

## 報告

## 沖縄県離島のモデル地域における 地域ケアシステム構築に関するアクションリサーチ

—住民主体の移送サービスの形成プロセス—

佐久川 政吉<sup>1)</sup> 大湾 明美<sup>1)</sup> 大川 嶺子<sup>1)</sup> 牧内 忍<sup>1)</sup> 川崎 道子<sup>1)</sup>

本報告の目的は、沖縄県離島のモデル地域における「移送」に着目し、ニーズ把握からサービス誕生に至る形成プロセスを明らかにし、今後の住民主体の地域ケアシステム構築への示唆を得ることである。

対象地域はモデル地域のA島、B島、C島。参加型アクションリサーチとして、介入により対象地域の地区踏査や高齢者関連の実態調査において地域特性を把握し、島内の組織団体代表や行政(町村・県)とワーキング設立のための調整等を行う。設立後は、継続的に支援者の立場でワーキングに参加。移送関連データとして、交通状況(空路、海路、陸路)、サービス誕生前の高齢者の移送手段を地区踏査等で把握。実態調査結果から移送サービス利用希望者、利用希望場所等の把握、移送サービス方法は討議内容等を抽出した。

特に移送に関連し住民主体の展開が明確であったA島を中心とし、比較対象としてB島・C島を用い交通状況を整理した。移送関連データについて、対象地域別、時系列ごとに分類し、移送ニーズの把握からサービス誕生に至る形成プロセスとして、段階別にカテゴリー化した。

その結果、1)モデル島の高齢者は島内での移動手段に困っていた。2)住民主体による移送サービス誕生までのプロセスは、①移送ニーズの把握、②ワーキングでの討議、③地域全体での情報の共有化、④移送サービスの誕生と同様のプロセスを経たが、その内容は対象地域により相違があった。3)A島の特徴は当事者の個別のニーズを出発点とし、複数のニーズへ、さらに全体のニーズへと拡大しながらのニーズ把握及び、具体的な移送サービスの討議を重ねていることであった。

今後の住民主体の地域ケアシステム構築への示唆として、1)ニーズ把握からサービス誕生に至る形成プロセスにおいて、住民の意識変化や行動の活性化の可能性、2)行政による予算措置がなくても、互助機能により地域特性に応じサービス誕生が可能であること、3)移送サービスを誕生させた成功体験から新たな地域ケアの誕生が期待され、地域ケアシステムへと発展していくことが期待される。

キーワード：離島、移送、高齢者、住民主体、地域ケアシステム

### I 緒言

沖縄県は東西約1,000km、南北約400kmの広大な海域に160の島々が点在する全国でも有数の島嶼県である。島々は交通の利便性や過疎化・高齢化の進行等課題が多く<sup>1)</sup>、保健・医療・福祉領域でも基盤整備が遅れている<sup>2)3)</sup>。一方、ソーシャルネットワーク等の互助機能が残っていること<sup>4)5)</sup>、地域や人口サイズが小規模であることから実態把握の容易さ等の有利性がある。

報告者らは離島の地域ケアシステム構築をめざし、無人島や架橋により沖縄本島等との陸路が確保されている島を除いた27島を対象に市町村との関係で類型化し、モデル地域を設定し、参加型アクションリサーチを展開している<sup>6)</sup>。

モデル地域では、地域特性を反映した課題もあるが、島内における高齢者の「移送」は共通課題である。離島ゆえに海路の課題は話題性を持つが、島内での陸路問題については着目されにくい。しかし、過疎化と高齢化を特徴とする島々では、日常生活の移動手段の確保は深刻

な問題である。

井上は「外出を保障する移動や交通については、交通権や移動権として、基本的な権利の一つとして位置づけられ、高齢者や障害者等の移動制約者の外出を可能にするための交通整備は、福祉的基盤整備を目的とする福祉のまちづくりだけでなく、国の施策の重要課題となっている<sup>7)</sup>」と述べている。移送に関連する最近の動向として、高齢者や障害者に移送ニーズがありサービスの必要性を示唆した報告<sup>8)9)</sup>、外出環境や整備との関係で交通バリアフリーが話題になっている<sup>10)</sup>。しかし、離島の移送に関する報告はみあたらない。

今回、移送サービスが整備されていないモデル地域において、高齢者の「移送」に関するニーズを導き、住民が主体的にボランティア移送サービスを誕生させた。

本報告においては、モデル地域における「移送」に着目し、ニーズ把握からサービス誕生に至る形成プロセスを明らかにし、公共交通機関の乏しい地域における地域ケアシステム構築への示唆を得ることを目的とする。

1) 沖縄県立看護大学

佐久川他：沖縄県離島のモデル地域における地域ケアシステム構築に関するアクションリサーチ

表1 ワーキングメンバー

所 属	A 島	B 島	C 島
地区組織 団体代表	10人	2人	14人
保健医療 福祉関係者	5人	3人	9人
教育関係者	6人	3人	3人
行 政	0人	0人	1人
その他	6人	14人	5人
計	27人	22人	32人

## II 研究方法

### 1. 対象

対象地域は、モデル地域の A 島、B 島、C 島である。対象は、モデル地域のワーキングメンバーである。ワーキングメンバーは、老人クラブ会長や婦人会長、区長、学校関係者、保健・医療・福祉関係者等の住民代表で構成され、役職交替や人事異動等により変更する。また、必要時にメンバーの追加があり、柔軟でオープンな組織である。平成15年12月の各モデル地域のワーキングメンバーは表1のとおりである。

### 2. 方法

1) 研究期間：平成12年4月1日～平成16年9月30日  
2) データ収集：参加型アクションリサーチとして、介入により対象地域の地区踏査や高齢者関連の実態調査において地域特性を把握し、島内の地区組織団体代表や行政（町村・県）とワーキング設立のための調整等を行う。設立後は、継続的に支援者の立場でワーキングに参加する。支援者の役割は、ワーキング委員長と議題等調整、行政（町村・県）との情報交換や調整を行なう。ワーキングには原則的に毎回参加し、専門職の視点から把握した情報提供や相談に応じる。

移送関連データとして、交通状況（空路、海路、陸路）、

サービス誕生前の高齢者の移送手段を地区踏査等で把握した。実態調査結果から移送サービス利用希望者、利用希望場所等の把握、移送サービス方法（サービス提供者、使用車両、予算措置、維持費、利用範囲、利用者負担）は討議内容等から抽出した。ワーキング設立時、介入を了解し、関連資料について研究使用許可をワーキングメンバーから得ている。

3) 分析方法：特に移送に関連し住民主体の展開が明確であったA島を中心とし、比較対象としてB島・C島を用い交通状況を整理した。移送関連データについて、対象地域別、時系列ごとに分類し、移送ニーズの把握からサービス誕生に至る形成プロセスとして、段階別にカテゴリー化した。

## III 結果

### 1. 介入前の移送状況

介入前の陸路の移送状況は、島内における公共交通機関（タクシーやバス）は、A 島は船舶の離発着時のみ村委託のバスが定期運行し、B 島と C 島では公共交通機関はない（表2）。民間による交通機関は、A 島と C 島では民宿業者による観光客対象の送迎バスは運行しているが、住民が利用することはほとんどない。つまり、高齢者の日常的な移動手段は存在せず、用件は徒歩を中心に移動手段の必要時には家族や友人・知人等に直接依頼している。

### 2. 移送ニーズの把握からサービス誕生に至る形成プロセス

住民主体による移送サービス誕生までのプロセスは、対象地域において、1) 移送ニーズの把握、2) ワーキングでの討議、3) 地域全体での情報の共有化、4) 移送サービスの誕生と同様のプロセスを経ていたが、その内容については対象地域により相違があった。

#### 1) 移送ニーズの把握

A 島の移送ニーズの浮かび上がりは、ワーキングに

表2 介入前の移送の実態

	A 島	B 島	C 島
行政区	2区	1区	1区
人	742人	277人	582人
口	198人	115人	214人
高齢化率	26.7%	41.5%	36.8%
主産業	観光業	漁業	農業
空路	なし	なし	飛行機 (25分) : 1便/日
海路	高速船 (35分) : 2便/日 フェリー (70分) : 1便/日	高速船 (15分) : 3便/日 フェリー (20分) : 3便/日	高速船 (60分) : 3便/日 フェリー (130分) : 1便/2日
陸路: 公共	船の離発着時に合わせ 村委託バスが運行	なし	なし
陸路: 民間	民宿業者による 観光客対象の送迎	なし	民宿業者による 観光客対象の送迎
状況	高齢者の 移送手段	必要時、友人・知人等に 直接依頼	必要時、友人・知人等に 直接依頼

表3 移送ニーズの浮かび上がりニーズ調査

	A 島	B 島	C 島
浮かび上がり	当事者からのニーズ	ワーキングメンバーからのニーズ	調査結果からのニーズ
調査時期	平成16年3月 (介入開始1年目)	平成15年3月 (介入開始1年目)	平成13年1月 (介入開始1年目)
調査利用希望者	21.0%	28.9%	22.4%

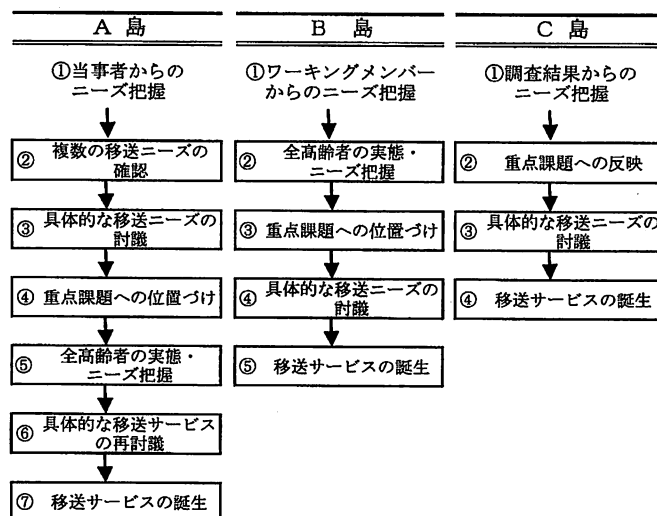


図1 ワーキングにおける移送サービス誕生の討議プロセス

における老人クラブ会長からの「足が弱く、荷物を持ちながらの港までの移動は大変。車を個人的に頼んでいるが不便」という当事者からの個別的ニーズであった(表3)。B島では、ワーキングメンバーから「お年寄りには、荷物運びに隣人などに謝礼を支払っている」、「ミニデイサービス利用への送迎車が必要」等当事者のニーズを代弁した意見であった。一方、C島では、報告者らが専門職の立場から実施した実態調査からの移送ニーズの浮かび上がりであった。

移動手段で困っている現状が把握された後、移送の利用希望者は、A島21.0%、B島28.9%、C島22.4%で高齢者の約2割を占め、移送ニーズやそれに着目した支援の必要性が裏付けられた。

## 2) ワーキングでの討議

図1はワーキングを中核とした移送サービス誕生までのプロセスである。A島は、①当事者からのニーズ把握で始まり、他の高齢者の移送ニーズを確認するため、要介護高齢者や民生委員・福祉関係者等に聞き取り調査を実施した。その結果、②複数の移送ニーズであることが確認できた。ワーキングで③具体的な移送サービスの討議が行われ、「移送サービス利用者のサインを決める」、「移送協力車にステッカーを貼る」、「バス停のような移送集合場所の確保」等のアイデアが出た。「移送サー

ビスの整備」を④重点課題として位置づけ、島内全体のニーズを把握するため、全高齢者と障害者を対象(175人)とした⑤移送ニーズ調査が実施された。その結果、移送サービスを「今すぐ利用したい」26人(21.0%)、「今は希望しないが将来利用したい」56人(45.2%)であり、移送ニーズが再確認された。利用希望場所は「自宅～港」が一番多く71人(57.3%)であった。

移送ニーズが地域全体の課題であることを確認後、⑥再度具体的な移送サービスの再討議に繋げていた。タイムリーで具体的な課題解決に向け、定例のワーキングとは別に「移送小委員会」を立ち上げ、移送サービスを誕生させていた。

B島、C島の移送サービス誕生のプロセスにおいても、ニーズ把握から出発し、全高齢者の実態・ニーズ把握、重点課題への位置づけ、具体的な移送ニーズの討議を行っていた。

A島の特徴は、当事者の個別のニーズを出発点とし、複数のニーズへ、さらに全体のニーズへと拡大しながらのニーズ把握及び具体的な移送サービスの討議を重ねていることであった。

## 3) 地域全体での情報の共有化

ワーキングでの討議内容を地域全体で共有するため、ワーキング設立と同時に『通信』を発行し、全世帯に配

佐久川他：沖縄県離島のモデル地域における地域ケアシステム構築に関するアクションリサーチ

表4 『通信』をととした情報の共有化

	A 島	B 島	C 島
ワーキング開始時期	平成15年4月	平成14年9月	平成12年12月
通信名	『A島通信』	『B会通信』	『C島通信』
発行開始時期	平成15年4月	平成14年9月	平成12年12月
主な内容	ワーキング討議	ワーキング討議	ワーキング討議
発行頻度	1回/月	1回/月	1回/月
配布対象	全世帯	全世帯	全世帯
配布者	各班の班長	ワーキングメンバー	ボランティアグループ
高齢者の周知度(1年後)	58.4%	60.0%	80.3%

表5 移送サービスの現状

	A 島	B 島	C 島
提供者	移送サービスのボランティア登録者	ミニデイサービスのボランティア登録者	任意団体
使用車両	ボランティア登録者の自家用車	ボランティアメンバーの自家用車	サービス専用のリフト付軽自動車
公的予算措置	なし	なし	なし
維持費	ボランティア登録者の自己負担	ボランティア登録者の自己負担	任意団体
利用範囲	本人の希望に応じて、どこでも可	ミニデイサービス時	生きがいデイサービス時、または時折、イベントや依頼時
利用者負担	なし	なし	なし

布している(表4)。各世帯への『通信』配布者は、A島では各班の班長、B島ではワーキングメンバー、C島ではボランティアグループであり、いずれも無償で配布している。『通信』発行から1年後の高齢者への周知度は、A島58.4%、B島60.0%、C島80.3%であった。

#### 4) 移送サービスの誕生

移送サービスの現状(平成16年9月末)は、表5に示すとおりである。A島では、移送サービスボランティアを公募し、希望者(7人)をボランティア登録し自己負担によりボランティア保険に加入。利用希望者には、ニーズ調査から浮かび上がった高齢者を中心にワーキングメンバーが希望者宅を訪問し、移送サービス開始を説明。利用希望時、いつでも利用可である。B島では利用範囲が「ミニデイサービス時のみ」であり、C島では生きがいデイサービス等を実施している任意団体が「生きがいデイサービス時、イベント時や依頼時」に実施している。つまり、A島は「必要時、いつでも、どこでも」と利用範囲が広いことに特徴がある。

モデル島の共通点は、公的予算措置がないこと、利用者負担がないことであった。

#### IV 考察

モデル島の高齢者は移動手段に困っていた。そのニーズの浮かび上がりは、当事者側と専門職側からの両者があったが、いずれも移送サービスが誕生していた。移送サービスは予算措置を伴わず、ボランティアや任意団体によって無料で提供されていた。特にA島では、ニーズを「個」から「複数」へ、さらに「全体」へと拡大し、具体的方法の検討も繰り返されていた。これは、従来の行政主導・専門職主導の「サービス優先」ではなくニーズを出発点とした「ニーズ優先」の移送サービス誕生といえる。高橋らは「地域ケアシステムづくりを推進するには、まず高齢者の意見や要望を知り、高齢者のニーズと高齢者支援に関する地域の現状を明らかにする必要がある」<sup>10)</sup>と述べており、モデル島のサービス形成プロセスは、地域ケアシステム構築に寄与すると考えられる。

また、佐瀬は「住民が地域福祉活動へ参加する過程は、住民が主体性を獲得していく過程である」<sup>11)</sup>と述べ、永田は「住民参加の基底となる住民の価値意識の変革・変容は、活動への参加による実践的経験により、価値観・意識・態度の変革が進み、初歩的ボランティア活動を経て、地域ぐるみ運動を推進する協働活動へ進む」<sup>12)</sup>と述べている。住民主体のワーキング討議を中核として誕生

した移送サービスは、住民によりサービスが提供されていた。ワーキングは、ニーズの把握者、計画の立案者、サービスの実施者としての役割から、潜在化した住民の互助機能の活性化に影響を与えたと推察する。我々の先行研究において、離島には互助（ソーシャルネットワーク）の強さがあることが明らかになっている<sup>13)14)</sup>。このように、行政による予算措置がない場合でも、住民の互助機能を活性化させることによって、住民の力量がエンパワメントされ、地域特性に応じたサービス誕生まで発展させることが可能であることが示唆された。

今後の住民主体の地域ケアシステム構築への示唆として、1) ニーズ把握からサービス誕生に至る形成プロセスにおいて、住民の意識変化や行動の活性化の可能性、2) 行政による予算措置がなくても、互助機能により地域特性に応じたサービス誕生が可能であること、3) 移送サービスを誕生させた成功体験から新たな地域ケアの誕生が期待され、地域ケアシステムへと発展していくことが期待される。

## V 結論

モデル地域で「移送」に着目し、ニーズ把握からサービス誕生に至る形成プロセスを明らかにし、今後の住民主体の地域ケアシステム構築への示唆を得ることを目的に分析した結果、以下のことが明らかになった。1) モデル島の高齢者は島内での移動手段に困っていた。2) 住民主体による移送サービス誕生までのプロセスは、①移送ニーズの把握、②ワーキングでの討議、③地域全体での情報の共有化、④移送サービスの誕生と同様のプロセスを経ていたが、その内容は対象地域により相違があった。3) A島の特徴は、当事者の個別のニーズを出発点とし、複数のニーズへ、さらに全体のニーズへと拡大しながらのニーズ把握及び、具体的な移送サービスの討議を重ねていることであった。

## 謝辞

本研究をまとめるに際し、ご協力をいただいたA島、B島、C島のワーキングメンバー及び役場担当者に感謝致します。

## 文献

- 1) 沖縄県企画開発部地域・離島振興局編：離島関係資料，25，2002.
- 2) 佐久川政吉，大湾明美，村上恭子他：沖縄県—離島における介護保険サービスに関する研究—H島における要介護高齢者の在宅サービス2年間の実態，沖縄県立看護大学紀要，第4号，110-117，2003.
- 3) 大川嶺子，吉川千恵子，金城利香他：沖縄県有人離島における地域ケアシステム構築に関する研究（第4報）—28 有人離島の介護保険サービスの実態—，第66回日本民族衛生学会総会講演集，第67巻付録，124-125，2001.
- 4) 大湾明美，仲間富佐江，宮城重二：沖縄県—離島におけるソーシャルネットワークと生活満足度・介護意識・受療意識に関する研究—波照間島の事例—，女子栄養大学紀要，38，133-141，2000.
- 5) 大川嶺子，佐久川政吉，大湾明美他：離島T村における住民主体の地域ケアシステム構築に関する研究（第1報）—ソーシャルネットワーク及び主観的健康観，生活満足度について—，日本老年看護学会第8回学術集会抄録集，87，2003.
- 6) 大湾明美，伊藤幸子，吉川千恵子他：沖縄県高齢者離島・過疎地域支援計画—波照間島をモデルとして—，沖縄県福祉保健部報告書，2001.
- 7) 井上由美子：協生の福祉—もうひとつの援助技術論，初版，明石書店，103，2004.
- 8) 吉本照子，川田智恵子：公共交通が不便な地域の在宅高齢者における保健行動、外出行動、交通環境に対する認識の相互関連性，日本老年医学雑誌，36(3)，191-198，1999.
- 9) 藤井直人：高齢者・障害者の通院手段の現状と課題，リハビリテーション工学研究，20，36-39，1999.
- 10) 高橋和子，太田喜久子：都市部と農村部における高齢者の地域ケアシステムに関するニーズとその傾向，老年看護学，6(1)，51，2001.
- 11) 佐瀬美恵子：福祉活動における主体形成過程—住民参加をめぐって—，地域福祉研究，No 25，30，1997.
- 12) 永田幹夫：改訂地域福祉組織論，初版，全国社会福祉協議会，56，1985.
- 13) 前掲書4)，133-141.
- 14) 前掲書5)，87.

## An Action Research in Initiating the Regional Care System at Off-shore Islands in Okinawa Prefecture

—A Process of Residents-Centered Transportation Services—

Masayoshi SAKUGAWA, R.N., P.H.N., M.N. Akemi OHWAN, R.N., P.H.N., M.N.  
Mineko OHKAWA, R.N., P.H.N., M.N. Shinobu MAKIUCHI, R.N., P.H.N., M.H.Sc.  
Michiko KAWASAKI, R.N., P.H.N., M.H.Sc.

### Abstract

The purpose of this paper is to make clear the process of organizing transportation services at model regions in off-shore islands in Okinawa Prefecture, thereby contributing to finding effective ways to establish the regional care system aiming at the welfare of the people living in the regions. Attention is focused on the transportations in the regions.

Areas investigated are Island A, Island B, Island C, all located at model regions. The research started out by grasping regional feature by pinpointing relevant factors related to the research and by acquiring demographical data of aged residents. Adjustments had been made with leaders of various organizations in the regions as well as people at municipalities and at the Prefectural government before the working team was formed. Our group continued to play a role of supporters throughout the research. The action conditions of transportations in terms of air, sea and land were made known and the information concerning who needed transportations and from where to where was gathered. With there as a basis, possible means of transportations were searched.

The research was focused on the transportation system in island A where the system was successfully targeted for aged residents. A comparison was made with island B and C. Data regarding transportations were chronologically categorized by regions. A step-by-step process of identifying transportation needs and providing actual services was also illustrated.

### Findings are:

- 1) The aged living in model islands had difficulties finding proper means of transportation in the islands;
- 2) Though an effort of providing transportation services for the aged was made, firstly by identifying needs for transportations, secondly by deliberating the issue in the working team, thirdly by sharing information with people in the regions, and fourthly by providing services for the aged, there were regional differences in the effort: and,
- 3) The transportation services in Island A were characterized by starting with individual needs, which were extended to group needs and then to whole needs and sufficient discussions were made at each step.

### Suggestions for the future are:

- 1) A further research is suggested to investigate changes in people's consciousness and possibilities of their being more active within the time span of their initial request for transportations and the fulfillment of their needs;
- 2) Such services are not necessary provided by municipalities and the Prefecture alone but, in case of lack of budget, could also be made possible by communal spirit of helping each other in the regions; and
- 3) One successful experience of solving a transportation issue may give birth to new types of regional services.

Key Words: off-shore islands, transportation, the aged, residents-centered, regional care system