

令和 6 年 5 月 31 日現在

機関番号：25502
研究種目：基盤研究(C)（一般）
研究期間：2019～2023
課題番号：19K02241
研究課題名（和文）地方中小自治体における高齢者在宅生活支援システム構築方法に関する比較事例研究

研究課題名（英文）Comparative case study on how to build a home living support system for the elderly in small and medium-sized local governments

研究代表者
坂本 俊彦（SAKAMOTO, Toshihiko）
山口県立大学・社会福祉学部・教授

研究者番号：40342315
交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,200,000円

研究成果の概要（和文）：本研究の目的は、「高齢者在宅生活支援システム」（課題発見システム）の構築方法を定式化することで、「住民互助」の強化に貢献することにあつた。「地域包括型住民自治組織」による継続支援のもとに、「自治会長」が対象者の近隣に居住する「住民ボランティア」を組織化し支援活動を長期間継続しているA県B市C地区を主たる研究対象地域とし、団体役員対象聞き取り調査ならびに地区住民対象質問紙調査を実施した結果、「活動の質」について一定の課題がみられるものの、「活動参加者数の増加」「情報提供量の増加」「活動の重層化」等の効果を確認でき、C地区の事例は、支援システムの構築モデルとして有意義であることが明らかとなった。

研究成果の学術的意義や社会的意義
「独居高齢世帯」「夫婦のみ高齢世帯」が増加するなかで、要援護高齢者の在宅生活を維持するためには、「住民互助」の強化が不可欠であるが、その方法として「地域包括型住民自治組織」による制度設計と継続支援のもとに「自治会長」が対象者の近隣に居住する「住民ボランティア」をコーディネートし活動継続を図る形態の有意義性が明らかにされたことが、本研究の社会的意義である。また、これを明らかにするために、関係団体のご厚意により、活動初期とその約10年後の2回に亘る聞き取り調査ならびに質問紙調査を実施することができ、住民意識と住民活動の実態について経年比較を行えたことが、本研究の学術的意義である。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this research was to contribute to strengthening "mutual assistance among residents" by formulating a method for constructing an "elderly home living support system" (issue discovery system). With continued support from the "Regional Comprehensive Resident Self-Government Organization", the "Community President" has organized "resident volunteers" who live in the vicinity of the target person, and has been continuing support activities for a long time in C District. As a result of conducting interviews with group executives and questionnaire surveys with local residents, we found that although there are certain issues regarding the "quality of activities", there is an "increase in the number of activity participants", "increase in the amount of information provided by participants", and "multilayered activities." It was confirmed that the case of District C is meaningful as a model for building a support system.

研究分野：地域福祉社会学、老年社会学

キーワード：住民互助 高齢者生活支援活動 高齢者見守り活動 地域包括型住民自治組織 住民ボランティア 住民参加の量的拡大 活動ノウハウの蓄積・継承 専門的見地からの継続的支援

様式 C - 19、F - 19 - 1 (共通)

1. 研究開始当初の背景

「独居高齢世帯」「夫婦のみ高齢世帯」の増加に伴う家族の「自助力」低下が進むなかで、要援護高齢者の在宅生活を維持するためには、下記 ~ によって構成される「高齢者在宅生活支援システム」の構築が必要となっている。

要援護高齢者の生活課題を早期発見する「課題発見システム」(高齢者見守活動等)

の課題解決方法を協議する「課題検討システム」(地域ケア会議等)

の結果として実施する「課題解決システム」(家事援助、外出支援等)

これら ~ が実質的に機能するためには地域住民の協力が必要であり、「住民互助」の強化が不可欠となっている。とくに の「課題発見システム」は、近隣住民多数の参加による重層的な見守り活動を展開することでその効果を高めることができるため、住民参加が最も期待されている部分である。

しかし、研究開始当初の時点では、これらのシステムを適切に構築する方法が確立されていなかった。とくに、人口減少と高齢化によって担い手不足が深刻化している地方中小自治体にとって、参加住民の量的拡大に重点を置く構築方法の開発は、喫緊の課題となっていた。

2. 研究の目的

以上のような社会的ニーズに対応するため、本研究では、地方中小自治体の地域特性を踏まえ、「生活支援活動」参加住民の量的拡大を可能とする「高齢者在宅生活支援システム」(「課題発見システム」)の構築方法を定式化し「住民互助」強化に貢献することを目的とした。

3. 研究の方法

本研究は、下記の2つの作業工程の目的に照らし、適切と考えられる聞き取り調査法あるいは質問紙調査法を用いて実施した。

(1)関係者対象聞き取り調査による「課題発見システム」モデルの類型化

地方中小自治体において住民参加の受け皿として期待されるのは自治会・町内会等の地域コミュニティ団体である。しかし地域コミュニティ団体は、住民間の親睦ならびに相互扶助慣行を活動基盤としており、伝統的に家族・親族の守備範囲とされてきた生活支援活動については活動に温度差がある。これを新たな活動メニューとして取り入れるためには、行政や社会福祉協議会等の専門機関が、住民ならびに地域団体に対して適切に働きかける必要がある。また、システム構築後における活動の継続や質的向上の観点からも、適切な支援を継続的に行うことが期待されている。

そこで、本研究では、2019年度において、中国地方の中小自治体のなかから、「課題発見システム」である高齢者見守り活動を長期間継続的に実施している2事例を調査対象とし、システムの「構築主体」である地区社会福祉協議会ならびに地域包括型住民自治組織に対する聞き取り調査を実施し、「活動形態」「構築過程」「継続上の課題」の特徴について、比較整理した。

(2)住民対象質問紙調査による「地域包括型住民自治組織」モデルの効果と課題の把握

(1)によって類型化した「課題発見システム」モデルのうち、参加住民の量的拡大の可能性がより高いものとして、「地域包括型住民自治組織」主導モデル、すなわち「地域包括型住民自治組織」による制度設計と継続支援のもとに、「自治会長」が対象者の近隣住民を「見守り協力者」としてコーディネートし活動継続を図る形態に、研究対象を焦点化した。

そのうえで、本研究では、山口県立大学生命倫理委員会の承認(承認番号 2023-31)を受け、2023年度において、この形態の活動を10余年に亘り継続実施しているA県B市C地区住民を対象とした質問紙調査を実施し、その分析を以て活動の効果と課題を整理し、「課題発見システム」構築方法の定式化を試みた。

調査概要は下記の通りである。

- ・実施時期：2024年1月
- ・調査票配布回収方法：(配布・回収とも)郵送法
- ・対象者抽出法：選挙人名簿抄本を標本台帳とする系統無作為抽出法
- ・調査対象者：A県B市C地区在住20歳以上男女(年齢の上限は設定していない)
- ・調査票配布回収数：配布数600、有効回収数275、有効回収率45.8%
- ・調査項目：表1にその主な概要を示した

表1 質問紙調査項目の概要

	設問の内容	研究年度
F1-11	基本属性(性別、年齢、職業、地域活動、近隣交流、介護経験等)	通年
問1-8	活動認知と活動経験(活動認知、支持理由、活動経験、活動意欲等)	2013-2015
問9-27	活動実態と活動課題(活動方法、情報提供、運営方法、活動課題等)	2023
問28-33	福祉意識の変化(要介護時在宅生活継続条件、地域評価・感情)	2020-2022
問34	福祉理念からみた活動評価(排除と包摂、老いの受容、実践主体化)	

4. 研究成果

ここでは、本研究の成果について、「3. 研究の方法」で示した2つの作業工程別に記述し、最後に、「課題発見システム」構築上の留意点について一般的に定式化してみたい。

(1) 関係者対象聞き取り調査による「課題発見システム」構築モデルの類型化

高齢者見守り活動の「構築主体」に対する聞き取り調査の結果、「課題発見システム」構築方法には、少なくとも下記の2つのモデルがあることが明らかとなった。

モデルA：「市町村（地区）社協（ - 民生委員 - 福祉員）」主導モデル

活動形態：行政による「構築主体」の設置・整備を前提とし、「市町村（地区）社協」による制度設計ならびに継続的支援のもとに、「民生委員」が地縁団体から選出された「福祉員（住民ボランティア）」をコーディネートして活動する形態である。

構築過程：行政が地域福祉の推進を重点施策に掲げ、市町村社協の組織的基盤を整備するとともに、民生委員活動における高齢者見守り活動の重要性を高めた点が特徴。さらに、自治会からの推薦を受け市町村社協が委嘱する「福祉員」（社協委嘱住民ボランティア）を主な担い手とすることにより、活動主体の量的拡大ならびにその継続的供給を可能としている。活動継続上の課題：市町村合併によって地域福祉事業が重点施策から解除されたことで市町村社協の組織的基盤が弱体化し活動ノウハウ伝承等の継続的支援が危ぶまれていること、住民の生活様式ならびに福祉意識の変化に伴い民生委員や福祉員等の委嘱ボランティアの担い手確保が困難になりつつあること、等があげられる。

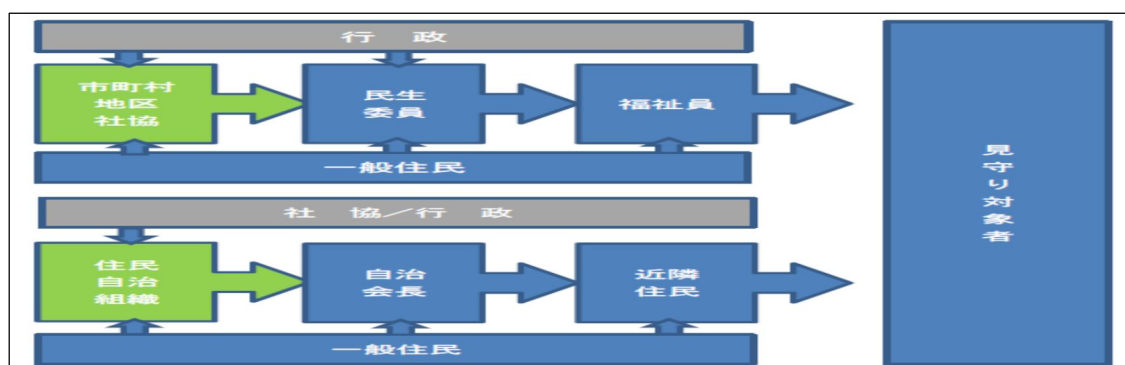
モデルB：「地域包括型住民自治組織（ - 自治会長 - 近隣住民）」主導モデル

活動形態：行政による「構築主体」の設置・整備を前提とし、「地域包括型住民自治組織」による制度設計ならびに継続的支援のもとに、「自治会長」が対象者の近隣住民を「見守り協力者（住民ボランティア）」としてコーディネートして活動する形態である。

構築過程：行政が官民協働のまちづくり施策の一環として整備した、地域包括型住民自治組織が、孤独死の発生に対する住民意識の高まりを捉え、高齢者の見守り活動を重点事業として時機を逃さず推進した点が特徴。これにより、自治会長をコーディネーターとし対象者の近隣住民を「見守り協力者」とする高齢者見守り活動の実施に対する住民の合意が図られることになり、活動主体の量的拡大ならびにその継続的供給を可能としている。活動継続上の課題：行政や社会福祉協議会からの専門的支援が十分に行き届かず活動の質を向上させにくい状況にあること、システム構築段階ならびに継続支援段階のいずれにおいても地域包括型住民自治組織リーダー層の力量に負うところが大きくその引退後においてもこのシステムを継承していく制度的保障が不十分であること、等があげられる。

表2 2つの「課題発見システム」モデルの概要

モデル	システム構築主体	調整主体	活動主体	量的拡大と継続供給の工夫
A	市町村(地区)社協	民生委員	福祉員	委嘱ボランティア制度の活用
B	地域包括型住民自治組織	自治会長	近隣住民	自治会組織の活用



上段：A「市町村（地区）社協主導モデル」、下段：B「地域包括型住民自治組織主導モデル」

地方中小自治体におけるモデル構築の方向性

以上の整理から、地方中小自治体における「課題発見システム」の構築モデルとしては、行政による構築主体の基盤整備を前提とし、市町村（地区）社会福祉協議会が委嘱ボランティア制度を活用して住民参加の量的拡大を図る方法と、地域包括型住民自治組織が自治会組織を活用して住民参加の量的拡大を図る方法があることが明らかとなった。

両者は排他的なものではなく併用も可能であるが、高齢化と人口減少が進む地方中小自治体においては、見守り対象者の量的拡大により委嘱ボランティアによる対応に限界が生じていることから、これを補完する意味でも、後者の方法のさらなる充実が期待される。そこで、本研究では、後者のモデル（方法）に焦点化し、改めてその可能性を追求することにした。

(2)住民対象質問紙調査による「地域包括型住民自治組織」主導モデルの効果と課題の把握

「地域包括型住民自治組織」主導モデルの効果

評価の視点：モデル事業の効果について、「活動者数の増加」「活動の重層化」「情報提供量の増加」の3つの項目別に整理した。

活動者数の増加(問9)：新規参加者は、行政委嘱委員の2.17倍～4.83倍

- ・モデル事業の推進によって活動者が増加したものと想定されるが、これまで正確に把握されていなかったため、今回の質問紙調査において活動者数の把握を試みた。
- ・115人(20歳以上住民600人の19.16%)が何らかの見守り経験があり、その活動契機は、気になる方がいた27.8%(32人)、自治会長・班長13.9%(16人)、見守り協力者8.7%(10人)、民生委員5.2%(6人)、巡回相談員5.2%(6人)、対象者・家族からの依頼4.3%(5人)、友愛訪問活動員1.7%(2人)、無回答33.0%(38人)であることが明らかとなった。
- ・このうち、「見守り協力者」10人(20歳以上住民600人の1.67%)、「自治会長・班長」16人(同2.67%)を合わせた計26人(同4.33%)が、最も厳密な意味で、モデル事業実施により増加した活動参加者数である。ちなみに、実施以前より職務として見守り活動に従事していた行政委嘱委員(「民生委員・児童委員6人、巡回相談員6人」)が計12人(同2.00%)であることから、モデル事業の実施によって、2.17倍の見守り活動者が新規に増加したことを確認できる。
- ・なお、「気になる方がいた」とした回答者32人(同5.33%)についても、「地域包括型住民自治組織」の啓発事業に触発されて見守り活動を始めた可能性がある。これを加えると、事業新規参加者は計58人(同9.67%)、4.83倍となる。

活動の重層化(問9)：対象者1人につき行政委嘱委員1人+新規参加者2人の見守り体制構築

- ・活動者数の増加は、見守り活動の重層化、すなわち、1人の高齢者に対する複数の住民による見守り体制の構築に寄与したものと想定されるので、今回の質問紙調査でその把握を試みた。
- ・契機別にみた活動対象者数は、「見守り協力者」10人の対象者数計27人、「自治会長・班長」16人の対象者数計47人、「気になる方がいた」32人の対象者数54人、計128人であった。
- ・これは、行政委嘱委員である「民生委員・児童委員」の39人、「巡回相談員」の31人を合計した対象者数70人の1.82倍にあたることから、行政委嘱委員の見守り対象者1人につき約2人の見守り活動者が新規につくことになったことを意味している。このように、モデル事業の実施によって、重層的な見守り活動が可能になっていることが確認できる。

表2 参加契機別にみた活動者数と対象者数

	参加契機	活動者数(a)	対象者数(b)	b/a
新規参加者	見守り協力者	10人	27人	2.7
	自治会長・班長	16人	47人	2.9
	気になる方	32人	54人	1.7
行政委嘱委員	民生児童委員	6人	39人	6.5
	巡回相談員	6人	31人	5.2

情報提供量の増加(問16-18)：新規参加者からの情報提供量は、行政委嘱委員提供量の約2倍

- ・参加者数が増加し、重層化した見守り活動によって、活動関係者の間で共有された対象者の情報量も増加したものと想定されるので、今回の質問紙調査でその把握を試みた。
- ・契機別に、情報提供経験、情報提供人数、情報提供回数を整理した表3から、事業新規参加者58人のうち、「見守り協力者」3人、「自治会長・班長」4人、「気になる方がいた」7人の計14人(新規参加者の24.1%)が情報提供経験を有していることがわかる。具体的には、情報提供人数28.5人(1人あたり2.0人)、情報提供回数が41.5回(1人あたり3.0回)である。
- ・これは、行政委嘱委員である「民生委員・児童委員」3人、「巡回相談員」2人の計5人、情報提供人数16.5人(1人あたり3.5人)、情報提供回数22.5回(1人あたり4.5回)と比較したとき、総数においていずれも2倍近く、事業新規参加者計が行政委嘱委員計を上回る水準にある。このように、モデル事業の実施によって、情報提供量(人数・回数)が増加していることが確認できる。

表3 参加契機別にみた情報提供経験

	参加契機	情報提供経験	情報提供人数	情報提供回数
新規参加者	見守り協力者	3/10人(30.0%)	9.5人(3.17/人)	13.0回(4.33/人)
	自治会長・班長	4/16人(25.0%)	7.0人(1.75/人)	8.0回(2.00/人)
	気になる方	7/32人(21.9%)	12.0人(1.71/人)	20.5回(2.93/人)
行政委嘱委員	民生児童委員	3/6人(50.0%)	13.5人(4.50/人)	17.5回(5.83/人)
	巡回相談員	2/6人(33.3%)	3.0人(1.50/人)	5.0回(2.50/人)

情報提供者3人のうち他の2人と比較して極端に人数・回数の多い回答者1人が存在。

「地域包括型住民自治組織」主導モデルの課題と対策

- ・モデル事業の課題と対策について、「住民の事業評価と参加意欲」「活動に対する不安」「情報提供の経験と課題」「対策会議の運営」「対象者選定基準」「見守り体制構築手順」「軽度の生活支援活動」「活動実態の把握・記録・共有」の8つの項目別に整理した。

住民の参加意欲に関する項目

住民の事業評価と参加意欲(問2-問7): モデル事業は、住民の在宅生活に安心感を与えるものとして(問5,6) その必要性を評価する割合は高水準で維持されている(問2)。しかし、2014年度調査と比較すると、活動経験者数(問3)と活動意欲者数(問4)はともに低下しており、住民による取り組みは、縮小傾向にある。今後の事業継続発展のためには、「地域包括型住民自治組織」が発行している地域情報誌による啓発に加え、活動報告会の開催等、活動成果の周知による活動意義の再確認を図るような働きかけに取り組む(問7)ことが必要。

「活動主体」が直面する課題に関する項目

活動に対する不安(問13-問15): 対象者からの承諾を得ず実施している活動が4割程度にのぼる(問13)。また、活動者は緊急時対応、対象者は不必要な情報漏洩にそれぞれ不安がある(問5,6,14,15)。活動におけるトラブルや活動に対する不信感の醸成を回避するためには、事前承諾方法、緊急時初動体制、情報漏洩予防についてルールづくりと周知徹底が必要。
情報提供の経験と課題(問19-問21): 情報提供経験者のうち「情報提供の迷い」経験割合が5割程度にのぼる(問19)。「提供の迷い」対策のための準備がとくに不足しているのは、「生活情報の提供を受ける」、「情報提供の学習機会を持つ」(問20,21)。「情報提供の迷い」を軽減するためには、(事前承諾を前提として)「対象者やその家族から生活情報の提供を受ける」、「情報提供の学習機会を持つ」等の取り組みが必要。

「調整主体」が直面する課題に関する項目

対策会議の運営(問23): 自治会長が招集する対策会議の開催頻度は、月1回～年1回/必要時等、単位自治会によって大きな隔りがある(問23)。会議開催はこの事業の要であり、開催頻度の低下は必ず活動の停滞を招く恐れがある。対象者状況変化の共有ならびに関係者活動意識の維持のため、理想を言えば月1回、少なくとも年数回以上の定期開催が必要。
対象者選定基準(問25): 対象者選定基準として、独居・夫婦高齢者世帯、通院・持病・身体介護状況等に注目されているが、専門家の見解が反映されていない(問25)。緊急時対応等で行政や専門機関との連携が必要になることが多いことから、対象者選定基準について専門職の助言に基づく標準化が必要。
見守り体制構築手順(問26-問27): 「地域包括型住民自治組織」が示す構築手順を一部省略・変更しているとの回答が半数以上(問26)。また、体制構築時の困難の多くは「対象者から了解を得る」ことにある(問27)。見守り体制構築手順の実態、および対象者から了解を得ることが困難な場合の対処方法の実態を確認し、その対処方法について情報共有が必要。

「構築主体」が直面する課題に関する項目

軽度の生活支援活動(問35): モデル事業によって把握した見守り対象者の生活課題に対し、住民が過度な負担なく取り組める生活支援活動の運営に着手することが期待されている。近隣における生活支援活動として、草刈り(草取り)、買い物支援、雪かき等が取り組まれている(問35-1)、活動を調整する主体がないため、組織的な活動となっていない(問35-2)。また、高齢化と人口減少により助け合い活動が十分にできない自治会もあるため、生活支援活動の範囲を自治会間連携等に広域化することが期待されている(問35-2)。従って、対象者に対するニーズ調査/住民に対するシーズ調査(できることのリストアップ)を行い、実施可能なメニューを作成し、「構築主体」水準において軽度の生活支援活動を展開することが必要。
活動実態の把握・記録・共有: 事業(活動)の継続・発展のためには、「活動主体」「調整主体」「構築主体」それぞれの水準において活動状況を把握・記録し、その成果を年度単位で住民に報告することが必要。「構築主体」による「活動主体」「調整主体」への働きかけが不可欠。

3)本研究を踏まえた「課題発見システム」構築方法の定式

活動の継続と質的向上の観点から、参加住民の量的拡大に重点を置く「課題発見システム」の構築に際しては、下記の4点のしくみを内包する必要がある。

「活動主体」である地域住民の活動参加意欲を維持し、その参加条件を整備するしくみ。

「調整主体」である「民生児童委員」「自治会長」の代替わりにおける活動ノウハウの継承を支援するしくみ。

「構築主体」である「地区社会福祉協議会」「地域包括型住民自治組織」の組織的基盤を整備し、「活動主体」「調整主体」に対する活動支援の維持を可能とするしくみ。

「行政」や「社会福祉協議会」等の専門機関が「構築主体」に対し専門的な助言支援を定期的に行えるしくみ。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 坂本俊彦	4. 巻 -
2. 論文標題 令和5年度住民の助け合いによる見守り活動に関するアンケート調査報告書	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 社会学 研究室	6. 最初と最後の頁 1-98
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 坂本俊彦	4. 巻 19-20合併号
2. 論文標題 (書評) 安立清史著『超高齢社会の乗り越え方ー日本の介護福祉は成功か失敗かー』	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 西日本社会学会年報	6. 最初と最後の頁 93-94
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 坂本俊彦
2. 発表標題 中山間地域における住民自治組織による高齢者見守り活動の可能性 自治会を実施主体とする見守り活動の成立・継続・展望
3. 学会等名 日本地域福祉学会
4. 発表年 2024年

1. 発表者名 坂本俊彦
2. 発表標題 在宅高齢者に対する生活支援活動と住民参加ー中山間地域住民自治組織による参加促進の方向性ー
3. 学会等名 日本社会福祉学会
4. 発表年 2024年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------