

第3 調査結果

【調査の視点】

第2によると、今後一人暮らしの高齢者が増加する一方、高齢者1人を支える現役世代の数は減少しており、また、一人暮らしの高齢者は配偶者やこども等と同居している高齢者に比べ、近所付き合いが希薄化している傾向にあるため、見守り活動の重要性がより増していくと考えられる。

昨今では、感染症の感染拡大の影響により対面での見守り活動が制限される中、その方法を変更せざるを得ない状況が発生している一方で、一部の地方公共団体では、デジタルツールを活用した安否確認の実証事業を行うなど、新しい取組も散見される。

本調査では、地域の実情に応じた持続可能な見守り活動の円滑かつ効果的な実施を促進していく観点から、関係行政の改善に資する情報を提供するため、見守り活動の現場である地方公共団体における、感染症の感染拡大前からの見守り活動の状況、感染症の感染拡大の影響、それを踏まえた対応等を調査した。

【見守り活動をめぐる施策の概要】

見守り活動について、どのようなものが位置付けられるか我が国の法令において明確にしたものはないが、市区町村においては、社会福祉法（昭和26年法律第45号）第107条の規定に基づく市町村地域福祉計画、老人福祉法（昭和38年法律第133号）第20条の8の規定に基づく市町村老人福祉計画、介護保険法（平成9年法律第123号）第117条に基づく市町村介護保険事業計画、市区町村の独自の計画等において、地域の見守り活動に関わる方針やその内容・体制を定めるなどしながら、地域の実情に応じて様々な見守り活動を行っている。また、その経費については、国では、主に介護保険法に基づく地域支援事業交付金等の交付により助成しており、都道府県の中には、管内の市区町村に対し、独自に補助事業を設け、補助金を交付しているところもある。

厚生労働省においては、感染症の感染拡大の影響下においても、一人暮らしの高齢者の心身の状況や生活の実態を継続的に把握し、適切な支援につなげるため、「在宅の一人暮らし高齢者に対する見守り等の取組の実施について」（令和2年4月7日付け厚生労働省老健局介護保険計画課ほか連名事務連絡）、「新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止に配慮した介護予防・見守り等の取組の推進について（自治体等の取組事例の周知）」（令和3年1月29日付け厚生労働省老健局認知症施策・地域介護推進課、老人保健課事務連絡）を発出し、見守りの実施方法、その際の財政支援、取組事例等について、地方公共団体に周知している。

【地方公共団体における見守り活動の調査結果】

見守り活動は、地方公共団体が中心となり取組を進めているが、その重要性についてはどの地方公共団体も認識しており、「民生委員、ボランティア、民間事業者等と行政との連携によ

り、支援が必要な高齢者等の地域生活を支えるための地域づくりを進める各種施策を推進¹」しようとして工夫して取り組んでいる状況が確認できた。

また、調査対象とした全市区町村において、見守り活動に感染症の感染拡大の影響があったとしており、訪問による見守り活動を電話・はがき等による方法に切り替えるなど、感染症の感染拡大の状況を踏まえ、見守り活動の内容や方法を見直している状況がみられた。

見守り活動については、その内容が多岐にわたるため、以下の1及び2のとおり分類した上で、見守り活動を行う上で課題となっている事柄に対し、工夫して取り組んでいる事例を整理した。また、工夫している取組については、「事例集」（12ページ以降）に掲載した。

1 見守り活動の実態

(1) 訪問による見守り活動

(目的・内容)

訪問による見守り活動は、安否確認、健康状態の把握、要支援者の早期発見、介護予防、在宅での自立した生活維持等を目的としており、民生委員、社会福祉協議会、地域包括支援センター等が、対面により、生活の状況を把握する取組を行っている状況がみられた。

(課題・対応)

訪問による見守り活動については、民生委員の担い手確保に苦慮するなど、見守り活動を行う人材の確保が難しくなっている状況がみられた。

こうした課題がある中、地方公共団体においては、

- (i) 民生委員、社会福祉協議会、地域包括支援センターの役割分担・連携による見守り活動（事例1、事例2、事例3）
- (ii) 自治会等、地域住民との連携による見守り活動（事例1、事例2、事例4、事例5、事例6）
- (iii) 民間事業者等（郵便局、ガス事業者、新聞販売店、地域の商店、コンビニ事業者等）が異変に気付いた場合に連絡・通報する見守り活動（事例1、事例5、事例6）
- (iv) 配食・食材配達に併せて安否確認等を行う見守り活動（事例7、事例8）

など工夫している取組がみられた。

(2) デジタルツールの活用による見守り活動

(目的・内容)

地方公共団体においては、一人暮らしの高齢者を訪問する形態に加え、安否確認、日常生活の状況把握、健康相談等、高齢者が安心して在宅生活を続けられるようにすることを目的として、様々なデジタルツールを活用した見守り活動を行っている状況がみられた。

デジタルツールを活用した見守り活動の種類としては、

- (i) 室内に設置した温度・湿度・照度・人の動きを感知するセンサーを通して高齢者の異変を察知した際、センサー設置事業者へ連絡が入り、安否確認を行うもの（事例9、

¹ 「高齢社会対策大綱」（平成30年2月16日閣議決定）による。

事例 10)

- (ii) ロボットやタブレット端末を通じて本人の姿の確認や会話を行うことができ、安否確認のほか、日常生活の状況等が把握できるもの（事例 11）
- (iii) 利用者が電話で健康状態を発信し、見守りセンター（社会福祉協議会）がその状況を確認することで安否確認を行うもの（事例 12）
- (iv) 一人暮らしの高齢者が発作、急病、事故等の際、緊急通報装置のボタンを自ら押すだけで、緊急通報装置の貸与事業者等との通話ができるもの（事例 9、事例 13）

などがみられた。

（課題・対応）

地方公共団体からは、人による見守り活動とデジタルツールを活用した見守り活動を組み合わせることが重要との意見が多く聴かれたほか、デジタルツールを活用した見守り活動によって、「近隣住民に見られたくない」という高齢者のニーズに応えられるのではないかとの意見が聴かれ、地域の状況を踏まえつつ、デジタルツールの特性を生かした見守り活動を行っている状況がみられた。その中で、デジタルツールで異変を察知した際、誰が見守り対象者の自宅に出向いて安否確認をするかや、デジタルツールを活用した事業の利用者を増やすための周知方法について苦慮している地方公共団体がみられた。

こうした課題がある中、地方公共団体においては、

- (i) 緊急通報装置の貸与事業者やセンサー設置事業者が駆けつけるもの（事例 9、事例 10）
- (ii) 行政機関や見守り協力員（親族、近隣住民、民生委員等）が駆けつけるもの（事例 9、事例 11、事例 12、事例 13）
- (iii) 社会福祉協議会が、一人暮らしの高齢者に対する訪問や別居親族に対するパンフレットの送付によって、デジタルツールの周知を行っているもの（事例 12）
- (iv) デジタルツールを公費で利用できる試用期間を設定しているもの（事例 11）

など工夫している取組がみられた。

また、見守り協力員等が見守り対象者の自宅に出向いた際、状況を確認しやすいよう、緊急通報装置やセンサーの利用申請時に、

- (v) 見守り協力員等が高齢者の居宅内に立ち入る際、住宅等の一部に毀損が生じても修復責任を問わないことについて同意を得るもの（事例 9）
- (vi) 見守り協力員に鍵を預けるもの（事例 13）

など工夫している取組がみられた。

(3) サロンを通じた見守り活動

（目的・内容）

地方公共団体においては、一人暮らしの高齢者を訪問する形態に加え、社会福祉協議会、地域包括支援センター、自治会、ボランティア等が、高齢者が集う場所を設置し、孤立や閉じこもりの解消・防止、地域住民や児童との交流等の社会参加、介護予防や健康の維持向上、

地域におけるコミュニティの形成を目的とした取組を行っている状況がみられた。高齢者が集う場所は、通いの場やサロン（以下「サロン」という。）などと呼ばれており、公民館や集会所等において、季節行事やレクリエーション等が実施されている。

（課題・対応）

地方公共団体からは、高齢者が集うサロンについて、運営する人材の不足や、若い世代に活動や運営に参加してもらうための周知不足が課題であるとの意見が聴かれた。また、自治会や町内会との連携に苦慮している地方公共団体がみられた。

こうした課題がある中、地方公共団体においては、

- (i) サロンや、サロンを含めた地域の日常を支える取組を推進する協議体に学生が参加しているもの（事例 14）
- (ii) 地域住民で構成される団体、自治会、ボランティア等が運営主体となっているもの（事例 15）

など工夫している取組がみられた。

2 感染症の感染拡大後における取組内容の変化

(1) 訪問を控えた電話・はがき等による見守り活動の継続

（目的・内容）

感染症の感染拡大前から、安否確認、健康状態の把握、要支援者の早期発見、介護予防、在宅での自立した生活維持等を目的とし、民生委員、社会福祉協議会、地域包括支援センター等が、高齢者の実際の様子を確認しやすい訪問を中心に、高齢者の生活の状況を把握する取組を行っている状況がみられた。

（課題・対応）

感染症の感染拡大の影響により、訪問による見守り活動の多くが、中止となったり、訪問回数が減少したりする状況がみられた。また、対面による見守り活動に抵抗感を示す高齢者がいるほか、訪問によって支援が必要な高齢者の実態を把握する高齢者世帯調査（市区町村が実施）が中止となるなど、訪問による見守り活動の機会が減少している状況がみられた。

こうした状況を受けて、地方公共団体においては、

- (i) 巡回相談員（民生委員）による訪問事業を、電話による見守り活動に切り替え、見守り活動を継続して実施しているもの（事例 16）
- (ii) チラシの投かん、往復はがきでのやり取り等、非対面型による見守り活動を推進しているもの（事例 17）
- (iii) 扉に入居者自らが健在である旨を示すマグネットを貼り、マグネットを貼っていない者に対して声掛け等を行うことで、見守り活動を継続して実施しているもの（事例 18）

など工夫している取組がみられた。

(2) 民間事業者等との連携による見守り活動の継続

(目的・内容)

感染症の感染拡大前から、一人暮らしの高齢者の安否確認等を目的とし、民間事業者等（郵便局、ガス事業者、新聞販売店、地域の商店、コンビニ事業者等）が異変に気付いた場合に関係機関へ連絡・通報する見守り活動が実施されている状況がみられた。また、配食サービスに併せて行う見守り活動等、地方公共団体が民間事業者に委託して見守り活動を実施している取組や、民間事業者等と協定を締結し、日常の業務の中で気付いた異変を報告してもらう取組がみられた。

(課題・対応)

感染症の感染拡大の影響により、地域における会合や交流会の中止による地域住民相互の声掛けや見守り機会の減少、外出の自粛による介護サービスの利用控え等の状況がみられた。

こうした状況を受けて、地方公共団体においては、

- (i) 訪問による見守り活動や食事会の代替措置として、配食サービス事業を実施しているもの（事例 19）
- (ii) 配食サービス事業について、利用回数を増やすことで、自宅で過ごす高齢者のニーズに応えるとともに、安否確認の頻度を増やしているもの（事例 20）
- (iii) 見守り活動の重要性と更なる連携強化を呼び掛ける市長名の文書を、協定を締結した民間事業者に発出し、一人暮らしの高齢者の小さな異変を把握しているもの（事例 21）

など工夫している取組がみられた。

(3) デジタルツールを活用し、離れていても見守り活動ができる環境整備

(目的・内容)

感染症の感染拡大前から、一人暮らしの高齢者が感じる在宅生活の不安や見守り活動の主体に掛かる負担の軽減を目的とし、デジタルツールを活用した見守り活動やデジタルツールの開発・導入に向けた実証実験等が実施されている状況がみられた。見守り活動に活用されているデジタルツールには、温度・湿度・照度・人の動きを感知するセンサー、タブレット端末、急病等の緊急時に利用する通報機器等があり、見守り活動の主体や遠方に暮らす親族が、一人暮らしの高齢者と離れている中でも見守り活動を実施している取組がみられた。

(課題・対応)

感染症の感染拡大の影響により、地方公共団体からは、対面による見守り活動の多くが中止となったことを受けて、人と接する機会が少なくなった地域住民の中に、認知症の発症やうつ傾向のリスクが高まっている人もいるとの意見が聴かれた。また、都道府県をまたぐ移動が全国的に難しくなったことから、遠方に暮らす親族が一人暮らしの高齢者を訪問することが困難となっている状況がみられた。

こうした状況を受けて、地方公共団体においては、

- (i) 遠方に暮らす親族がいつでも見守ることができるよう、通信装置が内蔵されたデジタルツールの導入費用等を市が負担しているもの（事例 22）
- (ii) 専用のビデオ通話アプリを入れたタブレット端末を活用し、一人暮らしの高齢者との交流を実施しているもの（事例 23）

など工夫している取組がみられた。

(4) 感染症の感染拡大の影響を踏まえた補助金等による見守り活動の支援

(目的・内容)

感染症の感染拡大前から、地方公共団体は、見守り活動の充実を目的とし、見守り活動の具体的な実施方法やポイント等を解説したガイドラインの作成、事例の共有、独自の補助金の創出等により、見守り活動の主体が活動しやすい環境整備を進めている状況がみられた。見守り活動の主体においては、ガイドラインや事例を参考に見守り活動の内容を改善したり、補助金を利用することにより見守り活動の立ち上げや充実を図っている取組がみられた。

(課題・対応)

感染症の感染拡大の影響を受け、地方公共団体から、電話代や消毒液の購入経費等の民生委員の負担増加に対する支援を求める意見や、感染症の感染拡大の影響下における見守り活動の実施方法を教えてほしいとの意見が聴かれた。また、社会福祉協議会からは、感染対策のために必要な備品等の費用を事業運営費で賄う余裕がないため、ボランティア等のサロンの運営主体に金銭的負担が生じており、活用できる補助メニューがあれば教えてほしいとの意見が聴かれた。

こうした状況を受けて、地方公共団体においては、

- (i) 県が実施した調査から得られた要望を基に、民生委員の活動費として補助金を交付しているもの（事例 24）
- (ii) 社会福祉協議会が実施したアンケート結果を踏まえ、感染対策を踏まえた見守り活動の実施方法等を紹介したガイドブックの作成・配布や、公的サービスだけでは対応できないごみ出しを手伝うなどの活動を実施しているもの（事例 25）
- (iii) 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金を活用し、マスク等の衛生物品を全サロンに配布しているもの（事例 26）

など工夫している取組がみられた。

3 まとめ

1及び2の取組状況を整理すると、将来にわたり持続可能な見守り活動としていくためには、以下の視点が重要になると考えられる。

- ① 一人暮らしの高齢者が増加している一方、見守り活動を行う公的な担い手の確保に課題がみられており、これからは地域包括支援センターや民生委員等、特定の主体の見守り活

動だけではなく、地域住民や民間事業者等の多様な主体による複層的な「互助²」としての見守り活動の重要性が増していくこと。

(調査結果の概要と分析)

見守り活動は、地域包括支援センターや民生委員等、特定の主体だけではなく、地域住民や民間事業者等の多様な主体が担っている。調査した地方公共団体の中には、見守り活動の担い手不足の中、見守り活動に日々尽力している人だけでなく、地域住民や民間事業者等、より多くの人々に見守り活動の一員となってもらうことで、相互に見守り、支え合う地域づくりを推進している事例がみられた。

今後も一人暮らしの高齢者が増加し、見守り活動の担い手確保が困難な状況が続くと思われる中、多様な主体が見守り活動の一員となり、相互に見守り、支え合う互助の見守り活動を担っていくことが、今後、より一層重要となると考えられる。

- ② 見守り活動の担い手不足といった課題に対しては、デジタルツールの活用を進めることが、「公助²」、「互助」としての見守り活動の主体に掛かる負担軽減、「自助²」による見守り活動の推進につながる。

(調査結果の概要と分析)

デジタルツールを活用することで、民生委員等による安否確認のための頻繁な訪問を減らすなど見守り活動の主体に掛かる負担軽減につながっている事例がみられた。また、期間を限定して公費で実施したデジタルツールを活用した見守りサービスの利用を契機に、事業終了後も自費で利用する者が多くみられ、継続的な「自助」の取組を促すことができている事例がみられた。

見守り活動の担い手不足といった課題に対しては、「公助」、「互助」の見守り活動の主体に掛かる負担軽減、「自助」による見守り活動の推進が重要であり、デジタルツールの活用はそれらに資すると考えられる。

- ③ 地域のつながりが希薄化し、近所付き合いを通じた見守りが減少している中、サロンといった交流活動による地域住民同士の見守りの重要性が増していくこと。

(調査結果の概要と分析)

地方公共団体において、サロンといった高齢者が集う場所が開設されており、多くの人が集まってコミュニケーションを取ることで安心や生きがいが得られるとともに、地域住民同士の見守りにつながっている事例がみられた。

地域のつながりが希薄化し、近所付き合いを通じた見守りが減少している中、サロンを通じた交流活動を新たに創ることや、地域で既に形成されている集まりを掘り起こし定着させることによる、地域住民同士の見守りが、今後、より一層重要となると考えられる。

² 社会保障の役割分担に用いられる言葉として、「自助・互助・共助・公助」があり、平成20年度厚生労働省老人保健健康増進等事業「地域包括ケア研究会報告書～今後の検討のための論点整理～」(平成21年5月22日)において、以下のとおり定義されている。

自助：自ら働いて、又は自らの年金収入等により、自らの生活を支え、自らの健康は自ら維持すること

互助：インフォーマルな相互互助。例えば、近隣の助け合いやボランティア等

共助：社会保険のような制度化された相互扶助

公助：自助・互助・共助では対応できない困窮等の状況に対し、所得や生活水準・家庭状況等の受給要件を定めた上で必要な生活保障を行う社会福祉等

- ④ 対面での見守り活動は、高齢者の生活の実態把握や介護予防等の点で重要な取組であるのは引き続き変わらないが、見守り活動の主体や見守られる側の状況（健康状態や孤立の可能性等）に応じた対面と非対面（デジタルツール等の活用）の使い分けなど、ポストコロナを踏まえた見守り活動の在り方を検討する必要があること。

（調査結果の概要と分析）

地方公共団体において、感染症の感染拡大の影響により対面での見守り活動や交流が制限されたことから、はがきやデジタルツール等を活用し、民生委員や遠方に暮らす親族による見守り、オンラインでの交流等が行われている事例がみられた。また、地方公共団体からは、対面での見守り活動の重要性を認識しつつも感染症の感染拡大を機に取組が進んだ、デジタルツール等を活用した見守りについても引き続き取組を進める必要があるとの意見がみられた。

感染症の感染拡大の影響を踏まえて実施する見守り活動は、ポストコロナを踏まえ、地域における見守り活動の主体や見守られる側の状況（健康状態や孤立の可能性等）に応じ、対面と非対面を使い分けることで、地方公共団体における持続的な見守り活動に資すると考えられる。

今回の調査において、地方公共団体から、各地域で行われている見守り活動の具体の在り方・進め方の事例について情報提供されるよう要望があった。このため、厚生労働省は、地方公共団体に本調査結果を周知するなど、地域における持続的な見守り活動に資する取組を引き続き行っていただきたい。