

# 高齢者見まもりシステムの 体系化と実現方策

## 一介護保険補完システムの構築へ向けて一 調査研究報告書

長寿社会政策研究所

## ま え が き

この調査研究報告書は、平成 19 年度に実施した「高齢者見まもりシステムの体系化と実現方策－介護保険補完システムの構築へ向けて－」の成果をとりまとめたものです。

高齢化がますます進む中、増大する高齢者に対する支援システムの構築が急がれています。平成 12 年にはその重要な柱として公的介護保険制度が導入されましたが、その後サービス利用者と介護財政の拡大は予想以上に進んでおり、制度の持続可能性が危ぶまれる事態にいたっています。将来にわたって介護保障体制を維持するには、介護保険だけではなく、地域社会が持つ「地域力」を活用することが必要になります。そうした地域力を活用するシステムのひとつに高齢者見まもりシステムがあり、今後より多くの地域で展開されることが望まれるとともに、いっそう効果的な見まもりを展開するためにそのあり方も改めて問われています。

そこで、本調査研究では、高齢者見まもりシステムの可能性についてデータ分析を行なうとともに、県内の先進事例を中心に調査して課題を抽出し、これからの高齢者見まもりシステムの展開のあり方について検討しました。

データ分析の結果、独居高齢者率と軽度の要介護認定率の間に正の相関が見られるとともに、要支援認定率と独居高齢者ひとりあたり民生委員数・訪問回数の中に負の相関が見られるなど、見まもりシステムと介護保険との補完的関係の可能性が明らかになりました。また、県内先進事例の分析から、各地で特色あるシステムが展開されていること、復興住宅など地域コミュニティの希薄なところでは、いつでも気軽に相談したり訪ねたりすることができる拠点形成が重要なこと、地域住民との連携をすすめなければシステムの維持は難しいこと、そのためには情報収集と分析・対応を行なう多層的なシステム構築が求められることなどが明らかになりました。

この報告書が、今後のよりより高齢者見まもりシステムの構築に向けて、行政はもとより関係団体、研究者の方々にひろくご活用いただければ幸いです。

終わりに、研究にご協力いただいた関係者の方々に厚く御礼申し上げます。

2008 年（平成 20 年）3 月

(財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構  
長寿社会政策研究所長 足立正樹

## 研究体制

研究責任者	足立正樹	長寿社会政策研究所長 神戸大学大学院経済学研究科教授
研究者(報告書執筆)	村上寿来	長寿社会政策研究所主任研究員

## 目次

第1章 研究の目的と課題.....	5
第1節 問題意識.....	5
第2節 研究の方法.....	6
第2章 高齢者見まもりシステムの基本要素と特徴.....	7
第1節 高齢者の「見まもり」の対象・役割・目的.....	7
1. 見まもりの対象.....	7
2. 見まもりの機能.....	8
3. 見まもりの手段類型.....	9
第2節 高齢者見まもりシステムの課題と可能性.....	12
1. 見まもりの課題.....	12
2. 介護保険補完システムとしての可能性—県市町別データ分析から.....	12
第3章 高齢者見まもりシステムの現状と課題—事例を通して.....	18
第1節 神戸市（全市）.....	18
1. 見まもりシステムの展開の経緯.....	18
2. システムの概要.....	18
3. 神戸市見まもりシステムの特徴と課題.....	21
第2節 神戸市兵庫区「あんしんすこやかルームゆめの」.....	23
1. 高齢者自立支援ひろば.....	23
2. 神戸市の取り組み.....	23
3. 兵庫区夢野住宅「あんしんすこやかルーム」.....	23
4. システムの特徴と今後の課題.....	25
第3節 宝塚市高齢者自立支援ひろば.....	27
1. 全市的な状況.....	27
2. 福井鉄筋住宅「高齢者自立支援ひろば」の状況.....	27
3. システムの特徴と今後の課題.....	28
第4節 三田市高齢者自立支援ひろば.....	29
1. 全市的な状況.....	29
2. 武庫が丘西高層住宅「高齢者自立支援ひろば」の状況.....	29
3. システムの特徴と今後の課題.....	31
第5節 芦屋市「地域発信型ネットワーク」.....	33
1. システムの概要.....	33
2. システムの展開.....	33
3. システムの特徴と今後の課題.....	34
第6節 姫路市社会福祉協議会「ふれあいネットワーク」.....	36
1. システムの概要.....	36

2. システムの展開.....	36
3. システムの特徴と今後の課題.....	37
第7節 高砂市社会福祉協議会「見守りネットワーク」.....	39
1. システムの概要.....	39
2. システムの展開.....	39
3. システムの特徴と今後の課題.....	41
第8節 川西市社会福祉協議会「福祉のデザインひろば」.....	42
1. 全市的な概要.....	42
2. 清和台地区における事例.....	42
3. システムの特徴と今後の課題.....	43
第9節 加西市社会福祉協議会「あったかシステム」.....	45
1. システムの概要.....	45
2. システムの展開.....	45
3. システムの特徴と今後の課題.....	47
第10節 高齢者見まもりシステムの課題について.....	48
1. 見まもりと個人情報の問題.....	48
2. 情報収集と分析対応の二つの基本システム.....	48
3. 拠点形成の重要性.....	49
4. 住民主体の取り組みの重要性.....	49
第4章 高齢者見まもりシステムの構築へ向けて—まとめと提言.....	50
第1節 まとめ.....	50
第2節 提言.....	52
1. 多層的なシステム構築.....	52
2. 地域主体間・システム要素間の役割分担と連携.....	52
3. 地域でいつでも身近に相談できる拠点の構築.....	52
4. 「見まもり」のノウハウの共有や研修などのスキルアップの機会.....	52
5. ケア体制への見まもりシステムの有機的な組み込み.....	53
参考文献.....	54
資料.....	55

## 第1章 研究の目的と課題

### 第1節 問題意識

わが国では、急速な少子高齢化が進行しつつある。それに伴い既に高齢化率が20%を越え、さらには要介護高齢者の増大も深刻になりつつある中で、そうした高齢者を支える社会システムの構築が急務となっている。他方で、地域コミュニティの弱体化や核家族化の進行と一人暮らし高齢者の増加などは、それまでインフォーマルに行われてきた高齢者へのサポートが次第に困難な状況になりつつあることを示している。

阪神・淡路大震災は兵庫県地域に未曾有の被害をもたらした。が、それとともにひとつの光をもたらしたことも忘れてはならない。それはすなわち、地域コミュニティの再生こそがこれからの社会の最重要課題であるということである。被災地をはじめとする兵庫県内の各地では、そうした震災の教訓を生かしながらさまざまな形で地域コミュニティ再生の取り組みが行われているが、そのひとつとして、これからの超高齢社会を見据えて地域社会によって高齢者を支えようとする「高齢者見まもり活動」の展開がある。各地での取り組みは比較的長い歴史を持つものから、まだ緒についたばかりのものまでさまざまだが、それぞれのノウハウの蓄積とより良いシステム形成を模索すること、さらには、今後のさらなる高齢化社会を見据えて、見まもりシステム形成をさらに広めることが求められている。

2000年に導入された公的介護保険制度は、社会保険制度による財源調達と、介護サービスの供給システムの整備、適切なサービス提供の実現など、これからの超高齢社会に向けた支援システムの構築を目指して導入されたが、その財政的な拡大は、既に制度の持続可能性に問題をもたらしている。そうしたなかで、地域社会の力を活用することが、持続可能なシステムを構築する上でも重要な課題となっているとあってよい。高齢者見まもりシステムは、そうした「地域力」を活用し、介護保険制度を補完する役割を果たす可能性をもつ取り組みでもあるのではないだろうか。

こうした問題意識を背景にして、本研究においては、高齢者見まもりシステムの現状と課題を探ることを通じて、これからの超高齢社会に適した社会システムのあり方とその実現のための方策を検討する。

## 第2節 研究の方法

本研究においては、県内事例の聞き取り調査、文献調査を中心に、高齢者見まもりシステムの分析を進めた。

また、兵庫県市町別データを用いたデータ分析を通じて、高齢者見まもりシステムの必要性と可能性を検討する作業も合わせて行った。

聞き取り調査を行なったのは次の通り。

神戸市

神戸市須磨区あんしんすこやかセンター

宝塚市高齢者自立支援ひろば

三田市高齢者自立支援ひろば

姫路市社会福祉協議会

高砂市社会福祉協議会

川西市社会福祉協議会

川西市清和台地区

加西市社会福祉協議会

## 第2章 高齢者見まもりシステムの基本要素と特徴

### 第1節 高齢者の「見まもり」の対象・役割・目的

最初に、そもそも高齢者の「見まもり」<sup>1</sup>とは具体的にどのような内容を示しているかをまず確認する必要があるだろう。「見まもり」を英語で表現すると、watch, behold, observeなどが訳語として当てられるが、そこでは、文字通り「見て」状況を把握することが含意されている。が、実際に各地で展開されている高齢者の見まもり活動についてみると、必ずしもそれにとどまらない、より広い機能や内容を伴ったシステムとなっているとあってよい。そこで、まずは、具体的に行われている高齢者見まもり活動の概要を把握することが必要であろう。

そもそもここで対象とする高齢者に対する見まもり活動は、それぞれの地域で生じた諸問題への具体的対応として展開されてきた経緯がある。それゆえ、地域によりきわめて多様な活動が展開されている。それに対する理論的整理はまだほとんどおこなわれておらず、実践活動が先行する形で事態は進んでいるとあってよいだろう。そこで、まずは高齢者見まもりシステムの基礎的な概要を整理する作業を行いたい。

#### 1. 見まもりの対象

まず、見まもりの対象者について整理しよう。見まもり活動が展開される際には、そもそも「見まもられる」対象者をどのように設定するかによって、それにより期待される役割や目的、機能、そのために投入すべき手段が異なってくるだろう。

見まもりの対象には、主として次のようなものが考えられる。

- ①独居高齢者
- ②昼間独居高齢者
- ③高齢者のみ世帯
- ④高齢者虐待の可能性のある世帯
- ⑤障害者
- ⑥その他要支援住民

まず、見まもりの対象として主な対象となるのが、①独居高齢者である。確かに、一人暮らしだからといって、直ちに見まもりが必要になるというわけではない。しかしながら、家族等と同居していないことによって発生するさまざまなリスクが存在するのも事実である。心身の健康状態の変化や、急に体調を崩して倒れたりした場合、独居であればそうした事故発生の情報を他者に伝達できない可能性も高く、その場合には例えば倒れた状態を発見されずに放置され、亡くなってしまう可能性もでてくる。また、独居であっても地域社会とのネットワークが存在すればそうした可能性を低下させることができるだろうが、体力の衰えなどさまざまな理由から地域とのコミュニケーションが低下すれば、それだけ独居によるリスクは高まると考えられる。

従来の見まもり対象者は、対象者を限定する際に居住形態という明確な線引きが可能なこ

---

<sup>1</sup> 本研究では、一般的表記として「見まもり」を利用する。一般には「見守り」と漢字表記が利用されているケースも多いが、各事例における固有の表記を利用する以外は、本研究では「見まもり」と表記する。

ともあって、おおよそこの独居高齢者に限定して展開されてきたが、近年対象者の枠は広がりがつつある。まず②昼間独居高齢者は、家族等と同居しているが、昼間同居者が働きに出るなどして高齢者が一人で残される場合、一時的に独居状態と同じになりうることから、見まもりの必要性が次第に認識されてきた。③高齢者のみ世帯は、独居ではないものの、世帯全員が高齢者である場合である。その多くは、高齢者夫婦のみの世帯であるが、この場合、いわゆる「老老介護」などの状況にあれば、介護者が急に倒れたりすると、倒れた本人に加えて、介護を受けていた高齢者までが生命の危険にさらされる可能性がある。また（次に見るように必ずしも高齢者に限定されないが）介護者の側に過度に精神的・肉体的負担がかかり、介護殺人といった最悪の結果を招く事態も想定されうるため、それに対する地域社会の配慮の必要性も認識されてきた。それは、④高齢者虐待の可能性のある世帯にも関連している。2006年にいわゆる「高齢者虐待防止法」が制定されたように、高齢者虐待が社会問題化してくるにつれて、④高齢者虐待の可能性のある世帯に対しても見まもりの必要性があることが広く認識されてきた。虐待者側が無自覚な場合には、周囲からの配慮で介入可能な場合もあるが、自覚的な場合には介入が困難なことも多く、難しい課題ともなっている。

以上は、いずれにせよ高齢者が対象となってきたが、そもそも見まもりを必要とするのは高齢者だけではない。⑤障がい者や⑥その他の要支援者についても、見まもりを必要とする場合は多いだろう。見まもりシステムは、高齢者対策を契機に各地域で仕組みづくりが進められてきた経緯があるため、これまで高齢者へと関心が集中してきた。確かに、障がい者やその他の要支援者のリスクは高齢者のもつリスクとは異なる部分も多く、具体的な対応の仕方も変わってくると考えられるが、仕組みそのものは、高齢者以外へと対象を拡大することが可能な場合も多い。事実、後に見るように、いくつかの自治体や地域では、高齢者以外へと対象を広げる取り組みは既に始まっている。

## 2. 見まもりの機能

以上のような見まもり対象を設定するにあたっては、それぞれのリスクへと対応するうえで、見まもりの果たす機能がその前提に置かれていることは言うまでも無い。そこで次に、見まもりに期待される機能についてみてみよう。

見まもりの機能として、必ずしも網羅的ではないが、主なものとして四つのものが考えられる。

- ①情報収集
- ②支援提供
- ③社会的包摂
- ④予防

まず、①情報収集については、最も主要な見まもり活動の機能である。さまざまなサポートを提供するためにも、見まもり対象の状況についてより正確に把握することが最も重要なあり、この機能が取り組みの主目的であることから「見まもり」という表現が用いられるようになってきたといつてよい。だが、見まもり活動の果たす機能には、それだけにとどまらず②支援提供も含まれる。①情報収集の作業は、見まもり対象者との直接間接のコミュニケーションを伴うが、その際に必要な支援が提供される（例えば、情報提供、簡単な補助など）

ケースがあるとともに、また、後に見るように、具体的な手段として何らかの支援提供を通じて（例えば、配食サービスなど）情報収集を行うこともある。また、そうした支援やコミュニケーションを通じて、見まもり対象者に社会との接点を形成することになり、③社会的包摂の効果も部分的にせよ有しているといっていよう。特に、一人暮らしなどで地域社会から孤立しがちな高齢者に対しては、こうした役割が大きな意味を持ちうる可能性がある。そして、そうしたものから生じる効果として、④予防の効果も期待される。まず、情報収集を通じて見まもり対象者における事故発生の可能性の把握と事前的な対策が可能となるとともに、必要なタイミングでの支援提供が実現されることによって、事故を予防したり、その影響を低下させたりすることが可能となりうるだろう。また、急な事故のみならず、見まもり対象者は加齢等に伴って健康や体力が徐々に衰えていく可能性があるが、そうした緩やかな変化に対しても情報を把握し、それへの対応・支援を提供することで、病気や怪我、要介護状態への移行を予防したり遅らせたりすることも可能となるといえるだろう。

### 3. 見まもりの手段類型

具体的な見まもり活動は、さまざまな手段を用いて行われている。ここでは、具体的取り組みの手段について、いくつかの類型に分けてその特徴を整理しよう。

ここでは、見まもり手段を4つに類型化する。（第2-3-1表）

第2-1-1表 見まもりの手段類型

手段分類		具体例
A. 直接的手段	a. 能動的見まもり	訪問（民生委員、福祉委員、老人クラブ、町内会・自治会、ボランティア、NPOなど）、安否確認電話、見まもり器機（水道メーター、ガスメーター、電気ポット、熱センサー、インターネット）
	b. 受動的見まもり	ふれあいいいききサロン、給食会、電話相談窓口、緊急通報システム等
B. 間接的手段	c. 二次的見まもり	新聞、郵便、牛乳配達、電気、ガス、水道、商店、施設、配食サービスなど
	d. 日常的見まもり	家族親族、近所づきあい、コミュニティ等

まず、「見まもり」を直接の目的とした「直接的手段」と、本来の目的はかならずしも見まもりに置かれてはいないが、見まもりの役割も担いうる「間接的手段」の二つに大別され、さらにそれぞれの具体的手段のあり方を重視して、手段の性質により下位分類をおいた。

#### A. 直接的手段

直接的手段には、具体的に展開された多くの手段が含まれるが、見まもりの方法としては、見まもる側から対象者へと接触をもつ「能動的見まもり」と、対象者側からの主体的な行為を通じて見まもりを行う「受動的見まもり」に区別可能である。

##### a. 能動的見まもり

能動的見まもりは、見まもりを直接的な目的として、見まもり活動者の側から直接的に対象者に接触を持つものである。その最も代表的な例が、見まもり担当者による戸別訪問である。この直接的な訪問は民生委員によって担われることが多いが、そのほかに社会福祉協議会の福祉委員などの住民、ボランティア、老人クラブや町内会・自治会などによる訪問、さらにはLSAなどの専門員やNPOなど、その他さまざまな担い手によって直接的な訪問が行われるケースもある。これは、対象者と直接的なコミュニケーションをとることが可能であり、最も豊富な情報を獲得することが可能である。ただし、安否確認方法としては、直接訪問しなくても、住居の周囲から様子を伺うなどして安否を確認することも可能である。

また、直接訪問しなくても、電話を利用した見まもりも広く行われている。直接訪問に比べると得られる情報量は減るが、それでも安否確認を確実に行うことができるとともに、会話の様子などによって状況の変化等を把握することも可能である。

さらに、近年展開されてきたのが、情報機器を用いた見まもりである。ガスメーターや電気ポットなどの利用状況データを観測することで、安否を確認し、異常が見られた場合には電話や訪問により安否を確認するシステムが多く活用されている。

この能動的見まもり手段は、より確実な情報を把握可能である点に大きなメリットがある。しかし、実際に活動展開をする場合には、活動する担い手の確保とその管理のコストや、担い手自身の活動にかかわるコスト、機器の設置コストなど、広い意味でのシステムの設置コストが比較的大きい点にデメリットがある。さらには、対象者のプライバシーに抵触する可能性が最も大きく、したがって、対象者から拒絶される可能性も大きい。

## **b. 受動的見まもり**

受動的見まもりとは、見まもりをより直接的な目的としているが、見まもり対象者の側による主体的な行為を活用した見まもりの手段である。その最も代表的な例が、緊急通報システムである。緊急通報システムにおいては、ペンダントなどの形で対象者が常時携帯し、突然の体調不良などがあった際に、ボタンを押すことで通報することが可能になる。同様の手段には、電話相談窓口の設置がある。

さらに、近年多く展開されてきた受動的見まもり手段に、「ふれあいいいききサロン」がある。ふれあいいいききサロンでは、地域の集会所などにサロンを開設し、見まもり対象者が参加することで安否確認などができる。さらには、対象者とのコミュニケーションを通じた情報の把握も可能になる点で、有効な手段である。

受動的見まもり手段は、機材を利用する場合の設置コストを除けば、能動的手段に比べて、システムを運営するコストはより小さくすむ点と、対象者のプライバシーに抵触する可能性が比較的小さい点に大きなメリットがある。他方で、情報の把握に際しては、見まもり対象者側の能動性を必要とするため、見まもり拒否者や、健康や要介護度などによってそうした能動性を発揮することが困難な対象者には、適用できない点にデメリットがある。

## **B. 間接的見まもり**

間接的手段には、直接的手段以外の、見まもりに適用可能なさまざまな手段のすべてが含まれる。そのため、その射程は非常に広がるが、ここでは、公的活動や市場を通じた民間活動などのフォーマルな活動である「二次的見まもり」と、インフォーマルな「日常的見ま

もり」とに分類している。

### c. 二次的見まもり

二次的見まもりとは、本来は別の主目的をもって展開されているフォーマルな手段であるが、二次的あるいは副次的に見守り手段として活用可能なさまざまな手段を指している。例えば、多くの自治体などで行われている高齢者に対する「配食サービス」は、そもそもは高齢者に対して食事を提供することが目的であるが、配食の際に対象者との接点が生じるために、その際に安否確認などを行うことができる。そのほかの公的な活動を安否確認などの情報獲得の手段として二次的に利用可能なものはさまざまなものがある。

そのほか、多くの民間事業もこれに含むことができる。新聞、郵便、牛乳、宅配などの配達に関連する事業や、電気、ガス、水道などの公益事業など、何らかの形で対象者宅への訪問を行う事業は、そこで得られた情報を活用することが可能である。

さらには、地域の商店など、対象者が生活上利用する事業者やさまざまな施設なども、見まもり対象者に関する情報を獲得することが可能であり、二次的手段として利用可能であろう。

こうした二次的見まもりは、既に展開されている既存の事業を活用することで、新規の設置コストがあまりかからない点や、既存の手段のあらゆる可能性を探ることを通じて、きわめて多様な手段を投入可能である点などにメリットがある。他方で、そうした既存の手段を見まもり手段として活用するには、得られた情報を把握して支援等につなげるためのネットワークを整備するコストや有効に活用するための情報管理コストなどがかかる点にデメリットがある。

### d. 日常の見まもり

最後に、最も基礎的なものとして、地域におけるインフォーマルな見まもりが行われている。地域での近所づきあいなどを通じて、日常的なコミュニケーションが行われる中で、見まもり対象者とのさまざまな接点が生じることから、多くの情報が把握できる。

そもそも、かつて地域コミュニティのつながりが密接に残っていた時代は、高齢者の見まもりをシステム化する必要は無く、日常的なネットワークの中でお互いの状況が確認され、相互扶助的に支援活動が行われていたであろう。現在も、そうしたつながりがまだ残っている地域では、まさにこのインフォーマルな見まもりが最も主要な手段として、無意識的にせよ利用されている。

この日常的な見まもりは、各地域の状況によるが、場合によっては非常に多くの情報を獲得することができるとともに、見まもりの多くの役割をより効果的に果たすことが可能であり、また、つながりの密度には差があれ、基本的にはすべての地域に存在する資源である点に大きなメリットがある。他方で、都市部など地域の結びつきの希薄化が進むところでは、資源が存在しても、それを有効に活用するために必要な追加的なコストは場合によっては非常に大きくなるし、また、得られた貴重な情報を活用するためには情報の管理やネットワークの設置コストなどが必要になる点にデメリットが存在する。

## 第2節 高齢者見まもりシステムの課題と可能性

### 1. 見まもりの課題

こうした見まもりの持つ機能とその具体的手段を通じて、次のようなさまざまな具体的な課題への対応が期待され、視野に入れたシステム形成が進められている。

#### (1) 安否確認

まず、見まもり対象者は、健康状態の急激な変化などを起こす可能性があり、日常的な健康状態と安否の確認が必要不可欠である。

#### (2) 孤独死防止

安否確認は、孤独死の問題につながっている。孤独死の問題自体は、既に70年代ごろから散発的ながら取り上げられてきたが、社会問題として大きく取り上げられるようになったのは、阪神・淡路大震災の仮設住宅や復興住宅における相次ぐ孤独死の発生である。見まもり活動の展開は、安否確認を包含しつつ、よりひろく対象者と地域社会とのつながりを作りながら孤独死の発生を予防することも大きな課題として考えられている。

#### (3) 専門的支援へのつなぎ

また、見まもりを通じた情報収集は、必要な支援の提供につなげなければならない。とりわけ、家族や地域によっては解決が困難な課題について、専門機関につないで専門的な支援を提供することが重要な課題である。

#### (4) 本人・家族の安心感

見まもり対象者は、一人暮らしなどで地域や家族からの孤立が高まるにつれて、心理的にも大きな不安感を持っている。また遠方に暮らす家族なども、見まもり対象者の状況について不安に感じていることが多い。見まもりを通じて、そうした対象者本人や家族の不安感を低下させ、安心感を与えることも重要な課題である。

#### (5) 虐待防止

高齢者虐待が大きな社会問題になっているように、家族と同居している場合でも、対象世帯が地域との接点を失うにつれて虐待などの発生につながる可能性がある。見まもりを通じてそうした可能性を低下させ、未然に防ぐこと、さらには発生した場合に迅速に対応することも重要な課題となっている。

#### (6) 介護保険補完システム

また、見まもりシステムは、上記のような課題の解決に資することを通じて、介護保険システムの課題を低下させるとともに、介護保険システムでは十分に対応できない部分をカバーすることを通じて、「介護保険補完システム」として機能することも期待される。

### 2. 介護保険補完システムとしての可能性—区市町別データ分析から

見まもりシステムに期待される課題は多くあるが、その成果については現われにくい。そ

れゆえ、短期的成果が期待される場合、システム構築への取り組みはなかなかすすみづらい。その効果や役割は中長期的観点から評価されなければならない。その際、一つの評価の観点として（6）介護保険補完システムとしての可能性は検討に値する。というのも、間接的にせよ、介護保険財政への影響という意味で、経済的な成果の確認が可能であるからである。ただし、それについてはまだほとんど理論的・実証的な分析展開は行なわれていない。が、より明確な研究が展開されれば、それだけ高齢者見まもりシステムの意義を明らかにできるだろう。

そこで、ここでは一つの試論として、高齢者見まもりシステムの必要性と可能性について、県内市町別データの分析をもとに実証的な観点から議論を補足したい。

### （1）見まもりと介護保険との補完関係の可能性

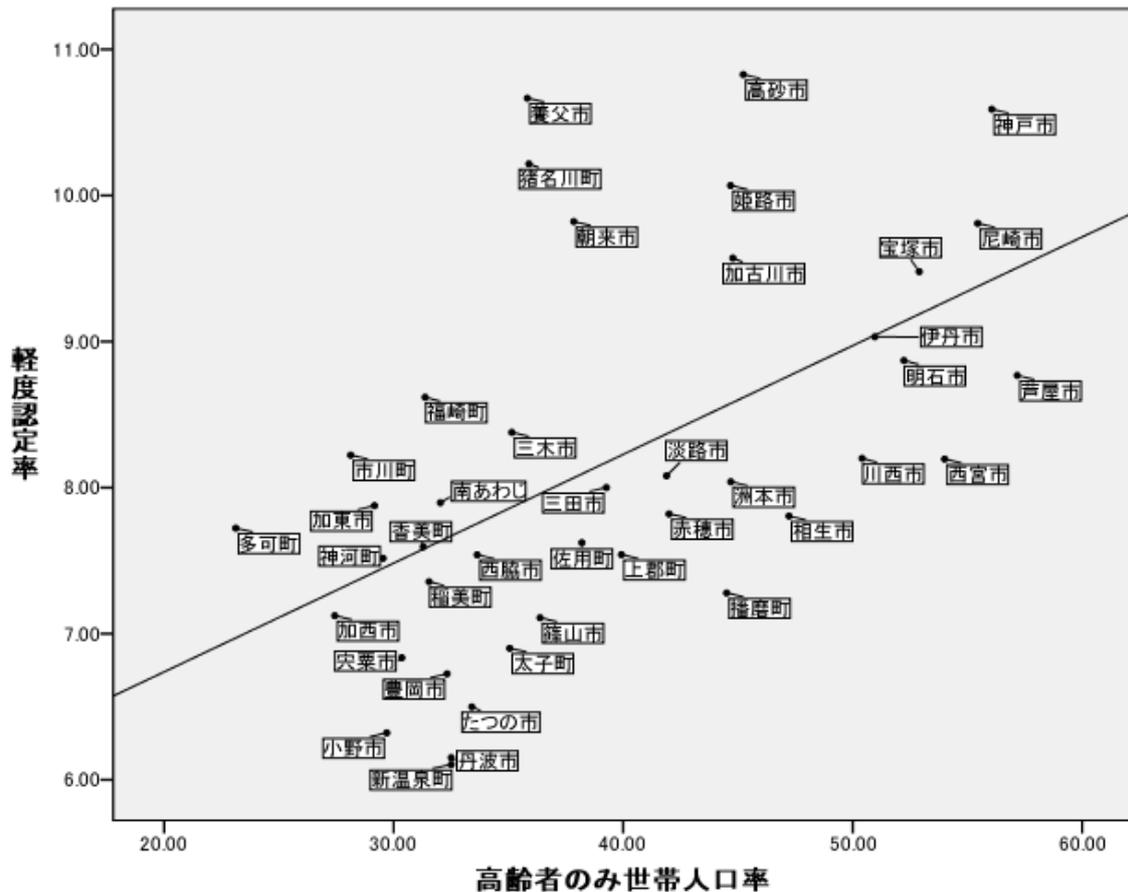
第2-2-1図は、兵庫県内の市町における、平成17年度の軽度要介護認定率（要支援および要介護1の認定率）と、高齢者のみ世帯人口率（高齢者に占める独居高齢者および高齢者夫婦のみ世帯人口の割合）との相関を見たものである。両者に正の相関が見られる。相関係数は0.537で、1%水準で有意である。

この結果は、どのような意味を持つだろうか。そもそも、要介護認定率は、被認定者の健康状態に応じて判定されることになっているため、世帯形態と健康状態の間に関連がなければ、このような相関は生じないはずである。だが、例えば独居が可能であるということは自立生活が可能であるということを示すように、そのような世帯形態と健康状態の関連は想定し難いといってよい。とすれば、このような相関が生じた理由はそれ以外にいくつか考えられる。

まず、要介護認定の場で、世帯形態により差が生じているという可能性である。すなわち、同じ程度の健康度であっても、独居の場合には要介護認定を受け、家族と同居の場合には要介護状態と認定されないというケースがあるということである。これは、要介護認定の公平性にかかわってくる問題であるが、比較的軽い要介護度の場合、家族による支援が可能かどうかで差が設けられるということは、実際の現場では起こりうる事態かもしれない。

もうひとつは、要介護認定審査を受けるか受けないかが世帯形態によって左右されているという可能性である。つまり、独居や高齢者夫婦のみ世帯にある場合に、同居等の他の形態よりも認定を受けようとする誘引が働いているということである。例えば、独居や高齢者だけの世帯であることによる生活上の不安があることや、同居であれば家族等が可能な比較的軽い生活上の援助などが受けられないことなどにより、認定を受け、介護サービスを利用することなどが考えられよう。そのような理由が影響しているとすれば、そうした不安感を取り除くために、地域住民とのコミュニケーションや簡単な援助が受けられることで、認定率を下げるのが可能であると考えてよいだろう。これは、そうした面での効果が期待される高齢者見まもりシステムの展開が介護保険制度を補完し、介護保険財政にプラスの影響を与えうる、ひとつの可能性を示唆している。

第 2-2-1 図 高齢者のみ世帯人口率と軽度認定率の散布図

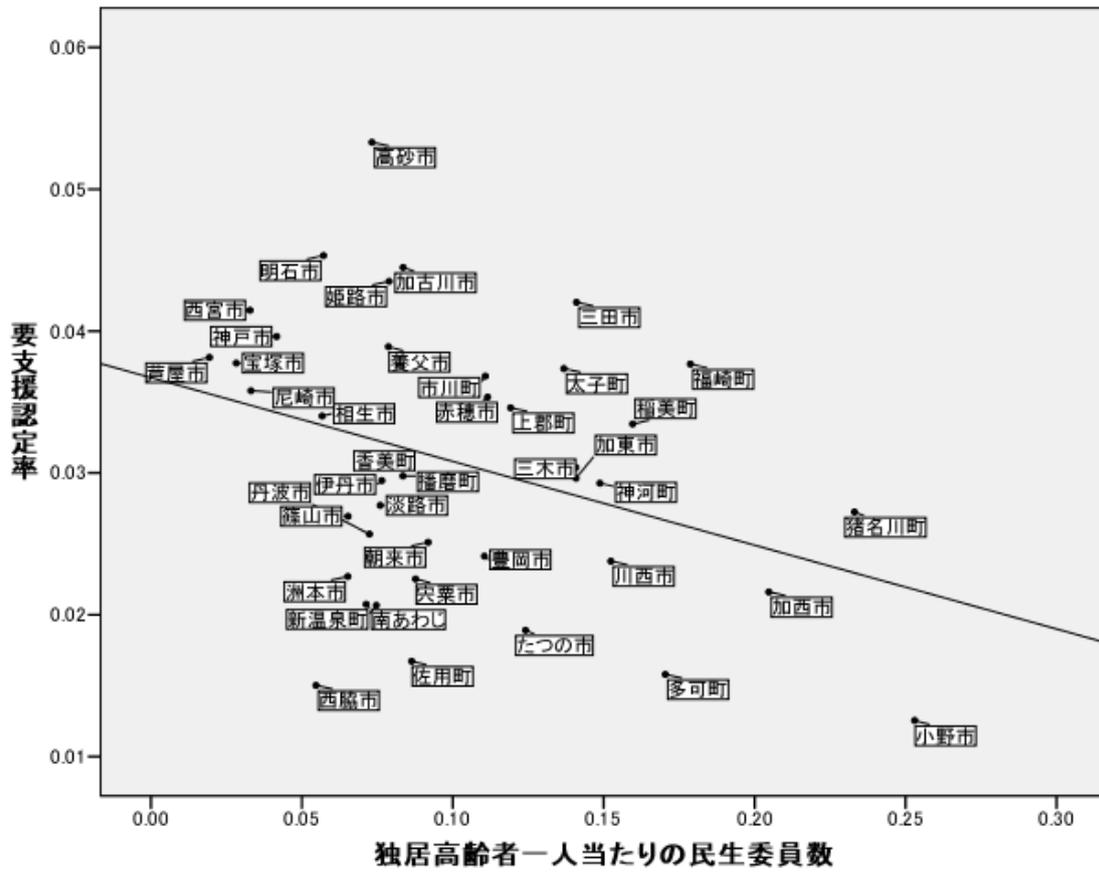


## (2) 見まもりによる要介護認定率低下の可能性

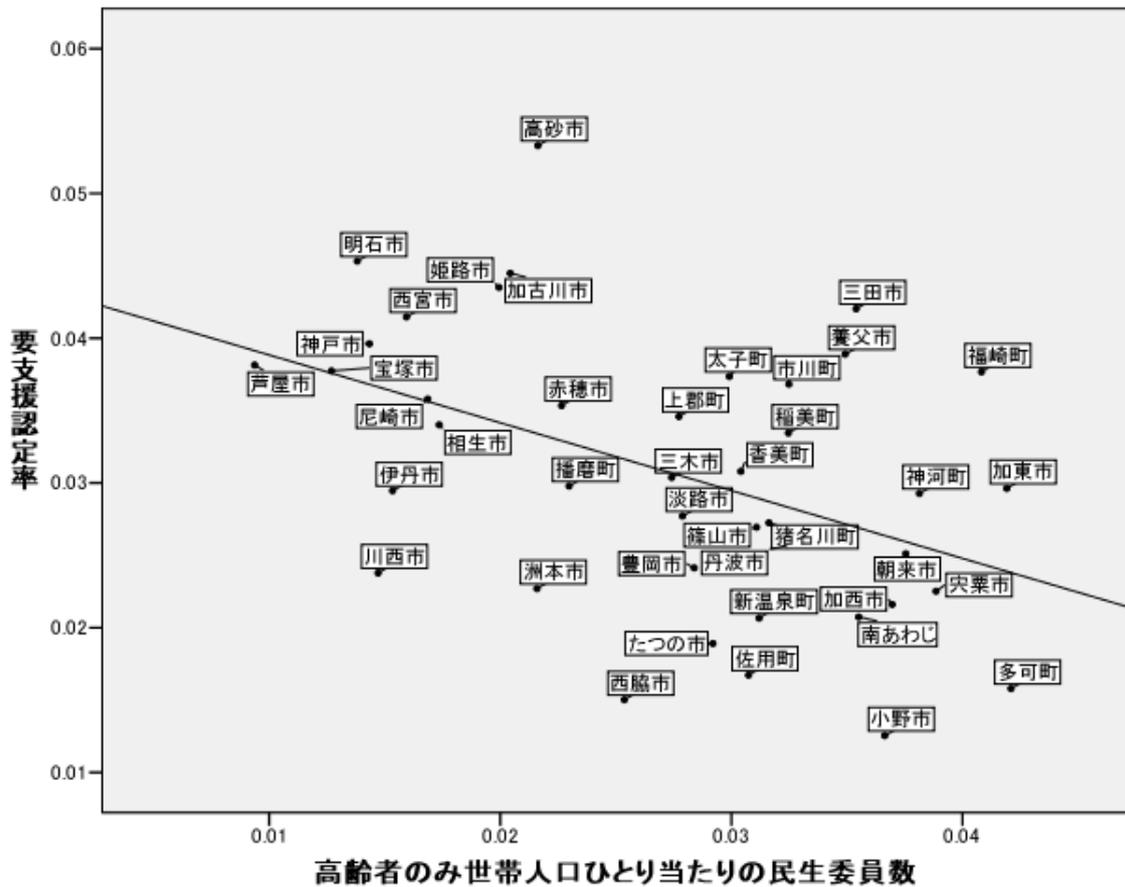
そのような可能性について、もう少し具体的に見てみよう。第 2-2-2 図は、要支援認定率と独居高齢者ひとり当たりの民生委員数の相関を見たものである。これをみると、両者に負の相関がみられることがわかる。相関係数は-0.341 で、1%水準で有意である。

既に見たように、高齢者見まもりシステムにおいて、対象者の戸別訪問を行う主要な担い手に、民生委員がある。民生委員は、戸別訪問を通じて高齢者の状況を把握し、例えば、介護サービスの利用が必要な高齢者に適切な利用を促す役割を担っているため、むしろ認定率を高める可能性も考えられるが、ここではその逆の可能性が示唆されている。このような相関関係が見られる理由はさまざまに考えられるが、例えば、先の世帯形態と認定率の関係を考えると、民生委員の存在が独居高齢者の安心感を高めることによって、認定率を抑えているということが可能性としては考えられよう。なお、同様に、高齢者のみ世帯人口当たりの民生委員数と要支援認定率の間にも負の相関関係が見られる (図 2-2-3)。

第 2-2-2 図 独居高齢者一人当たり民生委員数と要支援認定率の散布図



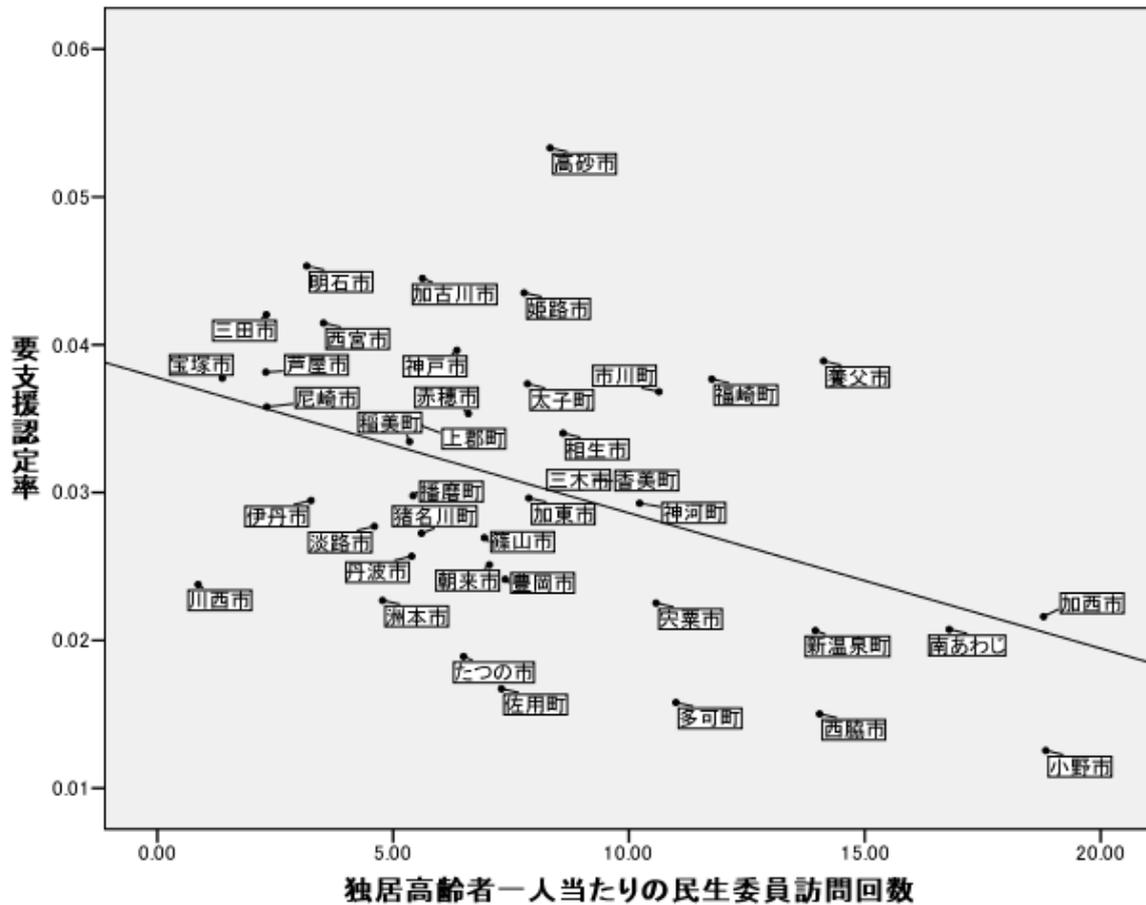
第 2-2-3 図 高齢者のみ世帯人口一人当たりの民生委員数と要支援認定率の散布図



以上の可能性をもう少し具体的に裏付けるのが、次の第 2-2-4 図である。これは、要支援認定率と独居高齢者一人当たりの民生委員訪問回数との相関を見たものである。両者には負の相関が見られる。相関係数は-0.434 で、1%水準で有意である。

この結果は、独居高齢者への民生委員の訪問の頻度がより多いほど認定率が低いという可能性を示唆するものである。こうした結果の背景にはさまざまな要因が絡んでいるが、ひとつの解釈の可能性として示すならば、民生委員によるコミュニケーションを通じて独居高齢者にたいして安心感が与えられ、それが認定率の低下につながっているということが考えられるだろう。

第 2-2-4 図 独居高齢者一人当たりの民生委員訪問回数と要支援認定率の散布図



以上の分析は、2変数の相関を見たに過ぎず、そこから直ちに2変数間の因果関係を導くことはできない。そこにはきわめて多様な要因が絡んでいるため、擬似相関のさまざまな可能性を分析したさらに厳密な分析が必要であろう。が、高齢者見まもりシステムが、認定率を引き下げ、ひいては介護保険制度を補完しそれにたいして特に財政的なプラスをもたらすような効果をも持ちうるかもしれないというひとつの可能性は、少なくとも示唆することができたのではないだろうか。

### 第3章 高齢者見まもりシステムの現状と課題—事例を通して

#### 第1節 神戸市（全市）

##### 1. 見まもりシステムの展開の経緯

神戸市における見まもり活動は、一人暮らし高齢者等を対象とした活動として、既に昭和40年代後半より民生委員活動による友愛訪問を実施してきた。

昭和53年からは、地域住民のボランティアによる「友愛訪問グループ」の組織化に既に着手しており、ふれあい給食サービスなどの住民間での交流など、大都市にもかかわらず非常に先進的な取り組みを行なってきたといえる。

神戸市は平成7年の阪神・淡路大震災において大きな被害を受けたが、被災した多くの高齢者が仮設住宅へと居住し、さらには復興住宅へと転居する中で、一人暮らし高齢者の問題が大きくなるとともに、従来の地域での見まもり活動のみによる支援では困難な状況にもなってきた。そうした状況を踏まえ、神戸市では震災復興過程において地域見まもり活動の全市的な展開に取り組んできた。

まず、震災復興住宅などにおいて、LSA や SCS を配置することで地域における見守り活動により直接的に乗りだした。平成12年に介護保険制度が導入された後、平成13年度からは、あんしんすこやかセンター（在宅介護支援センター）に「見守り推進員」を配置して、民生委員、友愛訪問ボランティア等との連携を図りながら、地域住民の力を活用した見守りシステムを先進的に構築し、全市的な展開を進めてきた。また、平成14年度からはガスメーターのICTを利用した見守りサービスをモデル的に実施し、平成16年度から全市的に展開しており、人的支援に加えて最新技術を活用した見まもりにも積極的に取り組んでいる。

##### 2. システムの概要

###### システムの構成

神戸市では、以上のような経緯の中で、全国的にも先進的に高齢者見まもりシステムの構築を図ってきたといえる。現在のシステムは、平成13年に構築されたシステムを基盤に、平成18年度の介護保険制度変更に伴い設置された「地域包括支援センター」をひきつづき「あんしんすこやかセンター」として活用することで、システムが継続されている。神戸市では既におおむね中学校区を基本とした74カ所の「地域包括支援センター」が設置され、全市的にカバーされており、「あんしんすこやかセンター」に「見守り推進員」として専門員を常駐させる体制をとっている。つまり、神戸市では、地域包括支援センターに配置される「保健師または看護師」「主任ケアマネージャー」「社会福祉士」の3つの専門員に加えて「見守り推進員」を設置することで、見守り機能を強化しているということである。なお、あんしんすこやかセンターは、社会福祉法人のほか、介護事業者などの運営主体に委託されており、見守り推進員はそれら引き受け法人の職員として勤務している。

訪問による直接的・能動的見まもりは、民生委員と、それに協力する「友愛訪問グループ」により戸別訪問がおこなわれる。「友愛訪問グループ」は、5名程度からなる地域住民のボランティアであり、登録制を取っている。これらが定期的に対象高齢者を訪問し、安否確認と話し相手を行うが、支援が必要な場合には、見守り推進員へと連絡することになる。

見守り推進員は、戸別訪問を行なうほか、地域における見まもり活動の調整役として、地域住民を主体にした活動ができるようなコミュニティづくり支援を主な目的として取り組んでいる。具体的には「小地域見守り連絡会」を定期的で開催し、関係者間の情報共有の場を設定して相互の連携をはかっている。また、各地での友愛訪問グループの結成を支援したり、地域住民による活動のサポートなども行なう。

#### LSA・SCS

こうした全市的なシステムによる見まもりに加えて、震災復興過程などで建設されたシルバーハウジングへ LSA を派遣している。神戸市には、39 住宅、2,378 戸のシルバーハウジングがあり、おおむね 50 戸に 1 人程度 LSA を配置している。LSA は、住民の生活相談や安否確認のほか、一時的家事援助などの具体的な支援や、コミュニティづくりへの支援などを行っている。

また、シルバーハウジングでない震災復興住宅においても、高齢者の入居を優先してきた経緯から高齢化が極めて進んでおり、それに対する特別な対応が必要とされてきたことから、震災復興住宅向けに見守り推進員 (SCS) による見まもりも定期的に行なわれている。特に、県の震災復興事業である「高齢者自立支援ひろば」事業により、神戸市では復興住宅の空き室を利用するなどして拠点形成による見まもりを進めている。平成 18 年度に 4 カ所の公営住宅に設置されている (あんしんすこやかルームについて次項で後述)。

神戸市の見まもりシステムにおいて、主として「能動のみまもり」活動に従事する主体の概要は、第 3-1-1 表に示す通りである。

第 3-1-1 表 主な見守りの担い手の概要 (平成 18 年 12 月末)

	人数	訪問世帯数	主な対象	機能
LSA	54	1700	シルバーハウジング入居者	訪問・安否確認・一時的家事援助、緊急時対応、コミュニティづくり
見守り推進員	76	1000	地域での見守りが困難な単身高齢者等	コミュニティづくり、活動者育成、対象者把握・訪問
見守り推進員 (SCS)	78	1100	災害復興住宅等で、見守り的な支援の必要な単身高齢者等	訪問・安否確認、コミュニティづくり
友愛訪問グループ	1,350 グループ	16,700	単身高齢者またはこれに準じる高齢者世帯	訪問・安否確認、話し相手(活動は原則週 1 回以上)
民生委員	2,124	17,400	単身高齢者またはこれに準じる高齢者世帯	訪問、話し相手

出所) 神戸市提供資料より作成

#### 見まもりの対象

神戸市では、見まもりの主な対象を基本的に「単身高齢者」に設定し、民生委員が中心となって台帳作りを進めている。これにより、すでにほぼ 9 割の対象者が把握され、カバーできているということである。平成 18 年 12 月末時点で、単身高齢者等、基本的な対象となる

世帯数がおよそ 59,700、そのうち見守りが必要な世帯数が 37,900、見まもりの必要ない世帯は 21,800 である。この見守り不要世帯には介護保険サービス利用者が含まれる。つまり、神戸市の見まもり対象は基本的に介護保険サービスを利用していない高齢者であり、見まもりの過程で要介護度の進行等が把握されれば、適切なサービスへとつなぎ、介護保険制度へと引き継がれることになっている。

平成 18 年度からは夫婦とも 75 歳以上の高齢者夫婦のみ世帯についても台帳づくりに着手しており、見まもり対象が拡大されている。

### 見まもりのしくみ

見まもり活動には多様な主体がかかわっているが、基本的には次のような経過をたどって行われる。

安否確認→状況の悪化や要支援状況の発生→見守り推進員への情報伝達→調整

つまり、見守りに関する基本情報は専門職である「見守り推進員」へと集約され、「見守り推進員」を起点にして、発生した事故等へのさまざまな対応が図られることになる。このような情報の集約により、より適切な支援や他の専門機関等へのつながりが可能となっている。

上述の安否確認の手段は、上記の見まもり主体による安否確認が主要なしくみとしてあげられるが、神戸市の特徴としては、人的見守り以外に、ガスメーター、熱センサーなどの ICT を活用した手段を活用している点が挙げられる。これらの器機を利用した見まもりにおいては、基本的に毎日見守り推進員へと電子メールなどで情報が伝達され、見守り推進員がチェックし、異常がある場合（前日のガス使用量がゼロ）には電話か直接訪問により確認がなされる。情報は、希望者には遠隔地等の家族にも電子メールにて伝達可能である。機材の設置については神戸市が負担し、ガスメーターについては通信経費を当初 5 年間は無料としている。

### その他の多様な手段の利用

その他にも、直接的・能動的手段としては、従来から多くの自治体で導入されている「福祉電話」や「緊急通報システム」「テレホンサポート事業」などによる安否確認や、配食サービスやふれあい給食、戸別にごみ収集を行なう「ひまわり収集」などを通じた間接的・二次的な見まもり手段などがさまざまに活用され、多様な手段を通じた見まもりが展開されている（第 3-1-2 表）。

第 3-1-2 表 その他の見まもり手段の概要 (平成 18 年 12 月末)

	内容	実績
配食サービス (栄養改善)	栄養改善が必要な高齢者等や高齢者のみの世帯に定期的に訪問して、栄養バランスのとれた食事を提供するとともに、安否確認を行う。	利用者数 2214 人 延べ食数 428,285 食
生きがい対応型 (介護予防・閉じこもり 防止型) デイサービス	介護予防の取り組みが必要な高齢者等に、地域福祉センターや公営住宅集会所で、介護予防サービス、給食、日常動作訓練趣味活動などのサービスを行う。	実施個所数 139 個所 登録人数 約 3,000 人
ふれあい給食	単身高齢者等を対象に地域の福祉活動団体やボランティアグループが給食サービス(月1~2回)実施。	グループ数 262 参加高齢者数 10,337 人 ボランティア数 4,725 人
福祉電話	所得税非課税の単身高齢者宅に電話を設置し、安否確認を行う。	設置台数 1,413 台
緊急通報システム (ケアライン 119)	火災や急病などの非常の際に、速やかな救護を行うために、65 歳以上のひとりぐらしの病弱な高齢者などに緊急通報用の器機の貸与などを行う。	ペンダント型 4,654 あんしん S364 一般電話 1,978
ガスメーター等 ICT 見守りサービス	単身高齢者等の毎日の暮らしを、ガスメーター等 ICT を活用した見守りサービスにより、あんしんすこやかセンター等が安否確認を行う。	ガスメーター 865 台 熱変化センサ 78 台
テレホンサポート事業	災害公営住宅等で単身高齢者等への見守り活動を推進するために、ボランティアによる電話訪問を実施する。	対象者数 276 人
ひまわり収集	自らごみをごみ集積所まで持ち出すことが困難な単身高齢者等に対し、戸別収集を行い、補助的に安否確認を行う。	対象者数 899 人

資料) 神戸市提供資料より作成

### 3. 神戸市見まもりシステムの特徴と課題

#### システムの特徴

神戸市は、大都市であるにもかかわらず、かなり早い段階から高齢者見まもりの必要性を認識してシステム構築へと取り組んできた。阪神・淡路大震災が転機となって、さらに充実した見まもりシステムの構築が行なわれている。とりわけ、その特徴となるのは、地域包括支援センターの早期の設置と、それをうまく活用して見まもりシステムの構築を進めている点である。センターに神戸市独自に見まもりを専門の任務とする「見守り推進員」を配置することで、地域でのきめ細かな対応と、センターに配置されている他の専門家との連携が計りやすい点が、システム上とりわけ大きな特徴である。このような基本システムの構成により、

- i. 中学校区程度の範囲で面的に全市をカバーした見まもり拠点を設置できる
- ii. センターに配置されている他の専門員とひとつのチームとして連携することでより適切な見まもりと支援の提供をはかることができる

といった点にシステムの特徴があるといえるだろう。

また、早くから地域住民のボランティア参加を勧めてきたことも、全市的に見守りシステムが構築されているひとつの重要な要因となっている。制度としてのシステムを設置しても、

それを実質的に機能させるためにはしっかりとした人的資源が欠かせない。その点で、早くから民生委員による訪問活動に加え、「友愛訪問グループ」を組織化させてきた神戸市は、その後の見まもりシステムの整備過程でうまくそれを位置づけ、民生委員や見守り推進員等が連携して見守り活動を展開できており、そうしたこれまでの蓄積が、都市部にもかかわらず見守りシステム構築がすすめられている大きな要因でもあろう。

#### 今後の課題

市担当者によれば、市が目指してきた見まもりシステムは、現在のシステムによってほぼ完成しており、それゆえ最大の課題は、システムの維持・継続性にある、ということである。神戸市のシステムの最大の特徴は公的な人員配置にあるが、それには人件費のコストがかかる。現在のシステムの財源は、阪神淡路大震災復興基金等によるため、現時点で平成 22 年度以降の財源確保が課題となっている。

これまでのシステム構築の過程で、神戸市では、コミュニティ形成を見まもり主体のひとつの重要な機能として設定してきた。神戸市のような都市部においては、住民間のつながりが希薄な地域も多く、そうした意識的なコミュニティ形成の必要性は大きいといっていよう。これまでのシステムにおける取り組みを通じてすすめられてきたコミュニティ形成が今後も継続して行なわれるかどうか、また新たなシステムを導入するにせよ、どのように見まもりを行なっていくかが、今後改めて問題となるだろう。

そうした課題ともつながるが、地域住民との連携をどのように図るかも大きな課題である。地域住民などの主体的な見まもり活動が軌道に乗れば、必ずしも専門員を配置する必要はないといえる。うまく地域の力を掘り起して、住民主体のシステムへと移行させていくことも必要とされている。とりわけ、神戸市ではすでに友愛訪問グループという住民のボランティア組織と民生委員が主要な役割を果たしており、住民の参加が比較的進んでいるといっていよい。それら加えて、各地域によって異なるさまざまな地域資源とどのように連携していくかも大きな課題だろう。

## 第2節 神戸市兵庫区「あんしんすこやかルームゆめの」

### 1. 高齢者自立支援ひろば

兵庫県は、高齢化が進みまた一人暮らし高齢者が多い震災復興住宅に対して、復興支援事業として「高齢者自立支援ひろば」事業に平成18年より取り組んでいる。「高齢者自立支援ひろば」は、震災復興住宅等の共有スペースや空き家を活用して拠点を設定し、常駐型の各種見守り活動を展開する点に特徴がある。兵庫県によれば、「高齢者自立支援ひろば」には次のような4つの機能が期待されている。

表3-2-1表 「高齢者自立支援ひろば」の機能

見守り機能	・ひろばを置く住宅の常駐型見守り、緊急時の対応 ・近隣の災害復興公営住宅等への巡回型見守り ・高齢者からの各種相談への対応
健康づくり機能	・ミニデイサービス、会食サービス、栄養指導教室等 ・趣味の講座などの生きがいづくり事業
コミュニティ支援機能	・入居者間、入居者と地域との交流事業 ・コミュニティづくりのサポート
支援者のプラットフォームの場	・高齢者や高齢者支援事業に係る情報交換の場 ・高齢者に向けた情報発信の場

出所) 兵庫県HP [http://web.pref.hyogo.jp/wd34/wd34\\_000000030.html#h04](http://web.pref.hyogo.jp/wd34/wd34_000000030.html#h04)

### 2. 神戸市の取り組み

高齢者自立支援ひろば事業は、各市に委託され、具体的な展開のあり方はそれぞれの市にゆだねられているが、神戸市においては「あんしんすこやかルーム」として、全市的な「あんしんすこやかセンター」の「ランチ」として位置づけ、従来の全市的なシステムとも連携しながら取り組まれている点に特徴がある。

神戸市全体では、平成19年度までに4ヶ所のルームが設置されている。ここでは、そのうちのひとつである兵庫区夢野住宅の「あんしんすこやかルーム」を事例に、見まもりシステムの具体的な展開と課題をみる。

### 3. 兵庫区夢野住宅「あんしんすこやかルーム」

#### 概要

神戸市兵庫区の夢野住宅（以下、「住宅」）は、平成18年2月19日から「あんしんすこやかルーム」（以下、「ルーム」）が設置されている。この拠点では、「住宅」の空室を借り上げて利用している点に特徴がある。運営は「兵庫在宅福祉センター」に委託され、2名の「見守り推進員」が配置されている。「見守り推進員」は週3日駐在し、その他の日には地域を巡回するなどして活動している。神戸市の「ルーム」は、「あんしんすこやかセンター」のランチであり、それゆえ「ルーム」が設置された住宅のみが見まもり対象になるわけではない。

つまり、空き家を活用するなどしてより地域に密着した見守り拠点を形成しつつ、周囲の地区全体についてひろく見まもりを行なっている。



写真：あんしんすこやかルームゆめの

### 主な活動内容

「ルーム」では週 3 日 10:00～16:00 まで「見守り推進員」1 名が交代で常駐し、安否確認、各種相談や事業を行なっている。前述のように「ルーム」の見守り対象範囲は、地区全体とひろく設定されているため、戸別訪問などの見まもりの主力は、民生委員や友愛訪問グループが担っており、それら住民と連携して、地域の情報を把握している。そのために 2 ヶ月から 3 ヶ月に 1 回、見守り連絡会が開催されている。

「ルーム」が設置されている棟に隣接して「地域福祉センター」があるため、健康講座、給食会、ふれあい喫茶などの各種事業はセンターを中心に行なわれている。それらの事業は、「ふれあいまちづくり協議会」や老人クラブによって積極的に展開されており、その点で、地域資源に比較的恵まれた地域にルームが設置されているとあってよい。それゆえ、「ルーム」独自の事業では、そうした地域の活動を邪魔することがないように、比較的小規模で集まれるものを中心に展開している。

### 「ルーム」設置の影響

現地調査は、平成 19 年 7 月に行なわれたが、その時点で拠点設置から 5 ヶ月程度が経過したところであり、このような短期間で十分な影響や効果を確認するのは難しい。ただし、開設からの間に「住宅」はもちろんのこと、周辺の地域住民の間でも「ルーム」の認知は確実にひろがってきている。開設からそれまで「見学会」の開催や全戸へのちらし配布を行うなどして「ルーム」の存在の周知を図るとともに、地域での各種事業へと参加して、連携を図ってきたことで、「ルーム」の存在は少しずつ知られるようになってきている。そして、「ルーム」へと直接足を運んでくる件数はまだ少ないが、「ルーム」の存在が知られることで、何かあったら身近に相談できる場所があるという「安心感」が高齢者の間に生まれてきているというのが少しずつ感じられるようになってきている。こうした具体的な数値としては現れづらいが、見まもりにおいて非常に重要な点で少しずつ効果が生じつつあるようである。

### 地域の課題

地域での課題のひとつに「住宅」と周辺地域との結びつきが弱い点にある。「住宅」では、棟ごとに別の自治会があり、また地域の自治会も別にあるため、それらの間での連携がなかなか難しい。また、地域福祉センターが隣接しているにもかかわらず、「住宅」からのセンターでの各種催しへの参加は少ないなど、「住宅」と地域との間にある種の溝がある。それゆえ、「見守り推進員」は、「住宅」と地域との結びつきを作り出すことを意識して、活動を行なっている。

## 見まもり拒否者への対応

地域で見守りを展開する際にひとつの大きな課題は、見まもりの拒絶者に対する対応である。戸別訪問を行なっても、まったく対応してもらえないことも多い。システムの存在の趣旨を理解した上で拒否される場合には、それ以上立ち入ることはできない。ただし、そうした拒否者が存在するというだけでも重要な情報であるし、たとえ玄関口で拒絶されても、それで「安否確認」ができる。また、周辺から状況をまさに「見まもる」だけでも、重要な情報が得られることもある。それゆえ、民生委員などと協力した継続的な配慮によって、情報を把握することが重要である。また、拒否している場合でも、体調を崩すなど、なんらかのSOSを発しているときに接触をもつチャンスが必ずできるため、そうした機会を逃さないように、継続的に配慮するとともに、民生委員や見守り推進員のある種の経験や技能が必要とされる。

## 4. システムの特徴と今後の課題

### システムの特徴

神戸市夢野住宅あんしんすこやかルームの特徴としては、①集合住宅の空き室を活用していること、②拠点を基盤に広く地域の見まもりを展開していること、③隣接する地域福祉センターと連携して事業等の展開をしていること、等があげられる。こうしたシステム構成を通じて、

- i. 住民がいつでも気軽に立ち寄れる場所を提供することで、安心感を高めることができる
- ii. 地域団体等の取り組みを生かした見まもりを展開できる

などが特質として指摘されうるだろう。

### 今後の課題

すでにみたように、神戸市では夫婦とも75歳以上の「老老世帯」についても台帳を作成し、見まもり対象を拡大している。さらには、同居世帯でも「昼間独居」など、見まもりの必要があるケースがあるが、何らかの見まもりの必要性を感じるケースについては、そうした形式にとらわれずに台帳に記載して把握する方向で動いている。たとえば障がい者など、高齢者以外の対象者に対しても現場では柔軟に対応するようにしている。ただし、直接的な援助など、高齢者への対応と障害者への対応は基本的に異なるため、すべてを同一のシステム内で対処するには困難があることも事実である。が、基本的には、各ケースにはそれぞれの専門の機関などに「つなぐ」ことで、対応を確実に引き継ぐことが最も重要である。

ただし、若い世代との同居で見まもりを拒否されるケースについては、対応が非常に困難である。様子がおかしいと感じても、高齢者自身への接触が拒まれてしまえば、仮に高齢者虐待があったとしてもほとんど情報を把握することはできない。こうしたケースへの介入が最も困難なケースであり、それにどう対応するかは課題として残されている。

また、既に見たように、「見守り推進員」を配置したシステムは、継続性の問題を抱えている。それも踏まえた今後のシステムの展開としては、少しずつ地域住民による自主的な活動をひろげていくこと、があげられる。既に「ルーム」の運営に関しても、「見守り推進員」が常駐しているのは週3日であることから、それ以外の日などに自治会などの地域主体が運営を引き受けたいなどの自主的な提案の声もではじめている。そうした地域との連携を深めな

がら、最終的には地域に任せることができるようにすることが重要な方向性である。

### 第3節 宝塚市高齢者自立支援ひろば

#### 1. 全市的な状況

宝塚市では、社会福祉協議会を中心として、住民主体の地域福祉活動の展開に力を入れてきた。社協は、行政と地域をつなぐ「中間支援組織」として位置づけられており、市内コミュニティ7ブロックにそれぞれ「社会福祉協議会地区センター」を設置し、地域福祉活動を支援や福祉に関する相談・情報提供の場として活用している。

また、宝塚市では、小学校区を単位とした「まちづくり協議会」を全市的に展開している。まちづくり協議会は校区の自治会の連合体として組織され、総務部、事業部、広報部、防犯部、福祉部、子供会などの各部会があり、各種事業が「まち協」を中心に展開されている。

また「まち協」福祉部を基盤として、自治会、民生委員、補導員、PTA、老人クラブといった地域諸団体による「ネットワーク会議」が定期的開催され、団体間の情報交換や意見集約の場となっている。

戸別訪問等の見まもりを展開するのは、基本的に民生委員であり、むしろ地域コミュニティの活性化を通じてインフォーマルな見まもり機能を強化する方向ですすめられている。

#### 2. 福井鉄筋住宅「高齢者自立支援ひろば」の状況

##### ひろばの概要

宝塚市社協は、平成18年12月1日より福井鉄筋住宅（以下、「住宅」）に「高齢者自立支援ひろば」を設置している。「住宅」は、いわゆる住宅地に立地し、住戸数30、入居者44人中29人が高齢者であり、高齢化率65.7%と「住宅」だけでいえば既にいわゆる「限界集落」である。また、建物はいわゆる「コレクティブハウジング」の形態をとっており、各フロアに共有スペースが有るほか、1階にはひろいフリースペースを有している。

ひろばには2名のSCSが配置され可能な限り常駐して対応している。

##### 見守り活動の内容

ひろばの設置住宅は小規模なコレクティブハウジングという形態であるため、対象住宅内については住民と密接なコミュニケーションを取りながら見まもりに当たることが可能となっている。つまり、シルバーハウジングのLSAに近い形での活動が展開されているということである。

それ以外にも、拠点を活用したいくつかの取り組みが行なわれているが、「住宅」の住民はもちろんのこと、それらの事業は周辺地域住民も含めた広い地区を対象として展開されている。まず、「住宅」の共用スペースを活用して、月に1回「ふれあいサロン喫茶ほんわか」が開催されている。喫茶の運営は基本的に地域住民のボランティアによって担われている。

また拠点として活用している1室を利用して相談事業として「なごみの場」を展開している。開催は毎週火曜日および第1、第3、第5金曜日の午後13:30~15:30で、住宅の他、ひろく地域住民からの相談を受け付けている。相談担当者は、「まち協」福祉部員および民生委員によるボランティアと、社協からケアマネージャー、看護師、保健師、ヘルパーなどの資格をもった専門職の両者がそれぞれ関わるようになっており、相談内容によって、地域と専門機関等の両側面から相談に対応できる体制をとっている。とりわけ、まち協福祉部が関わることによって、地域での課題はまち協をつうじて住民で共有して対応を検討することが

できる。

また月に1回「まちの保健室」が設置され、看護師による健康相談も行われている。

それ以外にも、スペースを利用した映画会や食事会の開催など、地域に開かれた多様な取り組みが、住民ボランティアを主体に展開されている。

こうした活動が展開できる背景には、先に述べた「まちづくり協議会」福祉部の存在がある。地域はまだ比較的地域のつながりが残る点で、地域資源に恵まれた地区であり、意識の高い多くの住民によってボランティア活動が積極的に展開されている。

### 3. システムの特徴と今後の課題

#### システムの特徴

宝塚市のひろばは、①小規模のコレクティブハウジングに設置されていること、②専用の共用スペースを有して展開していること、③地域住民ボランティアによって積極的に活動が担われていること、などが特徴として挙げられる。これらを通じて、

- i. 対象者との密接なコミュニケーションをとりながらの見まもりが展開できる
- ii. 地域住民の自主的な活動と連携した見まもり体制が構築できる

などの特質が指摘されるだろう。

#### 今後の課題

「ひろば」の設置からまだそれほど時間が経っていないため、まずは活動の継続と活性化を図っていくことが求められている。ただし、「住宅」に関連しては、居住者の多くが高齢者であり、しかも要介護者も多いため、災害時などの非難にも大きな困難が生じる可能性が消防署からも指摘されており、そうした事態も含めた支援体制を考えていかなければならない。

また、「ひろば」設置を契機に「住宅」の共有スペースを活用した事業を展開し、地域住民にも開放することで、「住宅」と地域との交流もできるようになってきたが、そもそもそうしたスペースの設置目的とされていたような日常的な活用が、電気代等を理由に利用するのが困難な状況にある。本来は、住民の自然な交流が生まれるスペースとして活用されるべきであり、いかにして有効活用するかが求められている。

より実質的な支援を行うに際しては、住民の自主的な活動を支援するような柔軟な行政の対応が求められている。たとえば、「住宅」はシルバーハウジングも想定して LSA 用のスペースが設置されているが、SCS による利用は許可されず、デッドスペースとなっていたり、「まち協」の拠点として空き教室利用についても許可がなかなかおかないなど、実際の活動展開に柔軟に対応した支援が必要とされている。

## 第4節 三田市高齢者自立支援ひろば

### 1. 全市的な状況

三田市では、介護保険制度改正以前から市内6箇所に「高齢者支援センター」を設置し、ケア体制を構築してきた。高齢者支援センターには、「保健職」1名と社会福祉士などの「ソーシャルワーカー」1名の2名を配置している、これとは別に社会福祉協議会に委託して「地域福祉支援員」1名を市独自に配置している。それぞれの拠点での各種相談や対応のほか、コミュニティづくりを中心に活動を展開してきた。

三田市の特徴のひとつに、市街地やニュータウンなどの都市部と農村部の両者を抱えている点があるが、見まもり活動の展開についてはいずれも難しい課題を抱えている。とりわけ、個人情報についての反応は地域により違いは無い。農村部も若い層は昼間は都市部へ働きに出ており、状況は都市部と変わりがなく、民生委員等の活動もしづらい状況が生じてきているという。

見まもり施策としては、福祉電話や緊急通報システムの設置のほか、「高齢者ふれあいサロン運営事業」として各地でのサロン開催を推進している。ふれあいサロンの中には、古民家などを専用拠点として地域ボランティア主体でいわゆる「宅老所」のような事業として展開しているケースも見られるそうである。

### 2. 武庫が丘西高層住宅「高齢者自立支援ひろば」の状況

#### 概要

三田市武庫が丘西高層住宅（3棟305戸）は、新興住宅地である「フラワータウン」に位置している。平成14年よりSCSが配置され、見まもりや自治会を中心としたコミュニティ活動の支援に重点を置いて活動をしてきた。それを基礎にして、平成18年からは県内2番目の「高齢者自立支援ひろば」（以下、「ひろば」）として拠点が設置された。「ひろば」は「住宅」に隣接する「フラワー高齢者支援センター」に設置されており、そこを拠点にして活動を行なうとともに、「住宅」には専用の集会所があり、さまざまな事業はそこを拠点に展開されている。また、「住宅」には隣接していない南が丘住宅（25戸）も、見まもり対象としてカバーしている。「ひろば」のSCSはこれから集合住宅を活動対象としており、周辺地域などは「地域福祉支援員」などの担当として役割分担されている。



写真：三田市高齢者自立支援ひろば

#### 主な活動内容

三田市「ひろば」の活動の中心は、地域住民自身による見まもり体制の構築にあり、日常的な見まもり活動においても、住民による見まもり体制の支援を中心に活動を展開してきた。「ひろば」設置以前から、地域におけるコ

コミュニティ形成の重要性を意識してSCSが活動を展開してきており、設置後も同じSCSが残り、継続した活動を展開してきた。

地域における見まもりの主体は、自治会、老人クラブ、そして民生委員などで、SCSは、これらの地域主体に対して見守りの重要性を啓発するなど、地域でのシステム構築に取り組んできた。そうした取り組みは、復興住宅自治会における「見守りネットワーク会議」の設置、さらに平成17年度からの「福祉委員会」の設置などにつながり、住民による見まもり体制の整備・維持がすすめられてきた。

そうした見まもり活動の実施の基礎として、「見守り台帳」の作成にも取り組んできた。「見守り台帳」には、生年月日、氏名などのほか、かかりつけ医や親族等の緊急連絡先、住宅内の友人、介護保険利用状況など、詳細な個人情報が記載されている。提出は強制ではなく、本人の意志により同意の上で提出している。個人情報保護意識が高まるにつれて、こうした個人情報の収集は困難になってくるが、「見守り台帳」づくりは、「ひろば」設置以前から取り組んでくるなかで、SCSの存在が住民に認知され、信頼関係が醸成されるにしたがって、一人暮らし高齢者などから率先して提出するケースも多くなってきている。

また、見まもりの重要な活動として、毎月1回の集会所におけるふれあいサロン「喫茶フラワー」の開催があげられる。サロンの運営については、ボランティアが中心となっているが、自主的な運営の支援として社会福祉協議会主催の「喫茶ボランティア講座」が開かれ、それを受講したボランティアが実際に携わっている。

この喫茶フラワーのボランティアを主体としてさらに活動がひろがり、ボランティア主催のバス旅行も実施された。これには車椅子などの高齢者も含めて多数の高齢者が参加でき、住民主体の活動として成功を収めた。こうした旅行は老人クラブでも実施されているが、車椅子利用者などが参加を遠慮していたことがわかったため、老人クラブと協力して「介助技術講習会」の開催へとつながった。

また「ひろば」は、住宅に隣接するとともに駅前でもある「フラワータウン市民センター」に設置されており、「ひろば」のほかに、行政サービスコーナーが設置されており、また郵便局も隣接するなど、立地がよく、住民が気軽に立ち寄れることができるため、地域に根づいて住民に活用されている。

### システムの断絶

以上のように、「ひろば」設置以前からの活動の継続もあって、自治会や地域住民と連携した見まもりシステムの構築が進められてきたが、しかし、自治会役員の改選を機に、事態が大きく変わってしまう。比較的若い世代のより若い住民が役員になると、「見守りネットワーク会議」、「福祉委員会」など、自治会を主体にした見まもり活動を展開する余裕は無いという意見が強くなり、それまでの活動は基本的に白紙に戻ってしまったのである。自治会自体は、活動そのものを否定はしないが、自治会役員が主体となつての活動は拒否しており、結局、それ以後の「福祉委員会」活動や「見守りネットワーク会議」は聞き取り時点まで開催できていなかった。

「住宅」には高齢者ばかりではなく比較的若い住民も入ってきていることや、地縁・血縁にそもそも乏しいことなど、新興住宅地の弱い面があらわになったといえる。

### システムの再構築へ向けて

「ひろば」のSCSは、一部の意識の高い住民に頼った活動であったことや、見まもりの意義についての一般住民の理解が進んでいなかったこと、高齢者のヨコのつながりはできたが、タテのつながりができていなかったことなどを反省点として捉え、それらの反省に立って住民との関係の再構築に取り組もうとしている。まずは高齢者に対する「高齢者自立支援ひろばスタッフかわら版」配布し、再度個別に接触を行なうとともに、「いきいきアンケート調査」を実施して再度情報収集に力をいれている。また、高齢者だけでなく多世代の交流促進を進めながら、住民主体での見まもりシステムの構築に取り組んでいる。

### 3. システムの特徴と今後の課題

#### システムの特徴

三田市の高齢者自立支援ひろばの特徴は、①復興公営住宅に至近の「高齢者支援センター」を活用していること、②住宅に専用の集会所があること、③拠点が街中の便利な場所に立地していること、などが挙げられる。こうしたシステム構成によって

- i. 住民が気軽に立ち寄ってさまざまな相談をしやすく、地域に根付くことができる
- ii. センターの他の専門員と連携してより適切な支援の提供に結びつけられる
- iii. 専用の集会所を活用して住民主体の活動が展開しやすい

ことなどがその特質としてあげられよう。

#### 今後の課題

三田市においても、システムの継続という点で大きな課題が明らかになった。地域住民主体のシステムを構築するに当たっては、意識の高い住民のリーダーを中心にして取り組まざるを得ないが、しかし一部のリーダーに頼ったままでは、中長期的なシステムの維持は難しいという点である。これは、三田市に限らず、多くの地域でも共通の事情であろう。それに対しては、公的に人材を配置していくことが当面は考えられるが、それも財政面で持続性に問題がある。まして、他地域の集合住宅にまでひろげるとすれば、いずれにせよ、地域住民の力を活用する以外に方法は無い。持続可能な形でシステムを構築するには、一部のリーダーのみに頼らず、より広くシステムの意義に対する理解とできるだけ幅広い住民の協力を進めることが不可欠である。そのためには、例えばボランティアポイント制や地域通貨など、活動に明確な誘引を与えるような仕組みが必要とされるかもしれない。

また、見まもり活動をいかに評価するかも課題である。これからいっそう見まもりの必要性は高くなることは間違いないだろうが、それを具体的にどのように評価するかについては、明確な指標などが存在しないため、住民の理解を進める点で一定の限界があるといえるだろう。それは「ひろば」の活動自体にも当てはまり、コミュニティ形成といった具体的数値で表すことができない取り組みについて、数年単位の短期間では成果の評価は難しい。こうした点を踏まえた上で、今後の活動展開を考える必要がある。

活動が継続するには、タテのつながりがやはり重要である。特に、高齢者の中でも前期高齢者と後期高齢者とでは世代間の違いがあり、また50代などの次期高齢世代と高齢世代との交流はほとんど進んでいない。特に、武庫が丘住宅では50代の住民が比較的多く、被災者などには一人暮らしも多い。しかし、そうした住民は高齢者向けに展開されてきた各種事業への参加はやはり難しい。そうした世代との交流をどのように展開していくか、また団塊世代

等の比較的若い高齢者にどのように活躍してもらうかも大きな課題である。

## 第5節 芦屋市「地域発信型ネットワーク」

### 1. システムの概要

芦屋市では、平成12年の介護保険制度導入をひとつのきっかけとして、見まもりシステムの構築に取り組んできた。それ以降、地域住民の力を活用したシステム構築へ向けて、全市的なシステムの整備に力を入れてきた。平成16年頃から大きな課題となってきた高齢者虐待への対応も契機となり、現在のシステム構築へとつながっている。平成17年度からは「高齢者がいつまでも安心して暮らせるまちをめざす」を全体目標に設定し、さらなるシステムの改革へと取り組んでいるところである。

芦屋市は、小学校区が5つ、3つの中学校区が3つあるが、平成18年からはこの中学校区を日常生活圏域に定めている。5つの小学校区単位に「高齢者支援センター」が設置され、中学校区には「地域包括支援センター」が設置されており、それらが中核となって芦屋市の見まもりシステムが形成されている。

ここでは、芦屋市固有の取り組みである「地域発信型ネットワーク」に焦点を当てて見ていく。

### 2. システムの展開

#### システムの構成

芦屋市のシステムは、住民および実務者が多層的に関わるネットワーク構成を取っている。まず小学校区単位に「小地域ブロック連絡会」が設置されている。これには、小学校区住民や各市福祉諸活動関係者レベルが参加し、自治会、老人クラブ、民生委員、福祉推進委員および小学校区の住民など、福祉関係者を中心として開催されるが、そこで中心的な役割を果たすのは「高齢者支援センター」である。連絡会では、直接、地域のさまざまな課題が挙がってくるが、それはさらに中学校区レベルの「ミニ地域ケア会議」へと上げられる。「ミニ地域ケア会議」は、「小地域ブロック連絡会」の代表者が参加する「ネットワーク部会」と、専門機関の代表が参加する「ケアマネジメント部会」の2つの部会から構成される。「ネットワーク部会」では、中学校区の生活圏域で課題を集約し、中学校区でネットワークを作って全体的な解決に取り組むことが主な役割である。一方、「マネジメント部会」は、専門機関が個別ケースの支援について検討をしながら課題の一般化を図るとともに、ネットワーク部会と連携して課題に取り組む。これらにおいては、地域包括支援センターが中心となり、具体的な支援提供も行っている。

この「ミニ地域ケア会議」での課題が、さらに「地域ケアシステム検討委員会」へと上げられる。「検討委員会」は、高齢者関連の実務者レベルで組織をされるもので、地域包括支援センターおよび高齢者支援センターの職員、行政、社協等をメンバーに構成され、月に1回程度開催される。そこでは、地域での課題を全市レベルとして共有化することと、個別の事例についての検証に加えて、「小地域ブロック連絡会」や「ミニ地域ケア会議」の活性化・開催支援なども重要な役割として位置づけられている。

こうした実務者レベルの全市的な検討を経て、さらに「地域包括支援センター運営協議会」、「地域ケアシステム会議」、「高齢者権利擁護委員会」の三つが設定されている。これらにおいては、専門家・各機関等も含めて構成される全市的な範囲での会議となる。「地域ケアシス

テム会議」は全市的な会議であり、これには行政をはじめ、保健所、民生委員、社協および専門機関などすべての代表が含まれる。「地域包括運営協議会」は、地域包括の課題、取り組みへの支援について協議する場であり、行政や各種専門機関などの他、有識者や住民などから構成される。「高齢者権利擁護委員会」は高齢者虐待事例を取り扱い、行政や福祉関係の他、法律関係者も加わって対応を協議する場となっている。

戸別訪問等の直接的見まもりは、民生委員と社会福祉協議会の福祉推進委員が中心となって担っている。民生委員ひとりに対して2名程度の福祉推進委員がおり、それらが協力して行っているが、見まもりの情報はそれらに加えて、インフォーマルな住民の中からや、配食サービスなどの他の芦屋市の見まもり関連サービスを通じて得られた情報も、見まもりにおいて重要な役割を果たしている。

### システムの影響

芦屋市では、高齢者等に関連して問題が生じた場合、市民は市役所へと直接相談を行おうとする傾向があり、それにより結局行政が課題を抱えることになるとともに、役所を迂回する点で、迅速で効率的な支援を行うという意味でも、問題があった。しかし、ネットワークの構築を通じて、民生委員や福祉推進委員をはじめ、何らかの課題が生じた場合に、市役所を経由せずに、直接、高齢者支援センターや地域包括支援センターへと相談する割合が増えてきており、より身近なレベルで問題解決を図ることが可能となる仕組みが少しずつ生まれてきている。こうした住民自身の意識の変化は、中長期的に見て大きな成果につながる可能性もあり、重要な影響である。

## 3. システムの特徴と今後の課題

### システムの特徴

芦屋市のシステムの特徴としては、①地域での情報を収集し分析するシステムの構築、②主として地域住民で構成される会議と専門家によって構成される会議の2層（あるいは多層）のネットワーク構成、③地域包括支援センター等を中心とした構成、などが上げられよう。こうしたシステム構成を通じて、

- i. 各段階を経て課題の集約と共有化をはかることが出来る
- ii. 住民と専門機関とが協力した支援体制を構築することが出来る

といった点にその特質があるといえるだろう。

### 今後の課題

芦屋市の計画では、ネットワークの形成はまだ完了しておらず、今後さらに充実化を図る予定である。まず、ネットワークでの見まもり対象を障がい者へと拡大するために、新たな会議等を設けることが計画されている。従来のシステムは、高齢者を主な対象としたものであり、関わる専門家も基本的に高齢者関連が中心だった。そこで、既存の地域住民を中心にしたネットワークにプラスして、障がい者関係の実務者による「地域ケアシステム連絡会（仮）」、「自立支援協議会（仮）」等を新たに設ける予定である。さらには、全体を包括する全市域代表者レベルの「地域福祉推進協議会」を組織して、高齢者のみならず、障がい者、さらには児童をも含んだシステムを構築することを最終的には目指している。これらは早ければ20年度には組織する予定ですでに動いている。

こうしたシステムの構築に加えて、それらを活用してより見まもり機能を高めることも課題である。芦屋市では平成 19 年度には「支援の入り口の拡大」（地域ニーズの発見）、「解決の出口づくり」（要援護高齢者の支援体制強化）、「地域ネットワークの促進」の三つを柱に課題設定して、それぞれの目標に向けた取り組みを進めようとしている。

こうした中でとりわけ重要なのは、地域住民の力を一層活用する体制を進めることである。特に、芦屋市では住民によるボランティア活動などがまだそれほど活発でないという。地域住民の自主的な活動を広げ、それらをネットワークと連動させてうまくシステムを機能させることがもとめられているとともに、ネットワークの構築を通じて市民の意識改革と活動の活性化をすすめることも重要な課題である。例えば、小地域ブロック連絡会などのレベルで、見守り関連の事業を展開していくことも重要な方向性であろう。

## 第6節 姫路市社会福祉協議会「ふれあいネットワーク」

### 1. システムの概要

姫路市社会福祉協議会は、独自の高齢者見まもりシステムとして「ふれあいネットワーク」事業に取り組んでいる。姫路市社会区福祉協議会では、およそ小学校区を単位として「社協支部」があり、それぞれの地域で社協活動への取り組みが行われている。

なお、姫路市は平成18年の合併により家島町、夢前町、香寺町、安富町が編入され、それを機に社会福祉協議会も統合されたため、それまでの57支部から71支部へと拡大した。新たに合併した14地区についても、順次、社協支部活動への協力をすすめているところであり、平成19年9月時点で7地区はすでに事業への取り組みが始まっているようである。

支部社協を基盤にした活動としては、高齢者を対象にした給食会「ふれあい食事サービス事業」、就学前児童と子育て中の親子を対象にした「子育て支援事業」となると、見まもりシステムである「ふれあいネットワーク事業」が展開されている。またこれらの基本事業以外にも、「社協支部選択事業」として、地域により多様な事業への取り組みが行われている。

「ふれあいネットワーク」は、各支部単位で組織され、活動に対して年間一律50,000円の活動資金が助成される。助成金に対しては事業計画を作成し、決算報告が義務づけられているが、計画内容については各支部の判断で自由に決定できる。

### 2. システムの展開

#### システムの構成

システムを組織するにあたっては、各支部に「ふれあいネットワーク責任者」が1名おかれており、支部における見まもりを統括している。見まもり活動は、自治会、婦人会、民生委員・児童委員、老人クラブ、ボランティアグループなど、地域のさまざまな組織によって取り組まれているが、各支部で主として活動する団体等は異なっている。なお、民生委員の場合、民生委員としての活動はシステムでの活動とは基本的には別個の活動とみなされる。それらの活動主体は、「ふれあいネットワーク事業協力者名簿」に登録され、支部および市社協によって把握されている。協力者は、見まもり活動を行った際には「ふれあいネットワーク報告書」に記入して、ネットワーク責任者に毎月提出し、そして責任者はそれをとりまとめて市社協へと報告する。また、状況の変化が見られたり、地域で具体的な対応をとった場合などは、「生活状況変化報告カード」に記入し、随時情報を責任者等へと流す。このように見まもりを通じて得た情報は、支部単位で把握され、緊急を要する場合は市社協へと直接連絡し対応することになっている。

具体的な活動方法としては、戸別訪問や電話での安否確認、地域での声かけなどにより行われる。それらの見まもりは日常的にも行われるが、市社協は情報パンフレット「ふれあい通信」を月に1回発行しており、見まもり対象者へのその配布を重要な活動と位置づけ、その配布を機会に見まもりを行う仕組みがとられている。

見まもり対象者は、65歳以上の一人ぐらし高齢者やねたきり高齢者を基本としているが、それ以外でも、見まもりの必要性があると各地域で判断されるケースは、見まもりの対象とすることができる。対象者については、各支部で「ふれあいネットワーク事業対象者名簿」を作成し、把握している。また、対象者の要援護状態が悪化し、介護保険サービスを利用す

るようになって、引き続き見まもり活動が続けるように各支部には依頼している。

### その他の見まもり関連活動

すでに見たように姫路市社会福祉協議会では、「ふれあいネットワーク事業」の他にもいくつかの事業を各支部単位で展開しているが、特に見まもりシステムの一部として「ふれあい食事サービス」に力を入れている。「ふれあい食事サービス」では、一人暮らし高齢者などを対象にして、おおむね週 1 回程度、昼食を配食するか、一堂に会して会食を行っている。これを通じて、高齢者の食生活の改善を図ることに加えて、孤独感の除去や生きがいの高揚などが活動の目的として掲げられている。事業は、食事内容について栄養士の意見を入れる他は、ボランティアによって担われており、賄材料費や光熱水費、施設の借上料、消耗品費、配送の場合の運搬費、献立作成の栄養士へ報償費など、活動経費について細かく規定され、助成金が支給されている。事業の運営に当たっては、ふれあいネットワークと同様、対象高齢者の名簿と協力ボランティアの名簿を作成するとともに、実施状況について「実績報告書」ならびに「事業実績内訳」と収支決算書の提出が義務づけられる。

以上に加えて、「支部社協選択事業」における活動においても、見まもりに関連する取り組みが行われている。「支部社協選択事業」では、いくつかのメニューの中から各支部が選択して取り組む事業であり、メニュー毎に助成金額が設定され、支給されている。さまざまな事業の中でも高齢者見まもりに関連するものに「世代間交流事業」と「高齢者の集い事業」がある。「世代間交流事業」では、一人暮らし高齢者と児童・生徒などとの交流会や演芸会を開催して世代間のふれあいを高めて、生きがいの高揚をはかるものであり、活動に対して 1 回 20,000 円が助成される（ふれあい食事サービスと同時開催の場合は 10,000 円）。「高齢者の集い」は、一人暮らし高齢者や施設入所者など、高齢者同士の交流会や演芸会、茶話会等を開催し、孤独感の解消や生きがいの高揚を図るものであり、活動に対して 1 回 10,000 円が助成される（ふれあい食事サービスと同時開催で 30 分以上実施した場合 5,000 円）。その他にも「相談事業」や「研修事業」など、見まもり機能を有する事業が展開されるとともに、「その他の事業」として、メニュー以外にも支部活動の向上に資する事業に対する助成も認められている。ただし、これらの選択事業の助成は、1 支部あたり年間 70,000 円が上限であり、また実費が助成額を下回る場合差額は返金されることになっている。

## 3. システムの特徴と今後の課題

### システムの特徴

姫路市社協「ふれあいネットワーク」の特徴としては、①社協支部組織を活用していること、②多様な事業展開に対してひろく助成して活動を支援していること、等が挙げられる。これらのシステム構成をつうじて

- i. 市内全域にわたって広く見まもりのネットワークを構築できる
- ii. 支部社協を通じて活動資金が比較的確保しやすい
- iii. 地域住民による自主的で自由な活動を展開できる

ことなどがその特質として指摘されうるだろう。これらは、地域に根付いた社協組織の存在という地域の特性を背景にしており、そうした地域の重要な資源がある点は非常に恵まれているといつてよいだろう。

## 今後の課題

「ふれあいネットワーク」では、多様な地域組織等が活動主体となっているが、地域により積極的に見まもりに取り組んでいる主体は異なっている。そのため、地域によっては、ネットワークによって行われる見まもりと、地域の他の主体が行っているみまもりが別個に行われているところもある。そのように多様な見まもり活動が重層的に行われることは、見まもりの頻度が上がる意味では好ましい面もあるが、だが他方それは、組織間のヨコの連携を欠いているということも意味している。見まもりの情報を共有してより実効的に見まもり活動を行う意味でも、さまざま名組織間の連携をもっとうまく図ることが求められる。また、「ふれあいネットワーク」では、各支部で積極的な組織が中心に事業を担っているが、協力者がそれぞれで動く形が中心になっているため、個々の見まもりについての判断も場合によってはボランティアの裁量で決まってしまうこともある。そのために、姫路市社会福祉協議会では、各支部の地域で協議の場をもうけることを目指しているところであり、このように、各支部内、さらには支部間での連携強化がひとつの課題となっている。

「ふれあいネットワーク」事業は、まさに「見まもり」をその主な役割としているが、しかし実際に見まもる過程では、安否確認を超えて、簡単な家事援助などの介護保険では対応できない支援を求められることも多い。従来の活動の範囲では、見まもりの協力者に対して直接的な援助まで求めることは出来ず、基本的に情報収集に活動は限定されていた。そこで、姫路市社協は、そうした実際の現場のニーズにも応えられるようにするために、「ボランティア講座」を始めており、より多様な支援を可能にする体制の構築を進めることを大きな目標としている。また、そうした支援についての相談窓口が多様にあるため、実際に必要になった際に、どこに相談して良いかわからないという状況も生じているため、そうした情報について正しく伝えることが出来る「福祉情報スポークスマン」の育成にも取り組み始めている。このように、人材育成を図りながら地域のニーズにあった見まもり体制の構築を進めることが求められる。

姫路市社協の「ふれあいネットワーク」でも、大きな問題として持ち上がっているのが、見まもり拒否者の存在である。見まもり対象者の側が「見まもるは必要ない」と言えば、積極的な訪問などをすることはできなくなる。そうした場合には、無理に声を掛けるのではなく、さりげなく様子をうかがう程度で良いとしているそうである。見まもり拒否者への対応は、いずれのシステムにおいても課題であるが、それへの対応には経験やノウハウも必要とされるため、「ふれあいネットワーク」のように地域住民のボランティアによって担われる場合、専門家との連携や研修などもまた必要となるだろう。その点は、先の課題とも関連しており、現在の取り組みをさらに進めていくことが重要だろう。

## 第7節 高砂市社会福祉協議会「見守りネットワーク」

### 1. システムの概要

高砂市では、社会福祉協議会が中心となって「見守りネットワーク」の形成を進めてきた。平成元年から福祉委員制度が設置されるとともに、平成4年には単位自治会ごとに「小地域福祉部会」が組織され、民生委員と福祉委員を中心として見まもり活動を展開する基盤が構築された。さらに平成5年からは7年にかけて、町（校区）単位で「町（校区）福祉推進委員会」が組織され、これらの地域組織を中心とした活動の展開をすすめてきた。そのために平成7年からは活動に対する助成を開始し、財源面での支援強化も図っている。

介護保険が導入された平成12年からは、「ふれあいいきいきサロン」の開催を推進し、要介護認定者以外の高齢者等の健康づくりや閉じこもり防止の受け皿として全市的に取り組んでいる。

### 2. システムの展開

#### システムの構成

高砂市のシステムの核となるのは、福祉委員制度である。福祉委員は、自治会長の推薦により50世帯に1人、任期3年で選出される。福祉委員は、福祉のまつづくりの推進役として、小地域福祉部会の地域を範囲に活動に取り組む。その役割のひとつとして「地域で援護が必要な方の見守り役」が掲げられているとおり、地域での見まもりが主な活動にとりいれられている。福祉委員に加えて、200世帯に一人程度置かれている民生委員がおり、両者が主な見まもり主体として、相互に協力して見まもり活動を展開している。

#### 見まもりの対象

見まもりの対象については、毎年実施される「要援護者実態調査」によって把握しているが、一人暮らし高齢者や寝たきり・認知症など的高齢者のほか、障害者やその他を含めて幅広く対象としており、特に明確な基準を設定せず、調査の過程で見まもりが必要と思われるケースはできるだけ対象に含めるようにしている。それゆえ、独居以外の高齢者のみ世帯や、昼間独居に加えて、父子家庭、精神疾患を抱える患者など、把握できる範囲で対応するようにしている。

台帳には、対象者の個人情報のほか、家族の状況や緊急連絡先、かかりつけ医療機関と、本人や家族の支援希望についても聞き取り調査の結果を記入して、支援のための基礎情報として活用している。また、台帳作成後には、病院への入院や施設入所、また逆に在宅への復帰等、移動が頻繁にあるため、福祉委員等からの移動状況を、「移動連絡カード」によりできるだけ把握できるようにしている。

#### 見まもり活動の具体的展開

見まもり活動は、基本的に週に2,3回程度行なうこととしているが、戸別訪問だけではなく、対象者と福祉委員等との間で合図を決め（起きたら外灯を消す、牛乳や新聞の受け取りなど）、それにより安否確認をしたり、スーパーなどまちで見かけた際に様子を把握するなど、さりげない見守りを心がけ、活動者・対象者ともに負担をかけすぎないように工夫している。

見まもりを通じて異常を感じた場合には、社協に連絡し、社協から台帳等で把握している家族等の連絡先に通報し、基本的にはその連作先の家族等が安否を確認することになっている。連絡先の家族が遠方に居住しているなどで確認できない場合には、自治会、民生委員、社協などが立

ち会った上で確認をすることになっている。

### 見まもり関連事業の展開

こうした直接的な見まもり活動に加えて、既に見たように「小地域福祉部会」「町（校区）福祉推進委員会」を組織し、活動者間での情報交換と連携がすすめられている。「町（校区）福祉推進委員会」は、民生委員、福祉委員の他、自治会、婦人会、老人クラブといった他の地域組織が参加し、町単位での活動の方向性を決定するほか、「基礎メニュー事業」と「選択・重点メニュー事業」からなる各種の事業を展開する。事業に対してはそれぞれについて各種の助成基準に従って社協からの活動資金の支援が行われている。

第 3-7-1 表 活動メニュー

#### 基礎メニュー事業

活動内容	(1) 役員会の運営、総会の開催 (2) 小地域福祉部会活動の推進 (3) 要援護者台帳、異動連絡カードによる調査・見守り活動 (4) 高齢者等の会食会、つどい等の開催
活動資金	①運営補助金、②活動助成費、③見守り活動助成費で実施

#### 重点・選択メニュー事業

活動内容	(1) 住民の福祉意識啓発や情報提供を目的とした福祉講演会や研修会の開催 (2) 住民の福祉意識や要望をキャッチするための住民福祉意識調査の実施 (3) 住民への福祉情報提供や福祉意識啓発を目的とした広報誌の発行 (4) 世代間交流や地域内での町民運動会等ふれあいを目的とした事業の開催 (5) 福祉コミュニティづくりにむけての住民福祉懇談会の開催 (6) 地域ボランティアの養成に関する事業 (7) 寝たきり者をかかえる家族等の当事者組織と協働して行う事業 (8) 福祉委員等の研修の一環として実施する福祉施設見学会や福祉講演会等
活動資金	①運営補助金、②活動助成費、③見守り活動助成費および④選択・重点メニュー事業助成費で実施

第 3-7-2 表 町（校区）福祉推進委員会に対する補助金・助成金

#### 町（校区）福祉推進委員会に対する補助金・助成金

① 運営補助金	社協普通会費加入人口数÷50×1000
② 活動助成費	各町（校区）の社協普通会費徴収額×40%
③ 見守り活動助成費	20000+前年度末 65 歳以上一人暮らし高齢者数×1500
④ 選択・重点メニュー事業助成費 (要申請)	上限 7 万円、ただし必要経費の1/2で 1 事業につき上限 5 万円
⑤ 地域拠点づくり推進事業助成費 (要申請)	事務局開設準備費として初年度のみ上限 5 万円 事務局運営補助費として年間 6 万円

「小地域福祉部会」では、先の見まもり主体が中心メンバーとなり、上記の各種事業の実際の運営主体となって活動する。特に「ふれあいいきいきサロン」といった見まもり関連事業を行う主体にもなる。事業を開催するに当たっては、上記の町（校区）福祉推進委員会からの助成や自治会からの補助があるが、それ以外にも小地域福祉部会に対して社協からの助成制度がある。助成には、①小地域福祉部会活動推進事業助成費と②ふれあいいきいきサロン推進事業助成費があ

る。①小地域福祉部会推進活動事業助成費については、町（校区）福祉推進委員会の推薦をうけ選定された指定部会に限定して助成される。②ふれあいいきいきサロン推進事業助成費は、ふれあいいきいきサロンを開催する部会に対して3万円が助成される。

こうした各地域の活動をより充実したものにするために、高砂市社協は『小地域福祉活動ステップアップ集高砂版「ふ・く・しのまちづくりハンドブック」』を作成し、各地域での活動をマニュアル化するとともに、各種事業の具体例を盛り込んで多様な活動が展開できるように活用している。

### 3. システムの特徴と今後の課題

#### システムの特徴

高砂市社協「見守りネットワーク」の特徴は、①社協の小地域福祉活動の一環として自治会単位で全市的に組織されていること、②福祉委員などの住民主体の活動が展開されていること、③社協会費をもとにした社協からの活動助成金により多様な事業が展開されていること、などが挙げられる。こうしたシステムの構成を通じて、

- i. 市内全域にわたって広く見まもりのネットワークを構築できる
  - ii. 社協を通じて活動資金が比較的確保しやすい
  - iii. 地域住民による自主的な活動を展開できる
- などが特質として上げられよう。

#### 今後の課題

住民主体の活動展開の中ですでに全市的なネットワークの形成が進められつつあるが、高砂市においても、やはり町によって取り組みに温度差があるという。高砂市は、大都市部に比較するとまだ地域のつながりが残る地域ではあるが、少しずつ地域との結びつきをあまり持たない住民が現れつつあり、今後高齢化が進む中で見まもりの重要性は高まっていくと考えられる。今後の課題としては、積極的な活動がまだ進められていない地域を活性化し、地域格差を解消していくことが挙げられる。

また、見まもりに際して、やはり見まもり拒否者の問題が具体的に持ち上がってきている。個人情報の問題から拒否するケースや、必要がないからと行って拒否するケース、あるいは、住民票を移していない場合に、いろいろ問題があるかもしれないと拒否するケースなども見られている。そうした拒否的な対象者に対して、福祉委員など見まもり主体の経験や対応能力を高めるなどして、対応できる体制を整備することが求められる。

さらに、高砂市のシステムでは、対象者を高齢者に限定しているわけではないものの、やはり中心となる関心は高齢者であったといってもよい。しかし、これからは障がい者やその他要援護者、さらには児童虐待の予防や子育て支援活動など、新たな課題として取り組みが期待されてきており、これまで構築してきたネットワークを活用しながら新たな活動を展開していくことが重要な方向性である。

## 第8節 川西市社会福祉協議会「福祉デザインひろば」

### 1. 全市的な概要

川西市では、社会福祉協議会を中心として見まもりシステムの形成がすすめられてきた。川西市社協では、昭和50年から支部社協を中学校区単位で組織してきたが、昭和58年より小学校区へとさらに範囲を縮小して、地域との密接な連携を図ってきた。そうした基本組織の形成と平行して、昭和50年から福祉委員制度を導入して、地域での活動基盤を形成してきた。

また平成14年からは、市の地域福祉計画において「福祉デザインひろば」事業が行われ、それによって活動拠点を各地区に整備している。その拠点を基盤にしながら、各地区において「コミュニティ推進協議会」が組織され、地域づくりの主体となって活動している。社協の福祉委員会はそれに参加し、福祉委員になる。自治会、老人クラブ等も協議会の構成員としてまちづくりに協力する形になる。そうした体制の下、小学校区を単位とした14地区のうち、13地区において、見守り活動への取り組みがすでにすすめられてきている。

全市的な見まもり関連活動としては、平成11年より、配食サービスを平日の毎日昼食時に実施しており、それを通じた見まもりを展開している。配食サービスは1回500円の自己負担で、独居高齢者等を中心とした希望者を対象としている。食事の戸別配布は「配食ボランティア」により実施され、ボランティアには交通費が1回100円支給されている。

このように川西市では「福祉デザインひろば」事業を通じて地域の福祉拠点を整備することで住民活動の活性化を図ると共に、社会福祉協議会の小地域福祉活動がそれと連携する形で、住民主体の活動を引き出そうとしている。

川西市では、地区によってそれぞれ独自に多様な活動が展開されているが、次に、なかでも最も進んだ取り組みを積極的に展開している「清和台地区」を中心に、見まもりシステムの現状と課題について見る。

### 2. 清和台地区における事例

#### 福祉デザインひろば

川西市において、最も先進的に活動を展開しているのが清和台地区である。清和台地区は、新興住宅地であり、マンション・団地も比較的多い。そのため比較的新しい住民も入りやすい地域である。平成19年時点で高齢化率は20.9%である。従来は、社協の福祉委員会制度の下に、地域で活動してきたが、「コミュニティ推進協議会」の組織後は、その福祉部会としても位置づけられて活動している。清和台地区では2ヶ月に1回「ネットワーク会議」を開催し、自治会の他、学校関係者や社会福祉施設関係者など、地域のさまざまな団体が参加して地域課題についての話し合うとともに、団体間の協力体制を築こうとしている。

清和台地区は、先の「福祉デザインひろば事業」として市内で最初に指定を受け、自治会館に専用拠点を有して積極的な活動を展開してきた。とりわけ、地域での孤独死事例の発生を契機に見まもりの仕組みづくりに取り組んでおり、独自の取り組みとして「くらしの相談窓口」を開設した。

#### 「くらしの相談窓口」

「くらしの相談窓口」は、およそ40名の住民ボランティアスタッフによって活動が



写真：川西市清和台「くらしの相談窓口こころ」

行われており、平日の 9:10 ～16:00 まで 2 名が毎日常駐している。「こころ」では、地域からのさまざまな相談ごとを受け、必要な支援について、ボランティアや専門機関等へとつなぐなどして対応している。相談は電話のほか、窓口への直接訪問などでも受け付けている。また、独居高齢者などの希望者に対しては、希望する日時に電話による安否確認を定期的に行い、不在など異常が感じられた場合には、担当民生委員がすぐに訪問して、安否確認を行う仕組みになっている。

### その他の見まもり活動

こうした「こころ」を通じた見まもり活動

他にも、自治会館を拠点にして、一般高齢者を対象にした「ふれあいサロン元気か〜い」や、一人暮らし高齢者を対象とした「ほのぼの会」を開催して、地域の高齢者が参加するイベントを展開している。また、その他にも、子育て支援事業や世代間交流事業、福祉講座など多様な事業が住民の自主的な取り組みとして展開されている。

### 活動の背景

こうした独自の取り組みが可能となっている背景には、自治会や民生委員などの組織がしっかりと根付いている点が挙げられる。こうした地域資源の存在が、活動の継続の上でも大きな意味を持っている。とりわけ、自治会を通じてさまざまな個人情報が入ることが多いが、拠点には自治会の専用拠点もあるため、それゆえ組織間で容易に情報交換して連携できる点も大きいという。また、清和台自治会では月に 2 回会誌を発行しているが、それによりさまざまな活動の広報・情報提供が行われることを通じて、活動が地域に根づくのに重要な役割を果たしている。このように、地域での諸団体の連携がうまくできていることが、活動の展開上大きな役割を果たしていると言ってよい。

また、専用の拠点が設置されて常駐のスタッフがいることが、見まもりのためにも非常に大きな役割を果たしている。それにより住民がいつでも気軽に立ち寄って相談できるとともに、住民の情報交換の場としても機能することができる。このように、デザインひろばの拠点に様々な情報が一元的に集まることで、具体的な支援にも適切につなげることが出来るため、その意味でも拠点の存在は大きい。

## 3. システムの特徴と今後の課題

### システムの特徴

川西市清和台地区の事例を見ると、①地域の身近な場所に専用の拠点が設置されていること、②拠点にボランティア等が常駐していること、③地域住民の自主的な活動として展開されていること、などが大きな特徴として挙げられる。これらのシステム構成を通じて、

- i. いつでも気軽に住民が相談できることでニーズが把握しやすい
- ii. 拠点により独自の事業を展開することができ、地域住民の力を活かすことができる

iii. 自治会など地域組織と連携することで多様な情報を入手し、適切な支援提供へとつなげることができる  
などの特質が指摘される。

#### 今後の課題

清和台地区としては、さらに見まもり活動を活性化するために、ふれあいサロンの常設化を行いたいと考えている。現在も定期的にサロンを開催しているが、これまでの経験からもやはり気軽に集える場所の設置が、閉じこもりを防ぎ、介護予防にもつながるため、毎日常設することが出来れば一層の見まもりの効果を発揮することが出来ると言える。ただし、サロンを常設するには、場所の費用、人件費など資金面で大きな課題がある。NPO化した上で事業として展開したり、民間企業の協力を得るなど、さまざまな可能性を模索していくという。

こうした地域の自主的な活動にたいして、行政等の公的主体による支援がもっと積極的に得られる体制が欲しいという。縦割り行政で固定化した支援ではなく、地域のイニシアティブを活かし、地域のニーズを把握して、それに柔軟に対応した支援が必要とされている。

## 第9節 加西市社会福祉協議会「あったかシステム」

### 1. システムの概要

比較的早い時期から見まもりシステム形成をすすめてきた事例として、加西市の「あったかシステム」の取り組みがある<sup>2</sup>。加西市は、1988年（昭和63年7月）から「ねたきりゼロの町づくり」に取り組んできたが、1992年（平成4年）の「高齢者保健福祉計画」の策定に際して介護力調査を実施したところ、同居家族が多い土地柄にもかかわらず虚弱で昼間独居の高齢者が県内平均よりも多いことが明らかになった。そこで、閉じこもり予防・近隣の見守り等を目的とする「福祉コミュニティ」づくりを政策目標に掲げ、小地域福祉活動として1994年（平成6年）より「あったかシステム」という独自の取り組みを行ってきた。

システムは、隣保のレベルでは「あったか班」、自治会単位で「いきいき委員会」、小学校区を基準に「はつらつ委員会」が組織された「小地域ネットワークシステム」である。それぞれのレベルでの役割分担のもとで、高齢者等の生きがいと社会参加の促進や活力ある地域づくりを目指して、住民主体の地域活動が展開されている。システムの設置においては、住民による自発性が尊重されており、市内の142町の内120町に「いきいき委員会」が、9地区の内8地区に「はつらつ委員会」が設立されている。設立に当たっては、地域住民との「福祉懇談会」などで設立の意義や必要性を説明しながら、住民の合意形成を待って、自主的な形で組織化がすすめられるようにしており、社会福祉協議会はそのためのいわゆる「中間支援組織」として機能している。

また地域の見まもりにおいては、民生委員・児童委員も重要な役割を果たしており、システムの一翼を担っている。加西市では、民生委員・児童委員を社協の「福祉委員」としても任命する形を取っており、福祉に関する研修を行いながら、積極的な活動を展開できるよう支援している。

### 2. システムの展開

#### システムの構成

「あったかシステム」では、地域のレベルによって三つの組織が形成されている。まず、最も小規模な範囲で「あったか班」が形成される。これは、従来から存在する10～15世帯単位の隣保組織を基盤に、その隣保長が「あったか班長」として活動する。

「いきいき委員会」は、町内会・自治会単位で組織され、委員長を1名置く。メンバーは、あったか班長の他、「いきいき相談員」として老人クラブ、婦人会、JA女性会、民生・児童協力委員、PTA、社会教育推進員、その他介護者や高齢者など地域住民も加わり、福祉委員や自治会と連携して活動する。各種役員は基本的に単年度で交代していく。この「いきいき委員会」は、システムの中核として活動し、各種の事業を行なう主体となる。

「はつらつ委員会」は、いきいき委員会、地区会、老人クラブ、婦人科医、民生委員・児童委員、PTA、福祉関係団体、ボランティア、学識経験者などの各種代表から構成される。これは地区に複数ある「いきいき委員会」をまとめるとともに、地区単位での事業を開催する主体となる。

<sup>2</sup> ここでの加西市の取り組みとその分析は藤岡（2006）に多くを負っている。

## 見まもりの内容

「あったかシステム」において、見まもりの中心となるのは、民生委員・児童委員と隣保レベルの「あったか班」である。「あったか班」では、地域で回覧板等を回すときに、見まもり対象者にはかならず手渡ししてコミュニケーションを取ることで、生活状況や必要な支援などについてさりげない形で情報収集を行なっている。具体的な支援が必要なケースでは、民生委員を経由して専門機関につなぐほか、町内会レベルの「いきいき委員会」において問題を話し合い、地域で可能な対応を協議する。それはさらに地区レベルの「はつらつ委員会」へとあげられ、さらに広い地域を基盤にした対応を協議する仕組みになっている。

また、「いきいき委員会」を主体にした、さまざまな事業が展開されている。事業には、各季節の行事や、旅行、研修会、スポーツ、食事会などがあり、地域により多様な事業がとりくまれている。そうしたなかでも重要な事業のひとつに、「いきいきサロン」事業がある。「いきいきサロン」では、高齢者の閉じこもり防止や介護予防、生きがづくりなどを目的に、高齢者等が気軽に集まれる場をつくり、体操や血圧測定など健康づくりにかする活動、各種レクリエーション、食事、研修など、さまざまな催しを行なっている。「いきいきサロン」は主に高齢者を対象に展開されているが、地区によっては子育て世代を対象にした「子育てサロン」や、その他全般を対象にしたものも行なわれている。基本的に何を行なうかは、各委員会での住民の自主的な計画で決められ、実施されている。

「はつらつ委員会」では、世代間交流事業を中心に展開しており、高齢者だけでなく地域の多くの世代が参加できる催しを行なっている。なお、全市で行なわれていた一人暮らし老人のつどいも、「はつらつ委員会」で開催している地区がある。また、地域の情報紙「はつらつだより」を発行し、住民に配布して、情報提供などに活用されている。

これらの事業を展開するために、共同募金配分金をもとに、社協からいきいき委員会に対して活動費が助成されている。活動費は、世帯数ごとに20,000円から45,000円まで支給される(第3-9-1表)。サロンの開催については、活動費とは別に助成しており、1回2,000円、年間で20,000円までの活動費が支給されている。

第3-9-1表 いきいき委員会活動費

世帯数	金額
1～50世帯	20,000
51～100世帯	25,000
101～150世帯	30,000
151～200世帯	35,000
201～250世帯	40,000
251世帯以上	45,000

見まもりの対象については、一人暮らし高齢者や高齢者夫婦世帯、日中独居、認知症、寝たきりなどをはじめ、障がい者や高齢者虐待、母子・父子世帯など、見まもりの必要性があるケースについて特に限定せずに、広く対象を考えている。それらの対象については、「福祉

を高める運動」として、民生委員・児童委員によって対象世帯の台帳を作成している。台帳では、氏名・住所など基本情報の他、家族構成、緊急連絡先、問題、訪問の必要性、介護保険利用状況、障害関係の情報、その他福祉サービス利用状況について記入し、個人情報の提供について対象者の署名捺印による確認を行なった上で、情報は社協等で管理している。そのため、対象者に何かあった場合には、社協へと通報することで緊急連絡先に連絡が行く仕組みになっている。また、一人暮らし高齢者の救急搬送などの場合には、消防署から社協へと情報が流され、また、そうした事態が生じた場合には、見まもり関係先にも情報を流し、活動の中断および留守宅の状況確認、退院後の対応などについて依頼するなど、きめ細かな対応が行なわれている。

### 3. システムの特徴と今後の課題

#### システムの特徴

加西市のシステムの特徴としては、①システムの構築にあたって、行政によって各地域に画一的な組織化を進めるのではなく、地域住民による主体的なコミュニティづくりを「支援する」という形で進められていること、②隣保などの地域特性を生かしたシステムを構成していること、③事業内容についても住民の自主性が尊重されていること、④助成金により多様な活動が支援されていること、などが挙げられる。こうしたシステムの構成を通じて、

- i. 地域住民による戸別訪問などの直接的な見まもりを組織化できていること
  - ii. 住民の自由な活動が許容され、その力をうまく引き出して活用していること
- などが特質としてあげられよう。

#### 今後の課題

これまでのシステム構築の過程では、行政からの上からの押しつけではなく、住民の自主性をあくまで尊重してきたため、全市的な「いきいき委員会」の設立にはまだ至っていない。したがって、未組織の地域にもさらに働きかけて、すべての地区に「あったかシステム」を設立していくことが課題である。と同時に、既に組織されたところでも、地域によって温度差があり、事業がマンネリ化したり、またシステムが形骸化していく可能性もある。そのため、システムを継続していくとともに、より活性化させていく事も重要な課題である。

また、未組織地域での未組織の主な理由の一つとしては、拠点とすべき公共施設等が無い事がある。やはり地域で独自の活動を展開していくには拠点が必要となるため、既存の公共施設の有効活用などをすすめて、拠点を確保していくことが課題となっている。また、既に活用されている施設でも、福祉活動をする上で使いやすい構造にはなっていないところも多く、バリアフリー化など、活用しやすいように改善していくことも求められている。

## 第10節 高齢者見まもりシステムの課題について

以上の事例調査を踏まえて、高齢者見まもりシステムの課題について論点を整理する。

### 1. 見まもりと個人情報の問題

見まもりは場合によっては「監視」になりうる。特に、見まもりが必要と考えられるものの、それに対して拒絶的な態度をとる高齢者が存在することのひとつの要因には、そうした見まもりの性質がかかわっているといつてよい。そのような「監視」の観点からすれば、要支援高齢者の状況に関する報告も、行政への密告のように受け取られかねない。「見まもり」という表現の利用は、一面では現実のシステムの性質においてそうした側面を否定し、可能な限り住民に受け入れ可能な、本来の機能を強調する意味がある一方で、そうした否定的な側面を充分意識しなければ、「監視システム」的な側面を隠蔽する役割も果たすことに注意する必要がある。「見まもりシステム」は決して住民同士の監視システムになってはならないのである。

この点は、個人情報の問題とも密接に関連している。近年、個人情報にたいして社会一般で過敏ともいべき反応が引き起こされてきており、それはまさに個人情報に関連する見まもりのシステムが、うまく機能する上での大きな制約となつてきているといつてよい。その点を充分意識したシステム構成と活動の展開が要請されるだろう。見まもりの類型化において、本研究では直接的な手段を「能動的見まもり」と「受動的見まもり」に区別した。こうした個人情報や監視の性質を考慮するならば、能動的システムを整備しつつも、個人情報の問題が比較的小さくて済む「受動的見まもり」の手段を充実させていくことが重要だと思われる。

### 2. 情報収集と分析対応の二つの基本システム

また、各事例を見ると、システムは、直接対象者と接点を持つ「情報収集システム」と、得られた情報を収集・分析し、具体的に対応する「分析・対応システム」とに大きく分けられる。

「情報収集システム」においては、地域住民、民生委員、ボランティアなどが大きな役割を果たしている。こうした地域資源を活用して、見まもり対象者とのより確実な接点を持ち、情報を得ることが、適切な支援を提供していく上でも大きな前提となるだろう。その意味で、まずは、インフォーマルな地域住民の意識の向上が求められる。地域住民は日常的な濃密な情報を得ることが出来る。住民の意識を高め、気づいたことを知らせる情報の挙げ方をしっかりと構築して、この部分をいかにして活性化するかが大きな課題であろう。まずは、日常的にせよ、意識的な訪問にせよ、気づいたことを誰に連絡するかという情報連絡網をしっかりと構築し、確認することが出発点となる。

そうした情報について分析し、対応する「分析・対応システム」においては、専門機関と行政が主に関与するケースや、地域住民が主体となるケースなどさまざまにあるが、対象者への支援には、専門的なアプローチが必須のものもあれば、むしろ地域によって対応する方がよい場合もある。したがって、専門家と地域住民の両者が加わって支援を検討する機会がシステムに組み込まれることで、より適切な対応が可能になるのではないかと。

### 3. 拠点形成の重要性

見まもりシステムを展開する上で、拠点の設置が非常に大きな役割を果たしている事例が見られた。拠点の形成によって、何かあったときにいつでも気軽に身近で相談できる場所が確保され、住民の安心感に大きくつながっている。拠点は、能動的見まもりのみならず、受動的見まもりを展開する意味でも大きな役割を果たすのであり、地域でのさまざまな見まもり事業を展開する場合にも、拠点の存在がもつ意味は大きい。

### 4. 住民主体の取り組みの重要性

いくつかのシステム事例でも課題になっていたように、行政等が主体となったシステム構築においては、迅速な組織化が可能になる反面、システムの持続が難しくなったり、形骸化したりする可能性があることがわかった。公的な制度として見まもりシステムを構築することには大きな意義があるだろうが、その効果は明確ではなく、また現われるにしてもほとんどは中長期的な成果としてでしかないと、その時々々の政治・経済的な状況や判断によってシステムが持続しない可能性も小さくない。それゆえ、多くの自治体では、公主導でシステム構築をすすめてつても、地域住民の活動を活性化し、将来的には住民のみで活動を展開できるようにする方向へと向かっていた。見まもりシステムは、かつての地域コミュニティが持っていた見まもり機能を、システムを通じて再構築する点で、基本的には地域コミュニティの活性化方策の一つに位置づけられる。コミュニティの活性化とは、地域住民同士のつながりや助け合いの活性化にほかならず、最終的には住民自身の意識改革と活動の取り組みがすすめられる必要が有ろう。それゆえ、システム構築においても、行政や専門機関のみではなく、地域資源を活用し、住民の主体性を尊重することがポイントとなってくると言っても良いだろう。

## 第4章 高齢者見まもりシステムの構築へ向けて一まとめと提言

最後に、これからの高齢者見まもりシステムの構築へ向けてのいくつかの課題と提言をまとめる。

### 第1節 まとめ

これまでの考察の結果から、システム構築において目指すべき方向性に関して得られた成果の主要な点をまとめると、次のような点が指摘されうる。

- ・ 見まもりシステムの基本的な役割は、情報収集と支援へのつなぎおよび支援の提供にある。それらの機能を発揮する上では、特に、さまざまな地域資源をどう活用するかが課題である。
- ・ 見まもりシステムは、見まもり対象者に関する情報を収集する部分（「情報収集システム」と、情報の分析と具体的な対応を行う部分（「分析・対応システム」と）からなる。この二つの基本システムと、それぞれのシステム内部においても地域レベルや専門性による多層的なシステム構築が求められるだろう。
- ・ 直接的見まもりには、能動的見まもりと受動的見まもりがある。より詳細な情報を得るためには能動的見まもりが展開される必要があるが、個人情報保護の観点や拒否者の存在など、受動的見まもりの果たす役割は大きい。また、とりわけ都市部においては、地域住民による直接的な訪問、声かけの組織化をするのには大きなコストがかかる。多様な手段の展開を通じて、体系的に見まもりシステムを形成する必要がある。その際に、ICTの活用や新聞・郵便・牛乳配達、地域商店などといった事業所等を活用する二次的見まもりなど、新しい見まもり主体の展開も今後ともめられるだろう。
- ・ 復興住宅など地域コミュニティの希薄なところでは、いつでも気軽に相談したり訪ねたりすることができる拠点形成が重要である。だが、専門の人員配置だけではなく、自治会等地域住民との連携をすすめることがシステムの維持は難しい。
- ・ 「情報収集システム」においては、さまざまな地域諸団体と行政との連携をすすめる見まもり体制の構築がやはり必要不可欠である。民生委員・福祉委員などのボランティアな担い手の活用をすすめるとともに、地域諸団体による取り組みを連携させ、体系化することが必要である。特に、より下位の担い手をいかに活性化させるかが大きな課題である。そのためには、「分析・対応システム」におけるネットワークの構築を進め、地域での課題共有をはかることで、地域住民の意識を高め、自主的な取り組みを活性化させることも期待される。
- ・ 社会福祉協議会が大きな役割を果たしている地域は比較的多い。特に、地区社協というかたちで、より限定された地域ごとに社協のネットワークや福祉委員などの人材があるところは、そうした資源をうまく生かしながらかみまもりに取り組んでいる。社協が中間支援組織として地域におけるシステム構築と活動支援を行なうことは、見まもり活動の実質化やシステムの活性化において大きな意義を持っている。
- ・ 地域住民は日常的なつながりの中で濃密な情報を得ることが出来る。住民の意識を高めるとともに、システムの構築に際しては、気づいたことを知らせる情報のあげ方をしっかりと構築することが必要である。気づいたことを誰に連絡するかという情報連絡網をしっかりと構築し、また繰り返し確認することが非常に重要である。

- 重点的な見まもりが必要な者や、見まもり拒否者、高齢者虐待など、住民や民生委員だけでは対応できないケースについては、専門機関によるアプローチが求められる。
- 見まもりと介護保険制度とはつながりつつも、基本的には個別のシステムとして区別されており、機能的には代替的な関係にあるシステムが多い。が、本来両者は重なりつつうまく連携を図る必要がある。

## 第2節 提言

以上を踏まえて、これからの高齢者見まもりシステムの構築へむけて必要な方向性について、いくつかの提言を行ないたい。

### 1. 多層的なシステム構築

見まもりシステムは、地域住民と専門機関が連携して、支援を必要としている対象者のニーズを把握し、適切な支援を提供できなければならない。「情報収集システム」と「分析・対応システム」からなる見まもりシステムの構築がすすめられなければならないが、それぞれについても、地域のレベルに応じて、専門性に応じて、いくつかの層からなるシステム形成が行なわれることが、地域での課題の掘り起こしと共有や、地域住民による助け合いとより専門的な対応の提供など、適切な支援提供のためにも重要な役割を果たしうる。逆に言えば、専門機関や団体中心のシステムだけでは十分ではなく、それらと住民とが有機的に連携した多層的なシステム構築をすすめなければならない。

### 2. 地域主体間・システム要素間の役割分担と連携

見まもりは、公的な主体だけでシステムを構築しても、また住民だけで課題に取り組んでも、いずれにしても限界がある。さまざまな地域団体などの主体間の連携と役割分担をすすめて、地域資源を十分に活用することが必要である。それゆえ多層的なシステムを構築する際にも、可能な限り広く多様な主体の参加をすすめることがもとめられよう。また、システムの要素には、そうした地域住民の取り組みのみならず、専門機関や行政による専門的な支援が不可欠な場合も多い。地域と専門機関との情報の共有と連携を計る方向でシステム構築を計る必要がある。

### 3. 地域でいつでも身近に相談できる拠点の構築

見まもり活動の展開において、身近な場所に気軽に立ち寄れて様々な相談ができる拠点の存在は非常に大きく、場合によっては非常に大きな効果を発揮する可能性がある。だが、新たな拠点の整備には大きなコストがかかるため、なかなか難しい。むしろ、既存の施設の有効活用し、見まもり拠点としての利用をすすめる事がもとめられるだろう。が、既存の施設があっても、行政上の様々な理由などで、なかなか活用はすすんでいない。見まもりシステム構築の支援として、拠点構築の支援を積極的に行なう体制を整備することも必要とされている。

### 4. 「見まもり」のノウハウの共有や研修などのスキルアップの機会

多くの自治体が見まもりシステムの構築に先進的に取り組んでいるが、いずれも手探りで、いわば試行錯誤を繰り返しながら、より良いシステムのあり方を求めて努力をしているところである。が、そうしたプロセスで得られた経験やノウハウは、各自治体間でほとんど共有されていない。既存のシステムの改善や、新たなシステム構築に際しても、そうした多くの経験やノウハウを共有して生かしていくことは重要であり、県レベルでの情報の蓄積がもとめられる。それはシステムレベルのみならず、見まもりに取り組む主体レベルでも同様である。したがって、県内自治体や関係団体などを集めた研修会や見まもりシステムに関するシンポジウムの開催、また見まもり主体に対する研究・研修会の開催などが重要な施策であり、今後さらなる展開が求められる

だろう。

## 5. ケア体制への見まもりシステムの有機的な組み込み

見まもりシステムは、介護保険ではカバーできない部分を補完する役割も果たすと期待される。だが、実際には介護保険システムと連携しつつも、相互に補完し合う関係はまだ十分に構築されているとはいえないだろう。むしろ、両者を含めたよりひろいケア体制のなかに有機的にシステムを組み込んだ形での展開が図られなければならない。これからの超高齢社会に対応したケア体制の構築に際して、介護保険システムだけで対応するには限界がある。地域社会の力をうまく活用するためにも、見まもりシステムを構築し、ケア体制に有機的に組み込むことが必要である。

## 参考文献

- 芦屋市（2006）『第4次芦屋すこやか長寿プラン21』  
芦屋市（2007）『芦屋市地域福祉計画』  
足立正樹（2006）『高齢社会と福祉社会』高菅出版。  
足立正樹編著（2001）『福祉国家の転換と福祉社会の展望』高菅出版。  
右田紀久恵、井岡勉編著（1984）『地域福祉 いま問われているもの』ミネルヴァ書房。  
小笠原祐次、橋本泰子、浅野仁編（2002）『高齢者福祉論新版』有斐閣。  
川西市（2002）『川西市地域福祉計画』  
川村匡由編著（2005）『高齢者福祉論第2版』ミネルヴァ書房。  
神戸市保健福祉局介護保険課（2007）『「シルバーハウジングの今後のあり方に関する研究会」研究報告書』  
高齢者介護研究会（2003）『2015年の高齢者介護』。  
高齢者福祉のあり方研究会（2005）『高齢者福祉のあり方に関する研究』（財）阪神・淡路大震災記念協会、（財）21世紀ヒューマンケア研究機構長寿社会研究所。  
沢田清方（1991）『小地域福祉活動』ミネルヴァ書房。  
高砂市社会福祉協議会（2005）『小地域福祉活動ステップアップ集高砂版「ふ・く・しのまちづくりハンドブック」』。  
柄本一三郎・浅野仁（2007）『高齢期を支える社会福祉システム』（財）放送大学教育振興会。  
中沢卓実（2008）『常磐平団地発信孤独死ゼロ作戦 生きかたは選べる！』本の泉社。  
21世紀ヒューマンケア研究機構長寿社会研究所（2006）『長寿社会に関する県民意識調査』  
ノーマン・ジョンソン（1993）『福祉国家のゆくえー福祉多元主義の諸問題』法律文化社（青木郁夫・山本隆訳）。  
野尻武敏（1997）『第三の道ー経済社会体制の方位』晃洋書房。  
阪神・淡路大震災社会福祉復興記念事業実行委員会編（2005）『その時、福祉現場はー大震災時、民間福祉関係者からの提言ー』兵庫県社会福祉協議会。  
日野市健康福祉部高齢福祉課（2006）『平成16・17年度日野市高齢者見守り支援ネットワーク事業報告書』  
姫路市社会福祉協議会（2007）『社協支部活動資料集』  
復興10年委員会（2005）『阪神・淡路大震災復興10年総括検証・提言報告「第3編分野別検証I健康福祉分野」』  
峯本佳世子（2005）『被災高齢者の生活復興と地域見守りの展望』久美株式会社。  
三塚武男（1992）『住民自治と地域福祉』法律文化社。  
村上寿来・高倉博樹（2006）「介護保険利用形態とその選択要因に関する一考察ー兵庫県三田市におけるアンケート調査をもとにー」『国民経済雑誌』第194巻第4号。  
山田誠編著（2005）『介護保険と21世紀型地域福祉 地方から築く介護の経済学』ミネルヴァ書房。

## 資料

1. 三田市資料
2. 姫路市資料
3. 高砂市資料
4. 加西市資料

高齢者見まもりシステムの体系化と実現方策  
—介護保険補完システムの構築へ向けて—  
調査研究報告書

---

◆発行

(財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構  
長寿社会政策研究所

〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通 1 丁目 5 番 2 号

TEL : 078-262-5578 FAX : 078-262-5593

<http://www.hemri21.jp/kenkyusyo/index.html>

---

平成 20 年 3 月