

〔論文〕

高齢者見守りシステムの展開，現状そして新たな取組*

—— 広島県福山市と福岡市を事例に ——

小 林 甲 一・後 藤 健太郎

名古屋学院大学 / 大学院経済経営研究科博士課程

要 旨

いま，わが国では，超高齢化の進行と高齢者のみ世帯の増加，さらに地域コミュニティの希薄化により，社会的に孤立した高齢者が増加し，なかには孤立死に至る場合も多くなっており，地域では高齢者見守りシステムの構築が声高に叫ばれている。そこで，本稿では，高齢者見守りに関する経緯や展開を概観したうえでその現状と課題について整理する。また，そのシステム構築に向けた新たな取組の事例として広島県福山市における人材育成と福岡市における孤立死対策を取り上げ，その実態調査の結果をまとめて報告する。そして，これらをもとに高齢者見守りの今後のあり方について考える。

キーワード：社会的孤立，高齢者見守り，孤立死対策，地域コミュニティ，見守り人材

Development, Present State and New Initiatives of the “Elderly Person Watching System”

—— Case Studies on FUKUYAMA and FUKUOKA ——

Koichi KOBAYASHI, Kentaro GOTO

Nagoya Gakuin University / Graduate School of Economics and Business Administration

* 本稿は，2014年度名古屋学院大学大学院教育研究振興補助金による研究成果として公表したものである。

発行日 2016年3月31日

目 次

- I はじめに ― 問題の所在と本研究の趣旨 ―
- II 高齢者見守りに関する経緯とその展開
- III 高齢者見守りシステムの現状と課題
- IV 高齢者見守りに関連した新たな取組：事例研究
 - 1 広島県福山市：高齢者見守りのための地域人材育成
 - 2 福岡市：高齢者見守りを発展させた孤立死対策
- V おわりに ― 高齢者見守りの今後のあり方 ―

I はじめに ― 問題の所在と本研究の趣旨 ―

総務省統計局によると、2013年にわが国の総人口に対する65歳以上人口の割合、いわゆる高齢化率はついに25%を超え、また国立社会保障・人口問題研究所によると、2010年で高齢者単独世帯は498万世帯になった。わが国の地域では、このように超高齢社会の到来ならびに家族・世帯構成の変化によって独り暮らしの高齢者や高齢者夫婦のみの世帯が急激に増加するなか、高齢者に対する「見守り」が大きな問題となっている。将来推計によると、2035年には高齢者単独世帯が762万世帯になると見込まれており、今後も、こうした問題の状況はますます深刻になるものと考えられる。

この高齢者見守りには、村上寿来氏による整理からも明らかなように、家族や親族、近所の知り合いによる日常的な声かけに始まり、直接的なものや間接的な・二次的なものなどさまざまな手段や類型がある。また、その実施主体も、インフォーマルからフォーマルまで、民間の営利や非営利から公的なものまで多様である。さらに、これは、地域福祉活動の取っかかり、あるいは地域コミュニティ再生のきっかけづくりとして活用されることも多く、全国各地でさまざまな取組が展開されている。しかし、いずれにせよ、高齢者福祉や地域福祉、介護予防や認知症対策および孤立死対策など多くの観点から、地域における高齢者見守りシステムの構築が強く求められていることは確かである。

また、独り暮らしの高齢者の増加ならびに見守り態勢の脆弱さは、とりわけ「孤立死」を増加させ、地方自治体や地域社会を悩ませている。孤立死を「自宅で死亡し、発見までに死後4日以上経過した場合」とした東京都のデータによると、孤立死発生率は、65歳以上の高齢者全体では死者100人当たり1.74人であるが、もっとも発生率の高い65-69歳の男性でみれば100人当たり5.69人となっているのが実情である。今後、「無縁社会」と「多死社会」がますます進行するなかで孤立死の潜在的な可能性が高まっていくことを考えれば、孤立死のリスクを軽減させるという意味で、高齢者見守りシステムを構築することは地域にとって喫緊の政策課題となっている。

本研究では、こうした問題意識のもとで「高齢者見守り」に関する経緯や展開を概観したうえでその現状と課題について整理するとともに、地域における高齢者見守りシステムの構築に向けた新たな取組に関わる事例研究の対象として、広島県福山市における地域人材育成と福岡市における孤立死対策を取り上げ、実態調査をおこなった。本稿では、このような研究の成果と調査結果をまとめて報告し、それらをもとに、これからの高齢者見守りのあり方について考えてみたい。

II 高齢者見守りに関する経緯とその展開

図1からも明らかなように、システムというほどではないが、日常の活動能力が減退したり、ふさぎ込んだりして地域コミュニティとの人的接触の機会が極端に少なくなる高齢者の社会的孤立を緩和させるための見守り活動の始まりは、「民生委員」制度による戸別訪問にまでさかのぼることができる。民生委員とは、厚生労働大臣から委嘱されて、担当地区に住む住民の生活状態を把握し、相談に応じて援助を必要とする者に適切な支援をおこなうという役割を担っており、そうした地域福祉活動の一環として社会的に孤立しがちな地域の高齢者に対して一定の見守りをおこなってきた実績がある。ただし、民生委員の主な役割が「地域の見守り」にあったことは明らかである。

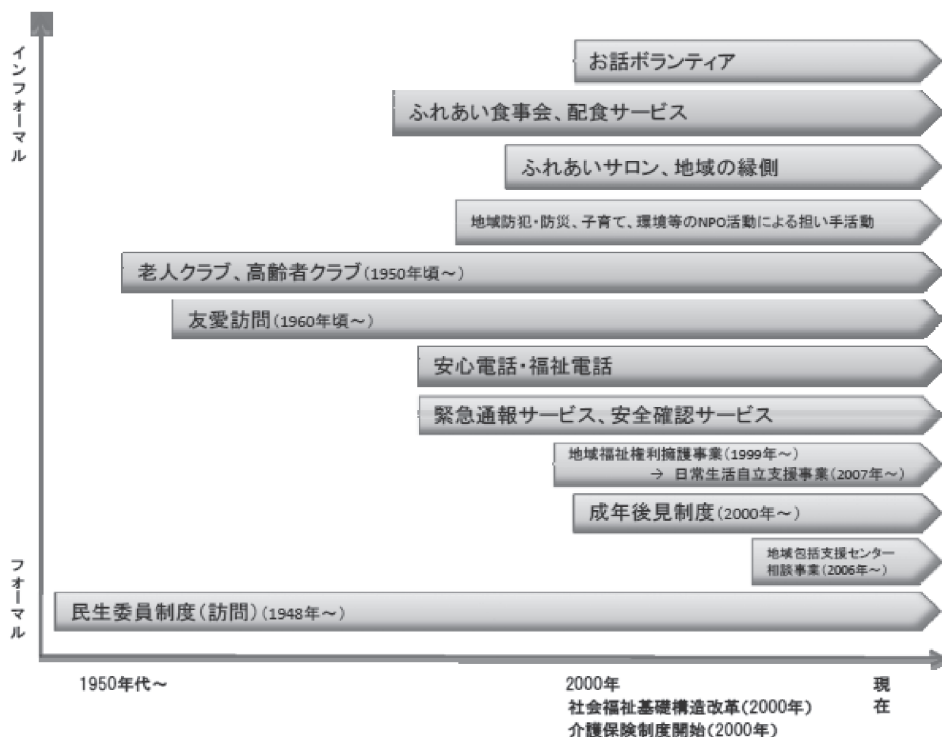
戦後の混乱が一段落した1950年代後半以降、社会にも高齢者の生活状況に心を配る余裕が出てくるとなると、老人福祉法（1963年）が制定されるとともに、地元の公民館や町内会・自治会の支援を受けた地域の老人たちが自主的に集まり、自立した組織として立ち上げたのが「老人クラブ」であり、これが、見守りにつながる相互扶助活動を展開した。その後、この老人クラブは、行政による高齢者の社会参加・生きがい対策の推進組織として位置づけられ、現在に至っている。さらに、1980年代に入り、地域福祉の活動や地域の高齢者保健福祉が活発になってくると、「ふれあい食事会・配食サービス」、「ふれあいサロン」、「地域見守り活動」および「お話ボランティア」などが始まるとともに、行政の政策的働きかけによる仕組み・ネットワークとして「安心電話・福祉電話」、「緊急通報サービス・安全確認サービス」も導入されるようになった。

また、1980年代後半以降、独り暮らしの高齢者が死後かなりの時間を経過して発見された事例がマスコミで大きく取り上げられて社会的関心を生んだり、阪神・淡路大震災で仮設住宅に住んでいた高齢の入居者が孤立した状況で相次いで亡くなったことが大きな話題となった。地域において高齢者見守りの必要性が明確に意識されるようになったのはこのころからである。そして、公的介護保険の導入以降、積極的な介護保障改革によって地域の介護サービス基盤の整備や地域包括ケアシステムの構築が推進されるなかで、「地域福祉権利擁護事業（→日常生活自立支援事業）」、「成年後見制度」および「地域包括支援センター：相談事業」が展開されるようになった。その結果、高齢者見守りは、地域における介護サービスの提供や高齢者福祉の確保に向けた基盤整備をめぐる主要な政策課題としてシステム化が求められるようになったのである。

たとえば、1995年の阪神・淡路大震災で仮設住宅や復興住宅に入居した高齢者が孤立化した問題に直面した神戸市は、復興のための地域づくりの最優先課題として地域見守り活動を推進し、高齢者見守りシステムの構築に力を注いだ。そのなかで、高齢者の孤立化を防ぐために特に力を入れたのが、A. 安否確認の見守りとB. コミュニティづくりの2つであり、具体的には、①あんしんすこやかセンターへの見守り推進員の配置、②小地域見守り連絡会議の運営支援、③高齢者見守り調査への協力、④地域住民による見守り手薄な地域への暫定的な訪問活動、⑤コミュニティづくり支援、⑥ICTを活用した見守り対応、⑦協力事業者による高齢者見守り事業である。こうした神戸市の高齢者見守りシステムは、大都市における行政主導による地域密着型の先進モデルとなっている。

また、住民主体による孤立死対策としての高齢者見守り事業で先進的な取組をおこなっている事例

図1 社会的孤立に関連する社会的制度・機能の制度化の推移



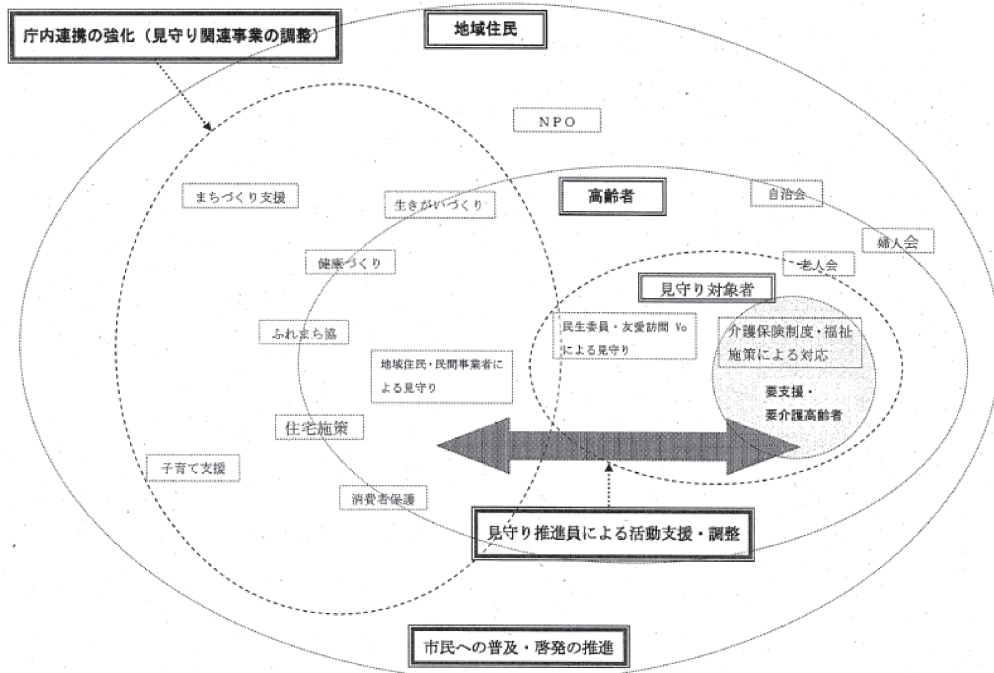
出所：財団法人東京市町村自治調査会「高齢者の社会的孤立の防止に関する調査報告書」, 2012年3月

として千葉県松戸市の常盤平団地がある。ここは、東京のベッドタウンとして1960年に入居が始まった国内初の大規模団地であるが、そのため、167棟に暮らす約8,000人の住民のうち65歳以上の割合は41.9%に上っている。2001年に、団地内で死後3年を経過した高齢者の遺体が見つかり、2002年にも4ヶ月を経過した孤立死が発見されたことで住民のあいだに危機感が高まり、その年から、団地のなかで自治会と社会福祉協議会、民生委員が協力して「孤立死ゼロ作戦」がスタートした。具体的には、独居の高齢者世帯を定期的に巡回し、近所意識を高めるためにあいさつを欠かさず、新聞がたまっていないかなどの情報を寄せてもらうなどであり、さらに、2007年からは商店街の空店舗を活かして交流スペースのためのいきいきサロンを開設している。これらの活動は、行政から年間50万円の補助を受けてはいるが、それ以外はほぼボランティアでおこなわれており、こうした日常的継続的な活動やちょっとした心がけ・声かけの積み重ねが、地域の高齢者見守りとしてそれなりの効果を生み出すつながりになっている。

III 高齢者見守りシステムの現状と課題

以下の図2は、神戸市において構築された重層的な高齢者見守りシステムの全体像を示したイメージ図である。神戸市では、先に述べたような震災後の経験とそれに対する反省を踏まえて、2001年

図2 神戸市の重層的な高齢者見守り体制イメージ図



出所：神戸市「神戸市における高齢者見守りのあり方検討会報告書」

以降、要援護者に焦点を当てた「地域見守りシステム」が全市的に展開されており、それが、介護保険ならびに地域福祉に関連した政策と連動して高齢者見守り事業として推進されている。図2を見ると、その形容詞のとおり、フォーマルとインフォーマル、行政と民間、多元的な主体・機関と多様な施策によってまさに「重層的」に構築されているが、そのなかで中核的でコーディネーター的な役割を果たしているのが「見守り推進員」である。

この「見守り推進員」は、正確には「見守り推進員等」と呼ばれ、A. 地域住民同士で見守りができる地域支援体制づくりを推進するための「見守り推進員〔市〕」（2001年4月から）、B. 災害復興住宅や高齢化率の高い大規模住宅等に設置した「あんしんすこやかルーム」に派遣された「見守り推進員〔SCS〕」（2000年4月から）、およびC. シルバーハウジング入居者に対する「生活援助員」（1989年4月から）の3つからなっている。歴史的にはC・B・Aと継承され、発展してきたものであるが、施策的に地域において重要な役割を担っているのはC.「見守り推進員〔市〕」である。この見守り推進員〔市〕は、市内でおおむね中学校区に1カ所設置された「あんしんすこやかセンター（地域包括支援センター）」に1名配置され、おもに次のような業務を担っている。

- ① 小地域見守り連絡会議の開催
- ② 高齢者生活情報の提供
- ③ 必要な見守りが得られない方への暫定訪問

- ④ 関係機関等との連絡調整
- ⑤ コミュニティサポートグループの育成支援
- ⑥ 地域コミュニティづくりの支援
- ⑦ ICT見守り対応。

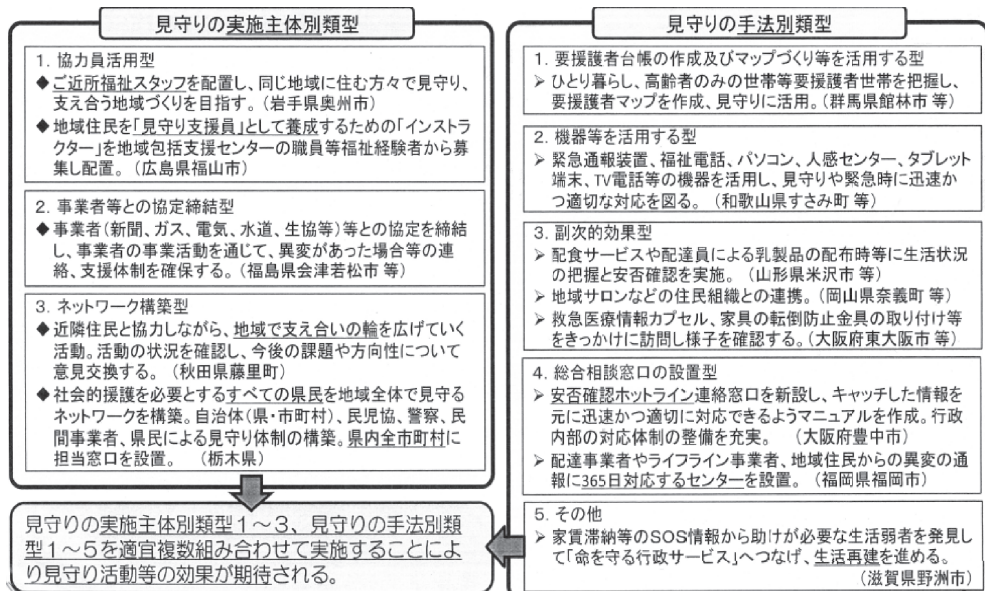
これらの業務は、神戸市が、各区の社会福祉協議会を通じてあんしんすこやかセンター業務を委託している社会福祉法人等の各事業者に委託され、区社協の地域福祉コーディネーターが、この事業に関するセンターの統括・支援等をおこなっている。資格要件は、社会福祉士や看護師・介護支援専門員・介護福祉士などの有資格者あるいは、ヘルパー 2 級以上または社会福祉主事の資格等による 1 年以上の実務経験者となっている。

また、高齢者見守りシステムの構築に向けた動きは、孤立死防止対策の展開とも連動して進められている。2007 年、厚生労働省は、孤立死ゼロをめざして「高齢者などが一人でも安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議」を設置し、翌年 3 月には、「今後、孤立した生活が一般的となり人間の尊厳を傷つけるような孤立死を発生させないようにする必要がある。それには、地域の低下したコミュニティ意識を掘り起こして、活性化することが最も重要である」とする報告書を公表し、そのために求められる孤立死防止対策の基本的な方向性として次の 2 つを掲げた。

- 1) 孤立の防止および早期発見のための仕組みをライフライン業者なども含めた民間事業者などと連携し、地域の実情に応じて構築していくこと
 - ・地域の実情に応じて、地域社会とのつながりや支援が必要な人びとを地域社会において支える活動の基盤を整備し互助共助の仕組みにより地域で支えていくこと、つまり地域支え合い体制づくり事業が重要である。
 - ・そのためには、自治体、住民組織などとの協働により、孤立死を防ぐための安全確保のために見守り活動チーム等の人材育成、地域資源を活用したネットワークの整備、先進的・パイロット的事業の立ち上げなどを支援することにより、日常的な支え合い活動の体制づくりの推進を図る必要がある。
- 2) 国として、総合的な取り組みの推進、先進事例の情報収集・発信と、生活困窮者支援を通じた地域づくりによる包括的な支援の実施
 - ・2012 年度の取り組みとしては、情報の一元化、関係団体との連携強化、個人情報保護の適用外理解促進、地域づくりの推進などを同年 5 月に総合通知を発出、有識者による検討、民生委員への個人情報提供事例の紹介、住宅供給事業者との連携をおこなっている。2014 年度までは、これにもとづく総合的な取り組みの推進とさらに先進的な取組事例などを情報収集し広く周知、安心生活基盤構築事業による支援をおこなっている。
 - ・孤立死防止対策の先進的な取組事例を情報発信するために、全国の 279 事例について、見守りの実施主体別と手法別で分類したものが以下の図 3 である。

では、全国各地で展開されている高齢者見守りシステムは、どのような課題に直面しているのだろうか。多くの先進事例や地域ケースでよく指摘されるのが、地域のなかで社会的に孤立した高齢者

図3 孤立死防止対策取り組み事例の概要



出所：厚生労働省地域福祉課 孤立死防止対策取り組み事例の概要 2013年12月26日

やその恐れのある高齢者を見極めること、またその実数や実態ならびに生活状況を把握することがむずかしいという点である。対策を講じるためにシステムづくりに注力するわけだが、何をおいても、その見守りの対象となるべき高齢者の実態や生活状況を把握しづらいのは大きな障害であり、課題である。

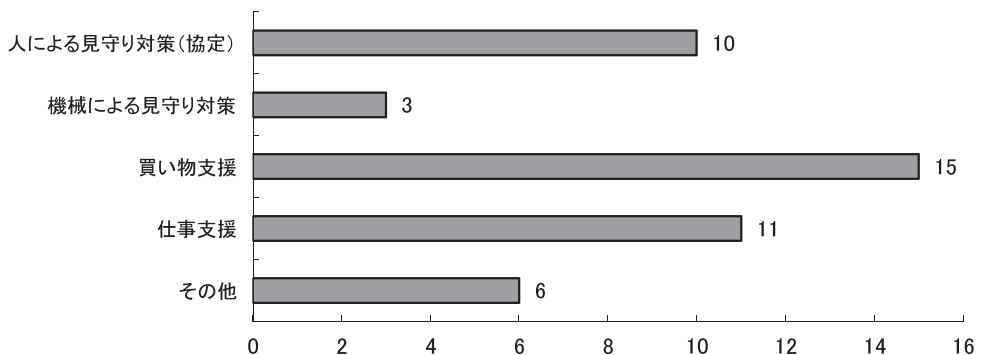
市町村において民生委員などの協力により実施されている65歳以上高齢者に関する実態調査では十分に把握されていない実情がある。それには、住民基本台帳と地域の実態とが異なる、所在が不明な高齢者の問題が発生しつつある、地域における高齢者の生活実態の把握がむずかしい課題がある、などさまざまな背景や要因がある。民生委員に期待する向きもあるが、民生委員制度にも、そもそも手や後継者が少なく知識や情報の継承もむずかしい、地域で見守り活動をする民生委員に要援護者の個人情報適切に提供されない、など多くの問題が山積している。また、言うまでもなく、住民同士の日常的なさりげない見守りや市民参加のボランティアによる見守り活動にも大きな限界があり、その働きも限定的に考えざるをえない。特に、住民同士の人間関係は決して安定的ではないことから、特定の要援護高齢者に対する定期的かつ継続的な見守りを近隣の住民や市民ボランティアに期待するのは、担い手にとって負担が大きくなりすぎる、さらに見守りシステムとしてかえってリスクが広がることに十分留意すべきである。

他方、行政が、Ⅱで取り上げたような緊急通報や安否確認などの高齢者見守りサービスを提供するようになり、それに関連した新たな機器やサービスも出回るようになった。さらに、それに合わせて、民間事業者が、遠方に別居する子が地域で孤立した親を低コストで見守ることができるようなシステ

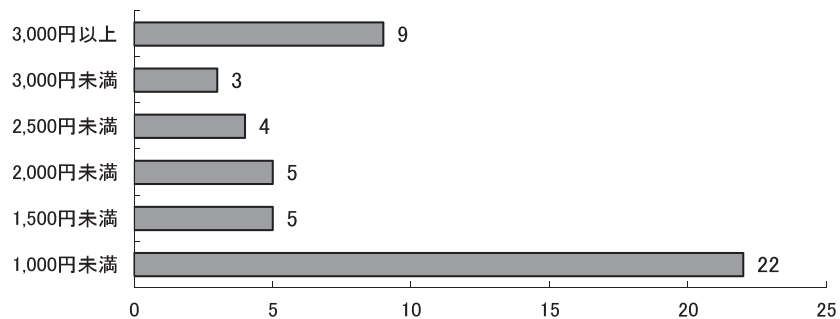
ムを提供するような事例も目立っている。行政や民生委員による、あるいは住民間の見守りに上述したような限界があるとすれば、こうしたシステムやサービスの導入には、見守る側と見守られる側のどちらを見ても一定のメリットがあると考えられる。また、たとえ民間事業者による有料であっても、これらに対する潜在的需要はかなり大きいであろう。しかし、こうした民間の見守りサービスの契約件数は伸び悩んでいるのが実態である。それは、いずれのサービスもシステムも、見守る側と見守られる側の双方に一定の条件が求められるからにほかならない。個別ケースでこれらの条件をクリアしていくこと、あるいはその逆に個別ケースの多くでクリアできる条件を設定したシステムやサービスをつくり上げるのはそれほど容易なことではない。

一般社団法人中央政策研究所名古屋支部と筆者（後藤）が共同でおこなったアンケート調査（2015年度）の結果から次のような興味深い点が明らかになった。（なお、これは、高齢者の孤立死や高齢者見守りに関わる課題を抽出する目的で、関連する全国の非営利団体500を対象にアンケート票を送付し、48団体から回答を得たものである。）

- 1) 地域における高齢者の孤立死や社会的孤立、あるいはそれらに関わる社会問題に対して、「どのような対策を実施しているか。また、実施する計画を立てているか？」という問いについて、以下のグラフから明らかのように、「機械による見守り対策」ではなく「人による見守り対策」、「買い物支援」および「仕事支援」のように人的資源やサービスを活用した支援を重視する傾向がみられる。さらに、見守りという視点から見ると、それだけよりも買い物支援や仕事支援など何らかの支援を通して見守りや人的接触をはかろうとする方向性も見えてとることができる。



- 2) 「孤立死の機械などのICTを活用した見守りシステムを活用することで、地域の孤立死問題を改善すると共に非営利活動法人としての収益化を可能にすることができるのか」という問いについて、知っているが3団体で、知らないが45団体であった。また、「団体の運営費をカバーする観点からの利用者負担の妥当な金額」という問いについては、圧倒的に1,000円未満というかなり安めの金額が多かった。ただし、次に多いのが3,000円以上であり、利用者負担は安く抑えないと現実的には厳しいと考える団体が大半を占めるなかで、負担する金額に見合うサービスやシステムであれば構わないと判断している団体がそれなりにいることもわかった。



IV 高齢者見守りに関連した新たな取組：事例研究

本研究では，これまでみてきたような高齢者見守りシステムの展開および現状と課題を踏まえたうえで，①それに関わる地域の人材育成と②その核心である孤立死対策と見守りの関わりに焦点を絞り，1広島県福山市における「高齢者見守りのための地域人材育成」ならびに2福岡市における「高齢者見守りを発展させた孤立死対策」についてそれぞれ現地を訪問し，ヒアリング調査をおこなった。以下では，その調査結果をまとめるとともに，今後の高齢者見守りの進むべき方向性について検討してみたい。

1 広島県福山市：高齢者見守りのための地域人材育成

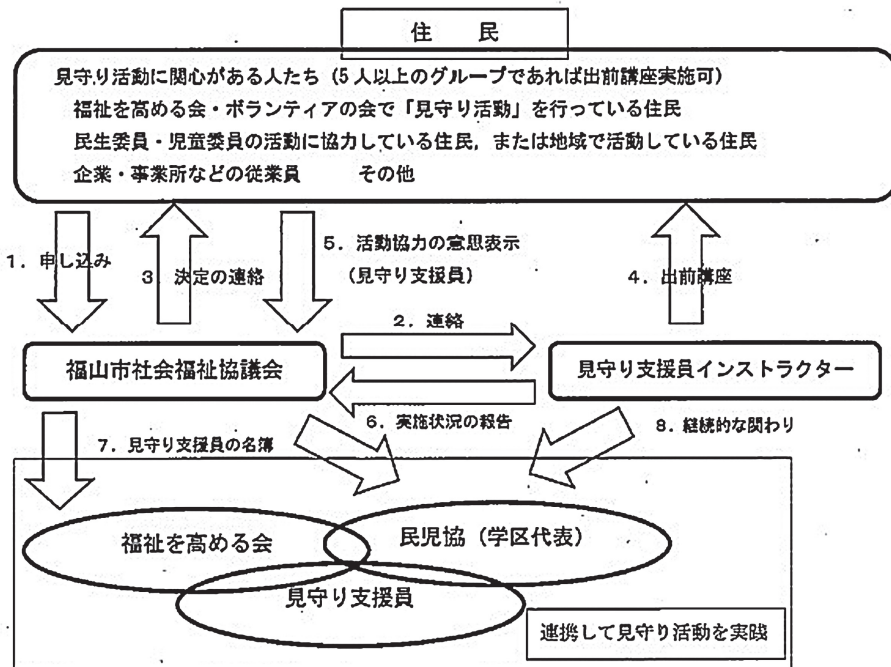
福山市は，広島県第2位で県東部の中核都市であり，その概況（2013年4月1現在）は，下記のとおりである。

- ・人口 471,892人 ・世帯数 196,983人 ・高齢者人口 113,874人
- ・高齢化率 24.1% ・障害者人口 25,421人

この福山市では，社会福祉協議会が，民生委員の高齢化や近所づきあいの希薄化などで地域の見守り活動がむずかしくなるなか，ボランティア人材の増強と専門性の高いノウハウを地域に広げることを目的として，地域住民を「見守り支援員」として養成するためのインストラクター制度を設けている。この制度では，地域包括支援センターや介護保険・障害者福祉の事業所などから経験のある職員を募集し，「見守り支援員インストラクター」を養成する。養成されたインストラクターは，そうした福祉関連の事業所に配置され，自治会や公民館，企業などで地域住民向けの見守り支援員養成講座（出前講座）の講師を担当するとともに，専門的知識をもった者と住民が連携した地域の見守り体制を構築するうえで中核的な役割を担うことも期待されている。以下の図4が，インストラクター制度を通して地域住民を見守り支援員に養成するスキームを示したものである。

見守り支援員インストラクターがおこなう出前講座の所要時間は約90分であり，その受講料は無料になっている。福山市社会福祉協議会が作成した独自のテキストを使っておこなわれる講座の内容は，おもに①高齢者などに対する見守り活動が必要になった背景，②見守り活動の進め方（守秘義務，聴く技術など），および③地域での取り組み状況に関するものである。そこでは，すでに活動をして

図4 福山市社会福祉協議会の見守り人材育成についてのスキーム



出所：厚生労働省 社会・援護局地域福祉課「孤立死防止対策取組事例の概要」

いる人にはさらなる資質の向上を働きかけ、これから活動を始める人には活動の大切さに対する理解を促している。養成講座を受講すると、以下のような受講修了証が授与される。担当者によると、地元メディアにも何度も紹介され、この修了証を手に入れたいために受講する住民や出前講座を積極的に誘致する地元企業も増えており、地域のなかで孤立死を未然に防ぐための社会的な啓発としても大いに役立っているようだ。

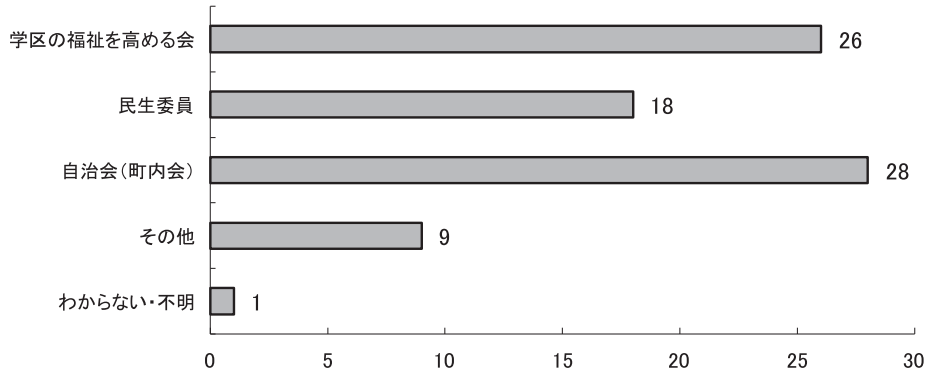
見守り支援員養成講座 受講修了証 名前 _____ 「見守り支援員養成講座」を修了したことを証します。 学んだ知識を地域福祉活動にお役立てください。 社会福祉法人 福山市社会福祉協議会	さりげない見守り・声かけが地域に安心感をあたえます！ ☒ 日中でも電気がついたままになっていないか ☒ 日中でもカーテンが閉まったままになっていないか ☒ 洗濯物が物干しに干したままになっていないか ☒ 郵便受けに新聞や郵便物がたまっていないか ☒ ゴミを出しているか 社会福祉法人 福山市社会福祉協議会 〒720-8512 福山市三古町南2-11-22 福山すこやかセンター内 電話 084-928-1333 FAX 084-928-1331
---	---

福山市社会福祉協議会では、この事業の成果を検証するために、2013年度に見守り支援員として登録した467人(企業・事業所は除く)のうち市内のブロックごとに無作為に抽出した121人に対して、電話による活動状況に関するアンケートをおこない、76人から回答をえた(回答率は62%)。以下が、

このアンケート結果の要点である。

問1.「見守り支援員養成講座受講後，地域から活動依頼など何らかの声かけがあったか」について あったが43人 なかったが31人 わからないが2人

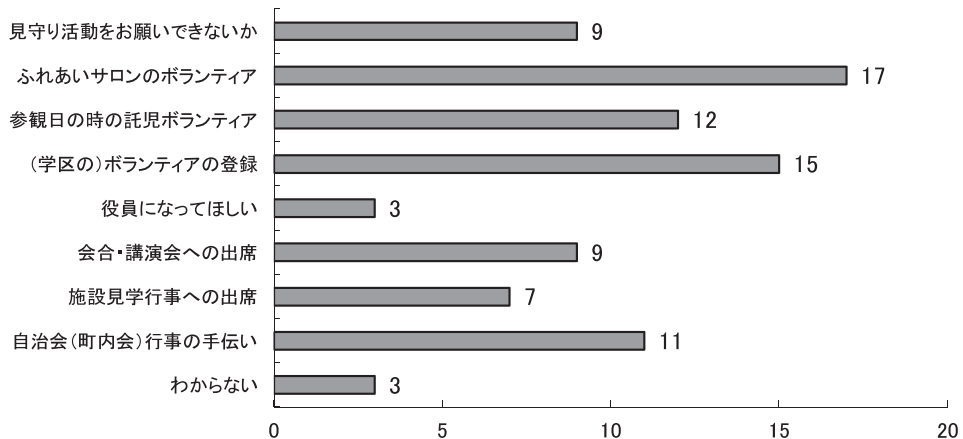
問2.「どの団体から依頼があったか」（問1. のあったという人のみ・複数回答あり）



出所：福山市社会福祉協議会 見守り支援員の活動状況アンケートから筆者が作成

問3.「どのような内容の依頼があったか」（問1. のあったという人のみ・複数回答あり）

問4.「その依頼を受けて活動したか」について，を受けて活動した（している）が54人，受けなかったが32人



出所：福山市社会福祉協議会 見守り支援員の活動状況アンケートから筆者が作成

こうした結果から，インストラクター制度によって養成された見守り支援員に対して地域の各方面からの，見守り活動にかかわらず多様なニーズからの期待が高まっていることは確かである。こうしたかたちで見守り支援員が数多く養成され，地域のさまざまな分野や機会で活動するようになると，その地域に高齢者見守りシステムがしっかりと根付き，その地域の「見守り力」は着実に向上していくにちがいない。神戸市の「見守り推進員」のように専門的な知識やノウハウを持ち，行政から任命

されたスタッフと比べると、福山市の「見守り支援員」は、確かに素人であり、ボランティアにすぎない。しかし、そうした人材育成にもとづく共助による人的な地域見守り態勢の向上が、公助による地域見守りネットワークの限界と自助(私助)による高齢者見守りの行き詰まりに直面する地域コミュニティにおいてそれらを補完的に接合させることで、地域における高齢者見守りシステムの全体的なレベルアップにつながることは明らかである。

2 福岡市：高齢者見守りを発展させた孤立死対策

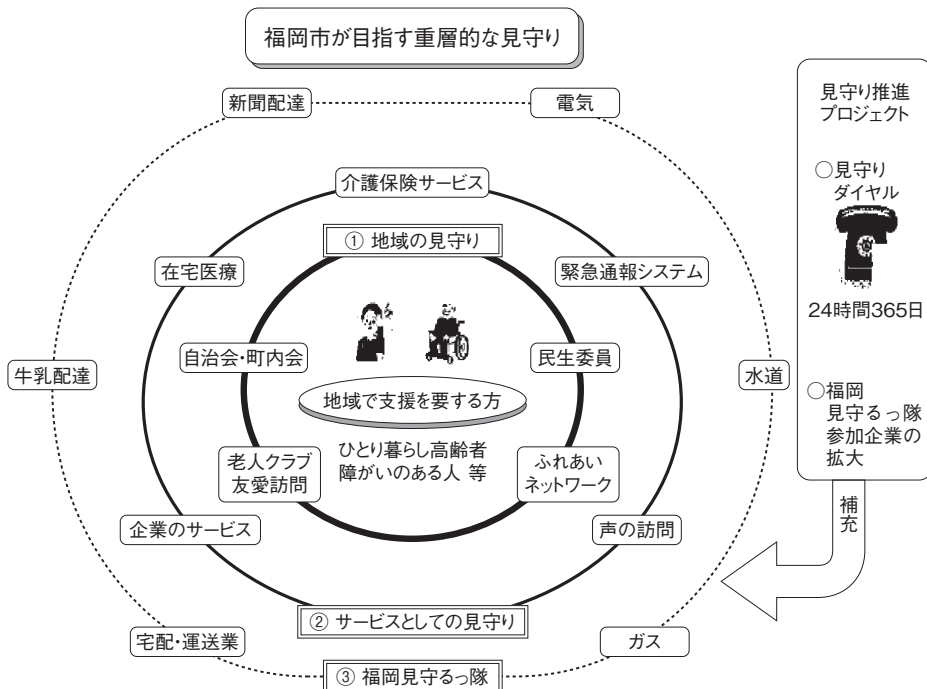
福岡市は、九州地方でもっとも大きい政令指定都市であり、その概況(2013年4月1現在)は、下記のとおりでである。

- ・人口 1,459,411人 ・世帯数 734,457世帯 ・高齢者人口 270,185人
- ・高齢化率 18.5% ・障害者人口 69,750人

福岡市でも、神戸市と同じように、図5のような重層的な高齢者見守りシステムの構築をめざしているが、そこでは、図6のようなスキームのもとで以下のような3つの重点的な取組が推進されている。

- 1) 新たな見守りの担い手を増やす：「福岡見守るっ隊」
- 2) 緊急対応をおこなう機関の設置：「見守りネットワークセンター」
- 3) 啓発活動：高齢者に対する出張講座「孤立死防止や老いじたくなどについて」

図5 福岡市がめざす重層的な高齢者見守りシステム

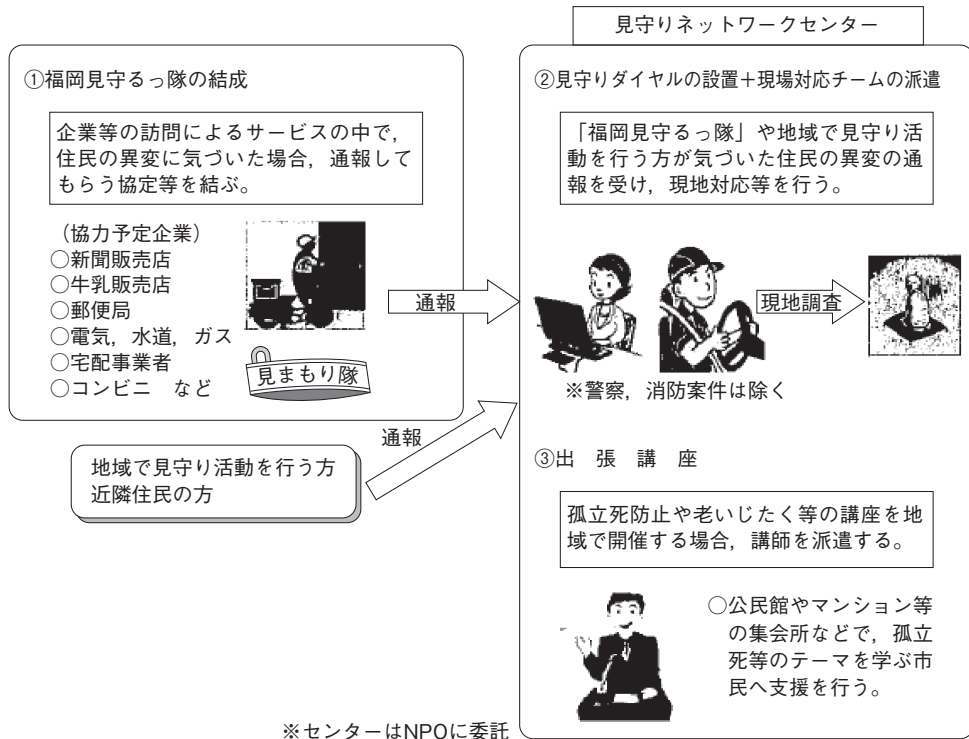


出所：厚生労働省 社会・援護局地域福祉課「孤立死防止対策取組事例の概要」

- 1) 福岡市では、新たな見守りの担い手を増やす方法として、図6にあるような「福岡見守るっ隊」を結成している。この取組は、おもにライフライン事業者など、生活に密着した企業(郵便、電気、ガス、水道、新聞販売店、宅配事業者およびコンビニなど)と協定を結び、何か異変に気づいた場合に通報をしてもらう仕組みづくりであり、現在、17社の企業がこれに加わっている。全国的にもこのような協定を結んでいる自治体は多いが、「福岡見守るっ隊」というかたちで結成されているところがユニークである。
- 2) 福岡市では、見守り活動推進のための複合的事業として、地域住民から異変の通報があった場合に365日24時間態勢で緊急対応できる機関である「見守りダイヤル」を設置しており、この事業運営をNPO法人に委託している。このNPOは、福岡市との連携もしっかりなされ、対象者への対応ならびに情報把握や情報共有が徹底されている。また、関連する法規に十分な配慮がなされており、対象者やその周囲の人びとが安心して見守りサービスを受けられる態勢になっている。ヒアリング調査では、NPO法人代表者の想いや使命感が事業に大きく貢献しており、現場において「人の役に立てた」という実感が事業へのモチベーションや責任感につながっているという印象を強くもった。この点は、こうした事業の特性でもあるが、その反面、事業の継続性に対する不安も感じた。取材時の質問に対する回答によると、見守りダイヤルへの通報の件数は、平均で1ヶ月に14本程度であり、そのうちの10件程度が現場対応を必要としたものであった。
- 3) 福岡市では、高齢者に対する啓発活動として、孤立死防止や老いじたくなどに関する出張講座への講師派遣をおこなっている。高齢者の社会的孤立や孤立死についてその背景や要因に迫ると、われわれは、つつい社会的弱者たる高齢者本人やその生活状況を避け、その家族や地域コミュニティ、さらに行政の責任(公助)に言及し、それらを追及しようとする。しかし、たとえ高齢者世帯あるいは独り暮らしの高齢者であるとはいえ、自助の基本と出発点はその本人である。その意味では、高齢者見守りシステムであるとはいえ、見守る側だけではなく、見守られる高齢者本人の自助からその構築に向けた取組を進めるという“地域の自覚”がきわめて重要になってくる。

以上のように、1)の取り組みは、行政主導ではあるが、民間企業に働きかけ、それを動員するという意味で共助の仕組みと言えよう。2)の「見守りネットワークセンター」も、行政による事業であるとはいえ、共助の組織である地元の信頼できるNPOに委託にできているという点で現場での事業サービスには共助の精神が溢れていると考えられる。そして、3)の啓発活動は、そこでも述べたように、改めて行政の立場から高齢者見守りに関わる自助の精神を呼び起こそうとする取り組みにはかならない。こうして福岡市では、公助・共助・自助のあいだのバランス感覚とそれらの組み合わせを通して、地域のなかに高齢者見守りシステムを構築しようとしているのである。

図6 福岡市の見守りに関する取組スキーム



出所：厚生労働省 社会・援護局地域福祉課「孤立死防止対策取組事例の概要」

V おわりに — 高齢者見守りの今後のあり方 —

以上のことから、今後、高齢者見守りシステムの構築がどのような方向に進むべきかに関する基本理念として見えてくる点がいくつかある。まず第1に、地域のなかで公助、共助および自助のあいだのバランスや組み合わせをうまく構築していくうえで切り札となるのは「共助の精神と仕組み」であり、このことを地域が十分に自覚することが大切である。第2に、そのためには、もちろん地域や高齢者の生活を取りまく社会環境をコミュニティとして再生し、再構築したり、あるいは創造したりすることが必要である。第3に、やはり「人を見守ることができるのは人である」ということであり、見守りのできる人材を地域のなかでいかに発見し、育成していくかが今後のカギとなる。そして、第4に、第3のこととはまったく逆に聞こえるかもしれないが、「とはいえ、地域の人材による見守りには限界がある」という点を確認し、お互いに認め合うことが肝要である。

また、今後、地域で超高齢化が進行し、見守りの必要な高齢者世帯がますます増えてくるなか、公助の財政難や地域人材の限界を考えると、そこでの共助や自助を促進するための社会的インフラを整備することが、高齢者見守りシステムの構築にとって喫緊の課題である。しかも、それを公助に頼るのではなく、民間資本によるコミュニティ・ビジネスや民間企業によるシルバー・ビジネスを活用し、

それらをうまく組み合わせることが重要になってくる。そのためには、ICTや地域情報ネットワークの活用は不可欠であり、また介護保障の観点から推進されている地域包括ケアによる保健・医療・福祉の連携との協働、さらに今後急成長が予想される高齢者のための生活支援サービスとの連動も必要になってくる。加えて、こうした高齢者見守りシステムの構築やそのために期待される地域コミュニティの活性化に必要な資金を、たとえば見守られる世帯の家族からの協力金、ふるさと納税、地域の資源ごみ回収や農産物販売による収入などから捻出することも考えられる。つまり、高齢者見守りシステムの構築には、ソーシャル・ビジネスを拡大させることのできるポテンシャルが十分に備わっていると考えられる。

高齢者を見守ること。社会的に孤立した高齢者が増加し、孤立死に至る場合も多くなるなかで、それは、深刻で社会的に解決することが困難な問題に映って見える。しかし、見守りそのものは、家族や地域の人びと、そして高齢者のまわりで関わる者が、「決して他人ごとだと思わず自分のことだ」と思えば、また「特別なことだと思いつまらず日常的なことだと思えば」、それほど困難なことではないかもしれない。高齢者見守りシステムの構築には、公助、共助および自助、そして行政、地域コミュニティ、地域の共助組織、住民と家族そして高齢者の生活や保健・医療・介護・福祉に関連する事業体と民間企業など地域の社会資源を総動員することが求められているが、それは、それだけ深刻で解決困難であると考えるよりも、それだけ多様な社会資源が、むしろそれぞれできる範囲や程度の小さな配慮と活動さえおこなえば解決できると考えてもよいのではないだろうか。こうした先に、高齢者見守り問題に関わる解決の糸口があるように思えてならない。

謝 辞

本研究におけるヒアリング調査ならびに本稿作成にあたり、次の方々に大変お世話になった。

①厚生労働省社会・援護局地域福祉課 課長補佐 八木澤智之氏，同課 地域福祉専門官 藤咲宏臣氏，同課 地域福祉・ボランティア係 堤健二氏，②福山市社会福祉協議会福祉のまちづくり課 課長 鳥海洋治氏，同課主事 渡邊仁氏，および③福岡市保健福祉局高齢社会部高齢社会政策課生活支援 係長 寺田由佳氏，NPO法人孤立防止センター理事長 速水靖夫氏。

ここに記して感謝申し上げたい。もちろん、本文中の誤りについてはすべて筆者の責に帰するものである。

参考文献

- 川島隆太・村田裕之『スマート・エイジングという生き方』扶桑社，2012年
神戸市「神戸市における高齢者見守りのあり方検討会報告書」http://www.city.kobe.lg.jp/life/support/carenet/koureira_chiikimimamori/img/arikatakentoukai-houkoku.pdf 2014年7月
厚生労働省「安心生活創造事業成果報告書」
http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/anshin-seikatu/dl/houkoku_2408.pdf

厚生労働省社会・援護局地域福祉課「孤立死防止対策取組事例の概要」

<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000034190.pdf>

下開千春「高齢者の見守り―見守り関連事業に関する全国の自治体と生活者への調査―」

<http://www.group.dai-ichi-life.co.jp/dlri/ldi/report/rp1104a.pdf>

財団法人東京市町村自治調査会「高齢者の社会的孤立の防止に関する調査報告書」<https://www.tama-100.or.jp/cmsfiles/contents/0000000/66/23kourei.pdf> 2012年3月

中日新聞 2014年11月26日朝刊24面「孤独死ゼロ地道に模索」

村上寿来「地域における高齢者見守りシステムの構築とその可能性」、『NGU地域政策研究』第6号, 名古屋学院大学総合研究所, pp. 59-78, 2013年12月

ニッセイ基礎研究所『セルフ・ネグレクトと孤立に関する実態把握と地域支援のあり方に関する調査研報告書』
2011年3月