

# 2020 北海道の福祉

## CONTENTS

### 巻頭特集

#### 1 北海道の福祉課題をテーマにした調査・研究

- (1) 社会福祉士養成における実習の受入状況に関する調査  
北海道社会福祉調査研究・情報センター調査・研究委員会
- (2) 包括的支援体制の構築に向けた8050世帯の見守りネットワークに関する研究  
ー旧産炭地域の事例調査よりー  
見守りネットワーク研究会  
星槎道都大学社会福祉学部 専任講師 畠山 明子 (研究代表者)  
星槎道都大学社会福祉学部 准教授 大島 康雄 (共同研究者)  
北星学園大学 名誉教授 杉岡 直人
- (3) 代替養育の地域分散化時代に向けたソーシャルワーカーの役割  
ーファミリーホームにおける養育実践のヒアリング調査結果からの考察ー  
北海道医療大学看護福祉学部 助教 片山 寛信

#### 2 北海道の福祉の現状 各種統計データ

# 2020 北海道の福祉 もくじ

発刊にあたって .....	1
---------------	---

北海道社会福祉協議会 会長 長瀬 清

## 1 北海道の福祉課題をテーマにした調査・研究

(1) 社会福祉士養成における実習の受入状況に関する調査 .....	5
------------------------------------	---

(※北海道社会福祉調査研究・情報センター〈R I C〉調査事業)

北海道社会福祉調査研究・情報センター調査・研究委員会

(2) 包括的支援体制の構築に向けた8050世帯の見守りネットワークに関する研究 .....	65
--	----

－旧産炭地域の事例調査より－

見守りネットワーク研究会

星槎道都大学社会福祉学部 専任講師 畠山 明子 (研究代表者)

星槎道都大学社会福祉学部 准教授 大島 康雄 (共同研究者)

北星学園大学 名誉教授 杉岡 直人

(3) 代替養育の地域分散化時代に向けたソーシャルワーカーの役割 .....	99
--	----

－ファミリーホームにおける養育実践のヒアリング調査結果からの考察－

北海道医療大学看護福祉学部 助教 片山 寛信

## 2 北海道の福祉の現状 各種統計データ

<掲載データ>

・生活保護の状況 .....	139
・障がい者福祉の状況 .....	151
・高齢者福祉の状況 .....	161
・児童福祉の状況 .....	173

# 包括的支援体制の構築に向けた8050世帯の見守りネットワークに関する研究 —旧産炭地域の事例調査より—

見守りネットワーク研究会

星槎道都大学社会福祉学部 専任講師 畠山 明子（研究代表者）  
星槎道都大学社会福祉学部 准教授 大島 康雄（共同研究者）  
北星学園大学 名誉教授 杉岡 直人

1. 研究の背景と目的・対象と方法（倫理的配慮）
  - （1）地域共生社会と包括的支援体制
  - （2）包括的支援体制における8050世帯問題
  - （3）研究の目的と対象・方法および倫理的配慮
2. 地域見守り活動と8050世帯に関する先行研究
  - （1）「見守り」の対象と機能
  - （2）「見守り活動」の方法と実施主体
  - （3）見守り活動の到達点と残されている課題
  - （4）8050世帯に関する先行研究の整理
3. 旧産炭地域の地域見守り活動と8050世帯に関する調査結果
  - 3-1 調査の目的、対象と方法
  - 3-2 6自治体の特徴
  - 3-3 地域見守り活動について
    - （1）見守りの取り組み方
    - （2）見守りに関する情報共有の方法
    - （3）見守りと災害時要配慮者支援の関連
    - （4）民間企業等との見守り協定
    - （5）見守りの課題
  - 3-4 8050世帯の問題
    - （1）問題の受け止め
    - （2）関わった経験のある事例
    - （3）今後の課題
  - 3-5 調査結果のまとめ
    - （1）旧産炭地域における地域見守り活動と8050世帯の実際
    - （2）8050世帯に関する見守りの課題
4. 考察とまとめ
  - （1）課題発見機能としての〈見守り〉の捉え方
  - （2）課題発見後の解決に向かうネットワークの構築

注

引用文献

## 1. 研究の背景と目的・対象・方法（倫理的配慮）

### （1）地域共生社会と包括的支援体制

地域共生社会の実現は、2016年6月2日に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」の中で「子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる『地域共生社会』を実現する。このため、支え手側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの地域の公的サービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる仕組みを構築する」とされている。これが「『介護離職ゼロ』に向けた取り組みの方向」の中で触れられているのは、人口減少や専門職確保の課題から生じる担い手の拡大を地域社会の相互扶助的な関係性を基礎とした地域力に期待するものである。具体的には、「重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、医療・介護・予防・住まい・生活支援が包括的に確保される体制」である「地域包括ケアの理念を普遍化し、高齢者のみならず、生活上の困難を抱える障害者や子どもなどが地域において自立した生活を送ることができるよう、地域住民による支え合いと公的支援が連動し、地域を『丸ごと』支える包括的な支援体制を構築し、切れ目のない支援を実現する」<sup>1)</sup>ことを謳っている<sup>2)</sup>。

これに関連して、「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律」が2021年4月1日に施行されることになっている。この改正に伴い、「包括的支援体制の構築」に関して市町村が実施主体となる「重層的支援体制整備事業」（任意事業）が創設される。

この法改正に至る経緯は、生活困窮者自立支援制度の創設にさかのぼる。社会保険制度と生活保護制度の中間に位置する第二のセーフティネットとして2015年から始まった生活困窮者自立支援制度は、「制度創設時から、課題が顕在化している者（例えば、福祉事務所に相談したが生活保護に至らないなど）から、ひきこもり状態にある者などその課題や生活実態が見えづらい者まで、幅広くとらえることとしてきた」（玉置 2020：18）。また、当時の生活困窮者自立支援室担当室長によると「生活困窮者支援制度こそが日本の社会福祉において最後に残った制度の狭間への対応になると考えていた」（鍋木 2020：240）との見方もされていた。しかしながら、「生活困窮者自立支援制度が創設される過程で見えてきたニーズとそこで理論化された理念や対応策を土台に、その果実をさらに広い分野に広げていくことを意図したものであることを述懐している」とも引き出している（鍋木 2020：239）。このような議論の中で登場してきたのが「地域共生社会の実現」である。

### （2）包括的支援体制における8050世帯問題

また、2018年の社会福祉法改正において、「地域福祉の推進」を謳う第4条に第2項「地域住民等は、地域福祉の推進に当たっては、福祉サービスを必要とする地域住民及びその世帯が抱える福祉、介護、介護予防（要介護状態若しくは要支援状態となることの予防又は要介護状態若しくは要支援状態の軽減若しくは悪化の防止をいう。）、保健医療、住まい、就労及び教育に関する課題、福祉サービスを必要とする地域住民の地域社会からの孤立その他の福祉サービスを必要とする地域住民が日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される上での各般の課題（以下「地域生活課題」という。）を把握し、地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関（以下「支援関係機関」という。）との連携等によりその解決を図るよう特に留意するものとする。」<sup>3)</sup>という規定を新たに加えている<sup>4)</sup>。

つまり、誰もが排除されることなく地域を基盤として包摂されるとともに、福祉サービスの受け手となる利用者もまた担い手となることを意図した「地域共生社会の実現」に向けた足がかりとなる法改正が行われているということがわかる。

「重層的支援体制の整備」の具体的な方策については、断らない相談支援・参加支援・地域づくりに向けた支援という3つの支援のポイントが提示されている。しかしながら、これらは室田（2020a：2020b）が指摘しているように、新しい事業や活動を生み出すことを想定しているものではないとされている。例えば、断らない相談支援は「小地域福祉活動においても、活動のなかで把握された住民の困りごとなどを、適切な相談支援機関につなぐことや、反対に関係機関の継続的な見守りを手伝うこと」、参加支援は「地域のサロン活動が引きこもり状態の若者の社会参加の場になることや、地域の生活支援サービスを利用することで自営業が継続できる高齢世帯」の機会となること、地域づくりは「まさしく、小地域福祉活動であり、それに加えて小地域福祉活動に発展する前段階の住民同士のつながりづくり」（室田 2020a：10）といったように、「草の根における住民活動があってはじめて成立するもの」（室田 2020b：6）であるとされている。新たに創設される重層的支援体制整備事業は、「分野を限定しない全世代型・包括的な相談機関や活動拠点を新たに整備することを求めるものではない。既存の資源を把握しその特徴を活かして体制を整備していくことが基本であり重要」（玉置 2020：22）であるという。

この包括的支援体制の構築において、複雑多岐にわたる生活課題のある対象の一つとして想定されているのは8050世帯である。8050世帯とは、高齢親（＝80歳）が稼働年齢層（＝50代）を社会的・経済的に支える世帯のことをいう。大阪府豊中市社会福祉協議会でコミュニティソーシャルワーカーの業務に就く勝部麗子氏が『ひとりぼっちをつくらない』（2016年）の中で8050世帯は高齢親の経済力によって稼働世代にある子どもの生活が支えられているという実態にある一方、「8050世帯は、現役世代が同居して介護しているという認識から、見守りの対象だとは考えられてこなかった」狭間にある「地域の新しい課題」と受け止めている（勝部 2016：113）。

本研究は、旧産炭地域を対象地として設定したが、そこでは元炭鉱産業・元公務員に従事した高齢の親世代の年金収入が比較的高く、親が子どもを経済的に支えているケースが多いこと、また、家族のようなつながりを大切にしてきたまちの慣習を活かした地域における支え合いが形を変えながら定着していることが指摘されている。このような対象地域では、包括的支援体制構築の入口となる見守り活動が、どのように問題発見・解決の機能にリンクしているのかがポイントとなる。

### （3）研究の目的と対象・方法および倫理的配慮

本調査研究では、中空知地区を中心とした旧産炭地域の中から美唄市、歌志内市、芦別市、赤平市、上砂川町、奈井江町を取り上げ、従来の見守り活動の取り組みの調査を通じて今後重点課題となる8050世帯を支える見守りネットワークの課題を明らかにすることを目的とする。

研究の方法は、大きく（1）先行研究レビュー、（2）半構造化面接による聞き取り調査と見守り活動に関わる関係者によるワークショップによって明らかにされた課題を抽出する手法を採用している。

倫理的配慮について、一般社団法人日本社会福祉学会における「研究倫理規程にもとづく研究ガイドライン」に従い、調査対象となる個人・団体に対してあらかじめ調査目的・方法・内容、得られた情報を本調査研究目的以外に使用しないことを条件に調査に協力していただくことを事前に明示し、インタビューガイドとともに文書によって提示した。調査実施時に改めて口頭・文書にて説明するとともに、答えたくない質問には答えない権利があること等を含め、書面（承諾書）によって同意の手続きを取った。また、調査地域名・回答者は特定されないよう、匿名化して記載することとした。

## 2. 地域見守り活動と8050世帯に関する先行研究

ここでは、地域見守り活動および8050世帯に関するこれまでの取り組み紹介や実践的な課題を指摘している文献等の先行研究の到達点から本調査研究の課題を設定する。

第一に、地域見守り活動に関する先行研究レビューである。そもそも見守りを行う目的（必要性）や見守りの対象はどのように捉えられてきたのか、また、地域見守り活動がどのように組み込まれてきたのかを主体・方法に着目して整理する。第二に、8050世帯に関する先行研究レビューである。比較的新しい問題と捉えられている8050世帯が顕在化してきた背景およびその支援の現状・課題から、包括的支援体制整備に向けた見守りのあり方を指摘する。

### (1) 「見守り」の対象と機能

全国的に高齢化が進行する中で、三世帯世帯は減少する一方、高齢者のみで構成される単身世帯や夫婦のみ世帯の増加が顕著となり<sup>5)</sup>、今後もその数は増えていくことが推測されている<sup>6)</sup>。若年層にも単身世帯が増加している<sup>7)</sup>ほか、ひとり親家庭<sup>8)</sup>も一定数認められている。また、老老介護、認認介護に代表される介護問題をはじめ、毎年10万人と言われる介護離職者<sup>9)</sup>の存在が指摘されている。

あるいは、25万人いるとされている育児と介護を担うダブルケア<sup>10)</sup>や8050問題と言われる80代の親と50代の子どもの同居世帯、さらには10代、20代の若者が祖父母や親を介護するヤングケアラー<sup>11)</sup>といった若い世代にも介護をめぐる生活不安が広がっている。これらの世帯において、虐待や引きこもり、失業、子育ての悩み等から社会的孤立や孤独死にもつながる課題が見えない形で起こり、かつ複雑化している。

見守りの対象となるのは、①高齢者（単身高齢者、高齢夫婦、認知症高齢者、要支援・要介護高齢者、病弱、日中独居の高齢者ならびにその家族等）、②障害児者（身体、知的、精神、発達障害児者等ならびにその家族等）、③児童（乳幼児、小・中学生ならびにその家族、ひとり親家庭の子どもとその親・家族等）、地域生活を送るうえで、軽微な支援も含めて、外部からの何らかの「気遣い」を必要とする要援護者およびそれらの者が生活する世帯である。

見守りの機能・効果について、社会福祉法人全国社会福祉協議会(2015)の整理によると、①安否確認、②早期発見、③早期対処（必要に応じて家族や関係機関につないだり、発見した人が課題を解決するために自ら行動する）、④危機管理（消費者被害等の予防や災害時の避難支援にも対応）、⑤情報支援（公的サービスに関する情報、地域の情報等を伝達する）、⑥不安解消（孤立感や不安感を緩和し、安心感を与える）、⑦生活支援（ボランティアで家事援助などを行う）としている。

### (2) 「見守り活動」の方法と実施主体

見守りの方法には、地域のつながりに着目した見守り、センサー機能をもつICTによる見守り、あるいは各種利用サービスを通じた発見機能に着目した見守りに分けられる。

#### 1) 地域のつながりによる見守り（人が人を見守る）

##### ①小地域福祉活動にみる見守り

社会福祉協議会が推進しているニーズ把握システムとしての「小地域ネットワーク活動」と生活支援を行う「生活支援サービス・活動」に分類され、見守りは「対象者の変化する福祉ニーズの把握・発見」機能を果たすことが期待されている（高橋 2015）。具体的には、「日常生活圏域（小・中学校区、自治会・町内会等）において、高齢者、障害者など、見守りや支援が必要な住民一人ひとりに対して、3～4人程度の近隣住民やボランティア（福祉協力員、福祉委員等）が一定の継続性や組織性をもって行う」（佐甲 2018：36-37）とされている。その実施主体になるのは、「地域福祉推進基礎組織」と呼ばれる、町内会・

自治会等の地縁組織、民生委員・児童委員や老人クラブ、ボランティア、社会福祉施設、教育・行政機関、町内会・自治会等に配置される福祉部・福祉委員等としている（佐甲 2018）。2018年に実施された「社会福祉協議会活動実態調査」によると、全国の市区町村社会福祉協議会の6割がこの活動を実施・推進しており、対象は単身高齢者をはじめ高齢者のみ世帯、要介護高齢者や障害者、ひとり親家庭、さらに、近年はこれらの世帯の「複合型」等も含まれている（社会福祉法人全国社会福祉協議会・地域福祉委員会・全国ボランティア・市民活動振興センター 2020）。また、2012年の同調査では、安否確認や声掛け、話し相手となるものからゴミ出しや電球交換、家事援助を伴うものまで幅広い活動が行われていることが明らかになっている。

## ②民生委員による見守り

2017年に制度創設100年を迎えた民生委員・児童委員は、民生委員法に「住民の生活状態を必要に応じ適切に把握しておくこと」（第14条）とその職務の根拠がある。2018年度に行った訪問活動の回数（見守り、声かけ等を目的として心身障害者・児、ひとり暮らしや寝たきりの高齢者及び要保護児童等に対して訪問・連絡活動（電話によるものを含む）を行った延回数）は37,745,403回となっており、これを民生委員委嘱数（232,241人）<sup>12)</sup>で割ると1人あたり1年の訪問活動は約163回であった。なり手不足と言われる民生委員ではあるが、活動の多くが見守り活動に費やされていることは想像に難くない。また、「社会福祉法に定める福祉に関する事務所（以下「福祉事務所」という。）その他の関係行政機関の業務に協力すること」（民生委員法第14条）に関連して、社会福祉協議会が窓口になる生活福祉資金貸付制度<sup>13)</sup>において、貸付金の償還状況の確認と生活の見守りを行っている（杉田 2020）。

## ③老人クラブによる見守り

第二次世界大戦後に組織づくりが進められ、近年会員組織が減少している老人クラブ（95,823クラブ・5,245,723人<sup>14)</sup>）では、1980年代から全国運動の下で推進された「友愛訪問」において、高齢者世帯への安否確認・声掛け・友愛訪問・話し相手・行事等への参加呼び掛け活動を約6割の団体が行っているという<sup>15)</sup>。

これらの「地域のつながり（地縁）を活用して人が行う」見守りの方法には、介入の段階を想定することができる。具体的には、周囲からの見守り（新聞や郵便物等が溜まっている、夜になってもカーテンが閉まらない・昼でも開かない等、気になる人と直に接することなく安否確認、生活状況を気に掛ける）、声掛け・挨拶（スーパーやゴミステーション等で会った時に挨拶、声をかける）、交流の場（サロン活動等の集まる機会において生活状況・安否確認）、訪問という「穏やかな見守り」から「しっかりと見守り」等のように整理されている（社会福祉法人札幌市社会福祉協議会 2015）。

## 2) ICT 活用による見守り

昨今ITの進化により、ICT、IoT技術を活用した見守りも発達している。人の動きに反応するセンサー型、水道等の使用によって変化が知らされると同時に、異常が発生した際、救急や消防、家族等に通報され、通報後に駆けつけるサービス、あるいは、発信のみを行うもの等のタイプがある。

代表的なものを挙げると、緊急通報システムは、1980年代から自治体が単身高齢世帯や持病のある世帯を対象に設置を促すサービスで、ボタンを押したり、電話を掛けたりすると消防や救急、地域の協力員に通報されるものである。また、タブレット端末等を活用した安否確認や相談ができるシステムも開発されている。一方、利用料金が伴うがセコムやALSOK等民間警備保障事業者によるもの、さらには、生活用品に付属しているものも多い。例えば、1997年に東京都池袋の医師の発案で電気ポットの利用を通じた見守りシステムが象印、NTTドコモ、富士通の異業種のコラボにより開発されたり、トイレ内にマットを敷き、その上に利用者が乗ったり水を流すと、家族にメール等で知らされるもの等がある。

### 3) 各種サービスの提供を通じた付加的な見守り

1) および2) は、直接あるいは間接的に「見守る」ことを主たる目的としているが、新聞配達やヤクルト等の配達、サービス提供のために訪問する民間事業者による見守り事例も多く取り組まれている。

#### ①ヤマト運輸

2010年から2016年6月現在全国125自治体と協定を結び、宅配を通じた見守り、買い物支援（地元の商店から商品を配達）を行っている<sup>16)</sup>。

#### ②日本郵便

2013年から全国約800の郵便局でみまもり訪問サービス（月1回訪問、月額2,500円（税抜））、みまもりでんわサービス（毎日決まった時間に自動音声で着信、月額1,070円（固定電話）、1,280円（携帯電話）（いずれも税抜））、駆けつけサービス（+880円のオプションで警備会社と契約、出動時には5,500円）等を行っている<sup>17)</sup>。

#### ③生活協同組合コープさっぽろ

「トドック」という商品の宅配を通じて、全道の市町村と見守り協定を締結（2018年現在道内174自治体）し、利用者宅で異変があった時には自治体に通報することとなっている<sup>18)</sup>。

一方、協定等による関係ではないが、地域のスーパーやコンビニエンスストア、銀行や郵便局等も利用客の様子に気になることがある場合、自治体等へ連絡をしているという話題もよく聞かれる。

また、電気やガス、水道会社等ライフライン系事業者も利用がなければ、自治体へ連絡する等連携体制が取られていることが多い。行政サービスとしてのゴミ収集においても回収時に声を掛け見守りを行うという大阪市の事例等が報告されている（浦野 2019）。さらに、介護保険サービス等の利用者はサービスを提供されるごとに定期的に見守りを受けており、小規模多機能型居宅介護看護や定期巡回・随時対応型訪問介護看護等を通じて24時間365日のオンコール対応も進んでいる。

### （3）見守り活動の到達点と残されている課題

こうした取り上げた先行調査研究から、各種の見守り活動の現状と課題についてまとめておく。地域の中では、顔なじみの関係性から自然に行われる見守りや小地域のエリアにおける組織的な取り組み、様々なサービス提供事業者が行う見守りによって対象者の外側から様子が確認されている。一方、それらの取り組みが見守りを必要とする人の様子を常時かつすべて見守ることは難しいこと、また、見守られている本人の負担がないことから、日常の生活行動から離れていてもその様子が把握できる ICT も活用の機会が拡大している。つまり、それぞれの方法の弱点を補い合いながら、見守りがなされているといえる。

しかしながら、安心感のある見守り活動を行う上で、見守られることを希望しないことを含め、見守りの網の目から漏れてしまう人および世帯が発生することをどう捉え、アプローチするのが課題となる。とりわけ、見守りの活動の課題として指摘されることには以下の二点を挙げることができる。

#### 1) 見守りは監視することではない

どこまで介入することが見守りの許容範囲であるかという問いに対する答えは、見守られる対象者が求めている、行き過ぎた「監視」になってはいけないということになる（荻田 2015）。地域の見守り活動によって把握された課題のすべてを地域住民等に責任が委ねられ、解決しなければならないということではなく、生命が脅かされるような事態に直面する等、課題が深刻化する前から変化を受け止め、さりげない見守り合う関係性を作っておくことが必要であろう。

その第一歩は、見守りを必要とする人を特定することから始まる。その際、単身者であるか、持病はあるか、何かあった時に頼りにできる人は近くにいるか等、その人（世帯）の極めて個人的な情報やプ

ライバシーに触れることになる。それらのデータの入手や取り扱い(管理)については「個人情報保護法」に関わるが、本人の同意を得ていることが前提となり、民生委員等が使用する場合、自治体の個人情報保護審議会等での承認が必要になる(鏡 2016)という。地域見守り活動の中では「見守りを必要とする人の情報が分からない」という見守り対象者の情報入手が困難である声を聞くことが多い。そこで、この個人情報に関する壁を乗り越えるものとして、各地で条例化が行われている。『仏事』(2013年3月号)では、大阪府池田町の「池田市高齢者安否確認に関する条例」(2011年1月)をはじめ、東京都中野区の「地域支えあい活動の推進に関する条例」(2011年4月)、埼玉県さいたま市の「さいたま市安心長生き条例」(2012年4月)、東京都足立区の「足立区孤立ゼロプロジェクト推進に関する条例」(2013年1月)、北海道砂川市の「砂川市高齢者いきいき支え合い条例」(2013年4月)等が紹介されている。

## 2) 地域のつながりづくりを推進する見守りの難しさ

「見守りが施策として登場した背景には『社会的孤立』の深刻化と拡大がある」(荻田2015:19)と言われるほど、見守り活動は地域のつながりづくりに関わる活動である。しかしながら、先に見たようにこれまでの見守り活動の対象者は属性ごとに設定されている。例えば、高齢者や障害者等の介護者や支援が必要な状態でありながらそれを発信することが難しい人等は概して「対象者」としてコミットされにくく、結果、社会の側から孤立化が強められているのではないか。このことに関連して、介護者の孤立防止の立場から立花(2017:140)は、一般的に、孤立死防止のために、単身高齢世帯への見守り活動が実施されていることが多いが、「要援護高齢者や障害者が生活していても、介護者自身が高齢でない世帯や介護者自身に障害のない世帯へは、特に見守り活動が実施されていない場合が多い」。また、障害者の孤立の問題を、障害福祉サービスとの関連から述べている柿木(2017:154-55)は、「支援が必要な人たちの中にはその必要性を認識できずに自ら支援を求めない人もいる」とその存在を指摘している。

そこで、見守りの対象者を拡大することが提案されるが、それによって受け止めた課題については「ネットワークで解決する」という方策が提示される。例えば「特に認知症や知的障害などにより、一人で外出や徘徊をする状況では、近隣の見守りネットワークがより有効である」、「自治体や関係団体、さらに民間企業や事業者なども一緒になって、産・官・民の地域見守りネットワークを構築」(立花 2017:140)することや「地域の中にそのような人を発見できる存在が必要」、「それはもちろん専門職でなくともよいが、そのような人を発見した時に誰に、どこに伝えればよいかを明確にしておくことは重要である。例えば地域住民の立場で身近な存在である民生委員や行政の障害者福祉の窓口、あるいは相談支援事業者が挙げられる」(柿木 2017:155)というものである。ただし、見守りを起点としたネットワークづくりにおいて重要であるのは、「孤立した人々を同じ社会の構成員として受け入れる地域づくり」、もっと言えば「相互の信頼とつながりから支え合う関係を育み、協働性が地域に備わる見守りシステム」(荻田2015:19)である。ここでの専門職の役割として荻田(2015:20)が指摘するのは、「住民が『気になっている』けれども『関わってはいない』ケースを住民と一緒に把握し、そこに見守り“合う”関係性が育まれるプロセス形成を支援したり、“こういう地域にしていきたい”というビジョンに基づいて住民自身が能動的な動きを展開していくことを支援したりすること」であり、これがまさしく「住民参加の地域づくり」といえる。

他方で、他者との関係を煩わしく感じる人たちがいることにも目を向ける必要がある。彼らが地域社会から放任されることを認めるということではなく、『拒否』は本人の主張であることを重視すべき(小口2017:191)という自己表明を尊重しつつ、さりげないゆるやかなつながりづくりが求められる。

「孤立化を防ぐということは、暮らしの課題(困りごとや心配ごと)の一つひとつに気づくこと、そし

で早期に対応していくことが非常に重要」(堀尾2010:32)であり、そこに見守りが果たす役割を見出すことができる。しかし、その前提には、自治体による個人情報開示・管理に関する弾力的なルールづくり、他者への信頼を創出する地域づくりを目指す「見守り合う関係づくり」が求められる。

#### (4) 8050世帯に関する先行調査研究の整理

8050世帯に焦点が当てられるようになった背景は、ひきこもりが長期化していることを受け2018年に内閣府が実施した「生活状況に関する調査」において61万人いることが明らかになった「中高年のひきこもり」の存在である。もともとひきこもりは不登校や就職難が理由の若い世代特有であったが、現在の中高年のひきこもりは社会人となり仕事をした経験のある人が多い傾向にあると言われている(梶田2019)。その後、自分の精神障害や発達障害、病気、親の介護で仕事を辞める形で親との生活の再統合が始まるものの、再就職が容易ではない現状にある。その実際は、40代以降で就職活動しても働き口が見つからない、自分より若い人に指導されると自尊心が低くなり、意欲もなくなり、その結果、親の年金があるから働く必要もないということで潜在化する(梶田2019)。

公的な相談窓口としてはひきこもり地域支援センターが2020年4月現在、67自治体<sup>19)</sup>に置かれ、原則的には年齢の制限なく対応している。支援機関としては2020年度全国177カ所に設置され、厚生労働省から委託されたNPO法人や民間企業等によって運営されている地域若者サポートステーションがある。その対象は39歳までと年齢制限が設けられていること、なおかつ「就労」させることが成果として求められることから、彼らがコミットすることは難しいと言われてきた(池上2019:川北2019:藤田2019)。そのような中で指摘されていることは、就労自立ではなく、自分が認められる居場所が必要であるということである(藤田2019)。

8050世帯の抱える生活課題は、子ども世代(50側)の経済的な自立の課題にある(藤田2020)と言われるが、実際に世帯の問題が浮き彫りになるのは、親世代(80側)へのアプローチが契機になることが多いと言われている(『ケアマネジャー』2020年7月号)。その場合、地域住民等が見守りを通じて把握している高齢者の情報が自治体の地域包括支援センターに知らされ介入が始まるが、50世代の子どもの状況も同時にアセスメントを行う必要が出てくる。当然、高齢者支援を中心としてきた地域包括支援センターでの支援経験は少なく、また、自治体に親と子どもに同時にアプローチするセクションは整備されていないのが現状である<sup>20)</sup>。

かつては親のしつけや育て方の問題から親の責任下において、社会に適合しにくい子どもの存在を周囲に隠すことで家族が抱え込み、社会的な関係からの孤立、生活の困窮、共依存関係もみられる8050世帯ではあるが(『月刊ケアマネジメント』2019年3月号)、包括的支援体制の構築とはまさにこのような世帯の課題解決に関わることである。80世代の高齢者介護問題(地域包括支援センター)と50世代の経済的問題(生活困窮者自立支援制度に基づく自立相談支援窓口)等との切れ目のない支援体制はもちろん、問題発見の入口となる地域の互助の力をつけていくこと、そして、地域住民等と専門職、支援機関等との連携体制が求められる。

以上のように先行研究では、地域見守り活動に関する取り組みの蓄積は多数報告されているものの、援助を拒否したり、家族関係に関わっていくようなケースへの見守りには課題が残されていることが明らかになった。また、8050世帯への介入に関しては現状地域包括支援センターや自立相談支援窓口が専門機関としてつながることが多く、市町村として社会的な課題として解決が求められる体制の整備(包括的支援体制の整備)が求められていることがわかる。

次章では、包括的支援体制整備の足がかりとなる見守りに焦点を当て、見守りの議論から抜け落ちて

いた8050世帯を含む地域見守り活動の現状と課題を公民連携のネットワーク構築に視点を置いて明らかにする調査結果を報告する。

### 3. 旧産炭地域の地域見守り活動と8050世帯に関する調査結果

#### 3-1 調査の目的、対象と方法

調査の目的は、旧産炭地域（6自治体）各自治体の見守り活動関係者が受け止めている8050世帯を含めた地域見守り活動の課題を明らかにすることである。

調査の対象と方法については、1自治体に対し2回の訪問面接調査（1時間程度）とワークショップによる各自治体の課題共有の機会を持った（F自治体は1回目の調査のみ実施）。1回目および2回目の調査では事前に対象者へ質問項目を提供したが、参加者の話題の流れを阻害しないよう、半構造化インタビューの方法を採った。各回の調査対象と方法は以下の通りである。

1回目（2020年7月～8月）は、地域包括支援センター職員を対象とした。

2回目（2020年10月）は地域包括支援センター職員をはじめ、町内会役員、民生委員、老人クラブ役員、社会福祉協議会職員、生活保護担当職員とのグループインタビュー調査（1時間程度）を実施した。

3回目（2020年11月6日）には、各自治体から2名程度の地域包括支援センター職員・社会福祉協議会職員と生活困窮者支援のNPO法人職員が参加し、意見交換（1時間程度）を実施した。

いずれも、新型コロナウイルス感染症予防に留意しながら、参加者は全員マスクを着用し、参加者間の距離を取り、また換気を行いながら調査を行った。

調査の結果は、KJ法の要領で聞き取りをした内容を文節ごとに整理し関連するものをまとめ、その内容ごとに見出しを付けて整理を行った。

#### 3-2 6自治体の特徴

（人口と高齢化率は特に記載がない場合、2020年1月1日現在）

まず、聞き取りを行った6自治体の地域特性等について整理する（位置を示した地図は図1参照）。

##### A自治体

地域の特徴：人口3,124人、高齢化率51.6%。道内の中でも高齢化率の高さと人口減少がとりわけ課題とされているA自治体では、前首長の方針である高齢者に元気で長生きしてもらうため、保健師や健康運動指導士による運動や体操の出前講座や社会福祉協議会が委託を受けた介護予防支援事業「つどいの場」を開催し、毎回10人くらいが参加しているという。

2018年度から地域包括支援センターに配置された生活支援コーディネーターの活動としては、2019年度に①地域活動の支援（サロン活動の参加者増の対策として、チラシ作成・配布、サロンの場でパンを販売する等のサポート）と②75歳以上の高齢者台帳の作成（75歳以上のみで構成される独居世帯、夫婦のみ世帯200世帯（サービス未利用）を対象にチェックリストに基づいた訪問聞き取り調査を実施。このうち、不安のある世帯と判断されたのは40世帯（定期的な介入＝現在は電話で確認している世帯は10世帯ほど）。ここから要介護認定の申請につながったのは数名、中にはサービス利用や施設入所したケースもあった）が行われた。

見守り：町内会や老人クラブ、民生委員等の活動、また、社会福祉協議会の事業と連携する形で見守りが行われている。また、高齢化に伴う孤立死を防止する見守り体制のあり方について、行政、社会福祉協議会、消防等により検討が進められようとしている。一方で、活動の担い手不足は大きな課題となっており、一人が複数の役職を担う等、負担を指摘する声もある。

8050問題：多くの高齢者の支援にあたる地域包括支援センターも民生委員等も、高齢親と子どもの同居世帯の存在を高齢者に介入することで認識はしているものの、現時点では具体的な課題解決を求めら

れるケースは多くはない。

## B 自治体

地域の特徴：人口5,335人、高齢化率41%。基幹産業は農業（米作）である。自治体内には入院施設を備えた医療機関や介護老人保健施設がある。また、在宅医療を担う診療所もあることから、農家世帯を中心に自宅での看取りも少なくない。入所施設やグループホームのある障害者施設の法人が2つある（入所は70人、グループホームは41人定員）。昔ほど障害者がいる家族は施設に入所させることを嫌がるものが少なくなっているようだが、施設自体は利用者が高齢化しており、介護等を伴う支援等がこれからの課題になってくる。

自治体と社会福祉協議会では介護予防サポーターを養成し、住民主体のサロンも5つ立ち上がり、活動している。また、町民有志を養成してふまねっとインストラクターとなり、ふまねっとの活動を普及させている。

見守り：コミュニティづくりを意識した地域ぐるみの見守りを行っている町内会もある一方、町内会や民生委員等による訪問活動が行われている中で、必要がない等の理由から見守り拒否者も認められている。また、見守りを行う側の高齢化や個人情報の開示等の問題から見守りのしにくさも指摘されている。

8050問題：地域包括支援センターでは、要介護認定を受け、サービスを利用していない高齢者を認定の更新時期に合わせて訪問する等して情報把握に努めているが、A自治体同様、現時点での具体的な対応の必要性は高くない。

## C 自治体

地域の特徴：人口2,874人、高齢化率50.9%。2017年から地域包括支援センター、社会福祉協議会（生活支援コーディネーター）、地域住民が協働した取り組み（ケアサポーター）を進めている。もともと、介護予防（保健予防）、認知症カフェ（地域包括支援センター）、生活支援（社会福祉協議会）と別々の活動になっていたが、それぞれ担当係が違ったため、2017年から一本化されている。年6回、ケアサポーターの養成講座が開催されている。ケアサポーターの活動は、認知症カフェの企画・運営、生活支援（電球やごみ捨てるボランティア）等である。コロナ禍においては、コロナ対策臨時交付金を活用して、フレイル予防セット（万歩計、温湿計）を配布したり、ポールウォーキングの活動に取り組んでいる。ケアサポーターの取り組みは、自分のためになることをやること、外に出る機会を作ることを大事にしている。

高齢化率の高い地域であるため、次世代の担い手を育成する取り組み（例えば、小学校6年生を対象に寸劇や福祉の講義、認知症対応や高齢者体験キット、認知症カフェの見学等）に力を入れて取り組んでいる。

見守り：先のケアサポーターによる健康づくりを兼ねて行われているさりげない見守りが特徴的である。地域性を考慮して、見守りを「活動」や「組織」として取り組むというより、彼らの活動の一環として取り入れている。

8050問題：住民側は当事者たちは自分たちの状況を隠したが、小さい単位の生活圏の住民同士はその事情を知っているという場合も多く、地域の理解・受け止めが課題になるという指摘や専門機関（社会福祉協議会）は経済的な課題を抱えることになる子ども世代に関してより現実的な見方をしている。

## D 自治体

地域の特徴：人口9,627人、高齢化率47.3%（2021年1月31日現在）。2015年から生活支援コーディネーターが配置（社会福祉協議会のボランティアコーディネーター）され、翌2016年からエリアサポーター養成講座がスタート（2020年は5日間開催）。講座の内容は認知症サポーター養成講座、高齢者の現状と課題、防災体制とDO HUG、介護予防講話とゆる元体操（椅子に座って行う体操）の活用、ふまねっと等。現在6エリアに148人がいる。活動内容は、サロンやゆる元体操、ふまねっとである。活動を開催し従事したエリアサポーターにポイントを付与している。生活支援については、10分100円（社会福祉協議会でチケット販売）で、電球の取り換え、除雪、ゴミ出し、窓ふき等が多い（対象は、要支援、要介護、事業対象者）。平常時の活動から連続するようにエリアサポーターの取り組みにこれから防災のことを取り入れたいと考えている。また、昨年から企業にも参加してもらっている。

見守り：町内会、民生委員等による見守りのあり方について、形に見えにくい取り組みであるがゆえに「見守り」という名の下でどこまで担うことが期待されるのかという「支え合い」の本質に関わる課題が指摘されている。

8050問題：地域包括支援センターから実際に8050世帯の問題に介入した事例が紹介されていたが、専門の機関とつながって連携し、支援には思いのほか長い時間がかかることがうかがえる。

## E 自治体

地域の特徴：人口13,168人、高齢化率46.6%。介護保険外の生活支援を行うおもいやりサポーター（社会福祉協議会への委託事業）は2019年1月から、登録14人（実働11人）、利用者は2020年7月末で3人、同年8月から1人増え、話し相手やごみ出しを中心に、掃除や調理等を30分200円で行っている。受け付け（インテーク）は地域包括支援センター、生活支援コーディネーターが手伝える内容を考慮してマッチングを行っている。

介護予防教室（まる元）は火曜日と木曜日の計6クラス（A・B・Cで1クラス25人定員）、コロナ禍の現在は隔週で分散して行っている。ふれあいサロンは22か所（1か所休止中）で、この中で100歳体操をDVDを見て実施したり（9か所実施）、生活支援コーディネーターが機材を持ち歩いて訪問したり、ゆる元を実施しているところもある。自治体内の高齢者施設では笑顔塾というサロンがある。これらの活動には、健康推進係（保健師）や地域包括支援センターが講話で訪問することもある。

見守り：町内会、民生委員等による見守りは、個人情報取り扱いや生活スタイル、住環境の変化等から積極的に関わっていかなければ、地域の情報を得ることが難しい状況にあるという様子がうかがえる。

8050問題：地域包括支援センター等支援機関も支援の蓄積が少ない事例ではあるが、他の地域と異なるところは、地域で何かできることはないかという問題意識を持っているところである。どこまで介入してよいかジレンマを抱えながらも8050世帯と最初に関わる窓口となりえる民生委員が課題を受け止めた後、支援機関等つなぐ先を必要としていることが挙げられている。

## F 自治体

地域の特徴：人口21,001人、高齢化率は42%（2019年10月末）。旧産炭地域、農村地域、市街地域に分かれており、地域性の違いが大きい。旧産炭地域は全国の炭鉱を回ってF自治体に落ち着いた人が多く、親戚もいない。だが、昔ながらの近所づきあい関係は残っている。旧産炭地域からも農村地域からも市

街地に移動する人が多く、移動しても農村地域でもともに行われていた活動に行くが、高齢になると行けなくなってしまう。住民の活動について自主グループが29あり、曜日と時間を決め週1回活動している。老人クラブは例会に合わせて活動している。10人以上の老人クラブには活動助成金を出している。最近、コロナ自粛後に申請は増えてきたが、申請数そのものは減っている。

見守り：介護保険サービス利用者は地域包括支援センターをはじめとする支援機関が関わっているが、地域で行われている見守りは民生委員の人材不足、また、居住層の違いによる地域性の課題がある。

8050問題：親は介護保険サービスの利用が必要であるにもかかわらず、障害がある（と思われる）子どもの存在を隠しているケース等が把握されているが、地域包括支援センターとして彼らの「世帯」に介入するというのに難しさを感じている。

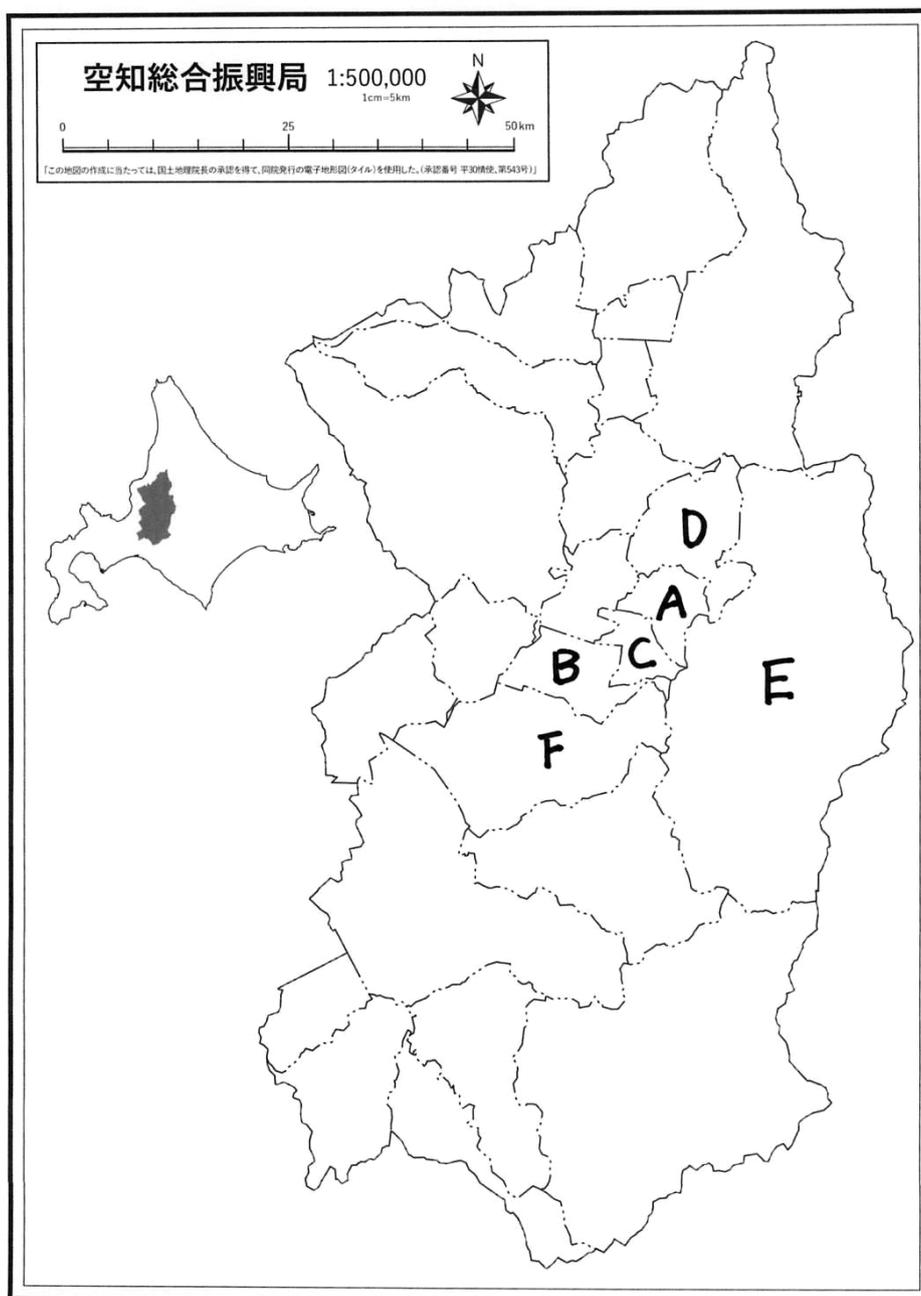


図1 調査対象地域（6自治体）の地図

### 3-3 地域見守り活動について

6自治体への聞き取り調査から挙げられた内容から五点（（1）見守りの取り組み方、（2）見守りに関する情報共有の方法、（3）見守りと災害時要配慮者支援の関連、（4）民間企業等との見守り協定、（5）見守りの課題）に整理することで、見守りの現状を見ていく。

自治体によっては、地域包括支援センターの職員や保健師等の行政職員が訪問活動を行ったり、緊急通報システムを活用しているが、どの自治体においても地域包括支援センターや町内会、民生委員等との連携によって、見守りを必要とする地域住民の情報が把握されている。町内会、民生委員、老人クラブといった地縁組織は、行政や社会福祉協議会からの依頼を受け、日々の暮らしの中から地域の様子や変化をいち早く受け止め、それを関係機関につなぐ貴重な存在である。また、すべての自治体では、民間事業者等と見守り協定を締結し、日々の業務を通じた見守りが行われ、行政機関との協力関係がみられる。昨今、北海道内でも災害が多発していることから、避難行動要支援者名簿の作成・更新も行政の対応として求められており、平時からの関係づくりを働きかけていくことが必要になる。しかしながら、見守りのなり手がいないこと・高齢化していること、また、閉ざされた近隣関係が地域の様子等の確認を困難にさせていることは共通した課題として指摘できる。

地域住民相互の支え合い関係の前提となる「見守り」を地域の実情に合った形態でどのように進めていくか、「誰もが気遣い合う関係づくり」を進める時期を迎えているといえる。

#### （1）見守りの取り組み方

見守りの取り組み方は、さらに、1）地縁による見守り、2）支援機関による見守り、3）緊急通報システム、4）多様な見守りに分類できる。

町内会や民生委員等の地縁関係に基づく見守り、地域包括支援センターや社会福祉協議会等の支援機関が業務を通じて行う見守りのほか、自治体が設置する緊急通報システムや認知症の徘徊に対応するSOSネットワーク等を含め、多様な形が見られる。特に、炭鉱町らしさが残る共同浴場の利用を通じた見守りは、普段の生活行動の中から対象者の様子を把握できることから、自然な見守りの形として今も残っていることがわかる。

#### 1）地縁による見守り

- ・町内会長や民生委員から、地域に心配な高齢者がいると地域包括支援センターに相談があると、ケースによっては一緒に対応することもある。（A 地域包括支援センター）
- ・病院から情報の照会があった場合は、民生委員や町内会に確認する。（A 地域包括支援センター）
- ・見守りの効果は、知り合いになったり、親密性が高くなった。雑談もしたり、病院のことやいろんなことを聞けるようになった。（A 民生委員）
- ・小さいまちで、炭鉱のつながりがあるので大体のことはわかる。（A 民生委員）
- ・町内会長になったりすると任期が長く、大体のことは把握できる。（A 民生委員）
- ・町内会の高齢者の一人世帯（8世帯）に対して元気な時にはカーテンを開ける等して合図を通じて見守りをしている。とはいってもつながりは薄くなってきているので、年2回（6月、10月）65歳以上で単身世帯、80歳以上世帯、小中学生がいる世帯を対象にティッシュの箱を持参した訪問活動を行っている。町内会では年1回親睦会を行っており、子どもも参加する。そのような場に子どもがいると雰囲気や和やかになる。コミュニティのつながりが大切。（B ボランティア団体）
- ・町内会の班長は広報を配布する際、訪問して手渡しすることで安否確認になっている。（B ボランティア団体）

- ・見守りの対象者は高齢者が多いが、病気があったり障害のある若い人の見守りも行っている。長年関わってきた明日施設入所する人を訪問する等の関係性を築いてきた人もいる。その人は一人暮らしの男性で、今年1月に閉店したAコープに買い物に行くのが楽しみだったが、そのまま暮らしていけるのかと不安になり、また、子どもとも一緒に住めないということだった。(D 民生委員)
- ・自分の町内の人だと思ったら、顔つなぎのために外で会った時に挨拶するようにしている。(D 民生委員)
- ・以前、息子の通院に親がバスに乗って一緒に付き添っているケースがあり、大変だからと5年くらい同行したことがある。今はきょうだいが行ってくれるようになっている。(D 民生委員)
- ・見守りは、一人暮らしや高齢者を対象に「表に出てきてほしい」という意図をもって取り組んでいるが、なかなか参加しない人のところは訪問回数を多くしている。(E 民生委員)

## 2) 支援機関による見守り

- ・見守りはコープと提携して配食を行っている。利用は30人くらいで本人負担は300円。(A 社会福祉協議会)
- ・社会福祉協議会で行っている在宅高齢者支援事業（対象は70代以上の単身者、町内会長が必要と思われる単身者）で毎月2回の見守りをしている。不在の時にはカードを置いて、再度訪問している。(A 民生委員)
- ・サービス利用者であれば居宅介護支援事業所やサービス事業者による見守り、そのほか、地域包括支援センターや保健センターが関わる。(F 地域包括支援センター)
- ・地域包括支援センターでは2011年に各民生委員宅を回って地域訪問を行い、顔つなぎを行ったこともある。(F 地域包括支援センター)

## 3) 緊急通報システム

- ・緊急通報システムは月1～2回は救急搬送や誤報の対応がある。シルバーハウジングには備え付けになっている。(A 地域包括支援センター)
- ・緊急通報システムは単身世帯、2人世帯にも対象を拡大。新規の設置もある（10件はない）。固定電話に設置するタイプであるので、寝室から離れていると使い勝手が良くない。今は携帯電話を持っている高齢者も多いので、いざという時は携帯電話を使うのではないか。(B 地域包括支援センター)
- ・緊急通報システムは毎月利用者1,000円、行政から1,500円負担。民間の安全センターにつながる。シルバーハイツには各部屋にあり、消防に直通となるが、誤報も多い。(D 地域包括支援センター)
- ・緊急通報システムは、近隣住民、自治体内の家族、民生委員が協力員になるが、なかなか手が見つからない。(F 地域包括支援センター)

## 4) 多様な見守り

- ・認知症疾患の高齢者が多いことから、徘徊対応のSOSネットワークがある（空知管内で保健所が事務局）。光に当たると反射するステッカーの配布を利用者から手上げ方式で希望を取り、申請してもらっている。サービス未利用者にはケアサポーターや民生委員から声がけしてもらっている。2017年からで申し込みは12人あったが、現在は一人暮らしや同居世帯、有料老人ホーム利用者含め5人。(C 地域包括支援センター)

- ・生活支援コーディネーターとして、組織を作って見守りをするというより、ボランティアの意欲にも関わるため、なにかのついでに見守ることや彼らの声を拾って活動の形を作る関わりを大切にしている。(C 社会福祉協議会)
- ・見守りを拒否するような人はいない。地域内に唯一残っている共同浴場があり、そこで顔を合わせたり、話が聞ける場になっている。(D 民生委員)

## (2) 見守りに関する情報共有の方法

民生委員や町内会等で把握した見守りの情報は、サービス利用者等の支援において地域包括支援センター等の支援機関と共有されている。このほか、住民生活に関わるサービス事業者等からも情報が提供されている。

- ・行われている事業や行事で情報共有されている。(A 地域包括支援センター)
- ・今年、一人暮らしの孤立死があったことをきっかけに、行政や消防署との情報共有について話し合いの機会が持たれ始めている。(A 社会福祉協議会)
- ・民生委員は月1回会議を行い、保健師とは年2～3回話し合いの機会を持っている。(B 地域包括支援センター)
- ・専門職とのかかわりは、地域包括支援センターと同じ課に所属する保健師とは年2回情報交換を行う。地域包括支援センターには直接電話で問い合わせをする。道のケースワーカーとの情報交換もある。(B 民生委員)
- ・民生委員や町内会による見守りから情報をもらっている。(D 地域包括支援センター)
- ・町内会の生活福祉部では役員と民生委員が個人情報の台帳を持ち、情報を把握している。(E 民生委員)
- ・警察や病院、民生委員、新聞配達、コンビニから連絡を受ける。(E 地域包括支援センター)
- ・議会議員も地域の声を拾い上げてくれている。(F 地域包括支援センター)

## (3) 見守りと災害時要配慮者支援の関連

見守りが必要となる対象者は、自治体ごとに作成する避難行動要支援者名簿の作成・更新情報からも挙げられる。発災時に名簿をもとに見守りを行った際、名簿が世帯や居住の実態と異なるということも指摘されており、平常時の見守りを緊急時の安否確認にもつなげていく日頃からの関係づくりが課題となっている。

- ・避難行動要支援者名簿については、発災時には提供することになっている。(B 地域包括支援センター)
- ・避難行動要支援者名簿は現在更新中。胆振東部地震で見回りを行った際、名簿が重複している等実態と異なることがあった。(D 地域包括支援センター)
- ・胆振東部地震の際には地域包括支援センターで担当しているケース宅を1件1件訪問して安否確認を行った。(E 地域包括支援センター)。
- ・避難行動要支援者名簿については、要介護3以上、介護予防チェックリスト回答者、台帳に相談履歴記録ありの人としているが、行政が把握している個人情報を町内会等に開示し、それを活用することは現状できない。(F 地域包括支援センター)

## (4) 民間企業等との見守り協定

各自治体では、配達や住民サービス等を行う民間事業者と見守りに関する協定を締結している。単に

様子を見守るだけでなく、異変があった場合には自治体（地域包括支援センター等）に通報される連携体制が取られている。

- ・見守り協定は、ヤクルト、新聞販売店と結んでいる。協定等は結んでいないが、気になる人がいると郵便局は連絡をくれる。(A 地域包括支援センター)
- ・見守り協定は、コープさっぽろ、新聞販売店、郵便局等と結んでいる。(B 地域包括支援センター)
- ・見守り協定は、コープさっぽろ（トドック、配食）、新聞販売店。(C 地域包括支援センター)
- ・セブンイレブン、コープさっぽろ（トドック、配食）、郵便局。トドック配達員により救急搬送されたケースも。(D 地域包括支援センター)
- ・見守り協定は、高齢者支援係が担当（緊急通報システムも）。現在6か所（コープさっぽろ、明治安田生命、JA、新聞販売店（新聞が溜まっているという連絡が年1～2回）、アルソック、セブンイレブン）。(E 地域包括支援センター)
- ・見守りの協定を締結している民間事業者は、セブンイレブン・ジャパン、コープさっぽろ(宅配、配食)(いつも頼んでいるのに不在等)、新聞販売店(新聞がたまっている)。協定は結んでいないが、民間の配食サービス事業者から相談を受けることもある。(F 地域包括支援センター)

#### (5) 見守りの課題

見守りの課題については、さらに、1) 高齢化に伴う担い手不足、2) 見守り対象者との接触困難、3) 見守り拒否、4) 近隣関係の希薄化、5) 見守り活動の停滞、6) 地域性による見守り困難に分類できる。

地域見守り活動がスムーズにいかない要因は、地域に見守りの担い手が確保できないこと、見守りが必要でありながらそれを拒否すること、近隣関係が希薄化していること、またそのことが個人情報への接近を困難にさせていること、市街地の構成・居住年数・年齢層等の違いによる地域性が関連していることが結果的に地域見守り活動そのものの停滞につながっていると推測される。

##### 1) 高齢化に伴う担い手不足

- ・一人の方が色々な役割を担っているので、後継者が見つからないのは大変なこと。良い点はその方に言えば大体のことは把握できる。(A 地域包括支援センター)
- ・課題としては、後継者問題。民生委員、町内会、ボランティア団体等すべてがその状態。(A 社会福祉協議会)
- ・もともと人のつながりがある場所。地域のことは大体把握できている。民生委員や町内会、老人クラブ等もつながっている。町内会の班の方も見守りをしてくれていることが多い。しかし、高齢化が進んでおり、高齢者が高齢者を見守っている状況。(A 民生委員)
- ・見守りをしていて難しいと思うことは、昔は見守りをする対象者が多かったが定年が遅くなり、見守りをする担い手が不足している。集合住宅はある程度、把握できるが、一軒家の新しい世代はなかなか情報が入ってこない。町内会とつながりを持つことが大事。(A 民生委員)
- ・見守りは地域の助け合いの中で行われているが、見守る人も見守られる人も高齢化している。(B 地域包括支援センター)
- ・地域の見守りもどこまでやるのかが問題。通院でも何でもやってもらえんと思ってしまう人も。あるケースでは、自治体外の有償ボランティア活動団体に通院介助（受診同行も）を依頼した。(D 地域包括支援センター)
- ・100戸のうち60%が高齢者の町内会では、2012年から独居高齢者や高齢者12名を対象に2名1組

で見守り活動を毎週土曜日に実施している。電気がついているか、郵便物や新聞がたまっていないか、玄関先に飾られた造花で安否を確認する等しているが、見守る側も高齢になってきていて、活発な活動ができなくなってきている。(D 町内会)

・サービス未利用者とコンタクトを取ることが期待される民生委員は担当者不在の地区もあり受け手がいない。(F 地域包括支援センター)

## 2) 見守り対象者との接触困難

- ・難しい見守りはサービスにつながらないケース。(A 地域包括支援センター)
- ・民生委員は個人情報の関係で動きにくくなっている。行政サービスへのつなぎ役になってはいるが、なかなか家庭の中に入っていけない。独居高齢者の緊急時の連絡先を本人の同意を得て確認しているが、情報提供できない。(B 地域包括支援センター)
- ・閉じこもりの人は関わりにくい。(E 民生委員)
- ・認知症の高齢者についても心配があるが、なかなか介入できない。(E 民生委員)
- ・サービス未利用者は訪問して見つけていけるのが理想。(E 地域包括支援センター)

## 3) 見守り拒否

- ・見守りを拒否するケースが難しい。社会福祉協議会、保健師、町内会、地域包括支援センター等が連携する見守り体制で対応していく。(A 社会福祉協議会)
- ・この在宅高齢者支援事業は社会福祉協議会が見守りする人を選出して、見守られる方にも同意してもらって始まるが同意してもらえない方もいる。現在、18町内会中15か所で同意を得ているが、3か所は対象者がいるが拒否されている状態。また、この事業は単身高齢世帯を基本としているが高齢夫婦が孤独死した経緯もあり、対象を広げていく必要がある。(A 社会福祉協議会)
- ・毎年3月に担当の独居高齢者のリストを行政から提供を受け、電話や訪問で安否確認するが、まだ必要でないと拒否する人も多い。女性宅に男性の民生委員が訪問することに抵抗感があったり、見守り対象者が男性だと見守りは必要ない、一人でやっていると言われる。(B 民生委員)
- ・民生委員が訪問すると、いまだに「生活保護は受けていない」「国の世話になっていない」と言う人もいる。(E 民生委員)

## 4) 近隣関係の希薄化

- ・団地も多く、隣近所の顔が見えないという声もある。(B 地域包括支援センター)
- ・関わりを持ちたがらない人もおり、若い人が多い公営住宅は人の出入りもあり、見守りは難しい。最近では集合住宅の建物が立派になり、また、ドアロックも嚴重になっており、ドアホンを押しても出てきてくれなかったり、誰がどこに住んでいるのかもわからない。(E 民生委員)
- ・外で畑作業等をする人も少なく、人の気配も感じられなくなっている。(E 民生委員)
- ・おせっかいする人も少なくなり、本人に確認しないと個人情報分からないことも増えた。(E 民生委員)

## 5) 見守り活動の停滞

・社会福祉協議会では32地区にたすけあいチームを組織し、小地域ネットワーク活動として展開している。ボックスティッシュを配る見守りや焼肉パーティー、敬老の日にケーキを贈呈する等地域

によってそれぞれ取り組んでいる。時々、声掛けをする等はあるが、年数回のイベントのみのつながりであり、マンネリ化している。(B 社会福祉協議会)

- ・6年前、北海道社会福祉協議会が関わり、住宅地図を使って支え合いマップを作成した。随時情報を更新し、地域の誰と誰がつながっているか、何かあった時に活用できるようにしているところもあれば、活用されていない場合もある。(B 民生委員)

- ・以前、民生委員に名簿を渡し、訪問してもらう独居高齢者の見守り事業を行っていたが、担当課が社会福祉課となり、現在は休止状態となっている。(D 地域包括支援センター)

## 6) 地域性による見守り困難

- ・高齢者は子どもが遠方だと、大体そちらに「呼び寄せ高齢者」としていってしまう。そのため、見守りをしてなんとか人口流出を止めていきたい。(A 民生委員)

- ・住んでいる地域やそこで暮らしている年数によって、民生委員に対する関わり方も違う。農村地区はお互いに昔から住んでいるから顔見知りの間柄にある。(B 民生委員)

- ・町内会は老人クラブと組織が同一のところが多く、農村地区ではそれぞれ機能している。しかし、公務員や教員、警察退職者の多い分譲住宅エリア(市街地)は住んでいた高齢者の後に若い世代が入居しており解散している町内会もあることから、地域の見守りにも限界がある。(F 地域包括支援センター)

## 3-4 8050世帯の問題

8050世帯の問題については三点((1) 問題の受け止め、(2) 関わった経験のある事例、(3) 今後の課題)に整理した上で現状を把握することとする。

地域住民等による高齢世帯への見守り・訪問活動を通じて子どもが同居していることを知るが、町内会役員や民生委員、老人クラブに関わる住民は、その世帯の近隣に住んでいることが多い。あまり深く事情を聞くと関係悪化につながるのではないかと不安になり、表面的な確認や様子を伺う声掛け等にとどめるという物理的な距離の接近性に伴う関わりの難しさに関する声が挙がっていた。一方で、事情を知っているがゆえに何かできることはないかと案じる気持ちとの葛藤を抱えている様子もうかがわれた。

地域包括支援センターが介入の入口となる場合は、総合相談業務を通じて高齢の親に介入する中で同居する子どもがいることを知るというケースが多いようである。その後の対応としては、地域包括支援センターは高齢者、同居する子どもには障害担当等のように、同じ世帯の構成員であっても年齢や障害の有無等によって関わる担当課が変わることになる。その場合、どこのセクションが中心となって世帯へのアプローチ、マネジメントを行うのかということが定まっておらず、現在はそれぞれが関わっている。この点は8050問題介入の難しさとして指摘することができる。

また、社会福祉協議会等が受け止めている8050問題は、社会福祉協議会が窓口になっている生活福祉資金貸付業務に関連している。現在、親世代の年金収入等を頼りにしている子ども世代の多くは、その親が亡くなってしまうと収入を失うことになる。その結果、経済的な課題を抱えることになり、その最初の入り口として生活福祉資金の貸し付けが支援の候補に挙げられる。さらには、生活保護受給世帯増についても不安視されており、困窮者が今後大量に発生してくるのではないかと指摘されている。

### (1) 問題の受け止め

問題の受け止めについては、1) 80世代の問題、2) 50世代の問題、3) 情報入手のルート、4) 介入の難しさに分類できる。

地域包括支援センター等が高齢者の支援に関わる中で同居している子どもの存在を知り、高齢親の支援だけでなく、実際には子ども世代にも支援が必要であることが浮き彫りになっている。しかし、親が自分を犠牲にして子どもを抱え込んだり、親も子どもも支援の必要性を認識していない等、介入には課題が多い。

### 1) 80世代の問題

- ・サービス未利用者には介護認定更新時期に合わせて訪問している。(B 地域包括支援センター)
- ・高齢者の現状として、介護認定を受けたがデイサービスを受けたがらない、支援が必要な人が顕在化されない、精神疾患や発達障害が疑われる子どもを隠して自分の経済力で養っているが親が抱え込めなくなって相談に上がってくる（このようなケースは地域とのつながりもないことが多いことから初期段階で関わることも難しく、アプローチのタイミングが課題）等がみられる。(F 地域包括支援センター)
- ・親側に介護サービスや医療サービスの利用が必要な状態であるのに、経済状況を考えて利用を控えている。70代以降は生活保護を受給することを恥とを感じる人も多い。(F 地域包括支援センター)

### 2) 50世代の問題

- ・若い世代の問題が分かるのは、親に介入するようになってから。(A 地域包括支援センター)
- ・障害がある子どもがいる世帯もある。拒否されるケースや困難といわれるケースにその存在が分かることが多い。(A 地域包括支援センター)
- ・障害者の相談支援は自治体外の事業所に委託している。相談の入口の段階である程度情報が入ってくる。地域包括支援センターに障害者の情報が入ってきた場合、担当が行政の障害の方になる。対象によって窓口が違う。(A 地域包括支援センター)
- ・子どもが介護のために離職し、親の年金を頼りにするケースが多いのではないかと。40～50代の団塊ジュニアの置かれた環境を考えると、働く機会を得るのが大変だった世代。(B 民生委員)
- ・子どもの障害の問題は社会福祉課や生活困窮が窓口になっているのではないかと。(D 地域包括支援センター)
- ・年齢や状態によって障害者手帳の取得が難しい（制度のはざまになっている）人も。(E 地域包括支援センター)
- ・福祉係は障害の認定で関わるが、基本的にはサービス利用が前提となっている。相談支援は自治体内にある事業所に委託している。(E 地域包括支援センター)
- ・貸し付けの相談に子ども（息子）が来て、年金受給のつなぎになるまで受けてほしい（就労の意欲はない）というケースもある。(E 社会福祉協議会)
- ・子ども側の問題では仕事のために離れるが、戻ってくるケースもある。(F 地域包括支援センター)

### 3) 情報入手のルート

- ・サービスを利用している高齢者の家族（子ども）からから問い合わせがあったり、民生委員から地域包括支援センターへ連絡がある。(B 地域包括支援センター)
- ・情報は民生委員、警察、病院等から入る。健康推進係の保健師と同行することもある。(E 地域包括支援センター)
- ・親の相談で関わりを持って最初の段階で家族の状況まで浮き彫りにならない（子どものことは周囲に話していないケースが多い）。(E 民生委員)

・情報が入ってくるルートとしては、認知症初期集中支援を通じた自宅訪問や居宅介護支援事業所、介護サービス事業所等がある。(F 地域包括支援センター)

#### 4) 介入の難しさ

- ・介入するきっかけが親が元気だと特に難しい。子どものことは何も言わない、サービスに入っても子どもが同居していることもわからない。(D 地域包括支援センター)
- ・職員も知識や経験、ノウハウがなく、結果、就労にもサービスにもつながりにくい。(E 地域包括支援センター)
- ・社会福祉協議会内には、自治体が委託している障がい者相談支援センター（5年前は他の事業所が運営していた）があり、障害福祉サービスが必要な人（ケアマネジメントの対象）はすぐにつながるが、例えば、キーパーソンになるような人に支援が必要なケース等について地域ケア会議を開催しようとしても、どこの機関が中心となって介入することになるのが明確でなく、世帯の問題として捉えることが行政では難しい現状にある。(F 地域包括支援センター)
- ・8050問題は家族の問題でありケースも複雑であるが、本人に病識がない(未治療の統合失調症等)場合に支援の入り口につなぐことも難しく、地域包括支援センターとしてどこまでやっているのか課題と感じている。(F 地域包括支援センター)

#### (2) 関わった経験のある事例

地域包括支援センターや生活保護担当課等の支援機関や民生委員が実際に関わったケースがみられる。特に、子どもの経済的な困窮ケース、地域との関係がないケースの存在が浮き彫りになっている。

- ・80代後半と60代の親子が生活しており、子どもは仕事がなく家におり、親子で老人クラブに加入しているものの、周囲と合わないというケースがある。(A 民生委員)
- ・以前、親の介護のために仕事を辞め、そのことを理由に親の年金搾取（通帳も）があったケースに生活保護（生活困窮）が窓口となって、生活困窮者支援を行う NPO 法人につなぎ就職活動をあっせん（その後、道外で住込みの新聞配達の仕事に就いた）。対応に3年くらいかかった。(D 地域包括支援センター)
- ・地元に戻ってきて親と生活している世帯も2件担当があるが、親は元気で事情がありそうとは思いますが内情はあまり深く聞かないようにしている。(D 民生委員)
- ・80代の母が同居する50代の息子に干渉しすぎて、息子が家を出て行ってしまったケースもあった。(D 町内会)
- ・子どもの方の金銭管理や就労へのつなぎで生活困窮対応の NPO 法人と連携している。(E 地域包括支援センター)
- ・ケースワーカーは3名、1名60～70世帯を受け持っているが、そのうち2～3世帯は8050や7040の世帯がある。受け持っているケースでは80代の母親と40,50代の娘（引きこもり）・息子（障害はあるが判定は出ず年金は未受給）が同居している。金銭管理に困って相談があったが、母親の年金額が高く生活保護の受給基準を満たしておらず、生活困窮対応となった。母親からは息子が就労することを強くすすめないでほしいと言われる。(E 生活保護担当課)
- ・一人で暮らす母親のところに離婚やリストラ等で戻ってくる息子、というケースが多い印象（きちんと仕事をしていた人）。親は子どもが戻ってきて喜ぶが、無職の子どもがこれからどうなるのかと心配になり、母親が子どもの面倒を見るようになる。(E 民生委員)

### (3) 今後の課題

8050世帯の問題が子どもの経済的な問題であるということに関連して、地域包括支援センターや社会福祉協議会等の支援機関からは、親亡き後の子どもの生活への課題が指摘されている。8050世帯の問題解決は、子どもの経済的自立と合わせて高齢親と子どもの同居世帯を社会的にどのように支援していくかが問われているといえる。

- ・産炭地の高齢者の年金は高く（じん肺は増額されている）、現在は親の年金で働く必要も高くないが、10年後の子ども世代の生活保護受給が増えるのではないかと（A 地域包括支援センター）
- ・親の年金で生活し親が亡くなった後、社会福祉協議会の貸し付けを受け、生活保護を受給するという世帯が多くなっていくのではないかと。見守りの問題もここ5年くらいは認知症高齢者の問題であるが、それ以降は8050になっていくと推測される。そこでのボランティアの役割は、気づいたらすぐ連絡すること。（C 社会福祉協議会）
- ・親亡き後、無収入の子ども世代は生活苦となり生活保護受給者となるのではないかと。（D 地域包括支援センター）
- ・子どもと民生委員の間でダイレクトに相談できる関係が必要。民生委員が相談を受けた時、どこにつなげばよいのか。本人たちがあって話をしたいという気持ちがなければ、関わりを持つのは難しい。（E 民生委員）
- ・子ども（息子）がどこかつながる先を調整してあげたいと思うが、世帯との関係が壊れてしまうことが危惧されて深く関与できない。近隣の保健所では親の集まりを持っているというが、Eには保健所がない。親は悩んでいるのではないかと。「障害のない人の集い」があればよいのでは。（E 民生委員）

### 3-5 調査結果のまとめ

#### (1) 旧産炭地域における地域見守り活動と8050世帯の実際

各自治体の見守り活動は、民生委員、町内会、老人クラブによる訪問・電話・外からの確認が基本となり、介護予防や認知症予防活動、ボランティア組織等が主体となった活動への参加を通じて行われている。見守りは地域の中で起きている些細な変化に気づく機能であり、見守りを行っている主体もその必要性、重要性を受け止めている。しかしながら、3-3-（5）で挙げた課題にあるように、見守られる人も見守る人も高齢化しており、担い手が不足していること、個人情報入手困難が困難であること、見守りを必要とする人が見守りを拒否すること等が見守りを阻害する要因として指摘されている。また、これらの課題は8050問題への介入の難しさにもつながっている。

8050世帯の問題については、地域包括支援センターの業務の中核となる総合相談や普段の地域の見守りの中でその存在が受け止められている。具体的には、親のサービス未利用、サービス控えと相まって子どもの障害あるいは障害の診断がないグレーゾーンであること、経済的には親の年金収入が頼りであることが多く、不安定な家庭環境にある。親亡き後の子どもの生活は、生活福祉資金貸付の利用やそれでは補いきれない場合は生活保護受給者が増加することも懸念されている。

#### (2) 8050世帯に関わる見守りの課題

第一に、世帯として関わるアプローチの難しさである。地域包括支援センター等では親に介入して子どもの存在を知ることが多く、その後、子どもの課題解決に関わる支援機関としては、行政の障害担当、相談支援事業所、生活困窮者自立相談支援事業所等につながられている。課題が多岐にわたるこの世帯にどの機関が中心となって介入するのか、ひいては、地域包括支援センターがどこまで関わるのかはそ

のケースや自治体の実情に任されている。

第二の課題は、地域の見守りに対する行き過ぎる期待である。地域住民は関係性を構築しながら見守りを行うが、家庭の問題にどこまで関わってよいのかと不安視している声が聞かれる。さりげない気遣いを基本とする見守りが見守る人・見守られる人双方に負担が発生するものになってしまうことは回避されなければならないが、複雑に絡み合った家族関係への介入が求められていることもまた事実である。8050世帯のように家庭の問題を抱える世帯が自ら SOS を出すことは多くはなく、本当に支援が必要な人ほどつながりにくいというジレンマ構造を生み出している。地域がこのような世帯の課題に関わることには限界があるかもしれないが、課題を発見した際の対応ルートを自治体ごとに確立するのが包括的支援体制の構築ということになる。

#### 4. 考察とまとめ

##### (1) 課題発見機能としての〈見守り〉の捉え方

3の調査結果から見てきたように、地域の見守り活動は、地域の関係性（地縁）に基づく形で行われているほか、介護予防や認知症予防、生活支援体制整備事業等を通じた地域づくりから発展するもので多様に展開されている。見守りの基本は、見守られる人にとっても見守る人にとっても互いに心地よい距離感で行われることにあるといえる。そうであるとするならば、「見守る—見守られる」という関係性では、見守る側の責任感や見守られる側の監視感が強まり、自然な見守りとはいいがたいものになってしまう。そこで、離れていてもつながっていると感じられる関係性づくりと介入の方法を検討する必要がある。それは、しがらみや他者による関わりを好まない8050世帯のようなインボランタリークライアント等を包摂することにもつながる。その具体的な活動の方法は、新型コロナウイルス感染拡大によって浸透するようになった「新しい生活様式」<sup>21)</sup>に基づく非対面型の地域の見守り事例<sup>22)</sup>から学ぶことができる。

今回の調査でも、2020年初頭から様々な地域活動が中止・延期となり、全国の緊急事態宣言が解除された6月以降、徐々に活動を再開しているという話題を聞いた。電話での見守りや感染拡大予防対策を講じながら活動している中で、「たった数カ月であるが、参加していても歌を歌わず聞いているだけだったり、数字が分からなくなっている。コロナ予防以上に認知症やフレイル予防が課題になっている」（C自治体老人クラブ）というように、通常の生活にあった地域とのつながりが絶たれてしまうことによる課題も多く挙げられていた。

社会福祉法人苦小牧市社会福祉協議会では、2020年4月、町内会や民生委員から訪問活動による見守りができず、地域の人が心配という声が上がりに、老人クラブと町内会を対象にアンケートを実施した（回収率老人クラブ75%、町内会66.3%）。その結果、多くの団体で見守り活動ができていないことがわかったが、55町内会のうち7町内会が、45老人クラブのうち5老人クラブが非接触型の見守りを行っていたという。そこで、もともと非対面型の見守りを行っていた町内会の事例紹介を含め、「地域の見守り活動ホッとガイドブック集」（図2）を作成し、10月に完成後、全町内会、老人クラブに1部ずつ手渡しされたという。この「地域の見守り活動ホッとガイドブック集」の中では、LINEを活用した見守り、犬の散歩の途中に気になる家の前を通る等の事例が紹介されている。

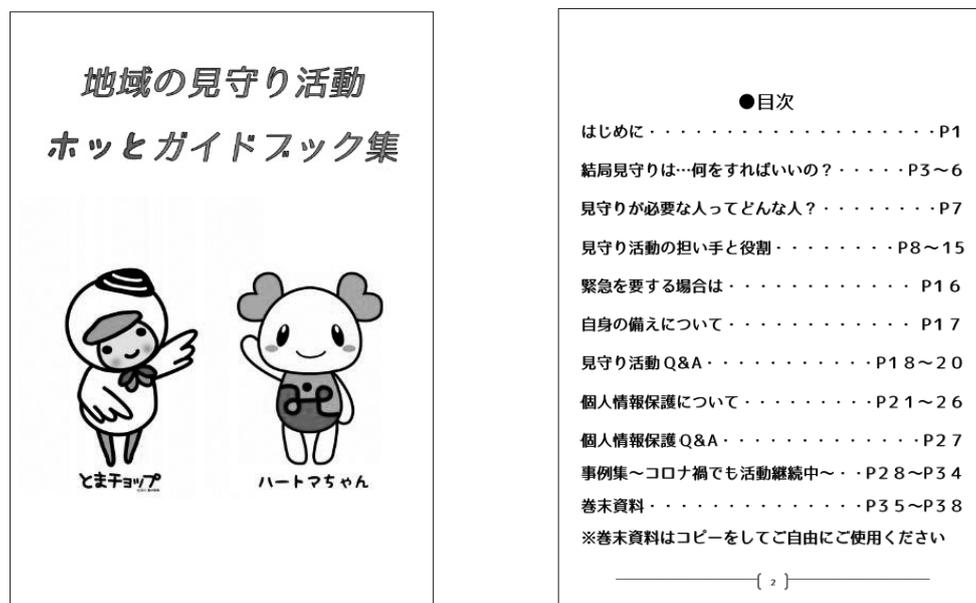


図2 社会福祉法人苦小牧市社会福祉協議会『地域見守り活動ホッとガイドブック集』

また、「支えてくれる人が地域に点在していることで問題が発見される」(D 自治体社会福祉協議会)と調査結果でも指摘されていたように、見守りが特定の人の負担を伴うものとなるのではなく、さりげない気遣いから個と個の関係を支える実践として位置づけることが必要である。西ら(2020)は医療者の立場から、「薬を処方することで患者さんの問題を解決するのではなく、『地域とのつながり』を処方することで問題を解決する」(西ら 2020:10) イギリスの「社会的処方」の考え方に倣って、「リンクワーカー」という「社会的処方をしたい医療者からの依頼を受けて、患者さんや家族に面会し、社会的処方を受ける地域活動とマッチングさせる」非医療者(西ら 2020:51)を紹介している。8050世帯を含むさまざまな人たちを包み込む実践が見守りであるということを考えると、具体的な組織や活動はなくてもこのリンクワーカーのような「気づいてつなげる」地域住民がいることが重要となる。

## (2) 課題発見後の解決に向かうネットワークの構築

地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制の整備においては、公民連携による見守りと課題解決のネットワークづくりが課題となる。さりげない見守りを通じて受け止められた課題の解決に向けて、見守りに関わる人・組織の情報共有の機会とネットワークづくりが課題になるが、その中核を担う人材の確保と情報の集約が必要となる。

2015年の介護保険制度改正に伴い生活支援体制整備事業が位置づけられ、全国の市町村に配置されるようになった生活支援コーディネーターもその地域の実態をよく把握していない機関(個人)等に委託する等により、地域課題を反映した地域づくりが進まないという実情も聞かれる。それ故、包括的支援体制整備において室田(2020c)が「コミュニティソーシャルワーカーのようなコーディネーター」という新しい人材を立てることを想定するよりも、地域包括支援センターや社会福祉協議会のスタッフ等がその任に就き、先に挙げた地域のリンクワーカーと協働し、地域の資源等を把握したコーディネーター業務に従事することが福祉人材の不足する地域には適切であるといえる。

また、行政・地域包括支援センターや介護事業者、社会福祉施設、町内会、民生委員等の地縁団体に加え、見守りに関わる民間事業者等がそれぞれ把握している見守り情報を収集・集約するデータベース等により、課題の発見やタイミングを逃さず介入できるような公民連携による見守りネットワークの構築こそ、包括的支援体制の構築につながるものになる。

調査の中で話題に出ていた「子どもの居場所づくり」については、NPO 法人コミュニティワーク研究実践センターが中空知管内で子どもの自立に向けた生活困窮者支援に取り組んでいるという話題があった。中空知地域内の自治体は30分圏内での移動可能なエリアにあり、8050世帯の「子ども」の問題解決に向けた「就労自立」に限定しない、親・子どもの「居場所づくり」を近隣自治体との連携により支援することも検討できるのではないかと。

イギリスでは社会的孤立が生み出す経済的損失が指摘され、2018年1月に「孤独担当大臣」が新設されているが、わが国でも2021年2月19日に内閣官房に「孤独・孤立対策担当室」が設置された。このことにより、今後孤立に対し関係省庁を横断して社会的に取り組まれていくことが期待される。

包括的支援体制のもとで、社会との関わりを希望しなくても緩やかにつながっているという実感は対面によらない見守り合い・気遣い合いによって持つことができること、課題の解決には分野横断的なネットワークを構築することが求められる。

## 謝辞

この度、3回にわたるインタビュー調査にご協力いただき、また、日程や参加者の方の調整等につい

て、6自治体の地域包括支援センター職員の方々には新型コロナウイルス感染症への対応で大変ご多忙な中、多大なご協力・ご配慮を賜りました。また、ご参加いただいた地域見守り活動関係者の皆様からも大変貴重なお話をお伺いできました。さらに、関係機関としてワークショップにご参加いただきました生活困窮者支援のNPO法人コミュニティワーク研究実践センターのスタッフの皆さま、Zoomにて地域の見守り活動やコミュニティソーシャルワーカーの活動についてご紹介いただきました社会福祉法人苫小牧市社会福祉協議会地域福祉課の皆様がこの場をお借りして改めてお礼申し上げます。

なお、本調査研究の先行研究については、畠山明子・大島康雄（2021）「With コロナ時代の地域見守り活動と包括的支援体制構築の課題」『星槎道都大学研究紀要』第2号, 105-113（2021年3月発行）から一部を転載しています。

## 注

- 1) 「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）（厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部：2017年2月7日）より。
- 2) 地域共生社会と地域包括ケアシステムの関係については、『「地域共生社会」とは、今後、日本社会全体で実現していこうとする社会全体のイメージやビジョンを示すものであり、高齢者分野を出発点として改善を重ねてきた『地域包括ケアシステム』は『地域共生社会』を実現するための『システム』『仕組み』であるとまとめられる。高齢者ケアの分野で培ってきた地域包括ケアシステムの考え方や実践は、他分野との協働にも活用できる汎用性の高いもの」（地域包括ケア研究会2017：6）と整理されている。
- 3) 社会福祉法第4条第1項は、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者（以下「地域住民等」という。）は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が確保されるように、地域福祉の推進に努めなければならない。」と改正された。
- 4) さらに2021年の法改正では、第1項として「地域福祉の推進は、地域住民が相互に人格と個性を尊重し合いながら、参加し、共生する地域共生社会の実現を目指して行わなければならない。」とする「重層的支援体制の整備」に向け地域共生社会の実現を目指す地域福祉推進理念規定が創設される。
- 5) 「2020年版高齢社会白書」（内閣府）によると、2018年の高齢夫婦のみ世帯は804万世帯、単身高齢世帯は683万世帯となっている。
- 6) 「日本の世帯数の将来推計（全国推計）（2018年推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）によると、2020年以降、単身高齢世帯は世帯数および割合が高まり、高齢夫婦のみ世帯より増加するとされている。
- 7) 「日本の世帯数の将来推計（全国推計）（2018年推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）によると、5歳階級別の世帯類型を見ると、15～19歳の単身高齢世帯が最も多く（97.5%）、それ以降の年代ではその割合は減少している（最も少ないのは55～59歳で26.2%であるが、60代以降また増加している）（2020年）。しかしながら、2025年以降、世帯数そのものは少なくなるにもかかわらず、その割合に大きな変化は見られないことから、単身期の長期化が進むことが示唆される。
- 8) 「2016年度全国ひとり親世帯等調査」（厚生労働省）によると、2016年のひとり親家庭数は141万9,000世帯（母子世帯数123万2,000世帯、父子世帯数は18万7,000世帯）となっている。
- 9) 「就業構造基本調査」（総務省）より。

- 10) 「育児と介護のダブルケアの実態に関する調査」(内閣府男女共同参画局：2016年4月)より。
- 11) 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング (2019) 「2018年度子ども・子育て支援推進調査研究事業 ヤングケアラーの実態に関する調査研究報告書」によると、自治体の要保護児童対策地域協議会において2017年度に登録されているケースのうち、ヤングケアラーに該当する要保護児童のケースが1件以上ある自治体数は256自治体・合計回答件数は1,282件であった。
- 12) 2018年度福祉行政報告例の概況結果(厚生労働省)より。
- 13) 低所得世帯、障害者世帯、高齢者世帯等世帯単位に、それぞれの世帯の状況と必要に合わせた資金、たとえば、就職に必要な知識・技術等の習得や高校、大学等への就学、介護サービスを受けるための費用等の貸付けを行う(社会福祉法人全国社会福祉協議会ホームページより)。
- 14) 2018年度福祉行政報告例の概況結果(厚生労働省)より。
- 15) 「2014年度老人クラブ実態調査報告書(概要版)」(公益財団法人全国老人クラブ連合会：2015年3月)より。
- 16) <http://www.yamato-hd.co.jp/csr/highlights/2016highlights02.html> (2020.12.10)
- 17) <https://www.post.japanpost.jp/life/mimamori/> (2020.12.10)
- 18) <https://www.sapporo.coop/corporate/content/?id=63> (2020.12.10)
- 19) 全都道府県・指定都市が実施主体となっているが、NPO等への事業の委託も可能。
- 20) これら中高年ひきこもりや8050問題に関する全国的な先行調査としては、NPO法人KHJ全国ひきこもり家族会連合会が実施した「長期高年齢化したひきこもり者とその家族への効果的な支援及び長期高年齢化に至るプロセス調査・研究事業報告書」(厚生労働省2016年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金社会福祉推進事業)や「潜在化する社会的孤立問題(長期化したひきこもり・ニート等)へのフォーマル・インフォーマル支援を通じた『発見・介入・見守り』に関する調査・研究事業報告書」(厚生労働省2017年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金社会福祉推進事業)、「長期高年齢化する社会的孤立者(ひきこもり者)への対応と予防のための『ひきこもり地域支援体制を促進する家族支援』の在り方に関する研究～地域包括支援センターにおける『8050』事例への対応に関する調査～報告書」(厚生労働省2018年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金社会福祉推進事業)等があり、現状と課題が指摘されている。
- 21) 「新しい生活様式」とは、2020年2月14日に「新型コロナウイルス感染症対策本部」が設置を決定した「新型コロナウイルス感染症対策専門家会議」において、「感染の状況は地域において異なっているため、1. 感染の状況が厳しい地域では、新規感染者数が一定水準まで低減するまでは、医療崩壊を防ぎ、市民の生命を守るため、引き続き、基本的には、『徹底した行動変容の要請』が必要となる。2. 一方で、新規感染者数が限定的となり、対策の強度を一定程度緩められるようになった地域(以下『新規感染者数が限定的となった地域』という。)であっても、再度感染が拡大する可能性があり、長丁場に備え、感染拡大を予防する新しい生活様式に移行していく必要がある」(5月1日提言)とされ、登場してきた「感染拡大を食い止めるために徹底した『行動変容』の在り方」を示したものである。具体的には、手洗いや身体的距離確保といった基本的な感染対策の実施、「3つの密」(喚起の悪い密閉空間・多数が集まる密集場所・間近で会話や発声をする密接場面)を徹底的に避けること、「人との接触を8割減らす10のポイント」等が挙げられている。「人との接触を8割減らす10のポイント」は、「①ビデオ通話でオンライン、②スーパーは1人または少人数ですいている時間に、③ジョギングは少人数で、公園はすいた時間、場所を選ぶ、④待てる買い物は通販で、⑤飲み会はオンラインで、⑥診療は遠隔診療(定期受診は間隔を調整)、⑦筋トレやヨガは自宅で動画を活用、⑧飲食は持ち帰り、宅配も、⑨仕事は在宅勤務(通勤は医療・インフラ・

物流など社会機能維持のために)、⑩会話はマスクをつけて」とされている(新型コロナウイルス感染症について(厚生労働省)より)。

- 22) 直接対面せずともできる見守りの方法としては、手書きの手紙を書いたり、広報・情報紙を作成して配布・郵送したり、手作り弁当を配達する等各地で工夫がなされている(新型コロナウイルス下での“つながり”をあきらめない地域福祉・ボランティア活動交流サイト「未来の豊かなつながりアクション」、「つながりを切らない」情報ネットワーク)。

## 引用文献

- 地域包括ケア研究会(2017)『地域包括ケア研究会報告書—2040年に向けた挑戦—』三菱UFJリサーチ&コンサルティング。
- 藤田孝典(2019)『中高年ひきこもり—社会問題を背負わされた人たち—』株式会社扶桑社。
- 藤田孝典(2020)『『8050』は経済問題 追い詰めず、時間をかけて』『月刊ケアマネジメント』31(8), 18-19, 環境新聞社。
- 堀尾栄(2010)「高齢者の孤立化予防に向けた取り組み〜安心住空間支援システムに関する調査研究からみえてきたこと」『月刊福祉』93(9), 30-33, 全国社会福祉協議会。
- 池上正樹(2019)『ルポ「8050問題」 高齢親子“ひきこもり死”の現場から』株式会社河出書房新書。
- 鏑木奈津子(2020)『詳説 生活困窮者自立支援制度と地域共生—政策から読み解く支援論』中央法規。
- 鏡論(2016)「介護保険これからの10年でできること(第10回) 介護保険と地域の見守り〜介護保険を超えた地域福祉への対応〜」『月刊介護保険』(239), 46-19, 法研。
- 柿木志津江(2017)「第9章障害者の孤立—障害当事者の孤立と社会的自立支援—」牧田満知子・立花直樹編著『現場から福祉の問題を考える ソーシャル・キャピタルを活かした社会的孤立への支援—ソーシャルワーク実践を通して—』ミネルヴァ書房。
- 勝部麗子(2016)『ひとりぼっちをつくらない [コミュニティソーシャルワーカーの仕事]』社会福祉法人全国社会福祉協議会。
- 川北稔(2019)「つながりの貧困から考える『8050問題』」『季刊福祉労働』165, 68-75, 株式会社現代書館。
- 国立社会保障・人口問題研究所(2018)「日本の世帯数の将来推計(全国推計)(2018年推計)」
- 公益財団法人全国老人クラブ連合会(2015)『2014年度老人クラブ実態調査報告書〈概要版〉』
- 厚生労働省 新型コロナウイルス感染症について  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000164708\\_00001.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000164708_00001.html) (2020.12.10)
- 厚生労働省(2017)「2016年度全国ひとり親世帯等調査結果報告」
- 厚生労働省(2020)「2018年度福祉行政報告例の概況結果」
- 梶田智彦(2019)『中高年がひきこもる理由—臨床から生まれた回復へのプロセス』株式会社青春出版社。
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング(2019)『2018年度子ども・子育て支援推進調査研究事業 ヤングケアラーの実態に関する調査研究報告書』
- 室田信一(2020a)「地域づくりのいろは第1回」『NORMA』(336), 10-11, 社会福祉法人全国社会福祉協議会。
- 室田信一(2020b)「地域づくりのいろは第2回 孤立を見逃さない、見守り活動の取り組み」『NORMA』(337), 6-7, 社会福祉法人全国社会福祉協議会。
- 室田信一(2020c)「地域共生社会の光と影」『福祉労働』169, 10-19, 現代書館。
- 内閣府(2019)「生活状況に関する調査」
- 内閣府(2020)『2020年版高齢社会白書』

内閣府男女共同参画局 (2016) 「育児と介護のダブルケアの実態に関する調査」  
日本郵便ホームページ <https://www.post.japanpost.jp/life/mimamori/> (2020.12.10)

西智弘編著 (2020) 『社会的処方 孤立という病を地域のつながりで治す方法』学芸出版社.

荻田藍子 (2015) 『『単身化』『社会的孤立』時代における見守りと地域ケアシステムの推進方策』『地域福祉研究』(43), 19-29, 日本生命済生会.

小口将典 (2017) 「第11章セルフネグレクトによる孤立—ごみ屋敷問題における援助『拒否』への対応と取り組みから」 牧田満知子・立花直樹編著『現場から福祉の問題を考える ソーシャル・キャピタルを活かした社会的孤立への支援—ソーシャルワーク実践を通して—』ミネルヴァ書房.

佐甲学 (2018) 「第2章市区町村社会福祉協議会の事業 第2節住民参加による地域福祉活動と地域づくりの推進」和田敏明編著『改訂概説社会福祉協議会』社会福祉法人全国社会福祉協議会.  
生活協同組合コープさっぽろホームページ  
<https://www.sapporo.coop/corporate/content/?id=63> (2020.12.10)

社会福祉法人苫小牧市社会福祉協議会 (2020) 「地域の見守り活動ホッとガイドブック集」  
社会福祉法人札幌市社会福祉協議会(2015)『みんなで支え合おう！「見守りのすすめ 声かけ・訪問編」』  
社会福祉法人全国社会福祉協議会 生活福祉資金  
<https://www.shakyo.or.jp/guide/shikin/seikatsu/index.html> (2020.12.10)

社会福祉法人全国社会福祉協議会・地域福祉委員会・全国ボランティア・市民活動振興センター『社会福祉協議会活動実態調査等報告書』

社会福祉法人全国社会福祉協議会 (2015) 『シリーズ 住民主体の生活支援サービスマニュアル 第2巻 身近な地域での見守り支援活動』

総務省 就業構造基本調査結果

杉田健治 (2020) 「生活福祉資金制度における支援の現状と課題」『月刊福祉』103 (10), 24-28, 社会福祉法人全国社会福祉協議会.

立花直樹 (2017) 「第8章介護者の孤立—家族介護者の孤立を防ぐ地域コミュニティ支援—」 牧田満知子・立花直樹編著『現場から福祉の問題を考える ソーシャル・キャピタルを活かした社会的孤立への支援—ソーシャルワーク実践を通して—』ミネルヴァ書房.

高橋良太 (2015) 「第4章市区町村社会福祉協議会の事業 第2節小地域福祉活動とネットワーク活動の推進」和田敏明・渋谷篤男編『概説社会福祉協議会』社会福祉法人全国社会福祉協議会.

玉置隼人 (2020) 「生活困窮者自立支援制度と地域共生社会の実現に向けた包括的な支援体制の構築」『国際文化研修』28 (1), 18-22, 全国市町村国際文化研修所.

浦野高宏 (2019) 「特集関連報告 大阪市「ふれあい収集」事業 自治体の現場職員による見守り活動」『DIO : data information opinion : 連合総研レポート : 資料・情報・意見』32 (1), 24-27, 連合総合生活開発研究所.

ヤマト運輸ホームページ  
<http://www.yamato-hd.co.jp/csr/highlights/2016highlights02.html> (2020.12.10)

<調査記録写真>（関係者の方々より許可をいただいております）





