

農協による高齢者福祉活動の展開 —宮崎県児湯地域の調査をもとに

山下亜紀子 姜暲求

The Nursing of Old People Carried Out by Agricultural Cooperatives: Case Studies of JA Osuzu and JA Saito

Akiko, YAMASHITA

Kyoung-Koo, KANG

summary

Korea has shifted to an unprecedented aging society. By the industrialization process which began in the 1970's, many young people migrated from the countryside to the city. Therefore, the aging of the rural population is more serious. On the other hand, nursing of aged parents has traditionally been done by the eldest son's wife. The public participation of women has recently advanced, and the son's family cannot take care of their aged parents.

Under such a situation, the Korean government undertook the welfare policy for the aged. The Korean government sent the investigation committee to Japan in order to study the Japanese model. Regrettably, the committee investigated organization in central government and local government in urban areas. The problem of nursing of the old people in the rural area is more serious than in the urban areas in Korea. There are three reasons. Firstly, the aging in the rural area is very serious. Secondly, there is a shortage of care-givers. And the last is that the basic provision of care service is very poor in the rural areas.

We focus on the third, Who supplies the care service in rural areas? There is a high probability that the agricultural cooperative offers the nursing service, because every rural municipality has an agricultural cooperative which is very well-organized. Therefore, our purpose is to find the features of the nursing of old people carried out by JA, through the field work with JA in Miyazaki prefecture, and to offer political implications for the welfare policy for the aged in Korea. This paper is an interim report on that.

We investigated JA Osuzu and JA Saito and got the features of the nursing activity for the aged as follows. The first is that JA nursing activity for the aged has a high reliability, though it is difficult to ensure the anonymity. This is because the service-giver and the service-taker are both members of the same JA. The second is the progress of the nursing helper's consciousness. Most of the service-givers are the members of JA women's association. They recognize that the nursing of the aged is a private matter, but also know the nursing to be a public problem in this rural district. Finally, they recognize the nursing activity as mutual aid. They receive pay, but still regard the nursing activity as a type of volunteer work.

はじめに—本研究の目的

韓国では高齢者の介護問題が顕在化し、社会的解決を要する問題となっている。同国で高齢者介護が社会問題化した背景には、急速に高齢者人口の比率が増加している状況がある。2000年に高齢化率が7.3%となり「高齢化社会」の段階に入った韓国では、2006年現在、65歳以上人口は約460万人、高齢化率は9.5%となった。高齢化のスピードの指標としては、高齢化率7%からその2倍の14%に至るまでの期間（倍化年数）が国際基準としてよく用いられる。同国で高齢化率が14%に達するのは2019年と予測されており、従って倍化年数は推測で19年間となる。これは、これまで世界最短であった日本の24年（1970—1994年）より短い期間であり⁽¹⁾、韓国は世界で最も早いスピードで高齢化が進みつつある国となった。こうした中、医療保険診察費の4分の1が高齢者に該当するなどの現象が生じている（金、2006、p.2）。しかしながら急速に高齢化が進展しつつあるため、高齢社会へ対応した社会基盤が未整備な状況にある。その中で対応がもっとも急がれるのが冒頭に述べた介護問題である。

同国で介護が必要な高齢者は、2007年で高齢者全体の12%に相当する約58万人、2010年には約65万人になると予測されている（金、2006、p.2）。高齢者の介護は、かつての日本と同様に、韓国でも家族がその担い手であった。しかし現在では、核家族化や女性の社会進出など家族形態や家族構造の変動が生じ、家族にその役割を期待できなくなっている。日本と同様に、若年層を中心として農村から都市への人口流出がおり、農村地域では残された高齢者のみで暮らす世帯が増加しつつあることがその一つの要因である。また子どもと同居していても夫婦共働きのスタイルが定着しつつあり、これまでのように子ども、あるいはその配偶者に対して介護役割を望めない状況が拡大していることも影響している。このように急激に高齢者人口の比率が増加し、高齢社会の仕組みづくりが整っていない中、家族の変化とあいまって顕在化したのが、介護問題というわけである。

こうした状況下で韓国政府も高齢者福祉政策に本格的に着手しつつある。これまでの高齢者に対する公的な福祉サービスは、低所得者を対象とする経済的な保障に限定されていた。しかし介護問題が深刻化したことにより、介護を社会化する方策が検討されている。そして、その具体化の段階で、日本の高齢者福祉政策に類似した政策展開がみられることに注目したい。特に日本の介護保険制度が政策モデルとされており、2008年7月からの制度導入が正式決定している。

ところで介護保険制度の実施に向け準備を進めつつある韓国政府は、2003年、2004年の2回にわたり調査チームを日本に派遣した。しかし、彼らが実態調査を行ったのは、日本の都市地域に限定されており、韓国国内でも高齢者問題が最も深刻な農村地域に視点が向けられていない⁽²⁾。すなわち既に高齢者の介護問題が顕在化している農村地域の調査が行われていないことが問題であり、きわめて限定的な調査に基づいた政策決定プロセスに疑問を感じる。

このように韓国の介護保険制度導入に至る過程に関しては、実証的な裏づけの乏しいままに制度実施に向かっている印象がぬぐえない。特に、韓国国内で都市化しているのはごく一部の地域であり、農村型の地域社会が大半であることから、農村地域における高齢者福祉のあり方を構築する必要がある。しかし韓国派遣団の調査のあり方にあらわれているように、韓国政府にそうした視点が伴っていないことに問題がある。そこで、筆者らは日本における高齢者福祉や介護保険制度の展開を韓国に紹介することを目的として研究をスタートさせた。特に農村地域の高齢者福祉の展開に焦点を据え、さまざまな地域の事例を分析、考察する中で、今後の韓国の高齢者福祉における政策

モデルに寄与することを目的としている。

本稿は、その一環として、農村地域における高齢者福祉サービスの提供者として期待が高い農業協同組合による高齢者福祉活動の取り組みについて、宮崎県児湯地域で実施した実態調査をもとに考察するものである。児湯地域で高齢者福祉活動を行っている農業協同組合の事例を通して、農村型の高齢者福祉のあり方について分析、検討をすることとしたい。

1. 農協が高齢者福祉活動に取り組む背景と歴史的展開

現在、農業協同組合では、介護保険事業と有償型ボランティア活動である助け合い活動の二本立てで高齢者福祉の活動に取り組んでいる。ここではまず、農協がこうした高齢者福祉活動に着手した背景と活動の全体的動向について述べることにする。

(1) 助け合い活動による高齢者福祉の展開

農協が高齢者福祉活動に着手したのは1990年代からであり、女性部を中心とする活動として展開してきた。具体的には農協が開催するホームヘルパー養成研修の受講者を組織化し、「JA助け合い活動」として、多くの農協で高齢者福祉活動を行ってきた歴史がある。

農協が高齢者福祉活動に取り組んだ背景の一つには、営利企業が参入しにくい地理的なハンディキャップや今なお根強い福祉スティグマの問題を克服しうるサービス提供主体としての期待があったことがあげられる。本城（1999）によると「農協が農村の事情に熟知しているだけに、農家の介護サービス利用のアレルギーを和らげ、農家から社会的に介護を支援する意義について理解を得るのに適していること、（中略）中山間農業地域の場合には、そうした高齢者介護サービス事業には、そうした高齢者介護サービス事業に参入できるような信頼性や能力を有する事業者は農協以外にみあたらない」（本城、1999、pp.41-42）という説明がなされている。農村地域社会においてニーズがあったということが、農協が高齢者福祉活動に着手した一つの契機となったと解釈していいだろう。

また農協サイドとしても、高齢者福祉に取り組むことによって、組織基盤の強化、経営基盤の強化につながる期待があったことを指摘する論者もいる。根岸（2001）は、農協が他事業とも連携しながら人的・組織的資源を活用した良質のサービスを提供することにより、地域住民の信頼感を強めるといふ点、高齢者福祉の組織が既存組織の再編を促し、活性化につながる可能性を持つという点、また農協合併に伴う農協の地域ばなれ、組合員の農協ばなれの中で高齢者福祉の取り組みが農協と組合員との協同を紡ぐ契機になり得る点などを指摘している。（根岸、2001、pp.25-26）

このように農村地域の高齢者福祉においては、農協に対する役割期待が高く、その一方で農協サイドも組織運営の改善を図るものとして高齢者福祉の活動に期待を持っていた。この2つのベクトルが一致したことにより、農協の高齢者福祉活動がはじめられたと考えていい。こうした活動は、1992年の農協法の改正で、高齢者福祉が農協の事業に位置づけられたことにより、法的にもその根拠が得られることとなった。これに伴い、後述するように助け合い組織の数も増加し、高齢者福祉が農協の事業の一つとして定着していくこととなる。

さて、このような助け合い活動の実践において、農協はどのような福祉主体として位置づけられるのだろうか。ここでは直井（1998）による介護者の類型化を参考に検討しておく。表1は直井が介護の担い手について類型化を試みたものであるが介護の担い手は4つの類型に区分され、さらに

介護者と被介護者を媒介するものも整理されている⁽³⁾。

第1の類型は、家族・親族である。これらは血縁や婚姻によって成立した親戚関係にあたる人々であり、介護者の動機づけ、つまりモチベーションとなっているのは、家族としての愛情や義務という家族規範である。第2は、公的サービスであり、公的な権力の行使によってサービスが提供される。第3は、市場の領域である営利サービスがあげられ、ここにおいては、貨幣とサービスの交換が成立する。第4の類型の互助型サービスにおいては、「連帯」、または「互酬」という価値観が、介護者と被介護者を媒介するものとなっている。(直井、1998、pp.118-119)

表1 介護者の4類型

類 型	介護者の例	介護者と被介護者を媒介するもの 介護者の動機付け
家族・親族	子ども、配偶者、嫁	愛情、規範
公的サービス	公的老人ホームの寮母、公務員ヘルパー	権力
営利サービス	有料老人ホームの寮母家政婦	貨幣
互助型サービス	ボランティア、生協	連帯価値

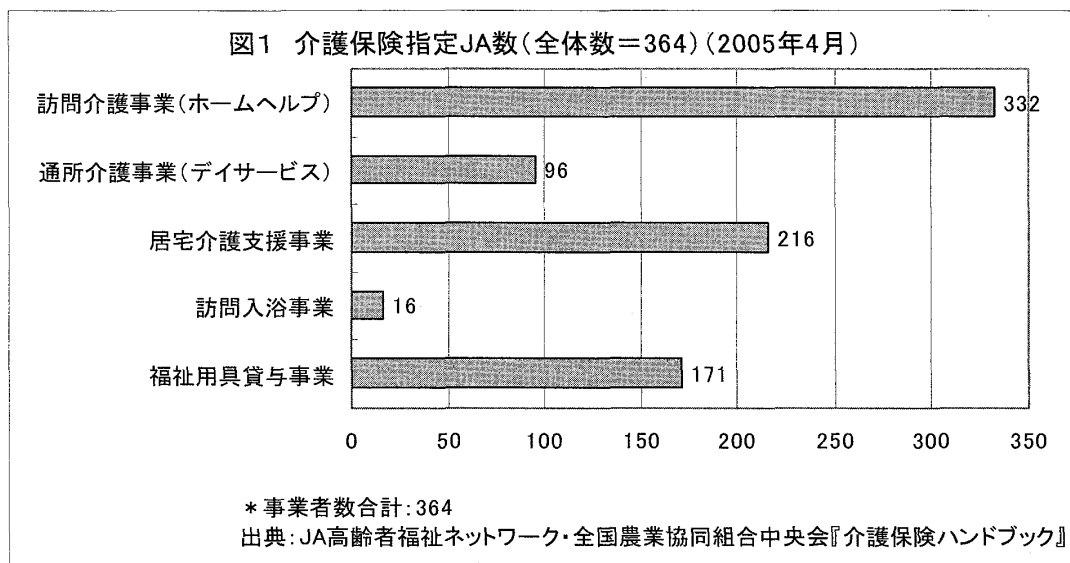
出典：直井（1998）、p. 119

1990年代に全国各地で盛んに行われた高齢者福祉活動は、ボランティア組織や生活協同組合などによるものであり、「住民参加型在宅福祉サービス」と呼ばれた。これは「サービス利用者と担い手を会員制とし、低廉な金銭を均一にして利用者と提供者とがやりとりをする有料・有償の活動」（野上、1995、p.158）として説明でき、先の直井の分類では互助型サービスに位置づけられる。

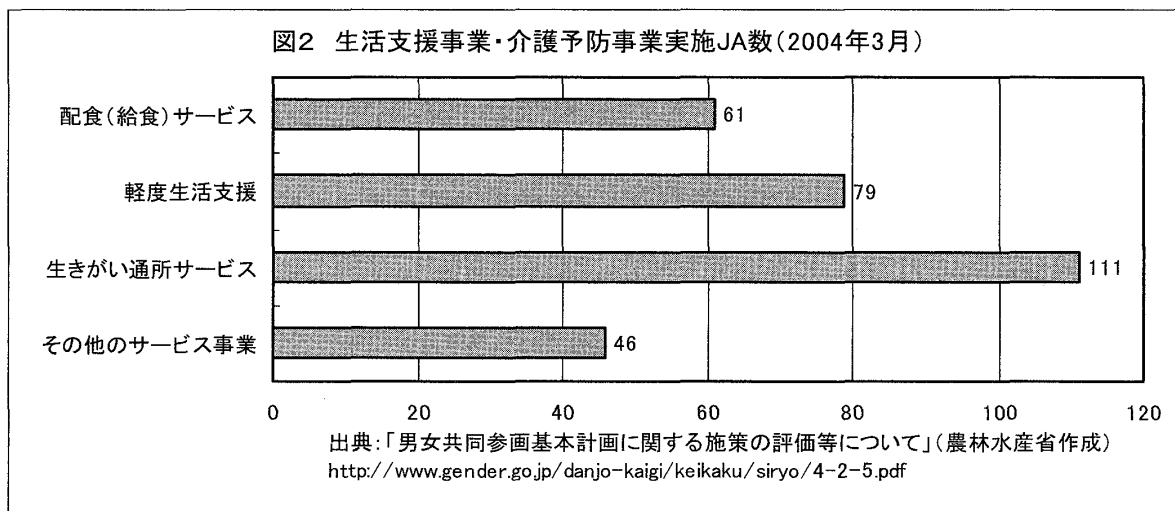
農協で助け合い活動という形で展開されてきたサービスも、高齢者の家事援助、身体介護、食事援助等のサービスを行ってきた。かつサービス利用者が提供者に対して、低廉な金額を支払う形で展開されており、まさに直井のいう互助型サービスに分類できるだろう。

(2) 介護保険事業と助け合い組織による活動の現状

現在の農協では、上述の助け合い活動に加えて介護保険事業への参入もみられる⁽⁴⁾。もちろん、こうした介護保険事業に参入している農協では、助け合い組織を母体としていることが多い。参入している農協は年々増加傾向にあり、2005年4月現在、介護保険指定事業者となっている農協は全国で364、また事業所数は904にも上る。事業種別にみると、訪問介護が最も多く、それに次いで、居宅介護支援、福祉用具貸与と続いている（図1参照）。



また介護保険事業の枠外で生活支援事業や介護予防事業を実施している農協もあり、2004年3月時点で297農協ある。内容として生きがい通所サービスがもっとも多く、次に軽度生活支援、配食(給食)サービスが続いている。(図2参照)



一方、介護保険制度がスタートする以前から取り組まれてきた助け合い組織の活動も継続して行われている。ただ介護保険制度がスタートして以降、活動そのものは低迷しているといっている。図3に示された通り、2000年まで右肩上がり増加してきた組織数も、その後は横ばいで推移しており、また助け合い組織のメンバー養成の役割を果たしてきたホームヘルパー養成研修の受講者も減ってきている。関連して農協の研修でホームヘルパー資格保持者となる人の数も同様の傾向がある(表2参照)。これは農協による高齢者福祉の事業展開の中心が助け合い組織から介護保険にシフトしているためと考えられる。さらに厚生労働省が介護現場で働く人の条件を、国家資格である介護福祉士取得者に一本化する方針を決定したため、農協が実施してきたホームヘルパー養成研修の意味そのものがなくなりつつあることも影響しているといっているだろう。

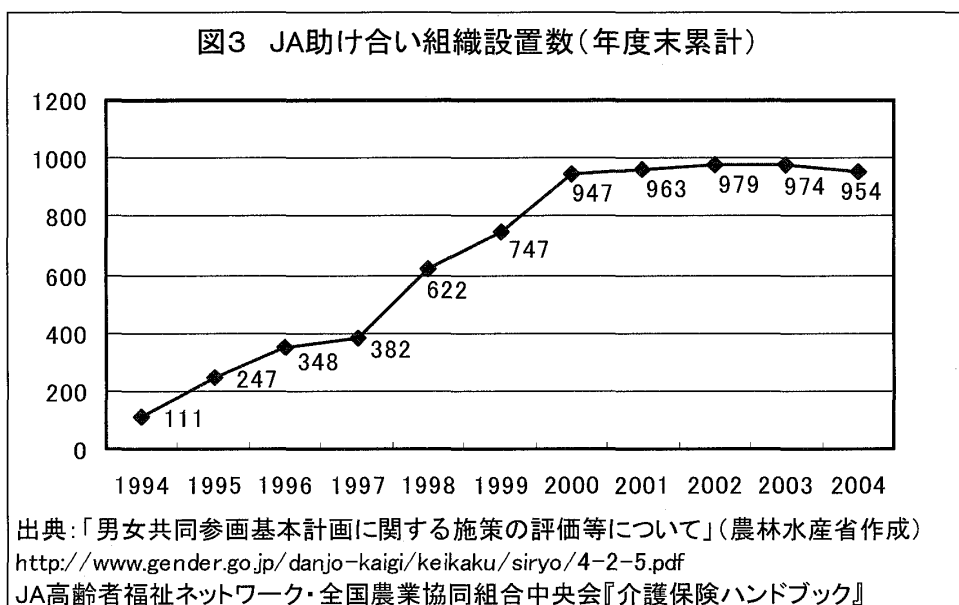


表2 ホームヘルパー養成数(年度末累計)

	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	
1級	476	732	885	1051	1220	身体介護、家事援助、困難事案の対処 2級、3級の指導をする常勤のヘルパー
2級	24352	31652	35376	39106	42740	身体介護、家事援助 主に常勤のヘルパー
3級	55106	60342	62039	62731	64154	軽い身体介護、家事援助が中心 勤務時間の少ない非常勤ヘルパー
合計	79934	92726	98300	102888	108114	

出典:「男女共同参画基本計画に関する施策の評価等について」(農林水産省作成)
<http://www.gender.go.jp/danjo-kaigi/keikaku/siryo/4-2-5.pdf>

2. 宮崎県における農協の高齢者福祉活動の展開

全体的な動向として、多くの農協で高齢者福祉の活動に取り組まれていることがわかったが、個々の農協ではどのような活動を行っているのだろうか。筆者らはこうした問題意識に基づき、個別の農協の高齢者福祉活動の現状を把握する目的で実態調査を実施した。調査対象としたのは宮崎県児湯地域で介護保険の事業者となっている尾鈴農業協同組合、西都農業協同組合の2つの農業協同組合である。今回は、活動の概要や活動上の問題点などについて、農協の担当者にインタビュー調査を行った。調査期間は2006年9月～10月にかけてである。

(1) 尾鈴農業協同組合（川南町・都農町）

尾鈴農業協同組合（以下、JA尾鈴と略記）は、宮崎県川南町・都農町を管内とする広域農協である。川南町、都農町の人口は2004年10月現在で、それぞれ17,321人、11,811人、同様に高齢化率はそれぞれ23.5%、26.5%である。JA尾鈴における高齢者福祉の担当課は企画管理部ふれあい課であり、同課は高齢者福祉以外に、葬祭事業、旅行事業、直売所、女性部・青年部の組織などの事業を担当している。

<JA尾鈴川南本所における助け合い活動の展開>

JA尾鈴川南本所では、女性部を対象としたホームヘルパー養成研修の受講者の組織化が行われ、1995年度に助け合い組織「すみれ会」が発足した。ホームヘルパー養成研修に参加する女性部部員の動機付けとしては、「家族の介護をするときに役に立つという意識の人が多かったのではないかと担当職員は語る。

組織発足当初は、川南町内にある特別養護老人ホームにおいてシーツ交換のボランティア活動が行われており、これは入所者が入浴している間にシーツ交換をするという活動であった。班編成をし、一週間に一度の活動が数ヶ月続けられる中、さらに発展的な活動をしたいというメンバーの思いも芽生えていたという。

そんな折、川南町福祉課から、「ミニデイサービスの活動をしないか」という依頼があった。このミニデイサービスは、町の事業として実施してきたデイサービスの利用者が増えたために、町が新たに企画したもので、月に2回、自立した高齢者を対象に食事の提供とレクレーションを行うという内容であった。役場職員は食事作りを、「すみれ会」ではレクレーションをという役割分担も決まり、数年間、活動が続けられた。ただし、このミニデイサービスは2005年から26地区ある行政区のうち20区で実施されており、いずれの地区も月に1度、公民館で行われている。このため「すみれ会」としては現在は活動に参加していない。

2006年現在の「すみれ会」のメンバーは約80人程度である。介護保険制度がスタートし、農協として介護保険サービス事業者となつてからは、上記のようなボランティア活動はあまり行われていない。活動の中心は、月1回の研修会であり、毎回30名程度の参加がある。その他、2006年4月の介護保険制度改正後、訪問介護のサービスを受けることができなくなった高齢者（要支援）宅へ2軒、家事援助のサービスを、具体的には掃除のサービスを提供している。これらのケースはいずれも今回の制度改正で、サービス提供の基準が厳しくなったために依頼があったものである。こうしたケースのように今後は家事援助などのサービスに対するニーズが増えるのではないかと、そうしたニーズに助け合い組織としてこたえる必要があると担当者は語る。

<JA尾鈴都農支所における助け合い活動の展開>

JA尾鈴都農支所では、ホームヘルパー養成研修の受講者を組織化し、1995年に女性部の下部組織の一つとしてヘルパー部会を立ちあげている。2006年度現在、ヘルパー部会には68名が所属しており、メンバーはいずれもホームヘルパー2級、3級、そして介護福祉士などの資格を有している。また部会会員はほとんど農業に従事しており、年齢層は50歳代から60歳代が中心となっている。ホームヘルパー養成研修を受ける動機付けとしては、「自分のうちにお舅さん、お姑さんがいるので、

介護のやり方を知りたい、また自分のうちに高齢者がいるから挑戦したい、という思いがあったのではないかと担当者は話す。

現在のヘルパー部会の活動の中心は、社会福祉協議会による配食サービスの配達である。ヘルパー部会がボランティアとして関わっていた都農町内の特別養護老人ホームで弁当調理が行われていたことから、配達の依頼があったという。配食サービスの利用者は、一人暮らしの高齢者であり、毎週3回食事が届けられる。

68名のヘルパー部会の部員をおおよそ地区で6班にわけ、各班から毎回1名が活動にあたっているが、上述したように部員のほとんどが農業者であるため、メンバーで時間を調整して活動を行っている。ヘルパーへの報酬は、交通費込みで一律1500円となっており、有償ボランティア型の活動として位置づけられるだろう。担当者によると、部員たちも「仕事としてよりも、ボランティア的に関わる人が多い」という。配達の際に、お茶を入れる、お茶碗を洗う、といったちょっとした家事援助を積極的に行っている部員も多いことも、その意識を説明しており、互恵的、互酬的なものとしてとらえていい。さらに、この配食サービスにおいて、高齢者をだます悪徳商法の場面に偶然居合わせ、事件を未然に防いだケースもある。

その他のヘルパー部会の活動としては、町内の特別養護老人ホームでのボランティア活動があり、花見会や運動会などの行事の際に、車椅子の介助の手伝いを行っている。またデイサービスを実施している施設で行事が行われる際にも、やはり車椅子の介助の手伝いなどが行われている。加えて託児のボランティア活動も行われているが、これは町の健康センターが実施している母親教室において、託児をする活動である。

その他、ヘルパー部会の定例会は2ヶ月に1度行われており、講習会、学習会などが実施されている。さらに後述するJA尾鈴が実施している託老所に、ヘルパーとしての参加依頼があり、派遣について検討している段階である。

今後の活動の展開においては、担い手の確保が問題となりつつある。部会設置から10年たった現在、部員の高齢化が進んでいることがその大きな理由である。農協が主催するホームヘルパー養成研修は、現在も続けているが、受講者が急減している。前述したように厚生労働省が介護現場で働く資格を介護福祉士に一本化したため、ホームヘルパー2級、3級の資格自体の意味がなくなりつつあり、そのため、新たな受講者の取り込みが難しくなってきたためである。今後、部会は継続していくものの、若い世代の参加が見込めず部員の高齢化が進む中で、今後の活動が不安な状況にある。

<JA尾鈴の介護保険事業の展開>

JA尾鈴では、2001年から介護保険事業として訪問介護のサービスを提供している。サービスの提供は、登録ヘルパー9名と専従職員1名によって行われているが、この登録ヘルパーはすべてJA尾鈴川南本所における助け合い組織「すみれ会」のメンバーである。年齢層は40歳代、50歳代、60歳代の中高齢者が中心であり、いずれも農業従事者であるため、農繁期など仕事が忙しい時期には、ヘルパー同士がお互い助け合い、交替しあいながら仕事にあたっている。

農協担当職員によると、ヘルパーたちは「仕事としてやっているのではなく、ボランティア的な意識が強い」という。そして「ボランティア的な意識が強いので、利用者との関係もうまくいくのではないかと」も語る。「もちろんお金をもらうのだからプロ意識もある」とし、介護の専門職と

して関わりながらも意識の上では互酬的な性質に基づいていることが語られる。

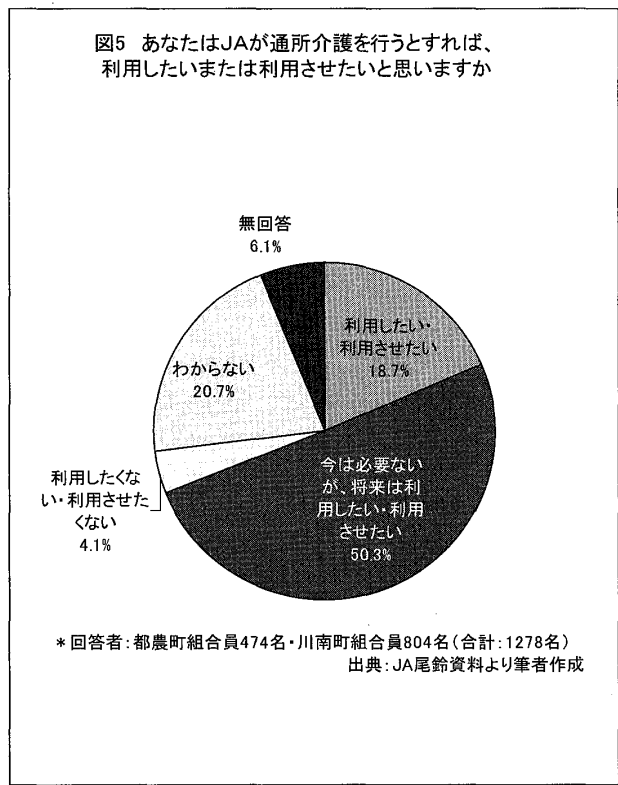
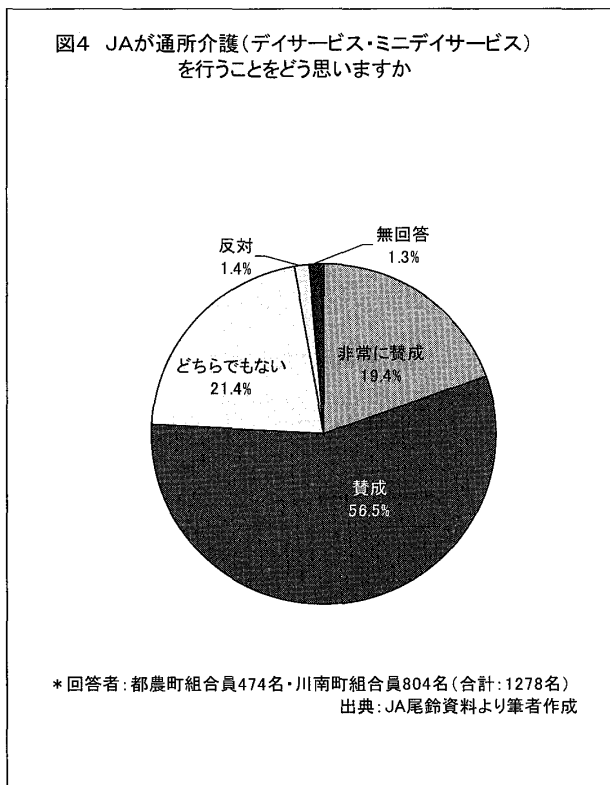
一方、現在のサービス利用者は8名である。利用者のほとんどが農業に従事していたこともあり利用者ヘルパーとのコミュニケーションは、農業関連の話題が多い。例えば、「牛をやっている」、「いちごを作っている」といった話を通して、コミュニケーションが円滑になり、かつ絆も深まっているという。サービス利用者が少ない理由としては、小規模での事業展開であり、専従職員も少なく、ケアマネージャーもいないことがあげられた。

このように利用者とヘルパーの信頼関係が構築される中でサービス提供が行われている。事業規模は大きくないが逆に規模を大きくすると、利用者とヘルパーとの信頼性やヘルパー同士の助け合いなど、現在のよい部分がそこなわれる可能性がある、と担当者は分析している。

<託老所の取り組み>

同JAでは、2005年12月より農協単独の事業として託老所の取り組みも実施している。この事業をスタートさせた理由としては組合員のニーズを把握していたことが大きい。「高齢者福祉に関して、農協として何ができるのかということを探っていく必要があると考えていたが、組合員の要望としても2～3年前から託老所の取り組みへの声があった。また女性部からもそうした声があがっていた」と担当者は語る。一部ではグループホームなど施設福祉を求める声も聞かれたが、施設サービスの場合、対象者が限られてしまうため、自立している期間を長くするための元気高齢者を対象にした活動の展開がいいのではないかと考えていたという。最終的に同JAでは実際のニーズを確認する意図でアンケート調査を実施した。その結果、図4、図5に示されている通り、組合員のニーズはかなり高いことが明らかとなり、農協単独の事業として託老所を実施することとなった。現在、毎週水曜日に元気な高齢者を対象に「いきいき塾」という名称で事業が実施されている。

この事業で利用対象となるのは、元気な高齢者、介護認定において要支援、要介護1に判定された高齢者までとなっている。利用時間は午前9時から午後4時までで、健康チェック、体操、ゲームやボール遊び、講話、さらに女性部による手作りの昼食を用意するという内容である。利用料金は1回800円であり、活動は女性部の中で看護師などの資格を持っている部員の4名が担当している。問題は、思ったほど人が集まらないという点である。特に送迎のサービスが含まれていないために、高齢者の集まりがよくないのではないかと担当者は語る。



<JA尾鈴の活動の特徴>

以上、JA尾鈴における介護保険事業、助け合い活動の取り組みをまとめると、多様な活動の中に、信頼性をベースにおいた活動展開がみられる農協として位置づけられる。サービスの担い手も利用者も農協の関係者であり、互いの信頼関係が強い。

また基本的には組合員のニーズに応えたいという基本姿勢が貫かれており、託老所の取り組みにあらわれているように、組合員の要望に応じた活動を積極的に展開しているといっている。

さらに高齢者福祉活動については、収支の見合う事業として展開していくというよりも、JAとして地域に還元をしていくというスタンスがとられている。しかし、そうすると小規模にならざるを得ず、大勢の利用者に還元することができないという限界を感じている。

(2) 西都農業協同組合(西都市・西米良村)

西都農業協同組合(以下、JA西都と略記)は、宮崎県西都市、西米良村を管内とする広域農協である。西都市、西米良村の人口は2004年10月現在で、それぞれ34,088人、1,307人、同様に高齢化率はそれぞれ26.8%、40.2%である。JA西都における高齢者福祉の担当課は資材生活部生活福祉課である。

<助け合い活動の展開>

JA西都ではホームヘルパー養成研修の受講者を母体として、女性部の下部組織となる助け合い部会を1998年に立ちあげている。助け合い部会には、2005年現在、協力会員50人、賛助会員108人が所属しており、家事援助などの有償ボランティア型のサービスが提供されている。

サービス利用者は、組合員を基本としているが、地区からの要請があれば組合員以外でも利用できる。サービス利用料は、1時間あたり一律800円であり、そのうちの9割（720円）がヘルパーの報酬となり、1割（80円）が運営費にあてられる。サービス提供時間数、サービス利用者数は表3、表4の通りであり、多いとはいえませんが、毎月継続的に活動が続けられていることが示されている。

表3 月別サービス提供時間数（単位：時間）

	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	合計
平成13年	51.5	59.5	38.0	41.5	68.0	41.5	59.5	43.0	51.5	40.0	41.0	56.5	591.5
平成14年	39.0	40.0	44.0	55.0	42.0	42.0	56.0	38.0	40.0	30.0	31.6	38.1	495.7
平成15年	51.6	51.0	57.0	63.0	57.0	64.0	58.0	61.0	68.5	62.0	46.0	44.0	683.1
平成16年	40.0	32.0	44.0	26.0	46.0	38.0	32.0	28.0	34.0	28.0	20.0	54.0	422.0
平成17年	68.0	56.5	80.0	59.0	42.0	33.5	31.5	36.0	37.0	32.0	46.0	44.5	566.0

出典：JA西都資料より筆者作成

表4 月別サービス利用者数（単位：人）

	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	合計
平成13年	4	8	3	5	5	5	3	3	6	3	4	4	53
平成14年	4	2	3	3	3	2	3	2	6	3	4	5	40
平成15年	5	6	5	5	6	5	5	5	5	5	5	5	62
平成16年	3	4	4	3	5	4	3	2	5	3	2	4	42
平成17年	7	4	6	5	5	4	5	4	3	3	5	6	57

出典：JA西都資料より筆者作成

<介護保険事業の展開>

また同JAでは、介護保険の事業として訪問介護サービスと居宅支援サービスを行っている。居宅支援サービスについては、ケアマネージャーが一人常駐し、サービス提供にあたっている。訪問介護サービスについては、登録ヘルパー11人でサービスを行っている。11名のうち7名は、女性部を対象にしたホームヘルパー養成研修で、ホームヘルパー2級の資格を取得した部員である。またそのうちの3名が農業を営みながらホームヘルパーの仕事にもあたっている。その他の4名に関しては、嫁ぎ先が農家であった関係などから女性部に所属している人たちで、農協女性部に所属はしているものの農業は営んでいない。残りの4名のヘルパーは、職業安定所（ハローワーク）でヘルパーの資格を取得した人などが含まれている。

ヘルパーらは都合のつく時間に交代で活動にあたっており、活動時間にも個人差がある。一日フルタイムで仕事にあたるヘルパーが4人、午前だけ、午後だけ、また土日だけといった形で都合のつく時間帯に仕事にあたるヘルパーが7人である。

一方、利用者は居宅支援サービス、訪問介護サービスともに18人であるが、そのほとんどが非組合員である。利用者からは「農協を知っているから、農協がやっているサービスだからという安心感があるとの声を聞く」と担当者は話す。その一方、組合員の利用が少ない要因として、「農協に

みられたくない、のぞかれないという意識が働き、サービス利用につながっていないのではないか」と担当者は分析している。また利用者とヘルパーの間でもともと知り合い関係だったケースがあり、利用者側で「知らない人がいい」と希望を伝えてきたことから、既知の関係性において抵抗感があることが示されている。

＜JA西都の活動の特徴＞

以上、JA西都の介護保険と助け合い活動の取り組みをまとめると、組合員のみならず地域全体を見据えた事業展開を行っている農協としてとらえられる。従来の助け合い活動に加えて、特に介護保険事業においては、ケアマネージャーを含めて3名の専従職員が配置される中で運営がなされており、広く地域住民に対してサービスを提供できる体制が整っている。現段階での利用者数は多いとはいえないものの、組合員以外の地域住民の利用がほとんどであり、利用者の農協に対する信頼も厚い。

その一方で、匿名性の問題が示されている。農協に家庭の事情を知られたくない、と考える組合員がおり、また利用者とホームヘルパーが既知の関係性にある場合、抵抗感が示されるケースもあった。介護サービスは、既知の関係性の上に成立しにくいものであるが、そうした状況がJA西都においても発生していることがわかる。

3. 小括

以上をふまえ、調査内容から示唆される論点を提示して、稿を終えたい。

(1) 信頼性と匿名性の問題

まず第1に農協が信頼性の高い事業体である一方で、匿名性を確保しにくい面も持つという点である。

農協組織は、これまで展開してきた事業運営において、組合員、地域住民に対する信頼性や安心感を培ってきた。だからこそ、「農協だから安心」という理由で介護保険サービス事業者として農協を選択した地域住民がいる。また組合員もかつて慣れ親しんできた農協組織だからこそサービス事業者として選択している。さらに同じ農業者として利用者とサービス提供者の絆が深く結ばれているケースもあることが明らかとなった。特に介護保険制度の成立によって、市場化の波が押し寄せる中、ビジネスライクではない形でサービスを提供する事業体として地域住民から安心感や信頼が寄せられていることが示されている。そうした農協に対する信頼は、JA尾鈴のように、地域のニーズを発掘し、地域住民に還元するという姿勢をとることでより高まっていると思われる。

このことは前述の本城（1999）の議論を実証する結果といえる。つまり信頼性の高い事業体だからこそ、介護サービスのアレルギーもなく、安心してサービスを利用している利用者があることがわかった。

しかしそうした利用者がある一方で、農協だから倦厭されるケースもある。今回の調査では、そうした傾向は組合員にも地域住民にもみられる。つまり農協に、家庭の私的な事情を知られたくない組合員や、利用者とホームヘルパーが既知の関係である場合、抵抗感が示されるケースがみられたのである。換言すると、こうした既知の関係性や農業という共通項は、福祉サービスの利用に結

びつかない要因となっており、これは、先の本城（1999）とは相反する結果といえる。つまり農協だからこそ、介護サービスに対するアレルギーが高まることもあることも示された。

従来、地縁や血縁からなる伝統的な社会関係は、福祉サービスにおいてなじまないとされてきた。しかし都市地域と異なり、農村地域においては、福祉サービスや医療サービスなどの専門処理機能においても地縁的關係や血縁關係がみられる確率が高い。実際、JA尾鈴やJA西都でもこうした関係性がみられたことになる。そして両JAの事例は、そうした伝統的な社会関係が福祉的なケアにおいて有効に働くケースとマイナスに働くケースがあることを示している。

匿名性が確保できない問題は、農協が地域に溶け込んだ組織、また組合員にとって関係性の深い組織、事業体だからこそ生じる問題といていい。地域の中で、地域住民の知名度も高く、地域住民との関わりも深い農協ゆえに、匿名性の問題を克服しにくい側面を持っているといえるだろう。地域に溶け込んだ事業体であるために、信頼性と匿名性の問題のはざまにゆれる姿がみえる。

(2) 個人的な問題から公共的な問題へ

調査内容から示される第2の論点は、サービス担い手が持つ介護に対する意味合いの変化である。

介護保険事業者となる農協は、いずれもホームヘルパー養成研修の受講者から組織化された助け合い組織を母体としている。その過程で注目したいのが女性部出身のホームヘルパーの意識の変容である。研修を受講した者の動機付けとして、調査を行った両JAで共通して聞かれたのが「家族の介護をするときに役に立つ」というものであった。しかし、助け合い組織の活動や介護保険事業において、彼女たちは家族ではなく、地域住民に対してサービスを提供する担い手となっている。つまり、各自の家庭の問題として介護問題をとらえていた女性部の部員が、地域住民に対する介護サービスの担い手となっていくのである。そしてその過程で、介護は、個人的な問題から公共的な問題へと変容していく。家族の介護という個人的なものから地域住民の介護として公共性を伴うものとしてその意味合いがシフトしているのである。

(3) 担い手が持つ互酬的な意識

さらに注目したいのは、こうした女性部のヘルパーたちにおいてみられる互助的、互酬的な意識である。今回の調査では、介護サービスの提供者において、介護サービスが仕事として、つまり生計を立てるための手段としてとらえられているケースは少ないことが示された。ヘルパーらは、助け合い活動や介護保険サービスの活動を通して報酬を得ているが、こうした活動はボランティア的な意識の上に行っているケースが多い。これはまさしく「コミュニティによる共助」（金子、2003、p.77）の意識であるといえる。ただし、この点は、農協の担当者から示された見解に基づいており、今後実際にサービス提供者に調査を行い、明らかにする必要がある。

しかしいずれにしても商業主義とは異なる互助的、互酬的な意識に基づく介護のあり方は、利用者サービス提供者の信頼が深く、農村の高齢者福祉のあり方において有効であると考えられる。農協のホームヘルパー養成研修の受講者を中心にサービス担い手が確保されているからこそ、こうした意識の上で成り立つ介護サービスが実現していると考えられるが、農協組合員の高齢化が進む中、また農協によるホームヘルパー養成研修の受講者が減る中で、こうした担い手の確保をいかにするかは今後の課題となるだろう。

以上、児湯地域の調査から導き出された論点は、農村型の高齢者福祉のあり方を考える上で、今後さらに整理し検討していく必要がある。本稿は、農協の担当職員、関係者に対するインタビュー調査だけで分析、考察を行ったが、今後はサービス提供者、サービス利用者も含めて調査を実施する予定である。この中で、特に信頼性と匿名性の問題をいかに両立させていくのか、農家の高齢化が進む中で、互酬的な意識から成り立つ担い手の確保をいかに図るかなどの点について、引き続き検討し、次稿で考察することとしたい。

注

- (1) これには、出生率の急激な低下も大きく影響している。韓国の合計特殊出生率は、1972年4.14、1982年2.42と高い数値を維持していたが、1990年代以降は出生率が急速に低下し、1992年1.78、1997年1.54、さらに2003年には1.19と日本の合計特出生率を下回る数値が発表されている。(増田、2006)
- (2) 韓国政府の調査団は、2003年8月に東京都稲城市役所、国立保健医療科学院において、また2004年7月に厚生労働省老健局、埼玉県和光市役所、所沢市役所と全国国民健康保険中央会における訪問調査を実施している。(増田、2006)
- (3) 直井の類型化は、藤村(1994)が展開している論考を参考になされたものである
- (4) 介護保険介護事業については、社会保険方式によるサービス提供であり、助け合い活動とは異なる枠組みでの高齢者福祉活動である。この理論的整理については、今後の課題としたい。

参考文献・資料

- 安立清 2003 『MINERVA福祉ライブラリー65 介護系NPOの最前線—全国トップ16の実像—』
ミネルヴァ書房
- 藤村正之 1994 「在宅福祉サービスの存立基盤」 針生誠吉・小林良二編 『高齢社会と在宅福祉』
日本評論者 pp.137-171
- 本城昇 1999 「農村高齢者福祉と介護保険」 『農業と経済』 1999年10月号
富民境界・毎日新聞社 pp.41-48
- 樋口恵子 2000 「介護保険の背景と経緯」 高齢社会をよくする女性の会編
『岩波ブックレットno. 501 利用者のための介護保険G&A』 岩波書店
- 伊藤周平 2002 「高齢者福祉サービスの政策動向と構造変化」 『大原社会問題研究所雑誌』
No.525 pp.1-14
- 金子勇 2003 「都市における福祉コミュニティづくり」 『西日本社会学年報』 創刊号 pp.75-85
- 金道勲 2006 「韓国における介護保険制度の導入と保険者の役割」 日本社会福祉学会第54回全国大会
自由研究発表資料
- 増田雅暢 2004 『介護保険見直しへの提言—5年目の展望と課題』 法研
- 増田雅暢 2006 「韓国の介護保険の検討状況」 『週刊社会保障』 第2349号 (法研)
- 直井道子 1998 「IV福祉社会の家族と高齢者介護」 青井和夫・高橋徹・庄司興吉編
『福祉社会の家族と共同意識—21世紀の市民社会と共同性：実践への指針』 梓出版社 pp.118-134

- 根岸久子 2001 「協同の基軸となる農協の高齢者福祉事業と活動のあり方—
住民参加型の事業と活動の構築」 『農林金融』 2001.4月号pp.23-35
- 山田誠編 2005 『MINERVA福祉ライブラリー80 介護保険と21世紀型地域福祉—
地方から築く介護の経済学—』 ミネルヴァ書房
- 山井和則・斉藤弥生2000 『図解 介護保険のすべて』 東洋経済新報社
- 厚生労働省 2004 『「痴呆」に替わる用語に関する検討会報告書』
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1224-17.html>
- 厚生労働省パンフレット 『介護保険制度の見直しについて』

謝辞

英文チェックをお願いしたRichard Baker氏に感謝いたします。