

令和元年6月21日現在

機関番号：30125

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2016～2018

課題番号：16K04175

研究課題名（和文）高齢者生活支援のための地域産学官のネットワーク構築に関する研究

研究課題名（英文）A Study on Community Industry-Academic-Government Network Building for Livelihood Support of Senior Citizens

研究代表者

永田 志津子（NAGATA, SHIZUKO）

札幌大谷大学・社会学部・教授

研究者番号：60198330

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,300,000円

研究成果の概要（和文）：介護保険制度の改正では総合事業の開始により、要支援高齢者の介護サービス利用の一部が地域支援事業に移管された。支援体制の整備には関連諸団体のネットワーク構築が不可欠である。そのため高齢者支援を担う地域の諸団体を対象とするアンケート調査およびヒアリング調査を実施した。結果から、それら諸団体独自の活動も危ぶまれる状況にあること、またNPOや介護関連事業所の特性などからもネットワーク構築の可能性は低いことが明らかとなった。しかし独自の活動を展開する町内会もみられ、また民間企業との連携の可能性も窺えるが、ネットワーク構築には何等かの行政支援を要する。

研究成果の学術的意義や社会的意義

総合事業では、要支援高齢者の訪問介護、通所介護などに関し、各自治体が地域資源を最大限に活用して支援体制を構築することが求められている。しかし本調査研究の結果、順調に体制構築を進めている自治体は限定的であり、多くは明確な方向性を未だ見出せない状況にある。

要支援高齢者の地域支援は、様々な団体や個人がネットワークのもとにその特性に応じて協働することが不可欠である。本調査研究では関連する諸団体、地域住民等に詳細なヒアリングを実施した結果、都市部では住民ボランティアへの期待は薄く、またネットワーク構築に先立ち、町内会、老人クラブなど諸団体の機能発揮を支援する方策が必要なことを明らかにした。

研究成果の概要（英文）： Due to the start of comprehensive livelihood support services through the revision in the long-term care insurance system, a part of long-term care services for senior citizens requiring supports were transferred to community support projects. Building a network among concerned bodies is essential for improving the support system. Accordingly, a questionnaire survey and a hearing survey were conducted with the community bodies responsible for senior citizen supports.

Their results showed that the activities of such bodies themselves were under threat and that there was a low chance of the network building considering the features of NPOs, service centers relating to long-term care, etc. While some town communities engage in their own activities and there is a chance of the cooperation with private companies, the network building requires some kind of administrative supports.

研究分野：高齢者福祉

キーワード：介護保険 要支援高齢者 総合事業 地域支援事業 ネットワーク

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

介護保険制度は創設以来利用者の増加とそれに伴う介護費用の増大を起因とする数度の改正を行ってきた。2014年改正(2015年施行)では、要支援者の訪問介護・通所介護が地域支援事業に移管される(総合事業の開始)など制度の枠組みを大きく変えるものとなった。地域の支援体制には軽微な日常支援から死への遭遇まで広範で緻密な準備が求められるが、当面予定される要支援者への対応では、新たに訪問型サービスと通所型サービスの形態を細分化し、サービス提供者の資格要件の緩和や住民主体サービスといった新類型が創設され、運営主体の自治体は平成29年度からの完全実施に向けて体制整備に奔走する状況となった。また地域住民による支援体制強化の側面から、地域の福祉資源の組織化である協議体や、福祉資源の発掘や養成を目的とする生活支援コーディネーターの設置を行う「生活支援体制整備事業」も全自治体で一斉に着手された。しかし介護保険制度におけるサービス提供事業所以外の諸団体、組織等のネットワーク構築は進まず、それらの可視化と連携方法の確立が喫緊の課題となっている。

2. 研究の目的

地域住民に課された新たな役割である高齢者の生活支援を誰がどのように担うのか、また既存の地域資源の掘り起こしとその活性化、それら資源の相互の連絡体制をどのように構築するのか等を明らかにするため、総合事業の進展状況と、各団体や住民の意識や活動実態を検証しネットワーク構築の可能性を探る。

3. 研究の方法

第一に総合事業にかかわる各自治体の資源の現状や活用計画またサービス提供者の養成計画等の概要を把握した(2017年、2018年)。北海道内の全自治体の早期取り組みの有無と客観的関連要因を、北海道や厚生労働省のホームページ、各種白書、住民基本台帳等の統計数値(2016年1月1日現在)から分析した。さらに北海道内全保険者156ヶ所の総合事業担当者に対し取り組みに関するアンケート調査を実施した(2017年)。第二に地域を限定し、生活支援サービス提供者と想定される各団体、住民の実態とサービス提供の可能性を探るため、ヒアリング調査及びアンケート調査を行って、その特性と総合事業への参加可能性を分析した(2018年)。対象とした地域は北海道S市である。サービス提供者として、地域住民、医師、社会福祉協議会、民生・児童委員、老人クラブ連合会、町内会組織、NPO法人、介護予防センター、民間企業、介護サービスS事業所を選定した。さらに全道の女性団体に対し同様にアンケート調査による意向調査を実施した(2018年)。これらの研究結果に関しては後述の論文として報告する他、日本介護福祉学会、日本文化人類学会、日本公衆衛生学会、北海道民族学会、国立社会保障・人口問題研究所主催研究会において報告した。

4. 研究成果

(1) 各自治体の資源の現状や活用計画またサービス提供者の養成計画等の概要

総合事業の一斉スタート前の段階での各自治体の取り組み状況について、特に北海道と関西圏の自治体でのヒアリング調査を行った。取り組み状況はとりあえず現行相当のみでスタート、既存の地域資源やプログラムの有効活用を図り新制度に組み入れていくものに2分される。ではさらに潤沢な資源やネットワークを活用し事業展開を図るものと、小規模町村で日常的に温存された住民の人間関係や行政の支援体制を再度見直して活用を図るものに分けられる。新総合事業の中心をなす地域資源は人材であり、サービス提供者として、また協議体や生活支援コーディネーターとして重要な役割を担うことが示唆された。

また自治体における総合事業への移行をスムーズに促す要因の分析では、早期取り組み状況と介護福祉関連のNPOの有無が有意に関連していることが明らかになった。北海道内全自治体に対するアンケート調査では、総合事業への早期のり組みと、生活支援コーディネーターの配置や協議体の配置との間にそれぞれ有意な関連があった。2017年では事業の実施、コーディネーター・協議会の設置の何れをも行っている自治体は20(12.8%)、未着手自治体は57(36.5%)であり、取り組みに関する格差が明らかであった。

(2) 生活支援サービス提供者と想定される各団体、住民の実態とサービス提供の可能性

社会参加高齢者を対象とするアンケート調査では、有償ボランティアの活動先は限定的であり社会参加経験の少ない高齢者が総合事業における生活支援サービスの担い手となることは現状ではハードルが高く、様々なボランティア活動への参加の働きかけが前段階として必要であることが示唆された。

医師は、医療と介護の連携に関し経営的側面から利益に結び付くかが鍵であるとの見解を有している。

S市における社会福祉協議会(以下社協)では、協議体の参加者の顔合わせが終わった段階であり地域資源間の連絡体制および生活支援コーディネーター(以下SC)がそれらをどう調整するかが今後の課題となっている。S市では社協職員がSC業務を担当しているが、社協業務とSC業務の兼ね合いおよび生活支援サービス提供者の発掘・養成に続くマッチング業務の担当者は誰か、またその方法が大きな課題となっている。マッチングを行うボランティアコーディネーターとSC業務の明確な分離や人材配置、個々のボランティアグループの存在の地域住民へ

の周知方法なども検討課題である。

民生・児童委員においては会議の輻輳性が指摘された。民生・児童委員は独居高齢者宅を訪問して安否確認や問題を真っ先に把握する立場であるが、委員の欠員の問題など団体内の課題も抱え、民生・児童委員を中心として地域住民が在宅高齢者を支援するには体制が整っているとは言えない。委員間での情報共有、連携体制にも課題が残るが、特に医療関係との連携体制の確立は最大の課題といえる。

老人クラブは総合事業で示された高齢者の地域支援に関わる事業をこれまでも実践してきた団体であるが、総合事業においてはそれを活かす形となっていない。また総合事業の主旨に沿った事業内容では有償ボランティアに近いNPOとなるが、閉じこもりがちな高齢者に「生きがい」としての参加を呼びかける老人クラブでは主旨が異なり、その意図を地域の高齢者にどのように伝達し理解してもらうかが課題である。最大の課題はやはり会員数の大幅な減少であり活動を停止している団体もあるなど、団体活動の継続そのものにかかわる大きな問題を有している。

S市では他に例を見ない独自のみなし町内会があり、専門家や施設が住民と「町内会員同士」として、垣根のない同等の接し方をし、日常的な隣人のやり取りのような「連帯」が成立している。地区の地理的環境と活発な町内会活動を土壌に、「自立した町内会」という新たな形を呼び掛けるリーダーの存在が加わり現在の形ができたといえる。総合事業や体制整備事業の究極の目的は、地域住民自らが相互に支え合う体制を築き維持していくことであり、SCの役割と協議体の構成はその地盤を創設することと考えれば、このみなし町内会ではすでにそれが確立されているといえる。取り組みは、「地域の特性に即したもの」であり、地域包括ケアシステムのめざす地域一体型のシステム形成と捉えられる。

NPO法人は高齢者支援に関し専門家に委ねる身体介護以外のサービス提供を行う点で総合事業の重要な担い手であるが、会員制の組織形態をとることが多く、エリアの制限や、会員間の相互信頼性に基づくサービスの受授が基本であり、総合事業の主旨に沿うものであるかの疑問が残る。また住民は近隣の住民からの支援を避ける傾向も把握でき、こうした住民感情への配慮が必要である。

介護予防センターは、調査対象の中では、チェックリスト対象者となる可能性のある高齢者と接し、専門的な視点からサービス利用へ誘導する唯一の組織であるが、ケアマネージャー等の介入が減少する点で、総合事業もしくは介護保険サービスの利用対象から漏れる人々の存在を懸念する状況が窺われた。また連合町内会の広いエリアでは個々の高齢者の状況は見えず、単位町内会レベルで把握する必要性が認識された。

民間企業の参加は現状では地域拠点づくりの実証実験として進めている段階であるが、高齢者の拠点利用が企業利益に反映されるかにより、進退が決まる危うさを内包しているといえる。ビジネス化と高齢者支援の両立は未知の段階であり、今後が注目される。実証実験は食品、日用品販売店を拠点としているが、それらは地域住民の生活拠点でもあり、地域包括ケアにおいて日常生活用品を提供する企業の役割を考える試金石ともいえるであろう。

介護サービス事業所は、現状では要支援者の訪問介護サービスは「現行相当」で実施することになっているため影響は現れていないが、今後の減収を見込んで、総合事業から撤退する事業所が見られ、訪問型サービス提供事業所の確保も喫緊の課題といえる。

(3) 先行自治体の取り組みに関する示唆および高齢者の当事者ニーズ

以上の他に行政機関と社会福祉協議会、町内会などの連携の在り方については、取り組みが進行している北海道1町でのヒアリングから可能性を探った。I町では総合事業の名を借りず、地域住民の日常的活動を社協が支援する体制が確立されている。住民の活動の場と移動手段が確保され行政との密な連携の下に、行政主導ではない自由な町民活動として高齢者支援が内包されている。

(4) 高齢者支援にかかわる女性の意識調査結果

北海道内で様々な社会活動に参加する女性の団体である「北海道女性団体連絡協議会」の会員1019名を対象として実施したアンケート調査では、地域で活動する女性の高齢者介護および関連する活動に対する意識には、市部と郡部で相違があることが明らかとなった。特に高齢者への地域住民による支援については大きな隔たりが見られた。郡部では、近隣の関係は希薄で支え合いは困難とする考えに同意せず、郡部では近隣住民の関係は厚く支え合いが可能と考えている。また町内会活動は重要であると7割が考え、実際に活動を今後も続けたいと答えている。それに対し市部では、4割が町内会はなくなってもやむを得ないとし、近隣の住民の支え合いは困難と回答している。実際のボランティア活動の経験も郡部の方が15%以上高く、介護ポイント事業への登録も郡部の方が市部より上回っている。郡部では同事業を知らないと答えた割合が市部より高いため、周知されればさらにボランティア活動へ参加する割合は高まるであろう。「介護サポートポイント事業」を知らないと答えたものが郡部の方が市部より多いことは、市部では、同事業を知っているが参加しないものが多いことを示すものであり、郡部と市部の意識の違いが明白となった。総合事業の開始に伴い、認知症カフェやサロンをはじめとし近隣の高齢者への具体的な支援が地域住民に求められる状況となっているが、そうした支援活動に対しても同様の傾向にあり、郡部の方が市部より参加意向が強い。

総合事業で強調する住民による互助活動は、こうした地域の実態に即した取り組みでなければ功を奏しないであろう。すでに近隣住民相互の日常的な関わりが減少した市部では、関係性が薄い中で助け合いをすぐに実現させることは困難と思われる。市部では高齢者を対象とするボランティアも「近隣の高齢者施設や事業所」を選択するものが郡部より多く人間関係よりビジネスライクな関わりを志向していること、また支援する側とされる側双方ともに、親しい近隣よりむしろ日常では無関係な相手を好む傾向にあり、いかにそうした支援者や団体を養成するかまたそれらの存在をいかに知らしめるかが重要になる。それらを現実的対処として実行しつつ、今後を見据えた地域の人間関係の醸成に必要な場と機会の創出に自治体は早急に取り組むことが必要と思われる。また市部では住民を含めて多様な支援団体のネットワークを意図的に構築することや、その中で地域住民の役割の明確化が求められる。これまで以上に、高齢者介護に求められる地域住民の力と提供方法について、住民自らが話し合い自覚する機会を設けることが必要である。

比較して郡部では今ある人間関係を有効活用しつつも、それらに依存するのではなく多世代や男性も含めた新たな互助の仕組みを構築することが支援体制の維持継続のためにも不可欠であろう。男性も同等に介護に参加すべきとの意見が多いことは、女性に介護負担が偏在していることを示すものであり、伝統的な在宅での女性による高齢者介護に依存する方向に進むことは避けなければならない。行政のバックアップにより雇用にまで結び付けられるような住民主体の組織作りを目指すことが望まれる。

(5) 総括

以上の調査結果よりネットワーク化の可能性に関して以下の示唆が得られた

1. 協議体構成員は対象者、エリア、サービス提供の主旨が異なり、各組織・団体の特性を踏まえた連携方法の検討を要する。
2. 各組織・団体の機能発揮自体が危ぶまれる状況にある。現状では協議体がコーディネーターを補佐する機能を持ち得ていない。大前提として各団体内での連絡体制確立が求められる。
3. 国、自治体、区、団体など各単位で共通理解が不足しており、総合事業の意図が住民に行き届かないことが懸念され、高齢者支援の本質について支援団体や住民に周知を図る必要がある。
4. 生活支援コーディネーターは業務量、エリアの広さから活動を疲弊させることが危惧され、職務の適切な位置づけと人員体制の検討を要する。
5. 支援を受ける住民感情に配慮し、ボランティアにとどまらず民間企業との連携に関して積極的な検討を要する。
6. 専門職・機関は収益を見込めない事業からは撤退の様相を見せている。
7. 地域特性（市部・郡部）に即した団体・住民の連携方法が求められ、地域の歴史的背景、人間関係に精通したコーディネーターの選出が必要であろう。
8. 各団体等は各々の本来任務遂行が限界であり、団体間の連携に携わる余力を持ってない。画一的になることを避けつつ、これらを総括する役割は公正な立場から行政が担うことが望ましい。

(6) 研究の限界

本研究では、予防給付から地域支援事業に移行するサービス利用当事者のニーズと意向を明らかにする予定であったが、フィールドとした北海道S市は、これまでの予防給付とサービス内容を変更しない「現行相当」とすることになったため、サービス移行となる当事者が生じないこととなった。そのため利用当事者ニーズの把握は割愛した。また教育機関が高齢者支援に関わる可能性の検討は継続課題となった。

5. 主な発表論文等

[雑誌論文](計 8 件)

永田志津子・林美枝子「介護予防・日常生活支援総合事業における住民主体サービスの可能性と課題～大阪府および北海道の事例から～」札幌大谷大学社会学部論集、第5号、2017、査読無、75-99

林美枝子・永田志津子「北海道の全保険者における生活支援総合事業の早期取り組み予定の有無とその関連要因」日本医療大学紀要 第3巻、2017、査読有、46-54

永田志津子・林美枝子「高齢者生活支援サービスにおける有償ボランティアの課題～社会参加高齢者の調査から～」札幌大谷大学社会学部論集、第6号、2018、査読無、75-100

林美枝子・永田志津子「医療・介護の地域資源を文脈とした在宅死の看取りに関する困難性の研究 札幌市A区の事例から」北海道民族学、第14号、2018、査読有、65-79

林美枝子・永田志津子「在宅看取り介護者への視点 医療・介護関係者からの評価を中心に」地域ケアリング、Vol.20 No.14、2018、査読無、94-99

永田志津子・林美枝子「協議体構成員の特性からみた生活支援体制整備事業の現状と課題」札幌大谷大学紀要、第30号、2019、査読無、43-54

永田志津子・林美枝子「住民意識から見る総合事業における高齢者支援の課題～北海道における女性団体の調査から～」札幌大谷大学社会学部論集、第7号、2019、査読無、143-162
林美枝子・永田志津子「調査報告 介護予防・日常生活支援総合事業実施状況と課題の分析」日本医療大学紀要、第5巻、2019、査読有、59-72

[学会発表](計 7 件)

林美枝子・永田志津子「地域資源を文脈とした看取り介護の影響に関する研究」、2017 年度北海道民族学会第2回研究会、2017.10.14、釧路市立博物館(釧路市)
林美枝子・永田志津子「介護予防・日常生活支援総合事業の住民主体サービスにおける地域資源の現状と課題」、第76回日本公衆衛生学会、2017.11.1、鹿児島県民交流センター(鹿児島県)
永田志津子・林美枝子「介護予防・日常生活支援総合事業における住民主体サービスの可能性と課題」、東京都国立社会保障・人口問題研究所 先進事例調査分析・横展開による自治体機能強化支援総合研究(平成29年度)研究会、2018.2.21、東京都国立社会保障・人口問題研究所(東京都)
林美枝子・永田志津子「在宅看取り介護者への視線線 - 医療・介護関係者からの評価と家族介護の困難性を中心に」、日本文化人類学会第52回研究大会、2018.6.2、弘前大学(青森県)
永田志津子・林美枝子「総合事業における生活支援の担い手育成の課題～社会参加高齢者の調査結果を中心に」、第26回日本介護福祉学会大会、2018.9.2、桃山学院大学(大阪府和泉市)
林美枝子・永田志津子「在宅看取りの初期段階における困難性研究、医療・介護専門職と家族介護者間の齟齬」、第77回日本公衆衛生学会総会、2018.10.24、ビッグパレットふくしま(福島県)
永田志津子・林美枝子「北海道全道自治体保険者への新総合事業の実施状況調査と問題点の分析」、第77回日本公衆衛生学会総会、2018.10.24、ビッグパレットふくしま(福島県)

6. 研究組織

(1)研究分担者

研究分担者氏名：林美枝子

ローマ字氏名：HAYASHI MIEKO

所属研究機関名：日本医療大学

部局名：保健医療学部

職名：教授

研究者番号(8桁)：40295928

(2)研究協力者

研究協力者氏名：

ローマ字氏名：

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。