

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 26 日現在

機関番号：82628

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2012～2014

課題番号：24730502

研究課題名(和文) 地域社会を基盤とした高齢者への生活支援サービスの変遷に関する日英比較研究

研究課題名(英文) Comparing England and Japan's efforts to develop community-based livelihood support services for older people

研究代表者

白瀬 由美香 (SHIRASE, Yumika)

国立社会保障・人口問題研究所・社会保障応用分析研究部・第3室長

研究者番号：50454492

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,900,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、日本と英国の生活支援サービスの変遷に関して、地域史資料を含めた資料の読解を進めた。また、現在日本で生活支援サービスの提供に携わる団体やボランティア活動に従事する高齢者にインタビュー調査を行った。それらの分析および比較検討の結果、老人クラブや配食サービス等の生活支援サービスの実施において、英国の知見が日本における実践に活用されていること、ボランティアな生活支援が持つ両国に共通した強みや弱みが浮き彫りになった。

研究成果の概要(英文)：This project involved analysis of historical documents on the development of livelihood support services for older people in English and Japanese communities after World War II. Qualitative research was also conducted on Japanese voluntary organizations and older people who engaged in livelihood support activities. The results imply that some Japanese support programs such as 'senior club' and 'meals on wheels' were influenced by precedent English ones, and the voluntary activities in both countries had common advantages and disadvantages.

研究分野：社会福祉学

キーワード：高齢者ケア 生活支援 コミュニティ 日本 英国

1. 研究開始当初の背景

高齢者に対する生活相談、安否確認、食事の提供、外出への付き添いなどの生活支援サービスは、日常生活を営み、高齢者の社会参加を促す上で重要な役割を果たすことは古くから指摘されている。岡村(1974=2009)『地域福祉論』によれば、高齢者へのコミュニティケアには、判定・相談、リハビリ、医療・看護、家政(ホームヘルプ、給食)、交通通信、文化娯楽のサービスが含まれるとされている。これらのうち、～はソーシャルワーカーや医療専門職が主たる担い手であり、日本および英国で公的な医療・福祉制度の中に位置付けられている。それに対して、～については必ずしも公的な医療・福祉制度に含まれないものもあり、全体像は必ずしも明らかになっていない。

高齢化の進展と共に単身世帯が増加する現代社会においては、高齢者が日常生活を送り、社会参加していく上で、生活支援サービスへのニーズは今後ますます高まることが予想される。日常的な安否確認や家庭訪問などは、医療や介護を必要とする状態を予防する面での意義も指摘されている。地域社会のありよう、生活様式の変化を見据えて、生活支援サービスの変遷をもとにコミュニティケアを検討することは、これからの社会福祉研究の重要課題の1つであるといえる。

2. 研究の目的

本研究の目的は、第二次世界大戦後の日本・英国において地域社会を基盤として提供されてきた高齢者への生活支援サービスの変遷に関する歴史制度分析を行い、生活支援として求められていたサービスの共通性・異質性を位置付け、医療・介護に生活支援を加えたケアシステムの構造を明確化することである。生活支援サービスとは、生活相談、安否確認、食事の提供、外出への付き添いなど日常生活を営むために必要なサービスを指す。本研究は、公的部門によるサービス、ボランティアな活動、家族や近隣との助け合いによって構成される生活支援の実態を捉えるとともに、理論的考察を目指す研究である。

3. 研究の方法

本研究は、日本の生活支援サービスの変遷、英国の生活支援サービスの変遷、日英両国の地域社会のありようを踏まえた比較検討、という3つの要素から構成されている。

いくつかの地域を事例として、地域史の一次資料に基づく検討、歴史の到達点としての現況に関する文献調査、生活支援活動に従事する事業者や従事者への聞き取り調査を実

施した。

これらの作業を通じて、生活支援とは何をすることなのか、公的なシステムは誰に何をどこまで保障してきたのか、地域におけるボランティアな活動はどのような役割を果たしてきたのかについて検討を行った。

4. 研究成果

(1)生活支援サービスの現況に関する検討

高齢者福祉施策や非営利団体等によって行われる生活支援サービスに関する各種の調査報告書などの情報収集を行った。

その中でも注目されるのは、全国社会福祉協議会が2009年にまとめた報告書「生活支援サービスの充実・発展のために」である。報告書によれば、生活支援サービスとは「市民の主体性に基づき運営される、地域の要援助者の個別の生活ニーズに応える仕組み。公的サービスに比べ柔軟な基準・方法で運用されるが、一方、他の市民の地域福祉活動に比べ、個別支援を安定的・継続的に行うためよりシステム化されたもの」と定義されている。これに当てはまる生活支援サービスとして挙げられていたのが、住民参加型在宅福祉サービス、食事サービス、移動サービス、ふれあい・いききサロン、宅老所等である。そして、地域における近隣住民による見守りや助け合いの活動はシステム化の度合いのゆるやかな支援活動として位置づけられる。

上記報告書では、支え合い活動に関する意識調査も行われており、半数以上の人々が「家事の手伝い」「外出の手伝い」「訪問活動」「食事の提供」の生活支援サービスが必要であると認識していることが示されていた。また、支援の担い手として活動に参加したいという意向を持つ者は、回答者の4分の3近くに上っていた。

全国老人クラブ連合会が2011年に実施した「高齢者の『暮らし支え合い』について」の調査結果においても、「庭木の手入れ」「電球や蛍光灯などの交換」「草取り」「声かけ(安否確認)」などの支援を求める老人クラブ会員が2割前後いるとのことであった。単身世帯や健康状態の良くない人のほうが、そうでない人と比べて、「手伝ってもらいたいことがある」と回答した人の割合が高い傾向があった。

(2)日本における高齢者の生活実態と地域福祉の変遷に関する研究

第二次世界大戦後に地域社会を基盤として提供されてきた高齢者への生活支援サービスについて、先行研究をもとに実施主体、種類、提供状況などの把握に務めた。

ホームヘルパーの前身である「家庭奉仕員」が、1956年に全国に先駆けていち早く導

入された長野県に注目し、地域の広報誌、公民館報、地方新聞などを利用して、当時の人々の暮らしを探った。行政文書などの地域史資料も活用し、1950～70年代の社会福祉協議会、民生委員、家庭奉仕員、老人クラブなどの活動実態を整理した。

戦後の老人クラブは、1946年3月に千葉県八日市場町で発足した団体が第1号として知られている。その後、全国に草の根の活動として普及して行く過程で、全国養老事業協会（現：全国老人福祉施設協議会）が英国の老人福祉委員会（National Old People's Welfare Committee）による「老人クラブ：新設と経営の手引き」を翻訳、刊行し、これが全国で活用されたという。

長野県では、1957～1959年にかけて老人クラブの結成状況に関する調査が行われ、1960年には長野県老人クラブ連合会が結成された。組織化の進展により、研修や講習会の開催、事例集の発行などの支援を受けつつ、各地で活動が推進されていった。

家庭奉仕員制度が1962年に全国展開される以前の長野県独自の制度では、英国のホームヘルプ制度にならぬ、高齢者以外にも家庭奉仕員を派遣していたことが注目される。家事を切り回している母親が病床にいたために家族の世話ができなくなった家庭を対象としていた。

1950年代末から1960年代にかけては、地域福祉を推進するための裏づけとなる基礎データの整理を目的として、高齢者を対象とした調査活動が積極的に実施されていた。

「寝たきり老人」という言葉が普及するきっかけとなったのは、1967年6月によって実施された「寝たきり老人実態調査」である。このとき調査対象地区となったのが、東京都と長野県であった。長野県では、高齢者人口の2.2%が「寝たきり老人」で、主たる介護者の約5割が嫁であった。当時、家庭奉仕員制度は約27%にしか知られていなかったが、初期から制度が普及していた上田市や飯田市での認知度はそれよりも高かった。

飯田市ではその2年後にも「特別社会調査」として高齢者に関する調査が実施されており、「寝たきり老人」や長期入院者には生活困窮者の多いことが問題視されていた。その後1970年代に入ると高齢者福祉の拡充と共に社会的入院等の問題が認識されるようになるが、それ以前から生活困窮と健康状態をめぐる対策の必要性が指摘されていたことがわかった。

(3)英国のホームヘルプ、配食サービス等の変遷に関する研究

1950年代以降のイングランドのホームヘルプと配食サービスについて、地方自治体別の受給者数、従事者数、給付総額等についてデータベースを作成し、慈善団体・非営利組織による高齢者への見守りや家庭訪問、デイ

センターの運営などに関する歴史資料と合わせて検討を行った。

ボランティア団体による高齢者への支援については、National Council of Social Services（現National Council for Voluntary Organisations）の年報などをもとに、団体の活動の変遷に関して検討した。第二次世界大戦後から1960年代ごろまでは、問題を抱えた人へのケースワークとして、公的サービスにつなぐ役割を果たしていた。高齢者への福祉は施設への措置が中心であった1960年代半ば頃から、在宅高齢者への友愛訪問が始められていた。

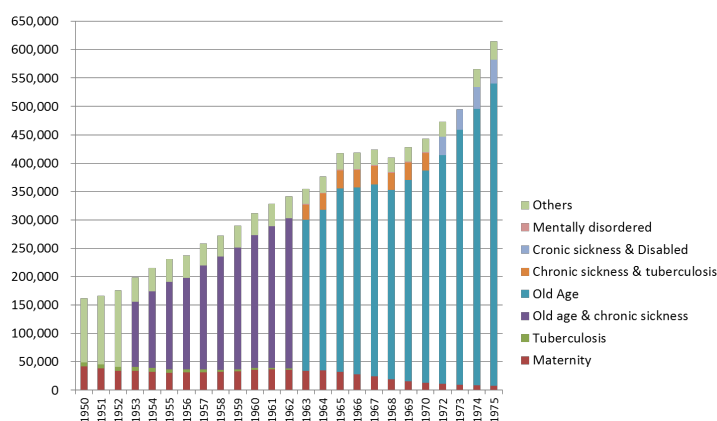


図1：ホームヘルプの利用者の変遷

ホームヘルプ事業はもともと1918年に制定された母子福祉法（Maternity & Child Welfare Act）にもとづいて、妊産婦のいる世帯に家事援助を行う事業として開始された。1948年に医療制度National Health Service（NHS）が創設されると、ホームヘルプは地域保健に関する事業に位置づけられ、サービスが母子だけでなく全国民を対象とするものとなった。そうした背景の下で、1950～70年代を通じて、高齢者によるホームヘルプの利用が飛躍的に拡大していった。

配食サービスについては、老人福祉委員会等のボランティア団体を通じて行われていたが、1950年代は実施する地域は限定的であった。1962年国民扶助法改正によって、地方自治体は高齢者向けの食事とレクリエーションのサービスを提供することとなった。配食サービスや会食会は自治体が直営で行うのではなく、以前から同様の活動を行っていたWomen's Voluntary ServiceやBritish Red Cross Societyなどのボランティア団体が主に従事した。

(4)東京都多摩地区の介護支援ボランティアによる生活支援に関するインタビュー調査

現在は、医療・介護等の施策を通じて、高齢者の健康や自立的な日常生活を維持するだけでなく、地域の支え手としての高齢者の

役割にも期待が寄せられるようになってい
る。各地の市町村では、「介護支援ボラン
ティア制度」「介護サポーターポイント制度」
などの名称で、高齢者によるボランティア活
動を推進する事業が進められている。

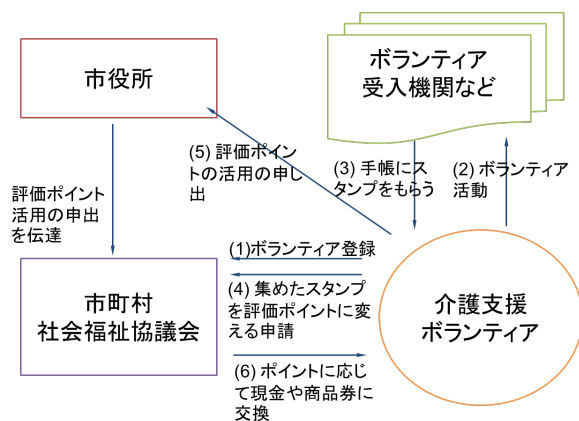


図 2：介護支援ボランティア制度のしくみ

本研究では、東京都多摩地区の自治体で実
施されている「介護支援ボランティア制度」
に関わる団体・施設(以下、団体等)のうち、
協力の得られた団体等で調査を実施した。ま
ず、参与観察の方法を用いて支援活動の概況
を把握し、次に、ボランティア・グループに
対する集団面接とボランティア個人への個
別面接によるインタビューを行った。個別面
接では、それぞれの団体等から 65 歳以上の
任意の会員を選んでもらい、同意が得られた
者に半構造化面接を行った。

質問事項は、性別、年齢、現在の社会参加
活動、活動開始の時期・きっかけ、活動の主
観的効果・困難、通常の 1 日の過ごし方、必
要な支援、家族の状況、健康の状況、学歴、
退職前の職業などである。内容は対象者の許
可を得て録音し、逐語録を作成した上で質的
帰納的に分析をした。インタビューの分析結
果には、参与観察と集団面接の結果も加味し
て考察を行った。

調査の結果、ボランティアによる支援は、
世代が近いこと、介護経験があること等の優
位性があり、専門職だけでは提供しきれない
生活の質の向上に貢献している可能性が示
唆された。ただし、あくまでボランティアに
夜活動であるため、ボランティア本人が無理
なくできること、やりたいことをするのが基
本となるため、専門職による利用者中心の支
援のあり方とは根本的なスタンスが異なる
ものと位置づけられた。

また、行政が介護支援ボランティア制度の
導入を通じて、地域の組織化や予防的な活動
が実現されうると考えられた。高齢者の社会
参加推進策として介護支援ボランティア制
度を見ると、活動継続を動機付ける上で、活
動ポイントの評価と現金化には一定の効果
があるといえた。そこで重要となるのは、潜
在的なボランティア希望者を活動に結びつ

けるコーディネーションの機能であり、医
療・福祉専門職とボランティアそれぞれが持
つ特性を、いかに結びつけていくのが重要
であると考えられた。

(5)まとめ：日本と英国との比較

日本における高齢者向けの支援は、ホーム
ヘルプや老人クラブをはじめとして、英国に
おける実践から少なからぬ影響を受けて行
われてきた。

配食サービスや会食会などの生活支援サ
ービスは、両国に共通して、地域に密着した
ボランタリーな活動として行われてきた経
緯があり、そのため地域間でのサービスの偏
在という課題があった。英国では 1960 年代
に、食事にかかわる生活支援サービスが公的
な福祉制度の体系の中に位置づけられ、サ
ービス提供が飛躍的に拡大したのに対して、日
本では地方自治体等からの補助は一部ある
ものの、現在に至るまで完全に自主的な地域
の互助活動として続けられている。

高齢者が住みなれた地域で在宅生活を維
持していくためには、公的な介護保険制度だ
けカバーしきれない、多様な生活支援が不可
欠である。地域住民の主体的な取り組みを尊
重しつつ、担い手の確保、活動の継続性を実
現するためには、行政による何らかの施策が
有効であると考えられる。「介護支援ボラン
ティア制度」もそうした方策の 1 つであり、
地域における組織化やサービスのシステム
化が進展するための端緒となりうるだろう。

5. 主な発表論文等

[学会発表](計 4 件)

Yumika Shirase, “Assuring Quality of
Social Care for Older People: Comparison
of Systems between the UK and Japan”, Joint
Annual Conference of the East Asian Social
Policy Research Network and the United
Kingdom Social Policy Association,
University of York (ヨーク:英国), 2012
年 7 月 17 日。

白瀬由美香「ケアの質をめぐる政策と従事
者の専門性」日本保健医療社会学会 看護・
ケア研究部会 2013 年度 第 5 回定例研究会、
東京女子医科大学(東京都新宿区)、2014 年
3 月 22 日。

Yumika Shirase, “The Civic Engagement
of Older Japanese Citizens as Long-term
Care Support Volunteers: A Qualitative
Study in Tokyo”, 67th Annual Scientific
Meeting of Gerontological Society of
America (ポスター発表), Washington
Convention Center (ワシントン DC: 米国),

2014年11月8日。

白瀬由美香「介護支援ボランティアの活動
類型と参加・継続に至る要因：高齢期の社会
参加と支援のあり方に関する検討」日本社会
福祉学会第62回秋季大会、早稲田大学（東
京都新宿区）、2014年11月30日。

6．研究組織

(1)研究代表者

白瀬由美香（SHIRASE, Yumika）
国立社会保障・人口問題研究所・社会保障
応用分析研究部 第3室長
研究者番号：50454492