

令和5年度

平川市議会議員研修視察

(市政公明)

報 告 書

研修視察テーマ

(1) おひとりさま支援条例について

【神奈川県大和市 様】

葛西 勇人

1 研修視察期間

令和5年10月30日～11月2日（4日間）

2 参加者名簿

○出席議員 議員 中畑 一二美 議員 葛西 勇人

○随行職員 なし

3 研修内容

(1) おひとりさま支援条例について

ア) 研修日時

令和5年10月30日（月） 午後2時30分～4時00分

イ) 研修場所

神奈川県大和市役所

（住所）神奈川県大和市下鶴間1丁目1-1

ウ) 研修目的

本市においても高齢化が進行する中、高齢者の孤立防止、外出・交流促進、健康寿命の延伸、居場所づくりは重要な行政課題となっている。

大和市では、全国でも先進的な取組として「おひとりさま支援条例」を制定し、高齢の単身者等を対象とした施策を体系的に進めていることから、その制定経緯、施策内容、推進体制、成果及び課題を把握し、本市施策の参考とするため視察を行った。

エ) 研修概要

<概要>

●大和市の地域特性

大和市は、交通利便性が高く、地形も平坦で暮らしやすいことから人口流入が続いている都市である。人口は約24万人で、ここ5年ほどは年間約1,900人程度の人口増加が続いているとの説明があった。若い世代も一定程度流入している一方で、外国人住民も多く、多様な住民が比較的コンパクトな市域に居住していることが特徴とされていた。

●「おひとり様」の定義

条例上の「おひとりさま」は、単に「独身者」を意味するのではなく、一人暮らしで、年齢を重ねたことにより他者や社会との関わりを必要とする市民として整理されている。

対象年齢を一律に 65 歳以上と明記していない理由としては、就労状況や生活実態により社会との関わり方が異なるためであり、支援の本質は「年齢」よりも「社会的孤立の予防」や「外出・交流の促進」にあるとの説明であった。

<条例制定の背景と必要性>

●単身高齢者の増加

大和市では、国の高齢社会白書等を踏まえ、平均寿命の伸長により一人暮らし期間が長くなること、また未婚率の上昇などを背景として、今後さらに単身高齢者が増加すると認識していた。

特に、男性の単身高齢者の増加が顕著であり、社会とのつながりが薄くなりやすいことが課題として示された。

●市内実態の把握

住民基本台帳データを分析した結果、2021 年 12 月 1 日時点で、

・総世帯数	： 118,165 世帯
・65 歳以上を 1 人でも含む世帯	： 41,490 世帯
→そのうち一人暮らし世帯	： 16,891 世帯

であり、高齢者を含む世帯のうち約 40.7%が一人暮らしとのことであった。高齢化率自体は全国平均より低い一方で、高齢者を含む世帯に占める単身世帯割合は全国平均より高く、大和市特有の課題であることが明らかになった。

●孤立・閉じこもりが健康に及ぼす影響

説明では、東京都健康長寿医療センター研究所等の知見として、「家族以外とのコミュニケーションが少ない」「外出頻度が少ない」といった孤立・閉じこもり傾向が健康寿命や生存率に大きく影響することが示された。大和市としても、健康都市を掲げる以上、単身高齢者の孤立を放置することはできず、健康施策の一環として条例制定に至ったとのことであった。

●アンケート結果が条例制定の契機

2021 年 4 月から 8 月にかけて実施したアンケートでは、

・週 3 日以下しか外出しない人が約 4 割
・社会的孤立状態と判断される人が約 7 割

という結果が出た。

これを受け、市として外出と交流を促す仕組みづくりが必要と判断し、約1年の検討を経て、2022年6月に条例を制定したとのことである。

<条例の考え方>

●「支援」だけでなく本人の主体性を重視

大和市の説明で特に印象的だったのは、条例が単なる行政支援を定めたものではなく、本人自身が健康で自立的に暮らしていくために行動することも重視している点である。

条例には市の役割、市民の役割、事業者の役割に加え、「おひとり様自身の役割」も位置づけられていた。

●条例化の意味

議会では「既存の高齢者施策の延長であり、条例まで必要か」との議論もあったが、単なる福祉施策ではなく、住民全体の理解を得ながら、社会全体で孤立防止に取り組むための理念共有と啓発のために条例形式が必要であったとの説明であった。

最終的には議会の理解を得て、全会一致で制定されたとのことである。

<推進体制>

●「おひとりさま政策課」の設置

大和市では、条例制定前の2021年4月1日に「おひとりさま政策課」を設置している。主な所管事業は次の2本柱である。

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">① 単身高齢者等の外出・交流促進による健康づくり② 終活支援 |
|---|

●組織体制

発足当初は非常に小規模な体制で、課長1名、係長1名、係員1名、及び終活相談担当1名の計4名程度であった。

その後、終活相談の需要増加に伴い、相談体制を強化したとのことである。

●終活支援の発展経過

終活支援については、当初は身寄りのない高齢者等を対象とした葬儀契約支援から始まったが、実際には、葬儀や墓のこと、成年後見、日常生活の不安、住まい、財産管理や相続、など、より広範な相談が寄せられたため、対象要件を緩和し、福祉的な相談機能を強めてきたとのことであった。

現在は、終活は「亡くなった後の準備」だけでなく、「今を安心して生きるための支援」として位置づけられている。

<主な取組内容>

●普及啓発・出前講座

最も力を入れている取組の一つが**出前講座**である。内容は、単身高齢者が健康に暮らすための具体的な行動提案であり、外出の重要性、他者との交流の重要性、フレイル予防、口腔機能の維持、運動や歩行の効果、日常生活の中でできる健康行動、などを分かりやすく伝えていた。

特に、「通いの場」等に自ら参加する人だけでなく、**そこからこぼれ落ちる人にどう働きかけるかを重視している点が特徴的**であった。

●おひとりさまお役立ちガイド

不安を抱える単身高齢者が、自宅でも必要な情報を確認できるように、「**生活お役立ちガイド**」を作成している。

緊急時の健康相談、生活支援、相談窓口、外出先、交流の場などが掲載されており、安心して暮らすためのツールとして活用されている。

●24時間健康相談

夜間や休日等、医療機関が開いていない時間帯の不安に対応するため、**24時間健康相談窓口を設けている**。

単身高齢者にとって、「何かあった時に相談できる先がある」こと自体が安心感につながり、外出や日常生活への意欲にも影響するとの説明であった。

●アンケートによる実態把握

介護予防アンケート等を活用し、**単身高齢者の中でも支援の必要性が高い層を抽出して、継続的にアンケートを実施**している。

回答率は高く、外出頻度、コミュニケーション状況、希望する活動内容などを把握し、施策改善につなげている。

●居場所づくり

大和市では、単身高齢者が自然に立ち寄れる「**一人でも溶け込める場所**」の整備を重視していた。

具体例として、大和市文化創造拠点シリウス、大和市民交流拠点ポラリス、I KOZA（イコーザ）、中央林間図書館周辺施設、などが挙げられた。

特徴は、自治会活動のような強い参加義務のある場ではなく、一人で行っても違和感がなく、自由に過ごせる公共空間である点である。

●交流拠点の運営

駅前の交流拠点では、気軽に立ち寄ってお茶を飲んだり、話をしたり、相談したりできる場づくりを行っていた。

単なる施設整備ではなく、**委託職員等が常駐し、ゆるやかな交流が生まれるよう工夫している点**が参考になった。

●健康都市大学等の学びと活躍の場

高齢者が受け身で支援されるだけでなく、教える側・発表する側にもなれる仕組みとして、健康都市大学のような講座も展開していた。

市民が市民に教える形式を取り入れ、役割や生きがいつくりにもつなげている点が印象的であった。

●健康づくり施策との連動

公園への健康遊具設置、ウォーキングイベント、健康ポイント事業など、既存の健康施策も「おひとりさま」の視点で活用していた。

単身高齢者向けの専用施策を増やすだけでなく、**一般施策を単身者にも使いやすく再構成する**考え方が示されていた。

●関心に応じた企画

アンケートから、関心の高い内容として映画鑑賞、音楽鑑賞、スマホ教室、健康麻雀などが把握されており、映画上映会と終活相談を組み合わせるなど、**参加しやすい催しと必要な相談をセットにする工夫**が行われていた。

<視察を通じて見えたポイント>

●通いの場に来る人だけでなく、来ない人への視点

本市でも通いの場やサロン等は重要であるが、実際には同じ人が繰り返し参加し、男性や参加に消極的な層が取り込めないという課題がある。

大和市では、その点を踏まえ、**参加型施策に来ない人にも届く支援を政策の中心に据えていたことが大きな特徴**であった。

●「健康」の切り口で本人の行動変容を促す発想

単に「地域とつながりましょう」と呼びかけるだけでは届きにくい層に対し、「**健康でいることが自分にも社会にも大切である**」という切り口から、自発的な行動変容を促していた。

特に男性には、交流の必要性を直接説くよりも、運動や健康維持、就労継続などを通じて外出・社会参加につなげる方が有効であるという説明は説得力があった。

●単独施策ではなく、既存施策を「おひとりさま目線」で見直すこと

大和市も専用施策だけで全てを解決できるとは考えておらず、既存の健康、福祉、学習、交流、図書館、相談、終活等の施策を、**単身高齢者でも利用しやすい形に見直すことを重視**していた。

本市でも新規事業の創設だけでなく、既存事業の再整理が重要であると感じた。

<本市への示唆>

今回の視察を通じ、以下の点が本市にとって重要な示唆であると考える。

●「来る人」中心から「来ない人」も意識した施策

通いの場、サロン、老人クラブなど既存の居場所施策は重要である一方、そこに来ない人、なじまない人への働きかけも必要である。

本市でも、個人が一人でも利用できる場、情報、仕組みづくりをさらに検討すべきである。

●男性高齢者へのアプローチの工夫

大和市の説明でもあったように、男性は孤立しやすい一方で、交流そのものを目的とした場には参加しにくい傾向がある。

本市においても、ゴルフ、将棋、トランプ、麻雀、ウォーキング、スマホ教室など、関心事から入る仕掛けを強める必要がある。

●健康施策・介護予防施策との連動

孤立防止は福祉分野だけの問題ではなく、健康寿命の延伸、介護予防、医療費抑制とも密接につながる。

そのため、単身高齢者施策は健康づくり施策と一体的に進める視点が有効である。

●実態把握の継続

施策の有効性を高めるためには、対象者像の把握が不可欠である。

本市でも、介護予防アンケートや福祉部門のデータを活用しながら、外出頻度、交流状況、希望する活動内容等を継続的に把握することが望ましい。

●条例化の意義の検討

本市では直ちに条例制定が必要かどうかは慎重な検討を要するが、大和市の事例から、条例には単なる制度化以上に、行政・議会・市民が課題認識を共有する意味があることが分かった。

本市においても、施策の方向性を明確に示す手法の一つとして参考になる。

<今後の課題>

大和市でも、施策の浸透が直ちに行動変容に結びついているわけではなく、

- ・外出や交流につながらない人への対応
- ・人員・財源に限られる中での継続的支援
- ・実態把握と普及啓発の両立
- ・民生委員、地域団体、事業者等との役割分担

などが課題として挙げられていた。

本市においても、地域の実情に応じて、どこまで行政が担い、どこから地域や本人の主体性に委ねるのか、その整理が必要である。

オ) 所感（当市との比較、導入効果など）

今回の視察で特に印象に残ったのは、「参加する人への支援」だけでなく、「参加しない、できない、つながりにくい人」をどう支えるかという視点である。

また、大和市では「おひとりさま」を否定的に捉えるのではなく、一つの生き方として尊重しつつ、その中でも健康で安心して暮らし続けるために必要な支援を整えていた。

本市においても、高齢化の進行とともに単身世帯の増加が見込まれる中、地域のつながりを大切にしながらも、それだけに依存しない柔軟な支援体制の構築が求められる。

今回の視察内容を踏まえ、本市の実情に合った孤立防止、居場所づくり、健康づくり施策の充実に向けて検討を深めていきたい。

■大和市での研修風景



研修風景



大和市議会・議場にて集合写真