

豊かな高齢社会システムづくり実践的研究事業

高齢社会における
住民主体のまちづくりの調査研究
（住民主体活動による
「あんしん電話」導入事例の検証を通して）

2017年10月

公益財団法人ニッセイ聖隷健康福祉財団

目次

1. はじめに	5
2. 研究の対象と方法	6
(1) 対象地域の概要	6
① 葉県松戸市の概要	6
② 六実六高台地区の概要	7
(2) 調査の対象	8
① 戸あんしん電話地域見守り協議会 (現 一般社団法人あんしん地域見守りネット)	8
② 六実六高台地域包括支援センターと関係 4 団体	10
(3) 調査期間および調査方法	11
3. 背景 1：高齢社会の課題	12
(1) 高齢化と孤立化の現状	12
① 本の高齢化と孤立化の動向	12
② 松戸市の高齢化と孤立化の動向	15
(2) 高齢者の見守り活動の動向	15
① 本における見守り活動の変遷	16
② 「あんしん電話」を用いた見守り活動（仮称：あんしん電話見守りシステム）の特徴	17
4. 背景 2：高齢者福祉領域における政策の動向	18
(1) 地域包括ケアシステムの構築の流れ	18
① 域支援事業の創設と推進	18
② 2015 年度介護予防・日常生活支援総合事業の改正（新総合事業）	19
③ 制度改正に対する松戸市の取り組み	21
(2) 地域包括支援センターの概要とその動向（松戸市）について	24
① 域包括支援センターの概要	24
② 松戸市の地域包括支援センターの動向	25
5. 研究 1：「あんしん電話」システムの地域包括支援センターへの導入プロセスの検証	26
(1) 松戸市における「あんしん電話」システムの地域包括支援センターへの導入 検討のプロセス	26
① 地域包括支援センター導入に向けた松戸市と協議会の第 1 回合同会議	26
② 推進会議（協議会内ワーキングチーム）結成とフリーダイヤルの設置	28
③ 地域包括支援センターとの連携	29
④ 法人格の取得と新システムの開発	31
(2) まとめ	32
6. 研究 2：住民主体の自発的な見守り活動が成り立つ条件とそのプロセスの検証	34

(1) 六実六高台地区における「あんしん電話」導入の経緯と展開	34
① 実六高台地区における「あんしん電話」導入の経緯	34
② 社会福祉法人六高台福祉会の立ち位置	35
(2) 松戸市内における住民主体の自発的な見守りの活動の展開事例	35
① 谷町会の見守りボランティアシステム	36
② 野菊野あんしん電話システム運営協議会	38
(3) まとめ	39
7. まとめと提言	41
(1) 住民主体の活動が公共性を得ていくプロセスと要素	41
① 営利型一般社団法人あんしん地域見守りネットの設立	
～実施主体となる組織の形成～	41
② 新たな「あんしん電話」システムの開発	
～公共サービスとしてシステムの構築と安定～	42
③ 松戸市における「あんしん電話」システムの認知度の高まり	
～公平性を示すすそ野の広がり～	43
④ あんしんネットが主体となった政策の再検討の開始	
～ボトムアップによる政策形成のプロセスマネジメント～	45
(2) 持続可能な住民主体の地域活動の形成と在り方	46
① 住民活動が公共事業として評価されていくために必要な条件	46
② 住民主体の見守り活動の在り方	
～あんしん電話システムを中心としたドーナツ状ネットワーク～	47
(3) おわりに	48
引用文献	50

図表目次

図 1	千葉県内の松戸市の位置（コトバンクホームページより）	6
図 2	六実六高台地区位置図（松戸市ホームページより）	7
図 3	家族形態にみた 65 歳以上の者がいる世帯及び構成割合（世帯構造別）と 全世帯に占める 65 歳以上の者がいる世帯の割合（平成 29 年度高齢社会白 書より）	13
図 4	誰に頼りたいか（複数回答）（平成 29 年度高齢社会白書より）	14
図 5	「孤独死」を身近な問題と感じる人の割合（平成 29 年度高齢社会白書より）	14
図 6	社会的孤立に関連する社会的制度・機能の制度化の推移	16
図 7	「あんしん電話見守りシステム」を成り立たせる 3 者の関係	17
図 8	地域包括ケアシステムにおける「地域支援事業」領域	18
図 9	コーディネーター・協議体の配置・構成のイメージ	20
図 10	地域包括支援センターの概要（地域包括支援センターWAMネットHP より）	24
図 11	2 月 21 日松戸市全域の地域包括支援センター会議の様子	30
図 12	2 月 21 日 当日配布資料	30
図 13	「あんしん電話」新旧のシステム構成図	32
図 14	幸谷・野菊野エリア位置図（松戸市ホームページより）	36
図 15	幸谷町会の高齢者支援体制と支援のフロー	37
図 16	野菊野「あんしん電話」システム運営協議会	38
図 17	主体的な行動への段階	40
図 18	あんしん電話システムを中心としたドーナツ状ネットワーク	48
表 1	あんしん電話を活用した地域見守り活動の把握	9
表 2	高齢化の現状（平成 29 年度高齢社会白書より）	12
表 3	千葉県市町村別一人暮らし高齢者世帯の高齢化率（平成 27 年度国勢調査 より千葉県作成）	15
表 4	地域支援事業に係わる主な経緯（年表）	19
表 5	松戸市内に設置された元気応援クラブ（サロン） 2017 年	22
表 6	松戸市地域包括支援センターに関する基礎データ 要介護認定者数	25
表 7	推進会議主催の学習会	28
資料 1	六実六高台地区で配布された「あんしん電話」のチラシ	10
資料 2	6 町会共同企画元気フォーラム（2017 年）のチラシ	39
資料 3	まつど議会だより No. 230(平成 29 年 8 月 1 日号)に掲載された議会答弁	45

1. はじめに

本調査「高齢社会における住民主体のまちづくりの調査研究（住民主体活動による「あんしん電話」導入事例の検証を通して）」は、「豊かな高齢社会システムづくり実践的研究」における第3次調査である。この実践的研究では、一貫して、高齢社会における住民主体の活動を推進していくための方策を得るために、千葉県松戸市において町会・自治会やNPO等の住民組織が自発的に取り組み始めた「あんしん電話」を用いた見守り活動の実践に密着してきた。第1次調査（2012年10月～2014年9月）では、松戸市における「あんしん電話」の導入事例の検証を行い、「あんしん電話」が地域社会における緩やかな関係づくりのツールとなることを明らかにしてきた。第2次調査（2014年10月～2016年9月）では、「あんしん電話」による見守り活動を推進するために発足した「松戸あんしん電話地域見守り協議会」が、「あんしん電話」をツールとした見守り活動を松戸市の政策に位置づけていくプロセスを検証し、「あんしん電話」を政策に位置づけていくために必要なアクターと役割分担を明確にし、住民が自発的に始めた住民主体の活動が公益性を得るために必要な条件を明らかにした。

第2次調査の過程で、松戸市高齢者支援課は、「あんしん電話」の仕組みを地域包括支援センターへ導入することを検討し始めた。そして、高齢者支援課、地域包括ケアに携わる関係者、「松戸あんしん電話地域見守り協議会」との間で協議を重ねていくこととなった。町会・自治会という地域コミュニティの中核となる組織で始まった活動が、公益事業である地域包括支援センターに導入されるということが、住民の主体性を活かされる形で実現するならば、現在推進されている地域包括ケアシステムをまさに地域のニーズからボトムアップで構築していく、全国的にも極めて重要な実践事例となり得る。

そこで、第3次調査（本調査）ではこのプロセスに密着し、住民主体の地域活動が主体性を失わずに公益性を得ていくために必要な条件や要素を明らかにすることを目的として、以下2つの研究を行うこととした。

研究1：「あんしん電話」システムの地域包括支援センターへの導入プロセスの検証

研究2：住民主体の自発的な見守り活動が成り立つ条件とそのプロセスの検証

調査開始時の見込みとは相反して、松戸市高齢者支援課と関係機関との協議は立ち消えになり、「あんしん電話」が地域包括支援センターへ導入されることは起こらなかった。しかし、この期間、「松戸あんしん電話地域見守り協議会」は、松戸市と協議を継続し活動を継続していくために様々な取り組みを行ったことで、住民主体の活動の持続可能性を確保するための組織力を着実に高め、法人格の取得や機器開発という実践的成果を得た。また、「あんしん電話」を用いた見守り活動がコミュニティづくりのツールとなるという利点と活動の価値は広く市内の関係者に認知され、ボトムアップで地域包括ケアシステムを構築していく方策の手がかりを得ることができた。本報告書では、上記2つのプロセスの検証を通して、本調査期間内に達成したことを明らかにするとともに、住民主体の地域活動が主体性を失わずに公益性を得ていく方策を検討する。

2. 研究の対象と方法

(1) 対象地域の概要

本調査の対象地域は、千葉県松戸市と松戸市六実六高台地区である。

①千葉県松戸市の概要

松戸市は、千葉県北西部、江戸川をはさんで東京都に面する位置にある。隣接自治体は、北から時計まわりに千葉県流山市、柏市、鎌ヶ谷市、市川市、東京都江戸川区、葛飾区、埼玉県三郷市。新京成電鉄の開通や1960年の日本住宅公団常盤平団地入居開始等により、1961年から1979年までは毎年1万人以上の人口増が見られ、1980年には40万人を越え、首都圏の典型的な住宅都市として発展した。

人口総数488,187人(2017年10月1日現在)、世帯数222,455世帯。松戸市日常生活圏域人口では松戸全域の圏域人口483,012人、65歳以上の高齢者数は122,568人であり、高齢化率25.4%(2017年10月1日現在)となっている。



図1 千葉県内の松戸市の位置 (コトバンクホームページより)

②六実六高台地区の概要

六実六高台地区は、古代より馬の放牧場が設置され放牧が行われていたとみられ、台地で比較的平坦な土地である。明治維新後は開墾され六実の名がつけられた。

1960年代～70年代にかけて宅地化が進み、戸建て中心の開発がおこなわれたが、1990年代には大型のマンション群も建てられた。もともとの地主層と開発の年代により異なる層の新住民が混在する地域である。

2017年10月末日現在で日常生活圏域人口は24,849人、そのうち65歳以上は5,973名で、高齢化率は24.0%と、市内では低めだが、全体の比率に追いつく傾向である。



図2 六実六高台地区位置図 (松戸市ホームページより)

(2) 調査の対象

本調査の対象は、①松戸あんしん電話地域見守り協議会（現 一般社団法人あんしん地域見守りネット）、②六実六高台地域包括支援センターと関連4団体とする。

①松戸あんしん電話地域見守り協議会（現 一般社団法人あんしん地域見守りネット）

「松戸あんしん電話地域見守り協議会」は、「あんしん電話」をツールとした見守り活動を行う自治会・町会、NPOらが連携し松戸市内に活動を広めていくことを目的に、2013年9月に「地域見守り連絡会」として発足した。2015年4月に「松戸あんしん電話地域見守り協議会（略称：松戸あんしん電話協議会）」と名称変更し、「あんしん電話」を松戸市の政策に位置づけるための活動を精力的に行ってきた。本調査期間中、松戸市との協議の継続と住民主体の活動の継続の方法を模索していった結果、2017年3月31日、「非営利型一般社団法人あんしん地域見守りネット」として法人登記を行い、高齢者が地域社会から孤立することを防ぎ、多様な市民との連携によるセーフティネット作りとコミュニティ再生のための新たなソーシャルシステムの構築を目指して、新たな出発をすることとなった。

現在の事業は、（ア）システム導入支援（システム導入する町会・自治会への働きかけ、システムを既に購入している医療機関への開設支援）、（イ）加入促進支援（加入相談窓口「あんしん電話ほっとライン」運営（火・水・木 10:00～16:00）、各方面での説明会の開催、イベントへの参加、元気フォーラムや元気体操教室などの開催）、（ウ）政策提言（補助金の在り方や地域包括支援センターとのかかわり方など、松戸市との協議）の3本柱で事業を行っている。

現在のあんしん電話加入者数および相談件数、システム設置機関は以下のとおり。

●あんしん電話登録加入者総数

- ・2016年3月 稼働世帯数 331世帯
- ・2016年10月 稼働世帯数 472世帯 累積世帯総数 691世帯
- ・2017年9月 稼働世帯数 472世帯 累積世帯総数 735世帯

●フリーダイヤル「あんしん電話ほっとライン」関連相談件数 115件 (2016年9月～2017年3月)

●システム設置医療機関：7箇所（カッコ内は稼働開始時期）

1. 医療法人社団 緑星会 どうたれ内科診療所（2007年7月）
2. 医療法人財団 東京勤労者医療会 新松戸診療所（2012年3月）
3. 医療法人社団 のぞみ会 梨香台診療所（2012年11月）
4. 医療法人社団 洗心 島村トータル・ケア・クリニック（2013年3月）
5. 六高台内科胃腸科クリニック/社会福祉法人六高台福祉会（2013年9月）
6. 医療法人社団 実幸会 いらはら診療所（2016年8月）
7. 医療法人社団 幸市会 阿部クリニック（2017年4月）

表1 あんしん電話を活用した地域見守り活動の把握

年	月	出来事	システム開発と運用開始	行政との協議	
2007	以前		工学院大学情報学部 菅村昇教授及び研究室、堂垂伸治医師がたすねフォンを共同開発		
2007	7		どうたれ内科診療所にて通院患者80名を対象に運用		
2009	12		(株)数理技研の製品化を依頼し、製品化		
2010	秋	テーマ型サロン (NPO法人CoCoT開催) 孤独死と常盤平団地の問題を取り上げる。			
2011	6	梨香台団地にて、ボランティアグループアイギス設立			
2012	1	テーマ型サロン (NPO法人CoCoT開催) あんしん電話事例)堂垂先生と幸谷町会長による事例発表			
	3		幸谷町会・新松戸南町会 運用開始(新松戸診療所にシステム設置)		
	9	◎第1回地域見守り連絡会			
	11	◎第2回地域見守り連絡会	梨香台団地運用開始(運用拠点:アイギスサロン 梨香台診療所にシステム設置)		
2013	1	野菊野・胡録台南・みなづき町会が野菊野あんしん電話運営協議会設立			
	2	地域見守りシンポジウム (NPO法人CoCoT主催)	常盤平地区運用開始(どうたれ内科にシステム設置)		
	3		野菊野地区運用開始(鳥村クリニックにシステム設置)		
	9	地域見守り連絡会 発足	六実六高台地区運用開始(六高台福祉会にシステム設置)		
2014	1	◎第3回地域見守り連絡会 「六実地区あんしん電話のシステム設置の取り組みについて」		堂垂先生が中心となって松戸市との調整会議開催3回	
	3	◎第4回地域見守り連絡会 「見守り活動と社会福祉協議会」			
	4	会の名称を「地域見守り連絡協議会」と変更 組織体制確立準備		松戸市との窓口を協議会に一本化 (事務局:NPO法人CoCoT)	
	5	◎第5回協議会定例会			
	7	市長選 ◎第6回協議会定例会 協議会の組織化、役員選出(会長、副会長、事務局)			
	8		合同会社アンデス(堂垂先生出資)設立 (株)数理技研より、たすねフォンの制作権利移行		
	9	◎第7回協議会定例会 堂垂先生顧問就任			
	10	「あんしん電話」の記事が朝日新聞で取り上げられる。			
	11	◎第8回協議会定例会			
	2015	3			市が、松戸市医師会を窓口として、あんしん電話による見守り事業に補助金を出すことを決定
		5	「松戸あんしん電話地域見守り協議会」と変更	松飛台地区運用開始(どうたれ内科システム設置)	
7		千葉銀ハートフル福祉基金助成決定			
10				補助金、医師会を介して交付	
11				高齢者支援課から「あんしん電話」を公的事業として位置づける可能性について協議がはじまる。	
2016	1	◎第15回協議会定例会			
	5	あんしん電話の紹介が認知症ケアブックレットに掲載			
	6		小金原地区(地域包括、いらはら診療所、連合町会)での協力関係構築し、いらはら診療所にシステム導入	まつど広報医師会コラムにあんしん電話の記事を掲載(堂垂先生執筆)	
	7	独立行政法人福祉医療機構補助事業「孤立する高齢者のセーフティネットづくり事業」助成決定			
	8		(合)アンデス経営不振により閉鎖 八ヶ崎地区運用開始(いらはら診療所にシステム設置)		
	9	独立行政法人福祉医療機構の補助を受けたフリーダイヤル「松戸あんしん電話まっとうライン」開始	「松戸あんしん電話まっとうライン」開設に伴って、新システム開発開始	講習会「介護制度改革の動向と松戸市の取り組みについて」	
2017	11			高齢者支援課・協議会・医師会の三者で、医師会を介した補助金を、地域に直接拠出する方法として、松戸あんしん電話地域見守り協議会に出すことを検討する会合を開く。	
	2			松戸市地域包括支援センター全体会議で、あんしん電話の加入受付体制を説明	
	3		松戸あんしん電話地域見守り協議会が新システムを開発 安定供給の体制を作ることで、堂垂先生と合意		
	4	非営利型一般社団法人あんしん地域見守りネットとして発足 独立行政法人福祉医療機構補助事業の継続決定 松戸駅前(NPO法人CoCoT)との共同事務所開設			
	6		新システムの基本設計が出来上がる。	市議会一般質問で、市より、あんしん電話事業に補助や支援の在り方を検討するとの回答がでる。	
	7		阿部クリニック開設準備		
	9		新システムの検証を始める。		

②六実六高台地域包括支援センターと関係4団体

本調査の2つめの研究対象である六実六高台地域包括支援センターと関係4団体(六実六高台地区町会・自治会連合(※1)、六実六高台地区高齢者支援相談員会、六実地区民生委員児童委員会協議会、六実六高台地区社会福祉協議会)は、六実六高台地区で2013年9月に「あんしん電話」を導入した際に連携を組んだ組織である。この時点ですでに松戸市内の4エリア(幸谷町会・新松戸南町会、梨香台団地、常盤平地区、野菊野地区)で「あんしん電話」が導入されていたが、六実六高台地区は、松戸市内で初めて地域包括支援センターが関わった事例である。本調査の研究2では、六実六高台地区での導入事例を検討する。

六実六高台地域包括支援センターは、松戸市内で2番目(1987年)に特別養護老人ホームを開設した高齢福祉領域では実績のある社会福祉法人六高台福祉会松寿園が受託し運営している。在宅介護領域では、1998年から2013年に五香六実地区在宅介護支援センター、2007年から2013年に常盤平地域包括支援センター、2013年10月から松戸市六実六高台・明第一の地域包括支援センターを受託している。

「あんしん電話」の導入に際しては、社会福祉法人六高台福祉会が、地域住民からなる関係4団体の主体的な活動を側面からサポートするという事で「あんしん電話」機器の設置機関を担い、法人内の地域貢献活動として地域包括支援センター職員が実務に携わった。

※1

六実六高台地区町会・自治会連合は、六実連合町会加盟13団体(六実一丁目町会、六実二丁目町会、六実三丁目町会、六実四丁目町会、六実五丁目町会、六実六丁目町会、北町町会、六実七丁目町会、六高台三丁目町会、六高台四丁目町会、郵政宿舍自治会、六高台県営住宅自治会、平和台町会)と、単独の20団体から成る。

資料1 六実六高台地区で配布された「あんしん電話」のチラシ

(3) 調査期間および調査方法

本調査の実施期間は2016年4月1日～2017年9月30日である。

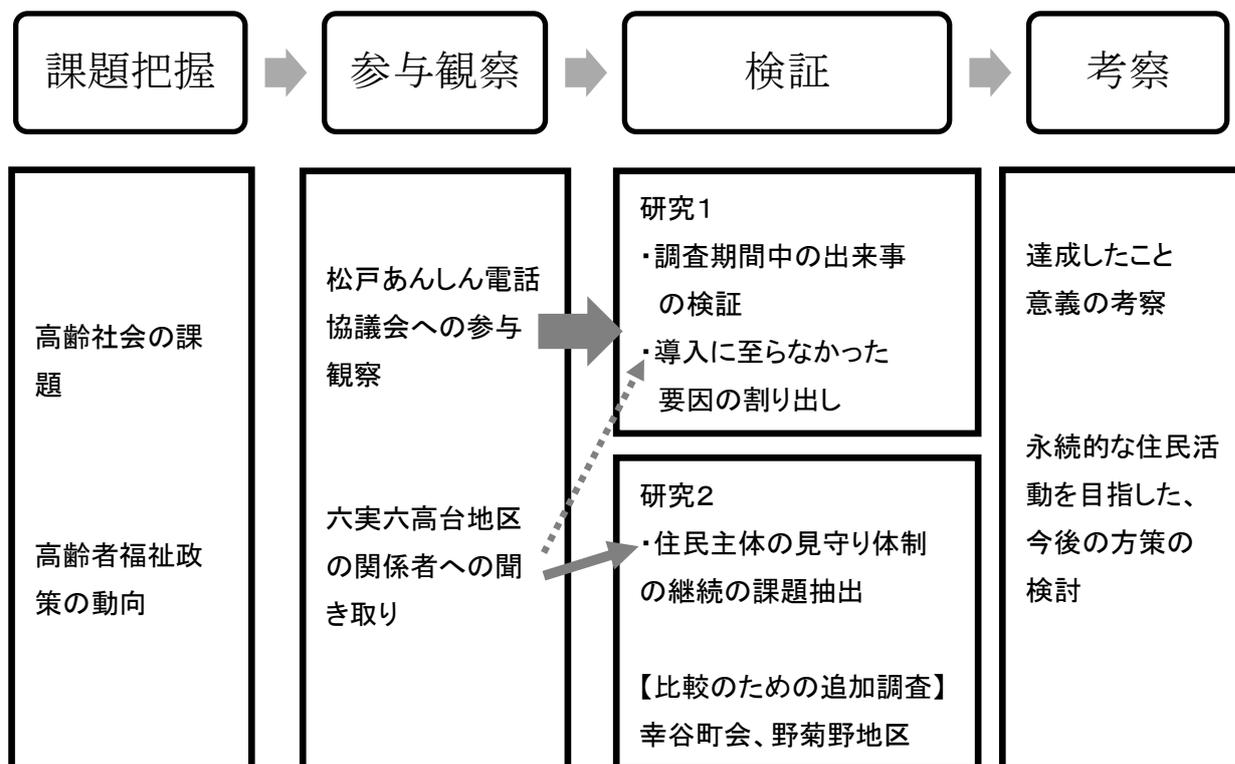
本調査では、

1. 高齢社会の課題と政策の動向の把握
 - ・国の政策の動向の把握
 - ・松戸市の取り組みと実態把握
2. 松戸あんしん電話地域見守り協議会（以下「松戸あんしん電話協議会」）へ参与観察
 - ・定例会（3か月に1回）と事務局への参与観察
 - ・推進会議への出席
3. 六実六高台地区の「あんしん電話」運営関係者への聞き取り調査
4. 上記を踏まえて、必要となった事例の追加調査
5. 研究1、研究2のプロセスの検証
6. 「松戸あんしん電話協議会」が達成したこと（具体的事象）の抽出。それらの事象が高齢社会における住民主体のまちづくりの先進事例として持つ意義の考察

【調査フロー】

研究1：「あんしん電話」システムの地域包括支援センターへの導入プロセスの検証

研究2：住民主体の自発的な見守り活動が成り立つ条件とそのプロセスの検証



3. 背景 1：高齢社会の課題

(1) 高齢化と孤立化の現状

ここでは、見守り活動が推進される背景として、高齢社会の課題のうち、高齢化と孤立化に焦点を当てて動向を把握する。国の動向については、平成 29 年版高齢社会白書より、県の動向については千葉県ホームページ統計資料より、松戸市の動向については、松戸市ホームページ上にある「松戸市の概要」と「いきいき安心プランVまつど：第 7 期高齢者保健福祉計画・第 6 期介護保険事業計画（平成 27 年度～平成 29 年度）」より把握する。

①日本の高齢化と孤立化の動向

2016 年 10 月 1 日現在、日本の総人口は、1 億 2,693 万人となっている。65 歳以上の高齢者人口は、3,459 万人、総人口に占める割合（高齢化率）は 27.3%である。65 歳以上の高齢者人口を男女別にみると、男性は 1,500 万人、女性は 1,959 万人で、性比（女性人口 100 人に対する男性人口）は 76.6 であり、男性対女性の比は約 3 対 4 となっている。そのうち、前期高齢者の 65 歳から 74 歳人口は 1,768 万人（男性 842 万人、女性 926 万人）で総人口に占める割合は 13.9%、後期高齢者となる 75 歳以上人口は 1,691 万人（男性 658 万人、女性 1,033 万人）で 13.3%である。高齢化率は今後も上昇が予想されている。

表 2 高齢化の現状（平成 29 年度高齢社会白書より）

単位：万人（人口）、%（構成比）

		総数	男	女
人口 (万人)	総人口	12,693	6,177	6,517
	高齢者人口（65歳以上）	3,459	1,500	1,959
	65～74歳人口	1,768	842	926
	75歳以上人口	1,691	658	1,033
	生産年齢人口（15～64歳）	7,656	3,869	3,788
	年少人口（0～14歳）	1,578	808	770
構成比	総人口	100.0	100.0	100.0
	高齢者人口（高齢化率）	27.3	24.3	30.1
	65～74歳人口	13.9	13.6	14.2
	75歳以上人口	13.3	10.6	15.9
	生産年齢人口	60.3	62.6	58.1
	年少人口	12.4	13.1	11.8

資料：総務省「人口推計」平成 28 年 10 月 1 日（確定値）
 (注)「性比」は、女性人口 100 人に対する男性人口

地域見守り活動の観点からは、高齢化の進展自体以上に、高齢者の孤立化が重要な問題

となる。日本では概ね 2000 年以降、高齢者の単身世帯や高齢夫婦のみ世帯が増加してきた。次のグラフは、1980 年~2015 年までの 35 年間で、単身世帯と夫婦のみの世帯が 26.9% から 57.8% と倍増したことを示している。

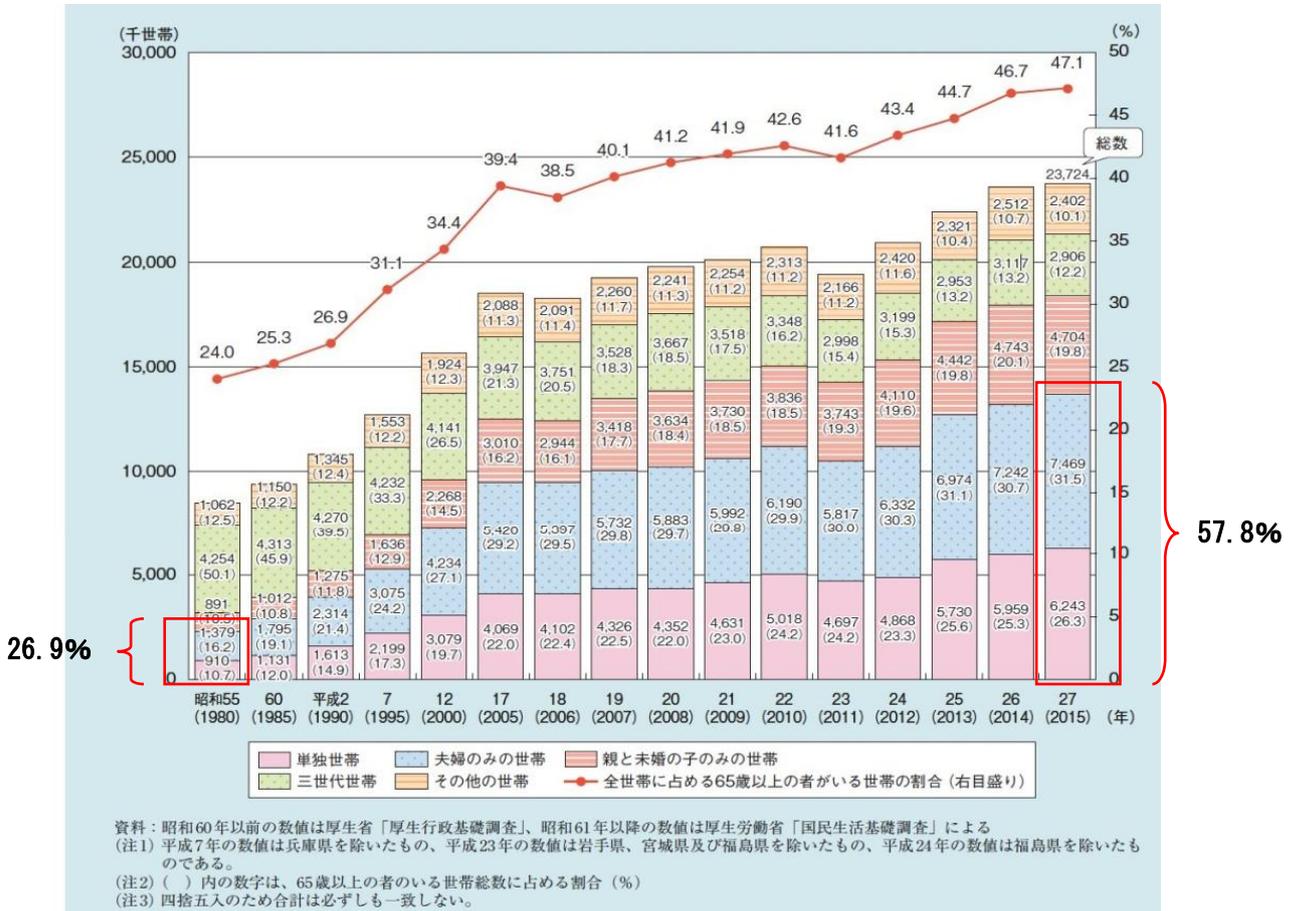


図3 家族形態にみた65歳以上の者がいる世帯及び構成割合(世帯構造別)と全世帯に占める65歳以上の者がいる世帯の割合(平成29年度高齢社会白書より)

では、単身高齢者の現状として、どのような問題があるのだろうか。

孤立化において男女差があることはよく指摘され、一人暮らしの高齢男性は日頃から関わりが不足する傾向があり、孤立化が懸念されている。その傾向は、図4のグラフでも見て取れた。病気などの時に世話を頼みたいと考える相手をたずねた調査では、頼りたい人として子や兄弟姉妹・親戚を上げる人は比較的多い。一方「面倒見てくれる人がいない」「頼りたいと思わない」もそれに次いで多くなっている。特に、子供がいない男性の場合、「当てはまる人はいない」(35.0%)「そのことで頼りたいと思わない」(22.6%)の2つで過半数を超えている。

また、孤独死に対して感じていることも一人暮らし高齢者とそうでない高齢者の間には大きな違いがあった。図5は2012年のデータではあるが、孤独死を身近に感じるかどうか

かについては、身近な問題だと感じる（「とても感じる」と「まあ感じる」の合計）人の割合は、60歳以上の高齢者全体では17.3%であるが、一人暮らしになると45.4%と確かに増加する。しかし、これは一人暮らしの54.5%の人は孤独死を身近な問題とは感じていないということでもある。ここからは、周囲の心配をよそに当事者である独居高齢者の多くが孤独死の危険性を自覚していないことが読み取れるが、見守りの観点からみると、これが孤独死対策の障壁となっているとも考えられる。このような実態からも、地域住民による主体的できめ細やかな見守り活動が必要であることがわかる。

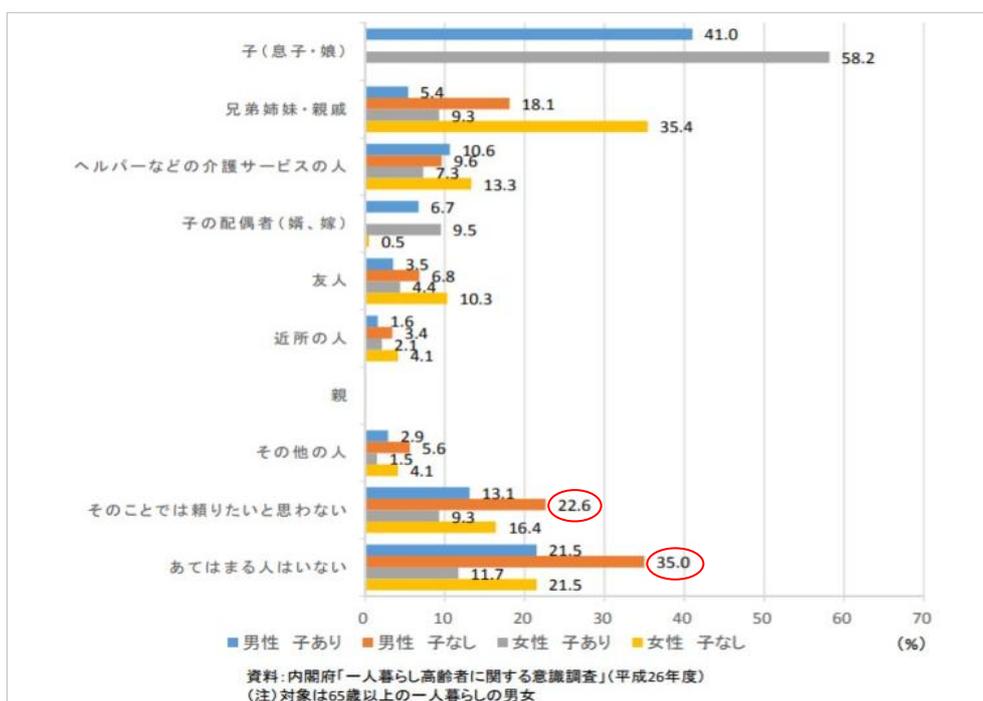


図4 誰に頼りたいか(複数回答) (平成29年度高齢社会白書より)

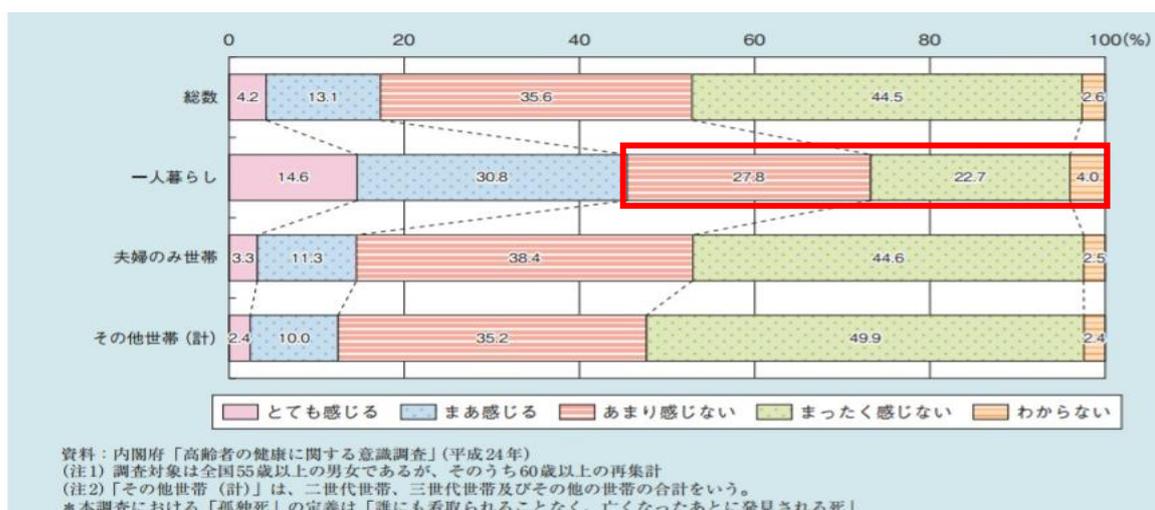


図5 「孤独死」を身近な問題と感じる人の割合(平成29年度高齢社会白書より)

②松戸市の高齢化と孤立化の動向

2017年10月1日現在の松戸市の総人口数は488,187人(男242,838人、女245,349人)。地域包括支援センターの日常生活圏域(松戸市においては地区社会福祉協議会区分と基本的には同様)人口でいうと483,012人である。そのうち65歳以上の高齢者人口が122,568人、総人口の25.4%を占めている。高齢化率は、年々増加傾向にあり、2015年3月策定の第7期松戸市高齢者保健福祉計画では、高齢化率は2020年に26.3%、2025年に27.2%と推計されている。東京を中心とする首都圏の高齢者数のピークは、2050年と予測されている。東京のベッドタウンとして発展してきた松戸市では、都市勤労者、すなわち生活圏地域との関係性が薄かった高齢者が急増することで社会的孤立が深刻化する可能性がある。

2015年度国勢調査データではあるが、千葉県内高齢者人口1,584,419人のうち松戸市の高齢者は121,666人とおよそ7.7%で、高齢化率は54市町村中45位と比較的低位である。しかし、一人暮らし高齢者となると県内258,253人中、松戸市25,317人(9.8%)で、一人暮らし高齢者の対高齢者人口割合は市川市に次いで県内2位の20.8%と高く、都市部における市町村の特徴的な課題が見られる(表3参照)。

表3 千葉縣市町村別一人暮らし高齢者世帯の高齢化率
(平成27年度国勢調査より千葉県作成)

市町村	高齢者人口 (人)	一人暮らし 高齢者数 (人)	対高齢者 人口割合	順位
千葉市	238,213	43,847	18.4%	5
銚子市	21,627	3,434	15.9%	12
市川市	104,735	23,955	22.9%	1
船橋市	142,446	24,910	17.5%	8
館山市	17,486	3,386	19.4%	3
木更津市	34,730	5,458	15.7%	14
松戸市	121,666	25,317	20.8%	2
野田市	42,678	5,513	12.9%	38
茂原市	26,767	3,802	14.2%	26
成田市	27,531			
(途中省略)				
大多喜町	3,872	482	12.4%	41
御宿町	3,478	581	16.7%	11
鋸南町	3,492	657	18.8%	4
千葉県全体	1,584,419	258,253	16.3%	

(2) 高齢者の見守り活動の動向

高齢者の社会的孤立を緩和させるための見守り活動の始まりは、戦後確立された「民生委員」制度による戸別訪問までさかのぼるといわれている。独居高齢者の社会的孤立の問題が取りざたされるようになってからは、家族や親族、近所の知り合いによる日常的な声

かけから専門的な見守り、また、民間の営利や非営利から公的なものまで、全国各地で様々な取り組みが展開されている。以下、日本における見守り活動の変遷を概観する。

①日本における見守り活動の変遷

図6にあるように、日本では1950年代後半くらいから、地域の老人たちの自主組織として「老人クラブ」が数多く発足し、これがゆるやかな見守り機能を持つ相互扶助活動として展開し続けた。1980年代以降、地域高齢者保健福祉領域の活動は多様化し、「ふれあい食事会・配食サービス」や「ふれあいサロン」「お話ボランティア」などが行われ、「安心電話・福祉電話」、「緊急通報サービス・安全確認サービス」も導入されるようになった。

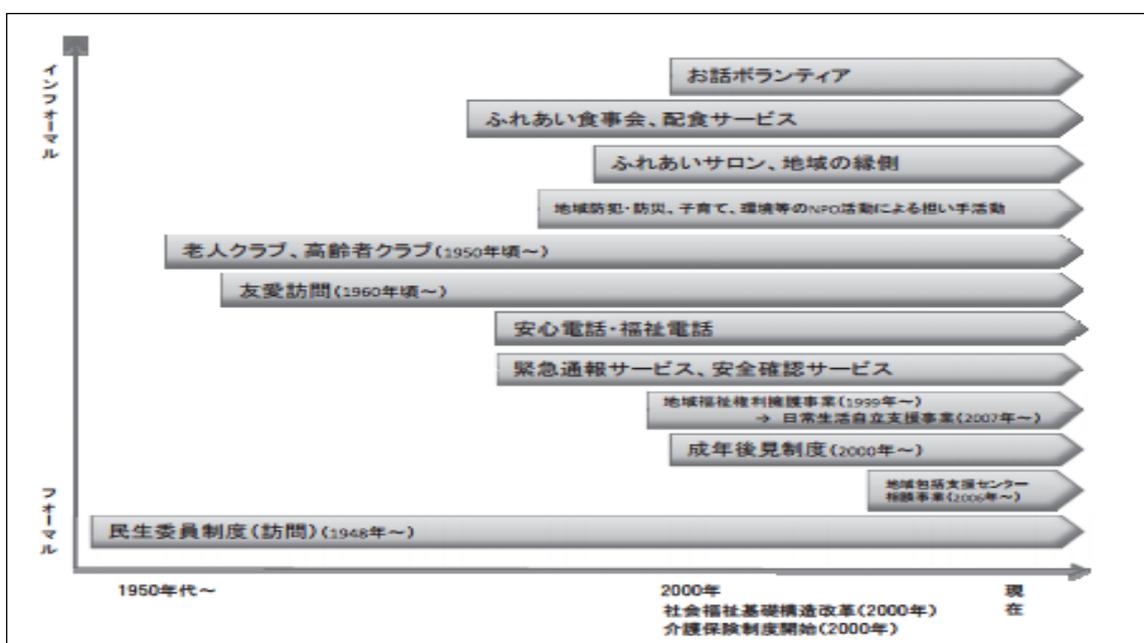


図6 社会的孤立に関連する社会的制度・機能の制度化の推移

財団法人東京市町村自治調査会「高齢者の社会的孤立の防止に関する調査報告書」より

1990年代以降、孤立死が社会問題化してくると、戦後の経済成長期に失われた地域コミュニティの機能を再生する「コミュニティ・アプローチ」の重要性が認識されはじめた。たとえば、2007年には厚生労働省内に「高齢者などが一人でも安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議」が設置され、「孤立を防ぐ」のみではなく、「コミュニティづくり」が重要であるという方向性が明確に記された。2000年以降、「見守り」領域では、既存の見守り活動を有機的につなげ、より包括的に高齢者の孤立を予防する「システム」としての見守り体制を整備し、コミュニティ機能を再度活性化することが政策的に推進されている。

②「あんしん電話」を用いた見守り活動(仮称:あんしん電話見守りシステム)の特徴

「見守り」におけるコミュニティづくりの重要性は認知されても、個人化が進んだ現代社会において一度壊れた相互扶助的なつながりを育むことは難しい。その点、本調査の対象である「松戸あんしん電話協議会」が進めている見守り活動は、地域住民間のつながりを育み、コミュニティづくりに寄与する可能性を内包していることに特徴がある。

「あんしん電話見守りシステム」は、「あんしん電話」という機器を使うことから、しばしば緊急通報装置やその他企業が個人向けに販売している自動音声電話と対比され、「見守り」機能(例、使用できる時間帯、機器の汎用性、緊急時への対応の内容)において有用性を問われてきた。これに対して、本調査の第1次調査で緊急通報装置や監視機器類センサーとの比較に取り組み、「あんしん電話」の特徴が「人と人との緩やかで適度な距離の関係づくり」であり、コミュニティづくりのツールとなることを明らかにしてきた。

第2次調査では、「あんしん電話」は見守る側と見守られる側の2者間ではなく、住民組織(町会・自治会、NPO等)と加入高齢者とシステム設置機関(医療や介護機関)の3者の関係によって成り立ち、「あんしん電話」を導入することを契機に、この3者間での関係が蓄積されていくということを明らかにしてきた。また実際に、本調査6章(2)の①や②で後述するように、「あんしん電話」を導入した自治会では、見守り活動が活発になり、共に見守り活動を行う者同士の間には連帯感が深まり、親密な関係が構築されている。

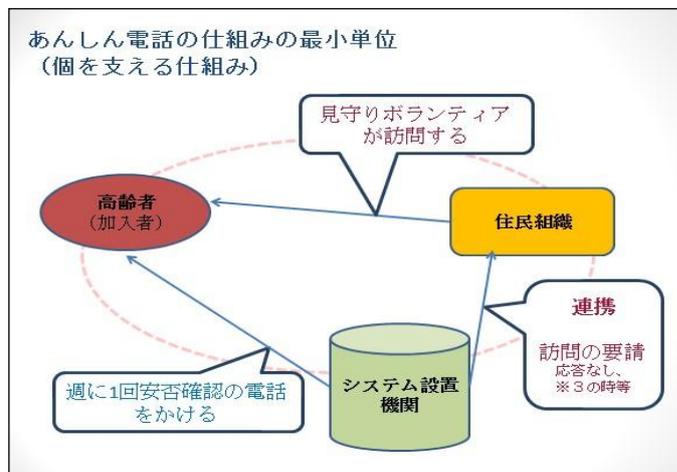


図7 「あんしん電話見守りシステム」を成り立たせる3者の関係

言い換えると、「あんしん電話」によって個人が、また、地域が得られるものは、希薄になった地域住民同士や日常では関わる機会のない専門家との間との「関わり」の蓄積である。「あんしん電話見守りシステム」の特徴は、機器の導入による省力化ではなく、機器の導入を契機に人々が動き、地域につながりを取り戻す可能性を広げるところにある。

4. 背景2：高齢者福祉領域における政策の動向

ここでは、高齢者福祉領域における政策の動向を把握するために、(1)では、地域包括ケアシステム構築の流れを概観し、(2)では地域包括支援センターについて取り上げる。また、(1)、(2)に対する松戸市の取り組みを記述する。

(1) 地域包括ケアシステムの構築の流れ

他国に類をみない早さで高齢化が進み、2016年10月に人口の27.3%が65歳以上の高齢者が占める超高齢社会となった日本では、地域包括ケアシステムの構築を急いできた。「地域包括ケアシステム」という用語は、法・行政的には2003年に初めて用いられ、その後、変化、拡大、進化し続けてきたが、昨今の特徴は、自助・共助の範囲の拡大、すなわち、住民の社会参加（住民による相互支え合いの育成や、住民主体の活動の育成と活性化）に力点が置かれていることである。この一連の流れは、2006年に地域支援事業が創設された頃から次第に形作られ、様々な制度改正を経て推し進められてきた。ここでは、自助・共助を推進する「地域支援事業」の範囲を明確にすると共に、それらがどのように推進されてきたのかを概観する。

①地域支援事業の創設と推進

2006年4月、高齢者に対する総合的な介護予防システム確立と、要介護状態となっても可能な限り住み慣れた地域で自立した日常生活を営むことができるよう、地域で提供されているサービスに関する包括的かつ継続的なマネジメント機能を強化することを目的に、地域支援事業が創設された。

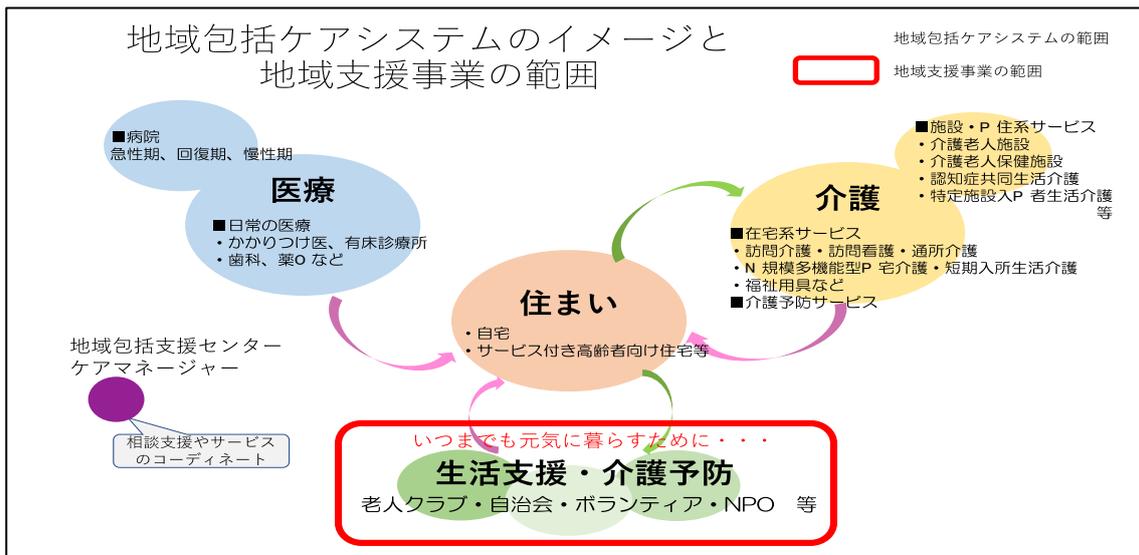


図8 地域包括ケアシステムにおける「地域支援事業」領域

(厚生労働省社会保障審議会介護保険部会（第58回）「地域支援事業の推進」参考資料をもとに作成)

図 8 に赤で記した領域が、地域支援事業において現在充実が図られている領域である。地域支援事業は、地域ケア会議の創設や介護予防・日常支援総合事業の導入などによって具体的に推進されてきている（表 4 参照）。

表 4 地域支援事業に関わる主な経緯（年表）

2006 (H18) 年	地域支援事業創設	現存する制度の再編 *図 8 参照
2008 (H20) 年 4 月	ケアプラン点検	任意事業の介護給付費用適正化事業に位置付け
2010 (H22) 年 8 月	地域支援事業実施要綱一部改正	特定高齢者(要介護状態となるおそれの高い 65 歳以上の者)への二次予防事業の確立と徹底
2012 (H24) 年 3 月	地域ケア会議創設	地域包括支援センターの設置運営において位置付け
2012 (H24) 年 4 月	介護予防・日常生活支援総合事業(総合事業)創設	対象：要支援者・二次予防事業対象者 ・事業の実施における自治体の裁量の拡大 ・多様な社会資源を活用する仕組みの導入 ・切れ目ない介護予防・日常生活支援サービスの実施
2015 (H27) 年 4 月	介護予防・日常支援総合事業の一部改正(新総合事業)	・要支援者向け通所介護・訪問介護を市町村事業へ移管 ・住民によるサービス事業への規制緩和 ・包括的支援事業の拡大(コーディネーター、協議体の設置) ・任意事業の明確化
2017 (H29) 年 6 月	地域支援事業の推進・実施要綱等の改正	・高齢者の地域生活の支え手の裾野拡大 ・緻密な地域アセスメント、地域資源の把握・開発 ・ボトムアップ型の地域づくり(生活支援体制整備事業)」の実施強化 ・高齢者の社会参加による介護予防等の推進 ・共生社会構想に向けた改正(障害者総合支援制度の地域生活支援事業等との整合性の確保と統合型支援の推進)

(厚生労働省社会保障審議会介護保険部会(第 58 回)「地域支援事業の推進」参考資料より要点のみ抜粋)

高齢社会におけるまちづくりを考える上で重要なポイントは、2012 年の総合事業導入による自治体の裁量の拡大、2015 年の新総合事業による住民主体のサービスの創設や生活支援サービスの体制整備(コーディネーターの配置と協議体の設置)である。以下、現在進行形で進んでいる新総合事業の動向を把握する。

②2015 年度介護予防・日常生活支援総合事業の改正(新総合事業)

2015 年 4 月、介護予防・日常生活支援総合事業が一部改正(以下、新総合事業)され、2017 年 4 月までに全市町村で実施が義務付けられた。新総合事業では、要支援者向けの通所介護、訪問介護が市町村実施の介護予防事業へ移管され、住民による助け合いを制度として取り込めるように運営基準や報酬について市町村の裁量が拡大された。このことで、市町村は、住民組織や NPO 等がこれまでボランティアで行ってきた高齢者の憩いの場や訪問や移動サービスなどを積極的に取り込む住民主体による支援のサービスや、人員等の基準を緩和した民間サービス、またリハビリを中心とした短期集中予防サービスなど、多様なサービスの創出に取り組むこととなった。

さらに新総合事業では、広く住民の参加を促し、互助を基本とした体制整備を進めるた

めに、「生活支援コーディネーター」を配置し、地域住民や専門家を交えた「協議体」を設置することが求められている。厚生労働省老健局振興課の資料によれば、「生活支援コーディネーター」は、地域における生活支援・介護予防サービスの提供体制の整備に向けて、「多様な主体による多様な取り組みのコーディネート機能を担い、一体的な活動を推進」するものである。「協議体」は、「定期的な情報の共有・連携強化の場」として市町村が主体となって設置するもので、生活支援コーディネーターの組織的な補完の役割を担い、多様な主体間の情報共有および連携・協働による資源開発等を推進するものである。「協議体」は重層的に設置されるもので、第1層は市町村全域、第2層は日常生活圏域（中学校区）をカバーする。

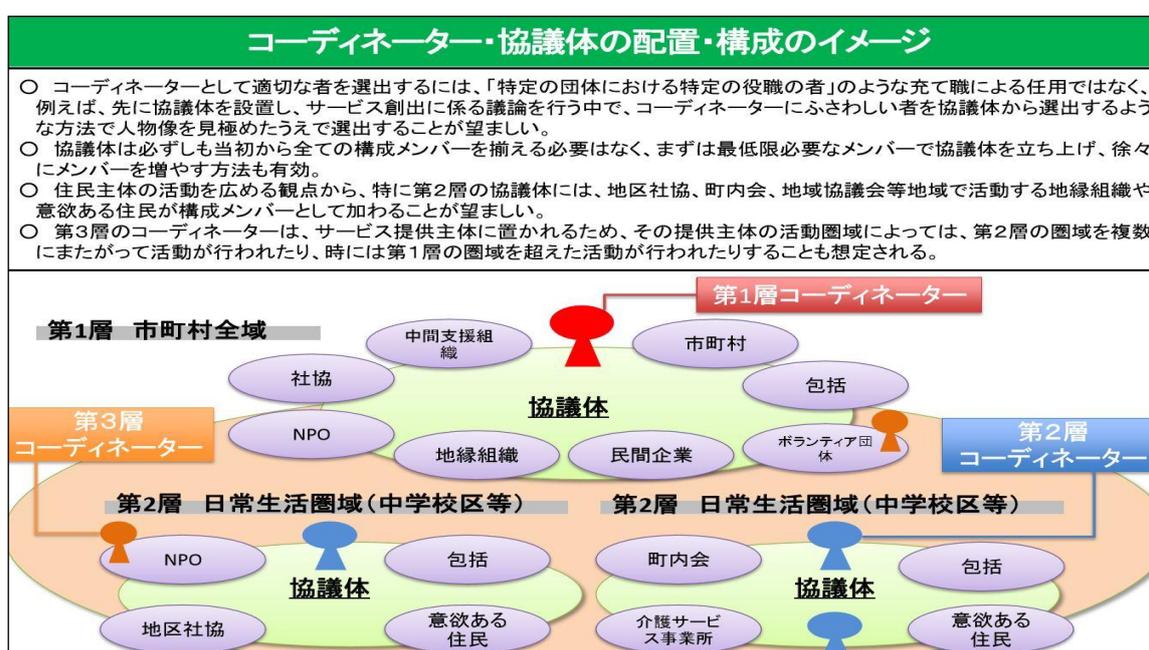


図9 コーディネーター・協議体の配置・構成のイメージ

（三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社セミナー 20150804「地域づくりにおける協議体・生活支援コーディネーターの役割—総合事業推進にむけて—」）

「協議体」の構成団体は、行政機関（市町村、地域包括支援センター等）、コーディネーター、地域の関係者（NPO、社会福祉法人、社会福祉協議会、地縁組織、協同組合、民間企業、ボランティア団体、介護サービス事業者、シルバー人材センター等）があげられている。

厚生労働省の調査によると、2017年4月の時点ですでに、全国の85.9%の市町村でコーディネーター、協議体が設置されている。しかし、この制度が目標とするような、幅広い層からの住民参加による互助を基本としたまちづくりを行っていくには、住民の課題意識の形成や人材の掘り起こしなど、時間をかけた地道なプロセスが必要である。制度改正という国のかけ声によって、協議体の設置が進んでいることに対しては、専門家や地域NPO等から懸念の声があがっている現状がある¹。

¹ たとえばインターネット上の「新総合事業がわからん」というコミュニティでは、地域包括ケアに関わる多様な人々が日々意見交換をしているが、「地域NPOとしてまちづくりに実績のあるNPOにも知らないところで協議体ができていた」ということに対する懸念などが発せられている。

③制度改正に対する松戸市の取り組み

A. 新総合事業への移行

松戸市は、2015年4月に福祉長寿部に新たに介護制度改革課（常勤7名）を創設し、初年度（2015年4月）に新総合事業へ移行した。2014年12月の松戸市高齢者保健福祉推進会議で翌年4月への移行が決定し、実質100日間で移行した。大都市で100日間で移行したことは全国的にも知られるところとなった。以下、松戸市が新総合事業へ移行するにあたり創設した新しい事業のうち主なものを挙げる。

●訪問型元気応援サービスの創設

介護保険制度の基本チェックリストで事業対象者と特定された人、または、介護保険の要支援認定を持っている人で生活支援（身体介護を除く）を必要とする人に対し、生活支援コース（介護保険制度の範囲内）と困りごとコース（介護保険制度の範囲外、生活支援コース以外の内容）のサービスを」提供するもの。生活支援コースと困りごとコースをセットで用いることができる（「困りごと連携」）など臨機応変さが特徴で、きめ細やかさとフットワークの軽さでもって高齢者の生活ニーズに応えるサービスとなっている。また、シニアボランティアがこのサービスの担い手ともなれることから、住民が担う高齢者福祉の領域拡大とともに住民の社会参加を促進している。

サービス実施団体	認定NPO法人たすけあいの会ふれあいネットまつど、社会福祉法人松戸市社会福祉協議会、公益財団法人松戸市シルバー人材センター)
料金	生活支援コース（保険内）30分未満100円、30-60分未満200円（1割負担の場合） 困りごとコース（保険外）1時間 500円～1000円（原則、1回2時間まで）

●元気応援クラブ（サロン）の設置

介護予防の推進を目的にした公募による住民主体型の地域活動。現在21カ所に開設されている。（表5参照）

●協議体の設置

現在、第1層の協議体が設置されている。第2層の設置にむけて「支え合う地域づくり勉強会」などが開催されている。

第1層協議対構成メンバー：学識経験者1名、保健医療関係者6名、地域関係者2名、福祉関係者3名、警察関係者1名、サービス事業関係者5名、高齢者支援をしている関係者4名、他市町が必要と認める者6名 公募市民3名、地域包括支援センター1名からなる。
任期：2016年4月1日から2018年3月31日。

表5 松戸市内に設置された元気応援クラブ（サロン） 2017年

名 称	開催日時	利用料 (1回あたり)	活動内容
松戸新田クラブ	毎週土曜、又は木曜 10～12時	300円 ※月額	グラウンドゴルフ、ストレッチ体操、お茶会、その他
みんな・de・あい	毎週月・火・水・土曜 10～14時	無料から200円	農業体験、編み物、押花、音楽+体操、その他
すこやかライフ	毎週金曜 13～15時	500円 ※初回体験無料	身体の歪みを改善させるゴムバンド運動
チームりぼんくらぶ	毎週水・金曜(1)10～11時 (2)14～15時	200円	認知症予防脳活性化体操、転倒予防・失禁予防体操、その他
馬橋健康クラブ	毎週火から金曜 13～15時	300円	ストレッチ、脳活性化体操、簡単アクアビクス、その他
ラブリーデイズ	毎週日曜(第5除く) (10～15時)	200円+材料費 ※障がい者は100円	運動、囲碁、将棋、ぬり絵、音読、書写、折り紙、口腔訓練、映画、脳トレ、お茶、小型家電分解、小物作りと販売
こみか元気くらぶ	毎週火曜 10～12時	100円	認知症予防のためのゲーム、囲碁・将棋、指のヨガ、合唱、その他
元山ガンバ	毎週火・水・木曜 10:30～17時	火曜)1,000円 水曜)300円 木曜)1,500円	火曜)健康マージャン・囲碁・将棋 水曜)ガンバルーンボール体操 木曜)手芸等
いとうさん・ち	毎週金曜 12:30～15時	200円	体操、当番制の食事作り・お茶会、囲碁・将棋、その他
サボテン体操教室	毎水曜9:30分～11:30	100円	健康チェック、体操、ストレッチ、歌
地域で楽しく過ごそう会	毎週月曜 9:30～11:30	第1月曜のみ100円	健康寿命を延ばす介護予防の講話と実践、お話、団らん、体操、脳トレ、合唱、その他
みんなんち元気応援くらぶ	毎水曜13:30～15:30	300円	「おしゃべりタイム」、がんばるん体操
元気サロン ニツ木	毎木曜13:30～16時	200円	脳トレ、茶和会、映画・音楽会、カラオケ、健康マージャン、その他
小金原6-7元気くらぶ	毎週金曜 14～16時	50円	かんたんストレッチ、脳トレ&ゲーム、合唱、楽しいおしゃべり、その他
イーライフ小金原元気くらぶ	毎週金曜 14～16時	500円	健康セミナー、足腰が弱らないための予防運動、その他
小金原九丁目ひばりの会 (憩いのサロン)	毎週金曜 10:30～15時	飲物代100円(お代わり自由)	体操、囲碁・将棋、歌・オカリナを聴く会、ぬり絵、その他
サンライトパストラル六番街お茶サロン	毎週月曜13～15:30	無料	ラジオ体操、気功体操、その他
アルク友の会(元気運動講習会・らくらく運動講習会)	毎月第2・4の木・日曜 9:30～11:30	300円	メタボリックシンドローム、ロコモティブシンドローム、認知症予防プログラム
新松戸☆笑いヨガくらぶ	毎水曜13:15～15:15 毎月第4木曜11～15時	笑いヨガ)500円 手芸等)500円～	笑いヨガ(笑いの健康体操)、折り紙、手芸、編み物、映画鑑賞、その他
ばそこん119	毎月第2、3、4金曜、及び 指定日の13:30～15:30	500円	パソコンやスマホの利用啓発、合唱、太極拳、その他
げんきかい?	毎週金曜 10時から12時	無料(変更する可能性あり)	体操、短歌・俳句、コーラス・楽器・フラダンス、英会話、その他

B. 松戸プロジェクト

2016年11月2日、松戸市は、千葉大学予防医学センターと「松戸市と国立大学法人千葉大学予防医学センターとの介護予防に資する活動などの共同研究プロジェクトに関する協定」を締結した。千葉大学予防医学センターはこれまでも数多くの大型疫学調査を行っているが、松戸市での取組は「都市型」で「プロボノ」を取り入れるという点で千葉大学予防医学センターにとっても初の取り組みとなる。以下、松戸市ホームページより抜粋。

○事業名：「松戸プロジェクト」

○背景：松戸市が、第8期高齢者保健福祉計画・第7期介護保険事業計画（平成30年度から32年度）を策定のためのアンケート調査を行う際に、新たに一般高齢者向けの調査を他都市と比較・分析できるJAGES（日本老年学的評価研究）の「健康とくらしの調査」を導入することを決定した。千葉大学より、JAGESの健康と暮らしの調査等を活用した都市型介護予防モデルの開発のために、松戸市へ共同研究の提案があった。

○目的：今後、さらなる高齢化の進展に積極的に対応していくために、住民主体の介護予防に資する活動を推進し、さらにその介護予防の効果について科学的根拠を千葉大学予防医学センターと共に研究すること

○研究期間：平成28年11月2日から平成32年3月31日まで（平成28年度は準備期間）

○これまでの経過：

平成28年11月14日 健康と暮らしの調査発送（65歳以上の要支援・要介護認定等を持っていない8,000人に対して無作為抽出のもと実施）

平成29年2月14日 都市型介護予防モデル「松戸プロジェクト」説明会の開催

平成29年3月30日 お試しワークショップの開催

平成29年4月28日・5月25日・6月14日 3回コースのワークショップの開催
（間接支援型・拠点づくり型に関心のある人向け）

平成29年5月30日・6月1日・6月3日 プロボノチャレンジ説明会の開催

平成29年7月20日～29年7月28日 元気づくりの「通いの場」運営グループ募集

(2) 地域包括支援センターの概要とその動向(松戸市)について

本調査の研究1では、松戸市における「あんしん電話」システムの地域包括支援センターへの導入のプロセスを検証する。そのため、ここでは、地域包括支援センターの概要と松戸市の地域包括支援センターの動向を把握する。

①地域包括支援センターの概要

地域包括支援センターは、2005年の介護保険法改正において設置された。業務内容は各行政地域によって決められているが、高齢化する地域住民の保健・福祉・医療の向上のための包括的継続的ケアマネジメント、総合相談事業、虐待防止・権利擁護、介護予防マネジメントなどを総合的に行う機関である(詳細は図10参照)。地域包括支援センターには、保健師、主任ケアマネジャー、社会福祉士(またはそれに準ずる者)が配置され、専門性のある業務が行われている。全国で約4,300箇所が設置されている。(2016年4月末現在)

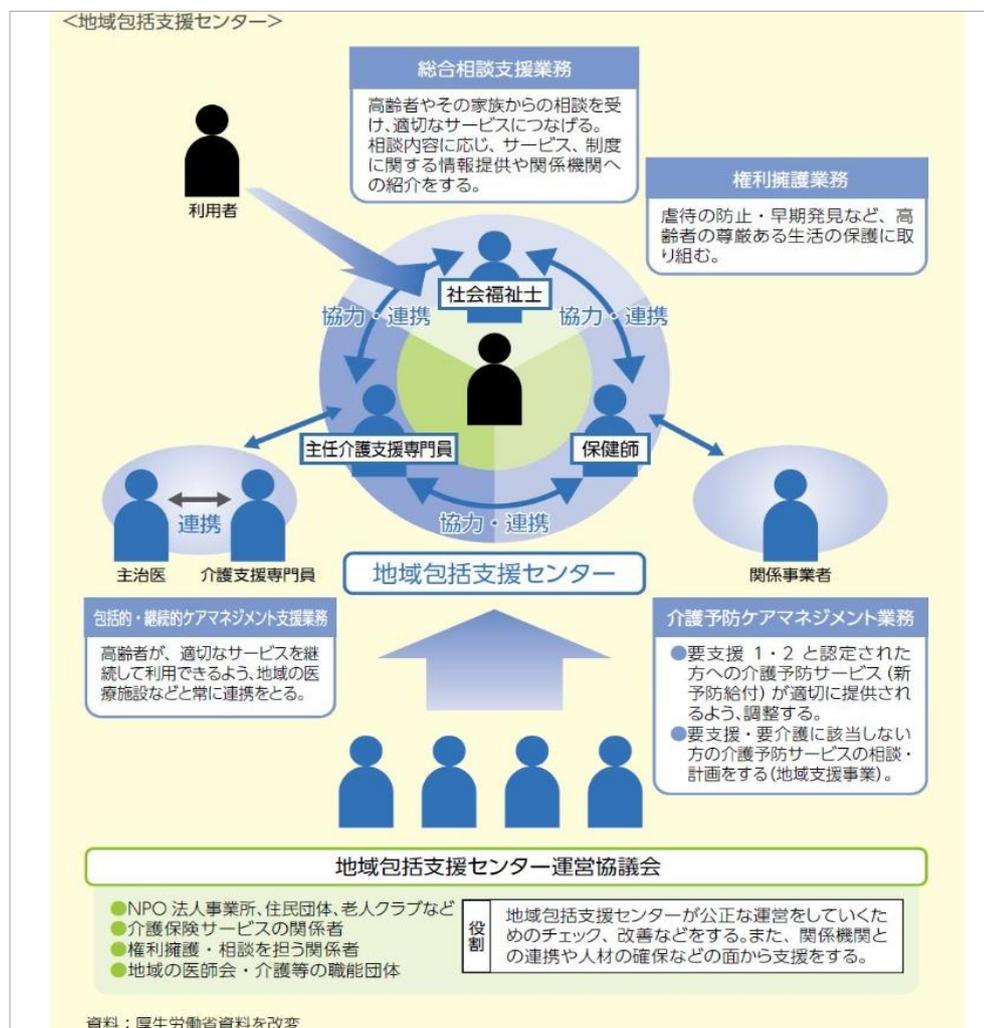


図10 地域包括支援センターの概要(地域包括支援センターWAMネットHPより)

http://www.wam.go.jp/content/wamnet/pcpub/top/fukushiworkguide/jobguideworkplace/jobguide_wkp111.html

②松戸市の地域包括支援センターの動向

松戸市では当初3カ所、2013年度に11カ所、2017年度から15カ所に、「高齢者いきいきセンター」という名称で設置され、委託事業の形で運営されている。毎年行われる事業評価によると、相談対応件数は2014年度23,449件、2015年度38,042件と増加しており、業務の充実が図られている。今後、市および各センターで好事例や課題の共有を図るとともに、運営方針の共有や連携強化を予定している。その現れとして、2017年度からは、直接の担当地区を持たない基幹型地域包括支援センターが松戸市高齢者支援課内に設置され、専門職による電話相談や、日常生活圏域を担当する市内15カ所の高齢者いきいき安心センターの統括・総合調整・後方支援等の業務に重点的に取り組んでいる。

●六実六高台地域包括支援センターについて

本調査の研究対象である六実六高台地区は、他地区と比べて要介護認定者数が比較的に少ない方である。介護を要する者の割合は、要介護2が一番多く、要介護3、要介護4、要介護5へ向かって下がっている。この傾向は市内他地区と同様である。

表6 松戸市地域包括支援センターに関する基礎データ 要介護認定者数

1. 要介護認定者数（日常生活圏域毎）								単位(人)
担当地域	要支援1	要支援2	要介護1	要介護2	要介護3	要介護4	要介護5	計
明第1	249	276	316	353	288	241	142	1865
明第2西	125	153	201	239	166	143	101	1128
明第2東	107	116	151	203	118	86	89	870
本庁	75	112	117	169	122	87	84	766
矢切	78	112	141	165	145	102	82	825
東部	135	185	228	279	260	212	164	1463
常盤平	255	303	343	465	323	255	207	2151
常盤平団地	79	90	89	109	67	48	31	513
五香松飛台	123	190	218	319	240	177	121	1388
六実六高台	105	128	135	188	143	107	99	905
小金	134	234	245	384	214	183	140	1534
小金原	201	186	252	338	219	172	126	1494
新松戸	154	167	178	267	146	118	94	1124
馬橋西	86	82	113	166	101	110	75	733
馬橋	182	175	208	334	208	212	119	1438
総計	2088	2509	2935	3978	2760	2253	1674	18197

※ 処理日(平成29年4月24日)において、平成29年3月31日の認定が有効な人を抽出したため他の統計値とは一致しない

事業評価では、平成27年度行政評価、自己評価ともに高く、数値として点が出ている行政評価は常盤平地域包括支援センターに次いで2番目の高得点となっている。中でも、計画・運営体制、人員体制、地域ケア会議、医療介護連携、認知症支援、介護予防ケアマネジメント、予防事業について、強みがあった。

5.研究1:「あんしん電話」システムの地域包括支援センターへの導入プロセスの検証

本章では、松戸市における、「あんしん電話」システムの地域包括支援センターへの導入のプロセスを検証する。

(1) 松戸市における「あんしん電話」システムの地域包括支援センターへの導入検討のプロセス

松戸市高齢者支援課は、2017年4月松戸市内15地区の地域包括支援センター開設を計画し、その際の包括の強みとして、「あんしん電話」の仕組みを導入することを検討し始めた。そこで、2015年の秋ごろから、「あんしん電話」のシステム設置拠点である市内の診療所や活動の担い手である「松戸あんしん電話地域見守り協議会」を交えて、意見交換が重ねられた。

2015年12月には、具体的なプロセスを推進するために、医師会、「松戸あんしん電話地域見守り協議会」と松戸市高齢者支援課で合同会議を開催し、方策を協議した。松戸市の積極的な姿勢に触発された協議会側は松戸市内に住民主体の見守り体制を構築していくための活動を精力的に継続してきた。しかし、「あんしん電話」見守りシステムを地域包括支援センターへ導入するという案は当初の予定通りにはすすまず、導入には至らなかった。

ここでは、12月の会議で具体的に話し合われた内容を追いながら、関係各所の動きと経過を示す。それに加えて、調査期間中の協議会の歩みを概観する²。

①地域包括支援センター導入に向けた松戸市と協議会の第1回合同会議

2015年12月25日(金)、松戸あんしん電話地域見守り協議会(以下、「協議会」という。)と松戸市高齢者支援課は、医師会代行者を交えて、今後の取り組みについて協議を行った。議題1は、あんしん電話事業に関わる補助金拠出が、窓口組織(松戸市医師会)と実態を担う組織(地域の診療所や「協議会」)の関係が複雑なために起こる不整合を改善していくことと 議題2が、「あんしん電話システム」の2017年4月地域包括支援センター導入を目指して、取り組むことであった。

議題1については、松戸市としては、一般会計で予算を計上している補助金を今後も継続して広げていく方針であること、実態組織である協議会が補助金の受け皿窓口となる要件を満たす必要があること、費用対効果を問われるので、成果(利用が増える)が挙げることが重要であることの3点を互いに確認した。

議題2については、地域ニーズの実証の必要性とともに、地域包括15地区をカバーできるシステムの開発と中央管理のできる体制、および、六実六高台の包括導入例をモデルケースとすることについて協議した。

この時点で松戸市は、情報の中央管理体制を敷くために、既存の合同会社アンドスの機

²調査期間前の協議会の活動の軌跡は、本研究の第2次調査で詳しく検証してきたのでそれを参考のこと。

器「あんしんフォン」がどの程度容量を持っているのか、市内の一人暮らしの高齢者数約2万5千人の内「あんしん電話」利用対象と考えられる層1万4千人をカバーできるだけのシステムなのか、15地区のデータを管理する集中管理センターを設置するためには、機器の開発が必要ではないか、など、懸案事項を持っていた。その時点では、松戸市は、協議会と共に、2016年7月ごろから、あんしん電話システムを導入するためのワーキングチームを立ち上げて、定期的に協議を始めることを検討していた。以下、当時の検討案である。

《あんしん電話導入ワーキングチーム》

(ア) メンバー

- ①高齢者支援課（担当部署）
- ②協議会（システム導入に実際に取り組んでいる組織として）
- ③堂垂医師（専門職 医師会とのパイプ役）
- ④六実地区六高台福祉会（地域包括導入のモデルケースとして）
- ⑤他の地域包括支援センター

(イ) 時期 1月下旬には、始動できるように。

(ウ) 目的 2017年4月を目途に、松戸市内15か所の地域包括支援センターにシステムを導入するため、プロトタイプを作る。

(エ) 内容 六実地区の導入ケースをモデル的に検証する。

地域包括支援センターの受託者である六高台福祉会松寿園が、現状、稼働して持っている課題の洗い出しと、その解決策の検証。

2015年12月の話し合いで、地域包括支援センターへの導入を松戸市の公共事業として推し進めていくためには、松戸市の対象者1万4千人をカバーできるだけのシステムを立ち上げ、15地区を集中管理する体制づくり（集中管理センター）を、協議会は松戸市と共に取り組んでいくことになったが、集中管理システムを松戸市が開発まで取り組めるかは不透明であった。

一方で、(合) アンデスの出資者から経営不振が内々に協議会に伝えられ、機器の製作に不安を感じていた協議会の危惧は、現実のものとなった。結局、2016年8月をもって(合) アンデスは閉鎖された。

これらの事態を受けて、協議会は、自前で機器を開発するか、松戸市に新システムの開発を働き掛けるか、選択せざるを得なくなった。協議会内部では、自分たちが手掛けてきたあんしん電話による見守り活動が公共事業となることの喜びと共に、地域包括に導入された時点で、協議会の存在は薄れ、自発的なコミュニティ作りの意義が薄れていくことへの懸念があった。結局、その懸念から、積極的な働きかけが進まなくなった。

松戸市は、(合) アンデスの閉鎖を受けて、新たなシステムの開発まで手掛けることが困難であること、メンテナンスのできない現存の機器で集中管理体制は取れないことに不安を持ち始めた。第一回以降、ワーキングメンバーでの話し合いと地域包括への導入の話は

立ち消えになった。

②推進会議（協議会内ワーキングチーム）結成とフリーダイヤルの設置

2015年12月の話し合いを踏まえ、2016年4月、協議会は、内部に、松戸市との交渉に耐えうる力量をつけるため、組織的には諮問機関に近い形態をもつ「推進会議」を設置した。また独立行政法人福祉医療機構（WAM ネット）から、協議会の活動の先駆性が評価され助成を受けることとなった。これにより、2016年9月に、フリーダイヤル「あんしん電話ほっとライン」を開設した。

●推進会議

推進会議には、IT分野、市民活動・まちづくり、保健医療福祉、子育て支援に精通したものと協議会メンバーが連なり、活動の具体的な方策を練るために月1回の開催している。これにより、協議会の立場や意見を正確に伝えるための学びと交渉することができる体制を固めていった。推進会議企画で、松戸市の職員を講師にした学習会を開催することで、松戸市との関係構築にも努めた。

表7 推進会議主催の学習会

	第1回学習会	第2回学習会	第3回拡大学習会
日時	2016年9月4日（日） 15:00～17:00	2016年11月26日（土） 16:30～18:00	2017年3月25日（土） 16:00～18:00
場所	地域活性化センター松戸	地域活性化センター松戸	女性センターゆうまっど研修室
テーマ	「介護制度改革の動向と松戸市の取り組みについて」	当事者へのアウトリーチの手法と効果（子供の課題を通して見える地域の課題と高齢者問題の類似点から）	子ども食堂の広がり背景と課題～子ども食堂が全国的に広まっている背景を理解し、これからの市民活動のあり方を考える～
講師	介護制度改革課課長 中沢 豊 氏	子ども相談課課長 宮間 恵美子 氏	子ども部 参事監 胡内 敦司 氏
参加者数	11名	9名	16名

●フリーダイヤル「あんしん電話ほっとライン」

フリーダイヤルは、週3日、火・水・木曜日の10:00～16:00運営している。2016年9月開設から2017年3月までの7ヶ月で、相談件数は115件に上った。フリーダイヤルの設置により、あんしん電話の加入相談窓口が分かりやすくなり、松戸市の高齢者支援課が広報

まつどに活動状況を掲載するなど協力的になった。また、まだ法人格も持たない住民組織の連合体である協議会がフリーダイヤルを開設したことは、多方面にインパクトを与えたと考えられる。これをきっかけに、多くのメディアから取材を受け、認知度が上がった。

○記事掲載報道関係リスト（発行日、形態、報道機関、エリア・表題順）

- ・2016年9月1日、新聞報道、東京新聞、千葉中央版
- ・2016年9月4日、新聞報道、毎日新聞、千葉版
- ・2016年9月15日、新聞報道、朝日新聞、千葉版
- ・2016年9月20日、新聞報道、朝日レスカ、千葉版
- ・2016年9月27日、新聞報道、千葉日報、千葉版県西版
- ・2016年10月27日、テレビ報道、J:COM 東葛・葛飾
- ・2016年11月20日、新聞報道、東京新聞、千葉中央版
- ・2017年1月13日、テレビ報道、NHK おはよう日本
- ・2017年3月1日、雑誌掲載、千葉県社会福祉協議会、福祉ちば

③地域包括支援センターとの連携

2015年秋ごろから始まった話し合いでは、地域包括への公共事業導入は進まなかったが、あんしん電話事業の有効性への評価は変わることはなかった。両者は協力して、積極的に広げていくための動きを創り出そうとした。

広げていくために、以下のような共通認識を持っていた。

- (ア)地域包括支援センターが窓口となって、松戸市全域をカバーできるようにするのが最も良い方法である。
- (イ)松戸市が補助事業として、また、信頼のおける機関である医師会が後援事業として、信用を担保するのがよい。
- (ウ)高齢者に直接に情報が届き、加入手続きができる体制を作る。

以上のことを踏まえて、松戸市は、2017年2月21日、松戸市全域の地域包括支援センター会議において、あんしん電話事業説明の時間を取り説明を行った。

あんしん電話の見守り活動と連携することで、「『あんしん電話』という社会資源を活用できること」「地域のネットワークを連携して地域の元気高齢者への緩やかな見守りができること」「大事に至る前の予防的通知を本人から受け取れること」などにより、「戸別訪問や事業収集などの業務が軽減させることができる」「困難な事象がおこる前の予防的措置が取れる」など地域包括側のメリットも理解が進んだ。

その結果、これまで業務量増加の懸念を持っていた地域包括スタッフの受け止め方に変化が現れ、健康状態や環境が変化しやすいリスクの高い元気な高齢者を、自動応答電話による見守りがサポートするものとして、相談対応の業務に取り込む包括も現れた。



図 11 2月21日松戸市全域の地域包括支援センター会議の様子

「高齢者いきいき安心センター」でのメリット
(地域包括支援センター)

- ・困難事象が起こる前の予防対策になる
- ・日々の業務の軽減になる

**「高齢者いきいき安心センター」と
あんしん電話の仕組み**

自動電話システム設置
◆医療・介護機関
◆あんしん電話協議会

地域包括支援センター用
あんしん電話サービス
加入から利用までの流れと手続き

- 1

- 見守りをした方が良いと思う高齢者へ加入を勧める。
 - 申し込み書類の確認

1. あんしん電話説明チラシ
2. 参加加入申込用紙の書き方見本 及び 加入申込本紙
- 2

- 加入希望の本人に「申込書」記入してもらおう。
緊急連絡先・・・身内の方(本人が判断できないとき代行する人)
ご近所見守り・・・地域の人(友人や相談協力員・町会の人など。連絡がつかないとき、確認に行く人)を決めておく。
 - 申込書の原本(個人情報)は、「高齢者いきいき安心センター」で保管する。
- 3

- 「あんしん電話」システム参加申込書に記入後、
「ほっとライン」0120-386-117に連絡をして「申込書」のコピーを
FAX 047-369-7445 に送る。
- 4

- システム設置機関と調整後、登録手続きが完了したら、本人といきいき安心センターに開始日の連絡がある。(2~3週間かかります。)
 - 本人宛に、郵送にて、あんしん電話を受ける曜日と時間が記載された書面が届く。
*忘れないように、お部屋又は冷蔵庫など一番目に付くところに貼っておいてください。
- 5

- 「いよいよスタート日」ご指定の曜日と時間に電話が鳴ったら、お元気でしょうか。の音声に従って、
・元気で。 ⇒ *を押して 数字の「1」
・ちょっと心配。 ⇒ *を押して 数字の「2」
・連絡がほしい。 ⇒ *を押して 数字の「3」を押す。
- 6

- 「2」「3」の回答の時は、システムから医療機関・ご近所見守りに連絡が行くので、折り返しの電話をして相談を受ける。
 - 二日続けて電話に回答がない時は、医療機関・ご近所見守りといきいき安心センターに連絡がいくので、訪問して安否を確認する。

★ **一般社団法人あんしん地域見守りネット 事務局**
〒271-0073 千葉県松戸市小根本42-3栄久ビル401
電話047-711-7445 FAX 047-369-7445

★ **あんしん電話ほっとライン 0120-386-117(無料)**
携帯電話からは、047-712-2662(有料)

図 12 2月21日 当日配布資料

●ほっとラインと東部地域包括支援センターとの連携事例

ほっとラインに 70 代の男性から電話がかかって来た。「東部地区の包括支援センターで、あんしん電話のチラシを見た。最近、近くのアパートに引っ越してきた。誰も知り合いがない。一人暮らしで、心臓の病気があるので不安な毎日だ。加入することができるだろうか？」との相談だった。男性は、詐欺にかかるのではないかと心配もあって、あんしんネットの事務所の所在地を確認し、直接面談に来た。元気な後期高齢者で、話もしっかりした方だった。そこで、近隣の設置機関を紹介したところ、「ご近所見守り」に記入する知り合いがないとのことだった。設置機関の診療所から、東部地区の地域包括支援センターに協力を依頼したところ、勤務時間内であることを条件で、「ご近所見守り」の役を受けてくれた。男性は非常に喜んで、加入の手続きを終えた。

④法人格の取得と新システムの開発

●法人格取得の経緯

2016 年（平成 28 年）11 月 17 日、補助金の拠出方法について、再度、松戸市と話し合いの場が持たれた。その際に、現存のあんしん電話による見守り活動を支援していく松戸市の姿勢は変わらないことは確認できた。松戸市医師会からは、協議会が法人格を取得した時点で、補助金の拠出先を、新法人に変更することを市に要請する方針であることが伝えられ、松戸市と協議会、および医師会の三者で了承であった。

以上の経過から、松戸市は、あんしん電話による地域見守り活動が、市の事業である緊急通報装置の無償貸与³と並行して民間が取り組む見守り活動の事業と位置付けているが、あくまで、地域住民の自発的な活動であるという見解であった。

これらの話し合いを受けて、協議会の法人化は、加速していく。

一方で、新システムを自前で開発することで、あんしん電話による見守り活動のイニシアティブを新法人が持つことになる。

●新法人の概要と特徴

運営体制は、法人格を取得後、三役会議（会長・副会長・事務局長のよる運営方針の最終検討と決定の場）を理事会に名称を変更し、新たに会計責任者の理事を加えた。これまでと同様に、推進会議の役割は、地縁組織との連携や事業運営の戦略会議で、議論された内容は、理事会で承認され、あんしん電話協議会定例会で共有する体制である。年 1 回の総会が、最高意思決定機関となる。事務局運営は NPO 法人 CoCoT が担っているが、人件費等の案分を決めることで、NPO 法人 CoCoT への金銭的依存から脱皮していく方向に進んでいる。経営的には、独立行政法人福祉医療機構からの助成を受けて、資金確保を積極的に検討した。

³ 65 歳以上の市民税非課税で一人暮らし高齢者に対して、緊急時のために通報連絡できる装置を無償貸与する制度。

●新システムの概要と特徴

医療機関に機器を設置することを想定したシステム設計から、見守り活動に取り組もうとする組織なら誰でも設置できるシステムになった。つまり、医療機関以外の事業者や組織が、導入できる仕組みになった。病状確認を主眼に置いていたものから、日々の安否確認を行う見守りシステムになったので、住民主体の見守り活動をシステム設計で具現化している。

旧システムとの比較による具体的なメリットとしては、集中管理により個々の機関においては個人情報の入力の手間が要らないこと、維持管理の負担が少ないこと、初期設置費用も減額されたこと、発信電話料金等の経費負担が少ないことが見込まれる。

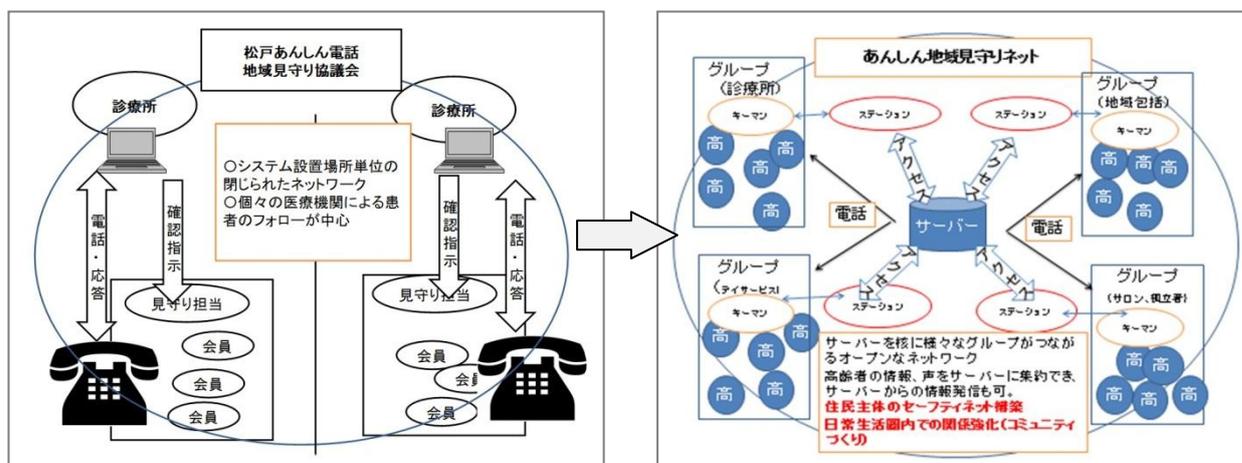


図13 「あんしん電話」新旧のシステム構成図

(2) まとめ

ここまで、(1)で高齢者支援課との協議が始まった2015年12月以降、協議会がたどってきたプロセスを概観してきたことを踏まえ、導入に至らなかった要因は、以下と考えられる。

- (ア) 緊急通報装置と比較して加入者数（2016年度末で利用者数1,441人に対して、あんしん電話稼働数374世帯：松戸市調べ）が少ない。
- (イ) (合) アンデスの閉鎖のより、機器の供給とメンテナンスの目途が立たなくなった。
- (ウ) 医療機関を主体としたモデルの限界
- (エ) 見守り活動の主体が医療機関であることから想起される下請け的なイメージへの町会・自治組織の不満
- (オ) システム設置管理等の業務量が増加することへの地域包括支援センター職員の懸念

これらを背景に、松戸市はあんしん電話の集中管理センターを立ち上げることに踏み切れなかった。2015年秋ごろから始まった話し合いの中で、地域包括への公共事業導入は立ち消えとなったが、高齢社会の対応策として、重層的な取り組みが必要と考えている高齢者支援課にとっては、あんしん電話事業の有効性への評価は変わらなかった。民間から立

ち上がったあんしん電話の取り組みは、継続してもらいたい地域住民の活動であった。あんしん電話の活動は、日常生活の中で、既存の制度では取り込むことのできない層の高齢者を拾い上げ、医療や介護分野に移行する前段階の高齢者を予防的に把握し、変化や異常を察知しやすくする「橋渡し」の役割を持つことが理解され始めた。その意味で地域包括ケアシステムの日常生活圏域を補完する重要な立ち位置をしめていることは認知され始めたのである。

6. 研究2:住民主体の自発的な見守り活動が成り立つ条件とそのプロセスの検証

研究2では、六実六高台地区での「あんしん電話」見守り活動を取り上げる。六実六高台地区は、松戸市内での「あんしん電話」導入事例のうち、唯一、地域包括支援センターが協力体制をとった地区であり、研究1で述べたように、松戸市が、地域包括支援センターに導入の検討をする際にモデルケースとして捉えることを計画していた事例である。

研究2の目的は、住民主体の自発的な見守り活動が成り立つ条件を検証することであるが、そのために、(1)で、六実六高台地区での「あんしん電話」導入のプロセスを検証し、(2)では、住民主体の活動が活発に継続されている松戸市内の2つの事例を検討する。

(1) 六実六高台地区における「あんしん電話」導入の経緯と展開

ここでは、松戸市六実六高台地区にあんしん電話が導入されていった経緯から、住民が主体となって継続的に活動を構築し行っていくためには何が必要であるかといった課題を探っていく。以下、六実六高台地区に「あんしん電話」を導入する際にキーパーソンとなった当時の六実六高台地区町会・自治会連合会長、六実六高台地域包括支援センターのスタッフ、運営主体である社会福祉法人六高台福祉会職員への聞き取り調査をもとに記述する。

①六実六高台地区における「あんしん電話」導入の経緯

2012年1月、まつど市民活動サポートセンターの主催するテーマ型サロンで、「あんしん電話」を用いた見守り活動の事例紹介を聞き、その後会の参加者で地域の見守り活動について対話をする集いがあった。この会に六実六高台地区町会・自治会連合役員が参加していたことが端緒となり、六実六高台地区にある他3団体（六実六高台地区高齢者支援相談員会、六実地区民生委員児童委員会協議会、六実六高台地区社会福祉協議会）に働きかけ、町会・自治会連合と合わせて4団体の共同事業として「あんしん電話」を導入する形となった。そして、「あんしん電話」機器の設置機関として社会福祉法人六高台福祉会の協力を得る話にこぎつけ、翌年の2013年9月、運用開始となった。

加入促進活動は、これまでの地域活動で積み上げてきた人間関係から各町会長や一人一人の住民と話をして理解を得たり、敬老の日の食事会などで「あんしん電話」のチラシを配布するなどを行った。

その当時は、六実六高台地区町会・自治会連合の会長が、六実六高台地区高齢者支援相談会の会長も兼任しており、地域の高齢者とのつながりも持っていた。また、六実六高台地区の高齢者支援相談会、六実地区民生委員児童委員会協議会、六実六高台地区社会福祉協議会が同じ事務所内にあったことも、比較的合意を得やすかったと思われる。

しかし、各団体の組織の役員の代替わり等の状況の中で次第に主体としての連携の力が弱まってきており、現状では新規会員の加入促進活動はされていない。4団体の協働での運営ゆえに、“自分の団体だけの活動ではない”と受け取られ、活動報告をする機会が作られ

ていなかったことも一因と考えられる。

②社会福祉法人六高台福祉会の立ち位置

六高台福祉会は、法人の地域貢献の一環として、地域の4団体の住民組織が主体的に行っている見守り活動に協力するというスタンスで、「あんしん電話」の設置を引き受けた。

担当者は、「あんしん電話」の話聞いた時に、「これは、地域のネットワークづくりのツールになり得る」と考えたそうである。そこで、2013年9月の「あんしん電話」導入、10月に六実六高台地区地域包括支援センター受託に際して松戸市に対し、地域包括支援センターで運用することを提案したそうである。しかし、現行の規定では地域包括支援センターの業務にはなっていないため、あくまでも試行として地域包括支援センターが事務局を担うという形で関わることにした。そして、具体的な「あんしん電話」の実務（一週間の電話応答内容の把握、訪問依頼の電話への対応、その他の問い合わせ等）は松戸市の業務委託時間外に行うようにしてきた。

2015年に住民が自発的に行っている「あんしん電話」見守り活動に対して、松戸市から補助金が支払われたこと、松戸市が地域包括支援センターの指定業務に組み込むのは困難と予想されたことから、2017年度からは、「あんしん電話」のパソコン機器類を法人部に移し、六高台福祉会法人部において事務局業務を行うこととした。六高台福祉会で受託している地域包括支援センターとは、引き続き連携をしていく形で運営を行うという形態になった。

六高台福祉会としては、「あんしん電話の活動は地域住民が主体で、六高台福祉会は事務局として運営をサポートする役割と捉え、事務局として動くことは、地域包括の業務や地域のネットワーク形成に役立つ。加入者数や見守りの活動が停滞している現状を克服していくために、関係者が定期的集まり報告や検討を行う会合等を開催する体制づくりが必要である。具体的には、加入高齢者の「あんしん電話」への応答状況等のフィードバックを行ったり、地域の構成員が顔合わせて課題を共有したりと意見交換できる場を作っていくことを働きかけていきたい。」と考えている。

(2) 松戸市内における住民主体の自発的な見守りの活動の展開事例

(1)の六実六高台地区では、地域活動に熱心に取り組んできた住民のつながりを活かして主体的に組織づくりを行い、「あんしん電話」を4団体共同で運用する形と、地元社会福祉法人との連携体制を作り上げた。協議会も含め、体制を模索する中で、初期の形を構築するエネルギーを六実六高台地区の例に見ることができる。

では次に、体制の初期を越え、継続が取り組むべき課題になるステージにはどのような課題と解決方法があるのか。このような問いを持ち、「松戸あんしん電話協議会」に連なる自治会・町会のうち、主体的な見守り活動が継続している二つの組織の追加調査を行った。以下、それらの組織について運営形態を中心に紹介する。

①幸谷町会の見守りボランティアシステム

幸谷町会は、もともと地元の赤城神社の氏子 30 戸程の小さな集落であった。

1973 年に隣接地に都心に直通する常磐線の駅が開業したこともあり、現在、集合住宅も含めて約 1500 世帯が暮らす、「昭和 30 年以降の町」（町会長 0 氏の表現）である。

幸谷町会は 2012 年 3 月に、「あんしん電話」を用いた見守り活動を開始した。この時に、地域の主婦 10 人がボランティア相談員として見守り活動を担う、幸谷町会独自の「高齢者支援体制」を構築した（図 15 参照）。

これは、千葉県の「地域支え合い体制づくり事業」の補助対象事業となるなど、モデルケースとして対外的にも高い評価を得ている。このような独自の支援体制を築いて運営している町会は、全国的にも稀である。幸谷町会でこのような体制を敷くことができた背景には、2008 年 4 月に認可地縁団体登録をしたことが大きい。この時、町会役員が世代交代し、これから高齢社会を乗り越えていくためには、「町会は『地域福祉を事業としてやる』ことが必要になる」という新町会長の視点が大きく反映された新たな組織運営体制が構築された。2010 年には活動の拠点となる「幸谷ふれあいホール」を建設、助成金を受けて青パトロール車も購入し防災活動も本格化させてきている。

幸谷町会の「あんしん電話」地域見守り活動は、役員と相談員の総勢 15 人からなる高齢者支援チームと、協力機関である新松戸診療所によって行われている。町会役員 5 人が、全体の総括、データ管理、相談役、情報集約者としての責務を担い、相談員 10 人（各組 2 人×5 組）が、加入者への月 1 回の定期訪問と、「あんしん電話」の応答で確認の必要が生じた時の訪問をしている。見守り活動に関わる町会役員と相談員は 60～80 代で、役員 1 名は代々幸谷地区に住む旧住民だが、それ以外は 1955 年以降に移住した居住歴 10～40 年の新住民である。相談員 10 名は皆女性で、うち 2 名は現在もほぼフルタイムで仕事をしている。初動メンバーのうち 2 人は、引っ越しと体調悪化が理由でボランティア活動を辞退したが、それ以外の 8 人は 2012 年の立ち上げ当初から継続している。

聞き取り調査では、町会役員も相談員も、見守り活動の苦労や心配事はつきないものの、活動を通じて町会の中に新たな関係が築かれてきた実績や、それを住民側から主体的に行ってきたことに対し、自信と誇り持っていることが明らかになった。また、相談員 10 人は、「あんしん電話」導入時に当時の会長や副会長に直々にボランティア活動への誘いを受けて断り切れずに活動をはじめた者ばかりであったが、活動を 5 年継続してくるなかで、「自分の勉強になっている」「自分自身の将来への準備をさせられている」「見守っている方



図 14 幸谷・野菊野エリア位置図
(松戸市ホームページより)

が元気であることが嬉しい」など、活動に対する態度に大きな変化が起こり、今は喜びを感じながら活動していることが分かった。これらの発言は、「相談員の会」という役員と相談員は二ヶ月に1回に集まりお茶菓子を囲んで活動報告をしあう場で語られた言葉だが、この「相談員の会」が、ボランティア活動をしながら感じる不安や懸念などを包み隠さず語れる場となっており、楽しみでもあり安心感を得られる場として機能している。

幸谷町会のボランティアが主体的に活動を続けられる要因として、洗練され役割が明確な「支援体制」があることと、この「相談員の会」という集いの場があることが大きいと考えられる。

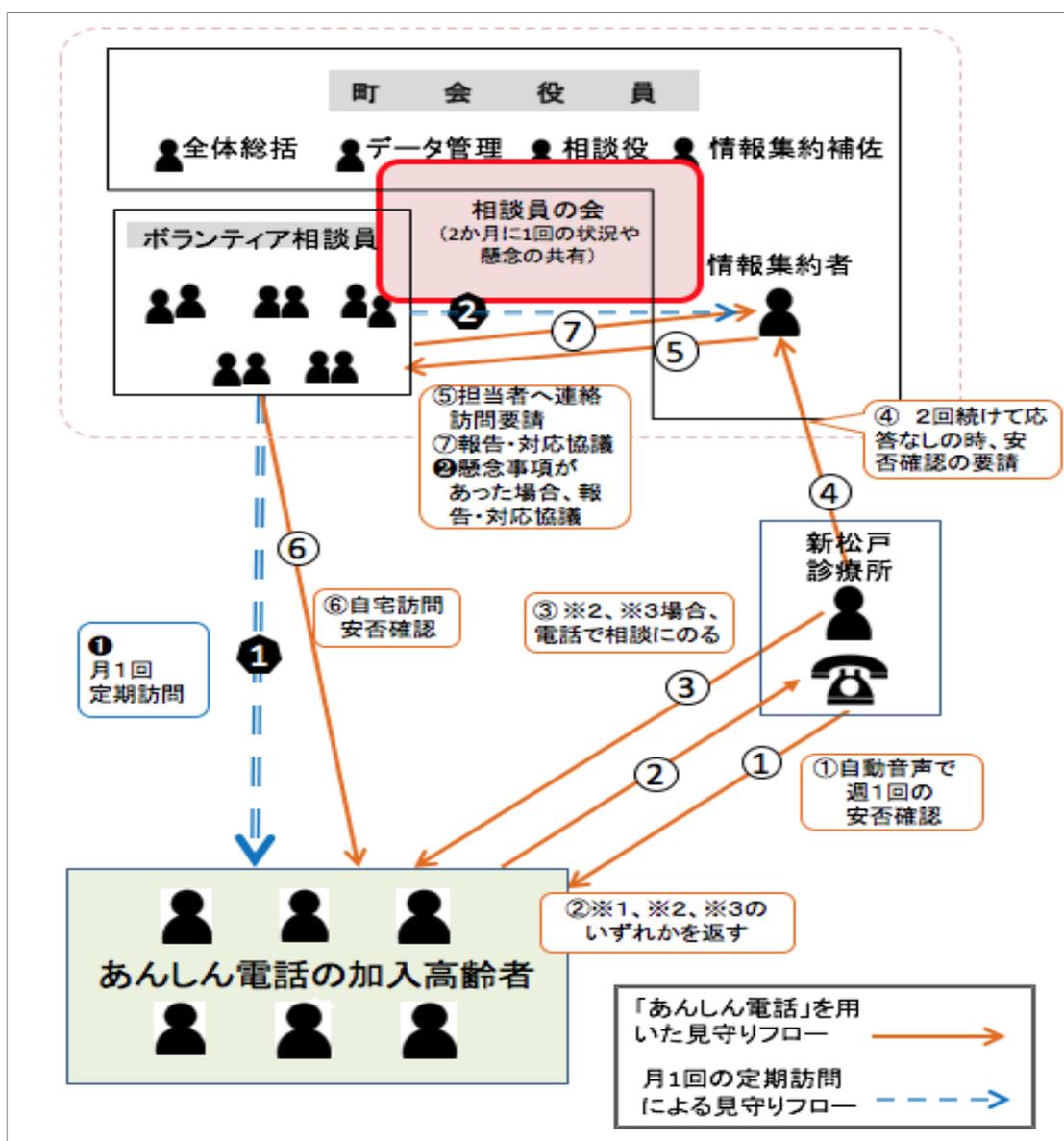


図 15 幸谷町会の高齢者支援体制と支援のフロー

②野菊野あんしん電話システム運営協議会

①の幸谷町会は、町会内部に独自に構築した高齢者支援体制によって、住民主体の活動の継続性を担保しているが、ここで取り上げる「野菊野あんしん電話システム運営協議会」は、複数の自治会・町会と近隣の専門機関とが連携して「運営協議会」を設置することで、主体性と継続性を持った「あんしん電話」を用いた見守り活動を行っている事例である。

この運営協議会は、松戸市内中心部、松戸駅から南東にバスで10分程度のところに野菊野団地自治会の会長らが中心となって設立された。以下、野菊野団地自治会の会長への聞き取り調査から、運営協議会設立の経緯と活動内容について記述する。

運営協議会発足のきっかけは、2012年の秋頃に野菊野団地の自治会長が幸谷地区や常盤平地区での「あんしん電話」を活用した見守り活動の話聞いたことにある。野菊野団地自治会の役員で取り組むことに決め、機器の設置機関としては近隣にある「島村トータル・ケア・クリニック」が引き受けてもらうことになった。この時に、日頃から付き合いがある「エルダー野菊野」というデイサービス、「丸山内科医院」、「ようこ歯科クリニック」にも声をかけたところ、「一緒に参加するよ」ということになり、とんとん拍子で連携の話が進んでいった。その動きを聞いて、近隣の「みなづき町会」と「胡録台南町会」も賛同し、2013年1月には、3つの自治会と4つの医療・介護機関からなる「野菊野あんしん電話システム運営協議会」（図16参照）を発足、3月から「あんしん電話」の運用を開始した。

複数の医療・介護機関が連なる「運営協議会」の存在は、加入者にとって安心材料になったとのことである。「このメンバーを見たときに、バックボーンがしっかりしているってことがみんなに分かってもらえたので、すんなりに入ったというか、信頼してくれた」と自治会長は語っている。2013年の3月の運用開始時点で、野菊野団地自治会（世帯数746世帯）で30人、胡録台南自治会（世帯数510世帯）10人、みなづき町会（世帯数170世帯）10人が加入した。

「野菊野あんしん電話システム運営協議会」では、島村トータル・ケア・クリニックか

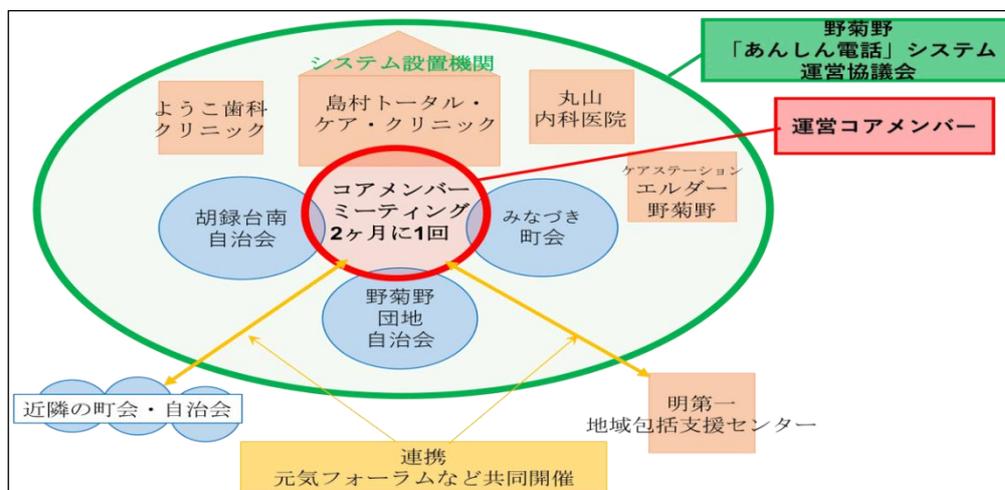


図16 野菊野「あんしん電話」システム運営協議会

ら、参加自治会・町会の加入高齢者へ自動電話が入り、その確認はクリニックの事務員が担当している。訪問などの対応が必要な時は、クリニックから、見守りの総括担当者である野菊野団地自治会の会長へ連絡がいき、会長自身が電話確認や訪問確認をしたり、他の協力者に対応を頼むなど、必要に応じた対応をしている。加入者の応答状況と見守りの稼働状況は、2ヶ月に一回開かれるミーティングで運営協議会参加団体に共有されている。

このように、高齢者が地域で安心して暮らせる環境づくりに関心のある近隣の住民と医療・介護の専門家が、2ヶ月に一回定期的に集い親交を深め、共通の関心をもって語る場があることで、この地域のさらなる地域活動の活性化という波及効果も生まれている。2016年11月、運営協議会が中心となって、「元気フォーラム」が開催された。これは、「あんしん電話」加入推進活動の一環として行われたが、講演会、寸劇、ゲームなどを交えて参加高齢者が一緒に楽しめる企画として盛り上がった。2017年10月には第2回目の「元気フォーラム」が企画されているが、これは、既に運営協議会に連なる3町会（野菊野団地自治会・胡録台南自治会・みなづき町会）に加え、新たに近隣の3町会（旭が丘町会・胡録台高見自治会・松戸新田第5町会）が参加し、「6町会共同企画」となっている。つまり、「あんしん電話」を導入することをきっかけに、近隣の自治会・町会と医療・介護機関との間で安定した協力体制が築かれたが、この体制があることで、住民主体の活動をさらに拡大し、「あんしん」を提供し合う輪を広げることが可能となるという好循環が生まれている。



資料2 6町会共同企画元気フォーラム (2017年) のチラシ

(3) まとめ

住民が主体となって、日常の中で継続的に活動をおこなっていくためには何が必要なのだろうか。六実六高台地区では導入を決断した創立メンバーが主体的に動き出したのはなぜだろうか。以下、創立メンバーからの聞き取りから、「あんしん電話」について導入時にどのような理解をしていたかをまとめ、人を主体的な行動に導く道筋を考察する。

まず第1に、創立メンバーは、あんしん電話の利点として、これが、3章(2)②でも述べたように、緊急通報システムとは異なり、定期的な連絡を取っておくことで、関わりが蓄積されていく、関係づくりのツールとなることを理解していた。そして第2に、これは見守る側にとっても見守られる側にとっても「あんしん」が得られる、有効なツールであ

り、ひいては地域高齢者福祉に貢献することを理解していた。

第3に、このような関係づくりのツールを導入することが地域にとってプラスになるためには、できるだけ多くの住民が連携して行うことが重要であることや、地域にある専門機関と連携することが重要であるということを理解していた。そして、たとえば散歩ついでに顔を出すなどきめ細やかな見守りは住民だからできることであり、何かの時には専門家につなげられるという体制をとることの重要性も理解していた。それが結果的には4つの住民組織と1つの専門機関による運用という形態にあらわれたのである。

図17は、以上のことを踏まえて、一個人が、ある情報を得て、価値を見出し、そのために行動しようとする段階を単純化して模式的に表したものである。

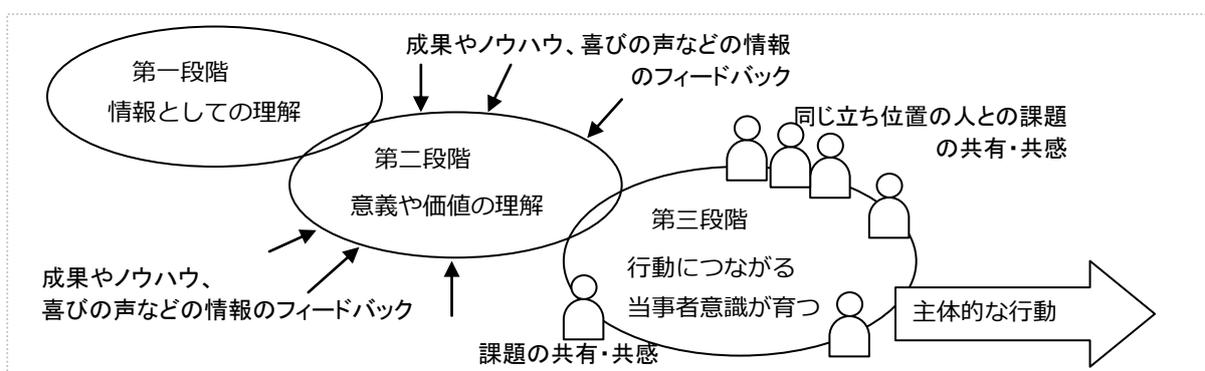


図17 主体的な行動への段階

まず、「あんしん電話」の情報を知り（第一段階）、成果や喜び、あんしんの声で自分にとっての価値や地域の高齢者にとっての価値を感じることができ、（第二段階）、同じような立場の人と共有・共感していく事で、自分にできること、自分ではできないことを考え、（第三段階）、自分の役割が明確になって当事者意識が育ち、それが主体的な行動につながる。活動に新たに加わる者や後任者が主体的に行動するようになっていくには、情報や意義や価値の共有する機会を意図的に構築することが重要となるだろう。

そしてこのことは、複数の重層的なつながりがあれば、それぞれの場面で起こりうることではないか。

幸谷地区、野菊野地区においても、当初導入を考えたメンバーの思いは熱く、地域活動から育まれたつながりが母体になっていることがうかがえる。

幸谷地区では、仕組みの構築の段階から役割が明確な「支援体制」があることと、「相談員の会」という集いの場があったことに注目したい。成果のフィードバック、悩みや喜びを共感できる関係が法人の形の中につくられている。野菊野あんしん電話システム運営協議会においては、2ヶ月に一回開かれるミーティングで運営協議会参加団体に情報共有がなされている。こちらはゆるやかな情報共有や交流の場である。

形の上ではこれらの点が特徴的であり、運営組織の継続のヒントを見出すことができる。

7. まとめと提言

今回の調査では、「研究1：『あんしん電話』システムの地域包括支援センターへの導入プロセスの検証」「研究2：住民主体の自発的な見守り活動が成り立つ条件とそのプロセスの検証」という二つのプロセスを検証した。経過観察中の事象も視野に入れて、住民主体の地域活動が主体性を失わずに公益性を得ていくために必要な条件や要素を明らかにしていくことを目指し、「(1) 住民主体の活動が公共性を得ていくプロセスと要素」と、そこから読み取れる「(2) 持続可能な住民主体の地域活動の形成と在り方」を概観した。

(1) 住民主体の活動が公共性を得ていくプロセスと要素

「あんしん電話」システムの地域包括支援センターへの導入プロセスの検証より、あんしん電話による地域見守り活動が、住民の主体性を失わずに公共事業として成り立つために必要な4つの要素を提示する。

①非営利型一般社団法人あんしん地域見守りネットの設立

～実施主体となる組織の形成～

「非営利型一般社団法人あんしん地域見守りネット」は、委託や補助の形態で公共サービスの担い手となるために、公益性や信頼性が表明できる組織として設立された。この法人は、福祉モデルの実現のために、あんしん電話ソーシャルシステムを動かす主体となる団体である。定款の目的には、町会・自治会組織が、自分たちの住む地域の利益だけではなく、地域全般の公共の福祉の推進を掲げている（公益性）。法人格の種類は、会員規定に縛りを持つことのできないNPO法人ではなく、見守り活動の担い手を会員とすることのできる「一般社団法人」で、この規定により、住民主体が明確に打ち出せている。また、情報開示や会計処理に特定非営利活動法人と同様の公開性と非営利性を持たせることで、より公共性の高い法人（信頼性）とした。

<参考>

定款（目的）

第3条 この法人は、地域社会における高齢者等の孤立した状況を緩和し、互いに見守りあっていく関係づくりを進め、自動応答電話（通称「あんしん電話」）の導入をきっかけに、ネットワークの構築とコミュニティづくりを推進し、地域社会の福祉の増進に貢献することを目的とする。

<参考>

会員規定（資格）

第2条 正会員は、当法人の趣旨に賛同し、「あんしん電話」による地域見守り活動（以下、見守り活動）に参加し、公共性又は公益性のある取り組みを実施している団体または、個人とする。

2 協力会員は、当法人の趣旨に賛同し、公共性又は公益性のある取り組みを実施している団体または、個人とする。

3 賛助会員は、当法人の趣旨に賛同し、「あんしん電話」のシステムを導入している医療・介護・福祉機関または、見守り活動と連携協力する民間事業者及び個人とする。

②新たな「あんしん電話」システムの開発

～公共サービスとしてシステムの構築と安定性～

（ア）理念の具現化

新システムでは、主体的に見守り活動に取り組もうとする組織は、このシステムを導入することで、人手や経費を最小限に抑えて、見守りを必要とする層（社会的に置き去りにされがちな状況の高齢者）を支援できる。一次調査で言及した「あんしん電話」が1対コミュニティの関係（セーフティネット）を創り出すという理念を、システムを組み立てる中で、プログラムという形にして実現した。

新システムは、オンラインによる安否確認なので、これまでのようなハード機器を購入して設置する必要がなくなった。インターネットにアクセスすれば、誰でも場所や時間の制限なく、見守るべき高齢者の状況を確認し要望されている対応を知ることができる。さらに、スマートフォンに必要最小限の情報がメールで定期的に届く。特定の専門機関が掌握していたシステムや情報が公開され、住民の手に移される可能性が出てきたのである。これは、住民主体の見守り活動を大きく前進させるはずである。

システムの集中管理を行うあんしんネットが、高齢者の情報を一元管理し、見守りに関わる情報を活動する人たちがシンプルに必要なに応じて活用できるように提供する。シンプルな活用は、より多くの関わりの頻度を蓄積させ、コミュニティへの波及効果が期待できる。さらに、地域の高齢者の生のデータを積み上げ、信頼性の高い日常の見守りの基本データを構成することができるはずである。

さらに、サーバーから一斉発信することができるので、日常生活支援の情報や緊急時の警報まで、情報から取り残されがちな弱者をサポートすることができる。

（イ）仕組みの洗練化

ソーシャルシステムとして、関わり合う人や組織の関係が整理されて仕組みが洗練された。その結果、誰が何のためにどこに支払いをするのかというフローがシンプルになり、

コストの発生が見えやすくなった。言い換えると、発信者（あんしんネット）、中継ぎのステーション（医療介護関係などの団体や事業者）、見守りボランティアをキーマンとした当事者のグループ（地域の高齢者の集まり）、この三者の関係が明瞭になり役割が明確になった。その結果、どの部分を誰が費用負担するか互いに検討しあえる状況が生まれた。

（ウ） あんしんネットの役割の明確化

法人格を取得したあんしんネットの役割は、次の3点である。1点目に、安否確認の電話発信基地としてのサーバーの設置、サーバーの保守管理と運営などのあんしん電話サービスの安定的な提供。2点目に、あんしん電話による地域見守り活動に関わる各ステイクホルダーの関係調整とコーディネートによる地域見守り体制の構築。3点目に、地域見守り活動の担い手の育成。

以上のことから、新システムは、人が動き組織が活動することによって起こる人の交流を、情報や物の流れにつなげていける可能性が見えてきた。実際に、前回の調査で取り上げられた「アイギスサロン」では、あんしん電話による見守り活動が起こす人の流れと、食品や生活用品の販売、食事の提供などの場による収益事業を複合的に関連付けて、コミュニティビジネスとして成り立たせている。新システムの公開性は、活発な交流を生み経済効果を引き出し、あんしん電話が持続可能な仕組みとなるきっかけとなるはずだ。

③松戸市における「あんしん電話」システムの認知度の高まり

～公平性を示すすそ野の広がり～

公共事業が成り立つ大切な要件は、より多くの地域住民に公共サービスとしての意義を理解してもらい、公平に地域住民にサービスを届けていけるかという点である。あんしん電話の加入者は最もわかりやすい指標である。加入者数が増加しない原因を検討しながら、公平性を示すすそ野の広がりについて考えていく。

●加入者数が増加しない原因について

（ア）高齢者側の課題

2016年10月稼働世帯数 472 世帯 累積世帯数 691 世帯、1年後の2017年9月稼働世帯数 472 世帯、累積世帯数 735 世帯という数字は、44 世帯加入者が増えても稼働数は横ばいであった。累積世帯数を把握することで、加入者数が増加していることが明確になったことは大きな成果だが、1年近く経っても、44 世帯しか加入者が増えなかった。高齢者があんしん電話の対象者であるため、加入後に死亡や施設入所等による減少が著しく、それが、稼働世帯数の伸び悩みの一因である。加えて、孤立している高齢者は、周辺に交流できる関係が築けない、あるいは、周辺に信頼できる関係がないために、あんしん電話という新しい仕組みを知るきっかけや加入行為に結びつく機会を持ちにくいこともある。あんしん電話ほっとラインの相談件数は9ヶ月で115件であったが、その間の加入者総数は44件である。相談件数と全体の加入者数なので、簡単な比較はできないが、この数字は、加入の

打診をしても、実際の加入につながらないケースが多いことは言える。「詐欺にかかるかもしれない」という恐怖心を払拭して、繋がろうと思うだけの信頼関係が持てないのである。理由は様々だが、一つには、高齢者が自発的に他人と交流することや、自己責任で判断し意思決定を下すことの難しさがある。高齢化とは、行動力・判断力の低下や意思表示の困難さを伴っているのである。

(イ) 加入受け入れの多様性

あんしん電話は、まだ自立している高齢者のサポート事業である。加入者が介護制度の対象になったり、入院・入所したときには役目が終わる。その意味では、移行期の高齢者の橋渡しの仕組みである。橋渡しの間口が一定だと、人は常に流動的なので、稼働数は飛躍的には伸びない。だが、逆に橋渡しの間口を広げ、多様な加入の間口や形態を用意すれば、加入増加につながるはずである。

(ウ) データ集計

電話の設置が「世帯単位」なので、実際にサポートしている人数との多少の誤差が出る。医療機関からのデータを見ると、おそらく、サポートしている人数は、世帯数の 1.3 倍くらいと思われる。集計方法について一考を要する。

以上から、加入者拡大のポイントは、「高齢者が安心できる対面で勧誘する」「加入しやすい場を多様なパターンで用意する」「登録電話件数とサポートしている人数を区別して集計する」と考えられる。

●地域への波及効果

一方で、支援する側には、あんしん電話の効用や意義は、確実に周知され始めている。地域包括支援センターとの連携が強化され、地域包括支援センターが「あんしん電話」の紹介窓口になってきた。地域包括支援センターが、業務上省力化となることを認識しはじめ、紹介窓口となる包括が出てきた。あんしんネットという組織やあんしん電話による見守り活動が、社会的資源であることの認識が進んだ。

住民側も、孤立化する高齢者を取り込むグルーピングが進んだ。元気体操教室のプログラムがよいきっかけとなった。一次調査の調査対象であった梨香台団地では、NPO 法人アイギスが主催となり 2017 年 4 月より月 2 回のペースで、現在 17 回開催された。矢切地区でも継続開催の体制が進んでいる。地域住民との交流を進める元気フォーラムが、野菊野地区・梨香台地区で開催された。さらに、松戸市内 12 か所で、地域説明会が 15 回された。

松戸市との連携では、健康松戸 21 応援団に参加し、松戸広報、ホームページなどに掲載、リンクが張られることとなった。また、松戸市 6 月市議会において、一般質問で「あんしん電話」が取り上げられ、主な質問として「まつど議会だより」（松戸市全戸配布）に掲載された（資料 3 参照）。

これからは、このような支援者側の連携を推進力として、取り残された高齢者にあんしん電話の存在を伝えなくてはならない。加入につなげることのできる（あんしん電話に理

解のある主体者や個人による) 様々なグループ・つらなり・仲間・市民の会などを積極的に取り込んで、高齢者の一般的な物事に対する関心や意欲全般を高めていくことで、結果として、加入者数の増加を図っていく。

資料3 まつど議会だより No. 230 (平成 29 年 8 月 1 日号) に掲載された議会答弁

「あんしん電話」について 政策実行フォーラム 二階堂 剛

質問: 「あんしん電話による民間団体の見守り活動の状況をどのように考えるか。また、地域の見守り活動への財政補助についての考えは。

回答: 「あんしん電話」は、医療機関と地域住民が協力し、自発的かつ自主的に創出、運営を行う地域の活動であり、徐々に定着してきたと認識している。

財政面では平成 27 年度から電話料等の活動費、パソコン導入等初期費用の一部を医療機関へ補助している。また、地域住民や医療機関の善意による無報酬の活動のため、費用は低額に抑えられていると考える。今後もその自主性を損なうことなく活動の推移を見据えながら、支援の在り方を検討していきたい。

④あんしんネットが主体となった政策の再検討の開始

～ボトムアップによる政策形成のプロセスマネジメント～

●住民発意による事業を政策に位置づけるためのプロセス

あんしん電話による地域見守り活動は、まぎれもなく住民発意による活動だ。この活動をソーシャルシステムとして仕組みを担保するために、地域包括支援センターへの業務委託という施策の推進策に位置付けることを期待したが、たやすいことではなかった。位置付けを具体化するためにはいくつかのプロセスを踏む必要があった。松戸市の担当部署と意見交換を重ね、現場レベルでの目的の共有は進んでいったが、研究 1 (2) まとめにあるように、導入できなかつた要因を分析すると、プロセス形成の準備やステイクホルダーとの関係の醸成が不十分であった。

●仕組みを担保する要綱の見直し修正

地域包括導入が立ち消えになった時点で、松戸市は、活動の主体である住民組織に補助金が届くように、交付先を医師会からあんしんネットに変更した。協議会の住民主体を優先して、あんしんネットを実施主体と謳う松戸市あんしん電話事業補助金交付要綱が検討され始めた。実施主体が自治体となる地域包括支援センターへの業務委託に替わる策である。

具体的な修正は、実施主体「一般社団法人松戸市医師会」を「一般社団法人あんしん地域見守りネット」に修正し、住民組織にとって使い勝手の良い予算項目を計上するなどである。以上のことを踏まえて、あんしんネット内では、平成 30 年度に向けて予算の拡大の

模索と松戸市との協働・委託関係締結に向けた検討を始めている。つまり、医療機関と連携して地域包括に導入できなかったという現状を踏まえて、フィールドを専門領域から地域に移した福祉型の公共事業として、再度、段階ごとの丁寧な合意形成をともに進めていくことになろう。

これらの経緯より、住民主体の福祉政策を実現していくためには、住民側と行政側の時間をかけた課題への共通認識とステイクホルダーとの関係の醸成が何よりも必要な条件であることが分かる。

これらの紆余曲折を経ながら、平成30年度「生き生きあんしんプランⅥまつど案～日常生活を支援する体制の整備～」の項目に、『『あんしん電話』による安否確認』という文言が入ったことで、「地域包括支援センターへの業務委託」とは違った大局的な位置づけへの可能性も秘めている。

(2) 持続可能な住民主体の地域活動の形成と在り方

住民主体の地域活動を永続的に進めていこうとするとき、選択肢の一つは、収益性を明確にして公共性の高い民間の取り組みとすること。二つ目の選択肢は、公平性を高めて公的財源を中心にした取り組みにすることである。あんしん電話事業の永続性の担保は、公共事業としての立ち位置に重点を置きながら、民間の自立度とバランスを取りながら進めていくことになろう。住民活動が公共事業として評価されていくために、必要な条件を整理する。

①住民活動が公共事業として評価されていくために必要な条件

(ア) 地域ニーズの把握による見守り活動の必要性

地域では、高齢者の見守りが現実的で切実な課題として関心が高まってきた。空き店舗・空き家が目立ち、見知らぬ人が住む集合住宅が増えていく中で、数年後に現在見守りを担っている世代が後期高齢者になったとき、誰が見守りを担うか、が現実の問題として捉えられるようになってきた。政策を形成するための地域ニーズは把握しやすくなった。

(イ) 医療介護機関・専門職と住民の連携

医療機関との連携が出発点となったこの活動は、そもそも、第1次調査であるように、震災による防災意識の高まりが推進力になった。震災は、複雑な地域課題は地域住民だけでは解決できないこと、多職種の専門性の高い人々の連携が必要であることを自覚させたのだ。高齢者の見守りに関しては、医療・介護関係の専門職との連携は必要不可欠なものである。

(ウ) 活動の公共性・公平性への認知と福祉政策への位置づけ

住民主体の地域活動は、政策に上がってくる前段階の地域課題への取り組みなので、一見、限定的個別的な取り組みに受け止められやすい。あんしん電話の活動も、活動地域が広がって取り組む課題の社会性や普遍性が理解され、先進性・先駆性の高い活動として評

価を受けるようになってきた。あんしん電話の活動は、限定した高齢者への支援や特定の事業者への利益誘導ではなく、より広く高齢社会のまちづくりの方策として有効性の高い事業である。その点を明確にして、福祉政策へ位置づけることが活動の公共性と公平性を担保する。

(エ) 安定した運営体制

非営利型一般社団法人あんしん地域見守りネットが設立され、実施主体となる組織の枠組みの構築は達成した。公的資金にのみ頼らない資金調達の様子は、継続のための更なる課題だ。一方で、組織経営の人材と見守りボランティアの育成という人材育成の課題がある。

②住民主体の見守り活動の在り方

～あんしん電話システムを中心としたドーナツ状ネットワーク～

新システムの開発により、地域というフィールドを俯瞰した観察者として見えてきたことをまとめる。

安否確認の発信基地であるサーバーを設置したあんしんネットを中心として、段階に応じた情報共有のための必要なつながりができてくる。サーバーを中心とした同心円状のネットワークである。それぞれのステータスでは役割が異なっている。

サーバーから安否情報を第1次的に集約する「ステーション」がエリアごとに置かれる。ステーションは、医療・介護機関などの事業所が担う場合が多い。専門知識や既に得ている地域情報を参照にしながら、安否情報を地域につなげていく働きをする。ステーションが連なるプラットフォームができると、エリアごとの安否情報の集約点ができる。

「キーマン」は、地域の最小単位の見守りグループを掌握し、ご近所見守りさん（見守りボランティア）を束ねるコーディネーターである。この人々を「見守りサポーター」と呼ぶ。見守りサポーターは、日々の見守りボランティアの悩みや課題について、相談を受け情報を共有して解決の手立てを模索する。キーマンがこのネットワークが機能するための要で、これからの人材育成の最大の焦点である。キーマンが掌握する最小単位の見守りグループは、趣味活動や会食会・サロンなど催し物や会合など人の集まりと場で、人と人が対面でつながる最終場面である。

研究2で言及したように、主体的な行動への段階を踏んで行動が始まり、その状況を互いに共感しあえる場があれば、思いついた最初の一人の行動は、仲間を呼び、より広く活発な活動となる。新たな意欲をはぐくみ、活動の場を持ち、情報交換と互いを支え合う関係を持つことができるのである。この活性化されたグループがいくつも生まれていくと互いにつながり合い、緩やかなネットワーク組織となる。これが、あんしん電話システムを中心としたドーナツ型のネットワークである。このネットワークは、新総合事業推進において、第2層と呼ばれる日常生活圏域（中学校区）で情報共有と課題解決に取り組む「協議体」の機能に近い。

協議会は、総合事業の枠組みとは違うプロセスで、自分たちの必要から、意図せずに、ボトムアップ型で、地域のニーズに密着したところから、国がネットワークのイメージとして描いた「協議体」を生み出したといえる。私たちは、このドーナツ状のネットワークが、あんしん電話システムというソフトウェアによって、高齢化した地域の社会インフラとして定着する可能性を見ている。

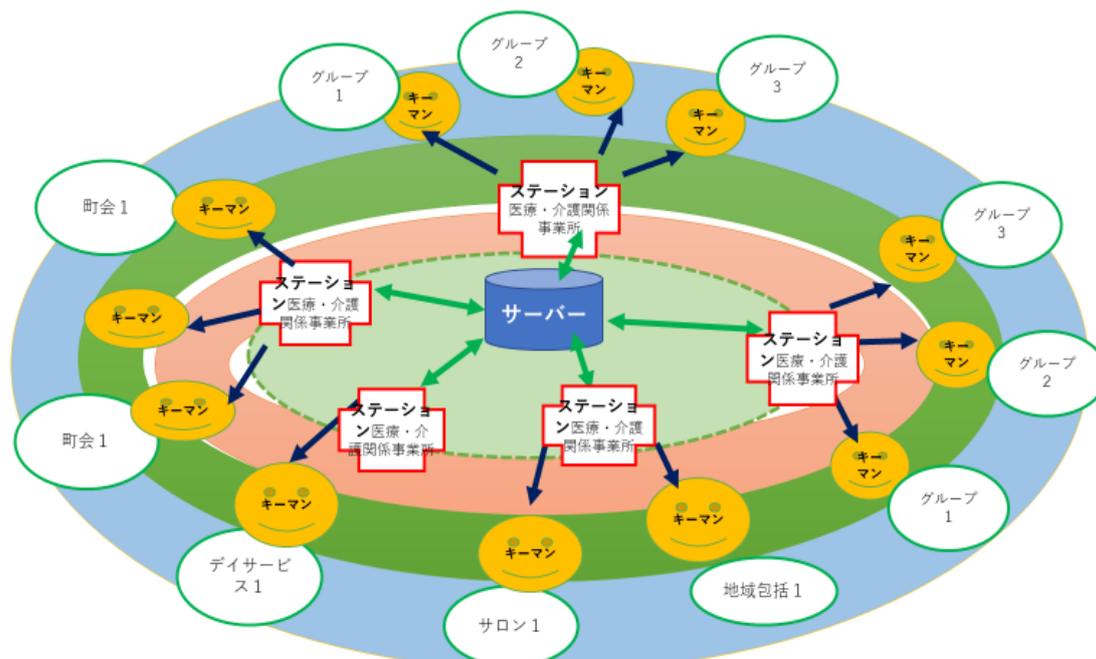


図 18 あんしん電話システムを中心としたドーナツ状ネットワーク

- ・ サーバー：電話の発信基地
- ・ ステーション：医療・介護機関など高齢者の支援事業に取り組む事業所。安否情報を地域につなげていく働きをする。
- ・ キーマン：見守りサポーター（ご近所見守りさんを束ねるコーディネーター）
キーマンは、地域の最小単位のグループ（サロンやデイサービス、町会などの地域の様々な形態の集まり）を掌握する。

(3) おわりに

私たちは、今回の調査で、現段階でのあんしん電話ソーシャルシステムの関係性をイメージするものとして、あんしん電話システムを中心としたドーナツ状ネットワークを描いた。システムの輪郭が浮かび上がったことで、これからの展望と課題も見えてきた。

展望としては、どこでも誰でも導入できるオープンシステムになったことにより、社会インフラとして、松戸市だけでなく希望する地域（市町村等）に、

- (ア) 安否確認の電話発信基地としてのサーバーの設置、サーバーの保守管理と運営などのあんしん電話サービスの安定的な提供

(イ) あんしん電話による地域見守り活動に関わる各ステイクホルダーの関係調整とコーディネートによる地域見守り体制の構築

(ウ) 地域見守り活動の担い手の育成まで、見守り活動を通じた地域コミュニティづくり

をパッケージ化して提供できる可能性が見えてきた。

また、このドーナツ状ネットワークは、システムが人と人のかかわりを蓄積させ、より親密な関係を創り出す機会を示している。この各フィールドの主体者のつらなりは、自発的な意思をもって活動する人たちの連なりである。

これまでの調査から、住民主体の自発的な見守り活動は、主体者のつながりが、意図した結びつきを持ち、その関係を継続していく意欲をはぐくむ場と仕組みがあれば活動は広がっていくということである。考察で描かれた図中にあるキーマンはつながりを広げていく流動体のようなものである。キーマンたちは、情報交換し、交流会などのことを起こし、活発に人やことを行き交わす。一つの動きは次々と連鎖を生み、形を形成していく。実際に、幸谷町会と八ヶ崎町会では、町会の枠を超えて見守りボランティアの合同交流会を開いて、現状の困難や悩みを分かち合い励まし合うという動きが生まれている。自発的な意欲をはぐくむ場の兆しは見えている。あんしんネットは、ドーナツ状のネットワークを洗練させて、結びつきと意欲をはぐくむ場と仕組みを持った高齢社会の活力を生み出す仕掛けとして完成させる役割を担うことになろう。

地域のニーズに密着したところから生まれたボトムアップ型のドーナツ状のネットワークは、新総合事業で想定された第2層（日常生活圏域＝中学校区）の協議体と、アプローチこそ違え、たどり着いたイメージは重なっている。ドーナツ状のネットワークが第2層の協議体の内実を描いているともいえる。新総合事業が描いたアウトラインに沿って、あんしん電話システムが社会的インフラとして成り立つ可能性は十分にある。

これからは、血の通った成長性と継続性を持つネットワークとなるためには、人材育成の段階を踏みながら、個々のフィールドにつながりをつける人が介在しないと成り立たない。血を通わせるために介在する人材の育成こそ、あんしん電話システムが社会的インフラとして成り立つための残された大きな課題である。

引用文献

- 厚生労働省、2015『介護予防・日常生活支援総合事業ガイドライン』
2017、『「介護予防・日常生活支援総合事業のガイドラインについて」の一部改正について
[平成29年6月28日(老発0628第9号)]』
- 厚生労働省、2015「介護予防・日常生活支援総合事業の基本的な考え方」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000074126.html>
- 厚生労働省ホームページ、厚生労働省社会保障審議会、介護保険部会(第58回)地域支援事業の推進参考資料
http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshit-su_Shakaihoshoutantou/0000125468.pdf
- 厚生労働省ホームページ、介護予防・日常生活支援総合事業、包括的支援事業実施状況集計(2016年7月1日現在)
<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000074126.html>
- 財団法人東京市町村自治調査会、2012、『高齢者の社会的孤立の防止に関する調査報告書』
- 内閣府、2016、『高齢社会白書 平成29年度版』
- 二木 立、2015、「地域包括ケアと地域医療連携」、勁草書房
- 千葉県、公式ホームページ「国勢調査等の結果」
<http://www.pref.chiba.lg.jp/koufuku/toukeidata/kourei-jinkou/kokusei.html>
- 松戸市、公式ホームページ「松戸市の概要」
<http://www.city.matsudo.chiba.jp/profile/index.html>
- 松戸市広報「まつど 議会だより」平成29年8月1日
- 松戸市、2015、『第7期高齢者保健福祉計画・第6期介護保険事業計画(平成27年度～平成29年度)いきいき安心プランVまつど』
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社セミナー、2015年8月4日「地域づくりにおける協議体・生活支援コーディネーターの役割—総合事業推進にむけて—」

公益財団法人ニッセイ聖隷健康福祉財団
豊かな高齢社会システムづくり実践的研究事業
高齢社会における住民主体のまちづくりの調査研究
(住民主体活動による「あんしん電話」導入事例の検証を通して)

2017年 10月

調査研究受託者

NPO法人コミュニティ・コーディネーターズ・タンク

代表理事 小山淳子

研究員 谷口起代 菅千恵子

〒271-0073 千葉県松戸市小根本 42-3 栄久ビル 401

TEL 047-712-2868 FAX 047-369-7445