
第 2 章

Participatory Approach in Village Development Planning Addressing the Settlement Issues in Achi Village

要約

1. Introduction
 2. Research Findings
 - 2.1. Village Administration Office
 - 2.2. Village Associations
 - 2.3. Volunteer Groups
 3. Conclusion
- Acknowledgment

Written by:

(Working Group 2)

Eilen May Velasco ABELLERA Dwi Joko BUDIHARTO**

Bagus HIDAYAT

Makiko KOYABU*

Hiroyoshi EDAI

Shakir ULLAH

Hnin Hnin YU

Aoi SAKAGUCHI

Group Advisor

Prof. Shoko YAMADA

**Group Leader *Sub Leader

阿智村の定住問題に関する地域開発プランにおける住民参加型アプローチ

要約 (Abstract)

長野県下伊那郡に位置する阿智村は、村役場が主体となり住民参加型のプロセスで「阿智村第5次総合計画」を策定し、「住民一人ひとりの人生の質を高められる持続可能な村づくり」のコンセプトのもと、住民自治を促進している。その背景に、小泉政権が構造改革の一環として2002年ごろから行った地方分権化が挙げられる。阿智村においても、近隣都市である飯田市との合併問題が浮上した。この問題に関して、2004年、阿智村は村民からの意見を聞くために、合併しなかった時の村民の負担を説明した上で、村内全戸に対して住民投票を実施した。その結果、8割以上の村民が負担を強いられても合併せずに阿智村として独立し続けることを希望した。阿智村が大都市との合併を回避するためには、村民が村の総合計画に参加することが、必要不可欠であったのである。

本調査では、住民参加型による計画策定のアプローチに関して、①阿智村役場（マクロ）、②自治体（メゾ）、③住民（ミクロ）を対象に聞き取り調査を実施し、そこから、それぞれがどのように計画策定に参加したかを、①情報共有②関係者間協力③合同意思決定の三指標を用いて分析した。その結果、以下のことが明らかになった。

1. 阿智村役場

阿智村役場は「情報提供・共有」のために、十分な活動をしたと考えられる。2007年に村内全戸に対して、総合計画に関するアンケート調査を実施し、約75%の回答を得た。そのためこのアンケートを通しての住民参加促進は効果的であったと言える。また、計画委員会、村議会や自治体などと定期的な会議を実施して意見を交換しており、「関係者間協力」についても同様に、定期会議でのコメントを十分に反映してきたと言える。また、住民からより協力を得るために、インターネットを使った方法もとられたが、ここでは約10名からの意見しか得ることができなかった。よって、阿智村においては、インターネットは効果的な方法とは言い難い。これら村役場の活動を考えたとき、「合同意思決定」に関しても、阿智村役場から村民へのアプローチは十分評価に値すると考えられる。

2. 自治会

「第五次総合計画」の策定段階において自治会は十分に参加する機会を得ていたといえる。その機会としては、計画の起草段階において議論する機会があり、また計画審議委員会に自治会長が参加していたことが挙げられる。しかし、総合計画の策定は行政の活動であり、自治を目的とした組織である自治会としては計画の支援と実施に重点を置くべきという認識があったため、計画策定への自発的な参加は控えていたという印象を受けた。

住民自治や定住問題に関しては、経済的な制約等はあるものの五和はすでに独自のスタイルを確立しつつあり、順調に総合計画や地区計画を実施しているといえる。その一方、浪合では自治会としての経験が浅いため模索を繰り返しながらの段階であるが、支所の支援もあり状況は徐々に改善している印象を受けた。

3. ボランティア団体

阿智村役場とボランティア団体は、社会福祉協議会を除き、情報伝達の公式な手段を持っていない。しかし、ボランティア団体に所属する村人は定住問題を十分に認識しており、村役場との個人的な関係を通して「情報共有」をしていることが分かった。また、村役場と団体の協力関係は確認できなかったものの、ボランティア団体はその活動を通じて、高齢者、村民、そして活動を受け継ぐ若者との間に密接な繋がりを生み出していることが分かった。さらには、五カ年計画にボランティア団体は直接関わりをもっていないが、村役場の職員や議員に、個別に問題を伝えており、共有された問題の解決に向けて取り組まれていることが分かった。

上記の分析から、阿智村においてはいくつか困難があるものの、村役場、自治会、村民がそれぞれの立場から住民自治を促進し、総合計画の目標である「住民一人ひとりの人生の質を高められる持続可能な村づくり」を達成するために努力していると言える。より住民自治を促進するために以下のことを提案させていただきたい。

- 阿智村第5次総合計画の課題の設定に関しては、村民、自治会、常任委員会など関係者から集めた情報を役場担当者が独自に処理して計画に反映している事がわかった。よって、計画段階における担当者の情報分析能力が鍵となると言える。
- 村民、自治会、計画審議会などの関係者から集められた情報を阿智村第5次総合計画に反映するプロセスは、現状では役場担当者の力量に大きく依存している。よって、村民がより確実に計画に関わるために役場と村民のコミュニケーションの機会を増やす必要があると考えられる。
- 村役場と自治会の間柄において、その役割と責任の明確な区別が必要であるとする。計画や財政運営の訓練などを自治会に提供することは、村の開発における役割が増しつつある自治会にとって有益になるだろう。
- 自治会に大量の仕事が委ねられていることを考慮すると、村役場は自治会に対してある程度正当な報酬を支払う必要があると考える。
- 村のボランティア団体は、とても活動がさかんである。その現在の活動は、大部分が日常生活において高齢者の手助けをするものに集中している。しかし、住民同士の親密な関係を生み出しており、村役場はボランティア団体が定住問題についても活動を広げられるように取り計らうことも住民参加を促す一つ的手段として考えられる。
- ボランティア団体と役場の情報共有や問題について議論する公式な方法を確立する必要があると考える。
- 結婚支援団体の活動は、定住問題に対して重要な貢献をしている。村内で人々が家族をつくる機会を広げることは、問題を解決するのに有益であるだろう。

我々の阿智村での調査期間中は、阿智村役場をはじめ、自治会、ボランティア団体と、多くの方々にご協力いただいたおかげで、実り多き調査となりました。この場を借りて、深く感謝申し上げます。ありがとうございました。

1. Introduction

1-1. Background of Achi Village

Achi is a village with a population of 6,504, located in Shimoina District, Nagano Prefecture, Japan. In 2002, because of the financial crises, the Japan central government faced difficulties financing rural areas. Therefore, it made a policy for decreasing the amount of subsidy for local governments. Under this policy, the poorer geographical regions were merged with the richer and larger regions in order to reduce the number of sub-administrative offices in each prefecture, which also reduces the financial burden the central government had. The central government proposed that local government merge into one large sub-administrative region and promised to provide extra subsidies such as tax reduction and credit with low interest if they accepted the idea. As the policy indicated, local governments that merge with other local governments would be given special incentives such as sustaining subsidies at their current level. This pushed some local governments to consider merging with other adjacent local governments.

1-2. Research Objectives

Within the community of Achi Village, there are seven village associations established amongst the sub-villages administration. These village associations are regarded as playing an active role in the planning process of local development. In order to understand the participatory approach in local development planning in Achi Village, this research will focus on these following objectives:

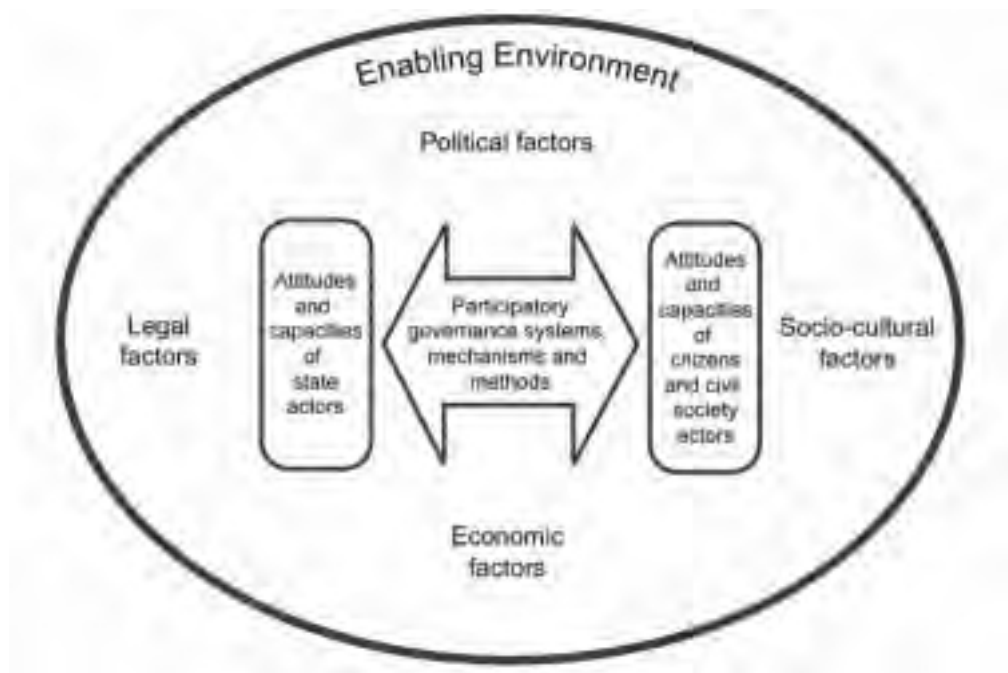
- 1) To understand the people's participation in the planning process to address settlement issues.
- 2) To understand the approach employed by the village administration in order for the village people to participate in the planning process.
- 3) To understand the role of the seven village associations in the planning process to address settlement issues.
- 4) To understand the role of volunteer groups in the planning process to address settlement issues.

1-3. Conceptual Framework

There is growing consensus among development practitioners and policy makers that participatory governance is good governance. The government must include peoples' voices in local development planning to ensure public transparency, responsiveness and accountability among various stakeholders in the community. However, participatory governance can be highly challenging because it requires building trust between the civil society and the government in establishing working relationships with different levels of government actors. Participatory governance is also a broad and complex concept which leads to divergences in meaning for different people and can therefore be approached or interpreted in different ways.

We attempted to understand the participatory approach in local development planning in Achi Village from three actors namely; the village, the community, and volunteer organizations. In this research we will look at the participatory approach based on three indicators, which are: sharing of information; collaboration between stakeholders; and joint decision making. These indicators are deemed necessary in evaluating the participation of various stakeholders and will guide the researchers in understanding the relationship between the administration and the citizens in Achi. Figure 1 shows the suggested model to foster a high degree of participation in the planning process for Achi Village.

Figure 1. Suggested model to foster a high degree of participation in the planning process



Source: Civicus¹ Participatory Governance Programme 2006-2008 concept note, June 2006.

1-4. Research Methodology

This research focused on interviews of key actors during the fieldwork. For the purpose of this research we considered three different actors in the planning process: the village administration, the village associations, and the voluntary groups/non-profit organization. Then we analyzed how the administration promotes people's

¹ *CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation* is an international alliance of members and partners which constitute an influential network of organisations at the local, national, regional and international levels, and span the spectrum of civil society including: civil society networks and organisations; trade unions; faith-based networks; professional associations; NGO capacity development organisations; philanthropic foundations and other funding bodies; businesses; and social responsibility programmes. www.civicus.org

participation in planning for settlement issues, the level of participation of various stakeholders and their understanding of participatory approach. It is expected that different stakeholders will perceive participation in different ways.

On the other hand, there are certain limitations for this research. Firstly, we have limited time to interview the different stakeholders in which it is difficult to find out more in-depth problems regarding their participation. Secondly, some of the persons we requested for interview were not available during our three-day fieldwork. Lastly, our interviewees were selected by the administration office and with the uniqueness of each group, especially the village associations, we could not come up with generalizations of their experiences.

2. Research Findings

2-1. Village Administration Office

Like other villages, Achi Village was also the target which was planned to merge with the nearest village or city, in this case, Iida City. However, as a result of long term discussion among all villagers, Achi Village decided to stay as an independent administrative unit. It was a critical time for Achi Village in its existence, but it made them realize the importance of self-governance and villagers' participation in its development. Therefore, the administration office tried and encouraged villagers to participate in planning of "the 5th Achi Village Comprehensive Plan" in order to promote self-governance in the region.

2-1-1. Some Problems Faced by Village Administration Office

Through interviews with the village administration office as well as document-based studies, we realized some problems which the village administration office is currently facing, as follows;

- 1) Financial burden which limits their capacity to conduct activities in developing their area and implement public services much needed by their members
- 2) Urban migration of the younger generation resulting in depopulation of rural areas and a low level of participation by the youth in development plans
- 3) Lack of industries to provide employment for the youth, causing them to migrate to other urban areas to seek jobs and higher education
- 4) Low income from agriculture sector and lack of other alternative economic activities
- 5) Increasing aged population resulting in financial burden for the administration in providing welfare funds.
- 6) Increasing number of unmarried individuals in the village which results in a low population growth rate

Among these problems, we focused on two major problems which are “settlement of the youth” and “the aging society”. With the lack of industrial sector, university and employment, the youth migrate to the cities. Most of the young villagers leave the village for higher education in other big cities like Tokyo, Osaka, Nagoya, Hiroshima, etc. Due to lack of employment and feasible job opportunities, the youth stay out of the village for a long time often until they retire from their jobs.

2-1-2. Analysis of Participatory Approaches taken by Administration Office

In January 2004, Achi Village Administration office prepared the plan called “Achi Mura Self Reliance Plan (AMSRP)” to promote sustainable village development. According to AMSRP, the main objective is to “improve the quality of life of every villager through promoting the sustainable village development”. During the debate about the merging issue as described in section 2, the concept of AMSRP was widely introduced because the village administration office needed to make villagers understand the risks they have to take and requirements of their participation in village development activities if the village did not merge with Iida City. In order to come up with a collective decision, Achi Village Administration carried out a survey to know villagers' opinions, regarding whether they want to merge with Iida City or not. The Village Administration office conducted a survey in June 2007, in which they distributed questionnaires to all villagers (households and individuals) with explanation of the contents of AMSRP. As a result, more than 80% of the villagers preferred to stay independently as Achi Village rather than merge into the larger Iida City. The reason people choose to be independent is that they wanted to keep their own life style and they think that if their area becomes bigger than before, they might have lesser opportunity to participate in their own village development. It was the first time the village administration employed these participatory methods to reflect villagers' voices into the village decision-making process.

On the basis of AMSRP and as a result of the survey conducted, Village Administration Office prepared the 5th Comprehensive Plan with four priority areas of development as follows:

- 1) Child rearing support and younger generation settlement,
- 2) Health promotion,
- 3) Industry promotion,
- 4) Environment.

The major issue of youth settlement as well as aging society were considered in the plan in a comprehensive way. Moreover, the village stakeholders such as the planning council, village assembly, villagers, and village administration have been involved in the planning process. Persons in charge in the administration office, especially, played a very important role in collecting and translating the information from various stakeholders into plans. Those stakeholders which come from different groups and parties are involved not only in the planning process but also in administering, leading and controlling a wide range of activities which include but are not limited to development planning, social, public and welfare services.

2-1-3. Information Sharing

Regarding information sharing, we found out that there were some approaches employed by the administration office in order to come up with the 5th Comprehensive Plan. They promote participation by various stakeholders through application of a questionnaire survey to all village households and through series of meetings. At first, the village administration office conducted a questionnaire survey among all village households in June 2007 in order to collect villagers' views and share the contents of the plan. The questionnaires consisted of four main questions: 1) about family, 2) family plan in five years, 3) family plan in ten years, 4) ideas of living in Achi Village. Survey results show 1,195 out of 1,660 households (75%) answered the questions. Therefore, it could be said that the questionnaire survey was successfully conducted.

The administration office conducted a series of meetings with other stakeholders to share the ideas of the Plan. Those involved were the Planning Council, Village Assembly as well as the administration office as a whole. The Planning Council which consists of representatives from the committee of education, agriculture, forestry and women, and heads of seven (7) village associations hold a meeting four times a year to discuss issues and problems faced by the village. The Village Planning Council² is a kind of autonomous body that supports the formulation of the 5th Comprehensive Plan from the people's perspective. Secondly, they hold meetings to raise some issues which are then proposed to the Village Administration for inclusion in the draft of the planning document after they accommodate people's aspirations. The village administration also conducts public information drives four times a year to inform the public of important issues, and during these meetings people can voice their concerns through the village unit heads. The village units are official channels under the village administration office that disseminate information to villagers.

2-1-4. Collaboration with stakeholders

The information-sharing channels provide opportunities in promoting collaboration between various stakeholders. In the planning process, the persons in charge from the Planning Division make some amendments and revisions based on the proposal of the Village Planning Council and convey it to other related departments or divisions. This is necessary to get appropriate responses if the persons-in-charge need to revise the proposal. Such a process was done in December 2007. In January 2008, the revised draft of the plan was submitted to the Village Assembly for deliberation representing the people. The Village Assembly consists of fourteen elected political members who then carried out a meeting with the Village Administration four times³. During those meetings the draft plan was evaluated and scrutinized before approval. The persons in charge forward the draft plan to the planning council for comments and suggestions. After this the Planning council sends the draft of plan to the village associations for further deliberation with the villagers through the respective village unit leaders.

² Village Planning Council consist of representative from various stakeholders, such as education board, agriculture and forestry committee, JA (Japan Agriculture Cooperative), women groups, village association leaders, etc.

³ Village administration meetings were held on January 10th, 18th, 22nd, and 23rd, 2008.

The seven Village Associations also had their own Autonomous Development Plans apart from the 5th village development plan activities. This process of collaboration reveals some of the uniqueness of Achi Village.

Aside from conducting series of meetings, the village administration office provided another opportunity for the villagers to validate the draft plan. The village administration office posted the draft version of the plan on the village website so that the villagers can access and express their feedback on it. Based on the information we obtained through the interview, some villagers provided comments on the draft plan through the internet, but it was in very small number. Only 10 people gave their comments through the Achi Village website. According to the vilage administration, it is estimated that approximately 700 households had internet connection at the time of the development planning. Despite the number of internet connections in the village, the administration office got only a few comments through the website. Therefore, it can be concluded that collecting feedback through the internet is not an effective method in the case of Achi Village.

2-1-5. Joint Decision Making

All the drafting processes took place between November 2006 to March 2007. Finally, at the beginning of March 2008, the plan was sent to the Village Planning Council for approval and endorsement and the plan was ready to be implemented starting from April 2008 to March 2012. Assuming that all those processes were carried out according to the plan, people's aspiration should have been included in the planning document, because all stakeholders were involved in the planning process.

Concerning depopulation issue in Achi Village, the 5th Comprehensive Plan contains the strategies and measures that the village administration will take to alleviate their problems such as:

1) Promote people to come back to the village to live

The local government encourages the young people to return after getting higher education, and promote the economic activities in the village. Local government provides certain promotional packages for the young people (less than 40 years old) who will stay in the village, for example, they will grant 1 million Japanese Yen to build their own house, and the government will also pay 1/3 of land price (maximum limit is 1 million Japanese Yen).

2) Promote industrial activities in the village

The location of Achi Village is not remote from the city with accessibility of highway and other transportation facilities, which makes it less than two hours away from Nagoya. Achi Village Administration thinks that it is feasible to promote industries in the village. In relation to that they purchased land which has strategic location for industrial development. They also offer some incentives for industries such as giving special discount for land price in designated areas and certain discounts on taxes.

2-2. Village Associations

In Achi village there are seven village associations namely: Goka, Namiai, Kaminakazeki, Nakazeki, Komaba, Chisatohigashi, and Chisatonishi. The different associations have long existed, since the Edo era, sharing a common geographical, cultural, and historical background. In 1956, three villages merged; Goka, Chisato, and Oochi, becoming Achi Village, to cope with the various demands for development programs and public service provision. In later years, the other village associations merged with Achi Village due to depopulation issues, aging society and financial burdens confronting most rural areas in Japan.

In essence, the seven village associations are voluntary, autonomous and the village administration does not intervene with the plans and activities of the village associations. Self-governance is strongly promoted by the administration office in which every association has their own development plan for their area and raise their own funds through membership fees. The village administration also provides subsidies to the associations based on number of household and size of population. Some associations have their own properties or land which can be leased providing additional income for the association. Within the village associations there are fifty-three (53) village units which are directly under the supervision of village administration, composed of around 20 to 50 households each.

2-2-1. Some of the Problems Faced by Village Associations in Achi Village:

1. Since national government implemented decentralization and began promoting self-governance of local government units, the associations have felt overwhelmed with administrative tasks vis-à-vis small incentives or subsidies they get from the administration.
2. Shortage of personnel to manage development programs for the associations.
3. Risk of overlapping of responsibilities and activities between village administration and village associations.

2-2-2. Analysis of Village Associations' Participation in Planning for Settlement Issues

Settlement issues such as depopulation and urban migration are not only a serious problem in Achi Village, these problems are gravely experienced by the villagers. Around thirty percent of the village association members are aged 65 and above and because of young people's migration to urban areas, senior people are often left to live by themselves.

Each Village Association has their own development plan for their respective areas but settlement issues are not prioritized in their plans because they focus much on programs and activities for the aged populace. Consensus-building was done through questionnaire survey distributed to all households. This is also how the Achi Village Administration encouraged villager participation in the 5th Comprehensive Plan through the household questionnaire survey. Through outcomes of the questionnaire, villagers' voices were reflected in the 5th Development Plan of Achi Village.

2-2-3. Information-Sharing between Village Administration and Village Associations

The village associations are aware of the village administration's seriousness in addressing settlement issues. Before the Comprehensive Development Plan was made, questionnaires were distributed to all households through the village unit heads. Village units play an important role in channeling information from both village administration office and village associations. Feedback mechanisms were executed through recollection of questionnaires by village units.

The village administration also conducts public information drives four times a year to inform the public of important issues, and during these meetings people can voice their concerns through the village unit heads. At the level of village associations, they also conduct meetings with the villagers three times a year to discuss local development plans. Since many of the administrative tasks are devolved to village associations, the administration maintains close communication with the different associations. However, the village associations felt overwhelmed with administrative tasks handed down by the village administration, considering that they are not part of the administrative arm and that the incentives they get from doing those tasks are small.

The level of communication between the administration and associations also vary. For example, Goka Village has been a part of Achi Village for eight years; hence, they have established a high level of autonomy in local decision-making. On the other hand, Namiai being a new member of Achi Village for two years is still in a transition phase and administration offices assist them in some administrative work and in the conduct of their activities. The former head office of Namiai became the satellite office of the village administration and at the same time Namiai's office is located in the same building. Because of this, Namiai has close communication with the administration. They are better informed of administration activities and at the same time, they can easily communicate with them regarding their plans and activities.

2-2-4. Collaboration between Village Administration and Village Associations

In Achi Village, the village administration works closely with the village associations. However, village associations believe that planning should be done mainly by the village administration and the associations will only implement and support the plans of the village administration. From our interview with Goka and Namiai village association, we found out that there are differences in the collaboration for planning between the administration office and the different village associations.

1) Goka

Planning by Goka Village was based on the comprehensive development plan incorporating their own local development plans. In recent years, the subsidy for Goka has increased which enabled them to undertake different programs for the community. Most of their activities are related to villagers' intimacy or establishing a closer relationship with the villagers, which includes festivals, tree planting and other activities. Goka association can plan out their own activities if the amount is between ¥500,000yen to ¥1,000,000yen. If the amount exceeds to that they either request the village administration to finance their activities or they share the expenses for these activities.

In relation to local planning for settlement issues, the Goka association did not have many plans because they expressed that they have no capacity to finance activities to promote settlement of young people to their areas. Through their festivals they invite outsiders to see their areas but they cannot provide the incentives that will attract people to stay. Another reason is that there are not many lands available for sale to interested individuals. In Goka, there are also abandoned lands but the associations cannot lease these lands because they are private property. Some owners are not interested in selling their land, although they have no plans to settle in Goka, while others decided to lease their property to the association and such areas are developed for tourism or profit. Due to limited alternatives, the association expects the administration office to take full responsibility to invest in economic development through inviting small industries in Achi to promote employment opportunities and settlement in the area.

2) Namiai

The satellite office of Achi Village is located in Namiai which also houses the office of Namiai association. With this, the administration office has established a closer relationship with Namiai. The Namiai Village association also conducts various activities to attract villagers' participation and enhance a better life for the elderly. Like Goka, Namiai association can also conduct activities within the standard rate, but if they exceed the targeted amount, they ask for financial assistance from the village administration. Aside from this, they also raise funds through various sponsors from outside to finance some of their activities. Their activities include festivals which are held every year, and community work such as tree planting and cleaning the surroundings.

Collaboration between Namiai and administration is extensive considering that with the presence of the satellite office in Namiai, they are better informed of administration activities and at the same time, they can easily communicate with them regarding their plans and activities. However, since most of the activities of Namiai are done in cooperation with the administration office, there is a risk of overlapping some responsibilities and it is difficult to distinguish whether such plans are made by the administration or by the association. The association acknowledges that the principle of self-governance is strongly promoted by the administration office, but they are quite confused as to whether they have a high level of self governance with the existing setup.

2-2-5. Joint Decision-Making

The village associations believed that planning for settlement issues in Achi Village is the main responsibility of the village administration. Their understanding of their participation in the planning process is only to support the decisions made by the administration office and to implement or incorporate those plans in their own development plans. Hence, they did not take an active role on the planning for settlement issues. However, the administration office thought that there is a high level of participation from the side of the village associations because of the conduct of questionnaire surveys prior to the formulation of the 5th Comprehensive Plan and that the draft of the plan was circulated to the village association chiefs. The village associations also confirmed that they were allowed to make comments on the first draft of the plan, however, they perceived the plan for the village associations to only comprise a very small portion of the whole development plan and that was

the only time that they saw the plan before it was finally approved.

In general, village associations perform an important role in the decision-making process, as they are a member the Planning Council that was organized by the village administration in the formulation of the 5th Comprehensive Plan. Through the planning council, the village associations have the opportunity to make comments on the draft plan. From our interviews with the village associations, we found that they did not make any major suggestions on the draft plan as they perceived that the planning should be done by the administration office. They did not feel that they had to make a major contribution to the plan, because they are focused on their own development plans. They perceive participation as not making proposals for the plan, but supporting the plans of the administration in the implementation of such plans. Furthermore, we learned that the village associations wanted the administration office to take an active role in promoting settlement by investing in basic infrastructure and inviting small industries to the village, but they were not able to communicate this idea to the village administration.

2-3. Volunteer Groups

There are eight volunteer groups in Achi Village and a Non-Profit Organization (NPO). Activities of volunteer groups are focused on supporting social welfare in the village. The main objectives of their activities are to promote a good society to live in, to promote a healthy long-life, and to develop a community that supports each other. The only NPO interviewed during the fieldwork is a marriage consulting group called “Yuzuri ha no kai”.

Other than NPO, we interviewed three volunteer groups in Achi Village. They are:

- (1) Tokusa kai (volunteer to help the nursing homes)
- (2) Magokoro club (delivery of lunch boxes to the senior people who live alone at home)
- (3) Ansin call bell kai (making phone calls to senior people who live alone at home)

Tokusa kai was established in 1983, which now has around 150 members. It is the biggest volunteer group in Achi Village. Their main activity is to fold laundry in nursing homes two times in a week. They also organize the ‘hureai-salon’ (tea serving party). In this event, the senior people are invited for a tea party, to measure their blood pressure and to enjoy other recreational activities. In addition, they visit two nursing homes for providing comfort to the elderly at the end of the year.

Magokoro club is composed of around twenty members, which was established in 1992. Their main activity is to deliver lunch boxes to senior people who live alone in the village. Each lunch box costs 450 yen and the menu varies according to season. Through this activity, they have established a closer relationship with the senior people and recently they began to make conversation with them and talk about their health conditions or personal issues.

Ansin call bell kai is composed of twelve members. This group was established in the early 1990s. The

reason why “Ansin call bell kai” was established is that there was a calling service for elderly people living alone provided by NHK in Nagano Prefecture, but some people started to think that phone calls from local volunteers were more effective. Hence, Ansin call bell kai’s service came out wherein members are requested to call the senior people from their home while they are working for their business.

Their main activities include calling service to the senior people, inquiring about their health conditions, and making conversation with them. A unique characteristic of this group is that all their members are women who run their own businesses. They arranged a schedule for members to make phone calls to senior people while they are at work. On a regular basis, they make phone calls between 8 and 9 in the morning. If there is no reply, they will call again at 12 o’clock in the afternoon and if they fail to get any answer they try to call again at 3pm. If finally, they could not contact the person they have to report it to the social welfare coordinator. At this time, the coordinator will call the person and if there is still no response until 5pm, they will arrange necessary action for emergency situation, such as sending medical staff to visit the house to check on the person.

Yuzuri ha no kai was formed in 2006. This group was established by one of the female members of a volunteer group that supports the elderly people in the village. She noticed that there are many young people in the village who have not been married yet. So, she started to arrange activities that will provide opportunities for young people to find a suitable partner. Yuzuri ha no kai provides consultancy for clients who call their office and arrange matchmaking activities such as bowling events or other small gatherings. When this group started they had no support so they worked as a self-supporting organization. Later the village administration took notice of their activities and suggested that they apply as members of the building committee in order to avail of some financial support. Hence, this group became a marriage consultancy group named “Yuzuri Ha No Kai”. Currently, they have twenty members who are spread across the village.

2-3-1. Some of the Problems Faced by Volunteer Groups

The problems faced by the volunteer groups may vary according to group, but one common feature among the volunteer groups is that they are all confronted with issues related to depopulation and aging society. For example, Magokoro club is having difficulty because their members are basically elderly people between 60-80 years old. Members of this group volunteer themselves not only to support the elderly people in the village but also because they have expectations to receive the same kind of support when they get older. They try to help elderly people hoping to be accorded equal kindness when they themselves reach an older age.

The members of volunteer groups are decreasing because some of the members are dying and there is difficulty in recruiting new members, since younger people are scarce in the village. Regeneration with new members (volunteers) is a main concern for the sustainability of the volunteer groups. They hope that younger people will return to the village and participate in their activities.

Tokusa kai receives 30,000 yen/year as donation from villagers via the social welfare coordinator to

support their activities. They said that they receive support from the administration although not financially. The administration only collects donations from villagers and distributes such donations to the volunteer groups to support their activities. Tokusa kai also collects 1000 yen from each member to make up the shortage in finances. This shows that the administration wants to promote volunteer works as a method of self-help for villagers themselves.

In the case of Yuzuri ha no kai, this marriage consulting group was established two years ago but they have not yet succeeded in matching any couple for marriage. Although at the time of the interview, they mentioned that they have matched some couples who were interested in each other, the relationship was not sustained, and there is one couple who has currently been dating for over a year now. One of their main problems is the difficulty of gathering young people to register in the matchmaking activities. In the village most of the males are the eldest son of a farmer family who have devoted most of their time to the farm. Also, there are very few young females in the village and most of these young women do not want to be the house-wife of a farmer family. Like other young people, they prefer to live in urban areas such as Tokyo, Nagoya and other cities where there are plenty of employment opportunities.

Another problem is that most of the men are shy and are not good at speaking with women. In order to develop interpersonal relational skills, Yuzuri ha no kai arranged some events in which these men and women have a better chance to interact with each other. As a result of the activities, they can see some behavioral change among men who become more active, and have developed better communication skills. Recently, these men began organizing their own activities. On the other hand some women only participated in matchmaking activities for enjoyment but not for finding a marriage partner.

Yuzuri ha no kai is also considering extending the times of festivals and they hope that it might increase the chances of men and women to develop intimate relationships. But in some cases, even though they spend a lot of money on the festivals, there is no significant result.

2-3-2. Analysis of Volunteer Group's Participation for Settlement Issues

Volunteer groups are aware of the settlement issues through their activities. According to the interview, they realize that the problem needs to be prioritized at the village level. One member of the Ansin call bell kai said that depopulation and aging problem became a constraint on their home business, because the consumption rate has decreased as compared to before.

The 5th Comprehensive plan put the child rearing support and younger generation settlement as one of the priorities. The volunteer groups also want more young people to live in Achi Village. They believe that industry promotion is very important to promote job opportunities for younger generations. They think that most young people went to the city to attend university, but after they graduate from the university, they do not come back to the village since they usually find a job in the city like Nagoya or Tokyo. As a result, elderly people are left in the village. In addition, they are aware that the settlement problem needs to be addressed as soon as

possible.

2-3-3. Information Sharing

There is a network of volunteer groups in Achi in which they conduct meetings to share their experiences and discuss how they can improve their services for the community. The social welfare section of the administration office coordinates with the eight volunteer groups in support of their activities. Through the social welfare office, the administration disseminates information regarding their plans and programs. With regards to the 5th Comprehensive Plan, the volunteer groups are informed because of the conduct of the questionnaire survey.

According to the volunteer groups, information-sharing is also taking place between villagers and volunteer groups. They are closely in touch with the villagers through their activities and they know very well the seriousness of the settlement issues. They recognize that such problems of depopulation and aging in the community are increasing everyday, and they are also aware that the village administration is doing its best to address these issues. Furthermore, the volunteer groups believe that the government should increase the job opportunities in the village and should encourage more investment for industrial development.

However, sharing of information during the planning process with the administration office is limited. Their coordination is only focused on conducting their activities, since they receive support through collecting donations from the villagers. In return, they are required to provide accounting of their expenditures to ensure transparency of their activities. Other than that, they did not have much opportunity to participate actively in the drafting of the 5th Comprehensive Plan except for answering the questionnaires. Even though they are the nearest entity to the villagers, they have no formal channel to convey villagers' ideas to the administration office.

On the other hand, the Yuzuriha no kai is endowed with an opportunity for a better information-sharing mechanism with the village administration because they are a member of the building committee. In addition, one of the members of this organization is an elected member of the village assembly, hence, they are better informed of the plans and activities of the administration office. They can also easily communicate their programs to the administration office and advocate their organization's goals to the administration through their representative in the assembly.

2-3-4. Collaboration

Collaboration between the administration and the volunteer groups regarding the 5th Comprehensive Plan is not maximized. Although, the administration office coordinates with the volunteer groups through the volunteer group coordinator from the social welfare office, they were not tapped to participate in the planning process. Participation of the volunteer groups is only at the individual level when they answered the questionnaire survey conducted by the administration. At the organizational level, they did not contribute much to the plan.

The activities of volunteer groups are not well connected to the planning process, and they do not have opportunities to collaborate in decision making with the administration office, as compared to village associations.

Also, volunteer groups' activities are intended to support the elderly people and for that they receive some assistance from the administration office. Consequently, they could only express the problems concerning their activities, but with regards to the planning process they were not involved much, as there was a formal channel. According to the interview, most of the volunteer group members are considering how to improve their activities in addressing depopulation and aging problems. However, their ideas are not channeled, leaving an absence of a formal channel to participate in the planning process for the settlement issues.

2-3-5. Joint-Decision Making

The volunteer groups acknowledge that they did not participate actively in the process of formulating the 5th Comprehensive Plan. They also recognize that villagers should participate actively in the village development plans but the participation of villagers was limited to answering the questionnaire survey. They should take active roles in the planning process as they will be affected by any development in the village. As for what we have observed, their participation in the decision-making is low. It is necessary to establish a close relationship for information-sharing between village administration and volunteer groups to foster collaborative efforts in the village plan.

In reality, the decision-making seems to take place between the persons in charge from the planning division and the village planning council. It also appears that the voice of the volunteer groups is not sufficiently included in the planning process. There are a series of meetings between the planning council and administration office. The planning council is the only representative of the villagers. In order to gather villagers' responses, the administration office established a website of the village administration and reserved a page for comments and questions from the villagers about village development plans. However, they could only collect a few comments through this method.

3. Conclusion

The village administration is promoting participation of the villagers in the planning process. They collaborate with various stakeholders such as the village planning council, village assembly, and village associations by allowing them to involve in the process of drafting the village development plan.

The village assembly, as a political unit in the village, has a series of meetings with the village administration to discuss, evaluate and finally give approval to the plan. The village planning council, as representatives of people for the village development plan, is comprised of various elements of the village, and is the first element to propose the main issues regarding village development, to the village administration to be included in the draft of the plan. There are seven village associations which were regularly involved in meetings

to discuss the plan draft from the beginning to the end of the planning process. Moreover, they tried to capture the voice of individual villagers through the questionnaire survey to be considered in the formulation of the plan. Achi Village administration believes that participation of villagers in the development planning process is high. However, during the fieldwork we found out that there is still a need to improve the participation of all stakeholders in the planning process. In reality, the villagers have three potential channels to air their voice in the decision-making but these channels were not fully utilized. These channels are the village associations, village units and voluntary groups.

The village associations play a very important role in local development because they carry out administrative roles within the framework of self-governance. As volunteer-based organizations, they represent civil society's active participation in village development. They are perceived to be at the same level as the village administration in relation to governing respective local areas. They have better knowledge regarding local issues, and are closer to the villagers, thus, they provide a good channel for participation of the villagers. With regards to addressing the settlement issues, village associations believe that they do not have much responsibility since it is the main function of the village administration. The village administration needs to increase awareness of village associations with their participation in the planning process. Also, due to the increasing role of the village associations, recruiting additional staff to assist village association heads in performing administrative duties might be beneficial.

The volunteer groups are very active in the village. However, their current activities are mostly focused on helping elderly people in their daily lives. They have established a close relationship with villagers and this could be a potential area which the government could utilize in order to increase participation of villagers to address settlement issues. Although the volunteer groups' activities are supported by the village administration, they did not have the formal channels to discuss development plans for Achi Village. Considering that their contribution to local development is very visible in Achi Village, volunteer groups can be tapped to represent villagers' voices in the decision-making process. They provide a potential channel to increase villagers' participation.

The activities of the marriage support group are also an important contribution in addressing settlement issues in the village. They believe that expanding opportunities for people to start their own family within the village will result in an increase in the number of people living in the village. Such activities arising from local people's initiatives must be encouraged in the village. Under the current situation, this group can be considered as having a high level of participation in planning for settlement issues since they are represented in the village assembly by one of their members. Given that they do not have a representative in the village assembly, this group's involvement in the planning process is recommended to increase civil society participation in local development in Achi Village.

Finally, we found out that stakeholders have different understandings of participatory approach in

addressing settlement issues in Achi Village. There is a need to increase the level of awareness of various stakeholders in order to have a common understanding regarding their participation. This can be done through a dialogue between the administration and stakeholders in the planning process to level out varying understandings and expectations.

Acknowledgement

This research could not have been realized without the invaluable support of valuable persons, organizations and agencies. Hence, the researchers would like to thank the following (in alphabetical order):

- Achi Village Administration
- Ansin Call Bell (staff and members)
- Goka Village Association
- Magoko Club (staff and members)
- Namiai Village Association
- Prof. Takeshi HIGASHIMURA
- Prof. Shoko YAMADA
- Prof. Fujio KAWASHIMA
- Prof. Tsutomu OHNA
- Prof. Penghuy NGOV
- Tokusa Kai (staff and members)
- Yuzuriha No Kai (staff and members)

第 3 章

阿智村における高齢者福祉

ABSTRACT

1. はじめに
2. 阿智村の高齢者福祉政策
3. 施設と活動
4. 高齢者の様子
5. 制度的変化による影響

執筆者

(ワーキング・グループ 3)

軽部敬史** Md. Rafiul Islam* 吳宛亭
寧雪松 Sultana Maksuda 永井美智子
Wisnungkara Yoshua

指導教官

東村岳史

**グループ・リーダー *サブリーダー

Social Welfare for Elderly in Achi Village

Abstract

This paper is a report of a three-day field work in Achi Village (from November 4th to 6th, 2008).

The main objectives of the study are:

- (A) **To know the social welfare policies**
- (B) **To know the facilities and activities**
- (C) **To know the elderly in their life**

Through this process we tried to understand the social welfare system of Achi village and consider the influences of the merger and the impact of institutional change. The summaries of each chapter are below.

Chapter 1: Introduction

In Achi Village the ratio of elderly (older than 65 years) was 28.9% in July 2008. Thus the number and ratio of elderly is getting higher and higher. So it is interesting for us to research the reality and situation surrounding the elderly in Achi. We focus on the three factors; policy, facility and activity, and elderly themselves.

Chapter 2: Social Welfare Policies in Achi

This chapter points to the elderly-related figures and nursing-care-related budgets. And then we explain about policies of social welfare for elderly. Broadly speaking, Achi village has a comprehensive policy for nursing care, welfare for elderly and welfare in rural regions.

Chapter 3: Facilities and Activities

This chapter focuses on the social welfare facilities and their daily activities. It will also describe the volunteers who are playing an important role in social welfare activities of this village. We see the sufficient facilities and the vivid activities for the elderly.

Chapter 4: Elderly in their life

This chapter describes the daily life of the elderly who use social welfare facilities and their opinions for the services based on the interview. Then the concrete efforts of Achi Village in order to provide vivid life toward the elderly will be introduced.

Chapter 5: The Impact from Institutional Change

In the last section we discuss two topics. One is the impact of the merger between Achi Village and Namiai Village in 2006, and the other one is about how the installation of the social welfare institution affected Achi Village, especially from the stand point of facility administrator. Lastly we conclude the structural problems that Achi Village is facing.

1. はじめに

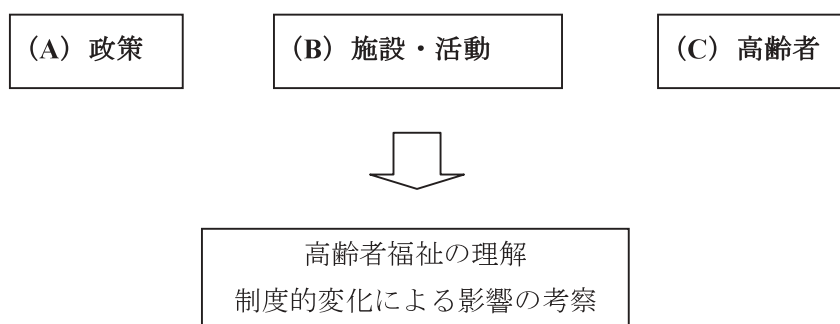
本報告は、2008年11月4日から11月6日にかけて長野県下伊那郡阿智村で行われた、名古屋大学国際開発研究科国内実施研修における調査結果をまとめたものである。

1-1. 調査目的と構成

阿智村では、2008年に高齢化率28.9%（7月現在）¹に達し、多くの高齢者が暮らしている。また、高齢者二世帯や一人暮らし高齢者も増加し、要介護者の増加や介護期間の長期化が目立ってきている。よって村では、「高齢者が安心していきいきと豊かに暮らせる村」をめざし、重点項目として（1）介護予防の推進、（2）社会参加・生きがいつくりの推進、（3）相談支援体制、（4）地域で支え合う体制づくりを設定している²。さらに、新しい阿智村の目標においても「健康でいつまでも住み続けたい村」を目指して、「健康づくり」と「自立支援」がテーマとして設定されている³。

このように阿智村は高齢者の健康に重点を置いているが、高齢者福祉を取り巻く様々な制度的変化によって影響を受けていると思われる。特に、2000年4月からは「介護保険制度」が始まり、阿智村でも多くの高齢者が同制度を利用している。また、2006年1月にはより高齢者の割合が高かった「浪合村」を吸収合併し、新阿智村としてスタートした。さらに、2009年にも「清内路村」と合併することが予定されている。このような「隣接村との合併」も、高齢者福祉政策とそのサービスに少なからず影響を与えていると考えられる。

また、行政や事業者、あるいは高齢者とその家族など高齢者福祉に関わる主体／客体は多様であり得るので、本調査においては、まず阿智村の高齢者福祉を取り巻く状況を多面的に（下記三つの視点から）概観する。そして、多様な人々の意見を聴取し、「介護保険」と「隣接村との合併」という制度的変化に伴う影響も考察する。ただし、基本的な調査姿勢は「阿智村の高齢者福祉への取り組みはどのようなものであるか」という単純な立場にある。



以上、政策（2節）、施設・活動（3節）、高齢者（4節）といった主に三つの視点から阿智村の高齢者福祉の理解に努め、最後に制度的変化による影響の考察（5節）を行う。

1-2. 調査訪問先

訪問先と日程は以下の通りである。

調査日		調査対象	調査方法
11月4日	午前	阿智村役場表敬訪問 ＜村役場担当者・村長＞	合同説明・質問
	午後	阿智村役場民生課 ＜課長＞	合同説明・質問
		社会福祉協議会 ＜事務局長＞	合同説明・質問
11月5日	午前	特別養護老人ホーム阿智荘＜所長＞	合同説明・インタビュー・施設見学
		デイサービスセンター幸寿園 ＜利用者＞	合同説明・施設見学・インタビュー
	午後	老人集会施設「寿楽苑」 ＜利用者＞	施設見学・インタビュー
		阿智温泉療護園 ＜園長＞	合同説明・インタビュー・施設見学
11月6日	午前	デイサービスセンター・老人短期入所 施設「えんばな」 ＜所長＞	合同説明・インタビュー・施設見学
		ボランティア社会福祉協議会 ＜コーディネーター＞	合同説明・インタビュー
	午後	とくさ会、安心コール鈴の会、まごこ ろクラブ ＜代表者＞	合同説明・インタビュー

2. 阿智村の高齢者福祉政策

この節では、まず阿智村の高齢者福祉（特に介護）に関わる統計および予算に触れ、高齢者の現状および村の政策を概観する。

2-1. 統計

表1は2008年7月の阿智村の高齢者福祉に関する統計をまとめたものである。人口約6500人の阿智村に1800人強の高齢者が暮らしており、高齢化率は28.9%と全国の高齢化率20.2%⁴、長野県の高齢化率23.8%⁵と比較すると高くなっている。また、前期高齢者より後期高齢者の数が多いのも阿智村の特徴である。そのような高齢化社会の阿智村において要介護認定者は331人に達しており、その内重症

者数（重症率）は 189 人（10.1%）と、要介護認定者のなかでも要介護度が高い人が多いというのが現状である。介護サービスの利用者も 300 人程度であり、その多くは通所介護・訪問介護など在宅でのサービスを受けているが、入所介護を行う施設は定員が限られているため、潜在的な施設サービス利用希望者はより多いと思われる⁶。さらに、独居高齢者や高齢者 2 人世帯および特定高齢者も一定数いる。2007 年度の介護保険新規認定者は 83 人であったが、その新規認定者に占める重症者の割合も 33.7%と高くなっている⁷。

2000 年度においては、高齢者人口（65 歳以上）／高齢化率は 1,643/26.9%、要介護認定者数／出現率は 215/13.1%、重症者数／重症率は 107/6.5%であり⁸、いずれも 2008 年度のデータと比較すると、人数・割合が高まっている。ただし、これは多くの高齢者を抱えていた旧浪合村との合併の影響が最も大きい。

表 1：阿智村の高齢者福祉に関する統計（2008 年 7 月）

人口	6,470
高齢者人口(65 歳以上)／高齢化率	1,868/28.9%
前期高齢者(65 歳～74 歳)	770
後期高齢者(75 歳以上)	1,098
要介護認定者数／出現率※1	331/17.7%
軽症者数／軽症率※2	142/7.6%
重症者数／重症率※3	189/10.1%
サービス利用者数(在宅／施設)	238/62
独居高齢者／高齢者 2 人世帯	173/167
特定高齢者(2007 年 10 月現在)※4	27
新規認定者／新規認定者重症率(2007 年度)※5	83/33.7%

出所)阿智村民生課配布資料および広報あち 2008 年 7 月号より作成

※1 「出現率」とは高齢者人口に占める要介護認定者の割合。

※2 「軽症者」とは要支援 1・2 および要介護 1・2 の段階の者。「軽症率」は高齢者人口に占める軽症者の割合。

※3 「重症者」とは要介護 3・4・5 の段階の者。「重症率」は高齢者人口に占める重症者の割合。

※4 「特定高齢者」とは健康診断とあわせて実施される生活機能評価において、要支援及び要介護状態になる恐れがあると認定された者。

※5 「新規認定者重症率」とは、新規認定者に占める要介護 3・4・5 の段階の者の割合。

2-2. 予算

表2は2008年度の阿智村の福祉(介護)に関する予算および保険料・利用料をまとめたものである。福祉一般に関する予算は、一般会計の民生費として計上されている。7億円強(割合では15%)の費用が使われる予定であり、阿智村では福祉に相応の重点が置かれている。特別会計の介護保険の項では、6億円弱(特別会計割合では30%弱)の費用が計上されており、介護にかなりの金額が投入される予定である。そして、その金額はほぼ居宅介護サービスや施設介護サービスに歳出される予定である。保険料および利用料に関しては、第1号被保険者の介護保険料基準額は第3期において4103円(月額)⁹、在宅サービス平均利用料・施設サービス平均利用料は2007年度においてそれぞれ114万円・355万円である。なお2000年度の介護会計は2億7,340万円であり¹⁰、2008年度の特別会計の介護保険と比べると二分の一以下であった。また、第1期(2000~2002)の介護保険料は2,317円であった¹¹。これら金額の増加の最も大きな要因は、介護保険制度の定着によるものであろう¹²。

表2: 阿智村の福祉(介護)に関する予算および保険料・利用料(2008年度)

一般会計	48億5,700万円
一民生費(一般会計割合)	7億3,771万円(15.2%)
特別会計	19億9,013万円
一介護保険(特別会計割合)	5億8,385万円(29.3%)
一介護サービス費等諸費(介護保険割合)	4億9,761万円(85.2%)
一居宅介護サービス費(介護サービス費割合)	2億3,998万円(48.2%)
一施設介護サービス費(介護サービス費割合)	2億1,200万円(42.6%)
介護保険料基準額(第3期:2006~2008)	4,103円(月額)
在宅サービス平均利用料(2007年度)	114万円
施設サービスの平均利用料(2007年度)	355万円

出所)広報あち2008年4月号および阿智村民生課配布資料より作成

2-3. 政策

表3および表4は阿智村の福祉政策をまとめたものである。阿智村は、基本的な方向として「だれもが健康で、心安らぐ村をめざします」と掲げ、前期基本計画においては「福祉・保健・医療の充実」を施策としている。高齢者福祉や介護に関わる分野は「介護保険」、「高齢者福祉」、「地域福祉計画」であり、それぞれにおいて目的、目標、計画が定められている。

さらに、各分野の各計画においてもそれぞれ項目が設けられている。いくつか重要なものをあげると介護保険における①介護保険のサービス充実において、「自立生活支援センター」が触れられている。これは、地域福祉の総合窓口として横断的・効果的な支援を行えるよう設けられたものである¹³。また、高齢者福祉における①介護予防の推進においては「大腰筋体操」¹⁴が推進され、「ふれあいサロン」¹⁵などで実施されている。そして②社会参加・生きがいつくりの推進として「シルバー人材センター」がある。これは人材センターに登録している高齢者に対し一定の作業を割り振り仕事に従事してもらい、あるいは人手の欲しい仕事に対して元気な高齢者を活用していく取り組みである¹⁶。さらに地域福祉計画として①みんなで参加・協力（全員参加の取り組み）、④声を掛け合う地域づくり（孤立化しない地域福祉の展開）が掲げられている。

表3: 阿智村の福祉政策①

		施策	分野	目的	目標	計画	
阿智村第5次総合計画	基本的な方向	だれもが健康で、心安らぐ村をめざします	前期基本計画(平成20年度～平成24年度)	福祉・保健・医療の充実	介護保険	<p>すべての高齢者が、自分らしく充実した生活を送ることができる村をめざします。</p> <p>①介護を必要とする高齢者が、安心して質の高いサービスを受けられる基盤整備を行います。</p> <p>②家族が無理なく介護できる支援体制の充実を図ります。</p>	<p>①介護保険サービスの充実</p> <p>②介護サービスの質の向上</p> <p>③保険者機能の強化</p>
					高齢者福祉	<p>高齢者が安心していきいきと豊かに暮らせる村をめざします。</p> <p>①健康で生きがいを持って明るく暮らせるように支援体制を図ります。</p> <p>②ひとり暮らし高齢者などの要支援者が、自立生活できるように支援体制を整備します。</p> <p>③助け合い・支え合いの地域社会をめざします。</p>	<p>①介護予防の推進</p> <p>②社会参加・生きがいつくりの推進</p> <p>③相談支援体制</p> <p>④地域で支え合う体制づくり</p>
					地域福祉計画	<p>村民一人ひとりが福祉に関する理解を深め、自ら地域福祉活動の担い手になる村をめざします。</p> <p>①住み続けられる地域・集落づくりをめざします。</p> <p>②住んでいる地域への愛着と誇りを大切にします。</p> <p>③安心して暮らせる「衣食住」の支援を行います。</p> <p>④暮らしを豊かにする労働の確保を行います。</p> <p>⑤命、暮らし、生きがいを大切にする福祉社会をめざします。</p>	<p>①みんなで参加・協力</p> <p>②こまった時は相談しよう</p> <p>③在宅福祉の充実</p> <p>④声を掛け合う地域づくり</p> <p>⑤地域福祉の心をつなごう</p> <p>⑥緊急災害時助け合い</p>

出所) 阿智村第5次総合計画より作成

表4:阿智村の福祉政策②

分野	計画	項目
介護保険	①介護保険サービスの充実	①介護保険制度に関する、正しい知識の普及とサービスの内容に関する情報提供を行います。 ②介護サービスを必要な時に適切に利用できるよう、自立生活支援センター相談体制の充実を図ります。 ③身近な地域において在宅生活を支援する多様なサービスを充実します。
	②介護サービスの質の向上	①ケアマネージャーの資質・専門性の向上、ネットワークづくりを図ります。 ②介護事業者への情報提供、意見交換により、サービスの質の向上を行います。
	③保険者機能の強化	①要介護認定の適正化、公平・公正性の確保を図ります。 ②介護サービスの適正化、介護費用の適正化を行います。
高齢者福祉	①介護予防の推進	①介護予防の効果的なサービスを提供するため、保健・医療・福祉の連携を強化します。 ②寝たきりや認知症にならないよう、おたっしやかい、ふれあいサロンなどの事業を行います。 ③大腰筋体操の実践を推進します。
	②社会参加・生きがいづくりの推進	①シルバー人材センターとの連携を図り、高齢者のニーズに適した仕事の開拓を推進します。 ②高齢者クラブとの連携を強化するとともに地区クラブの活性化を推進します。 ③生きがい講座等、趣味を通じたふれあいと生きがいの提供を行います。
	③相談支援体制	①高齢者が地域で暮らす上で抱えるさまざまな問題の円滑な解消に努めるため、相談の質を高めながら機能の充実を図ります。 ②支援を必要とする高齢者に対して、的確なサービスの提供を行います。 ③人権や財産を守る権利擁護、成年後見制度等に関する相談を行います。
	④地域で支え合う体制づくり	①地域の福祉ネットワークづくりへの取り組みを行います。 ②地域で安心して暮らせる医療の連携を図ります。 ③自治会、団体、グループでの地域福祉への取り組みを行います。
地域福祉計画	①みんなで参加・協力	①地域を利用した特色ある地域福祉活動に、全員参加の取り組みを行います。 ②福祉・民生委員と連携して部落・自治会内で協力します。
	②こまった時は相談しよう	①要支援者の把握と支援体制の確認を行います。 ②地域の相談を受け、相談内容を関係機関へつなげます。
	③在宅福祉の充実	①在宅で暮らせる施策を検討します。 ②ヘルパー等マンパワーの育成を行います。 ③家庭で過ごすための隣近所の在宅支援を推進します。
	④声を掛け合う地域づくり	①常に隣を気遣い挨拶、声を掛け合う地域づくりを推進します。 ②孤立化しない地域福祉の展開を推進します。
	⑤地域福祉の心をつなごう	①交通手段のない人への協力体制の推進を図ります。 ②情報発信機能と情報網の整備による、地域ネットワークづくりに取り組みます。
	⑥緊急災害時助け合い	①緊急時支援体制の確立を図ります。 ②災害・緊急時に支援できる環境の整備を行います。

出所)阿智村第5次総合計画より作成

3. 施設と活動

阿智村には通所介護施設、短期入所施設、老人福祉施設のほかに、老人集会施設「寿楽苑」や浪合高齢者コミュニティーセンターなどお年寄りたちの集う場がある。そのような施設を設け、活用することにより、前期基本計画にある事業計画の「介護予防の推進」「社会参加・生きがいづくりの推進」を実践している。

このような活動を行うにあたり、忘れてはならないのは阿智村社会福祉協議会（以下、阿智村社協）の存在である。社会福祉協議会¹⁷は、昭和26年（1951年）に制定された社会福祉事業法（現在の「社会福祉法」）に基づいて設置され、民間の社会福祉活動を推進することを目的とした非営利の民間組織である。全国社会福祉協議会、都道府県社会福祉協議会、市区町村社会福祉協議会（以下、市区町村社協）の三種類があり、もっとも住民にとって身近な「地域」で活動しているのが市区町村社協である。市町村社協は「地域福祉を推進する中核的な団体として、誰もが安心して暮らすことのできる福祉のまちづくりを推進すること」¹⁸を使命として活動しており、阿智村社協もこの使命のもと成り立っている。阿智村社協の事業は大きく分けて①法人運営、②地域福祉の推進、③村受託事業、④介護保険事業の4つである。具体的には、阿智村社協が運営主体となり、福祉施設の運営を行っているほか、他の民間が運営する福祉施設も含めた施設利用の情報提供を利用希望者に行うなどである。

3-1. 施設

阿智村における老人福祉施設は以下の表の通りである。経営形態としてはどれも民間経営という形ではあるが、ほとんどの施設は阿智村社協の運営となっている。

	施設名	運営主体
1	デイサービスセンター「幸寿苑」	阿智村社会福祉協議会
2	デイサービスセンター「第二幸寿苑」	阿智村社会福祉協議会
3	デイサービスセンターえんばな（短期入所施設「えんばな」併設）	阿智村社会福祉協議会
4	特別養護老人ホーム「阿智荘」	阿智村社会福祉協議会
5	介護老人保健施設「アルテンハイム会地の郷」	医療法人健生会

3-1-1. 老人集会施設「寿楽苑」

寿楽苑は、昭和59年4月に設立された施設である¹⁹。施設管理は阿智村が行っている。この施設を利用して、「生きがい講座」や週一回の「デイサービスケア事業」が行われている。生きがい講座については3-2-2. 個人ボランティアの項で詳しく述べ、また高齢者の様子は第4節で詳しく述べたい。

3-1-2. デイサービスセンター、阿智荘、幸寿園

阿智村社会福祉協議会が運営している老人福祉施設のうち、デイサービスセンター²⁰「幸寿園」、デイサービスセンター「えんばな」(短期入所施設²¹「えんばな」を併設)、特別養護老人ホーム²²「阿智荘」(老人短期入所施設を併設)の三施設を訪ねた。また、身体障害者施設である阿智温泉療護園も上記の施設同様、社会福祉施設の一つとして訪問した。

老人福祉施設 施設分類	施設名
通所介護施設	デイサービスセンター「幸寿園」 デイサービスセンター「えんばな」
老人短期入所施設	短期入所施設「えんばな」 特別養護老人ホーム「阿智荘」
特別養護老人ホーム	特別養護老人ホーム「阿智荘」
身体障害者療護施設	阿智温泉療護園

a). デイサービスセンター「幸寿苑」

デイサービスセンター「幸寿苑」は次に述べる「特別養護老人ホーム阿智荘」に隣接する施設である。平成2年5月1日に開設され、土日及び祝日を除く平日のみ午前8時30分から午後5時15分(利用可能な時間は午前9時30分から午後4時30分)まで運営されている。職員は常勤・非常勤合わせて8名であり、施設長は阿智荘と本センターを兼任している。阿智荘同様、経営主体は社会福祉法人阿智村社会福祉協議会である。利用者定員は15名。利用予定者は毎月始めに決定するため、新規利用者は事前に予約が必要である。

利用者の一日の様子は、送迎バスを利用して午前10時前後にセンターに到着し、体操やゲームといった活動をした後、昼食をとる。昼食後は1時間ほど昼寝し、その後温泉に入り、頭の運動を兼ねた活動をして午後3時30分頃バスにて帰宅するというパターンである。

b). デイサービスセンター「えんばな」(短期入所施設「えんばな」を併設)

デイサービスセンター「えんばな」は旧浪合村によって平成9年4月18日に建設されたが、平成18年4月1日の阿智村との合併により現在は阿智村社会福祉協議会が経営主体となっている。利用定員は15名であり、営業日、営業時間は「幸寿苑」と同じである。併設の施設として、老人短期入所施設(3床)と阿智村浪合診療所がある。

現在の職員数は10名でそのうちパート職員が6名と正規職員中心からパート職員が中心になってきている。

利用者の8割強が75歳以上であり、介護度区分も利用者全体の52%が要介護度3以上の重度者となっている。これは要介護度3未満が全体の64%を占めている軽度者中心の幸寿苑とは異なる大きな特徴である。(幸寿苑は特別養護老人ホーム阿智荘と隣接しており、利用する設備の関係上軽度者中心にならざるを得ないという状況があるとのことである)。

一方、老人短期入所施設については、合併前は年間198名(平成17年度)ほど利用していたが、平

成 20 年度においては緊急のために受け入れた 2 名（平成 20 年度 9 月末まで）のみとその利用者数は激減している²³。これは合併を期に正規職員が 2 名退職したこと（介護士本来の業務ができなくなってきていること、身体障害者の介護に興味を持ったことが理由）、人手不足（特に男性職員）が原因で職員の宿泊勤務を伴うサービスが実質上不可能になっていること、また民営化されたために採算が難しくなっていることによる。しかし、阿智村全体で老人短期入所施設に対する住民の要望は多く、村としては設置場所はまだ未定だが、さらに 6 床増やしていく方針である。

この他にも合併による影響がいくつか挙げられた。一つは経営方針の違いである。訪問先では「阿智村としては施設の自立経営を目標にしており、経営利益追求よりはサービスに重点をおいていた旧浪合村とは異なる」との意見も聞かれた。また、施設の利用者も合併後の平成 19 年 12 月あたりからは、旧浪合村出身者よりも旧阿智村出身者のほうが増えているため利用者の送迎に時間がかかるようになった（一人暮らしを諦め村外に暮らす親戚のところへ移動してしまう高齢者も多い）。そのほかにも併設している診療所には、合併後は「浪合村」という行政単位ではなくなったため、県からの助成金が得られなくなり、常勤の医師がいなくなってしまうことなどである。

c). 特別養護老人ホーム阿智荘（老人短期入所施設を併設）

阿智荘は昭和 63 年 4 月に定員 50 名で開所され、10 月 2 日現在満床である。利用者の出身比率は飯田市 52%、下伊那郡では 48% であり、うち阿智村出身者は 17 人の 34% となっている²⁴。南信州広域連合²⁵の関係施設であった阿智荘は平成 17 年 4 月 1 日から民営化され、阿智村社会福祉協議会の下で管理・運営されることになっている。

本施設は老人短期入所施設としての設備も備えており、ショートステイ用のベッドが 6 床、個室が 3 室整っている。また、平成 19 年から臨終の迫った高齢者に対し人生の最終期を病院ではなく（家族とともに）介護施設において過ごせるよう、「看取りケア」を開始した。そのため、看取り室もひとつ備えてある。職員は常勤専従が 29 名、非常勤が 9 名であり、配置基準の 28 名よりも多く、今のところ運営上問題はない。

施設の運営は阿智村社協であるが、入居者については広域連合が割り振っており、必要度の高い人²⁶から優先的に入居できる仕組みになっている。現在阿智村では入所待機者が 30 名ほどであるが、そのうち約半数は家族が面倒を見つつ、また、残りは様々な施設を転々と移動しながら入所許可が降りるのを待っている。「まごころの会」（後述）が配布するお弁当はここで作られている。

民営化については、公務員としてやってきた以前と比較して職員の労働に対する意識が変わり、やる気や積極性、利用者に対する接し方などが向上したとのことであった。一般的には、報酬が安いと介護者が不足しがちである。しかし、本施設は介護者数を維持しており、これは民営化以前の公務員の給料水準を維持できていることによる。ただし、今後退職者が出た場合の新たな介護者確保は他の施設同様、大きな課題であるとのことであった。

d). 阿智温泉療護園

社会福祉施設の一つである身体障害者施設「阿智温泉療護園」²⁷においては、施設経営などにおいて阿智村の高齢者福祉と関連する部分はあるのか、あるとしたらどのように関連しているのかという観点から訪ねてみることにした。

本施設は、昭和54年4月に開設され、社会福祉法人下伊那社会福祉会が経営している。常に介護を必要とする重度の身体障害を抱えており、家庭では十分な介護をすることが困難な人のための施設である。当施設の職員は43名。入所定員は50名であり、入所比率は飯田市が42%、阿智村は6%²⁸となっている。また、入所できるのは18歳から65歳までである。入所者の年齢に上限があるところは高齢者対象の福祉施設と大きく違う点であるが、実際には特別養護老人ホーム等に空きがないため、65歳を越えた入所者も14名ほどいるとのことであった。行き場のない高齢者を引き受けるという意味でこの施設は高齢者社会福祉に貢献しているといえる。

問題点としては二点あげられた。一点目は、「サービスの質の向上に重点を置き、利用者や家族の声を取り入れたり、評価を行っているが、サービス評価は一定の基準がなく、主観や感情が大きく影響するため悪戦苦闘している」ことである。もう一点は「法の改正に伴い、国からの運用基金が減少し、介護職員の確保が非常に困難になっている」という点であった。

3-1-3. 阿智村施設の印象

以上の施設を訪問し、最も強く感じたことは、阿智村には高齢者の生活を支えるための施設が比較的充実しているということであった。その一方で高齢者福祉施設に限らず身体障害者施設においてもあがってきた問題は、介護従事者の不足であり、今後の確保は難しいという話であった。介護従事者の低賃金の問題は阿智村だけでなく、都市でも農村でも日本全体の問題として取り上げられている。しかし、阿智村のような場所では賃金の問題に加えて、若い介護従事者（あるいは若者自体）が少なく、そのような労働力を呼ぶこと自体が困難であるため、効果的な対策方法の確立が課題であろう。

3-2. ボランティアによる社会福祉活動

3-2-1. ボランティア活動における社会福祉協議会の役目

前述のように、阿智村社会福祉協議会の事業は大きく分けて①法人運営、②地域福祉の推進、③村受託事業、④介護保険事業の4つである。その中の②地域福祉推進事業の一環として、「ボランティア活動の連絡調整・推進」があり、阿智村に在住のボランティアやボランティア団体と助けを必要としている高齢者とを結ぶ橋渡し役として機能している。また、③の阿智村からの受託事業にもボランティアを活用することで住民を巻き込んだ地域の社会福祉事業推進に取り組んでいる。阿智村からの受託事業は以下の8つである。

- 1) 生きがい活動通所支援事業（通称：おたっしゅかい）
- 2) 生きがい講座
- 3) 生活管理指導員派遣事業
- 4) 軽度生活援助事業
- 5) 配食サービス事業
- 6) 安心コール事業
- 7) 認知症高齢者家族やすらぎ支援事業
- 8) ふれあいサロン事業

阿智村には高齢者を対象としたボランティア団体が八つある（以下参照）。また、お話ボランティアや介護者へのマッサージなどを行う個人ボランティアも存在する。社協の話からボランティアを行ってくれるのは退職した後の方が多いとのことであった。今回の調査では8ボランティア団体のうち「とくさ会」「まごころクラブ」「安心コール鈴の会」の3ボランティア団体から話を伺うことができた。

団体名	活動内容
とくさ会	施設での洗濯物整理、お祭りの手伝い、地域でのふれあいサロン
楽友会	施設での庭木の手入れ
まごころクラブ	一人暮らし高齢者宅へのお弁当給食、話し相手
安心コール鈴の会	一人暮らし高齢者宅へ電話で安否確認、話し相手
陽だまりの会	保健センターでのリハビリ教室の手伝い
長生き村の幸せ基金運営委員会	一日一円貯金積み立てで福祉車両等を寄付
幸寿苑ボランティア	デイサービスセンターでの見守り、お茶入れ、話し相手、布団敷き
リンドウの会	浪合地区のこんにちはコール、施設への清掃奉仕、お祭りへの援助
個人ボランティア	お話ボランティア、介護者へのマッサージ、生きがい講座での昼食作り、演芸ボランティア、障害者通所施設での見守り・作業、歌・レクリエーション指導など

3-2-2. 個人ボランティアの活動

阿智村には、団体に属さない個人ボランティアが存在する。社協が阿智村から受託した「生きがい講座」には、個人ボランティアが派遣され、講座運営がなされている。

生きがい講座は老人集会所施設「寿楽苑」にて実施されており、物づくりを通して高齢者の生きがいづくりと健康維持に励み、仲間づくりの場となることを目的として運営されている。施設の管理は阿智村が行っているが、生きがい講座の運営は社協が取りまとめている。月曜日は大正琴・陶芸、水曜日は民芸・ワラ細工、木曜日は平ひも細工・竹細工といった活動がされており、概ね65歳以上の健康な高齢者が利用している。利用者は村内の巡回バス（村内は100円）を利用して集まり、10時ごろから15時半頃まで作業をしたり、おしゃべり、昼食、温泉などを楽しむ。製作したものは村内の祭りに出品したり、近くの直売所で販売したりしているとのことであった。作品を売って利益を生むことよりも楽しむことを目的に活動しているとのことである。その一方で、販売する機会があるということは、製作意欲をかきたて、生きがいづくりに弾みをつけていると感じた。

ボランティアで食事作りをしているという女性は始めた動機について、「だんなが元気なときにこの生きがい講座でお世話になっていた。亡くなってからはお世話になったみなさんに何かできないかと思いボランティアをはじめた」と言っていた。また、別の男性からは、「20年以上もこの活動をしている。他の村ではこのような施設はないのではないか」や、「昔ボランティアをしていたが、今では利用者としてここでの活動に加わっている」という声もあり、ボランティア・利用者の区別なく同年代のお年寄りたちが、和気あいあいと活動している様子が印象的であった。

3-2-3. 各種ボランティア団体の活動

a). とくさ会

とくさ会は昭和58年の1月24日に婦人会の中にあつた勉強会から派生して結成された、阿智村の中で最も歴史があり、144人の会員数を誇る最大規模のボランティア団体である。主な活動内容は阿智荘にて週2回洗濯物を畳む活動を行っている。メンバーは3名ずつに分かれて行うので各人が年に2回ボランティア活動をしていることになる。自主的に発足した団体であり、運営は社会福祉協議会から受ける年間3万円の補助金と会員からの毎年千円の年会費で賄っている。

とくさ会では毎年4月に会員に加えて村長や阿智荘の所長が集まる総会がある。このような場は会員にとって年に一度全員が集まる交流の場であるとともに、外部の人たちに自分たちの活動を知ってもらい、双方の交流と信頼を築き上げてきた場であるといえる。

挙げられた問題点は主に二点あつた。一点目は、会員の平均年齢が67から68歳であり後継者探しが大きな問題であるとのことであつた。50代の会員がいない現在、会員の高齢化が進むにつれて、活動の内容も削減・縮小せざるを得なく、何かをやらなくてはと思う気持ちがある反面、実質的には難しいというのが現状だとのことであつた。また、二点目は運営費の問題である。現在年間3万円の補助金と会員からの会費で賄われているが、最近では運営費も底をついてきており、現状の活動が無理のない範囲で行える限界とのことであつた。

このような厳しい状況の中で、会員たちのボランティア活動を支えてきているのは、「行政から頼まれて行っているのではなく、私たちは自主的に始めたのだ」「活動規模は小さくてもボランティア活動を中心にやっている団体なのだ」という自負心と、「同じ思いを持っている仲間と集まれるのが楽しい」という喜び、そして、村長や所長からの「頼りにしていますよ」「がんばってください」という期待に答えたいという思いからなのだろう。

b). 安心コール鈴の会

安心コール鈴の会は平成4年7月に結成され、現在50から80歳のボランティア12名で運営されている。阿智村からの受託事業である「安心コール事業」を阿智村社会福祉協議会が受け、安心コール鈴の会が活動を実施している。受託事業であるため、かかった電話代は各ボランティアへ支給されている。具体的な活動内容は、支援を依頼しているお年寄りに対して、月・金の週二回（元気なお年よりに対しては水曜の一回）午前9時に電話を掛け、健康状態や世間話などをして自立生活を支援している。電話への応答がない場合や利用者の体調が悪い場合などは社協へ連絡をした後、社協から担当職員を派遣するなど、緊急通報体制が整備されている。活動人員の調整等はすべて社協の調整役が取りまとめ、各ボランティアへ連絡している。

c). まごころクラブ

当クラブも安心コール鈴の会同様、村の「配食サービス事業」を受託して活動しており、活動費は支給されている。平成4年6月13日に結成され現在60から80歳の会員が20名である。活動内容は、毎週火曜日に阿智荘で準備された食事を一人暮らしの高齢者宅へ届け、体調の観察やちょっとした会話、簡単な買い物の配達などを行っている。一人の担当は3件くらいである。ボランティアによると「出来立てを持って行きたいし、お話することも大切だから3件くらいがちょうど良い」という意見のひとつも

いれば「私は5、6件くらい回りたい」という声もあった。受託事業であってもボランティアの事業に対する意欲は大変強い気がした。

3-2-4. ボランティアの活動を通して見えてきたこと

上記三つのボランティア団体のインタビューを通して、ボランティア団体といっても「とくさ会」のように自発的に発足した団体と、「安心コール鈴の会」や「まごころクラブ」のように村からの受託事業を受けて発足した団体かの二通りあることが分かった。さらに、個人ボランティアや、先に述べた2種類の団体の「運営費が少なく、活動規模も頻度も低い、意欲ある人員が豊富にある」「人員は少ないが、運営費も組織的なバックアップもあるため、活動頻度も高く緊急体勢までしっかりと統一された活動ができる」等、それぞれの特徴を把握し適所に振り分けていた。こうすることにより、阿智村では社会福祉を充実させるための活動がボランティア中心にうまく機能していることが分かった。

共通の問題として、とくさ会の抱える後継者の問題のように、ボランティア自身が高齢化していることにより活動に制限がでてきていることなどからも、ボランティア活動にも阿智村の高齢化問題が影響を及ぼしていることが再度浮き彫りになった。このような問題への取り組みとして、阿智村社協の社会福祉主事が中心となって行っている、在宅高齢者の健康維持のための血圧測定、大腰筋体操の普及を主としたお茶のみ会「ふれあいサロン活動」へ、とくさ会ボランティアを起用し、とくさ会メンバーの人材の斡旋の場となるような計らいも行われている。しかし、阿智村の各地区61ヶ所（平成19年）に設置されているサロンのうち、活動実績が報告されているのは46サロン²⁹とまだあまり上手く機能しておらず、新しいボランティアの獲得もできていないのが実情である。今後ボランティアの斡旋方法についてはさらに検討していく必要があるだろう。

4. 高齢者の様子

4-1. 施設利用者との懇談（デイサービスセンター幸寿苑）

デイサービスセンター幸寿苑では、昼食の時間を利用し、施設の利用者の日常生活に関する話を伺った。15名の利用者には軽度の認知症のお年寄りもいるため、会話のやりとりが難しい面もあったが、何人かの利用者からその生活の様子を聞き取ることができた（以下参照）。また、一人暮らしをしている利用者は利用者全体の半数以上を占めていることがわかった。

- Aさん 85歳 今年の一月から幸寿苑に通い始め、息子夫婦と三人の孫と暮らしている。
- Bさん 87歳 今回が初めての利用で、現在一人暮らしをしている。また、普段は趣味で畑仕事をしている。身の回りのことをやるのに支障が出てきているので、離れて暮らしている嫁が週に一回阿智村に戻ってくる。
- Cさん 84歳 夫をなくし、今年の一月から通い始めた。現在は一人暮らしをしているが、毎週の月、金の11:00~12:00にホームヘルパーさんに一週間分の食事の支度をしてもらっている。

- Dさん 84歳 一人暮らしをしている。
- Eさん 84歳 園原部落で一人暮らしをしており、幸寿苑には週一回通っている。施設に通うようになってから三年目になる。また老人クラブにも所属している。
- Fさん 65歳 園原部落で息子夫婦とともに三人で暮らしている。幸寿苑には週一回通っているが、Eさんの勧めで施設を利用するようになった。
- Gさん 84歳 一人暮らしをしており、週二回幸寿苑に通っている。家での食事は自分で作っているが、たまに配食サービスも利用している。
- Hさん 86歳 息子夫婦、孫二人と暮らしている。幸寿苑には週一回通っており、その他に自宅で週一回訪問介護を受けている。

4-2. サービスに対する満足度

阿智村全体の高齢者福祉サービスに対する満足度に関しては、阿智村の居宅要介護・要支援認定者等を対象に行った「高齢者等実態調査集計結果」が参照できる。これによると高齢者の村の福祉政策に対する満足度は90%にも満たしていることがわかる。

さらに、今回はデイサービスセンターのサービス内容について、利用者の満足度をインタビューにより調査した。インタビューの結果から以下のことがわかった。まず、送迎サービスに関しては、一人暮らしの利用者にとっては「非常に便利」なサービスであり、家族の介護を受けている利用者にとっても「家族に負担をかけずに済む」サービスである。これによって施設に「気楽に通える」と話していた。また、利用者同士が近所に住んでいる場合「親近感も増す」という声があり、施設が利用者同士の交友関係を広げる場にもなっているようであった。その他、「温泉風呂も週に一回の楽しみ」という声や、食事に関しても「年寄りにあう味付けや配慮がうれしい」というように、施設の色々なサービスに対して満足している様子が伺えた。

4-3. 「高齢者」と「行政」の関係

阿智村の「シルバー人材センター」の設立も含め、阿智村の介護予防政策の一つの特色は「高齢者の主体性」であるということが今回の調査から見えてきた。以下、阿智村の高齢者福祉政策の特長的な要素をまとめてみた。また、「生きがい講座」、「おたっしやかい」、「ふれあいサロン」を通して生き生きと暮らす高齢者の様子が見えてきた。

4-3-1. 高齢者を巻き込む取り組み（寿楽苑－生きがい講座）

老人集会施設「寿楽苑」では、「生きがい講座」が開催されており、そこに参加している元気な高齢者たちを対象にインタビューを行った。以下はその内容に基づくものである。

「生きがい講座」の目的は高齢者の生きがいと社会参加を促進するため、民芸、わら・ひも・竹細工、陶芸、大正琴の趣味教養教室を行うことである。対象者は、阿智村在住の65歳以上の高齢者である。「生きがい講座」を始めた頃には各講座に先生がいたが、現在では会員自身が村の行事に応じて各講座の内容をコーディネートし、教えあっている。また、自ら展覧会に応募することもあり、高齢者各自の自主

的な取り組みが見える。また、定期的にカラオケ大会や、お茶会を開催するなどの取り組みから、各講座に参加している高齢者たちは「サービス利用者」でありながらも、「サービス提供者」でもあるという意識を持って活動に取り組んでいるといえる。

一方で運営に関しては、「生きがい講座」は社会福祉協議会から補助金を支給されている。そのため、ここで作る手工芸品の材料代はほぼ補助金で補えるため、利用者への経済的負担も少ない。ただし、水道・電気等の光熱費は利用者が負担しており、そこに休憩時間に飲むお茶代も上乗せし、毎月の会費を800円として運営している。すべての活動を補助金のみで行おうとするのではなく、自分たちで可能な部分は自分たちで負担しようとする利用者の主体性が伺える。また、高齢者たちは作った作品をJA農協や売店に下ろし、行政の財政負担にならないように各自でやりくりする活路も見出している。また、10年ほど前には会員旅行があったが、交通費などの出費を考えたうえで行事を減少したということである。このことに対して会員からの不満の声は少ないという。

以上のようなことから、阿智村の高齢者を巻き込む取り組みが見え、また高齢者の主体性が伺えた。

4-3-2. 介護予防の取り組みー「ふれあいサロン」・「おたっしゃかい」

「おたっしゃかい」は阿智村が社会福祉協議会へ委託している「通所型介護予防」事業である。事業目的を「①高齢者が要介護状態になることをできるだけ防ぐこと」、また「②要介護状態であってもそれ以上に悪化しないよう維持、改善し、地域の中で自分らしい生活を続けられるよう、特に、体力の保持、認知、うつ傾向の予防、栄養教室を通じて食への関心を高める活動を重点的に進めていくこと」の二点としている。実際に行っているサービスの内容は大腰筋体操、栄養教室、マッサージ、リハビリなどがあげられる。

「高齢者等実態調査集計結果」では、高齢者の運動機能を調べるためのチェックリストからほぼ全員の人が筋力低下予防や、膝関節などに負担のかからない生活の工夫が必要で、おたっしゃかいやサロンで行っている大腰筋体操や理学療法士の関わりが重要であるということが伺える。また、阿智村には閉じこもりや認知症にあてはまる人が多いことから、交流ができ、活動的な生活につなげるためにも「おたっしゃかい」や「ふれあいサロン」の意義は大きいと思われる。

一方、おたっしゃかいにおける「介護予防事業の効果」³⁰に関しては、利用者の44名のうち、うつ状態にあてはまる人が7割存在しており、高齢者への心のケアが課題となっている。また、この報告書による認知、うつ状況からみた気持ちの比較をみると、おたっしゃかいに来るようになって、生活に充実感がないと感じていた人、何かやることをおっくうに感じていた人が減ってきているようである。

こうした介護予防の取り組みは高齢者にとって大変有効であり、より一層高齢者に積極的に参加してもらうためには、高齢者の意識をもっと高めていく必要がある。

4-4. 主な介護者（家族）・その他の問題点

今回の調査を通して、阿智村の福祉政策は要介護・要支援・特定高齢者・一般高齢者を対象に実態調査を行った上、高齢者の声を幅広く取り入れていることがわかった。また、高齢者たちも村の福祉サービスに大きく関心を持っているといえよう。しかし、施設のサービスを検討する前に、高齢者を介護する介護者（主に家族）の状況も見逃してはならない。今回の訪問では、家族の話を取り上げられなかつ

たが、役場の調査によると、主な介護者の年齢は50歳～59歳の人が多く、その次に80歳～84歳の介護者も13%を占めているとわかった³¹。このような「老々介護」の問題についても福祉政策の一環として重要視し、対策を講じていく必要があると考える。

また、旧浪合村のデイサービスセンター「えんばな」の担当者に話を聞いたところ、一人暮らしの利用者は冬の厳しさを耐えられない恐れもあるため、冬の時期だけは阿智村を離れて家族の住むところに行くのだという。さらに、阿智村の高齢者たちの91%は「可能な限り自宅に住みたい」、その中の65%は「家族中心に面倒を見てもらい、時々デイサービス等を利用する」という形態の介護サービスを受けたいと思っているのに対し、介護者（家族）は「旅行などのリフレッシュできる時間がない」、「心身の負担が大きい」というような声もあるという³²。この点については、村の福祉政策とショートステイの導入などの施設の多様な運営方式で補っていく必要性も伺えた。

5. 制度的変化による影響

5-1. 合併

三位一体の改革により、地方交付税の削減が実施され、小さな地方自治体では財政運営が困難となり日本各地で合併が行われている。平成18年1月1日に行われた浪合村の阿智村への編入合併もその一例であり、今回の調査では社会福祉事業の面で、合併による阿智村・旧浪合村への影響がいくつか見受けられた。旧浪合村では、患者移送サービス（患者を飯田市にある病院まで送迎するサービス）など高齢者の交通アクセスの問題を大幅に軽減する措置がとられていた³³。また合併によって県からの補助金を受け取れなくなったこともあり、浪合地域では常駐の医師がいなくなってしまった³⁴。「施設の独立採算を重視する」阿智村との経営面の違いもみられる。つまり、旧浪合村の人々にとって、一人ひとりのかゆいところに手の届く手厚いサービスとして以前のほうがより充実したサービスを受けられていたとも言えよう。

他方、旧浪合村の人々が阿智村の社会福祉事業に適応できるような取り組みも行われている。阿智村社協では合併後の介護保険事業における混乱を防止するため、平成17年に廃止した福祉活動専門員（民間の社会福祉活動の推進方策についての調査や、企画、連絡調整、広報、指導、その他の実践活動に従事する職員³⁵）を平成18年に浪合地区だけに5年間という期限を設けて再開している。その効果もあり、「長生き村のしあわせ基金運営委員会」のように、旧阿智村が行っていたボランティア活動に旧浪合村の人々も参加するなど、共同の活動も動き始めている。

旧浪合村との合併に続き、来年（平成21年）の4月1日に阿智村は隣接する清内路村と再度合併する方向で話が進んでいる。阿智村と清内路村との間で結ばれた合併協定書（以下協定書）によると、清内路村は阿智村への編入合併という形式をとるが、お互い対等の立場にたち、これまでの清内路村の行政制度の経緯を尊重し、住民サービスや住民生活に急激な変化をもたらさないよう配慮³⁶した運営を行うとされている。協定書にも清内路村との合併後は旧阿智、浪合、清内路地区に福祉活動専門員を設置するとの方針が明記されており、旧浪合村との合併経験が次に活かされている様子が伺える。合併後に清内路村が受ける負の影響として、これまでは福祉用具の貸し出しに際して用具の消毒費だけを払えば

よかったものが使用費として500円さらに負担しなければいけなくなることや、清内路村社会福祉協議会の評議委員は合併に伴って平成21年3月31日付けで失職することになることなどが挙げられる。しかし、合併により清内路村が受ける利点もある。一つには、これまではデイサービスセンター「ひだまり」しかなかったが、合併によりデイサービスセンターが4つに増えたり、これまで清内路村にはなかったショートステイを行っている施設もあるため、これまでに比べると福祉施設の利用が進みやすい環境になるだろう。また、社会福祉協議会への年会費も年間1200円から1000円と引き下げられる。さらに、財政の面においても阿智村社会福祉協議会は清内路村社会福祉協議会の負債を含めた全ての資産・財産を引き継ぐとなっているなど多くの利点がみられる。協定書から察するに、高齢者福祉という点では清内路村よりも阿智村のほうが充実している印象を受けるため、清内路村にとっては前向きな合併となりそうである。この点は高齢者福祉の面では合併によるメリットが少なかった浪合村とは異なる点である。ただし、清内路村にとってプラスの合併とは住民が施設利用、各種サービスを受けられるようになってはじめて言えることであり、機能する枠組み作りが専らの課題であろう。

5-2. 介護保険制度

介護保険制度は平成12年4月に施行された。平成18年4月に介護保険制度の見直しが行われ、介護老人福祉施設や介護療養型医療施設など「介護保険施設」での居住費（家賃・光熱水費など）と食費、デイサービス、ショートステイなど通所系施設の食費が、原則として保険給付の対象外（実費負担）となった。また、福祉用具貸与（車椅子、ベッド、歩行器など）貸与条件が厳しくなり、平成19年4月は利用者が減少しているというデータもある³⁷。このような背景を受けて介護従事者からは、介護保険制度自体は必要なものであったが、少しずつ利用者の負担が多い制度に改定されてきていることが気がかりであるという意見が聞かれた。

また、新たな介護保険制度では「地域密着型サービス」が提唱されており、ユニットケア・ユニット型施設などを含む「①小規模多機能型居宅介護」、あるいは高齢者の通報に対応し定期巡回も行う「②夜間対応型訪問介護」などの導入が目指されている。長野県の第2回県第四期計画策定懇話会（平成20年9月12日）では、「ユニット型施設の入所定員の合計数が占める割合を50%以上とすることを目標としたうえで、第四期計画期間（H21～23年度）においては、直近の状況からH26年度の目標値となるよう計画的に設定された数値を標準として、地域の実情に応じて定めること」³⁸といった話し合いがなされている。このように福祉施設の現場ではユニット型施設の導入を迫られているものの、阿智村の方針は独立採算を重視しており、ユニット型では採算がとれないので苦しい状況に置かれているという様子が見て取れた。また、阿智村のような小さな自治体で夜間対応型訪問介護が可能なかどうかは大いに疑問である。

つまり、地域密着型サービスの内容は、前提として1万から10万規模の地域が想定されており、そのようなサービスの導入は1万以下の小規模な阿智村では採算が取れなく経営が厳しいとのことである。全国規模で実施される制度が阿智村のような規模の小さな自治体に適さない場合もあり得る。

5-3. おわりに

以上、論点として合併と介護保険に関して考察したが、村のより根本的な問題は、介護に携わる人材の不足であり、高齢者人口の割合の増加の問題である。これは裏返せば若者の定住と雇用の問題であろう。これはつまり阿智村の福祉分野に限られたものではなく、より広くは「過疎化」、「高齢化」といった日本社会全体が抱える問題であり、それが阿智村の高齢者福祉の分野で顕著に認められるということである。現在、阿智村では幅広い政策体系を掲げ、充実した施設とともにそれを実践し、高齢者も生き生きと暮らしている。しかし、十年後二十年後において現在の福祉水準を維持できるのか、各政策・施設・活動は持続可能足り得るか、高齢者がこれからもそれら福祉を利用して豊に暮らしていけるのか、と考えると事態はより深刻である。

謝辞

阿智村の皆様のご協力・ご支援のおかげで、私たち福祉グループ（ワーキング・グループ3）は、大変有意義な調査を行うことができました。また、阿智村の豊かな自然に触れることもできました。民生課長園原様をはじめ、調査と訪問に協力していただきました全ての関係者に感謝いたします。

¹ 阿智村民生課配布資料より。

² 「阿智村第5次総合開発計画」より。

³ 「阿智村住民生活ガイドブック（2007）」より。

⁴ 2005年の国勢調査に基づく。「平成20年度版厚生労働白書（資料編）」より。

⁵ 2005年の国勢調査に基づく。長野県公式ホームページ「長野県の少子化の現状について」より。

ただし、長野県には高齢化率40%以上の村が十存在する（長野県公式ホームページ「長野県の市町村別高齢化率（2002年4月1日）」より）。とはいえ、阿智村内の集落別でみると全五十二集落のうち高齢化率40%以上の集落が七、30%以上の集落が二十三存在している（例、横川：65.6%、下半堀：62.1%、青見平：50.0%、いずれも阿智村民生課配布資料「集落別高齢化率（2008年度4月1日時点）」より）。さらに、集落のいくつかは現在消滅しつつある。阿智村の「限界集落」性は高まっていると言えよう。

⁶ 2007年12月に行われた「高齢者等実態調査集計結果（居宅要介護・要支援認定者等実態調査）」においては、多くの人が施設への入所（入居）を希望していない（可能なかぎり自宅で生活したい）と考えているものの、「小規模で、常時介護のもとと生活する施設」を必要とする声も多い。阿智村民生課配布資料「高齢者実態調査集計結果」より。

⁷ 阿智村と同規模の畷木村、豊丘村、高森村における2007年度新規認定者重症率はそれぞれ、22%、36%、22%であった。阿智村民生課配布資料「阿智村介護保険認定者の状況（平成19年度新規認定者状況）」より。

⁸ いずれも阿智村民生課配布資料「阿智の健康と福祉（介護保険の状況）」より。

⁹ 所得段階別に保険料額が定められており、基準額は第4段階「本人が住民税非課税の者」に対する金額である。なお、第3期の介護保険料基準額の長野県平均・全国平均は、それぞれ3,882円・4,090円である。全国平均に関しては、「MSN産経ニュースホームページ」（<http://sankei.jp.msn.com/>）より。

¹⁰ 阿智村民生課配布資料「阿智の健康と福祉（介護保険の状況）」より。

¹¹ 阿智村民生課配布資料「阿智の健康と福祉（介護保険の状況）」より。

¹² 全国的にも、介護サービス利用者・介護保険財政総費用・介護保険料のいずれもが増加している。ただ、阿智村をはじめ全国的な高齢化は事実であり、「（介護保険）制度の持続可能性」は喫緊の課題である。厚生労働省「介護保険制度改革の概要—介護保険法改正と介護報酬改定—」より。

¹³ 広報あち2008年4月号より。なお、2008年度予算は、4,195万円である。

¹⁴ 大腰筋とは、背骨と両足をつないでいる唯一の筋肉。大腰筋が衰えると転び易くなり、腰痛、猫背などの原因になる。「大腰筋体操」は、踏み台昇降などゆるやかな運動を継続することによって大腰筋を効果的に鍛える運動である。『阿智村住民生活ガイドブック（2007年発行）』より。

¹⁵ 村内には歩いて行ける身近なふれあいの場「サロン」が50カ所ある。『阿智村住民生活ガイドブック（2007年発行）』より。

¹⁶ 2007年度開設。清内路村なども含めた西部地区の広域化を目指しており、阿智村からは326万円（2008年度）の予算が計上されている。広報あち2008年4月号および『2007年度国内実地研修報告所—長野県清内路村に学ぶ住民と役場』より。

で改える地域づくり』「第3章清内路村における高齢者対策の現状とその行方（ワーキング・グループ3）」名古屋大学国際開発研究科 2008年3月より。

¹⁷ 「社会福祉法人 全国社会福祉協議会公式ホームページ」(<http://www.shakyo.or.jp/>)より。

¹⁸ 阿智村社会福祉協議会配布資料「市区町村社協経営方針（本文）」より。

¹⁹ 「長野県公式ホームページ」(<http://www.pref.nagano.jp/syakai/kousei/meibo20/19rojinikoi.pdf>)より。

²⁰ デイサービスセンターとは「要介護または要支援認定を受けている人が生活指導・機能訓練・食事・入浴・健康チェックなどのさまざまなサービスを、日帰りで受けられる施設」のこと。「介護110番ホームページ」(<http://www.kaigo110.co.jp/>)より。

²¹ 老人短期入所施設とは、「介護を必要とする在宅高齢者の家族が、疾病、出産、冠婚葬祭、事故、災害、失踪、出張、転勤、看護、公的行事への参加などの理由で介護できない場合に、一時的に入所することができる施設」のこと。「介護110番ホームページ」(<http://www.kaigo110.co.jp/>)より。

²² 特別養護老人ホームとは、「寝たきりや認知症による障害が重く、常時介護を必要としているが、家庭での介護を受けることが困難な場合に入所する施設」であり、入居対象は、要介護と認定された65歳以上の高齢者である。「介護110番ホームページ」(<http://www.kaigo110.co.jp/>)より。

²³ デイサービスセンターえんばな作成資料「デイサービスセンターえんばな 施設（阿智村健康福祉施設）の概要」より。

²⁴ 阿智荘作成資料「阿智荘の経過と現況について」より。

²⁵ 広域連合とは、都道府県、市町村、特別区によって構成される特別地方公共団体の制度。広域連合は、総務大臣や都道府県知事が広域にわたり処理することが適当であると認めた事務に関し、広域計画を作成し、構成団体と必要な連絡調整を図り、総合的かつ計画的に事業を遂行する。南信州広域連合は15市町村からなる。事業内容は、ふるさと市町村圏計画策定と地域活性化等のソフト関連事業、広域防災計画関連、介護認定審査関連、特養老人ホーム、知的障害者更正施設等社会福祉施設の設置・運営管理などが挙げられる。「南信州広域連合ホームページ」

(<http://www.mis.janis.or.jp/~m-koiki/index.htm>)より。

²⁶ 広域連合独自の方法で必要度の高さを点数化している。

²⁷ 阿智温泉療護園という名称であるが、特別な「温泉療護」を行っているわけではない。

²⁸ 阿智温泉療護園配布資料より筆者計算。

²⁹ 社会福祉法人阿智村社会福祉協議会発行「ボランティアあち」第135号（2008.5.20）より。

³⁰ 阿智村民生課の配布資料より。

³¹ 同上。

³² 同上。

³³ ただし、現在は交通費補助としてタクシー券の配布が行われている。

³⁴ ただし、浪合診療所には週三回医師が派遣されている。

³⁵ 「介護110番ホームページ」(<http://www.kaigo110.co.jp/>)より。

³⁶ 「合併協定書（平成20年9月29日 社会福祉法人阿智村社会福祉協議会／社会福祉法人清内路村社会福祉協議会）」より。

³⁷ 阿智村民生課 配布資料2 P8 参照。

³⁸ 長野県公式ホームページにおける、第四期介護保険事業支援計画・老人福祉計画策定懇話会「介護サービス基盤の整備について（資料3）」(<http://www.pref.nagano.jp/syakai/koufuku/keikaku4/02shiryo3.pdf>)より。

