

東北における福祉制度対象者に関する 市町村別実態調査について

—東北の市町村社会福祉統計資料作成の試み—

ツツキ コウイチ ヨシダ ワタル アベ コウジ タナカ ハルカズ
都築 光一*1 吉田 渡*2 阿部 裕二*3 田中 治和*3
マスコ タダシ リ シン セキ タ ヤスヨシ
増子 正*4 李 忻*5 関田 康慶*6

目的 市町村福祉行政において活用可能な統計資料の作成，統計資料の妥当な収集方法の整理，現状分析や評価等に活用可能なデータの標準化の方法に関する検討を通じて，社会福祉統計の必要性を明らかにすることを目的とする。

方法 研究者および市町村事務担当者により検討班を構成し，調査すべき項目として，人口，制度の対象者，社会資源，マンパワー，フォーマルな事業やサービス，福祉財政を選定した。この結果を踏まえて，東北6県および全市町村を対象に調査を実施した。

結果 今回調査協力を得た市町村に限定されるが，活用可能な社会福祉関係の統計資料を作成することができた。統計資料の妥当な収集方法として，現時点では各都道府県とすべての市町村に調査協力を依頼する方法のみであることが確認された。現状分析および評価のために活用する方法としては，データの標準化により比較可能になると思われた。

結論 東北の各県および市町村の社会福祉行政機関を対象として，社会福祉制度の対象者および委嘱ボランティアに関する実態調査を行い，活用可能な社会福祉統計の枠組みの検討と資料を作成し，必要性を確認した。

キーワード 社会福祉対象者，市町村社会福祉統計，東北地方

緒 言

今日，全国の市町村では，社会福祉関係の各制度において福祉計画の策定が求められてきている。その際は，地域住民の意識やニーズを把握すると共に，サービス利用者の意向を踏まえてこれらを策定する事とされている。しかし全国の市町村では，厚生労働省報告例のかなりの項目が把握できている¹⁾とはいえ，すべての項目を把握している市町村は，1カ所もない。とりわけ福祉事務所もない町村は，住民に提供できる制度やサービスが限られており，把握できるデータが限定されている。

都道府県によっては都道府県内の福祉施策の状況を衛生統計と併せ，年報のような形式で実情を整理し，市町村に情報提供している例も見受けられる²⁾⁻⁵⁾。しかしながら，統計としての編集方針が統一されていないため，県ごとの比較ができていない。また，市町村ごとに比較できるように編集されている事項についても，極めて限定されているのが現状である。

これに加えて，社会福祉行政における現実の対応策と，制度や政策の枠組みのしゅん別ができていない実態がみ取れる。例えば高齢者の領域においては，生きがいつくり事業や福祉教育の取り組みが，市町村の社会福祉行政等と教

* 1 岩手県立大学社会福祉学部准教授 * 2 同前期博士課程院生 * 3 東北福祉大学総合福祉学部教授

* 4 東北学院大学教養学部准教授 * 5 日本福祉大学准教授 * 6 東北大学大学院経済学研究科教授

育行政の双方の領域で担われていたり、要支援要介護高齢者への支援が保健・医療・福祉などの領域にまたがって担われている実態が確認できる。これらは、現実の課題に対応する方法として望ましい地域の仕組みであるといえるものの、その事業の実績に関して社会福祉や、他の関連領域の統計とすべき枠組みや根拠が明確にされていないがゆえに、統計指標を明確にできていない実態があるといえる。

そこで本研究では、市町村福祉行政において活用可能な統計資料の作成、統計資料の妥当な収集方法の整理、現状分析や評価等に活用可能なデータの分析方法の検討を目的とする。

研究方法

研究者および市町村事務担当者により検討班を構成し、調査すべき項目として、人口の内訳、制度の対象者（強制、任意）（制度の利用資格者、制度の利用者）の実態、社会資源（施設、機関）（公的機関、民間機関）、メンバー（委嘱ボランティア、民間ボランティア、有資格者、福祉専門職等）の実態と活動状況、制度によって定められた事業やサービスの実

施状況、福祉財政を選定した。この結果を踏まえて、東北6県および全市町村を対象に調査を実施した。

具体的には研究目的の市町村の社会福祉関係の統計資料を作成するために、調査票を作成した。この場合、市（政令都市、中核市、その他の市）および町村のほか、県の各福祉事務所等の機関に協力を得るため、3種類の調査票の作成を必要とした。その上で県からの調査協力を得、個別に各市町村に調査票を配布し、回収した。研究目的の統計資料の妥当な収集方法を整理することについては、調査票配布の際に2度地方公共団体の協力を得てプレテストを実施し、その結果に基づいて詳細な記入要領を作成して実施した。その際、明快に回答を得ることができるようにするために、厚生労働省報告例からの転記かまたは決算の実績、もしくは制度上の基準日などのほか、単位を明確にして、比較可能なデータで回答を得るようにした⁶⁾。研究目的の現状分析や評価などに活用できるようなデータの分析方法を試みることができるようするために、制度利用者に関しては人口千人当たりの値や、対象集団の千人当たりの値などを算出して標準化した⁷⁾⁸⁾。また委嘱ボランティアについては、民生委員1人当たりの件数を、相談内訳および相談対象別の内訳に関して標準化した⁹⁾¹⁰⁾。

表1 県別市町村別少子高齢化指標

県名	少子高齢化指標	低位20市町村			高位20市町村		
		県名	市町村名	少子高齢化指標	県名	市町村名	少子高齢化指標
青森県	-0.2	宮城県	富谷町	-17.1	福島県	金山町	35.7
岩手県	1.7	宮城県	利府町	-13.3	福島県	昭和村	35.5
宮城県	-3.1	岩手県	滝沢村	-11.6	青森県	風間浦村	28.6
秋田県	5.1	岩手県	矢巾町	-9.4	福島県	三島町	25.5
山形県	2.7	宮城県	多賀城市	-9.4	岩手県	田野畑村	24.6
福島県	-0.2	青森県	三沢市	-8.9	宮城県	七ヶ宿町	21.9
		青森県	おいらせ町	-7.7	秋田県	上小阿仁村	21.8
		宮城県	名取市	-7.7	岩手県	川井村	21.8
		宮城県	岩沼市	-7.4	青森県	今別町	20.1
		宮城県	仙台市	-7.1	福島県	只見町	19.8
		福島県	郡山市	-7.1	岩手県	西和賀町	19.1
		福島県	鏡石町	-6.5	福島県	西会津町	18.6
		青森県	階上町	-6.1	岩手県	住田町	17.9
		宮城県	七ヶ浜町	-5.8	秋田県	藤里村	16.9
		福島県	須賀川市	-5.3	青森県	外ヶ浜町	15.5
		岩手県	八戸市	-4.7	青森県	西目屋村	15.4
		宮城県	大和町	-4.7	岩手県	葛巻町	14.9
		青森県	六ヶ所村	-4.4	青森県	新郷村	14.8
		岩手県	盛岡市	-4.4	福島県	矢吹町	14.5
		秋田県	大湯村	-4.4	福島県	柳津町	14.5
		福島県	白河市	-4.4			

資料 (財)国土地理協会「住民基本台帳人口要覧・平成18年度版」

研究結果

調査は平成18年10月から12月にかけて232市町村に依頼し、159市町村から回答が得られた。回収率は68.5%であった。

表1は、少子高齢化の指標である。少子高齢化の指標は、調査区域内の年少人口比率に対して、当該市町村の年少人口比率との乖離値をまず求め、次に高齢化率を同様に求め、双方の乖離値を合計することによって得

られる。したがって高齢化率が高くても、年少人口が低くなければ少子高齢化の指標は、低くならない。表1は住民基本台帳人口¹¹⁾をもとに、東北の全市町村の少子高齢化の指標を求めた結果である。年少人口比率は、宮城県富谷町が最も高く第2位は福島県中島村であったが、高齢化率も高いため、少子高齢化指標の低位20位の中には含まれなかった。同様に高齢化率は、福島県富岡町や福島県大熊町などが高位20位の中に含まれていたが、年少人口比率も高かったため、少子高齢化指標の高位20位には入っていない。なお、高位および低位の20位いずれにも山形県の市町村が含まれてはいない。

表2、表3では、東北の県庁所在地、中核市における民生委員1人当たりの相談内訳別および相談対象別の件数内訳を標準化して掲載した。このようなデータが、当該市町村の保護率や要介護者数、障害者数の状況と対応した説明のできる統計になっていることが求められるのである。例えば、山形市の場合、人口千人当たりの障害者数がきわだって多く、中でも内部障害の数が多。実際、表2および表3をみると、山

形市の民生委員の相談者内訳でも障害者の相談が多い。

表4は、人口千人当たりの要介護者数である。郡山市は表中最も対人口の値が高く、盛岡市は最も低い。一方、65歳以上でみると、郡山市が最も高いのは対人口と同じであるが、最も低いのは青森市である。これは65歳以上の人口に占める要介護者数、いわゆる認定率に比して、青森市の場合、盛岡市以上に若年人口の占める割合が大きいことを意味しているのである。こうした資料の作成によって、行政担当の検討メンバーからは、市町村行政にとって有益な資料として活用が可能となり、実際に実務に活用した例が報告された。

以上のように、統計によって標準化することにより、他との比較によってそれぞれの市町村の特徴が明らかになり、実務に活用できることが確認できた。

考 察

制度の利用者に関する統計データは、市町村の福祉行政に蓄積されている。今回の調査においてもそれによって、確実なデータを得ることができた。しかし、基本的に制度に関するデータは、権限を所有する行政機関に存在しており、経由機関として申請書類のとりまとめを行っている市町村は、回答できるだけのデータを持っていない。児童扶養手当などは好例である。これらのデータは、都道府県が保有しているのである。したがって、市町村は当該区

表2 民生委員1人当たり相談内訳別件数

(単位 件)

	在宅福祉	日常的な支援	健康・保健医療	生活費	介護保険	子どもの教育・学校生活	家族関係	子どもの地域生活	その他
青森市	10.2	9.6	9.7	3.0	1.6	2.5	2.9	6.7	21.2
盛岡市	4.3	6.8	2.8	2.1	1.3	1.8	1.8	2.3	13.6
仙台市	5.2	6.9	3.9	1.7	1.8	1.5	1.9	1.3	11.8
秋田市	5.4	8.5	5.9	1.4	2.0	1.6	1.3	3.3	9.9
山形市	12.4	10.9	5.9	2.2	2.9	3.2	2.3	4.5	19.0
福島市	5.6	5.4	7.6	2.0	3.5	0.9	1.6	1.6	9.9
郡山市	5.7	7.5	2.0	1.2	1.6	1.6	1.3	1.8	12.4
いわき市	3.0	5.4	2.4	1.7	1.1	3.0	1.3	2.8	10.3

表3 民生委員1人当たり対象者別相談件数

(単位 件)

	高齢者	障害者	子ども	その他
青森市	39.9	3.2	11.8	12.5
盛岡市	20.0	2.7	5.8	8.3
仙台市	21.7	2.9	4.7	6.6
秋田市	28.6	1.8	8.4	8.8
山形市	36.9	4.5	10.5	11.4
福島市	25.9	1.7	3.3	7.2
郡山市	18.4	2.0	4.7	10.0
いわき市	13.9	1.9	8.4	6.8

表4 人口千人当たり要介護者数

(単位 人)

	対人口	対65歳以上
青森市	19.7	96.5
盛岡市	18.5	97.0
仙台市	19.2	117.9
秋田市	24.7	115.6
山形市	22.5	101.2
福島市	46.3	221.8
郡山市	51.8	288.8
いわき市	23.7	107.0

域に居住する住民の中で、社会福祉制度を利用している実態を、確実に把握しているわけではない。障害者の職親制度などは、政令都市においても公式には把握されていないのである。

ところで、福祉事務所を有している市と有していない町村では、データの把握状況という点で、極めて大きな差をみてとることができる。福祉事務所は、福祉行政の要諦をなす機関である点からみて、一般的に「市町村」という言葉で表現しがちであるものの、実際には福祉行政の実施機関という点では、市と町村に大きな機能上の違いがあるといえよう。したがって今後も、社会福祉統計をまとめていく際には、県の福祉事務所、市、町村向けの3種類の調査票が必要となるといえる。

今回の調査によって、調査に協力を得た市町村の統計情報の把握状況には、用語の解釈や統計処理方法の違いによって、若干の違いがみられた。特に身体障害者数の内訳や民生委員活動の中の、相談指導件数の積み上げや算出方法には相当程度のバラツキがみられ、データ管理方法に課題があることが明らかになった。これに関しては、今回の調査データの指標化に向けて、いくどとなく当該市町村との確認のもとに調整をしたところである。基本的なデータの把握状況や管理状況に問題が存在しているということは、これらのデータは市町村で活用されていないデータであり、厚生労働省報告例などの報告用のデータとしてのみ作成している現状に起因するものであると思われる。

データを比較分析できるようにするための方法として、制度利用者に関しては人口千人当たりの値や、対象集団の千人当たりの値などを算出して標準化した。また委嘱ボランティアについては、民生委員1人当たりの件数を、相談内訳別および相談対象別の内訳に関して標準化した。このようなデータが、先の保護率や要介護者数、障害者数の状況と対応した説明のできる統計になっていることが求められるのである。この内容の分析のためには、社会福祉実践の統計が不可欠であると思われた。例えば、データを具体的に見た山形市の状況にしても、民生委

員の活動状況が活発であり、かつ民生委員の相談者内訳でも障害者の相談が多いことから、社会福祉実践の統計が不可欠であると思われた。また、民生委員の活動状況のような統計が、何らかの方法で福祉専門職においても実施可能なのであれば、社会福祉実践の統計資料の作成に向けても可能性が出てくるのではないかと考えられる。そのような社会福祉実践の統計が可能となることで、社会福祉統計の解釈がかなり幅広くなり、統計資料としての意義の深化がより一層期待できると考えられるところである。

結 語

市町村福祉行政において活用可能な統計資料を作成する点については、市町村福祉行政を対象に調査することで、活用可能と思われる社会福祉関係の統計資料を作成することができた。

統計資料の妥当な収集方法を整理する点に関しての統計資料の妥当な収集方法としては、現時点では各都道府県とすべての市町村に調査協力を依頼する方法のみであることが確認された。

現状分析や評価などに活用できるようなデータの分析方法を試みる点に関しての、分析方法としては、標準化のための有効な方法と思われる内容をまとめた。さらに具体的な活用方法としては、各種社会福祉関係の計画策定の際の目標値の設定や、評価の指標として幅広く活用が可能と思われ、実際に介護保険事業関連では試験的に活用を検討している地方公共団体の例もある。また委嘱ボランティアの活動状況の例では、例えば障害者福祉の場合、民生委員の活動状況と障害者相談員の活動状況を、市町村別に標準化された指標によって比較する方法もある。ただしこの方法は、単に制度としての社会福祉の統計という観点だけでなく、社会福祉実践の観点からも検討が必要であると思われた。

福祉統計の実情と今後の課題

今後の課題として、ここでは特に5点あげる。第一に指標化の検討がある。今回は委嘱ボラ

ンティア1人当たりの件数や、人口千人当たりの対象者数といった指標をあげた。しかし少子高齢化の指標、あるいはこれらの変化の速度等の指標化が求められると思われ、今後の課題である。

第二に行政資料として必要な指標は何か、各市町村の実務担当者に確認することがあげられる。今回の指標以外に、より具体的な市町村の行政活動に必要な内容の統計指標があるものと考えられる。これについて、社会福祉統計の実務と理論化に向けたさらなる検討を要するものと思われる。

第三に社会福祉実践との関係で裏付けをとりつつ、統計指標の説明内容を検討することがあげられる。客観的な統計指標を活用することはもちろんであるが、これらの具体的な展開過程や活動状況が明確に把握され、具体的な説明資料が加わることによって、考察で説明したように「対象者数と民生委員活動」のような説明が可能となるのであり、これを専門職の活動状況と照合できると、社会福祉統計として意味を深めることとなる。そうした検討を行うことが、今後必要と思われる。

第四に、社会福祉における対象について、理論的検討を深めていく必要がある。その場合の統計指標の算出方法と活用方法に関して、社会福祉行政の場合計画や評価などの実務的活用法などの検討や開発が求められよう。また未だ検討が不十分な直接援助技術および間接援助技術なども含む社会福祉実践の統計指標などについては、統計としてカウントすべき実践の枠組み自体を検討する必要があるほか、専門職の統計

についての考え方の整理も必要となる。

最後に、社会福祉に関する統計をまとめる場合、その他必要な項目としては、事業所や機関の存在が挙げられる。公的機関や民間事業所など、今日数多くの専門職が配置され、先に挙げた対象者に対して様々な支援活動が展開されている。この支援活動については、その実態はかなり多様で、制度の枠だけでなくさらに一定の枠組みが必要となる。ここではさらにフィールドについても検討される必要があると言えよう。

文 献

- 1) (財)厚生統計協会．国民の福祉の動向・厚生指標臨時増刊 54(12)：238-75．
- 2) 岩手県．保健福祉年報．平成16年度版；286-323．
- 3) 福島県．保健統計の概況．平成16年度版；74-85．
- 4) 宮城県．厚生統計年報．平成15年度版；4-5．
- 5) 山形県．保健福祉統計年報 - 事業統計編 - ．平成15年度版；385-415．
- 6) 國友直人．経済学入門シリーズ 現代統計学．上．日経文庫．1996；21-34．
- 7) 佐藤保．統計学上．法学書院．1977；2-67．
- 8) 佐藤保．統計学下．法学書院．1977；110-42．
- 9) 藤咲・関田共著．医療システムの将来戦略 - 医療機能の分化と統合 - ．医学書院．1989；6-28；82-110．
- 10) (財)厚生統計協会．厚生統計テキストブック第四版，2007；23-41．
- 11) (財)国土地理協会．住民基本台帳人口要覧 - 平成18年度版 - ；12-23．