

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 28 年 5 月 25 日現在

機関番号：32663

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25380776

研究課題名(和文)アウトリーチ型生活支援システムの国際比較研究

研究課題名(英文)A comparative study on Outreach-based Life Support System

研究代表者

小林 良二 (KOBAYASHI, Ryoji)

東洋大学・社会学部・教授

研究者番号：10137010

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,600,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、見守りを中心とするアウトリーチ型生活支援システムに関する概念と構成要素を明らかにするとともに、そのような支援システムを積極的に展開していると考えられる代表的な事例を取り上げて、その支援の手法や実態を明らかにするとともに、それらの取組に参加して得られたデータを職員と一緒に整理し「見える化」する手法を開発した。また、こうした日本の取り組みを、同じような施策を1008年から実施している韓国のドルボミ(見守り)サービスと比較して、両国の共通点と差異を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：This study tries to investigate the possibilities of programs and functions of "Outreach-based Life Support System (OLSS) in the environment of rapidly developing big cities in Japan and Korea, where many isolated and frail people live alone. Against the situations, "Mimamori" (Caring Watch) system has been introduced in Tokyo Metropolitan Area in order to enhance caring watch among the neighbors as well as local delivery workers who have important information about the isolated people living alone.

These initiatives are compared with the Korean "Dorbom System", which are intended to find difficulties of living alone elderly of some troubles in everyday life. However, this system is introduced by the initiatives of the central government and fairly strictly controlled by local government. In this point, Japanese systems are more local-residents oriented and expecting more local participation.

研究分野：社会学

キーワード：見守り ドルボミ 地域福祉コーディネーター アウトリーチリーチ

1. 研究開始当初の背景

(1)日本におけるアウトリーチ型生活支援システムの必要性

現代社会においては、人口、社会・経済、家族、地域などの構造変化にともない、ひとり暮らし高齢者、認知症高齢者、中高年失業者、障害者家族、子育て家庭などの社会的弱者に、貧困、孤立、自殺、ゴミ屋敷、悪質商法被害、交通事故、家庭内暴力、虐待など「生命・生活・財産」が脅かされるような事態が生じている。このような人々に対しては、支援側からの積極的な支援の申し出（アウトリーチ）が必要であり、特に「見守り」を明確に位置づける必要がある。この研究では、「見守り」を特徴とする生活支援システムを「アウトリーチ型生活支援システム」（以下、必要に応じて「支援システム」とする）として多面的な検討を行うことにした。

(2)韓国におけるアウトリーチ型生活支援システムの状況

このような支援システムの形成は、隣国の韓国でも重要な課題となっており、急速な経済成長にともなう人口の流動化や家族機能の弱体化に伴う生活の孤立や孤独死が大きな社会問題になっている。これに対して韓国政府は、2008年度から地域のドルボミ（見守り）サービスを導入し、有償のボランティアによる見守りシステムとサービス連携システムを構築してきた。また、公的なサービス資源の調整にあたっては、ケースマネジメントシステムである「希望福祉支援チーム」を導入し、社会的孤立に対応するより体系的なアウトリーチ型生活支援システムを構築してきた。この研究では、日本のシステムに重点を置きながら、韓国のシステムの共通性と差異を検証し、より広い視野からの位置づけを問うことを研究の目的とした。

なお、日本ではこのようなアウトリーチ型生活支援システムは、コミュニティソーシャルワークの一部として論じられるのが通例であるが、本研究では「見守り」に重点を置いた支援システムという意味で「アウトリーチ型生活支援システム」という用語を採用することにした。

2. 研究の目的

(1)見守りを中心とするアウトリーチ型生活支援システムの概念と構成要素を明らかにする。

(2)見守りを中心とする支援システムを積極的に展開していると考えられる代表的な取組を取り上げて、その支援の実態を知るために、それらのシステムに関する活動に参加して、アクションリサーチの手法を採用する。また、以上の結果によって得られた現場のデ

ータを、現場の職員と一緒に整理し、「見える化」する手法を開発する。

(3)東京都では複数の自治体が地域包括支援センターに「高齢者見守り相談室」を付設しているが、特に墨田区の事例を調査の対象とし、どのような支援システムが構築されているかを明らかにする。また、東京都のいくつかの自治体の社会福祉協議会では地域福祉コーディネーターを設置し、生活支援活動を展開しているが、本研究では、文京区社会福祉協議会を調査の対象とし、地域福祉コーディネーターの活動の見える化を行う。

(4)アウトリーチ型生活支援システムの国際比較を行うために、韓国で1008年度から実施されているドルボミ（見守り）サービスの制度の構造を明らかにするとともに、その実態を調べるために韓国を訪問して聞き取り調査などを行なう。

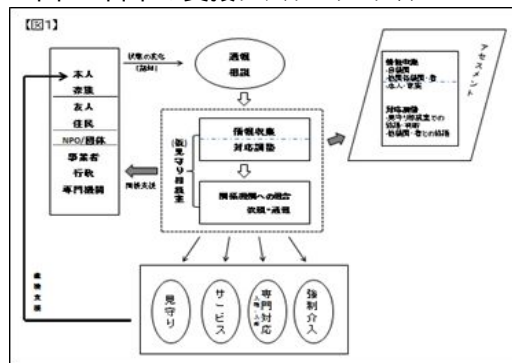
3. 研究の方法

(1)研究モデルの設定

本研究では、アウトリーチ型支援システムモデルを構成し、これに基づいて複数の事例をとりあげるとともに、その機能を検証するために業務データの分析を行うこと、実務者によるケース検討会に参加し、システムがどのように機能し、どのような課題を抱えているかを明らかにすることにした。

図1は、この研究を開始するにあたって設定したシステムモデルで、アウトリーチを基本とし、地域の発見・通報、アセスメント、生活支援システムに関する過程をモデルとして示したものである。

図1 日本の支援システムモデル



4. 研究成果

(1)見守りと生活支援の概念の明確化

「見守り」は日常語であり、分析的には対象、主体、種類、過程などに分けて研究する必要がある。本研究では、見守りの定義として「日常生活の中で地域住民などの異変に対して、状況を確認し、何らかの対応策を講じること」としている。

見守りの対象は、主に中高年の高齢者、子

どもなどであるが、一人暮らしの高齢者や住民が増え、また、介護・育児孤立など弱い立場にある人々が増えていること、こうした人々の日常生活の困難が地域住民間の関係の希薄化やプライバシー保護のために見えなくなっていることに着目する必要がある。

見守りの担い手としては、家族や地域・近隣の住民の他、サービス事業者やライフライン事業者、行政、警察、消防などを含む地域の公的機関などが考えられる。またアウトリーチという場合、見守られる側が必ずしも見守られることやそれに伴う生活支援を希望していない場合があることがあるので、その場合には公的機関による「介入」の要素が含まれる可能性があり、緊急の対応のみならず、対応後の日常生活支援を含む生活支援ネットワーク形成が必要になる。

見守りの種類としては、かつて東京都福祉保健局『高齢者等の見守りガイドブック』で示された「緩やかな見守り」「担当による見守り」「専門的な見守り」とする（東京都福祉局 2013）。

見守りの過程は次のように設定する。第1は、周囲にいる人々による異変や変化への「気づき」である。第2は、こうした異変に気付いた場合の「相談と通報」である。第3は、「緊急度の判断」である。見守りの対象者が何らかの緊急事態やそれに近い状態にあると考えられる場合には、警察や消防、役所などに通報して「安否確認」を行ってもらうことになる。第4は、異変に関する緊急度の判断が行われた後の対応であるが、これには、緊急時支援と日常的支援が考えられる。緊急時の支援としては、安否の確認や救急車の要請や病院への搬送、行政・警察・行政などへの対応の要請がある。このように、現代におけるアウトリーチ型生活支援システムにおいては、支援の前提となる見守りのプロセスである「発見と気づき」「相談と通報」「緊急性判断」「支援活動」などの要素の明確化が必要であり、このためには、病院や施設などからのアウトリーチだけではなく、地域の福祉保健行政や病院・施設などの関係機関、ライフライン事業者やサービス事業所、福祉団体・関係者などのネットワークと共に、一般住民による見守りネットワークの構築と、見守りを含むアウトリーチとそのための専門機関の設置、職員の配置が求められている。

以上を踏まえて墨田区高齢者見守り相談室と文京区社会福祉協議会での調査結果を概説する。

## (2)墨田区高齢者見守り相談室

墨田区では、平成 21 年から「高齢者見守り相談室」（以下「相談室」とする）を 1 力

所開設し、その後平成 27 年度までには全区の 8 力所に展開している。平成 26 年度の 8 つの相談室の月別の相談件数は 1,156 件であり、そのうちの 78% は電話によっている。次に多いのは戸別訪問で 12% である。なお、東京都の見守り相談室のデータによると墨田区では電話による見守り活動の割合が高い。

相談者は本人が最も多く 57.4%、次いで、家族が 18.1%、関係機関が 10.2%、行政関係者 4.2%、民生委員 4.1% であり、近隣からの相談は 3.2% でそれほど多くない。また、相談方法別にみると、本人の相談は職員による訪問の割合が多く、家族は電話が多いが、関係機関や民生委員からの相談は電話が多い。

相談内容では、介護サービスや健康医療サービス、福祉サービスに関するものが多いが、最も多いのは「その他」である。これは、日常生活の細々した事柄が多く、分類が難しいからである。つまり、「見守り相談室」では、日頃こうした細々した日常生活支援を行うことによって住民との間に信頼関係を築いていることになる。

相談後の対応以来先としては、併設されている地域包括支援センターが最も多く、次いで区役所（高齢福祉課）となっている。これらは区役所や介護保険などを含むサービスや支援との密接なつながりを示しているが、最も多いのは「相談員自身で解決」であり、全体の 32% を占めている。このことは、家族や地域・近隣住民では対応できない日常生活支援への対応が相談員に求められていることを示している。つまり、近年のアウトリーチ型の生活支援においては、目的が明確なサービスの提供、あるいはそれとの連携だけではなく、身近な細々した日常生活支援が公的機関に求められていることがわかる。

表 1 は、墨田区（見守り相談室を含む）に寄せられた安否確認の結果である。これによると平成 25 年度に「安否確認」として寄せられた相談件数が 72 件あったが、このうち、39 件は死亡確認で生存確認が 33 件であった。また死亡確認のうち 13 件は 3 日までに発見されていることが分かる。生存確認のうち救急搬送が 7 件あり、見守り相談室の見守りが人命救助として重要な役割を果たしていることが分かる。次に、これを通報者の分類で見ると、72 件のうち 30 件（42%）が住民から、14 件が相談機関からとなっており、緊急事態においてはいかに地域・近隣住民からの情報の大切であること、死亡確認が常態化していることがうかがわれる。

表1 安否確認の通報者と結果

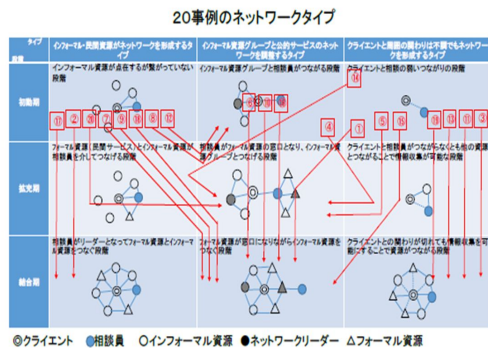
| 通報者      | 死亡確認 |      |      |      |    |    | 生存確認 |     |    |     |     |       | 合計 |
|----------|------|------|------|------|----|----|------|-----|----|-----|-----|-------|----|
|          | ～3日  | ～1週間 | 2週間～ | 2週間～ | 不明 | 合計 | 救急搬送 | 外出中 | 在宅 | 入院中 | その他 | (再)生存 |    |
| 家族       | 1    |      |      |      |    | 1  | 1    |     | 1  |     |     | 2     | 3  |
| 地域住民     | 4    | 5    | 2    | 4    | 3  | 18 | 3    | 2   | 2  | 4   | 1   | 12    | 30 |
| 相談機関     | 2    | 1    | 1    | 1    | 2  | 7  |      | 4   | 2  | 1   |     | 7     | 14 |
| 福祉医療サービス | 5    | 1    | 1    |      | 1  | 8  | 1    |     |    |     |     | 1     | 9  |
| 公的機関     |      | 1    |      |      |    | 1  | 1    |     | 1  | 1   | 1   | 4     | 5  |
| 民間事業所    | 1    |      | 1    |      |    | 2  | 1    | 2   |    | 4   |     | 7     | 9  |
| 報道       |      |      |      |      | 2  | 2  |      |     |    |     |     | 0     | 2  |
| 総計       | 13   | 8    | 5    | 5    | 8  | 39 | 7    | 8   | 6  | 10  | 2   | 33    | 72 |

資料：墨田区高齢福祉課提供

墨田区では、住民自身による見守りグループが形成されており、自治会による見守りネットワーク（日常生活での見守り）、地域の見守りグループへの町会・自治会による後援（特定の見守り、見守り隊）、地域のカフェ・居場所における見守り、団地自治会での見守りなどがあり、これらの住民による見守りを専門機関である見守り相談室がバックアップすることによって、住民による見守り活動の継続性を支援している。

墨田区文花見守り相談室および研究協力者の山田理恵子氏と共同研究を行い、対応困難ケースの分析を行った。その結果、住民などのインフォーマル資源を相談室がネットワーク化する場合、住民などのインフォーマル資源と公的なサービスなどのフォーマル資源を支援室がネットワーク化する場合、フォーマル資源やインフォーマル資源は直接の支援に関わらず、単に支援室に見守り情報だけを提供する場合、の3つのタイプのあることが分かった。特に第3のタイプの場合、支援室は安否確認の機能を中心とすることが判明した。このことは、孤立した住民への支援のうち、安否確認のような場合には、見守り相談室のような公的機関が関わる必要があることを示している。

図2 見守り支援ネットワークの類型



出典：山田理恵子(2015)

以上のように、無縁化、孤立化した現代の大都市では、住民からの情報をいち早くキャッチして、孤立した生活をしている住民のところに駆けつけるとともに、日頃から、地

域・近隣住民を含む日常生活の情報・支援ネットワークを形成しておくことが重要であることが判明した。このことから、地域の住民、サービス事業者、公的機関（警察、消防などを含む）のそれぞれが「緩やかな見守り」、「特定の見守り」、「専門的な見守り」という見守りを行い、それらをネットワークに組み入れるとともに、その中心に地域包括支援センターや見守り相談室のような地域のアウトリーチ型の機関を設置することが有効であると考えられる。

(3)文京区地域福祉コーディネーター

地域福祉コーディネーターは、コミュニティソーシャルワーカー（CSW）とも呼ばれ、その定義については大橋謙策の定義がよく知られているが(日本地域福祉研究所 2015)、ここではより簡略化して「住民などからの相談を受け、地域の中に入り、地域の人々や関係機関と協力して課題を明らかにし、解決の方向に向けた支援をすること」(文京区社会福祉協議会 2015)とする。

本研究では、地域福祉コーディネーターの役割を「個人支援」と「地域支援」とし、前者については、「とりかえしのつかない状況を未然に防ぐこと」、「複雑な課題をもった方へ寄り添った支援」を行うこと、後者については「地域での活動に関心を持つ人々を知り、ニーズを把握する」(関係形成)「地域住民の活動の仕組みの立ち上げを支援する」(立ち上げ支援)「運営を伴奏しながら支援する」(運営支援)として、地域福祉コーディネーターの役割を量的・質的に把握する方法を考案した(文京区社会福祉協議会 2015)。表2によると、個人支援や地域支援にあたっては、関係形成が重要な役割を示すこと、つまり、アウトリーチ型の支援においては、個人支援であれ、地域の団体支援であれ、支援にあたって地域住民との信頼関係の形成にかなりの労力を割く必要があること、個人支援といっても、直接支援と間接支援があり、直接支援のためにも関係住民や関係機関などの調整を行う間接支援が必要であることが判明した。また地域福祉コーディネーターの役割は、支援を行う対象者と関係機関の間に入った調整が重要な役割を持っていることが量的に明らかになった。

表2 地域福祉コーディネーターの活動実績

| 【地域福祉コーディネーター支援方法の年度別推移】 |    |        |          |          |          |        |          |          |          |      |          |          | 単位:回数    |          |
|--------------------------|----|--------|----------|----------|----------|--------|----------|----------|----------|------|----------|----------|----------|----------|
| 年次                       | 地区 | 個人直接支援 |          |          |          | 個人間接支援 |          |          |          | 地域支援 |          |          |          |          |
|                          |    | 合計     | 関係<br>形成 | 個別<br>支援 | 連絡<br>調整 | 合計     | 関係<br>形成 | 個別<br>支援 | 連絡<br>調整 | 合計   | 関係<br>形成 | 立上<br>支援 | 運営<br>支援 | 連絡<br>調整 |
| H24                      | 駒込 | 278    | 23       | 245      | 10       | 536    | 207      | 266      | 63       | 189  |          |          |          |          |
| H25                      | 駒込 | 229    | 43       | 172      | 14       | 637    | 81       | 399      |          | 157  | 626      |          |          |          |
| H26                      | 駒込 | 429    | 63       | 344      | 22       | 689    | 26       | 613      |          | 50   | 666      | 53       | 175      | 396      |
|                          | 富坂 | 123    | 28       | 71       | 24       | 488    | 161      | 242      | 85       | 747  | 259      | 396      | 92       | 0        |

出典：文京区社会福祉協議会『地域福祉コーディネーターモデル地区活動報告』平成 27 年 7 月

地域の住民団体が形成する支援ネットワークは、その地域での活動拠点を形成し、いわゆる「居場所づくり」に発展する可能性がある。本研究では、そのうちの幾つかについての分析を行った。特に、同区内で立ち上げられた「こまじいのうち」においては、住民による多様な活動が行われるとともに、この拠点を中心としてそこからさまざまな活動団体が形成されるようになった。この機能を本研究では「インキュベータ機能」と名付けてその詳細を検討した。

団地自治会の見守りチームの形成支援  
築年数の古い団地自治会では、役員層の高齢化とともにその機能が低下し、見守りなどの基本的な互助機能も弱体化している。本研究では3年間にわたって、アクションリサーチの方法を取り入れ、団地自治会での見守りチーム形成支援を行った。支援の手順としては、地域福祉コーディネーターを含む支援チームを形成して団地住民の年齢調査を実施し、将来の団地の年齢構成や世帯構成がどのようになるかについて役員会で説明した。次に、毎月開催される階段毎の清掃の日に住民の困りごとや今後の希望などに関する懇談会を実施して、住民のニーズを把握した。さらに、住民による「交流会」を企画し、一人暮らしで高齢者に関する情報収集の手段として、住民自身による「訪問調査」を実施してもらい、「お茶会」を開催した場合の希望者が何人くらいいるか、その住民の健康状態などはどうなっているかなどの「客観的」なデータを入手することにした。その際、虚弱な住民が交流会へ参加する可能性について、「本人の希望」と「担当役員の印象」によって、ABCのアセスメントを行った。担当役員がCの判断した場合、自治会外部の専門機関に連絡したほうがよいというアドバイスをし、その際には、社協の地域福祉コーディネーターからの支援が得られることによって自治会役員は外部機関とのつながりを意識することができた。表3に訪問調査の結果を示す。

表3 ひとり暮らし高齢者のお茶会参加意向

| 本人の参加意思 | 担当者の印象 | 人数 (19名のうち) |
|---------|--------|-------------|
| A       | A      | 5           |
| A       | B      | 1           |
| B       | A      | 4           |
| B       | B      | 2           |
| B       | C      | 1           |
| C       | *      | 2           |
| C       | *C     | 1           |
| *       | A      | 1           |
| *       | B      | 1           |
| *       | C      | 1           |

以上のまとめ

以上のような研究によって、( ) 地域福祉実践における活動記録を用いた見える化、( ) 地域福祉コーディネーターの個人支援（直接支援 / 間接支援）と地域支援の関係の理解、( ) 地域支援に移行するための個人間接支援の重要性、( ) 地域住民の活動支援の具体的方法の提案、などの成果を上げることができた。

(4) 韓国の見守りシステムの研究

老人ドルボミ（見守り）事業導入の制度的背景として、韓国政府は2008年8月から老人長期療養保険制度の導入に伴い、この制度ではカバーできない要支援者や虚弱な高齢者、一人暮らし高齢者に対して、2007年6月から独居老人生活管理者派遣事業（見守り）と老人ドルボミパウチャー事業を開始した。その後2つの事業を統合し、2008年から「老人ドルボミ基本事業」と「老人ドルボミパウチャー事業」として実施している。本研究ではこのうち前者の「老人ドルボミ基本事業」をとり上げ、日本の見守り事業との比較を試みた。

この事業の目的は、一人暮らし高齢者に対する生活実態及び福祉ニーズの把握、定期的な安全確認、保健・福祉サービスの連携及び調整、生活教育等を通して一人暮らし高齢者に対する総合的な社会安全ネットワークの構築を目指すことであるとされる。

サービスの対象者は、一人暮らし高齢者の現況調査を通して把握され、所得、健康、住居、社会的交流の水準を評価し、保護の必要が高い一人暮らし高齢者を事業対象者として選定する。

予算は国庫補助金と地方自治体（市郡区）の支出によるが、ソウル特別市には50%、その他の自治体には70%の国庫補助となっている。2012年度の国家予算は369億ウォン、サービス対象者は14万人、関係人材は、サービス提供者が5,735名（ドルボミ5,485人、サービス管理者250人）となっている。

事業の仕組みについては、( ) 対象者の選定基準、( ) 選定のプロセス、( ) 対象者の決定、( ) サービスの提供などについて詳細に

規定されている。

サービスの提供者は、サービス管理者と職員（ドルボミ）である。高齢者ドルボミに特別な資格は必要ではないが、活動するためには事前の集合教育(25 時間)と機関別実習(25 時間)を受ける事になっている。

事業の特徴を日本の支援事業と比較すると次のような特色を持っている。

)この事業は、中央政府による補助金により、全国一律の標準化された制度であるが、対象者の選定は自治体が決定し、社会福祉法人などに委託されている。

)制度的には全ての一人暮らし高齢者を必要に応じて訪問することとされているが、実際の訪問対象者は限定的であり、サービスが必要な場合に提供される「ドルボミパウチャー事業」は低所得者に限定されている。

)ヒアリングによると、ドルボミ訪問職員は地域のボランティア活動に参加している住民が多く、自身の経験等により高い援助技術を身につけ、高い活動意欲を持っているという。

#### (5)まとめと今後の課題

日本では、地域包括支援センターの業務にアウトリーチの業務を付加すると負担が増え、十分な住民ネットワーク活動や個別対応ができにくくなる。このためには地域包括支援センターに見守り相談室のようなシステムを併設するような取り組みが必要になっている。なお、大阪府においては、このようなシステムとして、主に市町村社会福祉協議会にコミュニティソーシャルワーカーを設置しているし、同様な取り組みは他の自治体にも見られる。また、住民組織においても、このような活動をしている例が見られる。

このような発見・見守りの仕組みが強化されると、住民からの相談が多く寄せられるようになり、住民による発見・通報の機能が強化されるとともに、縦割り制度の狭間にある問題の解決と調整に重要な役割を果たすことになる。

地域包括支援センターと見守りシステムという仕組みは高齢者が中心であり、障害者や母子家庭などについても、このような仕組みが必要である。この点では地域における「包括的」な相談やアウトリーチの仕組みが必要であるが、今後は高齢者のみならず、障害者や子育て家庭等を含めた総合的な相談・アウトリーチの仕組みが必要である。

韓国における「希望福祉支援チーム」や「ドルボミ」(見守り)サービスは、高齢、障害、単親家庭のような対象をすべて含むが、低所得層を中心とするものであり、日本の仕組みとは異なっている。

#### <引用文献>

- ・東京都福祉局、高齢者等の見守りガイドブック、2013
- ・日本地域福祉研究所監修、コミュニティソーシャルワークの理論と実践、中央法規、第1章、2015
- ・文京区社会福祉協議会、平成26年度地域福祉コーディネーター活動報告、2015
- ・山田理恵子、在宅高齢者の個別支援と地域のネットワーク構築におけるソーシャルワーカーの役割「高齢者みまもり相談室」相談記録の分析、東洋大学修士学位論文、2015

#### 5. 主な発表論文等

[雑誌論文](計1件)

小林良二、見守り支援体制に関する日韓比較の論点、地域ケアリング、9月号、2015、北隆館、52～54、(査読なし)

<http://www.hokuryukan-ns.co.jp>

[学会発表](計1件)

小林良二、浦田 愛、地域福祉学会発表地域が生み出す福祉活動への支援～文京区社協地域福祉コーディネーターの行動記録をふまえて～、第29回日本地域福祉学会自由研究発表、2015.6.21、東北福祉大学(仙台市) <http://jracd.jp/>

[図書](計0件)

[その他](計0件)

#### 6. 研究組織

##### (1)研究代表者

小林良二(KOBAYASHI, Ryoji)  
東洋大学・社会学部・教授  
研究者番号：10137010

##### (2)研究分担者 なし

##### (3)連携研究者

加山 弾(KAYAMA, Dan)  
東洋大学・社会学部・准教授  
研究者番号：20440000

川原 恵子(KAWAHARA Keiko)  
東洋大学・社会学部・講師  
研究者番号：70348308

##### (4)研究協力者

山田 理恵子(YAMADA Rieko)  
墨田区文花地域包括支援センター

浦田 愛(URATA Ai)  
文京区社会福祉協議会