

# 離島の高齢者福祉

牧 園 清 子

## 1. は じ め に

本稿の課題は、愛媛県の離島のひとつである旧関前村（以下、関前村と記す<sup>1)</sup>）を取り上げ、高齢者福祉の現状と課題を検討することにある。

筆者が調査のために関前村をはじめて訪れたのは1983年であった。関前村は1980年の国勢調査では高齢化率が25.3%で、愛媛県内でもっとも高い高齢化率を示していた。この高い高齢化率に興味をひかれて調査を行うことにした。最初の調査から20年余を経過した。そして、2005年1月には今治市と関前村を含む越智郡の11か町村が合併し、関前村は今治市となった。関前村はこれからまた大きな変動を迎えようとしているが、これまでの20年間余の地域社会の変化と高齢者福祉の現状を捉えておきたい。

関前村は、今治市沖18kmのところにある離島で、広島県との境に位置している。関前村は岡村島、小大下島、大下島の3島からなる。3島をあわせた村の総面積は、2000年では552haで、内訳は農用地320ha、森林151ha、道路14ha、宅地18ha、その他49haとなっている。2000年の国勢調査では、人口は岡村島648人、小大下島65人、大下島152人の計865人である<sup>2)</sup>（図1）

離島についての明確な定義はないが、離島は周囲を海洋によって完全に囲まれた地理的非連続性を持つ地域であるとひとまず定義できるであろう<sup>3)</sup>。観光や漁業・農業などの新たな産業を振興し、活気にあふれる島もある。しかし、離島の多くに「離島振興法」や「過疎地域自立支援特別措置法」などの地域振興関係法が適用されており、離島は地域問題対策の対象となっている<sup>4)</sup>。関前

図1 関前村



資料出所) 島崎義弘「タイムグララーボランティア『だんだん』の取り組み」『かんぽ資金』No 294, 2000年

村の3島も、1959年に「離島振興法」の指定を受け、また、1970年に公布された「過疎地域対策緊急措置法」(現「過疎地域自立支援特別措置法」)においても、関前村は指定地域となっている<sup>5)</sup>。

離島振興法の対策実施地域に指定されている有人離島は、本土からの時間距離、地理的条件や人口規模等に基づき、内海・本土近接型離島、外海・本土近接型離島、群島型離島、孤立大型離島、外海・本土近接型離島の5類型に分類されている。関前村の島は、本土にある中心的な都市から航路1時間圏内で、航路が静穏で欠航がほとんどないと考えられる「内海・本土近接型離島」に分類されている<sup>6)</sup>。

村の財政状況をみておこう。関前村の2000年の決算では、歳入は2,052百万円、歳出は2,004百万円である。歳入歳出ともに、愛媛県内の12市58町村のうち5番目に小さな決算額であり、関前村の財政規模はきわめて小さい。また、市町村の財政力を示す指標である財政力指標をみると、2000年度(決算)

の関前村は0.059となる。愛媛県は0.300で、また離島に限っても0.188であるから、関前村は極めて脆弱な財政力といえよう<sup>7)</sup>。

調査を行った1983年当時の関前村における高齢者福祉としては、ホームヘルパーが1人おり、在宅の寝たきり高齢者に対するホームヘルプサービスが行われ、4人が高齢者福祉施設を利用しているだけであった。利用施設は養護老人ホームが4人、特別養護老人ホームが0人であった。村には老人福祉入所施設はないので、施設入所者は島から離れ入所していた。へき地出張診療所には医師が常駐しており初期診療は行われていた。当時、高齢者がもっとも望んでいたのは、「老人医療サービスの充実」(39.4%)、「老人クラブの充実」(27.5%)、「ホームヘルパーの派遣」(10.2%)であった。「給食サービス」「入浴サービス」「老人ホームの入所」などについての要望は2～3%と少なかった<sup>8)</sup>。

1980年からの20年間は日本の高齢者福祉にとって大きな変化をもたらした期間であった。日本は本格的な高齢化社会を迎え、1983年には老人保健法が施行され、1989年には「高齢者保健福祉推進十ヵ年戦略」(ゴールドプラン)が策定された。また、1990年の社会福祉関係8法の改正では、施設および在宅の福祉サービスの提供、「老人福祉計画」の作成とそれに基づくサービスの計画的整備が市町村によって行われることになった。さらに5年後にはゴールドプランの見直しが行われ、2000年には介護保険制度が導入された<sup>9)</sup>。こうした日本の高齢者福祉政策の展開を背景に、関前村の地域社会や高齢者福祉はどのように変化してきたのだろうか、以下ではそれを具体的にみていこう。

なお、引用する関前村関係の資料は、明示していないものはすべて関前村役場で入手した資料によっている。

## 2. 地域社会の変化

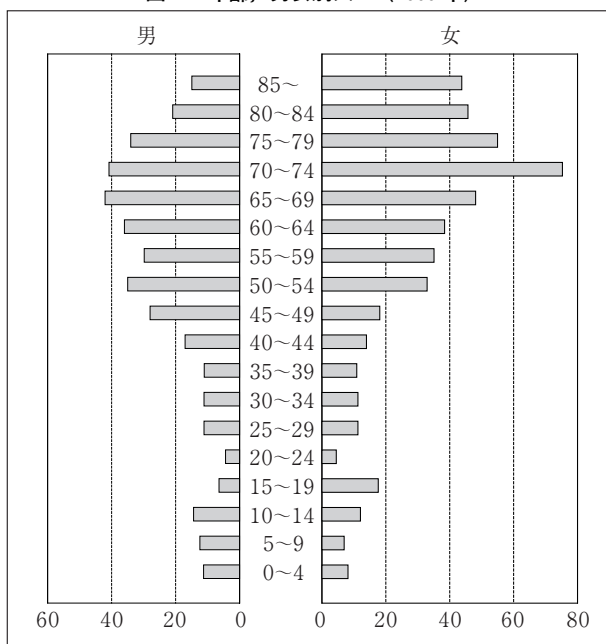
関前村はどう変わったか。地域社会の20年間の変化をみよう。

関前村の人口は、1980年には1,469人であった。1960年の人口は2,906人であったから、1960年を100とすると80年の人口は50.6となる。1960年か

ら1980年までに村の人口が半分になるという急激な人口減少を経験していた。村には通学できる高校がないことが若年層の減少に拍車をかけ、1980年当時もすでに若年層をえぐる形の逆壺型の人口構成を示していた。その20年後の2000年には人口は865人となった。2000年の人口は1980年を100とすると58.9となり、減少の程度はいくぶんかゆるやかになったが、人口はさらに4割減少し、2000年の年齢別の人口構成は図2のようになった。

世帯数についても同じように指数をもとめてみると、1980年は553世帯であるので、1960年の766世帯を100とすると1980年の指数は72.2となる。また、2000年の世帯は428であるから、1980年を100として2000年の指数をもとめると77.4となる。それぞれ3割程度の減少であり、人口に比べて世帯

図2 年齢、男女別人口（2000年）



資料出所) 総務省統計局『平成12年国勢調査報告』

数の減少の程度はゆるやかである。(表1)

出生数は1950年には100人を超えていたが1970年代後半からは1桁の数値となっている。1980年は7人、2000年は3人の出生であった。子どもたちの数は急激に減少している。1980年当時は小学校が2校と中学校が1校あり、そこに小学生105人、中学生64人が通学していた。1997年には大下小学校が休校となり、関前村の小学校は岡村小学校1つになった。2000年には、小学生が24人、中学生が17人通学している<sup>10)</sup>

1990年に、地域福祉の中核となる関前村社会福祉協議会が法人化され、「安心して楽しく老いる」島づくりが推進されている。

1991年には高齢者生活福祉センターが開設されている。当初は過疎地の高齢者施設として、高齢者が体力は低下してもできるかぎり住み慣れた地域で生活が続けられるように設置された。居住機能と食事や入浴等の介護支援機能をあわせもった施設で、デイサービスと入所サービスが提供されることになった。1998年には過疎地域以外にも整備可能となり、また、2001年より名称が「生活支援ハウス」へと変更されている。居住の部分には、1人用8室、2人用2室がある。2003年現在の高齢者生活福祉センター職員は、ケアマネジャー1名、看護師1名、生活指導員1名、寮母1名、調理員1名である。

加えて、村全体にかかわる大きな環境の変化がある。1998年に、岡村島と

表1 人口・世帯の推移

	人 口	世帯数	高齢者数	高齢化率		
					愛媛県	全 国
1950年	3885	872	302	7.7	6.1	4.9
1960年	2906	766	310	10.7	7.2	5.7
1970年	1931	624	330	17.1	9.4	7.1
1980年	1469	553	372	25.3	11.6	9.1
1990年	1225	502	436	35.6	15.4	12.1
2000年	865	428	421	48.7	21.4	17.3

資料出所) 総務省統計局『国勢調査報告』各年

広島県大崎下島を結ぶ岡村大橋・中の瀬戸大橋・平羅橋の橋脚が完成し、岡村島と大崎下島と豊島の3島の生活圏の拡充および交流が図られるようになったことである。大崎下島には歯科医師や歯科衛生士が常駐し、特別養護老人ホームがある。岡村島はこれらの医療福祉資源が陸路で利用可能となった。これは、2008年の完成を目標とした「広島県安芸灘諸島連絡架橋」構想の一環をしめるものである。豊島と上蒲刈島の間の橋が完成すれば、広島県呉市から大崎下島、岡村島までが陸続きとなり、さらに生活圏の拡充や都市部との交流が期待される<sup>1)</sup>。

### 3. 高齢者の実態

まず、関前村における高齢者の実態を総務省統計局『国勢調査報告』でみよう。

高齢者の人口は1980年当時372人で、高齢化率は25.3%を示していた。2000年の高齢者人口は421人で、高齢化率は48.7%となり、半数が高齢者の村となった。2000年の高齢化率は愛媛県内では第1位であるが、全国でも3位となる。関前村は超高齢化した地域社会である。(表1)

高齢者のいる世帯は、1980年では289世帯であったが、2000年には298世帯となり、高齢者のいる世帯数は増加している。2000年の高齢者のいる世帯の家族類型は、核家族世帯が47.3%と半数近くを占め、ついで単独世帯の35.9%となる。20年前と比べると、この2つの家族タイプの比率が増加している。一方、減少しているのは三世代世帯で、18.3%から5.4%となり、関前村には三世代世帯は少ない。愛媛県や全国と比較してみると、関前村の高齢者のいる世帯は単独世帯の比率が高く、三世代世帯の比率が低いのが特徴である。(表2)

高齢者の労働力状態は、2000年では労働力人口が139人で、65歳以上人口421人に占める労働力人口の割合は33.0%となる。高齢者の3人に1人が働き続けている。実際、訪問調査をしてみると多くの高齢者が働いていることが

表2 世帯の家族類型

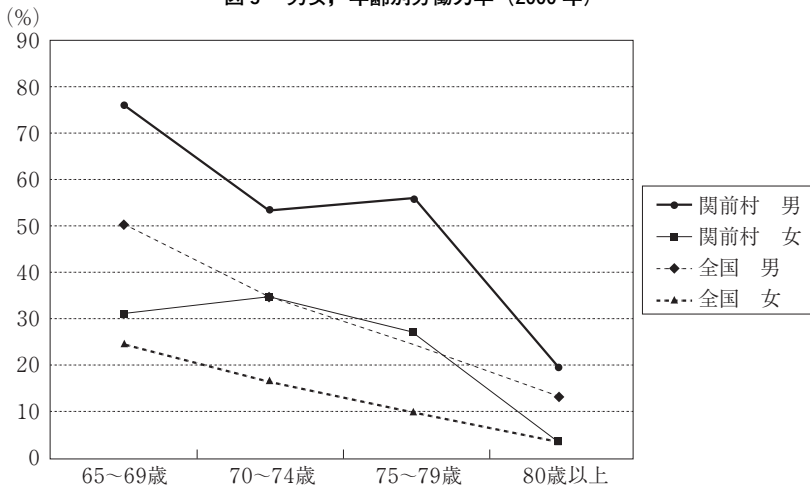
	総数	親族世帯 総数			非親族世帯	単独世帯	(再掲)	(再掲)
		核家族世帯	その他世帯	三世代世帯			夫婦のみの世帯	
1980年	289	214	112	102	1	74	53	80
	100.0	74.0	38.8	35.3	0.3	25.6	18.3	27.7
2000年	298	190	141	49	1	107	16	100
	100.0	63.8	47.3	16.4	0.3	35.9	5.4	33.6
愛媛県	100.0	76.1	47.1	29.1	0.1	23.8	20.0	30.8
全 国	100.0	79.7	45.2	34.5	0.1	20.2	26.8	26.4

資料出所) 総務省統計局『国勢調査報告』各年

わかる。午前中は訪問しても自宅にいる高齢者は少ない。年齢別に労働力率をみると、男女ともに全国に比べて労働力率が高い。とくに男性の労働力率は70代でも半数を超えており、関前村の男性高齢者では70代は現役である。(図3)

また、高齢者の産業別就業状況は、2000年では第1次産業83.5%，第2次

図3 男女、年齢別労働力率（2000年）



資料出所) 総務省統計局『平成12年国勢調査報告』

産業2.9%, 第3次産業13.7%となっている。第1次産業の内訳は、農業71.2%, 漁業12.2%となっており、多くの高齢者は農業に従事している。

関前村が2001年に行った「高齢者一般調査」によると、65歳以上の高齢者の健康状態は、「普通に生活」が73.9%で、「外出は1人でできない」が10.6%, 「家の中でも助けが必要」が2.5%, 「一日中ベッドの上」が0.3%となる。健康状態では、高齢者の7割は普通に生活できるが、1割は何らかの介助が必要である。

生活動作については、「歩行」「食事」「トイレ」「入浴」「着替え等」「買物」「調理」「掃除等」「乗物の乗降」のいずれの項目についても8~9割が「普通にできる」と答えている。「助けが必要」という生活動作を比率の高い順にあげると、「乗物の乗降」(9.9%), 「調理」(4.7%), 「掃除等」(4.3%)である。

健康への気遣いについて聞いた問いには、「気をつけている」と答えたのは91.0%で、「気をつけていない」と答えたのはわずか4.7%である。気をつけていることは、「食事」(78.3%), 「休養」(48.1%)そして「運動」(42.5%)である。健康について知りたいことは、「生活習慣病にならないための工夫」(51.2%), 「食生活」(46.6%), 「痴呆の予防」(41.3%)となる。これに、「寝たきり予防」(27.6%), 「心の健康」(25.5%), 「運動方法」(21.7%), 「検診の内容や受け方」(21.4%)などがつく。高齢者の多くは健康を気にかけしており、病気の予防に関心が高い。

#### 4. 介護保険サービス利用の実態

関前村の介護保険における2002年度の65歳以上の第1号被保険者の人数は442人で、そのうち69.7%(308人)が第2段階被保険者である。第2段階被保険者は、世帯全員が市町村民税の非課税納税者である65歳以上の村民で、基準額×0.75の保険料を負担する。基準額である第3段階の月額第1期2,508円であったが、第2期は3,323円となっている。(表3・表4)

2001年10月31日現在の要介護認定者数は37人である。要介護認定者の出



表3 所得段階別第1号被保険者数及び割合（単位：人，％）

		人 数	割 合
第1号	第1段階被保険者数	5	1.1
	第2段階被保険者数	308	69.7
	第3段階被保険者数	83	18.8
	第4段階被保険者数	37	8.4
	第5段階被保険者数	9	2.0
	計	442	100.0

資料出所）関前村役場調（2002年6月15日現在）

表4 介護保険料の基準と保険料

段 階	対 象 者	2003年度の保険料
第1段階	生活保護受給者及び老齢福祉年金受給者で、世帯全員が市町村民税非課税納税者である65歳以上の村民	20,000
第2段階	世帯全員が市町村民税の非課税納税者である65歳以上の村民	29,900
第3段階	本人が市町村民税非課税納税者である村民	39,900
第4段階	本人が市長村民税課税納税者であり、前年の合計所得金額が200万円未満の村民	49,900
第5段階	本人が市町村民税課税納税者であり、前年の合計所得金額が200万円以上の村民	59,900

資料出所）関前村役場調

現率は8.51%となっている。要介護度別にみると要支援が5人、要介護1が5人、要介護2が7人、要介護3が7人、要介護4が2人、要介護5が11人である。要介護度別では、要介護度5がもっとも多い。

以下では、介護保険におけるサービスの利用実態を在宅サービスと施設サービスに分け、サービスごとに検討してみよう。（表5）

まず、在宅サービスの利用実態を2001年度についてみる。

訪問介護は、「関前村高齢者生活福祉センター」が事業者となり、5人のホームヘルパーが要介護者の家庭を訪問しサービスを提供している。ヘルパーは常勤2人、登録3人である。月曜日から金曜日の6：00から22：00の時間帯

でサービスを提供している。被派遣実人員は28人、年間延べ派遣回数は1,056回、年間延べ派遣時間は1,120時間である。利用者1人あたりの利用頻度は37.71回である。およそ、10日に1回の利用となる。

訪問入浴介護は入浴車等で要介護者の居宅を訪問し、入浴介護を行うサービスであるが、関前村には事業者はなく、利用もない。村役場は「訪問介護において自宅での入浴を実施することで需要に対応する」としている。

訪問看護や訪問リハビリテーションについては事業者はいるが、利用実績はない。

通所介護（デイサービス）は1991年から送迎付きのデイサービスを「関前村高齢者生活福祉センター」で行っている。月曜日から金曜日までの9:30から16:00で、1日当たりの利用定員は12から15人である。年間の延べ利用回数は321回、利用実人数は12人である。1人当たりの年間利用回数は約26回となり、1か月に2回程度の利用である。

通所リハビリテーション（デイケア）は、機能訓練を行うサービスであるが、事業者がおらず、利用実績もない。

福祉用具貸与については「特殊寝台付属品」の貸与があった。村内に事業者はないので、松山市の事業者が利用されている。

短期入所生活介護（ショートステイ）は、村内には事業者はなく、広島県の事業者が利用されている。利用実人数は5人、利用延べ人数は37人、利用延べ日数は248日である。1人あたりの利用回数は7.4回で、1人あたり利用日数49.6日である。1回あたりの利用日数は6.7日となり、1週間の滞在利用となっている。短期入所療養介護については村内に事業者もなく利用もなかった。

痴呆対応型共同生活介護（グループホーム）は村内に施設はなく、利用実績もない。特定施設入所者生活介護（ケアハウス）は村内に施設はないが、1人が西条市の事業者を利用している。

居宅療養管理指導は村内に3件の事業者があるが、広島県の事業者が利用されている。「医師又は歯科医師の指導」および「歯科衛生士の指導」をそれぞれ

れ2人が利用した。

その他に、居宅介護支援については19人が利用した。延べ利用回数は138回で、1人あたりの利用回数は7.3回である。「関前村高齢者生活福祉センター」が事業者で、2人のケアマネージャーがサービスを実施している。福祉用具の購入については4件の利用があった。「腰掛便座」が1件と「入浴補助用具」が3件であった。住宅改修については、給付は4件で、「手すりの取り付け」が3件、「段差解消」が1件であった。高額介護サービス費は99件で、1件あたりの給付額は9,764円であった。

施設サービスの利用実態をみよう。

介護老人福祉施設は、2001年3月末で7人が利用している。利用者は生名村の施設に3人、波方町の施設に2人、玉川町と菊間町の施設にそれぞれ1人、の合計7人である<sup>12)</sup>

介護老人保健施設は、7人が利用しているが、村内に施設はない。4人が今治市の施設を、2人が広島県の施設を、1人が松山市の施設を利用している。

介護療養型医療施設も村内に施設はないが、実人員で5人が利用している。今治市の病院を4人、松山市の病院を1人が利用している。延べ日数では1,427日の利用があった。1人あたりの利用日数は285日、約10ヶ月となる。

以上のように、2000年の介護保険制度の導入は、関前村に高齢者介護サービスの種類における充実をもたらすことになった。しかし、関前村における介護保険は、高齢者に介護保険給付のすべてのサービスが提供されているわけではない。利用希望がないことも考えられるが、村内にサービス事業者がいないという事情が大きい。

現在、村内に所在している登録サービス事業者は、関前村高齢者生活福祉センターとへき地出張診療所である。関前村高齢者生活福祉センターは訪問介護、通所介護と居宅介護支援を提供し、大下・岡村・小大下のへき地出張診療所は訪問看護と居宅療養管理指導を提供している。関前村における介護サービス提供の社会資源は、高齢者生活福祉センターとへき地出張診療所のみであ

表5 介護保険サービス利用状況（2001年度）

	サービス	利用状況	利用しているサービス事業者
在宅サービス	訪問介護	28人(延べ1056回)	関前村高齢者生活福祉センター
	訪問入浴介護	なし	
	訪問看護	なし	
	訪問リハビリテーション	なし	
	通所介護	12人(延べ321回)	関前村高齢者生活福祉センター
	通所リハビリテーション	なし	
	短期入所生活介護	5人(延べ37人)	村外事業所 [広島県豊田郡]
	短期入所療養介護	なし	
	痴呆対応共同生活介護	なし	
	特定施設入所者生活介護	1人	村外事業所 [西条市]
	福祉用具貸与	1件	村外事業所 [松山市]
	居宅療養管理指導	4人(延べ26回)	村外事業所 [広島県]
	居宅介護支援	19人	関前村高齢者生活福祉センター
	福祉用具購入	4件	
	住宅改修	4件	
施設サービス	老人福祉施設	7人	村外事業所 [生名村(3)・波方町(2)・菊間町・玉川町]
	老人保健施設	7人	村外事業所 [今治市(4)・松山市・広島県竹原市・広島県豊田郡]
	療養型医療施設	5人	村外事業所 [今治市(4)・松山市]

資料出所) 関前村役場調

り、提供できるサービスは限定されている。(表6)

つぎに、介護保険の利用状況についてみよう。

在宅の場合についてみると、在宅要介護認定者の69.2%が介護保険を利用しており、介護保険制度の施行以前からの利用が66.7%を占める。

さらに村役場が行った調査(「介護保険サービス利用者」調査)で、介護保険の在宅サービスの利用状況を詳しく見ておきたい。ただし、この調査の対象者は13人と極めて少ない。しかしこれらの人びとは調査時点で介護保険の在

表6 関前村内の登録サービス事業者

サービス種別	事業者名
訪問介護	関前村高齢者生活福祉センター
訪問看護	大下へき地出張診療所
	岡村へき地出張診療所
	小大下へき地出張診療所
通所介護	関前村高齢者生活福祉センター
居宅療養管理指導	大下へき地出張診療所
	岡村へき地出張診療所
	小大下へき地出張診療所
居宅介護支援	関前村高齢者生活福祉センター

資料出所) 関前村役場調

宅サービスを利用する者すべてであるので検討することにした。

介護保険の利用は、「利用限度内で利用している」が半数（55.6%）である。限度額まで使っていない理由は、「今のサービス量で十分足りている」（55.6%）が多い。サービス業者の選定理由は、複数回答で「顔見知りである」（44.4%）が4割でもっとも多く、ついで「ケアマネージャーの勧め」、「信用」、「サービスの質」がそれぞれ1割（11.1%）となる。

介護保険の居宅サービス利用者にケアマネージャーの周知度をきくと、「ケアマネージャーの存在を知っている」が7割近く（66.7%）を占める。相談の度合いは「遠慮なく相談している」（44.4%）がもっとも多い。ケアプランの満足度は半数が「希望どおり」（55.6%）と答えている。おおむね良好といえよう。

希望する介護のあり方を在宅の介護保険サービス利用者にも聞いている。希望する介護のあり方は、「在宅介護」が30.8%で、「施設介護」が15.4%である。在宅での生活を望む者がもっとも多いが、「わからない」や「無回答」が目立つ。

一方、施設入所サービスの利用状況を、村役場が行った「施設入所者」調査

でみよう。この有効回答も23と少ないが、貴重な資料であるので検討してみたい。

施設入所サービスの利用者のうち82.6%が介護保険開始以前から利用しており、期間は「3年以上」が65.2%を占める。施設入所サービス利用者の自己負担額については、「わからない」「無回答」が多いが、「以前より減った」(17.4%)がもっとも多く、ついで「以前より増えた」(8.7%)、「変わらない」(4.3%)となっている。施設入所者へのケアプランの説明は、3割(30.4%)が受けたと答えているが、「ケアプランに沿ったサービスの実施がされている」(21.7%)とする回答の比率は少ない。

## 5. 高齢者の福祉ニーズ

2001年に関前村が行った「高齢者一般調査」は、村内の高齢者に希望する介護のあり方を聞いている。介護が必要になった場合に、「介護保険サービス活用で自宅介護」を望む高齢者がもっとも多く29.5%で、ついで「家族中心で自宅介護」が27.6%、「老人ホーム等への入所」が19.6%となる。「介護保険サービス活用」や「家族中心」をあわせて自宅での介護を望むものは半数(57.1%)を超える。

同じ調査で、村内高齢者の介護保険サービスについての周知度や利用意向をみよう。

介護保険サービスについて、知っている比率が高い順にあげると、「訪問介護」(71.4%)がもっとも高く、ついで「訪問入浴」(66.7%)、「訪問看護」(64.6%)、「通所介護」(63.5%)となる。訪問型のサービスがよく知られている。また、これらは前節で検討したように、現在サービスが提供されていない「訪問入浴」を除けば、実際に利用実績の多いサービスでもある。一方、比較的新しいサービスである「グループホーム(痴呆対応型生活介護)」(16.5%)や「療養型病床群」(21.7%)などは周知度が相対的に低い。

介護保険サービスの利用意向については、高齢者一般で「利用したい」とい

う比率が高いのは、「訪問介護」(54.0%),「福祉用具貸与等」(48.1%),「訪問看護」(47.5%),「訪問リハビリ」(41.3%)である。一方、「利用したくない」という比率が高いのは、「グループホーム」(30.7%),「特別養護老人ホーム」(28.3%),「ケアハウス」(28.0%)である。施設サービスについては、介護が必要になれば利用されるが、高齢者一般からの利用希望は少ない。

関前村で介護保険外で行われている保健福祉サービスには、健康教室や健康診査などの老人保健事業、高齢者生きがい活動支援通所事業（生きがいデイサービス）、配食サービス事業、生活管理指導員派遣事業や介護用品支給事業などの老人福祉事業がある。

「生きがいデイサービス」は9:30～16:00の時間帯で、入浴・食事の提供、健康チェック、レクリエーションなどを行っている。1日あたりの定員は16人（利用者1人につき週1～2回程度）で、1回の利用料金は920円である。2001年度の利用延べ人数は、食事と趣味活動がそれぞれ2,000人、入浴が980人である。

配食サービスは65歳以上の1人暮らしまたは高齢者のみの世帯員を対象としている。2001年度の総配食数は1,300食、利用実人員は30人である。1食あたりの利用者負担額は380円で、週1回昼食が配食されている。事業は関前村社会福祉協議会に委託され、民生委員が配食と安否確認をしている。

これらの保健福祉サービスのうち利用されているのは、「健康診査等」(47.0%)がもっとも多く、「健康教室等」(20.3%),「生きがいデイサービス」(10.1%)となっている。

また、利用希望が多いのは、「健康診査等」(52.2%),「健康教室等」(40.3%),「生きがいデイサービス」(31.9%)である。現在よく利用されているサービスは利用希望も多い。

## 6. 離島町村の比較

最後に、関前村の高齢者福祉の現状を他の離島町村と比較し、その特徴を指

表7 高齢者人口と高齢化率 (2002年4月1日現在)

	総人口(人)	高齢者人口(人)	高齢化率(%)
魚 島 村	307	148	48.2
弓 削 町	3,841	1,197	31.2
生 名 村	2,185	697	31.9
岩 城 村	2,312	736	31.8
関 前 村	886	432	48.8
中 島 町	6,670	2,816	42.2
県 計	1,505,687	332,835	22.1

資料出所) 愛媛県保健福祉部生きがい推進局長寿介護課『介護保険制度の運営状況』2003年

摘しておきたい。

2003年現在離島振興法の指定を受けている愛媛県の離島は32である。これらの離島のうち16の離島は、全域が離島指定をうけている町村に属している。それらは、越智郡の魚島村(高井神島、魚島)、弓削町(弓削島、佐島、豊島)、生名村(生名島)、岩城村(岩城島)、関前村(大下島、小大下島、岡村島)と温泉郡中島町(睦月島、中島、怒和島、津和地島、二神島、野忽那)である。以下では、関前村を含む6離島町村の2002年度の介護サービス利用状況を比較してみよう。資料には『介護保険制度の運営状況』(愛媛県保健福祉部生きがい推進局長寿介護課2003年)を用いる<sup>13)</sup>。なお、6離島町村の高齢化率についてみておくと、6離島町村の中では関前村が48.8%でもっとも高齢化が進んでいる。(表7)

まず、介護保険料からみよう。

介護保険料の月額料は、2000年から2002年度までの第1期では、関前村は2,508円である。離島町村の中では魚島村の2,576円がもっとも高額で、弓削町の1,992円がもっとも低額である。6離島町村の中では関前村は2番目に高い。第1期の県平均が2,962円であるから、離島町村の介護保険料は全体として低額であったことがわかる。

2003年度から2005年度までの第2期では、関前村は3,323円で、6離島町



表 8 介護保険料 (円)

	第2期保険料基準額月額(a)	第1期保険料基準額月額(b)	保険料月額増減(a-b)
魚 島 村	2,067	2,576	-509
弓 削 町	3,033	1,992	1,041
生 名 村	2,504	2,383	121
岩 城 村	2,075	2,077	-2
関 前 村	3,323	2,508	815
中 島 町	2,504	2,383	121
県 計	3,546	2,962	584

資料出所) 表7に同じ

村のなかではもっとも高額となる。もっとも低額なのは魚島村 2,067 円である。県平均が 3,546 円であるから、離島町村は第2期もすべて平均以下の保険料である。また、第2期の保険料は県平均で 584 円の増額となっている。関前村でも 815 円の増額となっており、県平均に比べて大幅な増額である。しかし、6 離島町村をみると、多くは増額となっており、弓削町では 1,041 円の増額となっている。これに対して、魚島村は 509 円と大幅な減額となっている。第1期の保険料の最高額と最低額の町村で、以下で検討するサービス利用の状況が保険料に反映し、調整が行われている。(表8)

つぎに、介護保険のサービス利用状況をみよう。

要介護認定者の出現率は関前村では 12.8% である。弓削町 (16.4%) がもっとも高く、岩城村 (9.8%) がもっとも低い。6 離島町村の中では関前村は中位である。県平均 (15.8%) にくらべると、弓削町をのぞけば、離島町村の要介護認定者の出現率はやや低い。

要介護度についてみると、要支援の比率は、関前村では 18.2% である。弓削町 (25.0%) がもっとも高く、生名村 (11.6%) がもっとも低い。一方、要介護度 4 および 5 の重度の比率は、関前村では 27.3% である。この比率は中島町 (31.2%) でもっとも高く、魚島村 (12.5%) でもっとも低い。6 離島町村のなかでは関前村は要介護認定者の出現率も、要介護度も中程度であること

表9 要介護認定者数（2002年度平均）

	合計	出現率	要介護度別人数					
			要支援	要介護1	要介護2	要介護3	要介護4	要介護5
魚島村	15	10.4%	2	8	3	1	1	1
弓削町	196	16.4%	49	78	20	11	16	22
生名村	85	12.2%	10	24	15	12	12	13
岩城村	72	9.8%	11	26	13	6	7	10
関前村	55	12.8%	10	15	8	8	6	9
中島町	423	15.0%	60	119	65	47	57	75
県計	52,464	15.8%	7,872	16,187	9,062	5,951	6,284	7,109

注) 小数点以下の数値について、集計上算出された数値をそのまま表記しているため  
合計数等が一致しない場合がある。

資料出所) 表8に同じ

がわかる。(表9)

要介護認定者のうちのサービス利用率は、関前村では72.5%となる。弓削町(81.5%)がもっとも高く、中島町(65.7%)がもっとも低い。県平均(76.9%)より高い利用率は弓削町のみであり、離島町村の介護保険サービス利用はやや低調である。

表10 介護サービス受給者数（2002年度平均）

	在宅サービス 受給者数	施設サービス受給者数				受給者数 合計	受給者割合		サービス 利用率
	計	特養	老健	療養型	計		在宅	施設	
魚島村	9	1	0	1	2	11	79.2%	20.8%	70.7%
弓削町	128	23	4	5	31	160	80.3%	19.7%	81.5%
生名村	42	20	1	1	22	64	65.6%	34.4%	75.4%
岩城村	38	8	6	2	16	55	70.4%	29.6%	75.4%
関前村	21	10	4	5	19	40	52.4%	47.6%	72.5%
中島町	208	54	10	6	69	278	75.0%	25.0%	65.7%
県計	28,674	4,619	4,562	2,486	11,666	40,341	71.1%	28.9%	76.9%

注) 小数点以下の数値について、集計上算出された数値をそのまま表記しているため  
合計数等が一致しない場合がある。

サービス利用率は、要介護認定者数に対する受給者数の割合。

資料出所) 表8に同じ

利用されているサービスを在宅サービスと施設サービスに分けてみると、関前村は、在宅 52.5% に対して、施設 47.6% である。県平均では 7 対 3 という割合で、どの離島町村も在宅の比率が高く、7～8 対 2～3 という割合となっている。関前村のみが在宅と施設がほぼ拮抗している。関前村では、他の離島町村に比べて施設志向が強いといえよう。(表 10)

## 7. お わ り に

愛媛県の離島のひとつである関前村を取り上げ、地域社会の変化と高齢者福祉の現状について検討してきた。その結果、離島の厳しい現実を知ることになった。関前村は住民の半数が高齢者となり、高齢者福祉政策の展開を背景にこの 20 年間に高齢者福祉は充実されてきてはいるが、他地域に比べて提供されるサービスは乏しい。しかし、高齢者の多くがこの地域に住み続けたいと願っている。高齢者の希望をどう実現していくのが関前村の課題である。

離島の多くは、急激な人口減を経験し、超高齢化した社会となっている。多くの離島は、自然に任せる形でその変動を受け止めようとしている。関前村もそのひとつである。しかし、少数ではあるが、積極的な試みもある。たとえば、魚島村（高井神島、魚島）の場合である。高井神島では児童生徒の減少により小・中学校が 1997 年の春に休廃校の危機を迎える状況にあった。そこで、魚島村は格安家賃と奨励金制度を設けて、1996 年度より新聞やインターネットを利用して子どものいる家族を中心に「村民大募集」を開始した。その結果、両島あわせて 14 世帯、26 名が定住し、地域住民との交流を通して地域の活性化に繋がっている<sup>14)</sup> また、中島町の場合は、1988 年以来野忽那島で離島のへき地小規模校としての良さを生かし、全国的にもめずらしい里親制度のもとで都会の小学生を受け入れる「瀬戸内シーサイド留学」を行い、大きな成果をあげている。しかし、里親の高齢化や留学生の減少により近年存続が危ぶまれ、里親の地域外からの募集やセンター方式による運営などが検討されている<sup>15)</sup>

本稿で取り上げた関前村の場合、そうした積極的な方法は採用されてこな

かった。それは、現実には人口は急速に減少しているが、離島特有の狭隘な平地のために、密集した住宅での生活が現在も続いており、過疎という言葉にはそぐわない日常生活があるからではないだろうか。

ところで、関前村には他の離島町村では見られないボランティアグループによるユニークな活動がある。このグループの活動は、アメリカで実践されている時間預託のボランティアシステムである「タイムグララー」制度にヒントを得ている<sup>16)</sup>。関前村のグループはこれを「ありがとう」を意味する「だんだん」という名称で、1995年から活動を行っている。労力の時間や送迎・子守りなどのサービス内容に応じてチップの枚数が決められ、地域住民同士で何かを頼む時のお金やお礼の品にかえてチップをやり取りする。チップ(地域通貨)は、いかにお金をかけずに、地域住民同士で信頼関係を構築して、互いに支えあっていくかを具象化するひとつの手段として位置づけられている。こうしたグループ「だんだん」の活動は、超高齢化社会を乗り越えていくための相互扶助を理念としたコミュニティづくりとして注目されている<sup>17)</sup>。

前節までの検討で明らかになったように、関前村における高齢者福祉の主要な社会資源は高齢者生活福祉センターと社会福祉協議会である。安心して地域で生活が続けることができるようにこれらの資源の機能を充実させていくことが必要である。

高齢者生活福祉センターは2001年より「生活支援ハウス」へと名称が変更された小規模多機能施設である。調査でインタビューに応じてくれた関前村高齢者生活福祉センターの居住部門の女性利用者は、センターは元気な時だけ利用可能で、介護が必要になったら他の施設へ行かなければならないので、介護が必要になったときのことが最大の悩みと訴えていた。現在村内には入所介護施設はない。唯一の居住施設であるセンターが、介護保険制度においてケアハウスのように特定施設入所者生活介護の対象となるならば、センターで訪問介護等を受けることができ、介護が必要な高齢者もセンターに居住し続けることが可能となる。早急に制度改正が望まれる。

今治市等の合併協議会の資料によれば、社会福祉協議会については、今治市社会福祉協議会に統合するという方針である。事業補助及び事業委託については、社会福祉協議会の事情を尊重しながら、新市発足までに調整することになっている。関前村の社会福祉協議会は介護保険事業の訪問介護と通所介護を行っている。新今治市となる12の社会福祉協議会のうち介護保険事業を委託事業としているのは関前村の社会福祉協議会のみである。村の高齢者福祉を支える唯一の組織といえる関前村社会福祉協議会をどのような形で残していくかが重要な課題といえよう。とりわけ同じ介護保険制度のなかで、同じ保険料を納付しながら、高齢者が必要な介護サービスを受けることが困難な状況が生じないような供給体制づくりが必要である<sup>18)</sup>。

瀬戸内の島々をまわり、『離島研究』を著した中桐規碩は、岩城島（愛媛県）についての印象を「島の人にどことなくゆとりがあって同じ瀬戸内でも他の島とどことなく違うところを感じさせる」と記述している。それは、岩城島は全島が一行政単位の村であり、住民の自治活動と行政とが一体となって島民の生活をよいものに仕上げていくからではないかと指摘している<sup>19)</sup>。関前村も同様のよさがあるように思われる。しかし、今回の合併では、行政区域も広域化し、関前村は本土の都市の一部となる。これまでとは異なり住民の思いが行政に反映しにくくなるのではないだろうか。今後も村の動向を見つけていきたい。

## 注

- 1) 関前村のみならず本論文で取り上げた6つの離島町村はすべて、合併という大きな変動の中にある。魚島村と弓削町と生名村と岩城村は、2004年10月に上島町となり、関前村は2005年1月に今治市と合併し、中島町は2005年1月に松山市と合併した。今後は、6離島町村のうち全域離島指定の町村は上島町のみとなる。しかし、本稿は主として合併までの時期を扱っているので、町村名の記述は旧町村名のままとした。
- 2) 財団法人 日本離島センター『2002 離島統計年報』2003年
- 3) 離島振興法は「離島」の要件として「本土より隔絶する特殊事情よりくる後進性」をあげている。また、「離島」に類似する「島嶼」という用語は「水圏（一般には海洋）をもって周囲を完全に囲まれた本土（大陸または主島）に比して面積が相対的に狭小なる陸塊を

一つの地域として把握する場合に用いる地理的概念」とされ、「離島」を周囲の長さが100 m以上の陸地（島，岩）とする定義もある。（国土庁地方振興局離島振興課監修『離島振興ハンドブック』平成8年 p.1）

- 4) 地域振興法には、地域自立支援特別措置法のほか、離島振興法、山村振興法、半島振興法豪雪地帯対策特別措置法などがある。

離島振興法は、離島の後進性を除去し、格差を是正することによって住民生活の安全・向上を図ることを目的として、1953年に制定された。以後、国および地方公共団体が離島振興計画にもとづき、離島の基礎条件の改善、産業基盤の整備等の振興施策を実施してきた。この法律は10年間の限時立法として制定され、これまでに5回の改正・延長が行われている。2002年に、離島振興法の一部を改正する法律が成立し、2003年4月に施行された。2013年3月までの期限とされている。（国土庁地方振興局離島振興課監修『前掲書』pp.19～35）

- 5) 2003年4月現在、離島の60.5%が過疎地域自立促進特別措置法の指定を受けている。（過疎対策研究会編『過疎対策データブック——平成14年度過疎対策の現況——』2004年）

- 6) 離島の5類型では、日本の離島の約半数（137島）が「内海本土近接型」に分類される。

（国土庁地方振興局離島振興課監修『前掲書』p.238）また、須山 聡は人口構造および産業構造に着目して因子分析を行い、A 生業的漁業島嶼群、B 自立的漁業島嶼群、C 小規模中心地・製造業立地島嶼群、D 農業特化島嶼群、E 公共事業依存島嶼群、F 観光化島嶼群、G 鉱業特化島嶼群の7つのクラスターを指摘している。この類型によれば、関前村の3島は、農業従事者・農家戸数が多く、高齢化が進展していることが特徴とされるD 農業特化島嶼群に分類されている。（須山 聡「島嶼地域の計量的地域区分」平岡昭利編著『離島研究』海青社2003年 pp.9～24）

- 7) 愛媛県企画情報部統計課『統計からみた市町村のすがた——愛媛県市町村別主要統計指標（平成12年版）』『同（平成13年版）』愛媛統計協会2000年・2001年

- 8) 牧園清子「離島の老人問題」松山商大論集第37巻第2号1986年 pp.59～99

- 9) 田中荘司「老人福祉の政策体系」仲村優一他編『講座社会福祉8 高齢化社会と社会福祉』有斐閣1983年 pp.48～70、永和良之助・佐藤順子・坂本 勉「老人福祉の法制度」永和良之助編著『高齢者福祉論』2002年 pp.105～159

- 10) 関前村誌編集委員会編集『関前村誌』1997年 pp.698～725。愛媛県地方振興部統計調査課『統計からみた市町村のすがた——愛媛県市町村別主要統計指標（昭和56年版）』愛媛統計協会1982年、愛媛県企画情報部統計課『統計からみた市町村のすがた——愛媛県市町村別主要統計指標（平成12年版）』愛媛統計協会2001年

- 11) 離島架橋は、一般道路事業や有料道路事業として行われるものと、農業・漁港・港湾など産業基盤整備に係る事業として行われるものがある。広島から関前村までの架橋のうち下蒲刈島と本土を結ぶ道路のみ一般道路で他はすべて農道である。橋が架かり本土と常時陸上交通が確保されれば、離島の指定が解除される。（国土庁地方振興局離島振興課監

修『前掲書』pp. 158～159)

瀬戸内の島々を縦断して交通の便宜を図ろうとする計画は「大崎下島広域農道整備事業」とよばれ、柑橘を中心とした生産性の向上、産地の大規模化、市場開拓を効率化し、人、物の流れを活発にし、地域社会の流動性が高まると期待されている。大崎下島の大長は、無人島や他の町村へ農用船でかけて農作をする「渡り作り」「出作」によりみかんを栽培している。橋の開通はこうした農業への貢献が期待されている。なお、関前村と橋でつながった豊浜町と豊町は2005年3月20日に呉市に編入合併する。(広島県『広島県離島振興計画(平成15年度～24年度)』2003年p. 12, p. 61。関前村誌編集委員会編集『関前村誌』1997年pp. 698～725)

- 12) その他に1人が介護保険対象外の養護老人ホーム(朝倉村)を利用している。
- 13) 愛媛県保健福祉部生きがい推進局長寿介護課『介護保険制度の運営状況(第1期事業運営期間(平成12年度～14年度)における介護保険サービス利用状況等について)』2003年
- 14) 愛媛県『愛媛県離島振興計画(平成15年度～24年度)』2003年p. 11～18
- 15) 同上 p. 73～85
- 16) エドガー・カーン(ヘロン・久保田雅子, 茂木愛一郎訳)『この世の中に役に立たない人はいない: 信頼の通貨: タイムダラーの挑戦』創風社出版2002年
- 17) 愛媛県『前掲書』pp. 39～47。「だんだん」の会員は70名で、医療機関や保育所の送迎、荷物の運搬、買い物などのサービス活動の交換を行っている。(島崎義弘「タイムダラーボランティア『だんだん』の取り組み」『かんぽ資金』No. 294 2002年pp. 24～27 井上繁・島崎義弘・岡崎仁史「過疎課題を持つ地域のまちづくり」2004年『月刊福祉』2004年2月号pp. 12～21)
- 18) 『今治市及び越智郡11か町村合併協議会』第23回(2005年1月22日)・第24回(2005年2月12日)資料
- 19) 中桐規碩『離島研究——瀬戸内の社会学』高文堂2004年pp. 79～113

なお、本稿は2003年度に松山大学特別研究助成の交付をうけた研究成果の一部である。