

## 農村地域における社会サービスとモニタリングシステムの可能性に関する研究

— 高齢者の人権保障を軸とした地域福祉計画のあり方 —

都 築 光 一

### A Research on the Possibility of Social Service and Monitoring System in the Rural Community

— What a Community Welfare Program Plan which Based on Ensure the Human Rights for the Elderly Persons should be ? —

Koichi TSUZUKI

There are two purposes in this paper. One is to search the possibility of social service as a tool of ensure the human rights for the elderly persons who live in the rural community, the other one is to make it clear that what the key-person in developing the monitoring system in rural community should be.

To accomplish these two purposes, a survey has been carried out on 1) whether there are some differences on the activities of buying materials of daily living and 2) whether there are some differences on understanding the problems of community welfare of adults who is over 40 years old except community welfare commissions.

The results are as follow: 1) for the aged persons, when the age is elder the scope of their daily living activities is narrower and 2) there are same differences on understanding the problems of community welfare among the adults except the community welfare commissioners.

Depend on these results, it is suggested that a extensive arrangement of social services include eating, clothing and housing is necessary, a monitoring system is necessary to ensure the human rights of the aged persons, and in the monitoring system the key-person should be community welfare commissioner.

#### 目的と視点

##### 研究目的

農村部における高齢者の人権保障方策としての社会サービスの可能性と、地域におけるモニタリングの展開手法の鍵となるスタッフのあり方を探るため、以下の事項を研究目的として設定した。

- ①地域に居住する人々の、生活必需品の調達のための生活行動には、年代別に差があることを確認する。
- ②一般中高年者と民生委員の回答に、差があることを確認する。

③農村部における今後の地域福祉の推進のためには、地域において衣食住をはじめ、生活環境全般を視野に入れた社会サービスの視点で、企画運営していく必要のある点を確認する。

④以上の点から、地域福祉推進の際の、モニタリングの考え方と担当スタッフのあり方を検討する。

##### 研究の視点

農村部における高齢者は、利便性や社会資源などのさまざまな点で、都市部の高齢者に比して、利用の機会が必ずしも等しくなっているとは言い難い状況にある。例えば公共交通機関一つとっても、利用者数や利用頻度が少ないなどの理由から、都市部と比べて整備

状況に大きな差が見受けられる。また都市部では、福祉サービスや医療サービスに関して、利用者数に一定の確保が見込まれる。この点から、利用者のニーズに対応した形で資源が十分に確保され、競争の原理が働く。その一方農村部では、都市部に比して相対的に利用者数が少ないことから資源の整備がおぼつかない。このため一部では事業者が不在なため、行政や行政から委託された社会福祉協議会が唯一の事業者である自治体もあり、地域住民の福祉ニーズに十分対応できない現状にある地域もあるのが実態である。<sup>(注1)</sup> これらについては、東北六県の場合、介護サービス事業者の名簿からその分布状況を確認すると、大半が人口の多い地域に集中しており、かつ民間事業者のほとんどが、県庁所在地または中核市等を中心に、展開している事実を確認できる。<sup>(注2)</sup>

こうした諸点について我が国では、介護保険制度施行前の1995年において、日本弁護士連合会から第38回人権擁護大会シンポジウム第1分科会実行委員会基調報告書の中で、農村部における高齢者に対する人権問題として、地域における「高齢化格差」の解消のための対応の必要性が指摘されている。<sup>(注3)</sup>

国際的には、国連・高齢化国際行動計画2002（以下「行動計画」と略称する。）<sup>(注4)</sup>の中で、農村部の高齢者の人権として保障されなければならない事項をまとめており、2002年にマドリードの国際会議で採択された。行動計画では、先進国における過疎過密が進行している地域の高齢者の中でも、農村部の高齢者が置かれている状況に関しては、決して好ましいとは言えない点を指摘している。この行動計画については、井上によって邦訳され、我が国に紹介されている。行動計画によれば、具体的な取り組みとして、国連はこの認識に立って、次の三つの事項の取り組みを求めているとしている。

- 一つは、地域の生活条件と社会基盤の改善
- 二つに農村地域での疎外の緩和
- 三つに地域社会支援組織の促進である。

これらの三項目の必要性は、我が国も例外ではない。一般に農村部は、都市部に比べて家族の絆や地域社会の結びつきが強いとされている。確かにこれは、現在でも見受けられないわけではない。しかしそうした傾向が一般的であると社会の認識がなされたのは、過去のことである。こんにち、農村部においても核家族化が進み、高齢者世代と若年世代との世帯分離も少な

らず進行している。この点については国勢調査においても、高齢者の単独世帯の増加が見受けられる点から指摘できよう。<sup>(注5)</sup>農村部は、公共交通機関などによる移動手段や情報の伝達、ライフラインや社会資源など、様々な点で相対的に、都市部に劣る状態に置かれている。この結果、年々高齢者の生活圏域や空間の縮小化がおきている。例えば、かつては元気で働き、買い物をしたり余暇を楽しんでいたりしていた中年・前期高齢者層も、現在はその多くが後期高齢者層に含まれるようになり、日常生活における行動の範囲が狭まっているのである。したがって高齢者を対象とした調査結果をもとに、この種のデータを根拠にして農村部の地域課題を明らかにする手法は、限界があると言わなければならない。少なくとも年代別の課題については、年次的にはかなり早い段階で書き換えられなければならないのである。研究課題の①にある点は、こうした点を、あらためて明らかにしようとするものである。

介護保険制度を中心とした高齢者対策が重要視され、様々な形でサービスのあり方が問われている中で、高齢者の生活圏域が、年齢が高くなるにつれて狭くなっていくという点は、これまでやや見過ごされがちであった。この結果、加齢に伴ない地域内のコミュニケーションも希薄になっていくのである。先の国勢調査結果から見て、高齢者の単独世帯が増加してきている点から考えても、高齢者の孤立化が決して珍しくはない状況になってきていると推測される。実際こうした状況は、残念ながら報道でも明らかになってきている。<sup>(注6)</sup>

こうした状況が、地域の住民に知られることは、「事件」になったときであることが多い。これらの点から先に示した農村部の住民の結びつきが強いという見方は、過去のものであるという根拠になるものである。

以上のような状況の中で、介護保険事業計画等などの機会を捉えて中高年者等を対象に、ニーズ調査などが実施されている。<sup>(注7)</sup>しかしこの場合の「一般中高年者」からの回答は、通常屋外環境条件や行政対応の生活条件に集中することが多く、日常生活に必要な資源やサービスのニーズを回答として寄せる例は多くない。むしろこれらの相談に応じる民生委員の回答を、参考にした方が望ましい場合も考えられる。なぜなら確かに「実態調査」が主目的であるならば、「一般中高年者」でひとくくりすることも可能であろう。しか

し福祉計画等、何らかの事業やサービス、さらには政策に結びつけるために、現実の課題を明確にする調査となると、課題の明確化や有効な政策・サービスに有益な情報や調査結果が得られる必要がある。そのためには地域に居住している人々についていうと、「一般中高年者」と民生委員との間には、地域福祉に関する現状の課題把握に、明らかな情報の差があると言わなければならないと考える。さらに民生委員は、日常的に地域に居住しているという点で、保健・医療・福祉の専門職以上に、地域の実情に関する情報を持っていると考えられる。このため、地域福祉の課題を明らかにするためには、民生委員の調査結果は「一般中高年者」と区別して調査する必要があると考えた。そこで研究目的の②の民生委員と一般の地域住民の福祉課題に関する認識の違いを確認するものである。

地域で生活する高齢者の通常の生活状況に関しては、近くの親族や民生委員等が、一般の地域住民以上に把握している場合が多い。これは、日常的な「茶の間」レベルの付き合いなのか、それとも地域内の情報の共有化に止まる「回覧板」レベルの付き合いなのか、といった付き合い方の違いによるものである。また例えば日々の糧や日用品類などのいわゆる「生活必需品」の調達に関して、子どもたちや若い近所の知り合いに、週末に一週間分をまとめて調達を依頼する事例が見受けられる。このことは年代が高くなる高齢者ほど、生活行動の圏域が狭まってきていることと無縁ではない。後期高齢者が増加していることに比例して、こうした高齢者は増加傾向にあると推測される。これは、高齢者になって行動範囲が狭くなったことに伴って、交通手段を利用する機会が減少したこと、または利用できなくなったことや、金銭の取り扱い等外出することそのものが億劫になったりしたことなどがあげられる。高齢者になってから、都市部に移住する事例の、理由の一つにこうしたことが考えられるのである。これについては、先に示した日本弁護士連合会の報告書の中にも紹介されている。<sup>(注8)</sup>以上の諸点から、こんにちの農村部の高齢者の生活を支援していくには、保健・医療・福祉といった観点からのみの支援策だけでは不十分なのではないかと考えたものである。こうした点から、研究目的の③に掲げた社会サービスの必要性を確認するものである。

以上のような背景から、こんにちの福祉サービスは、保健・医療・福祉という枠組みだけでなく、生涯学習

や生活環境、生活の基本的条件となる衣食住、社会基盤等幅広い社会サービスの枠組みで、福祉のまちづくりという視点に立つことによって、当該地域の高齢者の人権を保障することができると考えられる。またそうした福祉のまちづくりのためのモニタリングシステムは、地域の実情に通じた民生委員の活動も含めて、継続的かつ総合的・効果的なしくみとして、住民自治と団体自治の側面に立脚した形で構築されることによって、はじめて有効なものとなるのではないかと考えた。こうした点から研究目的の④を設定したものである。

## 方 法

こうした基本的な認識に立って、研究目的を設定した。これらの研究目的を達成するため、研究目的の①と②に関しては、調査を実施した。

③及び④については、①と②の調査結果をもとに現場担当者や研究者によるブレインストーミングによって検討を加えた。

2003年7月から9月にかけて調査を実施した。その概要は、以下のとおりである。

- 1) 調査地域 A県B市町村広域圏(対象人口33万人)
- 2) 調査対象 一般中高年者 100世帯あたり1サンプルの割合で無作為抽出  
民生委員 圏域内の全員を対象とする。
- 3) 調査方法 各市町村社会福祉協議会を通じた、配票留め置き方式。

これについては、各市町村圏域内の民生委員協議会の協力を得て、一般中高年者に対する調査と民生委員に対する調査の双方を実施した。

- 4) 調査項目 i) 居住するために必要となる。1.医療 2.福祉 3.日用品 4.公的機関について実施した。

この調査区分は、2001年におけるA県N町における生活福祉調査<sup>(注9)</sup>及び2001年と2002年の青森県西北五市町村広域圏における地域福祉に関する住民意識調査結果<sup>(注10・11)</sup>をもとに、B市町村広域圏内の研究者、行政関係者及び社会福祉協議会、施設職員等による研究グループのブレインストーミン

グによって、次のように調査区分と項目を設定した。

このうち、1. 医療に関しては病・医院、鍼・灸マッサージ、薬局、訪問看護ステーション、その他の区分を設けた。

2. 福祉に関しては、ヘルパーステーション、在宅介護支援センター、デイサービス、ショートステイ、その他の区分を設けた。

3. ここにいう日用品とは、生活必需品を中心とした区分ではあるが、金融関係や娯楽・レジャーの区分も含めた内容を設定することとし、コンビニエンスストア、スーパーマーケット、ホームセンター・ガソリンスタンド、クリーニング・コインランドリー、ゲーム・カラオケ等娯楽施設、飲食店、本屋・映画館・レンタルビデオ、銭湯・温泉、理美容、銀行・ATM、その他の区分とした。

4. 公的機関については、駅、バス停、郵便局、警察署、消防署、役所、公会堂、集会所、図書館、公園、その他とした。

ii) 身近な地域、市町村単位、広域圏の3区分の中で必要な対策について回答を得るもの、の2種類について調査した。

このうち、必要な対策に関する項目としては、バリアフリー、地域活動、交通手段、冬期間の生活、年金、仕事、生涯学習、健康、生きがい、介護問題、子育て、高齢者の生活、とした。これら一つひとつに、さらに説明を加え、回答者のイメージに左右されることのないようにした。

以上の調査を実施した。この結果を受けて、望ましいと思われるモニタリングシステムについて、検討することとした。

5) 分析の方法

分析の方法については、いずれも独立性の検定を行う。

結 果

回収成績は、「一般中高年」1945部配布に対して1603部回収（回収率82.4%）、民生委員は757部配布に対して609部回収（回収率80.4%）であった。詳しくは表1に示すとおりである。

表1 回収成績

			調 査 枚 数 と 比 率								
			依頼①		回収②	%	未回収	%	有効回答③	%③/②	
一 般 中 高 年	生 活 機 能	医療関係	1945	—	1603	82.4	342	17.6	1456	90.8	
		福祉関係	1945	—	1603	82.4	342	17.6	1372	85.6	
		生活必需品	1945	—	1603	82.4	342	17.6	1422	88.7	
		公的機関	1945	—	1603	82.4	342	17.6	1401	87.4	
課 題	身 近 な 地 域	市町村	1945	—	1603	82.4	342	17.6	1358	84.7	
		広域圏域	1945	—	1603	82.4	342	17.6	1309	81.7	
		市町村	1945	—	1603	82.4	342	17.6	1358	84.7	
民 生 委 員	生 活 機 能	医療関係	757	—	609	80.4	148	19.6	556	91.3	
		福祉関係	757	—	609	80.4	148	19.6	539	88.5	
		生活必需品	757	—	609	80.4	148	19.6	563	92.4	
		公的機関	757	—	609	80.4	148	19.6	557	91.5	
	課 題	身 近 な 地 域	市町村	757	—	609	80.4	148	19.6	581	95.4
			市町村	757	—	609	80.4	148	19.6	544	89.3
			広域圏域	757	—	609	80.4	148	19.6	525	86.2

表2 医療関係と年齢のクロス表

(n=1456)

		年 齢						合 計
		40～49歳	50～59歳	60～64歳	65～69歳	70～74歳	75歳～	
医療病院 関係	度数	233	280	191	225	162	85	1176
	医療関係の% 年齢の%	19.8% 80.6%	23.8% 79.8%	16.2% 82.3%	19.1% 84.3%	13.8% 79.8%	7.2% 74.6%	100.0% 80.8%
針・灸・マッサージ	度数	7	25	10	12	8	10	72
	医療関係の% 年齢の%	9.7% 2.4%	34.7% 7.1%	13.9% 4.3%	16.7% 4.5%	11.1% 3.9%	13.9% 8.8%	100.0% 4.9%
薬局	度数	10	12	4	6	4	5	41
	医療関係の% 年齢の%	24.4% 3.5%	29.3% 3.4%	9.8% 1.7%	14.6% 2.2%	9.8% 2.0%	12.2% 4.4%	100.0% 2.8%
訪問看護ステーション	度数	35	30	23	23	25	13	149
	医療関係の% 年齢の%	23.5% 12.1%	20.1% 8.5%	15.4% 9.9%	15.4% 8.6%	16.8% 12.3%	8.7% 11.4%	100.0% 10.2%
その他	度数	4	4	4	1	4	1	18
	医療関係の% 年齢の%	22.2% 1.4%	22.2% 1.1%	22.2% 1.7%	5.6% .4%	22.2% 2.0%	5.6% .9%	100.0% 1.2%
合計	度数	289	351	232	267	203	114	1456
	医療関係の% 年齢の%	19.8% 100.0%	24.1% 100.0%	15.9% 100.0%	18.3% 100.0%	13.9% 100.0%	7.8% 100.0%	100.0% 100.0%

表3 福祉関係と年齢に関するクロス表

(n=1372)

		年 齢						合 計
		40～49歳	50～59歳	60～64歳	65～69歳	70～74歳	75歳～	
福祉ヘルパーステーション 教育 関係	度数	57	91	53	63	49	26	339
	福祉・教育関係の% 年齢の%	16.8% 20.3%	26.8% 27.7%	15.6% 24.2%	18.6% 25.3%	14.5% 25.9%	7.7% 24.5%	100.0% 24.7%
在宅介護支援	度数	122	140	104	126	83	49	624
	福祉・教育関係の% 年齢の%	19.6% 43.4%	22.4% 42.7%	16.7% 47.5%	20.2% 50.6%	13.3% 43.9%	7.9% 46.2%	100.0% 45.5%
デイサービス	度数	82	68	48	46	43	24	311
	福祉・教育関係の% 年齢の%	26.4% 29.2%	21.9% 20.7%	15.4% 21.9%	14.8% 18.5%	13.8% 22.8%	7.7% 22.6%	100.0% 22.7%
ショートステイ	度数	19	27	13	13	8	6	86
	福祉・教育関係の% 年齢の%	22.1% 6.8%	31.4% 8.2%	15.1% 5.9%	15.1% 5.2%	9.3% 4.2%	7.0% 5.7%	100.0% 6.3%
その他	度数	1	2	1	1	6	1	12
	福祉・教育関係の% 年齢の%	8.3% .4%	16.7% .6%	8.3% .5%	8.3% .4%	50.0% 3.2%	8.3% .9%	100.0% .9%
合計	度数	281	328	219	249	189	106	1372
	福祉・教育関係の% 年齢の%	20.5% 100.0%	23.9% 100.0%	16.0% 100.0%	18.1% 100.0%	13.8% 100.0%	7.7% 100.0%	100.0% 100.0%

研究目的①の地域に居住する人々の生活に関するニーズは、年代別に独立性の検定を行ったところ、関連が認められたものと、認められないものがあった。

(単位%、n=1309) (p<0.05)

医療関係では、表2のとおりで年代別による関連は特に認められなかった。全体として、病・医院を必要とする回答が多数を占めている。

福祉関係の回答結果は、表3のとおりで、年代別に関連はない。回答のうち約半数近くが相談機関を必要としており、次いで訪問サービス、通所サービスの順となっている。

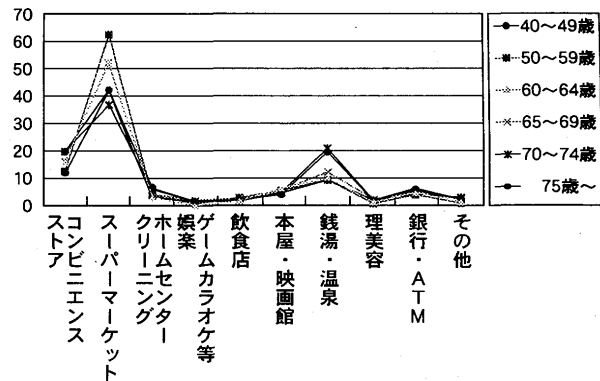


図1 生活必需品と年齢のクロス結果

表 4 公共機関と年齢のクロス表

(n=1401)

			年 齢					合 計	
			40～49歳	50～59歳	60～64歳	65～69歳	70～74歳		75歳～
公共機関・施設	駅	度数	60	52	34	42	24	20	232
		公共機関・施設の% 年齢の%	25.9% 20.8%	22.4% 15.5%	14.7% 14.7%	18.1% 16.4%	10.3% 13.0%	8.6% 18.9%	100.0% 16.6%
	バス停	度数	38	46	22	43	24	15	188
		公共機関・施設の% 年齢の%	20.2% 13.2%	24.5% 13.7%	11.7% 9.5%	22.9% 16.8%	12.8% 13.0%	8.0% 14.2%	100.0% 13.4%
	郵便局	度数	38	62	40	43	31	20	234
		公共機関・施設の% 年齢の%	16.2% 13.2%	26.5% 18.5%	17.1% 17.3%	18.4% 16.8%	13.2% 16.8%	8.5% 18.9%	100.0% 16.7%
	警察署	度数	22	17	14	10	12	11	86
		公共機関・施設の% 年齢の%	25.6% 7.6%	19.8% 5.1%	16.3% 6.1%	11.6% 3.9%	14.0% 6.5%	12.8% 10.4%	100.0% 6.1%
	消防署	度数	6	3	12	5	6	5	37
		公共機関・施設の% 年齢の%	16.2% 2.1%	8.1% .9%	32.4% 5.2%	13.5% 2.0%	16.2% 3.2%	13.5% 4.7%	100.0% 2.6%
	役所	度数	43	59	40	37	41	6	226
		公共機関・施設の% 年齢の%	19.0% 14.9%	26.1% 17.6%	17.7% 17.3%	16.4% 14.5%	18.1% 22.2%	2.7% 5.7%	100.0% 16.1%
	公会堂	度数	2	2	4	4		2	14
		公共機関・施設の% 年齢の%	14.3% .7%	14.3% .6%	28.6% 1.7%	28.6% 1.6%		14.3% 1.9%	100.0% 1.0%
	集会所	度数	9	20	11	13	11	7	71
		公共機関・施設の% 年齢の%	12.7% 3.1%	28.2% 6.0%	15.5% 4.8%	18.3% 5.1%	15.5% 5.9%	9.9% 6.6%	100.0% 5.1%
	図書館	度数	27	27	25	33	16	9	137
		公共機関・施設の% 年齢の%	19.7% 9.4%	19.7% 8.1%	18.2% 10.8%	24.1% 12.9%	11.7% 8.6%	6.6% 8.5%	100.0% 9.8%
	運動公園	度数	15	18	15	15	12	4	79
		公共機関・施設の% 年齢の%	19.0% 5.2%	22.8% 5.4%	19.0% 6.5%	19.0% 5.9%	15.2% 6.5%	5.1% 3.8%	100.0% 5.6%
	公園	度数	27	25	11	9	4	4	80
		公共機関・施設の% 年齢の%	33.8% 9.4%	31.3% 7.5%	13.8% 4.8%	11.3% 3.5%	5.0% 2.2%	5.0% 3.8%	100.0% 5.7%
	その他	度数	1	4	3	2	4	3	17
		公共機関・施設の% 年齢の%	5.9% .3%	23.5% 1.2%	17.6% 1.3%	11.8% 8%	23.5% 2.2%	17.6% 2.8%	100.0% 1.2%
合計		度数	288	335	231	256	185	106	1401
		公共機関・施設の% 年齢の%	20.6% 100.0%	23.9% 100.0%	16.5% 100.0%	18.3% 100.0%	13.2% 100.0%	7.6% 100.0%	100.0% 100.0%

図 1 に示すとおり日用品（生活必需品）関係では、5%水準にて年代別に関連性が認められた。年代別に、コンビニエンスストアやスーパーマーケット及び銭湯・温泉などに、関連性が認められる。

表 4 に見られる公共機関については、最も多かったのは郵便局の16.7%で、次に駅の16.6%、役所の16.1%であった。しかし三者に大きな差があると言うわけではなく、ほぼ拮抗していると言ってよい結果であると思われる。次にバス停で13.4%となっており、「交通機関」として見た場合、駅と合わせると30%になり、この地域の特徴がみてとることができる。

研究目的②の一般中高年者及び民生委員の回答には、身近な地域・市町村・広域圏域別の違いはなかったが、一般中高年者と民生委員間における回答には、大きな違いが認められた項目があった。

図 2 と図 3 の調査結果から、次のことが確認できる。

図 2 を見て見ると、一般中高年者については、バリアフリー、地域活動、交通手段、冬期間の生活に、対策の必要性を唱えた回答者が多く見られた。一方、健康、介護問題、子育て、高齢者対策に対しては、必要性を認める回答が少なかった。

これに対して図 3 をみってみると民生委員の回答は、健康、介護問題、子育て、高齢者対策の必要性を求める回答が多く、バリアフリー、地域活動、交通手段、冬期間の生活、生きがいなどの必要性を低く見る回答結果が得られた。

このほか、年金、仕事、生涯学習などの項目については、一般中高年者と民生委員の回答に、大きな違いは見られなかった。

(単位；％、n=1609)

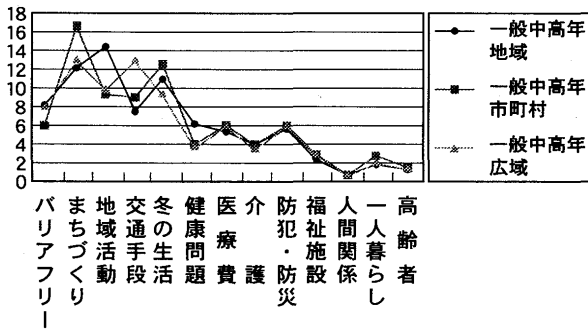


図2 一般中高年者の地域別課題に関する回答結果の比較

(単位；％、n=609)

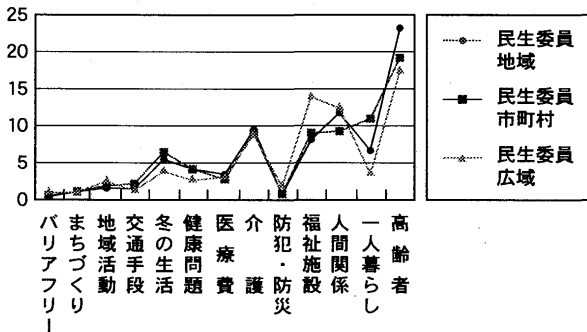


図3 民生委員の地域別課題に関する回答結果の比較

### 考 察

調査結果から、考察を加えるものとする。

研究目的①についての調査結果から、高齢者は高齢になるにつれて行動範囲が狭まるという点については、農村部の高齢者の場合、とりわけアクセスの悪さの影響を受けていることが想定される。このため、必要な日用品や食料品などに関し、コンビニエンスストアとスーパーマーケットの値が、そのことを示していると考えられるのである。すなわち、図1にあるように、高齢になればなるほど、スーパーマーケットとコンビニエンスストアの値の開きが小さくなっている。これは、生活必需品の調達について、身近なところに存在しているコンビニエンスストアで満足するように行動していることが推測されるのである。また、自ら外出することが困難になることから、家族や近隣者等に、必需品の調達について依頼していることも考えられる。これとは別に、銭湯・温泉という回答が、高齢になればなるほど比率が高くなっている。これは、元

気な高齢者の生活行動であろう。調査対象地域は、方々に温泉や銭湯型の温泉が散在しており、毎日にぎわっている。身体の不自由な高齢者の利用も少なくない。こうした地域の特徴ともとれる。こうした地域住民の生活行動に着目した対策が望まれよう。

次に研究目的の②として一般中高年者と民生委員の回答結果について見てみる。

この回答は、特徴がある。第一に、図2の一般中高年者の回答において高い値を示した項目は、いずれも屋外における活動や条件整備であった。すなわち福祉関係対策としても、行政の公共政策としての「まちづくり」の色彩が強い内容のことがらである。

第二にこれに対して図3の民生委員の回答において高い値を示したのは、健康をはじめ、介護問題や子育てなど、日常生活における福祉の問題に関する内容が多い。これは民生委員の活動から来るところが大きいわけであるが、それだけ地域における様々な福祉に関する課題を生活問題から捉えていることを示している。

したがって第三に年金や仕事、生きがいといった身近な生活問題だけでも言えず、かといって公共政策としても馴染まない内容に関しては、一般中高年者と民生委員の回答に、特に大きな違いは見られなかった。

第四に、身近な地域・市町村・広域別に、統計的には大きな違いは見受けられなかったが、値を細かく見ると若干の違いが認められる。一般中高年者の場合、まちづくりと地域活動と交通手段にその違いがあらわれている。地域活動を身近なところでの対策を求めている。まちづくりについては市町村で、交通手段についての対策は、広域的対応を望んでいることであろう。これに対して民生委員の回答では、福祉施設、一人暮らし、高齢者対策にその違いがあらわれている。コミュニティレベルの対応については、高齢者対策、市町村レベルでは一人暮らし対策、広域的対応としては福祉施設などとなっている。双方に高かったのは、市町村対策としての冬期間の対策であった。

研究目的③の上記調査結果から、民生委員、施設経営者、社会福祉協議会関係者からのヒアリングを行い、その結果に基づくブレインストーミングによって、地域福祉推進の考え方に関して検討を行った。その検討結果は、次のとおりである。

第一に地域福祉に関する課題を把握する方法としてアンケート調査を行う場合、主として公共政策的課題

に関する場合は、一般中高年者からのアンケート調査を活用したほうが望ましい結果が得られると考えられた。この場合の一般中高年者という集団の捉え方にも様々な意見が出された。現職者と無職者、家族人員や高齢者の場合若年者との同居の有無など、多くの属性に関する意見が出されたが、本稿では調査目的に応じて区分すべきであるということがまとめの意見として出されたことを紹介する程度に止め、詳細を省略する。

第二に、日常生活上の課題を把握するためには、一般中高年者とは調査対象集団とは別枠で、民生委員からのアンケート調査が有効であるということである。先にも触れたように、民生委員はその地域活動上の役割として、地域住民の日常生活上の様々な相談事に対応している。そのため地域における生活上の福祉課題に関して、観察から得たかなりの情報と経験を有しており、民生委員ならではの地域感情を反映した専門家的な意見を得ることができる。福祉専門職の場合は、課題への具体的な対応として係わるために、日常生活上の地域の関わりや深さや、地域感情と言った部分の深さにおいて、民生委員ほどの判断材料を持つことができないし、地域住民から仲間意識も持たれていない。したがってこうした点については、民生委員の意見を翻すだけの知見を得ることができないのである。この点の検討については、後段のモニタリングシステムの項に譲る。

第三に、地域福祉の推進に関して、高齢者の生活支援のあり方についての考え方として、都市部と郡部に大きな開きがあることを、認めざるを得ないということである。郡部の場合、生活必需品の調達自体、生活上の課題となってきた。こうした日常生活上の生活必需品の確保が可能な、生活支援の仕組みが必要であると言える。

第四に、生活必需品の調達方法に関する考え方として、公共政策的な対応が求められると判断される部分もある<sup>(注12)</sup>。確かに従来型の考え方では言えそうなるかもしれない。しかし、そうした考え方から一歩進んで、地域の資源の多面的な活用方法を考えていくべきであろうと思われる。この点については、プレーンストーミングの中で様々な意見が出された。これについては、今後の検討や調査結果に基づくさらなる検証結果を待つこととして、本稿では省略する。

研究目的④のモニタリングシステムに関しては、計画に関するマネジメントサイクルをプロセスの基本と

しながらも、従来考えられてきたモニタリングの手法が、行政の手順を中心としてきた点から見て<sup>(注13)</sup>、住民自治の原則に立脚したモニタリングの仕組みが必要と考えられた。無論、住民自治の原則に立脚してモニタリングや評価に関する手法について、検討した研究もないわけではない。増子<sup>(注14)</sup>の研究にも見受けられるが、基本的にその手法は、専門家が事業の実績を評価するという点で、行政評価の手法に近い内容で課題が残る。住民自治に立脚したモニタリングは、生活の場面から評価されなければならない。すなわち住民自治の立場からの効果的なモニタリングのためには、前提条件として調査やサービスの対象者となった立場の意見が不可欠であるということである。

こうした点から考えて、民生委員のモニタリング活動が、地域福祉推進には不可欠と考えられる。この民生委員と地域の各種住民組織や当事者団体との連携によって、事業の評価・確認作業を、日常生活の中から継続的に行う必要があると考えられた。民生委員は民生委員法(昭和22年法律第101号)第20条の規定によって、民生委員協議会を組織し、様々な活動を行うことが定められている。一般的にこうした民生委員協議会の活動は、専門部会を内部に設けて、様々な活動や調査研究、研修などを行っている。こうした民生委員協議会活動の場には、市町村長が意見を述べる事が認められているほか、民生委員協議会として、様々な機関に意見を具申したりすることが認められている。モニタリングのあり方を現実的に検討すると、地域福祉のためのモニタリングとしては民生委員協議会活動の中に、福祉計画の進行管理や評価の部会のようなものがあっても良いのではないかと考えられた。

民生委員のモニタリングのためには、モニタリングすべき地域福祉関係活動や各種事業の概要が計画される必要がある。その上で、計画段階の判断が適切であったかどうか、住民の意向が十分反映されたかどうかをモニタリングする必要がある。すなわちモニタリング事前評価<sup>(注15)</sup>として、計画があらゆる面で適切であったかどうかを、計画書をまとめた立場からではなくて、住民の立場から行う必要があるのである。この場合のモニタリングはしたがって住民であれば誰でも実施できる平易さが求められる。その上で実施される必要がある。

次に計画の実施段階において計画どおり執行されているか、状況の変化に対応できているか、新たな課題



の発生がないかなどのモニタリングを行う。この場合のモニタリングは、モニタリングプロセス評価<sup>(注16)</sup>と言われるもので、通常「モニタリング」と表記される場合は、この段階の場合を指すことが多い。そしていかにも内容が専門的であることが通例である。様々な福祉の事業やサービスが、「住民のため」であったり、「利用者のため」と言われることが多いにもかかわらず、住民や利用者には、何を意味する情報であるのかが全く理解できないままに「処理」されているのが、この段階のモニタリングの情報である。したがって住民自治に立脚したモニタリングが必要なのである。そしてその場合の情報収集の方法や、内容については、住民や利用者にとって理解できる内容である必要があろう。

次に評価段階では、評価の方法や内容が適切かどうかといったモニタリングが考えられる。この事業やサービス実施後のモニタリングを、モニタリング事後評価<sup>(注17)</sup>という。この段階のモニタリングは成果を評価する要素がある。したがって始めに説明されていた事業やサービスの目的が、説明どおりであったかどうか、本来の目的が達成できたかどうか、達成できたとすればその程度や内容がどうであるのか、が評価されるものでなければならない。例えば制度や社会の状況が変化していれば、当然当初とは違った手順や内容で実施されるよう、実施段階で計画が調整される必要があり、その上で実施結果が当初の目的達成に適合しているかどうかという部分が評価される必要があるわけである。それを行うモニタリングがここにいうモニタリング事後評価なのである。

なおこうしたモニタリングについては、先に触れたように、高齢者の人権保障の観点から評価項目が設定されなければならない。こんにち、高齢者の人権保障については、その概念がより深く追求されてきている<sup>(注18)</sup>。単に例えば憲法にいう25条の生存権だけでなく、幸福追求の権利や財産権、教育権をはじめとする文化的権利<sup>(注19)</sup>、居住権など、経済的社会的権利<sup>(注20)</sup>も含めて、幅広く捉えられる必要が確認されてきている。これらは、国連の高齢化行動計画の具体的実施のあり方について、国際人権規約も含めて具体的に検討する必要がある。その上で民生委員を中心に、地域でのモニタリング活動が展開されることが適当であると考えられる。

こうしたモニタリングは、住民自治の仕組みと団体

自治の仕組みとによって、お互いに役割を果たし、最後に双方のモニタリング結果をまとめる必要があると考えられる。住民自治に立脚したモニタリングの手法の詳細については、別稿に譲ることとする。

## 結 論

以上、調査結果及びこれまでの考察から、以下のことが確認できた。

1) 地域に居住する人々の、生活必需品の調達のための生活行動には、年代別に差があることを具体的な調査結果に基づいて確認できた。

2) 一般中高年者と民生委員の回答に、差があることを、具体的な調査結果に基づいて確認できた。

3) 農村部における今後の地域福祉の推進のためには、今後の検討を必要とする部分もあるが、地域において衣食住をはじめ、生活環境全般を視野に入れた社会サービスの視点で、企画運営していく必要のある点について、1)と2)の調査結果からの検討によって確認することができた。

4) 以上の点から、地域福祉推進の際の、モニタリングの考え方と担当スタッフのあり方について、地域における現場スタッフとともにブレインストーミングによって検討し、具体的な地域福祉のモニタリングスタッフとして、民生委員が適任であることを導き出した。

以上の結果から、福祉のまちづくりの企画・実施に際しては、こうした内容をふまえて企画・実施する必要があると考えられる。そのためにも住民サービスのあり方としては、保健・医療・福祉のサービスに限定することはできず、福祉のまちづくりの総合的視点が必要であり、衣食住の確保を身近なところで確保できるような要素を含んだ居住機能を保障する、社会サービスの充実が不可欠と考えられる。またこの際、モニタリングのあり方としては、企画段階での住民の意向反映の確認とその方法に関するシステムの構築、実施段階においては事業実施の進捗確認及び個別の効果・評価結果の確認とその方法などが検討されなければならない。こうしたモニタリングシステムのあり方も、住民の意向をふまえて構築する必要がある。そのためスタッフとしては、民生委員が最も適当であると考えられた。こうしたスタッフを軸とした実施体制とモニタリングシステムの構築によって、国連がまとめた

農村部の高齢者の人権を保障する具体的取り組みとして、地域福祉計画を位置づけることができると考えられる。

注

(注1) 秋元美世：「福祉契約の法的関係と公的責任」：日本社会保障法学会編「社会保障法」第19号：2004：法律文化社 p143

ここで秋元は、資源の有無によって利用サービスに制限が加わることを指摘している。この問題は、注2にも関係してくるが、都市と郡部による差が大きい。

(注2) 介護保険の1年間を振り返る－運用評価と今後の展望－（介護保険フォーラム2001 in 仙台）日本計画行政学会東北支部第17回研究大会：東北開発研究01夏季号 NO.121 p41～p66

本シンポジウムにおいて、民間事業者から、都市部と郡部のサービスの提供効率の差が大きいことが述べられ、容易に郡部に進出することが困難であることが指摘されている。

なお、本シンポジウムにおいて、冬の降雪の問題も取り上げられ、サービスの利用に関する都市部と郡部の違いに関する議論もなされたが、一部の都市部出身のシンポジストからは、十分な理解が得られているとはいえない発言があり、「自治体の取り組みの姿勢の問題」として認識されている点に基本的な誤りがあると考えられる。降雪の地域課題が自治体の取り組みの姿勢だけの問題であるならば、例えば「寒冷地指定」という制度が存在しないはずだからである。

(注3) 第38回人権擁護大会シンポジウム第1分科会実行委員会基調報告書：日本弁護士会：1995 p4

(注4) 井上英夫：「高齢化への人類の挑戦－国連・高齢化国際行動計画2002－」：崩文社：2003 p27

(注5) 大山信儀：「コミュニティ社会学の転換－持続可能な地域発展に向けて－」：多賀出版：2001

（大山はその著書の中で、従来のコミュニティ社会学の反省点を述べており、この中でも今後は①規範パラダイムに依拠する地域理論を再構築する必要性 ②旧来の「共同性」の原理を捉え直す必要性 ③地域的範囲に止まらず、利害関心圏や私

秘化（privatization）を背景としたゾーニングという考え方の必要性の三点に関して検討を要することを訴えている。p4～5）

(注6) 岩手日報 03・12・24「悲痛 増える孤独死 すぎな希薄 進む高齢化」

(注7) 厚生省介護保険制度実施推進本部編：全国介護保険担当課長会議資料：1998 p447 財団法人東京市町村自治調査会第二次高齢者介護制度研究会編：「市町村への緊急提言 介護保険と市町村の役割－あなたのまちの介護のデザイン」：中央法規：1998 p154

基本的にこの時点での計画策定手法から脱皮できていない。このニーズ確定のための調査の手法は、老人保健福祉計画や児童育成計画、障害者基本計画などに共通する要素で、その主目的は、利用サービス量の確定作業である。

(注8) 前掲書（注3）

(注9) 都築光一：A県N町障害者計画生活福祉調査結果報告書：2001

(注10) 赤塚・千葉・都築：「平成13年度西北五地域振興に係る全体討論会報告書」：西北五広域連合：2001年 p5～32

(注11) 古川・都築：「平成14年度西北五地域振興に係る全体討論会報告書」：西北五広域連合：2002年 p7～36

(注12) 本稿に関連する内容にて、日本社会福祉学会第52回大会において研究発表を行った内容に関し、野口定久氏より、この内容にて対応する場合「公共事業の政策も視野に入れる必要が出てくるのではないか」との指摘をいただいている。

(注13) 坂田周一：「社会福祉計画の基礎概念」（これからの社会福祉第8巻「社会福祉計画」第一章）：有斐閣：1996：p22

坂野達郎：「計画の実施とモニタリング」（これからの社会福祉第8巻「社会福祉計画」第一章）：有斐閣：1996：p163～175

(注14) 増子正他：「地域福祉活動計画策定における社会福祉協議会の事業評価に関する研究－住民ニーズ把握の方法としての活用－」：日本の地域福祉第16号：日本地域福祉学会：2002年 p53～p62

(注15) 都築光一：「モニタリングの概念に関する研究」：キリスト教社会福祉学研究第36号：日本キ

リスト教社会福祉学会：2004 p45

(注16) 前掲書 (注15)

(注17) 前掲書 (注15)

(注18) ジェローム・J・シースタック著：望月康恵訳  
：「人権の哲学的基礎」(国際人権法マニュアル  
第2章)：明石書店：2004 p58～103

(注19) マンフレッド・ノワック著：滝澤美佐子訳：  
「市民的及び政治的権利」(前掲書、注18) p104  
～158

(注20) ヤヌシュ・シモニデス著：富田麻理訳：「文  
化的権利」(前掲書、注18) p236～300