

東京都における高齢者福祉サービスに関する研究

——基礎自治体による見守りサービスの取り組みに関する考察——

松本 暢子*・佐藤 智美**

1. はじめに

2010年国勢調査の抽出速報結果によると、2010年10月1日現在の65歳以上の高齢者人口は2929万人で、前回の2005年調査に比較して362万人増加し、総人口に占める割合は23.1%に達しているⁱ。

さらに、2009年国民生活基礎調査によると、「65歳以上の者のいる世帯」は2012万5千世帯で全世帯の41.9%を占めている。これらの世帯について世帯構造別に示した図1をみると、夫婦のみの世帯と単独世帯の合計は52.8%にのぼり、三世帯世帯の減少傾向が顕著である。したがって、高齢者のみで日常生活を送っている高齢者が少なくなることが窺われる。

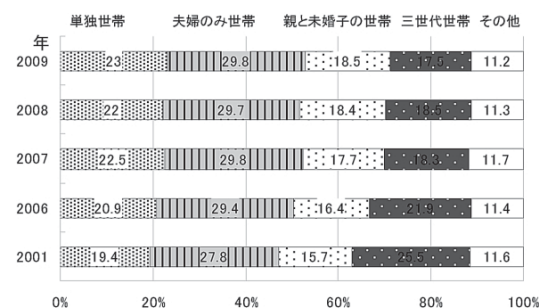


図1 世帯構造別にみた65歳以上の者のいる世帯数の構成割合の年次推移 (出典;厚生労働省平成21年国民生活基礎調査の概況)

こうした高齢者の一人暮らしや夫婦のみの世帯の増加から、孤立死の増加が懸念されている。実際、23区内での高齢一人暮らしの死亡者数は2211人(2008年)となっているほか、(独)都市機構での孤立死も613人(2008年)と報告されている(図2)ⁱⁱ。

今後の高齢化の進展はより深刻な状況となると予想されており、孤立死の増加は看過できないとして、地方自治体では様々な取り組みを始めています。誰にも看取られることなく死亡する「孤立死」の防止には、日常での「孤立」の防止が有効とされる。実際に、一人暮らしの場合、他者との交流が乏しく相談する知人・友人がいない傾向が認められるⁱⁱⁱ。高齢期の日常生活における孤立を防止することによって、孤立死の可能性が減じる

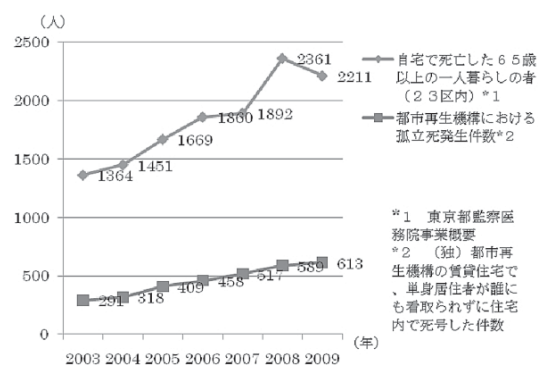


図2 孤立死の発生状況 (出典;高齢社会白書)

*大妻女子大学 社会情報学部、**株ジェイアール東日本スポーツ

ものと考えられている。

そこで本研究では、東京都23区26市を対象として、高齢者に対して提供されている高齢者向けの福祉サービスの現状を把握し、孤立防止対策としての取組みの有効性を検討することとした。これまで、人口の高齢化にともなって、様々な高齢者向けサービスが提供されており、サービスの種類や目的は多岐にわたっていることが指摘されている。しかし、高齢者の絶対数の増加と自治体財政の負担増加に対し、これまでのサービスメニューの多様化から必要性に応じたサービスの提供へと、見直しが図られている。とりわけ、単独世帯や高齢者のみの世帯の増加が著しいことや、子どもの世帯等や近隣住民との交流が十分でなく、地域社会での相互扶助的な関係が脆弱となっていることから、孤立防止（孤立死）対策は喫緊の課題といえる。そこで、多くの基礎自治体では、高齢者の見守りサービスへの取組みが始められている。こうした見守りサービスの主な目的は、安否確認と孤立防止であり、特別に何かの行為が伴うわけではない。むしろ、高齢者と同居していない家族が増加しており、高齢者の安否確認を行うとともに、両者に安心感をもたらすライフラインの一つとして、民間企業の参入も盛んである^{iv}。

2. 研究の方法

東京都内の23区26市を対象として高齢者福祉サービス、特に見守りに関わるサービスの現状を把握するために以下の調査を行い、その結果をもとに実効性の高い取組みについて考察を行うこととした。

①サービスの現状 2010年8月2日～8月15日

東京都23区26市のホームページおよび高齢者向けに発行している冊子をもとに、高齢者福祉サービスの現状を整理した。

②サービスの類型化 2010年9月6日～10月6日

高齢者福祉サービスの実施内容を分類し、孤立死対策として有効とされる「見守り」に関するサービスに焦点をあて分析し、サービス提供方法の類型化を行なった。

③インタビュー調査 2010年10月13～29日

類型化に基づいて、見守りに関するサービスの内容をより詳細に検討し、先進的に取り組んでいる墨田区・江東区・新宿区・稲城市を対象とした。調査内容は、サービスを始めた経緯、登録者数（男女比、年齢構成等）、サービス提供の仕組みと内容、今後の課題について、担当者に対するインタビュー調査^vを行なった。

3. 高齢者向けサービスの現状

東京都23区26市の公式ホームページおよび高齢者向けに区市が発行している冊子をもとに、在宅の高齢者（自立した日常生活を送っている高齢者）を対象とした福祉サービスの実施状況を表1のとおり、整理した。

その結果は、以下の3点にまとめられる。

第一に、実施しているサービスは全部で21種類と、多岐にわたっている^{vi}。そのうちで、多くの市区で実施されているサービスは、緊急通報（49市区中46市区）が最も多く、次いで見守り（35市区）、老人クラブ（35市区）、火災安全（34市区）、入浴（31市区）と続く。緊急通報などの安全に関わるサービスの実施が多い。

第二に、全21種類のサービスを目的別にみると、①緊急通報や火災安全などの「安全性」に関わるサービス、②安否確認や見守りに関するサービス、③生きがいや交流を目的としたサービス、④食事、入浴やマッサージなどの健康に関わるサービスとなっている。すなわち、安否確認・緊急対応（①、②）と、介護予防・健康維持（③、④）に大別できる。

第三に、各自治体の実施メニュー件数は平均8.65件で、最小は中野区の4件から最大は稲城市の13件である。サービスメニューとしては多様に見えるが、各区市ともに、各々のサービスを組み合わせることで、緊急対応と介護予防を担っていることが窺われる。ひとつのサービスでも、いくつかの目的をもって実施されている事業もあり、各々の区市の対応方法の違いといえるため、サービスの種類の多寡では、高齢者に提供される内容

表1 各市区の高齢者福祉サービスの詳細

	緊急通報	火災安全	見守り	乳酸菌訪問	友愛・民生訪問	福祉電話	福祉電話貸与	配食サービス	見守り配食	会食	入浴	マッサージ	敬老大会	介護予防	自立支援	老人クラブ	大学	生活支援	用具給付	寝具消毒乾燥	家具転倒防止	合計
足立区	●	●	●	●				●			●	●		●		●						10
荒川区	●	●			●				●		●											5
板橋区	●	●	●			●										●					●	6
江戸川区	●				●	●					●	●										5
大田区	●							●	●		●	●		●		●						7
葛飾区	●			●				●			●			●		●		●		●		8
北区	●	●	●		●		●			●	●			●	●	●					●	11
江東区	●	●	●	●		●	●		●		●	●							●		●	11
品川区	●	●	●	●							●	●		●		●		●				7
渋谷区	●	●	●				●				●	●				●		●				8
新宿区	●	●	●					●						●				●		●		7
杉並区	●	●	●			●		●			●					●					●	8
墨田区	●	●	●		●	●		●			●	●		●		●		●	●			12
世田谷区	●		●						●	●		●		●		●		●				9
台東区	●	●	●		●		●		●		●	●				●		●				10
中央区	●	●				●	●				●	●	●					●			●	9
千代田区	●					●			●	●	●		●		●			●			●	10
豊島区	●	●	●						●		●			●		●		●		●		9
中野区		●	●								●						●					4
練馬区	●	●	●			●		●			●	●		●		●		●				10
文京区	●	●	●		●	●			●	●	●	●		●	●			●				12
港区	●		●			●	●		●	●	●	●		●		●						10
目黒区	●	●	●			●	●		●		●					●					●	9
昭島市	●	●	●			●			●		●					●				●		7
あきるの市	●	●	●				●		●				●		●				●	●	●	8
稲城市	●		●		●	●		●		●	●			●	●	●			●	●	●	13
青梅市	●	●	●				●	●					●			●						8
清瀬市	●	●	●				●						●	●		●			●			8
国立市	●			●			●	●		●	●					●	●	●	●		●	11
小金井市	●	●		●	●		●				●									●		7
国分寺市	●	●			●	●			●		●			●	●	●				●		10
小平市			●	●		●					●					●	●					5
狛江市	●	●	●			●	●		●		●		●	●		●						9
立川市	●	●	●					●			●						●		●	●		8
多摩市	●		●				●						●	●		●			●			7
調布市			●		●		●		●		●	●		●	●	●		●	●		●	12
西東京市	●	●	●		●	●		●			●	●		●		●			●			11
八王子市	●	●	●			●			●	●	●		●		●	●		●				11
羽村市	●	●			●		●	●								●					●	7
東久留米市	●		●	●		●		●						●								6
東村山市	●				●				●					●	●		●					6
東大和市	●	●	●			●		●						●	●	●		●	●	●		11
日野市	●	●	●				●		●					●	●			●		●		9
府中市	●	●				●			●	●			●	●		●					●	9
福生市	●	●	●					●			●		●	●	●				●	●		10
町田市	●	●	●													●	●		●	●	●	8
三鷹市	●				●	●	●			●				●	●							7
武蔵野市	●	●				●	●		●				●	●	●	●				●		11
武蔵村山市	●	●	●		●		●	●					●	●	●	●	●		●			8
合計	46	34	35	8	14	21	21	16	20	10	31	15	11	28	13	35	10	17	13	15	11	

や質が低いとは必ずしも言えない。また、サービスの種類が多ければ、市区の対応が行き届いているとも言い難い。

そこで、サービスメニュー（種類、事業数）の違いについて、①高齢者率や高齢者人口との相関を検討したが、サービス需要が多いこととメニューには関係が見られなかった。次に、②同居率、高齢単独世帯率との相関を検討したが、家族からの支援の得やすさとの関係も認められず、こうした在宅サービスに関する各市区の方針（在宅福祉政策の方針）の違いが大きく反映しているものと考えられた。そこで、インタビュー調査を実施することとした。

4. 見守りサービスの現状

東京都23区26市の実施している高齢者福祉サービスを整理した表1をもとに、孤立防止（孤立死）対策として取り組まれている「見守りに関するサービス（見守りサービス以外でも見守りを目的として実施しているサービスを含む）」に注目し、検討した。

見守りに関するサービスとしては、見守り・乳酸菌訪問・友愛や民生委員訪問・見守り配食（配食を含む）・福祉電話（貸与も含む）の5種類が挙げられる。各市区とも、何らかの「見守り」を行っており、平均2.7種類となっている。5種類すべてを実施している市区はないものの、何らかのサービスを1種類は実施している。「見守り」と銘打ったサービスを実施していない14市区はこれら5種類のサービスの実施は0.8種類となっており、見守りを行っている市区に比べて低調である。この14市区中11市区では福祉電話（貸与も含む）が提供されており、補完する存在となっているように見える。ただし、実際には市区によって福祉電話サービスの内容に大きな隔たりがあり、十分に補完できているとは言い難い。

また、見守りサービスの内容や実績数をみると、市区によってバラつきが見られ、①他のサービスとの併用はできない、②対象者が限定されるなど、サービス提供が限定されている例も少なく

なかった。

見守りに関するサービスの提供は、これまでも必要性が認められていたが、サービスの提供方法やその有効性についての十分な実績がないままに、試行錯誤を繰り返してきたといえる。

そこで、見守りに関するサービスをどのように組み合わせて実施しているかについて、取組み方の違いを考慮して、墨田区、新宿区、狛江市、江東区、稲城市に対して、インタビュー調査を実施した。

インタビュー調査の結果（表2）は、以下の5点にまとめられる。

(1) サービス開始の経緯と提供のしくみ

サービス開始の経緯は、以下のように各区市によって大きく異なっている。

- ① ボランティア組織が行っていた（新宿区）
- ② 高齢化に伴い必要性が生じた（墨田区・江東区見守り事業、食事サービス）
- ③ 市長の公約（狛江市）
- ④ 東京都の補助金交付（稲城市友愛訪問、ふれあい電話・江東区声かけ訪問、電話訪問）

各々の取り組みには、各地域の実情に応じて、特色が見られた。江東区は自治会に任せて行政はサポートのみなのに対し、墨田区や新宿区は事業として民間事業者等に委託している。墨田区は民生委員のほか、孤立している高齢者をボランティアの見守り隊が見守りを行なっている。また、新宿区では、見守りを希望する者に対し、まず社会福祉協議会の職員と地域住民の見守り協力員とが訪問してから行なうというスタイルを取っている。従って、同じ見守り事業であるが、提供方法、提供主体、提供内容などに違いがみられた。

さらに、多くの関係者の連携によって行われる事業であるため、組織間の調整などのコーディネーター役がいなくては、成り立たないことがわかる。

(2) 現在の登録者数および男女比・年齢構成

サービスによって、登録者数や年齢にもバラつきが見られた。例えば、江東区の声かけ訪問では、利用者が多く、年齢も70～80歳代の利用者が主で、女性が多い。しかし、電話訪問では、声か

表2 インタビュー調査結果の概要

	墨田区（見守り）	新宿区（見守り）	狛江市（見守り）	江東区				稲城市	
				見守り	声かけ	食事	電話	電話	友愛訪問
目的	近隣における見守り活動の意識化 高齢者等の非常時の対応能力の維持向上	65歳以上の一人暮らし、高齢者のみ世帯が対象 声かけ・見守り活動	(緊急時の対応の必要性の高まりによる)	地域主体による見守り体制を区が支援する	安否確認および声かけ	食事の提供を通しての安否確認および自立支援	電話による安否確認	一人暮らしへの対策 孤立化防止	一人暮らし・高齢者のみ世帯の安否確認
しくみ	住民と支援組織の協働システム 民生委員+見守り隊による	地域見守り協力員による活動 希望者には社協職員訪問 安否確認（最低月2回）	ALOSKのシステムによる天井とトイレにセンサーを設置し、緊急時に警備員が急行する	サポート地区ごとに実施/活動実践発表会や拠点開設費用の助成を実施	シルバー人材センター会員による訪問・ヤクルト配布 声かけ訪問票の確認	配食業者による配食および安否確認	社協ボランティアによる電話での安否確認と不在時の対応	曜日・時間を決め、週1回の電話訪問	週2回の訪問による安否確認
事業のとりくみ	町会等を中心に民生委員を中心に組織作りを行っている。	平成17年にふれあい訪問と地域見守り協力員事業が合体して取り組んでいる。	全市で2010年10月より本格開始。登録者募集中。	2008年開始4地区（2600人弱の高齢者）	シルバー人材センター会員による安否確認	買い物、調理の困難な高齢者への配食	2007年より電話による現行システムへ変更	電話訪問の担当者と地域包括センターの連携	担当者による訪問
経緯	2008年実態調査により、孤立化が懸念される高齢者約5%が確認された。各地域包括センター（8か所）に約100名の割合。	東京福祉専門学校生徒によるボランティア活動として開始。昭和47年社会福祉協議会に委託、一人暮らし高齢者訪問事業開始。	市長の公約 共同実験後、一般化に際して民間企業の中から ALOSK に決めた。	申請者のみ、民生委員では限界があることから町会による見守りを開始	2007年5月よりヤクルト配布による安否確認を開始したが、十分でないため、現体制に移行	平成8年より開始。一人暮らしの増加への対応。	福祉電話の貸与と相談事業を行っていたが、電話訪問へと変更。	1988年から訪問事業が開始され、電話訪問と必要に応じた家庭訪問へと変更。	1973年東京都の補助金で開始。
登録者の現状	20~30名 男性よりも女性が多い 70~80歳代が主	715名 (2010年8月) 70~80歳代が主。	なし	把握していない	715名（2010年8月）8割女性 70~80歳代が主	登録者995名 利用者662名 (2010年3月)	登録者178名 利用者166名 女性7割 70~80歳代が主	12名（男2名、女10名） 71~90歳	5名（男1名、女4名） 70~80歳代
マンパワー	見守り隊：ボランティア 男性8名 女性2名	推進員（社協職員）10名 ボランティア359名	ALOSKに委託	(把握していない)	87名	業者（5業者）委託	55名	3名	1名
自治体との連携体制	○	× 連携体制が十分でない	△	△町会主導で各地区による	△緊急時などの対応が不十分	△	△	○	○
サービス開始前後の地域住民の変化	○ 必要性の認識の高まり	○	△ 認知度が低い。	△	△	△	△	○	○
孤立死事例	○	○	○	○				×	
費用	なし	社協職員による	登録者負担（304円/月）の約10倍の費用がかかる。	見守り88万円 緊急通報2160万円（2009年度）	420万円（2008年） 450万円（2009年）	不明	330万円（2008年） 300万円（2009年）	電話訪問70万円 友愛訪問19万円 地域包括センター1000万円 緊急通報200万円 協力員謝礼80万円 火災システム25万円	
課題	認知度を上げる 高齢者の情報入手	現状は社協中心。地域で行ってほしい。	市民に全面的にアピール 市民の協力が十分でない。	8地区にしたい個人情報の取り扱い	特になし	需要などの増加への対応	実効性を高める。	民生委員や地域での見守りを行ってほしい。	

け訪問に比べて、男性の利用者が増え、90歳代の利用者も増えている。これは、①電話では相手が見えないため、気軽に話すことができること、②電話に出られれば利用可能なので、身体が不自由な高齢者に多く利用されているものと考えられる。また、最近開始された墨田区と狛江市の見守り事業では、区民・市民に認知されるためまでには時間がかかり、認知されないとサービス利用者

がなかなか増えないことも分かった。

(3) 各組織間の連携体制

前述のとおり、サービス提供において多くの関係者の連携が重要である。

江東区では、平成21年7月ごろから連携体制の見直しを行い、地域住民組織での取組みを進める努力をしている。また、墨田区では、業務委託された団体と行政が頻繁に連絡を取り合いながら見

守りを行なっている。稲城市では、福祉電話サービスを軸に、頻繁に地域包括支援センター職員が高齢者宅を訪問している。一方、新宿区では、社会福祉協議会と連携が十分に取れていないとのことで、課題とされていた。サービスを受ける高齢者と行政、地域の住民組織と社会福祉協議会、地域包括支援センター、サービス提供を行う種々の組織等との連携体制をどのようにするのかについて、どの市区でも常に実効性の高い取組みとなるように検討を行っている。

(4) サービス開始前後における、地域住民の意識、行動などの変化

見守りサービスの必要性については、高齢者自身の考え方で個人差が大きいものの、サービス利用者の大半は見守られているということで安心感を持つことがインタビューで確認できた。

また、江東区声かけ訪問では、声をかける側と受ける側の年齢が同年代ということから、立場が逆転することもあり、相互扶助的な活動、あるいは高齢者間の交流機会としての意義も認められた。同様に、稲城市ふれあい電話では、「最初はあまり話せなかったが、日が経つにつれて日常生活のことや身の回りのことなどを話すようになった」など、見守りサービスの枠を超えた意義が確認されている。

サービスに関わった両者の生きがいになることや、交流の広がり・深まりにもつながり、相互扶助的な関係を醸成される契機となっている。

(5) サービス提供の必要性および課題

5市区のインタビュー調査では、各担当者から見守りサービスの需要が増大しており、今後の高齢化にともない、その必要性が高まることが見込まれる。

しかし、サービスの必要性が高まるのに対して、現在のサービス提供を担う協力員の多くは民生委員やボランティアであり、十分に対応できていないことが第一の課題である。第二の課題としては、見守りの必要性について、高齢者自身の認識が不十分であることや、サービスの存在などの情報が十分に周知されていないことが挙げられる。そして第三に、個人情報の取り扱いが関連す

る組織間での連携を難しくしており、課題となっている。

そのため、サービスの内容や意義についての周知をより進めること、需要に応じたサービスの取捨選択を行い、実効性の高い求められるサービスを提供すること、利用者数の増加に対するマンパワーの確保が必要であり、これらをコーディネートしていく存在やそのしくみづくりが緊急の課題といえる。

5. 見守りサービス提供の条件

見守りサービスのしくみについて、墨田区および狛江市の例をもとに、その取組み方法と実効性を検討した。

墨田区(図3)では、町会・自治会エリアを単位として居住者組織による見守り活動を基本としたしくみづくりを行っている。行政はこうした活動を背後から支援するとし、エリアごとに見守り相談室と区民による見守り隊の支援を行うとしている。あくまでも、居住者組織による見守りであり、緊急時などの専門的対応を行政および専門家が担うものとなっている。墨田区は他の区に比較すると、住民組織がこうした機能を担えるだけの能力を備えていることを前提とした取り組みといえる。図3のとおり、町会・自治会の活動が基本

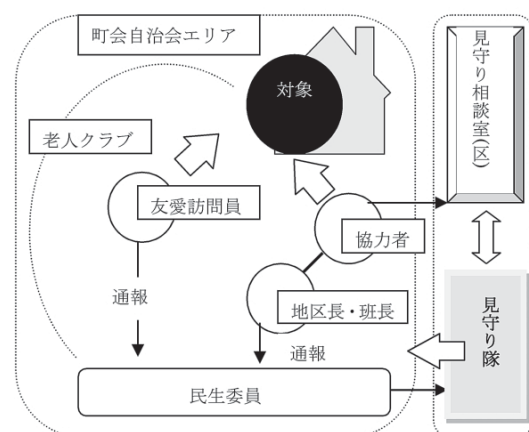


図3 墨田区文花高齢者みまもり相談室(出典;見守り支援システムの構築について)

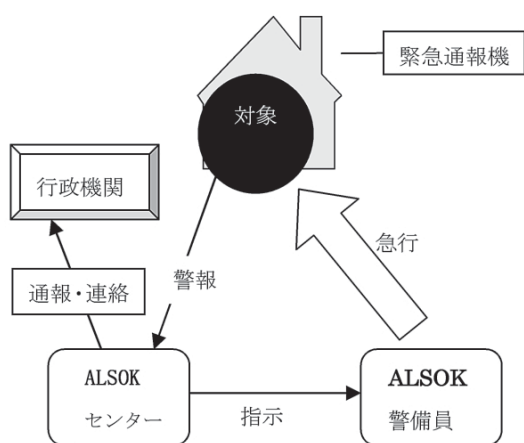


図4 狛江市あんしん見守りサービス（警備会社の機能活用例）

であり、地域の民生委員の負担も小さくない。そのため、住民組織の高齢化や負担の増加が見守り活動を十分にできない状態を作り出すことが懸念され、その限界を見極める必要がある。現在、見守り隊（協力員）を募っており、住民組織以外の協力者も含め、なるべく多くの協力者による負担の軽減、均等化をめざしている。

一方、狛江市（図4）の場合、市長の公約から実験的に取り組んだ末、緊急通報システムを導入することとなり、その機能を持った警備会社に委託している。墨田区の住民組織による相互扶助的見守りシステムと大きく異なる取り組みである。ただし、サービス開始後日が浅いため、市民に十分認知されていないことと、システム維持のための行政の費用負担が大きいことが調査時には課題とされた^{vii}。

住民による見守り活動では、高齢者の孤立を防止することや活動参加者の生きがいにつながることを確認されており、緊急通報や災害時などの対応も含めて、相互扶助的な関係を構築することが課題となっている。

すなわち、第一段階としては、近所住民間でさりげない見守りが必要になっている。従来からの町会・自治会などの住民組織が機能している地域では、これらの組織を基本とした取り組みが始められている。しかし、高齢化の進展はこれら活動

の必要性の増加に対し、会員の高齢化も著しく、町会・自治会の機能低下が指摘されている。加えて、町会・自治会組織への加入率が低下する傾向が強い^{viii}。

そこで第二段階として、墨田区での取り組みのように、行政によるサポートが肝要となっている。江東区での見直しにもあるとおり、相互扶助的見守り活動が可能な地域から始め、住民による無理のない関係づくりを広げていくことが試みられている。

さらに、多様なサービスメニューを効率よく提供するとともに、サービス提供時に見守り活動および必要に応じた通報・対応が行える関係組織の連携が十分にはかれるようにすべきである。

墨田区や江東区のように、住民組織が十分に機能している場合は、見守り活動の意識化や連携に取り組みやすい。これらは日常の町会・自治会活動のなかで取り組み始めている。

一方、福祉専門学校の取組みに端を発した新宿区のように、住民組織ではない協力者の存在も重要である。高齢化する住民組織に対し、こうした地域資源をしくみのなかに位置づけていくことで実効性を高め、継続した活動とするためには大切である。

今後の見守りサービスは、現状維持では限界がある。高齢者率25%を目前に、第一段階の近隣住民による相互扶助的見守り、第二段階の住民組織による地域ごとのしくみづくり、さらには、センサーなどの緊急通報機器を活用するなどの地域資源の状況に応じたシステム整備が求められるものと考えられる。

6. おわりに

インタビュー調査を行った5つの市区の取り組みは、それぞれの地域の実情に応じた地域資源に応じた対応であったといえる。これまでの在宅福祉政策や町会・自治会活動の実績が、地域資源として活用されたと考えられる。

高齢者の安否確認および孤立防止対策の必要性が増した現在、基礎自治体では見守りサービスの

しくみづくりを模索している。しかし、この答えはひとつでなく、特効薬もない。

先進的に取り組み、その経験を糧として柔軟に進めていかなくてはならない。支援が必要な高齢者の視線を持って、継続的に取り組まなくては、対象者の安心感、信頼感が得られないことも分かった。

最も有効で、かつ実践すべき対策は、家族を含めた近隣関係の修復であり、それを支える住民組織の機能向上であるものの、住民組織の高齢化や機能の低下は否めない。従って、これらを担う協力者をいかに確保するかが重要である。たとえば、住民組織に昼間の市民の参加や協力者を募ること、NPOをはじめとした見守り専門の職員配置、センサーなどの機器を補完的に使うこともあろう。高齢期の安心・安全を確保するための「見守り」は、基礎自治体の施策として多くの市民に求められているものの、超高齢社会を迎えたわが国の在宅福祉サービスとして、すべての高齢者に対応するには限界がある。実際、世田谷区の高齢者の66.2%は「今は見守りを必要としないが、今後は希望するかもしれない」、「今後とも希望しない」5.5%との回答を得ている¹⁸⁾。また、見守りに類するサービスを提供する企業も少なくないことから、行政サービスとして実施することの是非も検討の余地がある。

一方、見守り活動に参加することで、協力者自身の生きがい、役割を見出すことも分かった。高齢者の孤立を防ぎ、生きがいを見つけ、社会との交流ある人間らしい生活を維持していくことが、支援を必要とする高齢者とサービス提供者の両者にとって意義があり、重要なことといえよう。

従来、同居する家族や近隣住民との交流が行われているなかでは、とりたてて「見守りサービス」が必要とはされなかった。しかし、在宅福祉政策の基盤であるコミュニティの脆弱化および同居家族のいない高齢者の増加によって、特別の行為を必要とするサービスではない安否確認のニーズが高まっているといえる。これまで、在宅福祉政策において、高齢者等が自立した生活を送るためのサービス提供について、福祉国家では先進的

に取り組まれてきた。それは、個人の生活支援として何らかの行為を提供するものであり、対象者のニーズに応じた自立生活に必須の内容である。一方、本稿で取り上げた見守りサービスはある程度、自立生活を送っている高齢者を対象としており、スウェーデンの支援内容に照らすと、生活基礎整備や生活向上のための一般的なサービス段階にあたる^{x)}。ここでは、電話サービスとして相談業務や、リクリエーション・教養娯楽、交流活動のほか、各種の情報提供が行われているものの、「見守り」にあたる内容はみられない。敢えて「見守り」に近いサービスとして、ナイトパトロール（夜間の見回り）が挙げられる。

超高齢社会を迎え、従来のサービス提供の枠組みでは限界がある。対象者の増大が見込まれるなか、現状の高齢者の自立生活を維持するには、必要な支援を明確にすることと、対象者個々のニーズの把握が重要であり、支援内容によっては相互扶助的な支援のしくみを構築していくことが必要である。見守りサービスは、自立生活において必須とはいえない相互扶助的な支援によるものであり、その仕組みの構築には多くの課題が示された。しかし、コミュニティの再構築の実践的課題として取り組まれており、地域事情に応じたあり方が模索されているといえよう。

参考文献：

- 1) 内閣府「高齢者の地域におけるライフスタイルに関する調査」結果, 2010
<http://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h21/kenkyu/gaiyo/pdf/kekka1-1.pdf>
- 2) 厚生労働省 高齢社会白書, 2010
http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2010/gaiyou/22pdf_indexg.html
- 3) 厚生労働省 平成21年国民生活基礎調査の概況
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa09/1-2.html>
- 4) 中沢卓実・淑徳大学孤独死研究会「団地と孤

- 独死」中央法規出版，2008
- 5) 中沢卓実「常盤平団地発信 孤独死ゼロ作戦 生きかたは選べる！」本の泉社，2008
- 6) 元木昌彦「孤独死ゼロの町づくりー緊急通報システムが実現する高齢化社会のセーフティーネット」ダイヤモンド社，2008
- 7) 外山義「クリッパンの老人たち」ドメス出版，1991
- 8) 一番ヶ瀬康子「高齢社会と地域福祉」労働旬報社，1995
- 9) 広井良典・小林正弥「コミュニティ」勁草書房，2010
- tyosa/k-tyosa09/1-2.html
- iii 厚生労働省 高齢社会白書，2010
- iv 高齢者見守りサービス比較サイト
(<http://koureisyamimamori.seesaa.net/category/8743672-1.html>)によると、①セコムやアルソックなどの警備保障系の企業や、②東京ガス、ドコモなどの公益企業によるものなど、高齢化の進展に伴う新たなビジネスとして注目されている。
- v 区市の担当部局およびサービス提供組織の担当者に対するインタビューを実施した。
- vi サービス内容によって、集計している。
- vii 狛江市では、別途、見守りサービスを実施しているものの、両サービスの連携がない。
- viii たとえば、中野区町会連合会の報告では、加入率 %で会員の高齢化が著しいことに加え、役員の負担が大きいことから脱退会員のこと問題としている。
- ix 世田谷区全高齢者実態把握調査報告書2010年3月では、65歳以上の区民の73.3% (109889人)からの回答を得ている。
- x 参考文献7) p.101
- 注釈
- i 総務省 統計局 平成21年 (2010年) 国勢調査速報 (6月11日公表)
<http://www.stat.go.jp/data/topics/topi481.htm#z481-2>
- ii 厚生労働省 平成21年国民生活基礎調査の概況，2010
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k>

A Study on Social Service for the Elderly in Tokyo The Case Studies of the Life-Confirmation Service by Municipality

NOBUKO MATSUMOTO
TOMOMI SATOU

Abstract

The ratio of people over 65 years old to the total population has recently risen to 23% in Japan. In recent years, the number of the elderly without their family has been increasing, which causes a large number of problems in the physical and social aspects. This study examines the state of public service for the elderly in Tokyo, focusing on welfare problems in the service system. It also aims to elucidate the problems for public service and community support in areas consisting of the elderly.

The public service for the elderly in 23 wards and 26 cities Tokyo has been analyzed using official-HP and official papers. They showed various types of service systems and described the diverse cases. Regarding those services, we selected 5 municipalities from Tokyo for case study and interviewed officers in these 5 municipalities. As one of the personal assistance, we paid the life-confirmation service, particularly. In addition, the service system composed of personal assistants was studied.

From the analysis of public service for the elder household, the following findings are obtained.

- (1) The Public services for the elderly are composed of 21 variations. They are roughly classified into two groups, that is, emergency affairs and health care.
- (2) The life-confirmation service has been practiced in several municipalities. However, the efficiency of the service systems differs on the area, depending on social and physical resources.

It is concluded that a comprehensive service system should be developed for the life-confirmation service. It plays a role as a safety net for aged people as well as the community support system by oneself. In order to be realized, it will be necessary to change the community support system socially and physically in their neighborhood areas.

Key Words (キーワード)

Social service (社会福祉サービス), ageing (高齢化), community support (コミュニティ・サポート), the life-confirmation service (見守りサービス), mutual help (相互扶助)