

生活援助員の業務に関する研究

— 高齢者の安心な生活を目指して —

Research on the Work of Daily Aid Workers

— Securing the Safe living of Elderly People —

橋 治行

TACHIBANA Haruyuki

現在、2019年度に向けた診療報酬と介護報酬同時改定の結果を受け、第7次医療計画・第7期介護保険事業（支援）計画・第3期医療費適正化計画も策定されることから、今後の医療・医療・福祉分野の在り方にも大きな節目となる。

2006年（H18）の介護保険法改正から、神戸市ではあんしんすこやかセンター（地域包括支援センター）に見守り推進員が配置され、2015年（H27）4月からは介護保険法での地域包括ケアシステムの構築から、地域支援事業の一つとして生活支援サービスの充実や強化として見守り活動も重点項目となった。同年10月、神戸市は従来の「見守り推進員」を「地域支え合い推進員」に名称を変えながら、独自の高齢者の見守り活動支援を継続強化している。「地域支え合い推進員」を介護保険制度での位置づけとしているため、このたびの介護保険事業計画の策定に伴い、「地域支え合い推進員」の活動目標や方向性がどうなるのか、今後とも目が離せない状況である。本研究では、筆者が阪神淡路大震災で経験してきた生活支援員業務が、どのように生活援助員業務として推移し今後どのように要支援者の見守り活動が実施すべきかを業務マニュアルを通して論述する。

1. はじめに

1.1 研究の背景

2018年4月から実施される診療報酬と介護報酬の改定は、2016年4月から6年ぶりの同時改定となる。前回では医療・介護総合推進法（「地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備に関する法律」2014年（H26年）6月18日成立）も成立し、介護分野では地域支援事業の一つである生活支援サービスの充実や強化を図るものとして、地域での「見守り」が挙げられた。

1995年に発生した阪神・淡路大震災において、自宅を失った被災者である高齢者障がい者を対象とした神戸市地域型仮設住宅生活支援員（LSA）の活動は、高齢化社会に向けた地域の見守り体制の先駆的な取り組みとなったという経緯がある。災害救助法による応急かつ時限的生活支援員の業務は、福祉相談、入居者把握、安否確認、緊急対応等の見守り活動であり、その後は災害復興住宅へ、そして今では超・高齢化社会に向けた市内全域の見守り活動となり、在宅福祉サービスの重要な柱のひとつである。そこで本研究では、震災当時の地域型仮設住宅生活支援員業務マニュアル（1996年）と現在の生活援助員業務マニュアルの比較から、現在どのように業務が継承されているのかを調査考察し、今後の地域における高齢者のあんしんできる生活の在り方について言及する。

1.2 研究対象・方法

1.2.1 調査方法

生活援助員の業務や活動内容を把握するため、文献調査、及び現在活動中の生活援助員と派遣受託する介護特別養護老人ホームの施設長から聴き取りを行った。

1.2.2 調査内容

文献：書籍 神戸市保健福祉局生活支援部くらし支援課備付けの「神戸市シルバーハウジング生活援助員業務マニュアル（付属資料・様式一覧も含む）」 財団法人こうべ市民福祉振興協会作成の「地域型仮設住宅生活支援員業務マニュアル（平成8年4月版）」 厚生労働省ホームページ 国土交通省ホームページ 神戸市ホームページ 神戸市社会福祉協議会ホームページ 兵庫県社会福祉協議会ホームページ等

2. 調査結果

2.1 神戸市における生活援助員制度の経緯

2.1.1 シルバーハウジングライフサポートアドバイザー

1989年に高齢者保健福祉推進十か年戦略(ゴールドプラン)¹が制定され、神戸市ではシルバーハウジング第1号となる高齢者向けケア付市営住宅「シルバーハイツ菊水住宅」にライフサポートアドバイザー(LSA)が派遣された。

1987年、厚生省社会局の福祉施策と建設省住宅局の住宅施策の密接な相互連携のもとに、高齢者の生活特性に配慮した住宅を供給するとともに、在宅福祉サービスが適切に受けられるよう配慮された住宅供給を推進し、高齢者の居住の安定を図ることを目的としたシルバーハウジング・プロジェクトが行われた。当該シルバーハウジングでは、住宅の供給主体を地方公共団体、独立行政法人都市再生機構、地方住宅供給公社としている。入居対象者は

①日常生活上自立生活可能な高齢者単身世帯(60歳以上)又は高齢者夫婦世帯(夫婦いずれか一方が60歳以上であれば対象となる)等。

②日常生活上自立生活可能な障害者単身世帯又は障害者とその配偶者からなる世帯等(事業主体の長が住宅需要を鑑み特に必要と認める場合)。

のいずれかであった。住宅設備等は、高齢者の生活特性に配慮した設備・仕様となっている。ライフサポートアドバイザー(常駐型)は、福祉サービスとしてシルバーハウジングの入居者に対し、必要に応じて生活指導・相談、安否の確認、一時的な家事援助・緊急時対応等のサービスを実施し、当該市町村の福祉施策との連携を適切に行うとしている。

2.1.2 高齢者障がい者向地域型仮設住宅生活支援員

1995年1月17日に発生した阪神淡路・大震災は兵庫県南部の大規模地震災害で、人的被害は高齢者・低所得者に集中した。全死亡者の52.5パーセントが60歳以上の高齢者であった。建物被害は住宅約52万棟で、地震発生の3日目から神戸市内には仮設住宅の建設が始まり、48万6300戸が供給された。さらに神戸市街地域の公園に21か所に建設されたのが約1500戸の高齢者障がい者向地域型仮設住宅で、避難所等での生活が困難とみとめられる高齢者・障がい者並びにその家族に対し、自らの住宅が確保できるまでの間、被災者用住宅を暫定的に貸すものであった。約50戸に一室の割合で相談室が設置され、市内11か所の福祉施設から介護系職員27名が配置された。配置された専任職員は生活支援員(LSA)といい、入居者からは福祉相談員と呼ばれていた(生活支援員派遣事業)。運営は、事業実施主体の神戸市から委託された財団法人こうべ市民福祉振興協会であった。さらに受託した老人福祉施設及び身体障がい者更生援護施設等から生活支援員が派遣された²。入居対象者は、身体的・精神的に虚

弱な状態にある等の理由により、避難所等での生活が困難と認められる高齢者、障がい者等及びその家族(単身世帯可)となる。ただし、①高齢者は、65歳以上。②身体障がい者は、身体障がい者：1・2・3・4級所持者、知的障がい者：療育手帳所持者 精神障がい者：障害年金1・2級受給者並びに「障害の状況に関する証明書」の交付者。③前記①②に準じる者、慢性疾患等健康上の理由で避難所生活が困難な者である³。高齢者障がい者向地域型仮設住宅は、風呂・トイレ・台所・洗面所（1階共用分は車いす対応）が共用の2階建てである。さらに高齢者障がい者向の仮設住宅であることから、手すりの設置や段差解消などのバリアフリー化がなされ、各室に緊急呼出しブザーと火災報知器が設置されていた。生活支援員の業務は、入所者の状況把握、生活相談(福祉施策及び保健施策に関する相談)、一時的な家事・介護サービスを含む日常生活での必要な支援であるが、地域型仮設住宅の施設管理は除外される。また、関係機関への連絡、安否確認と緊急対応も含まれる。担当窓区口は神戸市保健福祉局在宅福祉課である。

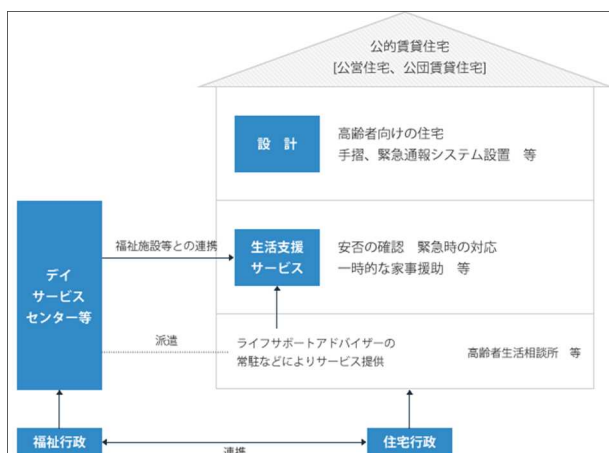
なお、一般の応急仮設住宅向けに8月から仮設住宅住民相互による活動を目的に、仮設住宅入居者から選出された「ふれあい推進員」(50戸に1名、計364名 担当 神戸市保健福祉局地域福祉課)が選出され、1996年(H8)1月に入居者の安否確認を目的に「応急仮設住宅巡回相談員」が市内45名で1998年まで活動を展開した。神戸市生活再建本部は、8月に生活支援アドバイザーを市内に47名配置(1997年10月に97名)し、恒久住宅確保に係る情報提供や相談・支援、生活支援のための情報提供や関係機関との連絡調整などを担うものとした。生活支援アドバイザーは、恒久住宅の確保支援、入居者ニーズの掘り起こし、要援護者のケア、仮設住宅の適正管理などの役割を果たした⁴。

2.1.3 シルバーハウジング生活援助員

1997年災害復興住宅であるシルバーハウジングに「生活援助員(LSA)」が50世帯に1名配置された⁵。入居者は60歳以上の単身世帯、夫婦のみの高齢者世帯(夫婦のいずれか一方が60歳以上であれば対象)、又は60歳以上の高齢者のみから成る世帯で、次のいずれかに該当する者が対象となる。

①自炊が可能な程度の健康状態であるが、身体機能の低下等が認められる、又は高齢等のため、独立して生活するには不安があると認められる者。②住宅困窮が高く、家族による援助が困難な者。

生活援助員の行う業務は、①生活相談⁶②安否確認(お元気確認)③コミュニティづくりに役立つ支援④一時的な家事援助⑤緊急時に対応⑥関係機関との連携⑦その他日常生活に必要な支援である。住宅は、神戸市営住宅が26団地(1437戸)、兵庫県営住宅は13団地(441戸)、住戸数は2,378戸であった。住宅設備は、①バリアフリー設計(段差解消、手すりの設置、大型浴槽、レバーハンドル等)、②緊急通報システムの設置(リズムオンシステム・ナースコール)である。



生活援助員の要件(資質)は、①心身ともに健全である、②老人福祉に関し理解と熱意を有することと③老人の生活指導・相談、家事、緊急時の対応等を適切に実施する能力を有することとしている⁷。

図1 シルバーハウジングのLSAが担う生活支援サービス図

一般財団法人高齢者住宅財団ホームページ http://www.koujuuzai.or.jp/useful_info/1sa/

2.2 復興住宅の高齢者入居者に対する見守り活動

1997年5月、応急仮設住宅から転出した恒久住宅である復興公営住宅等の概ね65歳以上の高齢単身者と若年障がい者を対象に、地域での見守り活動として、社会福祉施設職員が「高齢世帯支援員」となり巡回訪問活動を行った。2年間の時限ではあるが、生活相談、安否確認、緊急時の対応が業務であった。また復興住宅での新たなコミュニティ再生として、具体的には自治会の設立などの側面的な支援も行っている。担当地区の要対象世帯の100世帯に1名、翌年は50世帯に1名の割合で増員され、神戸市保健福祉局地域在宅課が主担当であった。同年9月から神戸市内の各区の社会福祉協議会から「地域福祉コーディネーター」が配置され、復興住宅の情報を把握しコミュニティの再生を目標に、様々な支援員や地元団体の協力を得ながら、あらたなコミュニティづくりを支援する活動を展開した。また、同年10月からは転居後の不慣れな生活環境のもとで生活する被災者の健康相談に応じることを目的に、各区保健部の看護師等資格を有する「健康アドバイザー」が戸別訪問活動を行った。

入居後も見守り活動の充実を図るため、以前からの民生委員・児童委員や保護司、友愛訪問グループによる見守り活動が強化され、健康面では保健師婦による全戸訪問の巡回健康相談が行われ、仮設住宅で保健指導を受けていた人や新たに対象として把握された人を含めて、必要な人に継続的な訪問指導が行われた。また、見守りネットワークの推進を目的に、各区レベルで「地域見守り推進会議（サポーター会議）」が開催され、所轄の消防署、警察署ら関係者間で役割分担や情報の共有化、支援活動の調整が行われた。さらに住宅・団地単位でも、その入居者支援に携わる関係者による連絡会が随時開催され、生活支援に関する情報交換が行われた。

従来の介護サービスが、老人福祉制度を根拠とした措置制度であったものから介護保険制度となった2000年、震災後の仮設住宅や復興住宅での単身中高齢者の孤独死問題が取り沙汰され、これらの住宅のみならず市内全域の身近な生活問題となったため、各区社会福祉協議会から「見守りサポーター」が派遣され、さらなる見守り活動が開始された。

2.3 見守り推進委員

2001年、中学校区ごと市内77か所の在宅介護支援センター（神戸市内での名称は、あんしんすこやかセンター）に、「見守り推進委員」が配置され、地域住民による見守り活動への支援が開始された。業務は、①担当地域の見守り活動の支援②見守り希望者や近隣住民等からの相談や通報対応③ICT等を活用した見守り対応④地域住民による見守りが手薄な地域への暫定的な訪問活動⑤高齢者生活情報等の提供⑥地域見守り体制への移行⑦介護予防の推進である。当該支援センターの職員配置規定として社会福祉士、主任介護支援専門員、保健師又は看護師に、あらたに見守り推進員が追加され、見守り推進員にも社会福祉士、介護支援専門員、保健師、精神保健福祉士の有資格者若しくはホームヘルパー2級以上資格で1年以上の実務経験者であることとの資格要件も定められた。

2004年からは住民相互の見守り活動が必要な地域、特に災害復興住宅等の地域を対象に、地域住民やボランティアグループへの支援としたコミュニティサポート育成支援事業が開始され、見守り推進員が活動の中心となった。

2.4 見守り推進員（SCS）

2005年の介護保険改定に伴い、市内のあんしんすこやかセンター（在宅介護支援センター）は地域包括支援センターとして統廃合され、災害復興住宅への訪問・安否確認を行っていた「見守りサポーター」

も「見守り推進員 (SCS) 8」へと統廃合された。

同年神戸市内のシルバーハウジングは、外部サービス利用型特定施設入居者生活介護の対象住宅の対象住宅ともなり、見守り推進員とは別事業としてLSAが専従で引き続き活動している。

2.5 地域支え合い推進員

2015年4月に2014年の医療・介護総合推進法(「地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備に関する法律」2014年H26年6月18日成立)が策定された。同法は介護保険法の地域包括ケアシステムの構築を目的として、「見守り推進員」を新たに「地域支え合い推進員」として恒久的な施策として位置づけが行われた。神戸市では、高齢者の見守り活動をサポートとひとりぐらしの高齢者を地域で支えるコミュニティづくりへのサポートを目的とした「地域支え合い活動推進事業」が開始された。

3. 地域型仮設住宅生活支援員とシルバーハウジング生活援助員の業務

1995年4月神戸市中央区東川崎公園に高齢者障がい者向地域型仮設住宅が建設され、生活支援員(LSA)の派遣が開始されたが、パイロット的な生活支援員の活動であったため、業務マニュアルは1995年10月作成開始まで手探りで業務が行われていた。

3.1 地域型仮設住宅生活支援員業務マニュアル

平成8年4月

地域型仮設住宅生活支援員業務マニュアル(抜粋)

目 次

- 第1章 生活支援員派遣事業
 - 1. 生活支援員派遣事業
 - 2. 事業の運営
 - 3. 生活支援員の業務
 - 4. マニュアルに沿った業務
- 第2章 生活支援員の立場
 - 5. 福祉の専門職
 - 6. 公的サービスを担う
 - 7. 入居者との関係
 - 8. 近隣関係づくりへの支援
 - 9. 振興協会やあんしんすこやか係との関係
 - 10. ボランティアとの関係
- 第3章 勤務
 - 11. 通勤と交通費
 - 12. 勤務時間と勤務条件
- 第4章 報告及び会議
 - 13. 報告及び連絡
 - 14. 会議及び研修
- 第5章 入居者の状況把握
 - 15. 入居状況の把握
 - 16. 入居後の生活の状況把握
 - 17. 不正入居等への対応
- 第6章 生活相談
 - 18. 福祉相談室の働き
 - 19. 福祉相談室の管理
 - 20. 福祉相談室の業務日時
 - 21. 生活相談
 - 22. 相談の原則
 - 23. 福祉施策及び保健施策に関する相談への対応
 - 24. その他の相談への対応
 - 25. あんしんすこやか係への連絡
 - 26. 住宅の施設管理に関する相談への対応
 - 27. 住宅の備品や消耗品等に関する相談への対応
- 第7章 日常生活に必要な支援
 - 28. 一時的な家事及介護サービス
 - 29. 日常生活に必要な支援
 - 30. 身体状況に異常が見られる場合の対応
- 第8章 安否確認
 - 31. 安全の確保
 - 32. 安否確認
 - 33. 安否確認の環境づくり
 - 34. 安否確認が出来ない居室への対応
- 第9章 緊急対応
 - 35. 緊急通報に関する考え方
 - 36. 緊急通報と生活支援員の関係
 - 37. 緊急ブザーが作動した場合の対応
- 第10章 その他の対応
 - 38. 火災報知器が作動した場合の対応
 - 39. 取材・調査等への対応

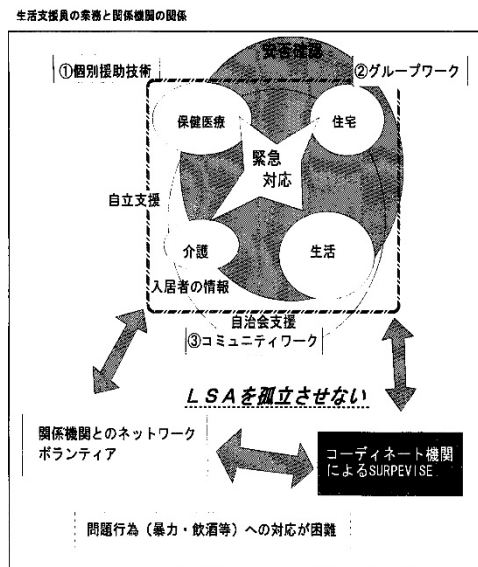


図2 生活支援員の業務と関係機関との関係

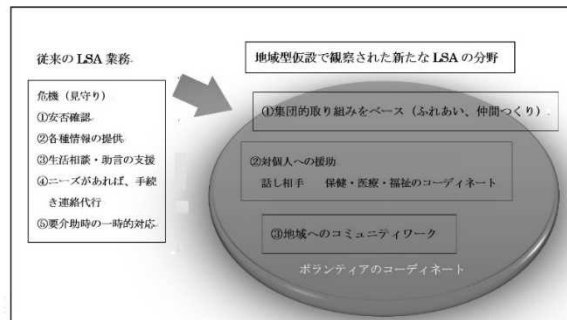


図4 地域型仮設住宅の新たなLSAの分野

図3 地域型仮設住宅生活支援員業務マニュアル(抜粋) 1996年4月版

3.2 シルバーハウジング生活援助員業務マニュアル

業務マニュアル 2011年H23年

第1章 生活援助員事業

1. 生活援助員派遣事業
2. 事業の運営
3. 神戸市・市社協・社会福祉法人の役割分担
4. 生活援助員の業務
5. マニュアルに沿った業務

第2章 シルバーハウジング

6. シルバーハウジングと入居申込資格
7. ペット飼育可能住宅・コレクティブハウジング(神戸市の場合)

第3章 生活援助員の立場

8. 施設長の指示
9. 福祉の専門職
10. 職業倫理
11. 入居者との関係(入居前面接を含む)
12. シルバーハウジング入居者以外の入居者との関係

第4章 関係機関との連携

13. 関係機関との連携
14. 地域包括支援センター
15. 区役所
16. 区社協
17. その他との連携
18. ボランティアとの関係

第5章

19. 業務時間と勤務条件等
20. 通勤と交通費
21. 事故と保険

第6章 報告・記録及び会議・研修

22. 報告・連絡・記録
23. 会議・研修

第7章 LSA室

24. LSA室の働き
25. LSA室の管理

第8章 生活相談

26. 生活相談
27. 入居者の状況把握と個人台帳(ケース記録)
28. 相談の原則
29. 福祉施策及び保健施策に関する相談
30. その他の相談
31. 対応困難な生活課題等の事例について

第9章 お元氣確認(安否の確認)

32. お元氣確認(安否の確認)
33. 入居者がお元氣確認を拒否された場合
34. お元氣確認ができない居室への対応
35. 年末年始の対応

第10章 コミュニティづくりに関与する援助

36. 近隣の支え合い(近所助け合い)
37. 生活援助員の役割
38. 関係機関の連携
39. 自治組織(自治会を含む)との関係
40. コミュニティサポートグループ育成支援事業

第11章 一時的な家事支援

41. 一時的な家事支援

第12章 緊急時の対応

42. 安全の確保(緊急通報システム・生活リズムセンサーの時間延長を含む)
43. 緊急通報時の対応(警備会社の対応を含む)
44. 火災報知機が作動した場合の対応
45. 入居者同士のトラブル等への対応
46. 認知症等が原因で行方が分らず保護が必要と思われる場合の対応
47. 身体に異常が見られる場合の対応
48. 生命が危機的な状態にあると見受けられる場合の対応
49. 緊急時の対応についての提案

第13章 その他日常生活に必要な援助

50. 日常生活に必要な援助
51. 住宅の施設管理に関する相談
52. 入居者が居室の鍵をなくした場合
53. 避難訓練

第14章 その他

54. 取材、調査等への対応

資料目次

資料1 関係機関一覧

資料2 帳票類について
(22.報告・連絡・記録 関係)

資料3 日報および月報等の記載方法について
(22.報告・連絡・記録 関係)

様式1 シルバーハウジング生活援助員日報

様式2 シルバーハウジング生活援助員月報のための内訳用紙

様式3 シルバーハウジング入居世帯状況報告書

様式4 シルバーハウジング生活援助員活動月報(1)

様式5 シルバーハウジング生活援助員活動月報(2)

様式6 シルバーハウジング入居者名簿

様式7 シルバーハウジング退去世帯名簿

様式8 シルバーハウジング生活援助員 FAX連絡票

資料4 シルバーハウジング入居者に対する入居前面接について
(11.入居者との関係(入居前面接を含む)(1)関係)

様式9 シルバーハウジング新入居者面接票

資料5 事故等が発生した場合の報告について
(22.報告・連絡・記録(2)関係)

様式10-① 事故等報告書

様式10-② 対応経過報告書

資料6 生活援助員と記録
(27.入居者の状況把握と個人台帳(ケース記録)関係)

様式11 シルバーハウジング入居者個人台帳(見本)

資料7 お元氣確認について
(32.お元氣確認(安否の確認)(5)関係 34.お元氣確認が出来ない居室への対応(3)関係)

様式12 お元氣(安否)確認票(見本)

資料8 緊急通報システム(水センサー)設定時間の延長手続きについて(市営住宅)
(42.安全の確保(3)関係)

様式13 市営住宅届出用紙

資料9 緊急通報システム(水センサー)設定時間の延長手続きについて(県営住宅)
(42.安全の確保(3)関係)

様式14 県営住宅届出用紙

資料10 緊急通報対応報告書
(42.安全の確保(5)関係)

様式15 緊急通報対応報告書

資料11 予備キーを住民に返却するときの連絡文について
(43.緊急通報時の対応(7)関係)

様式16-① 予備キー返却の連絡文 LSAが使用する場合(見本)

様式16-② 予備キー返却の連絡文 警備隊員が使用する場合(見本)

資料12 入居者の緊急連絡先一覧表について
(43.緊急通報時の対応(10)関係)

様式17 警備会社連絡票(見本)

資料13 緊急通報システム発報外の緊急対応の流れについて
(48.生命が危機的な状態にあると見受けられる場合の対応(3)関係)

資料14 悪質商法の被害にあわないために(クーリングオフ)
(31.対応困難な生活課題等の事例について(1)関係)

資料15 権利擁護事業等について
(31.対応困難な生活課題等の事例について(2)関係)

資料16 困った時の連絡先について(東灘区版)
(49.緊急時の対応についての提案(2)関係)

資料17 住戸の空き家情報の提供方法について

資料18 あんしんすこやかセンターについて
(14.地域包括支援センター(あんしんすこやかセンター)関係)

資料19 事故と保険について
(21.事故と保険(1)関係)

資料20 個人情報の盗難、紛失等事故発生時の対応の流れについて
(25.LSA室の管理(2)関係)

資料21 業務における文書の保存期間について
(25.LSA室の管理(3)関係)

資料22 LSA業務チェック項目

図 5 生活援助員業務マニュアルと参考資料

4. 生活援助員業務マニュアルの考察

ここでは、現在使用されている神戸市シルバーハウジング生活援助員業務マニュアル(2011年4月版、以下「シルバーマニュアル」という。)と、地域型仮設住宅生活支援員業務マニュアル(1996年版抜粋、以下「仮設マニュアル」という。)を比較する。現在のシルバーマニュアルは、業務マニュアル分36ページと資料・様式一覧121ページで仮設マニュアルの14ページと比べ110倍以上のボリュームがある。資料・様式分は加除式で改訂され、見直し時への即応ができる。

1995年4月阪神淡路・大震災の被災者を対象とした高齢者障がい者向地域型仮設住宅の入居申込みを神戸市災害対策本部民生部が行った。入居者資格の要件は、入居申込用紙には記載されていたが高齢者障がい者向地域型仮設住宅の福祉相談室備付けの業務マニュアルには入居要件の記載はなく、

参考程度に当該申込み用紙が置かれていた。災害復興住宅でもあるシルバーハウジングは、市営・県営の公営賃貸住宅であるが、ペット飼育可能住宅やコレクティブハウジング(被災地型)等のこれまでにない特徴的な住宅環境と入居者が要支援者であると理解する必要があるため「第2章シルバーハウジングと入居申込み資格」には、入居者の要件が明確に記載されている。シルバーマニュアルで追加された「第3章生活援助員の立場 8. 施設の指示」の内容では、社会福祉法人施設から派遣された生活援助員が疎外感や孤独感を抱くことも多く、施設側も生活援助員へのバックアップを行うべきとの意図が感じ取れる。「第8章生活相談 31. 対応困難な生活課題等の事例」について(1)訪問販売・悪徳商法・クーリングオフ(別資料14参照)、(2)精神的な病気①統合失調症②躁うつ病③認知症④アルコール依存症、(3)感染症①結核②肝炎③MRSA④疥癬の用語が挙げられ、医学知識の充実が図られている。単身高齢者に被害の多い詐欺、悪徳商法・合法的詐欺等の消費者被害、病気に関連した詳細な対応手順も含め記述されている。「第10章コミュニティづくりに役立つ援助 36. 近隣の支え合い(ご近所の助け合い)」、仮設マニュアルでの「第2章 8. 近隣関係づくりへの支援」では、主に入居者相互の扶助を図ることができるよう側面的援助を求めている。「37. 生活援助員の役割」では、入居者相互のつながりを求めるだけでなく、復興住宅周辺地域との橋渡しの役割も担うとしている。「38. 関係機関の連携」では、ここでの関係機関は公的機関との連携ではなく、ボランティアや支援団体との連携を通じた地域づくりである。「39. 自治組織(自治会を含む)との関係」は、生活支援員業務においても重要な役割の一つであった。自治会組織とその運営は入居者間の連帯意識作りには欠かせず、ふれあいセンター(仮設内の集会所)運営の役割を入居者自身が担うことでやりがいを生むため、区役所地域福祉課等の行政機関への自治会組織として届け出るとは、地域住民としての要望や改善の申出の際には非常に有効であった。ただし市内全域に比べ復興住宅では著しい高齢化率の上昇のため入居者主体の運営は困難であり、生活援助員にとっても側面援助の負担には限界がある。「40. コミュニティサポートグループ育成支援事業」は、平成16年から住民相互の見守り活動によるコミュニティづくりの支援を目的とした当該グループ育成支援の事業で、1996年8月の仮設住宅ふれあいセンターで行われていたセンター運営が該当する。「第12章緊急時の対応」では、仮設マニュアルの4項目1ページから8項目5ページへの多くの項目追加により、詳細で具体的な対応手順が記載されている。緊急事態の発生時は、複数名での対応と解決が原則であるが、マニュアル化された想定内容を事前に検討しておくことで、迅速な対応が可能になってくる。「42. 安全の確保(緊急通報システム・生活リズムセンサーの時間延長を含む。)」 「45. 入居者同士のトラブル等への対応」では、地域型仮設での入居者間の苦情やトラブルでも警察事案が多々発生し、特に女性が多い生活支援員の悩み事でもあった。「資料14 悪質商法の被害にあわないために(クーリングオフ)」では、シルバーマニュアル「31. 対応困難な生活課題等の事例について(1)」との関係で、神戸市生活文化課消費者生活課から発行された「悪質商法の被害にあわないために」のパンフレットが編冊され、毎年12,000件余り生活相談を受けている神戸市生活消費者センターの案内も記載されている。悪質な訪問販売は、生活支援員の退勤後、休日で不在な時間帯を狙って行われることが多く、週明けに生活支援員が勤務に就くと入居者が被害に遭っていた、あるいは苦情相談を受けることが多い。被害に遭わなかった入居者でも強引な勧誘が原因で部屋から出ない、また呼び鈴にも反応せず外部との接触を極端に嫌がる者が多く、生活支援員が抱える大きな課題の一つでもある。「資料15 権利擁護事業等について」は、シルバーマニュアル「31. 対応困難な生活課題等の事例について(2)」との関係で、神戸市社会福祉協議会が行う「福祉サービス利用援助事業(日常生活自立支援事業)」の案内、「成年後見制度」にかかる神戸市成年後見支援センターのパンフレットも紹介されている。福祉サービス利用援助事業では、生活支援員の相談業務では、依頼者の判断能力が十分で

はないことから契約・解約事項や預金通帳等の管理、入出金の代行、光熱水費や各種利用料等の支払がよく依頼されるが、神戸市社会福祉協議会の専門員が援助活動を行うとしている。「資料 20 個人情報盗難、紛失等事故発生時の対応の流れについて」は、情報漏えいに対応するものであり、チャート式の説明文により関係機関や組織が一団となり取り組むことが明記されている。

5. 生活援助員の援助技術

生活支援員は、震災をきっかけとして、超高齢化社会を向かえた際に起こりうる身近な生活問題に直面し、手探りで対応していたといっても過言ではない。生活支援員の業務を援助技術からまとめるなら、個別援助技術活動は、保健・医療・福祉のコーディネートの役割である。集団援助技術活動は、ふれあい活動、仲間作りで、地域援助技術活動は、地域の自治会・老人会・婦人会・児童民生委員・ボランティア等との協働により地域との関わりを導入と調整で、福祉相談室の相談員バッチをつけての業務活動からはソーシャルワーカーといえよう。

家事・介護援助技術活動は、一時的な家事援助で派遣元からは中堅以上の女性介護職が生活支援員であることから、時には身体介護場面でもとくに抵抗もなく行っていた。現在、介護・要支援サービスは介護保険で、例えば訪問介護員を利用することができる。

身上監護的活動では、福祉サービス利用を入居者や親族が申請する必要がある、申請代行等も側面的に行われていた。

震災以前は、高齢者・障がい者などの社会的支援を必要とする人達は近隣住民による支えと在宅福祉サービスを受けていた。応急的な仮設住宅での集団生活では安否確認等の不安を解消することができたが、生活基盤としての地域住民からのゆるやかな見守り、支援や相互扶助がほぼ崩壊した状況であり、必要な情報や支援を得るため関係機関等とのコーディネートの地域型仮設住宅の生活支援員の役割であった。

従来の老人福祉施設は、ようやく社会福祉施設は地域の大切な社会資源であり施設の社会化に向けた在宅福祉サービス施策が展開されかけていたが、あくまでも施設職員の活動拠点は施設である。しかし高齢社会型の震災では、活動のフィールドを地域や高齢者住宅に向けおこなうといういままでにない在宅福祉サービスの展開であった。

生活支援員の業務では、社会的に孤立した入居者に襲いかかる孤独、疎外感あるいは孤独死への不安を未然に防ぐための安否確認（現在のお元気確認）を軸に、身体能力・健康状態の低下や寂しさ、無気力などの精神面、一人住まいや環境への不適応などによる閉じこもりを解消するため、茶話会や裁縫クラブなどの集団援助技術が行われている。さらに自治会結成は、入居者相互の連帯意識が高まり、入居者間の距離も縮めることができることから、支援員達は積極的に取り組んできた実績がある。行政サービスへの要望をおこなうにしても、公的な承認を受けた自治会組織であれば入居者個々で行うよりも訴求力や効果もあり、地元自治会と連携すればさらなる効果が得られていた。

地域型仮設住宅が震災被害地内に多く建設されたことから、地域での被災者も多く、地元自治会の存続運営が困難な例も少なくなく、相互にコミュニティ作りへの意識も連帯化されていた。時として仮設住宅への被災者支援に駆けつけるボランティア団体の活動の場として、仮設住宅敷地内に併設されたふれあいセンターが地元自治会と仮設住宅自治会とが共有の社会資源の場として機能することも多く、生活支援員は連絡調節役だけでなく、仮設入居者と地元住民らの要望やニーズを的確かつ正確に支援団体へ伝える役割も担っていた。このようにコミュニティケアワーカーとしての生活支援員は、コーディネートの業務を重ねるごとにスキルも向上し、各種ボランティア団体の役割や活動の目標を明確化させて継

継続的な活動を可能としていたことが特筆される。

6. 今後の課題と展望

シルバーハウジングの入居者の多くは、そこを終の棲家として入居している。震災後 20 数年を経て入居者の高齢化率は一般復興住宅も含め 40 パーセント以上となり、加齢とともに無防備な高齢者の権利擁護は大きな生活課題となっている。地域型仮設住宅では、管理人ではないが不正入居等への対応と入居後の生活の状況把握の業務として、訪問販売や悪徳商法を未然に防ぐことも多かった。いまでもシルバーハウジングでは、生活援助員の終業時間後を狙って不要な訪問者が後を絶たない状況であり、110 番通報する事案も多発し、認知症、加齢に伴う判断能力の低下から、今後ますます財産・身上監護を要するケースも増加するであろう。公営シルバーハウジングの入居者は一定の所得以下世帯であることから、日常生活自立支援事業⁹の利用となり、同様に認知症問題も平成 21 年 11 月から「こうべ認知症生活相談センター」でも対応している。情報弱者でもあるため、対処法的な介護では生活面全般での安心した生活を営むにはまだまだ課題は山住である。そのため、生活援助員だけの研修を基礎にしながら、図 6 の「地域包括ケアシステムのイメージ」にある「住まい」「医療」「介護」「生活支援・介護予防」に関する現場レベルの専門職らが「ケア会議」で情報交換を行い、最低限度担当者との面識を深めておくことが必要である。あらゆる場面を想定した事例検討は、それぞれの専門的知識を有効に共有できる絶好の機会となりうる。幸いにも地域包括ケアシステムの構想と整備のなか、生活援助員の所属が地域包括支援センターになれば、関連専門職と協働する機会も



図 6 地域包括ケアシステム 厚生労働省ホームページ

増し、活動する際にも心強いものとなるであろう。

7. おわりに

少子高齢化に経済成長の低迷が重なり、介護保険財政の破綻防止から、次第に保険料・自己負担料の引上げが行われている。施設サービスとしての老人福祉施設と介護職員の不足は、必然的に居宅(在宅)福祉サービスへの移行を余儀なくし、介護費用の自己負担増や人手としての家族への負担増にもつながり、家族の介護離職という更なる問題も浮上している。介護が必要になった高齢者を社会全体で支えることを目標に介護保険制度が制定されが、2020年頃に総世帯数は5.307万世帯とピークを迎えながらも、65歳以上の一般世帯数の割合は、2010年の32.1パーセントから2035年には45.1パーセントへと上昇し、世帯の高齢化、ひとり暮らし世帯の増加が一層進むとされている¹⁰。

公的な地域包括ケアシステムが構築されても、ひとり暮らし世帯には家族の支えすらなく、周辺あるいは地域住民相互での連携を密にするほか選択の余地がない。そこでコミュニティ再構築に向け、これまで生活援助員が培ったコミュニティワーク活動の技術や経験を地域全体へと広がることに期待したい。

8. 謝辞

本調査の基礎となる「生活援助員業務マニュアル」の資料提供については、神戸市保健福祉局生活支援部くらし支援課、生活援助員の現状については、社会福祉法人神港園施設長と生活援助員の方々にご協力をいただき深く感謝申し上げます。

註記

¹ デイサービス（通所介護）、ショートステイ（短期入所生活介護）が制度化されるなど、在宅福祉に力が入られるようになったが、在宅介護の充実にとって大きな節目となったのが1989（平成元）年に策定された「高齢者保健福祉推進十カ年戦略（ゴールドプラン）」である。

² 地域型仮設住宅生活支援員業務マニュアル第1～10章 平成8年4月1日改訂（抜粋）（財）こうべ市民福祉振興協会。

³ 地域型仮設住宅は、同年2月23日に地域型仮設住宅の整備を発表され、4月27日中央区東川崎公園で開始し市内全域での本格入居は同年6月から

⁴ 2015年1月26日 「被災状況及び復興への取り組み状況」 第5章 生活再建 P188 神戸市。

⁵ 平成2年8月27日 老福第168号 高齢者世話付住宅生活援助員派遣事業の実施について（厚生省通知）では、30戸に1名配置。

⁶ 神戸市の生活援助員の業務①には生活指導は含まれない。

⁷ 平成2年8月27日 老福第168号 高齢者世話付住宅生活援助員派遣事業の実施について（厚生省通知）。

⁸ 高齢者世帯生活援助員（Senior Citizen Supporter）は、本来シルバーハウジングのない災害復興公営住宅等の高齢者を巡回して見守りを行う。

⁹ 神戸市での実施機関は、神戸市社会福祉協議会で日常生活自立支援事業を福祉サービス利用援助事業と呼んでいる。援助者は専門員、生活支援員。

¹⁰ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計（全国推計）」2013（平成25）年1月

引用文献

1（財）高齢者住宅財団「いい住まいいいシニアライフ」（財）高齢者住宅財団 27巻 1998年11月

2 兵庫県社会福祉協議会「地域型（ケア付）仮設住宅支援活動報告集」兵庫県社会福祉協議会 1998年10月

3 神戸福祉医療まちづくり研究会「21世紀高齢者住宅へのヒントパートⅡ」神戸福祉医療まちづくり研究会 橋 治行他 1998年7月

4（財）高齢者住宅財団「シルバーハウジング・プロジェクトの取り組みの推進をめざして」（財）高齢者住宅財団 1998年

5 上田耕蔵「地域福祉と住まい・まちづくり」学芸出版 2000年8月

6（財）こうべ市民福祉振興協会「こうべ発3つのLSA事業」（財）こうべ市民福祉振興協会 2000年3月

7 シルバーハウジング介護機能強化モデル研究会「平成12年度 シルバーハウジング介護機能強化モデル研究会 報告書」神戸市保健福祉局高齢福祉部高齢福祉課 2001年3月

8（財）高齢者住宅財団「高齢者住宅必携（平成18年度版）」（財）高齢者住宅財団 2006年9月

9 神戸社会福祉協議会「神戸からの発信 シルバーハウジング報告書」2008年2月

10 神戸市保健福祉局高齢福祉部介護保険課「超・高齢社会先取地”こうべ”の地域見守り活動」神戸市保健福祉局高齢福祉部介護保険課 2008年3月

11 神戸市における高齢者見守りのあり方検討会「神戸市における高齢者見守りのあり方検討会報告書」2014年7月