

高齢者見守り活動におけるコーディネータの必要性とその役割

- 横浜市港北区を事例として -

The Necessity of Coordinator in Neighborhood Elderly Monitoring and Its Role

: A Case Study on Kohoku, Yokohama

いとう あやか むらい ゆういち
伊藤 綾香, 村井 祐一

<要旨>

近年、一人暮らしの高齢者世帯が増加し、特に高度経済成長期に建設されたマンションや大規模団地などではその傾向が顕著である。核家族化の進行など家族的構造の変化に加え、価値観の多様化やセーフティネットとして機能する社会的枠組みの脆弱化、地域コミュニティの希薄化といったさまざまな要因から、高齢者の孤立に伴う生活課題は深刻になり、孤独死・孤立死などの増加が全国的にも大きな課題となっている。高齢者の孤立を防止するためには、地域住民同士のつながりを充実させ、日常生活における支えあい活動につなげていく必要があるが、中でも生活の異変に早期に気づき、時として命を守る仕組みとなる地域見守り活動は、安心・安全な在宅生活を継続させ、地域づくりを推進する基盤となっている。本稿ではまず高齢者が陥りやすい「孤立」、それが結果的に最悪の形で表出する「孤独死」、それを未然に防ぐセーフティネットとしての地域住民同士との「共生」の関係性を探る。そして、横浜市港北区の事例観察とキーマンへのインタビューを通し、住民によって主体的かつ継続的に見守り活動が行われている地域では、地域住民同士、行政、民生委員や社会福祉協議会の職員といった専門職を含むさまざまなアクターを有機的につなぐ「コーディネータ」とも呼べる人材が重要な役割を果たしていることを明らかにする。

<キーワード>

高齢者, 見守り活動, 孤立, コーディネータ, 共生社会

I. 問題と目的

1. 背景

現在、日本の少子高齢化は世界でも例を見ないスピードで進んでおり、2030年には日本人の3人に1人が65歳以上の高齢者になると見込まれている¹⁾。近年では人々の生活の場が施設から地域へと変わってきた中で、誰とも関係を作れず社会から孤立する人が増えている。高齢者や障がいのある人を介護する世帯が家族ごと「孤立死」するケースも出ており、孤立は一人暮らしに限った問題ではなくなっている。

かつては「向こう三軒両隣」といった言葉に見られるように、ご近所との深いつながりがある中で人付き合いが行われていたが、都市部においては開発が進んだことで地縁が薄い地域が増え、地方では過疎化および高齢化が進んだ²⁾。それに伴い地域のつながりや家族関係が希薄化し、地域の支えあい機能は低下しつつある。このような中で、行政の取り組みだけでなく、地域住民同士がさりげなく気づかいあい、困ったときに遠慮なく助けを頼めるような地域社会づくりが求められている。そのような地域をつくるためには、日頃から顔の見える関係づくりを行い、気心知れた地域の仲間と主体的に見守りあう共生意識を持つことが重要となる。

2. 地域で広がる高齢者見守り活動

厚生労働省は『我が事・丸ごと』地域共生社会実現本部」を置き、「地域共生社会」実現に向けた改革工程を提示している³⁾。同工程によれば、地域共生社会とは「制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が、『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会」である。

地域共生社会の構成員たる高齢者が住み慣れた地域で安心して暮らし続けるためには、身近な地域の人々の声かけや訪問等による日常の安否確認、日々の交流等による見守り活動を通じて、問題を早急に発見して効果的な支援活動につなげることが必要である。

特に一人暮らしの高齢者は他の地域住民からの目が届きにくく、日々の生活の中で自分自身の変化に気づきにくい。このような孤立しやすい高齢者に対する支援は、個人レベルの具体的な活動にまで浸透しているとは言いがたい一方で、地域で様々な取り組みが行われてきているのも事実である。例えば民生委員の定期訪問による異変の早期発見、老人クラブの友愛訪問による定期的な安否確認、自治会の互助活動（ふれあいサロンや会食会、健康づくり体操活動など）、地域包括支援センターや地方自治体による見守り支援事業、警察による巡回などが代表的なものとして挙げられる。また、これらの問題に最も身近な地域住民が積極的に活動に参加することで、きめ細かな見守りを実現することができる。

Ⅱ. 高齢者の孤立と「共生」の作法

1. 共生の枠組みから逸脱する「孤立」

「孤立」とは、そもそもどのような状態のことだろうか。社会的に孤立している高齢者は、（いわば無人島にいるように）物理的にも距離的にも他者と隔離されて生きているわけではない。大勢がともに暮らす災害後の仮設住宅や団地での孤独死を例にとってみても、実際には隣近所に暮らしている人がいるにも関わらず彼らとつながりを持っていない、すなわち精神的に隔絶している状態、それが社会的な「孤立」である。笠井らは共生の作法について「会話」「熟議」「越境」の三点を挙げて論じている⁴⁾。会話は「会話を続けること」、熟議は「討議・闘技を続けること」、越境は「理解しようとし続けること」であるが、孤立している高齢者がどのような状態に置かれているかを考えると、継続性を共通点とする三つの共生作法から大きく逸脱した「孤立」状態であることが浮かびあがる。

2. 三つの共生作法

(1) 会話

ある場所に社会的に孤立している高齢者がいるとして、彼らが「全く他の人と会っていない」訳ではないであろう（もしそうである場合は、残念ながら彼らはそもそも「他の人にその存在を認知されていない」状態であり、孤独死に向けて突き進んでいると考えられる）。例えばゴミ出しをする時に近所の人と会ったり、日常の買い物でスーパーやコンビニに行くことがあれば必ず店員とは顔を合わせているはずだ。しかしそこでのコミュニケーションが「会話」たりえるにはある程度の意味を持つ内容が必要であり、いわゆる言葉のキャッチボールと言われるような気持ちのこもったやり取りが求められる。そのような心の交流ができる相手がいない高齢者はすなわち「会話」という共生の作法の枠組みから抜け落ちてしまっており、その状態から自らの意思でその枠組みに再び入り込む（「会話」ができる相手を自分で探す）ことは彼らにとって非常に難しい。

(2) 熟議

フィシキン (Fishkin, J.S., 2009) は、「熟議」が普通の「会話」と比べて、情報、実質的バランス、多様性、誠実性、考慮の平等という五つの項目全てにおいて高いレベルで実現されると論じている⁵⁾。佐藤は「ボランティアあるいはNPOセクターが公的および私的セクターとの間に緊張と共生の関係をつくり、相互作用関係を維持していくとき、この三つのセクター間の関係はシナジー効果を発揮して、コミュニティ・セクターの人々の生活を豊かにし、社会システムの変革へと繋がっていく」とした⁶⁾が、これも熟議の一つの形態であると考えられるだ

ろう。しかし、そもそも他者との「会話」が成立しづらい社会的に孤立した高齢者が、他者との「熟議」の土俵に登ることは（後述するコーディネータなど、「少しばかりのおせっかい」のマインドをもったアクターが彼らと他者との間に介在しない限り）並大抵のことではないと思われる。

(3) 越境

地域的連帯の意義を説く議論に関して、尾崎は「(連帯に)協力的でない住民は単に十分に啓蒙されていないから、すなわち善きものに気づいていないから地域的連帯にコミットしていないのではなく、あえてそれを選択していない」のだということを描いている⁷⁾。尾崎によれば、そのような人々は、一部の住民や学者が熱心にまちづくりや地域活動への参加の意義を説けば説くほど、自分はそれを選んでいないし、これからも選ばないであろうという自覚を強めていく、という皮肉な関係が成立してしまうと論じている。社会的に孤立している高齢者も地域的連帯に意義を感じているとは考えづらいため、見守り活動の課題として頻繁に議論される「支援拒否者」(本当は潜在的に支援を必要としているか、他者から見れば明らかに支援の対象になっているにも関わらず、自ら支援の手を拒否してしまう人)になりうる。そういった人たちに必要な支援を届けるためには、塩原の指摘する越境、すなわち「ある人(活動者)が自分自身のリアリティの境界線の外にある他者(社会的に孤立している高齢者)のリアリティを経験すること」⁸⁾の眼差しを持つことが活動者に期待されるが、これは必ずしも容易なことではない。

そこで、社会的に孤立している高齢者を再び「共によく生きる」共生の枠組みに引きこむ存在として、見守りコーディネータが果たす役割は一考に値する。彼らが高齢者の孤立を直接的に解決する唯一無二の存在であるかのように扱うのは早計であろうが、地域住民がコミットする見守りという文脈から考えると、地域住民が主体的に動けるように手助けをするなど、やはりコーディネータとなる人材は高齢者と公的・私的セクターとの「媒介者」として機能しており、その存在は非常に重要である。

Ⅲ. 見守りコーディネータの存在

1. 地域見守り活動が定着している成功事例 - 横浜市港北区

地域における高齢者見守り活動が開始される背景には、孤独死や孤立死の発生がある場合が多いが⁹⁾、必ずしもそういった痛ましい事件が起こっておらずともコミュニティづくりの観点から活動が開始される事例も存在する。本章では横浜市港北区の連合町内会で行われてきた高齢者見守り・地域の支えあい活動に焦点をあて、その経緯と活動の定着に寄与していると思わ

れる「コーディネータ」の存在について紹介する。事例研究として、見守り・支え合い活動の参与観察、および地域のキーマンへのヒアリングを平成 31 年 3 月に実施した。

2. 倫理的配慮

本研究では、特定のフィールドに居住する地域住民を対象に参与観察やインタビューを行うが、調査において普段の活動場所や人間関係、他の地域住民との距離感などのプライバシーに関わる情報を取得するため、以下の倫理的配慮を行った。

- ・ 取得した個人情報、田園調布学園大学の定める研究倫理規程に基づき適切に管理する（同意撤回書を含む研究倫理審査申請書の提出、パスワードをかけたハードディスクでの保存）。
- ・ データの破棄について、調査対象者より要望があるか、筆者を含むプロジェクトメンバーが必要と判断した場合は、責任を持って復元不可能な形で破棄する。
- ・ 本調査は、田園調布学園大学研究倫理委員会の承認を得た（承認番号 18-006）。

3. コーディネータが生まれた背景

(1) 地域の概況

横浜市港北区の城郷小机連合町内会は 9 つの自治会・町内会で構成されている。地区内に新横浜、小机と 2 つの駅を有しており、地区の北側は川に接する平地で大きな公園や大規模なスポーツ施設などがありつつ農地も残っている。一方、地区の南側は起伏のある丘で、樹林地が残る住宅市街地となっている。農家や古くから住み続けている人がいる一方で子育て世代の新住民の転入も増えており、中でも 25～45 歳が最も多い年齢構成となっている。高齢化率は 15% 程度と全国平均 26.7%（平成 28 年度）を大きく下回っているが、今後は全国的な傾向から少し遅れて高齢化の波がやってくると見込まれている。また、新旧の住民同士の交流は少なく、世代を超えたつながりも希薄となっている。若い世代が多い地域ではあるが、古いアパートもあり、そこには一人暮らし高齢者や高齢者のみ世帯が多く住んでいて、福祉情報が届きにくいなどの課題があるとされている。

(2) 地域支えあい連絡会の発足

平成 17 年に、地区内で挨拶が行われなくなっていることや、ひたくりの横行が課題となり、防犯活動としての挨拶運動の活性化が必要となった。これらの課題解決のために地区内に「城郷小机地区地域支えあい連絡会（以下、連絡会）」が立ち上がった。連絡会のメンバーは各町内会・自治会の役員や民生委員、行政の福祉保健センターや社会福祉協議会、地域包括支援センター職員（横浜市に限っては、「地域ケアプラザ」が同じ役割を担っている）などで、地域

の福祉活動において重要な役割を持つ人たちで構成される。

この連絡会では平成 18 年に家庭用緊急カードの作成を行って全戸配布したり、翌年には家事支援のボランティアグループなども立ち上げている（家事支援グループは 2 年後の平成 20 年に連絡会からボランティア団体として自立した）。その他にも連絡会での話し合いから高齢者サロンが立ち上がり、同じくこの活動がボランティア団体となったことで、連絡会が区内の自立した支えあい活動を生み出す基盤となった。

(3) 市による「地域見守りネットワーク構築支援事業」への参画

平成 23 年に城郷小机地区の活動が横浜市に認められ、市が行っている「見守りネットワーク構築支援事業」を活用して孤独死問題に取り組んではどうかと行政側から助言があった。また同時期に区内で孤独死が発生したとの連絡を受けた支えあい連絡会は、改めて地域で発生する問題や地域の高齢化は自らの課題であると主体的に捉え、支えあい連絡会を核とした見守りネットワークづくりに取り組むことで合意し、正式に市の支援事業に応募した。なお、同支援事業は 3 年間の助成期間に毎年 180 万円の助成金が支給される。ここで行政の支援事業について連絡会に情報を共有したのが、当時城郷小机地区の地域ケアプラザの主任ケアマネージャー（以下ケアマネ）だった A さんであった。A さんは、平成 23 年当時のことをこう振り返る。

- ・私は包括の主任ケアマネだったので、市の見守りネットワーク構築支援事業については知っていた。だが地域の方で受け皿というか、窓口を用意する必要があった。そこですでに地域支えあい連絡会ができていたので、そこにつなごうと思った。連絡会は平成 16 年か 17 年に立ち上がったと記憶しているが、ボランティアグループもなく、地域住民に聞いてみても『特に困りごとはない』という意識が強かった。
- ・地域の中で問題を見える化しなければいけない。連絡会でも『この地域では何をすべきか』という課題を抽出する必要があった。そこで出てきた課題が例えば、家庭用緊急カードの作成につながったりした。連絡会で以前住民アンケートを行ったが、その集計の中で、ボランティアグループも立ち上げる必要が議論として出てきた。
- ・連絡会は元々行政から『こういうことをやってください』と押し付けられたようなもので、民生委員が下請けになって活動している実態があった。だが、これを地域主体の活動にできると考えた。包括支援センターの主任ケアマネとして地域住民からの相談に乗る中で、孤独死への不安などの問題がちらほら出てきていた。スナックの常連さんが来なくなったという話がママから上がってきたり。今までそんなに困ってはいないという地域の声だったが、この地域でもこのような問題があるのだと共有しないといけないと思った。とはいえ、具体的な事例をいくつか出さないと地域の方は耳を傾けない。平成 23 年 4 月にネットワーク構築支援事業に申し込もう

としたら、『お金をもらえる代わりに何か面倒なことをやらされるのでは』という地域の懸念もあった。

(4) 地域見守り活動の立ち上げに向けた取り組み – 全戸アンケート調査

Aさんが振り返るとおり、当時の連絡会は具体的な見守りネットワーク構築活動を行うにあたり、この地域に住んでいる住民の生活実態や困りごと、求めている支援を確実に把握できているとは言えない状況にあった。地区内の課題が把握できていなければ適切な活動やネットワークづくりを行うことが難しいと考えたAさんは、平成23年8月に城郷小机地区の全戸を対象（約8000部）とした「地域見守りネットワーク構築事業アンケート調査」を連絡会と城郷小机地区連合町内会（中学校圏域レベルの町内会の連合体）の共催で実施した。

アンケートは支えあい連絡会のメンバーが1部ずつ封筒に詰め、地区内の町内会の協力を得て全戸配布し、回収は地区内の郵便局、地区内の会館、商店街などに回収箱を設置して行った。設問は「性別」、「年齢」、「職業」、「家族構成」、「在住地区」、「在住期間」、「携帯電話の利用状況」、「暮らしの不安」、「医療・福祉についての困りごと」、「教育・趣味での困りごと」、「地区の活動における困りごと」、「近所との付き合い状況」、「困ったときの相談相手」、「今後の暮らしに向けた不安」、「城郷小机地区の活動に求める取り組み」、「地域活動への参加意欲」、「平成18年に作成した緊急連絡カードの周知状況」、「災害時や日頃の見守り希望の意思確認」、「今後の城郷小机地区に何が必要か（自由記述）」の全19問であった。

アンケート内で具体的に見守り支援を求めた方々は150名弱であり、それぞれの自治会・町内会に対象者の情報を伝え、見守り依頼を行った。また、最後の設問である「今後の城郷小机地区に何が必要か（自由記述）」の内容を詳細に分析した結果、「災害時への対応充実」「助け合い・声かけの課題と充実」「見守り・防犯体制の充実」「交流の場づくり」「生活環境・サービスの在り方」「自治会・町内会の在り方」「その他」と7つの主要要素が抽出された。

また、アンケートの回答内容から具体的な支援体制が組まれたケースが存在する。自由記述欄に、「私は化学物質アレルギーを持っており、建築中の建物や工事中の道路などが近くにあると息苦しくなったり、気を失ってしまう発作を起こすことがある。万が一の場合はそこから50m程度移動させてもらえるだけで回復するので、どうか助けてほしい」など具体的な内容が書かれているものがあった。まだ具体的な見守り活動が立ち上がる前だったため、平成19年に立ち上がった家事支援ボランティアグループにAさんが相談したところ、約10名の支援者が現れた。本人から詳しい説明を受けながら打ち合わせを行い、支援者全員の携帯電話番号を本人に伝えて緊急連絡先に登録してもらうことで、万が一発作が起きそうになったり、実際に発作が起きた際にはグループ内の支援者に連絡を入れれば、必ず誰かが支援に向かう体制づくりを行った。その後は、本人自身から「地域にこれだけ多くの温かい方々がいて、いざとなったら助けてもらえることに心から安心したため、発作が起こらなくなった」というフィードバック

クを得ている。

4. さまざまなアクターを有機的につなぐ「コーディネート」スキル

アンケートの集計結果から、日常的な取り組みこそ重要ととらえ、異変や発見の遅れにつながらない仕組みづくりが検討された結果、さまざまな関係機関と連携した見守りネットワークを構築する必要性が見えてきたと A さんは言う。また、城郷小机地区の地域住民で、アンケート実施などにおいて中心的な役割を果たした地域のキーマンである B さんの発言も注目に値する。

B: 地域のために良いことをやっている意識があったので、見守り構築支援事業にも応募できた。市の地域支援課の職員さんや、社協（社会福祉協議会）の方も、配属された人がどんどん巻き込まれていくのでやりがいが出てきた。A さんの後押しによって地域も行政も積極的に動いてくれた。

包括支援センターには毎日通っていたので、もはや私も職員のような感覚だった。そこで出てきた結果をみんなが素晴らしいと言ってきて、職員さんがもっと前に押し出してくれた。職員さんは報告会にもちゃんと来てくれた。支えあい連絡会には 17 年 3 月に呼ばれて、4 月から会長になったのでその時から顔を出すようになった。

A: 私たちが B さんを支えますという気持ちだった。地域の活動をまとめた地区マップを作りながら、生活で何が困難かをふまえて、地域課題の調査をする。地域全体で取り組むことで自分ごととして感じられるようになったと思う。

B: 連絡会は町会から人員が出されているので出席率も良い。町会長や、一生懸命だった人の思いを地域に伝えれば地域はちゃんと動いてくれる。最初は文句も出た。また何をやらされるのか、区役所の人数が足りないから地域がやらされると。「職員は残業代が出るけど私たちは無給でやらないといけない」という不満も聞いた。でも、そういう文句を言っていた人も信頼関係ができたなら一転、「見守りの移動が大変でしょう」と自転車を寄付してくれたりした。

A: 1 年間かけて作ったボランティアグループを皆で支えようという気持ち、やはり無駄ではなかったという気持ちになった。「城郷小机地区は地域だけでまとまっていて、支援がなくても何とかかなってしまう」という第一印象を変えてくれたのが大きいと思う。

城郷小机地区は東西に細長い地域に複数の町内会が並んでおり、町内会ごとに抽出された課題をまとめ、共有する必要性があった。A さんは共有を効率的に進めるため、あらかじめ A さんによって記入例の書かれた固定の課題報告フォーマットを作成し、各町会に配布して地域の

課題を書いてもらった。また、近隣の大学教員など地域福祉の専門家から「活動するにあたって、定期的に経過報告会を行った方が良い」というアドバイスを受け、毎年ワークショップや報告会を開催した。その結果、翌年からは目に見えて各町内会の動きに変化が見えたという。互いに良い意味での競争心が芽生え、他の町内会の取り組みで取り入れることができそうな活動に着手する町内会も現れた。Aさんによれば、平成25年に開始され、最初は空欄の多かった課題報告フォーマットが平成27年くらいにはほぼ埋まるようになってきたという。定期的な経過報告会で抽出された個々の困りごとにはAさんが相談に乗るか、必要であれば行政や地域包括支援センターなどの専門職につなぐことを心がけた。「支援者側が相談を受けた際にそのままにせず、根気よく地域住民と関わる」「担当する職員が代わっても、きちんと相談内容や対応方法などのノウハウを引き継ぐ」といったAさんの行動指針や、積極的に専門職と関わりを持ち、地域住民同士のスムーズなやり取りを可能にしたBさんの活動姿勢などは、様々なアクターを有機的につなぐ「コーディネートスキル」であると考えられるだろう。

IV. おわりに

地域見守り活動が有効に機能するためには、十分な人間関係やコミュニティ活動がまず基盤として必要であることを、横浜市港北区の城郷小机地区の事例を通して見てきた。特に高齢者見守りにおいては、従来のコミュニティの「回復」のみならず、ハイリスク層を積極的に包摂するコミュニティの「継続的な構築」につながる活動が一層期待される。そしてそのコミュニティ構築において重要な役割を果たしていたのが、城郷小机地区においてはAさんやBさんなど優れたコーディネートスキルを持つ地域のキーマンであった。彼らがコーディネータたる所以は、見守り支援を拒否する高齢者に対してはとにかく会話ができるように根気よくアプローチを続ける「少しばかりのおせっかい」であり、それぞれ個別の生活課題を抱えている見守り対象者に対しては彼らの気持ちに真摯に寄り添う「理解者・伴走者としての姿勢」である。それは「他者どうしの差異をなくそうとするのではなく、他者どうしの差異や共約不可能性を前提とし、その関係性を持続させること」のたゆまぬ実践であるともいえよう。コーディネータとして彼らは見守り対象者と（笠井らの言葉を借りれば、状況あるいは前提として）共に生きており、そのスキルを活かしながら「自らも含め、他者と共によりよく生きていく」姿勢から我々が学ぶところは多い。

謝辞

本研究は、2017～2019年度に科学技術振興機構（JST）社会技術研究開発センター（RISTEX）より助成を受け、「安全な暮らしを作る新しい公/私空間の構築」のプロジェクト「高齢者見守

りコーディネータ育成による地域見守り活動の有効化」の一部として実施した（グラント番号 JPMJRX17G5）。また参与観察にあたっては、当該地区の住民の皆様および川崎市麻生区役所地域みまもり支援センターに多大なご協力をいただいた。ここに深く感謝いたします。

<引用文献>

- 1) 上田智子, 上原英正, 加藤佳子 他: 孤独死（孤立死）の定義と関連する要因の検証及び思想的考究と今後の課題, 名古屋経営短期大学紀要, No.51, pp.109-131, 2010
- 2) 舛田ゆづり, 田高悦子 他: 住民組織から見た都市部の孤立死予防に向けた見守り活動におけるジレンマと方略に関する記述的研究, 日本公衆衛生雑誌, No.58(12), pp.1040-1048, 2011
- 3) 厚生労働省, 「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部, 資料
<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000171019.html>
- 4) 笠井賢紀, 工藤保則 他: 共生の思想と作法 - 共によりよく生き続けるために, 法律文化社, 2020.
- 5) Fishkin, James S: When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation, Oxford University Press, 2009. (曾根泰教監修: 人々の声が響き合うとき - 熟議空間と民主主義, 早川書房, 2011)
- 6) 佐藤慶幸, ボランティア・セクターと社会システムの変革 (佐々木毅・金泰昌編『公共哲学 7 中間集団が開く公共性』東京大学出版会, 2002)
- 7) 尾崎一郎: 生き甲斐としてのコミュニティ, 法社会学, No.55, pp56-70, 2001
- 8) 塩原良和: 越境的想像力に向けて (塩原良和・稲津秀樹: 『社会的分断を越境する - 他者と出会いなおす想像力-』青弓社, 2017)
- 9) 呉獨立: コミュニティ言説と孤独死-「常盤平団地」物語の再考察-, 社会学論集, No.30, pp103-118, 2017