

東北公益文科大学

総合研究論集

第 24 号

酒田市における福祉協力員の活動実態と課題
～ひとり暮らし高齢者への見守りの視点から～

武田 真理子・照井 孫久・小関 久恵・澤邊 みさ子

2013年9月20日発行

酒田市における福祉協力員の活動実態と課題 ～ひとり暮らし高齢者への見守りの視点から～

武田 真理子・照井 孫久・小関 久恵・澤邊 みさ子

1. はじめに

平成23年3月に、ニッセイ基礎研究所により初めて全国の65歳以上高齢者の孤立死数の推計が公表された。ⁱ 東京都23区の統計データをもとに行った推計であるが、死後4日以上経過して発見される孤立死の推計数は男性が10,622人、女性が4,981人であった。「孤立死」や「無縁社会」が社会的な問題とされて久しいが、現状では全国の行政機関で統一された「孤立死」の定義やそれに基づく統計上の把握がなされておらず、その結果、高齢者の孤立を防ぐための体系的な施策や方針も定められていない。

一方で、それぞれの生活圏域や地域社会では、急激な高齢化に伴って新しいニーズや課題が次々と生まれており、それらに対する対応や工夫が住民、自治組織、社会福祉協議会、NPO、福祉事業所、行政など多様な主体によりなされている。研究領域においても、「孤立死」等の課題への理解だけでなく、課題の防止や解決に向けた各地域の活動実態の把握への関心が高まっており、高齢者の孤立を防ぐ取り組みでもある見守り活動や小地域ネットワーク活動に関する調査研究は近年、増加傾向にある。また、民生委員・児童委員の担い手不足が各地で生じていることを背景として、見守り活動における社会福祉協議会への期待が改めて論じられる傾向もある。ⁱⁱ

本研究の共同研究者は、以上の問題意識から、酒田市におけるひとり暮らし高齢者への見守り活動の担い手とその活動内容の実態を把握し、各担い手や地域が抱える課題、地域における「見守り活動」の範囲や内容について明らかにすることを目的とし、調査研究に取り組んでいる。平成23年度は、酒田市内の中心市街地と中山間地域の2地区を対象に、民生委員・児童委員、学区・地区社会福祉協議会、コミュニティ振興会、地域包括支援センターの4種類の担い

手の代表者に対するヒヤリング調査、ならびに追跡調査として酒田市民生委員・児童委員を対象としたアンケート調査を実施した。その結果、ひとり暮らし高齢者の見守り活動の担い手は、いずれの調査対象地域においても地縁組織・個人が中心であり、日常的な見守り活動の担い手はあくまで近隣住民、自治会、福祉協力員、民生委員・児童委員という意識が強いことが明らかになった。しかし、実際の活動内容については多様であり、特に自治会、福祉協力員については地域差あるいは自治会長の考え方や人柄による違いが大きく現れていた。民生委員・児童委員を対象としたアンケート調査からも「見守り」の定義に関する回答内容から統一されたものを抽出することはできなかった。

これらの調査結果を踏まえて、平成24年度は、ひとり暮らし高齢者の見守り活動において民生委員・児童委員と並んで地域の中での期待が大きい福祉協力員へのアンケート調査を酒田市全域で実施した。

2. 酒田市における福祉協力員の制度的位置づけと調査の概要

酒田市における福祉協力員制度は、酒田市社会福祉協議会が1985年に「福祉のまちづくり事業」の一環として学区社会福祉協議会を組織し、その下で「草の根地域福祉ネットワーク事業」を展開する中で誕生した。酒田市では当時、既に顕在化していた「孤独死」問題に対応するために、「一人の不幸も見逃さない」をキャッチフレーズに「見守りネットワーク」を地域に張り巡らせる支援事業を実施した。具体的には、自治会長と民生委員・児童委員が協議の上で安否の確認や火の取り扱いに注意を要すると思われる個人や世帯をネットワーク対象者として選定し、同時に当該対象者にとって最も身近な「福祉隣組」を組織化する。「福祉隣組」は電灯がついたままになっていないかなどの日常的な安否確認を行い、何か異変を感じた際には酒田市社会福祉協議会から委嘱を受けた「福祉協力員」に連絡を行う。その場合、「福祉協力員」はさらに学区・地区社会福祉協議会、民生委員・児童委員や自治会長に連絡をし、民生委員・児童委員等は必要に応じて行政等へ連絡を行い、課題解決に取り組むという仕組みである。福祉協力員は平常時も福祉隣組への定期的な訪問を行い、これらの活動により地域ぐるみの見守りや助け合いを促進しようとする事業である。

平成17年11月には、市町村合併に伴い、1市3町の社会福祉協議会が合併し、

新しい酒田市社会福祉協議会が誕生したが、上記事業はその後も継続されている。平成19年度はネットワーク対象者が2,231人、それに対する福祉隣組員数が2,171人、福祉協力員数が395人であったが、平成23年度は同じく対象者が3,137人、福祉隣組員数が2,833人、福祉協力員が491人と、見守りを行う側の担い手数がネットワーク対象者数の伸び率に追いつかない状況にある。また、合併前の旧3町の住民にとっては全く新しい事業であるため、酒田市全域で同じように事業が推進されていないという課題もあるが、酒田市社会福祉協議会からは上記見守り支援活動により助かった事例が報告されている。ⁱⁱⁱ

酒田市社会福祉協議会では、以下の3つを福祉協力員の活動内容として示している。^{iv}

表1 「福祉協力員の活動内容」

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">◆ネットワーク対象者を見守っている「福祉隣組」を適宜訪問し、ネットワーク対象者の近況を把握します。
《例：健康状態の変化、入院、転居、入所等はしていないか》◆地域の中に「福祉サービス」の情報を必要としている人がいた場合に民生委員等を紹介します。◆学区・地区社協や自治会の福祉活動に可能な限り協力をお願いします。
例＝「ふれあい給食事業」「サロンや地域イベントへの参加」「研修会」「ブロック会議」「介護予防講座」等への運営及び参加 |
|--|

出所：酒田市社会福祉協議会「福祉協力員活動の手引き」平成24年5月11日作成

福祉協力員の任期は原則2年とされており、学区・地区社会福祉協議会会長の推薦により、酒田市社会福祉協議会から委嘱される。報酬を受けないボランティアであり、万一の怪我に備えて酒田市社会福祉協議会を通してボランティア保険に加入する。

また、福祉協力員は「福祉協力員活動記録票（チェック方式）」に記入をし、表面（4月～9月）、裏面（10月～3月）をまとめて学区・地区社会福祉協議会会長まで翌年度4月中に提出することが求められている。

以上の事項を踏まえ、本調査研究では平成25年2月4日から15日の期間に、酒田市社会福祉協議会から委嘱を受けている全509名の福祉協力員を対象に郵

送調査法によりアンケート調査を実施した。民生委員・児童委員との比較が行えるよう、前述の平成23年度の調査内容をベースとし、酒田市社会福祉協議会からの助言、協力を頂いた上で調査票を作成した。調査項目は①基本属性、②福祉協力員の活動の実態、③ひとり暮らし高齢者に対する見守り活動の現状、④地域における高齢者福祉関係機関・関係者との連携状況、⑤福祉協力員の苦勞や悩みの5つの分類に基づき、28の質問（内自由記述項目2）から構成されている。

酒田市社会福祉協議会から学区・地区社会福祉協議会への協力依頼があったこともあり、回収率は68.4%（回収数は348）に上り、回収した全ての調査票の集計を行った。以下では、アンケート調査の結果と分析の概要を記す。

3. アンケート調査の結果と分析

（1）基礎集計の結果

以下においては、「酒田市福祉協力員アンケート」への回答（N=348）について①回答者の属性、②福祉協力員としての活動状況、③関係者・機関への連絡頻度、④福祉協力員の活動における悩みについて単純集計を行った結果を示す。

① 回答者の属性

回答者の性別では男性が42.2%、女性が55.5%、無回答が2.3%となっており、女性の比率が少し高くなっている。次いで、65才から69才の階層が29.0%でもっとも多く、70～74才が26.4%、75才以上が26.4%、60～64才が20.7%で50代以下の年代は合わせて10.9%となっており、全体として高齢者世代の比率が高くなっている。

回答者が居住している地域の状況については、K地区が10.6%で最も多く、次いでT地区とH地区が7.2%、I地区が6.9%となっており、その他の地域についてはいずれも5%以下の回答結果となっている。

② 福祉協力員としての活動状況

在任期間については比率の高い順に1～2年が23.0%、3～5年が19.5%、2～3年が16.4%、5～7年が12.4%、7～9年が10.9%、9年以上が8.9%、1年以下が

6.0%、無回答が0.6%であり、全体としては大きな偏りのない分布になっている。

ひとり暮らし高齢者への支援の有無に関する問いに対しては「見守り安否確認」の活動ありという回答が82.5%で最も多く、次いでサロン、介護予防講座への協力など「相談交流の場」への支援が21.0%、「防犯防災」が19.5%、「個別相談活動」と「福祉サービス情報提供」が15.2%、近隣支援者の発掘・協力関係の構築による「協力関係構築」が14.7%、家事援助、外出支援など「日常生活支援」が9.5%、虐待が疑われる高齢者への支援など「権利擁護」が0.9%、「その他」が5.5%となっている。「その他」には、ヤクルト・配食、除雪・雪下ろし、ゴミだし、草取りなどが含まれている。

③ 関係者・機関への連絡頻度

福祉協力員と関係者・関係機関との連絡頻度については週数回から年数回までの比率を合計してみると図1のような結果が得られた。最も連絡の頻度が多

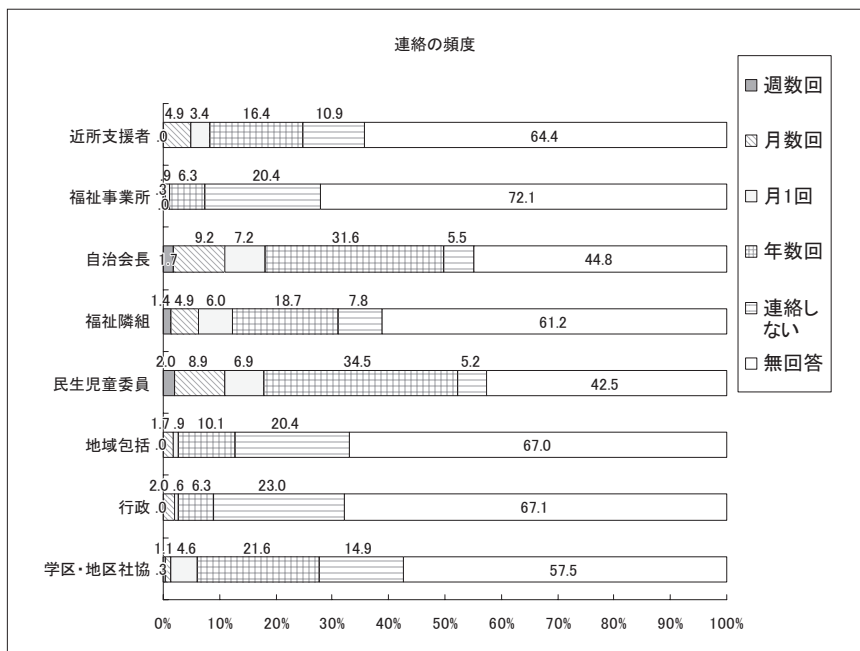


図1 福祉協力員と関係者・関係機関との連絡頻度

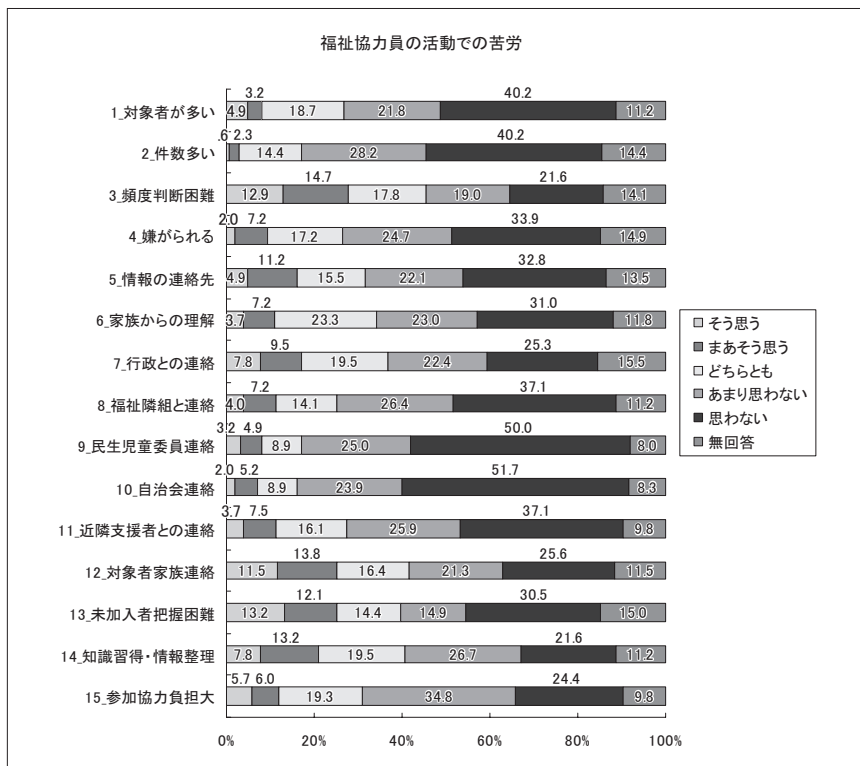


図2 福祉協力員の活動における悩み

いのが民生委員・児童委員で52.3%、次いで自治会長が49.7%となっており、以下、福祉隣組が31.0%、学区・地区社協が27.6%、近所の支援者が24.7%、地域包括支援センターが12.6%、行政が8.9%、福祉事業所が7.5%となっている。民生委員・児童委員及び自治会長との連絡の頻度は比較的高くなっているが、福祉協力員の本来の目的からすると「福祉隣組」との連絡の頻度は当初の予測よりもかなり低くなっている点に注目する必要があるものと考えられる。

④ 福祉協力員の活動における悩みについて

福祉協力員の活動で苦勞していること、悩んでいることについて、15の項目に分けて質問をした。回答内容の内、「そう思う」と「まあそう思う」のカ

テグリーを合計した結果を見てみると図2のようになる。比率の高い順に見てみると、訪問する頻度や方法の判断が難しいという「頻度判断困難」が27.6%、対象者の家族・親族の連絡が取りづらいという「対象者家族連絡」困難が25.3%、自治会への「未加入者把握困難」が25.3%、活動に必要な「知識習得・情報整理」困難が21.0%、「行政との連絡」が取りにくいのが17.3%、収集した情報をどこにつなぐか判断が難しいという「情報の連絡先」がわからないのが16.1%、社協や自治会の活動への「参加協力負担大」が11.7%、「福祉隣組と連絡」が取りにくいのが11.2%、「近隣支援者との連絡」困難が11.2%、対象者の「家族からの理解」を得ることが難しいのが10.9%、訪問を「嫌がられる」が9.2%、担当するネットワーク「対象者が多い」が8.1%、「民生児童委員連絡」困難が8.1%、「自治会連絡」困難が7.2%、相談「件数多い」が2.9%となっている。以上の結果からは、福祉協力員が関係者を訪問する頻度やその際の対応のあり方について不安、及びネットワーク対象者に関する情報不足、活動に必要な知識・技術への不安などへの対応が必要であることが示されているものと理解される。

(2) 地域ごとの分析

以下においては、地域ごとのクロス集計による分析を試みる。まず、はじめに福祉協力員が活動している地域について酒田市内を合併以前の4つの地域にグルーピングをしてみると、表2のようになる。

表2 4地域の内訳

地域	回答者	%
A 地域	202	58.0
B 地域	88	25.3
C 地域	22	6.3
D 地域	21	6.0

① 福祉協力員の役割の理解

「福祉協力員の手引き」を読んで福祉協力員の役割を理解することができたかという質問への回答から「地域ごとの役割理解」の状況についての4地域ご

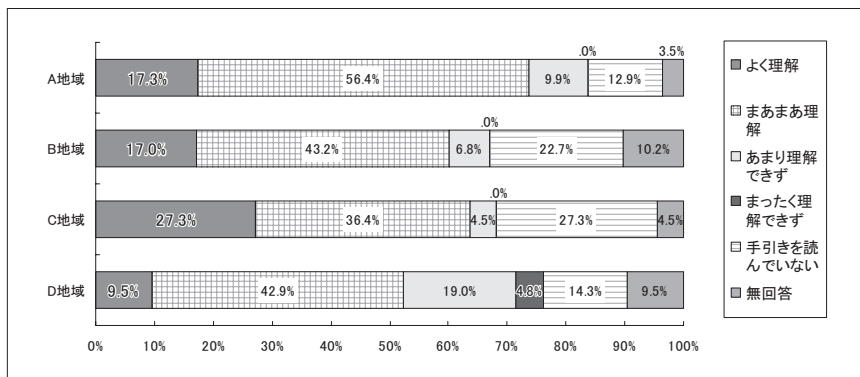


図3 地域ごとの役割理解

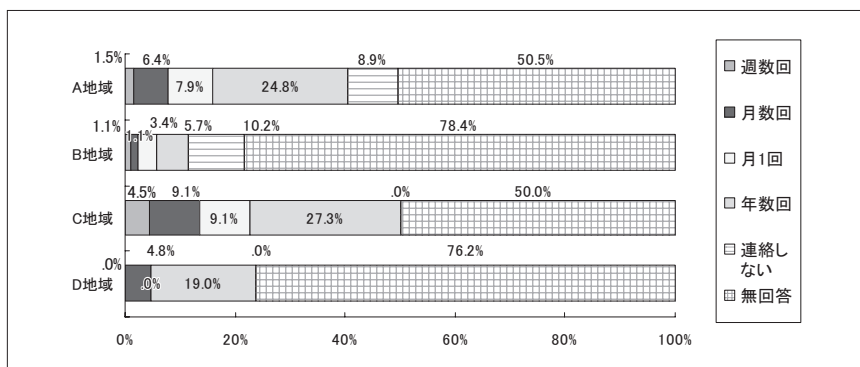


図4 地域ごとの連絡の頻度

とのクロス集計を行ってみると、図3のようになる。この結果について、「あまり理解できず」と「全く理解できず」のカテゴリーの合計に着目してみると、D地域が23.8%で最も比率が高く、C地域が4.5%で最も低い比率になっている。ただし、C地域については、「よく理解」しているが27.3%で4つの地域の中で最も理解の度合いが高いように見受けられるにもかかわらず、「手引きを読んでいない」の比率も27.3%で4地域の中と最も高いため、これらの点については、より詳細な聞き取り調査等が必要と思われる。

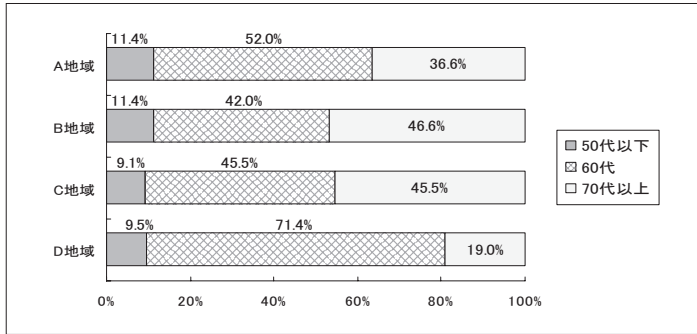


図5 地域ごとの年齢構成比率

② 連絡の頻度

地域ごとの連絡の頻度について、「週数回」「月数回」「月1回」「年数回」の categories の比率の合計を調べてみると、図4に示すように、B地域が合計で11.4%、D地域が23.8%となっており、A地域及びC地域と比べるとかなり低い数値になっている。この点についても近隣の支えあいの状況などの地域特性との関連からより詳細な調査が必要と考えられる。ここで、参考までに地域ごとの年齢構成を集計してみると、図5のように、D地域の高年齢層の構成比率が最も低く、A地域の高年齢層の構成比率が最も高くなっていることが明らかになっているが、この結果は図4と比較してみると一見してわかるように、年齢と連絡の頻度は明確なものではないが一定の関連性は認められるものと考えられた。

③ 負担感の比較

苦労や悩みについて「そう思う」を5点、「まあそう思う」を4点、「どちらとも言えない」を3点、「あまりそう思わない」を2点、「そう思わない」を1点として、項目ごとに地域ごとの平均点を計算してみると図6のようになる。

4地域の中ではD地域の平均得点が最も高く、特に「参加協力負担大」「知識習得・情報整理」「対象者家族連絡」「嫌がられる」などの項目での負担感が高くなっている。これに対して、B地域とC地域では相対的に負担感は低い数値となっている。ただし、C地域においては、「情報の連絡先」についての得

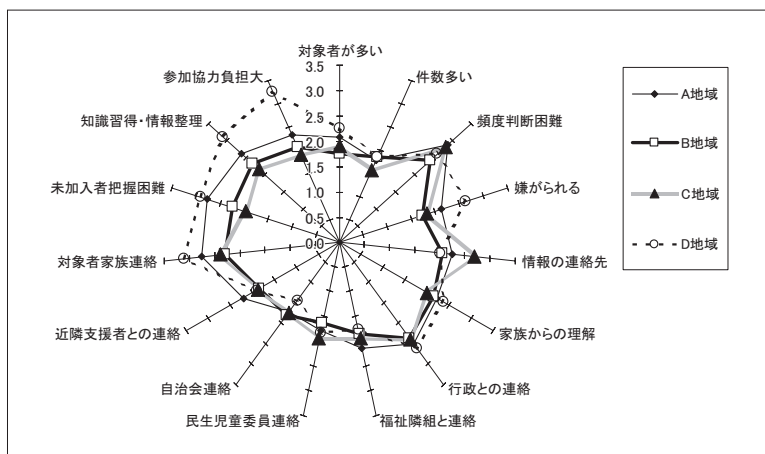


図6 地区ごとの負担感の平均

点が高くなっている点に留意する必要がある。B地域では最も負担感が低くなっていることと関係者との連絡の頻度が低くなっていることは何らかの関連があることが想定されるが、この点についても今後より詳細な質的な調査が必要になるものと考えられる。

(3) 基礎的なデータ分析により明らかになった課題

① 福祉協力員の概況

福祉協力員の性別では女性の比率が少し高く、年齢では70才以上が5割を越しており、全体として高齢者の比率が高い。高齢者への支援状況では「見守り安否確認」の実施が約8割で最も多く、次いでサロン、介護予防講座への協力など「相談交流の場」への支援、及び「防災防犯」が約2割、以下「個別相談活動」「サービス情報提供」「協力関係構築」が概ね15%程度となっている。本来福祉協力員の業務には含まれていない「日常生活支援」を実施している協力員が約1割いるという点については、今後適切なスーパービジョンを行うために、より詳細な調査が必要となるものと考えられる。また、「権利擁護」への取り組みが1%以下となっている点については、今後の重要な課題となるものと考えられた。関係者・関係機関との連絡の状況については、最も連絡頻度が

高かったのは、民生委員・児童委員で、次いで自治会長、福祉隣組、学区・地区社協となっている。本来、協力員との直接的な連携先として位置づけられている福祉隣組との連絡の頻度を、どのように上げていくのかということが今後の課題となっている。

② 福祉協力員の課題と対応

福祉協力員の悩みについては、訪問等の「頻度判断困難」が最も多くあげられており、次いで「対象者家族連絡」困難、自治会への「未加入者把握困難」、活動に必要な「知識習得・情報整理」困難といった課題があげられている。この結果からは、支援対象者とその家族に関する情報の不足、支援活動に必要な専門的な知識・技術の不足に対する不安が表出されているものと理解されるため、今後、福祉協力員研修のテーマとして取り上げていく必要があるものと考えられる。また、「活動が困難」の度合いについては、地域により一定の格差があることが明らかになっている。このような地域ごとの差については、地域住民の人口構成比、職業構成比や伝統文化などの地域特性を踏まえながら、更なる調査や研修の機会を通じて丁寧に対応していく必要があるものと考えられる。

以上により、今後については活動に必要な方法論を学ぶための研修、個人情報保護の視点を踏まえた情報共有のあり方の検討、及び支援ネットワーク形成のための具体的なサポートなどが求められているものと考えられた。

(4) 自由記述の分析

① 「見守り」の定義

ひとり暮らし高齢者を対象とする「見守り」の定義に関する自由記述から看取された3点について以下に述べる。

i) 福祉協力員としての「見守り」認識のばらつき

見守りの範囲を、「訪問」や「話し相手」等のアウトリーチ的な活動を含めて捉えている者がいる一方で、「訪問はしない・してはいけない」と回答している者もいた。福祉協力員に配布される「福祉協力員活動の手引き」に活動内容の記載があるものの、福祉協力員として見守り対象者をどのように見守って

いくか、＜訪問する／しない＞という点において認識のばらつきがあることが明らかとなった。このことは、見守りネットワーク全体の中での福祉協力員の働きや、そもそも「福祉協力員としての見守りの定義」をどのように捉えていけば良いのかを確認・検討する必要を示唆するものであった。

ii) 連携・協働相手に関する記述の多さ

「民生委員」や「隣組」といった、見守り活動の中で福祉協力員に連携・協働が期待される機関や役職に関する記述が多く見られ、実際の活動においても役割分担をしながら連携・協働している様子がうかがえた。しかしながら中には「民生委員に入りこむような事はしたくない。静かに見守りたい」、「自治会長、福祉協力員、福祉隣組の連携が十分とはいえない」等、見守り活動に携わる担い手間の連携・協働の困難さを吐露する回答も見受けられた。

iii) 研修活動の充実とネットワーク対象者への説明責任

回答の中には、「10年目にして始めて、協力員としての活動がわかった」、「福祉協力員を頼まれても説明会も何もありません」等、見守り活動における福祉協力員の役割について、よりいっそう理解を深められるような研修活動の必要性を示唆する記述が見られた。見守り活動を進める上での不安や悩みを解消し、より発展的に活動を展開する意味でも研修活動の充実は必須と考えられる。

また、「福祉協力員制度、福祉隣組制度の主旨、活用の仕方が一人暮らしの高齢者の方に十分伝わってないと思われる」という指摘もあり、見守りの対象となる高齢者本人への説明責任という観点から、見守り活動そのものの在り方が問われていると言えよう。

② 福祉協力員の活動で苦勞していること、悩んでいること

「福祉協力員の活動で苦勞していること、悩んでいること」に関する自由記述の設問への回答内容をまとめると、以下の4つの項目に分類できる。(なお、自由記述回答からの引用は「 」で示す。)

i) 福祉協力員の「なり手」の問題

福祉協力員の任期は2年であるが、再任は可能である。アンケート調査の回

答を見ると、2期、3期と務めている者も少なくない。人口が高齢化するなか、なり手がなかなかおらず、一度福祉協力員になるとなかなか辞められないという事態が生じている（「何年続けたら辞められますか」）。また、福祉協力員を依頼される際、「何もせず、たまに見て、新聞がたまっていたり、電気が付けっぱなしではないか程度のチェックで良いから」というように負担はほとんど無いという説明だけしか受けていない、ということも少なくない。見守りネットワーク支援事業ではネットワーク対象者の安否確認をするのは福祉隣組の活動で、福祉協力員は「福祉隣組」を適宜訪問し、ネットワーク対象者の状況を把握することになっている。福祉協力員を引き受けた時に受けた説明と、酒田市社会福祉協議会の「福祉協力員活動の手引き」（平成24年5月11日）に記載されている活動内容との間にギャップがあり、そのことで混乱を感じている福祉協力員もいる。

ii) 他職種・他機関との関係・連携の問題

「気になる事は民生委員に連絡します」というように、支援対象者に何か異変があったときに福祉協力員がまず連絡する相手は民生委員・児童委員である。そのため、民生委員・児童委員のお手伝い、民生委員・児童委員の指示のもとに活動している、という認識をもっている福祉協力員も少なくない（「活動にあたり、私は民生委員の傘下のもとで活動している」）。一方で、「民生委員との連絡があまりない為に情報がキャッチ出来ない。福祉協力員と密接な関係でなければ納得できる見守りはできません」等、民生委員・児童委員との連携がうまくいっていないことで活動に支障があると感じている福祉協力員もいる。福祉協力員には地域住民の個人情報が入ってこないため、もう少し積極的な活動をしたとしても民生委員・児童委員との連携がないと難しいのが現状である。

民生委員・児童委員と同じように自治会長も福祉協力員の重要な連携先であるが、民生委員・児童委員とは異なり、自治会長が必ずしも社会福祉のことに関心があったり、詳しいとは限らず、自治会長との関係が難しくなっている場合もある。また、福祉協力員は自治会をベースに活動しているため、自治会、自治会長との関係は重要であるが、「自治会メンバーに十分認知されていない」

等、自治会や住民に福祉協力員であることが認知されていなかったり、連携をうまく取れないで苦勞している福祉協力員もいる。

福祉協力員が情報を伝える先が民生委員・児童委員、自治会長であるなら、情報を入手する先は福祉隣組である。福祉隣組と福祉協力員は見守りネットワーク支援事業の根幹である。福祉協力員の活動の第一はネットワーク対象者を見守っている福祉隣組を適宜訪問し、ネットワーク対象者の状況を把握することである。しかし、福祉協力員のなかには「福祉隣組との関わり方がよくわからない」、「まだその人達（福祉隣組）との面識がなくてどう対処したらよいか準備ができていない」ため、情報を得るところまで至っていないことで悩んでいる者もいる。また、「隣組の人とは毎日のように近くで会うので、その都度確認していますが、隣組の人がどの程度対象者と接しているのかが不安になる事があります」と、福祉隣組の活動状況がわからないため、入手した情報がどの程度信頼性があるのかに不安を感じている福祉協力員もいた。

その他、地域包括支援センターとの関係を重視する記述も見られた（「包括支援センターの方々が時々訪問されているが、その情報連絡が少ない。情報を密にする必要がある」）。地域の見守りに関わる機関、専門職は多岐にわたるが、その間の役割分担や関係性などが必ずしもうまくいっていないところもある。皆が連携の重要性を認識しているのではあるが、どのように連携体制を築いていけばよいか、特に福祉協力員は法制度に基づいていないため、分かりにくいようである。

iii) 活動するなかでの苦勞・悩み

福祉協力員は活動の中でさまざまな苦勞・悩みを抱えている。

一つ目の悩みとして、全体的に「年々一人暮らしの高齢者が増えている」なか、「一人で何人も見守っている人もいる」、「会合、講座に参加する回数が多い」など、活動を負担に感じていることである。

二つ目の悩みは、見守りの支援対象者や家族との関係である。ネットワーク対象者もさまざまであるが、特に、関わりを拒否しようとする人については苦勞も多く、同時にそのような人のことを福祉協力員は心配もしている（「人とのコミュニケーションを好まない人の対応が心配」、「訪問を好まない人がいる

ので難しい)。他にも「耳の遠い方」、「精神的に問題がある対象者」などの対応が難しいようである。対象者との関係も重要であるが、対象者の家族・親戚との関係にも難しさがある（「家族から理解を得るのが難しい」）。

災害時のことを不安に感じている者もいる（「災害、天災等が起きた場合、一人暮らしの身体状況においてどの位まで支援、協力等をしたらよいのか？」）。福祉協力員の活動内容は日常的な見守りであるが、対象者と向き合っていくうちに、災害時の支援についても考えてしまうのは、ある意味当然かもしれない。

三つ目は個人情報の問題である。「一人暮らしの方が何かあった場合、家族、親戚からの住所・電話番号等を教えてもらえないために迅速に連絡できない」、「家族構成等の情報、必ずしも共有されず、それとなく見守ることしかできない」等、対象者の個人情報に触れることも少なくない。個人情報保護の問題は福祉協力員にとって、もどかしさを感じさせる要因となっているようである。本来、福祉協力員の仕事は、ネットワーク対象者に何かあった場合に自治会長や民生委員・児童委員等に連絡をするだけで良いので個人情報は必要ないのかかもしれないが、見守りを通じてネットワーク対象者の状況をきちんと把握しようとするれば、その人の個人情報もある程度分からないと十分な見守りができないと思うようになるのであろう。

悩みの四つ目は、ネットワーク対象者宅を直接訪問してもいいのか、訪問は不要なのかということである。この点については、「福祉協力員の手引き」では訪問の必要性は無いことになっているが、このことを、対象者宅の「直接の訪問は禁止されている」と解釈している福祉協力員もいる一方で、直接ネットワーク対象者とのかかわりをもたないで見守りをするのに対して悩みを感じている者もいる（「直接ネットワーク対象者とのかかわりを持つ事がないため、悩みや日常の生活状態がわかりません」）。

福祉協力員にとって、活動内容が分かりにくいというのは大きな悩みである。「福祉協力員の手引き」によれば、福祉協力員が直接見守りをするのではなく、見守りをしている福祉隣組を訪問することになっている。一方で、福祉サービスの情報を必要としている人がいれば民生委員・児童委員等を紹介することも求められているが、隣組の活動自体が、直接ネットワーク対象者と接するのではなく、様子を気にかけるというものであるため、そもそも福祉サービスの情

報を必要としていることをどのように把握するのかという疑問がある。そうした中、個人情報保護の問題も絡んで、「どこまで立ち入っていいのか」という悩みを抱えることになる。

iv) 研修の問題

活動内容についていま一つ理解できていないと福祉協力員が感じている一つの要因は、福祉協力員就任を依頼された時にほとんど説明されていなかったり、ごく簡単な説明しか受けなかったことにもある。前述したように、福祉協力員のなり手を見つけることが難しいため、依頼する側が「これは」と思う人物に引き受けてもらえないと困るということもあり、活動内容についての説明がなかったり、あっても簡単なものだけで福祉協力員を依頼する場合もある。「福祉協力員の手引き」もあるが、アンケート調査によれば、10%弱の者がそれだけでは理解が難しいと感じている。さらに16.5%は「福祉協力員の手引き」を読んでいない。このような状況を改善するために研修等が重要になってくる。しかし、現在のところ、「年一回の研修会（全体）では当日参加できなかった人はわからず仕舞い」という状況である。研修に対して「福祉協力員とはなんぞや、の初級の研修」、「かかわりかたについてもマニュアル以外の実践例に基づく具体的な提案」、「記録の記入の仕方、対象者の訪問の有無、福祉協力員としての在り方」といった内容が要望されている。また、「自治会長、民生委員、協力員3者合同研修をもっとすべきである（理解されていない）」という意見もあった。

4. 調査研究の分析結果から抽出された課題

～これからの福祉協力員の活動に向けて～

本稿は、酒田市のひとり暮らし高齢者の見守り活動において福祉協力員が果している役割とその活動実態、福祉協力員が抱えている課題を明らかにすることを目的として実施した調査研究の結果の一部を報告した。以下ではそのまとめとして、全体を通して抽出された五つの課題について論じる。

一つ目は、福祉協力員が役割等に関する十分な説明を受けないまま委嘱を受けていることである。アンケート調査結果からは、福祉協力員の後継者不足の

ため、負担はほとんど無いという説明だけを行い、自治会長や前任者が依頼するという実態があることが明らかになった。また、依頼者から役割に関する説明があった場合にも、その説明内容と酒田市社会福祉協議会作成の「福祉協力員活動の手引き」に記載されている活動内容の間に違いがあり、そのことで混乱を感じている福祉協力員もいることが明らかとなった。

二つ目は、福祉協力員の役割が不明瞭であることである。酒田市社会福祉協議会作成の「福祉協力員の手引き」においては、①ネットワーク対象者を見守っている「福祉隣組」を適宜訪問し、ネットワーク対象者の近況を把握すること、②地域の中に「福祉サービス」の情報を必要としている人がいた場合に民生委員等を紹介すること、③学区・地区社協や自治会の福祉活動に可能な限り協力をするこの3つの役割が記載されている。しかし、調査結果からは、福祉隣組と頻繁に連絡をとっている福祉協力員はごく少数であり、民生委員・児童委員との役割分担や関係性についても多くの課題が自由記述欄に記されていた。見守りの多様な担い手の役割が明確でないと、担い手間の連携もスムーズに進まない場合が多い。連携がうまく行かないと、個人が悩みや課題を抱え込んでしまったり、他の担い手や地域社会に対する不信感を抱くことに繋がってしまう。地域福祉への貢献意識が高く、一生懸命見守り活動に取り組む住民のモチベーションを引き下げてしまうことは担い手不足を生む要因とも成り得るため、改善のための対策が必要であろう。

今後整理が必要な主な点としては、福祉協力員の役割について、地域ごとに柔軟な対応を求める方針で進むのかという点と、福祉協力員がネットワーク対象者を訪問することを酒田市社会福祉協議会全体の制度として積極的に認めるかどうかという点である。実際には民生委員・児童委員や福祉隣組の見守り活動の方法や程度は地域や担い手個人の考え等により大きく異なる。同じように福祉協力員も活動の程度や方法については個人差が大きいのが、それよりも先の地域の実情に合わせた対応をせざるを得ない状況があることも本調査結果から明らかになった。今回は福祉隣組の実態把握までは行えなかったが、「見守りネットワーク支援事業」の全体の見直しの中で、改めて福祉協力員の役割について検討を行い、個人情報保護、プライバシーの問題とあわせて、福祉協力員が対象者と積極的にかかわろうとする場合の留意点、訪問が必要な場合の注意

点などを酒田市社会福祉協議会を中心に整理をして行く必要性があると考える。

三つ目は、福祉協力員の研修機会の不足である。この点については上記の2つの課題とも密接に関連するが、調査結果からも2割以上の回答者が活動に必要な知識の習得、情報の整理が追いつかないと感じていることから、意欲のある福祉協力員に対する支援を強化し、地域の実情に応じて積極的に活動に取り組める環境を整備して行くことが望まれる。また、本調査を通して、「見守りネットワーク支援事業」の実施主体である酒田市社会福祉協議会と福祉協力員との対話の場が不足しているため、福祉協力員に制度に関する説明が十分に行き届かなかつたり、一方で福祉協力員の抱える現場の課題が酒田市社会福祉協議会に十分把握されていなかつたりしていることが明らかとなった。「一人の不幸も見逃さない」ための見守り活動の効果を発揮するためには、制度運営者側と現場との対話が不可欠であり、研修会はその対話の場としても有効であると考えられる。

四つ目は、福祉協力員同士の横のつながりが見られなかったことである。福祉協力員制度は旧酒田市では20年以上の歴史を持ち、その間に福祉協力員同士の連携組織や自発的な研修活動等が行われてこなかったのか現時点までに確認が行えなかった。例えば、鶴岡市第五学区社会福祉協議会では福祉協力員自らが「福祉協力員の手引き」を作成し⁴、学区社協単位での研修活動にも取り組み、見守り活動の担い手間で福祉協力員の役割について確認を行っている。本項で掲げた一つ目から三つ目の課題は、見方を変えれば、このような福祉協力員の横のつながりが広まって行けばある程度解消されると考えられる。今後は横の連携を促進して行くことも期待される。

最後に、五つ目は、個人情報、プライバシーの保護に関する判断についてである。本調査結果から、酒田市では「福祉協力員は基本的に対象者への訪問は行わない」という認識が共有されていることが明らかになった。調査者が確認した酒田市社会福祉協議会作成の資料にはこの点について特に記されておらず、どの過程でこの基本ルールが浸透しているかは解明できなかった。よって調査結果を踏まえての推測でしかないが、民生委員・児童委員は民生委員法に基づく守秘義務の徹底があり、そのことを含めて訪問活動を基本とするが、福祉協力員や福祉隣組にはそのような強制力がないため、積極的な訪問活動は行えな

いという認識が制度側、担い手側の双方に生まれている可能性が考えられる。つまりは見守り活動における個人情報保護やプライバシーの扱いに関する明確なガイドラインが定められていないため、せっかく活動の担い手を積極的に引き受けようという場合においても、その役割に向き合えない壁になっている場合もあることが推測される。また、調査の自由記述欄に記載があったように、福祉協力員としての役割に向き合っている場合は、個人情報保護やプライバシーの問題が福祉協力員を悩ませている実態が明らかになった。今後は、「福祉協力員の手引き」や研修会においてこの点についても酒田市としての方針を示し、個々のケースについても福祉協力員、福祉隣組の相談にのれる体制を構築して行くことが望まれる。

本稿の共同研究者は、今後、平成23年度に明らかになった民生委員・児童委員の活動実態・課題と以上の福祉協力員に関する調査結果のさらなる分析を行い、酒田市におけるひとり暮らし高齢者の見守り活動の担い手の全体像と担い手間の相互関係の解明に取り組む所存である。酒田市を対象とした2年間の調査研究を踏まえて、急激な高齢化と人口減少に直面している地方都市においてあらゆる高齢者が住み慣れた地域で生活を送り続けるために必要とされる要件や、その中でのひとり暮らし高齢者の「見守り」の定義に関する考察は別稿で論じる機会を得たい。

本調査の実施にあたっては、酒田市社会福祉協議会、酒田市学区・地区社会福祉協議会、福祉協力員の皆様、酒田市琢成学区コミュニティ振興会、酒田市日向コミュニティ振興会、みづほ自治会、酒田市の皆様に多大なるご支援とご協力を頂いた。ここに記して感謝申し上げます。

ⁱ ニッセイ基礎研究所「セルフ・ネグレクトと孤立死に関する実態調査と地域支援のあり方に関する調査研究報告書（委員長：岸恵美子）」（平成22年度老人保健健康増進等事業）、2011年3月

ⁱⁱ 例えば、中沢卓実・結城康博編『孤独死を防ぐー支援の実際と政策の動向ー』ミネルヴァ書房、2012年。

- iii 酒田市社会福祉協議会の歴史と事業内容については酒田市社会福祉協議会ホームページと酒田市社会福祉協議会から提供頂いた資料（「新・草の根事業の概況について」、「見守りネットワーク支援事業の設立の背景と支援体制の概要」）を参照した。
- iv 酒田市社会福祉協議会「福祉協力員活動の手引き」平成24年5月11日作成
- v 鶴岡市第五学区社会福祉協議会「鶴岡市第五学区 福祉協力員活動の手引き」平成23年10月