

2002年5月

— 全国の3,367の自治体に聞いた —
緊急通報システムの実態調査

第一生命保険相互会社(社長 森田富治郎)のシンクタンク、ライフデザイン研究所(所長 千葉商科大学学長 加藤寛)では、全国の3,367の自治体を対象に、標記についてのアンケート調査を実施いたしました。

このほど、その結果がまとまりましたので、ご報告いたします。

目次

緊急通報システムとは	1
アンケート調査の実施概要	2
【緊急通報システムを実施している自治体数】	3
【自治体における緊急通報システムの実施形態】	4
【緊急通報システムにおける自治体の委託先】	5
【申請・加入における制限条件】	6
【機器設置時における費用の加入者負担】	8
【使用時における費用の加入者負担】	9
【協力員の必要の有無】	10
【緊急通報用の使用機器】	11
【研究員のコメント】	12

*この冊子は、当研究所発行の調査月報、「LDI REPORT」の5月号の要約です。
「LDI REPORT」を5月号ご希望の方は、
右記の広報担当までご連絡ください。

お問い合わせ

株式会社ライフデザイン研究所
業務推進部広報担当 / 福原・岸

〒100-0006

東京都千代田区有楽町 1-13-1

TEL . 03 - 5221 - 4772

FAX . 03 - 3212 - 4470

緊急通報システムとは

緊急通報システムとは、高齢者や1人暮らしの女性などを対象に、病気やけがなどで緊急に助けや相談が必要になった時、ペンダントや電話に設置した機器によって、家族や近隣、医療関係者等に連絡をとることができ、必要な対応が可能なシステムのことを意味します。

緊急通報システムは、1960年代後半から新聞記事などで社会的注目を集め始めた孤独死や1人暮らし高齢者の増加に対して、自治体や社会福祉協議会が実施した対策や活動に端を発しています。1970年前後には、いくつかの自治体で、1人暮らし高齢者を対象に隣家との連絡ベルやインターホン、保護電話や保護ベル等の設置が実施されました。その後の1988年、厚生省(当時)が緊急通報システムを「日常生活用具給付等の事業」の対象としたことがきっかけとなり、全国の自治体に緊急通報システムが普及していくことになります(リリース参照)。現在、自治体が高齢者に福祉サービスとして提供する緊急通報システムには、主に消防への通報による直接実施と高齢者と消防の間に民間事業者等を設ける委託実施があります。

緊急通報システムで用いられる機器やシステムの体系は、さまざまに変化してきました。高齢者がボタンを押すと近隣の家庭(協力員)の電話やベルが鳴る機器から、連絡を受けて警備員がかけつける警備保障会社、看護婦など医療の専門家にいつでも相談が可能な専門事業者、巡回中のタクシーが駆けつけるタクシー会社など、そのサービスは多様化し、緊急時に限らず日常的に高齢者の生活をサポートするサービスも少なくありません。一方、高齢者向け優良賃貸住宅でも、緊急時対応サービスや安否確認サービスは基礎的なサービスに位置づけられており、賃貸住宅でも安全のシステムが求められています。

2000年の介護保険制度開始以降、高齢者福祉の改善が図られています。介護を受ける高齢者を支えるシステムを整えていくことだけでなく、介護を受けずに、できる限り健康に高齢者が自立して生活していくことができる環境作りも重要であり、その一助となるのが緊急通報システムなのです。

緊急通報システム(直接実施)の仕組み<東京都の例>



(資料)東京消防庁ホームページ(<http://www.tfd.metro.tokyo.jp/>)より

アンケート調査の実施概要

1. 調査対象 全国の 3,367 自治体
2. 実施時期 2001 年 11～12 月
3. 調査方法 質問紙郵送調査法
4. 有効回収数(率) 1,812 自治体 (53.8%)
5. 回答自治体の属性

	配布先 自治体数	有効回答数	有効 回答率(%)	有効回答数の 構成比(%)
北海道	222	156	70.3	8.6
東北	404	249	61.6	13.7
関東	560	295	52.7	16.3
信越	231	136	58.9	7.5
北陸	111	61	55.0	3.4
東海	346	212	61.3	11.7
近畿	367	193	52.6	10.7
中国	326	169	51.8	9.3
四国	216	97	44.9	5.4
九州	531	223	42.0	12.3
沖縄	53	21	39.6	1.2
総計	3,367	1,812	53.8	100

※いくつかの区を持つ市から代表回答1通を得た場合には、その区数をカウントした。

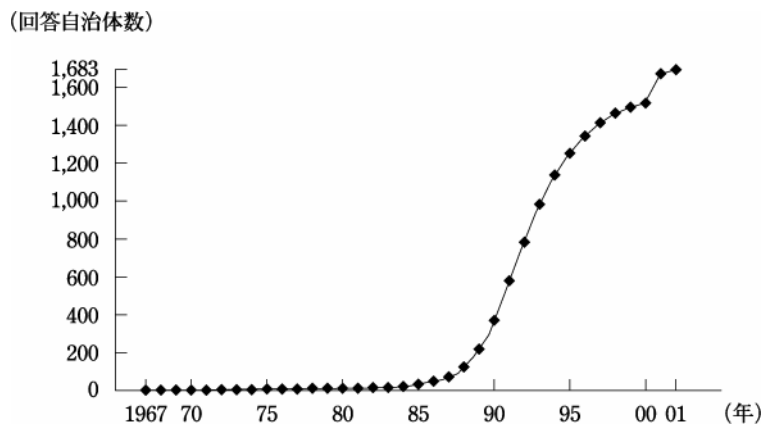
ただし、以後の分析にあたっては市からの代表回答を用いたので、今回の対象となる回答数は **1,749 自治体**となる。

緊急通報システムを実施している自治体数

回答を寄せた自治体のうち、緊急通報システムを実施している自治体は、96.2%に達する。

② 1980年代後半以降、このシステムは急激に自治体に広まった。

図表1 自治体における緊急通報システムの実施開始年次
(累計実施数の推移)



アンケート調査に回答を寄せた自治体のうち、**緊急通報システムを「実施している」と回答した自治体は96.2%に上りました。**

図表1は、自治体の緊急通報システムの実施開始年次とその累計実施数の推移を表わしたのですが、1970年代から1980年代前半まではほとんど普及していません。

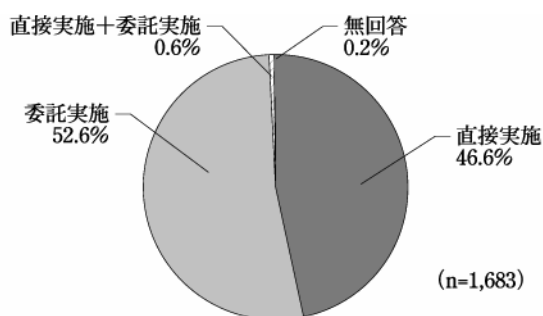
しかし、**実施自治体数は1980年代後半から1990年代半ばにかけて急激に増加し、2000年には、現在実施している自治体の9割以上が緊急通報システムを実施しています。**

また、現在実施していない自治体においても、今後実施する予定が「ある」または「検討中である」との回答の合計は約6割に達します(図表略)。

自治体における緊急通報システムの実施形態

- ① 直接実施している、委託実施している自治体の割合は概ね半々。
- ② 直接実施と委託実施を併用している自治体はほとんどない。

図表2 緊急通報システムの実施形態



注:全体 (n=1,683) は、既に実施している自治体による回答を示す。以下同。

緊急通報システムの実施形態を“消防署が通報の受信を担うなどの自治体による直接実施”と“自治体が民間事業者などに委託する委託実施”に分類し、自治体はどのような形態で実施しているかを質問してみました。

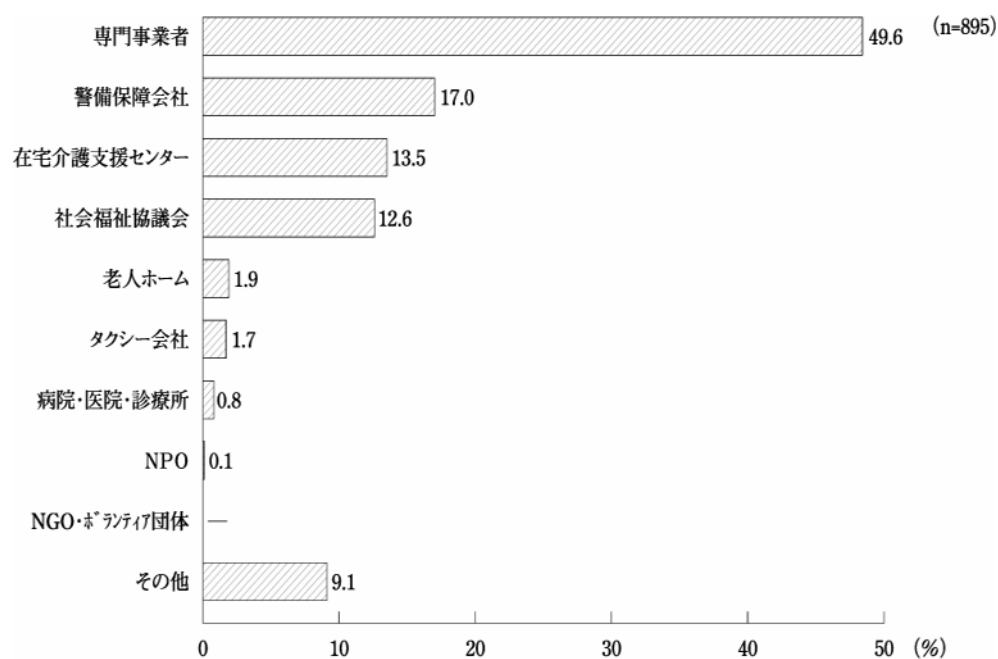
その結果、緊急通報システムを実施していると回答した自治体のうち、直接実施している、委託実施していると回答した割合はそれぞれ、46.6%、52.6%となりました（図表2）。

また、直接実施と委託実施の併用はわずか0.6%に過ぎません。

緊急通報システムにおける自治体の委託先

- ① 「専門事業者」に委託している割合は49.6%と半数近くに達する。次いで、「警備保障会社」、「在宅介護支援センター」、「社会福祉協議会」の順。

図表3 委託実施における委託先(複数回答)



注:n=895には「直接実施+委託実施」の委託実施も含む。

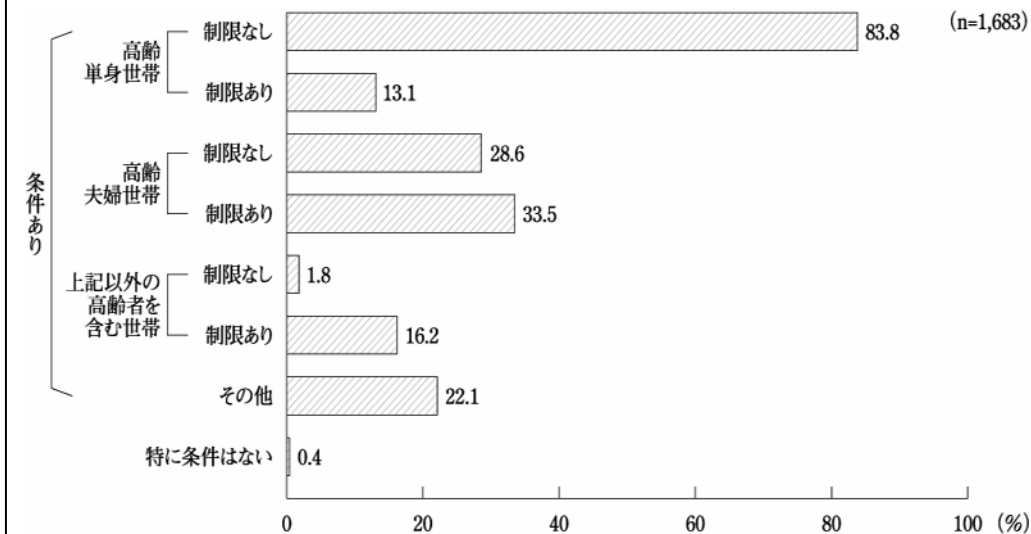
前ページの質問で、委託実施していると回答した自治体(緊急通報システムを実施していると回答した自治体のうちの53.2%)を対象に、その委託先の内訳について聞いてみました。

その結果、専門事業者に委託している自治体の割合は49.6%と半数近くとなりました。次いで、警備保障会社(17.0%)、在宅介護支援センター(13.5%)、社会福祉協議会(12.6%)の順となりました(図表3)。

申請・加入における制限条件

○ 年齢制限、居住状況・家族形態、健康状態の条件を課すケースが多い。

図表4 居住状況・家族形態による制限条件(複数回答)



一般的に、緊急通報システムの申請・加入時に、自治体は加入対象者に対して制限条件を設ける場合が多く、具体的にはその条件として、年齢制限、居住状況・家族形態および健康状態などがあげられます。

自治体は対象者の申請・加入に際して、どのような制限条件を設けているか質問してみました。

<年齢制限>

制限の申請において「年齢制限あり」と回答した自治体は 89.2%に達し、その際の年齢制限の下限は、65歳(94.6%)との回答が大半を占めました(図表省略)。

<居住状況・家族形態>

居住状況や家族形態による制限条件をみると、高齢単身世帯であれば、特に制限はない「高齢単身世帯(制限なし)」(83.8%)との回答が最も多い結果となりました(図表4)。

次いで、高齢夫婦世帯の場合で、夫婦のどちらかが障害や病気などであることを条件とする「高齢夫婦世帯(制限あり：夫婦のどちらかが障害や病気など)」(33.5%)や高

齢夫婦であれば、特に制限はない「高齢夫婦世帯（制限なし）」（28.6%）の回答が続きます。

また、「高齢単身および高齢夫婦世帯以外の高齢者を含む世帯（制限あり：昼間独居となる高齢者を含むなど）」（16.2%）や「高齢単身世帯（制限あり：市内に一親等以内の親族がないなど）」（13.1%）といった制限条件も設ける自治体は比較的少ないといえます。

なお、「その他」（22.1%）の回答には、“重度身体障害者を含む世帯”、“ひとり暮らし身体障害者世帯”など身体障害者を含む世帯という制限条件が多いようです。

<健康状態>

健康状態では、「常時の注意を必要とはしないが、身体に心配がある人も含めて病弱な方」（52.8%）を条件としている自治体が最も多い結果となりました（図表省略）。

次いで、「身体上慢性疾患等のため常時注意を要する方のみ」（22.5%）となっています。

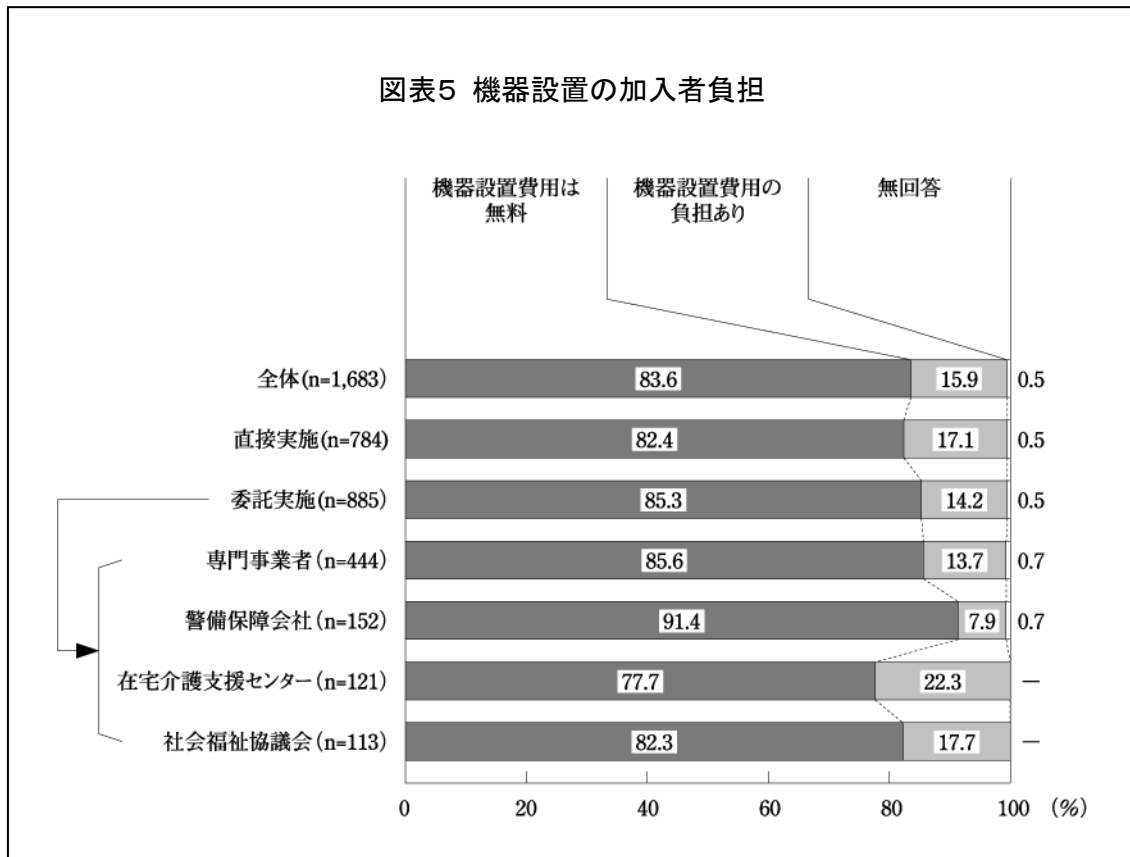
一方、「要介護度認定を受けた方」（2.5%）を条件としている自治体は少ない結果となりました。この理由として、要介護者は既に1人暮らしが困難なため同居家族がおり、上述の居住状況・家族形態の条件から対象外となること、また健康状態の条件として多くあげられた「身体上慢性疾患等のため常時注意を要する方のみ」に含まれる、と想定されたためと考えられます。

一方、元気な高齢者であっても、緊急通報システムがいつ何時必要となるかわからないという理由から、健康状態について「特に制限なし」（35.3%）という回答も比較的多い結果となりました。

機器設置時における費用の加入者負担

機器設置時における加入者の費用負担を無料とする自治体は、8割を超す。

② 加入者の負担がある場合では、負担金は1,000円から9万円前後。



自治体の緊急通報システムに加入する際、加入者に発生する負担は大きく分けて、緊急通報システムの機器設置費用、実際に使用する際の利用費用の2種類があげられます。

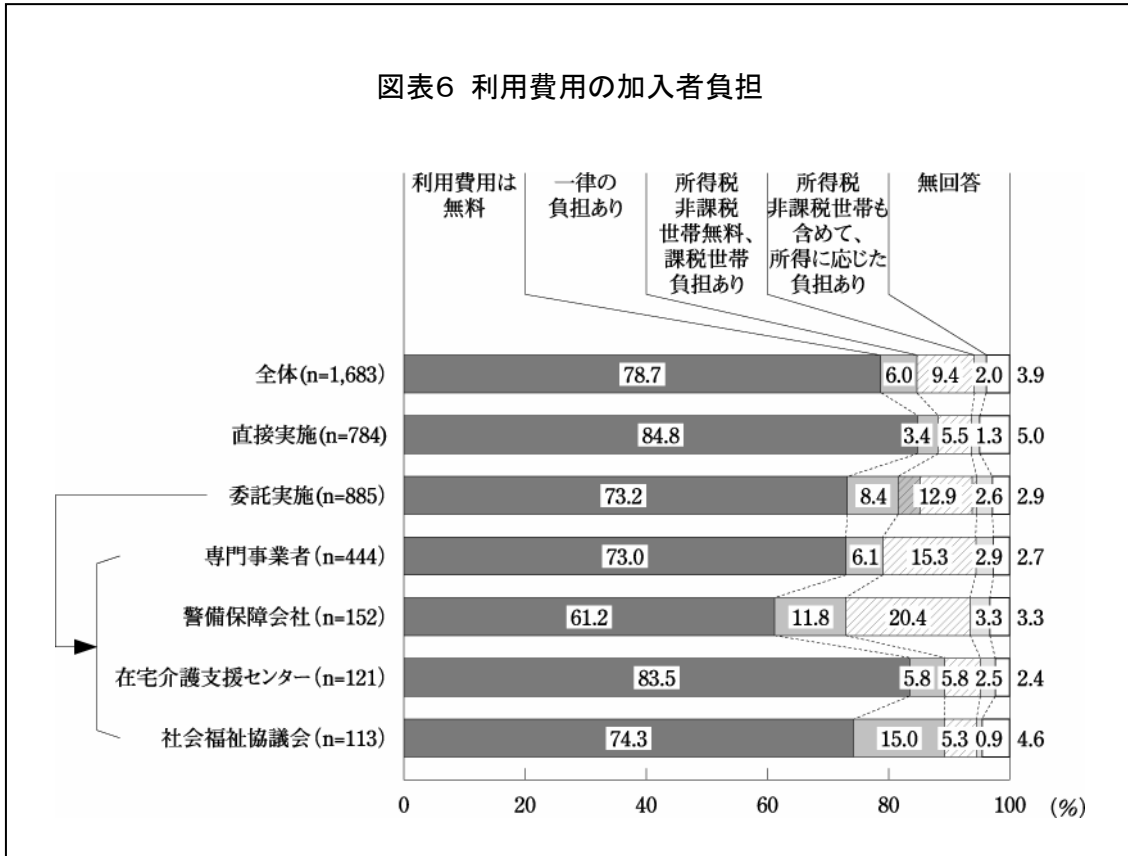
加入者の機器設置時における費用負担の有無について質問してみたところ、「**機器設置費用は無料**」と回答した自治体は**83.6%に上ります**（図表5）。

一方、「**機器設置費用の負担あり**」と回答した自治体は**15.9%と2割を切っており、その場合における利用者の負担金額は1,000円～9万円前後と幅広いことがわかりました**。この理由として、所得に応じて利用者の負担金額に差を設けている自治体が多いためと考えられます。

また、「機器設置費用の負担あり」との回答割合が高いケースをみてみますと、実施形態別では直接実施（17.1%）が、委託先別では在宅介護支援センター（22.3%）と社会福祉協議会（17.7%）が相対的に高くなっています。

使用時における費用の加入者負担

○ 使用時における加入者の利用負担を無料とする自治体は、7割を超す。



使用時における加入者の費用負担の有無について聞いてみたところ、「利用費用は無料」と回答した自治体は78.7%に上りました（図表6）。

実施形態別で見ると直接実施（84.8%）で、委託先別では在宅介護支援センター（83.5%）で高くなっています。

また、利用費用の負担がある場合、その負担割合の決定基準には、さまざまなケースがみられました。

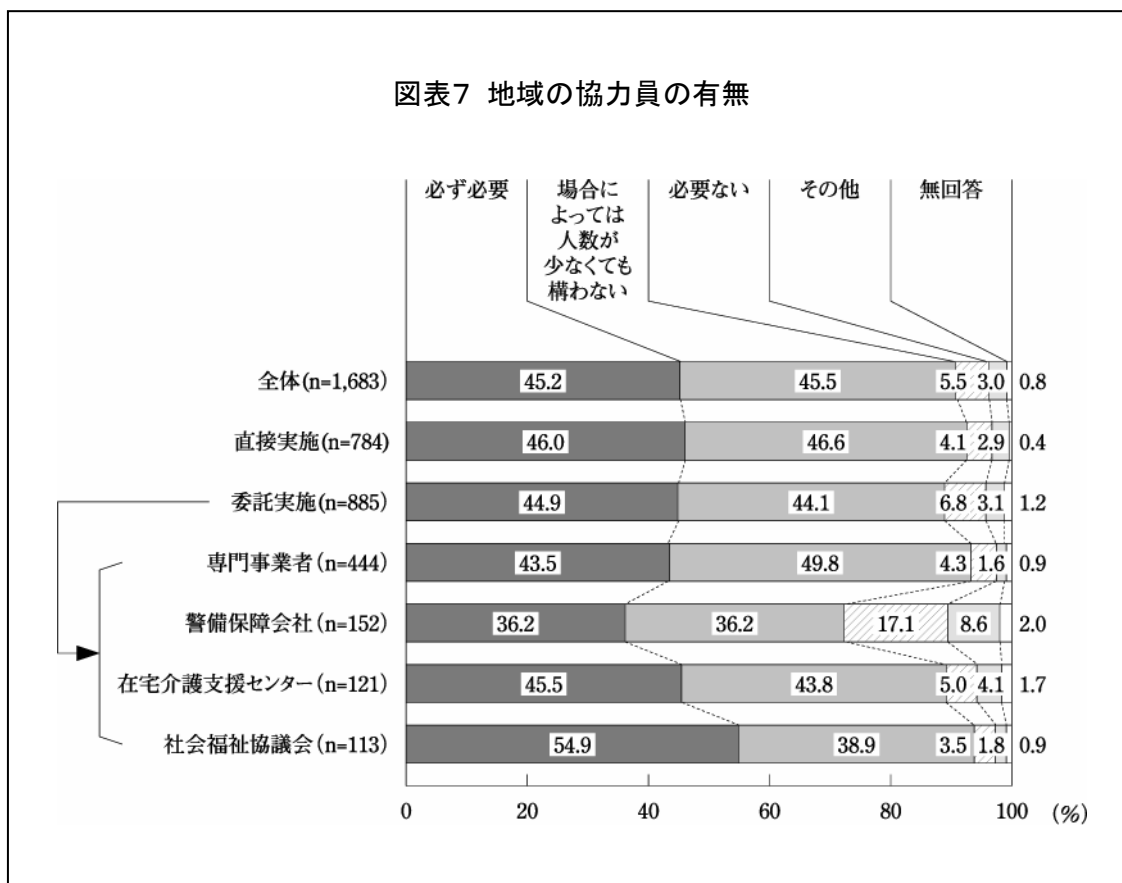
「一律の負担あり」と回答した自治体は全体で6.0%で、その負担の月額平均は100円前後から2,000円前後でした。

同様に、「所得税非課税世帯なら無料、課税世帯では負担あり」（9.4%）では、課税世帯の負担月額平均は400円前後から5,000円前後と幅広い結果となりました。

加入者全てに負担が生じる「所得税非課税世帯も含めて、所得に応じた負担あり」と回答した自治体は2.0%に過ぎません。

協力員の必要の有無

- ① 協力員を必要とすると回答した自治体は9割に達する。
 警備保障会社に委託する場合には、協力員を必要としないと回答割合が2割程度と相対的に高い。



協力員とは、高齢者の緊急通報を受け、高齢者宅に駆けつけたり、消防署からの依頼を受け、高齢者宅に駆けつけるなど、緊急時に協力する人のことであり、緊急通報システムにおいては、重要な位置付けとなっています。

緊急通報システムに加入の際、この協力員を確保することが必要とされるかどうか質問したところ、「必要とする」と回答した自治体は90.7%に上りました（図表7）。

一方、「（協力員を）必要ない」と答えた自治体は全体でわずか5.5%に過ぎません。

必要としない割合は実施形態別では顕著な差はみられませんが、委託実施の委託先別にみると、「必要ない」との回答は警備保障会社（17.1%）で高い結果となりました。この理由として、警備員などの駆けつけを特徴としている警備保障会社の特徴が示されたものと考えられます。

高齢者1人あたり、自治体で必要としている協力員数についてみると、「3人」との回答が最も多く、ついで「2人」、「1人」の順となりました（図表略）。

緊急通報用の使用機器

緊急通報用の機器は、「無線ペンダント」や「NTT 電話機設置型専門機器」が多く、大半を占める。

② 一方、携帯電話やPHSを活用するケースはほとんどみられない。

図表8 高齢者宅で使われている機器(複数回答)

(単位:%)

	全体 (n=1,683)	実施形態別		委託実施			
		直接実施 (n=784)	委託実施 (n=885)	専門事業者 (n=444)	警備保障 会社 (n=152)	在宅介護 支援センター (n=121)	社会福祉 協議会 (n=113)
首等にかける無線ペンダント	73.8	70.7	76.6	79.1	88.8	66.9	66.4
NTT電話機設置型専門機器	65.8	71.2	61.5	59.5	46.1	67.8	65.5
NTT以外の電話機設置型 専門機器	24.4	21.4	26.8	30.4	28.3	25.6	23.0
電話機設置型ではない専門機器	11.0	11.0	10.8	10.8	20.4	8.3	8.0
サイレンや音の出る機器	7.6	9.1	6.2	7.0	7.9	4.1	6.2
点灯ランプ	6.3	3.8	8.5	5.6	27.0	4.1	4.4
高齢者を自動で察知するセンサー	2.7	2.4	3.1	2.7	5.8	0.8	4.4
携帯電話やPHS電話	0.1	0.1	0.1	—	—	—	—
その他	2.7	3.1	2.5	1.8	2.0	0.8	6.2

注:全体平均以上の欄に網掛けあり

自治体で使用している緊急通報用の機器について聞いたところ、**主に「首等にかける無線ペンダント(以下、無線ペンダント)」(73.8%)と「NTT 電話機設置型専門機器」(65.7%)との回答が多い結果となりました(図表8)**。

その他には、「NTT以外の電話機設置型専門機器」(24.4%)、「電話機設置型ではない専門機器」(11.0%)、「サイレンや音の出る機器」(7.6%)、「点灯ランプ」(6.3%)等も使われています。

一方、最新機器といわれる「高齢者を自動で察知するセンサー」(2.7%)や「携帯電話やPHS電話」(0.1%)の普及は進んでいないようです。

研究員のコメント

2000年の調査によると、1人暮らし高齢者世帯数は全国で307万9千世帯を数え、65歳以上の者のいる全世帯数の19.7%を占めています。高齢夫婦のみの世帯も29.7%を占めています。このように高齢者のみの世帯が増加するなか、高齢者のみの世帯の安全確保が求められるようになってきました。

高齢者の日常生活における緊急時の備えとなり、日々の安心と安全の一端を担うものとして、緊急通報システムがあります。緊急通報システムとは、主に高齢者を対象に、病気やけが等で緊急事態に陥ったとき、胸にかけたペンダントや電話に設置した機器によって、しかるべき機関や人物に事態を通報できるシステムです。こうしたシステムは、特に地域の結びつきが乏しい都心部や過疎化の進んだ地方の両方でニーズが高いといえます。

そこで本調査では、自治体による緊急通報システムの実態と課題を、全国の自治体の実態調査から明らかにしました。調査の結果から、緊急通報システムは1988年の厚生省（当時）による補助金制度をきっかけとして全国の自治体に普及し、2001年には、アンケートに回答した自治体中9割以上に普及していることが示されました。

実施形態は、消防による直接実施と民間事業者等に委託する委託実施に大きく二分されます。委託実施先の構成比としては、専門事業者が最も多く、ついで警備保障会社、在宅介護支援センター、社会福祉協議会の順となっています。

直接実施の特徴としては、消防を基盤としているために地域の既存のつながりを重視する傾向がみられます。しかし、それと同時に、直接実施では、設置数の増加に伴って誤報が増加すると、消防の日常業務への負荷が問題となります。一方、委託実施の特徴は、委託先が利用者と消防との間に立ち、消防への誤報を減らす役割を担う点にあります。ただし、委託先別でも、加入者負担や使用機器などさまざまな点で違いがあり、それぞれに特徴が異なることがわかりました。

また、調査の結果から、自治体の課題は、直接実施の場合には誤報件数の多さが、全体としては協力員の確保の困難さにあるといえます。元気に暮らす高齢者を支える緊急通報システムは、高齢者自身のみならず、離れて暮らす家族や周辺地域の住民にとっても大きな役割を担うものです。自治体には、他の自治体の取組み例や実施形態別の特徴を参考に、課題の解決に向けて取り組むことが求められます。

（研究員 下開 千春）