

東北4県における地域福祉課題の動向について

—平成17・20年の東北の民生委員調査結果から—

ツキ 都築 光一*1 ホソダ 細田 重憲*1 スギオカ 杉岡 直人*3 ヨシダ 吉田 渡*2 リ シン 李 忻*4

目的 少子高齢化が著しい東北の4県（青森・秋田・岩手・山形）において、平成17年と平成20年に民生委員を対象として実施した調査結果に基づき、入所施設の必要性、高齢期になって必要な小売店、障害者との交流意識を中心に、地域福祉課題の動向を明らかにする。

方法 調査は、平成17・20年ともに質問紙による配票留置法にて各県の民生委員協議会を通じ、各県の民生委員全員を対象に配布し回収した。また同時に、4カ所の地方公共団体にてインタビュー等の関連調査を実施した。

結果 回収率は平成17年が88.5%、平成20年が84.6%であった。調査結果を比較すると、入所施設の必要性と介護者支援の必要性が高くなってきていた。これについては、インタビュー等関連調査結果により、高齢者の単独世帯や高齢者夫婦世帯で、要支援要介護状態になる高齢者が増加していることや、居宅サービスと施設サービスの総合化等、施設を望む声が高いことが確認された。また、高齢期になって生活に必要な物資の調達のために、コンビニエンスストアの必要性が高まっている。この理由は、高齢者になって移動が困難になったり、自動車免許証を返還した後の移動手段が失われていることが理由として考えられた。さらに、障害者の地域移行が進んでいると考えられたが、むしろ地域においては、障害者との活動面で、交流意識に躊躇傾向がみられた。

結論 今後、若年世帯との世帯分離が一層進むことが予想されることから、高齢者世帯の増加に伴い、ますます入所施設の必要性が高くなることが懸念され、これに対する対応のあり方が課題と思われた。次に高齢者世帯の家族人員の減少により、家事負担が大きくなってきているところから、衣食住を含めた総合的な生活支援のあり方が課題と思われた。さらに、障害者の地域移行の達成のために、地域に密着した活動プログラムのあり方が課題と思われた。これらを踏まえ、新たな地域の運営システムをデザインする必要があると考えられた。

キーワード 地域福祉課題、パネルデータ、民生委員、東北4県

I はじめに

ここ数年大型の市町村合併が相次ぎ、東北でも平成の大合併によって市町村数が169減少し、2009年度末で228市町村となっている¹⁾。この結果、圏域の広い地方公共団体が数多く誕生し、

行政の窓口が地域住民から遠くなった。その結果、近年の大きな社会経済の変動は地域社会に様々なひずみをもたらし、社会福祉の領域では地域福祉の課題が顕在化している。特に行政と住民のパイプ役とされる民生委員は、定数の基準が世帯数とされていることもあり、市町村合

* 1 岩手県立大学社会福祉学部准教授 * 2 同大学院社会福祉学研究科後期課程

* 3 北星学園大学社会福祉学部教授 * 4 日本福祉大学福祉経営学部准教授

併が進んだことによって定数が減少し、結果として業務の負担が増えている現状にある。

民生委員は、地域社会の中で住民と生活をともにしつつ、日常的にその生活上の相談を受ける立場にある。地域においては、専門職以上に多くの生活上の課題を観察し、かつ福祉サービスを利用している地域住民の、他人に話せない悩みなども把握している。そのため、市町村合併前後の地域住民の生活上の課題の変化や、地域福祉推進上の課題の変化についても、最もよく内容を把握している立場にあると思われる。そこで地域福祉の課題と方向性を明らかにするため、民生委員を対象にパネルデータを収集して調査を実施し、その動向を探ることとした。

本研究では、地域福祉課題の動向についてその内容を明らかにすることを研究の目的とし、次の3点の研究課題を設定した。①高齢化が進行し、高齢者世帯が増加する中で介護者が負担に耐えられないとする意見が少なくない²⁾。また高齢者世帯の増加等による見守り活動の必要性の高まりなどによって、施設入所の必要性が高まっている点を、関連調査で明らかにする。②85歳以上の高齢者世帯については、この3年間の住民基本台帳人口で5.16倍に増加しており、中でも高齢者世帯の単身者が目立って増えている。単身の高齢者にあっては、家事などの生活行為に、大きな困難が生じているとの内閣府の調査結果も得られている³⁾。そのため、自宅近くまで販売に来る巡回販売車の必要性が高くなっていると思われるので、この点を明らかにする。③障害者の地域移行についての取り組みが進んできているところから、関連調査によって地域住民が抱く障害者との交流活動に対する抵抗意識は、改善されてきている点について明らかにする。

上記3点の設定した研究課題について、3年前のデータと併せて比較可能な、青森県、岩手県、秋田県、山形県の変化の状況について、分析を行うこととした。

表1 各県別民生委員調査回収状況

(単位 人、票、%)

	平成17年			平成20年		
	対象者数	回収数	回収率	対象者数	回収数	回収率
総数	13 468	11 916	88.5	13 382	11 321	84.6
青森県	3 498	3 156	90.2	3 414	2 776	81.3
岩手県	3 723	3 328	89.4	3 689	3 241	87.9
秋田県	3 346	2 950	88.2	3 372	2 840	84.2
山形県	2 901	2 482	85.6	2 907	2 464	84.8

Ⅱ 方 法

調査対象者は、第1回目が平成16年12月に委嘱された4県の民生委員(13,468人)第2回目は平成19年12月に委嘱された4県の民生委員(13,382人)への、それぞれ悉皆調査とし、質問紙による配票留め置き法にて実施した。調査時期は、第1回目が平成17年7～9月とし、第2回目が平成20年6～11月とした。調査票の配布および回収の方法は、各県の民生委員協議会を通じて各市町村民生委員協議会に配布し、回収した。調査の項目は、基本属性(性別、年齢、在任年数)、障害者との交流意識(レクリエーションなど)、高齢期に必要な資源(福祉、商業関係など)、今後の地域福祉課題である。これらの項目に関し、東北4県の動向について、悉皆調査で得られた結果を比較分析し、関連調査で得られた結果で具体的な内容を検証することとした。

倫理的配慮として、調査を実施するに当たって、日本社会福祉学会研究倫理指針のっとり、各協力団体に事前に十分な説明を行い、各県の民生委員協議会および県社会福祉協議会と文書を取り交わして実施した。

Ⅲ 結 果

回収結果は、第1回目の平成17年調査が13,468人中11,916人の回答で、回収率は88.5%、第2回目の20年調査では13,382人中11,321人で回収率は84.6%であった(表1)。平成17年調査の時点での回収率と比較して、20年調査にお

表2 在任年数別回答内訳

(単位 %)

	3年未満	3年以上～ 6年未満	6～9未満	9～12未満	12～15未満	15年以上
青森県	28.2	22.2	17.0	13.7	8.3	10.7
20年	26.3	23.3	17.1	13.3	6.8	13.2
17						
岩手県	36.3	25.1	15.6	10.8	5.6	6.5
20年	33.6	24.2	17.9	11.4	4.9	7.9
17						
秋田県	27.5	21.8	18.7	12.4	8.5	11.1
20年	25.6	24.4	16.2	13.2	8.1	12.4
17						
山形県	36.1	31.1	17.9	7.8	4.1	3.1
20年	39.2	28.6	15.7	8.7	3.9	3.9
17						

表4 高齢者が近くに欲しい店

(単位 %)

	コンビニ エンスストア	スーパー マーケット	生鮮料品など の巡回販売車	その他
青森県				
20年	13.5	53.0	14.0	19.5
17	7.6	60.7	13.3	18.4
岩手県				
20年	15.4	48.1	16.3	20.2
17	9.9	53.3	16.0	20.8
秋田県				
20年	13.8	50.7	17.2	18.3
17	9.1	56.1	15.4	19.4
山形県				
20年	13.0	51.5	14.7	20.8
17	9.1	56.8	13.5	20.6

いては、若干回収率が落ちているものの、いずれも80%以上の高い回収率となった。

(1) 民生委員の委嘱状況

表2は、在任年数別回答内訳である。回答のあった民生委員の構成としては、3年未満の新人の民生委員の占める比率が高くなってきており、特に山形県はこの2回で全民生委員の約70%弱が2期以内の民生委員である。岩手県も山形県に近い傾向を示している。この両県は、年代別で新人が60歳代に占める割合が高い結果となった。

(2) 施設入所の必要性に関する意識の動向

施設入所の必要性が高まっていることを検証するため、民生委員の担当地区別の課題を確認した結果が表3である。平成17年と20年の大きな違いは、緊急通報システムの必要性が相対的

表3 民生委員の担当区域における福祉資源整備の必要性

(単位 %)

	福祉施設	緊急通報 システム	介護者支援	子育て支援	その他
青森県					
20年	20.0	28.8	30.3	6.3	14.6
17	13.5	39.3	22.8	4.0	20.4
岩手県					
20年	16.8	36.1	30.7	6.1	10.3
17	11.3	39.9	24.8	4.1	19.9
秋田県					
20年	15.4	33.3	31.3	7.0	13.0
17	10.5	39.7	28.2	3.0	18.6
山形県					
20年	15.5	30.3	32.6	8.3	13.3
17	10.3	34.2	28.8	5.2	21.5

表5 障害者(知的)との交流や共同作業の意識

(単位 %)

	できる	なじんだ 障害者なら できる	友人と一 緒ならで きる	なんとも いえない	なかなか 近づけない	でき ない
青森県						
20年	14.9	24.6	11.9	38.7	7.5	2.4
17	13.6	27.7	14.4	28.1	12.3	3.9
岩手県						
20年	15.9	25.5	9.8	40.6	6.2	2.1
17	14.8	29.3	15.4	28.4	9.4	2.8
秋田県						
20年	14.8	25.7	11.3	38.0	7.6	2.7
17	13.8	28.2	14.2	29.4	11.5	2.9
山形県						
20年	13.3	23.7	11.7	38.5	8.9	3.9
17	13.5	25.4	15.3	30.1	12.3	3.4

に低下し、代わって福祉施設、介護者支援の必要性に関する意識が高くなったことである。

(3) 高齢期に必要な小売店の必要性

少子高齢化と併せて高齢者世帯が増えているのに対し、山村部や過疎地域において日用品などを販売する小売店が次々と店じまいをすることに伴って、高齢者が食材や日用雑貨などを購入することが困難となってきている。表4をみると、すべてスーパーマーケットの必要性が低下してきている一方で、コンビニエンスストアの必要性の値が伸びている結果となった。

(4) 障害者との交流の意識

障害者の地域移行の取り組みにより、交流意識は改善していると思われたが、結果は表5のとおりとなった。調査結果をみると、障害者に対する交流や共同作業において、「できる」と

いう回答は横ばいであるのに対し、「なんともいえない」という回答が増えた。しかし「なかなか近づけない」や「できない」という回答は、必ずしも高くなったわけではないので、躊躇傾向がみられる。

Ⅳ 考 察

民生委員の委嘱状況について特徴的だったのは、平成17年から20年の調査において、山形県の全民生委員の約70%弱が2期以内の民生委員であった点である。岩手県も山形県に近い傾向を示している。この両県は、年代別で新人が60歳代に占める割合が高い。この結果については、民生委員協議会の事務担当者から、定年退職者に新規の委員が委嘱されている結果とのインタビュー結果が得られている。ただし、各設問別に回答結果を集計した段階において、各県別に在任年数（経験年数）による有意差は認められなかった。このことは、委嘱されている民生委員は、民生委員に着任する以前から地域福祉に関して一定の意見や認識を有している事を意味し、民生委員として相応しい方が委嘱されていることの証左と思われる。

（1）施設入所の必要性に関する意識の動向

世帯分離が進み、高齢者世帯が増加し、この中で要支援・要介護状態になる人が増え、施設入所の必要性が高まった。このことについて、関連調査として2008年に奥州市において民生委員調査の裏付け調査を800人に対して実施したところ、介護者が心身の負担に耐えられないとする見方が42%を占める結果が得られた。またこの調査において、居宅サービスが24時間でないことを理由に挙げる意見も少なくなく、単身高齢者世帯の増加を上げる声もあり⁴⁾、男女別に有意な差がみられた。この傾向は年代別でも確認され、このことはまた、若年者の介護者は老親介護であることが多く、高齢者の介護者の場合は、配偶者を介護している事例が多いことが反映しているものと思われる。なお、この調査と併行して介護家族へのインタビュー調査を

実施した。介護家族の会には、一般的に老親介護の経験者が多く集まる傾向がみられる結果が得られている。配偶者を介護している人は、比較的他との交流を持つことが少なく、一方で親の介護をしている人は、介護負担の軽減を求めてサービスの利用やカタルシス（吐露）の場を求めている傾向がある点も、インタビューで明らかになった。なお、介護者や要介護者の在宅生活に限界を見いだしていることを指摘しているのは、濱島や宮川の研究があり、介護負担のゆえに、生活行動の調整ができていないことが一層の負担感を助長しているとしている⁵⁾。

なお、この状況で懸念される点は、高齢者世帯の増加傾向と併せて、世帯分離も進んでいる今日、今後一層深刻になることが予想されるということである。それはまた、すべての地域で見守り活動の必要性の値が4県ともに高くなっている点にも反映している。平成17年の値から20年への値として、青森県は19%→30%、岩手県は、26.4%→33.2%、秋田県は23.4%→35.6%、山形県は、24.3%→33.1%という結果であった。なお、見守り活動を重視する理由の中に、自死予防効果を期待する要素が含まれている。このことは東北の中でも他の宮城県や福島県などの、民生委員や社会福祉協議会の担当者の認識で違いがみられている。これとは別に、「未届有料老人ホーム」が地方都市にも多く見受けられるようになってきているところから⁶⁾、今後は介護保険制度の被保険者であって保険料を納入しているにもかかわらず、介護保険制度外の介護サービスを、全額自己負担で利用する高齢者が増加するという事態も予想され、課題としては大きいと思われる。ところで見守り活動に関しては、近年全国的に傾聴ボランティアが普及してきているところで、地域社会での支え合いを奨励し、高齢者の社会的孤立の解消を図ろうとする取り組みが展開されてきている。これは、希薄になりつつある地域社会の人間関係を補う活動の展開を期待し、コミュニティの再生をねらいとするもので、さらにまた一方で増加傾向にある万引きなど、高齢者の犯罪予防にも効果が期待される取り組みとして注

目されてきている⁷⁾⁸⁾。

(2) 高齢期に必要な小売店の必要意識

身体的機能が低下した単身高齢者にあつては、日常的な買い物や家事、各種契約行為や地域での役割など、日常生活を営むこと自体、大きな困難に直面することが少なくない。にもかかわらず生活必需品を販売しているスーパーマーケットの必要性が低下しているのは、品数は多いとはいえ、商品は家族向けに販売されており、高齢者世帯や単身世帯の人びとにとって過大な買い物になってしまうことが理由として挙げられる。そのため、平成17年調査以上に、単身者用に販売を行っているコンビニエンスストアが伸びたと思われる。一方、巡回販売車が思ったほどに平成17年調査から伸びていない理由は、一つに時間や曜日が限定されること、二つに品数が限定されることがあげられる。これに加えて東北や北海道においては、福祉のまちづくりの課題として、「冬の生活の支援」が大きい。冬の期間には、寒気や雪に閉じこめられて、生活必需品の調達に支障をきたしている地域住民も多く、除雪はもちろんであるが、自家用車の免許証を返還した後の移動手段の確保は、とりわけ冬の期間の大きな課題となっている。こうした冬の生活の支援が課題となるのは、北日本の特徴である。生活保護費における「冬季加算」、公務員給与の「寒冷地加算」など、北日本で生活する際に冬の備えは、通常の生活とは違った負担が伴うことを意味している。公共建築物でも、寒冷地仕様は違ったものとなっており、制度上も寒冷地の基盤整備や生活条件に対しては、一定の配慮がなされている。なお、「冬の生活の支援」に対する民生委員からの必要性の意見は、対話訪問を兼ねた「見守り活動」に次いで高く、第2位となっており、ここでも「傾聴ボランティア」の必要性が確認できる。

なお、ここで問題なのは、現在生活している圏域内で生活必需品の確保が様々な理由により困難になるため、人びとが他圏域に転居してしまうことによって、ますます過疎化が加速するということである。近年提唱されている「新たな

支え合い」の活動の支援に向けた取り組みを展開するにしても、住民自身が活動の主体とならなければならない点を軸に考えると、地域差の課題は大きい。地方であればあるほど、地域住民の、日常生活を継続するための機能を総合した生活支援策や居住環境の整備が必要と思われる。

(3) 障害者との交流の意識

障害者との交流の意識が伸びない結果に至った理由として、2009年に障害者のコーディネーター等関係者に対するインタビュー調査を実施した結果から、以下のことが考えられる。第一にこれらの活動が当事者と支援団体における活動としては展開されているとしても、地域住民や民生委員、ひいては市町村の社会福祉協議会と協働で事業展開するという広がりが未だ少ないという指摘が多い。この指摘は、民生委員の立場からは「障害者関係団体の方々や当事者やその家族だけで活動しているので、ともに地域住民との活動を行うように呼びかけてもなかなか参加を得るのが難しい」との声が強い。その一方で障害者関係団体からは、「地域活動するときに障害者が参加しやすい活動内容にできるような話し合いができない、参加したとしても、参加できる程度の障害者に活動内容が限定されている」という指摘がなされ、活動を地域に広げていくのは簡単ではない。

第二に、障害者支援機関の側からすると、民生委員が障害者関係団体のこうした活動をどこまで理解できているのかという指摘がされる一方で、地域で活動している側からの、活動が当事者と関係者間のみで終始し、支援に加わりたくても加われないという民生委員や社会福祉協議会関係者の声が少なからず聞かれるところである。「なかなか近づけない」や「できない」という声が高くなったわけではないので、「なんともいえない」という声の比率が高くなった理由は、偏見によるものではなく、協働して取り組むための環境や体制作りの課題が顕在化してきたものと思われる。ここから、行政の地域福祉計画や社会福祉協議会の地域福祉活動計画に関し、いかに協働の仕組みを地域に構築して

いくつかという課題が浮き彫りになったものと思われる。

第三に民生委員の活動が市町村と一体となった形で展開されている一方で、障害者相談員の活動は、必ずしも地域で活動を支えていくような仕組みにはなっていないことも課題といえよう。そのためにも、地域福祉活動の展開のあり方や、その活動プログラムのあり方が問われてくると思われる。

V 結 論

高齢者世帯が増加する中で、ひとり暮らし高齢者や介護負担に耐えられない高齢の家族介護者が増加していることから、施設入所希望者が増加してきていることが明らかになった。今後一層入所施設の必要性が高くなることが予想され、高齢者の居住環境も含めた新たな対応が課題と思われた。

単身者向けの手軽な商品を手がけている点から、高齢者の生活にはコンビニエンスストアの必要性が高まっていることが明らかになった。高齢者の今後の生活を安心できるものにするためには、家族人員の減少により、家事負担が大きくなってきている点や地理的条件も考慮に入れつつ、総合的な生活支援のあり方が課題と思われた。

障害者の地域移行の取り組みが始まったばかりで、活動が地域住民の理解にまで広がっていない点が明らかになった。障害者の地域移行の達成のために、活動プログラムのあり方が課題と思われた。

急速に少子高齢化が進行する東北にあっては、過疎化と人口減少が同時に進む中に、高齢者や障害者が生活している状況にある。そうした中で生活を維持するための社会資源が減少し、生活上の課題が顕在化してきている。総合的にみて、様々な面で生活支援の必要性が高くなってきていると思われた。その中でも、入所施設の必要性の高まりは、現実的には要支援・要介護者のために介護保険だけで対応できない状況に至っているところから、放置しておくとは

障制度の信頼を揺るがしかねない事態が懸念される。また、地域内の人口構造や居住形態などを十分踏まえ、「新たな支え合い」のあり方について、居住環境のあり方も含めて時間をかけて取り組むことが望まれる。

平成の大合併が注目を集めた中で、地方分権の観点から住民自治と団体自治に基づく新たな展開が、ガバナンス（統治）として求められている。このことを踏まえ今後は、いかに将来の地域のグランドデザインを、住民自身の手で描くことができるかが問われていると思われる⁹⁾。

謝辞

調査にご協力をいただきました青森、岩手、秋田、山形の各県民生委員協議会ならびに事務局を設けている各県社会福祉協議会の皆様に、厚く御礼申し上げます。

文 献

- 1) 国土地理協会企画部. 平成22年住民基本台帳人口要覧. 東京：国土地理協会. 2010；12-23.
- 2) 都築光一. 地域福祉推進のための課題と方向性について. 東北開発研究06春季号 139. 48-63.
- 3) 内閣府ホームページ. 世帯類型に応じた高齢者の生活実態等に関する意識調査結果報告書. 2006. (http://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h17_kenkyu/index.html)
- 4) 奥州市社会福祉協議会. 地域福祉活動計画策定に向けた民生委員調査結果報告書. 奥州市社会福祉協議会. 2008.
- 5) 濱島淑恵. 宮川雅充. 家族介護者の介護負担感と各種生活行動に対する主観的評価の関連－就労している家族介護者への支援制度の検討－. 人間関係学研究 2008；15（1）：1-12.
- 6) 厚生労働省ホームページ. 未届けの有料老人ホームに該当する施設に対する指導状況におけるフォローアップ調査の結果について. 2010. (<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000003nvn.html>)
- 7) 内閣府ホームページ. 高齢者の地域社会への参加に関する意識調査. 2009. (http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2010/zenbun/pdf/1s3s_3.pdf#search=高齢者犯罪)
- 8) 北海道警察ホームページ. 平成19年度北海道犯罪のない安全で安心なちいきづくり推進会議会議録. 2008. (http://www.pref.hokkaido.lg.jp/NR/rdon-lyres/A46B1C12-6595-4EBB-8E8B-403F355505EA/0/20_2_21_suisinkaigiroku.pdf#search=犯罪脆弱者対策委員会)
- 9) 杉岡直人. 社会福祉と地方分権のゆくえ. 社会福祉研究. 2008；102：10-9.