

# 離島における地域支援の現状と課題\*

## —五島市民生委員等への調査から—

波名城 翔\*\*

Current status and issues of regional support on remote islands  
-From the investigation of Goto City's welfare volunteer commissioner-  
Sho HANASHIRO\*\*

### キーワード

離島、五島、民生委員、地域支援

### 【要約】

離島の地域支援の現状と課題を明らかにするために、長崎県五島市の民生委員児童委員・主任児童委員を対象に調査を行った。その結果、多くの民生委員等が現状に課題を抱えながら支援を行っており、①個人情報への壁と支援の困難性、②高齢世帯の増加と支援力の限界、③仕事や家事等との両立による業務負担と担い手の不足が重点的な課題であると考えられた。今後、人口の減少と高齢化が進む五島において、民生委員等が充実し積極的に活動に取り組むための支援体制の構築が望まれる。

### 1. はじめに

近年、離島ブームの影響を受け離島に多くの観光客が押し寄せているが、離島の人口は減少傾向にある。国土交通省の資料<sup>1)</sup>では、昭和30年から平成22年の人口推移では、全国の人口が約4割増加している一方で離島の人口は5割以上減少しており、過疎地域と離島の人口推移の比較では過疎地域以上に人口の減少が激しいことが報告されている。また、同様に高齢者の比率では、平成2年から平成22年の20年間で19%から34%と上昇しており、全国、過疎地域と比較しても高齢化率が高い状況にある。

我が国では平成29年に地域共生社会の実現が示された。地域共生社会とは「制度・分野ごとの「縦割り」や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、住民一人ひと

りの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会<sup>2)</sup>と規定されており、地域で支援を行う民生委員等の役割はこれまで以上に大きくなると考えられる。

以上を背景に、本稿では、離島である長崎県五島市の民生委員児童委員・主任児童委員を対象に調査を実施することで離島における地域支援の現状と課題について明らかにしていきたい。

### 2. 五島市の概要

長崎県五島市は五島列島の南西部に位置し、11の有人島と52の無人島で構成されている。2004年に福江市、富江町、玉之浦町、三井楽町、岐宿町、奈留町の1市5町の合併により五島市として誕生した。主産業は卸売業が34.5%、建設業14.2%、医療、福祉12.3%と第三次産業が大きな割合を占めている。

人口は1980年代には6万人を超えていたが、その後は年々減少し、2015年の人口は37,327人となり、将来推計予測では2045年には現在の約半分の約18,000人まで減少することが見込まれている。また、2025年には老年人口が生産年齢人口を上回る予測が出ており、今後、人口の減少と高齢人口の割合の増加が見込まれている(図1)。

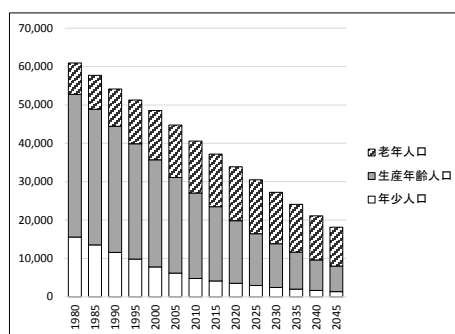


図1 五島市の人口推移と予測<sup>3)</sup>

\* Received October 1, 2019

\*\*長崎ウエスレヤン大学 現代社会学部 社会福祉学科 Faculty of Contemporary Social Studies, Nagasaki Wesleyan University, 1212-1 Nishieida, Isahaya, Nagasaki 854-0082, Japan

### 3. 対象と方法

先行研究及び五島市役所、五島市社会福祉協議会、五島市民生委員児童委員連合会、五島市老人クラブ連合会、五島市老人福祉施設協議会等と会議を行い、意見を基にアンケート表を作成した。作成したアンケート表は五島市社会福祉協議会の協力を得て、五島市内の民生委員児童委員・主任児童委員（以下、民生員等）に配布、回収して頂いた。アンケートは匿名、任意提出とした。回収したデータについてはSPSS Statistics Version26を用い単純集計を行った。

### 4. 結果

配布数159に対し126名（回収率79%）から回答を得た。表1に地区別人口と回答数を示した。民生委員等の地区は11地区に分かれており、人口が最も多いのは福江地区で人口17,410人（民生委員等の定数34名、現員数27）、最も少ないのは久賀地区で328人（民生委員等の定数9名、現員数7）である。また、奈留地区（奈留島）、久賀地区（久賀島）は二次離島<sup>4)</sup>である。旧町村の中心地区である福江地区、三井楽地区、玉之浦地区、岐宿地区、奈留地区には人口が集中しているため民生委員等の数も多い。性別では、男性が74名、女性が51名、未記入が1名、で男性が59%を占めていた（図2）。年代別では、60代が最も多く60名、次いで70代が46名で60代、70代で84%を占めていた。また、50代以下の民生委員等はいなかった（表2）。表3に民生委員等の従事年数を示した。最も多いのは「10年以上」で42名（33.3%）、次いで「5年以上10年未満」が32名（25.4%）で、5年以上が全体の58.7%を占めている。また、2年目も26名（20.6%）おり、5年以上の経験年数が比較的長い層と経験年数の浅い2年目の層が存在していた。

表1 地区別人口<sup>5)</sup>と回答数

地区	人口	回答数（人）
福江	17,410	19
玉之浦	1,385	15
岐宿	3,363	12
富江	4,735	17
三井楽	2,765	19
奈留	2,326	14
本山	2,497	8
崎山	1,709	6
奥浦	1,086	4
久賀	328	5
大浜	755	7
合計	38,359	126

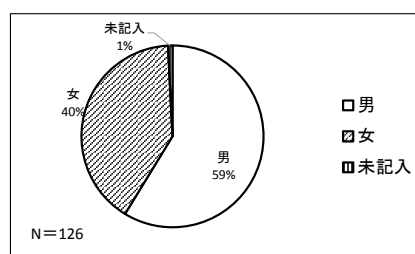


図2 性別

表2 年代別

年代	度数	パーセント
50代	13	10.3
60代	60	47.6
70代	46	36.5
80代	6	4.8
未記入	1	0.8
合計	126	100.0

表3 従事年数別

従事年数	度数	パーセント
1年目	5	4.0
2年目	26	20.6
3年目	8	6.3
4年目	9	7.1
5年以上 10年未満	32	25.4
10年以上	42	33.3
未記入	4	3.2
合計	126	100.0

(1) 民生委員等の活動をする中での困難性の有無  
図3に民生委員等の活動する中での困難性の有

無を示した。全体では、120名のうち「困難性を感じる」と回答した者は80名であり民生委員等の全体の67%が困難を感じていた。各地区で見ると福江地区83%（15名）、奈留地区85%（11名）、本山地区87%（7名）、大浜地区71%（5名）で全体平均より高い数値を示した。

表4に困難と感ずる内容を示した。92の記述回答があったうち、最も多い回答は「個人情報の問題」で43名であり、11地区中8地区の民生委員等が回答した。具体的には、「個人情報があり情報が入りにくい」などの活動を行う中で情報が提供してもらえないため支援ができないといったことや、「個人情報のためどこまで踏み込んでいいか難しい」といった支援を行う中でどこまで踏み込んでいいかといった問題があげられた。島の人口が集中している福江地区では「新興住宅地で個々のつながりが薄く情報が入りづらい」という回答もあった。次に多いのは「高齢者に関する問題」である。具体的には、「独居高齢者への支援」や「高齢者とのコミュニケーション」があげられた。

次に、「業務の負担」で12名であった。具体的には、「仕事との両立」や「頻繁に訪問できない」、「一人暮らしの話し相手になりたいが時間がとれない」、「現在の活動の中で十分なのか考えるが、内容がハードになり負担が増えるので不安になる」、「担当数は少ないが範囲が広い」などがあげられた。また、「訪問に関する問題」では、「他人の家に訪問しにくい」、「訪問した際に家族から拒否的な態度を取られる」、「訪問を嫌がられる」などがあげられた。「相談がない」では、「相談に来る人がいない」、「地区のほとんどが身内のため難しい」があげられた。

また、「困難性がない」と回答した記述では、「担当地区の人数が少なく、知り合いばかりなので活動しやすい」、「従事年数が長いので担当地区の状況がわかっている」、「困難な事例の時には、民生委員同士で話を聞いてもらったり、知恵をもらったり、社協、役所の担当と相談する」といった回答もあった。

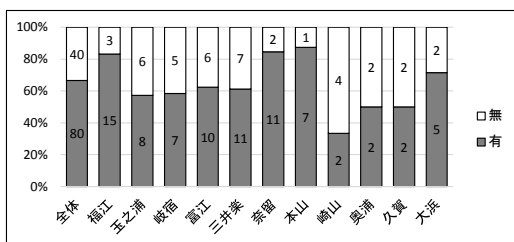


図3 民生委員等活動中での困難性 (未記入6名を除く)

表4 困難性の具体的内容 (複数回答あり、2名以上から回答があった項目を記載)

個人情報の問題	43
高齢者に関する問題	14
業務の負担	12
訪問に関する問題	5
相談がない	5
支援の範囲	3
障害者に関する問題	2
町内会未加入	2

(2) 担当地域の住民の現状から問題になっていること

図4に担当地域の住民の現状から問題になっていることの有無を示した。全体では、115名のうち「問題がある」と回答した者は71名で民生委員等の62%が現状に問題を感じていた。また、各地区で見ると玉之浦地区79%（11名）、岐宿地区75%（9名）、奈留地区85%（11名）、本山地区71%（5名）、崎山地区80%（4名）で全体平均より高い数値を示していた。

表5に現在問題となっている内容を示した。80の記述回答のうち最も多いのは、「買い物」に関するもので25名が回答した。具体的には「近くにスーパーがない」、「免許を返納したため買い物にいけない」などがあげられた。また、移動スーパーのある地域でも「移動スーパーを利用しているが、くる時間が遅く大変かつ危険」、「移動スーパーで購入した後の自宅までの移動」があげられた。次いで、「高齢者に関する問題」で22名が回答した。具体的には「独居高齢者の日常生活（買い出しやゴミ出しなど）」、「独居高齢者の外出」、「独居高齢者の夜」、「独居高齢者の通院」、「認知症の独居高齢者」など独居高齢者に関する回答が多かった。また、「交通の便」の具体的内容では、「タクシー代がかかる」、「バスが予約制」、「行きたい時間にいけない」、「交通手段がない」などがあげられた。その他には「把握できていない」という回答もあった。

また、「困難性がない」との回答した記述では「隣人や友達、子どもたちからの支援で生活できている」との回答があった。

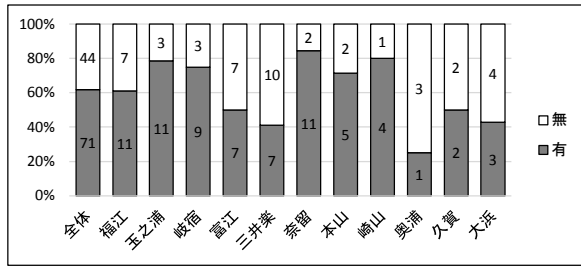


図4 現在問題となっている (未記入11名を除く)

表5 現状問題になっていることの具体的内容 (複数回答あり、2名以上から回答があった項目を記載)

買い物	25
高齢者に関する問題	22
交通の便	15
医療	7
ゴミ捨て	4
把握できていない	2
引きこもり	2

(3) 担当地域で行われている活動の把握について

図5に、担当地域で行われている活動の把握状況について示した。全体合計では、122名のうち「把握している」と回答した者は90名で民生委員等の74%が活動を把握していた。各地区で見ると玉之浦地区80% (12名)、岐宿地区100% (12名)、奥浦地区100% (4名)、大浜地区86% (6名)、奈留地区85% (11名)、三井楽地区78% (14名)、崎山地区83% (5名)が高い数値を示していた。

表6に地域で行われている活動の内容を示した。113の記述回答のうち最も多いのは、「ミニデイ」で36名、次いで「サロン」で25名、「老人会」17名と高齢者関係の活動が把握されていた。「児童関連」では、「子ども食堂」、「少年補導員の巡回指導」、「児童クラブの見守り活動」、「子ども教室」があげられた。「ボランティア活動」では、「空き缶拾い」、「清掃活動」などがあった。また、「活動がない」と回答した記述では、「場所がないのでサロン活動は無理がある」、「集会場の地区が遠いため活動ができていない」といった記述があった。

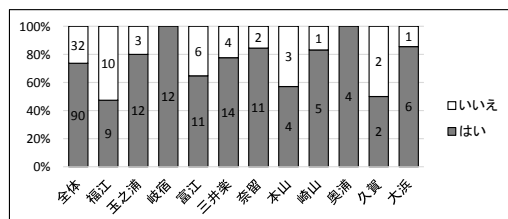


図5 活動の把握 (未記入4名を除く)

表6 地域で行われている活動の具体的内容 (複数回答あり、2名以上から回答があった項目を記載)

ミニデイ	36
サロン	25
老人会	17
児童関連	9
高齢者の会	8
挨拶運動	7
ボランティア等	6
活動がない	3
町づくり協議会	2

(4) 担当地域で今後生活上の課題や問題となること

図6に今後生活上の問題や課題となりうることの有無について示した。全体合計では、115名のうち「問題となる」と回答した者は94名で民生委員等の82%が今後の将来性に問題があると回答していた。地区別では福江地区83% (15名)、玉之浦地区91% (10名)、岐宿地区82% (9名)、奈留地区100% (13名)、崎山地区100% (5名)、大浜地区86% (6名)では全体平均より高い位置を示していた。

表7に今後の生活で問題となりうることの内容を示した。108の記述回答のうち最も多いのは、「高齢者に関する問題」で42名が回答した。具体的には「独居高齢者の災害時の避難」、「高齢者の通院や買い物」、「認知症への対応」、「独居高齢者の生活」、「高齢者が多く助け合いに限界がある」、「独居高齢者の増加」、「医療、サービスもない中での高齢者の限界」などがあげられた。「人口の減少」では、「地域全体の活性化がなくなる」、「若い人が少なくなり不自由になる」、「地域の存続」、「(人口減少に伴う)行政機関の統合」、「地域の担い手の不足」などがあげられた。「地域とのつながり」では、「隣人間のコミュニケーション不足」や「個々のつながりが薄いところがあるため、緊急の場合の助け合い」があげられた。「学校」と回答した記述では、「学校との連携」、「学校統合で子供にとっての地域がなくなる」や「離島留学制度<sup>6)</sup>によってもたらされる影響」もあった。少数意見としては、「地区外からの転入者」や「お墓の管理」、「町内会未加入者の増加」、「預金の出し入れ」などがあった。

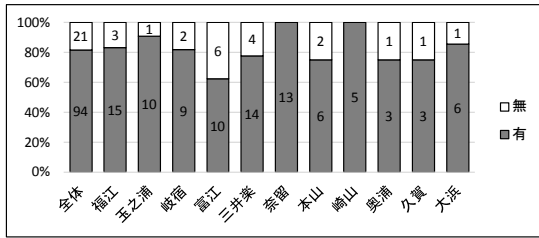


図6 担当地区で今後生活上の課題や問題となること (未記入11名を除く)

表7 担当地区で今後生活上の課題や問題となることの内容 (複数回答あり、2名以上から回答があった項目を記載)

高齢者に関する問題	42
人口減少	11
医療	8
買い物	7
地域とのつながり	5
学校	5
交通	4
個人情報	4
ゴミ捨て	3

## 5. 考察

### (1) 個人情報の壁と支援の困難性

本調査において個人情報の壁と支援の困難性が問題点として多くあげられた。先行研究では、藤永らは<sup>7)</sup>は、民生児童委員のインタビュー結果から「個人情報保護法により情報が共有できないことや疾患をもつ人の支援判断の困難さが見守り活動を困難にしていた」と述べている。また、本土の民生委員へのアンケート調査を実施した柴田は<sup>8)</sup> 民生委員の活動の阻害要因として、「個人のプライバシーへの対応と行政の情報開示が不十分なことである」と述べている。また、工藤<sup>9)</sup>は、「必要に応じて公的な情報も得られるが、システムとして自動的に住民情報が入ってくるわけではなく、担当地域の世帯の全体像が把握できないことや転出入に関しても時期に即応した情報が得られないことが活動に不自由をきたすと考えられていた」と述べており、他地域においても個人情報の壁と支援の困難性が指摘されている。

平成22年の厚生労働省の民生委員に対する個人情報の提供状況に関する調査では<sup>10)</sup>、136の市町村のうち14.7%が民生委員に個人情報の提供を行っていないと回答しており、提供していない理由として、最も多いのは、「条例で禁止している」65%、次いで「従来から提供していないため」35%、「漏洩の恐れがあるため」30%、「住民の苦

情が予想されるため」20%であった。平成24年に厚生労働省<sup>11)</sup>は要援護者の情報が適切に提供されていないと指摘をするとともに情報提供の必要性と自治体から民生委員・児童委員への個人情報の提供に関する事例集を公表している。支援を行う上で個人情報は必要であることから行政等からの個人情報の提供が必要であると考えられる。

### (2) 高齢世帯の増加と支援力の限界

本調査の結果、「高齢者」に関する回答が多かった。五島市老人福祉計画・第7期介護保険事業計画<sup>12)</sup>によると総世帯数に占める高齢者のいる世帯は、平成22年は48.49% (8,868世帯)であったが平成27年度には51.74% (8,966世帯)と割合が増加している。また、そのうち高齢者単身世帯は平成22年度に18.99% (3,472世帯)が平成27年度には20.91% (3,623世帯)と特に単身高齢者世帯の増加が見られる(表8)。同じく、五島市が行った介護予防日常生活圏域ニーズ調査<sup>13)</sup>では、「一人暮らし」と回答した291名中最も多い年齢区分は85歳以上で103名、次いで80～84歳で60名と年齢区分が上がるごとに単身高齢者世帯も増加している(図7)。

今後、単身の高齢者が増加する中で、民生委員等の訪問活動による見守り等の必要性も高まると考えられる。また、民生委員等においても表1で示したように70代以上が41.3%を占めており、高齢者への支援の増加と民生委員等の高齢化による支援力の限界が課題として考えられる。

表8 高齢者の世帯の状況 (五島市調査結果より作成)

	平成22年		平成27年	
	世帯数	構成比	世帯数	構成比
総世帯数	18,287		17,328	
高齢者のいる世帯	8,868	48.49%	8,966	51.74%
単身高齢者世帯	3,472	18.99%	3,623	20.91%
その他の同居世帯	5,396	29.51%	5,343	30.83%

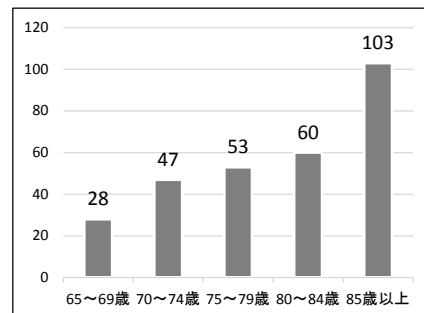


図7 年齢区分ごとの単身者の状況 (五島市調査結果より作成)

### (3) 仕事や家事等との両立による業務負担と担い手の不足

表4に示したように業務の負担の問題を抱える民生委員等が多い。民生委員等は特別職の地方公務員として規定されているが無報酬である。仕事や家事と両立しながら業務を行う民生委員等も多く、支援の充実を考える一方で仕事や家事との両立が負担になっていると考えられる。

五島市の民生委員児童委員、主任児童委員の充足率を見ると、民生委員児童委員の定数は153名に対し現員141名と10名の欠員、主任児童委員は定数22名に対し現員18名で欠員4名と現在でも合わせて14名の欠員状況にある。平成28年度の全国の民生委員・児童委員の充足率は96.3であり全国と比較しても充足率は低い<sup>14)</sup>。また、欠員の地域については近隣地区の民生委員等が補う必要があると考えられることから、詳しく知らない地域の支援まで行うのは業務の負担を更に重くする可能性がある。

仕事や家事等と両立できるような業務の見直しや報酬制度の見直しを図る必要があると考えられる。例えば、業務の軽減について、中島<sup>15)</sup>は、担当地区のチーム制や公募制などの多様な方法、研修や会議を土日や夜に行う方法をあげている。有償化について後山<sup>16)</sup>は、民生委員活動の担い手の減少について述べると共に「民生委員活動が活性化するための一つの方法として有償化するシステムについても考慮してもよいのではないかと述べており、今後の新たな見直しが必要だと考えられる。

## 6. 終わりに

本稿では、離島の地域支援の現状と課題を明らかにするために五島市民生委員等を対象にアンケート調査を行った。民生委員等の多くが活動の中で課題や負担を抱えながらも支援を行っていると考えられた。

図1で示したように、今後、五島市は高齢化と人口の減少が進むことが予測されており、今後、買い物や医療、交通問題など、これまで以上に大きな問題に直面すると考えられる。

これらの問題を解決するために、近年、買い物支援としてドローン<sup>17)</sup>やICTを活用した遠隔診療、無人バスなど様々な取り組みが行われていく中で、高齢者がこのような状況の変化にどう対応していくのか、その中で民生委員等がどのような役割を担う必要があるのだろうか。

地域包括ケアシステムや共生社会の実現など、地域へという流れの中で民生委員等の担う役割は大きい。そのためには、民生委員等が充実して積極的な活動に取り組むための新たな支援体制の構築が望まれる。

### 【謝辞】

本研究の実施にあたり、ご指導頂いた社会福祉学科長 岩永秀徳先生、連携協力を頂いた社会福祉法人明和会特別養護老人ホームゆうゆうの里 門原様、また、調査にご協力頂きました、五島市役所、五島市社会福祉協議会、五島市民生委員児童委員連合会、五島市老人クラブ連合会、五島老人福祉施設協議会の皆様に深くお礼申し上げます。

### 【付記】

本研究は公益社団法人全国老人福祉施設協議会老施協総研平成30年度調査研究助成金「五島における福祉・介護の協働ネットワーク（バンク）の創設に関する研究」の一部である。

### 【注・引用文献】

- 1) 離島の現状について、国土交通省国土政策局 離島振興課、2012
- 2) 「地域共生社会」の実現に向けて、厚生労働省、<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000184346.html>
- 3) 総務省「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」より作成
- 4) 離島の周囲に点在する小離島のことを指す。五島市には有人島として、奈留島、久賀島のほかに、蕨小島、椀島、黄島、赤島、黒島、嵯峨島、前島がある。
- 5) 第2期（平成29年度～平成33年度）五島市地域福祉計画、五島市社会福祉協議会、2017.を基に作成。椀島地区の民生委員は福江地区に含まれるため人口も合算し示した。
- 6) 全国の児童・生徒が離島に住民票を移し1年単位で離島の学校に通学する制度で、日本離島センターの資料によると、平成28年度に同制度をもつ小・中学校は5県20市町村27島の小学校52校と中学校30校である。
- 7) 藤永新子・佐瀬美恵子・臼井キミカ：地域見守り活動を通じた民生児童委員と関係機関との連携の実態、甲南女子大学看護リハビリテーション学部紀要、4、199-209.2010.
- 8) 柴田益江：愛知県I市における民生委員に対

しての高齢者虐待の調査から、名古屋柳城短期大学研究紀要, 30, 63-69 2008.

ishigaki.html

- 9) 工藤禎子：転入高齢者に対する民生委員の関わりの実態と支援のあり方、北海道医療大学看護福祉学部紀要12, 53-60, 2005.
- 10) 厚生労働省、民生委員に対する個人情報提供状況等について、2010
- 11) 厚生労働省、自治体から民生委員・児童委員への個人情報の提供に関する事例集について、2012.
- 12) 五島市老人福祉計画・第7期介護保険事業計画：p10、五島市、2018
- 13) 五島市老人福祉計画・第7期介護保険事業計画：p23、五島市、2018
- 14) 厚生労働省、平成28年度民生委員・児童委員の一斉改選結果について、2017
- 15) 中島修、民生委員、制度をどう維持？ 増えるばかりの業務量 新たななり手確保困難 負担軽減へ、地域が助ける取り組みも、西日本新聞、2019.
- 16) 後山恵理子、民生委員制度の有償化に関する考察－有償ボランティア活動との比較を通じて－、東海女子大学紀要、26, 53-59, 2006.
- 17) ANAHDらが五島列島において離島住民の買い物にドローンにてサポートする実証実験を行うことを発表した。

#### 【参考資料等】

第2期（平成29年度～平成33年度）五島市地域福祉計画、五島市社会福祉協議会、2017.

五島市老人福祉計画・第7期介護保険事業計画：p23、五島市、2018

特集 島の教育と地域づくり－I、季刊『しま』、第247号、p87-93、公益財団法人日本離島センター、2016.

ANAホームページ

<https://www.ana.co.jp/group/pr/pdf/20190829-3.pdf>

本多正幸、遠隔医療支援・地域医療連携について、遠隔医療の推進方策に関する懇談会にて（厚生労働省2008.4.9）

[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/joho\\_tsusin/policyreports/chousa/telemedicine/pdf/080409\\_2\\_si6.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/chousa/telemedicine/pdf/080409_2_si6.pdf)

沖縄県離島でのバス自動運転実証実験について、内閣府HP

<https://www8.cao.go.jp/cstp/stmain/20170425>

