



# 筑紫女学園大学リポジット

## Development of Welfare Network Activity of Community among Remoto Island in The Post-Coal Era

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2014-02-07 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 小川, 直樹, 田中, 孝明, OGAWA, Naoki, TANAKA, Takaaki メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://chikushi-u.repo.nii.ac.jp/records/34">https://chikushi-u.repo.nii.ac.jp/records/34</a>

# 廃炭離島における地域を基盤とした福祉ネットワーク活動の展開

～長崎市3島の追跡実態調査を踏まえて～

小川 直樹・田中 孝明

## Development of Welfare Network Activity of Community among Remote Island in The Post-Coal Era

Naoki OGAWA, Takaaki TANAKA

### 1 はじめに

#### (1) 研究目的および研究手法

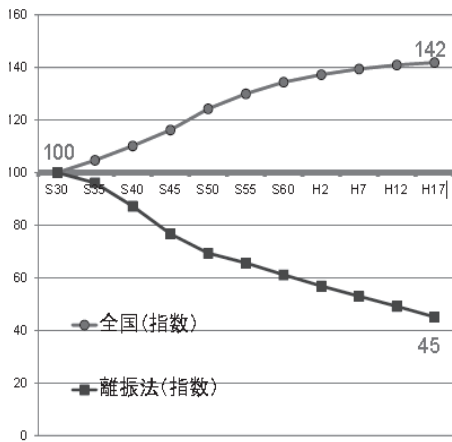
本研究は、九州家政学総合研究会が取り組む共同研究<sup>(1)</sup>として、廃炭離島の高齢者における生活研究をテーマに長崎市の離島を対象とし、2007（平成19）年3月から2012（平成24）年3月にかけて、これまで計12回の現地調査を行ってきた。小川・田中は現地調査を通して、特に福祉・医療の供給体制や高齢者支援に関する環境整備、住民ネットワーク構築をめぐる諸問題に焦点をあて、その研究成果を発表してきた<sup>(2)</sup>。

本稿では2011（平成23）年以降の島をめぐる状況について追跡調査を行い、地域を基盤とした福祉ネットワーク活動の展開に焦点を絞り、若干の考察を行うことを目的としている。これまで研究対象地を長崎市高島・伊王島としてきたが、今回同じ廃炭離島地域である池島を比較対象地として加え、3島の生活環境を通して、廃炭離島で暮らす高齢者の生活実態の特質と福祉ネットワーク活動の関係性を明らかにしていきたい。

#### (2) わが国の離島をめぐる動向

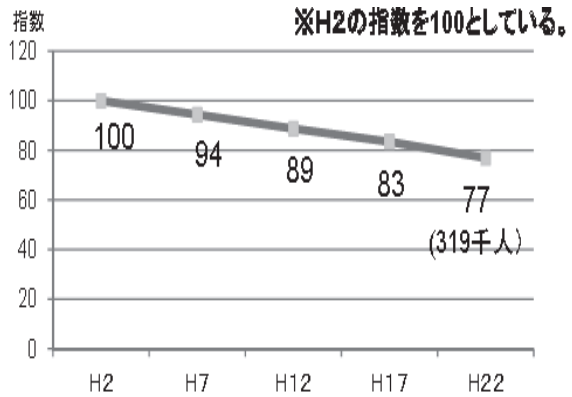
国土交通省国土政策局離島振興課「離島の現状について」（平成24年2月）によれば、わが国は6,852の島嶼により構成されており、このうち、離島振興法による離島振興対策実施地域は257島（76地域）となっている。離島振興対策実施地域の面積は5,209km<sup>2</sup>で全国面積の1.38%、人口は約42万6千人で全国人口の0.33%を占めている。1955（昭和30）年から2005（平成17）年までの人口の推移をみると、全国の人口は約4割増加している一方、離島の人口は5割以上減少している。

図1 離島の人口の推移(S30~H17)



出典：国勢調査(総務省)、離島統計年報

図2 全部離島の人口の推移(H2~H22)

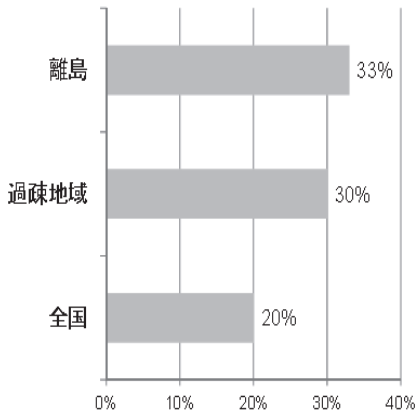


出典：国勢調査(総務省)

(注)H22時点の全部離島(33市町村)ベースによる比較

次に離島の高齢者比率をみると、離島の高齢者比率は33%であり、他の条件不利地域と比較して高い。1990(平成2)年から2010(平成22)年の20年間の推移を全部離島ベースでみてみると、高齢者比率が19%から34%へ上昇している。

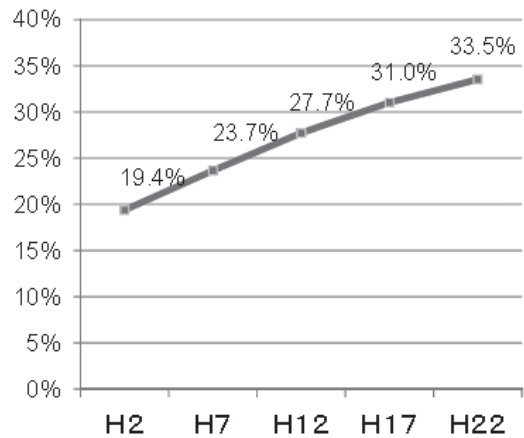
図3 離島と他の条件不利地域等の高齢者比率の比較(H17年)



(注)高齢者比率は65歳以上人口の比率

出典：H17年国勢調査(総務省)、離島統計年報2008

図4 全部離島の高齢者比率の推移



(注)H23時点の全部離島(33市町村)ベース

このように全国的にみても離島生活高齢者は、近年増加傾向にあることが理解できる。いいかえると離島においては、地理的条件不利性、産業の低迷等により、人口減少傾向に歯止めがかからない状況にあるといえる。これらは、他の条件不利地域と比較しても、非常に厳しい状況となっている。まして、廃炭の離島から廃炭離島への道を歩まざるを得なくなった離島の現況は、同じ時代の流れではあっても、各々の立地条件は異なるから、その真相を各々の福祉生活ネットの個性展開と整備の必要状況を通して詳細に明らかにしてゆかなければならない研究の所以でもある。

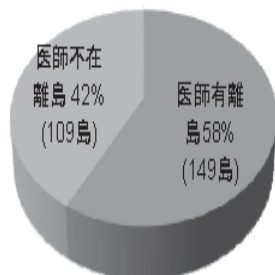
## 2 池島における高齢者支援の現状

### (1) 池島の概要

池島の面積は1.06km<sup>2</sup>、周囲4.0km、外海町の西方海上7kmに位置する。標高は115mで大部分が標高約80mの台地と平地になっている。交通に関して、船便は定期航路で西海沿岸商船が行っている。大瀬戸港から池島港間のフェリーは1日6便（大人片道580円、所要時間30分）あり、神浦港から池島港間は1日1便（大人片道400円、所要時間27分）等がある。また島内にはコミュニティバスが船と連動した形で運行しているが、便数は1時間に1～2便程度と少なく、島民はその時間にあわせた移動を余儀なくされている。

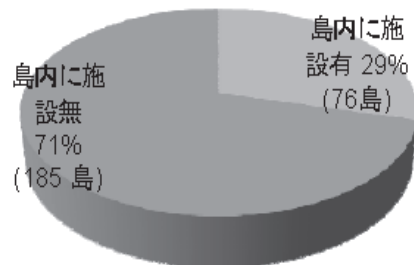
- ① 教育機関に関して、島内には教育機関として小学校が1か所あるのみである。全校生徒も一桁にとどまり、深刻な子ども不足をあらわしている。また、高島や伊王島のように医療機関は島内に存在せず、高齢者の重要な生活基盤である医療サービスが整備されていない。これは全国的にみても図5のように、医師が存在しない離島が42%あることから、池島の現状は珍しいことではない。
- ② 介護保険施設（特別養護老人ホーム、老人保健施設、介護療養型医療施設）についても同様で、池島には施設がなく要介護高齢者はおのずと島外へ行かねばならず、この問題は医療機関の不足とともに、深刻な問題といわざるをえない（図6参照）。

図5 離島における医療の状況  
○離島全体の医師不在割合(H19)



出典：離島振興計画フォローアップ

図6 介護保険施設の状況  
○島内で介護保険施設が整備されている離島の割合



出典：離島振興計画フォローアップ

### (2) 高齢者をめぐる福祉ネットワーク

#### ①地域交流の環境作り

地域住民の交流の場として、池島には長崎市が運営する「老人憩いの家」が存在する。管理は地区の自治会が行っており、高齢者が健康、教養の向上、レクリエーション等を行う施設として機能している。施設内には風呂場も設置されており、毎週火曜日と木曜日には入浴開放日となっている。毎日数名の高齢者がこの施設を利用し、お互いの交流の場となっている。

## ②介護予防事業

池島では長崎市三重・外海・琴海地区地域包括支援センターによる介護予防事業が行われている。

写真1 老人憩いの家



この事業は65歳以上の介護を必要としない高齢者を対象者とし、日常生活を営むのに支障がある状態の軽減または悪化の防止を目的としている。池島では先に述べた「老人憩いの家」において、「歯つらつ健康教室」として、口腔の老化防止のための教室を行ったり、「すこやか運動教室」として、軽い運動を取り入れたプログラムが毎月2回（第2・第4の木曜日）の午後から実施されている。

池島は現在、介護が必要になった高齢者が在宅で介護サービスを利用しようと思ってもサービス事業所が存在せず、また先に述べたように介護保険施設も皆無である。つまり、現実には介護が必要になった場合には島を離れることを余儀なくされる高齢者が少なくないといえる。その点、現在は介護を必要としないが将来的に日常生活を営む際に支障がある可能性の高い高齢者は、介護予防事業を積極的に活用するとともに、その事業の拠点である「老人憩いの家」において地域の高齢者との交流を深めることで、本人の生きがいにつながっているものと思われる。

## 3 伊王島における離島指定解除後の動向と福祉ネットワーク活動

### (1) 離島振興法における離島指定解除とその影響

伊王島は2011（平成23）年3月27日、架橋（伊王島大橋）により本土との常時陸上交通が確保されたため、2012（平成24）年4月1日付をもって、国の離島振興対策実施地域から指定解除をうけることとなった。離島振興対策実施地域の指定解除基準は、「同法および他の法律に基づき、架橋事業等が行われ、これによって、当該島しょに係る離島振興対策実施地域の全部又は一部と本土との間に常時陸上交通が確保されることになった場合には、同法にいう「隔絶性」が解消するものとして、当該地域の全部又は一部について指定を解除するものとする」（「離島振興対策実施地域の指定解除基準について」昭和53年3月27日審議会決定）とされ、伊王島はこの指定基準を満たすこととなった。

架橋の影響についてみると、伊王島内にあるレジャー施設の利用者数は架橋前の2010（平成22）年4月から9月までと、2011（平成23）年4月から9月までを比較すると、約3割増加している<sup>(3)</sup>。また架橋後の人口推移をみても、2011（平成23年）3月末は768人であったが、架橋後の8月末には774人と若干ではあるが、人口増の現象がみられる。また本土と伊王島を結ぶバス路線が新たに開設され、1日3便が運航されている。

## (2) 福祉のまちづくりに関する地区の取り組み

長崎市と長崎市社会福祉協議会（以下、市社協）は、2011（平成23）年度から5か年計画で「長崎市地域福祉計画・地域福祉活動計画」（通称：ささえあいプラン）を策定することとなった。この計画の特徴は、地域での支え合いの力を養成し、地域と市社協、市などが協力して地域の課題に取り組むことである。そこで市内の各地域で「福祉のまちづくり やーてみゅ〜で・わがまち座談会」（以下、座談会）を開催した。座談会の概要は表1である。

座談会が行われた2010（平成22）年10月は、伊王島に大橋がかかる前であった。そのため、座談会での地域課題には橋がかかることでのデメリット（治安の問題や駐車場確保の問題等）が指摘された。今回、「ささえあいプラン」を策定するにあたって、行政と住民あるいは住民同士の意見交換が活発に行われてきた。そこでは住民のくらしの声を聴く絶好の機会にもなり、改めて島の今後のあり方を住民が考え直す場となった。

表1 座談会の概要

【座談会】第1回目（2010年10月22日）・第2回目（2010年10月29日）
○会場：伊王島開発総合センター ○参加者数：第1回目33名 第2回目40名 ○主な参加者：自治会、民生委員、診療所、婦人会、老人クラブ、母子会、身障協会、小学校、地域包括支援センター
【ワークショップでの地域課題の一部】 子どもが安心して遊べる場所がない。地域のつながりがあるのに資金と人が足りない。道路はきれいだが横道に入るとごみがある。橋がかかった後の交通問題。橋がかかった後の治安に不安がある。
【ワークショップでの地域課題に対する解決方法の一部】 子ども達の放課後活動を毎日行う。船のアナウンス等でごみを捨てないよう呼びかけてもらう。交通安全の講習会を開く。有料駐車場を整備する。警察を含めパトロールを強化する。

出典：長崎市・長崎市社会福祉協議会『長崎市地域福祉計画・地域福祉活動計画』（2011年3月）71頁

## (3) NPOによる福祉ネットワーク活動の展開

伊王島には2009（平成21）年から島内唯一のNPO法人が宅老所として、高齢者サービスを行ってきた。そのNPO法人が2011（平成23）年11月に介護保険制度の地域密着型サービスとして位置づけられている、小規模多機能型居宅介護事業所を設立した。この事業所は、介護保険サービス利用者の「通い」を中心として、利用者の状態や希望に応じて「（随時）訪問」（24時間365日対応）や「泊まり」を組み合わせてサービスを提供することで、在宅生活の継続的な支援を行うものである。定員利用は25名で通い15名、宿泊5名と規定されている。人員配置は、管理者・介護支援専門員・介護従事者となっており、現在のスタッフは正規職員12名、臨時職員6名の組織構成となっている。

主な設備は、居間、食堂、台所（専用厨房1か所、パントリー1か所）、浴室（2か所）、宿泊室（洋室3部屋、和室2部屋）、トイレ（3か所）等となっている。日中は利用者3名に対して、「訪問」サービスにそれぞれ1名以上のスタッフが配置されている。利用者の費用負担については、介護保険サービス利用の1割負担に加え、朝食250円、昼食400円、夕食500円、宿泊2000円とされている。



利用者の要介護別は、2012（平成24）年3月現在で要支援1：1名、要支援2：2名、要介護1：5名、要介護2：2名、要介護3：3名、要介護4：3名、要介護5：1名となっており、比較的介護度の軽い高齢者が利用していることが理解できる。新たに事業所を建設したことで、これまで実現が困難であった地域交流の促進を図るべく、交流スペースの活用が期待される。事業所を立ち上げ5か月が過ぎ、すでに地域の小学生と利用者との交流が事業所内で行われている。

2012（平成24）年4月からは介護保険制度の改正によって、地域密着型サービスに複合型サービス<sup>(4)</sup>が新設されたことで、それまで同じ事業所での対応が困難であった看護ニーズが可能となった。このNPO法人でも4月から複合型サービスを展開することにより、利用者に対して、これまで以上に充実したサービス提供ができるようになった。

今後は、島内での唯一の地域密着型サービスとして、本事業所を中心とした福祉ネットワークの構築が望まれる。特にこの事業所を運営するNPO法人は、地域とのつながりを断ち切らない支援を掲げており、その点で行政や社協と連動し、島内でインフォーマルサービスを開発、発展させていく役割を担っているものと思われる。

写真2 島内の小規模多機能型居宅介護事業所



写真3 事業所内の様子



## 4 高島における高齢者支援ネットワーク体制の展開

### (1) 「高齢者見守りネットワーク協議会」の結成

#### ①見守りネットワークの創設経緯

表2 高島での孤立死発生の推移

	2007(平成19)年	2008(平成20)年	2009(平成21)年	2010(平成22)年	2011(平成23)年
件数	4件	2件	1件	3件	2件

出典：長崎市「高島行政センターだより」No28、2011年

高島では2007（平成19）年以降、毎年孤立死が相次いだことから（表2参照）、2009（平成21）年9月に自治会、シニア代表、民生委員・児童委員協議会、市社協支所、消防、警察、郵便局、行政センターなどで「高島地区高齢者見守りネットワーク協議会」を結成した。高齢者の見守りを行

うためには、その対象者の状況を把握する必要があるとして、2010（平成22）年2月に島に住む65歳以上の高齢者を中心にアンケート調査を実施した。そのアンケート結果では、日常生活で困っていることとして、「台風時の雨戸の開閉」「ゴミだし」などが上位を占めた。この結果を受けて、地区にあった見守り方法や支え合いの仕方などを住民同士で話し合った。

このような動きは、近年続発した孤立死の発生によって、地域の結びつきに危機感を感じた行政の取組みから始まったといえる。しかし、高齢者を中心とした住民に生の声を行政が直接聞く機会となったことで、地域の問題として住民同士が島の将来を考え、福祉ネットワーク活動を展開していく契機となったことは間違いないだろう。

## ②「黄色い旗運動」の取り組み

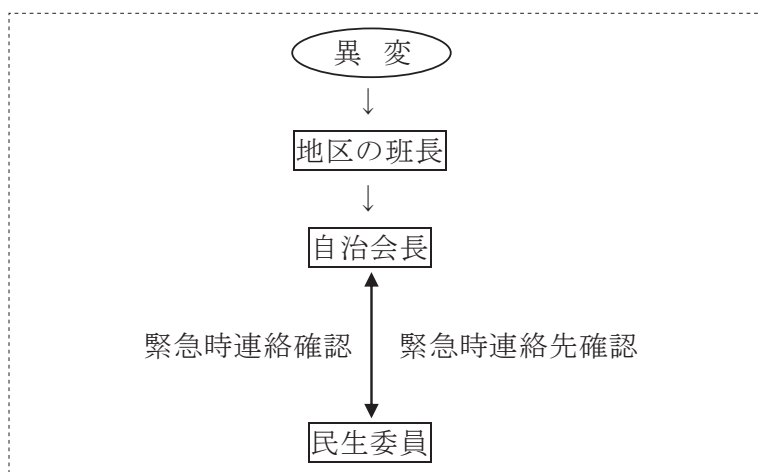
先の「高齢者見守りネットワーク」の動きのなかで、2012（平成24）年6月から、行政センター主導による「黄色い旗運動」の取組みが始まった。この運動の目的は、ア）高齢者の見守り、イ）孤立死の防止、ウ）会話を増やして地域力を回復させる、の3点がある。この運動の具体的な内容は次のようなものである。

### 【黄色い旗運動の流れ】

- 流れ1 地域内の全ての世帯を対象とする
- 流れ2 朝起きたら軒先に黄色い旗を立てる
- 流れ3 出かける時はそのままにしておく
- 流れ4 夕方、黄色い旗をしまう
- 流れ5 もし旗が出ていない家があれば、近隣の人や親戚の人が訪問し、安否を確認

地域からの連絡体制は図7のとおりである。この運動の効果として、次の5つの効果があると考えられる。その効果とは、ア）孤立死防止、イ）住民の会話の増加、ウ）住民同士の無関心の改善、エ）子どもと高齢者の世代間交流、オ）悪質な訪問販売被害の防止、である。旗の存在が孤立死を防止するという目的もあり、また日々の旗の存在の有無によって、住民同士の安否確認になると思われる。また軒先に旗を立てることは、子どもたちに在宅のサインを示すことにもなり、世代間交

図7 地域からの連絡体制





流の契機として活用されることも考えられるだろう。

## (2) 「ふれあいサロン」の創設

2012（平成24）年3月には、島の小売市場内の空き店舗を活用し、地域交流スペースとして「ふれあいサロン きずな」が開設された。利用時間は毎日午前7時から午後4時半までとされ、利用対象は子どもから高齢者である。利用料は無料とし、持ち込みも可能である。管理は市場関係者が輪番で担当しており、毎週火曜日にはふれあいサロンのサポーターが中心となり、多彩な催しものが行われている。

このふれあいサロンも「黄色い旗運動」同様に創設されてまだ日が浅いが、毎日数名の利用がある。現在の問題点として、どうしても市場周辺の住民の利用が中心で、市場から離れた地域の住民は交通手段の確保が困難なこともあり、積極的な利用に結びついていないことが指摘されている（70歳代・女性談）。

写真4 ふれあいサロン「きずな」



写真5 ふれあいサロン内



しかしながら、これまでこのような空き家を活用した、地域住民の交流スペースが皆無であった高島において、住民同士が気軽に顔をあわせることができる場所が確保されたことで、今後住民の福祉ネットワーク活動の核として、このふれあいサロンが活用されることが期待される。そのためには、住民同士の協力は必要不可欠であるが、その活動を支援する行政の役割として、このサロンを住民がより活用しやすくなるための環境（たとえば、遠方の住民には交通手段を確保する等）を早急に整備していく必要があるだろう。

## 5 おわりに～3島が抱える今後の課題～

本稿の冒頭にも揚げたとおり、離島地域は他の条件不利地域よりも高齢者比率が高いことでも明らかなように、地域を基盤とした福祉ネットワーク活動の重要性が指摘される。特に廃炭離島地域では、次のような特質を指摘することができる。

- 1) 産業分野での新たな進出が乏しく、雇用の確保が困難であるがゆえに、若年者は仕事を求め島を離れ、残るのは高齢者が大半という状況は、今回取り上げた3島（高島、伊王島、池島）に共

通する傾向である。医療機関や福祉施設が皆無の池島にあつては、高齢者支援をめぐる環境整備は他の2島よりも恵まれておらず、医療や福祉サービスを必要とする住民は、おのずと島外へ行かざるをえない状況であった。

- 2) 伊王島は本島との架橋が完成したことで、離島振興対策指定地域から外れることとなった。その結果、島へのアクセスがこれまでと比べ格段に向上し、人口増が見込まれている。また「長崎市地域福祉計画・地域福祉活動計画」の策定時には、行政と社会福祉協議会が主催するミニ・ワークショップが行われ、住民同士が今後の島のあり方について問題意識を共有したことで、島内の住民自助意識に影響を及ぼすものと考えられる。

2011(平成23)年には島に唯一存在するNPO法人が小規模多機能型居宅介護事業所を開設し、子どもから高齢者まで幅広い世代間の交流支援を目的に、地域でのつながりの拠点として、今後はよりいっそうの機能が期待される。

- 3) 高島においては、この調査を始めてから5年が経つなかで、少しずつではあるが地域のネットワーク活動が動き始めている。例年発生していた孤立死の問題に端を発し、高齢者見守りネットワーク協議会を立ち上げ、また住民同士のつながりを目的に「黄色い旗運動」が開始されることとなった。それら動きに派生し、市場内で空き店舗を活用した「ふれあいサロン」を開所し、子どもから高齢者まで幅広い世代の活用を目的とした取組みが行われるようになった。これらの動きの背景には、国が高齢者の孤立を防止するための方策として、「人とのかわりが気楽にできる関係づくり」を挙げ、「人が集まれる拠点の重要性」を指摘していることもあるだろう<sup>(5)</sup>。しかしながら、高島をめぐる最近の福祉ネットワーク活動は、今後どのような形で展開されていくのか、推移を見守っていかねばならないだろう。

このように、廃炭離島における福祉ネットワーク活動はその地域を基盤として展開されている。当然、その地域の特質を踏まえたネットワークが構築されなければならず、その意味では行政がまず状況を正確に把握したうえで、住民同士のつながりを積極的に誘導していくことが必要であろう。住民の安否確認について現在では、電気・ガス等の使用状況によって、事業者が実態を把握し、必要な場合には行政に対して個人情報を提供し、民生委員等との連携によって適切な方法をとることも考えられている<sup>(6)</sup>。このような取り組みをみても、今後、ますます行政の積極的な関与による福祉ネットワーク活動が求められるといえよう。

## 注

- (1) 本共同研究は小川直樹(筑紫女学園大学・九州家政学総合研究会代表)、赤星礼子(佐賀大)、後藤直子(香蘭女子短大)、川口恵子(尚綱大短大)、米村敦子(宮崎大)、花崎正子(九州共立大・非)、財津庸子(大分大)、田中孝明(尚綱大短大)のメンバーで構成されている。
- (2) 小川直樹・田中孝明「離島生活高齢者の保健・医療・福祉をめぐる現状と課題—長崎市高島町における高齢者生活史共同研究を手がかりに一」筑紫女学園大学・短期大学部『人間文化研究所年報』第20号(2009年)、同「離島生活高齢者の生活史にみる生活環境と生活意識—長崎市高島町における高齢者への聴き取り調査を中心にして—」『筑紫女学園大学・短期大学部 紀要』第5号(2010年)、同「離島

生活高齢者の保健・医療・福祉をめぐる現状と課題（第2報）—長崎市伊王島における高齢者生活史共同研究を手がかりに— 筑紫女学園大学・短期大学部『人間文化研究所年報』第21号（2010年）同「炭鉱閉山後の離島地域における住民ネットワーク構築へ向けた生活支援のあり方～長崎県高島・伊王島の実態調査を通して～」『筑紫女学園大学・短期大学部 紀要』第6号（2011年）

- (3) 詳しくは、国土交通省・第7回国土審議会離島振興対策分科会 配付資料「離島振興対策実施地域の指定解除基準について」を参照。

[http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/kokudoseisaku01\\_sg\\_000092.html](http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/kokudoseisaku01_sg_000092.html)

- (4) 複合型サービスとは「居宅要介護者について、訪問介護、訪問入浴介護、訪問看護、訪問リハビリテーション、居宅療養管理指導、通所介護、通所リハビリテーション、短期入所生活介護、短期入所療養介護、定期巡回・随時対応型訪問介護看護、夜間対応型訪問介護、認知症対応型通所介護又は小規模多機能型居宅介護を2種類以上組み合わせることにより提供されるサービスのうち、訪問看護及び小規模多機能型居宅介護の組合せその他の居宅要介護者について一体的に提供されることが特に効果的かつ効率的なサービスの組合せにより提供されるサービスとして厚生労働省令で定めるもの」（介護保険法8条22項）とされている。
- (5) 厚生労働省『高齢者等が一人でも安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議（「孤立死」ゼロを目指して）—報告書—』（2008年3月）12頁以下。
- (6) 「生活に困窮された方の把握のための関係部局・機関等との連絡・連携体制の強化の徹底について」（平成24年2月23日社援発0233第3号・厚生労働省社会・援護局長通知）

※本研究は科研費研究助成・基盤研究C（課題番号24500900：代表者 赤星礼子）の研究成果の一部である。

（おがわ なおき：人間科学科 人間関係専攻 教授）

（たなか たかあき：尚絅大学・短期大学部 総合生活学科 准教授、人間科学科 非常勤講師）