

豊かな高齢社会システムづくり実践的研究事業

高齢社会における公共性の高い福祉サービス事業

「あんしん電話」の包括的調査研究

2019 年 10 月

公益財団法人ニッセイ聖隷健康福祉財団

目次

『高齢社会における公共性の高い福祉サービス事業「あんしん電話」の包括的調査研究』

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 千葉県松戸市の概要	6
(2) 調査の対象	7
(3) 調査期間および調査方法	8
3. 背景: 高齢社会の課題	9
(1) 高齢化と孤立化の現状	9
① 日本の高齢化と孤立化の動向	9
② 千葉県東葛地域の高齢化と孤立化の現状	15
(2) 高齢者の見守り事業の動向	16
① 千葉県東葛地域における見守り事業の導入の実態と傾向(自治体の取組)	16
② 広がりつつある高齢者の見守り	18
③ 見守り活動の担い手— 企業退職男性の社会参加の可能性	19
(3) 公的政策の課題	19
4. 研究1: 「あんしん電話福祉サービス」の全容を規定する	22
(1) 「あんしん電話」旧システムについて	23
① 旧システム導入地区の実態	23
② これまでの加入者データ	24
(2) 新システムについて	25
① 新システムの概要	25
② 新システム導入事例の検証	26
事例1) 自治体導入へのアプローチ	26
事例2) 民間導入へのアプローチ	28
③ クラウド型地域見守りシステム「げんきです」の課題	29
(3) まとめ	30
5. 研究2: 地域活動に関わるボランティアの姿と見守りボランティアの育成のあり方	35
(1) あんしん電話地域見守り活動の担い手の姿	35
① 地域見守り活動の担い手— 4つの事例	35
事例1) 「あんしん電話地域見守り協議会」立ち上げの原動力となった町会長 O 氏	35
事例2) あんしん電話事業の伝播体となった NPO 法人の女性運営者	35
事例3) 民間企業退職者 Y 氏(男性)	36

事例4) 民間企業退職者 K 氏 (男性)	36
② 考察	37
(2) 見守りボランティアの育成のあり方	38
① 地域特性に合った研修会の開催	38
② 成果と課題	39
(3) まとめ	39
6. まとめと提言	41
(1) 松戸市における「あんしん電話地域見守り事業」の到達点	41
① 地域住民が主体となる法人の確立	41
② 重層的な見守り支援体制への位置づけ	41
③ 見守りステーション	42
④ 利用者の経費負担ゼロモデルを確立	43
⑤ 旧システムから抽出された「あんしん電話」の利用者像	43
⑥ 協定書	43
(2) 「見守りボランティア」の位置づけと育成	44
① 「あんしん電話」の見守りボランティアの特徴 (参考:【研究1】(3)-C 見守り体制) ～「見守りサポーター」と「ご近所見守り」～	44
② シニアの地域活動の可能性	44
(3) 「コミュニティ型地域見守り事業『あんしん電話』」の展望	45
① 「コミュニティ型地域見守り事業『あんしん電話』」の導入・活用のメリット	45
② システムの安定性を保証するあんしんネットの組織と事業の継続の課題	45
(4) 提言	45
① 新たなコミュニティへの期待と既存コミュニティの再編	45
② 啓発と情報提供の重要性	46
③ 最終章の調査に向けて～「これからの見守り活動とあんしんネット」～	46
引用文献	48

図表目次

図 1	千葉県内の松戸市の位置	6
図 2	独居高齢者の増加の動向	10
図 3	都市規模別 65 歳以上人口指数(2015 年=100)の推移	10
図 4	高齢化率と高齢者に占める単身世帯の割合 対比 都道府県別	11
図 5	所得階層別 会話頻度	12
図 6	所得階層別 「日頃のちょっとした手助け」を頼れる人の有無	12
図 7	年代別孤独死発生数	14
図 8	単身世帯の推移と見通し	15
図 9	地域包括支援センターが抱える課題	21
図 10	松戸市内見守りステーション全体マップ	22
図 11	「あんしん電話」の利用者	30
図 12	「あんしん電話」の対象者	31
図 13	見守りと駆けつけの体制	33
図 14	あんしん電話トライアングル	34
図 15	重層的な見守り支援体制の整備	42
図 16	一般社団法人あんしん地域見守りネット組織図	47
表 1	松戸市内「あんしん電話」利用世帯数の推移	7
表 2	被保護者調査（令和元年 7 月分概数）	13
表 3	孤独死 男女別死亡年齢の構成比	14
表 4	東葛地区の高齢化率、75 歳以上人口割合、一人暮らし高齢者数 (市町村別、平成 27 年 10 月 1 日現在)	16
表 5	東葛地域の人による見守り 利用者数の推移	17
表 6	介護保険の対象福祉用具として国に提案された見守りの機器の概要	18
表 7	見守りステーション一覧	23
資料 1	あんしん電話の利用者データ	24

1. はじめに

この調査研究は、2012年、千葉県松戸市梨香台団地で、3.11震災をきっかけに自ら声を上げることのできない社会的弱者が置き去りされる現状を変えようと立ち上げた、見守り活動を対象として始まった。孤立化する高齢者の日常を支え、自動応答電話「一人暮らしあんしん電話」（略称：あんしん電話）のつなぎどころとなっている梨香台団地「アイギスサロン」を中心に、見守りの実践的なシステムのモデル検証を行い、「あんしん電話」が地域社会の緩やかな関係づくりのツールとなることを明らかにした。

第2次2014年・2015年度の調査では、地域住民が主体的に活動し、自治体に働きかけていくプロセスを検証していくことにより、「あんしん電話」のシステムを、孤立化する高齢者の直接的支援策から、地域コミュニティのコミュニケーションツールとなる社会インフラとして捉えなおした。「あんしん電話」は、住民主体と公共性の高さが評価され、市民提案の高齢者支援策として市の補助事業となった。

第3次2016・2017年度の調査では、地域包括支援センターへの「あんしん電話」導入事例の検証から、住民主体の自発的な地域見守り活動がボトムアップで地域包括ケアシステムの構築していく手掛かりと政策への関与の可能性を見た。

6年間の参与観察の過程で、「あんしん電話」システムは、時代に呼応したクラウド型地域見守りシステムの開発により、誰でも、どこでも、いつでも、安価に導入できるシステムとなり、より汎用性の高いものとなった。一方で、調査者NPO法人CoCoTは対象者である「あんしん電話」に取り組む自治会と信頼関係のもと、（非営利型）「一般社団法人あんしん地域見守りネット」を立ち上げるまでに至った。

第4次となる今回の調査では、「あんしん電話」を公共性の高い福祉サービス事業として捉えなおした。これまでの調査活動の実績と知見により住民主体で地域を包括的に支え合っていくための事業形態を明瞭にし、個々の要素の定義を試みた。

具体的には、導入する見守りステーションの業種や役割、「あんしん電話」のサービスを受ける利用者の対象範囲と対象期間、見守りボランティアの活動範囲と専門家との連携のタイミングなどである。これにより、福祉サービス事業としての概要の可視化を試みた。また、活動の担い手の姿を描くことを目的に、組織運営や孤立化高齢者と向き合う「見守りボランティア」（「ご近所見守りさん」と呼ぶ）に実際に携わる人物からヒアリングを行った。それにより、地域活動を担う人材が持つ個人的資質や経歴から得た経験値、社会的な要請などを抽出した。

本報告書では、松戸から始まった自動応答電話による「あんしん電話地域見守り活動」に関わる7年間に及ぶ実践的研究を総体的にまとめた。この活動が、当初からの目的である社会的排除による孤立化する高齢者を支え、彼らが暮らす地域を再生していくための有効な手立てから、さらに、資金が循環し継続性の高い高齢社会における社会事業として育つための礎としたい。

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、千葉県松戸市である。

① 千葉県松戸市の概要

松戸市は、千葉県北西部、都心から20km圏に位置する。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。

- ・人口総数 496,961 人、65 歳以上の高齢者数は 126,497 人 高齢化率 25.5%、
75 才以上人口 63,992 人 12.9%
 - ・要介護認定者 21,648 人 認知症日常生活自立度Ⅱ以上 13,080 人
 - ・日常生活圏域 15 圏域 地域包括支援センター 1 か所（直営）15 か所（委託）
- （2019 年 3 月 1 日現在） 松戸市福祉長寿部高齢者支援課地域包括ケア推進担当室作成資料より



図 1 : 千葉県内の松戸市の位置 （出典：www.mapion.co.jp）

（２）調査の対象

本調査の対象は、「一般社団法人あんしん地域見守りネット」とその法人が取り組む「あんしん電話地域見守り事業」（略称：あんしん電話事業）である。

法人名 一般社団法人あんしん地域見守りネット

法人格取得 2017年（平成29年）4月1日

沿革と実績

松戸市のUR団地で孤独死が頻発したことをきっかけに、自動応答電話による安否確認の活動を市内の町会・自治会・市民団体が始めた。この団体・組織が中心となって、2013年「地域見守り連絡会」を発足させ、困難事例の検討や導入のサポートに取り組んだ。

2014年に、松戸市医師会後援事業となり、翌2015年度公益信託ちばぎんハートフル基金より助成金をうけて、広報活動を充実させた。また、松戸市医師会を窓口に、松戸市から補助金が拠出されることになった。2016年、独立行政法人福祉医療機構社会福祉振興助成（WAM助成）を受けて「松戸あんしん電話ほっとライン」を設置し、新聞・TVの取材を受け注目され、2017年には、稼働世帯数約500世帯、累計世帯数約750世帯に広がった。2017年3月事業発展と社会的責任を明確にするために（非営利型）「一般社団法人あんしん地域見守りネット」を設立。松戸市内の安否確認基地を「見守りステーション」としてネットワーク化を進め、2018年度松戸市内の見守りステーションは診療所6か所、介護施設1か所、介護事業所ネットワーク組織1か所の全8か所の設置となった。

一方で、旧システム「おたずねフォン」製作会社の閉鎖により苦境に立ったが、事業存続のために、WAM助成を受けて、独自に「クラウド型あんしん電話システム」を開発に取り組み、2018年に、松戸市内8か所目の見守りステーションにおいて「クラウド型あんしん電話システム」を導入することができた。次世代型見守り事業として発展している。

正会員(団体)	10 団体	(町会・自治会 8 団体 NPO 法人 2 団体)
正会員(個人)	21 名	
賛助会員	10 団体	

表1 松戸市内「あんしん電話」利用世帯数の推移

年	月	稼働世帯数合計	累計世帯数合計	見守りステーション数
2016	10 月	443	691	5
2017	8 月	472	735	7
2018	4 月	433	761	7
2019	4 月	479	836	8

(3) 調査期間および調査方法

本調査の実施期間は2017年10月～2019年9月である。

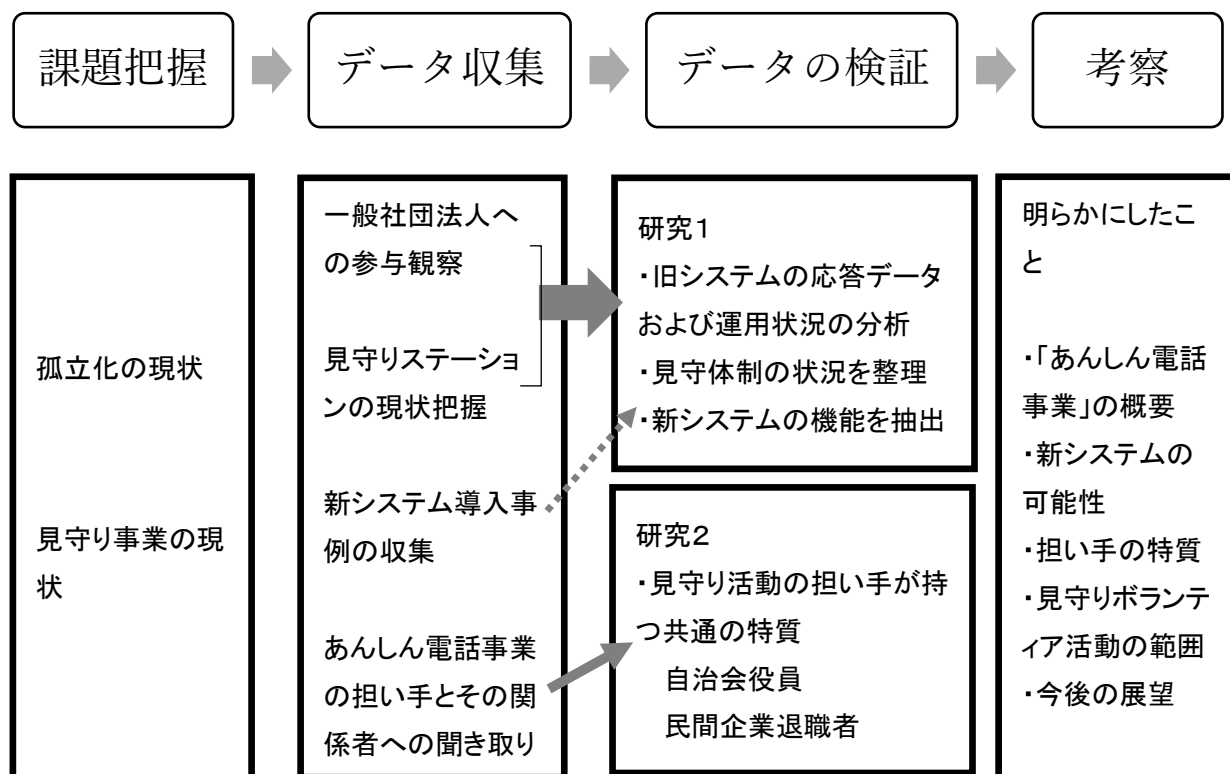
本調査では、以下の項目により実施した。

1. 孤立化の現状と千葉県の見守り活動の現状の把握
 - ・高齢化と孤立化の課題
 - ・千葉県東葛地域における見守り事業の導入の実態と傾向
2. 一般社団法人あんしん地域見守りネットへ参与観察
 - ・定例会（3か月に1回）と事務局への参与観察
 - ・見守りボランティアへの聞き取り調査
3. 松戸市内の見守りステーションのデータ収集及び聞き取り調査
4. 上記を踏まえて、これまで実施してきた事業や報告書等の検証
5. 研究1、研究2の概要の把握と検証
6. 「あんしん電話事業」の明確になった項目の抽出。それらの項目の内容を確定することにより、あんしん電話福祉サービスの全容の規定。あんしん電話事業の公共性の高い福祉サービス事業としての意義を考察

【調査フロー】

研究1：「あんしん電話福祉サービス」の全容を規定する

研究2：地域活動に関わるボランティアの姿と見守りボランティアの育成のあり方



3. 背景：高齢社会の課題

(1) 高齢化と孤立化の現状

これまで、高齢社会における見守り活動の重要性は、高齢化率や高齢者の独居率の高さで説明されることが多かった。しかし、地域コミュニティにおいて見守り活動を推進していく実践者にとっては、「見守り」のサービスが行き渡らねば生活が成り立たなくなり、最悪の場合、誰にも看取られない死を迎えるリスクを抱えている人たちがどれだけ存在するかという実数を捉えることが重要となる。なぜなら高齢者の独居率が高いことがそのまま孤立死のリスクの高さを意味する訳ではないからである。たとえば、かつての共同体的つながりが現在でも残っているような地方であれば、独居であっても長年の近隣づきあいによって誰かしらにほぼ毎日見守られている状態があり、体調の変化やリスクはその関係によって察知され対処されやすい。このような地域の高齢者への見守りのニーズは、近隣づきあいが希薄な都市部に暮らす独居高齢者の見守りのニーズとは明らかに異なる。

有効に機能する見守りのシステムを構築するためには、高齢化率や独居率よりも、孤立化の現状の把握が必要となり、孤独な高齢者の実数（すなわち孤独死のハイリスク群の割り出し）が重要となるが、これは地域性によって大きく異なる。そこで本項では、まず①で、日本全体の高齢化と孤立化の現状を概観した後に、②で本研究の対象地域である松戸市が位置する千葉県東葛地区の孤独な高齢者の実数の把握を試みることにする。

① 日本の高齢化と孤立化の動向

令和元年版「高齢社会白書」によると、我が国の総人口は、2018年10月1日現在、1億2,644万人、65歳以上人口は3,558万人であり、高齢化率は28.1%である。今後、総人口は減少するが高齢者は増えつづけるため、高齢化率は上昇を続ける。2065年には、現役世代1.3人で1人の65歳以上の者を支える社会が到来すると推測されている。このような超高齢社会にあって、下記の図2,3,4が示すように、一人暮らし高齢者は増加傾向にあり、都市部の高齢者人口は増え、一人暮らしの高齢者は都市部に増加する傾向があるため、都市部における見守りのニーズは飛躍的に増えることが推測される。

■ 高齢者の独居が増えている

65歳以上の一人暮らしの者は男女ともに増加傾向にあり、1980（昭和55）年には男性約19万人、女性約69万人、65歳以上人口に占める割合は男性4.3%、女性11.2%であったが、2015（平成27）年には男性約192万人、女性約400万人、65歳以上人口に占める割合は男性13.3%、女性21.1%となっている。

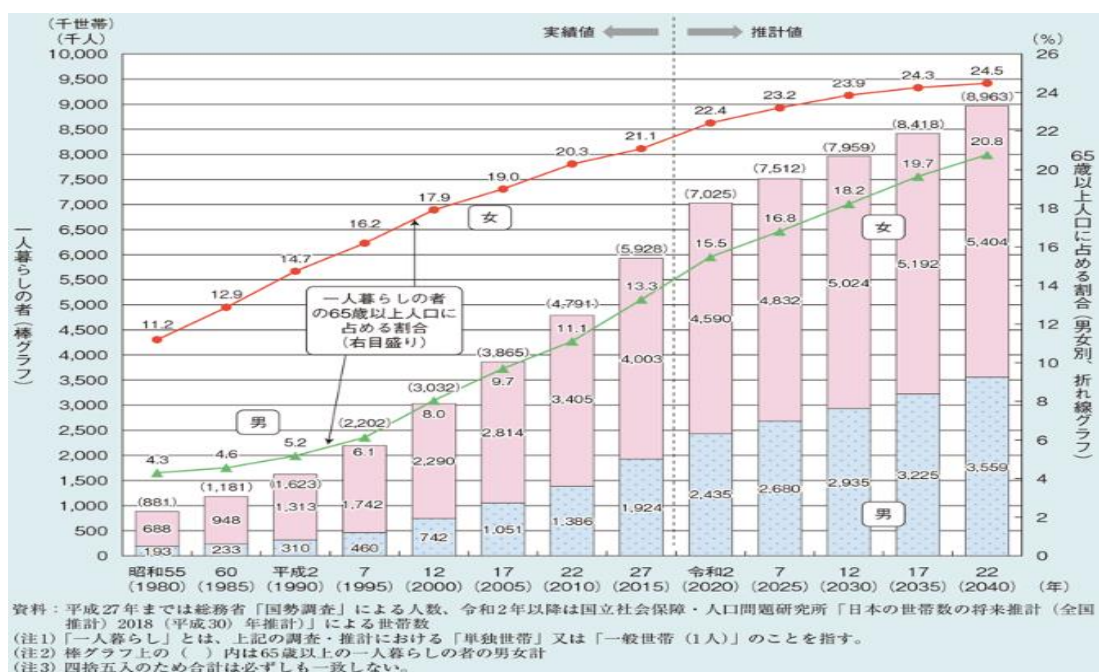


図2：独居高齢者の増加の動向（「高齢社会白書」令和元年版より）

■都市規模が大きいほど65歳以上人口は増える見込み

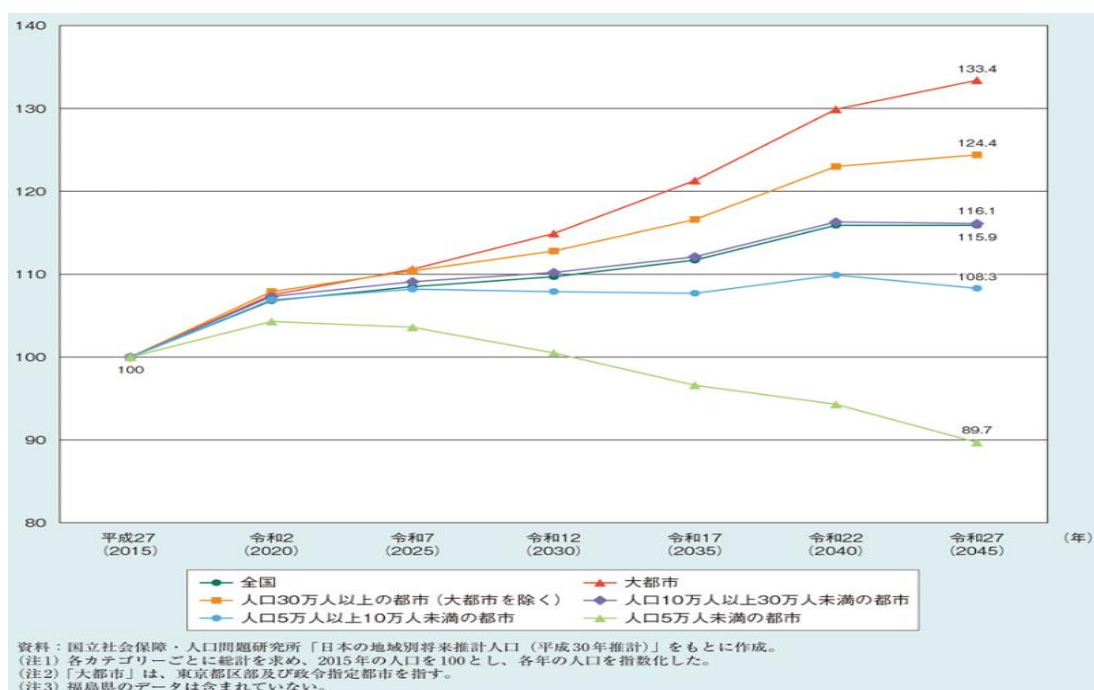


図3：都市規模別65歳以上人口指数(2015年=100)の推移（「高齢社会白書」令和元年版より）

2015（平成27）年を基準年として、都市規模別に65歳以上人口の推移を見ると、都市規模が大きいほど65歳以上人口の伸びが大きくなる。一方、「人口5万人未満の

都市」では、2020（令和 2）年をピークに 65 歳以上人口は減少し、2035（令和 17）年には 2015（平成 27）年時点よりも 65 歳以上人口は減少する見込みである。

■ 都市圏の高齢化率は低い傾向にあるが、65 歳以上人口に占める単身世帯の割合では上位を占める。

東京都は総人口に占める 65 歳以上人口の割合は全国で 2 番目に低い、65 歳以上の一人暮らしの割合は最も高くなっている。同様の傾向は、千葉県、神奈川県、大阪府など都市圏に見られる。一人暮らしの割合は、2010（平成 22）年と比べると、37 道府県で上昇している。

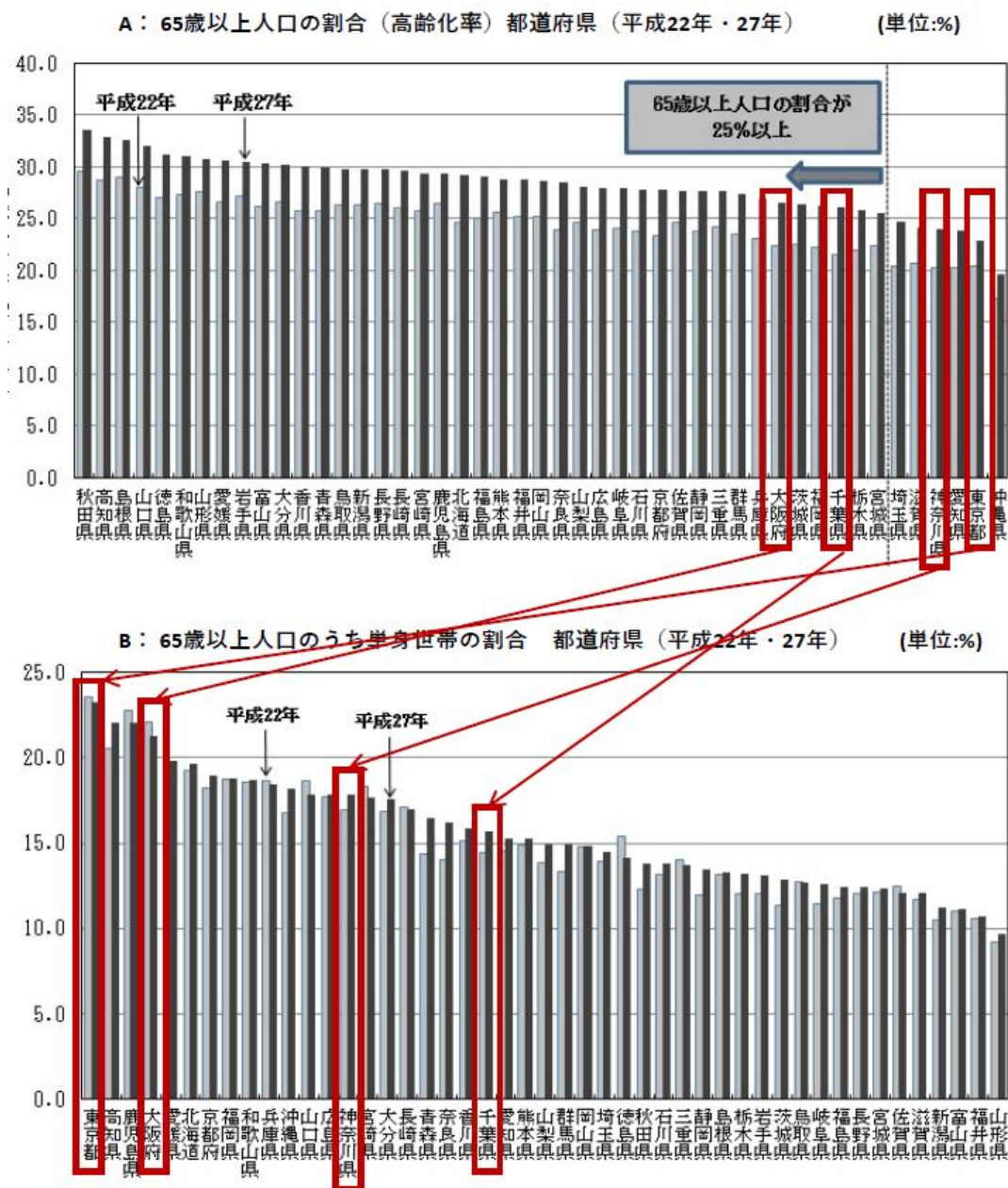


図 4：高齢化率と高齢者に占める単身世帯の割合 対比 都道府県別

総務省統計局 統計 Today No. 111 平成 27 年国勢調査一抽出速報集計結果からみる高齢化社会-より引用

■所得階層が低い層で、会話頻度が低く、頼れる人の割合も低い。

見守り活動で重要な指標となる独居高齢者の孤立化については、すでに男性の独居高齢者が孤立する傾向が高いことが知られハイリスクグループとして認識されている。しかし、社会保障・人口問題基本調査「生活と支え合いに関する調査」（国立社会保障・人口問題研究所が2017年に実施）は、孤立化と所得の低さの関係にも目を向ける必要性を示唆している（図5・6）。

図5 所得階層別 会話頻度（横軸1=所得階層低 10=高）

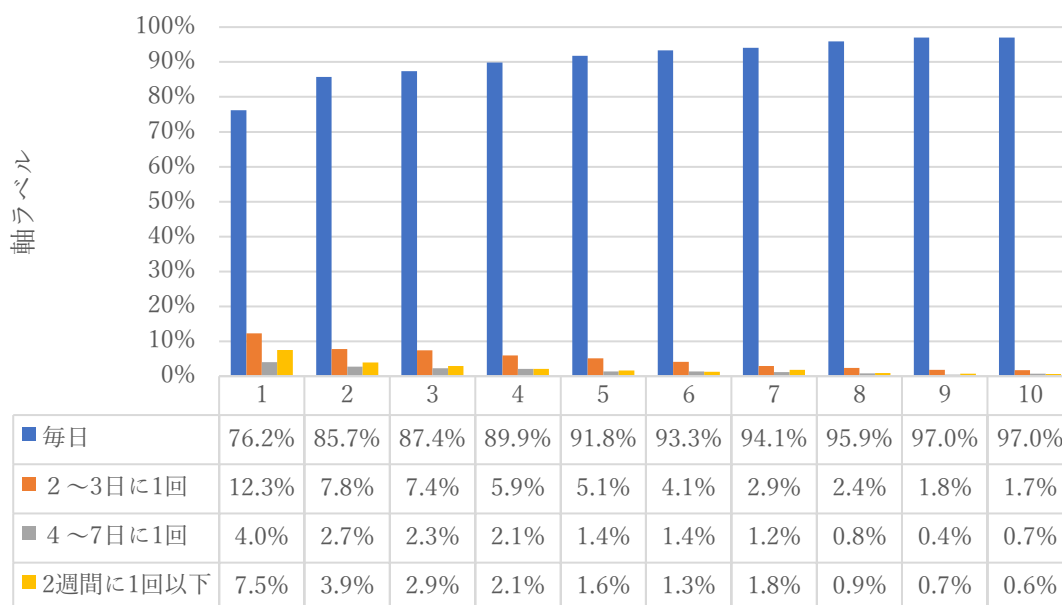


図6 所得階層別 「日頃のちょっとした手助け」を頼れる人の有無

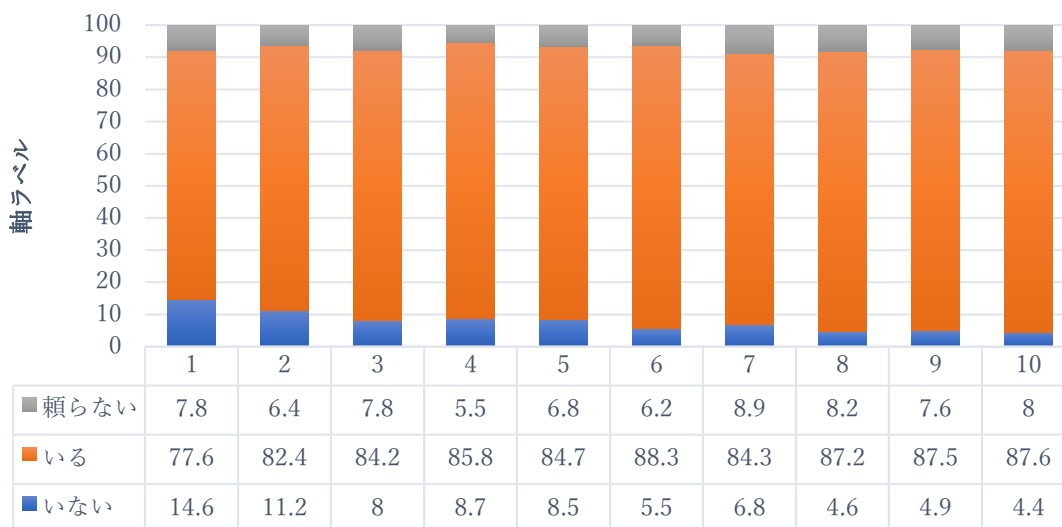


図 5・6 の横軸の数字（1～10）は、1 が所得階層が最も低く、数字が高くなるに従って所得階層が高い。1 は、「第 1・十分位数」を意味し、賃金の低い者から高い者へと一列に並べて、低い方から数えて全体の 10 分の 1 番目に該当する者の層である。同様に、「第 10・十分位数」とは、高い方から数えて全体の 10 分の 1 番目に該当する者の層を指す。所得階層別に会話頻度を見ると、毎日会話する者の割合は所得階層が高い層で多く、逆に会話頻度が 2 週間に 1 回以下の人は所得階層が低い層が多い。また、「日頃のちょっとした手助け」について頼れる人がいる者の割合では、頼れる人がいないと回答する人の割合は所得階層が低い層が高い。ここからは、所得階層が低いものがより孤立しやすい傾向があることがわかる。

■生活保護世帯のうち独居高齢者が占める割合が高い。

さらに、生活保護の被保護者調査 2019（令和元）年 7 月分概数をみると、生活保護世帯の 50%が独居高齢者となっている。生活保護世帯は減少の傾向にあるが、独居高齢者の生活保護受給者の数は、過去数年間、増加傾向にある。例えば、2018（平成 30）年同月は 49.3%、2017 年同月は 48.0%、2016 年同月は 46.4%である。（2015 年以前は高齢者の独居かどうかの記載なし）。図 5・6 と表 2 を照らし合わせると、貧困という孤立化のリスク要因の一つを持った独居高齢者が多いこと、さらにそれが増加傾向にあるということがわかる。

被保護実人員（保護停止中を含む）	2,077,526人
保護率（人口100人当たり）	1.65%
被保護世帯数（保護停止中を含まない）	1,629,086世帯
高齢者世帯	897,018世帯(55.1%)
単身世帯	820,374世帯(50.4%)
2人以上の世帯	76,644世帯(4.7%)
高齢者以外の世帯	732,068世帯(44.9%)
母子世帯	81,800世帯(5.0%)
傷病者・障がい者世帯	407,045世帯(25.0%)
その他の世帯	243,223世帯(14.9%)

表 2：被保護者調査（令和元年 7 月分概数）

厚生労働省 社会・援護局保護課 プレスリリースより

ここまで見守り活動のニーズ把握に重要な孤立化に焦点を当てて、現在の高齢社会における実態把握をすすめてきた。孤立化（孤独死のハイリスク）に焦点を当てると、都市部において独居の高齢者が増えていくことや、所得の低さと孤立化に関係が

あること、独居高齢者で貧困層が増えていくことに対して、どう備えていくかという、地域性も加味した策を講じる必要性がより明らかになる。更にここに孤独死に関するデータと世帯構成の将来推計からの知見を加えると、今後の見守りのニーズは世代を問わず広がっていくことが推察される。

■ 孤独死は60代が最も多いが現役世代（20代～50代）にも多く発生している

孤独死対策委員会（一般社団法人日本少額短期保険協会）が2019年5月17日に発表した第4回孤独死現状レポートによると、2015年4月～2019年3月の期間に少額短期保険会社18社が持ち寄った孤独死支払案件3,347人のうち、最も多かった年代は60代で1,033人（30.9%）と一番多く、現役世代（20～50代）は1,273人（全体の38.0%）と4割近くも占めることが判明している。最も多い死因は病死で全体の62.3%であり、続いて死因不明が24.6%、自殺11.3%、事故死1.8%となっている。孤独死対策という、とにかく独居高齢者への対策を想定しがちであるが、実際は孤独死は現役世代でも多発している。図8が示すように単身世帯が益々増えることから、孤独死の発生リスクも増加することが予想される。

（単位：人）

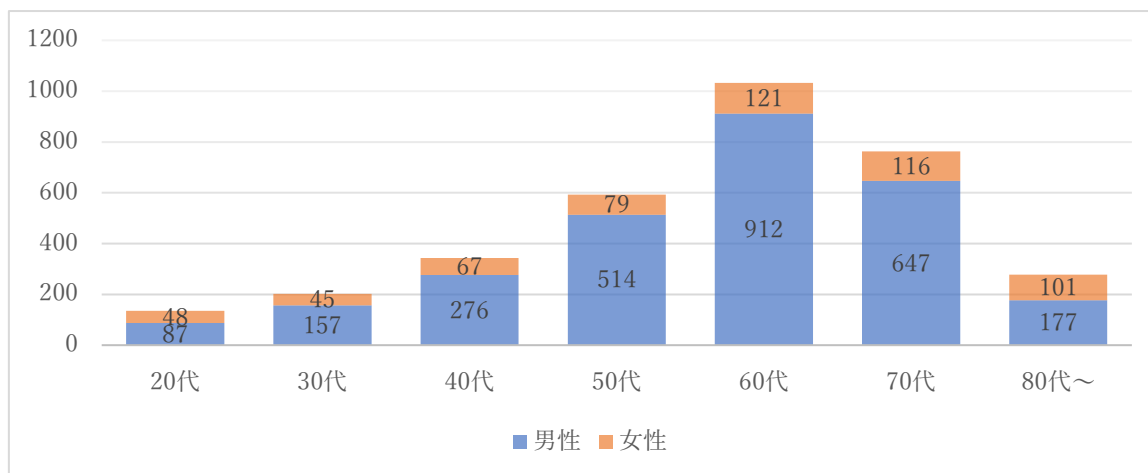


図7：年代別孤独死発生数（n=3347）

一般社団法人日本少額短期保険協会 孤独死対策委員会（2019年5月17日発表）のデータより作成

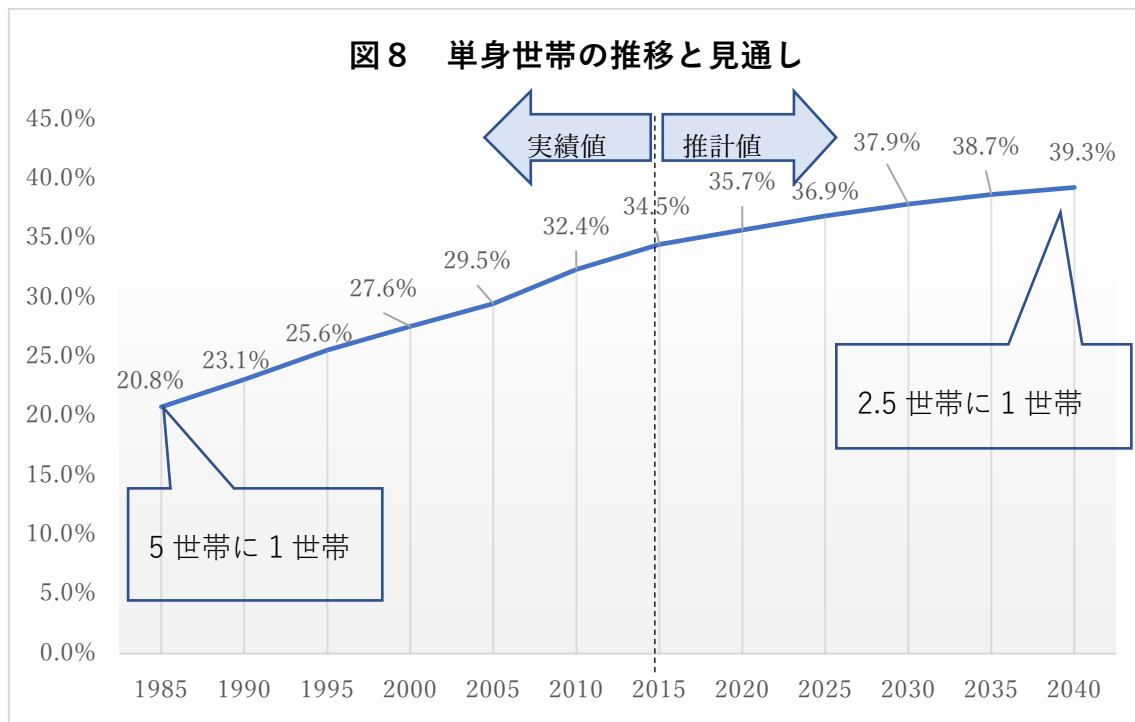
	20代	30代	40代	50代	60代	70代	80代～	合計	現役世代 の割合
男性	87	157	276	514	912	647	177	2770	
割合	3.1%	5.7%	10.0%	18.6%	32.9%	23.4%	6.4%		37.3%
女性	48	45	67	79	121	116	101	577	
割合	8.3%	7.8%	11.6%	13.7%	21.0%	20.1%	17.5%		41.4%

表3：孤独死 男女別死亡年齢の構成比（n=3347）

一般社団法人日本少額短期保険協会 孤独死対策委員会（2019年5月17日発表）のデータより作成

■ 単身世帯は増加の一途。2040年には2.5世帯に1世帯が単身世帯となる見込み

先述した「生活と支えあいに関する調査」が割り出した単身世帯の推移と見通しでは、1985年には5世帯に1世帯程度だった単身世帯は現在、3世帯に1世帯の割合になっており、さらに今後も増加を続け、2040年には2.5世帯に1世帯になると見込まれている。



国立社会保障・人口問題研究所

2017 年 社会保障・人口問題基本調査 生活と支え合いに関する調査 結果の概要より作成

ここまで、見守りのしくみを構築する際の重要なデータとして、都市部における独居高齢者の増加、低所得の単身高齢者（生活保護受給者）の増加、孤独死のリスク層の広さ、単身世帯の増加等を挙げてきた。今後は一人っ子が親世代を支える事例が増えることや、生涯貯蓄高が減少し、所得格差は広がり貧困層はますます孤立化が深まるという視点を持ち、このような実態を踏まえた包括的な見守りの仕組みを構築していくことが求められている。

② 千葉県東葛地域の高齢化と孤立化の現状

見守りシステムを構築するためには、地域ごとの孤立化の現状把握が必要となり、孤独な高齢者の実数（すなわち孤独死のハイリスク群の割り出し）を把握することが重要となる。ここでは、本研究の対象地域である松戸市が位置する千葉県東葛地区の独居高齢者の実数の把握を試みる。尚、本稿では、「東葛地域」を、2004（平成16）

年まで千葉県東葛飾支庁が管轄していた9市（松戸市・野田市・柏市・流山市・我孫子市・鎌ヶ谷市・船橋市・市川市・浦安市）を指す言葉として使用する。

① の図4 (p11) で示した都道府県別65歳以上の単身世帯の割合からは千葉県の数字には特に突出した傾向はみられなかった。しかし、表4で示すとおり、2015(平成27)年の国勢調査結果から千葉県が算出した高齢化率、後期高齢者人口割合、一人暮らし高齢者実数と割合の上位10位の比較からは、東葛地域が高齢化率は低いが一人暮らしの高齢者の実数が高い（特に、市川市、松戸市、船橋市）という特徴を持つ地域であることが明らかになった。都心のベッドタウンとして開発が進んだ東葛地域は、一人暮らしの高齢者が集中する地域であり、これから孤立化する可能性の高い高齢者が多く居住する地域であることに備え、現実的な対応を早急に講じる必要がある地域である。

表4 東葛地区の高齢化率、75歳以上人口割合、一人暮らし高齢者数（市町村別、平成27年10月1日現在）

（単位：人）

市町村	総人口	65歳以上人口	高齢化率	順位	75歳以上人口	対総人口割合	順位	一人暮らし高齢者数	対高齢者人口割合	順位
市川市	481,732	104,735	23.8%	48	43,608	9.9%	49	23,955	22.9%	1
船橋市	622,890	142,446	23.1%	50	63,063	10.2%	45	24,910	17.5%	8
松戸市	483,480	121,666	25.6%	40	52,983	11.2%	38	25,317	20.8%	2
野田市	153,583	42,678	27.9%	35	17,359	11.4%	33	5,513	12.9%	38
柏市	413,954	99,189	24.4%	45	42,271	10.4%	43	14,510	14.6%	23
流山市	174,373	41,953	24.2%	47	17,974	10.4%	44	5,538	13.2%	33
我孫子市	131,606	37,579	28.7%	30	16,313	12.4%	29	5,927	15.8%	13
鎌ヶ谷市	108,917	29,115	26.9%	36	12,110	11.2%	37	4,203	14.4%	24
浦安市	164,024	25,836	15.9%	54	9,672	5.9%	54	4,044	15.7%	15
千葉県全体	2,734,559	645,197	25.9%		275,353	11.4%		258,253	16.3%	

※総務省統計局「平成27年国勢調査結果」（10月1日現在）をもとに作成した。

※高齢化率は、年齢不詳者を除く人口に占める高齢者の割合を示している。

（2）高齢者の見守り事業の動向

現在、ほぼすべての自治体が高齢者の見守りに取り組んでいるが、そのほとんどは緊急通報装置という見守られる側から働きかける装置の設置を基本としている。一方、松戸市の「あんしん電話地域見守り事業」は、見守る側から働きかけるというところに特徴がある。本項では、まず①で、東葛地域に導入されている、見守る側から働きかけをする安否確認の仕組みについて、②では、機器による見守りのひろがりの動向をまとめる。特に、見守る側から働きかけるシステムには担い手の存在が欠かせない。そこで、③では、見守りの担い手となるボランティアについて、特に、退職シニアが担い手になり得るかどうかを先行研究からまとめる。

① 千葉県東葛地域における見守り事業の導入の実態と傾向（自治体の取組）

東葛地域で、見守る側から働きかけて、電話、FAX 又はメールなどにより、安否確認を行う仕組みを持つ自治体としては、浦安市が2012（平成24）年にはじめた「お元

気コール」、船橋市が2015(平成27)年から実施している「声の電話訪問」がある。実績は以下の表5にあるように、利用者数は伸び悩んでいる。

浦安市の「お元気コール」は、電話機の貸与、月1回の訪問、お手伝いボランティア派遣もセットとなった充実したサービスで社会福祉協議会や地域包括支援センターまで連携した支援体制を構築したものであった。しかし利用者が低迷し、2015(平成27)年度の行革の対象となり、現在の動向は不明である(市のホームページには「お元気コール」の記載はない)。船橋市の「声の電話訪問」は、地域の活動団体に人件費を含め1時間当たり400円の補助金を出している事業であるが、実績は2017(平成27)年度66名、2018(平成30)年度は40名程度と低迷している。

この実績からは、電話による安否確認の利用者の拡大は容易ではないことが読み取れる。また、双方のサービスの推進母体は既存の自治会や町内会を想定しているが、地域力が減退し疲弊している現状にあって、このことが利用者が拡大しない要因として考えられる。これに対して、松戸市の「あんしん電話地域見守り事業」は、一般社団法人あんしん地域見守りネットが、医療介護機関と連携して見守りステーションを設置していることや、加入受付や導入相談などの問い合わせ専用フリーダイヤル「あんしんホットライン」により自治会以外の相談窓口を持っていることが、実績の違いにも現れていると考えられる。

表5 東葛地域の人による見守り 利用者数の推移 (単位:人)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
船橋市「声の電話訪問」利用者数				50	60	66	40	
浦安市「お元気コール」利用者数	29	21	21	※				
松戸市「あんしん電話」利用者数					433	472	433	479

※利用者が減少・低迷していることから2015(平成27)年から事業存廃の検討を行うも2016(平成28)年以降不明

東葛地区の見守る側から働きかける安否確認の仕組みは以上であるが、東葛地区(鎌ヶ谷市と船橋市)に隣接する白井市には、多様な主体がネットワークを組んで見守る側から働きかける先駆的な仕組み「お元気見守り事業」がある。この事業は2017(平成29)年に開始されたもので、訪問見守りをする地域住民「見守りパートナー」、白井市内の事業者の電話による見守り「ネットワークパートナー」、見守り登録者と見守りパートナーのマッチングや見守り活動のフォローアップをする「見守りコーディネーター」(地域包括支援センターに在籍)からなる。地域包括支援センターのスタッフが「誰が誰を見守りするか」のマッチング機能を担っていることが特徴であるが、運用開始からまだ2年であり、どのようにこのマッチング機能が定着し見守り活動が地域に根ざしていくかは今後の検証が必要である。

② 広がりつつある高齢者の見守り

近年、単身高齢者世帯の増加、少子高齢化、介護・看護労働力不足等を背景に、ICT（Information & Communication Technology）、センサー、介護ロボット等を組み合わせた見守りの普及が図られている。現在、見守りについては認知症老人徘徊感知機器のみが介護保険の福祉用具貸与の種目として認められている状態であるが、2013（平成 25）年 10 月の「「介護保険福祉用具・住宅改修評価検討会（厚生労働省の老健局が実施）」では、見守りに関する介護保険の福祉用具の種目の対象拡大について検討された。翌年の同検討会では、見守り介護ロボットを介護保険の対象にすることによる効果として①必要な人が利用しやすくなり、普及が促進する。②見守りの負担軽減、③徘徊行動などの早期発見及び二次的な事故を防止することができる、という 3 点が挙げられた。そして、見守り型機器として表 6 にあげる 8 種目が提案されている。

番号	提案の概要
1	・ ICT を利用した軽度者向けの見守りロボット。 ・ 徘徊行動の検知と介助者への通報により徘徊を未然に防止する効果が期待できるシステム。 ・ 介助者を随意に呼び出す。ボタンを押せない状態でも声や音で人を呼ぶ事が可能。
2	・ 寝室における要介護者の見守り機器。 ・ 赤外光輝点アレイの投影と各輝点情報の分析により、非接触・無拘束で姿勢と呼吸を含む微小体動の検知を行い、人工知能によって「危険」「安全」「要確認」の状態を分類し介護者へ通報するもの。 ・ 高齢または認知症等による身体機能・判断機能の低下により転倒・転落の危険因子を抱えた者等を対象。
3	・ インターネットを利用した日常生活の見守りを行うシステム。 ・ 携帯端末を必要としないため、要介護者に「携帯する」わずらわしさを与えないことと、カメラを使わないのでプライバシーが保たれる。 ・ ひとり暮らしの高齢者や在宅介護を受けている高齢者と遠くで暮らす見守られる方の家族や、介護サービス従事者等を対象。 ・ 拡張性が高く連携が取り易く、医療や自治体などの第三者との連携や機能追加が可能
4	・ カメラを使って要介護者の動作（起き上がり、端座位、離床、柵越えなど）を自動検知し、ナースコールや携帯端末を使って介護者に通知するシステム。 ・ 認知症で知的低下、歩行機能の低下、ベッドからの起き上がり、立ち上がりや歩行が不安定な者が対象。
5	・ センサーマットとコントロールBOXからなり、センサーマットを寝具の下に敷くことにより、要介護者の状態（心拍数、呼吸数、睡眠、離床等）の情報を非接触にて取得し、その情報は要介護者から離れた位置の通信端末で確認することが可能。通信にはインターネットを利用。 ・ 寝たきり等の要介護度が高い要介護者、夜間は独りとなる要介護者、認知症状のある要介護者及びその介助者等を対象。
6	・ 徘徊の恐れがある認知症者や転倒リスクのある者、褥瘡リスクのある者、ターミナルケアの者等を対象。 ・ マットレスの下に設置するセンサーマット内に金属・電気を使用して、生体信号をセンシングしインターネット経由で、在宅と施設・医療機関とリアルタイムで情報共有し、独居高齢者の地域連携見守りの実現ができる。 ・ 複数の被介護者、複数の介護者が同時に見守り情報共有できるため効率的な介護体制ができる。
7	・ 小型の親機（70g）と子機（20g）があり、電波を利用して子機の所在地を探知し、親機に「距離と方向」で表示。子機を認知症患者が携帯することで発見することができるシステム。 ・ 支援センターや警備会社へ連絡するものではなく、探知はするが親機と子機の間での使用。 ・ 意思の伝達、介護者への反応、記憶、理解のいずれかに支障が見られる者等を対象。
8	・ 徘徊症状のある認知症者等を対象。 ・ GPS を搭載した「くつ」を使用していれば徘徊に至っても早期に追跡、発見が可能となる。

表 6：介護保険の対象福祉用具として国に提案された見守りの機器の概要

（厚生労働省「平成 26 年度第 1 回介護保険福祉用具・住宅改修評価検討会」資料より）

③ 見守り活動の担い手-企業退職男性の社会参加の可能性

コミュニティをつくることに向かう見守り活動には人的資源が欠かせない。これまででは民生委員や町会・自治会の防災担当者など、普段から地縁組織において活動している人たちがその役割を担ってきているが、多くの地縁組織では世代交代が進まず衰退の傾向があり、地域で活動する新たな層の発掘や育成が必要である。そこで企業退職高齢者が新たな層として着目されている。

先行研究では、企業退職高齢者の退職後の社会参加の傾向として、まず、日本の男性の企業退職者のうちホワイトカラー層の退職後の社会参加の割合が低いことが挙げられている¹。これに対して在職中から地域などに社会参加の場を確保するという「準備行動」が重要であることが指摘されている。たとえば、鈴木²が行なった退職後の無職男性 497 名への調査では、リタイア後 1 年以内の準備行動がクラブ・サークル等の団体に参加する割合を 4.7 倍、地域活動やボランティア活動に参加する割合を 5.5 倍高めるといった結果がでた。

「準備行動」のほかに、「地域への愛着の有無」も大きな要因となる。たとえば、「子どもの頃から」や「結婚を期に」現在の地域に住んでいる者は退職後に社会参加する傾向が高く、その心理的動機として「お世話になった地域への恩返し」がある³。

（この言葉は、本調査の第 3 次調査で行なった幸谷町会のボランティア女性の回答でも複数あった。）これとは対照的に、「仕事の都合で」居住することになった地域に住んでいる場合、その地域への愛着は低く、地域活動への参加をする割合は低い。つまり、まず、企業就労者が地域への愛着を持つ機会を創出していくことや、準備行動の機会を創出すること、さらにそれに並行して、様々な機会があるという情報が退職前に当事者に届くようにすることが、新たな地域活動の担い手として企業退職高齢者が活躍することを促進すると考えられる。

（3）公的政策の課題

他国に類をみない早さで高齢化が進み、2007(平成 19)年に人口の 21.5%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ぎ、その維持・運営のために、近年は、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）に力点を置く政策を進めてきた。

¹ 杉澤秀博, 秋山弘子 (2001) 職域・地域における高齢者の社会参加の日米比較, 日本労働研究機構

² 鈴木征男 (2007) サラリーマンの退職後の社会的活動—リタイア直後の社会的準備行動の有効性—, 第一生命経済研究所 Life Design Report

³ 片桐恵子「退職シニアと社会参加」東京大学出版会 2012 年

以前は、「生涯学習分野で活動の推進」「生涯学習で人生が豊かになる」など、高齢者支援に関して楽観的で明るいイメージが流布されていたが、社会保障と税の一体改革の関係法案の成立（2012年8月）と時期を同じくして、自助・共助の範囲の拡大が際だって推進されるようになってから、「自己管理・自己防衛・自己責任」といったかけ声が広く聞かれるようになった。支援内容についていえば、要介護状態にならないための支援、可能な限り働き自立して生活していくための支援に力点が置かれるようになっている。また、令和元年版「高齢社会白書」第1章第1節のコラム「『高齢者』とは」に書かれているように、65歳以上を一律に「高齢者」と見る傾向は現実的なものでないという認識が定着してきている。

公助を抑え、自助・共助によって住民らが自ら支え合う関係の中で少子高齢化の危機を乗り越えていこうという一連の流れは、高齢者の福祉領域のみでなく、障害福祉や児童福祉、母子保健領域、生活困窮者支援等を一元化する「我が事・丸ごと」地域共生社会の実現という方向にすすんでいる。厚生労働省は、「地域包括ケアの深化」として「縦割り行政」の弊害を廃した共生社会の実現を目指すとして2016年7月厚生労働大臣の下に「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部を創設した。地域包括支援センターは、そのプラットフォームを担っていくことが期待されている。

しかし、地域包括支援センターにおける業務実態に関する調査では、業務量に対する職員数の不足で職員が常にオーバーワーク状態にあるといったことが課題としてあがっている。（図9参照）

また、研究者が世田谷区地域ケアに関わる者たちがつくる「ケアコミュニティせたカフェ（世田谷区を中心に医療・介護・福祉と住民をつなぐ多機能コミュニティ）」が主催した、現在の介護保険の課題や新総合事業導入後の課題を出し合う会合に参加し行なった聞き取り調査でも、世田谷区や新座市の地域包括支援センタースタッフから同様のことを聞いた。以下、聞き取った内容をまとめる。

- ・ 頻繁に制度が変わるので、業務を覚えることで手一杯。また業務が煩雑になる。
- ・ 総合事業（2015年の介護保険制度改正により創設された介護予防・日常生活支援総合事業）の導入で要介護1・2から要支援1・2に認定される利用者が増大し、要支援者の支援が業務である地域包括支援センターの業務量が増えたが現在の包括の人員では対応しきれない。
- ・ 総合事業対象者や要支援者には包括が居場所づくりや通い場づくりを要求されるが実現困難。
- ・ 個別相談ケースの対応に追われ、地域資源の発掘などに割ける時間がない。
- ・ 障害者や育児・保育サービス相談など窓口になり、学ぶことが多すぎる。

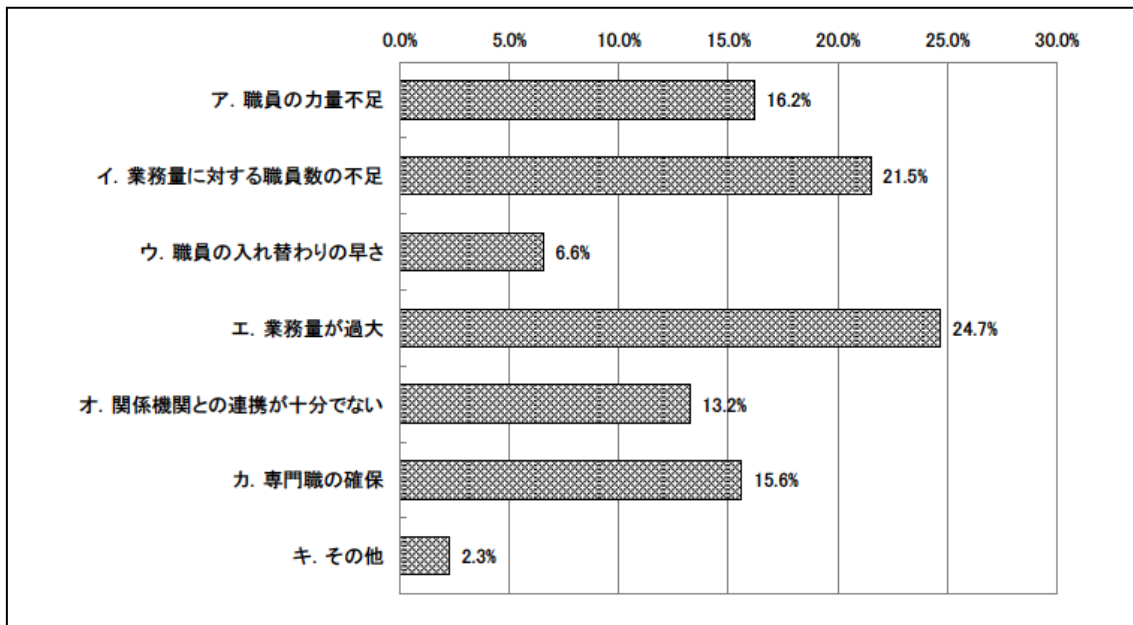


図 9： 地域包括支援センターが抱える課題（複数回答可）

地域包括支援センターにおける業務実態に関する調査研究事業 報告書（三菱総合研究所）より

以上のように、地域包括支援センターはプラットフォーム機能を持つことを期待されているが、実際は個別対応に追われ、プラットフォームとなる余力はない状態にある。公的制度自体が大きな課題を抱えている中、共生社会のコミュニティの第1層として期待されている、町会・自治会といった地縁組織は、「(2)の高齢者の見守り事業の動向」で述べたように衰退の傾向にあり、問題は山積している。このような状況の中、人々は、従来の地縁組織とは異なる、具体的には、お寺や教会、似通った困難を持つ者同士の当事者グループなど、似たような生活スタイルを望む者同士の共同住宅（シェアハウス等）、共通のニーズや価値観によって結ばれたコミュニティに帰属する傾向がうまれている。

4.研究1:「あんしん電話福祉サービス」の全容を規定する

本章では、「あんしん電話地域見守り事業」（略称：あんしん電話事業）を、住民主体で地域を包括的に支え合っていくための公共性の高い福祉サービス事業として捉えなおし、旧システム設置施設の運用実績とクラウド型新システムの導入事例を通して、汎用性の高い事業形態の定義を試みる。

以下は、松戸市内の安否確認基地である「見守りステーション」の全体マップとその運営状況の一覧である。

図 10 松戸市内見守りステーション全体マップ

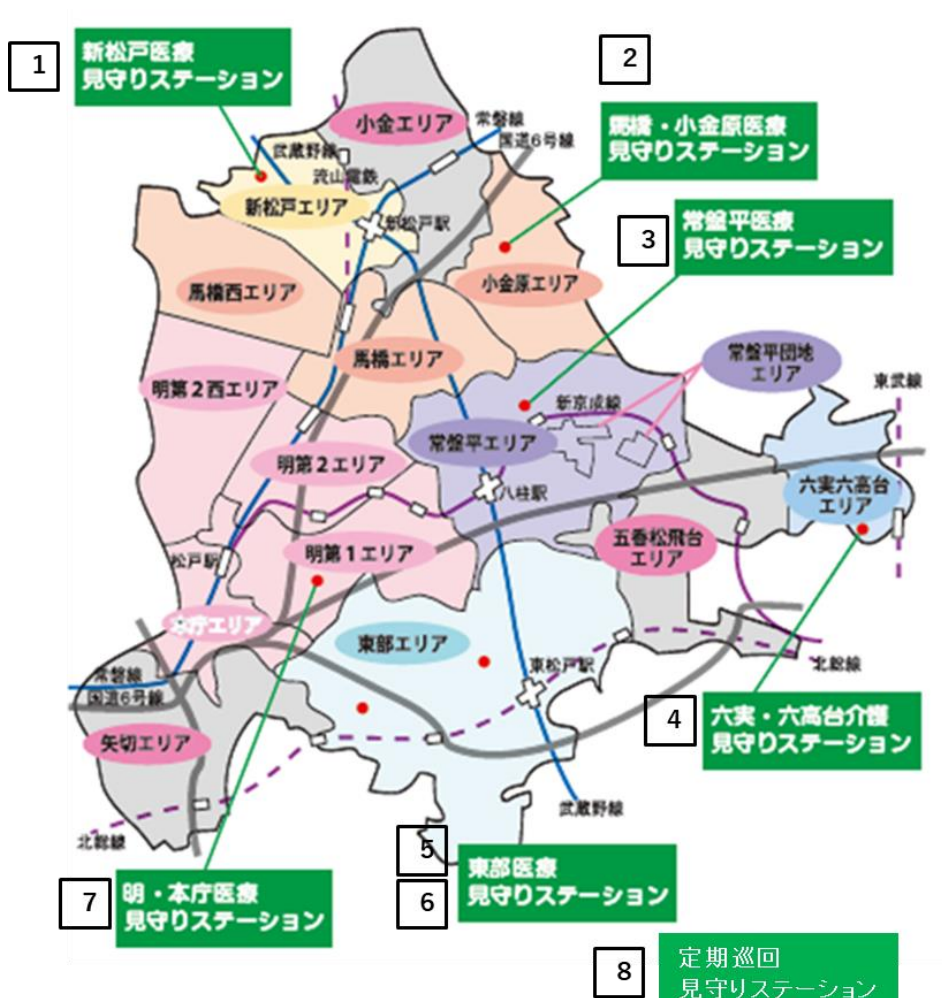


表7 見守りステーション一覧

No.	見守りステーション	運営専門機関	稼働 世帯数	累計 世帯数	主要担当地域	設置システム
1	新松戸医療見守りステーション	医療法人財団 東京勤労者医療 会 新松戸診療所	30	77	新松戸、小金	旧システム
2	馬橋・小金原医療見守りステーション	医療法人社団実幸会 いらはら診療所	28	33	馬橋、八ヶ崎、 小金原	旧システム
3	常盤平医療見守りステーション	医療法人社団 緑星会 どうたれ内科診療所	225	471	常盤平、 常盤平団地	旧システム
4	六実・六高台介護見守りステーション	社会福祉法人六高台福祉会 松寿園	40	70	五香松飛台、 六実六高台	旧システム
5	東部医療見守りステーション 梨香台周辺	医療法人社団 のぞみ会 梨香台診療所	58	68	東部、 梨香台団地、 東部地区社協	旧システム
6	東部医療見守りステーション 河原塚周辺	医療法人社団幸市会 阿部クリニック	12	14	東部、河原塚、 東松戸	旧システム
7	明・本庁医療見守りステーション	医療法人 洗心 島村トータルケアクリニック	77	93	松戸、胡録台、 野菊野団地	旧システム
8	定期巡回見守りステーション	まつど定期巡回ネットワーク	9	10	松戸全域	クラウド型 新システム
合計			479	836		

注) 旧システムとは、株式会社数理工研が2009年、千葉大学医学部の堂垂伸治臨床教授と共同で開発したシステム製品「おたずねフォン」である。現在は製造販売されていない。

(1)「あんしん電話」旧システムについて

①旧システム導入地区の実態

旧システム（上記注）を設置した見守りステーションを対象に、2018年10月から12月にかけて、応答データの集計を行った。このデータ集計を行うあたり、旧システム設置診療所から個々のデータ採集が非常に困難であった。旧システムは、個別の診療所にサーバーが設置され発信拠点となっている。旧システムを製造販売業していた事業者が会社を閉鎖したことにより、定期的な保守点検を行ったり、サーバーのデータの読み取り方法を指導できる体制がなくなった。また、あんしん電話事業へのかかわり度合いや社会貢献への認識が、診療所の医師や担当者によって違うため、データの管理にばらつきが出ている。今回、小金原地区を中心に運営している、いらはら診療所は、システムダウンのため、データの収集ができなかった。以上の状況から、発信を停止した利用者のデータが消去されたケースもあるが、最大限、現状のものの把握に努めた。

収集されたデータは、「千葉プロボノチャレンジ 2018」（主催：千葉県 運営：認定 NPO 法人 サービスグラント）に参加したプロボノワーカーによって分析が行われた。

分析データを考察すると、大きく二つの傾向がある。一つは、梨香台団地、野菊野団地の状況である。サービス終了者が累計利用者数のそれぞれ 27%、29%である。もう一方のグループは、新設の見守りステーションを除いて、サービス終了者が累計利用者数の 50%である。梨香台団地、野菊野団地のグループのほうが退会・サービス終了者の数が少ないのが顕著にみられる。梨香台団地、野菊野団地両者の共通点は、UR 団地だということと、見守りのキーパーソンが利用者にとって身近な人であることだ。梨香台団地は、NPO 法人アイギスの運営するふれあいサロンが拠点で日常的な交流があり互いに顔見知りの関係である。野菊野団地は自治会長がリーダーシップを持って、近隣自治会や医療介護機関と協力してあんしん電話運営会議やフォーラムを開催している。団地という特定の限られたエリアで親密な関係を築けると、あんしん電話事業の見守り機能は格段に発揮でき、あんしん電話事業がコミュニティのつながりを作る役割を果たしていることが推測できる。

利用者が減少していく他方のグループの中には、戸建てで住宅の密集度が低く、住民の入れ替わりも少ない地域も多い。こういった条件の地域で、あんしん電話事業を普及させていく方策を改めて、考えなくてはならない。

② これまでの加入者データ

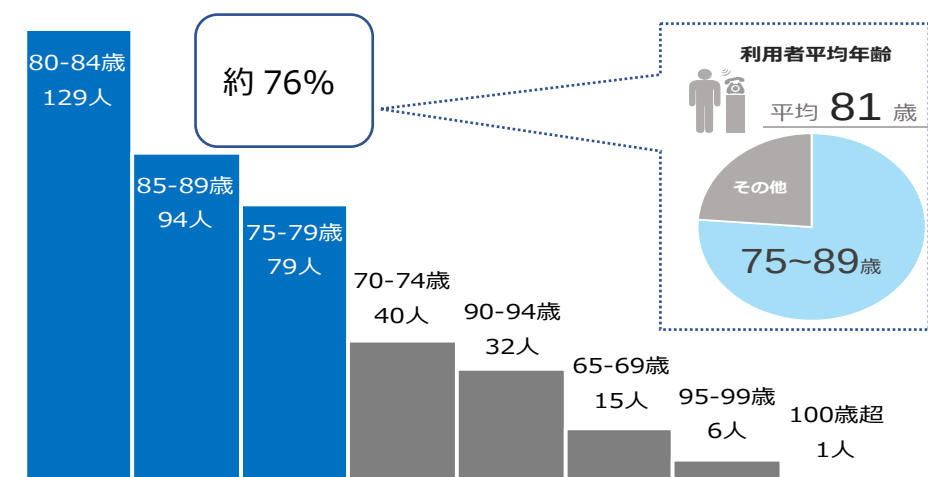
プロボノ支援による利用者データによると、利用者の男女比は、約 4 対 6、利用平均年数は 4.4 年である。利用者の平均年齢 81 才である。75 歳以上の利用者の割合が約 76%を占める。一人暮らしで不安を感じ始める年齢層と推定できる。

資料1 あんしん電話の利用者データ

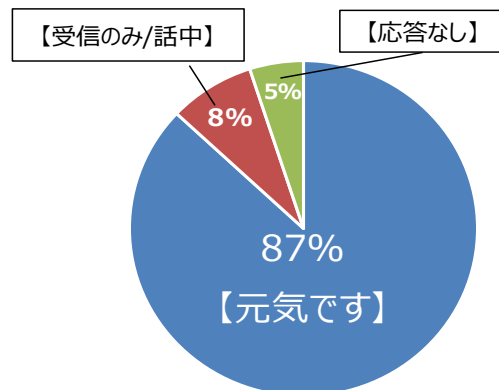
■男女比



■利用期間



■ 応答データの実績と訪問回数



※常盤平見守りステーションの
2018 年度データより

訪問の頻度は、年に2～3件

- 2018 年度の利用者の平均年齢は 81 歳で、244 世帯の 87%の人が「元気です」と回答しています。
- 折り返しの問い合わせをした件数は月 10 件程度でした。
- 2 日続けて「応答なし」の人を訪問した件数は 2 件でした。
- 毎週「元気です」という発信を習慣にして、地域とつながりながら、元気に過ごしています。

(2) 新システムについて

次に、2018 年度に開発したクラウド方式による新システムの現状について、説明する。

①新システムの概要

■コミュニティ型地域見守り事業の概要	
主体	一般社団法人あんしん地域見守りネット
システム名称	クラウド型地域見守りシステム「げんきです」
事業名	コミュニティ型地域見守り事業「あんしん電話」
導入対象	あんしん電話事業を導入する組織を「見守りステーション」と呼ぶ。 導入する組織は、医療・介護機関等の事業者、市民活動団体、住民組織、その他本事業と連携したい事業者
見守り対象	1. ひとり暮らし高齢者または、夫婦世帯等 2. 社会的排除により孤立化した市民・又は孤立の可能性ある市民

A コミュニティ型地域見守り事業「あんしん電話」を商品として整備するために、事業概要と販売価格を規定した。

ア 協定書

イ 概要書及び費用説明資料

ウ 導入のために必要な書類

- ・製品説明のパンフレット
- ・手続きの進め方 協定書による合意
- ・システム利用申込書
- ・システム導入 導入マニュアルの作成

エ 加入に必要な書類

- ・加入者向けのチラシ
- ・あんしん電話事業加入申込用紙（白紙・記入例）
- ・あんしん電話事業の説明

B クラウド型地域見守りシステム「げんきです」を、コミュニティ型地域見守り事業「あんしん電話」の基幹システムとして、製品としての第一段階の基本機能を整備した。

C 導入の流れ

導入者（見守りステーション）とシステム提供者（一般社団法人あんしん地域見守りネット）が協定を結ぶ。協定が成立したら、導入者より、システム利用申込書が提出され、ID と初期パスワードを発行、導入マニュアルが送付される。見守りステーションは、導入マニュアルに沿って、利用者情報を入力し、運用を開始することができる。必要に応じて、見守りステーションの掌握するエリアでの説明会や利用周知のためのイベントの開催などをサポートする。

②新システム導入事例の検証

前述のように、新システムの概要を明らかにしたことを踏まえて、導入事例を検証する。利用料金を徴収しサービスを提供すれば、販売行為としての社会的責任が発生する。これまでの社会貢献活動の枠組みから出ていくことになる。そこでは、運営主体の経営と、事業の継続性と信頼度が大きな課題となる。次の事例では、自治体にシステムを販売する場合の課題を検証する。

事例1) 自治体導入へのアプローチ

○事例A 既存の補助事業に新たな組織形態で参画した事例

（松戸市内 まつど定期巡回見守りネットワーク）

2018年8月、松戸市内の介護事業が連携した「まつど定期巡回見守りネットワーク」は、一般社団法人あんしん地域見守りネットと協定を結び、あんしん電話地域見守り活動に参加した。このネットワークを構成する事業者は、24時間対応定期巡回サービスを行う

介護事業者で、民間事業者の社会貢献活動と位置づけて、松戸市補助事業の構成メンバーとなり、専門性を活かしてセーフティネットの一端を見守りステーションとして担っている。個別の民間事業所がネットワーク組織を組み、自治体の補助事業に参画する好事例となった。

2019年10月現在で、利用登録者数約30名である。利用者は順調に増加している。

この事例により、協定書、システム概要書、システム導入マニュアルなどが整備され、クラウド型地域見守りシステム「げんきです」導入の業務フローが整備された。

○事例B 新規自治体に仕組みの導入を試みた事例（千葉県N市）

<経緯>

N市では地域包括支援センターを5か所増設したばかりで、高齢者支援、特に、孤立化予防などの新たな取り組みが始まっていないことなどから、N市のメリットも大きいのではないかと推測。導入可能性は高いと判断し、N市へアプローチした。

そこで、市内医療機関と地域包括支援センターに、クラウド型新システムによるあんしん電話事業導入の可能性を検討するための意見交換を行った。

- ・診療所の現状の業務量や人員体制を考えると、これ以上業務量の増える見守りステーションになることはできない。
- ・地域包括支援センターなら、逆に業務軽減になるので可能性がある。地域包括支援センターのスタッフの意見を聞く必要がある。
- ・地域包括支援センターを所管する担当部署の意向をヒアリングしたほうが良い。

上記の意見を踏まえ、地域包括支援センターを所管する健康福祉部、高齢者支援課、介護支援課との意見交換の場を持つことになった。

<担当部署の見解>

2019年5月に担当部署より回答があった。あんしん電話事業の導入は考えていないということだが、導入を検討しないポイントは3点あった。

- 1) N市の孤独死予防策は、孤独死予防と災害の備えの施策である『N市地域支え合い活動推進条例』による「地域支えあい活動」が優先である。

「現在、『地域支えあい活動』を中心にした施策を取っており、着々と成果をあげている。『活動推進条例』により、『支え合い活動対象者名簿』の情報を町会自治会と共有することになっている。市と協定を締結する自治会が全自治会の過半数を超え、市としては、この方針を全面的に出していく方向である。」

- 2) システムの信頼性が弱い。

- ・既に廃業した事業者のシステムを活用した見守りの仕組みを施策として導入することは、その実現性、継続性に不安がある。
- ・代替として開発された新たな仕組みは実績がない。
- ・行政のネットワークに入るためのセキュリティ対策が弱い。

3) 難聴者に対するサポートの体制がない。

2019年4月「手話言語の普及の促進に関する条例」を施行し、難聴者の地域活動の支援に取り組んでいることから、電話での安否確認事業は、この条例の流れに反する。

<考察>

以上の担当部署の見解から、政策に位置づけるためのハードルが明確になった。

1) については、既に取り組んでいる政策との住み分けの問題である。自治会の支え手がまだ、活躍できる元気な団塊世代であることを考慮すると、団塊世代が後期高齢者となる5年後の担い手については大きな不安がある。超高齢化した社会の地域活動の担い手不足に対する危機感は、行政や自治会の安心を確保するものとして、省力化とコミュニティづくりを実現できるあんしん電話事業が有効な手立てであることが、現状では理解してもらえなかった。

2)、3) に関しては、私たちが改善すべき課題である。松戸市で行われているあんしん電話事業を松戸市以外の自治体に提案し、取り組みが実現するためには乗り越えるべき課題である。特に、自治体への直接導入には、より高い信頼性等が求められることが分かった。

事例2) 民間導入へのアプローチ

○事例A 旧システムからクラウド型新システムに切り替えた事業所の事例

(広島市内 一般社団法人)

死後事務等を請け負う法人への導入事例(加入者数 80名。2020年1月導入予定)

これまで家族が担ってきた役割を法人組織が担うことで、「安心して最期まで自分らしく生きる」ための人生設計を提案することを目的にしている。一人暮らしの高齢者を支える新しい「絆」の方策の一つとして、旧システムの「あんしん電話」を導入した。

この法人に会員制で、入会金を払って加入する。サービスの内容は、「後見人制度だけではカバーしきれない連帯保証人の引受および身元引受のほか、日常生活の支援、資産の有効活用、死後の手続きなど、これまで家族にしか頼めなかったような役割も引き受ける」(HPより)としている。

代表は、「旧システムの時から、『あんしん電話』を活用している。動作状況が不安定になる前に機器類を入れ替えようと考えていたとき、旧システムの製作会社が解散にしたことで保守管理に不安を感じて、クラウド型新システムに切り替えることを決定した。安否確認というよりも、会員の皆さんとのコミュニケーションツールとしての役割のほうが大きいと感じている。電話に出なければ、こちらから様子を聞いたり、電話に出られなかった会員の方が自分の状況を説明するために折り返しの電話をくれたりと、密な関係ができる。『あんしん電話』がなければ、こんな関係はできなかったと思う。」と述べている。

○事例B 既存コミュニティの活性化とつながりの強化を目指した事例（新宿区 K 寺）

高齢社会で、独居や夫婦世帯が増え、引きこもりや若者の自殺の増加など、国の施策が追い付いていかない状況だ。地域のランドマーク、信用と信頼の法人「お寺」が、係累のない方が集える会を設けて、お寺の持つ心の「安心」を拠り所とし、コミュニケーションツールとして導入を進めている。

「お墓を持たない」「お墓に入れない」というそれぞれの事情を持つ方のために、「同じお墓に入る仲間」として元気なうちから互いにつながり合うきっかけづくりに、「あんしん電話」を利用する計画を立てた。「あんしん電話」の仕組みの導入をきっかけに会合を開いたり、グループ作りをしたり、具体的な活動が広がっている。

住職は、「市民後見人として、檀家様を支えてきたこともある。もっと、日常的にお寺と利用者をつなぐアイテムを探していた。『あんしん電話』の『見守りステーション』と、『ご近所見守りさん』と、『利用者』のトライアングルは、お寺と、住職や周辺のスタッフ、お一人暮らしの檀家さんやお寺に参る方の三者をつなぎ続ける仕組みに使えると思う。」と、導入を決めた。2020 年 8 月導入を予定している。

③クラウド型地域見守りシステム「げんきです」の課題

2018 年 8 月から、松戸市において定期巡回事業者と連携して、クラウド型地域見守りシステム「げんきです」を稼働させ、定期的に安否確認の電話が発信されている。サーバーの保守管理と運営は、一般社団法人あんしん地域見守りネットから委託された NPO 法人 CoCoT が担っている。約 1 年間、おおむね、安定的に発信・応答が記録されてきた。見守りが、介護の専門職であるため、見守りに関わるトラブルは皆無である。一方で、システム上のトラブルについては、一般利用者を対象とした発信は初めての試みであるので、予想外の現象が起こった。現段階ではシンプルな仕組みであるのでその場で修正しながら対応しているが、電話サービス提供会社との契約や費用、発信量とかかる時間など、利用者が増えるにしたがって、トラブルが増えていくことは想定できる。

これに対して、以下の課題を洗い出して、対応を検討している。

- (1) 開発用サーバー(2 号機)の設置
 - ・・・現行のサーバーに故障があったときの瞬時に切り替えることのできる代替機
- (2) 複数回線からの発信機能
 - ・・・利用者の増加と松戸市以外の見守りステーションへの対応
- (3) 利用者単位での報告メールの発信機能
 - ・・・見守り体制の労力軽減と見守りのタイムレスな対応の実現
- (4) 管理画面の操作性の向上
 - ・・・見守りステーションスタッフの労務軽減

この1年間、個別のトラブルケースを検証して、安定的な体制づくりを模索してきたが、今後、利用者の増加と、見守りステーションが松戸市外への拡大することに取り組むなら、システム専門の人員配置がなければ、継続的なサービスの提供は非常に困難であると言わざるを得ない。

(3) まとめ

以上、7年間の調査研究により、「あんしん電話福祉サービス」の全容を規定する。

A 利用者像

あんしん電話事業のエンドユーザー（「あんしん電話」の利用者）の層は、以下である。

- ・社会的排除による孤立化の可能性がある成人・高齢者
- ・生活が破綻していない一人暮らしの高齢者

「あんしん電話」サービスを利用する層が以下の性質・特徴を持つことが分かった。

- ・＜意思疎通＞電話での意思疎通ができる。
- ・＜意思の表明＞自身の健康状態や置かれている状況がある程度理解できる。
- ・＜社会性＞ 地域や人とのつながりを持ちたいという気持ちがある。
- ・＜収入＞日常的な生活が極度に困窮していない。
- ・＜家族環境＞65歳以上で一人暮らしか、夫婦世帯、または、日中独居となる高齢者。

これらの要素・条件の「社会的排除による孤立化の可能性がある成人・高齢者」が対象である。また、高齢者の家庭環境と収入の状況に焦点を当て、収入を縦軸、孤独感を横軸にして、下記に「あんしん電話利用者層」を描いた。点線部分が「あんしん電話利用者層」と推定できる。

図 11 「あんしん電話」の利用者

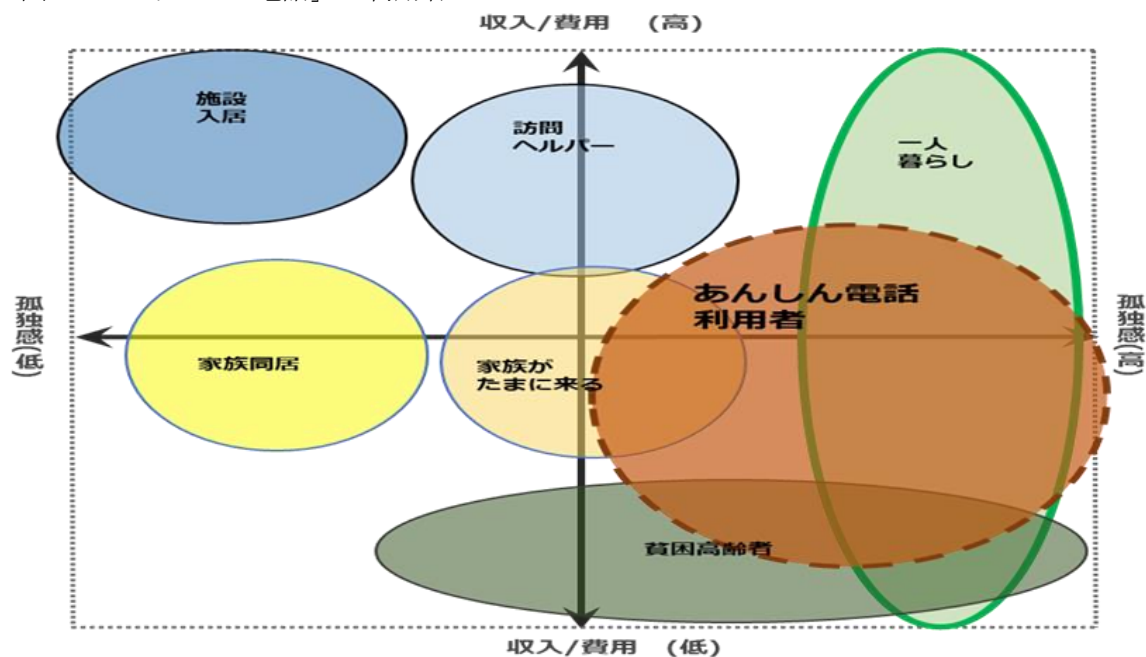
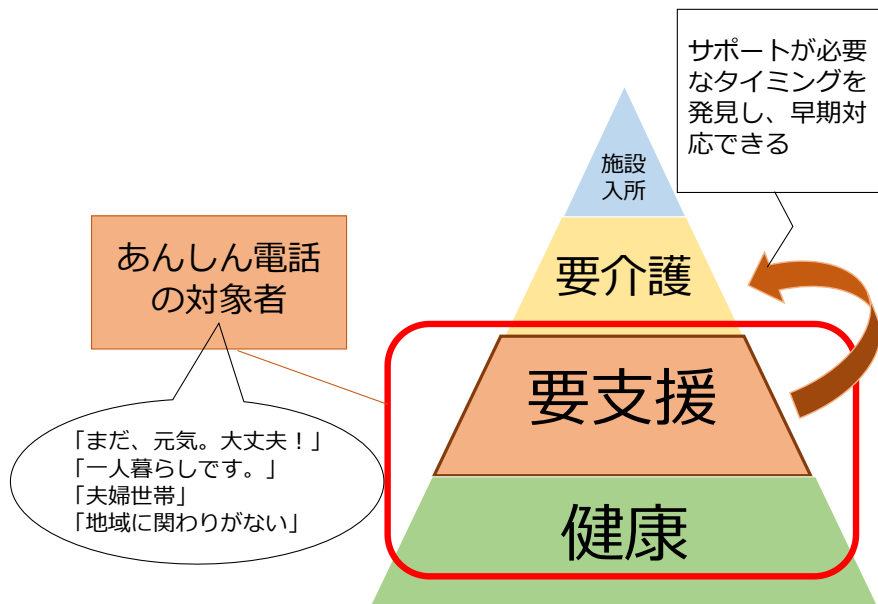


図 12 「あんしん電話」の対象者



上記の図は高齢者の状態を4つに区別したものだ。施設に入所したり、介護制度の利用者には、特に「あんしん電話」は必要ではないが、健康な状態から要介護への変化はゆっくり進むため、そのボーダーラインは曖昧である。「あんしん電話」を継続していると、「着信中に電話に出られない」「うまくボタンが押せない」など、機器がうまく利用できなくなってくる。その変化によって、利用者の異変に早期に気づくことが可能になる。したがって、「あんしん電話利用者層」は「健康」、もしくは「要支援（日常生活はほぼ自分で行えるが、多少の支えが必要）」の方だ。

また、民間導入の2事例より、利用者が、必ずしも高齢者ではないことも踏まえ、「あんしん電話」の利用者を「1. ひとり暮らし高齢者または、夫婦世帯等」「2. 社会的排除により孤立化した市民・又は孤立の可能性ある市民」と定義する。

B 「あんしん電話事業」の導入対象者像

一つは、自治体である。公共事業として導入される。

具体的には、これまでも何度か試みられた地域包括支援センターへの導入などである。

もう一つは、民間組織や事業者が導入者となるケースである。

この場合は、以下のような組織が考えられる。

- ア 自治会などの地縁組織
- イ 医療機関・診療所
- ウ 介護施設
- エ 公益目的事業を行う法人

以上を踏まえ、あんしん電話事業を導入する組織の名称を、「見守りステーション」と統一する。「見守りステーション」は一般社団法人あんしん地域見守りネットに賛助会員として所属し、属性を「医療・介護機関等の事業者、市民活動団体、住民組織、その他本事業と連携したい事業者」と規定する。

C 見守り体制

ア 三段階の見守り体制

あんしん電話事業の地域見守り活動は以下の3段階を基本とする。

<見守りの第1段階>

自動応答電話による安否確認

元気な人は、1番のボタンを押すだけで、問題ないことを知らせることができる。

<見守りの第2段階>

相談による安否確認

2番、3番のボタンを押して、回答した人へ、折り返し連絡で問い合わせをする。

体調や暮らしの不安を伝えることができる。

<見守りの第3段階>

訪問による安否確認

異変を早期発見するために、2日間連絡がつかないと、自宅訪問で、状況を確認し、必要な対処を取る。

イ 見守りと駆けつけの体制

見守りと駆けつけの体制、その後の対処については、以下のように規定した。これにより、見守りボランティアの活動範囲と、事態を報告し対処を依頼する先を明確にした。

- ①「見守りの勧め」の段階では、高齢者と周辺への啓発活動を行い、関心を持ってもらう。
- ②「異変のキャッチ」は2日間連絡がつかない場合である。予め決めておいた「ご近所見守りさん」に訪問確認の依頼をする。
- ③「発見」の段階では、ご近所見守りが駆けつけ時、ルールに従って連絡先を判断する。
- ④「対処」の段階では、異変の事態を、見守りステーションと協力して緊急連絡先に連絡を入れ、地域包括支援センターに通報する。

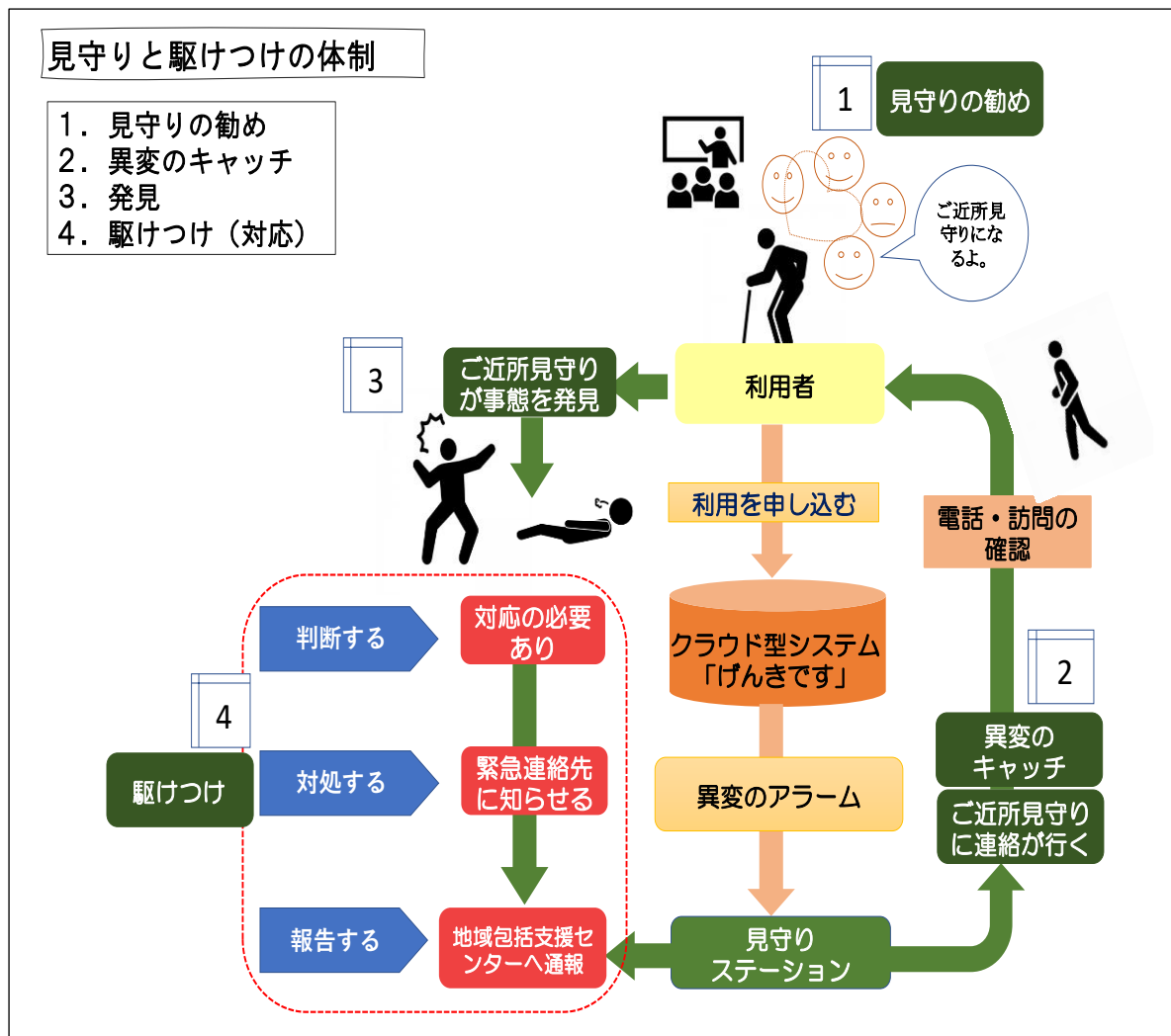


図 13：見守りと駆けつけの体制

ウ 見守りの体制（あんしん電話トライアングル）

あんしん電話事業の活動の核となるもので、利用者個人を支える仕組みである。（第2次調査報告より）以下のようにそれぞれの役割を規定した。

<利用者>

週に一度かかってくる自動応答電話に対して、その時の状態に合わせて、「1（元気で）」「2（ちょっと心配）」「3（連絡が欲しい）」と受話器のボタンを押して、回答する。申し込み時に、「ご近所見守り」と「緊急連絡先」を指定する。

<見守りステーション>

見守りステーションは、利用者の登録、日々の応答結果の確認、電話の連絡が主な仕事である。加入登録依頼を受け、利用者の登録を行う。利用者の応答が「2日間応答なし」が確認されたら、担当のご近所見守りに連絡し、自宅訪問の手配をする。ご近所見守りの報告を受けて、緊急連絡先に知らせたり、地域包括支援センターに通報する。

<ご近所見守り>

「ご近所見守り」は、利用者が申し込み時に指定する。「ご近所見守り」となることを引き受けた人は、見守りステーションからの依頼で訪問や電話確認を行って状況を確認する。確認した状況を、見守りステーションに報告したり、地域包括支援センターに通報する。

あんしん電話トライアングル

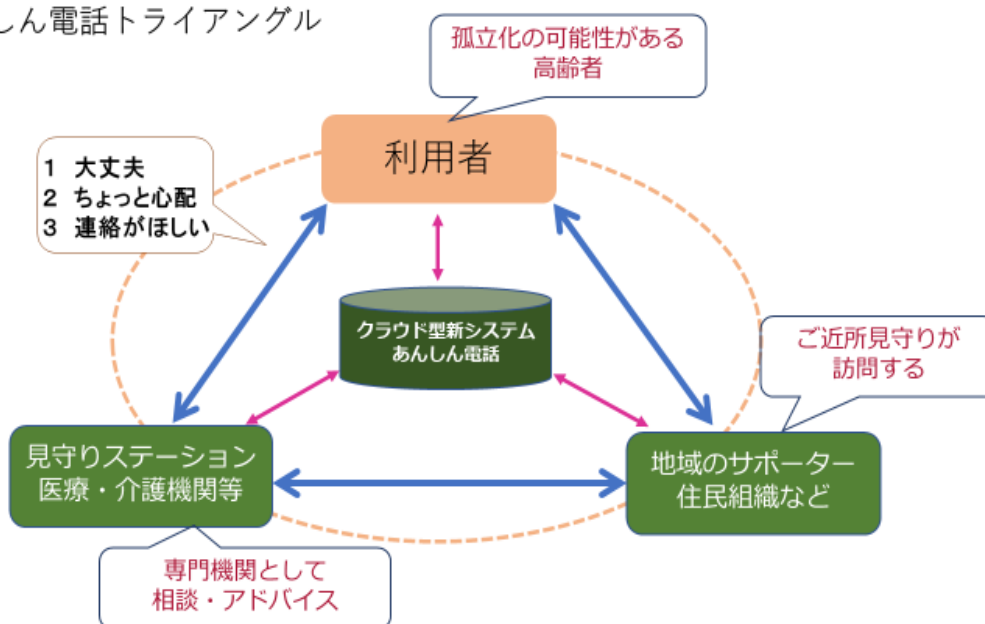


図 14： あんしん電話トライアングル

D 新システムに切り替え移行への働きかけ

保守管理と維持に不安を抱えている松戸市内の旧システムを設置している見守りステーションに対して、クラウド型新システムの切り替えを進めて、活動の刷新を図る必要がある。

旧システムによる見守り活動は、2010 年ごろから、全国の診療所や地域団体を中心に約 10 か所に広がっていると思われる。現在、活動状況は把握できていないが、松戸市内の旧システム設置の見守りステーションと同様に、システムの維持と保守、組織や活動の存続に関わる課題を抱えていることが推定できる。地域見守り活動して可能性を持つ地域や団体に対して、旧システムからクラウド型新システムの切り替えを進めて、活動の立て直しを支援していくことも今後の課題である。

5. 研究2：地域活動に関わるボランティアの姿と見守りボランティアの育成のあり方

あんしん電話地域見守り活動の中心的な役割を担ってきたリーダーの姿を明らかにするとともに、「見守りサポーター養成講座」などの検証を通して、地域見守り活動を担う見守りボランティアの育成のあり方を検討する。

(1) あんしん電話地域見守り活動の担い手の姿

あんしん電話事業の中心的な役割を担ってきたリーダーにインタビューを実施し、その分析および考察を行うこととした。

① 地域見守り活動の担い手ー4つの事例

事例1) 「あんしん電話地域見守り協議会」立ち上げの原動力となった町会長 O 氏

O 氏は、「仕事があるうちは自治会に参画できない」と地域活動を避けてきたが、希薄化する地域コミュニティや、具体的な行動を起こすことに消極的な地域住民、機能不全に陥っている自治会を目の当たりにし、地域住民を見守るシステムとしての「あんしん電話」の導入に取り組んだ。組織としての持続可能性を持つ協議体体制の整備が必要と考え、専門性を持つ支援者を募り、地域の人材の有効活用を図り、組織運営の中心的な役割を担ってきた。現在では、地域住民からの一定の信頼を得ている。

自発的な行動を起こす人でなければ旗振り役は務まらないとの考え、周囲との情報共有や少数意見の拾い上げなども積極的に行っている。自発的な行動力や質実剛健で素直なパーソナリティが地域活動の原動力になっていると考えている。弱い立場の人に手を差し伸べずにいられない行動原理の背景には、自身の成育歴が影響していると自己分析している。周囲との意見調整には難しさも感じており、協働できる支援者の存在に救われていると感じている。

この事例から以下のように整理する。

- ・退職は、地域活動への参画の契機となり得る。
- ・居住地域のコミュニティ縮退に対する懸念は、具体的な行動を生起させる。
- ・当事者の持つパーソナリティは、地域における具体的な行動の形として現れる。
- ・成育歴は、その後の地域活動における行動原理に影響を与えうる。
- ・専門性の高い支援者との協働は、地域活動が成果を挙げる上で重要な要素となる。

事例2) あんしん電話事業の伝播体となった NPO 法人の女性運営者

C 氏と S 氏は、買い物難民の発生や地域コミュニティへ縮退への危機感から、自治体からの支援に明るくない自治会に代わり、会社経営の経験を活かして地域サロンを立ち上げた。居宅訪問による実態把握や、孤独死や自殺などの地域が抱えるリスク把握を足掛かりに、利用者と住民との摩擦を乗り越えることにも成功した。また、二人が協議会で発言す

る実践的な報告は、出席者から地域に戻って活動する勇気をもらえると感想が述べられ、そのことが二人の困難を乗り越える励みになった。協力団体との良好な関係や、運営資金確保のための努力のほか、理解ある支援者にも恵まれるなどの要因も、背景にある。

C・Sともボランティア精神に篤く、地域への恩返しという社会還元意識がある一方で、ボランティア活動を継続するための経済的な支援が必要であるとも認識している。サロン運営には信頼関係が不可欠であり、それは、利用者への気遣いや思いやり、もてなしの精神、愛情、誠実に取り組む姿勢などから生まれると考えている。ボランティア活動を自身の自己実現や認知症予防のために必要なものと捉え、高齢者は体調面での自己管理能力もサロン運営には重要であるとの認識を持つ。戦争経験が自身の考え方にもたらした影響などこれまでの成育歴も今日の活動に影響している可能性がある。

この事例から以下のように整理する。

- ・地域が抱えるリスクの把握が、地域の見守り活動を促進する。
- ・協力団体や支援者の存在は、地域活動を促進する上で重要なものとなる。
- ・活動を通じた非金銭的な恩恵は、地域活動を促進する要因となる。
- ・現在までの成育歴が、地域活動を促進させる要因となり得る。

事例3) 民間企業退職者Y氏(男性)

Y氏は、退職後、町会役員から勧められて町会役員となった。町会役員として、これまでの自身の専門とは異なる文書管理のほか、現在までにシステムエンジニアとして培った技能を活用できる「あんしん電話」の維持管理などを担っている。近隣住民との交流を重ねる中で、住民間に存在する地域に対する危機感のギャップを感じるとともに、地域における信頼を得て活動するためには、コミュニケーションが必要不可欠であると考えている。

あんしん電話事業以外にも防犯活動や児童の登校見守りボランティアにも取り組んできたが、加齢およびそれに伴う健康リスクの増大により、世代交代のタイミングやその具体的な方法について検討を始めている。これまでの職場とは異なる、上下関係のないボランティア組織で活動することに難しさと、組織で活動することがもたらす動きやすさを理解しており、それらが表裏一体であるとも認識している。

この事例から以下のように整理する。

- ・退職は、男性高齢者が地域活動に参画する契機となり得る。
- ・現役時代に培った能力として退職後地域で活かせるものには、専門的な技能だけでなく、対人的なソーシャルスキルも含まれる。
- ・地域住民との円滑なコミュニケーションが、地域活動を促進する。
- ・高齢者の地域社会参画に対し、加齢や健康リスクは阻害的に働く可能性がある。

事例4) 民間企業退職者K氏(男性)

K氏は会社から割り振られた業務として、あんしん電話事業に参画することとなった。そのため、地域参画は限定的であり、当初から地域との関係性は希薄であった。また、K自身も実務への関心は弱く、地域参画には消極的であった。参画開始以降、Kは自身の経験やキャリアを生かし、業務として協調的に活動支援を行ってきたが、関係を継続する中で支援先としての「あんしん電話」に対する関心が高まっていった。現在も、地域住民との関わりは希薄であるが、業務として適度な距離の関係性をもって活動を行っている。

あんしん電話事業の中核を担うメンバーへは、その献身的な取り組みに敬意を抱いている一方で、献身的な活動には限界があるとも考えている。また、決まった作法や様式のない、会社とは異なる地域組織に順応する難しさも感じており、何にも束縛されないことによって逆説的に生じる不安や、地域を良くしたいという想い、可能な限り支援者側に立って活動を継続したいという考えがある。

地域活動への参画の在り方には多様性が必要で、手探りの状況から本格的に活動へ参画するまでの「移行期間」が必要と考えている。

この事例から以下のように整理する。

- ・きっかけは、限定的、消極的な地域参画であっても、関係を継続する中で活動への関心は高まり得る。
- ・地域活動の「決まった作法や様式の無さ」が活動への関心を低減させる可能性がある。
- ・地域活動への参画の在り方が多様化すれば、消極的な住民を取り込むことにつながる。
- ・地域活動の参画を促すためには、その目的や意義を理解し、地域の作法や様式に順応するための「移行期間」や「体験期間」が必要である。

②考察

調査対象者5名のインタビュー内容を分析し、A「地域活動に関わる個人が持つ背景」 B「個人にとっての活動の促進・阻害の要因」 C「地域活動促進の要因」の視点から、要因を示す。

A「地域活動に関わる個人が持つ背景」

- ・個人の生活環境の変化（退職は、重要な要因の一つである）
- ・社会への関心と地域課題への認識
- ・これまでの職歴による技術・技能や知見
- ・個人の成育歴

B「個人にとっての活動の促進・阻害の要因」

- ＜促進要因＞
 - ・参画の多様なありかた
 - ・選択肢が豊富な活動
 - ・地域住民との円滑なコミュニケーション
 - ・健康が維持できる
- ＜阻害要因＞
 - ・会社組織と異なる合意形成や意思決定への戸惑い

- ・加齢による意欲や体力の減退
- ・病気によるフェードアウト

C「地域活動促進の要因」

- ・専門性の高い支援者の存在
- ・連携できる協力団体の存在
- ・非金銭的な恩恵

(2) 見守りボランティアの育成のあり方

①地域特性に合った研修会の開催

A「見守りサポーター養成講座」

目的：地域住民による緩やかな見守り活動形成のため、見守りボランティア活動をサポートする人材を養成する。

実施地域：千葉県市川市 千葉市

実施期間：2017年5月～2018年8月

実施内容：高齢社会の現状と常盤平地区の事例をワークショップによる参加型の講座で学ぶ見守りサポーター養成講座を開催し、地域の高齢者の見守り活動を担える人材の育成をした。千葉市4名 市川市6名養成。

第1回講座「介護の現場から見える高齢社会の課題」

【講師】森井正孝氏（社会福祉法人聖隷福祉事業団 松戸愛光園施設長）

第2回講座「孤立化する高齢者と共生の活動～常盤平の事例から～」

【講師】森下裕子氏（松戸市常盤平地域包括支援センター所長）

第3回講座「セカンドライフプランづくり」

【講師】小山淳子氏（NPO 法人コミュニティ・コーディネーターズ・タンク代表）

第4回講座「マッチングの場」

【講師】森 良氏（NPO 法人エコ・コミュニケーションセンター代表）

【千葉会場講師】 原田正隆氏（千葉市民活動支援センター長）

【市川会場講師】 斎藤正史氏（一般社団法人あんしん地域見守りネット代表）

特別フォロー「個別相談会」

修了証授与式：一般社団法人あんしん地域見守りネットの修了証書を発行。

定例会において、修了証書授与式を行った。

B「見守りボランティア育成講座」

目的：地域見守りボランティア育成のための基礎づくりとするため

実施期間：2017年5月～2018年2月

実施内容：見守りボランティア活動の基本を学ぶ講座

傾聴や発問など対応の基本

地域医療介護の仕組みなどサポーターの運営協力のもと1回50分、

無料で実施 松戸市内 4 か所の町会・自治会で開催 計 87 名
講師： 斎藤正史氏（一般社団法人あんしん地域見守りネット代表）

小山淳子氏（NPO 法人コミュニティ・コーディネーターズ・タンク代表）

②成果と課題

成果：

- ・「見守りサポーター養成講座」テキスト及び「見守りボランティアへの道」パンフレットを執筆編集した。
- ・千葉市、市川市、習志野市、野田市などの高齢者支援の状況や見守り活動への必要性など、意見を徴収できた。
- ・「見守りボランティア」の活動の範囲を地域住民に伝え、理解を得ることができた。

課題：

高齢者を見守る活動の担い手の育成講座は、地域に関わり持っていない、活動経験のない 65 歳以上を対象にしても受講する意欲は生まれにくい。見守り活動は地域に入り込む活動であり、ボランティア活動初心者が見守りの担い手になるためには、60 歳前から、地域への関心や活動の情報を提供しておく必要がある。また、活動に参加すると得られるもの（活動の対価や努力したことへの評価、活動後の周囲の変化など）が具体的に见えないと参加意欲を引き出すのは難しい。

（3）まとめ

第 3 次調査研究の研究 2 でも、主体的な行動へのステップとして、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というように行動に向けた変容を三段階に分けて述べている。

当法人は、先に、2008 年文部科学省委託事業により、民間企業等の退職者が地域で活躍するための啓発と学習の機会を提供する策を提案した。段階に応じた学びを促すために、「ボランティア・地域活動」に関わる市民を下記のように 6 つの類型に分類した。

第 1 ステップ きっかけづくり

A 地域に関心を持ち始めた市民、B 活動に関心を持ち始めた市民

第 2 ステップ 共感できる仲間づくり

C 地域課題を感じ、どうにかしたいと思う市民

第 3 ステップ 地域活動の体験と参画

D 活動に参加する市民、E 活動を立ち上げる市民、F 組織を運営する市民

これらから、主として民間企業退職者に対して、地域社会への関心度を上げるイベントを行い、個々人が持つ経験や知見を地域課題解決に活かすための思考の時間を取り、関わりへの意欲を喚起できる選択肢の豊富な体験の機会を提供できれば、見守りの活動などを含め地域で活躍するシニアの層が広がると思われる。

あんしん電話事業に関わる見守りボランティアは、2 類型に分別できる。一つは、研究 2 にある地域見守り活動の運営を支える人材であり、「見守りサポーター」と呼ぶ。他方は、実際に駆けつける「ご近所見守り」である。

イベントや講座の参加者が、地域で自己実現を期待して活動のリーダーとして主体的な行動をとるようになる例は散見するが、講座修了生が個人のプライベートにかかわる「ご近所見守り」を引きうけることは稀である。第 3 次調査で取り上げた幸谷町会の事例のように、高齢者支援体制と支援のフォロー体制ができていれば、ご近所見守りの責任と負担感を軽減することができるので、「頼まれれば手伝ってもよい」と思う人が参画できる。そこには、町会という信頼と信用を担保し、日常的なコミュニケーションの取れる組織があるのが前提である。幸谷町会は、「認可地縁団体」という地方自治法などに定められた要件を満たし、行政的手続きを経て法人格を得た組織であることを特記しておく。

6. まとめと提言

今回の調査では、「研究1：『あんしん電話福祉サービス』の全容を規定する」「研究2：地域活動に関わるボランティアの姿」の二つをテーマに、自動応答電話による地域見守り活動「あんしん電話」の事業概要とその担い手の姿を検証した。

2012年10月、千葉県松戸市梨香台団地で、NPO法人アイギスが取り組みを始めた地域見守りの活動に端を発して調査及び参与観察を続けた「あんしん電話地域見守り活動」は、地縁組織を中心とした「松戸あんしん電話地域見守り協議会」を立ち上げ、住民主体の公共性高い持続可能な地域活動として、自治体から一定の評価を得ることになった。

「協議会」は地域の様々な事情の中で、地域活動の素朴さと組織化されていないための自由さと不安定さを抱えつつ、一般社団法人あんしん地域見守りネットとして、非営利型法人格を取得した。事業を継続し社会的責任を果たすために、システムの開発を手掛け事業体として新たな段階に至った。

以上の経緯を踏まえて、あんしん電話福祉サービスの全容を概観し、この事業の取り組みの原点であり、他の類似の事業との相違点である「見守りボランティア」の位置づけとその育成を合わせて論じることにより、「コミュニティ型地域見守り事業『あんしん電話』」の可能性を展望し、総括的なまとめと提言を行う。

(1) 松戸市における「あんしん電話地域見守り事業」の到達点

研究1において、これまでの実績データを整理分析し、「あんしん電話」のサービスを受ける利用登録者の対象範囲と対象期間、ステークホルダーの役割の規定、導入対象者、見守り対象者、見守りの仕組みと専門家との連携のタイミングなど、詳細に描き出し、言葉や役割を規定した。これにより、公共性の高い福祉サービス事業として到達点を提示する。

①地域住民が主体となる法人の確立

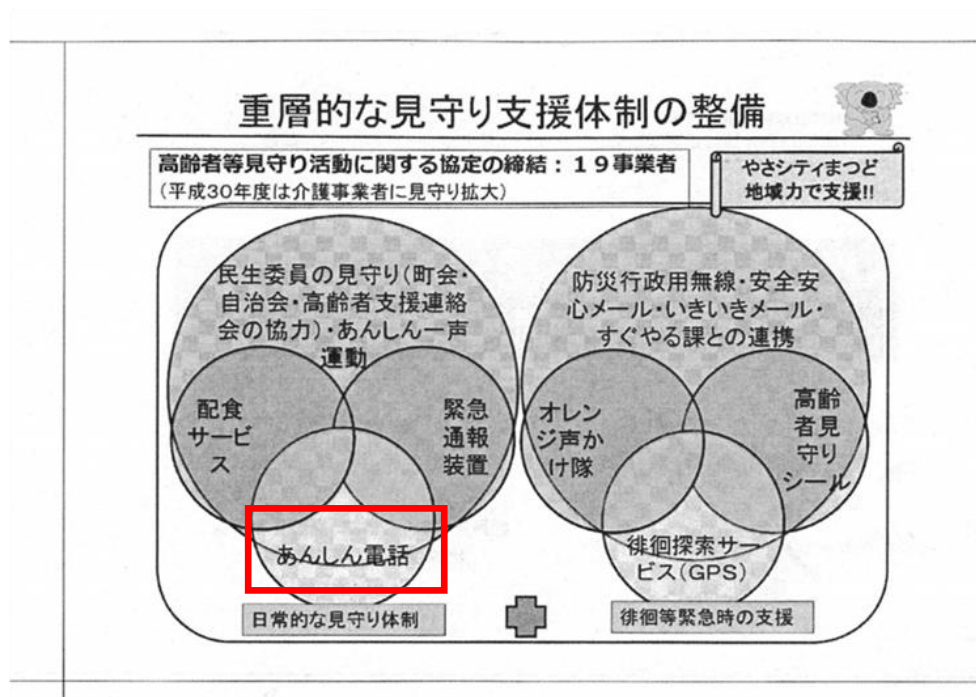
2017年3月、地縁組織の役員が運営の主軸となり、非営利型の定款を持つ一般社団法人あんしん地域見守りネットを法人登記した。地域住民が主体となった見守り活動の取りまとめのできる組織ができたことにより、自治体や医療機関・民間事業者と対等に交渉や事業連携のできる基盤ができた。この法人設立により、次に述べる松戸市との連携を大きく前進させた。

②重層的な見守り支援体制への位置づけ

「あんしん電話地域見守り活動」は、住民がイニシアティブを持つ日常的な見守り活動として、社会的排除による孤立化を防ぎ、1人暮らしを地域で支えるセーフティーネットの役割を果たす。2015年度からは「あんしん電話補助事業」として補助金対象事業となっている。現在、一般社団法人あんしん地域見守りネットが、補助金の受け皿となって、松戸市との交渉事務手続きを行っている。

次の図のように、組織の信頼性と事業の継続性を前提に、松戸市の政策的に進めている「重層的な見守り支援体制」の中で、「日常的な見守り」の基礎部分に位置づけられている。

図 15 重層的な見守り支援体制の整備



松戸市研修資料

「専門職向け 認知症関連研修会 兼松戸市認知症コーディネーター研修」

2019年9月26日(木)

資料作成：松戸市福祉長寿部高齢者支援課 地域包括ケア推進担当

③見守りステーション

松戸市における地域見守り活動の特徴であり要は、見守りステーションが設置されていることである。松戸市内で、現在8か所の見守りステーションが設置されている。日常的な生活圏域中に見守りステーションが設置されていることにより、日々の活動を担う見守りボランティアと利用する高齢者にとって、集約点がわかりやすく、顔の見合える関係が作ることができる。活動の初期は、診療所の通院患者へのサービスや地域医療を推進したいと医師たちによって進められてきた。医療機関との連携は、高齢者の健康への不安を受け止めるメリットがあった。「地域で住み続けたい」というキャッチコピーが見受けられるようになったころから、「あんしん電話地域見守り活動」は、医師の患者へのサービスのフォローから、「地域で暮らし続けたい住民」と「受け止める地域」の関係づくりに変質していった。「医師と患者」という医療行為を想定した個人的な関係を支える活動から、周辺を巻き込んだコミュニケーションを必要とするコミュニティづくりの活動に移

行した。第2次調査報告書で述べられたように、医療モデルから、生活福祉モデルに移行したのである。これは、生活の主体者である個人の閉じられた関係が地域に開かれていくきっかけづくりになった。日々の暮らしに寄り添う介護事業所が、8番目の見守りステーションとなったことはこの流れの中にある。松戸市外の地域でも民間事業者が見守りステーションになる事例が出始めたことからこの流れは広がっていくものと思われる。

④利用者の経費負担ゼロモデルを確立

あんしん電話事業は、当初から、「社会的排除により孤立化した、または孤立化の可能性のある高齢者」を見守る活動であった。言い換えれば、見守られる側の要請よりも見守る側のニーズが大きかったため、利用者の経費負担がない「無料」の事業として始まった。当時は、医療機関の経費で十分賄える範囲であった。利用者数も見守りステーションも増えた現在では、②で述べたように、重層的な見守り支援体制の中で、「日常的な見守り」の基礎部分となる事業として、税金が拠出され、医療・介護機関の援助、一般社団法人あんしん地域見守りネットの経営努力により、経費負担ゼロモデルを松戸市内においては確立されている。

将来的な動向としては、高齢化率が上がり、経済的に縮小傾向に向かう社会において、見守る側でありサービスを提供する側の負担によって成り立つ事業モデルは、見守りステーションの担い手の負担感を増すと思われる。その意味で、今後も「利用者の経費負担ゼロモデル」を維持することは困難であろう。見守りステーションとの関係性によって高齢者を一括りにしないで、地域や個々の事情に応じた事業モデルを作っていくことが必要になる。

⑤旧システムから抽出された「あんしん電話」の利用者像

2018年度までに稼働したステーション6か所の利用者データからわかったことは、男女比(男性38%、女性62%)、利用期間(加入から脱退迄:平均4.4年、最長9.3年)、年代別利用者数(75歳から89歳迄:75%)である。

⑥協定書

導入に関わる事務手続きの整備を行った。特に、新システムの導入にあたり、定期巡回ネットワーク組織の見守りステーションと一般社団法人あんしん地域見守りネットの間で、当事者同志の取り決め事項を記載した協定書を作成し取り交わしたことは画期的なことである。これにより、見守り活動での一般社団法人あんしん地域見守りネットの立ち位置を明確にした。両者が後々の紛争などを避けて、合意の上で事業を進めていくことができるようになった。

以上により、松戸市におけるあんしん電話事業は、自治体の補助事業と医師会の後援を後ろ盾に、活動の信用を保証する「一般社団法人あんしん地域見守りネット」を核として、地縁組織と医療・介護機関の信頼関係の中で継続していく条件は整ったと言える。今後は、意思を持った地域のリーダーによって緩やかに安定した活動が持続していくと思われる。

(2) 「見守りボランティア」の位置づけと育成

①「あんしん電話」の見守りボランティアの特徴（参考：【研究1】(3)-C 見守り体制）

～「見守りサポーター」と「ご近所見守り」～

見守りボランティアは、利用者と日常的なつながりをつくることにより、見守りの効果を上げることができる。あんしん電話地域見守り活動では、ボランティアの負担を減らし、見守りの効果を上げるために、見守りボランティアを「見守りサポーター」と「ご近所見守り」とにより構成している。

「見守りサポーター」は、あんしん電話地域見守り活動の中心となる存在である。見守り活動にかかわる方たちを取り纏め推進していく役を担う。地縁組織や市民活動団体、社会福祉法人などの組織に属し、見守り活動の窓口となり、地域に「あんしん電話」を周知し、対象となりそうな高齢者の利用を促し、見守りステーションへの登録をサポートしたりする。また、後述のご近所見守りの活動を支え、全体の活動状況を把握し、よりよい見守り活動となるよう工夫・検討をし、活動の継続の要となる。

「ご近所見守り」は、利用者が「あんしん電話」利用の申し込み時に、「緊急連絡先」として記載する遠方の家族や親族以外に、自身に何か異変があった時、自宅を訪問してくれる身近な人として登録した人を指す。「2日間応答なし」だった場合、見守りステーションからの連絡を受けて、利用者の自宅を訪問し、安否を確認する役割を担う。利用者自身が選んで申請する「ご近所見守り」の存在は、この活動の大きな特徴である。

②シニアの地域活動の可能性

定年退職後のシニアは、これまでと違って、個々の経済状況や社会的な要請から再就職し、地域活動の担い手を確保することが困難になってきている。地域にかかわりを持たず、関心事も人脈も違うフィールドで生活してきた人が、退職したからと言って地域活動の担い手となるには、地域コミュニティは混とんとしすぎている。特に、地域活動経験のない65歳以上を対象にしても地域活動の人材育成講座を開催しても受講する意欲は生まれにくい。退職や老後を意識し始める年代、50代から60代前後までに、地域課題への関心や人のつながりの豊かさに興味を引き出すような体験や情報提供・啓発をしておく必要がある。

活動に参加すると得られるものとして、活動の対価（金銭・非金銭）や努力したことへの評価（表彰や資格認定など）、活動後の周囲の変化・称賛などが具体的に見えると参加意欲は引き出しやすくなる。

安定したより良い活動を続けるために、信頼できる組織に所属し、ボランティア活動に取り組むときの心構えや対処の難しいケースに出会った相談したり励ましあったりできるフォローの体制も大切である。これからは、研修・認証制度も充実させる必要がある。

(3)「コミュニティ型地域見守り事業『あんしん電話』」の展望

「コミュニティ型地域見守り事業『あんしん電話』」は、市民参加型の地域見守りの仕組みである。第3次調査研究の「7 まとめと提言」でも述べたように、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、地域見守りの状況を共有できる場となる。情報の発信者である高齢者は、受信者である見守りステーションと繋がっており、一方通行でなく、リアル場面のコミュニケーションから、実際の「駆け付け」という行動まで一連の仕組みとして完成している。

一方で、皮肉なことに、このオープンシステムは、情報発信に対応できる環境や条件が整っている場合に有効となるという面も明確になった。情報発信に対応する諸条件が整わないと、この活動が続けてきた地域の人々の「置き去りされる社会的弱者、社会的に孤立化した一人暮らし高齢者に関わり続け支えたい」という本来の願いを拾い上げていくものになりえない。この課題は、2次調査で言及したように、顔の見える関係づくりである個を支える仕掛けとその仕掛けを社会全体で仕組みとして整備していくことで解決すべきと考える。これからの超高齢多死社会では、あんしん電話地域見守り活動は、個人や公益市民団体の活動の範疇を超えた社会インフラとなることで持てる強さが発揮できるであろう。

社会インフラとしての可能性は、それを実証するための検証件数が少ないのが大きな課題である。そのために、見守りを必要としている高齢者が所属する組織やグループに見守りステーションとなるように働きかけ、信頼関係の維持しやすい小さなコミュニティでの事例数を積み上げることが先決である。組織的には、一般社団法人あんしん地域見守りネット(以下、「あんしんネット」という)を核に「見守り」をキーワードにネットワークして、見守りステーションを増やすことで、当事業の利用者を拡大することが具体的な策と思われる。

①「コミュニティ型地域見守り事業『あんしん電話』」の導入・活用のメリット

1. 低価格で「見守りステーション」を開設できる
2. 日常的なコミュニケーションを取れる。
3. 見守りと情報の更新作業が効率的になる
4. ステークホルダーが多く「波及性」「拡散性」が高い
5. 安心感と信頼感が得られる

②システムの安定性を保証するあんしんネットの組織と事業の継続の課題

立ち上がったばかりのシステムであるため、以下のような課題がある。

- ・旧システムから新システム（クラウド型）への切り替えや新システム導入実績が少ないため、信頼性が弱い。
- ・新システムの維持・開発のための専門家要員不足（機能の充実と開発、保守管理等）
- ・難聴者へのサポート体制

(4) 提言

①新たなコミュニティへの期待と既存コミュニティの再編

研究1の民間導入事例として、あんしん電話事業をつながりのツールとしてコミュニティの活性化に役立てようとしている2事例を挙げた。事例Aの広島での導入事例では、「無縁社会」といわれる現代に安心できる居場所を、地縁血縁とは違う形で提供しようとしている。新たな共感によるつながりを持つ意図のあるコミュニティである。事例B「お寺」は、既に伝統的なコミュニティを持っている組織だ。信心によるコミュニティが力を失いつつある状況を危惧して、これまでのつながりを再編・活性化しようとしている。僧職の存在や、伝統的なお寺のコミュニティに新たな可能性を見出している研究者もいる。

既にあるコミュニティ、伝統的な仕組みに残るコミュニティやニーズでつながる新しく生まれたコミュニティを守り育てることは、地域見守り活動の本来の意義であり、あんしん電話事業の拡大にもなる。既に出来上がっている、あるいは形成しつつあるコミュニティを「居住地」とは違う視点から育てていくことも重要である。

②啓発と情報提供の重要性

これまでも、高齢者は現状認識が弱く、危機管理能力が衰えていくので、将来的な不安を警告しても、自分のことと認識しづらいことが何度か指摘されてきた。

第3次調査で報告したように、意識を変えていく試みとして、多様なメディアや広告媒体に様々な角度から取り上げ啓発することにより、「まだ、元気だから見守りの必要はない。」という認識から、「これからも元気な暮らしを続けていくために見守りを頼む。」という意識に変化していく姿が見えてきた。高齢者が耳を傾けることのできるような媒体を活用して、当事者である高齢者と見守りを担当する周辺の人々に対して、継続的な啓発事業や情報提供が必要である。

③最終章の調査に向けて ～「これからの見守り活動とあんしんネット」～

以上の調査を振り返って、見守りステーションの増設、特に、松戸市以外で民間事業所の事例の端緒が付いたことなどから、新システムによる発展的な取り組みの段階に来たと考えられる。

地域活動の側面からは、松戸市においては、定例会や地域交流の講座・イベントが活性化し、市外の高齢者支援団体や研究者、医療関係者などから関心を寄せられ、「あんしんネット」が地域プラットフォームとして役割を果たし始めている。

運営については、現状の事務局体制ではシステムの開発や法人運営など業務範囲が多岐にわたり、日々の業務の中で、データや情報が散逸している。情報が集約できる事業スキームを描くことが困難になっている。

これらの状況から、これまでの人と人がつながる偶発性に頼った緩やかな地域活動団体から、事業体としての一貫性や専門性を明確に打ち出し、あんしん電話事業が社会的な信

頼性の高い安定した事業となるための一步を踏み出す時期にある。

上記を踏まえて、次の3点を重点的に取り入れた事業の展開を提案する。

1) 安定した経営基盤づくりに取り組む

あんしんネットの活動の実績を基礎に、運営方法の見直しと組織の再編により、公共性を維持しつつ収益とのバランスをとっていく。

具体的には、見守りステーションの設置を増やし、賛助会員（下図参照）として法人とパートナーシップを組むことを進め、連携のネットワークを広げていくことで信用と収益を蓄積していくことと、利用者の経費負担ゼロモデルを選択肢とする事業に再編して、より多くのパートナーを得て、経営基盤を安定させることを目指す。

2) より信頼性の高いシステムの構築に務める

安定的な安否確認の電話発信サービスを提供するために、サービスの継続的な開発と、システムの保守管理などの管理体制を固める。

具体的の想定としては、現在の利用者や見守りステーションの意見を収集して、常に、サービスの質を検証していくことと、検証結果を具体的にシステムに反映できるような体制が必要である。それにより信頼も得られるはずである。

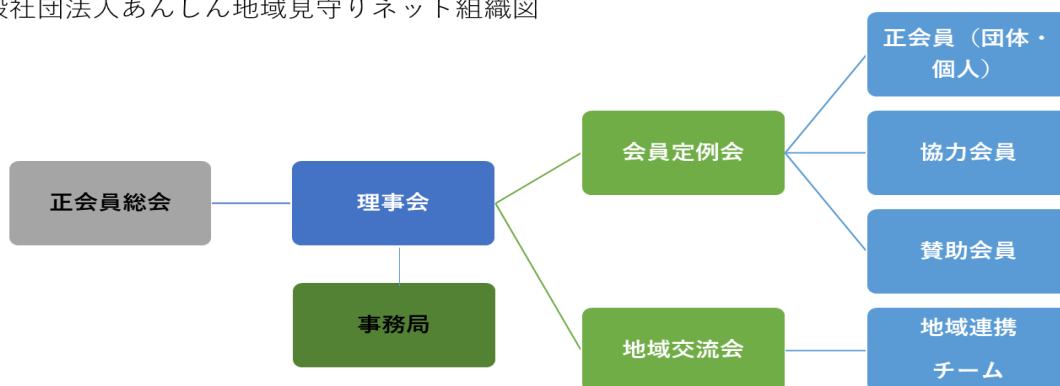
3) 信頼の土台となる組織や企業との連携を進める

あんしん電話事業は、医療機関、介護事業者、研究機関や、自治体をはじめ、様々な公益性を持つ団体や事業所など、多くのステークホルダーがかかわる事業である。多様なステークホルダーは広範囲の波及力を持ち、あんしんネットの信頼と事業拡大の土台となるものだが、現状でその価値を十分に活かし、事業に取り込んでいくことができていない。関わっていくことが、ステークホルダーの事業者にとっての価値となるための具体策を考案し、広範な地域見守り体制の構築していく。

以上により、これからの地域見守り活動とあんしんネットがどのように発展していくのか、当事業の活動実態を更に1年間調査し、最終章としたい。

図 16

一般社団法人あんしん地域見守りネット組織図



引用文献

- 一般社団法人日本少額短期保険協会 孤独死対策委員会, 2019, 「第4回孤独死現状レポート」 http://www.shougakutanki.jp/general/info/2019/report_no.4.pdf#search
- 片桐恵子, 2012, 「退職シニアと社会参加」, 東京大学出版会
- 厚生労働省, 2019, 「被保護調査の結果」, <https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/74-16b.html#link01>
- 国立社会保障・人口問題研究所, 2017, 「生活と支え合いに関する調査」 <http://www.ipss.go.jp/ss-seikatsu/j/2017/seikatsu2017.asp>
- 杉澤秀博, 秋山弘子, 2001, 「職域・地域における高齢者の社会参加の日米比較」, 日本労働研究機構
- 鈴木征男, 2007, 「サラリーマンの退職後の社会的活動ーリタイア直後の社会的準備行動の有効性ー」, 第一生命経済研究所 Life Design Report, 4-15.
- 総務省統計局 統計 Today No.111 平成27年国勢調査一抽出速報集計結果からみる高齢化社会- <https://www.stat.go.jp/info/today/111.html>
- 内閣府, 2019, 「令和元年版高齢社会白書」, <https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2019/html/zenbun/index.html>
- 羽田圭子, 2017, 「広がりつつある高齢者の見守りの現状と今後のあり方について」, みずほ情報総研レポート Vol.14
- 松戸市福祉長寿部高齢者支援課, 2019, 「専門職向け認知症関連研修会 兼 松戸市認知症コーディネーター研修」研修資料 2019年9月26日
- 三菱総合研究所, 2015, 平成26年度法人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業「地域包括支援センターにおける業務実態に関する調査研究 報告書」
- ・地域包括データ 松戸市福祉長寿部高齢者支援課地域包括ケア推進担当室作成資料

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
高齢社会における公共性の高い福祉サービス事業
「あんしん電話」の包括的調査研究

2019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

代表研究者 小山淳子

研究員 谷口起代 (合同会社共創ラボ 代表/立教大学社会デザイン研究所コミュニティヘルス研究会)

研究補助 高橋 知也 (東京都健康長寿医療センター研究所 社会参加と地域保健研究チーム)

〒271-0073 千葉県松戸市小根本 42-3 アセット松戸Ⅱ401 TEL 047-712-2868 FAX 047-369-7445