

With コロナ時代の地域見守り活動と包括的支援体制構築の課題

畠山明子・大島康雄

星槎道都大学研究紀要

社会福祉学部

第2号

2021年

## With コロナ時代の地域見守り活動と包括的支援体制構築の課題

畠山明子・大島康雄

### 要約

2021年4月1日に施行される改正社会福祉法により、市町村には、ひきこもりや介護、貧困等の複合的な課題を抱える世帯に対する重層的な支援体制の整備が求められることになる。地域の課題を地域で解決するという政策的な動向を受け、先に挙げた世帯と最初に関わり、ニーズ発見機能を果たすことが期待されるのが、地域の見守り活動である。

本稿では、地域見守り活動の取り組みを整理することで、新型コロナウイルス感染症拡大を防止する観点（新しい生活様式）のもとで展開される地域における包括的支援体制構築の課題を提示した。

### 1. 本稿の背景

#### (1) 地域共生社会の実現に向けた法改正

「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律」が2021年4月1日施行されることに伴い、「包括的支援体制の構築」の一つの方策として「重層的支援体制整備事業」という市町村が実施主体となる任意事業が創設される。この事業の創設の背景には、高齢者、障害者、児童等の生活課題に対応する縦割りの制度体系では介入が難しい公的制度の非対象者や世帯員一人一人に多様な支援ニーズを必要とする複雑なケースの存在があると指摘されている。この法改正に至る経緯は、生活困窮者自立支援制度の創設にさかのぼると言われている。社会保険制度と生活保護制度の中間に位置する第二のセーフティネットとして2015年から始まった生活困窮者自立支援制度は、「制度創設時から、課題が顕在化している者（例えば、福祉事務所に相談したが生活保護に至らないなど）から、ひきこもり状態にある者などその課題や生活実態が見えづらい者まで、幅広くとらえることとしてきた」（玉置 2020:18）。また、当時の生活困窮者自立支援室担当室長によると「生活困窮者支援制度こそが日本の社会福祉において最後に残った制度の狭間への対応になると考えていた」（鏑木 2020:240）との見方もされていた。しかしながら、「生活困窮者自立支援制度が創設される過程で見えてきたニーズとそこで理論化された理念や対応策を土台に、その果実をさらに広い分野に広げていくことを意図したものであることを述懐している」とも引き出している（鏑木 2020:239）。このような議論の中で登場してきたのが「地域共生社会の実現」である。

地域共生社会の実現は、2016年6月2日に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」の中で「子供・高齢

者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる『地域共生社会』を実現する。このため、支え手側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの地域の公的サービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる仕組みを構築する」とされている。このことが『「介護離職ゼロ」に向けた取り組みの方向』の中で触れられているということは、人口減少や専門職確保の課題から生じる担い手の拡大を想定させたものといえる。具体的には、「重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、医療・介護・予防・住まい・生活支援が包括的に確保される体制」である「地域包括ケア」の理念を普遍化し、高齢者のみならず、生活上の困難を抱える障害者や子どもなどが地域において自立した生活を送ることができるよう、地域住民による支え合いと公的支援が連動し、地域を『丸ごと』支える包括的な支援体制を構築し、切れ目のない支援を実現する<sup>1)</sup>ことを謳っている<sup>2)</sup>。

#### (2) 地域共生社会の実現に向かう「地域福祉の推進」と「見守り活動」

また、2000年に大幅な改正が行われた社会福祉法は2018年の改正において、「地域福祉の推進」を謳う第4条に第2項「地域住民等は、地域福祉の推進に当たっては、福祉サービスを必要とする地域住民及びその世帯が抱える福祉、介護、介護予防（要介護状態若しくは要支援状態となることの予防又は要介護状態若しくは要支援状態の軽減若しくは悪化の防止をいう。）、保健医療、住まい、就労及び教育に関する課題、福祉サービスを必要とする地域住民の地域社会からの孤立その他の福祉サー

ビスを必要とする地域住民が日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される上での各般の課題（以下「地域生活課題」という。）を把握し、地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関（以下「支援関係機関」という。）との連携等によりその解決を図るよう特に留意するものとする。<sup>3)</sup> という規定を新たに加えている<sup>4)</sup>。つまり、誰もが排除されることなく地域を基盤として包摂されるとともに、福祉サービスの受け手となる利用者もまた担い手となることを意図した「地域共生社会の実現」に向けた足がかりとなる法改正が行われているということがわかる。

ところで、(1)のはじめに触れた「重層的支援体制の整備」の具体的な方策については、断らない相談支援・参加支援・地域づくりに向けた支援という3つの支援のポイントが提示されている。しかしながら、これらは新しい事業や活動を生み出すことを想定しているものではないとされている。例えば、断らない相談支援は「小地域福祉活動においても、活動のなかで把握された住民の困りごとなどを、適切な相談支援機関につなぐことや、反対に関係機関の継続的な見守りを手伝うこと」、参加支援は「地域のサロン活動が引きこもり状態の若者の社会参加の場になることや、地域の生活支援サービスを利用することで自営業が継続できる高齢世帯」の機会となること、地域づくりは「まさしく、小地域福祉活動であり、それに加えて小地域福祉活動に発展する前段階の住民同士のつながりづくり」（室田 2020a：10）といったように、「草の根における住民活動があってはじめて成立するもの」（室田 2020b：6）であるとされている。新たに創設される重層的支援体制整備事業は、「分野を限定しない全世代型・包括的な相談機関や活動拠点を新たに整備することを求めるものではない。既存の資源を把握しその特徴を活かして体制を整備していくことが基本であり重要」（玉置 2020：22）であるという。

## 2. 本稿の目的

地域包括ケアシステムの構築や地域共生社会の実現には、地域の課題を地域で解決する近隣関係や町内会・自治会等の地縁、地域ボランティア等の互助の力を活用することが期待されている。政策が志向する誰もが安心して暮らすことができる地域づくりが名ばかりではなく求められることになる。その基盤となるのが先に出てきた「小地域福祉活動」において課題発見機能を果たすこと「地域における見守り」であると考えられる。

後述するように、見守り活動は主に単身高齢者や持病がある等、生活に不安のある「要援護者」が対象とされてきた。しかしながら、すべての人が関わり、支え合う

という「地域共生社会の実現」において、見守りの「受け手」もまた見守りの「担い手」であるとするならば、「地域における見守り」は地域の中で互いを気遣い合いながら、変化に気づき、課題を受け止め、地域で解決する入口となる。

本稿は、地域づくりの基盤となる地域見守り活動について、これまでの対象設定と方法を整理することを通じて、ニーズが潜在化する世帯等への見守り方からこれからの地域見守り活動の捉え方を考察することを目的としている。

本稿では、具体的に次の二点のことについて検討していく。第一に、地域（住民）が対象とする見守りは「要援護者」に限定されず、「見守る—見守られる」関係から「見守り合う」関係性を構築する必要があることである。第二に、その「見守り合う」関係づくりのための方法として、従来、「対面」（接触）して行われてきた見守りの形態から「そっと見守る」（非接触）こともまた見守りであることである。

## 3. 地域見守り活動の現状と課題

### (1) 「見守り」とは何をすることなのか？〈目的と対象〉

#### ①見守りの必要性

見守りの必要性については大きく二点挙げられる。

第一に、「世帯の小規模化に伴い頼れる人が近くにいないこと」である。全国的に高齢化が進行する中で、三世帯世帯は減少する一方、高齢者のみで構成される単身世帯や夫婦のみ世帯の増加が顕著となり<sup>5)</sup>、今後もその数は増えていくことが推測されている<sup>6)</sup>。また、若年層にも単身世帯が増加している<sup>7)</sup>ほか、ひとり親家庭<sup>8)</sup>も一定数認められている。

第二に、「潜在的・複合的なニーズを抱えて生活している人が増加していること」である。具体的には、老老介護、認認介護に代表される介護問題をはじめ、毎年10万人と言われる介護離職者<sup>9)</sup>の存在が指摘されている。あるいは、25万人いるとされている育児と介護を担うダブルケア<sup>10)</sup>や8050問題と言われる80代の親と50代の子どもの同居世帯、さらには10代、20代の若者が祖父母や親を介護するヤングケアラー<sup>11)</sup>といった若い世代にも介護をめぐる生活不安が広がっている。これらの世帯において、虐待や引きこもり、失業、子育ての悩み等から社会的孤立や孤独死にもつながる課題が見えない形で起こり、かつ複雑化している。

#### ②見守りの対象

それでは、見守りの必要性から「見守られる対象者」について確認すると、第一に、高齢者（単身高齢者、高齢夫婦、認知症高齢者、要支援・要介護高齢者、病弱、

日中独居の高齢者ならびにその家族等)、第二に、障害者(身体、知的、精神、発達障害者等ならびにその家族等)、第三に、児童(乳幼児、小・中学生ならびにその家族、ひとり親家庭の子どもとその親・家族等)が挙げられる。つまり、地域生活を送るうえで、軽微な支援も含めて、外部からの何らかの「気遣い」を必要とする要援護者およびそれらの者が生活する世帯であるといえる。

### ③見守りの機能・効果

見守りを行うことによってもたらされる機能・効果については、安否確認のほか、早期発見(早い段階で変化に気づく)、早期対処(必要に応じて家族や関係機関につないだり、発見した人が課題を解決するために自ら行動する)、危機管理(消費者被害等の予防や災害時の避難支援にも対応できる)、情報支援(公的サービスに関する情報、地域の情報等を伝達する)、不安解消(孤立感や不安感を緩和し、安心感を与える)、生活支援(ボランティアで家事援助などを行う)があると整理されている(社会福祉法人全国社会福祉協議会 2015)。

## (2)「見守り活動」はどのように行われているのか？(実施主体、方法)

現在、見守りの必要性を受け止めた多くの活動が地域で行われているが(佐藤 2011)、それらを実施主体と方法に着目してまとめると、大きく以下の三点となる。

### ①地域のつながりによる見守り(人による見守り)

これは、従来から行われている「人が人を見守る」ものである。具体的には、小地域福祉活動や民生委員・児童委員、町内会・自治会、老人クラブによる訪問活動等が挙げられる。

小地域福祉活動は、社会福祉協議会が推進しているニーズ把握システムとしての「小地域ネットワーク活動」と生活支援を行う「生活支援サービス・活動」に分類され、見守りは「対象者の変化する福祉ニーズの把握・発見」機能を果たすことが期待されている(高橋 2015)。具体的には、「日常生活圏域(小・中学校区、自治会・町内会等)において、高齢者、障害者など、見守りや支援が必要な住民一人ひとりに対して、3～4人程度の近隣住民やボランティア(福祉協力員、福祉委員等)が一定の継続性や組織性をもって行う」(佐甲 2018: 36-37)とされている。その実施主体になるのは、「地域福祉推進基礎組織」と呼ばれる、町内会・自治会などの地縁組織、民生委員・児童委員や老人クラブ、ボランティア、社会福祉施設、教育・行政機関、町内会・自治会などに配置される福祉部・福祉委員などとしている(佐甲 2018)。2018年に実施された「社会福祉協議会活動実態調査」によると、全国の市区町村社会福祉協議会の6割がこの活動を実施・推進しており、対象は単身高齢者を

はじめ高齢者のみ世帯、要介護高齢者や障害者、ひとり親家庭、さらに、近年はこれらの世帯の「複合型」等も含まれている(社会福祉法人全国社会福祉協議会・地域福祉委員会・全国ボランティア・市民活動振興センター 2020)。また、2012年の同調査では、安否確認や声掛け、話し相手となるものからゴミ出しや電球交換、家事援助を伴うものまで幅広い活動が行われていることが明らかになっている。

2017年に制度創設100年を迎えた民生委員・児童委員は、民生委員法に「住民の生活状態を必要に応じ適切に把握しておくこと」(第14条)とその職務の根拠がある。2018年度に行った訪問活動の回数(見守り、声かけなどを目的として心身障害者・児、ひとり暮らしや寝たきりの高齢者及び要保護児童等に対して訪問・連絡活動(電話によるものを含む)を行った延回数)は37,745,403回となっており、これを民生委員委嘱数(232,241人)<sup>12)</sup>で割ると1人あたり1年の訪問活動は約163回であった。なり手不足と言われる民生委員ではあるが、多くが見守り活動に費やされていることは想像に難くない。また、「社会福祉法に定める福祉に関する事務所(以下「福祉事務所」という。)その他の関係行政機関の業務に協力すること」(民生委員法第14条)に関連して、社会福祉協議会が窓口になる生活福祉資金貸付制度<sup>13)</sup>において、貸付金の償還状況の確認と生活の見守りを行っている(杉田 2020)。

また、第二次世界大戦後に組織づくりが進められ、近年会員組織が減少している老人クラブ(95,823クラブ・5,245,723人<sup>14)</sup>)では、1980年代から全国運動という名の下で推進された「友愛訪問」において、高齢者世帯への安否確認・声掛け・友愛訪問・話し相手・行事等への参加呼び掛け活動を約6割の団体が行っているという<sup>15)</sup>。

これらの「地域のつながり(地縁)を活用して人が行う」見守りの方法には、介入の段階を想定することができる。具体的には、周囲からの見守り(新聞や郵便物等が溜まっている、夜になってもカーテンが閉まらない・昼でも開かない等、気になる人と直に接することなく安否確認、生活状況を気に掛ける)、声掛け・挨拶(スーパーやごみステーション等で会った時に挨拶、声をかける)、交流の場(サロン活動等の集まる機会において生活状況・安否確認)、訪問という「穏やかな見守り」から「しっかりと見守り」等のように整理されている(社会福祉法人札幌市社会福祉協議会 2015)。

### ②ICT活用による見守り

昨今ITの進化により、ICT、IoT技術を活用した見守りも発達している。人の動きに反応するセンサー型、水道等の使用によって変化が知らされると同時に、異常

が発生した際、救急や消防、家族等に通報され、通報後に駆けつけるサービス、あるいは、発信のみを行うもの等のタイプがある。

代表的なものを挙げると、緊急通報システムは、1980年代から自治体が単身高齢世帯や持病のある世帯を対象に設置を促すサービスで、ボタンを押したり、電話を掛けたりすると消防や救急、地域の協力員に通報されるものである。また、タブレット端末等を活用した安否確認や相談ができるシステムも開発されている。一方、利用料金が伴うがセコムやALSOK等民間警備保障事業者によるもの、さらには、生活用品に付属しているものも多い。例えば、1997年に東京都池袋の医師の発案で電気ポットの利用を通じた見守りシステムが象印、NTTドコモ、富士通の異業種のコラボにより開発されたり、トイレ内にマットを敷き、その上に利用者が乗ったり水を流すと、家族にメール等で知らされるもの等がある。

### ③各種サービスの提供を通じた付加的な見守り

①および②は、直接あるいは間接的に「見守る」ことを主たる目的としているが、新聞配達やヤクルト等の配達、サービス提供のために訪問する民間事業者による見守り事例も多く取り組まれている。ヤマト運輸は2010年から2016年6月現在全国125自治体と協定を結び、宅配を通じた見守り、買い物支援（地元の商店から商品を配達）を行ったり<sup>16)</sup>、日本郵便は2013年から全国約800の郵便局のみまもり訪問サービス（月1回訪問、月額2,500円（税抜）、みまもりでんわサービス（毎日決まった時間に自動音声で着信、月額1,070円（固定電話）、1,280円（携帯電話）（いずれも税抜）、駆けつけサービス（+880円のオプションで警備会社と契約、出勤時には5,500円）等を行っている<sup>17)</sup>。なお、地域のスーパーやコンビニエンスストア、銀行や郵便局等も利用客の様子に気になることがある場合、自治体等に連絡をしているという話題もよく聞かれる。北海道全域に店舗・宅配事業を展開する生活協同組合コープさっぽろは「トドック」という商品の宅配を通じて、全道の市町村と見守り協定を締結（2018年現在道内174自治体）し、利用者宅で異変があった時には自治体に通報することとなっている<sup>18)</sup>。

また、電気やガス、水道会社等ライフライン系事業者も利用がなければ、自治体へ連絡する等連携体制が取られていることが多い。

さらに、介護保険サービス等の利用者はサービスを提供されるごとに定期的に見守りを受けており、小規模多機能型居宅介護看護や定期巡回・随時対応型訪問介護看護等を通じて24時間365日のオンコール対応も進んでいる。

### (3) 見守り活動の到達点と残された課題

地域の中では、顔なじみの関係性から自然に行われる見守りや小地域のエリアにおける組織的な取り組み、様々なサービス提供事業者が行う見守りによって対象者の外側から様子が確認されている。一方、それらの取り組みが見守りを必要とする人の様子を常時かつすべて見守ることは難しいこと、また、見守られている本人の負担がないことから、日常生活行動から離れていてもその様子が把握できるICTも活用の機会が拡大している。つまり、それぞれの方法の弱点を補い合いながら、見守りがなされているといえる。

しかしながら、安心感のある見守り活動を行う上で、見守られることを希望しないことを含め、見守りの網の目から漏れてしまう人および世帯が発生することをどう捉え、アプローチするのが課題となる。とりわけ、見守りの活動の課題として指摘されることには以下の二点を挙げることができる。

第一の課題としてよく言われることは、「見守りは監視することではない」ということである。どこまで介入することが見守りの許容範囲であるかという問いに対する答えは、見守られる対象者が求めている、行き過ぎた「監視」になってはいけないということになる（荻田2015）。地域の見守り活動によって把握された課題のすべてを地域住民等に責任が委ねられ、解決しなければならないということではなく、生命が脅かされるような事態に直面する等、課題が深刻化する前から変化を受け止め、さりげない見守り合う関係性を作っておくことが必要であろう。

その第一歩は、見守りを必要とする人を特定することから始まる。その際、単身者であるか、持病はあるか、何かあった時に頼りにできる人は近くにいるか等、その人（世帯）の極めて個人的な情報やプライバシーに触れることになる。それらのデータの入手や取り扱い（管理）については「個人情報保護法」が関わるが、本人の同意を得ていることが前提となり、民生委員等が使用する場合、自治体の個人情報保護審議会等での承認が必要になる（鏡2016）という。地域見守り活動の中では「見守りを必要とする人の情報が分からない」という見守り対象者の情報入手が困難である声を聞くことが多い。そこで、この個人情報に関する壁を乗り越えるものとして、各地で条例化が行われている。『仏事』（2013年3月号）では、大阪府池田町の「池田市高齢者安否確認に関する条例」（2011年1月）をはじめ、東京都中野区の「地域支えあい活動の推進に関する条例」（2011年4月）、埼玉県さいたま市の「さいたま市安心長生き条例」（2012年4月）、東京都足立区の「足立区孤立ゼロプロジェクト推進に関する条例」（2013年1月）、北海道砂川市の「砂川市

高齢者いきいき支え合い条例」(2013年4月)等が紹介されている。

第二の課題は、「地域のつながりづくりを推進する見守りの難しさ」である。「見守りが施策として登場した背景には『社会的孤立』の深刻化と拡大がある」(荻田2015:19)と言われるほど、見守り活動は地域のつながりづくりに関わる活動である。しかしながら、先に見たようにこれまでの見守り活動の対象者は属性ごとに設定されている。例えば、高齢者や障害者等の介護者や支援が必要な状態でありながらそれを発信することが難しい人等は概して「対象者」としてコミットされにくく、結果、社会の側から孤立化が強められているのではないか。このことに関連して、介護者の孤立防止の立場から立花(2017:140)は、一般的に、孤立死防止のために、単身高齢世帯への見守り活動が実施されていることが多いが、「要援護高齢者や障害者が生活していても、介護者自身が高齢でない世帯や介護者自身に障害のない世帯へは、特に見守り活動が実施されていない場合が多い」。また、障害者の孤立の問題を、障害福祉サービスとの関連から述べている柿木(2017:154-55)は、「支援が必要な人たちの中にはその必要性を認識できずに自ら支援を求めない人もいる」とその存在を指摘している。

そこで、見守りの対象者を拡大することが提案されるが、それによって受け止めた課題については「ネットワークで解決する」という方策が提示される。例えば「特に認知症や知的障害などにより、一人で外出や徘徊をする状況では、近隣の見守りネットワークがより有効である」、「自治体や関係団体、さらに民間企業や事業者なども一緒になって、産・官・民の地域見守りネットワークを構築」(立花 2017:140)することや「地域の中にそのような人を発見できる存在が必要」、「それはもちろん専門職でなくともよいが、そのような人を発見した時に誰に、どこに伝えればよいかを明確にしておくことは重要である。例えば地域住民の立場で身近な存在である民生委員や行政の障害者福祉の窓口、あるいは相談支援事業者が挙げられる」(柿木 2017:155)というものである。ただし、見守りを起点としたネットワークづくりにおいて重要であるのは、「孤立した人々を同じ社会の構成員として受け入れる地域づくり」、もっと言えば「相互の信頼とつながりから支え合う関係を育み、協働性が地域に備わる見守りシステム」(荻田2015:19)である。ここでの専門職の役割として荻田(2015:20)が指摘するのは、「住民が『気になっている』けれども『関わってはいない』ケースを住民と一緒に把握し、そこに見守り“合う”関係性が育まれるプロセス形成を支援したり、“こういう地域にしていきたい”というビジョンに基づいて住民自身が能動的な動きを展開していくことを支援したりする

こと」であり、これがまさしく「住民参加の地域づくり」といえる。

他方で、他者との関係を煩わしく感じる人たちがいることにも目を向ける必要がある。彼らが地域社会から放任されることを認めるということではなく、「『拒否』は本人の主張であることを重視すべき」(小口2017:191)という自己表明を尊重しつつ、さりげないゆるやかなつながりづくりが求められる。

「孤立化を防ぐということは、暮らしの課題(困りごとや心配ごと)の一つひとつに気づくこと、そして早期に対応していくことが非常に重要」(堀尾2010:32)であり、そこに見守りが果たす役割を見出すことができる。しかし、その前提には、自治体による個人情報開示・管理に関する弾力的なルールづくりを、また、他者への信頼を創出する地域づくりを目指す「見守り合う関係づくり」が求められる。

#### 4. 考察：With コロナ時代の見守り合う関係づくりに向けて

本稿は、地域共生社会の実現を目指す包括的支援体制構築に向けて、課題発見機能となることが期待される見守り活動について、「見守り合う関係性づくり」を出発点とすること、そのための見守り活動の枠組みを捉え直すことを検討してきた。

見守りの基本は、見守られる人にとっても見守る人にとっても互いに心地よい距離感で行われることにあるといえる。そうであるとするならば、「見守る―見守られる」という関係性では、見守る側の責任感や見守られる側の監視感が強まり、自然な見守りとはいいたくないものになってしまう。そこで、離れていてもつながっていると感じられる関係性づくりと介入の方法を検討する必要がある。それは、しがらみや他者による関わりに拒否的なインボランタリークライアント等を包摂することにもつながる。その具体的な活動の方法は、新型コロナウイルス感染拡大によって浸透するようになった「新しい生活様式」にそのヒントを得ることができる。

##### (1) 新型コロナウイルス感染拡大と地域福祉活動

「新しい生活様式」とは、2020年2月14日に「新型コロナウイルス感染症対策本部」が設置を決定した「新型コロナウイルス感染症対策専門家会議」において、「感染の状況は地域において異なっているため、1. 感染の状況が厳しい地域では、新規感染者数が一定水準まで低減するまでは、医療崩壊を防ぎ、市民の生命を守るため、引き続き、基本的には、『徹底した行動変容の要請』が必

要となる。2. 一方で、新規感染者数が限定的となり、対策の強度を一定程度緩められるようになった地域（以下『新規感染者数が限定的となった地域』という。）であっても、再度感染が拡大する可能性があり、長丁場に備え、感染拡大を予防する新しい生活様式に移行していく必要がある」（5月1日提言）とされ、登場してきた「感染拡大を食い止めるために徹底した『行動変容』の在り方」を示したものである。具体的には、手洗いや身体的距離確保といった基本的な感染対策の実施、「3つの密」（喚起の悪い密閉空間・多数が集まる密集場所・間近で会話や発声をする密接場面）を徹底的に避けること、「人との接触を8割減らす10のポイント」<sup>19)</sup>等が挙げられている。

今回、見守り活動をはじめ、町内会や老人クラブの行事、地域のサロン活動等が新型コロナウイルス感染拡大に伴って延期や休止の措置を余儀なくされ、人々はさまざまなつながりから遮断された生活が続いている。そのような中、社会福祉法人全国社会福祉協議会やNPO法人全国コミュニティライフサポートセンターでは呼びかけを行い、新型コロナウイルス感染拡大予防に配慮した実践団体の事例を紹介するサイトを更新している（新型コロナウイルス下での“つながり”をあきらめない地域福祉・ボランティア活動交流サイト「未来の豊かなつながりアクション」、「つながりを切らない」情報ネットワーク）。また、同じく社会福祉法人全国社会福祉協議会では「新型コロナウイルス感染拡大防止に配慮した地域住民等による福祉活動・ボランティア活動の進め方」（2020年7月22日）という活動の再開・実施における留意事項をまとめている。

## (2) With コロナと地域見守り活動

これらから新しい生活様式の下での見守り活動の方法を挙げてみると、感染対策を講じた対面型（訪問等）と非接触型（外部からの確認あるいはインターフォン対応や電話等）のハイブリッド型がこれからのスタンダードとなる。また、顔を合わせるできない精神的な距離を少しでも縮めようとする取り組みとしては、手書きの手紙を書いたり、広報・情報紙を作成して配布・郵送したり、手作り弁当を配達する等各地で工夫がなされている。

北海道の社会福祉法人苫小牧市社会福祉協議会では、2020年4月、町内会や民生委員から訪問活動による見守りができず、地域の人々が心配という声が上がリ、老人クラブと町内会を対象にアンケートを実施した（回収率老人クラブ75%、町内会66.3%）。その結果、多くの団体で見守り活動ができていないことがわかったが、55町内会のうち7町内会が、45老人クラブのうち5老人クラブ

が非接触型の見守りを行っていたという。そこで、もともと非対面型の見守りを行っていた町内会の事例紹介を含め、「地域の見守り活動ホットガイドブック集」を作成し、10月に完成後、全町内会、老人クラブに1部ずつ手渡しされたという。この「地域の見守り活動ホットガイドブック集」の中では、LINEを活用した見守り、犬の散歩の途中に気になる家の前を通る等の事例が紹介されている。

## (3) 包括的支援体制構築と地域見守り活動の課題

地域における課題の発見機能が期待される見守りは、現在、小地域福祉活動をはじめとして、介護予防や認知症予防、生活支援体制整備事業等の「地域づくり」から展開しているものが多い。新たな活動をおこすというより、既存の活動を現在のコロナ禍における見守り方として推奨される「非対面・非接触型」「そっと見守る見守り」に転換して行うことで、見守りが包括的支援体制構築の入口となりうること、また、地域のあらゆる人が自然とさりげなく「見守り合う」存在となっていることを認識していくものになるだろう。

**付記** 本稿は、「8050世帯の見守りネットワーク構築の課題—旧産炭地の事例調査から—」というテーマのもと実施している「2020年度吉田・飯塚・長瀬基金調査研究事業」（社会福祉法人北海道社会福祉協議会）の成果の一部である。また、本調査研究の一環で本論で紹介している社会福祉法人苫小牧市社会福祉協議会が作成した「地域の見守り活動ホットガイドブック集」に関して、同地域福祉課職員の皆さまにはお忙しいところ、zoomでの聞き取り調査にご協力いただいたことにこの場を借りてお礼を申し上げます。

## 注

- 1) 「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）（厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部：2017年2月7日）より。
- 2) 地域共生社会と地域包括ケアシステムの関係については、『「地域共生社会」とは、今後、日本社会全体で実現していこうとする社会全体のイメージやビジョンを示すものであり、高齢者分野を出発点として改善を重ねてきた『地域包括ケアシステム』は『地域共生社会』を実現するための『システム』『仕組み』であるとまとめられる。高齢者ケアの分野で培ってきた地域包括ケアシステムの考え方や実践は、他分野との協働にも活用できる汎用性の高いもの」（地域包括ケア研究会2017：6）と整理されている。
- 3) 社会福祉法第4条第1項は、「地域住民、社会福祉を

- 目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者（以下「地域住民等」という。）は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が確保されるように、地域福祉の推進に努めなければならない。」と改正された。
- 4) さらに2021年の法改正では、第1項として「地域福祉の推進は、地域住民が相互に人格と個性を尊重し合いながら、参加し、共生する地域共生社会の実現を目指して行わなければならない。」とする「重層的支援体制の整備」に向け地域共生社会の実現を目指す地域福祉推進理念規定が創設される。
  - 5) 「2020年版高齢社会白書」(内閣府)によると、2018年の高齢夫婦のみ世帯は804万世帯、単身高齢世帯は683万世帯となっている。
  - 6) 「日本の世帯数の将来推計(全国推計)(2018年推計)」(国立社会保障・人口問題研究所)によると、2020年以降、単身高齢世帯は世帯数および割合が高まり、高齢夫婦のみ世帯より増加するとされている。
  - 7) 「日本の世帯数の将来推計(全国推計)(2018年推計)」(国立社会保障・人口問題研究所)によると、5歳階級別の世帯類型を見ると、15～19歳の単身世帯が最も多く(97.5%)、それ以降の年代ではその割合は減少している(最も少ないのは55～59歳で26.2%であるが、60代以降また増加している)(2020年)。しかしながら、2025年以降、世帯数そのものは少なくなるにもかかわらず、その割合に大きな変化は見られないことから、単身期の長期化が進むことが示唆される。
  - 8) 「2016年度全国ひとり親世帯等調査」(厚生労働省)によると、2016年のひとり親家庭数は141万9,000世帯(母子世帯数123万2,000世帯、父子世帯数は18万7,000世帯)となっている。
  - 9) 「就業構造基本調査」(総務省)より。
  - 10) 「育児と介護のダブルケアの実態に関する調査」(内閣府男女共同参画局:2016年4月)より。
  - 11) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング(2019)「2018年度子ども・子育て支援推進調査研究事業 ヤングケアラーの実態に関する調査研究報告書」によると、自治体の要保護児童対策地域協議会において2017年度に登録されているケースのうち、ヤングケアラーに該当する要保護児童のケースが1件以上ある自治体数は256自治体・合計回答件数は1,282件であった。
  - 12) 2018年度福祉行政報告例の概況結果(厚生労働省)より。
  - 13) 低所得世帯、障害者世帯、高齢者世帯等世帯単位に、それぞれの世帯の状況と必要に合わせた資金、たとえば、就職に必要な知識・技術等の習得や高校、大学等への就学、介護サービスを受けるための費用等の貸付けを行う(社会福祉法人全国社会福祉協議会ホームページより)。
  - 14) 2018年度福祉行政報告例の概況結果(厚生労働省)より。
  - 15) 「2014年度老人クラブ実態調査報告書(概要版)」(公益財団法人全国老人クラブ連合会:2015年3月)より。
  - 16) [http://www.yamato-hd.co.jp/csr/highlights/2016\\_highlights02.html](http://www.yamato-hd.co.jp/csr/highlights/2016_highlights02.html) (2020.12.10)
  - 17) <https://www.post.japanpost.jp/life/mimamori/> (2020.12.10)
  - 18) <https://www.sapporo.coop/corporate/content/?id=63> (2020.12.10)
  - 19) 「人との接触を8割減らす10のポイント」は、「①ビデオ通話でオンライン、②スーパーは1人または少人数ですいている時間に、③ジョギングは少人数で、公園はすいた時間、場所を選ぶ、④待てる買い物は通販で、⑤飲み会はオンラインで、⑥診療は遠隔診療(定期受診は間隔を調整)、⑦筋トレやヨガは自宅で動画を活用、⑧飲食は持ち帰り、宅配も、⑨仕事は在宅勤務(通勤は医療・インフラ・物流など社会機能維持のために)、⑩会話はマスクをつけて」とされている(新型コロナウイルス感染症について(厚生労働省)より)。

#### 引用文献

- 地域包括ケア研究会(2017)『地域包括ケア研究会報告書—2040年に向けた挑戦—』三菱UFJリサーチ&コンサルティング。
- 堀尾栄(2010)「高齢者の孤立化予防に向けた取り組み～安心住空間支援システムに関する調査研究からみえてきたこと」『月刊福祉』93(9), 30-33, 全国社会福祉協議会。
- 鏑木奈津子(2020)『詳説 生活困窮者自立支援制度と地域共生—政策から読み解く支援論』中央法規。
- 鏡論(2016)「介護保険これからの10年でできること(第10回)介護保険と地域の見守り～介護保険を超えた地域福祉への対応～」『月刊介護保険』(239), 46-19, 法研。
- 柿木志津江(2017)「第9章障害者の孤立—障害当事者の孤立と社会的自立支援—」牧田満知子・立花直樹編著『現場から福祉の問題を考える ソーシャル・キャ

ピタルを活かした社会的孤立への支援—ソーシャルワーク実践を通して—』ミネルヴァ書房。  
国立社会保障・人口問題研究所 (2018) 「日本の世帯数の将来推計 (全国推計) (2018年推計)」  
公益財団法人全国老人クラブ連合会 (2015) 『2014年度老人クラブ実態調査報告書 (概要版)』  
厚生労働省 新型コロナウイルス感染症について  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000164708\\_00001.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000164708_00001.html) (2020.12.10)  
厚生労働省 (2017) 「2016年度全国ひとり親世帯等調査結果報告」  
厚生労働省 (2020) 「2018年度福祉行政報告例の概況結果」  
三菱UFJリサーチ&コンサルティング (2019) 『2018年度子ども・子育て支援推進調査研究事業 ヤングケアラーの実態に関する調査研究報告書』  
室田信一 (2020a) 「地域づくりのいろは第1回」『NORMA』(336), 10-11, 社会福祉法人全国社会福祉協議会。  
室田信一 (2020b) 「地域づくりのいろは第2回 孤立を見逃さない, 見守り活動の取り組み」『NORMA』(337), 6-7, 社会福祉法人全国社会福祉協議会。  
内閣府 (2020) 『2020年版高齢社会白書』  
内閣府男女共同参画局 (2016) 「育児と介護のダブルケアの実態に関する調査」  
日本郵便ホームページ <https://www.post.japanpost.jp/life/mimamori/> (2020.12.10)  
荻田藍子 (2015) 『『単身化』『社会的孤立』時代における見守りと地域ケアシステムの推進方策』『地域福祉研究』(43), 19-29, 日本生命済生会。  
小口将典 (2017) 「第11章セルフネグレクトによる孤立—ごみ屋敷問題における援助『拒否』への対応と取り組みから」牧田満知子・立花直樹編著『現場から福祉の問題を考える ソーシャルチャピタルを活かした社会的孤立への支援—ソーシャルワーク実践を通して—』ミネルヴァ書房。  
佐甲学 (2018) 「第2章市区町村社会福祉協議会の事業第2節住民参加による地域福祉活動と地域づくりの推進」和田敏明編著『改訂概説社会福祉協議会』社会福祉法人全国社会福祉協議会。

佐藤美知子 (2011) 「地域における住民の見守り活動」『ゆたかなくらし』(350), 168-171, 本の泉社。  
生活協同組合コープさっぽろホームページ  
<https://www.sapporo.coop/corporate/content/?id=63> (2020.12.10)  
社会福祉法人苫小牧市社会福祉協議会 (2020) 「地域の見守り活動ホットガイドブック集」  
社会福祉法人札幌市社会福祉協議会 (2015) 『みんなで支え合おう! 「見守りのすすめ 声かけ・訪問編」』  
社会福祉法人全国社会福祉協議会 生活福祉資金  
<https://www.shakyo.or.jp/guide/shikin/seikatsu/index.html> (2020.12.10)  
社会福祉法人全国社会福祉協議会・地域福祉委員会・全国ボランティア・市民活動振興センター『社会福祉協議会活動実態調査等報告書』  
社会福祉法人全国社会福祉協議会 (2015) 『シリーズ 住民主体の生活支援サービスマニュアル 第2巻 身近な地域での見守り支援活動』  
総務省 就業構造基本調査結果  
杉田健治 (2020) 「生活福祉資金制度における支援の現状と課題」『月刊福祉』103(10), 24-28, 社会福祉法人全国社会福祉協議会。  
立花直樹 (2017) 「第8章介護者の孤立—家族介護者の孤立を防ぐ地域コミュニティ支援—」牧田満知子・立花直樹編著『現場から福祉の問題を考える ソーシャル・キャピタルを活かした社会的孤立への支援—ソーシャルワーク実践を通して—』ミネルヴァ書房。  
高橋良太 (2015) 「第4章市区町村社会福祉協議会の事業第2節小地域福祉活動とネットワーク活動の推進」和田敏明・渋谷篤男編『概説社会福祉協議会』社会福祉法人全国社会福祉協議会。  
玉置隼人 (2020) 「生活困窮者自立支援制度と地域共生社会の実現に向けた包括的な支援体制の構築」『国際文化研修』28(1), 18-22, 全国市町村国際文化研修所。  
ヤマト運輸ホームページ  
<http://www.yamato-hd.co.jp/csr/highlights/2016/highlights02.html> (2020.12.10)

**To view of With COVID-19  
for the Mutual Monitoring Activities in the Community**  
— For New Normal

HATAKEYAMA Akiko      OOSHIMA Yasuo

**Abstract**

By forthcoming enforcement of Social Welfare Act revision of 2021, local municipalities will be required comprehensive support system for the household with complex problems such as long-term care, hikikomori and poverty so on. Under nowadays national policy shifting principle that local social problems should be come to grips with local governments in itself, finding needs functions is earnestly expected through watching one another in the communities.

In this paper we try to clear tasks of total and comprehensive support system under New Normal preventing local people from sufferings by COVID-19 reconstructing Monitoring Activities in the Community through looking preceding reports and activities.

