

地域の見守りネットワーク活動業務の見える化について

東洋大学社会学部社会福祉学科
小林 良二

1. 課題の背景

筆者は前年度の本誌で、東京都調布市の地域包括支援センターにおける相談実績データを用いた「見える化」について紹介し、その意義について論じたが（小林 2015）、本稿では、これに引き続いて、墨田区の「見守り相談事業」に関する相談データを用いた業務の見える化について論じることとする。

「見守り」の意義について、筆者はこれまで何回か論じたことがある（小林 2013、2014、2015）のでそちらを参照していただくことにして、ここでは、このような見守り相談機関の実績データを用いた業務の見える化について論じることとする。

近年、多くの自治体で、一人暮らし高齢者、認知症高齢者を含む虚弱高齢者などをめぐる社会的孤立や孤立死などに対応するために、「見守りネットワーク事業」が展開されている。これらの事業は、厚生労働省『社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書』（2000）で、いわゆる経済的貧困だけでなく、より複雑なニーズをもつ人々（ホームレス、虐待、依存症、精神障害者など）への対応が問題とされ、これまでの社会福祉制度の仕組みがこれに十分対応してこなかったことへの反省と対応と「つながり」の再構築が求められたことに端を発しているとされる。

同じ2000年には、介護保険制度が施行され、要介護高齢者等に対する支援の仕組みが出来上がったが、

2006年には介護保険の対象とはならないものの、要介護状態に陥るリスクのある人々への介護予防への取り組みが開始され、これに伴って地域包括支援センター事業が設置されたが、その事業の一つとして総合相談事業が明記され、地域におけるネットワーク形成が求められることとなった。

しかし、増大する要支援要介護高齢者への対応を中心とする地域包括支援センターの対応には限界があるという指摘が多くみられるようになり、特に大都市部においては、地域において住民を巻き込んだ見守りネットワークの形成に取り組むには、別の方法をとる必要があるという認識がみられるようになった。

これに対して、厚生労働省は2008年に『地域における「新たな支え合い」を求めて』を発表し、その中で、あらたに発生している地域のニーズに対しては、住民が主体となり、行政との協働による新しい地域の形成が求められるとし、地域住民のネットワークによる互助の仕組みが重要であるとしている。（47～52）これを受けて厚生労働省は2009年から「安心生活創造事業」という補助事業によって新たな地域福祉のモデル事業を開始したが、東京都でも2010年から東京都高齢者見守り相談窓口設置事業（旧シルバー交番事業）が始められた¹。

墨田区ではこのような施策の動向を踏まえて、2009年から区内の地域包括支援センターに併設する形で「高齢者見守り相談室」設置事業を開始し、孤立した一人

¹ 東京都保健福祉局によると、2016年3月時点での「見守り相談室」設置は、15区市町、55地区に設置されている。

暮らし高齢者への支援事業を開始した²。墨田区の「見守り相談室」は2009年に「文化見守り相談室」が設置されて以来、順次全区の地域包括支援センターに見守り相談室を開設し、2012年からは区内8つの地域包括支援センターに「高齢者見守り相談室」を付設している³。筆者は当初からこの事業に研究協力者としてかかわり、事例研究会に参加するなどして、現場の活動データを用いた見える化に関する研究を行ってきた。この報告は、こうした現場の実践を踏まえた協働研究の結果である。

2. 現場データの見える化(可視化)の前提

一般に現場と外部の研究者などの協働研究によるデータの可視化を行うにはいくつかの前提がある。

第1は、データの可視化にかかわるにあたって、研究者と実務者との間で「見える化」がどのような意義を持っているかについて十分な理解を得ておくことが大切である。

研究者の立場からすると、現場の実践データを提供してもらってそれを分析し、一般化して発表することがその役割であると考えるが、実務者の立場から見ると、そもそも現場の業務は多忙であり、データの作成や記録のとりまとめに労力を割くことに対しては抵抗感がある。この結果、作成されるのは通常簡単な数値を用いた「業務報告」であり、その業務の結果・成果についてのデータによる分析はあまり行われず、ましてや、サービスの質の改善と極めて重要な関係がある業務のプロセスについての可視化ほとんど行われていない。したがって、まず必要なのは、可視化の意義や研究者の立場と実務者の役割を相互に理解しあい、ど

のような作業の分担が可能であるかについて、十分な意思疎通を行うことである。

第2に、可視化の作業を行うには、①誰のための、何のための見える化か、②どのような資料／情報を収集するか、③どのような方法で公表するか、について十分話し合っておく必要がある。

まず、だれのための見える化であるかという点については、当面、実務者同士の情報共有のため、上司への報告のため、行政からの委託事業などであれば行政への定期的な報告のため、さらには、住民や一般市民への広報・啓発のため、などが考えられる。同じデータや資料を用いても、だれに対しての見える化であるかによってデータの加工の仕方はかなり異なることになる。

第3にどのような資料を用いるかという点について、これまでの筆者の経験によると、現場で日常的に作成されている記録は数多くあり、相談者・利用者に関する資料だけから見ても、相談記録やそれに基づく「相談者台帳」（基本台帳）、サービスや支援の契約関係書類、支援やサービスの提供にあたっての「アセスメントシート」「援助計画表」「援助評価表」などが考えられるが、このほかに職員が記入する「日報」がある。

このうち、利用者台帳、アセスメントシート、援助計画表は、一定の期間ごとに作成されるのに対して、職員の毎日の活動記録である日報は、日々の支援活動が原則として毎日作成されており、いわゆる「プロセスデータ」として貴重な資料である。しかし、このような日報は、相談者や相談件数、相談経路などについて集計される程度で、それらが一定期間ごとに集計されてそこから何らかの変化を読み取るようなやり方で実務に生かされてはいないように思われる。

このためには、こうしたデータを何らかの観点から収集して組み立て、そこから今後の方針を導き出すというような方法が求められることになる。

第4に、見える化の方法についてもさまざまなやり

² 東京都では、見守り相談室の実績をふまえ、2013年に『高齢者等の見守りガイドブック～誰もが安心して住み続けることができる地域社会を実現するために』を発表している。

³ 高村他

図表 1 : 日報の様式

[illegible]

方があるが、一般に、文字情報や数値情報だけでなく、グラフや図を使用することが望ましいことは言うまでもない。

3. 墨田区高齢者見守り相談室の日報を用いた業務の見える化

今回の研究で取り扱ったのは、墨田区の8つの見守り相談室で作成されている業務日誌である（図表1参照）。この日誌には、相談者やサービス利用者からの相談内容と、それに関して職員が行った対応が示されている。墨田区の8つの見守り相談室では複数の職員が働いているため、日報の記録は複数の職員によって記入されるがこの日報を活用して、何からの処遇上の改善ができないかを行ったのが今回の研究である。

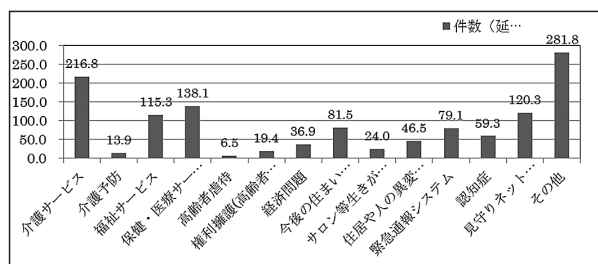
また、それぞれの相談室で作成される日報はコンピュータによって管理されており、図表1のように、相談日、相談経路、相談者、性別などの基礎的な項目があるので、これらだけでも一定の統計的な処理をすることによって、地域別の特徴や時系列的な推移を観察することができます。

しかし、事前に記入様式の項目に関して検討しておかなくてはならないのは、相談内容（主訴）の分類であろう。図表1は、筆者がかかわって作成した墨田区見守り相談室の日報における相談内容の分類の一部が示されている。これによると、1件ごとの相談内容（主訴）について、課題コード、本人要因と環境要因コード、対応方法として

の連絡機関と支援内容コード、対応の緊急性（トリアージ）などの項目があり、それぞれについて分類コードが付されている。つまり、個々の相談内容について、課題、原因、結果、対応などのコードがつけられ、担当者は毎日それぞれの相談案件についてコード別の判断を求められることになる。このデータ（エクセルで作成されている）のそれぞれを集計することで、基礎的要因のみならず相談の内容についてもプロセスに即した統計的な処理が可能になる。

この日報データを用いた統計分析例の1つを挙げておこう。平成26年度に墨田区見守り相談室に寄せられた相談件数は月平均で1239.5件であるが、図表2によると、そのうち「介護サービス」が216.8件、「保健福祉サービス」が138.1件、「見守りネットワーク」が120.3件、「福祉サー

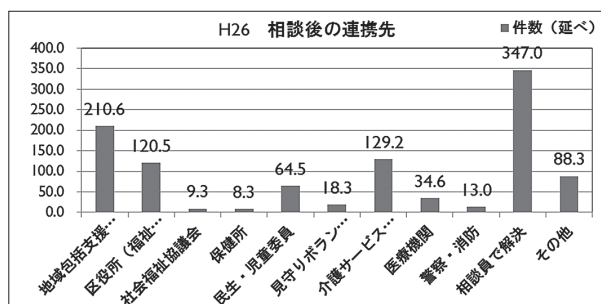
図表2 相談内容別件数



「ビス」が115.3件などとなっており、これらは高齢者の保健・福祉サービスの相談としてコード化される。しかし、「その他」が281.8件と最も多い。

これに関連して図表3で、相談に伴う連絡先について集計してみると、地域包括支援センターへの連絡が210.6

図表3 相談後の連絡先



図表4 頻回相談の例①

A	1	電話	本人	郵便局でお金をおろせない
	8	電話	本人	自由に使えるお金がほしい
	10	電話	本人	郵便局ともめた。お金が下せずに困っている
	10	電話	本人	相談員の電話内容を忘れてしまったので教えてほしい
	16	電話	包括C 保健師	75歳以上の検診の用紙の再発行が載っている
	17	電話	本人	お金がなくて惣菜店に行けない
	17	訪問	本人	ふれあいサロンに参加してみたい
	22	電話	本人	次男が後見人だがお金をくれない。相談室でお金の解決はしてくれないのか？
	22	電話	本人	お金を自由に使いたい
	24	電話	家族・親族 長男	車椅子を借りたい

件、介護サービスの紹介が129.2件、区役所（福祉関係）が120.5件などとなっているが、最も多いのは、「相談員が解決」で347件、となっている。このように、見守り相談室の業務は、具体的なサービスや支援には必ずしもつながらないで、支援員自身が対応するような日常生活上の相談であることが分かる。

このことをより具体的に理解するためには、図表4のように、ある相談室に「頻回相談」について「名寄せ」した結果をみるとよい。

これによると、ある月のA氏からの相談内容は金銭上の相談が主なものとなっているが、上記のような明確

図表5 頻回相談の例②

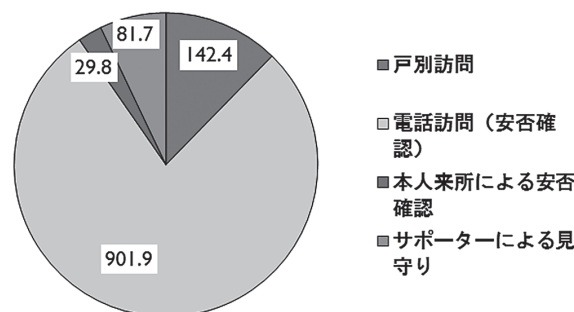
B	1	電話	友人・近隣	友人	明日、病院へ見舞に行く。相談室から長男へ支援を働きかけてほしい
	2	訪問	友人・近隣	友人	今日日本人に会いに行くが、何を聞いてくれれば良いか教えてほしい。
	14	電話	友人・近隣	友人	次男と連絡が取れない
	14	電話	家族・親族	次男	本人と話を切った。関わりにくい
	22	電話	友人・近隣	友人	本人の通帳から病院・家賃等支払が變った
	23	電話	友人・近隣	友人	病院から通帳カードを預かりたいと言われて、支払いを代行した。
	23	来所	友人・近隣	友人	入院費等の支払い状況を通帳を見ながら確認してほしい
	23	電話	高齢者福祉課	友人	地域サービス利用できるか
	23	来所	友人・近隣	友人	本人と会ってほしい
	27	電話	高齢者福祉課	MSW	今後の支援について

な分類コードに収まるようなものではなく、日常生活のこまごました相談や依頼であること、地域包括支援センターの保健師や親族として長男と次男、また、郵便局が関わっており、ある程度の関係のネットワークが存在することなどが分かる。このことを、別の観点からみると、相談室ではこのような「こまごました」相談に丁寧につき合うことによって、相談者本人との信頼関係を形成することが課題になっていると考えられる。

図表5はもう1つの頻回相談事例である。これによると、B氏に関してこの月に10回の相談が寄せられているが、それらのほとんどは、近所に住む友人からの相談である。この友人は、入院している本人の見舞いに行ったり、本人のために通帳からの支払いをしているが、見守り相談室に対してその確認を求めたり、相談室や高齢者福祉課からの支援を求めていることが分かる。

図表6 見守りの方法別

H26 見守り活動の種類（月別延べ件数）

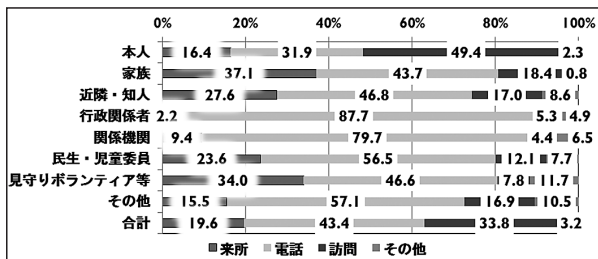


この2つの頻回相談の事例を見ると、支援活動の進行状況が理解できるだけでなく、相談の頻度からみてなんからの意味で差し迫った事情のあることが理解できる。

つまり、このような日報を用いて相談者別の「名寄せ」をしてみると、その相談事例のもつ状況の推移とともに、相談の緊急性が明瞭に理解できる。また、本人の関係ネットワークの状況もかなり明瞭に「見える化」できる。

さらに、これらの相談活動がどのような方法によって行われているかを見たのが図表6である。これによ

図表7 相談者の種類と相談方法



図表8 安否確認の結果

通報者	死亡確認					生存確認						合計	
	～3日	～1週間	2週間～	不明	合計	救急搬送	外出中	在宅	入院中	その他	(再)生存		
家族	1				1	1			1		2		
地域住民	4	5	2	4	3	18	3	2	2	4	1	12	3
相談機関	2	1	1	1	2	7		4	2	1		7	1
福祉医療サービス	5	1	1		1	8	1					1	
公的機関		1				1	1		1	1	1	4	
民間事業所	1		1			2	1	2		4		7	
報道					2	2						0	
総計	13	8	5	5	8	39	7	8	6	10	2	33	7

ると、1239.5件の見守り相談活動のうち、電話訪問（安否確認）が901.9回、個別訪問が142.4回、見守りサポーターによるものが81.7回、本人の来所によるものが29.8回となっており、具体的な相談方法が分かる。

またこれを相談の方法別に見たのが図表7であるが、これによると、本人に関しては訪問による安否確認が最も多いが、家族や知人の場合には電話相談、来所の順となっていること、行政関係者や専門機関の場合には、電話によるものが圧倒的に多い。つまり、住民に身近なところに設置される相談室は、本人や近隣の友人・知人との直接の接触が増え見守り関係が構築されるとともに、行政機関や専門機関は相談室から電話し、よってさまざまな情報を得ていることが分かる。

最後に図表8で、見守り相談室に寄せられた安否確認の結果について検討してみよう。

この表は、平成25年度に墨田区高齢者見守り相談室に寄せられた相談のうち、日常的な相談活動ではなく、「安否確認」の依頼として寄せられた年間の事例を集計したものである。

これによると、年間の「安否確認」に関する相談例が

72件となっているが、そのうち、39件が結果として死亡の確認であり、生存の確認は33件であった。このことは、大都市の見守り相談活動がいかに「人間の生存」に直接向き合うものになっているかがわかる。

まず、縦軸についてみると、「生存確認」のうち、救急搬送が7件となっているが、このことは、相談室の活動が、人命救助と深くかかわっていることを示している。次に、死亡が確認された39例のうち、3日目までに発見された事例が13ケースであり、それ以上が26ケースとなっている。これらについては詳しい検討が必要であるが、大都市における孤立化の現状を示すとともに、3日目までに発見されたということは、他面から見ると、この人々には何らかの見守りのネットワークがあったのではないかという推測も可能である。

次に横軸に沿ってみると、安否確認の通報があった72ケースのうち、近隣住民が30ケースで42%であり、次いで、地域包括支援センターや見守り相談室などの相談機関が14ケースで20%となっている。また、民間のサービス事業所と医療福祉サービス機関もそれぞれ9ケースである。これらのことから分かるのは、見守り活動がいかに近隣住民によって支えられているかということであり、見守り相談室にとっては近隣住民との協力関係や、ネットワーク形成がいかに大切であるかがわかる。言い換えると、住民を含め、日常生活における接触による異変への気づきが基本的に重要なのである。

4. まとめ

以上のように、地域における見守り相談室の活動の現場においては、日々住民からの日常生活上の課題や相談に対してきめこまかい支援が行われているが、こうした支援活動によって、一人暮らし、寝たきり、認知症などの虚弱な高齢者への生活が支えられるとともに、孤立や孤独死などの緊急事態への対応が行われている。また、このような業務の遂行にあたっては、なによりも近隣住民とのネットワーク形成による協力関係の形成や、地域

で活動している事業者やサービス機関からの情報提供が欠かせない。

このような相談支援機関やその活動の重要性を理解するためには、本報告で示したような日常的な相談事業情報の活用、すなわち見える化への取り組みが重要であることが理解できるであろう。また、今後そのためにさまざまな手法やシステムの開発が必要である。

参考文献

- 1) 厚生労働省（2000）『社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書』
- 2) 厚生労働省（2009）『地域における「新たな支え合い」を求めて―住民と行政の協働による新しい福祉―』全国社会福祉協議会
- 3) 小林良二（2013）「地域の見守りネットワーク」藤村正之編『協働性の福祉社会学―個人化社会の連帯』東京大学出版会、159～181頁
- 4) 小林良二（2014）「アウトリーチ型生活システムについて」『精神療法』第40巻2号、金剛出版、2014年4月、254～255頁
- 5) 小林良二（2015）「地域包括支援センターにおける実績データの利用法―相談業務の「見える化」への試み―」東洋大学福祉社会開発研究センター『福祉社会開発』、第7号、5～12頁
- 6) 高村弘晃・山田理恵子・小椋佑紀（2011）「高齢者見守りネットワークの構築―墨田区高齢者みまもり相談室の事例から」東洋大学福祉社会開発研究センター『地域におけるつながり・見守りのかたち』中央法規
- 7) 東京都（2013）『高齢者等の見守りガイドブック～誰もが安心して住み続けることができる地域社会を実現するために』