

東北における地域福祉推進の可能性に関する研究

都築光一・三上邦彦
山本克彦・井上孝之・小池隆生

Tasks and Possibility of Community Developments in the Tohoku Region

Koichi TSUZUKI, Kunihiko MIKAMI
Katsuhiko YAMAMOTO, Takayuki INOUE, Takao KOIKE

This paper explores the tasks of community development by conducting a large scale survey on local welfare commissioners in the Tohoku region in the context of dwindling birthrate and an aging population. In so doing, we targeted the following significant research issues.

1. Highlighting the differences of community development problems between the prefectures in the region.
2. Focusing on developing smaller welfare community units in the municipality, and local governments (Kouikiken).
3. Investigating the variances in terms of consciousness among residents with disabilities by various categories.
4. Defining the resources needed by residents with in the localities.

Conducting a survey of all local welfare commissioners in the Tohoku region (Aomori, Iwate, Akita, Yamagata, and Fukushima), we found that there are differences in welfare issues between localities on most of the subjects covered by the survey. Finally, our survey confirmed that local welfare commissioners play significant role at all local levels in the region. And also, we concluded that local welfare commissioners were a significant factor in our survey.

Key Words : Community Development Local welfare Commissioners Tohoku region

I はじめに

少子高齢化の進行とあわせて、過疎化が急速に進む東北地方は、地域福祉の推進が大きな課題となってきた。このため、国が策定を進めている社会福祉法に定める地域福祉計画を、積極的に進めている地方自治体が少なくない。2005年は、市町村で介護保険事業計画の見直しが行われ、この計画と並行して作業を実施した自治体も幾つか見受けられた。さらには、市町村合併実施後の市町村の姿を模索するために、計画を策定した市町村もあった。

これらの市町村においては、計画策定のために、様々な調査が実施されている。合併後の自治体の姿を模索

している市町村においては、自治体の実態把握に力点を置いた調査や、住民の意識調査に重点が置かれる傾向があり、これに対して福祉充実の調査においては、住民のニーズや当事者のサービス利用意向に力点が置かれがちである。

従来のそうした手法は、今後も踏襲されつつ、時代に合わせて様々に創意工夫が必要となろう。そしてさらに、地域福祉の推進のためには、これにあわせて地域福祉の課題を明確にする調査が必要である。従来の調査の手法は、地域分析の手法の援用か若しくは当事者のニーズの把握という方法が一般的で、地域福祉の課題を活動レベルで把握することが、必ずしも十分に行われているとはいえない側面も見受けられると思わ

れる。

そこで、こうした点を補うため、地域福祉活動を展開している民生委員を対象に、地域福祉推進の課題を明らかにするための調査を東北において実施し、地域福祉の課題と、今後の方向性を明らかにすることにした。

II 目的と視点

1. 研究目的

少子高齢化が進行する東北において、今後の地域福祉の課題と方向性を明らかにするため、民生委員を調査対象として、調査を実施することの有効性を検証する。そのため以下の点を目的として設定する。

- ①各県の間における地域福祉推進のための課題が地域性によって違うことを明らかにする。
- ②小単位地域・市町村・広域別に地域福祉推進の課題が明確にできることを検証する。
- ③障害を抱えている地域住民（身体・知的・精神）の区分毎に、地域住民が抱えている意識の違いを明らかにする。
- ④地域住民の生活に必要な資源を、地域の実情に応じて明確にする。

2. 研究の視点

地域福祉推進の課題や方向性を、明らかにするための調査のあり方として、民生委員が最も妥当であることについては、既に指摘したところである。^(註1) この調査によって、調査地域に関する多くの事実を、A県B市町村広域圏において明らかにできた。その調査結果にもとづいて、この広域圏のかんりの市町村社会福祉協議会が、地域福祉活動計画の策定にこぎつけている。そうした事実から見ても、民生委員を調査対象にすることの意義を確認することができる。民生委員は、調査時点での様々な地域住民からの相談や、行政への協力状況から、担当区域内の様々な課題を実感している。雪深い地域においては、公共道路の除雪や民家の軒下の雪かきの必要性などを実感している。県庁所在地など、東北の中で比較的人口が集中している地域においては、子育てや少年非行等への対処の要望も少なくないであろう。また奥まった山間部においては、JA等の食料販売店の閉鎖などによって、衣食住がままならない中で生活している地域住民を、目の当たりに

している民生委員もいる。^(註2) こうした状況は、東北六県の調査によっても明らかにできるのではないかとと思われる。民生委員は、民生委員法（昭和23年法律第198号。以下「法」という。）第4条で定数が定められている^(註3)ほか、地理的地域的条件にもとづいて、市町村長の意見を聞いて都道府県知事が定めることによつて、厚生労働大臣の定める基準の定数を変更できるようになっているところから、単に人口の多少にかかわらず、圏域の大小や地理的な事情を含んだ生活意識の違いが、調査結果に反映できるものと考えられた。先のA県B広域圏の調査は、こうした背景を踏まえて、民生委員を調査対象とすることの有効性を検証した調査研究であった。本稿はその検証結果を踏まえて、今回実施する調査結果にもとづいて、調査対象とした自治体間の違いを検証するものであり、調査目的の①は、こうした点を明らかにしようと考えたものである。

民生委員は、主任児童委員以外の場合、担当地区を持って活動する。その地区は、一般に小学校学区より狭い、町内会程度の範囲である。それゆえに、子どもほどの生活圏域を持たない、比較的日常生活が困難な高齢者や障害者の支援のあり方について、通常の民生委員活動の中で、様々な所見を有しているものと考えられる。また一人の地域住民として、さらには市町村の住民として、日常生活の中で市町村の福祉施策のあり方を考えている部分が少なくないものと思われる。こうした点は、一般に当該市町村の住民と回答が共通する場合と異なった所見を持っている場合とがある。従来は、民生委員の所見は、一般の中高齢者と同等に扱われてきていた。福祉以外の領域や、当該市町村の基本構想に関する調査などの場合は、それでもよかったものと思われる。しかし地域福祉の領域に関する場合は、先の担当地区の場合はもちろん、当該市町村等の圏域で民生委員法第20条の規定により、民生委員協議会を組織し^(註4)活動を展開するところから、福祉の領域に関しては、他の一般の地域住民以上に、地域福祉に関する多くの知見を有していると考えられるところである。また民生委員は、活動を行うに際し、民生委員法第17条で都道府県知事の指揮監督下にあると定められている。これを受けて各都道府県は、広域圏域ごとに民生委員協議会の連合組織を設け、研修会等を開催しているのが通例である。この広域圏域ごとの研修会は、その組織を構成し活動を展開していく中で、構成民生委員の連帯感を醸成している。その結果広域

圏毎の課題の共有化にも繋がっているのではないかと考えられる。研究目的の②は、こうした点を検証しようとするものである。

地域の中で、障害を抱えた住民の相談を、身近で行う立場にあるのは、民生委員である。またその障害者を、地域で受け入れることができるようにするための、様々な取り組みを行うのも、民生委員の重要な地域活動上の役割である。それだけに、通常の活動の中で地域での取り組みを企画する際、住民の反応を直接的に受け止めている側面がある。その住民の反応の是非はともかく、障害者がどのように地域住民に受け止められているかということは、今後の地域福祉活動を企画する上で、重要な意味を持つ。すなわち、社会福祉行政や社会福祉協議会で、事業の展開が必要であると考えたとしても、地域住民が必要を感じていなかったり、何らかのこだわりや偏見を有していたとした場合、社会福祉行政や社会福祉協議会の声に、素直に反応することは考えにくい。民生委員は、担当地区の住民のそうした情緒的側面に関して、十分理解しているものと思われる。加えて民生委員の担当地域内に、そうした障害者が、過去や現在の別なく居住していた地域は、一般的に通例であると思われる。民生委員は、通常の活動の中で、障害者本人の相談や家族の相談を昼夜の別なく受けている。昼夜の別がないというのは、単に身体障害者だけでなく、知的障害者や精神障害者もあるからである。特に精神障害者の場合は、福祉領域の対象者となるかなり以前から、民生委員は地域の中で相談に応じていた。^(註5) これらの点から民生委員は、地域住民が身体障害者、知的障害者、精神障害者に対する意識の違いを、実感しているのではないかと考えられる。調査目的の③はそうした点について明らかにしようとするものである。

先に示した前稿^(註6)では、A県B市町村広域圏における、生活必需品について年齢とのクロス表の中で示したところである。こうした結果は、人口集中地区と、人口が少なくかつ生活必需品を調達できる資源が少ない地域とでは、回答に違いが見受けられるものと思われる。例えば、どこの地域でもスーパーマーケットを第一位にあげてくるものと思われるが、その比率の高さや、第二位にあげてくる資源の内訳に、違いがあるのではないかとと思われる点である。^(註7) これらについては、民生委員自身が地域の住民の一人として、通常の生活を営む中で実感しているところでもあり、また

民生委員活動の中で、近くに欲しい資源を実感するところでもあるはずである。さらには、担当地域内の住民から様々な相談を受け、解決に向けて支援活動を行う中で、住民生活に不可欠な資源の必要性を、痛切に実感している場合も少なくないと思われる。調査目的の④は、こうした点を明らかにしようとするものである。

III 方 法

1) 調査対象

今回の調査の趣旨は、地域福祉推進のための地域の課題と、今後の方向性を明らかにする目的であるところから、2004年12月1日付けで厚生労働大臣から民生委員の委嘱を受けた人の全員を対象とする。

2) 調査区域

宮城県を除く、東北五県のすべての地区を対象とする。

3) 調査時期

2005年8月から9月にかけて実施する。

4) 調査事項

調査事項は、これまで既に実施してきていた調査の見直しを行いながら設定した。具体的には、以下のとおりである。

- ①民生委員の属性、現在の地域福祉活動への評価（ボランティア活動、一人暮らし高齢者への支援、要介護高齢者への地域的支援、障害者との交流、防災対策、宅老所、世代間交流など）
- ②障害者地域活動（身体、知的、精神の区分別のレクリエーションや仕事など）
- ③民生委員活動に関する意見（法第14条に定める事項など）
- ④身近に必要な資源（医療、福祉、生活必需品、公共機関）
- ⑤今後担当区域、市町村、広域に必要な対策（保健・医療、育成、福祉、ひとづくり、まちづくり、文化活動）

これらの調査項目の設定については、既に実施済みの項目であったが、なお実施に当たって、調査対象となった各県の民生委員協議会事務局の意見を参考に、

部分調整を行った。また、4月に山形県村山市、6月に宮城県涌谷町および田尻町においてプレテストを実施した。

5) 調査の実施方法

調査に当たっては、宮城県以外の東北各県の民生委員協議会事務局の協力を得て、各県民生委員協議会から、当該県内の市町村民生委員協議会へ調査票を配布・回収する方法で行った。回答に、ずれの生じないようにするため、市町村民生委員協議会からの説明に統一性が確保されるよう、各項目ごとに説明を加えた記入例を調査票とあわせて配布した。

6) 分析方法

東北五県毎に、調査項目をクロスさせ、調査目的の4点に関して、独立性の検定を行った。なお、本稿の目的上、調査事項の③の民生委員活動に関する分析は、省略する。

IV 結果

1) 回収成績

表1 東北五県地域福祉推進にかかる民生委員調査回収状況

県番号	県名	市町村数	配布数	回収数	回収率
1	青森県	48	3,498	3,155	90.2%
2	岩手県	58	3,723	3,328	89.4%
3	秋田県	40	3,346	2,950	88.2%
4	山形県	43	2,901	2,482	85.6%
5	福島県	82	4,721	4,160	88.1%
	合計	271	18,189	16,075	88.4%

※このほか、宮城県の2町の分77票があるが、ここでは省略する。

2) 回答者の内訳

①性別内訳 各県の性別内訳は、表2のとおりである。

東北五県では、男女比が45対55で、青森県が概ね4対6、南東北の山形県および福島県が5対5に近い状況であった。

表2 回答者の性別内訳のクロス表

		性別			合計
		男	女	無回答	
青森県	度数	1299	1855	1	3155
	県の%	41.2%	58.8%	.0%	100.0%
岩手県	度数	1469	1856	3	3328
	県の%	44.1%	55.8%	.1%	100.0%
秋田県	度数	1316	1632	2	2950
	県の%	44.6%	55.3%	.1%	100.0%
山形県	度数	1230	1250	2	2482
	県の%	49.6%	50.4%	.1%	100.0%
福島県	度数	2017	2141	2	4160
	県の%	48.5%	51.5%	.0%	100.0%
合計	度数	7331	8734	10	16075
	県の%	45.6%	54.3%	.1%	100.0%

②年齢内訳 年齢別内訳は、表3のとおりである。青森県と山形県の構成比が、東北の平均値に比べやや特徴的である。まず40歳～59歳では、青森県の値が高く、山形県が低い。60歳～64歳ではこれが逆になっている。65歳から69歳も同様の傾向であるが、やや開きが緩和されている。なお、40歳～59歳に年齢区分別では、構成比が最も高い件が多い中で、山形県だけが65歳～69歳の構成比が高くなっている。

③在任年数内訳 表4は、回答者の在任年数の内訳である。東北五県の平均と比較し、北東北の青森県と秋田県の3年未満と3年～6年未満の構成比が低く、15年以上の値が高い。今回の民生委員の改選で、若返りが図られた県が多いといわれている。表3と比べると、若返りが図られた県もあるものの、山形県

表3 回答者の年齢別内訳のクロス表

		年齢						合計	
		40歳未満	40～59歳	60～64歳	65～69歳	70～74歳	75歳以上		
青森県	度数	9	1092	724	790	471	64	5	3155
	県の%	.3%	34.6%	22.9%	25.0%	14.9%	2.0%	.2%	100.0%
岩手県	度数	6	1034	888	867	473	50	10	3328
	県の%	.2%	31.1%	26.7%	26.1%	14.2%	1.5%	.3%	100.0%
秋田県	度数	10	1006	728	752	395	46	13	2950
	県の%	.3%	34.1%	24.7%	25.5%	13.4%	1.6%	.4%	100.0%
山形県	度数	1	648	734	763	311	20	5	2482
	県の%	.0%	26.1%	29.6%	30.7%	12.5%	.8%	.2%	100.0%
福島県	度数	5	1249	1109	1208	543	36	10	4160
	県の%	.1%	30.0%	26.7%	29.0%	13.1%	.9%	.2%	100.0%
合計	度数	31	5029	4183	4380	2193	216	43	16075
	県の%	.2%	31.3%	26.0%	27.2%	13.6%	1.3%	.3%	100.0%

表4 回答者の在任年数内訳のクロス表

		在 任 年 数						合 計	
		3年未満	3～6未	6～9未	9～12未	12～15未	15年以上		無回答
青森県	度数 県の%	828 26.2%	733 23.2%	537 17.0%	418 13.2%	215 6.8%	415 13.2%	9 .3%	3155 100.0%
岩手県	度数 県の%	1114 33.5%	801 24.1%	594 17.8%	378 11.4%	161 4.8%	263 7.9%	17 .5%	3328 100.0%
秋田県	度数 県の%	754 25.6%	719 24.4%	477 16.2%	389 13.2%	237 8.0%	365 12.4%	9 .3%	2950 100.0%
山形県	度数 県の%	972 39.2%	710 28.6%	390 15.7%	215 8.7%	96 3.9%	96 3.9%	3 .1%	2482 100.0%
福島県	度数 県の%	1373 33.0%	1263 30.4%	699 16.8%	449 10.8%	190 4.6%	178 4.3%	8 .2%	4160 100.0%
合 計	度数 県の%	5041 31.4%	4226 26.3%	2697 16.8%	1849 11.5%	899 5.6%	1317 8.2%	46 .3%	16075 100.0%

のように改選されたものの、新人の民生委員には、年齢の高い民生委員も含まれている県もある。

ア活動は、多様化してきている。そうした背景の下で、ボランティア活動の指導者の育成に関する意見は、現状を肯定する意見と充実強化の意見が合い半ばしている。ただし岩手県は、充実強化を求める意見がやや多かったのが特徴である。

3) 地域福祉活動の評価

① ボランティア活動

表5は、ボランティア活動指導者の育成への回答のクロス表である。いずれの県においても、ボランティ

② 世代間交流

表6は、世代間交流に関する意見のクロス表である。

表5 ボランティア活動のクロス表

		地域福祉推進状況：ボランティア指導者育成					合 計
		現在の状況で十分である	十分とはいえないが現状でよい	もう少し力を入れたほうが良い	積極的に対策を講ずるべきである	無 回 答	
青森県	度数 県の%	380 12.0%	1250 39.6%	1162 36.8%	272 8.6%	91 2.9%	3155 100.0%
岩手県	度数 県の%	291 8.7%	1180 35.5%	1423 42.8%	357 10.7%	76 2.3%	3327 100.0%
秋田県	度数 県の%	326 11.1%	1120 38.0%	1165 39.5%	265 9.0%	74 2.5%	2950 100.0%
山形県	度数 県の%	225 9.1%	969 39.0%	973 39.2%	247 10.0%	68 2.7%	2482 100.0%
福島県	度数 県の%	412 9.9%	1595 38.3%	1679 40.4%	378 9.1%	96 2.3%	4160 100.0%
合 計	度数 県の%	1634 10.2%	6114 38.0%	6402 39.8%	1519 9.5%	405 2.5%	16074 100.0%

表6 世代間交流に関する意見のクロス表

		地域福祉推進状況：世代間交流					合 計
		現在の状況で十分である	十分とはいえないが現状でよい	もう少し力を入れたほうが良い	積極的に対策を講ずるべきである	無 回 答	
青森県	度数 県番号の%	288 9.1%	912 28.9%	1327 42.1%	532 16.9%	96 3.0%	3155 100.0%
岩手県	度数 県番号の%	255 7.7%	989 29.7%	1502 45.1%	522 15.7%	60 1.8%	3327 100.0%
秋田県	度数 県番号の%	225 7.6%	902 30.6%	1333 45.2%	435 14.7%	55 1.8%	2950 100.0%
山形県	度数 県番号の%	186 7.5%	702 28.3%	1120 45.1%	408 16.4%	66 2.7%	2482 100.0%
福島県	度数 県番号の%	319 7.7%	1192 28.7%	1889 45.4%	663 15.9%	97 2.3%	4160 100.0%
合 計	度数 県番号の%	1273 7.9%	4697 29.2%	7171 44.6%	2560 15.9%	374 2.3%	16075 100.0%

こんにち、老人クラブ活動や学校の総合学習の時間などで、高齢者と子どもたちとの交流が盛んに行われてきている。しかし表6で見る限り、そうした活動が満足できる状況で展開できている事例は、あまり多くない状況にあるものと思われる。

③児童虐待

表7は、児童虐待の対応状況に関する回答のクロス

表である。青森県と福島県に、やや充実強化に向けた意見の強さが伺える。近年、児童虐待に関する市民の関心が強くなってきており、民生委員活動においても、活動のあり方が模索されている状況である。

④緊急通報システム

表8は、緊急通報システムに関する意見のクロス表である。緊急通報システムに関する事業は、政府が長

表7 児童虐待通報に関する意見のクロス表

		地域福祉推進状況：児童虐待通報					合計
		現在の状況で十分である	十分とはいえないが現状でよい	もう少し力を入れたほうが良い	積極的に対策を講ずるべきである	無回答	
青森県	度数 県の%	551 17.5%	1202 38.1%	941 29.8%	283 9.0%	176 5.6%	3155 100.0%
岩手県	度数 県の%	592 17.8%	1370 41.2%	894 26.9%	296 8.9%	176 5.2%	3327 100.0%
秋田県	度数 県の%	548 18.6%	1252 42.4%	754 25.6%	239 8.1%	157 5.3%	2950 100.0%
山形県	度数 県の%	423 17.0%	1029 41.5%	656 26.4%	215 8.7%	159 6.4%	2482 100.0%
福島県	度数 県の%	726 17.5%	1572 37.8%	1233 29.6%	409 9.8%	220 5.3%	4160 100.0%
合計	度数 県の%	2840 17.7%	6425 40.0%	4478 27.9%	1442 9.0%	890 5.6%	16075 100.0%

表8 緊急通報システムに関する意見のクロス表

		地域福祉推進状況：緊急通報システム活動					合計
		現在の状況で十分である	十分とはいえないが現状でよい	もう少し力を入れたほうが良い	積極的に対策を講ずるべきである	無回答	
青森県	度数 県の%	638 20.2%	1488 47.2%	681 21.6%	271 8.6%	77 2.4%	3155 100.0%
岩手県	度数 県の%	522 15.7%	1346 40.4%	985 29.6%	411 12.3%	643 1.9%	3327 100.0%
秋田県	度数 県の%	604 20.5%	1280 43.4%	765 25.9%	242 8.2%	59 2.0%	2950 100.0%
山形県	度数 県の%	491 19.8%	1150 46.3%	605 24.4%	184 7.4%	52 2.1%	2482 100.0%
福島県	度数 県の%	887 21.3%	1964 47.2%	942 22.6%	299 7.2%	68 1.6%	4160 100.0%
合計	度数 県の%	3142 19.5%	7228 45.0%	3978 24.7%	1407 8.8%	320 2.0%	16075 100.0%

表9 防災対策（安否確認）のクロス表

		地域福祉推進状況：防災対策（安否確認）					合計
		現在の状況で十分である	十分とはいえないが現状でよい	もう少し力を入れたほうが良い	積極的に対策を講ずるべきである	無回答	
青森県	度数 県の%	391 12.4%	1215 38.5%	903 28.6%	526 16.7%	120 3.8%	3155 100.0%
岩手県	度数 県の%	291 8.7%	1220 36.7%	1141 34.3%	555 16.7%	121 3.6%	3328 100.0%
秋田県	度数 県の%	419 14.2%	1093 37.1%	914 31.0%	412 14.0%	112 3.8%	2950 100.0%
山形県	度数 県の%	246 9.9%	952 38.4%	787 31.7%	405 16.3%	92 3.7%	2482 100.0%
福島県	度数 県の%	501 12.0%	1595 38.3%	1279 30.7%	646 15.5%	139 3.3%	4160 100.0%
合計	度数 県の%	1848 11.5%	6075 37.8%	5024 31.3%	2544 15.8%	584 3.6%	16075 100.0%

表10 宅老所（通所）クロス表

		地域福祉推進状況：在宅活動（通所型）					合計
		現在の状況で十分である	十分とはいえないが現状でよい	もう少し力を入れたほうが良い	積極的に対策を講ずるべきである	無回答	
青森県	度数 県の%	839 26.6%	877 27.8%	775 24.6%	368 11.7%	296 9.4%	3155 100.0%
岩手県	度数 県の%	585 17.6%	909 27.3%	978 29.4%	600 18.0%	256 7.7%	3328 100.0%
秋田県	度数 県の%	675 22.9%	783 26.5%	801 27.2%	392 13.3%	299 10.1%	2950 100.0%
山形県	度数 県の%	519 20.9%	667 26.9%	665 26.8%	374 15.1%	257 10.4%	2482 100.0%
福島県	度数 県の%	819 19.7%	1182 28.4%	1092 26.3%	696 16.7%	371 8.9%	4160 100.0%
合計	度数 県の%	3437 21.4%	4418 27.5%	4311 26.8%	2430 15.1%	1479 9.2%	16075 100.0%

年にわたって一人暮らし高齢者や、病弱な障害者等の支援対策の一環として、力を注いできた事業である。県によっては、民生委員の関わりを義務づけているところもある。こうした経緯から、この事業に対する民生委員の認知度は高い。この事業に対しては、回答のあった五県の評価が分かれている。先ず、青森県と福島県の二県は、これまでの取り組みに対して一定の評価をしている。これに対して、岩手県の民生委員の評価は、比較的厳しい。東北の平均値よりも10%ほど、より一層の対策を望んでいる意見が多かった。

⑤防災対策（安否確認）

表9は、防災対策に中でも民生委員に期待されている役割の一つとしての、安否確認に関するクロス表である。全体として現状を肯定する意見が多い中で、岩手県だけは、やや活動の充実強化を求める意見が多い傾向が見うけられた。

⑥宅老所（通所）

表10は、宅老所（通所）に対する意見のクロス表である。東北五県の平均で見た場合、現状を肯定する意

見の多かった県が多い中で、岩手県だけは、やや活動の充実強化を求める意見が多かった。

4) 障害者との交流

n = 16,075

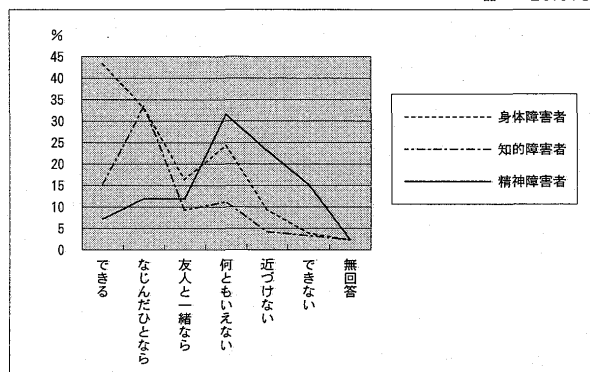


図1 三障害区分の交流意識比較図

図1は、身体障害者、知的障害者、精神障害者に対する、それぞれ交流する場合の意識を訪ねた問いへの回答である。設問は、民生委員の担当地区の住民は、どうであると思うかという問いであるので、回答を寄

表11 障害者との交流（精神障害者）のクロス表

		障害者とのレクリエーション交流（精神障害者）						合計	
		出来ると思う	なじんだ障害者なら出来ると思う	友人と一緒に出来ると思う	なんともいえないと思う	なかなか近づけないと思う	出来ないと思う		無回答
青森県	度数 県の%	240 7.6%	365 11.6%	447 14.2%	976 30.9%	715 22.7%	347 11.0%	65 2.1%	3155 100.0%
岩手県	度数 県の%	254 7.6%	501 15.1%	411 12.3%	1072 32.2%	714 21.5%	326 9.8%	50 1.5%	3327 100.0%
秋田県	度数 県の%	208 7.1%	395 13.4%	343 11.6%	939 31.8%	669 22.7%	331 11.2%	65 2.2%	2950 100.0%
山形県	度数 県の%	158 6.4%	290 11.7%	301 12.1%	780 31.4%	620 25.0%	291 11.7%	42 1.7%	2482 100.0%
福島県	度数 県の%	248 6.0%	469 11.3%	510 12.3%	1367 32.9%	997 24.0%	506 12.2%	63 1.5%	4160 100.0%
合計	度数 県の%	1108 6.9%	2020 12.6%	2012 12.5%	5134 31.9%	3715 23.1%	1801 11.2%	285 1.8%	16075 100.0%

せた民生委員自身のごとではなく、担当地区の住民がどう反応すると思うか、という問いに対する主観的回答である。この図に示したデータは、東北五県の平均値で、三障害に対する回答を比較した。

身体障害者に対する場合は、比較的偏見は少ないのに対して、知的障害者に対しては、無条件で交流できるという回答は少なく、条件付ならできるという回答が多数を占めている。これに対して精神障害者の場合は、条件付でも交流することは困難で、かなり根強い偏見があるといえる。

参考までに、表11に東北五県の内訳を示した。

5) 身近に必要な資源

①近くに欲しい医療機関

表12は、近くに必要と思われる医療機関の内訳である。いずれも、病院と訪問看護ステーションをあげている。医療に関するサービスを手近なところで得たいという回答で、薬局や、はり・灸・マッサージなどのサービスを必要とする回答は、少なかった。

表12 近くに欲しい医療機関のクロス表

		近所にあったら便利なもの：医療関係						合計
		病院	はり・灸・マッサージ・整体	薬局・薬店	訪問看護ステーション	その他	無回答	
青森県	度数 県の%	1811 57.4%	97 3.1%	66 2.1%	1124 35.6%	35 1.1%	22 0.7%	3155 100.0%
岩手県	度数 県の%	1830 55.0%	116 3.5%	50 1.5%	1283 38.6%	30 .9%	19 0.6%	3327 100.0%
秋田県	度数 県の%	1526 51.7%	98 3.3%	61 2.1%	1187 40.2%	41 1.4%	37 1.2%	2950 100.0%
山形県	度数 県の%	1361 54.8%	79 3.2%	56 2.3%	930 37.5%	31 1.2%	25 1.0%	2482 100.0%
福島県	度数 県の%	2385 57.3%	182 4.4%	91 2.2%	1408 33.8%	49 1.2%	45 1.1%	4160 100.0%
合計	度数 県の%	8913 55.4%	572 3.6%	324 2.0%	5932 36.9%	186 1.2%	148 0.9%	16075 100.0%

②近くに欲しい福祉機関

表13は、福祉機関で近くに必要と思われる福祉機関の内訳である。この回答には、各県の回答が分かれた。先ず、訪問・通所系のサービスを必要との回答が相対的に多かったのは、青森県と山形県と福島県であった。秋田県は、いきいきサロンの要望が高く、専門的なサービスもさることながら、地域の見守り体制の中で生活できる資源を必要としていると言える。これに対して岩手県は、確かにいきいきサロンを必要としながらも、入所施設やショートステイの要望が多いことがわかる。

③近くに欲しい商業・日用品

表14は、近くに欲しい商業・日用品の店に関する回答の内訳である。全体でみると、最も回答の多かったのはスーパーマーケットで、次に巡回販売車、三番目には、青森県を除いて各県ともに変化はない。ただし構成比率に若干の開きがある。スーパーマーケットは、最も高い青森県と、最も低い岩手県や福島県との差は、8%に及ぶ。青森県は、他の比率は総じて低く、温泉

表13 近くに欲しい福祉機関クロス表

		近所にあったら便利なもの：福祉関係										合計
		ホームヘルパー	在宅介護支援センター	デイサービスセンター	ショートステイ	グループホーム	ふれあい・いきいきサロン	老人ホームなどの入所施設	宅老所	その他	無回答	
青森県	度数 県の%	225 7.1%	547 17.3%	316 10.0%	119 3.8%	169 5.4%	997 31.6%	581 18.4%	144 4.6%	17 0.5%	40 1.3%	3155 100.0%
岩手県	度数 県の%	194 5.8%	515 15.5%	283 8.5%	152 4.6%	280 8.4%	800 24.0%	785 23.6%	274 8.2%	19 0.6%	26 0.8%	3328 100.0%
秋田県	度数 県の%	162 5.5%	486 16.5%	262 8.9%	140 4.7%	171 5.8%	948 32.1%	529 17.9%	202 6.8%	11 0.4%	39 1.4%	2950 100.0%
山形県	度数 県の%	174 7.0%	418 16.8%	259 10.4%	113 4.6%	170 6.8%	655 26.4%	459 18.5%	174 7.0%	22 0.9%	38 1.5%	2482 100.0%
福島県	度数 県の%	257 6.2%	712 17.1%	478 11.5%	203 4.9%	272 6.5%	1144 27.5%	795 19.1%	209 5.0%	20 0.5%	70 1.7%	4160 100.0%
合計	度数 県の%	1012 6.3%	2678 16.7%	1598 9.9%	727 4.5%	1062 6.6%	4544 28.3%	3149 19.6%	1003 6.2%	89 0.6%	213 1.3%	16075 100.0%

表14 近くに欲しい商業・日用品のクロス表

		近所にあったら便利なもの：商業関係													合計
		コンビニエンスストア	スーパーマーケット	生鮮食料品などの巡回販売車	レンタルビデオショップ・映画館	ガンリンスタンド	ホームセンター・クリーニング・コインランドリー	ゲーム・カラオケ・パチンコ等の娯楽施設	飲食店	本屋	銭湯・温泉	床屋・美容院	銀行・ATM	その他	
青森県	度数 県の%	236 7.5%	1882 59.7%	411 13.0%	16 0.5%	40 1.3%	15 0.5%	44 1.4%	50 1.6%	271 8.6%	48 1.5%	86 2.7%	23 0.7%	33 1.1%	3155 100.0%
岩手県	度数 県の%	321 9.6%	1726 51.9%	519 15.6%	21 0.6%	75 2.3%	11 0.3%	83 2.5%	60 1.8%	222 6.7%	63 1.9%	136 4.1%	43 1.3%	48 1.4%	3328 100.0%
秋田県	度数 県の%	260 8.8%	1606 54.4%	442 15.0%	22 0.7%	50 1.7%	13 0.4%	51 1.7%	64 2.2%	178 6.0%	57 1.9%	119 4.0%	30 1.0%	58 2.0%	2950 100.0%
山形県	度数 県の%	220 8.9%	1372 55.3%	327 13.2%	21 0.8%	71 2.9%	12 0.5%	44 1.8%	55 2.2%	174 7.0%	41 1.7%	80 3.2%	37 1.5%	28 1.1%	2482 100.0%
福島県	度数 県の%	470 11.3%	2158 51.9%	616 14.8%	35 0.8%	82 2.0%	21 0.5%	97 2.3%	90 2.2%	281 6.8%	69 1.7%	153 3.7%	18 0.4%	70 1.6%	4160 100.0%
合計	度数 県の%	1507 9.4%	8744 54.4%	2315 14.4%	115 0.7%	318 2.0%	72 0.4%	319 2.0%	319 2.0%	1126 7.0%	278 1.7%	574 3.6%	151 0.9%	237 1.5%	16075 100.0%

がやや高い値を示している。一方、スーパーマーケットの値の低かった岩手県と福島県は、平均と比べてコンビニエンスストアや巡回販売車の値が逆になくなってきている。秋田県と山形県は、ほぼ平均値に近い。

④近くに欲しい公共機関

表15は、近くに欲しい公共機関に関する回答の内訳である。平均値で見ると、公園、郵便局、図書館、バス停、役所、公会堂・集会所という順である。公園や集会所などは、地域の人々の集いの場である。一方、郵便局や役所は、社会的役務のサービス提供機関と見ることができる。バス停は、公共交通機関である。これらは、県によって順位の違いがあり、青森県の公園、岩手県のバス停、秋田県の集会所、山形県の図書館、福島県の郵便局などが、他に比較して値の高い点である。

6) 今後の必要な対策

①保健・医療

表16は、保健・医療対策に関する担当地区、市町村、広域の三分で重点とすべき施策の問いに対する回答のうち、担当地区の範囲における必要性の回答結果である。これを見ると健康相談や健康教室という意見が多数を占めている。次に外出できない高齢者や障害者への健診、そして介護予防という順であった。第二位や第三位は市町村レベルで第一位となっており、地域福祉推進と併せて必要な対策として、民生委員の意見は、概ね各県ともに共通している。

②福祉対策

表17は、今後、市町村が取り組むべき福祉対策の必要性の意見である。最も高いのは、障害者家族への健康及び精神的支援で、次に子育て支援対策、三番目に

表15 近くに欲しい公共機関のクロス表

		近所にあったら便利なもの：公共機関・施設											合計
		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	無回答	
青森県	度数 県の%	167 5.3%	439 13.9%	421 13.3%	201 6.4%	54 1.7%	376 11.9%	386 12.2%	409 13.0%	582 18.4%	53 1.7%	67 2.1%	3155 100.0%
岩手県	度数 県の%	183 5.5%	527 15.8%	549 16.5%	172 5.2%	88 2.6%	404 12.1%	349 10.5%	377 11.3%	536 16.1%	71 2.1%	72 2.1%	3328 100.0%
秋田県	度数 県の%	148 5.0%	384 13.0%	453 15.4%	145 4.9%	47 1.6%	382 12.9%	397 13.5%	403 13.7%	443 15.0%	56 1.9%	92 3.1%	2950 100.0%
山形県	度数 県の%	118 4.8%	310 12.5%	363 14.6%	108 4.4%	54 2.2%	307 12.4%	312 12.6%	377 15.2%	425 17.1%	46 1.9%	62 2.5%	2482 100.0%
福島県	度数 県の%	248 6.0%	450 10.8%	741 17.8%	170 4.1%	88 2.1%	592 14.2%	462 11.1%	592 14.2%	650 15.6%	61 1.5%	106 2.6%	4160 100.0%
合計	度数 県の%	864 5.4%	2110 13.1%	2527 15.7%	796 5.0%	331 2.1%	2061 12.8%	1906 11.9%	2158 13.4%	2636 16.4%	287 1.8%	399 2.5%	16075 100.0%

表16 今後必要な保健・医療対策（担当地区）のクロス表

		保健・医療（担当区域）								合計
		病気、障害の発生予防及び早期発見・早期治療のための検診	健康相談や地域での健康教室	加齢に伴う身体機能及び精神機能の低下を予防する訓練や活動の充	外出できない高齢者や障害者への訪問定期健診	生活習慣病等、身近な病気に関する学習会の実施	居室及び身体の清潔	その他	無回答	
青森県	度数 県の%	448 14.2%	1355 42.9%	534 16.9%	513 16.3%	159 5.0%	106 3.4%	6 0.2%	34 1.1%	3155 100.0%
岩手県	度数 県の%	432 13.0%	1248 37.5%	666 20.0%	620 18.6%	195 5.9%	108 3.2%	11 0.3%	48 1.4%	3328 100.0%
秋田県	度数 県の%	351 11.9%	1293 43.8%	476 16.1%	556 18.8%	154 5.2%	72 2.4%	5 0.2%	43 1.4%	2950 100.0%
山形県	度数 県の%	328 13.2%	992 40.0%	434 17.5%	474 19.1%	122 4.9%	75 3.0%	6 0.2%	51 2.1%	2482 100.0%
福島県	度数 県の%	649 15.6%	1678 40.3%	716 17.2%	720 17.3%	188 4.5%	120 2.9%	13 0.3%	76 7.8%	4160 100.0%
合計	度数 県の%	2208 13.7%	6566 40.8%	2826 17.6%	2883 17.9%	818 5.1%	481 3.0%	41 0.3%	2476 0.5%	16075 100.0%

表17 今後必要な福祉対策（市町村）のクロス表

		福祉（市町村）											合計	
		福祉施設整備	緊急通報システムの整備	介護者への健康及び精神的支援策	障害者家族への健康及び精神的支援策	精神障害者への在宅生活支援策	障害児の放課後や休日の支援	難病患者への在宅生活支援策	様々な子育て支援の要望にこたえられる保育園の整備	町民等の理解を深める福祉講座や講演会などの福祉教育の推進	当事者団体への支援	その他		無回答
青森県	度数 県番号の%	313 9.9%	255 8.1%	486 15.4%	787 24.9%	261 8.3%	108 3.4%	127 4.0%	371 11.8%	319 10.1%	47 1.5%	7 0.2%	74 2.3%	3155 100.0%
岩手県	度数 県番号の%	498 15.0%	276 8.3%	470 14.1%	702 21.1%	229 6.9%	82 2.5%	109 3.3%	512 15.4%	331 9.9%	46 1.4%	3 0.1%	70 2.1%	3328 100.0%
秋田県	度数 県番号の%	379 12.8%	238 8.1%	455 15.4%	640 21.7%	184 6.2%	77 2.6%	103 3.5%	455 15.4%	312 10.6%	33 1.1%	2 0.1%	72 2.4%	2950 100.0%
山形県	度数 県番号の%	316 12.7%	161 6.5%	369 14.9%	497 20.0%	152 6.1%	67 2.7%	101 4.1%	440 17.7%	265 10.7%	44 1.8%	7 0.3%	63 2.5%	2482 100.0%
福島県	度数 県番号の%	553 13.3%	268 6.4%	628 15.1%	853 20.5%	268 6.4%	120 2.9%	161 3.9%	713 17.1%	434 10.4%	60 1.4%	4 0.1%	98 2.4%	4160 100.0%
合計	度数 県番号の%	2059 12.8%	1198 7.5%	2408 15.0%	3479 21.6%	1094 6.8%	454 2.8%	601 3.7%	2491 15.5%	1661 10.3%	230 1.4%	23 0.1%	377 2.3%	16075 100.0%

介護者支援対策であった。いずれもここに、対策が遅れている内容のものである。なお、担当地区では、緊急通報システムをあげる意見が多く、広域では福祉教育と施設整備が上位を占めた。広域に関して特徴があったのは、青森県の精神障害者支援対策、岩手県・山形県・福島県の施設整備、福島県の子育て支援対策、青森県と福島県の福祉教育などであった。

③ひとづくり

表18は、市町村を圏域とした場合の、今後の地域福祉に関するひとづくり対策の必要性の意見である。地域福祉活動の専門家を望む声大きい。参考までに担当地域ではボランティアで、広域ではケアサービススタッフや介護支援専門員の専門知識及び技術の向上であった。

表18 今後必要なひとづくり対策（市町村）のクロス表

		ひとづくり（市町村）							合計	
		ボランティアの養成(ボランティア講座の開催)	ボランティア活動への支援	電話相談などのカウンセラーの養成	地域活動の専門家の養成	介護支援専門員の技術向上	福祉ケアサービススタッフの専門的技術・知識の向上	その他		無回答
青森県	度数 県の%	279 8.8%	472 15.0%	354 11.2%	1448 45.9%	342 10.8%	195 6.2%	5 0.2%	60 1.9%	3155 100.0%
岩手県	度数 県の%	348 10.5%	510 15.3%	366 11.0%	1379 41.4%	432 13.0%	214 6.4%	9 0.3%	70 2.1%	3328 100.0%
秋田県	度数 県の%	270 9.2%	477 16.2%	332 11.3%	1302 44.1%	329 11.2%	183 6.2%	2 0.1%	55 1.9%	2950 100.0%
山形県	度数 県の%	251 10.1%	427 17.2%	224 9.0%	1071 43.2%	265 10.7%	176 7.1%	7 0.3%	61 2.4%	2482 100.0%
福島県	度数 県の%	472 11.3%	706 17.0%	468 11.3%	1706 41.0%	476 11.4%	234 5.6%	7 0.2%	91 2.2%	4160 100.0%
合計	度数 県の%	1620 10.1%	2592 16.1%	1744 10.8%	6906 43.0%	1844 11.5%	1002 6.2%	30 0.2%	337 2.1%	16075 100.0%

表19 今後必要なまちづくり対策（担当地区）のクロス表

		まちづくり（担当区域）									合計
		ユニバーサルデザイン・バリアフリー	高齢者や障害者の住宅の整備	防犯や防災に対する備え	高齢者世帯、母子家庭などへの冬の支援（雪かき・給油等）	ホームレス支援対策	地域での見守り体制の強化	ふれあいサロンなどの地域活動の推進	その他	無回答	
青森県	度数 県の%	431 13.7%	823 26.1%	396 12.6%	652 20.7%	8 0.3%	590 18.7%	210 6.7%	1 0.0%	44 1.4%	3155 100.0%
岩手県	度数 県の%	359 10.8%	597 17.9%	449 13.5%	687 20.6%	5 0.2%	868 26.1%	311 9.3%	6 0.2%	46 1.4%	3328 100.0%
秋田県	度数 県の%	314 10.6%	582 19.7%	398 13.5%	737 25.0%	1 0.0%	681 23.1%	195 6.6%	2 0.1%	40 1.4%	2950 100.0%
山形県	度数 県の%	246 9.9%	422 17.0%	347 14.0%	569 22.9%	3 0.1%	593 23.9%	258 10.4%	3 0.1%	41 1.7%	2482 100.0%
福島県	度数 県の%	526 12.6%	806 19.4%	619 14.9%	649 15.6%	10 0.2%	1037 24.9%	414 10.0%	2 0.0%	97 2.3%	4160 100.0%
合計	度数 県の%	1876 11.7%	3230 20.1%	2209 13.7%	3294 20.5%	27 0.2%	3769 23.4%	1388 8.6%	14 0.1%	268 1.7%	16075 100.0%

④まちづくり

表19は、まちづくりに関する担当地区単位での必要性に関する意見である。

岩手県と山形県及び福島県は、地域での見守り体制の強化をあげており、これに対して青森県は高齢者や障害者の住宅の整備という回答が多い。また福島県以外は、高齢者等への雪かき支援が重要との回答が多かった。これが市町村レベルになると雪かき支援が多数を占め、ついでユニバーサルデザインや地域での見守り対策の声が大きくなる。青森県は雪かき支援が多く、岩手県と福島県は、ユニバーサルデザイン・防犯防災対策・住宅支援が多い。秋田県は雪かき支援が多いのと併せて、地域での見守り体制を上げる声が多い。広域では、地域での見守り体制の強化、ユニバーサルデザイン、ふれあいサロンが多数を占めている。

V 考 察

1) 民生委員の置かれている状況

地域福祉推進の課題と方向性に関し、民生委員調査結果から、多くのことが明らかになっている。このことの理解のために、まず表20の民生委員に関する統計を見てみる。

表20は、東北六県の民生委員一人あたりの、各県毎に人口・世帯数・面積別に関する統計である。こうして見てみると、今回調査できなかった宮城県の統計が突出していることがわかる。人口や人口密度及び世帯数が、他県に比較して格段に高く、一方面積は最も少ない。したがって宮城県の場合、他県と比較するための基本的な条件に、異なった要素が多いと言える。

次に、今回調査を行った五県の部分について見てみる。まず、民生委員一人あたりの人口は、秋田県の342.3人から福島県の443人まで、ほぼ100人の差があ

表20 県別民生委員一人あたり人口、面積、世帯数

県名	人口 (人)	世帯数 (世帯)	面積 (km ²)	民生委員数 (人)	人口密度	世帯当たり 員	民生委員一人 あたり人口 (人)	民生委員一人 あたり面積 (km ²)	民生委員一人 あたり世帯数 (世帯)
青森県	1,436,628	510,513	9,607	3,498	149.5	2.8	410.7	2.75	145.9
岩手県	1,385,070	483,886	15,279	3,723	90.7	2.9	372.0	4.10	130.0
宮城県	2,359,991	864,738	7,285	4,380	324.0	2.7	538.8	1.66	197.4
秋田県	1,145,471	393,039	11,612	3,346	98.7	2.9	342.3	3.47	117.5
山形県	1,216,116	386,840	9,323	2,901	130.4	3.1	419.2	3.21	133.4
福島県	2,091,223	709,347	13,783	4,721	151.7	2.9	443.0	2.92	150.3
合計	9,634,499	3,348,363	66,889	21,123	144.0	2.9	456.1	3.17	158.5

※民生委員数には、主任児童委員が含まれる。

※人口及び世帯数は、平成17年国勢調査速報値、面積は小学館「日本新地図」による。

る。これを世帯数で見ると、民生委員一人あたり33世帯の違いになっている。福島県の民生委員の方が、取り扱い世帯数や人員が多いといえる。しかし民生委員一人あたりの面積で見ると、秋田県の民生委員の方が広い圏域を担当しており、結果として密度の違いによるものであることがわかる。また民生委員一人あたりの面積としては、岩手県の4.1km²が最大である。この広さは平坦地ならともかく、山間部では季節によっては負担が大きい。片道4kmの場合、小学校の遠距離通学の基準距離に相当し、それを超える距離が圏域にあるということである。面積の大きい秋田県や福島県に比較しても、民生委員一人当たりの面積が広いのが、岩手県の特徴といえよう。そのため人口密度は、東北では最も少ない。

今回の調査は、各県が以上の条件の下にあって、先の調査結果が得られたものである。このことを踏まえて、考察を加えることとする。

2) 地域福祉課題の把握の地域性による違い

まず調査目的の①各県の間における地域福祉推進のための課題が違うことを明らかにできたかどうかという点について試みる。

これについては、表5から表11までの調査結果のクロス表で、見てきたところである。全体としては、岩手県の民生委員の、地域福祉活動に対する意見が厳しい内容となっている。逆に言えば、地域福祉活動を企画する際、民生委員を軸に展開した場合、そうした点をポイントにすると活動を行いやすいといえる。したがって岩手県は、可能性が高い項目が多いという言い方もできよう。また直接に幾人かの民生委員に質問してみると、具体的な対応策や事業をイメージしている場合が少なくないのである。幾つかの項目について具体的に試みる。

まず児童虐待を見てみると、青森県と福島県に、活動の充実強化を求める意見がやや多く見られた。虐待の課題は、実態が民生委員に確認された時点で、深刻な状況になっている場合が少なくない。今回の調査で回答のあった民生委員の37%が、充実強化を必要としており、中でも9%の1442人が積極的な対策を求めている。中でも東北の平均値以上の必要性に関して、青森県と福島県が高かった。これは、第一に今回の調査対象の県で、この二県は人口が多く、また第二に児童相談所の体制も比較的整っていて、活動が活発であ

るところから、これに民生委員が児童委員として対応している結果であると推察される。特に福島県の場合、虐待に対応すべく、公的機関と研究機関や現場の担当者との研修会やネットワークが早くから形成されている事例もある。ある地区の民生委員からは、児童虐待に関する対応策として、地域社会内における近隣者との交流や世代間交流の促進によって、対処する方策を見出したいという声も聞かれている。^(注8)

ところでこの点に関して、民生委員とは別に主任児童委員だけの回答を抜き出して見た。もともと主任児童委員が制度として必要とされたのは、民生委員協議会の活動として、児童福祉に関する事項の展開を期待されたからである。そのためにも、民生委員との意識の差が気になるところである。そこで違いを見てみると、表21のとおりである。

表21 児童虐待対応に関する主任児童委員の意見 (%)

	現状で十分	不十分だが現状でよい	もう少し対応が必要	積極的な対応が必要
青森県	13.5	40.1	33.7	7.1
岩手県	17.1	37.8	33.5	9.8
秋田県	15.8	44.7	27.3	8.7
山形県	10.9	38.8	33.8	10.4
福島県	8.5	43.1	35.4	10.8
平均	12.9	41.1	33.0	9.5

n = 1,359

こうして試みると、民生委員と主任児童委員の場合、若干認識の持ち方に違いがあるといえるであろう。全体としては、主任児童委員の方が積極的な対応を求めている意見が強いといえる。中でも山形県の主任児童委員の回答は、民生委員とはかなり開きがある結果となった。これに関しては、また2003年に少子化社会対策基本法の成立や、次世代育成支援対策推進法などが制定されたことにより、主任児童委員の意識が高まったことも考えられる。そうした点から考えて、山形県と福島県の積極的な対応の値が高いのは、逆に次世代育成支援対策推進法に基づく行動計画未策定町村が多いことから、取り組みの遅れに対する意見と見ることもできる。^(注9)

この点から考えて、民生委員の場合、具体的に自らの担当事例として対処している中で、他の事例や民生委員活動全体を捉えて回答しているのに対して、主任児童委員の場合、制度的背景や、担当地区を持たずに、民生委員協議会活動における児童福祉に関する事項を

担当する中から回答することによって、このような差が生じたものと思われる。

そのほか、防災対策に関しては、岩手県の民生委員から対応の充実強化を求める意見が多かった。これに関しては、岩手県の南部や沿岸部にそうした意見が多かった点から、地震や津波の多い民生委員の意見が反映したものと考えられる。これについても、具体的な対処方法に関して、早期連絡のあり方や安否確認の方法、そうした場合の個人情報の取り扱いなど、民生委員自身、様々に内容を検討している場合が少なくない。^(注10)

以上のように、民生委員を調査対象とした調査によって、地域によって課題に違いが見られることが明らかにできたと考えられる。また実際の各地域では、民生委員が具体的な対応に関する方向性を、内在させている場合が少なくないことも確認できた。

3) 地域福祉課題の範囲による違い

次に調査目的の②小単位地域・市町村・広域別に地域福祉推進の課題が明確にできることについて考察する。

この点に関しては、表16から表19まで紹介した項目すべてにわたって、小単位地域・市町村・広域別に地域福祉推進の課題が明確にできるという、調査結果が示されていた。このように明確に回答できることは、普段日常的に地域で民生委員活動を行っていただければこそ可能な結果であろう。とりわけひとづくりの項目に関しては、表18に関連して説明したように、担当地域ではボランティア、市町村では地域活動の専門家、広域では福祉専門スタッフの専門的知識と技術の向上をあげている民生委員が多かった。この結果は、日常的に地域住民とともに地域福祉活動に関係していなければ、明確に回答することが困難な項目である。民生委員はボランティア活動には一定の評価を示しながらも、ボランティア活動の指導者に今後の課題を感じているのである。それは、自分が民生委員であることを理由に、周囲から指導者扱いされることに、いささか戸惑いを隠せないでいるためと思われる。同じように、地域福祉活動の専門家の養成を、市町村に期待している。地域福祉計画が市町村で策定しなければならなくなったこんにち、この指摘については盲点であったと断言していいであろう。各種の福祉計画は、計画書が完成すればよいものではない。社会福祉法第109条によって、

地域福祉活動を行うことを目的とした団体として、市町村社会福祉協議会が位置づけられている。しかし現状は、様々な指摘があるように、^(注11) 受託事業や介護保険事業などによって財源の確保を図らなければならない中で、本来的な活動が十分に行い得ない状況にあることは明白である。あるいは、従来行ってきた事業を廃止できず、このため新しい時代の福祉に関するニーズに対応できないまま、貴重な財源とマンパワーを費やす状況にあって、地域福祉活動ができない社会福祉協議会もあり、これが市町村合併の課題となっている地域^(注12)もある。この指摘は、今回の調査に関して、すべての県および市町村から寄せられた課題であった。ここから推測されるのは、この点については、全国的な課題ではないかと思われることである。同様に、ひとづくりの広域的課題として挙げられる専門スタッフの専門性の向上の課題は、民生委員ならではの指摘と受け止めることができよう。ここにいう「専門性」は、具体的に問題を解決できる専門性である。ひとたび民生委員の相談を聞いて、専門職が問題を抱えた住民宅を訪問して対応したとする。しかしその問題が解決できていなければ、問題を抱えた住民は、再び民生委員のところを訪れ、問題の解決を要請する。そのときは、一度訪問してきた専門職には、再び要請することはない。このことは単に技術的な点や知識だけでなく、具体的な問題解決に向けた人間性もこの中に含まれるものである。面接の態度や言葉遣いなども、拒否の理由になりうる。このことは、先行研究^(注13)のサービス利用者のアンケートにも見られた。また関連して施設のアンケートにおいても、回答者からの意見の中に少なからず見受けられた意見である。^(注14) 民生委員は、比較的年配者が多いことや、地域の人々から信頼を寄せられている人々であることを考えると、地域の中で専門職は、とりわけ人間性を厳しく評価されているということを認識する必要があるだろう。この指摘は、専門職の専門性は、専門的知識や技術もさることながら、豊かな人間性を基礎としてこそ、民生委員をはじめとする地域の人々から、信頼を勝ち得ることができることを、あらためて認識しなければならないところである。こうした結果から見て、これらひとづくりに関する指摘を総合すると、担当地域ではボランティア活動の指導者、市町村では地域活動の専門家、広域では福祉専門職の専門性の向上という内容で、いずれもこんにちの地域福祉等を支える中軸のマンパワーに

関する意見である。これはひとえに、地域福祉を推進していく上において、民生委員との関係にもとづく地域システムが、欠落しているが故の指摘とみることができる。

また福祉対策に関しては、担当地域では緊急通報システムと介護者支援対策があげられ、市町村では障害者支援対策と子育て支援対策が挙げられていた。広域では福祉教育、施設整備、難病患者支援対策、精神障害者支援対策が挙げられていた。ここで注目したいのは、第一に青森県に障害者支援対策の声大きいことがあげられる。それだけ地域に障害者が居住している現実があるという状況にあるからこそ、高い可能性を秘めている結果と言えよう。次に秋田県の民生委員の担当地域の回答に、子育て支援対策の要望が少なく、市町村と広域の回答が東北の平均的な回答になっている点である。これは、秋田県の場合、少子化がかなり進んでいて、子育てや子どもの教育を考えていく上で、圏域を広くとらえていかなければならないことが反映している結果であると思われる。山形県と福島県は、逆に子育て関係の要望が強い。これは山形県の場合は山形市のほかに十万以上の都市が複数存在することや、福島県の場合、福島市以外に複数の中核市もあり、多くを占める都市型の民生委員の回答が反映したものと思われる。

このように民生委員の調査結果によって、範域区分での課題把握が可能であることが確認できたといえる。

4) 障害者に対する理解の違い

次に調査目的の③障害を抱えている地域住民(身体・知的・精神)の区分毎に、地域住民が抱えている意識の違いを明らかにする点についてみてみる。この点に関しては、図1でほぼ明らかになっていると言える。図1によって、身体障害者に対する以上に知的障害者に対する偏見があり、知的障害者以上に精神障害者に対する偏見や抵抗意識が強いことを、調査結果で確認できた。なぜこのような結果に至ったのか考えてみると、身体障害者に対する理解の場合、地域社会における高齢化が進行するに至って、家族や親族に一般的に見受けられるに至って、極めて身近な存在として認識されていることが言えよう。コミュニケーションが容易にとることができる点も、偏見をなくしてきている要因としてあげられる。これに対して知的障害者に対する

理解の場合、理解が進んでいる人とそうでない人が、ともに地域の中で生活している。理解できている人は、知的障害者が地域でともに生活することとなっても、受け入れていくであろう。しかし、理解が進んでいない人は、どのような反応を示すのかが不安で、それが民生委員の回答に反映されている。これは就学する段階で、障害を有する人とそうでない人とが区別されることによって、「地域で生活する人」の共有ができなくなっていることに起因するものと思われる。精神障害者の場合はさらに事態が深刻で、民生委員活動の中で実際に対応している中でも、かなりの問題をはらんでおり、民生委員自身、戸惑いを覚えている点もあると推測される。民生委員活動で対応する中には、地域で相談を受ける事例の中で、精神疾患の診断が下されていない事例の相談も、相当数を占めているのである。したがって精神疾患の患者であるという診断が下されれば、一定のルートに乗って対応することができるものの、そこに至るまでの対応に苦慮している例が少なくない。この状況を地域社会の住民が観察している中で、抵抗意識を抱いていしまう結果に繋がっている場合が少なくないのである。その時点では、激しい精神症状ではないかと思われる状態にあり、家族はもちろん、地域の人々も戸惑いながら対応している事実が記憶されていく。この記憶を過去のものにしてできるような体験や情報提供がないままに、地域社会でともに生活することが必要である、と言われても簡単に納得できない状況におかれているのが、民生委員をはじめとする地域の人々である。^(注15) 受け皿としての仕組みが整っていない中で、交流やレクリエーションが可能とは言えないというのが、民生委員の回答であると思われる。

このように、身体障害者、知的障害者、精神障害者の区分ごとに、地域住民の意識の差について、民生委員の調査によって確認することができた。

5) 地域に必要な資源の違い

続いて調査目的④地域住民の生活に必要な資源を、地域の実情に応じて明確にするという点についてみる。

これについては、表12から表15までの中で確認したところである。医療に関しては、どの県についても一位が病院で、二位が訪問看護ステーションという順位になっていて、合計がほぼ90%を超えているという点では、大きな違いは見受けられなかった。福祉に関し

ては、ふれあいいきいきサロン、施設整備、在宅介護支援センターという点においては違いは見られなかった。ただし、内訳において県別に違いが認められた。まず岩手県に施設入所の要望が高い。岩手県は他県に比較して、グループホームや宅老所の要望も高く、在宅生活と介護の生活を区分する傾向が見受けられる。これは介護の生活に移行する以前に、介護を必要とする高齢者の場として医療機関に入院していることが考えられるところで、実際に岩手県は県立病院の、地域医療に関する貢献度が極めて高いのである。要介護状態にある高齢者が、入院している事例は珍しくない。介護給付費の年間推移も、冬期間は伸びずに春になってから伸びることもその特徴である。^(注16) このように県民の収容機関に対する安心感が、福祉に求められていると考えられる。それだけに、地域生活の安心感の確保が課題なのである。逆に秋田県は、いきいきサロンに高い期待をこめていて、施設入所の要望は低い。これは秋田県に多い自殺を、地域の交流で食い止めた表れではないかと考えられる。実際に地域での交流を必要とする意見は、専門家に多いところであった。^(注17)

次に商業・日用品関係について見る。全体として一位がスーパーマーケットで第二位が巡回販売車、三位がコンビニエンスストアであった。人口密度が低く、一人当たり面積の広い岩手県は、巡回販売車の要望の比率が他県に比して最も高く、スーパーマーケットの要望比率は他県に比して低かった。これは福祉の項目にある施設の要望の高さの一因になっていると思われる。同じくスーパーマーケットの要望が低い福島県は、人口密度や民生委員一人当たりの人口・世帯数ともに高いので、巡回販売車もさることながらコンビニエンスストアの要望比率が高い。岩手県の状況に近い秋田県は、岩手県に次いで巡回販売車が必要であるという意見が多かった。岩手県、福島県、秋田県に共通するのは、内陸部に広い山間部を有しているという点である。この三県は面積も10,000km²を超える広い県である。交通機関の利便性も良くない地域が散在しており、日常的に衣食住の確保に不便をきたす状況にある。こうした地域は、スーパーマーケットもコンビニエンスストアも望めない。そのために巡回販売車が必要とされるのである。この要望について資料として示してはいないが、市町村レベルで見えていくとかなりの差が出てく。^(注18) 東北においても地域間において必要とされる資源の違いを確認することができる。参考までに、五

県の県庁所在地においても、第二位は巡回販売車であった。県庁所在地においても、高齢期になってから生活必需品の確保に、四苦八苦することが予想される区域が存在するのである。

VI 結 論

これまでの調査結果にもとづいて考察した結果から、以下の点について確認できた。

研究目的の①各県の間における地域福祉推進のための課題が違うことを明らかにする点に関しては、今回の民生委員を調査対象とした調査結果から、地域によって課題の違いが見られることが明らかにできた。また民生委員が具体的な地域福祉推進に関する方向性を、内在させている場合が少なくないことも確認できた。

研究目的の②小単位地域・市町村・広域別に地域福祉推進の課題が明確にできることに関しては、例えばひとつづくりの項目に関して見たように、担当地域ではボランティア、市町村では地域活動の専門家、広域では福祉専門スタッフの専門的知識と技術の向上をあげている民生委員が多かった。こうした点から、小単位地域・市町村・広域別に地域福祉推進の課題が明確にできた。この結果は、日常的に地域住民とともに地域福祉活動に関係していなければ、明確に回答することが困難な項目である点から見て、民生委員ならではの回答できない内容ではないかと考えられた。

研究目的の③障害を抱えている地域住民（身体・知的・精神）の区分毎に、地域住民が抱えている意識の違いを明らかにする事に関しては、民生委員の調査結果に基づいて、身体障害者、知的障害者、精神障害者の区分ごとに、交流意識などに関して地域住民の意識の差について確認することができた。

研究目的の④地域住民の生活に必要な資源を、地域の実情に応じて明確にすることについては、福祉機関の資源や衣食住に関する生活必需品などの項目から、地域の実情に応じて資源の必要性を確認することができた。

以上のように、今後の自治体の姿を模索している市町村においては、住民の意識調査などと並行して、福祉充実の調査のためには、民生委員を対象とした社会調査やヒアリング調査などが有効なのである。地域福祉の推進ということのためには、これは不可欠な調査であると言う認識が求められる。福祉の計画は計画書

づくりではない。計画書で終われば住民との約束を反故にし、かつ計画策定の労力と費用を無駄にするという二重の意味で、信頼と評価を下げることになりかねない。これらは見通しのない調査から発するもので、以前はこうした傾向が見うけられたところである。このような事態を防止するためにも、この調査結果を踏まえて、地域福祉推進の課題を明らかにし、今後の方向性を探りモニタリングを積極的に行う^(注19)ことが、計画づくり及び実施段階や活動展開の上で求められると考える。

※本研究は、平成17年度岩手県立大学社会福祉学部研究プロジェクト研究の成果である。

注

注1：都築光一 2005「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—」岩手県立大学社会福祉学部紀要 第7巻第2号 p1~11

注2：2003 A県 B市町村広域圏民生委員調査報告：A県 B広域市町村社会福祉協議会研究協議会・都築研究室編

注3：民生委員法（昭和23年法律第198号）第4条の規定によって、人口規模別定数及び主任児童委員の定数の標準が厚生労働大臣の定めにしたがい、市町村長の意見を聞いて都道府県知事が定めることとなっている。

注4：民生委員法第20条の規定に基づいて、市においては、数地区に分け、市町村においては、当該市町村区域をもって民生委員協議会を組織することとなっている。この規定でいくと、例えば調査時点における岩手県は、市部が法定では128民生委員協議会、町村は45民生委員協議会であるが、地理的条件から任意で民生委員協議会を設けて活動しており、市部で1民生委員協議会、町村で61民生委員協議会が設置され、運用されている。

注5：精神障害者は、精神保健法までの時期にあっては、年金制度以外においては、「患者」であって障害者ではなかった。この時期では、地域において相談に応じることができたのは、民生委員が多かった。それは、地域住民の生活問題であることを理由に、医療機関に受診し、診断があるまでの

間の対応の依頼が多かったのである。受診のすすめには保健師が係わり、そのための搬送には、福祉領域のスタッフ等が協力する体制を、地域の人々とともに整えることが通例であった。そうした時点まで地域の住民の相談に応じながら、行政や関係機関との調整に民生委員があたるのが一般的にみられたのである。こうした点は、各市町村の相談担当者から、多くの事例を聞くことができる。

注6：注1に同じ。p5

注7：注1のほか、A県N町の調査や、今回のプレテストを実施した宮城県のとて町や、山形県の村山市においても同様の結果が得られた。

注8：福島県における児童虐待防止に向けた取り組みについては、平成17年7月に福島市において開催された。日本社会福祉学会東北部会第5回研究大会において、福島学院大学の星野氏や児童擁護施設長の立場からの神戸氏の報告で詳しく状況が説明されている。

注9：次世代育成支援対策推進法に基づく行動計画未策定町村内訳

県名	未策定市町村数	県内市町村数	未策定比率
青森県	1	47	2.1%
岩手県	2	58	3.4%
秋田県	1	42	2.4%
山形県	4	44	9.0%
福島県	6	83	7.2%

※資料：厚生労働省調査（平成17年4月1日現在）
※行動計画未策定市町村の全国平均値は、4.3%である。

注10：岩手県の沿岸部の市民生委員協議会の役員から、「地震や津波などがあった場合、民生委員も避難しなければならない。避難した後、どこにどのような高齢者や障害者がいて、被災後の救護を急がなければならない対象者が居るのかを、消防団や救急隊に速やかに通報することが、民生委員の役割として求められる」という認識を披瀝して頂いている。同様のことが宮城県の複数の民生委員協議会の会長からも伺えた。

注11：介護保険制度施行後、財源対策のために、介護サービス事業所の認定を受ける市町村社会福祉協議会が多くを占め、現在では貴重な収入源となっている。しかしこのために数少ないスタッフを、こうした介護保険事業の従事者にしたり、あるい

は市町村の受託事業の担い手にするなど、社会福祉協議会活動の中の重要な業務である地域活動に、必ずしも専念できない状況にある。こうした事態を静観できないとして、地域福祉活動計画に着手する社会福祉協議会や、行政と連携し地域福祉計画に着手する社会福祉協議会などがいくつか見受けられるようになってきている。

注12：青森県弘前市社会福祉協議会は、合併に際して展開事業の調整を図っている。その中で地区社協活動を重視する観点から、合併予定町村との協議の中で、地区社協活動を行ってきていなかった町村社協に対しては、従来の町村社協を、新弘前市社会福祉協議会の、一地区社協に位置づけることも視野に入れている。

注13：都築光一 2005「農村部における福祉機能ユニット化を目指したサービスの有効性に関する調査研究」岩手県立大学社会福祉学部紀要 第8巻第1号 p11

注14：岩手県立大学学術研究財団補助を受けた研究として複数の施設の調査を行い、その結果に関して2005年3月に「第二回地域に住み続けられる介護の集い」を岩手県立大学講堂において実施し、その際、調査結果の報告を行った。この中で、サービス利用者の満足度は、関係スタッフの対応に大きく左右される要素があることや、施設職員の現時点の大きな関心事は、専門知識と技術の向上に多くの関心があり、そのための研修の機会を必要としていることなどが明らかになっている点について報告している。

注15：この指摘は、どの地域に出向いても、多くの民生委員から共通して聞かれる所見である。また町村に出向くと、関係職員からいわゆる「苦労話」として共通してヒアリングできた内容であった。精神障害者の支援対策もさることながら、地域においては「精神障害者」としての診断がなされる

前段階の、相談段階の対応のあり方が重要な課題として指摘できよう。

注16：2004年11月13日岩手県遠野市において開催された介護保険推進全国サミットIN遠野プレ大会の二日目に行われた介護行政分科会の席上、県の福祉行政の立場を代表して岩手県保健福祉部長寿社会課介護福祉担当課長の川口氏は、介護保険制度開始以後の介護給付費の月別推移を示し、岩手県の居宅サービス利用率の低い点を指摘している。しかしその月別推移をよく見ると、全国の利用状況に比べて冬の期間において利用状況が低調である点が岩手県の特徴である。資料としては岩手県社会福祉協議会のホームページに、報告書が公表されており、この報告書の109ページに掲載されている。

注17：2003年7月に秋田県大館市の秋田桂城短期大学を会場に開催された日本社会福祉学会東北部会の第一日のシンポジウムの席上、医師や行政機関の保健師などによる意見発表として、地域における交流活動の重要性が指摘されていた。

注18：巡回販売車の必要性については、県単位でみると岩手県の値が15.6%で高い。しかし岩手県全体で高いわけではなく、例えば広域圏でみても、比較的県南部が低く、県北部で高いという違いが見られた。さらに例えば人口三万人規模で見た場合に、県南部の遠野市は12.0%、中央部の紫波町が13.2%、北部沿岸部の久慈市が20.6%、北部内陸部の二戸市が13.0%という結果を見るようにバラツキがある。

注19：地域福祉推進のためのモニタリングの必要性とそのあり方については、都築が農村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－高齢者の人権確保を軸とした地域福祉と計画のあり方－（岩手県立大学社会福祉学部紀要第7巻第2号 p1～11）で指摘したところである。