

変わる時代の確かな視点

News Release

平成 23 年度 厚生労働省老人保健健康増進等事業

「一人暮らし高齢者・高齢者のみ世帯の生活課題とその支援方策に関する調査研究」 事業実施報告

2012 年 4 月 18 日 (水)

ニッセイ基礎研究所では、平成 23 年度厚生労働省老人保健健康増進等事業として実施した、掲記案件について実施報告を取りまとめましたので成果概要を公表致します。(実施要綱第 6 条第 4 項に基づく公表)

なお、報告書全体は PDF ファイルにて弊社 HP 上に掲載公表しております。

[事業成果概要]

1. 生活課題の把握・支援に向けた自治体における取組みの実態把握調査

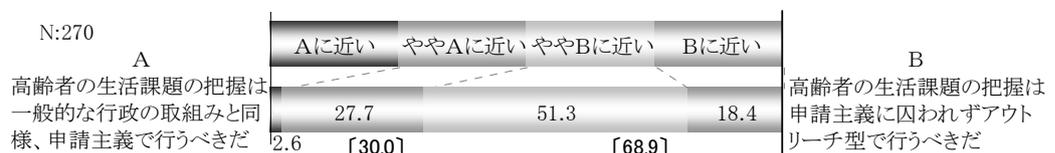
(1) 調査概要

一人暮らし高齢者・高齢者のみ世帯の生活課題の把握や支援にむけた取組みの実態を把握するため、全国自治体を対象とする抽出調査を行った。調査概要は以下のとおり。

調査対象：全国自治体（市町村および東京特別区）のうち無作為抽出された 850 自治体の高齢者支援担当課
実施時期：2012 年 1 月 14 日～2 月 3 日
調査方法：郵送法
回収結果：270 件（回収率 31.8%）

(2) 生活課題の把握と解決に向けた取組みに対する姿勢

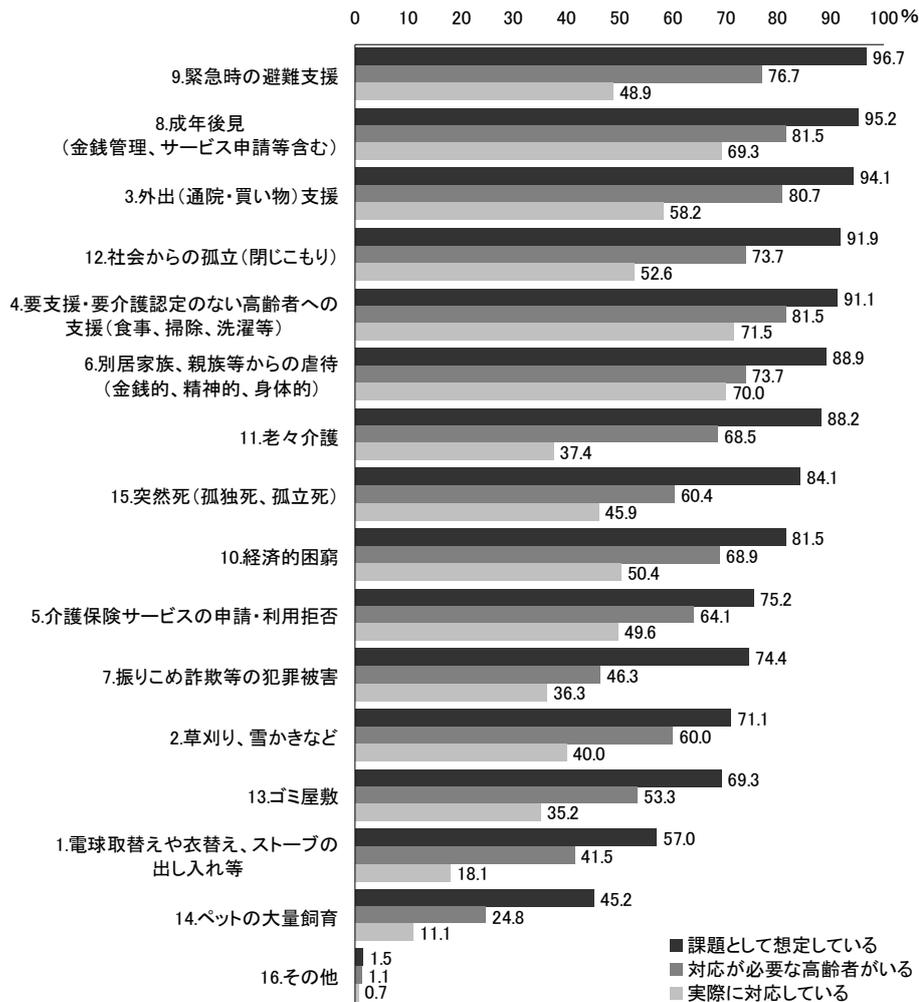
- 一人暮らし高齢者・高齢者のみ世帯の生活課題の把握に向けた取組みに対する自治体の姿勢についてたずねたところ、「申請主義」が 30.0%、「アウトリーチ型」が 68.9%と、自治体の姿勢は、3分の2が「アウトリーチ型」であった。



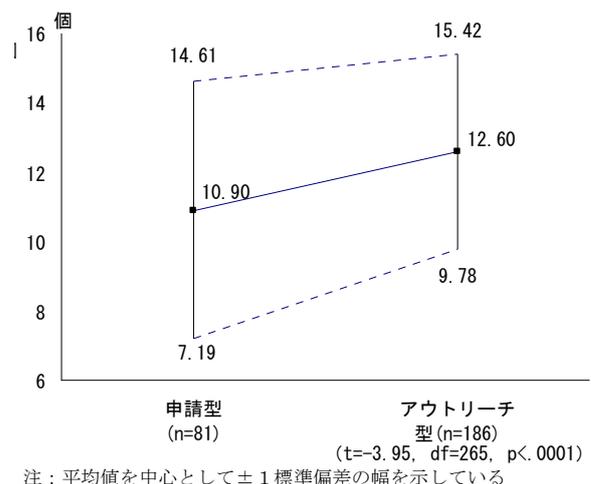
RESEARCH

(2)自治体における生活課題の捉え方

- 一人暮らし高齢者・高齢者のみ世帯の生活課題として、①課題として想定しているもの、②対応が必要な高齢者がいるもの、③実際に対応しているものについてたずねたところ、①、②ともほとんどの項目で選択割合が半数を超えるなど、多くの自治体が高齢者の生活課題を幅広く捉えており、生活課題への対応が必要な高齢者の存在も把握していた（下図参照）。
- 一方で「ゴミ屋敷」や「振り込め詐欺等の犯罪被害」、「老々介護」など支援のための法律や制度が整備されていない課題を中心に、対応が必要な高齢者を把握しながら、実際の対応には至っていない自治体も多く存在している。

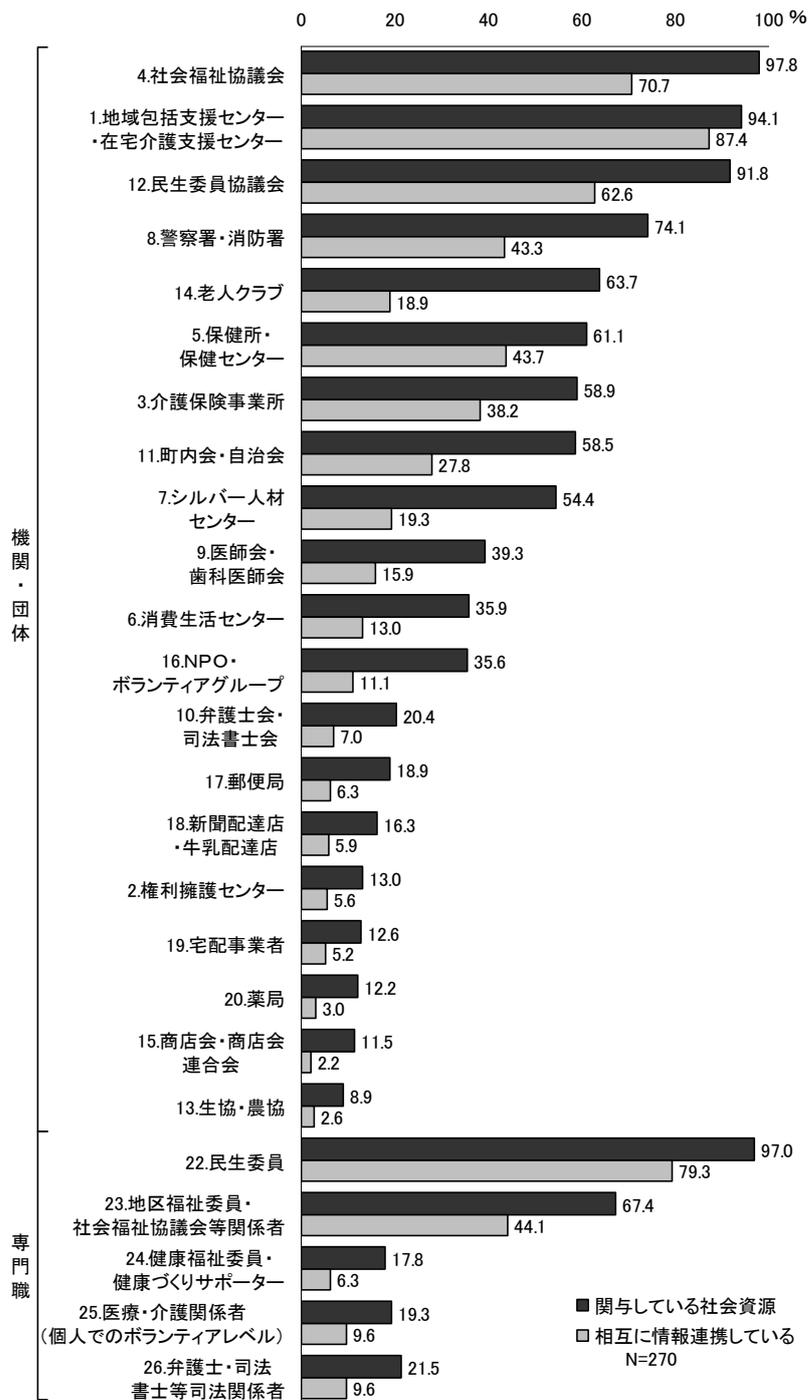


- 自治体の考え方や姿勢が及ぼす影響をみるため、「申請主義型」と「アウトリーチ型」の2グループに分けて比較したところ、アウトリーチ型の方が生活課題の想定数が多くなっていた（右図参照）。

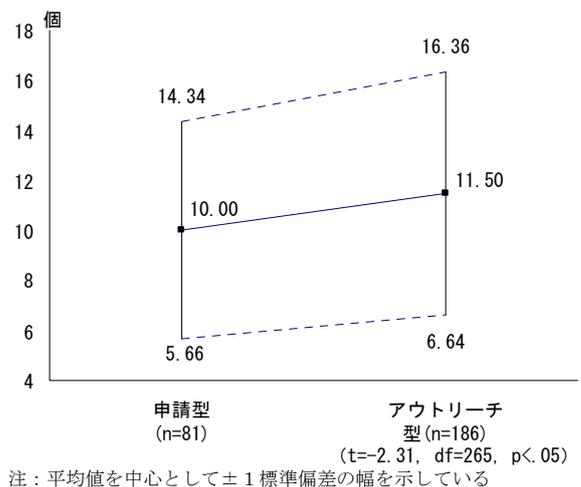


(3)生活課題の解決に向けた体制

- 自治体の体制としては、「自治体の中に総合窓口を置いている」が最も多く、次いで「相談専門職を置いている」「地域包括支援センターに委託している」が続いた。
- 取り組みの内容では、6割を超える自治体が、「課題解決に関わる組織間の調整」や「課題解決に向けた具体的な行動」、「調査等による情報収集」、「生活課題の受理」を挙げ、関わり方としてはいずれも、「地域資源と協働して取り組んでいる」が過半数を占めた。
- 実際に関与している社会資源では、「社会福祉協議会」「地域包括支援センター・在宅介護支援センター」「民生委員協議会」および「民生委員」が9割を超えており、そのうち6割以上が相互に情報連携しているのに対し、「郵便局」や「新聞配達店・牛乳配達店」などの民間事業者については、関与している割合も2割に満たない（右図参照）。

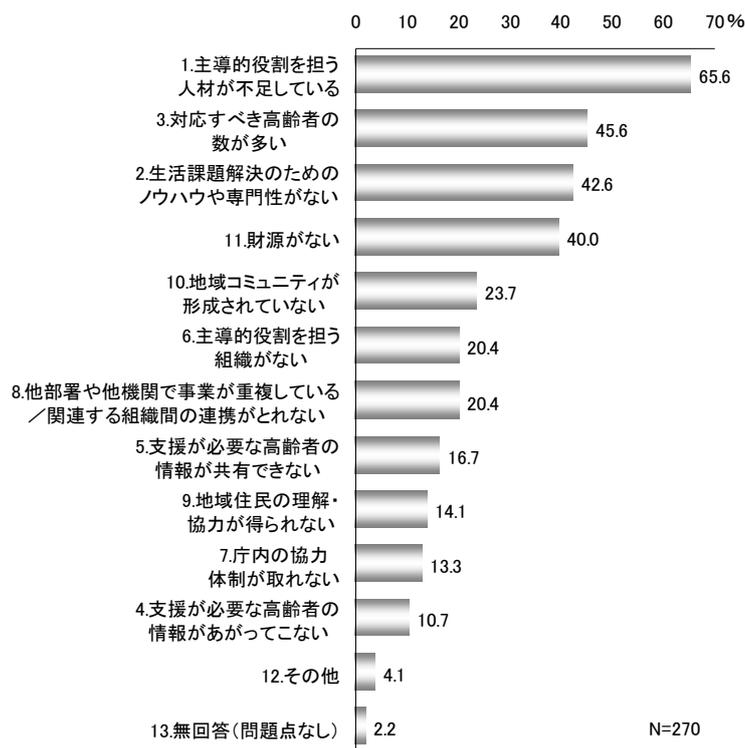


- 申請主義型とアウトリーチ型の2つのグループ別に比較したところ、自治体の体制の数および関与している社会資源の数のいずれもアウトリーチ型の方が多く、積極的に地域の情報を拾い上げていくために幅広い体制を敷いていることが示された（右図参照）。



(4)生活課題の解決に向けた取り組みに関する課題

- ・ 取り組みに関する課題としては、「主導的役割を担う人材が不足している」が最も多く、65.6%に達した（右図参照）。次いで「対応すべき高齢者の数が多い」「生活課題解決のためのノウハウや専門性がない」といった項目が続く。
- ・ 一方で「地域コミュニティが形成されていない」は回答自治体の4分の1、「主導的役割を担う組織がない」「他部署や他機関で事業が重複している／関連する組織間の連携がとれない」「他部署や他機関で事業が重複している／関連する組織間の連携がとれない」は2割と、地域づくりや支援に向けた体制作りを課題とする自治体は限られている。



(5)地域福祉を担う専門職に必要な能力や人材育成に対する考え

- ・ 行政が望む生活課題解決のために求められる専門職の能力では、「地域住民と連携する力」や「他の専門職と連携する力」といった連携力を求めるものや、「個別の生活課題へ対応する力」、「個別の課題をアセスメントする力」といった対応力が挙げられた。
- ・ 生活課題の把握や解決に向けた関係者間の役割の調整を行なう専門職の人材育成については「職場でのOJTや自主勉強会などで対応すべき」と考える自治体が半数を超えていた。

2. 先進的取組みを行なう自治体を対象とした座談会および訪問ヒアリング

(1)調査概要

- ・ 高齢者の生活課題の把握方法および支援策の導入を妨げる要因を把握・整理すること等を目的として、先進的な取組みを行なっている自治体を対象とした座談会および自治体における行政担当者、自治体と連携している社会資源に対する訪問ヒアリングを行なった。

(2)一人暮らし高齢者・高齢者のみ世帯の生活課題

① 買い物や通院など日常生活の中での移動の問題は地域によらず共通の課題となっている

- ・ 買い物や通院など日常生活の中での移動の問題は、公共交通機関が少ない中山間地だけでなく、中心商業地の衰退や郊外型大型店舗の進出により小規模商店が閉店してしまうなど、都市部でも課題となっている。このほか体調面の不安や防犯、ゴミだしや電球の交換、周囲に話し相手がない（孤立）の問題についても、多くの自治体で課題としてあげられていた。

② 中山間地および地方都市では医療機関へのアクセスや介護保険サービスの供給不足も課題

- ・ 中山間地および地方都市では、医療機関へのアクセスに関する問題や介護保険のサービスについても供給不足が生じている。また、経済的困窮や高齢者特有の気兼ねからくるサービス利用の手控えの問題も地域によっては少なくないようである。

③ 高齢化の進展とともに新たな課題も生まれている

- ・ 集落全体の高齢化が進むことで、地域の見守りや支えあい自体が困難になっている地域も出てきているほか、老親の世話のために子どもが仕事を辞めて帰ってくるが、仕事が見つからず、結果かえって家計を圧迫し、高齢者の生活の質が下がってしまったり、地域の見守りの目が届きにくくなってしまいうケースを指摘する声もきかれた。

(3)生活課題把握に向けた自治体の体制と取り組み

① 総合相談窓口の設置と地域への働きかけによる積極的な課題の掘り起こし

- ・ 設置方法は地域の状況により、行政や直営の地域包括支援センターの中に設ける「集中型」と、日常生活圏域など小地域エリアごとに設ける「分散型」に分かれるが、先進自治体ではいずれも専門職を配置した総合相談窓口を設置した上で、あらゆる機会を通じて地域住民に窓口の存在を周知し、地域に埋もれる課題の把握に努めていた。

② 専門機関・専門職との多職種連携

- ・ いずれの自治体においても多職種連携のしくみがあり、地域包括支援センターや社会福祉協議会、民生委員などの専門機関・専門職と相互に連携をとりながら支援につなげていた。

③ 地域住民を含めた複層的なネットワークの構築と強化

- ・ 概ね小学校区ごとに地域住民と社会福祉協議会、行政が一同に介するワークショップを開催し、地域住民主導での地域福祉計画の策定やマップ作りを行ったり、社会福祉協議会が小地域活動を推進する中で、地域での見守りやサロンなどの活動を支援するなど、地域に複層的なネットワークを構築し、強化していくため様々な活動が行なわれていた。

(4)支援策導入のボトルネック

① 自治会側の負担感や自治会活動への若い世代の取り込みが課題

- ・ 見守り活動などの日常的な支援を依頼される際の、新しい活動を押し付けられるのではという不信感からくる自治会の負担感や自治会活動への参加者が高齢化していく中で、自治会活動への若い世代の取り込みが課題となっていた。

② 本当に必要な人に支援の手が届いていない可能性

- ・ 積極的にサービスを利用する高齢者も存在する一方で、高齢者特有の気兼ねや経済的困窮などから助けを求めなかったり、子ども世代と同居するなどして見守りの対象から漏れるなど、先進自治体においても本当に必要な人に支援の手が届かない可能性があることがあげられていた。

③ 行政側には既存の法律や制度に関わる課題のほか、縦割りの弊害も存在

- ・ 地域包括支援センターの業務内容に関する誤解や、従来の行政とは異なるアウトリーチ型の対応をすることに対する抵抗感など、既存の法律や制度に関わる課題のほか、行政内の他部署や他の地域資源との連携に関する課題があげられた。

(5)専門職の資質・技能

- ・ 地域と関わる専門職には、専門職としての能力、資質に加えて、住民と協働できるコミュニケーション能力や高齢者の真のニーズを引き出す傾聴の技術など、所謂ソーシャルワークの技術や、担当している分野を超えて自治体の中を広く見ていく視野の広さに対する必要性が指摘された。
- ・ 人材育成については、専門職の間での格差の存在や地域福祉を担う専門職としての姿勢といった資質に関わる課題とともに、OJTや自助努力による対応には限界があることも指摘された。

(6)円滑な支援策導入のための提案

- ・ 地域福祉の向上という同じ目的を共有するパートナーとして、行政は全体の統括や計画策定など地域社会からは一步引いたところに重心をおきながら、社会福祉協議会や地域包括支援センター、民生委員などの活動を支援していくなど、地域の歴史的経緯や実情にあわせて関係機関・関係者との役割分担を明確にし、地域資源との協働を推進していくことの重要性が指摘された。
- ・ 日常的な見守り活動については、自治会や町会、隣組などの私的なつながりの中で行なってもらうなど、地域住民の力を引き出していくための支援を行ったり、私的なつながりが薄れ、崩壊しつつある地域に対しては、コミュニティの再生への働きかけに注力するなどの取り組みの必要性も指摘された。

3. 研究事業全体を通じた考察

(1) 生活課題を地域から掘り起こすには、「地域診断」の取組みとあわせて地域住民のネットワーク化などの多様な取組みが必要

- ・ 多くの自治体が生活課題を幅広く捉えているものの、十分に対応できているとはいえない状況にあった。
- ・ 先進自治体においては、多岐にわたる高齢者の生活課題を把握していくために地域の実情に応じた体制を構築するとともに、地域に埋もれている生活課題を掘り起こすためあらゆる機会を通じて窓口の存在を周知するなど、所謂「地域診断」に向けた取組みがなされていた。
- ・ 個別の課題を解決に導いていくにあたっては、専門職・専門家間の情報連携・協働を強化するだけでなく、地域住民のエンパワーメントやネットワーク化など、多様な取り組みを行なっている。

(2) 自治体側の「縦割り」の弊害、個人情報保護とのバランスが高齢者支援の取組みを阻害している

- ・ 地域や高齢者自身の状況に加え、民生委員や社会福祉協議会といった関係者・関係機関の体制や、自治体側の、いわゆる「縦割り」による弊害、個人情報保護とのバランスのとり方などが課題となって高齢者支援に向けた取組みを阻害していた。

(3) 行政側も専門職や地域住民と同じ立ち位置にたって、地域資源の能力を上手く引き出し、それぞれの役割を整理するなど地域経営の積極的な実施によるソーシャルキャピタルの形成が必要

- ・ これらの課題に対しては、行政側が専門職や地域住民と同じ立ち位置に立つこと、地域資源の能力を上手く利用する、あるいは引き出すこと、そしてそれぞれの役割を整理すること、おしなべて全てではなく、選択と集中を行い支援の核となる仕組みを作っていることなど、地域経営を積極的に実施していくことが解決につながる途であると考えられる。
- ・ 行政に必要なことは、個別の問題解決への取り組みにとどまらず地域やコミュニティ作りの視点、すなわちソーシャルキャピタルの形成に注力することではないか。

(4) 高齢化のさらなる進展によるソーシャルキャピタルの毀損も中長期的な課題として認識しておくべき

- ・ 過度な高齢化により見守り活動自体が困難な地域も現れており、他の地域でも今後同様の状況が生まれることが想定される中では、中長期的な視点で対策を検討していくことも必要である。

この件に関するお問い合わせ

●
ニッセイ基礎研究所
102-0073 東京都千代田区九段北 4-1-7 | www.nli-research.co.jp
経営企画部・広報担当 廣渡 健司、梶本 健司
生活研究部門 井上智紀
Tel.03-3512-1800 | pr@nli-research.co.jp