

【論文要約】

保健補導員の高齢者福祉における活動継続に関する研究 —長野県須坂市の事例をもとにして—

叶寧

序章 本研究の背景と目的

地域を基盤とする地域包括ケアシステムの構築に向けて、専門職だけではなく、地域住民および地域住民同士から構成されているインフォーマル組織の参入・参画が必要である。地域生活者の特に高齢者に関する課題に対応していくには、地域におけるインフォーマル組織の活動や、専門的機関・組織とインフォーマル組織との連携・協働による事業および活動の展開は有益である。しかし、現状では、住民および住民同士から構成しているインフォーマル組織による活動の重要性については認められているものの、それらとどのように連携・協働し、地域ネットワーク構築を行うのか、具体的な進行策については言及が少ない。

住民である地域活動の実践者として、最も知られているのは民生委員・児童委員であり、長野県ではそれに加えて保健補導員がいる。長寿長野県に言及する際には、教育県であること、予防医学の実践において優れていることなどがその要因として挙げられるが、「保健補導員制度」の存在は見逃せない。活動の原点が保健的な取り組みであった保健補導員は、時代の要請に合わせ、福祉に関する取り組みも行っている。

本研究の目的は、長野県須坂市の保健補導員に関する質的・量的調査に基づき、高齢者福祉の関連機関・組織等との連携・協働に焦点をあてて、保健補導員の高齢者福祉における活動の実態、ならびに活動継続の関連要因・規定要因を明らかにすることである。

第1章 日本の保健・福祉に関する制度政策等における地域住民等の位置づけ

本章では日本の保健・福祉に関する法律制度政策（地域保健法、社会福祉法、介護保険法、高齢者の医療の確保に関する法律）を、①地域住民等が行うこと、②地域住民等への援助、支援、育成等の2つの視点に基づき整理した。その結果をもとに、第1節では、日本の保健・福祉に関する制度政策等に求められる地域住民等が行うことを述べた。第2節では、日本の保健・福祉に関する制度政策等における地域住民等への援助、支援、育成等を述べた。続いて、第3節では、日本の保健・福祉の関連法律事業等における連携・協働の動向を整理した。第1節から第3節を通して、地域住民等の日本の保健・福祉に関する制度政策等における位置づけを明らかにし、第4節では保健補導員の位置づけと特徴を示した。本章を通し、保健・福祉に関する制度政策等において保健補導員を含む地域住民等に求められている役割と役割達成するためのサポートによる保健補導員活動の今後の方向性を導く。

第2章 先行研究の検討と理論的枠組みの提示

本章は3節から構成されている。第1節では保健・福祉における地域活動の実践者（民生委員、保健補導員について）に関する先行研究を検討し、第2節では関連理論（社会福祉関連領域による機関・組織等における連携・協働、ソーシャル・サポート・ネットワーク、ソーシャル・キャピタル）を整理した。第3節は本研究における理論的枠組みである。保健補

導員会に所属する保健補導員個人における社会関係資本を検討し概念図で表した。

第3章 保健補導員の高齢者福祉への取り組み及び意識

本章では『須坂市保健補導員会だより』の第1号（1978年）から第88号（2023年9月5日時点まで）を活用し、保健補導員の主に高齢者福祉に関する学習と実践の取り組みおよび意識に関する内容を中心に抽出した。そのうえで、第1節では、保健補導員の高齢者福祉に関する取り組みの内容を時間軸に沿って、社会背景や制度・政策等に合わせて整理し分析した。第2節では、保健補導員による高齢者福祉に対する考え方と意識について、【「何をすべきか」「何ができるか」を常に考える意識】【町の他組織と連携し、対応する意識】【健康と福祉をともに進める意識】【ボランティアとしての意識】【OBと連携する意識】【町づくり（まちづくり、地域づくり）に協力する意識】【保健補導員の地域における重要性についての意識】【看護・介護に関する意識】の8つの内容を抽出し、活動の方向性との関連を考察した。第3節では、家庭訪問、一人暮らし高齢者の交流会食会および「ふれあい」活動、健康体操である「須坂エクササイズ」という、3つの特徴的な活動について考察を行った。

第4章 高齢者福祉の関連機関・組織等と保健補導員との関わりおよび保健補導員に期待する役割に関するインタビュー調査

本章は保健補導員とともに活動を行ったことがある民生委員と、行政直営型地域包括支援センターの新しい介護予防・日常生活支援総合事業および包括的支援事業の担当職員を対象としたインタビュー調査に関する内容である。保健補導員との関わりおよび保健補導員に期待する役割を明らかにすることを目的とし、インタビュー内容を質的に分析した。

民生委員と保健補導員はともに行う活動が多く、4つの内容（【役割の相互理解】、【情報共有】、【共通の目標と活動】、【通常時と非常時の協力】）があることが確認できた。また、民生委員が保健補導員に期待する役割として、6つの内容（【既存の役割の維持】、【学習内容の普及と活用】、【より綿密な高齢者との関わり】、【任期後の継続的な協力】、【拡大した利用者層への対応】、【両組織のさらなる連携・協力】）が抽出できた。

地域包括支援センターの職員と保健補導員との関わりは、『現役保健補導員との地域包括支援センター在任中の関わり』として、【認知症理解への啓発】、【地域リハビリテーション活動内容の検討】、【地域包括支援センターと直接的な活動の機会が少ない】が挙げられた。

『現役保健補導員との健康づくり課在任中の関わり』としては、【健康づくりの活動の機会が多かった】である。『元保健補導員との地域包括支援センター在任中の関わり』は、【元保健補導員による介護予防サポーターとしての活動】、【元保健補導員による民生委員としての活動】、【元保健補導員からの相談】の3つであった。また、保健補導員に期待する役割は、【健康づくりと介護予防の地域の窓口】、【高齢者に対する支援】、【地域との繋がり】の継続】、【困り事に対応する地域のネットワークづくり】の4つであった。

第5章 保健補導員の高齢者福祉に関する活動の実態、関連機関・組織等との関わりおよび活動継続意向に関する質問紙調査

本章は須坂市保健補導員会の第31期の保健補導員（2018年4月から2020年3月まで）を調査対象とした質問紙調査に関する内容である。調査目的は以下の3点とした。①保健補導員の高齢者福祉に関する取り組みの実態、および保健補導員活動に対する自己評価の状況を明らかにすること。②高齢者福祉に関する取り組みを行うなか、保健補導員と関連機関・組織等（民生委員、地域包括支援センター、社会福祉協議会、保健センターの保健師）との関わりの状況を明らかにすること。③任期後の高齢者福祉における活動継続意向の関連要因・規定要因を明らかにすること、である。

保健補導員が携わる高齢者福祉に関する活動は多い順に、高齢者ふれあいサロン、高齢者交流会食会、高齢者施設での活動（訪問・手伝い）、敬老の日の行事、高齢者向けの健康教室、ひとり暮らし高齢者の訪問であった。保健補導員による高齢者福祉に関する活動においては、開催に必要な物品の設置等といった手伝いをするほかに、健康づくりの呼びかけと普及という保健的な役割が発揮されている。活動の参加者が高齢者の場合、須坂エクササイズ等の実施は、健康づくりと同時に介護予防の機能も果たしている。

また、民生委員、地域包括支援センターの職員、社会福祉協議会の職員、保健師との関わりの経験が多い保健補導員は、任期後に健康・保健や福祉に関することをさらに学ぶ意向があることが明らかになった。そして、高齢者福祉サービス、須坂エクササイズやボランティア活動に関する学習や実践に携わりたく、かつ継続的に高齢者福祉に関する活動、地域貢献活動に協力したいと思っている。さらに、保健補導員の任期後における活動の継続意向は、任期中の時点での任期後の活動関心、活動前の積極的な態度と姿勢、および活動によって得た成果が影響している。高齢者福祉に関する活動の継続意向の関連要因については、暮らし向きにゆとりがあり、活動の振り返りに関して活動の達成と今後の自分自身の生活に役立つ成果を感じられる場合に、継続意向が高いことがわかった。また、活動前の積極的な姿勢、精神的な活動負担が少なく、関心を持つ内容に取り組もうとする態度を示す場合にも継続意向が高かった。さらに、地域包括支援センター、社会福祉協議会、保健師との関わり経験が多い場合に、継続意向が高いことが明らかになった。

第6章 総合考察

本章は次の5つの節から構成されている。第1節では、日本の保健・福祉に関する制度政策等に求められる地域住民等が行うことについて再確認した。そのうえで、保健補導員の高齢者福祉に対する意識との関連、および須坂市保健補導員制度の特徴について考察した。

第2節では、保健補導員の高齢者福祉における活動成果および民生委員等との連携について考察し、インフォーマル組織と地域包括支援センターとのネットワーク構築の重要性について述べた。さらに、関連理論から検討する保健補導員がもつネットワークや活用について考察した。

第3節では、任期後の保健補導員による高齢者福祉における活動の継続意向に関連する「活動関心」や「積極性」「活動成果」を促進する内容・方法について検討した。

第4節では、保健補導員制度の継続のために必要となる新たな保健補導員の参入、および保健補導員経験者による地域活動の継続について考察した。また、関連機関・組織等からの

サポートの必要性について述べた。

第5節では、「健康中国」の取り組みと日本における健康日本21および介護保険制度導入の動向とを照らし合わせ、中国における保健補導員制度の必要性について示唆した。

終章 結論と今後の課題

本研究では、長野県須坂市の保健補導員に関する質的・量的調査に基づき、高齢者福祉の関連機関・組織等（民生委員、地域包括支援センター、社会福祉協議会、保健センターの保健師）との連携・協働に焦点をあて、保健補導員の高齢者福祉における活動の実態、ならびに活動継続の関連要因・規定要因を明らかにした。

保健・福祉に関する制度政策及び『須坂市保健補導員会だより』の内容から、地域住民等に求められる役割と保健補導員としての意識との関連づけを検討した。保健補導員の活動内容および意識は、保健・福祉に関する制度政策における健康の保持増進、介護予防等の意識と取り組み、地域に根差した組織、マンパワーの活用に対応していることが確認できた。

民生委員および地域包括支援センターの職員へのインタビュー調査により、それぞれの活動における保健補導員との関わりの現状を明らかにすることができた。地域レベルの保健・福祉の進行のために、保健補導員によるより綿密な高齢者との関わりや拡大した利用者層への対応、健康づくりと介護予防の地域の窓口などの役割が期待されている。同時に、さらなる連携・協働等の体制づくりの必要性を、民生委員と地域包括支援センターの職員が認識していることが明確になった。今後、民生委員と保健補導員が、両者の特徴を活かし、かつ生活支援コーディネーターと連携・協働をし、地域における活動を行うことが重要となる。保健補導員・保健補導員会と保健センターに所属している保健師が築いたネットワークを地域包括支援センターの関連事業の展開に有効に取り組むこと、両組織の担当地区を一致させることが、地域包括ケアシステムの構築の一助になると考えられる。

保健補導員を対象とする量的調査においては、①高齢者福祉に関する取り組みとして、高齢者ふれあいサロンと高齢者交流会食会の機会が多く、活動において、健康を伝える、体操の実施・普及、高齢者の状況把握を意識し、効果的に行うことができたと認識していた。②高齢者福祉に関する取り組みにおいて、保健補導員と民生委員、地域包括支援センター、社会福祉協議会とは「協力関係」にあり、保健センターの保健師からは「専門的な助言」を受けていると認識していた。活動の内容に応じて、連携・協働の形式も異なることが明確になった。さらに、保健補導員が上記の4つの機関・組織等と関わる経験がある場合に、任期後の学習・実践等の継続意向につながっていた。③任期後の高齢者福祉における活動の継続意向については、暮らし向きにゆとりがあり、活動の達成と今後の自分自身の生活に役立つ成果が感じられること、活動前の積極的な姿勢や態度、精神的な活動負担が少なく、関心を持つ内容に取り組む態度を示す場合に継続意向が高かった。また、地域包括支援センター、社会福祉協議会、保健師との関わり経験がある場合にも、継続意向が高いことが明らかになった。さらに、任期中の時点での任期後の活動関心、活動前の積極的な態度と姿勢、および活動によって得た成果が、高齢者福祉に関する活動の継続意向に正の影響があることが明らかになった。保健補導員が任期後においても、高齢者福祉に関する活動を継続するためには、

保健補導員自身の利益と活動動機をコーディネートし、活躍可能な活動内容の明示、活動機会の提供や学習方法の工夫に加え、関連機関・組織等からのサポートの必要性が示唆された。

一住民から保健補導員になること、また保健補導員活動を経験し、保健補導員の経験者になるという一連の経過をとおして、アクセスできそうなソーシャル・キャピタル（社会関係資本）について、保健補導員の個人レベルの視点から考察した。住民は保健補導員になることをきっかけに、地域と広くネットワーク（つながり）をもつことができる。地域の生活課題に自分自身の力を発揮すると同時に、活動をとおして、地域生活に密接な関係がある機関・組織等と活動時に連携・協働の関係をもつ。地域とのネットワークをもつことは任期後の生活においても役に立つ。保健補導員就任をきっかけに、保健・福祉等に関してアクセスできるソーシャル・キャピタルが拡大し、将来保健・福祉に関する情報、資源やサービス等が必要になったときにアクセスしてみようという思考と行動につながる。

また、ネットワークの視点から検討するソーシャル・キャピタルの概念理論をふまえ、任期後の保健補導員のソーシャル・キャピタルの維持と拡大の2点に関して検討した。①保健補導員の任期後には、それまでの関連機関・組織等との連携・協働部分は少なくなるが、関連機関・組織等とのネットワークは持ち続けている。保健補導員のOBにとってはソーシャル・キャピタルの維持が考えられる。②-1 保健補導員が任期後に、認知症や介護予防、ボランティアなどの活動関心の項目に関わる際に、4つの機関・組織等とネットワークをもつことで、個人のソーシャル・キャピタルの拡大が考えられる。②-2 保健補導員が任期後に介護予防サポーターや民生委員、認知症サポーターになるなど保健補導員と別の形で、高齢者福祉に関する活動に関わる際に、個人のソーシャル・キャピタルが拡大する可能性がある。

本研究はネットワークの側面から、ソーシャル・キャピタルに関する議論を展開した。その際、ネットワークを連携・協働の形式（打ち合わせ、経験的助言、専門的助言、協力、チームワーク）という分析視角を用いて検討した。個人にとって、ネットワークがあるかぎり、アクセスできるソーシャル・キャピタルも存続する。それには保健補導員個人の任期後の活動の継続意向が重要である。継続意向の規定要因である活動関心、積極性、活動成果に働きかけていけば、個人にとってアクセスできるソーシャル・キャピタルが拡大し、ひいては社会全体のソーシャル・キャピタルが拡大していくことと考える。また、多くの住民に保健補導員になってもらうことで、地域全体のソーシャル・キャピタルが拡大すると考えられる。

任期後の保健補導員が継続的に地域の担い手になるには、関連機関・組織等からの協力、サポート、保健補導員制度と関係する行政と今後の制度の展開の検討、さらに保健補導員自身の制度の理解、さらなる人員の加入への啓発等といった一連の努力が必要である。最終的には、地域住民が構成してきた住民組織が地域において、保健・福祉に関して取り組むことで、住民自身および地域全体の健康・保健・福祉に資することが期待できる。

本研究の限界としては次の3点が挙げられる。1点目は、保健補導員の経験者も含めての量的調査が実施できなかったことである。2点目は、須坂市保健補導員を中心に調査研究を行ったことである。3点目は、ソーシャル・キャピタルへのアクセスしやすさについての検討を行えなかったことである。いずれも今後の課題にしたい。