

〈4〉宇都宮市における閉じこもり高齢者を対象とした見守り体制の展開可能性

市政研究センター 専門研究嘱託員 野原 康弘

要旨 宇都宮市における閉じこもり高齢者と閉じこもりリスクの高い高齢転居者の動向に関する分析、見守り体制の現状把握を行い、宇都宮市の課題を整理した。閉じこもり高齢者を含む実態が把握できない高齢者をいかに適切に把握し、支援につなげていく仕組みを構築できるかが課題であり、先進地事例の知見をふまえたうえで、地域における「みまもりマップ」作成の推進、また、高齢転居者の即時把握と地域連携による見守り体制の整備について政策提案を行った。

キーワード: 閉じこもり, 高齢転居者, 見守り, 地域包括支援センター, みまもりマップ

1 はじめに

(1) 研究の背景と目的

近年では、高齢者の単身世帯の増加を背景に、社会的孤立や閉じこもり¹、孤独死の問題が顕在化している。さらに、近いうちに到来すると推測されている「おひとりさま社会」²においては、家族からの支援が受けにくい高齢者が増え、より一層、社会的孤立や閉じこもりが深刻化することが懸念される。

閉じこもりは、心身の活動性や生活機能を低下させる原因であることが確認されており(河野 2010)、高齢者が住み慣れた地域で自立した生活を継続するためには、地域での見守りや安否確認等の支援が必要となる。

また一方で、住み慣れていない地域で生活する高齢者にも目を向けなければならない。閉じこもりになるリスクが高い高齢者として、高齢転居者があげられる。高齢転居者のなかには、身体機能の低下が顕在化する前に親族に呼び寄せられる「呼び

寄せ老人」が含まれる。そうした高齢転居者については、新しい環境へ適応できず、閉じこもりがちな生活から認知症や寝たきりへ移行する可能性が指摘されている(齋藤ほか 2006)。全国的なコンパクトシティの形成に向けた居住誘導施策の展開や移住・定住の流れは、そうした高齢転居者の増加を後押しする可能性があり、「おひとりさま社会」が抱える問題と並行して対策を検討していかなばならない。

現在では、高齢者を支える様々な支援サービス・活動が芽吹いているが、そうした支援サービス・活動の網にかかりづらい、孤立した高齢者や閉じこもりの高齢者への支援をいかに進めていくかが課題である。

そこで本研究では、宇都宮市(以下「本市」という)における閉じこもり高齢者の現状と見守り体制の課題を明らかにし、閉じこもり高齢者を対象とした見守り体制の展開可能性について検討する。

(2) 研究構成

本研究では、まず統計データ等を用いて閉じこもりの現状と高齢転居者の動向について把握する(第2章)。次に、ひとり暮らし高齢者訪問事業実績データより本市の見守り体制の現状を把握し、また、地域包括支援センターのヒアリング調査から現場での見守り体制の実情について把握する(第3章)。さらに、他自治体の展開する見守り活動の実態と課題、

¹ 「閉じこもり」はもともと、「閉じこもり症候群」という考えから発生してきた概念であり、「閉じこもり症候群」とは、疾患や身体障害に心理的社会的要因が加わることで高齢者の行動範囲が狭まり、心身の活動性や生活機能が著しく低下する症候群を意味する(河野 2010)。

² 生涯未婚率の上昇を背景に、将来、男性の3人に1人、女性の4人に1人が「おひとりさま」とであると予測されている。また、2040年には単身世帯が約4割に達し、とくに高齢者の単身世帯が急増することが予測されている(国立社会保障・人口問題研究所 2018)。

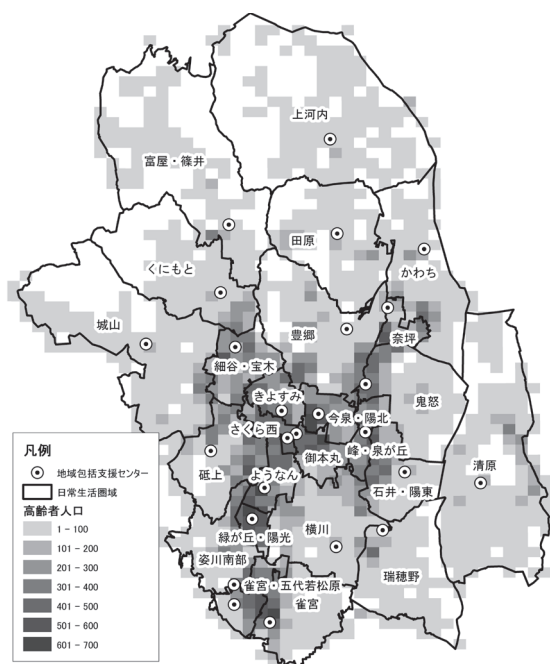


図1 日常生活圏域と高齢者人口分布

注) 500mメッシュ別高齢者人口

平成27年国勢調査から作成
また、住民主体の見守り活動の実態と課題について整理し、今後の本市における高齢者支援の在り方に関する知見を得る(第4章)。最後に、本市における閉じこもり高齢者の将来的な増加に対する施策について検討する(第5章)。

2 統計データからみる閉じこもりの地域的特徴と高齢転居者の動向

(1) 閉じこもり出現率と地域的特徴

閉じこもりについて把握するために、介護保険申請に実施される「訪問認定調査」の平成19年から平成28年までの過去10年間のデータを用いて分析を行った。極端に認知機能や身体機能の低下した高齢者を省くため、介護申請認定区分は要介護2以下の高齢者を分析対象とした。閉じこもりの判別には、訪問認定調査の外出頻度に関する調査項目を用い、外出頻度が「週1回未満」の高齢者を閉じこもりと定義し、外出頻度項目³の回答者に占める週1回未満の高齢者の割合を「閉じこもり出現率」(以下、出

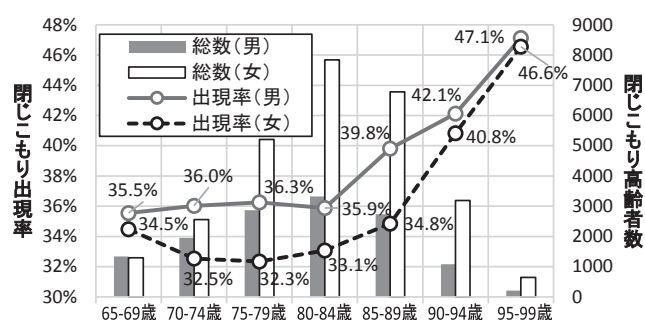


図2 男女別年齢階級別閉じこもり出現率

本市高齢福祉課訪問認定調査データから作成

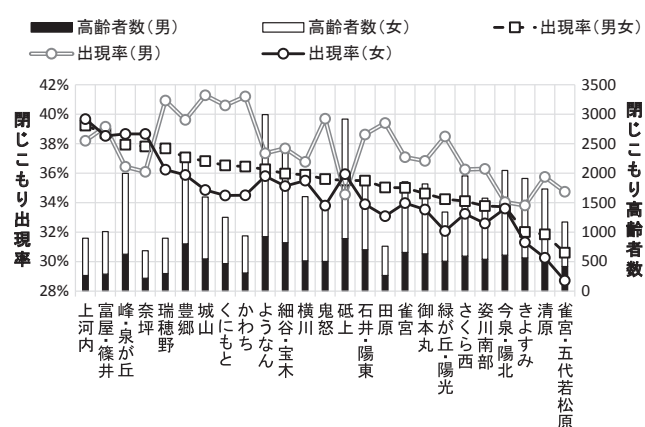


図3 日常生活圏域別閉じこもり出現率

注1) 出現率(男女)の値が高い順に表示。

本市高齢福祉課訪問認定調査データから作成

現率という)とした⁴。調査を受けた高齢者の居住地を地理情報システム⁵に取り込み、日常生活圏域(図1)ごとの出現率を算定し、地域的な傾向を把握した。

図2は、男女別年齢階級別にみた出現率を示している。左軸は出現率を示し、右軸は平成19年度から平成28年度までの閉じこもり総高齢者数を示している。男女とも80歳以上84歳未満で閉じこもり高齢者数が多く、また、出現率は加齢とともに高

³ 外出頻度に関する質問の選択肢は、外出頻度の高い順に「週1回以上」、「月1回以上」、「月1回未満」の3つである。閉じこもり出現率は、月1回以上と月1回未満の回答数の和を全回答数で割った値で算出する。

⁴ 介護保険申請時の調査であるため、分析対象高齢者は元気な高齢者に比べて認知度や身体機能の低下がみられるなど、普段の生活に何かしらの支援が必要な高齢者であることを分析の前提とする。

⁵ ESRIジャパンのArcGISを用いた。

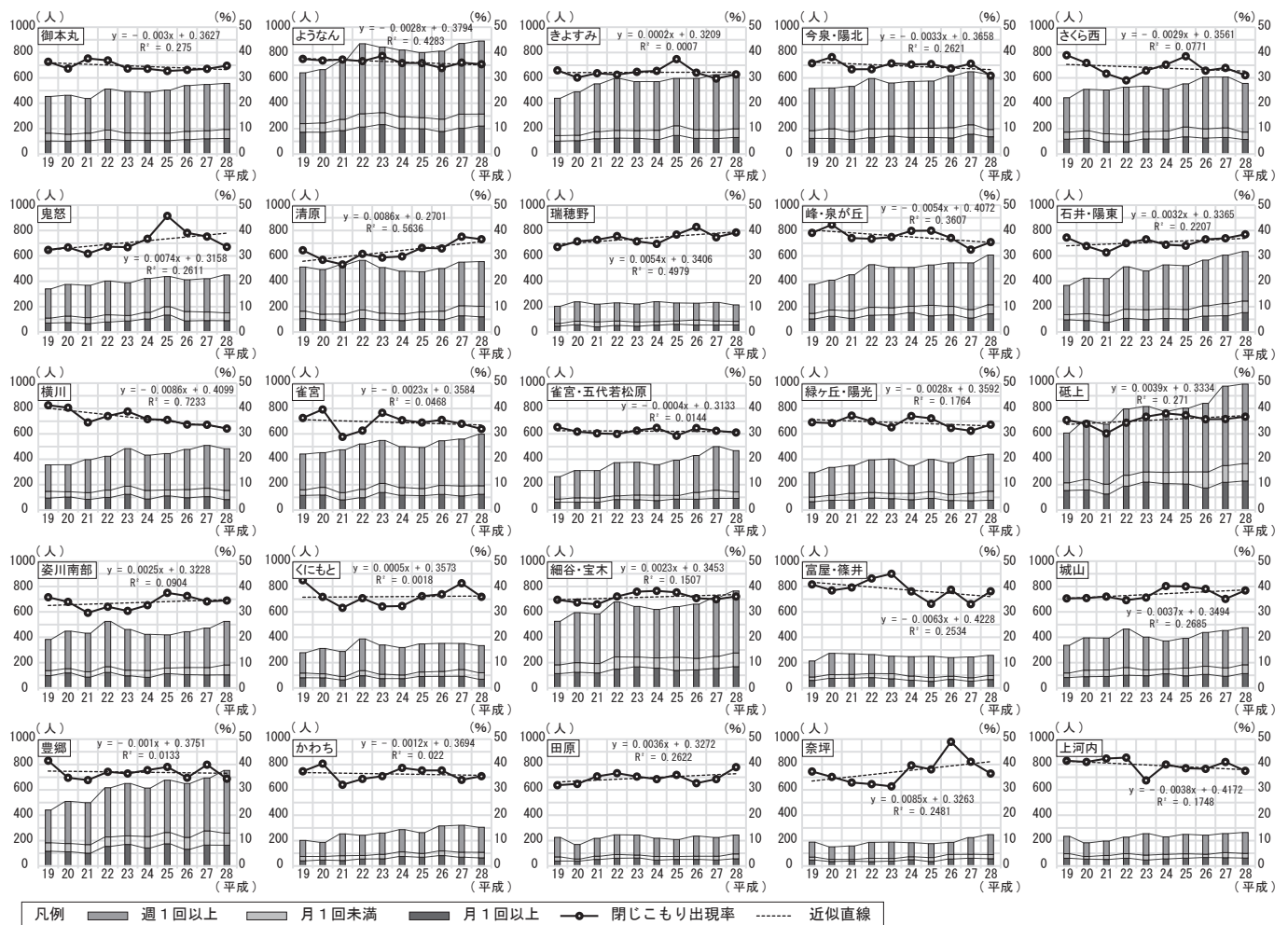


図4 閉じこもり出現率の経年変化

本市高齢福祉課訪問認定調査データから作成

くなることがわかる。さらに、出現率には性差がみられ、男性の方が出現率は高く、閉じこもりになりやすいことを示している。

図3は、日常生活圏域別にみた出現率を示している。出現率(男女)及び出現率(女)は、上河内が最も高く、男性よりも女性の出現率が高い。また、富屋・篠井、城山、くにもと、かわちでも出現率が高く、上河内を含む市北東部、北西部では閉じこもりが発生しやすい特徴があるといえる。城山、くにもと、かわちでは男女差が大きく、男性の閉じこもりが発生しやすい状況にあるといえる。市中央部では、峰・泉が丘、奈坪で出現率が高く、男性よりも女性の出現率が高いという特徴がある。

図4は、出現率の経年変化について示している。経年的にみると出現率が減少傾向にある地域が目

立ち、出現率の高い上河内や富屋・篠井も減少傾向にある。出現率が増加傾向にあるのは、瑞穂野、城山、鬼怒、石井・陽東、田原、清原であり⁶、今後注意が必要な地域であると言える。

以上、訪問認定調査対象高齢者という前提条件のもと、閉じこもりの性差や地域差の存在が確認できた。閉じこもりの実態を客観的に把握することは困難であるが、閉じこもりに関する調査とデータ蓄積を行い、地域ごとの適切な支援に結び付けていく基礎的な資料として活用することが重要である。

(2) 高齢転居者の動向

つぎに、閉じこもりになるリスクが高い高齢転居

⁶ 近似直線の係数がプラスかつ R^2 値が0.2以上を基準とした

表 1 本市における高齢転居者の推移

年度	総数	年少	生産	高齢	高齢(男)	高齢(女)
平成21年度	18714	2444 (13.1)	15675 (83.8)	595 (3.2)	263 (1.4)	332 (1.8)
平成22年度	17863	2383 (13.3)	14861 (83.2)	619 (3.5)	270 (1.5)	349 (2.0)
平成23年度	19627	2656 (13.5)	16284 (83.0)	687 (3.5)	285 (1.5)	402 (2.0)
平成24年度	18846	2434 (12.9)	15793 (83.8)	619 (3.3)	248 (1.3)	371 (2.0)
平成25年度	18869	2486 (13.2)	15713 (83.3)	670 (3.6)	311 (1.6)	359 (1.9)
平成26年度	18516	2357 (12.7)	15485 (83.6)	674 (3.6)	302 (1.6)	372 (2.0)
平成27年度	18202	2230 (12.3)	15329 (84.2)	643 (3.5)	299 (1.6)	344 (1.9)
平成28年度	17889	2190 (12.2)	15010 (83.9)	689 (3.9)	307 (1.7)	382 (2.1)

注) カッコ内は各年の転居者総数に占める割合。
本市市民課提供データから作成

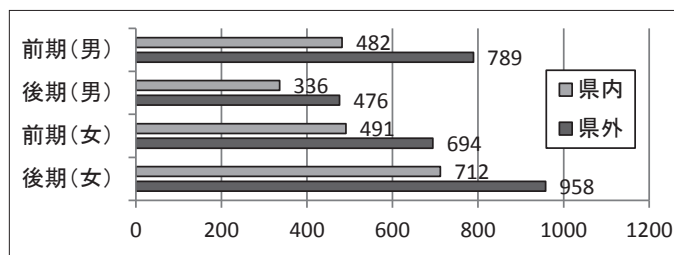


図 5 本市への高齢転居者数

注) 平成21年度から平成28年度までの総数（日本人）。
本市市民課提供データから作成

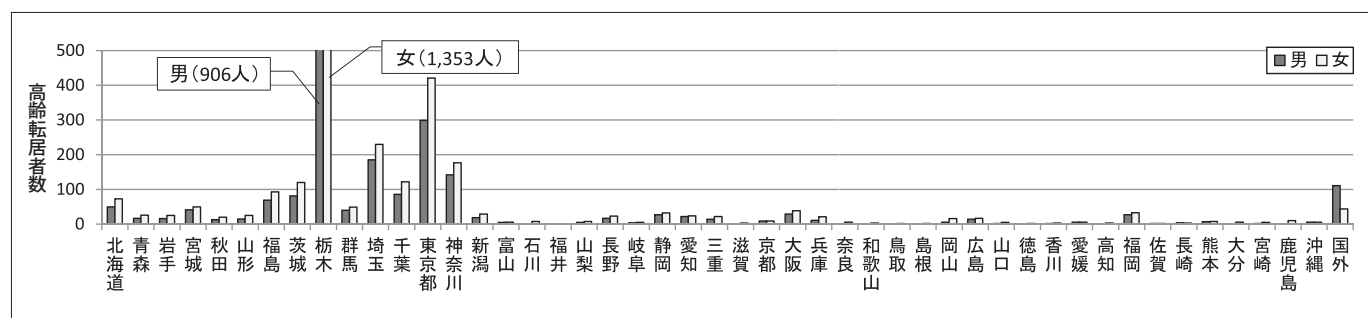


図 6 本市への都道府県別高齢転居者数

注) 平成21年から平成29年までの総数（日本人）。

本市市民課提供データから作成

者のうち、市外や県外から本市に転居してきた高齢転居者に焦点を当て、その動向について把握する⁷。

表1は、本市における高齢転居の動態を示している。高齢転居者の数は、年少人口や生産年齢人口と比較すると少なく、平成28年度時点で転居者全体（17,889人）の4%程度（689人）にしか満たないが、転居者に占める高齢転居者の割合は微増傾向にある。65歳以上75歳未満の前期高齢者と75歳以上の後期高齢者に分けてみると、とくに女性の後期高齢者の転居数が多く、次いで男性の前期高齢者が多い（図5）。転居前の住所地についてみると、前期高齢者と後期高齢者はともに県外からの転居が多く、都道府県別にみると、栃木県、東京都、埼玉県、神奈川県順に多く、近隣自治体からの転居が多いことがわかる（図6）。

平井（1999, 2007）によると、女性の後期高齢

者の転居移動は、家族同居を志向したものが強いことが確認されており、いわゆる「呼び寄せ老人」である。また、前期高齢者の男性の転居移動については、移動後に核家族や単身世帯を形成するという指摘がある。そうした転居者の特徴を把握しながら、今後、本市で増加傾向にある高齢転居者に焦点を当てた高齢者支援の在り方を検討していく必要があると考える。

3 本市における見守り体制の現状

これまでにみた閉じこもり高齢者または高齢転居者に対して、今後どのように地域で見守りを行い、支援に結び付けていくかが重要である。ここでは、ひとり暮らし高齢者訪問事業実績より、本市の見守り体制の現状を把握する。また、地域包括支援センターのヒアリング調査より、現場での見守り体制の実情について把握する。

⁷ 市内での転居については、市外、県外からの転居に比べて生活環境の劇的な変化は少ないという仮定のもと、本研究では市外転居者に焦点を当てる。

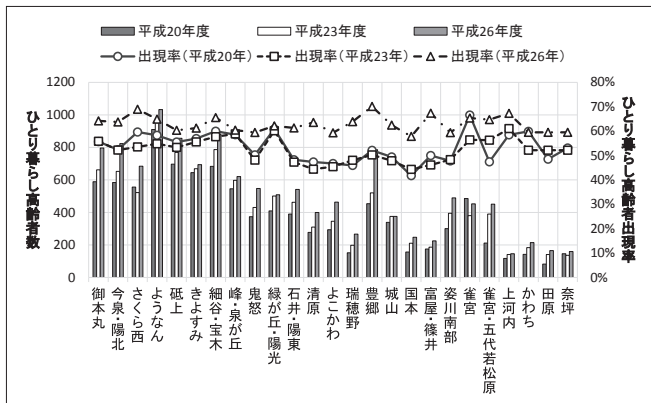


図7 単身高齢者数の推移

本市高齢福祉課提供データから作成

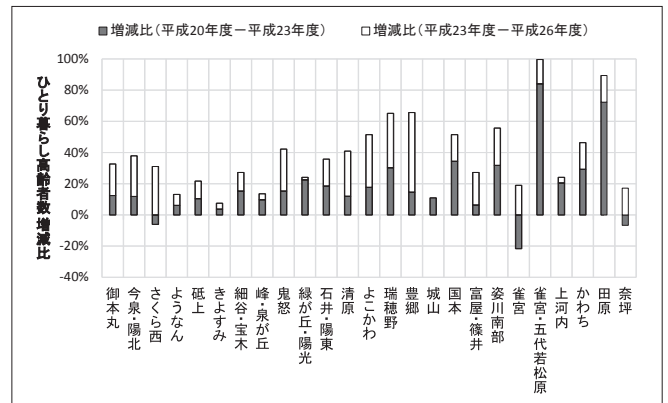


図8 単身高齢者数の増減比

本市高齢福祉課提供データから作成

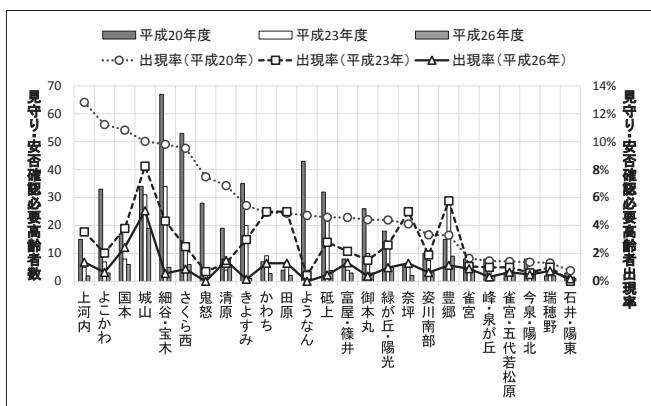


図9 見守り・安否確認必要高齢者数の推移

本市高齢福祉課提供データから作成

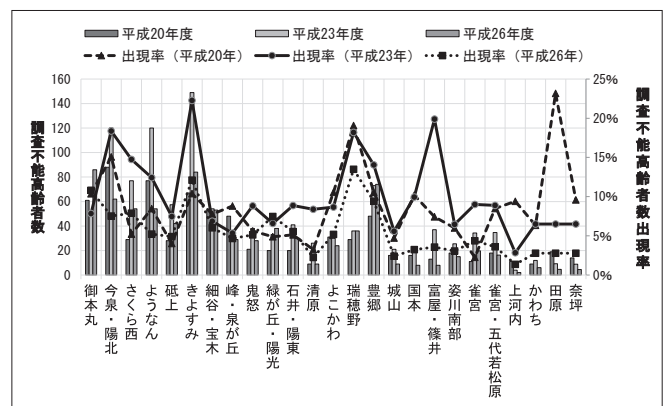


図10 調査不能高齢者数の推移

本市高齢福祉課提供データから作成

(1)「ひとり暮らし高齢者訪問事業」実績からみる見守り活動の現状

本市では、平成20年度から「ひとり暮らし高齢者訪問事業」を実施している。当該事業は、民生委員が単身高齢者宅を訪問し、日常生活や外出状況等について調査することで見守りが必要かどうかを判断するものである⁸。

図7に、平成20年度・23年度・26年度の調査結果から得られた日常生活圏域ごとの単身高齢者数の推移を示す⁹。平成26年度の調査では、ようなん、細谷・宝木などの市中央部で相対的に単身高齢者数が多いことがわかる。平成20年度から平

成26年度までの増減比をみると、雀宮・五代若松原で約2倍の増加となっており、平成23年度から平成26年度までの直近では豊郷で最も増加率が大きい(図8)。

図9に、見守りまたは安否確認が必要と判断された単身高齢者数(以下「見守り必要者数」という)と単身高齢者数に占める割合の推移を示す。ほとんどの地域で見守り数は減少傾向にあり、0人の地区もある。

図10は、単身高齢者数のうち、不在や調査拒否の理由により調査不能とされた者の推移を示している。調査不能とされた高齢者の中には、地域との関係が希薄で、支援が必要な場合でも支援に結

⁸ 調査は、住民基本台帳を基に3年おきに全戸訪問が実施され、またその間の2年間は新規に抽出された高齢者に対してのみ調査を行っている。調査対象者は、住民基本台帳から単身高齢者が抽出され、そのうち家族同居、医療・介護関連施設への入所・入院、転居、死亡、その他事情があり、見守りが必要と判断されない高齢者は調査対象外とされる。

⁹ 調査結果は39自治会連合会ごとにまとめられているが、本研究では、調査結果を日常生活圏域に振り分けた値を扱った。一部の地域では圏域が重ならない部分があるため、各圏域に属する250mメッシュの総人口比(平成27年国勢調査)に基づいてArcGIS上で振り分け、単身高齢者数を推計した。

びつきづらい高齢者が含まれている可能性がある。平成20年度と平成26年度を比較すると、上河内や河内、富屋・篠井、国本、城山、上河内、かわち、奈坪など周辺部では減少に転じているのに対し、御本丸、さくら西、きよすみなどの市中央部では増加傾向にあるといえる¹⁰。

以上、調査結果の分析から、単身高齢者数は増加傾向にある一方で、見守り必要者数は減少傾向にあることがわかる。見守り必要者数が減少していることが見守りニーズが減少しているとは考えにくく、地域における福祉活動者や行政側が高齢者と接触・交流する機会の減少につながらないかが懸念される。また、市中央部における調査不能者数の増加は、今後の高齢者支援に大きな支障をきたすことが懸念される。

(2) 地域における見守り活動の実態

～地域包括支援センターの運営実態を通じて～

地域の実情を把握し、見守り体制の中心を担う地域包括支援センターの運営実態と見守りの現状を把握するため、御本丸、豊郷、上河内の3箇所でヒアリング調査を行った。対象地域の選定理由としては、御本丸は、市の中央部に位置し、人口流動の大きさや人間関係の希薄化など、市街地部ならではの实情を抱えていることを想定し選定した。豊郷は、直近での単身高齢者数の増加率が最も高い特徴的な地域として選定した。上河内は、閉じこもり出現率が最も高い地域として選定した。ヒアリングでは、①運営上の課題、②見守り必要者数減少の背景、③高齢者の閉じこもりと見守りに関する課題、④住民主体の見守り活動の4点に主眼を置いて調査した。表2に、上記の4点についての意見をまとめた。

運営上の課題として共通するものとして、“会議・勉強会の増加”と“「何でも屋」化”の2つがあげ

表2 地域包括支援センターの運営課題と見守り体制への意識

地域	豊郷	上河内	御本丸
調査日	2017/12/6	2018/1/11	2018/1/17
運営形態	委託（社会福祉法人）	委託（市社協）	委託（市社協）
職員構成	主任ケアマネージャー1名 保健師1名 社会福祉士2名 看護師1名 介護支援専門員2名 計7名	主任ケアマネージャー1名 保健師1名 社会福祉士1名 看護師1名 計4名	主任ケアマネージャー1名 保健師1名 社会福祉士1名 看護師1名 介護支援専門員1名 計5名
運営上の課題	会議・セミナー数の増加	○会議やセミナー（地域ケア個別会議や医療関係の勉強会など）が増加している。	○地域ごとに取り組み方に差がある。
	相談窓口の多様化	○「包括のなんでも屋」化が進んでいる。 ○業務対象範囲外の相談が多くみられる。	○包括だけではどうにもならない相談がある。 ○特に生活保護を受けている方の相談は複雑で、多様な連携が必要である。
見守り数減少の背景		○相談があった方に対して必要と思われる適切なサービスに結び付け、地域で関わる人を増やすことで見守り体制を整えている。	○介護保険サービス利用が進んで ○相談があればサービス利用・入所等に結び付け、関わる人を増やしている。
高齢者の閉じこもりと見守りに関する課題	実態把握の課題	○福祉協力員、民生委員、地域包括支援センターが上手く連携し、気づいたことがあればすぐに相談・支援に結びつけることができている。	○マンションやアパートが多い地域では実態がつかめない高齢者が多い。 ○自治会の活動状況によって地域の高齢者の把握状況が異なる。
	閉じこもり高齢者に対する支援の課題	○男性は外出頻度が少なく、サロンなどの利用促進が課題である。 ○徐々にサービスへつなげ、体力低下を予防することが重要である。 ○接触はできなくても訪問することが重要である。名刺を置くだけでも、後日、本人やその家族が心配事などで相談してくる事例もある。	○サロンなど的高齢者の居場所づくりが必要である。特に、あまり外に出てこない男性を対象とした支援が必要である。 ○閉じこもりの方は、話題に上がってくることが少なく、虚脱化が進行してから話題に上がってくる。もう少し早く手を打てたら良い。
住民主体の見守り活動		○見守り会議を民生委員が主体で開催している。	○まちづくり協議会のホットネット推進連絡会で「安心見守り協力員」を募集している。
		○見守り会議を民生委員が主体で開催している。	○民生委員、福祉協力員、自治会、地区社協、地域包括支援センターが連携して「福祉マップ」を作成している。

ヒアリング調査から作成

られる。1つ目の、“会議・勉強会の増加”については、地域包括ケアシステムの推進に際して、地域ケア個別会議・地域ケア会議の開催や医療機関との勉強会が増加している現状があるという¹¹。2つ目の“「何でも屋」化”については、相談支援業務のなかでも、近年、障がい関係、中高年の引きこもり、家庭内問題など、予防介護・介護に関する相談以

¹⁰ 平成23年度の調査不能者数は、他年度に比べて大幅に人数が増えており単純には比較できないものとし、参考値として扱う。

¹¹ 地域ケア個別会議は、高齢者個人に対して民生委員や地区社協などの団体・組織が集まり、高齢者支援の在り方を検討するものである。地域ケア会議は、地域全体の高齢者支援の在り方を検討するものであり、各種団体・組織の代表者が意見を交わす場である。

外の案件が増加しているという。

見守り必要者数減少の背景として共通していたものは、“予防介護・介護サービスの利用促進効果”である。高齢者やその家族からの相談があればすぐに予防介護・介護サービスに結び付け、対象高齢者へ関わる人を増やす取組が行われている。ただし、実際には予防介護・介護サービスまでは必要とせず、買い物への随伴はゴミ出しなどのちょっとした生活支援に関わるサービスがあれば支援できる案件もいくつかみられるという。

高齢者の閉じこもりと見守りに関する課題として共通するものとして、主に高齢者の“実態把握の課題”と“閉じこもりに関する支援の課題”があげられる。1つ目の“実態把握の課題”については、データに計上されない見守り対象者が増えており、また、市街地部ではマンションやアパートが多い地域では実態がつかめない高齢者が多いという。2つ目の“閉じこもりに関する支援の課題”については、外出頻度が少ない男性の外出支援の必要性やサロンなどの居場所づくり、閉じこもり高齢者の早期発見の必要性などの意見があがった。

住民主体の見守り活動状況については、豊郷地区では民生委員などの地域住民が主体となり見守り会議を開催している。上河内地区ではまちづくり協議会にホットネット推進連絡会があり、安心見守り協力員を募集している。特徴的な取り組みとしては、御本丸城東地区のある自治会での「みまもりマップ」¹²の作成があげられる。当該地区では、人口流動が大きく、地域の実態を把握することが困難であるという背景から、地区社協、福祉協力員、民生委員、地域包括支援センターが協力して地域の高齢者の世帯状況や要支援者をマッピングし可視化している。ヒアリングを行った地域包括支援センター職員は、「みまもりマップ」を作成の

ために実際に地域を歩いて住民と顔を合わせたことで、地域をイメージしやすくなったことを大きな成果として捉えている。課題としては、みまもりマップの活用方法やプライバシー保護への配慮方法が挙げられた。

以上、地域包括支援センターの運営実態と見守り体制の現状について把握した。実態が把握できない高齢者の増加という地域包括支援センターの現状認識は、第3章(1)でみた調査不能高齢者の増加からも窺うことができ、今後の閉じこもり高齢者対策の課題である。実態のつかめない高齢者が、虚弱化した後に地域包括支援センターへ相談に来るという事態を事前に予防する仕組みが必要である。

4 見守り活動の先進地事例

第2, 3章の調査分析結果から、閉じこもり高齢者と高齢転居者の動向と課題、また、見守り体制の課題について明らかにした。本章では、行政の展開する見守り事業と住民主体の見守り活動の事例を記述¹³、その実態と課題について整理し、今後の本市における閉じこもり高齢者支援の在り方について知見を得る。

(1) 神奈川県開成町における「ようこそ訪問事業」からみる高齢転居者への見守り体制構築に向けた課題

1) 「ようこそ訪問事業」の概要

開成町¹⁴では、新たに転居してきた75歳以上の後期高齢者または障がい者を対象に個別訪問を平成25年度から実施している。訪問者は民生委員であり、転居後の生活状況の確認、敬老会やサロンの周知などの情報提供を行っている。

¹³ すべてヒアリング調査に基づく。調査は平成29年11～12月にかけて行った。

¹⁴ 開成町は人口17,013人、高齢化率24.7%である(平成27年国勢調査より)。

¹² 正式な名前はついていないが、本論では「みまもりマップ」という仮称を用いて表現する。

本事業が開始されたきっかけは、転居者が多く現在も人口が伸び続ける開成町において、高齢転居者の実態把握ができないことに危機感を持った民生委員からの要望で、高齢転居者を対象とした新たな調査を検討することとなり、実施に至った。

訪問実績は年間10件程度である¹⁵。件数は多くないが、調査対象者を毎月整理しており、対象者が見つければ転居後1か月程度で民生委員が訪問でき、支援につなげることができているという¹⁶。

2) 高齢転居者と対象とした訪問事業の課題整理

当該事業は、住民主体で高齢者を見守る体制が構築されている事例であるといえる。ただし、毎月の高齢転居者の抽出や民生児童委員協議会での協議などの手間がかかることもあり、担当課では、小さな自治体であるからこそできる取組であると認識している。

高齢転居者の閉じこもりや虚弱化進行のリスクの面からみると、転居後に地域との顔をつなぎ、早期に地域環境へ適応させることの意義は大きく、本市においても参考にすべき取組である。

(2) 京都市春日学区における地域福祉活動からみる住民主体の見守り活動

1) 春日住民福祉協議会の概要

春日学区¹⁷では、春日住民福祉協議会（以下「協議会」という）が主体となって福祉活動を展開している。協議会は、昭和48年に春日学区社会福祉協議会から改組し、22町内会からなる自治連合会と一体的に活動を実施している。町内会への加入率は97%である。協議会は、御所東小学校¹⁸に併

設された春日自治会館を活動拠点とし、交通安全会・防犯委員会・保健協議会・防災委員会の4つの委員会から構成され、各テーマに沿った訪問活動などを実施している。

住民ボランティアが活動の中核を担い、1つの町内に2～3人のボランティアが配置されている。住民ボランティアは約80人程度であり¹⁹、60～75歳の女性が主体となっている。

2) 見守り活動の概要

① 「春日だより」の発行

協議会では改組時から「春日だより」を毎月発行している²⁰。内容は主に、防災訓練やサロン活動、子育て支援事業などの月間行事と大学、小学校、クラブなどの各種団体からのお知らせ、警察署、消防署など各行政官庁からのお知らせ、から構成される。

② 「春日学区福祉防災地図」の作成

昭和58年から、「春日学区福祉防災地図」を作成し、2年毎に更新している。地図には、AED設置場所や避難場所、防災設備設置場所などの防災機能の表示に加えて、独居老人、虚弱・寝たきり、高齢者世帯、身体障害の要配慮者に関する4つのカテゴリーを設け、個人情報保護に配慮しつつ町内のボランティアが各自で色を塗り分けて把握できるように作成されている。作成された地図をもとに見守り活動の実施や災害時対応を図っている。

3) 住民主体による見守り活動

春日学区では、協議会と住民ボランティアが協働し、地域と顔の見える関係を構築しながら見守り活動を展開している。「春日だより」には地域の情報が盛り込まれ、住民が地域の動きを把握することに役立ち、また、福祉活動等への意識を高めるきつ

¹⁵ 年間実績は、平成25年度7件、平成26年度16件、平成27年度15件、平成28年度10件となっている。

¹⁶ 対象者は、住民課の協力により抽出され、民生児童委員協議会での協議にかけ、訪問が実施される。

¹⁷ 春日学区は人口2,444人、高齢化率24.2%である（平成29年7月現在、京都市統計ポータルより）。京都市では、基本的に小学校学区を基礎単位として福祉活動が展開されている。

¹⁸ 御所東小学校は、平成30年4月開校予定。平成29年度までは、同一敷地内にあった旧春日小学校の一部を利用していた。

¹⁹ 井上ほか（2001）が平成11年に実施した調査によると、ボランティアの人数は約100名とされており、その時点と比較すると減少傾向にある。ボランティアには、名前だけ登録しており実質活動には参加していないボランティアも含まれている。

²⁰ 平成29年11月1日時点で547号。発行部数1,400部。

かけづくりになっていると考えられる。「春日学区防災福祉地図」の作成は、地域の人口動態や要配慮者を空間的に把握することにつながり、地域全体を俯瞰しながら見守り活動を含む福祉活動に結びつけられるという点で非常に有用性があると考えられる。春日学区における住民主体の取り組みは、本市の民生委員や福祉協力員、地区社会福祉協議会等の活動指標として参考となる。

5 閉じこもり対策の課題と政策提案

(1) 本市における閉じこもり対策の課題

第2, 3章において、本市の閉じこもり高齢者に関する課題と支援の状況について考察した。これまでの情報をもとに本市における課題を整理すると図11のように整理できる。

閉じこもり出現率の分析では、閉じこもり出現率が高い、または増加傾向にある地域を客観的に示した。しかし一方で、ひとり暮らし高齢者訪問事業の分析と地域包括支援センターへのヒアリング調査に示したように、実態が把握できない高齢者が増えていることが問題である。つまり、閉じこもり高齢者が増加傾向にある場合でも、実態がつかめず、支援に結びつけることが困難な状況が拡大する恐れがある。また、高齢転居者の分析で明らかにしたように、閉じこもりのリスクを抱える高齢転居者は微増傾向にあり、支援が困難な状況を助長する恐れがある。加えて、冒頭でも述べたように、今後の高齢単身世帯の増加は、この状況を悪化させてしまうことが懸念され、対策の検討が急務である。

つまり、閉じこもりを含む実態が把握できない高齢者（以下「要配慮者」という）をいかに適切に把握し、支援につなげていく仕組みを構築できるかが課題である。この課題に対して、先進地事例の知見を踏まえたうえで、以下2つの視点から政策提案を行う。

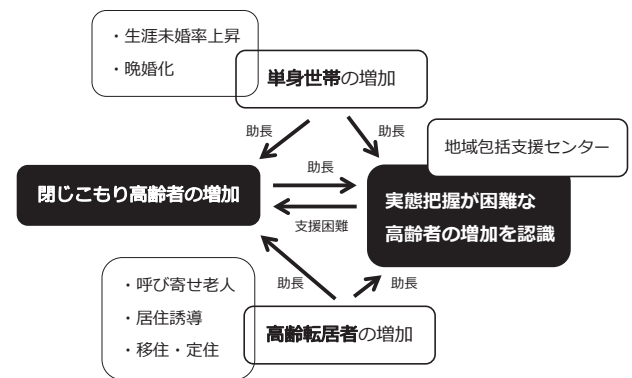


図11 閉じこもり高齢者対策の課題

筆者作成

(2) 政策提案

1) 地域における「みまもりマップ」作成の推進

高齢者の実態把握が困難な状況への対策として、「みまもりマップ」（以下「マップ」という）の作成を提案する。御本丸の城東地区内自治会または春日住民福祉協議会を参考にして、要配慮者を地図上で可視化し、それを基にした見守り活動の実施や適切な支援に結びつけていく。

マップの作成・管理は、地域で活動する民生委員や福祉協力員、自治会、地区社協、地域包括支援センター等が連携して行うことで、地域における情報共有と連携体制の強化につながる。また、マップ情報には支援者情報や要配慮者の親族情報、本市で把握している災害時要援護者情報²¹などを重ねることで、支援エリアの可視化や要配慮者への接触方法の検討、災害時対応等に活用することができる。

マップの範囲は、地域組織の最小活動単位の範囲で作成することが望ましい。本市の場合は単位自治体が該当する。より小さな活動単位で実施することで、要配慮者を迅速に把握でき、また、人口動態に合わせてマップの更新を柔軟

²¹ 本市では災害時に備えて災害時要援護者支援制度を推進しており、避難行動要支援者名簿や災害時要援護者台帳を作成するなどして、39連合自治会ごとの支援体制整備を目指している（宇都宮市 2017）。作成した情報は、災害対策基本法に基づき、地域への情報提供が可能である。

に行うことができる。しかし、市街地部などの自治会加入率の低い地域においては有効ではないため、新たな活動圏域の設定も検討しなければならない。

マップ作成の際に課題となるのが、個人情報保護の観点である。行政側から地域への個人情報提供には限界があるため、要配慮者情報の収集は地域独自に行っていく必要がある。また、誰が管理し、どの範囲で情報共有を行うのか、地域の理解と個人情報保護の仕組みが必要不可欠である。

施策展開の流れとしては、まずモデル地区を選定し、生じる課題を抽出しつつ、試験的な実施から段階的に全市に展開していくことが必要である。とくに、閉じこもり高齢者が増加傾向にある地域や高齢転居者が多い地域などで優先的に実施すべきである。

2) 高齢転居者の即時把握と地域連携による見守り体制の整備

閉じこもりのリスクを抱えた高齢転居者に対応した施策の検討が必要である。新たに転居してくる高齢者は、地域とつながりが薄いことが多く、地域で活動する民生委員や福祉協力員なども情報を得にくく、地域情報の周知や適切な支援が遅いことが予想できる。また、本市のひとり暮らし高齢者訪問事業のような単身高齢者への対応だけでなく、「呼び寄せ老人」のような家族同居世帯への見守りも必要である。そうした高齢者の閉じこもりのリスクを軽減するためには、転居後なるべく早く地域で見守る体制を整える必要がある。

高齢転居者の把握には、開成町の事例のように、行政と地域住民との連携が必要である。行政側で転居者情報を整理し、その情報を民生委員や自治会等に提供することで、地域側から高齢転居者に接触できる仕組みを構築する。また、転居者情報は前出の「みまもりマップ」に整理し、活用することも可能である。

6 おわりに

内閣府は、平成 30 年度に 40 ～ 59 歳までの中高年の引きこもりの調査を行うことを決定した。引きこもりの中高年が後に閉じこもり高齢者へと移行することは明白である。そうした高齢者を見守る民生委員は高齢化しており、後継者不足が懸念される（栃木県 2016）。今後、個人情報保護に配慮しつつ、要配慮者情報を地域情報として共有することで地域ネットワークを強化し、地域で見守っていく仕組みの構築が求められる。

本研究では、ヒアリングに対し丁寧にご対応いただいた春日住民福祉協議会の松本会長を始め、開成町、御本丸・豊郷・上河内の地域包括支援センターの方々、さらに、データ提供にご協力いただいた高齢福祉課の担当者にご心より感謝し御礼を申し上げる。

参考文献

- 井上由紀子・大原一興・小滝一正, 2001, 「まちづくり活動への参加と高齢期の地域生活に関する考察 ―高齢期における地域生活に関する研究 その1―」『日本建築学会計画系論文集』547, 103-110
- 宇都宮市, 2017, 『宇都宮市要配慮者対応マニュアル』
- 河野あゆみ, 2010, 「IX 閉じこもり」鳥羽研二編著『高齢者の生活機能の総合的評価』株式会社新興医学出版社, 127-131
- 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）』
- 齋藤民・李賢情・甲斐一郎, 2006, 「高齢転居者に対する社会的孤立予防プログラムの実施とその評価の試み」『日本公衛誌』53, 338-346
- 栃木県, 2016, 『平成28年度民生委員・児童委員一斉改選結果（概要）』
- 平井誠, 1999, 「大都市郊外地域における高齢転入移動の特性 ―埼玉県所沢市の事例―」『地理学評論』72A, 289-309
- 平井誠, 2007, 「1990年代後半における高齢者の都道府県間移動の特性」『人間科学研究年報』1, 117-135