

青森県における最近の「見守り活動」について

——多彩な経緯による見守り活動とその特徴——

瀧澤 透¹⁾・赤平 光 定²⁾
太田 孝³⁾・渡邊 直 樹⁴⁾

I はじめに

1. 人口減少の中での高齢化

国立社会保障・人口問題研究所の2009年の推計によると、2025年には、青森県の「一人暮らしの高齢者世帯」の割合が14.3%になるとされている。つまり、今から約10年後に、青森県の独居高齢者の世帯は7世帯に1世帯の割合になる(国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(都道府県別推計)」2009年12月)。また、同研究所の最新の推計として今年3月に公表されたデータでは、2040年の青森県の推計人は2010年比で32.1%減少し、秋田県に次いで全国2番目の落ち込みとなっていた。この人口減少は高齢化社会を進行させる要因となり、2040年の高齢化率も秋田県に次いで41.5%(2010年は25.8%)と推計されている。従って、青森県における地域での見守り体制の整備は“待ったなし”の状況となっている。

2. 見守り活動の意義

地域における高齢者の見守り活動は、安否確認や事故防止のほか、生活支援(付き添い、買い物代行)、防犯(空き巣、不当な消費契約(訪問販売)、オレオレ詐欺の防止)のほか、高齢

者虐待や閉じこもりの早期発見、認知症の見守り、孤立死の防止などがあり、その意義はたいへん大きい。青森県ではこのほかに冬季の「除雪」も忘れてはならず、また、東日本大震災で被災した地域は「災害時支援」としての見守りの意識が高い。

こういった見守り活動の方法も、単に巡回や観察を行うものから、個人情報や管理したり家庭訪問を行ったりするものまで幅広く、担い手も地域の主婦らによるボランティアから民生委員による法に基づく職務まで様々である。

このような状況の中、近年、青森県ではいくつかの見守り活動が地域で始まっている。その経緯や活動の立ち上がり方は多種多様であり、それぞれ違った立場から活動が開始されているが、これらを分析することは見守り活動を深く知る上で大事なことであると考えられる。

本稿では、青森県の近年の「見守り活動」について、いくつかの事例を紹介しながら、新しい見守り活動の在り方について検討することを目的とする。事例については、平成24年度の時点で見られた青森県内の5つの市の事業・取り組みと、また県単独事業についてであり、その背景や具体的な活動内容について詳細をまとめた。なお、多様な見守り活動の在り方を知ることには主眼を置くことから、相互に比較分析をすることは実施していない。さらに、これら事業・取り組みについての情報収集では調査票の配布や個人に対するインタビューなどは行っていない。従って、倫理的問題は生じないと判

¹⁾ 八戸学院大学人間健康学部・教授

²⁾ 元十和田市地域包括支援センター・所長

³⁾ あおもり高齢者等支援協議会「ささえ」・会長

⁴⁾ 浅田病院・医師

断される。

II. 事例

1. 心の健康づくりと見守り活動（弘前市）

弘前市健康推進課（当時）は高崎町会を自殺対策「モデル地区」と選定して、住民主体の地域づくりを中心にした自殺対策事業＝「弘前市安心して暮らせる地域づくり事業」を実施した¹⁾。なお、この町会は決して自殺の多い地域ではなく、ある程度町会活動が活発であり、比較的まとまりのある地域であることから選定されている。

平成23-24年度の「安心して暮らせる地域づくり事業」の特徴は、住民が主体となって安心して暮らせる地域をつくることにあった。弘前保健所の支援も受けながら、同課の保健師が中心となり事業が進められ、参加型アクションリサーチの手法による家庭訪問調査や懇談会など様々な取り組みが実施された²⁻⁴⁾。こういった中、地域住民が課題を共有し、最終的には主体的な行動として「高齢者の見守り活動」が開始されるに至った。

町会長および役員が75歳以上の独居高齢者を対象とした家庭訪問や電話での見守り・声掛けの活動を始めており、今後は例えば班長らによる声掛けなど、一層の活動の広がりが検討されている。

2. 地域包括支援センターの取り組み（八戸市）

八戸市高齢福祉課は2005年介護保険法改正以降、地域包括支援センターによる見守りネットワークの整備を行っており、平成22年は「八戸市安心見守りネットワーク活動の手引き」を作成するなど、身近な町内会単位で無理のない見守り活動の立ち上げを支援している⁵⁾。平成25年現在、市内30町内で「安心見守りネットワーク連絡会」があり、また、他の多くの町内でも独自の見守り活動が実施されている（町内会数は471＝2010年）。見守りネットワーク活動は、町内会長、班長、ボランティアのほか、地区社協、保健推進員、民生委員、ほのほの交流協力員（後述の「6. ほのほの交流協力員事業」に詳細）らにより実施されるが、これらメンバーにより「安心見守りネットワーク連絡会」が構

八戸市の安心見守りネットワーク

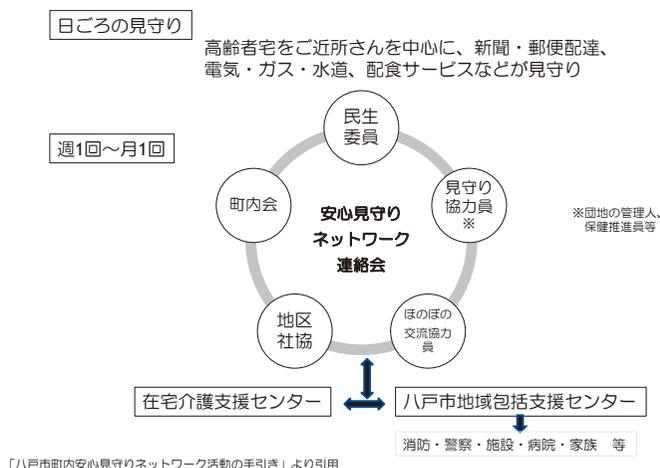


図1 八戸市の安心見守りネットワーク

成されている（図1）。特徴として、見守りネットワーク会議が多くの連絡会で定期・不定期に開催されることと、市内に12か所ある在宅介護支援センターが活動をサポートしている点があげられる。

さらに平成25年2月には、これら30連絡会が集まり研修会が開催されるなど、各団体のネットワークづくりを地域包括支援センターがしっかりと支援している。

3. 県営団地の見守り活動（青森県県土整備部）

青森県の県営団地は35団地（5,491戸）あり、13,891人（5,148世帯）が在住しているが（平成24年3月31日現在）、過去10年間で16名の孤立死があった。このため、平成23-24年度の2年間、県土整備部が「県営団地あんしん見守り体制推進事業」を実施し、県内5地区の県営団地においてモデル事業を実施した⁶⁾⁷⁾。注目すべきは医療・保健・福祉となんらかかわりのない県営団地を管理する県土整備部建築住宅課が、いわば手探りで事業を開始した点にある。もちろん青森県長寿社会振興センター（社会福祉法人青森県すこやか福祉事業団）に業務を委託し、また、各モデル地区の地域包括支援センター、社会福祉協議会、在宅介護支援センターや民生委員らの協力を得ながら進められた事業ではあるが、しかし管理する行政が団地内で見守りグループを立ち上げていこうとする事業は全国的にもあまり例がないだろう。

活動の内容としては、松戸市の常盤平団地や立川市の大山団地など先進地域の取り組みを学びながら、例えば安心見守りカードを団地住民に提出してもらったり、ガス・水道業者と提携をしたりするものであった。町会長や管理人らが自主的にできる範囲の見守り活動を行い、関係機関がバックアップをするものであるが、立ち上げの段階から地域包括支援センターや社会福祉協議会などとネットワークを形成していったことで、連携がスムーズになっている。

4. セーフティプロモーションと見守り活動（十和田市）

十和田市は2009年8月に日本で2番目のセーフコミュニティ認証を受けているが⁸⁾、日の出町はセーフコミュニティモデル地区として見守り隊を独自に立ち上げ、訪問活動を展開している。290世帯からなる同町内会は、班長らにより70歳以上の1~2世帯を対象に声掛け運動を行っているが、安否確認がしやすいように元気であるサインとして玄関先にプレートを掲げるなど工夫をしている。また、町内会に高齢者・防災企画チームを立ち上げ住宅用火災警報器を設置する活動を行うなど、安全・安心な地域づくりを進めている⁹⁾。

また、十和田市高齢介護課は、平成24年度に「あんしん見守りガイド」を作成し、市内の全ての世帯に配布し、地域の見守り活動が広がっていくよう環境づくりにつとめている。

5. 高齢者等支援対策チーム「ささえ」（青森市）

相馬町会は青森市内の陸奥湾に面した約450世帯1,100人からなる町会であり、高齢化率は市全体の24%に比べ28%とやや高い。見守り活動が民生委員だけでは対応しきれなくなった状況を背景に、平成22年2月に高齢者等の日常生活を支援することを目的に高齢者等支援対策チーム「ささえ」が発足し、見守りや話し相手、冬季の除雪、災害時の避難誘導、ごみ出しや日常買い出し（本人が希望する場合）などの生活支援を行っている¹⁰⁾。2か月に1度、約40人のメンバーによる定例会には地域包括支援センターや民生委員も加わり情報交換を行っている。この高齢者等支援対策チーム「ささえ」は、町会長をはじめとする地域住民のボランティアにより立ち上がったもので、向こう三軒両隣の「おせっかい」を基本とした互助システムであるが、近年、この見守りの仕組みが市内の他の町内会に広がりを見せている。平成23年11月に青森市内14の町会と青森市地域包括支援セ

ンター、行政職員、学識者らで構成された「あおもり高齢者等支援協議会『ささえ』」が設立され、セミナー開催や意見交換をするなど活動が展開している¹¹⁾。

6. ほのぼの交流協力員事業

「ほのぼの交流協力員事業」とは青森県の単独事業であり、県健康福祉部健康福祉政策課により実施されている。平成7年から実施されていた「地域福祉ほのぼの交流事業」と、同じく平成10年からの「ふれあいコミュニティ創造事業」が統合される形で、平成13年より開始されている。事業の目的は共に支え合い住み慣れた地域の中で安心して暮らせるような地域福祉社会を構築することであり、その方法は、ほのぼの交流協力員が、在宅の一人暮らしやねたきりの高齢者のいる世帯等を週1回程度訪問し、精神的なふれあいの中、対象者の孤独感等の解消に努めるものとされている。現在、県内40市町村中37市町村で実施されており、各社会福祉協議会に委託・助成（県が経費の1/2補助）されている¹²⁾。

社会福祉協議会があらかじめ準備した名簿をもとにほのぼの協力員が定期的な友愛訪問を行

うものであり、いわゆる「見守り活動」とは少し異なる（表1）。ただ、地域においては、民生委員の活動とほのぼの協力員の活動は、町会長や班長が自主的に行う見守り活動と連携して実施されており、ほのぼの協力員は地域の見守り活動の担い手にもなっている。

III. 見守り活動の課題と展望

1. 「担い手不足」と「個人情報保護」

町内会における見守り活動は、町会長や役員、班長ら特定の方々に負担のかかるものであるが、主な見守り活動の課題は「担い手不足」と「個人情報保護」と言えるだろう。

まず、「担い手不足」については、町内会加入率は弘前市が82.1%と高いものの、青森市は77.0%、また八戸市は61.5%と低い¹³⁾。そして60歳代など比較的“若い世代”が地域の活動に参加しないなど世代間の問題もある。このような状況の中、特に小さな町内会では役員が民生委員やほのぼの協力員を兼ねていることも多く負担が集中しており、見守り活動を継続していく上での支障となっている。さらに、ほのぼの協力員の活動のある地域では、見守り活動を

表1 「見守り活動」と「ほのぼの交流協力員の活動」との違い

	見守り活動	ほのぼの交流協力員事業
対象	独居高齢者、高齢夫婦世帯、その他見守りの必要な世帯	独居高齢者、高齢夫婦世帯、障害者（おおむね70歳以上）（多くの場合、要支援世帯がある）
方法	観察・巡回が中心（郵便受けを見るなど）。場合によって家庭訪問	定期的な（週1回程度）訪問（友愛訪問）
目的	安全・安心な地域づくり、生活支援、防犯、防災、孤立死対策	精神的なふれあい、孤独感の解消、安否確認、見守り
活動	町内会単位など、住民自治の精神、おせっかい	3人で1グループ、社協より委嘱、地区（地区社協）ごとの場合あり
研修	なし	あり（県社協による。連絡会などもあり）
サポート	地域包括支援センター	市町村社会福祉協議会
課題	役員ら負担感あり。担い手不足。守秘義務。	運営費、予算が少ない など

以下の資料などを参考に作成。

青森県健康福祉行政の概要（平成24年度）、青森市平成22年度事務事業評価表、平川市地域福祉活動計画、六戸町ほのぼのコミュニティ21推進事業実施要綱、つがる市ほのぼのコミュニティ21推進事業実施要綱むつ市社会福祉協議会ホームページ、県社会福祉協議会ホームページ

新たに立ちあげる理由が見出しにくい。

次に「個人情報保護」であるが、まず見守りが必要な方々がどこに居住しているのか把握すること自体が困難であり、これが見守り活動の支障となっていることが多く見受けられる。「個人情報保護」を理由に名簿作成がなされなかったり、連絡網が整備されないことは、地域の見守り活動の足かせになっていることは否めない。また、たとえ要支援者がわかったとしても、家庭訪問や電話による声掛け・見守りは、町会長や役員ならできる活動かもしれないが、全ての住民が実施できるものではない。一方で、見守り活動を行う中、例えば民生委員と連絡を取りたい場合であっても、住所を管理している担当部課は「個人情報」を理由に簡単には教えてくれない。

このほか、モデル事業を実施した5つの県営団地での「あんしん見守りカード」についても、かかりつけ医や遠方に住む息子・娘らの住所など個人情報を詳細に記載させるものであるが、提出に躊躇する方々も少なくない。これらは町会長の信頼があって回収できるものであるものの、一方でカードを管理する町会長の責任は軽くない。

2. 活動を広げていくために

「担い手不足」については、まずは見守り活動の「てびき」や「ガイド」を作成するなど啓発普及を実施することが求められるだろう。声掛けやあいさつのある地域づくりは、配布物や集会所などでの説明会を行うことで実現可能だ。

さらに、ひとりひとりがゲートキーパーとして、気づく・見守る・つなげることができれば、役員の負担も減るだろう。ゲートキーパー養成は内閣府の自殺対策として位置付けられているが、見守り活動全般に通じるものがある。秋田県の旧合川町（現在は北秋田市）では2001-03年の自殺対策の事業として「ふれあい相談員育成事業」を始めたが、これが傾聴ボランティア

養成として全国に広がったことはよく知られている。

このほか、町会長や役員らに対して地域包括支援センターや地区社協などを交えた連絡会の開催をしていくことで、活動支援とともに、「つなぐ」部分のネットワーク形成を行うことも求められるだろう。

地域包括ケアシステムの生活支援やインフォーマルとして位置づけられる「見守り活動」は、今後ますます重要度が増していくと考えられる。地域包括支援センターは青森県でも知名度は低いですが、まずはこういった地道な取り組みを重ねることが必要かもしれない。

一方で「個人情報保護」の問題については、近年の度重なる「孤立死」の発生を受けて、平成24年に関係省庁が見守り活動などの広がりを見越して、「過剰反応」せずに、「人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合は関係者間で個人情報を共有するよう努める」ことが再確認されるなどしている（「個人情報の適切な共有について」（平成24年4月26日付消費者庁消費者制度課個人情報保護推進室事務連絡））。

また、例えば井戸端会議のようなことは「個人情報保護」にはあたらず、したがって「地域が個人情報を持つような見守り活動」は、個人情報保護法とはなんら関係のない活動であることも理解されるようになってきている。高齢者等支援対策チーム「ささえ」は、こういった井戸端会議のような「定例会」での話し合いを大切にしており、また、八戸市の見守り活動でも「見守りネットワーク会議」を重視している。

IV. おわりに

本稿で検討した「見守り活動」は、青森市、八戸市、弘前市、十和田市など県内の主な市部における見守り活動であるが、県内の多くの見守り活動の一部分、しかも一断面にすぎない。また、県営団地の見守り活動についても青森市、

弘前市、十和田市、むつ市、五所川原市の 5 つのモデル地区の団地ものだけである。

しかし、近年の青森県の見守り活動が、自殺対策、県営団地、セーフコミュニティ運動など多彩な立場から見守り活動が始まっていることを概観してみると、行政の各部署が地域の課題にしっかりと向き合っているとも捉えることができる。また、これら見守り活動をサポートする関係機関として各地域ともに地域包括支援センターが見られたが、保健師らスタッフのネットワークづくりの役割が今後ますます期待されていると思われた。

こういった行政主導の地域づくりは、ある程度の成果が見られたと評価してよく、今後も高齢福祉課だけに限らず、多くの部署による多角的重層的な「見守り活動支援」が地域で展開されることを期待したい。

さて、このようなトップダウンは確かに活動の立ち上げのきっかけになるが、一方でボトムアップによる、いわば草の根的な活動は、住民自治の観点からも高く評価されるべきだろう。町内会長を中心に自主的に立ち上がった高齢者等支援対策チーム「ささえ」は、現在、県内外で大きく注目されている。知恵と工夫が随所にちりばめられた「ささえ」の活動は、町内会長が県内の公民館や集会所などに出向き説明をしたり、他地域から相馬町会へ視察がなされたりしている。「おせっかい」の互助システムを見直すきっかけとなった「ささえ」は、見守り活動にとって何が大切であるのかを伝えてくれている。

謝 辞

本稿で紹介した八戸市、弘前市、十和田市の見守り活動は、多くの保健師によって推進されている。論文の作成にあたり内容の確認や文章の点検をしていただいたこれら自治体の関係する保健師さんらに深謝いたします。また、弘前市で実施された参加型アクションリサーチに協

力いただいた地域の方々、県営団地の見守り活動を進める際に活躍された青森県長寿社会振興センターの方々をはじめ関係者の皆様にお礼申し上げます。

文 献

- 1) 内閣府自殺対策推進室：地域における自殺対策取り組み事例集. 平成 24 年 5 月.
- 2) 弘前市健康福祉部健康推進課：自殺のない安心して暮らせる地域をめざして—平成 23 年度弘前市安心して暮らせる地域づくり事業報告書. 平成 24 年 2 月.
- 3) 渡邊直樹, 安部幸志, 竹田茂生：「学生キャラバンと自殺予防」—地域高齢者のソーシャルキャピタルと抑うつ感について. 関西国際大学研究紀要, 13 : 139-148, 2012.
- 4) 朴相俊, 渡邊直樹, Erminia COLUCCI, 田口学, 瀧澤透, 岡田真平, 梅田陽子：地域高齢者が日常で感じる「安心要因, 不安要因および解決法」に関する探索的研究：自殺の多い北東北地方の高自殺率地区高齢者への訪問調査から. 身体教育医学研究, 15 : 7-14, 2014.
- 5) 八戸市市民健康部介護保険課：八戸市高齢者福祉計画. 平成 24 年 3 月.
- 6) 青森県県土整備部建築住宅課, 社会福祉法人青森県すこやか福祉事業団：県営団地あんしん見守り体制推進事業報告書. 平成 24 年 3 月.
- 7) 青森県県土整備部建築住宅課, 社会福祉法人青森県すこやか福祉事業団：県営団地あんしん見守り体制推進事業（第 2 期）報告書. 平成 25 年 3 月.
- 8) 新井山洋子：十和田市セーフコミュニティ認証式典及び祝賀会. 日本セーフコミュニティ学会誌, 3(1) : 81-83, 2010.
- 9) 十和田市総務課広報男女参画係：広報とわだ, No 114, 2012 年 4 月.
- 10) 青森市広報広聴課：広報あおもり, No 189, 平成 25 年 2 月 15 日.
- 11) あおもり高齢者等支援協議会「ささえ」活動案内.
- 12) 青森県健康福祉部：健康福祉行政の概要（平成 24 年度）. 平成 24 年 9 月 20 日.
- 13) デーリー東北. 2010 年 1 月 4 日.