

研究報告

## 地域見守り活動を通じた民生児童委員と 関係機関との連携の実態

——民生児童委員のインタビュー調査から——

藤 永 新 子<sup>1)</sup>・佐 瀬 美 恵 子<sup>1)</sup>・臼 井 キ ミ カ<sup>2)</sup>

### Actual Conditions of a Cooperative System between Welfare Volunteers and Involved Organizations through Community Watch Activities

——From Interviews Surveying Those Volunteers——

FUJINAGA Shinko, SASE Mieko and USUI Kimika

**Abstract :** We conducted interviews with 10 welfare volunteers with the purpose of learning the conditions of “community watch activities” conducted mainly by these volunteers, and to examine if each of the roles and the cooperation between the community general support center, the in-home care support center, the health center and government administration are conducted in the manner that welfare volunteers expect them to be. The results showed that welfare volunteers built close ties to local residents and actively participated in activities and hobbies with a small group of people to grasp just who needed a watch program. However, difficulty of sharing information due to laws protecting personal information and of making judgments for supporting people with illnesses prevented them from freely conducting watch activities. Therefore, community general support centers and in-home care support centers took the role of consulting welfare volunteers to work together as they could conduct such watches as professionals. However, welfare volunteers expect further support from government administrations in conducting watch activities, hoping to have multilateral information and early response through cooperating with home bound service businesses, the police and the fire department. In future, it will be necessary for those organizations that can recruit local people and those who require watch programs to realize just what their roles in the community are and build watch networks involving other occupations.

**Key Words :** Welfare volunteers, community general support center, in-home care support center, community watch activity

抄録：民生児童委員が中心に行っている「見守り活動」の実態から、民生児童委員が期待する地域包括支援センター・在宅介護支援センター・保健センター・行政それぞれの役割と連携について検討を加えることを目的に民生児童委員10人にインタビューを行った。その結果、民生児童委員は見守りが必要な人を把握するために身近な地域の住民との関係を築き、趣味活動や小地域活動に積極的に参加し情報を把握していた。しかし個人情報保護法により情報が共有できないことや疾患をもつ人の支援判断の困難さが見守り活動を困難にしていた。そのため、地域包括支援センター・在宅介護支援センターが民生児童委員の相談窓口となり、専門職として必要時見守りを行うなど連携がはかれていた。しかし、民生児童委員は見守り活動を行う上でさらに行政からの支援を期待し、居宅サービス事

<sup>1)</sup>甲南女子大学看護リハビリテーション学部看護学科

<sup>2)</sup>大阪市立大学大学院看護学研究科

業者や警察、消防などと連携することで多角的な情報把握と早期対応を希望していた。今後は、民生児童委員だけでなく地域住民や見守りが必要な人を把握できる機関が地域の中での役割を認識し、見守りネットワーク構築に向けた他職種を巻き込んだ連携が必要である。

キーワード：民生児童委員 地域包括支援センター 在宅介護支援センター 地域見守り活動

## I. はじめに

近年、人口の少子高齢化にともない高齢者世帯が年々増え続け、特に夫婦のみの高齢者や単独世帯の割合が増加している<sup>1</sup>。さらに疾病構造の変化、介護ニーズの増大、診断治療方法の多様化・高度化、限られた医療資源の効率性追求などをふまえ、病院病床数の減少、平均在院日数の短縮化が進んでいる<sup>2</sup>。そのため地域では、障害を持ちながら生活する人や疾患もたらず心身の機能障害、それに起因する生活障害など複合的な問題を抱えながら生活している人が増加している。また、人間関係が希薄化し、他者に対する関心や、日頃の問題に対してもどのように対応して良いのかなど、情報の交流の場や機会が少なくなってきた現状が指摘されている<sup>3</sup>。このような中で、孤立死や虐待などが社会問題となっており、日常生活で見守りが必要と思われる人に対して住民組織や地域で活動する団体と連携し、地域全体で見守りを行う見守りネットワークが各地で模索されている<sup>4</sup>。その見守りネットワークにおける中核に、市民と専門職をつなぐ役割として民生児童委員（以下民生委員と略す）の重要性が指摘されている<sup>5</sup>。

小松<sup>6</sup>は民生委員を、日常的な支援を求める家族への個別援助を行いつつ、近隣のネットワークを形成するものと考えており、専門職のチームの一員ではなく、近隣のネットワークと位置づけている。そして、その近隣と専門職ネットワークを融合させる役割を近隣ネットワーク側では民生委員、専門職ネットワーク側では、社会福祉専門職に期待している<sup>7</sup>。他方で、民生委員が有する役割や重要性が言われながらも、2003年の個人情報保護法以来、行政も個人情報の取り扱いの観点から住民の実態を民生委員に知らせない等の状況により、民生委員の情報収集やニーズの把握がより困難になっている問題が報告されている<sup>8</sup>。このように多様化・複雑化する民生委員活動は民生委員の地道な活動と、個別援助にかかわる悩みや苦労を多

く感じていることが先行研究で報告されている<sup>9,10)</sup>。これらの観点から複雑化・多様化する地域の中で見守りや支えを必要とする人を支えていくためには、地域の現状を把握しそれに対応した支援のあり方を検討する必要がある。

そこで、本研究では、民生委員が中心に行っている見守り活動の実態から、民生委員が期待する地域包括支援センター・在宅介護支援センター・保健センター・行政それぞれの役割りと連携について検討を加えたい。なお本研究で民生委員が言う行政を「市役所・区役所の関連部署」と操作的に定義した。

## II. 研究方法

### 1. 対象

調査対象者は見守り組織メンバーとなっている S 市の a 地区の 5 校区 (A 校区から E 校区) の地域住民 (民生委員) 10 人 (表 1 参照)。

### 2. 地域の概況

S 市は 7 つの区域に区分され、今回対象の a 地区は、市西南部地域の核として市街地の整備が進められる他、臨海部や内陸の工業地、農地などからなっている。a 地区には、高齢者が住み慣れた地域で尊厳のある自分らしい生活を継続することができるよう、高齢者の心身の健康の維持、保健・福祉・医療の向上、生活の安定のために必要な援助及び支援を包括的に行う地域の中核的機関として地域包括支援センターが区毎

表 1 インタビュー対象者の概要

地区	インタビュー対象者	
A 校区	い氏: 民生委員 (福祉委員長)	ろ氏: 民生委員 (委員長)
B 校区	は氏: 民生副委員長	に氏: 民生副委員長
C 校区	ほ氏: 民生委員 (委員長)	へ氏: 民生委員
D 校区	と氏: 民生委員長	ち氏: 民生委員
E 校区	り氏: 民生委員長	ぬ氏: 民生委員

表2 地域の校区别概況（参考：平成19年度版校区福祉委員会活動状況から抜粋）

	校区人口	世帯数	65才以上	75才以上	独居老人
A 校区	11,863	4,738	17.5%	7.8%	510名(4.3%)
B 校区	14,167	5,408	17.9%	7.1%	492名(3.5%)
C 校区	10,864	4,282	21.4%	8.6%	464名(4.3%)
D 校区	13,173	5,627	18.9%	7.7%	667名(5.0%)
E 校区	11,933	5,711	22.4%	9.3%	845名(7.0%)

に1カ所設置され、保健師兼所長1名・社会福祉士2名・主任ケアマネージャー1名・非常勤：看護師他6名など総勢13名で対応している。また、地域包括支援センターと協働する市民の身近な相談窓口（ランチ）として、在宅介護支援センターを6か所に設置している。

既存の見守り活動は、「いきいきサロン」「お元気ですか訪問活動」「災害時一人も見逃さない活動」があり、民生委員・ボランティア・校区福祉委員会等を中心に活動している<sup>11)</sup>。各校区の概要は表2に示す。

民生委員は、民生委員法・児童福祉法によって設置された地域住民を支援するボランティアで、厚生労働大臣からの委嘱を受けて活動を行う人である。主な活動内容は、住民の生活状態を把握し、相談助言を行うこと、福祉サービスを適切に利用するための情報提供や、社会福祉事業家と連携し、その活動を支援すること、行政機関の業務に協力し住民の福祉の増進を図るための活動などがある<sup>12)</sup>。

### 3. 調査期間

平成21年1月から10月

### 4. 調査方法

S市a地区の市民むけネットワーク研修終了後に、各校区毎にインタビューガイド（①見守りが難しい事例、②見守りの必要性が把握できない事例、③孤立死防止に向けて所属機関が行なっている活動、④孤立死防止に向けた所属機関が果たすことが出来ると思われる役割、⑤行政専門職に求める役割、⑥所属機関と行政及び専門職の連携、⑦孤立死・孤立防止に向け地域見守りネットワークが取り組むに当たっての課題）を用いた半構成的面接法を行なった。面接時間は60分程度である。

面接の形態は各校区毎に研究者1名が対象者2名と面接を行った。インタビュー内容は、調査者の同意を得てICレコーダーに録音し、逐語録を作成した。

### 5. 分析方法

インタビューで得られた内容を逐語録に起こし、民生委員が見守り支援のあり方や組織づくりについて語っていると思われる内容を、可能な限り対象者の表現を活用し、抽出した。これらの分析過程では共同研究者1名と何度も討議を行い、テーマなどの表現と分析の適切性を確保するように努めた。

### 6. 倫理的配慮

調査対象者には書面と口頭で本研究の趣旨、目的と方法を説明し、対象者から文書にて同意を得た。また、調査協力は自由意志に基づくものであり、いつでも中止可能であること、研究目的以外では得られたデータを使用しないことを説明した。なお本研究は、甲南女子大学の研究倫理委員会の承認を得ている。

## Ⅲ. 結 果

民生委員の見守り活動についてインタビューした結果、大きく①情報把握、②情報提供および連携、③見守り対象者把握と支援判断の困難性、④行政への不満と期待の4つにまとめられる。それぞれを以下に述べる。

なお、インタビューの発言内容を□に示す。民生委員の発言部分を「□」として表示する。

#### 1. 情報把握

##### 1) 地域住民を源としたネットワークによる情報把握

民生委員は見守り活動を通して、地域には顕在化していない見守りが必要な予備軍が多数いることを把握していた。民生委員は、見守りに必要な情報を把握する手段として、日常生活の中で個別にネットワークを持っており、そのネットワークを通じて把握していた。民生委員は新聞配達や友人など日頃の付き合いを利用したつながりを持ち、老人会や自治会などの住民組織や小地域ネットワーク活動に参加していた。グラ

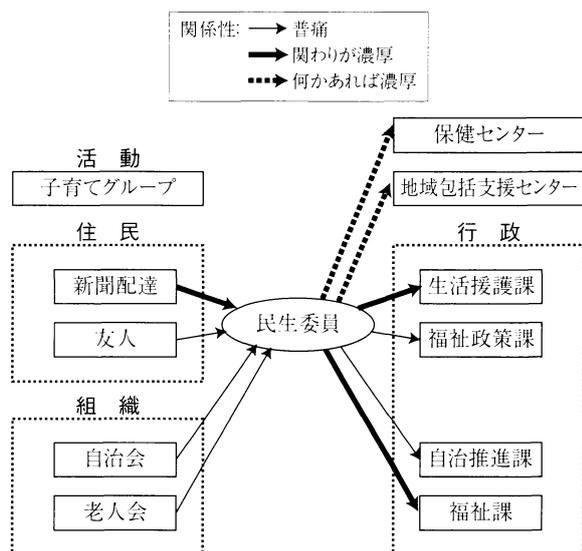


図1 A校区「い氏」のネットワークの現状

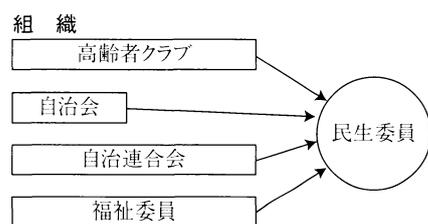


図2 B校区「は氏」のネットワーク

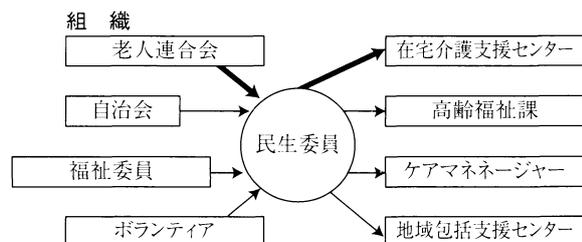


図3 D校区「と氏」のネットワーク

ンドソフトやカラオケ教室など趣味活動の場に参加することにより民生委員自らが率先して情報を集めようと努力している姿があった(図1・2・3参照)。さらに、「民生委員だけがパッと前に出るんじゃないしに・・・。このごろは地域ネットワークでみんな分散してやるようになって、その辺で芯になるには相談支援は民生が一番先頭にたたんと出来にくい」の発言から、民生委員は分散した情報をまとめ、相談支援については中心となって活動する役割を認識していた。

さらに「話があったらすぐにそこに飛んでいくようにしてますけどね」との発言から、情報がネットワークを通じて民生委員に伝達されると、すばやく対応(訪問)する努力が伺える。

**A 校区い氏：**比較的孤立している人が少ない地域なんですけど、それでもやっぱり予備軍がたくさんおられます。(自治会)連合としては小地域ネットワークとしてやってますね。民生だけがパッと出るんじゃないしに。

この頃は小地域ネットワークで子供のこと・老人のことみんな分散してやるようになってますから、その辺で芯になるには相談支援は民生が一番先頭にたたんと出来にくいですね。他の団体とつきあひしながら見守りもやっていく。

他の人の意見と同じように、「こんな所にこんな人いる」というのを教えてもらわんと、民生もわからんことありますよってに。そやから極端にいうたら、新聞配達や友達に出来るだけ話すようにしてますねん。ほな結構情報をもってるときありますねん。そやから地域や町が変わっても、新聞配達の人がよく教えてくれますねん。で話があったら、すぐにそこにとんでいくようにしてますけどね。情報源としてはそういう人は貴重な戦力だとおもいます。る氏：他には老人会。割と活発にやられていますからね。老人会の方から色々な情報を抱くことが多いんです。

\*文中の民生は民生委員の略である

## 2) 住民活動・趣味活動への参画による情報把握

民生委員は、各種会議などに参加し、担当地域での近隣のネットワークの必要性について常に説明を行っていた。また、地域での住民活動を民生委員が把握しており、その場(住民活動)に参画し、活動に参加していない人を把握し、民生委員が訪問するという情報収集を行っていた。

**B 校区に氏：**グラウンドソフトの会の場所のとこやったら、月水土の朝やるんです。で月曜日やったらカラオケの教室や、そこで「あれ、最近あの人来えへんなー、どないしたんやろ、近くの人知らんか」って聞いて、で訪ねて…。

**B 校区は氏：**災害時一人の見逃し者もなしという運動を民生委員が中心になってやってるんです。で、そのとこに「絶対もういらんいらん」自分のことプライベートなこと、「わしは言わん」と言う人がかなりあるんです。だけど私の地区においてはね、その自治会の会議、またいろいろ各種団体の会議とか等で、民生委員

も参加極力するようにしてまして、各組の組長さんに声かけ運動をしてるわけです。けども、どうしても民生委員とか福祉委員だけでは、見守れないこともあってですね、隣近所のネットワーク、協力体制をもっといただきたいと言うことは常に声かけしているんですけどね。

## 2. 情報提供及び連携

### 1) 関係性による連携—民生委員と関連機関双方の歩み寄り

民生委員は住民とのネットワークにより、問題把握を行なうと、次に行政や専門職に、情報を提供している。行政との連携においては「環境その他で自治推進課、特に福祉課、緊急通報がありますね。これはすべて福祉課になってますんで、そこへはやっぱり向こう（行政）が情報くれる代わりに行くときも多いんです。」との発言から、民生委員と関係の深い部署（生活援護課・福祉課・自治推進課など）へ地域の情報を伝え、緊急通報などの装置の話をしながらか情報の交換・共有が行なわれていた。このことから、民生委員は情報把握のため、自ら行政へ足を運んでいる状況であった。

また「手におえんかったら、すぐに保健センターでも、地域包括センターでも一緒に行ってもらって、困ったときは行きますけどね」との発言からも、民生委員はできるだけ自分の力で見守ろうと努力し、困ったときに相談を行っている姿が伺える。その姿から、地域包括支援センターや在宅介護支援センターは民生委員にとって見守り活動の相談窓口であり、その部署からの「手におえんかったら言うといで」のひとことで、民生委員の重荷が軽減されていることが感じられる。その一方で、「困ったときにはいきますけどね」との発言から、困るまで見守る民生委員の現状も伺える。地域包括支援センターは民生委員にとって身近な存在でもあり、困ったときに相談に行く最後の砦でもある両方の側面が伺える。

さらに、民生委員は「直接民生で手におえんかったら、一緒についてもらって、認知症とか精神障害の人と関わりにくいから来てもらっています」と特に精神障害や認知症などの疾患をもつ人の対応が困難な状況が伺える。

**A 校区い氏：**それはたくさんあります。生活援護課・福祉政策課、この2本がかなり世話になるときが多いですね。それと環境その他で自治推進課、特

に福祉課、緊急通報がありますね。これはすべて福祉課になってますんで、そこへはやっぱり向こう（行政）が情報くれる代わりに行くときも多いんです。

仕事は区でわかれてますよってに。ちょっと手におえんかったら、すぐに保健センターでも、包括でも一緒に行ってもらって、困ったときはいきますけどね。「手におえんかったら言うといで」って・。包括（地域介護支援センター）のIさんや、保健センターの方々にはお世話になってます。直接民生で手におえんかったら、一緒についてもらって、認知症とか精神障害の人と関わりにくいから来てもらっています。

### 2) 気軽に相談できる場—頼りになる在宅介護支援センター

在宅介護支援センターの人が毎月訪問して、民生委員に相談事がないかを確認している。個人情報保護法により、情報交換という形での連携は出来ないが、「こんな人がいるといえば相談にいつてくれる」との語りから、身近に気軽に相談にのってくれる在宅介護支援センターの存在により、民生委員の日頃の疑問や心配事が解消出来ていた。さらに民生委員が気にかかっている住民について話をすることで、在宅介護支援センターの人が出向いて確認してくれることが民生委員の安心につながっていた。

**E 校区り氏：**E地区の在宅支援センターがYさんなんです。Yさんが毎月きて、話があるか、相談事があるかを確認して、聞いてくださる。Yさんからこういう方がこうという話（Yさんからの個人の情報提供）は、でないですが・。

守秘義務ということでは民生委員との間のことから問題はあまりないですが、公にはしない。だから「どういう話が、相談事がありますか」というふうに聞いてはくれますが。なければYさんの機関の方からは言ってはくれない。

出向いてもくださいますしね、こういう人がいるということ言えば。そこに相談に行ってくれる。

民生委員は、この問題にはどの専門職に相談するという自分の中で選択肢を持っており、その時々で対応している。在宅介護支援センターが、地域の活動へ常に参加していることは、民生委員にとって早い段階で相談できる身近な存在であった。「いよいよとなれば保健センターとも関わっていく」との発言から、在宅

介護支援センターという民生委員の身近な相談機能があり、民生委員では対応出来ない「いよいよの時」には保健センターへ連携するという流れが民生委員や関係機関の間で作られていることが伺える。それにより「今のところうちに関してはうまく動いているとおもう」との発言により、様々な施設が効果的に機能していることが伺える。

**D 校区と氏：**介護の相談にしてもケアマネージャーさんに相談したりとか、この場合であれば包括支援センター、在宅介護支援センターという2つの大きなセンターがあって、特に在宅介護支援センターは地域の活動に常に参加してくれているので、こちらも相談しやすい。うまくいっているので、在宅介護支援センターにいたら、いよいよとなったら在宅にいて、連携して、それから保健センターとも関わっていく。そのような形で動いているので、今のところうちに関してはうまく動いていると思っています

### 3) ネットワークに必要な関係機関—多角的な情報把握と早期対応

民生委員は、見守りネットワークに必要な関係機関として、住民や自治会組織以外に、警察・消防・病院・ヘルパー・介護施設などとの連携を望んでいる(図4参照)。これは、「問題点を共有するわけですよ。もちろん地域も団体も当然、共有しているからね。問題発生したときの処理も早いし、予防的な措置もとれるわけです。だからネットワーク作りをして、問題を共有する。」との発言から、新たな関係機関の参入により、見守り対象者の生活状況を多角的に把握できること、早期の予防的対応が取れること、さらには問題発

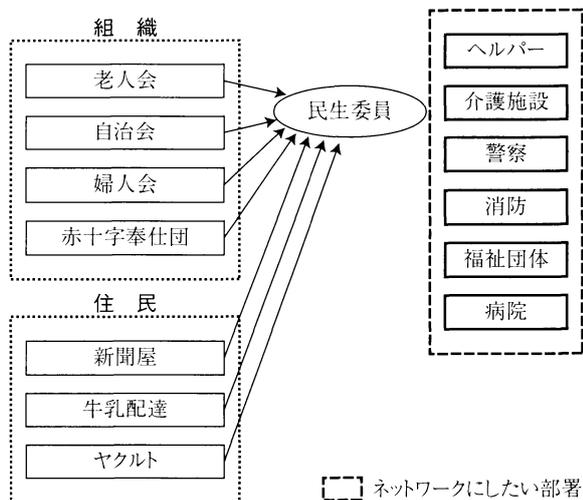


図4 C校区「ほ氏」のネットワークの希望

生後の早期の対応が行えることを希望している姿が垣間見れる。

さらに民生委員は「ネットワーク作りの中にはあの人らもいるわ。ヘルパーさんとか介護施設のね。あの人らが一番接触しているでしょ。」との発言から、見守りが必要な人には、介護保険事業所のサービス担当者(たとえばヘルパー)によりすでに支援が開始していると感じ、その人たちとの連携を望んでいた。

**C 校区ほ氏：**地域福祉をレベルの高いものに持って行くというのは特に、あらゆる関係者を巻き込んだネットワーク作りかなという気がします。行政、警察、消防、地域の自治会、福祉団体、病院、それから施設、そういうあらゆるものが、その地域住民、そのネットワークの密が濃くなれば濃くなるほど、問題があれば解決するし、少なくなってくると思いますね。それから今S市でも、いろんなネットワーク作りが盛んなんですよ。それで問題点を共有するわけですよ。もちろん地域も団体も当然、共有しているからね。問題発生したときの処理も早いし、予防的な措置もとれるわけです。だからネットワーク作りをして、問題を共有する。それで、解決ではないかという気がしますけどもね。

さっきのネットワークづくりの中にはあの人らもいるわ。ヘルパーさんとか介護施設のね。あの人らが一番接触しているでしょう。そんな中にウェイト高いんじゃないかな、ああヘルパーさんとかいう辺りは。もう入り込んでぐらいのものだからね。

それこそ、地域の事情を知っているあれば違いがあつてね、民生委員が知っていたり、市議会議員の方がよく知っていたり、いろいろあるけれども、今やはりこういう弱い立場の人の状況把握は、やはり民生委員かな。民生委員はその役割もあるけれども、その地域の住民でもあるからね。担当というのは自分の住んでいるところが担当になるからね。その面でいけば本当に現地密着という世界だからね。

### 3. 見守り対象者把握と支援判断の困難性

#### 1) 疾患や障害を持った人の支援判断の困難性

民生委員は、住民を中心としたネットワークによって、情報把握を行ない、その住民からの情報をもとに民生委員が訪問し、気がかりがあれば次に在宅介護支援センターへつないでいた。特に、認知症や精神障害を持つ人の状況が把握しにくい事から、在宅介護支援

センターの人と訪問している。今回身近にいる住民が会話のなかで、「なんかおかしい」と感じ、民生委員への連絡を行うことで問題発見に繋がっている。しかし、疾患を持っている人や悪化が予測される人の判断は、専門家ではない住民は気づきにくい現状が伺える。さらに民生委員は把握した情報を在宅介護支援センターやケアマネージャーなどの専門職につなぐことで、専門的な判断により早期に対応でき、問題が大きくならないうちに対処できていた。

**A 校区い氏：**直接民生で手におえなかったら、一緒についてもらって、認知症とか精神障害の人とか、あるいはわかりにくいから来てもらっています。

**D 校区と氏：**いつもボランティアとして働いてくれている人が、近くのアパートに住んでる高齢者の方と普段結構話しをする中で、会話していて少しおかしいのではないかなということに気づいた。そして私に連絡してくれて、その当時の在宅介護支援センターへつないだり、ケアマネージャーにつないだり、行政も動いて調べてもらったら冷蔵庫の中はほぼ空っぽで、ほとんど食べてない状態であるとわかり、緊急で入院してもらった。これはうまく援助できた例かと思います。

## 2) 高齢者老夫婦の支援判断の困難性

民生委員によっては、独居老人や身体障害者の把握は行なえていた。しかしそれ以外に、民生委員は「夫婦が高齢で一人の力ではどうしようもないところを探すのが困難」「どこで援護が必要な人かっていうのが難しい」との語りから、今は大丈夫だが今後見守りの必要性がある見守り予備軍の把握や、その場合の支援のタイミングを判断することに困難さを感じていた。

**B 校区は氏：**だからお爺さんとお婆さんと二人で生活してる、お爺さん体悪い、寝てる。でもお婆さんはまあ一人で歩けるけども、何かあったときにお婆さんの力でお爺さんを抱えて外へ出るということは不可能やから。これはもう絶対対象者になると。そういう所からずーっとしぼっていったの作業。独居老人だったら大体把握してるんですよ。身体障害者の所というのは大体別で把握してますからね、今おっしゃったように夫婦で高齢で、一人の力ではどうしようもないという所を探すのが困難ですわね。じゃあどこで援護が必要な人かっていうの難しいかもしれませんけど

## 3) 自治会未加入者の情報把握の困難性

この地域では自治会組織が基盤にあり、それに加入している場合は基本となる情報があるため、見守りが必要は人を把握できていた。加入していない人の多くは、マンションなどに入居している人で、そこには管理組合があり、会費を支払ってまで自治会に入っていなかった。そのため、マンションなど集合住宅に住む人の情報が民生委員には把握しにくい現状であった。それぞれが情報を把握していても、情報が共有出来ていない状況が伺える。

**A 校区い氏：**ここに75歳以上のお人がおるよって委員に渡したら回りやすいし、ただそれで行くと、一番抜けるのは自治会に入っていない人。名簿ののってこない。特にマンション。マンションはそこでお金はらってるから自治会にお金払ってまで入ろうとせんのです。そやけど地域の情報はほしがります。身障者とか精神障害の方々の情報が把握できていないんです。それが今の見守りをやっていって一番抜けるところ。

**B 校区は氏：**市が毎月、月初めに出す広報いう季刊誌ありますわね、あれを配るときに〇〇は…何月何日から何月何日の間にこういう役員が訪問しますのでその時にはいろんなこと聞くから答えてやってください。まずそれがスタートやそれで全戸数に、あれは全部に配る言うて。で、ここで問題になるのが自治会に入ってる人と入ってない人の区別が出ましたんや。今おっしゃった要援護者調べる場合は、自治会入ってないところは難しいんや、名簿がないから。自治会に名簿ありますからね。自治会の名簿があって、それでチェックできるんですわ。そやけど入ってなかったらチェック出来ひん。自治会入ってる入ってないって差別するんか、とか福祉はそんな差別するもんちゃうやろとか言う人います。

## 4. 行政への不満と期待

### 1) 行政役割の明確化

見守り活動には、民生委員が問題を発見し、その後必要性を判断し情報を行政へつないでいく。そして、行政はその内容から必要な機関へ連携し支援が開始されるというシステムがあった。民生委員は「孤立死になる可能性があることを報告した場合に、アフターサービスを誰がするか、常に近隣の、民生委員なり近所の人が見守って行かなあかんわけでしょ」と発言して

いる。このことから、行政に報告すれば一時的な支援は行ってくれるが、その後の見守りをその人がその場に住む限り民生委員が行っていかなければならない長期的な支援の大変さと責任が感じられた。さらに「そのメリハリ、役割分担そういうのを明確にしないと・・・中略・・・そこん所の線引きいうんかいね、やっぱ役所との兼ね合いもあるからそこがもうちょっと踏み込んでやっぱ指導がないわな」との発言から、民生委員と役所の役割分担が明確でないことに不満を感じており、行政からの指導を望んでいる。

**B 校区に氏：**民生委員の立場から実態をとにかく全部掴んどいて、それをしかるべき担当・行政へ報告する。そしたらもうあとは専門的な処理の仕方ですの人がやってもらえるから。実態をとにかく、人員削減の問題でS市の方もね、なかなかそれにつきっきりっていう訳にいかんでしょうから。だから、いろいろなものを報告したら後は行政がやってくれるというシステムをね。

孤立死になる可能性があるということを報告した場合にね、アフターサービスを、誰がするか常にやっぱり近隣の、民生委員なり近所の人たちが見守っていかねあかんわけでしょ、そのこのメリハリいうんかな、役割分担いうんかな、そういうのは明確にしないと。今の我々の地域の民生委員でもずっと夜中に電話かかってきて病院行ってくれとか、あんたそこまでやる必要・・・線引かなあかんよっていう部分あるけど、気になるから性格上やっぱり行ってしまおうし、それが当たり前言うたらあつこの民生委員はここまでしてくれるんやと、あんた全然してくれへんやないかということも出てくるからね。そのこの線引きいうんかね、やっぱ役所とのね、兼ね合いもあるからね、そこがもうちょっと踏み込んで、やっぱり指導がないわな。

## 2) 行政に求める地域の現状把握と説明

現在の行政(役所)に対し民生委員は、地域への巡回がなく、民生委員まかせて主導権をとっていないことや民生委員に対する説明がないことを不満に感じている。そのために、民生委員は、行政への要望として、行政による地域の状況把握と、行政と民生委員への説明や連携を求めている。

**B 校区は氏：**もっと地域の中へそれぞれ(行政)が来てですね、どういう状況の地域であるかということ判断して、それに応じてこういうふうな対策

を取ってくださいとかそういうふうな説明をね、行政とのなかでね、あってもいいんじゃないかと。自治連合会は、3日旅行したら郵便物がこんだけたまると言いますもん。家帰ったら。それを全部役所っちゃうのは…。要望するんやったら役所、もっと横の連絡取ってほしいな思います。

私の解釈は高齢者だけちやいます。体の悪い人も全部含めたあれ(見守り)ですから。だから確かに高齢者も増えてきますけども、若い人でもいろんな人があるから…。

## 3) 情報把握のための行政支援の必要性

情報把握のために、それぞれの関係者は独自のネットワークを持っている。民生委員は、地域住民からの情報、行政は住民基本台帳による情報把握など、それぞれが各自で情報を把握している。しかし、代表者の話しあい時に、「役所が資料になるもん提供してくれるのが当たり前ちゃう、普通ちゃうんか」という意見がものすごいでしたんや、でも役所はそれはせんとも、出来ないとも何とも返事はなかった」との言葉から、行政からの情報提供は個人情報保護法の関係上困難な様子であった。

民生委員は「それなら行政から覚え書きと承諾書を作って、『誰々が今度からこちらに声をかけてくれるからお茶でも一緒に飲みや』というような形を行政がおろしてこない限りなかなか手挙げ方式も難しいと思います」と語っている。このことから、行政への希望として、情報を提供できないならば、民生委員が情報を把握しやすいような関係づくりや信頼のための住民への働きかけを行政が行ってくれることを期待している。

**B 校区は氏：**四者会談いうて、これの各代表が役所とのスタートの時、話し合いがありましたんや。で、その時に出た言葉いうのが、こんなもん(情報)当然役所が資料になるもん提供してくれるのが当たり前ちゃう、普通ちゃうんかという意見がものすごい出ましたんや。でも役所は、それはせんとも、出来ないともなんとも返事はなかったですけどね。そやから民生委員の調べるに当たってのね、やっぱり個人情報、プライバシーの問題、ものっすごいやりにくくなってるんですよ。

**D 校区と氏：**強いて言うなら行政は、個人情報などの問題はあるかもしれないが、できるだけこの人たち(高齢者)を見てあげてという名簿は出すべき

だと思えます。その中でよく言われるのが「手挙げ方式」がいいということだが、それなら行政から覚え書きと承諾書を作って、「誰々が今度からこちらに声をかけてくれるからお茶でも一緒に飲みや」というような形を行政がおろしてこない限りなかなか手挙げ方式も難しいと思えます。

#### IV. 考 察

民生委員の見守り活動の実態から、民生委員が期待する地域包括支援センター・在宅介護支援センター・保健センター・行政それぞれの役割りと連携について考察していく。

##### 1. 出合いの『場』づくりと関係性の構築

民生委員のネットワークは、住民側では、牛乳配達員や近隣住民、地域活動や趣味活動を通して情報を提供してくれる人々であった。行政側では、民生委員が足を運ぶことの多い生活援護課・福祉課・自治推進課などである。さらに「手におえんかったら言うといで」といつてくれる地域包括支援センターや、毎月訪問して話があるか、相談事があるかを聞いてくれる在宅介護支援センター、いよいよの時に頼りになる保健センターであった。これらの多くは、民生委員とそれぞれの機関との間に、対話や人と人との顔の見える関係があり、それによって効果的な連携が行えている機関であると考ええる。「手におえんかったら言うといで」「何か相談事はないか」と民生委員が相談できる『場』があることと、気軽に声を掛けてくれる関係により、民生委員にとっては情報交換の場や、新たな解決策を導き出せる場となっていた。さらに住民側では、情報提供してくれる住民と対話する『場』に民生委員が足を運び、得られた情報に対しすぐに訪ねるといふ行動が、また住民との関係性を構築していたといえる。これらのことから、民生委員が期待することは、見守り活動において、関係機関と対話が出来る『場』の設定と、民生委員を支えてくれる関係機関との関係性の構築にあると考ええる。

民生委員の見守りの問題点は、ひとつは個人情報が見守りにくいことと、2つめに疾患や障害を持つ人の支援の判断が困難であることがインタビューから伺えた。個人情報に関しては、見守りが必要な人の情報を、関わる人達がそれぞれ把握しているが、専門職間では話しあいは行えるが、住民を入れていくと難しい

問題がある<sup>13)</sup>といわれるように、民生委員を住民と位置づけている場合、個人情報保護法の関係から、情報を専門家から入手し共有する困難さがあった。情報は問題点を抽出し何が必要かを導き出すための過程の1つである。しかし、個人情報保護法や、介護保険などのサービスが個人の契約ということもあり民生委員が関与しなくていい反面、情報が把握出来にくい現状<sup>14)</sup>から、民生委員一人の力で情報を集め、問題点を見つけるには、これからの時代、より困難が予測される。そのため、民生委員が一人で抱え込むのではなく、早期から相談できる『場』や色々な関係者が出会う『場』作り、その人達をつなぐ役割が、地域包括支援センター、在宅介護支援センター、行政に必要であると考ええる。

もう一つの問題点として、疾患を持った人や今後機能低下が予測される人の見守りの方法や支援のタイミングが判断しにくいことが見守りを困難にしていた。佐瀬<sup>15)</sup>によれば、見守りには見守る距離と行動の判断が求められ、どの方法を選択するのか、どの方法をどの様に組み合わせて見守りの形を作るのかは、何らかの判断が働いている。それは様々な個人情報を駆使した判断の結果だと述べている。専門職でない民生委員が判断を行うことで今後のその人（見守られる人）の生活の質にも影響を与える。民生委員が判断を行う以前に、専門職に相談できる『場』と適切な判断が、地域包括支援センター、在宅介護支援センター、保健センターの専門職の役割と考える。民生委員の見守り活動を支える事で、民生委員が見守る住民の早期発見や予防的な対応が期待でき、住民の安心した暮らしにつながると考える。

##### 2. 行政に必要な説明責任

インタビューの中で、民生委員は行政に対し不満や期待を持っていた。

「もっと地域の中へそれぞれ（行政）が来てですね、どういう状況の地域であるかということ判断して、それに応じてこういうふうな対策を取ってほしいとか、そういうふうな説明をね、行政とのなかでね、あってもいいんじゃないかと」という意見や、「強いて言うなら行政は、個人情報などの問題はあるかもしれないが、できるだけこの人たち（高齢者）を見てあげてという名簿は出すべきだと思います。その中でよく言われるのが「手挙げ方式」がいいということだが、それなら行政から覚え書きと承諾書を作って、『誰々が今度からこちらに声をかけてくれるから

お茶でも一緒に飲みや』というような形を行政がおろしてこない限りなかなか手挙げ方式も難しいと思います」との意見がある。これらの意見から、民生委員は行政に、見守りが困難な状況を行政に認識してもらいたいこと、行政が民生委員に見守りを依頼するのであれば、個人情報として伝えることは難しいが、民生委員が個人情報を把握できるような支援をしてほしいことを期待している。さらに「そこのメリハリ、役割分担そういうのを明確にしないと・・・中略・・・そこん所の線引きいうんかいね、やっぱ役所との兼ね合いもあるからそこがもうちょっと踏み込んでやっぱ指導がないわな」との語りから、行政と民生委員との役割分担の明確化と指導を求めている。これらの意見は、民生委員の要望であるが、それがすべて行政の役割とはいえない。それぞれの地域により行政の役割は異なるが、今回の対象であるS市の行政の役割として関係者との連携のための支援づくりや見守りネットワークの支援、地域住民の意識啓発や研修会など色々な役割がある。しかし、民生委員との対話の『場』がないことや説明が不十分であることが、民生委員の不満となっているのではないだろうか。民生委員の日々の地道な活動を理解したうえで、行政の役割や役割分担における説明と、関係機関への連携が行政には必要と考える。これらのことから、人と人との関係づくりのための『場』や関係の構築が行政にも求められる。

### 3. 見守りネットワーク構築のための今後の課題

民生委員は今後のネットワークに必要な部署として、警察・消防・病院・ヘルパー・介護施設などとの連携を望んでいる。これはそれぞれが情報を持っていることで生活を多角的に把握でき、早期の予防的対応が取れることや問題発生後の早期の対応が行えるとの観点からネットワークに必要と感じている。さらにヘルパーの介入も希望している。

ヘルパーは利用者の家の中の変化に気づくことができる数少ない存在である。そのため民生委員がネットワークの一員として必要性を感じている。ヘルパーは個人との契約により援助を行う立場ではあるが、自分が生活の変化に気づける存在であることを自覚し、「利用者の生活を守る」といった意識で関わる必要があるのではないだろうか。援助中に変化に気づいたことがあれば、サービス提供責任者に連絡し、責任者は出来る範囲の状況を把握したうえで、ケアマネに連絡するなどの対応が必要となってくる。そのことで、地域の中核的存在の地域包括支援センターや在宅介護支

援センターへと情報が連携され、早期に対応出来ると考える。今回の民生委員の調査からは必要な関係機関としてヘルパーしか発言はなかったが、利用者の家の中の変化や身体の変化に気づけるものとして、訪問看護や訪問リハビリなどいろいろな職種が契約している場合も考えられる。各種サービス事業所は、契約として援助を行うだけでなく、「地域で支える」という意識を、警察・消防・病院をはじめとして、介護事業所や住民それぞれが持ち、それぞれが持つ情報を専門機関へつなげることが必要と考える。

土屋<sup>6)</sup>は「かつて存在していた『互助』『共助』の意識を取り戻すことが今地域で求められ始めている。しかし、行政サービスになれている現在では、なぜ地域住民が地域福祉を担わなければならないのか、という意味が理解されていない。自助・互助・共助の役割を理解し、住民自らが参画することの意味を納得してもらい、住民自治を意識し、地域の仕組み作りに取り組んでもらう必要がある」と言っている。今後さらに、認知症高齢者や介護を必要とする高齢者の増加が予測され、日常的な生活に対する見守りや支えが必要となってくる。民生委員や行政に期待するだけでなく、それぞれの地域に居住する住民一人一人がまず近隣との声かけなどによりお互いが支え合えるような関係性を気づくことが不可欠と考える。さらに医院・居宅サービス事業所などは日常生活に対する見守りが必要な人の情報を早期に把握できることから、見守りが必要な人に民生委員の存在を説明し、許可が得られれば民生委員に連携するなど、自分の立場で出来る地域への参画の認識をもつことが不可欠と考える。

## V. おわりに

今回、民生委員のインタビュー調査より、民生委員の地道な活動と、見守りを行う上での対象者の把握と見守りの距離と行動を判断する上での困難さが明らかになった。その要因として従来から指摘されている個人情報保護法による情報の共有が出来ないことと、疾患をもつ人への支援判断が行いにくい現状が影響していた。その一方で地域包括支援センターや在宅介護支援センターが民生委員を支える相談機能の役割を遂行している事が明らかになった。これらのことから見守りネットワーク構築のために、実際に見守りを支えてくれる地域住民や、その情報から見守り活動を行う民生委員とその情報を連携する地域包括支援センター・在宅介護支援センター・保健センター・行政などお互

いが対話できる『場』の設定と、関係機関との人間関係作りが必要である。さらに民生委員や関係機関だけでなく、地域で暮らす住民や、見守りが必要な人と関わる居宅サービス事業者や医院、さらには緊急時に対応する消防署や警察などが、見守りが必要な人を地域でささえるワンパワーであることを認識することで、早期に対応でき、対象者の生活の質向上につながるのではないかと考える。現代社会においてプライバシーを尊重するあまり、他者との関係を拒む人は少なくな。その中で地域の問題を共有し、地域で支えるネットワークづくりの一員としてシステムの構築を考えていきたい。

## VI. 本研究の限界

本研究は民生委員が中心に行っている見守りの活動の実態から、民生委員が期待する地域包括支援センター・在宅介護支援センター・保健センター・行政それぞれの役割と連携について示すことができた。しかし、人口構成、市町村の支援体制や関係機関の位置づけが地域によって異なるため必ずしも一般化できるものではない。また、本研究の基盤となる厚生労働科学研究費補助金、政策科学総合研究事業「見守り組織のあり方と見守り基準に関する研究」は複数のフィールドで調査を行っている。今回の研究は民生委員によって語られたデータの一部を使用しまとめたものであるため、結果は必ずしも全体を示しているとはいえない。今後はさらに民生委員の声を把握すると共に、地域包括支援センターなど専門機関や行政などの支援内容を明らかにすることで見守りネットワークにおけるそ

れぞれの役割りを明確化し、地域における見守り体制の充実に寄与していきたいと考える。

## 文 献

- 1) 国民衛生の動向：厚生統計協会 2009；55（9）：37-42
- 2) 桜井尚子，渡辺月子，臺有佳：在宅看護論－地域療養を支えるケア－。メディカ出版，2006：7-13
- 3) 山村史子：小地域福祉活動における民生委員の役割に関する考察－情報収集の困難性をめぐって－。桜花学園大学人文学部研究紀要 2009；11：101-110
- 4) 厚生労働省：高齢者等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（「孤立死」ゼロを目指して）報告書 2008
- 5) 大村美保：民生委員の三つの活動領域とその課題－民生員活動に関する文献研究－。東洋大学／福祉社会開発研究，2009；2：39-46
- 6) 小松里佐子：地域における相談活動と家族支援ネットワーク－民生児童委員の役割を考える。社会福祉研究，2007：42-48
- 7) 前掲書 5)
- 8) 前掲書 3)
- 9) 金井敏：制度創設 90 年を迎えた民生委員・児童委員の機能を問う－期待と実態の狭間で－。社会福祉研究，2008；101：10-19
- 10) 前掲書 5)
- 11) 堺市高齢者福祉計画・介護保険事業計画（本編）
- 12) 前掲書 7)
- 13) 土屋幸己，勝部麗子，平野隆之他：市民主体の地域福祉政策－実践の可能性を問う－。地域福祉研究，2009；37：69-90
- 14) 前掲書 3)
- 15) 平野隆之：共生ケアの営みと支援。佐瀬美恵子：筒井書房。全国コミュニティライフサポートセンター東京，2005，142-172
- 16) 前掲書 13)