

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 9 月 16 日現在

機関番号：21201

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2014

課題番号：25780336

研究課題名(和文)市町村高齢者福祉担当部署におけるアウトリーチ及び直接支援・介入に関する実証的研究

研究課題名(英文)Current Situations and Issues of Outreach Activities in Senior Citizen Welfare Administration of the Local Government.

研究代表者

菅野 道生(KANNO, Michio)

岩手県立大学・社会福祉学部・講師

研究者番号：00582008

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：全国の市町村高齢者福祉担当部署を対象に、主に、部署の職員が直接担当するケース数、1年間に実施した老人福祉法上のやむを得ない事情による措置の件数、虐待対応等に関して職員が対象者宅に直接訪問する回数、行政職員が高齢者宅等に定期的に訪問してニーズ把握等を行う仕組みの有無等の各項目についてアンケート調査を実施した。
直営型地域包括支援センターの設置有無別に検討したところ、「直営センターあり」では直接管理するケース数は直営型センターなしの方が、直接担当件数は多くなる傾向がみられた。

研究成果の概要(英文)：The objective of this work is to examine current situations and issues of outreach activities and response to elderly abuse in senior citizen welfare administration of the local government.
Reviewing data from a nationwide survey has revealed that number of cases administrative officers are handling, number of times of home visiting and so on.

研究分野：地域福祉

キーワード：高齢者福祉

1. 研究開始当初の背景

近年、地域で問題を抱える高齢者のいる世帯の支援をめぐる、いわゆる支援拒否ケースや多問題世帯（認知症高齢者と精神疾患を持つ2人世帯でかつ経済困窮である等）、高齢者虐待の増加など、処遇困難事例の内容が複雑化している。こうしたケースでは対応に関わる関係者が多岐にわたり、連絡調整も煩雑で、対応や解決に至るまでにかなり時間がかかることも少なくない。特に制度の谷間にあるケース（年金収入があり生活保護の対象とならないが、家族等による経済的虐待で本人に負担能力がない等）や、家族関係への介入が必要なケースについては、介護保険サービス事業者や民営の地域包括支援センター等の民間事業者が対応に苦慮することも多い。

こうしたケースでは、高い専門性をもったソーシャルワーカーがじっくりと時間をかけて寄り添う支援が必要となる。また権限を持たない民間事業者による支援には限界があり、家族関係への介入や関係機関の調整においては行政権限による支援が有効である場面も少なくない。しかし介護保険制度の施行以降、直接サービス供給の役割が民間事業者にゆだねられた結果、多くの自治体で高齢者関係部署の職員が地域で問題を抱える高齢者と直接関わることができなくなっている現状がある。

民間事業者による対応が難しく、地域住民による支援にもなじみにくい接近・処遇困難なケースに対しては、市町村の高齢者福祉担当部署が積極的にアウトリーチして問題を発見し、行政権限による直接介入や老人福祉法上の措置の活用などを通じて、必要な支援につなげていくような機能が求められているのではないかと。行政によるそうした機能の発揮は、結果として地域包括支援センター等の業務や住民による福祉活動をバックアップすることにもつながっていくことになると考えられる。

介護保険以降の福祉サービスの供給主体の多様化やいわゆる「措置から契約へ」という流れのなかで、近年の高齢者福祉サービスの領域においては、行政機関自身によるアウトリーチや直接支援・介入という視点からの研究は少なく、その現状もほとんど明らかになっていない。この課題を検証することで、地域における接近・処遇困難ケースへの対応に向けた有効な公私協働型支援モデルの構築に資することができると考えている。

2. 研究の目的

本研究の目的は、市町村の高齢者福祉担当部署におけるアウトリーチおよび直接支援・介入機能について、その実態と課題を検証し、生活上の問題を抱えながらも地域で孤立し、支援が届きにくい高齢者に対する有効な公私協働型支援システムのモデルを提示することである。

3. 研究の方法

現在取り組まれている市町村高齢者福祉担当部署によるアウトリーチおよび措置の実施についての資料収集、およびアンケート調査とヒアリングによる量的・質的データの収集と分析を通じて、その特徴と課題の抽出と整理を行い、今後の取り組みに向けた実践の枠組みを実証的に明らかにしたい。

4. 研究成果

(1) 研究の実施概要

上記の目的を踏まえて、本研究では全国の市町村高齢者福祉担当部署（指定都市とその行政区を除く）を対象に、主に部署の職員が直接担当する（直接管理し、訪問やケース検討等を主導的に行う）ケース数、1年間に実施した老人福祉法上のやむを得ない事情による措置の件数、虐待対応等に関して職員が対象者宅に直接訪問する回数、行政職員が高齢者宅等に定期的に訪問してニーズ把握等を行う仕組みの有無等の各項目について、郵送によるアンケート調査を実施した。調査の実施期間は平成27年3月の1ヶ月間、配票数は1720（平成25年4月1日現在）である。回収数は562票、うち無効票は2票、有効回収数は560票、有効回収率は32.6%であった。回収票の地区別内訳及び自治体種別は表1の通りである。得られたデータについて、特に地域包括支援センターの運営方式（直営型センターの有無）によって直接支援業務の状況に違いが見られるかを基本視点として分析を行った。

(2) 倫理的配慮

調査票には、回答は統計的に処理され、個別の市町村が特定されうる形で公表されることはないこと、また回答内容は本研究以外に使用することはないこと等について明記した。

(3) 研究結果

調査データの単純集計結果の概要は以下の通りであった。回答した自治体のうち、直営型の地域包括支援センターを1カ所以上設置している自治体が337カ所（60.2%）、直営型センターを設置していない自治体が223カ所（39.8%）であった。高齢者福祉担当部署で直接担当している（直接管理し、訪問やケース検討等を主導的に行う）ケース数は平均16.34件（ $n=511$ ）、直営型地域包括支援センターの設置有無別に検討（担当件数を50パーセントの「7件」をカットポイントにリカテゴリー）したところ、「直営センターあり」では「7件以内」が48.1%、「8件以上」が48.1%とほぼ同数であったのに対して、「直営型センターなし」の自治体では「7件以内」が34.1%、「8件以上」が61.0%で直営型センターなしの方が、直接担当件数は多くなる傾向がみられた。虐待対応等に関連して職員が対象者宅に直接訪問する回数についての回答（ $n=560$ ）では、最も多かったのは「月に

地方名	度数	%	自治体種別	度数	%
北海道	54	9.6	中核市	27	4.8
東北	67	12.0	特別区	9	1.6
関東	90	16.1	その他の市町村	522	93.2
中部	90	16.1	無回答	2	.4
近畿	57	10.2	合計	560	100.0
中国	23	4.1			
四国	26	4.6			
九州・沖縄	67	12.0			
無回答	86	15.4			
合計	560	100.0			

5 回未満」で 76.8%、次いで「月に 5-9 回未満」が 10.7%、「月に 10-20 回未満」が 4.1% などであった。これについても直営型地域包括支援センターの設置有無別に検討したところ、直営センターがある自治体とない自治体ではいずれも「月に 5 回未満」が 7 割以上で最も多く、直営センターの設置有無による訪問活動の状況の違いは見られなかった。

また「貴部署では、行政職員（保健師や相談員等）が高齢者宅等に、定期的に訪問してニーズ把握等を行う仕組みがありますか」との質問に対しては、「ある」との回答が 36.4%、「ない」との回答は 63.2%で、行政職員が直接定期的に訪問する活動を実施している自治体は全体では少数派であった。

調査では、虐待対応などにおける「老人福祉法上のやむを得ない自由による措置」の実施状況についてもたずねた。それによると、平成 25 年度において、老人福祉法上のやむを得ない自由による措置による対応の実施が「なし」と回答した自治体は全体の 47.3%、「あり」との回答は 52.7%であった。老人福祉法上の措置を実施した自治体は全体でも半数に満たない状況にあることが明らかとなった。これを直営の地域包括支援センターの設置有無別にみると、直営センターを設置していない自治体では、措置の実施について「あり」との回答割合は 60.1%、「なし」との回答割合は 39.9%となっており、措置の実施割合が高くなっている。一方で直営センターを設置している自治体では措置の実施について「なし」が 52.2%、「あり」との回答割合は 47.8%で、回答における構成割合はほぼ半々となっている。ここからは、直営センターを設置していない自治体ほど措置の実施している割合が多くなるという結果となった。

(4) 事例調査

上記の量的調査を踏まえ、事例調査として新潟県長岡市における高齢者権利擁護相談員の取り組みについて分析を行った。新潟県長岡市の長寿はつらつ課では、平成 19(2007)年から高齢者権利擁護相談員を配置している。高齢者福祉行政内部に社会福祉士や相談経験の豊富な者等の専門知識を持った職員（嘱託）を配置し、地域包括支援センターの相談に応じたり、関係機関との連携協働

の体制をつくる等のバックアップを行うことで、迅速かつ効率の良い対応を可能しようとする試みである。

この取り組み開始の背景となったのは、多問題世帯（認知症高齢者と精神疾患を持つ 2 人世帯でかつ経済困窮である等）の増加など、高齢者虐待や処遇困難事例の内容が複雑化、および多問題ケースでは対応に関わる関係者は多岐にわたり、連絡調整が煩雑であり、対応や解決に至るまでに長期間を要することなどであった。

高齢者権利擁護相談員の特徴を要約すると、行政の高齢者福祉担当部署の内部に、困難事例に直接対応する、専門職チームを配置しているという点にある。本事業の財源は地域支援事業によって支弁（人件費、交通費、通信費など）されていた。地域包括センターや地域の事業所任せにしないことで、困難事例が放置されることを防ぐことができる、あるいは行政の看板で動けるため公私の関係機関の連携もスムーズに進めることができる等のメリットがあることがわかった。

(4) 考察

市町村の高齢者福祉担当部署における高齢者支援業務の実態とその特徴について、特に直営型地域包括支援センターの設置有無による支援業務の状況の違いに着目して分析を行った。事前の想定では直営型の地域包括支援センターを設置する自治体の方が、高齢者への直接支援業務の実績が豊富であると予想したが、調査データの分析からそのような特徴は見いだされなかった。特に老人福祉法上のやむを得ない事由による措置の実施状況では、直営センターを設置している自治体ほど措置の実施割合も高くなると予想していたが、実際には直営センターを設置していない自治体ほど措置の実施割合は多くなっていた。自治体の規模やいわゆる困難ケース対応に関する体制や対応フローの違いなど、地域包括支援センターの設置有無以外の条件も、高齢者担当部署の直接支援業務の状況に影響していることも考えられる。今後は、それらも含めた様々な要素を加味して分析を進めていくこととしたい。

また事例調査からは、行政の高齢者福祉担当部署の内部に、困難事例に直接対応する、専門職チームを配置するという高齢者福祉行政部署における虐待対応、あるいはアウトリーチ対応モデルの原型を見いだすことができた。ここで見いだされたモデルをもとに、さらに量的、質的なデータの収集と検証を行い、地方自治体の高齢者福祉行政担当部署における、困難事例への直接対応モデル、およびそれに必要な体制整備について明らかにしていきたい。

(5) 研究の課題

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[学会発表](計 1件)

菅野道生「市町村高齢者福祉担当部署における高齢者支援業務の状況」日本社会福祉学会第63回秋季大会 久留米大学 2015年9月20日

6. 研究組織

(1)研究代表者

菅野 道生 (KANNO, Michio)

岩手県立大学・社会福祉学部・講師

研究者番号：00582008