

3-2 分析における留意点

「地域力を測るための視点」に加えて、本研究では、以下の点についても分析に際して留意した。

①再現可能性

特に、「地域」を調査したといっても、そこでの限られた事例の検討が中心となるため、そうした事例が、その人だからこそ可能になっている事例なのか、その「地域」に普遍性を持った事例なのかという点には留意しなくてはならない（再現可能性）。すなわち、別の障害者が同じ様な行動を起こそうとしたときにも、そうした資源が地域の中で活用することができるのか、という問題である。

②安定性

同じ様に、地域の資源やそれへのアクセスが制度やシステムとして制度化されていたり、システム化されているか、という点にも留意する必要がある。

③普遍性

普遍性とは、事例において確認された地域の力が、障害者（もしくは特定の種別の障害者）にのみ機能する「力」なのか、普遍的に社会的な弱者に対して地域の中で発揮される力であるのかという点である。また、逆に例えば、高齢者に対する地域の資源やアクセスが優れていても、障害をもつ人に対する「力」が不十分な場合も考えられる。この論点は、障害者に対する地域力がある地域は、普遍的に地域力がある、とみなせるのか、逆に、一般に地域力や、ソーシャルキャピタルが豊かだとされる地域において、障害者に対しては、地域力が機能しないといったことがありうるかという論点でもある。

表3に加えて、表4に示すように、それぞれの資源（基盤）の「再現可能性」「安定性」「普遍性」については、留意して分析が行われることになる。

表4 分析上留意する点

地域力を構成する地域社会の資源 (自分らしい生活をするための基盤)	分析上留意する点		
	再現可能性	安定性	普遍性
①近隣社会とのつながり、安心して住める地域社会。排除されない地域社会。	✓	✓	✓
②外出や余暇のために確保できる資源や時間	✓	✓	✓
③生活を成り立たせるために必要な知識や技能を確保できる機会や場	✓	✓	✓
④生活を成り立たせるために必要な情報を得ることができる機会や場	✓	✓	✓
⑤社会的な組織・ネットワークの存在とアクセス可能性	✓	✓	✓
⑥就労や生活するための資金の確保	✓	✓	✓

次章以降では、本研究の対象地域において、以上のような地域力を構成する社会資源へのアクセスが、地域によってどのように異なるのか、また同時に、どのような主体によっ

てそうした基盤へのアクセスが可能になっているかといったパターンを、「分析上留意する点」について留意しながら提示していくことになる。

第2章 調査対象地域に見る「地域力」の実態と課題

第1節 北海道旭川市の「地域力」調査報告

愛知淑徳大学医療福祉学部 谷口明広

1. 対象地域概要

1.1 地域の土地的特長

北海道のほぼ中央部、大雪山連峰を源とする石狩川など4河川が市内を貫流、丘陵に囲まれた上川盆地の中心に位置する。道内2位の人口を有する北北海道の拠点都市。中核市。

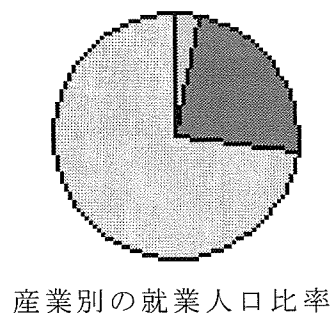
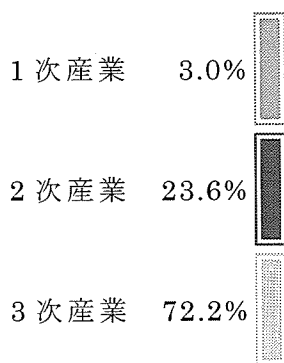
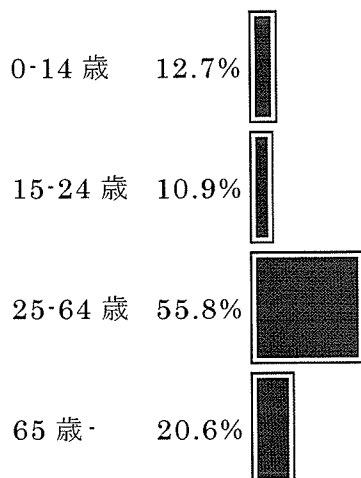
旧国鉄跡地等の有効活用のため、鉄道高架、土地区画整理等を一体的に推進。都心部の拡大、都心機能の充実・強化を図り、自然環境に調和した新しい「旭川の顔」をつくろうとしている。

特産物としては、米、江丹別そば、ラーメン、家具、木工クラフト、陶器、優佳良織、花ゆり等があり、酒類としては、男山、国士無双、大雪乃蔵、大雪地ビールが有名である。

1.2 数字で見る旭川市

- ① 面積 747.60 km²
- ② 人口密度 482 人/km²
- ③ 世帯 162,518 世帯
- ④ 人口 360,065 人
- ⑤ 人口増加率 -0.26%

1.3 人口分布と就業人口比率



出典元：東洋経済新報社 都市データパック 2005

地域経済総覧 2005

2. 障害者に関する統計値【旭川市障害福祉課の統計資料を基に】

2. 1 障害者数（年令別、障害別）

2. 1. 1 身体障害者数にみる特徴

下の表1が、身体障害者手帳の交付者数でみた身体障害をもつ人たちの数的把握である。寒冷地であるという理由かどうかは明確ではないが、全人口における身体障害者数が高いことが分かる。この理由として、寒冷地という要素よりは、高齢化率の高さという方が妥当かも知れない。しかしながら、他地域と比較しても、聴覚障害をもつ人たちの数が多いという特徴があげられる。聴覚に障害をもつ人たちが多いという現象は、どのような理由であるのかを知りたいところではあるが、今回の調査目的とは異なるので、今回は探求していない。

また、1・2級の重度障害をもつ人たちの数的割合が多いことが分かる。これは他地域でも見られる現象ではあるが、その特徴が顕著に現れていると言える。比較的障害が軽いといわれる人たちが手帳を申請しておらず、加齢による重度化という状況に至った時に、手帳を申請する現状があるのではないだろうか。

表 1

身体障害者手帳交付者数

（単位：人、平成17年3月31日現在）

障害別	年齢別\等級	1	2	3	4	5	6	小計	合計
視覚	18歳未満	9	4	1	3	3	0	20	1,209
	18歳以上	426	301	86	93	150	133	1,189	
聴覚	18歳未満	—	45	9	4	0	9	67	2,295
	18歳以上	—	640	295	440	11	842	2,228	
言語	18歳未満	—	—	1	1	—	—	2	185
	18歳以上	—	—	137	46	—	—	183	
肢体	18歳未満	91	60	14	7	6	5	183	9,827
	18歳以上	2,035	2,595	1,559	1,958	1,082	415	9,644	
内部	18歳未満	55	0	12	4	—	—	71	3,756
	18歳以上	2,206	36	816	627	—	—	3,685	
小計	18歳未満	155	109	37	19	9	14	343	
	18歳以上	4,667	3,572	2,893	3,164	1,243	1,390	16,929	
合 計		4,822	3,681	2,930	3,183	1,252	1,404		17,272

※聴覚障害・・・聴覚又は平衡機能障害

※言語障害・・・音声機能、言語機能又はそしゃく機能の障害

※内部障害・・・心臓、じん臓、呼吸器、ぼうこう又は直腸、小腸及び免疫の機能障害

2. 1. 2 知的障害者数にみる特徴

下記の表2に示したのが、療育手帳の交付数に見た知的障害をもつ人たちの数的把握である。全国統計に比べて、旭川市全市民に対する知的障害者数は、高い値を示している。全人類における知的障害をもつ人たちの割合は、1.5%から2.0%と言われているが、わが国では約0.5%という数値しか出されていない。軽度や中度の療育手帳の判定を受けても、受けられる優遇やサービスが希薄であることが理由とされることが多い。しかし、療育手帳を申請しない理由としては、「知的障害者というレッテルを貼られたくない」というものが多く、両親や周囲の者が持つ偏見が露呈していると言える。

旭川市において、軽度・中度の療育手帳を保有している人たちの数が、重度・最重度者よりも上回っている事実は、知的障害をもつ子ども達や家族に対する専門家やサービス提供者の常なる努力によるものであると認識する必要がある。

表2

療育手帳交付者数

(単位:人、平成17年3月31日現在)

年齢別\程度	軽度・中度	重度・最重度	計
18歳未満	265	232	497
18歳以上	1,018	758	1,776
合計	1,283	990	2,273

※療育手帳A・・・重度・最重度 重度 IQおおむね35～20 最重度 IQおおむね20以下
療育手帳B・・・軽度・中度 軽度 IQおおむね70～50 中度 IQおおむね50～35

2. 1. 3 精神障害者数にみる特徴

下記の表3は、精神障害者保健福祉手帳の交付者数にみる精神障害をもつ人たちの数的把握である。「地域力」に関する調査において、多くの関係者と出会う中で「旭川市は、精神症状に苦しんでいる人が多いような気がする」という言葉を聞く機会が多かった。1年の半分を雪で閉ざされる自然環境が、うつ的な精神状態を生み出しているのかも知れないが、医療体制の不備や失業による生活不安、さらには土地が持つ特有の人間関係を大きな要素としてあげる関係者も存在した。

表3

精神障害者保健福祉手帳交付者数

(単位:人、平成17年3月31日現在)

1級	2級	3級	計
177	692	166	1,035

2. 2 サービス提供事業所の種類（社協・NPO・民間等）と数量

2. 2. 1 身体障害者更正援護施設

旭川市における身体障害者関連施設と利用者の推移をみると、表4のようになっている。身体障害者療護施設の数が3ヶ所という数字は、都市の規模や人口と比較しても多い数字であり、150人足らずの利用者が市内外の療護施設に入所している。

表4

○施設入所状況

(各年度4月1日現在)

施設区分	15		16		17	
	施設数	入所者数	施設数	入所者数	施設数	入所者数
肢体不自由者更生施設	6	23	6	21	6	18
視覚障害者更生施設	0	0	1	2	1	2
内部障害者更生施設	0	0	0	0	0	0
身体障害者療護施設	13 (3)	145 (113)	13 (3)	146 (112)	13 (3)	148 (113)
身体障害者療護施設(通所)	0	0	1 (1)	2 (2)	1 (1)	2 (2)
重度身体障害者更生援護施設						
身体障害者授産施設	16 (1)	56 (20)	16 (1)	57 (20)	16 (1)	56 (20)
重度身体障害者授産施設						
身体障害者通所授産施設	5 (4)	77 (76)	4 (4)	77 (77)	4 (4)	78 (78)
合計	40 (8)	301 (209)	41 (9)	305 (211)	41 (9)	304 (213)

※ ()内の数字は、市内の施設及び市内の入所者数であり、再掲である。分場は、1施設として計上。

○平成17年度予算額 965,568千円 ○補助等 支援費の5/10の国庫負担がある。

身体障害をもつ人たちのライフスタイルを考えると、幼児期以前に障害をもった子ども達は、医療体制に問題を抱える北海道や東北地区の特徴でもあるが、養護学校へ入学する際には、両親や家族から離れて“寄宿舎”に入らなければならない。1年の大半を別生活している障害をもつ子どもと両親は、その関係性が強くならないケースも数少なくはない。そして、養護学校を卒業した後は、地元に戻ることなく、養護学校がある近隣の療護施設に入所するというのが、通常のパターンと言われている。旭川市の療護施設を訪れたが、障害が比較的軽い人たちも少なからず入所しておられるように見えた。関係者の説明としては、「両親のもとへ帰ることが出来ない事情がおこり、一人暮らしが出来る地域環境ではないために、社会的入所という形で利用していただいている」ということではあったが、施設福祉優先だった頃の意識が現存していると思われる。

また、在宅福祉サービスの手薄さも、理由としてあげられる。後に言及するが、支援費支給量の少なさやサービス量の希薄さを考えると、重度の身体障害をもつ人が地域社会で自立生活を営んでいくのは困難であり、施設優先という考え方も現状においてはやむを得ないのかも知れないが、支援費制度や障害者自立支援法という流れのなかで、方向性を再検討しなければならない時期が到来していると言える。

他にも、入所授産施設や通所授産施設における利用者の推移を見ても、多くの移動がないことを認識できる。したがって、身体障害をもつ人たちに対する就労支援も活発には行われていないと推測できる。障害をもつ人たちの自立生活という観点から捉えても、地域移行を推進していかなければならない状況を関係者が真剣に考えなければならぬ。

2. 2. 2 知的障害者更正援護施設

旭川市における知的障害者関連施設と利用者の推移をみると、表5のようになっている。知的障害をもつ人たちの施設数も、割合としては身体障害者関連施設よりも多いと感じられる。

表 5

○施設入所状況 (各年度4月1日現在)

施設区分	施設・入所者数	15		16		17	
		施設数	入所者数	施設数	入所者数	施設数	入所者数
更生施設	入所	59 (4)	436 (155)	61 (4)	434 (145)	62 (4)	431 (147)
	通所	14 (4)	130 (90)	10 (4)	131 (90)	15 (4)	138 (94)
授産施設	入所	13 (1)	81 (21)	12 (1)	78 (22)	12 (1)	80 (23)
	通所	15 (9)	203 (172)	17 (10)	221 (205)	19 (10)	229 (211)
通 勤 察		5 (1)	9 (4)	4 (1)	7 (4)	5 (1)	7 (3)
合 計		106 (19)	859 (442)	104 (20)	871 (466)	113 (20)	885 (478)

※ 各分場及び通所部は、1施設として計上している。

※ () 内の数字は、市内の施設及び市内の入所者数であり、再掲である。

○平成17年度予算額 2,264,972千円 ○補助等 支援費の5/10の国庫負担がある。

更正施設は、入所が4ヶ所と通所が4ヶ所の合計8施設が市内にあり、入所の定員も最高70名から最低35名で、市外の施設へも入所しており、「知的障害者は施設へ」という考え方が顕著に現れていると言える。この3年間の数字を見ても、大きな動きもなく、地域移行が進んでいないことが明白である。

また、授産施設には、約300人を上回る知的障害をもつ人たちが入所・通所している。入所授産施設の数は1件であるが、通所施設は10件という多さであり、市外の入所授産にも60名程度が入っている状況である。これらの利用者も長期入所が特徴的であり、就労支援の困難性が浮き彫りにされている。

2. 2. 3 支援費居宅支援事業

次に、支援費制度による在宅支援の状況を見ると、サービス利用人数と事業者指定数に特徴がある。これらの二点に関して、数的な推移を見ながら考察する。

a. サービス利用人数

下の表6は、支援費制度が導入されていない平成14年7月の数値と、制度が導入されて3ヵ月を経過した平成15年7月の数値、さらに2ヵ月後の9月における利用人数を表したものである。

居宅介護においては、制度導入前と導入後を比較すると、身体障害をもつ人たちの伸び率は大きくなく、知的障害をもつ人たちの利用が爆発的に伸びていることが分かる。また、児童に関しても2.5倍の伸び率であり、潜在的に眠っていた利用ニーズが制度導入により、噴出したことが分かる。しかしながら、知的障害をもつ人たちの伸び率は驚異的であり、支援費制度導入前は、本当に使い難い政策しか存在していなかったことが推測できる。

表 6

○ サービス利用人数

区分	種類	障害区分	H14. 7月 利用人数	H15. 7月 利用人数	H15. 9月 利用人数 (最新状況)
居宅生活支援費	居宅介護	身体	132	166	171
		知的	1	46	49
		児童	7	11	17
		計	140	223	237
	デイサービス	身体	50	73	74
		知的	—	3	3
		児童	85	182	221
		計	135	258	298
	短期入所	身体	1	1	2
		知的	13	17	22
		児童	11	32	15
		計	25	50	39
	合計			300	531

次に、デイサービスにおいては、児童の伸び率が約3倍という大きな数値を出している。児童デイサービスの利用ニーズは、制度導入前から、放課後の対策としても大きく期待されていたので、この伸び率は納得できるところではあるが、次の項目で述べる事業所が5倍になったことも大きな要因であると言える。しかし、知的障害をもつ人たちのデイサービス利用数は、他と比較しても低過ぎるのではないと思われる。この状況から推察できることは、地域社会で生活する知的障害をもつ成人が少ないということである。養護学校を卒業すると、在宅生活に戻ることなく、入所施設での生活を余儀なくされている知的障害をもつ人たちの生活像を思い浮かべることのできる寂しい数字である。

最後に、短期入所においては、身体障害をもつ人たちが1～2という低い数字を示している。この数字は、介護家族に大きな負担を掛け、短期入所を必要とするような重度障害をもつ人が地域社会で生活していないことが推測できる。この調査においても感じられたが、重度の障害をもつ人たちも入所施設で生活しているのである。児童に関しては、制度が導入された後に、一時的に3倍という利用率を記録するが、夏休みという時期的な問題も確かにあるが、利用した親たちの印象が良いものではなかったという意見も、この調査の聞き取りで明らかになってきた。サービスの質的な向上も期待される場所である。

b. 事業者指定数

支援費制度の導入前後におけるサービスを提供している事業者の数的推移を見ると、下の表7に示したようになっている。

まず、ホームヘルパー派遣に代表される居宅介護の部門では、身体区分で2～19という10倍の伸び率を示し、知的や児童区分でも5倍という大きな数値を示している。これらの事業所が全ての障害を包含して、数字に重なりがあったとしても、驚異的に増加していることが理解できる。

また、デイサービスでは、皆無であった知的障害をもつ人たちを対象とした事業所が、2カ所も創設されたことの意義は大きいと言える。しかし、利用者との関係で見ると、2カ所で3名ということが分かる。このままの状況が続けることがあれば、経営的な困難さが浮上してくることが考えられ、先行きに不安を感じざるを得ない。

表 7

○ 事業者指定 (H15、H14、B、Tを基準日とする)

区分	種類	障害区分	H14事業者 名数	H15事業者 名数	H15.11.1 事業者数 (最新値)	
居宅生活支援事業者	居宅介護	身体	2	16	19	
		知的	2	10	11	
		児童	2	10	11	
		計	6	36	41	
	デイサービス	身体	2	3	3	
		知的	0	2	2	
		児童	1	4	5	
		計	3	9	10	
	短期入所	身体	2	3	3	
		知的	7	11	11	
		児童	5	6	6	
		計	14	20	20	
		グループホーム		15	18	19
		合計		38	83	90

そして、短期入所の事業者数を見ると、他に比べて大きな動きが少ないことが分かる。利用者数の部分でもふれたが、ショートステイを定期的にご利用しながら、在宅生活を継続していこうという思考が乏しく、養護学校が長期休暇になる春・夏・冬休みに児童の需要が増えるという感覚である。ショートステイを有効利用した在宅生活を継続させる方策は、旭川市という自然環境を考えても、有効な手段であると確信している。

最後に、グループホームは、人口比較から考えれば、大きな数値が出てきている。これは、在宅福祉としてグループホームを捉えてはいるが、現状においては、施設の敷地内あるいは近隣に建設し、入所している数名の人たちを施設から移動させただけだという批判を耳にすることもあった。グループホームという名前の入所施設になつてはならないと思える。

障害をもつ人たちの数は限られているので、施設から地域社会への移行が進まない限りは、居宅生活支援のサービスが充実してこないものである。「卵が先か、鶏が先か」という論議になるかも知れないが、地域力における公助の充実を図っていくときに、利用者のニーズに応え切れないというサービス欠乏状態を経過する必要性がある。地域移行という課題が、旭川市にとっての最重要問題であると認識した。

2. 3 地域単独サービス（市町村単独事業等の種類・内容、実績）

北海道が担当している単独サービスは数多く存在するが、旭川市単費のサービスとなると、数少ないと言わざるを得ない。

その貴重な単独サービスとしては、①難病患者等ホームヘルプサービス、②障害者福祉バス“やまびこ号”の運行、③福祉タクシー利用料金助成事業などがあげられ、主な移動手段を自家用車に頼っている地域においては、移動手段のない障害をもつ人たちへの移動保障に力を入れていることが理解できる。

この表を見ると、一目瞭然であるが、平成 17 年 2 月までは居宅の支援費制度自体が、数名に対する支援を除いて、ほとんど稼働していなかったと考えられる。もちろん、施設支援費は問題なく、15 年度と 16 年度を過ごしてきたと考えられが、在宅の障害をもつ人々に対する居宅支援サービスの充実が遅れたと考えられる。居宅支援費が充実してくると、利用者と利用時間数が爆発的に急増している。平成 18 年 4 月から「障害者自立支援法」が施行され、10 月からは本格的に稼働することになっている。地域移行と在宅支援、そして就労支援を主とした新法への対応は、支援費制度よりも迅速なる整備を必要としている。

3. 地域社会に存在する「公助」、「互助」、「共助」の量的・外観的把握

支援費制度導入前後における「公助」、「互助」、「共助」に関するサービス提供側の変動があったかどうか、を問題としたい

3. 1 サービスの担い手であるヘルパー（公助関係）、近隣住民（互助）やボランティア（共助）の推移

ホームヘルパーに関しては、公的介護保険施行に伴い旭川市社会福祉協議会を中心として、数的に増加してきているのは確かであり、幾つかの一般企業による参入もあるので、徐々にではあるが、整備されてきていると言える。しかしながら、全体的には数的な問題に加えて、質的なものも解決されない問題として、蓄積されてきている。

旭川市社会福祉協議会の全体予算が約 7 億円であり、その中の 4 億円が介護保険関係の収入であるとの関係者は語っていたが、その 4 億円の 8 割が人件費として支出されるので、利益は薄いものになるとも話していた。現在の事業型社協への批判もあり、現職員は社会福祉協議会が果たさなくてはならない従来の役割について考え、新しい社協へと再生するために「第 3 期地域福祉実践計画」を策定し、活動を進めようとしている。

この社会福祉協議会のホームヘルパー稼働時間は、朝 6 時から夜 10 時までと規定されており、夜間のスポット（30 分単位）派遣に対応してはいない。このような理由から身体介護や家事援助を中心とした介護であれば、十分に対応できると思われるが、重度身体障害者や行動障害を伴う知的障害者に対しては、対応できていないことが明白である。支援費制度が施行された後も、この状況は変化してこなかったのだが、17 年度に入り、障害をもつ成人や子ども達の家族が持っていたニーズに応えるような形で、数ヶ所ではあるが、関係事業所がホームヘルパー派遣を始めたところである。

このような「公助」を受けることが少なかった環境の中で、近隣住民の助け合いに代表される「互助」の状況を見ると、この調査で対象とした人たちの口からは「互助は皆無である」という言葉が大半であった。調査関係者の言葉を整理すると、北海道の開拓という浅い歴史の中で、また開拓者同士の複雑な人間関係と関連して、近隣の助け合いという互助精神よりも、家族や親戚の助け合いを中心とした「自助」が主となった地域を形成してきたと考えられる。支援費制度が施行された後も、家庭で障害をもつ人を介護している状況であっても、ホームヘルパー派遣を申請せずに自助努力のみで生活し、限界を向かえると施設入所を考えるというパターンが普通とされている。

最後に、ボランティアに代表される「共助」は、昭和 37 年に「旭川市愛情銀行」を

開設し、慈善活動を主眼においた活動を始めた。地方都市の中では比較的早い試みであり、その積極性が評価される。昭和 54 年に「旭川市愛情銀行（社会奉仕活動センター）」に名称変更して整備した。そして、昭和 62 年に国から「ボラントピア事業」の指定を受け、旭川市社会福祉協議会としてのボランティアセンター「ボランティアプラザ愛ランドあさひかわ」を設置して、ボランティア活動（共助）を推進していく拠点として整備した。同じ市内の中に、ボランティア活動を掌握しようとする組織が二ヶ所もあるという複雑な構造の中で、戸惑っていたボランティアの姿が想像できる。そのような状態が 16 年間も続いたが、平成 15 年 12 月に「愛情銀行」と「ボランティア愛ランドあさひかわ」を整理して、「旭川市ボランティアセンター」として再構築し、ボランティア団体・個人の登録制度を取り入れてきた。

ボランティア（共助）活動への取り組みは、他の地域と比較しても早期であったと言えるが、ボランティアセンターとして十分に機能するために長時間を費やしたという感がある。慈善や奉仕という感覚には、上から下への流れがあり「富める者から貧しき者へ」という意識が存在する。その意識が改革されることなく、平等や対等を意識しなければならないボランティア活動との融合を図るまでに、相当な時間が必要であったと認識できる。

現在、ボランティアセンターに登録されている団体数は 67 にも増加し、近年の数的推移は、下の表 9 に表している。

表 9 旭川市内ボランティア団体（把握及び登録）数の推移

年 度	H12 年度	H13 年度	H14 年度	H15 年度	H16 年度	H17 年度
団体数	60	70	90	91	63	67
人 数	3,380	3,500	3,900	3,979	5,415 (個人 121)	5,604 (個人 150)

平成 17 年 10 月 31 日 ボランティアセンター作成

この表は、平成 15 年度までをボランティア保険加入等からみた把握数であり、16 年度からは、登録者数となっている。ボランティアの団体数は、ボランティアセンターの創設と同時に減少したが、登録者数は確実に増加してきている。しかしながら、団体の内容を見ると、医療関係のボランティアが多く、高齢者分野と児童分野が続いている。障害者分野のボランティア団体も見られるが、点字や手話が大半を占めており、重度障害をもつ人たちに対する生活支援や移動支援を目的としている組織は、皆無と言っても過言ではない。高齢者に対するボランティアであれば、生活支援や移動支援を援助する団体は存在するので、障害をもつ人たちにも提供可能と思われるが、地域社会がもつ特有の意識や感覚があるのかも知れない。

旭川市においては、支援費制度が施行されてからも「互助」や「共助」に変化が見られたという事実はなかった。「公助」が顕著な変容を表出しなかったのも、元来乏しかった「互助」に変化はなく、別路線で活動している「共助」も独自路線を保っている。この奇妙なバランスに楔を打ち込むことがない限り、旭川市の「地域力」を増大させることができないのではないだろうか。

3. 2 各種団体・機関に加え、社協等のビューローを含めた連携システムの概要（インフォーマルなサポートの充実度）

先にも述べたが、旭川市社会福祉協議会が「だれもが笑顔で 安心して暮らせる 支えあいのまちづくり」をスローガンに、平成 16 年から平成 20 年にわたる 5 年間をかけて『第 3 期地域福祉実践計画』を進めている。この計画の中には、障害をもつ人たちにも関連して「地域力」を増大し強化していく目的で 3 種類の組織体を作り、活動を続けてきている。

3.2.1 地域福祉推進住民懇談会

実践計画で掲げた事業の着実な展開推進のため、住民の福祉ニーズ把握と福祉への理解と参加促進を図るため地区社協を単位とした懇談会を開催する（地域福祉推進ネットワーク会議と連携）

3.2.2 地域福祉推進ネットワーク会議

地域内関係機関による相互の課題や地域における取組み等の情報交換・意見交換を行う（地域福祉推進住民懇談会と連携）

3.2.3 新たな地域福祉拠点づくり事業

地域には、高齢者だけではなく、子供から障がいのある方など、日々の生活の中で支援を必要とするさまざまな方が生活している。そのニーズに応え得る次の機能を有する「地域活動拠点」を整備する

- a. 多様な福祉ニーズを持っている住民に対して、きめ細かいサービスを提供していく機能
- b. 住民に対する相談、助言を行う機能
- c. 住民や関係団体等との連絡・調整を行い、ニーズを含めた豊富な地域情報を収集する機能
- d. 地域住民の活動拠点としての機能
- e. 地域住民に対する福祉教育の拠点としての機能

この三事業を中核にして、地域のネットワークづくりを進めてきているが、実践計画が 2 年を経過して、順調に整備されている地域と遅れている地域の差が歴然としてきている。先にも述べたように、地縁関係の希薄な地域であるが故に、地域社会でのカリスマ（絶対）的存在が見当たらず、中核となる何人かが機能している地域と地縁の希薄さが露呈している地域とでは、大きな差が出てきているのである。

これらの事業を通して、明らかになった住民のニーズに応じていくシステムの一つとして、ボランティアセンターを考えてきたのである。

この他には、障害をもつ人たちを支援するネットワークの存在を見ることができなかった。市営のプールを改築する際、障害をもつ人たちでも利用できるような配慮を求めた時期には、一時的にネットワークを形成したが、そのニーズが達成されると解散してしまった。旭川市の特徴と思われるが、ネットワークを利用して住民が組織化して団体を形成し、大きな力を養っていくことを苦手としていることが理解できた。

3. 3 サービス調整会議等のケアマネジメント手法を用いたシステムの概要

北海道でも「障害者ケアマネジメント従事者養成研修」を毎年開催しており、ケアマネジメントに対する理解が進んでいるように見える。旭川市においても、市町村障害者生活支援事業や地域療育等支援事業の「障害者生活支援センター」を設置している。

しかし、相談支援事業を実施している2カ所のセンターは、大規模施設を運営している法人が委託を受けている関係で、盆地である旭川市を取り囲む山々の対角線上に位置する中腹にあり、障害をもつ市民が容易に相談に行ける立地条件ではないことが理解できた。市の取り組みとしても「サービス調整会議」を設定している訳でもなく、支援センターやサービス事業所が積極的に調整会議を企画する訳でもないという状況である。

要するに、在宅支援という実感が乏しい地域であるが故に、日々において障害をもつ人たちの相談に応じてきた機関がほとんどなく、厚生労働省からの要請により相談支援事業を委託したが、そのセンターがある施設へデイサービス等で通所している人たちを中心とした相談・調整となっている現状がある。ケアマネジメントという観点から考えると、まだ1歩を踏み出せていないように思える。平成17年度に入って、居宅支援のサービス事業所が増え、障害をもつ人たちや家族は、養護学校の教員や寄宿舎の指導教員だけではなく、事業所の職員にも様々な相談を持ち込むようになってきている。

サービス調整会議は、実施されている事実がなかったが、やっと在宅支援という観点が入ってきた地域として、今後は加速度的に整備されていくことを期待したい。

4. 地域社会に存在する「公助」、「互助」、「共助」の質的・実情的把握

4. 1 援助を求める障害をもつ人たちが選択でき得る支援の種類と手続き

まず、「公助」の視点から考えると、重度障害をもつ人たちが地域で独居生活を実行できるほどの支援費の支給量が認められておらず、ホームヘルパーの量的・質的充実度も低いと言える。市の財政的な問題もあり、支給量が低く抑えられ、それに対抗する障害者団体も強くはないので、大きな発展は期待しにくいという現状である。

次に、「互助」の視点では、一貫して述べているが、地縁関係が作りにくいと言われており、地域社会での助け合いに期待している声を聞くことはなかった。しかし、旭川市中心部から車で北へ40分くらい走った上川郡鷹栖町にある知的障害者入所更正施設「大雪の園」や「柏の里デイセンター」は、町おこしと連動して「地域社会に溶け込んでいる施設」というイメージを持たせてくれた。6軒にもおよぶグループホームで生活する人たちを加えると全施設で約200名の知的障害をもつ人たちが生活するようになり、当初は反対運動も起きたが、現在は夏祭りを初めとする地域行事に彼らが参加しないことには成り立たない状況になってきているし、日々の畑仕事や雑用でも手伝ってくれる知的障害をもつ人たちが暖かく受け入れられている。このような「互助」の姿は、人口の少ない地方都市ならではの特徴ではあるが、彼らがもたらした人口比率による地方交付税は約2億円であると関係者から説明を聞き、両者のメリットが融合する理想形が見られるのではないだろうか。

最後に、「共助」の視点で考えると、上でも述べているが、旭川市社協のボランティアセンターが掌握している団体および個人は、増加の一途をたどっており、近年になり充

実してきているように見えるが、感覚的に慈善の域を脱しないような人たちも少なくないし、ボランティアを受け入れる側としても、そのような意思が伝わっており「共助」を拒んでいるのではないと思われる。

福祉系大学や専門学校に通う学生の数も少なく、若いボランティアのエネルギーと情熱で活性化されていく流れも強く期待できるものではない。現在は、福祉施設や事業所の関係者、すなわち福祉関係に勤務している人たちの一部が「ボランティアな活動」として、障害をもつ人たちの余暇活動や障害者団体への支援に関係している状況である。「共助」が量的および質的に向上していくには、活躍できるフィールドを確保していかなければならない。障害をもつ人たちを入所施設から地域社会へと呼び戻すことが、ボランティア等の活躍する場を拡げ、「共助」が発達して住みよい街へと移行していくことにつながっていくと確信している。

4. 2 地域社会（旭川市）における相談支援事業所の役割と機能

旭川市における相談支援事業としては、障害者生活支援事業が1カ所と知的障害者生活支援事業が2カ所の計3カ所が設置されている。障害者生活支援事業を実施している「旭川障害者生活支援センター」は、10カ所以上の入所や通所の施設が立ち並ぶ『福祉村』にある「敬愛園」という身体障害者療護施設の中にあり、旭川市中心部からバスで40分は掛かるという山間に存在している。

この療護施設は、身体障害者デイサービスも実施しており、生活支援センターの相談者の大半が施設利用者という説明を受けた。相談支援の実績は、次の表10に示されている。

表 10

	平成 15 年度	平成 16 年度	平成 17 年度	計
在宅福祉サービス	339	326	151	816
社会資源を活用するための支援	428	704	339	1471
社会生活力を高めるための支援	114	156	87	357
ピアカウンセリング	1427	1285	492	3204
専門機関の紹介	34	14	4	52
計	2342	2485	1073	5900

但、平成 17 年度は、9 月までの数値である

この表 10 を見ても分かるように、「ピアカウンセリング」という項目が全体実績の半数以上を占めている。批判する訳ではないが、ピアカウンセリングが活発に行われている一方で、「社会生活力を高めるための支援」とされる項目を始め、特に「専門機関の紹介」の数値が低過ぎる状況が認識できる。これは、市内唯一の身体障害者相談支援事業の環境的条件が良いとは言えず、障害をもつ人たちが容易に訪れることができない場所にあることが原因となり、施設内支援が中心となっていることが明白である。このような状況下では、地域の支援ネットワークを機能させるために中核的な役割を果たしていくことはかなりの困難性を伴うと判断できる。生活支援センターが持つ本来の役割・機

能である地域移行や在宅支援を充実させていくことが急務であると思われた。

また、知的障害者生活支援事業を受諾している機関は、東地区と西地区に担当が分かれており、2ヵ所設置という状況ではあるが、盆地である旭川市の東と西にある山の中腹にある入所施設に設置されている。今回は訪問する時間的余裕がなかったため、詳細は分からないが、身体障害者の生活支援センターと同じような状態にあり、施設中心の障害者福祉が存続していることが再認識できた。

北海道は、三障害の相談支援事業をまとめ、スーパーバイズを提供していく機関として「圏域別総合相談支援センター」を設置しており、旭川市には「上川圏域障がい者総合相談支援センター ～ねっと～」が存在し、機能し始めている。しかし、設置されてからの日も浅く、さらに母体が精神科病院であることから、精神障害をもつ人たちの利用頻度が全体の9割と際立っており、他の障害や地域に関しても、テリトリーを広げていく努力も必要と思われる。

では、在宅で生活している人たちは、誰に相談をして、情報を獲得しているのだろうか。何人かの利用者にインタビューを試みた結果、支援費制度が施行される前は、行政の窓口しか相談できる場所がなく、役所に出掛けていたが、現在はホームヘルパーの派遣等を事業としている機関のコーディネーターに相談することが増えてきていることがわかった。

通常、相談支援事業所の設置は、在宅福祉を推進し、利用者との密接な距離間を持っていた事業所が、より円滑な生活支援と強固な支援ネットワークを築き上げることを一つの目的としており、ヘルパー派遣等のサービスと併用してスタートしている。障害をもつ人たちへの居宅支援がスタートしたばかりの旭川市ではやむを得ないのかも知れないが、真の相談支援事業体制を再構築する時代が来ているのではないだろうか。

4. 3 障害者福祉関係以外の互助・共助システム（町内会、消防団、商工会議所等既存の地域組織）の様相【障害者や高齢者との接点】

従来の地域特性において機能してこなかった「互助システム」に加えて、障害をもつ人たちに対する生活支援が手薄い「共助システム」という環境の中で、障害をもつ人たちや家族は、「自助」という選択をしてきた。そして、「自助」が立ち行かなくなると、施設入所という選択肢しかなかった歴史の中で、地域社会に障害をもつ人たちの存在が認識されていない状況下においては、「互助・共助」のシステムが確立していかないのが当然である。

旭川市は中核都市であるが故に、地域社会で生活している障害をもつ人たちや家族の顔までも覚えられるような小規模でもなく、政令指定都市のように強い財政基盤の元で施策を進める大都市でもなく、あらゆる面で発展途上の街であると感じられる。

公助・互助・共助に関わる総合支援ネットワークを確立していくには、「核（コア）」と呼ぶべき機関や組織が必要であると感じた。今回の現地調査を指揮し、同行案内してくださった「有限会社 ナビ」の代表である廣岡輝恵氏は、「障害をもつ人たちの存在を地域社会で生活する人たちが知ることから始まり、地域社会で安心して暮らせる環境を整備することが必要である。その為には、障害者福祉のネットワークに留まることなく、

様々なネットワークに参入していくことが大切である」とを述べ、地域社会に潜在化しているネットワークをつなぐ役割を担っていきたいと希望していた。

要するに、障害者福祉の発展途上にある地域として、どのような機関や人材が「核」となるかによって、その方向性が決まり、有機的なネットワークを形成していけるか否かの剣が峰である。

4. 4 利用者自身や家族サイドから見た「地域力」に対する印象

「地域力」という感覚や実態としても乏しかった地域であった（ある）ので、居宅サービス利用者や家族の口からは、互助や共助に対する要望は多く聞かれなかった。最近になり、「有限会社 ナビ」等が支援費対象事業としてデイサービスやホームヘルプを始めたことによって、ボランティアとの出会いもあり、意識としては向上してきたといえる。しかし、この感覚も「公助」を基本としているところから考えれば、住民から湧き上がるような「地域力」ではないと言わざるを得ない。

昔ながらの地域社会で、障害をもつ子どもの存在を隠し、身内の力だけで生き抜いてきた人々の歴史を感じ、現在も「自助」が基本となる中で、近隣のボランティアには基本的に頼らないのである。

5. 地域社会（旭川市）における障害をもつ人たちの生活と支援システム（事例を通して）

● 在宅生活を選んだAくん（19歳）の事例

生後まもなくの黄だんにより脳性マヒという障害を受けたAくんは、母親を始めとする家族の努力により、2歳時からボイタ法等の療法を受けるために入院して訓練を続けていた。しかし、いずれの訓練方法もAくんの障害を軽減することが難しかった。家族の訓練に掛ける情熱が実を結んだのか、車いすに括り付けられるような状態ではあるが、言葉は比較的明瞭であり、自分の意思を伝えることに問題はないように思われた。

小学校は、旭川市内にある養護学校に行くことになった。「地域の学校は考えなかったのか」という私の問いに対して、母親は「北海道では、そんなことが言えなかったし、当たり前として養護学校へ行った」と話してくれた。小学部と中学部への通学は、母親が自家用車で送迎をしていた。近隣との関係で言うと、下の子の友人関係で母親同士は軽いお付き合いはあるが、Aくんへの支援になるようなものではなかった。母親は、自分のことを後回しにして、Aくん本位で生活してきたため、自分の友達がいないことに気づき、愕然としたこともあったと聞いた。

Aくんの通学していた養護学校は、その当時、高等部を持っていなかった。もし、高等部へ行くのなら、高速道路を走って一時間もかかる遠方にある高等養護学校へ行かなければならず、寄宿舎に入ることを余儀なくされるし、高等養護学校へ行かないという選択をすれば、在宅生活を余儀なくされる。どちらにしても苦渋の決断であった。母親は、中学部を卒業した後、いつでも会いに行ける近郊の施設へAくんを入所させようと考えていたが、本人は「高等部へ進みたい」という強い希望を持っていた。寄宿舎での生活には母子とも不安を抱いたが、自立に対する本人の意思と母親の考え方が一緒になり、高等養護の3年間を寄宿舎で暮らすことになったAさんは、生まれて初めて母親から離れた生活を始めた。母親は、金曜日の夕方にAくんを迎えに行き、日曜日の夜に送

って行くという週末を3年間にわたり過ごしたのである。

そして、高等養護学校を卒業した後の進路を考える時に、教員と母親との話し合いの中で入所施設という選択肢が当然の如く登場し、高等養護学校の近くにある療護施設へ入所することになることが予想されていた。しかしながら、Aくんは旭川へ帰ることを希望し、母親も3年間である程度のリフレッシュができ、旭川市も新しいデイサービスやホームヘルパー派遣事業所も生まれ、Aくんの受け入れが可能と判断した。

このような相談に応じていたのも、「有限会社 ナビ」の廣岡氏であり、デイサービスへの受け入れやホームヘルパー・ガイドヘルパーの派遣も可能にしていった経緯がある。高等養護学校を卒業したAくんは、一週間のうち4日間をデイサービスに通い、週末はガイドヘルパーとともに買い物等に出掛けたりしている。家での介護は、母親が中心ではあるが、入浴介助にはホームヘルパーを派遣してもらっている。Aくんは、デイサービスの担当職員と気が合っており、通ってくることを楽しみにしている。

近隣の反応は、休日等にAくんが歩行器を使って歩行訓練をしていると「がんばってね」と声を掛けてくれる人も増えつつある。母親は「やはり、近所の人たちにAくんの存在を知ってもらえるところから始まるのよね」と語り、Aくんが施設へ入らなかったことを喜んでいて、これでAくんの生活がずっと安定しているとは限らないし、母親が病気等になり、介護が出来なくなった時に、Aくんは再び施設入所とならないような支援ネットワークを確立しておく必要がある。

Aくんと母親が相談している相手は、デイサービスの関係者か地元の養護学校の先生くらいである。これらの人の輪が大きくなることが大切であり、安心して暮らせる街へとつながっていくのである。

6. まとめ

以上が旭川市の「地域力」をみた概要である。障害者福祉という観点からみても、行政主導のトップダウン的施策から、住民の意見や民間活力に目を向けだした転換の時期であると感じた。支援費制度という「黒船」が旭川に到着し、新しい時代を示唆していると考えられる。

大都市圏では一般企業就労が可能と思われる障害をもつ人たちが、北海道という厳しい自然環境の中で、また入所施設に入ることが当然と考えてきた人的環境の中で、地道な小規模作業所の活動を継続し、在宅福祉の民間活力を見せてきた「社会福祉法人 いちもく会」の福岡氏を始め、「有限会社 ナビ」を立ち上げた廣岡氏が中心となり、ネットワークの「核」を形成していかれることを強く期待している。

最後に、今回の調査において手厚いコーディネートをしていただきました「有限会社ナビ」の廣岡氏、地域福祉の現状と課題を丁寧にご説明いただいた地域福祉課長 大海寺範之氏、貴重な資料をご提供いただきました旭川市保健福祉部障害者福祉課係長 和田忠彦氏に心から御礼を申し上げます。

第2節 福島県郡山市の「地域力」調査報告

国立伊東重度障害者センター 小田島 明

1 対象地域概要

1.1 地域の土地的特長

中核市である郡山市は、福島県のほぼ中央に位置し、南北に関東と東北・北海道を繋ぐ、東北本線・東北新幹線が貫いており、西は会津地方を経由して新潟から、東は太平洋岸のいわき地方からの鉄道や高速道路が整備されており、観光、文化、物流等の交差点的な存在である。そのため、人口と人口密度は共に県庁所在地である福島市を上回り、文字通り、県内の中核市である。

現在は「1. 活力あふれる多角的な産業の創造」。「2. 真の豊かさが実感できる生活空間の創造」。「3. 50万人の人口規模に対応できる個性ある都市の想像」という3つの目標を掲げ、「水」と「緑」を生かした個性あるまちづくりを進める、「第4次総合計画後期基本計画（平成17年度～平成21年度）」が進行中である。

1.2 数字で見る郡山市（H17.1.1現在）

- ① 面積 757.06 km²
- ② 人口密度 448.11 人/km²
- ③ 世帯 122,699 世帯
- ④ 人口 334,766 人
- ⑤ 人口増加率 -1.3%（対前年比）

1.3 人口分布と就業人口比率（H12.国勢調査による）

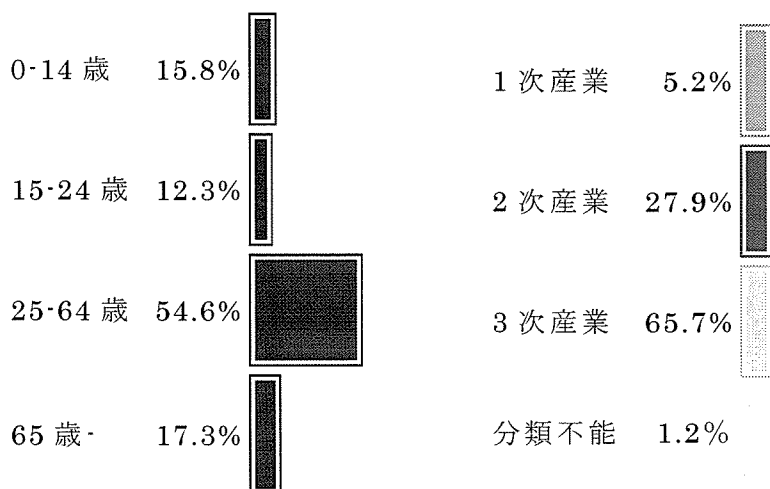
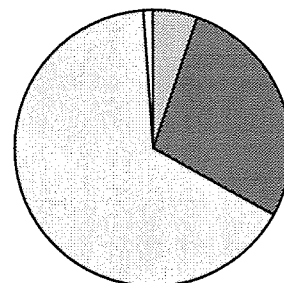


図1 産業別就業人口比率



2 障害者に関する統計値

2.1 障害者数

2.1.1 身体障害者

身体障害者の数は、平成9年から平成15年までの間で7,561人から、8,950人へと、1,389人増加しており、平成9年を「1」とした時の平成15年は、「1.183」となっている。(図2)

年代別に同期間を見ると、18歳未満で「0.964」、18歳以上65歳未満で「1.004」であることに対して、65歳以上では、「1.35」の伸びを示しており、高齢な身体障害の増加傾向が伺える。

表1に示すとおり、機能障害別に見ると、肢体不自由者の数が圧倒的に多い。また、等級別に見ると、1・2級の者で半数以上を占め、重度障害者が多いことを示している。これらの数字は、全国的な状況と一致するところであり、重度高齢化が進んでいる状況を示している。

図2 身体障害者手帳保持者数の推移(H9~H15)

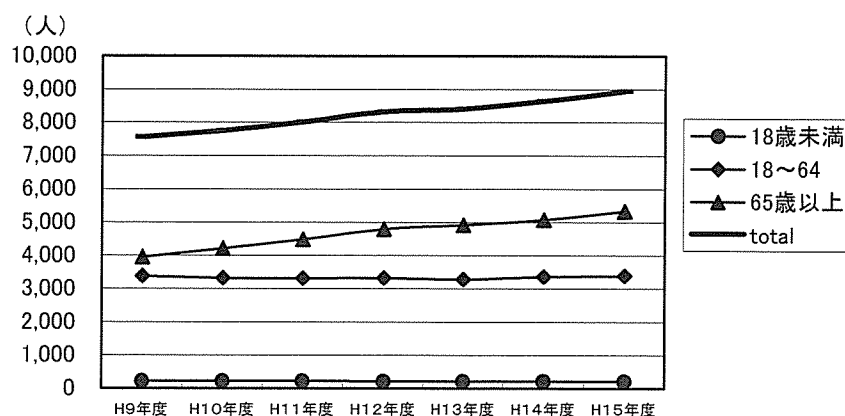


表1 機能障害別/等級別身体障害者数 (平成17年)

機能別	1級	2級	3級	4級	5級	6級	計
視覚	334	186	43	38	69	71	741
聴覚・平衡	130	287	112	136	10	197	872
音声・言語・そしゃく	4	4	43	29	0	0	80
肢体不自由	1631	1414	632	1084	559	279	5599
内部	1681	21	339	397	0	0	2439
計	3780	1912	1169	1684	638	547	9730

2.1.2 知的障害者

知的障害者の数は、平成9年から平成15年までの間で1,098人から、1,514人へと、416人増加しており、平成9年を「1」とした時の平成15年は、「1.379」となっている。(図3)

年代別に同期間を見ると、18歳未満で「1.382」、18歳以上65歳未満で「1.317」と3割から4割の伸びを示していることに対して、65歳以上では、「2.5」の伸びを示している。