

# 中山間地域の冬期居住における住まい方に関する基礎的研究

## — 島根県邑南町羽須美地区の事例 —

Keyword 中山間地域, 生活支援ハウス, 冬期居住, 生活支援, 集落支援

鳥取大学大学院工学研究科 准教授 浅井 秀子

1. 研究の背景と目的: これまでの豪雪地帯対策では、冬期居住<sup>1)</sup>について本格的な議論はなされてなく、厚生労働省が実施している「生活支援ハウス」(平成2年度より「高齢者生活福祉センター」として実施)の事業の中で、冬期のみ利用している高齢者を受け入れている施設がみられるにとどまる。冬期居住の中では最も多い施設パターンは、「高齢者生活福祉センター」の一時利用として冬期間宿泊するもので、いずれもデイサービス施設を併設しており、その他ショートステイ施設、特別養護老人ホーム、グループホーム等との併設もみられる(表1)。また総務省の過疎地域を対象とする施策として、「過疎地域集落再編整備事業」があり、その中で「季節居住団地整備事業」として、冬期間など季節的に居住するためがあるが、利用実績はまだない。近年の中山間地域の集落対策として、季節的な集住という観点からも検討されている。

本報は、このような現状を踏まえ、島根県邑南町羽須美地区における取り組み事例を報告するとともに、中山間集落等における高齢者単身世帯等の生活を支援するため、冬期居住の方策について、実態を把握することを目的としている。

表1. 冬期居住施設の概要

|                |  |
|----------------|--|
| (1)施設の種類の      |  |
| 1)冬期居住         | 冬期居住専用施設は国土交通省補助事業、県補助事業等で整備<br>福祉施設は「高齢者生活福祉センター(生活支援ハウス)」として整備 |
| 2)一時避難施設       | 公営住宅、公民館・集会所、コミュニティ施設、社会教育施設、温泉旅館を活用                             |
| (2)施設の設置主体、運営主 | 設置は全て市町村、管理は直営、社協、社会福祉法人   |
| (3)施設整備に用いた事業  |  |
| i)冬期居住専用施設     | 「個性と活力に満ちた雪国創造事業」(国交省補助事業)など                                     |
| ii)高齢者福祉施設     | 「高齢者生活福祉センター整備事業」、「過疎対策事業」、「老人居宅生活支援事業」など                        |
| (4)整備時期        | 多くは平成以降、ここ10年間で整備  |
| (5)物的な整備状況     |  |
| 1)居室数・収容定員     | 大半の施設が10室以下  |
| 2)居室内の設備・機能    |  |
| i)冬期居住専用施設     | 大半の施設では「収納スペース」、「暖房器具」はあるが、その他の設備は施設によりマチマチ                      |
| ii)高齢者福祉施設     | 多くの施設で「台所」、「トイレ」、「収納スペース」、「暖房器具」、「テレビ」、「冷蔵庫」が充実                  |
| 3)共用の設備・機能     |  |
| i)冬期居住専用施設     | 「浴室」、「ホール・談話室」、「洗濯室」の機能が充実                                       |
| ii)高齢者福祉施設     | 「浴室」、「ホール・談話室」、「洗濯室」、「電話」の機能が充実                                  |
| 4)併設施設の概要      |  |
| i)冬期居住専用施設     | 「母子施設」、「老人憩いの家」、「公民館」、「体育館」                                      |
| ii)高齢者福祉施設     | 「デイサービスセンター」、「ショートステイ」の併設が目立つ                                    |
| (6)施設の運営状況     |  |
| 1)利用期間         | 11月・12月1日から3月・4月末までの利用期間が多い                                      |
| 2)入居条件         | 入居者の条件は「65歳以上」、「高齢単身・高齢夫婦」、「自立した生活が可能な者」                         |
| 3)入居者決定の過程     | 入居者判定委員会等が決定する仕組みを持つ自治体がある                                       |
| 4)利用料金         | 最低は無料から月額1万円未満、最高は月額6万円強   |
| 5)食事の提供の有無     | 基本は自炊。高齢者配食サービスを部分的に利用   |
| 6)管理体制         | 多くの施設では職員が24時間常駐   |

### 3. 対象地区の概要

(1) 島根県邑南町： 邑南町の概要は、島根県中部に位置する町で、2004年10月1日、旧羽須美村、旧瑞穂町、旧石見町の三町村が合併して誕生した町である。全町の人口は12,093人(男:5,679人・女:6,414人)で、世帯数は5,095世帯で、高齢化率39.4%である(H23.3.1調)。高齢者生活支援事業については、一人暮らし高齢者及び障害者等の世帯を対象にした「緊急通報装置貸与事業」や「生活管理指導短期宿泊事業(安心ショートステイ)」・「邑南町高齢者等外出支援事業」・「配色サービス」等、福祉に特化した事業を行っている。

(2) 邑南町旧羽須美村地区： 旧羽須美村は、島根県の東南部、中国山脈の山間地帯に位置し、総面積は74.03km<sup>2</sup>である。標高は100mから500m、気温は比較的温暖であるが、冬季には積雪の多い地域や、夏季には集中豪雨に見舞われる地域もある。昭和32年に旧口羽村と旧阿須那村が合併し、羽須美村制を施行した当時は、人口6,238人であった。しかし豪雪や度重なる豪雨災害等での挙家離村への拍車、昭和40年代の高度経済成長とともに若者は都市へと流出し過疎化が進んだ。平成22年国勢調査の結果によれば、羽須美地区の概要は、人口1,620人(阿須那地区808人、口羽地区812人)、世帯数798戸(阿須那地区360戸、口羽地区348戸)、平成17年から平成22年の増減率は人口13.8%減(阿須那地区15.9%、口羽地区11.5%)、世帯数9.3%減(阿須那地区10.4%、口羽地区8.2%)である。

4. 「安心センターはすみ」： 当センターは、邑南町社会福祉協議会が運営する「高齢者生活福祉センター(デイサービス部門・居住部門・ショートステイ部門)」と邑南町が運営する「保健センター」の2部門からなる施設である(表2・図1)。

表2. 「安心センターはすみ」施設概要

|      |                      |                   |
|------|----------------------|-------------------|
| 名称   | 安心センターはすみ            |                   |
| 所在   | 島根県邑南町下口羽384番地       |                   |
| 事業主体 | 邑南町                  |                   |
| 施設種別 | 鉄筋コンクリート造平屋建         |                   |
| 建設年  | 平成5年(平成15年居住部門8戸増設)  |                   |
| 敷地面積 | 12,160m <sup>2</sup> |                   |
| 施設名  | 高齢者生活福祉センター          | 保健センター            |
| 管理運営 | 社会福祉法人<br>邑南町社会福祉協議会 | 邑南町               |
| 施設面積 | 1,725m <sup>2</sup>  | 771m <sup>2</sup> |
| 総事業費 | 880,387千円            |                   |
|      | 609,699千円            | 270,688千円         |

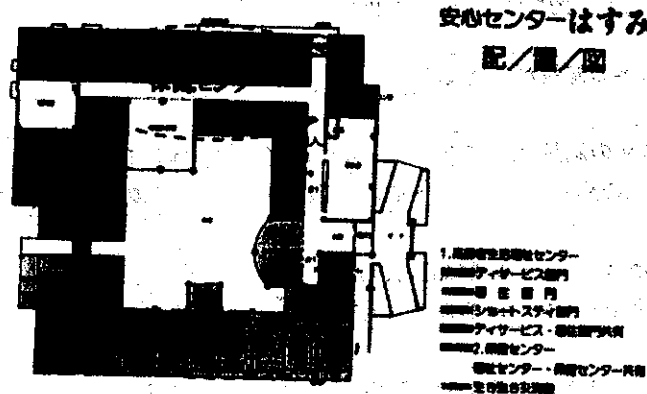


図1. 「安心センターはすみ」施設配置図



写真1. 「安心センターはすみ」外観

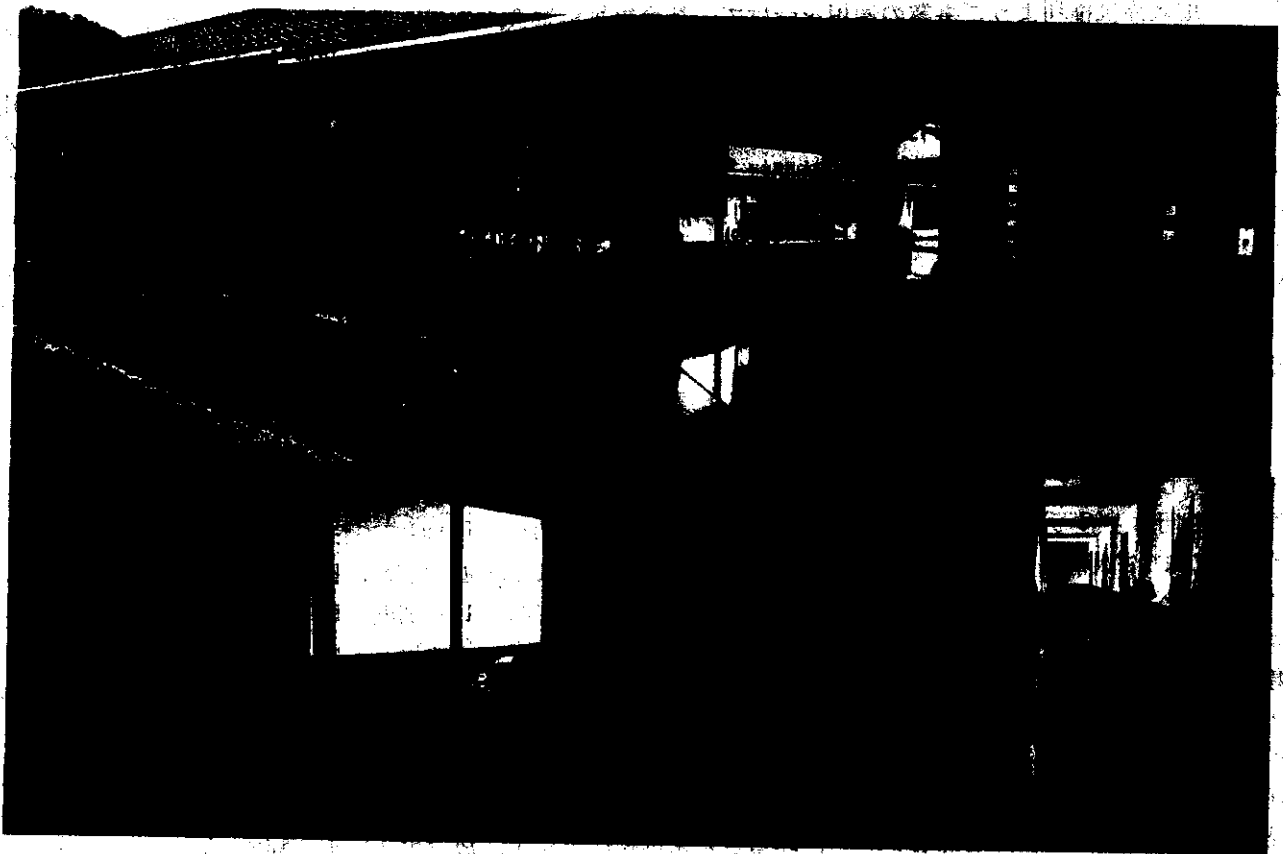


写真2. 「安心センターはすみ」居住部門 内部

- (1)設置目的は、①在宅の虚弱な高齢者に通所によって、入浴・食事・リハビリ・レクリエーション等を通して、健康の維持向上や孤独感の解消を図り、家族の身体的・精神的負担の軽減、②住民の健康づくりを推進し、地域にあった保健サービスを行う拠点として、保健指導や栄養指導、各種検診等を行うことである。調査対象の居住部門は、高齢のため自宅においての生活に不安のある人のために、一定期間住居を提供することを目的としている。建設当初は、利用期間を主に冬期間(11月から翌年3月まで)としていたが、介護保険の運用後は、1年を通して入所可能としている。
- (2)入居定員は15名で、13部屋(2部屋：夫婦部屋、11部屋：1人部屋)である。対象者は、原則60歳以上の一人暮らしの者、夫婦のみの世帯に属する者及び家族による援助を受けることが困難な者であって、高齢等のために独立して生活することに不安のある者である。
- (3)入所基準は、入居時に要介護1までとし、入居中に要介護2までは認められる。入所希望者は申請書を提出し、居住入所審査会と自宅訪問での聞き取り調査の後、入居の要否が決定される。審査会構成員は、①高齢者生活福祉センター(在宅介護支援センター)、②社会福祉協議会局長、③地域包括支援センター、④保健課長、⑤福祉課長、⑥事務局(町民課福祉担当)の6人で、審査会は適宜、空き部屋が生じた場合に開催される。
- (4)現在の入居者は、13人(男性2人、女性11人、夫婦入居者2組のうち男性2人が入院中のため人数含まず)で、年齢構成は75歳から92歳で、平均年齢は84歳である(H23.2.1現在)。入居日は、平成18年が2人、平成19年が2人、平成20年が1人、平成21年が2人、平成22年が4人、平成23年が2人である。
- (5)入居期間は平均3~4年で、最短3か月、最長6~7年であった。入居者の多くは羽須美地区住民であるが、町村合併(H16.10)後は地区以外からの利用者もみられた。開設当初は半数以上空室となることがあったが、平成21年頃からは、2カ月以上空室となることはないが、入居者の入れ替わりは激しい。退居理由は、①身体機能の悪化(要介護3となる)、②特養・特老の予約の順番がきたため等である。自宅へ帰れるケースはほとんどないが、現在までに1事例あって4週間程度(2週間で2回)帰宅したケースであった(入居者事例①：85歳女性、要介護1、H21.10入居、H22.11から精神状態不安定に伴う体調不良を訴える、現在入居中)。入居者は、誕生会での昼食会や、老人クラブと6回/年程度の時節交流会を行っている。入居者同志の交流もあって、買い物や見守り合いを行うケースもある。しかし身体機能の低下によるもの忘れ等で、金銭トラブルにつながるケースもある。入居者の

中には、地域福祉権利ようご事業の適用を受けて、社会福祉協議会の生活支援員による支援を受けている人がいる(入居者事例②: 84歳女性、要介護1、H22.8入居、以前グループホーム入居、H22.11から事業利用)。

(6)職員体制は、昼間は社会福祉協議会職員2人(1人の時あり)(1人1名・1名1名)で、夜間は雇用職員男性1人(3人交代制)、土曜日は平日職員の交代制で1人、日曜日は休日職員1人(2人交代制)である。見守りは、昼間3回、夜間1回行われ、時間は、①6:30にミーティングルーム集合、体温・血圧計測、1日の予定の確認等、②11:30個別見守り、③16:30個別見守り、④21:00個別見守りで、7:30~8:00に夜間見守りが確認・申し送りを行っている。

(7)その他、社協では、平成22年11月より試行的に、過去のホームヘルパー研修受講者約45名を対象に、地域の見守りを担う目的で、携帯メールに一通送信を行いながら、ゆるやかなネットワークづくりを行っている。

4. 「口羽の手ごおす会」:平成18年度から口羽地区に拠点をもつ「NPO法人ひろしまおぢい」と住民有志により、住民が暮らし続けることを支援する「集落支援センター」を創設し、地域運営体制づくりを試行していたが、住民・集落・関係団体とのつながりを強化するため、平成21年11月に新たに「口羽てごおす会」を創設した。当会は、地区在住のNPO法人構成員を含め、各集落の住民有志からなる組織で、地区社会福祉協議会の特別委員会として位置付けられていて、生活支援を中心活動している。主な活動内容は、(1)戸別聞き取り調査、(2)生活の困りごと(支援ニーズ)、(3)草履・農地の現状や今後の利用意向、(4)放牧者の有無、(5)他出している子どもの状況やつながり方、(6)集落(自治会)ごとの座談会の実施、(7)手ごおす会の組織づくり:窓口は地区社協、対象年齢は制限なし、利用料金はシルバー人材センター料金を標準、活動内容は草刈り・草刈機・田舎草刈り等、(8)サロンパス試行:観光、食事、買い物セットした小旅行クラブとして運営、(9)中山間地域直払制度(1集落)、農地水環境(2集落)、(10)出身者団体との交流:出身者会(購買はすみ会)との交流を通して、出身者帰省ツアー、ふるさと米供給保証協定、放牧牛オーナー制度の提案、(11)家庭菜園用鳥獣対策器材の開発、である。

## 5. まとめ

(1)「安心センターはすみ」:当初は、冬期居住のみを目的に設置されたが、入居者の高齢化等により、通年利用や長期利用になり、最長9年8か月という事例があった。しかし介護保険制度導入後は、入所基準が、介護認定によるため、介護度がすすむことで、退居を余儀なくされる事例が多くみられた。同一施設に、社協と町運営の機能が併設されていることは、入居者にとっては、安定した生活支援や見守りを受けやすいことがわかった。しかし管理者側によれば、入居者を受け入れること自体が、地域での生活支援の不十分さを浮き彫りにしていると考えているようである。しかし同様な取り組みが、広島県三次市作木町<sup>注2)</sup>にもみられることから、今後の中山間地域での必要性は高いと推測される。

(2)「口羽の手ごおす会」:当会は、各集落の住民有志からなる組織で、地区社会福祉協議会の特別委員会として位置付けられていることに特徴がある。このことにより、地域福祉を中心に、あらゆる生活課題に合わせて活動を企画及び実施する、地区の幅広い組織や人材を構成員とする、他の福祉分野の機関・団体との連携性に優れている等の利点がみられる。今後は、生活支援プログラムを持続可能にするための活動資金の確保、組織体制の確立等、検討課題は多くみられる。しかし地域の暮らしを支える仕組みを協議・推進する体制づくりの基盤が成されたことは評価できる。

## 注 釈

注1)「NPOひろしまね」<http://menamomi.net/npoht/top.html>

注2)「三次市高齢者冬期限定宿泊施設」:一人暮らしの高齢者や、冬期に不安のある人の宿泊施設(6室)として設置されて、利用期間は10月から翌年の3月までである。H22.4月より運営が開始され、現在の利用者は1人で利用延長を希望している。当施設は、三次市立作木中学校寄宿舎を改修し、指定管理者「NPO法人元氣むらさきぎ」が運営する「グループホームさきぎ天楽庵」の2階部分を利用している(H23.3.11インタビュー調査による)。

## 参考文献

1) 冬期居住における高齢者等の安心安全の確保

[http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/souhatu/h18seika/12gousetsu/12\\_syu\\_10kokudo7.pdf](http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/souhatu/h18seika/12gousetsu/12_syu_10kokudo7.pdf)