

岩手県における地域福祉課題の動向に関する調査研究

都 築 光 一

An Investigation of the Trend in the Problems of Community Welfare in Iwate Prefecture

Koichi TSUZUKI

要 旨：岩手県の地域福祉課題の動向を明らかにするため、平成の合併の前後に当たる2005年と2008年の2回にわたり、県内の民生委員全員を対象に調査を実施した。

調査にあたっては、福祉課題全体に亘って調査した項目と、民生委員の担当区域、市町村域、広域別に圏域を区分して調査した項目とに分けた。その結果、地域見守り活動、介護者への支援などが課題として浮かび上がった。また今後の過疎化や少子高齢化の進行に伴い、デイサービスセンターの充実や福祉施設の整備などが必要とされるほか、日常生活においては、冬の生活の支援や日用品の確保に向けた支援が必要とされる結果となった。

キーワード：地域福祉課題、岩手県、民生委員

Abstract : To make the problems of community welfare clear, I conducted an investigation of the minsei-iins who live in Iwate Prefecture in the years of 2005 and 2008. It is known that the year 2005 is before the Hesei-Consolidation, whereas the year 2008 is after the Heise-Consolidation. In this investigation, I used the survey items concerning the general welfare problems and the ones concerning the cities, towns and villages and municipalities for which the minsei-iins work.

From this investigation, the problems of community welfare such as keeping a very close watch on the community and supporting the care workers have come to the surface. Further more, it is argued that in the future, which the progress of depopulation and the phenomenon of aging population due to a low birth rate, it is necessary to make the day-service-center satisfactory and to make the welfare-facilities complete. In the daily life, it is also necessary to support the lives of residents secure their household goods.

Keywords : problems of community welfare, Iwate prefecture, Minsei-iin

1 はじめに

2006年以降、いわゆる三位一体改革の一環として実施された国庫支出金や地方交付税の抑制によって、地方財政は急速に逼迫し、財政難にあえぐ市町村が相次いでいる。財政難の煽りは社会福祉領域も例外ではない。例えば国庫支出金の抑制方針は、平成18年度の介

護保険法改正にも反映され、この法改正に合わせて一般高齢者施策の国庫補助事業が削減され、また地方交付税の抑制に関しては、社会福祉協議会の福祉活動専門員の人件費分が他の経費と合算されて縮減されていることなどがあげられる。

この時期に市町村合併が叫ばれ、行財政改革の一環として合併を推進する市町村も見受けられる。しかし

その効果が地域住民の生活の安定に寄与したのかどうかは、必ずしも評価する意見が多いというわけではない。実態として地方の状況を垣間見れば、行財政の一層の脆弱化や農山村の過疎化の進行など、東北における有識者の指摘からもこのことは窺い知ることができる¹⁾。

そうした有識者の指摘で、共通して言えることは、過疎化が進行している中であっても地域内の交流を深め、新たな地域の創造を図ろうとするもので、この鍵の一つが社会福祉領域にあることを指摘する声が高まってきていることである。このため、市町村において如何に地域福祉の推進をはかるかは、一層大きな課題となってくると思われる。中でも地域の第一線で、地域福祉の担い手として活動している民生委員の声は、そうした地域の実情を映し出しているといえよう。

こうした点から筆者は以前、民生委員を対象とした調査結果を二度にわたって報告した²⁾。特に平成17年の報告は、東北五県のデータを示した。その中でも岩手県の特徴として見えた項目の中で、1. 緊急通報システムについて対策の強化を求める声が強い 2. 入所施設の必要性の意見が多い 3. アクセスが良くないため日用品調達先として巡回販売車の必要性が高い 4. 福祉のまちづくり対策として見守り対策の強化の声が高い という特徴があげられることを報告した。そこで本稿では、平成20年に再度民生委員の悉皆調査を実施したので、この四点に関して、山村部の多い岩手県の地域福祉の課題が、どのように変化しているのかを見ていくこととする。

なお地域福祉推進のために、民生委員を対象とした調査を実施する意義については、以下のとおりである。

第一に、社会福祉関連について一般の住民と違って極めて豊富な知識を持ち、専門用語の多い社会福祉関係の個別の事象について、具体的な自身の活動を通じ判断し回答することができる。したがって社会福祉関係について、一般の住民がアンケートに回答する類の主観的な意識レベルでの回答とは基本的に性質を異にするものであって、地域内の個別具体的な事象に根拠を有する回答であると理解される。

第二に、民生委員は証明事務を担当し、かつ例えば生活保護などの事務においては、住民を代表して必要性に関する意見書を認めることとされている。この行為は、地域内の実情に関して普段に実態把握を行うことを法によって義務づけられている民生委員活動に根拠を有している。その民生委員活動において把握され

た、地域の実態に関する事実の認識と、その認識に基づく地域内の課題については、民生委員法によって意見具申の行為が認められている。それ故民生委員の活動は、行政の協力機関として行政実務に反映される根拠の一部とされている点から考えて、地域を代表する意見として認めることができると思われる。

第三に、設問毎に個別の回答が得られた内容に関しては、普段の活動において個別具体的な事実や活動が展開されている場合が一般的である。これに関しては、毎月の民生委員協議会の定例会や研修会、地域内の様々な相談などを通じて、常に地域課題に関する認識が更新され続けており、回答結果は最新の現場の情報と理解される。

第四に、一般的に通常の自治体や社会福祉協議会が、住民座談会や社会調査の結果で得られた情報には、福祉サービス利用者の声がほとんど反映されていないかあるいは反映されていても軽度の障害を有した人の声であることが指摘されている。近年このためにこれを補う必要から社会福祉調査の手法が開発されてきているが、福祉サービス利用者に対する支援活動や様々な情報伝達などを通常の活動としている民生委員は、しばしば地域の福祉の状況に関する意見を求められることが少なくない。個人としての立場ではなく、公的な地域福祉の「機関」としての民生委員の体験に基づく回答は、一般住民とは違って現実の地域における福祉課題を反映する意見であって、一般の住民の意識や市町村からの委嘱委員の福祉意識と並列に扱うべきものではない。

第五に、ほとんどの民生委員は、相談に来る地域住民の秘密事項を扱う機会が多いことから住民との特別な信頼関係が重視され、このため簡単に交替できる類の委嘱委員ではない立場にある。したがって地域内で高い信頼を得られた人物が選出されて、市町村長に推薦され、これに基づいて知事を通じて厚生労働大臣から委嘱されている。近年は退職した小中学校の教員や役所（福祉事務所）を退職した人物などが委嘱されるケースが多くなってきた。小中学校の教員や役所（福祉事務所）の人物は、地域に関して業務を通じてよく情報を持っている人物が多い。また情報を得るための手段としての人的社会的資源を熟知している。

第六に、上記五点の理由によって、民生委員の会議の席上においては、様々な制度や事業の説明や資料が行政機関や社会福祉協議会からもたらされる。個別の

制度や事業に関しては深くはなくても、行政担当者以上に幅広い知識を有しており、頻回に様々な調査対象となったり調査員として役割が求められている。したがって一見、住民の立場にありながらも、地域の社会福祉領域に関する認識について、民生委員に代わって的確に意見を述べる立場の住民はほかにはいない。

以上の六点をあげることができる。民生委員は地域性を考慮しつつ世帯数に応じて配置されている。しかし、住民から距離が長くなった行政の窓口との間で、その繋ぎ役となるべき民生委員の定数が、削減されている状況である。現在福祉行政において、行政の窓口と地域住民の距離を縮める制度的取り組みは、皆無である。こうした背景を踏まえて、市町村合併が相次いだ岩手県において、今後の地域福祉推進のために、その四点の課題が、どのように変化しているのかを調査結果から見ていくこととする。

2 研究目的

過疎化と少子高齢化の進行に伴って、地方における地域住民、とりわけ高齢者の日常生活の維持が困難になってきている。岩手においても高齢者の生活は、様々な生活維持が困難な課題を抱えている実態がある。中でも先に見た ①見守り活動における緊急通報システムの必要性 ②入所施設に関する必要性 ③高齢者の生活に必要な日用品の調達先 ④福祉のまちづくりの課題の4点について、平成17年調査結果と平成20年調査結果を比較しながら明らかにする。

①見守り活動における緊急通報システムの必要性

見守り活動の中でも緊急通報システムの必要性は、民生委員の担当区域を圏域とした場合、平成17年調査において北東北三県がいずれも39%台の高い値が示されていた³⁾。その後少子高齢化がさらに進行している一方で地域内交流の希薄化が指摘されている状況から見て、緊急通報システム必要性は一層高まっているものと推測される。ただし17年調査で見守り活動として対話訪問も広く展開されていたことから20年調査においてこの項目を追加し、必要性を確認することとした⁴⁾。このため、民生委員の担当区域の場合の必要性と併せて市町村圏域における必要性も確認することとした。

②入所施設に関する必要性

平成17年の調査の時点で、高齢期に入ってから必要と思われる福祉資源の中で、第1位はいきいきサロン

であった。しかし岩手県だけは、他県と違って第2位の入所施設の必要性との差が僅差であった⁵⁾。少子高齢化が進行し、合併が進んだ岩手県においては、入所施設の必要性に関する比率が一層高くなっているのではないかと思われ、今回調査することとした。

③高齢者の生活に必要な日用品の調達先

少子高齢化の進行と併せて、高齢者世帯や単独世帯の増加に伴い、日々の生活を営むための様々な食材や日用品の調達などについて家事等の分担者が少なくなり、一人ですべてを賄う世帯も少なくない。これに対して高齢期に入って心身の機能が低下し、家事等の作業をこなすことが困難になってきており、地理的条件として移動手段の確保が困難な岩手県においては、スーパーマーケットやコンビニエンスストアに比べて、巡回移動販売車の必要性が高くなっていると思われ⁶⁾、調査することとした。

④福祉のまちづくりの課題

過疎化と少子高齢化が併行して進行する東北の自治体においては、福祉のまちづくりに向けた課題が山積しているところであるが、市町村合併が進んだ岩手県においては、とりわけ福祉のまちづくりのための具体的な取り組みが大きな課題となっている。中でも見守り体制や冬の生活の支援などのまちづくりの課題が、一層高くなっているのではないかと思われる。このため、民生委員の担当区域の場合の必要性と併せて市町村圏域における必要性も確認することとした。

3 研究方法

岩手県における地域福祉課題の動向を見極める方法として、平成17年に実施した民生委員調査結果が、平成20年に至ってどう変化したのかを検証するため、一部を除き基本的には同じ調査項目によって比較を行う。調査は、県の民生委員協議会を通じて市町村民生委員協議会へ調査票を配布し、岩手県内のすべての民生委員を対象に、質問紙による配票留置き方式にて実施した。

調査結果の集計分析には、SPSS 16.0 for Windowsを用いた。

4 倫理的配慮

調査にあたっては、日本社会福祉学会の倫理指針に基づき、関係団体に十分な説明を行い、文書を取り交わして実施した。

5 研究結果

平成 17 年の調査では、3723 人中 3328 人から回答を得て、89.4%の回収率であった。平成 20 年の調査では、3689 人中、3240 人から回答を得て、87.9%の回収率であった。

なお調査結果について、民生委員の経験年数によって偏りがないかどうか χ^2 検定した結果、福祉のまちづくりの民生委員の担当区域別回答に関して 1%水準で有意な差が認められたが、他の質問事項に関しては、有意な差は認められなかった。

以下、設問毎に有効回答のみで比率を比較している。また主な広域圏別の結果は、値のみ文中に示す。

①見守り活動における緊急通報システムの必要性

緊急通報システムについては、他の地域福祉課題と比較して、どれだけ優先度が高いかを民生委員の担当区域の場合と、市町村の場合でそれぞれ圏域の違いによる優先度を質問した。その結果が表 1 と表 2 のとおりである。

1) 民生委員の担当地区の場合の緊急通報システムの優先度 (4 項目)

平成 20 年調査には、追加項目として対話訪問があるので、表 1 は 1060 件、表 2 は 108 件を除いて比較している。民生委員の担当地区における優先度の高い 5 項目を抽出してみると、17 年調査と 20 年調査の結果に、開きが見られたものの、順位として違いはなかった。

表 1 民生委員の担当地区における必要性
(単位：％、17 年 n=3327、20 年 n=2087)

| | 福祉施設 | 緊急通報システム | 介護者支援 | 子育て支援 |
|-----|------|----------|-------|-------|
| 20年 | 10.9 | 23.4 | 19.9 | 3.9 |
| 17年 | 11.1 | 38.9 | 24.2 | 4.1 |

2) 市町村圏域の場合の緊急通報システムの優先度 (4 項目)

市町村圏域における優先度の高い 5 項目について見てみると、平成 17 年調査の結果と平成 20 年調査結果に違いが見られ、平成 20 年調査結果で介護者支援が最も高率となっていた。この介護者支援と緊急通報システムの必要性がかなり高くなっている。一方表 1 と表 2 の結果からみて、緊急通報システムの必要性は、市町村レベルで充実させていく必要性が高まってきていると思われる。平成 20 年調査における岩手県内の圏域別結果では、平均を上回っているのが気仙地域、宮古

表 2 市町村圏域における必要性

(単位：％、17 年 n=3327、20 年 n=3034)

| | 福祉施設 | 緊急通報システム | 介護者支援 | 子育て支援 |
|-----|------|----------|-------|-------|
| 20年 | 9.9 | 13.1 | 20.9 | 11.3 |
| 17年 | 15.3 | 8.5 | 14.4 | 15.7 |

地域、盛岡広域圏、胆江地域などである。中でも宮古圏域や気仙圏域は 18%を超えており高率となっている。市町村圏域も含めて比率で見ると、沿岸部が全体として高い結果であった。

②入所施設に関する必要性の動向

高齢期に入ってから必要と思われる福祉の資源として、入所施設の必要性が最も高く、次いでふれあいいきいきサロンとなっていて、順位は 17 年調査と 20 年調査で違いは見られなかった。しかし必要性が大幅に高くなったのは、デイサービスセンターであった。これに対して入所施設やヘルパーステーションや、いきいきふれあいサロンに関しては、横ばいとなっている。広域別では入所施設に関しては、釜石圏域の 34.1%、両磐圏域の 34.0%のほか、久慈、二戸の県北圏域も 30%を超えて高い。逆にいきいきサロンは、盛岡圏域の他、気仙、宮古など沿岸部で高くなっており、福祉資源の必要性に関しては地域差が見られる。

表 3 入所施設に関する必要性

(単位：％、17 年 n=3301、20 年 n=3196)

| | ヘルパーステーション | デイサービスセンター | いきいきサロン | 入所施設 |
|-----|------------|------------|---------|------|
| 20年 | 7.5 | 15.6 | 25.1 | 27.8 |
| 17年 | 6.4 | 9.4 | 26.6 | 26.1 |

③高齢者の生活に必要な日用品の調達先

高齢期に入ってから、日常生活に欠かすことのできない日用品などの調達先としてスーパーマーケットが最適という回答が最も多く、以下巡回販売車、次いでコンビニエンスストアという順位に変わりはない。しかし相対的にスーパーマーケットの必要性が低下し、これに替わってコンビニエンスストアの必要性が高くなっている。県全体で 16.3%であるが、最も高いのが久慈圏域で 24.2%、次いで二戸圏域の 20.5%、両磐圏域が 17.5%となっている。

表 4 日用品に関する必要性

(単位：％、17 年 n=3279、20 年 n=3180)

| | コンビニエンスストア | スーパーマーケット | 生鮮食品などの巡回販売車 |
|-----|------------|-----------|--------------|
| 20年 | 15.4 | 48.1 | 16.3 |
| 17年 | 9.9 | 53.3 | 16.1 |

④福祉のまちづくりの課題の動向

1) 民生委員の担当地区における福祉のまちづくりの課題の優先度

民生委員の担当地区における福祉のまちづくりのための具体的な取り組みの中で、優先度が高い順にあげられている3項目を抽出してしてみると、見守り体制を充実すべきであるという回答が最も多い結果となった。17年調査結果と20年調査結果の順位に変化はなかった。しかし優先度に関しては、第二位の冬の生活の支援が相対的に低下し、見守り体制やふれあいサロンの優先度が高くなっている。

なおこの質問事項に関して、民生委員の経験年数(在任年数)別でみると、1%水準で有意な差が認められた。経験年数の少ない民生委員ほど見守り体制の次に冬の生活の支援を重視する傾向にあり、年数の長い民生委員ほど、見守り体制を重視し、他の地域福祉課題が横並びになる傾向が認められた。

表5 民生委員の担当地区における福祉のまちづくりの課題の優先度

(単位：%、17年 n=3275、20年 n=3179)

| | 冬の生活支援 | 見守り体制 | ふれあいサロン等 |
|-----|--------|-------|----------|
| 20年 | 18.9 | 33.2 | 10.2 |
| 17年 | 20.9 | 26.4 | 9.5 |

2) 市町村圏域における福祉のまちづくりの課題の優先度

市町村圏域における福祉のまちづくりのための具体的な取り組みの中で、優先度が高かったのは、冬の生活の支援であった。17年調査結果と20年調査結果の順位に変化はなかった。しかし優先度に関しては、冬の生活の支援は相対的に低下し、これに対して見守り体制やふれあいサロンなどの優先度は高くなってきている。

表5と表6の結果をみると、17年調査結果と20年調査結果から福祉のまちづくりに向けた具体的な取り組みについて、民生委員の担当区域と市町村の圏域における優先度の順位に、変化は特にみられてはいない。傾向としては、冬の生活の支援の優先度が低下してきており、見守り体制やふれあいサロンの優先度が高まっている。岩手県内では交流活動に関しては両磐圏域が14.7%で最も高く、次いで盛岡広域圏12.8%、胆江12.0%などとなっていて、比較的内陸部に高い比率となっている。また冬の生活の支援は、岩手中央圏

表6 市町村圏域における福祉のまちづくりの課題の優先度

(単位：%、17年 n=3264、20年 n=3180)

| | 冬の生活支援 | 見守り体制 | ふれあいサロン等 |
|-----|--------|-------|----------|
| 20年 | 27.3 | 15.4 | 12.1 |
| 17年 | 29.2 | 12.7 | 9.9 |

域が24.2%で最も高く、次いで盛岡市の22.2%、胆江の21.5%、二戸の21.3%となっていて、これらの課題はいずれも内陸部に高い比率となった。これに対して防犯防災対策は、久慈圏域が21.0%で最も高く、次いで気仙圏域と宮古圏域が17.2%、釜石圏域が16.5%となっており、この課題は沿岸部が高くなっている。このように見てみると、岩手県内の内陸部と沿岸部の課題の違いを見て取ることができる。

6 考察

①見守り活動における緊急通報システムの必要性

見守り活動においては、様々な取り組みがなされているが、中でも緊急通報システムは、介護保険制度施行前から国が積極的に取り組みを奨励してきた事業である⁷⁾。調査結果から見て、現時点でもその必要性は、かわってはいない。むしろ民生委員の担当地区よりも市町村圏域での取り組みが必要であるとの結果であった。これは、従来型の見守り活動を行うに当たって、個人情報保護の観点から民生委員活動に制約が生じてきているため、フォーマルな活動として実施する場合には、行政主導での活動の展開が望ましいと判断していることが背景にあるものと思われる⁸⁾。

また民生委員の担当地区別の結果では、対話訪問が重視されている。これは、地域内の人間関係が希薄化してくる中で、いわゆる閉じこもりと思われる高齢者が増加してきていることが背景として考えられる。北東北の課題の一つに自死(自殺)率の高さがあげられている⁹⁾。これを防止する活動が各地で展開され、実績の上がっている地域も見受けられる¹⁰⁾。その有効な手法として見守りを兼ねた対話訪問があり、事実併行して行った調査結果によって、北東北の「地域見守り活動」の中には、南東北とは違って自死予防効果を期待して行なわれている点が特徴である¹¹⁾。このほか対話訪問の必要性は、安否確認はもちろんであるが、防犯防災対策や介護者への精神的支援のほか、こじれた家族内の人間関係になやむ住民の状況確認などが少な

くない¹²⁾。これらの活動が、民生委員の担当地区内で今後も必要とされる理由と思われる。こうした対話訪問は、介護保険制度が創設される以前には、ホームヘルプサービスがこのニーズに対応していた。したがって、対話訪問というサービスは、介護保険制度創設の有無にかかわらず、現在でも住民のニーズとして重視すべきであると思われる。

なお、平成20年調査における岩手県内の圏域別結果で市町村圏域も含めて比率で見ると、沿岸部が全体として高い結果であった。リアス式海岸の地理的条件として陸地において平野部が少なく、交通の便が悪いことが一般的に言われているところである。こうした点から僅かな平野部に集落が点在していることが特徴となっており、アクセスの悪さが大きく影響していることなどが考えられる¹³⁾。ただし、宮古地区以南の海岸は確かに沈水海岸で典型的なリアス式海岸であるのに対して、北部は隆起海岸で河川沿いに平野部が細長く開けており、こうした点から沿岸部であっても、地理的状况を考慮して対応の方法は、分かれることも考えられる。

ところでこうした取り組みについて、希薄化する地域内の人間関係の再構築ということ、国が積極的に活動を奨励している¹⁴⁾。しかし地域における人間関係は、生活の必要から構築されると理解することが一般的で、国を始めとする行政機関から活動の奨励がなされたからといって一概に可能であるとは言いがたい。地域内のイベントや地域内組織を維持することは、所属する地域住民に、金銭だけでなく労力も含めた応分の負担を強いることになる。こうした負担等に耐えうる一定の年代層の存在があった時期においては可能であっても、そうした年代層が減少し、かつての活動の牽引役であった人々が現在では高齢化し、このため担い手の絶対数が不足してきている現代の地方にあっては、なかなか思うように展開することが難しい実態がある。今後はこうした地域が増えていくことが予想され、希薄化する地域内の人間関係の再構築への取り組みの課題は大きいと言えよう¹⁵⁾。

②入所施設に関する必要性の動向

東北の中でも岩手県は、入所施設の必要性が高いという回答が高率の県であった¹⁶⁾。平成17年調査で東北の他県の比率は18~19%であったのに対して、岩手県だけは26.1%と高率であった。平成20年調査ではこの比率がさらに上昇し、27.8%となっている。東北の他

の県は22~24%という結果である。したがって岩手県だけは特に比率が高いという状況に変わりはない。ただし、入所施設の必要性が上昇傾向にあるという点に関しては、わが国において全体的な傾向ではないかと思われる。

こうした傾向について特に着目すべき理由としては、次の2点が考えられる。まず第1にあげられるのは、要介護者数の増加に対して、入所施設などの介護資源の未整備があげられる。施設待機者数を減少させることは、急増する高齢者人口とその中の要支援・要介護者数の増加している実態からみて困難であると考えられる。また第2に少子高齢化と併行して世帯分離が進行し、高齢者世帯や単身高齢者世帯が増加し、介護者負担に限界を感じている人びとが少なくないという点は、特に重要と思われる。介護者であっても、配偶者が介護者である場合と、娘や嫁、子が介護者である場合には、負担感の訴えに違いが見られる。それは、共有している生活の軸を、夫婦と親子では異にしているからである。これらの点については、筆者がこれまで実施した調査結果においても確認できるところで、通常は子や娘・嫁の方が、様々な訴えやニーズが高く、サービスの利用意向も高い。また心身の疲労感や脱力感の訴えも多い¹⁷⁾。したがって施設入所の必要性の背景として、こうした介護者支援の必要性があるものと思われる。事実緊急通報システムの関連調査項目においても、介護者支援の必要性は、市町村圏域で高まっていた¹⁸⁾。また対話訪問の中の一定の部分が、介護者への対話訪問も含まれていると思われる。民生委員の日常的な活動の中で、こうした相談が寄せられることが多くなってきており、そうした要因などが関係しあって、入所施設の必要性が高くなってきているものと考えられる。

一方、かつて地方公共団体が主導してきた入所施設の整備は、今後に向けて継続する方向にはない。したがってこの状況が常態化するようであれば、増大する入所施設の必要性への対応は、極めて重大な局面を迎えるものと思われる。他方でこの点に関して民間の事業者が、無認可の老人ホームの整備を図ってきている傾向がみられ、消防庁の実態調査結果があるとはいえ、市町村では把握しきれない実情がある¹⁹⁾。しかし住民のニーズの受け皿について、当該地方公共団体がその実態を把握することができないこと自体、大きな問題であるとも考えられよう。このことはまた、老人保健

福祉計画や介護保険事業計画の策定意義が失われることにも繋がりがかねない。つまり介護保険の被保険者が、保険料を納入したにもかかわらず必要な施設の介護サービスの提供を受けることができず、介護保険制度以外の枠でおかつ全額自己負担で提供されることになる一方で、入所施設の整備を行わないということのように理解すべきか、国や地方公共団体の財政事情も絡んでいる点から考えてこの課題は大きい。

③高齢者の生活に必要な日用品の調達先

高齢期になると、心身機能の低下によって、家事全般の処理にかかる時間や手間の負担感が大きくなっていく。買い物も同様で、各地で展開されている移送サービスは、そうした必要から開始されたサービスである。岩手県をはじめ、東北の各県における高齢者においては、そうした背景と必要性に関しては、同様と考えられる。スーパーマーケットがそれでも第1位であることに変わりはないものの、相対的にコンビニエンスストアの必要性が高くなり、スーパーマーケットの必要性が低下してきている。スーパーマーケットは基本的に家族を単位に商品の販売を行っており、食材にしても購入後に調理・配膳が必要となる²⁰⁾。これに対してコンビニエンスストアは、個人を単位に商品の販売を行っており、購入後は即利用可能な状態で販売されている。そうした利便性などの点で、コンビニエンスストアの方が地域の高齢者のニーズに当てているという点で、必要性が高くなっているものと考えられる。かつてこうしたニーズに対しては、ホームヘルプサービスが対応していた。今回の調査は、そうしたニーズは無くなっていないことを示していると思われる。

一方巡回販売車の場合、自宅の近辺まで移動して行くことが、高齢者にとって利用価値のある点である。コンビニエンスストアに比して、依然として必要性の比率は高く、岩手県の場合、県の中央部に山間部が広がっているという地理的条件や寒冷地域で有るといった点などから、今後も必要性は増していくのではないと思われる。

なお比率の伸びとしては、コンビニエンスストアが大幅に伸びたのに対して、巡回販売車はほとんど前回と変わらない結果となっている。この理由としてヒアリング調査結果では、第一にいつでも購入できるとは限らず、曜日や時間帯が限定されること、第二に商品が限定されていること、第三に食品の場合購入後調理の手間がかかることが述べられており、交通事情や地

理的な点で利便性が有れば、こんにちでは巡回販売車に比してコンビニエンスストアの方が生活のニーズに対応しているという意見が多い²¹⁾。コンビニエンスストアが「生活支援の多機能化」したことが、変化の大きな理由と考えられる。

なおこうした実情を反映して、コンビニエンスストアへの移動手段の確保が困難な地域に居住する地域住民に対して「移動コンビニ」という取り組みが、福祉サービスの延長で実施されている秋田県の例もある。今後住民の生活のニーズに応じていくために、必要であって有効な方策としてどのような取り組みが望ましいのかと言う課題は、少子高齢化だけでなく過疎化も併行して進行している圏域にあっては、深刻な課題であると言える。こうした実態を深刻にとらえた経済産業省は、「買い物難民対策」として2009年6月に「地域生活インフラを支える流通のあり方研究会」を発足させている。

④福祉のまちづくりの課題の動向

近年、住みやすい福祉のまちづくりの推進は、市町村地域福祉計画の策定がすすむ中でクローズアップされてきている。その中でも特に軸になっている事業は、ふれあい・交流活動で、具体的には各種のサロン活動や世代間交流などがあげられる。もう一つの軸になっている事業が見守り活動で、この中には対話訪問や緊急通報システムなどがあげられるほか、防犯防災対策が高い。このほかスノーバスターズなどの、冬の生活の支援があげられる。これら福祉のまちづくりの課題については、比率の高低はともかく、東北では宮城県と福島県の浜通り地方以外にあっては、どの県でも見受けられた傾向であった²²⁾。

ところで一見防犯防災対策は、沿岸部の津波対応のように見受けられないでもないが、内陸部においては、毎年あたかも「災害」のように抱える課題が、冬の除雪という意見が多く多くの民生委員から寄せられている²³⁾。したがって冬の生活の支援は、内陸部における防災対策的な除雪への対応と考えられなくもない。また特徴的であったのは、アクセスの問題や住宅環境をとりあげている宮古圏域である。見守り体制に関する必要性については、他圏域に比して低い比率であった。これに対してアクセスや住宅環境の問題を高い比率で取り上げている点は、優先度の高さを伺わせる調査結果であるといえよう。また気仙圏域では、他圏域に比して見守り体制の強化の必要性が高い結果となった。

気仙圏域は、「おりゃした」活動や広域圏での見守りネットワークの構築など、取り組みは決して他圏域に劣るものではない。現在取り組んでいる活動をせっかくここまで進めてきているので、他の活動以上に力を入れていこうとする意向であるという結果と思われる。このことは、比率の高低が不十分さを示すものではないことの証左といえよう。

福祉のまちづくりの課題は、対応としてやや遅れていたたり、これまでの取り組みで不十分であるという課題に目が行きがちである。しかし地域福祉活動が住民主体の原則で展開されることを基本とすることを考えれば、地域住民がこれまで取り組んできた活動の中で失いたくないものや、後生に残していきたい活動などの取り組みに、もっと目を向けることも必要であろうと思われる。そうした取り組みは、地域を特徴づけるものであって、内容によっては地域の自慢すべき内容であることもあろう。社会福祉の関係する活動であってそうした取り組みである場合は、住民が率先して活動することができるように、条件を整えていく必要もあろうと思われる。だがこんにち、社会福祉の現場でこうした人材の確保が、あまりなされていない。地域福祉計画や地域福祉活動計画の策定が叫ばれるようになって、計画された様々な活動の具体的な展開が求められる中で、その展開手法の理論化と検証が求められ、一方でそうした人材が必要とされながらもそれが十分になされていないのが実態となっている。

地域交流の希薄化が叫ばれていることは、先に触れたとおりである。そうした希薄になった地域内の人間関係の中で、地域の課題を地域住民がいかに共有しながら今後の方向性を示していくことができるか、従来から展開されてきた活動手法の真価が問われている。そうした意味において、市町村地域福祉計画や市町村社会福祉協議会の地域福祉活動計画のあり方は、従来制度的な枠組みとして考えられてきた福祉六法以外の「地域福祉」という枠組みから、社会福祉関係の計画としてより総合的な要素が求められてきているように思われる。

7 結論

過疎化と少子高齢化の進行に伴って、日常生活の維持が困難になってきている岩手県における地域福祉課題、とりわけ高齢者福祉課題の動向を調査結果にもとづいて以下の点に関して明らかになった。

①見守り活動における緊急通報システムの必要性

見守り活動の中でも緊急通報システムの必要性は、民生委員の担当区域を圏域を単位とする取り組み以上に、市町村圏域を単位とする圏域での必要性が高まっていることが明らかになった。その理由としては、第一に少子高齢化がさらに進行している一方で地域内交流の希薄化が指摘されていること。第二に個人情報保護の観点から民生委員活動に制約が生じてきているため、フォーマルな活動として実施する場合には、行政主導での活動の展開が望ましいと判断していることが背景にあるものと思われた。なお、かつてホームヘルプサービスで提供されていた対話訪問の重要性が、この調査結果で示唆されたとおもわれる。

②入所施設に関する必要性

岩手県においては、入所施設の必要性に関する比率が一層高くなっている。その理由は要介護者数の増加に対して入所施設などの介護資源の整備が追いついていない点あげられる。また介護者に対する支援活動が不十分であることも明らかになった。こうした点から、人口集中地区で見られる利用料金が極めて安価な介護保険以外の施設の乱立する事態が、地方においても発生することが予想される。この実態の把握と、住民のニーズの動向の見極めにどう対応し、地域福祉の取り組みを展開するかが課題と思われた。

③高齢者の生活に必要な日用品の調達先

高齢者世帯や単独世帯の増加に伴い、日々の生活を営む必要があるにもかかわらず、家事等の分担者が少なくなった。一方で高齢期に入って心身の機能が低下し、家事等の作業をこなすことが困難になってきており、地理的条件として移動手段の確保が困難な岩手県においては、コンビニエンスストアの必要性が高くなった。その理由は購入後即利用が可能で、かつ手軽に調達できることが要因として考えられた。こうした家事に対する援助は、かつてホームヘルプサービスで提供されており、その重要性が示唆されたとおもわれる。

④福祉のまちづくりの課題

過疎化と少子高齢化が併行して進行する岩手県においては、見守り体制やいきいきサロンの活動に関する必要性がたかかった。また内陸部では冬の生活の支援などのまちづくりの課題が、沿岸部では防犯・防災対策が課題となっていることが明らかになった。

少子高齢化の進行は、今後より一層加速するものと

思われ、こうした背景の中で今回設定した研究課題は、今後地域で取り組むべき重要と思われる4点であった。

岩手県などの山間部を広く抱えた地域における福祉のまちづくりのあり方は様々な方策が考えられる。西和賀町の長瀬野地区の取り組みも貴重な実践の一つと言える²⁴⁾。これらをふまえて、地域福祉の課題を考えていく上においては、地域に居住する要介護者や介護者等ややもすると地域の様々な活動に参加することが困難な住民に対して、いかにすれば参加が可能であるかという観点からも検討していくことが不可欠である。従来型の調査によるアンケートや住民座談会の開催という取り組みが、今後も重要であることは確かではある。しかし地域福祉の推進に向けた方向性を打ち出していくためには、社会福祉法第4条に規定されているように、福祉サービスを必要とする地域住民が、地域社会を構成する一員として日常生活を営むことができるようにするための、協議の場とプログラムが重要で、これらを確実に展開できる人材の確保が欠かせない。さもなければ、アメリカのグレートスモーキー・マウンテンズ公園内のケース・コープ地区のように、人口減少時代の計画行政として、「名誉ある撤退」という選択もあろう。いずれにして住民自治を踏まえつつ意思決定過程の確保とその機会の提供が望まれる。地域福祉活動に精通した人材の確保と、これまでの地域福祉計画のあり方の見直しが大きな課題と思われる。

本研究は、2005年度および2008～2009年度における岩手県立大学学部研究プロジェクトの助成を受けた研究成果です。

参考文献（本論文において使用したもの）

- 大川健嗣『さがす こだわる つくる 地域づくり論—その視点と手法—』河北新報出版センター 2006
- 瓦井 昇『福祉コミュニティ形成の研究—地域福祉の持続的発展をめざして—』大学教育出版 2006
- 北場 勉「現代日本における「地域福祉」の課題—歴史的経過を通じて—」社会福祉研究第99号、2007年7月、鉄道弘済会 10-21
- 杉岡直人「高齢期を拓く社会参加」社会福祉研究第106号 2009年10月、鉄道弘済会、33-40
- 都築光一編『新しい地域福祉推進の理論と方法』中央法規 2007
- 都築光一・三上邦彦・山本克彦・井上貴之・小池隆生

「東北における地域福祉推進の可能性に関する研究」岩手県立大学社会福祉学部紀要第8巻2号、岩手県立大学社会福祉学部、2006 1-16

都築光一「東北における地域福祉推進の方向性—地域福祉推進のための民生委員調査結果報告書から—」東北開発研究 No.143、東北開発研究センター 2007 40-50

日本地域福祉研究所監修、大橋謙策・原田正樹編『地域福祉計画と地域福祉実践』万葉舎 2001

野口定久『地域福祉論 政策・実践・技術の体系』ミネルヴァ書房 2008

古川孝順著『生活支援の社会福祉学』有斐閣ブックス 2007

牧里毎治・野口定久『協働と参加の地域福祉計画 福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房 2007

森田 朗「高齢期の暮らしを支える社会システム—「高齢者標準」の社会を目指して—」社会福祉研究第106号 2009年10月、鉄道弘済会、25-32

和田敏明「地域福祉計画と地方自治体—生活支援システムのあり方—」社会福祉研究第102号 2008年7月、鉄道弘済会 52-59

資料

- 岩手県立大学社会福祉学部『東北における地域福祉推進のための民生委員調査結果報告書』2006年3月
- 厚生統計協会『国民福祉の動向』厚生指針臨時増刊・第55巻第12号通巻第867号 2008年10月
- 社会福祉の動向編集委員会編『社会福祉の動向 2009』中央法規 2-17, 50-52, 74-93, 204-230
- 東北および札幌市における民生委員調査班『地域福祉推進に向けた東北および札幌市における民生委員調査結果報告書』2009年3月

【注】

- 1) 農山村の過疎地での地域づくり手法として、大川健嗣「人口減少社会における地域づくりの視点と手法」（東北開発研究 09 夏季号、No.153 2-21）や森田朗「高齢期の暮らしを支える社会システム」（社会福祉研究第106号 25-32）がある。地方財政に関しては、熊坂伸子「地域福祉と地方財政」（都築編『新しい地域福祉推進の理論と実際』付章、215-228）や大塚勲「一般財源としての基準財政需

- 要額の批判的検討」(会計検査研究第40号 67-78)などに詳しい。
- 2) 地域福祉課題把握のために、一般中高年者と民生委員の調査対象による結果の違いについては、拙著「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」(岩手県立大学社会福祉学部紀要第7巻第2号 1-11)に掲載した。また平成17年の民生委員調査結果については、都築、三上、山本、井上、小池共著「東北における地域福祉推進の可能性に関する研究」(岩手県立大学社会福祉学部紀要第8巻第2号 1-18)に掲載した。
- 3) 2006年に実施した東北における民生委員調査結果の中で、緊急通報システムの必要性に関しては、いずれの県においても民生委員の担当地域において高率になっていた。

表7 緊急通報システムの必要性

(n=16075、単位：%)

| 青森県 | 岩手県 | 秋田県 | 山形県 |
|------|------|------|------|
| 38.5 | 38.9 | 38.7 | 33.4 |

- 4) 対話訪問の必要性は、介護保険制度が始まる前から様々な領域で認識されており、様々な取り組みがなされてきた。社会福祉の領域では、ホームヘルプサービスの中のサービスのメニューとして実施されてきていた。2000年の介護保険制度の中ではホームヘルプサービスの給付対象外とされたところから、現在はサービスメニューから消えている。しかし秋田県や岩手県の久慈圏域などで自死予防対策として展開されたり、新潟県聖籠町や三川村などにおける地域保健活動として対話訪問の有効性が検証されている。(新潟県保健師活動研究会編『保健師が行う家庭訪問』やどかり出版2005年)
- 5) 2006年に実施した東北における民生委員調査結果の中で、入所施設の必要性に関しては、いずれの県においても高率になっていたが、岩手県の比率は突出していた。

表8 高齢期になってから必要な福祉資源

(n=15862、単位：%)

| 青森県 | 岩手県 | 秋田県 | 山形県 |
|------|------|------|------|
| 18.4 | 23.6 | 17.9 | 18.5 |

- 6) 変数として巡回販売車を設定した理由は、2006年の調査検討段階のプレテスト結果を受けて、ある県社会福祉協議会の担当者による意見に基づいて必要性を確認し、項目として設定した項目である。
- 7) 緊急通報システムは、1980年代において、政府が1981年に高齢者対策企画推進本部を立ち上げ、全国に高齢化社会対策を進め、そのサービスメニューの一環として整備されてきたのが緊急通報システムである。1990年代に入り、全国の市町村が高齢者保健福祉計画を策定したことによって、緊急通報システムは、急速に普及が図られた。しかし介護保険制度施行後、高齢者福祉サービスに対する国の補助金が廃止されたことから、事業の普及推進は停滞し、現在は各市町村の裁量に任されることとなった。
- 8) 民生委員活動は、民生委員法第14条第1項第一号において担当地区内における地域住民の生活の実情を必要に応じ適切に把握することが職務の内容の一つとされている。このため、行政機関から必要に応じて様々な情報提供がなされていたが、個人情報保護に関する法律(平成15年法律第57号)の施行後、行政機関からの必要な情報提供がなくなり、活動に支障を来し始めると、全国各地で民生委員からの改善要求がなされるようになり、平成19年3月に厚生労働省から「児童委員・主任児童委員の活動に対する必要な情報提供について」の通知が発せられ、「民生委員・児童委員・主任児童委員に対しても情報提供に慎重になるあまり、(中略)実情の把握するために必要な情報が届かず、児童虐待防止等の活動に支障が生じている地域がある(以下、略)」との指摘がなされた。この期に併せて全国民生委員児童委員連合会からの「個人情報取り扱いについての基本的な考え方と留意点」の資料が、全国の市町村と民生委員に配布され、徐々に状況は改善してきている。
- 9) 2009年7月18日に日本社会福祉学会第8回大会において、秋田大学大学院医学研究科長の本橋豊氏が自死予防対策として各地域にチームをつくり、そのチームの活動の一環として見守り活動における対話訪問の必要性と有効性を強調している。
- 10) 岩手県久慈圏域においては、保健所が中心となって自死予防対策を展開し、その一環として地域で

対話訪問が展開されている。

- 11) 見守り活動の中に自死予防活動が含まれるという理解は、北東北の民生委員において一般的なものであることは、秋田、岩手、山形県の会長研修の際などにおいて共通して述べられていた。また事例検討において、そのような事例が取り上げられていた。特に事例検討においては、自殺者が出た地区の民生委員は、共通して激しく自責の念を吐露している。2007年の山形県民生委員協議会会長研修において、多くの圏域の民生委員においても、このことは一般的であった。しかし2009年において開催された宮城県の会長研修や2008年の福島県の民生委員会会長研修にあっては、見守り活動の中に自死予防活動が含まれているという理解はない。O市における民生委員308人に対する調査においても、0.2%にすぎなかった。これは社会福祉協議会の担当者においても同様の結果であった。
- 12) 岩手県奥州市や宮古市において2007年～2008年にわたって実施した地域福祉推進にかかる地域リーダーアンケートにおいて、見守り活動の必要性に関する理由を尋ねた質問の回答である。
- 13) 「リアス式海岸」の地理的条件や特徴については、<http://ja.wikipedia.org/wiki/>(2010年1月8日)を参照。
- 14) 「これからの地域福祉のあり方検討会報告書—地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—」(平成20年3月31日)において、「共助」の概念が用いられ、地域内の新たな支え合い(共助)とされた。なお参考までに「共助」という用語は、1985年に自治省(当時「現総務省」)指定の長寿社会対策のモデル事業の採択を受けた自治体が「自助・共助・公助」というキャッチコピーの形で用いたのが最初で、当時この懇話会には、自治省と厚生省(当時「現厚生労働省」)の担当者も参加していた。この取り組みの事業成果は、1992年に自治省に報告がなされ、この後の1994年に、厚生省が21世紀高齢社会福祉ビジョンを発表し、その中で「自助・共助・公助の地域システムの形成」を掲げ行政用語となった。
- 15) たとえば地域福祉のこれからのあり方については、森田 朗(「高齢期の暮らしを支える社会システム—「高齢者標準」の社会を目指して—」社会福祉研究第106号2009年10月、鉄道弘済会、25-32)などに、具体的に述べられている。
- 16) 注5を参照。
- 17) 青森県中弘南黒圏域の介護者意識調査(2004年)、西北五圏域における介護者意識調査(2004年)、宮城県登米市における介護者意識調査(2007年)、岩手県大船渡市における民生委員調査結果(2007年)、宮城県大崎市における介護家族の会、および高齢者の集い参加者にたいするヒアリング調査結果(2008年)、岩手県奥州市における民生委員アンケート(2009年)において、いずれも介護者が親子である場合の方が、訴えが具体的であり明確に支援を望む声となされていたのは、子が介護者である場合であった。
- 18) 平成20年調査において「対話訪問」を変数に追加した理由は、調査設計段階で前回調査結果の見直しの検討していた際に、ある市社会福祉協議会および福祉事務所の担当者による意見に基づいて候補にあげ、さらに複数の市町村民生委員協議会の会長に必要性を確認した上で、項目として設定したものである。
- 19) 2009年における、東北のある大都市の高齢者福祉部門の長の発言である。これに近い発言は、かなり多くの行政担当者から聞くことができる。その理由は、「無認可老人ホーム」という内容が、制度によらない施設の俗称であるところから、所管が明確でないため具体的に何を指す言葉であるかが不明確で、このため実質的に把握が困難であることによるもので、いわゆる保育領域における「無認可保育所」とは性質が異なる。なお、2009年3月に総務省消防庁が未届けの有料老人ホームの実態調査を行い、都道府県が実態としては有料老人ホームでありながら未届けとしたのは全国で446施設確認されているが、実態はさらに多いと予想されている。こうした状況の中で岩手県では、県立病院の閉鎖した病棟を、介護施設に転用する取り組みがなされている。(岩手日報2010年1月5日朝刊)これは岩手県の実情からみて、適切な判断ではないかと思われる。なお、特別養護老人ホームが「終の棲家」でなくなってきている実態は「無届け施設最後の受け皿」(読売東京 2009年10月17日朝刊)の記事でも確認できる。
- 20) 平成17年調査の段階では、コンビニエンスストアの商品棚には、たとえばお惣菜などはほとんど陳

列されてはいなかった。しかし平成 20 年調査時点では、ほとんどのコンビニエンスストアにお惣菜が陳列されており、かつ ATM 機能が備わったコンビニエンスストアも見受けられるようになっている。スーパーマーケットもこれに対抗するように、都市部で宅配サービスを始めている。（「高齢者に優しいスーパー」読売東京 2009 年 9 月 21 日、朝刊）

- 21) これは 2009 年に、両磐地区の民生委員や社会福祉領域の関係者から、ヒアリングで得た意見である。
- 22) 宮城県以外の東北 5 県では、豪雪地帯を広い県域で抱えているところから、一定の積雪以上の時は、「准災害時」と捉えるという意見が少なくない。
- 23) 福祉における防災対策というのは、「災害時」とはいうものの、その内容は地震よりもっと身近な災害に対応するような方策を考える必要がある、という意見は根強い。特に北東北の豪雪地帯は、積雪時の対応と除雪時の対応を区別して具体的な対策を講じる必要がある点については、20 年度～21 年度における岩手県の盛岡広域圏や二戸広域圏、久慈広域圏などの民生委員協議会会長の会議で多くの参加者が述べている。
- 24) 山間部などに点在し、孤立を深めていた世帯を 1971 年から 55 世帯集団移転し、本稿の課題 4 点を克服する先例と考えられる。「[限界集落] 阻止へ論議」朝日・岩手 2008 年 9 月 5 日 朝刊。「名誉ある撤退」については根本敏明「人口減少時代の計画行政—名誉ある撤退のために—」計画行政 32 (1)、日本計画行政学会 2009 の巻頭言。