

# 「新型コロナウイルス時代における 地域ケアを考える」

ルーテル学院大学

教授・学術顧問 市川一宏

# ) 今までの 地域の生活課題

# 1 . 地域福祉問題の顕在化

## 2025年問題

団塊の世代が後期高齢者となり、かつ高齢者単身世帯、高齢者のみ世帯が増加する結果、特に都市部において社会的支援を必要とされる方々が明らかに増える。

## 限界集落の増加

公共交通機関の縮小・廃止、商業施設の撤退等により、住民の孤立の問題、限界集落から消滅集落になった地域が広がっている。

## 8050問題

## 子どもの貧困

非正規雇用、失業のなかで生活に困窮する現役世代が増え、結果として子どもに及ぶ貧困の悪循環をどのように断ち切るかが喫緊の課題となっている。

## 2 . 閉じこもりの要因

### <身体的要因>

- ・外出したいが体力がない。 ・ たっぷりしゃがんだりしがづらい。
- ・ 歩きにくい 対策・体力維持改善のための体操・集団での園芸・畑仕事・散策など屋外活動

### <心理的要因>

- ・ 外出したいが転ぶのではないかと不安である。 外出練習
- ・ 買い物ができるか不安である。 買い物練習
- ・ 公共の乗り物を利用できるか不安である。 交通機関利用練習
- ・ 身体の障害や老化により、何をするのにも自信がない。
- ・ 何もすることがない。何もしたくない。

対策・趣味や楽しみなどの「したい活動」の機会を提供、「できる活動」になるよう支援する。 ・ 交流の場の提供・暮や俳句など趣味の教室

### <社会環境的要因>

- ・ 一人暮らしであるため、孤立している。 ・ 高齢により、親しい友人がいなくなった。 ・ 家族の理解がなく、外出を止められたり、役割を喪失している。 家族教室の開催・玄関に階段があり、一人での外出が困難である。 家屋など環境調整・家が交通のアクセスに不便なところにある。 ・ 歩いて趣味活動や体操など健康を維持する場所がない。 社会資源の情報提供 孤独は避けられないが孤立は避けることができる。

出典：閉じこもり予防・支援マニュアル（主任研究者 安村誠司）

### 3 . ひきこもり

内閣府は3月29日、自宅に半年以上閉じこもっている「ひきこもり」の40～64歳が、全国で推計61万3千人いるとの調査結果を発表した。7割以上が男性で、ひきこもりの期間は7年以上が半数を占めた。15～39歳の推計54万1千人を上回り、ひきこもりの高齢化、長期化が鮮明になった。中高年層を対象にしたひきこもりの調査は初めて。ひきこもりを、自室や家からほとんど出ない状態に加え、趣味の用事や近所のコンビニ以外に外出しない状態が6カ月以上続く場合と定義。専業主婦・主夫は過去の同種調査では含めなかったが、今回は家族以外との接触が少ない人はひきこもりに含めた。ひきこもりになった年齢は60～64歳が17%で最も多かったが、20～24歳も13%、きっかけは「退職」が最多で「人間関係」「病気」が続いた。40～44歳の層では就職活動の時期にひきこもりが始まった人が目立つ。ひきこもり期間は「3～5年」が21%で最多。7年以上となる人が合計で約5割を占め、「30年以上」も6%いた、子供の頃からひきこもりの状態が続く人のほか、定年退職により社会との接点を失うケースがあることがうかがえる。暮らし向きを上・中・下の3段階で聞いたところ、3人に1人が下を選択。家の生計を立てているのは父母が34%、自身が30%、配偶者が17%で、生活保護は9%だった。悩み事に関して「誰にも相談しない」という回答が4割を超えた。

調査時期の違いなどはあるものの、内閣府では15～39歳も合わせた引きこもりの総数は100万人を超えるとみている。(日本経済新聞)

## 4. 生活困窮の広がり

生活保護受給者・世帯について

令和元年10月、生活保護受給の**高齢者世帯は89.7万世帯**、受給世帯総数の55.5%を占めている。うち、91%が単身世帯。

新型コロナの影響を受けた世帯への「緊急小口資金」「総合支援資金」特例給付

仕事がなくなる、収入減により生活の基盤が不安定になり、貸付事業に多くの住民が押し寄せている。資金交付額 合計61,482,993千円(緊急小口資金27,354,327千円、総合支援資金34,128,666千円)  
今年で、合計1,000億円に達することが予想される。

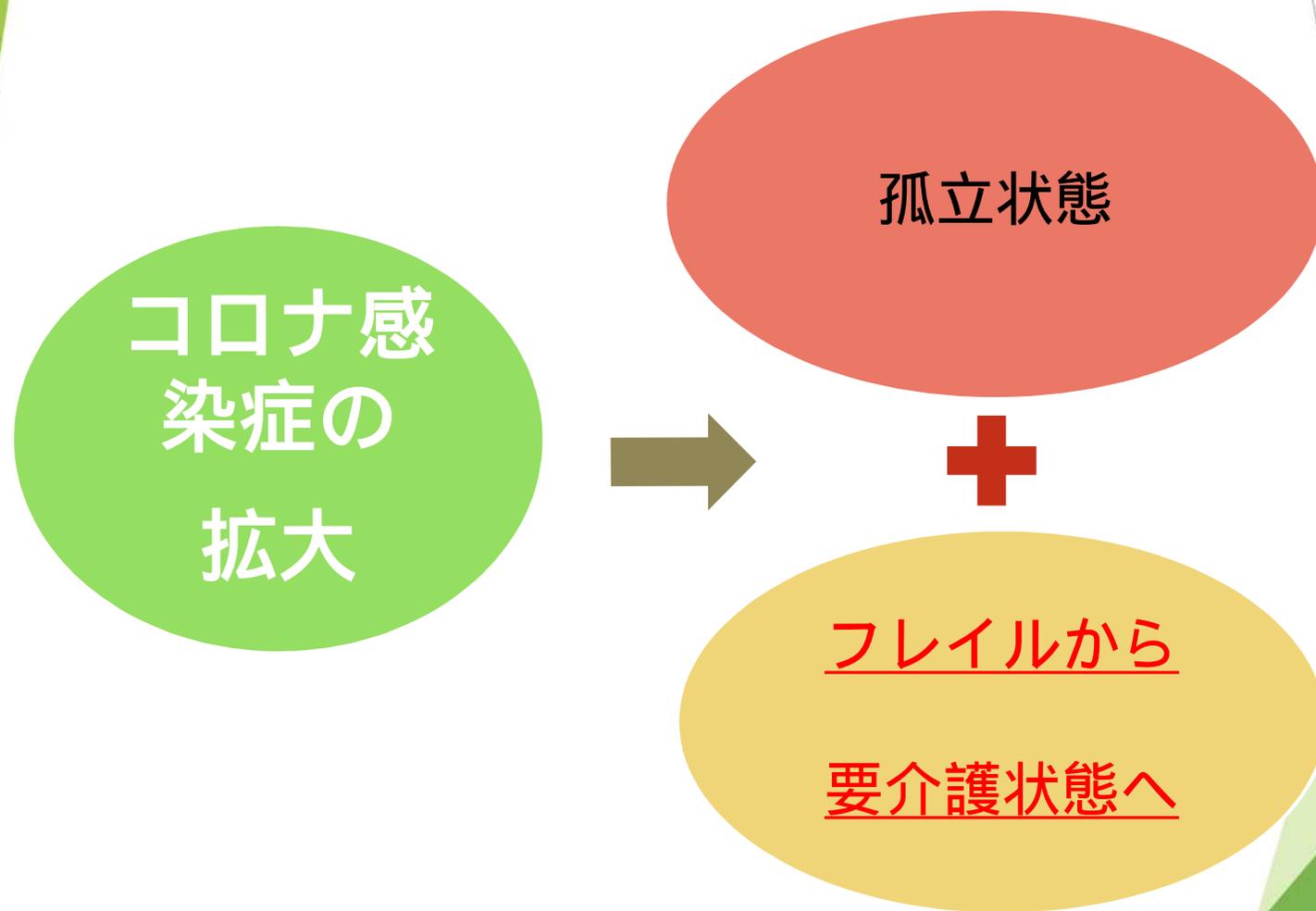
ある市では、特例貸付の相談の内、高齢者の相談・申請の割合は、65歳以上で見ると全体の22%、75歳以上の後期高齢者で見ると全体の2%、80歳を超える方もおられる。

少額年金受給・無年金の高齢者の問題

# ) コロナ禍における 現状認識 今までの問題が深刻化

新型コロナウイルスが拡大する4月より6月中旬まで、小金井市・調布市・三鷹市・武蔵野市・東京都と情報交換の場を設けてきました。また4区市と都の介護保険事業計画の作成に関わってきました。それらを踏まえて、報告させていただきます。

# 1. 地域における高齢者・介護する家族等の生活問題の深刻化



## 着実に進行し、悪化する高齢者の疾病・ADLの状況、生活状況

- ・電話やベルによる現状把握には限界があり、フレイル等の実際の状態が把握できない。深刻な状況の進行している危険性がある。
- ・コロナウイルスの感染を恐れ、外出を控えている高齢者が自宅で転び、骨折をするケースが増えていると言われている。

## 増加する要介護者

医療が必要な高齢者が受診を控え、重度化する危険性がある。また、認知症高齢者が定期受診を控え、症状の悪化が予想される。

## 増加する家族の介護負担

要介護者を介護していた家族が感染した場合の濃厚接触者である要介護者への対応はどうか。また、介護負担の増加による8050問題が顕在化している。

## 増加する孤立状態にある高齢者

介護予防につながる活動の場、地域の仲間づくりの場がなくなるか、減ることによって、高齢者の社会的なつながりが切れてしまった。介護を有する高齢者と介護者とがなくなる事態も起こっている。

自殺者の増加 リーマン・ショック直後の09年以來11年ぶりに増加に転じた。女性や若年層の増加が目立つ。

## 2. 介護事業者・見守り活動等の活動の課題

事業者が直面する  
事業継続の危機

従事者の日々の仕事に影  
響する感染症の危機

特別養護老人ホーム等  
における集団感染の危機

地域福祉活動の中止、  
撤退等に見る孤立の危機

## 事業者が直面する事業継続の危機

利用者が外出自粛及び自主的にサービス利用を、在宅給付事業所の収入が減少し、経営の状況が悪化している。通所型では、職員または利用者に陽性が出たということで休業するケースもあり、特に区部で多い。6月以降利用が安定しつつあるも試行錯誤の状態。東京都では、地域密着とショートの影響が大きい。

## 従事者の日々の仕事に影響する感染症の危機

高齢者に感染させてはいけないと、従事者は日々緊張して仕事についている。しかし、コロナ対応がいつまで続くのか、どこまでやればいいのか、また検査を受けることが容易ではなく、事業所職員の体力的、精神的な負担が重くのしかかっている。

## 特別養護老人ホーム等における集団感染の危機

地域全体の問題として対応を考える必要がある。

## 地域福祉活動の中止、撤退等に見る孤立の危機

ふれあいいいきいきサロン、見守り活動等のインフォーマルケアで活動を休止しているところも多い。その結果、通ってきた高齢者の孤立の問題が顕在化してきたことに留まらず、活動団体の基盤が揺らいで、活動を開始することが難しくなっている場合もある。

# ) 東京都高齢者保健福祉計画

# 新しい日常における介護予防・フレイル予防活動支援事業 ~ コロナに負けない! ~

( 3 予算額 404,000千円 )

## 現 状

- 新型コロナウイルス感染拡大に伴う外出自粛により、地域で住民が主体的に取り組む介護予防・フレイル予防活動等の実施が困難
- 活動量の減少により高齢者の心身機能が低下、他者との交流機会も減少

## 課 題

新しい日常における高齢者の活動環境を確保し、健康状態の維持を支援する必要

## 内 容

高齢者のグループ等が「感染症対策を講じて集合方式で行う通いの場等の活動」や「オンラインツールを活用して行う介護予防・フレイル予防活動」について、以下の両方又はいずれかの支援を行う区市町村に対し、取組に係る経費を補助

### (ア) 集合（対面）方式での予防活動の支援

- ・ 高齢者が集まって対面での活動を実施する際の感染予防に必要な衛生用品の購入費
- ・ グループの小規模化（グループ分け）のため活動時間延長に伴う会場費 等

### (イ) オンラインツールを活用した予防活動の支援

- ・ 高齢者が自宅等において、他者との交流を伴う予防活動に取り組める機会を設けるとともに、活動への参加をサポート
- スマホやタブレットを体験用に短期間貸与することも可

< オンラインツールを活用した  
予防活動のイメージ >



### 【補助基準額】 (千円)

日常生活圏域数	1～10	11～20	21～
補助基準額	8,000	10,000	15,000

【補助率】 10/10

【実施期間】 1年

## 効 果

対面・非対面双方にて  
感染対策を講じ、活動を支援

健康状態の維持

つながりの維持

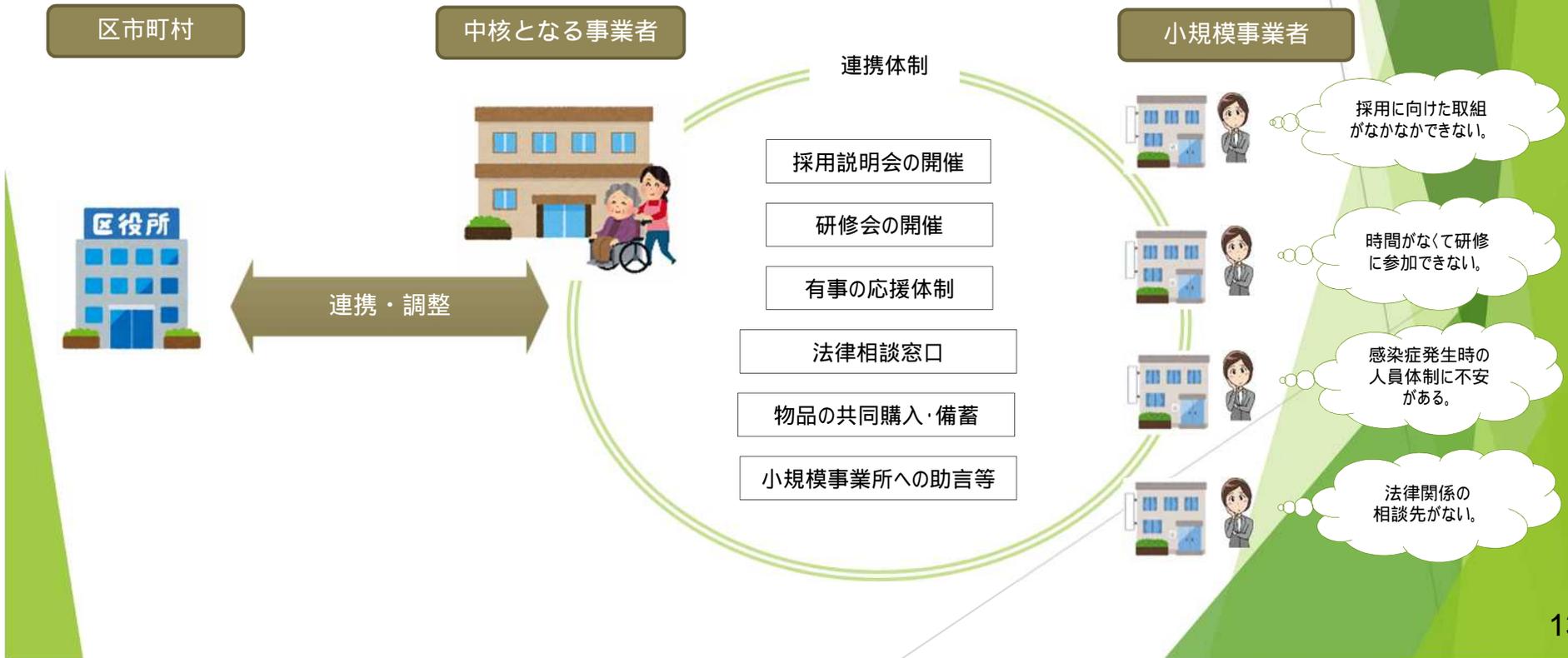
# 令和3年度 介護事業者の地域連携推進事業

**施策** 補助（区市町村）

小規模介護事業者が安定的な事業運営を行い、介護サービスを継続的に提供できるよう、「地域の中核となる事業者」を中心とした連携体制構築に取り組む区市町村を支援

- 地域の中核となる事業者の取組（メニューの例）**
- 地域の介護事業所の介護職員向けの研修会や出前研修の実施
  - 介護職員の採用に向けたイベントの実施
  - 有事の際の職員の応援体制の仕組みづくり
  - 地域の介護事業所の従業員向けの保育スペースの設置及び運営
  - 法律相談窓口の設置
  - 物品の共同購入・備蓄
- など

予算額：3,000万円（1自治体 1,000万円） 補助率 10/10  
 規模：3か所  
 期間：3年間  
 モデル事業として実施し、3年目に好事例を展開するためのセミナー等を開催



**(1) 介護未経験者に対する研修支援事業**

- ◆ 初任者研修や実務者研修に対する受講料等補助
- ◆ 介護未経験者が介護に関する基本的な知識・技術を習得するための研修の実施
- ◆ 介護福祉士資格取得のために要する経費等補助

**(2) 多様な人材層に対する介護人材キャリアアップ研修支援事業**

- ◆ 中堅職員向け等、介護職員の資質向上やキャリアアップに係る研修の開催
- ◆ 小規模事業者の共同による人材育成環境整備に係る経費等補助
- ◆ 特別養護老人ホーム職員向け看取り研修の開催

**(3) 認知症ケアに携わる人材の育成のための研修事業**

- ◆ 介護職員が認知症介護の知識や技術を習得するための研修の実施

**(4) 介護福祉士養成課程に係る介護実習支援事業**

- ◆ 介護実習受入施設・事業所に対し、介護実習の円滑化のための経費等補助

**(5) 管理者等に対する雇用管理改善方策普及・促進事業**

- ◆ 管理者等における雇用管理改善の取組みを促進するための説明会の開催
- ◆ 女性が働き続けることのできる職場づくりのための相談やコンサルティング経費等の補助
- ◆ 介護事業者による事業協同組合設立への支援

**(6) 新人介護職員に対するエルダー、メンター制度等導入支援事業**

- ◆ 新人職員に対する定着支援のためのエルダー、メンター制度等を整備する介護事業者に対して、制度構築につなげるための研修

**(7) 離職した介護人材のニーズ把握のための実態調査事業**

- ◆ 離職した介護職員を対象に、離職理由等の実態把握のための調査の実施

**(8) 介護に関する入門的研修の実施、生活援助従事者研修の受講支援等からマッチングまでの一体的支援事業**

- ◆ 入門的研修や生活援助従事者研修を実施し、研修修了者に対して介護施設等とのマッチング支援

**(9) 介護の周辺業務等の体験支援**

- ◆ 介護に関する入門的研修の受講者等に対する体験的職場研修の経費に対して助成

**(10) 介護分野への元気高齢者等参入促進セミナー事業**

- ◆ 元気高齢者等をターゲットに、介護分野への関心を持つきっかけとなるセミナーの実施

**(11) 介護人材確保のためのボランティアポイント事業**

- ◆ 元気高齢者等が介護施設でボランティアを行う場合にポイントを付与

**(12) 区市町村介護人材確保プラットフォーム構築事業**

- ◆ 介護人材確保に向けた中核機関や協議会の設置

**(13) 離島、中山間地域等における介護人材確保支援事業**

- ◆ 離島や中山間地域における地域外からの人材確保や資質向上の取組みへの支援

**(14) 地域住民や学校の生徒に対する介護や介護の仕事の理解促進事業**

新規

- ◆ 学生が作成するフリーペーパー等の周知・広報
- ◆ 介護事業者等による学校への訪問研修の実施

**(15) 若者・女性・高齢者など多様な世代を対象とした介護の職場体験事業**

新規

- ◆ 介護事業所において学生等を受け入れる職場体験事業の実施

**(16) 多様な人材層（若者・女性・高齢者）に応じたマッチング機能強化事業**

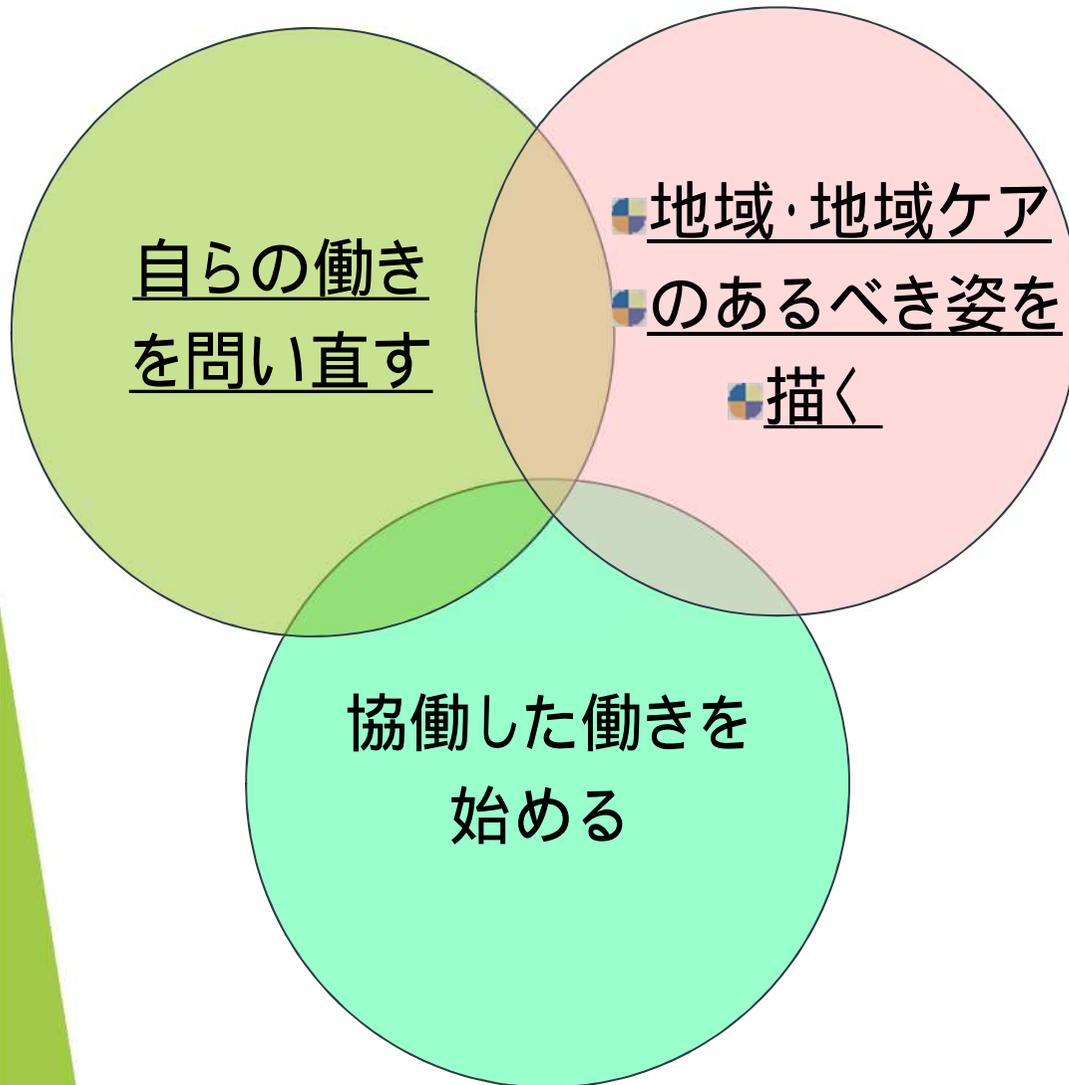
新規

- ◆ 求職者等に対する合同就職説明会の実施

) これから地域ケアに  
求められること

# 1 . 基本的な考え方

## コミュニティの再生



自らの働きを問い直す コロナによって、様々な活動が止まり、孤立等の問題が深刻になった。改めて働きの意味・目標を確認し、可能な方法を見いだすことが必要である

あるべき姿を描く 今日、地域共生社会づくりが目標とされ、実際に、各地域において、取り組まれてきた。今、改めて問われている。「何をしたいか」「何ができるか」「何が求められているか」

協働した働きを始める これからの勝負は、コミュニティの再生。様々な方法を開発し、地域にある資源を掘り起こし、今まで築いた協働の働きをしたい。

新型コロナウイルスの広がり、今までの関係を打ち砕き、不安、恐怖、不信、怒りを生み出し、負の連鎖が広がってきています。だからこそ、私は、大切なもの、大切なことを守る決意が必要だと思います。私は、その中に「人への思いやり」を加えたい。そして、新型コロナウイルスの脅威にさらされている私たちだからこそ、今、すべきことを考え、今できることを実践していきたいと思っています。

### < 自らの働きを問い直す >

そのために、まず、私たちが、日々の働きの意味を問い直すことが必要です。確かに、コロナウイルスによって、様々な支援が止まりました。その結果、大切なFACE to FACEの関わりができにくくなりました。そのことによって、互いの心の交流ができなくなり、支援してきた方々が生活困難のただ中に置かれてしまったならば、今までの関わりが大切であったことを意味します。何としても関わりを再生するか、それに代わる行動を生み出していかなければなりません。私たちは、何をすべきか、コロナに問われているのではないのでしょうか。

## < 地域・地域ケアのあるべき姿を描く >

今、孤立、貧困、虐待、自殺、認知症や要介護状態にありケアを必要とする人々が着実に増加しています。しかし、これは今に始まったことでなく、より明らかになったのです。そして今、生活の拠点であるコミュニティを再生しないと、コロナの予防・対応もできません。感染を恐れ、罹った人の非難・排除、最前線で対応している医療や福祉従事者に及ぶ中傷は互いの存在を認め合ったコミュニティがいたる所で寸断されている証拠です。自分たちが目指してきた地域・地域ケアを再確認し、これからの地域・地域ケアを再構築していきたい。

## < 協働した働きを始める これからの勝負は、コミュニティをどのように再生するか >

ならば、より多くの方と協働して、その防止と対応に取り組む機会が生まれたと考えたい。様々な関わりの方法を開発し、地域にある資源を掘り起こし、相互の関わりを取り戻すことが急務であると思います。

## 2 . 具体的な検討課題 取り組みのための6段階

第1段階

地域の状況を把握し、明確化する

第2段階

協議のテーブルを定め討議方針を確認する

第3段階

目指す地域・地域ケアを描く

第4段階

地域の資源を確認し、取り組みを決める

第5段階

それぞれの役割を確認(6W, 2H)

第6段階

実施 評価 実施 評価

## 第1段階・第2段階：高齢者の安否確認、現状把握のための仕組み作り

ひとり暮らしの高齢者や高齢者のみ世帯で、サービス未利用者、区市町村の緊急通報システム事業利用者(慢性疾患のある方)、要介護1・2の認定者を対象とした確認

### A 住民のニーズ把握

### B ケアラーのニーズ把握と支援

## 第3段階：目指す地域・地域ケアを描く

今までの実績を尊重し、各区市町村で育った今までの木に新しい取り組みを接木することが必要。

各自治体には、福祉施設、医療機関、サービス、住民活動、近隣関係等の社会資源、今までの取り組み等の実績という強みや実績があります。それを活かし、強めること。またそれがかなわなければ、新たな取り組みを生み出し、地域・地域ケアを再建することが大切です。

# 第7期計画におけるケアラー支援の位置付け

## 重点施策

(1) 介護予防の取組

(2) **ケアラー（介護者）支援**

(3) 医療と介護の連携強化

(4) 住環境の整備

(5) 認知症高齢者等への支援の充実

## 第7期の取組

(1) 相談体制の充実と積極的な情報提供

(2) レスパイトケアの促進

(3) 介護者講座の実施

(4) ケアラー（介護者）同士が集まる場や団体との連携と支援

(5) 地域での介護や在宅療養に対する理解の浸透

(6) 新しい事業や取組の検討

20

# 調布ゆうあい福祉公社のケアラー支援事業



～コンセプト～

これからケアラーになる人への「備えとしての情報提供」、現在ケアラーが望む生活を我慢しなくてもよい「環境整備」、元ケアラーが経験を活かして関われる「活動のサポート」を通じて、ケアラーが孤立しない地域づくり。

## 1 だれでもカフェ(認知症カフェ)

毎月1回開催(第4日曜日、12:00～15:00国領高齢者在宅サービスセンター)

## 2 ケアラー支援マップの発行

市内のケアラーを支えるグループ等を記載した広報紙(全戸配布)

## 3 ケアラー支援団体との連携、ネットワーク構築、後方支援

各グループの取り組みの報告や情報交換、研修、学習会を開催

## 4 家族介護者向け介護技術講座

介護福祉士による介護方法の実演や相談受付

## 5 ホームヘルパー出張派遣

緊急に介護が必要になったご家族へ介護のコツをお伝えする無料サービス





## 第4段階・第5段階

### < 孤立を防ぐ様々な方法の開拓 >

- ・食の確保、服薬や医療、外出(フレイル、閉じこもりの状況把握)
- ・支援者の有無等の把握を行うために、必要に応じた自宅訪問
- ・訪問ができない場合には、電話、必要な情報の自宅への配布、牛乳の配達、事業者との見守り協定、民生委員児童委員活動・見守り活動のバックアップと連携、認知症サポーター等の活動へのバックアップと連携等、あらゆる可能性を模索することが必要。

### < 推進する専門職の権限の明確化とバックアップ >

- ・地域福祉コーディネーター、コミュニティソーシャルワーカー、生活支援コーディネーター等の役割の明確化
- ・専門職が配置されている地域包括支援センターが設置されている地域におけるネットワークの強化

### < 従来のサロン活動、健康体操等の介護予防、生活支援サービスの再建 >

これは、地域福祉、福祉のまちづくりの再建そのものでもあります。なお、活動を再開するにはかなりの力量が必要で、支援が不可欠です。

## 第5段階・第6段階

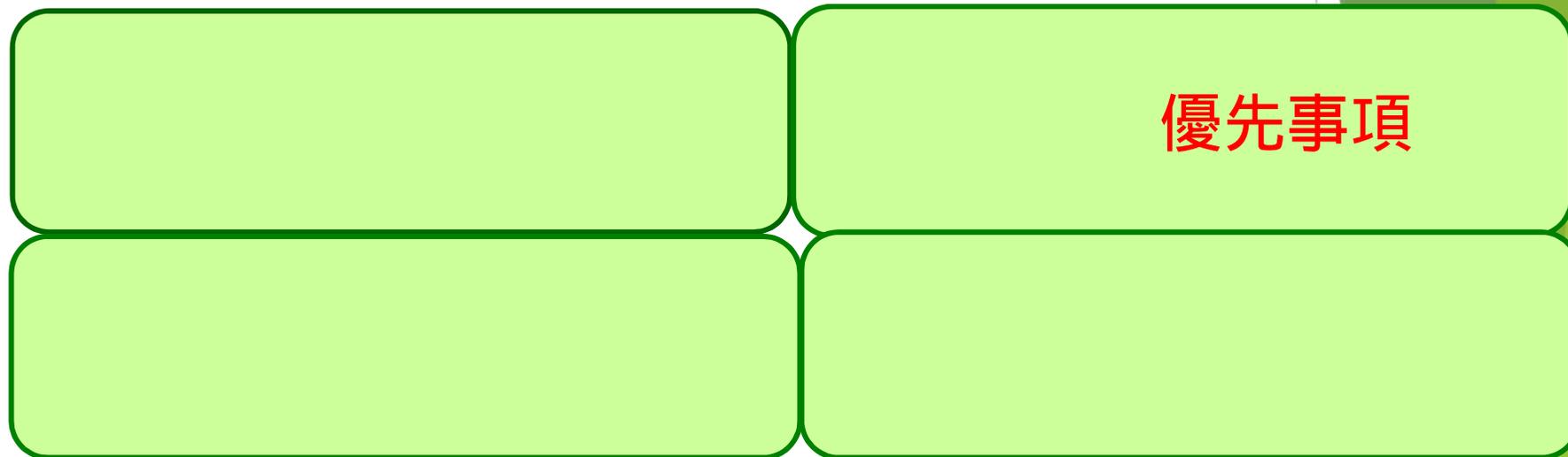
今、感染予防および感染時対応が急務とされ、具体的に実施されてきています。

- ・ 要介護者の介護をしている家族の感染時対応
- ・ 施設内における集団感染の予防・対応  
介護保険施設等職員相互派遣  
感染予防物資の提供、購入経費の補助
- ・ パーソナルなケアをしている従事者の健康チェックの支援  
社会福祉施設等における従事者のPCR検査の支援
- ・ 感染予防  
福祉施設感染予防アドバイザー  
感染予防の専門職を施設へアドバイザーとして派遣し、各施設の感染症対策の強化を支援する  
施設入所者のPCR検査の支援
- ・ 地域福祉活動を支援する感染予防の支援  
各活動者及び団体に対し、活動環境の整備を含めた助言を行う体制の整備

1本の木を植えなければ砂漠の緑化は始まらない。

# 既存事業・活動の再評価が不可欠 同時に、自分だけで背負い込まないこと

横軸:期待度、必要性、緊急性、波及効果



縦軸:実現可能性、経済性と効率性



## コロナ禍における新しい支援方法の開拓

- ・ Zoom等を使ったチームアプローチ、情報伝達、情報管理方法の改革
- ・ アプリを活用した見守り活動

# 新たな協働をスタートさせるために、今までのネットワークを検証する

行政	地域ケア会議、介護保険事業計画策定委員会等
社協	理事会等役員会、ボランティアセンター運営協議会等
医師会	在宅療養推進会議、認知症協議会・認知症連携等
介護保険 事業者	介護保険事業者連絡協議会等
生活支援 コーディネーター	協議体等
コミュニティ センター	コミュニティセンター住民協議会等
地域ケアネット ネットワーク	運営協議会等
地域包括 支援センター	地域包括支援センター運営協議会等

# 連携についての検討のポイント

1. 目的による分類 情報を共有することによって、ニーズを総合的に把握し、評価すること（ニーズ評価） 地域住民、民生委員、ボランティア活動を含む、地域の社会資源の確認、開発すること（社会資源の確認・開発） 関係機関、ボランティア団体およびボランティアのそれぞれの役割を明確にすること（役割分担） クライアントとサービス、ボランティア活動を結び付ける有効な方法を模索してケアプランを策定すること（ケアプランの策定） 相互の理解を基礎にした連携を促進すること（ネットワーク） 中心的な担当者を決定すること（キーパーソン） 保健医療福祉のネットワークのモデルを提案すること（ネットワークモデルの提案） ニーズが時間とともに変化していくという認識を前提に、利用者のニーズを定期的に把握し、サービスの適切な運営を見守ること（モニタリング） ニーズとサービスの再評価を行うこと（再評価） 連携をすすめていくために必要な共通のデータ様式を作成する等の条件整備をはかっていくこと（条件整備）である。

それらのいずれかを、もしくは複数の目的を掲げ、運営される。

2. 開催頻度による分類 定期的な運営、 日常的な連絡等の随時、臨機応変な運営（電話、個別面接相談等） 緊急時の運営

3. 実施・運営責任主体による分類 行政等の決定権限をもった機関が運営、 社協が中心となる運営、 医師会等の団体、事業者・実施機関が中心となる運営、 ボランティア団体、民生委員協議会等が中心となる運営

連携が多岐にわたり、重複しており、コロナ禍においては、目的を明確にした、協議の場のスリム化、効率化は避けられないのでは？また、今日の孤立の問題等への取り組みを協議する場が必要では？そこから新たな連携が生まれます。