

在宅福祉サービスの実施開始判断の手法化に関する研究

友清 貴和・山下 剛

(受理 平成6年5月31日)

A Study on the Methodizing of Judging on Carrying Out the Welfare Service in the Home

Takakazu TOMOKIYO and Gow YAMASHITA

The purpose of this study is to develop a method for carrying out welfare services in the home. We wish to establish a criterion for deciding whether the municipality can carry out welfare services in the home or not.

In this study, we analyzed six principal services because many municipalities provide them, and analytic subject is 96 municipalities in Kagoshima. We analyzed a situation in which the municipality began to carry out services objectively in seven indexes with the regression line and the correlation coefficient, and we can deduce by using this method the rationale these municipalities use. We can conclude what index is the most influential in providing welfare services in the home. Next, we analyzed whether the municipalities which do not provide these services have similar circumstances. Because we think if these municipalities have a similar situation, they can begin to provide the service.

As a result, we can suggest how to judge whether a municipality should provide welfare services in the home or not. And this method can be applied not only to Kagoshima but to other areas as well.

1. 研究の目的

近年わが国の高齢化は急速に進行しており、今後の高齢社会の到来を展望する時、高齢者が快適な暮らしをできるような社会形成は重要な課題であるといえる。

わが国の高齢者対策では歴史的経緯を見てもわかるように、従来は対象者を施設に収容する施設福祉がその中心におかれてきた。

しかし最近ではそうした理念が見直され、高齢者自身に最もよい環境下でサービスを行う新しい理念に従い、施設よりも高齢者の居宅においてサービスを行う、地域に根ざした福祉サービスの実施が求められている。

そうした状況下で、現在は在宅福祉サービス事業の拡充が早急に行われているが、その具体的な実施運営は国から各地方自治体に委ねられているため、事業の

実施内容などには各自治体の実状による差異があり、事業の実施状況について市町村間には様々な格差が見受けられるのが現状である。

例えば、在宅福祉サービス事業の実施開始はどのように決定されているのかという最も根源的な問題についても、各市町村で同時に実施され始めているわけではなく、その時期にはかなりのずれがあり、また各自治体には在宅福祉サービス事業のノウハウもなく、実施開始の決定は恣意的に行われているとさえ考えて良い。

本研究では、福祉サービスをより合理的・効果的に実施運営するために、在宅福祉サービス事業の運営システムを構築する事を最終的な目標とする。

そのため本編では、まず在宅福祉サービス事業を実施開始する際の判断を手法化する事を目的とする。

2. 研究の方法

まず、既に事業を実施している市町村がどのように実施開始を決定したのかを客観的に把握するが、これは先述したように、決して一義的ではなくまた明確な手順によって決定されてきたわけでもないから、その方法を明らかにすることは容易ではない。

しかし、在宅福祉サービス事業を実施開始した時点での各市町村の様々な状況を明確にする事により、実施開始を決定した潜在的な原因を探求する事ができ、実施開始にいたる契機を明らかにできる。

それは実施開始する際に考慮されるべき条件を明らかにする事でもあり、これにより在宅福祉サービス事業の実施開始判断の手法を確立する事ができるだろう。

この手法を構築できたならば、在宅福祉サービス事業の実施開始に至る一連のシステムを、未だ実施していない市町村に対して照合し、こうした未実施市町村における在宅福祉サービス事業の実施開始可能性と、その適切な時期を予測する事も可能となるはずである。

こうした一連の効果も在宅福祉サービス事業の実施開始判断の手法化の一部として位置づけ、研究を行う。

3. 既実施市町村に関する分析

現在実施されている在宅福祉サービス事業には様々なものがあるが、内容や目的が体系づけられていないため、その実施は必ずしも効果的でなく、それらの多くについては実施している市町村もごわずかである。

そうした事業については人口規模など実施市町村間に共通性がなく、実施に至る状況を客観的に把握するに至らないため除外し、ここでは、全国的に高い実施率を示す主要6サービス事業について分析する。【表1】

また在宅福祉サービス事業を実施開始する際、潜在的に考慮されていると思われる高齢者指標及び財政指標を軸とし、各サービス事業の実施開始判断に何らかの影響を与えている関与指標を明らかにする。【表2】

まず、各在宅福祉サービス事業ごとに実施開始年と、その時の各指標値によって既実施市町村を座標上にプロットし、その回帰直線と相関係数を求める。【図1】

その結果、回帰直線からは既実施市町村集団が有する各指標特有の傾向を明らかにする事ができ、相関係数から、各サービス事業の実施開始判断に当該指標が何らかの影響を与えているのか否かを評価する事ができる。

そして、在宅福祉サービス事業の実施開始判断に対して影響を与えている指標を関与指標として抽出し、そうした指標によって構成されるものを、在宅福祉サービス事業を実施開始する際に考慮すべき条件とする。

ここで分析対象地域は鹿児島県としたが、これは高齢化が特に進んだ地域である事、人口疎住地域で需要が集積していないため事業運営が非効率的であり、実施システムの早急な構築が必要な事を理由とする。

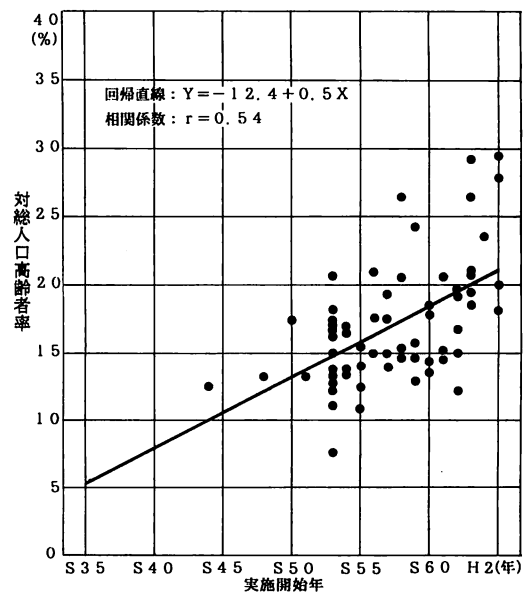
しかし、ここで確立された在宅福祉サービス事業の

【表1】 分析対象在宅福祉サービス事業一覧

サービス事業名	実施市町村数 (%)	指標値を算出できた有効数 (%)
ホームヘルパー派遣事業	96 (100)	94 (98)
ショートステイ事業	89 (93)	75 (84)
デイサービス事業	49 (51)	35 (71)
用具給付事業	85 (89)	71 (84)
入浴サービス事業	73 (76)	69 (95)
給食サービス事業	76 (79)	69 (91)

【表2】 分析指標一覧

	指標名	指標概要
関連指標者	対総人口高齢者率	一般的高齢者率を示す
	対労働人口高齢者率	より実質的高齢者率を示す
	対15歳未満人口高齢者率	将来的な高齢者率を示す
関連指標政	高齢人口	潜在的实施対象者数を示す
	歳出	市町村の財政力規模を示す
	民生費	市町村の福祉財政力規模を示す
	民生費比率	市町村の福祉に対する姿勢を示す



【図1】 ショートステイ事業既実施市町村プロット図

実施開始判断のための手法は、鹿児島県のみにとどまらず他の同様な地域にも適応し得るものと思われる。

3-1. ホームヘルパー派遣事業

この事業は、高齢者の居宅にホームヘルパー（家庭奉仕員）を派遣し、身の世話をを行うだけでなく高齢者の孤独感を解消することを目的としている。

この事業は鹿児島県内の全市町村で既に実施されているが、これはこのサービス事業が昭和38年に制定された「老人福祉法」において既にその実施が提唱されていたためであり、一連の在宅福祉サービス事業の内でも重点的に実施されてきたからである。

ホームヘルパー派遣事業の実施開始年とその時の各指標値によって既実施市町村をプロットし、相関係数を算出した結果、ホームヘルパー派遣事業の実施開始判断に関与しているものと思われるのは対総人口、対労働人口、対15歳未満人口の各高齢者率指標、そして歳出、民生費指標であった。【表3】

高齢者率はすべての在宅福祉サービス事業の実施を決定する際、潜在的な判断基準とされており、この指標値の推移に注目することによってホームヘルパー派遣事業の実施開始判断は行える。

しかし、ホームヘルパー派遣事業の実施開始には歳出と民生費指標が関与している事から、実際には金額的な財政力が重要であり、例えば高齢化状況は条件を満たしていてもこの財政的な条件を満たしていない場合は、この事業を実施することは難しいと思われ、よってこの財政力指標値の年次推移に注目することも必要である。

3-2. ショートステイ事業

ショートステイ事業を実施しているのは89市町村であり、全体の93%を占めかなり高い実施率である。

この既実施89市町村について行った分析により、ショートステイ事業の実施開始判断に関与するのは対総人口、対労働人口、対15歳未満人口の3高齢者率指標と民生費比率指標の4指標であった。【表4】

高齢者率指標が実施開始判断の際に何らかの形で考慮されているのは、在宅福祉サービス事業が高齢者を実施対象としていることを考えると当然でもあり、この指標値の年次推移を見ることは他の場合と同様、実施開始判断には有効である。

財政指標では歳出と民生費の実質的な指標が関与しておらず、ここでは民生費比率という歳出に占める民生費の割合が関与している。

これは、ショートステイ事業がホームヘルパー派遣

事業とは異なり、既実施市町村集団には実施に必要な財政力に共通の目標値は設定されておらず、むしろ各市町村の実態に即した規模で実施されており、市町村のショートステイ事業に対する姿勢や、実施に対する積極性によって実施開始が判断されていると思われる。

これらの指標値の年次推移を見ることによって、ショートステイ事業の実施開始判断を行うことができる。

3-3. デイサービス事業

デイサービス事業を実施しているのは、鹿児島県内96市町村中49であり51%の市町村で実施されているが、その実施率は国によって実施が提唱されているにも拘らず、主要6サービスの中で最も低い。

デイサービス事業の実施開始判断に関与していると思われるのは、高齢者関連指標に関しては対総人口、対労働人口の2高齢者率と高齢人口指標、そして全財政関連指標が関与している。【表5】

【表3】 関与指標の抽出（ホームヘルパー派遣事業）

分析指標	相関係数	判定
対総人口高齢者率	0.73	実施開始判断に関与する
対労働人口高齢者率	0.63	実施開始判断に関与する
対15歳未満人口高齢者率	0.76	実施開始判断に関与する
高齢人口	-0.12	実施開始判断に関与しない
歳出	0.64	実施開始判断に関与する
民生費	0.46	実施開始判断に関与する
民生費比率	0.07	実施開始判断に関与しない
5% (有意)	0.20	
1% (非常に有意)	0.27	

【表4】 関与指標の抽出（ショートステイ事業）

分析指標	相関係数	判定
対総人口高齢者率	0.54	実施開始判断に関与する
対労働人口高齢者率	0.54	実施開始判断に関与する
対15歳未満人口高齢者率	0.54	実施開始判断に関与する
高齢人口	-0.15	実施開始判断に関与しない
歳出	-0.03	実施開始判断に関与しない
民生費	-0.08	実施開始判断に関与しない
民生費比率	-0.37	実施開始判断に関与する
5% (有意)	0.23	
1% (非常に有意)	0.30	

【表5】 関与指標の抽出（デイサービス事業）

分析指標	相関係数	判定
対総人口高齢者率	0.34	実施開始判断に関与する
対労働人口高齢者率	0.36	実施開始判断に関与する
対15歳未満人口高齢者率	0.29	実施開始判断に関与しない
高齢人口	-0.42	実施開始判断に関与する
歳出	-0.42	実施開始判断に関与する
民生費	-0.45	実施開始判断に関与する
民生費比率	-0.45	実施開始判断に関与する
5% (有意)	0.34	
1% (非常に有意)	0.44	

他のサービス事業には3高齢者率指標がすべて関与しているのに対し、デイサービス事業には将来的高齢化状況を示す対15歳未満人口高齢者率指標が関与しておらず、この事業は他のサービスに比べ、より現実的な高齢化問題の対応策として実施されている事が分かった。

また、高齢人口指標が6サービス中唯一関与している事から、デイサービス事業の実施にはサービスの対象者である高齢者の実数を確保する事が重要であると思われるが、これはこの事業が専用の施設の設置を必要とし、そのためかなり高コストな事業となっている事に原因があると思われる。

つまり、財政指標が他のサービスに比べ強く関与しているため、デイサービス事業を実施できる市町村は少なく、また高コストであるがゆえにその実施は他の事業よりも効率的であることが強く求められているのである。

3-4. 用具給付事業

用具給付事業は、身体の機能低下の防止と介護援助のために日常生活用具を貸与または給付するものであり、鹿児島県内85市町村において実施されている。

分析の結果、高齢者関連では対総人口、対労働人口、対15歳未満人口の3高齢者率指標、そして財政関連では歳出指標がそれぞれ実施開始判断に関与しており、これらの指標値の年次推移を見る事によって用具給付事業の実施開始時期を推定する事ができる。【表6】

しかし高齢者率指標は、在宅福祉サービス事業が高齢者福祉対策として運営されている以上当然であるとも思われ、この点では特殊な構造とはいえない。

また、財政指標については歳出指標のみが関与しているから、各市町村の財政力が事業の実施開始を左右しているとは必ずしもいえないまでも、用具給付事業の実施には歳出規模による実施条件があると思われる。

用具給付事業は、実施開始に先立って貸与・給与する用具を購入し、それを必要に応じて貸し出すもので

【表6】 関与指標の抽出（用具給付事業）

分析指標	相関係数	判定
対総人口高齢者率	0.71	実施開始判断に関与する
対労働人口高齢者率	0.69	実施開始判断に関与する
対15歳未満人口高齢者率	0.71	実施開始判断に関与する
高齢人口	-0.12	実施開始判断に関与しない
歳出	0.41	実施開始判断に関与する
民生費	0.21	実施開始判断に関与しない
民生費比率	-0.18	実施開始判断に関与しない
5%（有意）	0.24	
1%（非常に有意）	0.31	

あり、継続的な予算は必要ではない。そのため財政指標の関与は明確ではないが、最初の購入時にはかなりの予算が必要であり、歳出にみる財政力数値の年次推移を見る事はやはり有効である。

3-5. 入浴サービス事業

入浴サービス事業には入浴車で巡回する移動入浴と、老人ホームなどの浴槽を利用して施設において入浴する場合がある。2方式を合わせて鹿児島県では76市町村において実施されている。

入浴サービス事業の実施開始に関与するのは対総人口、対労働人口、対15歳未満人口の3高齢者率指標と民生費比率の4指標であった。【表7】

本来入浴サービス事業はかなり高価なものであると考えられているが、財政指標の内では民生費比率のみが唯一その実施開始に関与している。

つまり、この事業を実施するか否かは各市町村がどれだけ入浴サービス事業を必要としているのかに左右されているといえ、各自治体の状況に応じた規模で実施されている実態を示しているものと思われる。

3-6. 給食サービス事業

給食サービス事業は高齢者の居宅へ食事を宅配するというものであり、高齢者の健康を管理しつつ孤独感を解消させる事を目的としているが、施設において会食会を開く方法もあり、鹿児島県では両方式合わせて73市町村において実施されている。

給食サービス事業の実施開始に関与するのは対総人

【表7】 関与指標の抽出（入浴サービス事業）

分析指標	相関係数	判定
対総人口高齢者率	0.66	実施開始判断に関与する
対労働人口高齢者率	0.64	実施開始判断に関与する
対15歳未満人口高齢者率	0.60	実施開始判断に関与する
高齢人口	-0.16	実施開始判断に関与しない
歳出	0.09	実施開始判断に関与しない
民生費	-0.08	実施開始判断に関与しない
民生費比率	-0.35	実施開始判断に関与する
5%（有意）	0.24	
1%（非常に有意）	0.31	

【表8】 関与指標の抽出（給食サービス事業）

分析指標	相関係数	判定
対総人口高齢者率	0.42	実施開始判断に関与する
対労働人口高齢者率	0.39	実施開始判断に関与する
対15歳未満人口高齢者率	0.35	実施開始判断に関与する
高齢人口	0.08	実施開始判断に関与しない
歳出	0.12	実施開始判断に関与しない
民生費	0.10	実施開始判断に関与しない
民生費比率	-0.18	実施開始判断に関与しない
5%（有意）	0.24	
1%（非常に有意）	0.31	

口、対労働人口、対15歳未満人口の3高齢者率指標のみであり、財政指標は全く関与していない。【表8】

3 高齢者率値の年次推移に注目する事によって、給食サービス事業の実施開始判断を行うことができるということは分かるものの、これらの指標が関与する事自体は給食サービス事業が高齢者福祉の一施策である以上当然であり、他のサービス事業の場合と同様関与指標については特徴的な事とはいえない。

しかし、財政指標が全く関与しない事から、給食サービス事業の実施には目安とされる財政的な目標値はなく、必要とされるコストは他のサービス事業に比べ各実施市町村間にはかなりのばらつきがある事が分かる。

4. 未実施市町村の分析

既実施市町村において行った分析によって、各事業の実施開始に関与する指標を抽出する事ができた。

その指標は各サービス事業によって異なり、ここでそれら指標によって各サービス事業の特性を明らかにすることができる事も分かった。

明らかにできた関与指標の年次推移を見る事により、今はまだ実施していない未実施市町村についてそれぞれがどのような状況にあるのか、そしてどの程度実施に適しているのかを評価する事ができる。

そこで次に、各サービス事業ごとに明らかにできた関与指標の値を未実施市町村について算出し、各市町村の有する実施可能性を評価する。

まず、既実施市町村集団から関与指標についての標準偏差を求めると、策定された回帰直線の上下標準偏差値の間には既実施市町村の大部分が含まれている。

この区間に位置する未実施市町村は既実施市町村と同様の状態にありこれを「実施に適している」状態とし、高齢者指標値が高く財政指標値が低い場合を「実施の必要性は高いが実施は困難である」状態とする。

これに対し高齢者指標値が低い場合は実施の必要性が低い状態であり、また財政指標値が高い場合、そうした状態にあるにも拘らず実施していないのは他に優先して実施すべき事業があるからと思われる、こうした場合を「実施の必要性が低い」状態とする。

これらの3区間内を未実施市町村の各指標値がどのように推移しているのかを見る事によって、これらの実施可能性を判断できるものと思われる。【図2】

さらにそれぞれ「困難である」状態を0点、「必要性が低い」状態を1点、そして「適している」状態を2点として数量化し、その合計得点によって未実施市

町村を「かなり困難である」「困難である」「可能である」「適している」「最適である」の5段階に区分し、総合評価を与える。

しかし、実施可能性評価は年々変化しており、一義的には決められず、常に継続して分析する必要がある。

なおホームヘルパー派遣事業については、既に全市町村において実施されているので分析からは除外した。

4-1. ショートステイ事業

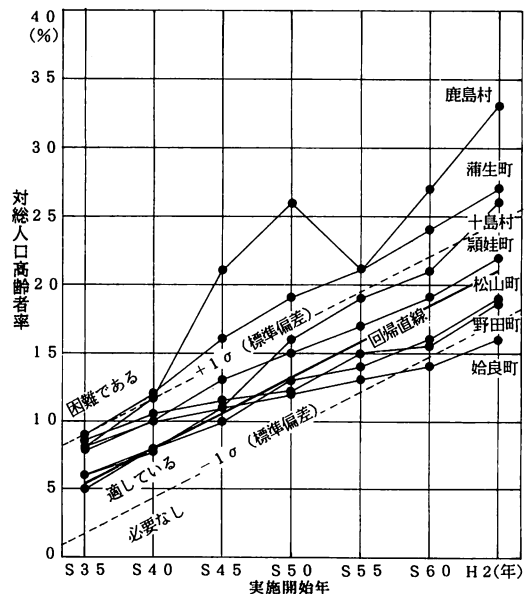
ショートステイ事業をまだ実施していないのは7市町村であり、実施開始に関与する事が分かっている対総人口、対労働人口、対15歳未満人口の3高齢者率、そして民生費比率の4指標を軸として分析を行った。

まず、これら7市町村の対総人口高齢者率を見ると、実施市町村から算出された標準偏差は3.5%であり、回帰直線±3.5%区間には73.3%が含まれている。

高齢者率指標の性質を考慮し、上位区間を「実施は困難である」、下位区間を「実施の必要性が低い」状態として分析し、未実施7市町村を3つに分類できた。

その結果、鹿島村や蒲生町については長く実施困難な状況にあり、逆に頸娃町、松山町などは実施に適している状態である事が分かった。

次に対労働人口高齢者率指標を軸とすると、回帰直線±標準偏差7.9%区間内には全実施市町村の74.7%が含まれ、この区間内における未実施7市町村の値の



【図2】 ショートステイ事業未実施市町村の対総人口高齢者率による年次推移

年次推移を追って7市町村を3種類に分類した。

その結果、ここでも鹿島村は実施困難な状況にあったが、対労働人口高齢者率指標に関しては顕娃町や松山町に加えて十島村も実施に適している状況にある。

また、対15歳未満人口高齢者率についても同様に分析を行った結果、回帰直線±標準偏差29.3%区間内には全実施市町村の76.0%が含まれており、この区間内における未実施市町村の年次推移を見る事によって7市町村を3種類に分類する事ができた。

対15歳未満人口高齢者率指標に関しては、対総人口高齢者率指標の場合とほぼ同様の結果となったが、鹿島村については平成2年時点で実施適正区間を128.4%も超えており、将来的高齢化状況を考えるとショートステイ事業の実施は極めて困難であるといえる。

次に民生費比率では、回帰直線±標準偏差4.9%区間内に全実施市町村の69.3%が含まれており、この3区間内の年次推移を見る事により、未実施7市町村をその民生費比率の状況に応じて3つに区分する事ができた。

その結果、十島村のみが他に比べて民生費比率が極めて低く実施は困難な状態にあることが分かるが、野田町や始良町など多くは実施に適した民生費比率を既に確保していることが分かる。

【表9】 実施可能性評価（ショートステイ事業）

	かなり困難	困難	可能	適	最適
昭和35年		始良 蒲生	鹿島 野田	十島 顕娃 松山	
昭和40年		鹿島	蒲生	十島 顕娃 野田 始良 松山	
昭和45年	鹿島 蒲生			十島 顕娃 野田 始良 松山	
昭和50年	鹿島	蒲生		十島 野田	顕娃 始良 松山
昭和55年	鹿島 蒲生			十島 野田	顕娃 始良 松山
昭和60年	鹿島	蒲生	十島	始良	顕娃 野田 松山
平成2年	鹿島	十島 蒲生		始良	顕娃 野田 松山

中でも顕娃町や鹿島村については、平成2年の民生費比率はかなり高くなっており、ショートステイ事業を実施開始することは可能であったと考えられるが、にも拘らず実施されなかったのは、この事業よりも優先して実施されるべき事業が他にあったためと思われる、そうした意味ではショートステイ事業の必要性は低かったのであろうと考えられる。

そしてこれら4つの分析結果に基づき、それぞれの分類を数量化する事により統合し、その総合得点によって実施開始可能性に関する未実施7市町村個々の位置を明らかにする事ができ、それぞれの実施可能性を評価する事ができる。【表9】

その結果、平成2年現在実施に最も適しているのは顕娃町、野田町、松山町の3町、適しているのは始良町である事が分かり、これらの町についてはショートステイ事業の早急な実施開始が望まれる。

しかし、十島村と蒲生町は実施困難であり、鹿島村についてはかなり困難である事が分かり、こうした町村については今後こうした状況でも実施できるような方法を考案する事が必要である。

だが、顕娃町、松山町については昭和50年以降実施に最適である状態にあるにも拘らず未だ実施されていないのは、むしろ今回使用した指標以外に、より強く実施開始判断に関与する事項があるためであると思われる、そうした事項に関する分析も必要であろう。

4-2. デイサービス事業

デイサービス事業の実施開始に関与するのは対総人口、対労働人口の2高齢者率、高齢人口、歳出、民生費、民生費比率の6指標であり、これらの指標についてショートステイ事業の場合と同様に分析を行った。

対総人口高齢者率を見ると、算出された標準偏差は±4.8%で、回帰直線±4.8%区間内には全実施市町村の62.9%が含まれる。

これら3区間内を未実施市町村がどのように年次推移してきたのかを見ると、平成2年時点では三島村や日吉町については実施困難な状況にあることが分かり、阿久根市や指宿市については実施に適している状態であることが分かった。

しかし、串木野市や西之表市の対総人口高齢者率は実施適正値を下回っており、デイサービス事業を開始するにはまだそれほど高齢化が進んでいない状態にある。

次に対労働人口高齢者率指標について分析すると、回帰直線±標準偏差10.6%区間内には全実施市町村の

74.3%が含まれており、この3区間における年次推移を見ることによって未実施市町村を3つに分類した。

その結果、三島村や日吉町などについては対総人口高齢者率指標の場合と同様に実施困難な状況にあることが分かり、こうした町村については他に比べ豊富な労働力を有していないためにデイサービス事業の実施開始が困難なのであるが、他の串木野市など未実施市町村の大部分は実施に適している状態にある。

しかし、ここでも西之表市など8市町については対労働人口高齢者率が低く、デイサービス事業を実施するまでの水準には達していないことが分かる。

高齢人口指標については、回帰直線±7745.5人の区間内に全実施市町村の88.6%が含まれている。

しかし高齢人口指標は、デイサービス事業の実施開始判断に最も強い影響を与えている事は分かったが、その状況を詳細に見ると実施市町村のうち初期に実施開始したのは高齢人口の多い市部であり、これがやがて高齢人口の少ない町村部に拡大したのであって、この間の推移が急激であったため、中間規模の高齢人口を有する市町村における実施が少ない実態があった。

そのため、策定される回帰直線は傾きの大きい特異なものであり、その回帰直線を基準にすると昭和60年までは一様に実施は困難であった未実施市町村が平成2年には一斉に実施に適している状態に移行している。

この状況を補正し、高齢人口指標によって実施可能性を正しく評価するためには、今後の実施市町村の増加と回帰直線の一般化を待たねばならない。

この問題は、歳出（標準偏差17776.9百万円）、民生費（標準偏差3259.5百万円）指標についても見られ、これらの指標についてはいずれも、デイサービス事業の実施開始判断に影響を与えることは間違いないものの、その状況を正しく示しているとはいえないだろう。

ただし、財政関連指標のうち民生費比率だけは実施可能性について未実施市町村を分類することができ、全実施市町村の65.7%が含まれる回帰直線±4.2%区間内には阿久根市や西之表市など未実施市町村の大部分が位置しており、これらの市町村についてはデイサービス事業の実施開始には適していることが分かる。

一方、三島村や十島村など10町村については民生費比率が低くデイサービス事業の実施は困難であり、また串木野市や指宿市では高い民生費比率でありながら未だ実施されておらず、こうした市町においてはデイサービス事業は早急に必要とされていないのであろう。

これまでの分析の結果、デイサービス事業について

は6指標ごとに各未実施市町村を3種類に分類する事ができ、それらの市町村がデイサービス事業を実施しなかった原因をそれぞれ明らかにする事ができた。

そしてその結果を統合し、未実施47市町村について総合的な評価を与えると、平成2年の時点でデイサービス事業の実施に最適であるのは阿久根市や指宿市、喜入町といった29市町、適しているのは串木野市や西之表市など10市町村、そして実施は可能であるのが吉田町であり、これら40市町村についてはデイサービス事業の現状での実施開始の可能性は他の未実施市町村に比べて高いものと考えられる。【表10】

こうした結果をみると、今後デイサービス事業の実施は急速に拡大するのではないかとも思われる。

しかし視点を変えると、全未実施市町村の83.0%という大部分が実施可能である状況にあるにも拘らず、これまで実施しなかった事実を考えると、鹿児島県では高コストゆえにこれまでは財政力の高い市部においてのみ実施されていたデイサービス事業が、ようやく最近になって他の市町村にも普及し一般化されてきたといえるが、それでもなお財政的に苦しい町村部にお

【表10】 実施可能性評価（デイサービス事業）

	かなり困難	困難	可能	適	最適
昭和35年、昭和55年	串木野 阿久根 里 指宿 西之表 吉田 三島 十島 喜入 知覧 市来 東市来 松元 郡山 日吉 金峰 薩摩 下飯 野田 高尾野 長島 吉松 鶴島 単人 福山 大隅 財部 末吉 松山 有明 大崎 串良 東串良 吾平 大根占 田代 上屋入 屋久 大和 宇後 瀬戸内 鹿嶋 喜界 徳之島 伊仙 知名 与論				
昭和60年	三島 知覧 東市来 日吉 金峰 薩摩 里 下飯 吉松 福山 東串良 田代 大和 宇後 瀬戸内 鹿嶋 喜界 知名	十島 喜入 市来 大根占 徳之島 伊仙	串木野 阿久根 指宿 西之表 吉田 松元 郡山 野田 高尾野 長島 鶴島 単人 大隅 財部 末吉 松山 有明 大崎 串良 吾平 上屋入 屋久 与論		
平成2年			三島 日吉 金峰 里 宇後	吉田 下飯 瀬戸内	串木野 阿久根 指宿 西之表 十島 喜入 知覧 市来 東市来 松元 郡山 薩摩 野田 高尾野 長島 吉松 鶴島 単人 福山 大隅 財部 末吉 松山 有明 大崎 串良 東串良 吾平 田代 大根占 屋久 大和 上屋入 鹿嶋 喜界 徳之島 伊仙 知名 与論

ける実施はかなり難しいといえる。

そして、今回使用した7指標以外にもデイサービス事業の実施開始判断に強く影響を与えている指標があるかもしれない、今後はこうした指標についても明らかにしていかなければならないといえる。

しかし、いずれにしろ下飯村と瀬戸内町は実施困難である状況であり、三島村や日吉町など5町村については実施はかなり困難であると思われ、こうした町村については今後、このような状況においても実施が可能となるような方法を考案していかなければならない。

4-3. 用具給付事業

用具給付事業の実施開始に関与する関与指標は対総人口、対労働人口、対15歳未満人口の3高齢者指標と歳出指標の計4指標であり、ここではこの4指標を軸として分析を行い、4指標ごとに各未実施市町村の状況を明らかにする事ができ、それぞれの市町村についてその実施可能性を3段階に評価できた。

まず対総人口高齢者率指標について見てみると、回帰直線±3.4%区間には全実施市町村の77.5%が含まれており、この区間を実施に適している区間と設定すると、顕娃町や横川町などは用具給付事業の実施に適していることが分かり、吹上町や鹿島村は実施困難である状況にある事が分かった。

【表11】 実施可能性評価（用具給付事業）

	かなり困難	困難	可能	適	最適
昭和35年			吹上		顕娃 郡山 東 鹿島 横川 霧島 松山 与論 中種子 南種子
昭和40年			吹上		顕娃 郡山 東 鹿島 横川 霧島 松山 与論 中種子 南種子
昭和45年		鹿島		吹上	顕娃 郡山 東 横川 霧島 中種子 松山 南種子 与論
昭和50年		吹上 鹿島			顕娃 郡山 東 横川 霧島 中種子 松山 南種子 与論
昭和55年		吹上 鹿島		横川	顕娃 郡山 東 霧島 中種子 松山 南種子 与論
昭和60年	鹿島	吹上		郡山 東 南種子	顕娃 横川 霧島 中種子 松山 与論
平成2年	鹿島	吹上		東 南種子	顕娃 郡山 横川 霧島 中種子 松山 与論

そして対労働人口高齢者率指標については、回帰直線±標準偏差7.7%区間内には全実施市町村の76.1%、そして未実施市町村では顕娃町や霧島町など5町が平成2年時点で含まれている。

また対15歳未満人口高齢者率指標については、回帰直線±標準偏差27.1%区間内には全実施市町村の76.1%、未実施市町村では顕娃町や霧島町など6町が含まれ、用具給付事業の実施に適していることが分かる。

ここでも吹上町や鹿島村は実施困難な状況にある事が分かり、こうした町村においては高齢者率の高さが実施開始に踏み切る決断を鈍らせているものと思われるが、しかしこうした状態にある場合ほど早期の実施が行われることが理想的ではないだろうか。

財政関連指標のうち唯一用具給付事業の実施開始判断に関与するのが歳出指標であったが、回帰直線±標準偏差3070.8百万円区間には全実施市町村の90.1%、未実施市町村では鹿島村を除くすべての町村が含まれており、こうした大部分の未実施市町村が歳出規模的には用具給付事業の実施に適していることが分かる。

しかし、これは実施市町村の歳出値のばらつきが大きく、算出された標準偏差も大きくなり実施適正範囲が広がったためでもある。

にも拘らずその区間を下回ってしまう鹿島村の歳出規模は極めて小さく、独自財政によって用具給付事業を実施することは困難であるといえ、今後は近隣町村との協力による実施も考えていく必要がある。

これらの結果を統合し最終的な評価を与えると、未実施11市町村についてどうして今まで用具給付事業を実施できなかったのかその原因を明らかにする事ができ、今後の実施可能性を評価する事ができた。【表11】

顕娃町や郡山町など5町については平成2年の時点で実施に最適であり、東町や松山町などの4町村は適している事が分かった。

これらの未実施市町村については、近い将来の用具給付事業の実施開始が予測される。

しかし、実施は困難である吹上町やかなり困難である鹿島村については用具給付事業の実施開始は難しいと思われ、今後このような状況においても実施し得るような方法を考案しなければならない。

4-4. 入浴サービス事業

入浴サービス事業を未実施なのは20市町村であり、これらの未実施市町村について、入浴サービス事業の実施開始判断に何らかの形で関与するものと思われる対総人口、対労働人口、対15歳未満人口の3高齢者率、

そして民生費比率の4指標を軸として分析を行った。

その結果、未実施20市町村についてそれぞれの状況を客観的に把握する事ができ、各市町村の有する入浴サービス事業の実施可能性を評価する事ができた。

まず対総人口高齢者率指標に関して、回帰直線±標準偏差3.2%区間内には全実施市町村の75.4%が含まれているが、未実施市町村では大口市や桜島町など10市町が平成2年の時点で含まれており、これらの未実施市町村は入浴サービス事業の実施開始に適している。

これに対し里村や下飯村など10町村は対総人口高齢者率が高く、入浴サービス事業の実施は困難であろう。

次に対労働人口高齢者率指標について同様に見てみると、回帰直線±標準偏差6.2%区間内には全実施市町村の71.0%が、未実施市町村のうち大口市など9市町が含まれており、こうした未実施市町村については入浴サービス事業の実施に適していることが分かる。

そして里村や上飯村など11町村については、対労働人口高齢者率が実施開始適正範囲を超えて高いため、入浴サービス事業の実施は困難であると思われる。

もう一つの高齢者関連指標である対15歳未満人口高齢者率指標を見ると、回帰直線±標準偏差25.7%区間内には全実施市町村の78.3%、未実施市町村のうち大口市など8市町が含まれており、これらの未実施市町

村については、将来的な高齢化状況を考慮しても入浴サービス事業の実施に適していると考えられる。

しかしここでも、三島村や十島村といった対15歳未満人口高齢者率の高い10町村については実施は困難であることが分かり、東町と与論町についてはこれとは逆に対15歳未満人口高齢者率が低く、事業を実施するには至っていない事が分かる。

そして唯一の財政関連指標である民生費比率指標についてみると、回帰直線±標準偏差5.3%区間内には全実施市町村の72.5%、未実施市町村のうち川辺町や東市来町など13町村が含まれており、民生費比率的にはこれらの未実施市町村は入浴サービス事業の実施開始に適していることが分かる。

だが三島村や十島村など4村については、民生費比率が低く、入浴サービス事業の実施は困難であり、また逆に民生費比率が高い大口市と金峰町については、いつでも実施開始できる状況にありながらこれまで実施を見合わせていることを考えると、入浴サービス事業の必要性をあまり感じていないものと思われる。

そして次に、これらの結果を数値化して統合し、総合的な実施可能性の評価を与えた結果、平成2年の時点で入浴サービス事業の実施開始に最適と思われるのは大口市や桜島町、東町といった8市町であり、これらの市町については事業の実施を開始するのに何の問題もなく、その実施は効果的に行えるものと思われる。

これに対し川辺町や下飯村など3町村での実施は困難であり、三島村や十島村など6町村についてはかなり困難である事が分かり、これらの市町村については今後こうした状況においても実施が可能となるような方法を考えていく必要がある。【表12】

4-5. 給食サービス事業

給食サービス事業を未実施である23市町村について、その実施開始に関与する事が明らかになった対総人口、対労働人口、対15歳未満人口の3高齢者率指標を軸として分析を行った。

その結果、未実施市町村にも様々な状態による差異があり、給食サービス事業を実施できない原因は決して一様でない事が分かった。

まず対総人口高齢者率指標についてみると、回帰直線±標準偏差4.1%区間内には全実施市町村の70.0%が、未実施市町村では喜界町や知名町など14市町が含まれており、こうした未実施市町村は給食サービス事業の実施開始に適しているといえる。

しかし、対総人口高齢者率の高い十島村や川辺町な

【表12】 実施可能性評価（入浴サービス事業）

	かなり困難	困難	可能	適	最適
昭和35年		里 上飯 下飯 鹿島 龍郷 知名 与論	金峰 天城	三島 十島 川辺 鹿島 東市来 佐多 住用	大口 桜島 東 吉松 上屋久
昭和40年		里 上飯 下飯 鹿島 龍郷 知名	与論	三島 十島 川辺 天城 鹿島 東市来 金峰 吉松 佐多 上屋久 住用 東	大口
昭和45年	鹿島	三島 里 上飯 下飯 龍郷 知名	金峰	桜島 十島 川辺 東市来 与論 佐多 上屋久 東 住用 天城	大口 吉松
昭和50年	金峰 里 上飯 鹿島	三島 下飯		桜島 十島 川辺 吉松 佐多 上屋久 住用 東 龍郷 天城 知名 与論	大口 東市来
昭和55年	三島 里 上飯 下飯 鹿島	金峰	十島 住用	東 佐多 上屋久	大口 桜島 川辺 東市来 吉松 龍郷 天城 知名 与論
昭和60年	三島 上飯 鹿島	十島 金峰 里 下飯 佐多	東 住用	桜島 吉松 上屋久	大口 川辺 東市来 龍郷 天城 知名 与論
平成2年	三島 十島 金峰 里 上飯 鹿島	川辺 下飯 佐多	住用	東市来 龍郷	大口 桜島 吉松 天城 上屋久 知名 与論 東

ど5町村については給食サービス事業の実施は困難であり、また鹿屋市と名瀬市ではその値が低く、給食サービス事業は早急に必要とはされていない。

次に対労働人口高齢者率指標について見てみると、回帰直線士標準偏差9.5%区間内には全実施市町村の76.8%、未実施市町村では枕崎市や出水市など15市町が含まれており、これらの未実施市町村については給食サービス事業の実施開始に適していると思われる。

しかし、里村や大崎町など6町村については対労働人口高齢者率が高く、給食サービス事業の実施開始は困難であり、こうした状況においても実施し得るような方法をも考案せねばならないだろう。

またここでも、鹿屋市と名瀬市は対労働人口高齢者率が低いため、給食サービス事業を早急に実施せねばならない状況にはない事が分かった。

次に対15歳未満人口高齢者率指標について分析すると、回帰直線士標準偏差35.4%区間内には全実施市町村の68.1%が、未実施市町村では枕崎市や出水市など14市町が含まれており、これら未実施市町村について

は給食サービス事業の実施に適している事が分かった。

しかしここでも、対15歳未満人口高齢者率の高い十島村や里村など3村は給食サービス事業を実施する事は困難であり、また鹿屋市や名瀬市など6市町については、逆に実施開始適正範囲より値が低いため実施されていない事が分かる。

また、その結果を数量化して統合し、未実施23市町村について最終的な実施可能性評価を与えると、枕崎市や出水市といった13市町は給食サービス事業の実施に最適であり、また川辺町や大崎町など3町については実施に適している事が分かった。【表13】

しかし、実施は困難であると思われる十島村や、極めて困難と思われる里村など4村については、他の未実施市町村に比べると給食サービス事業の実施開始はかなり難しいと思われ、そうした高齢化状況あるいは財政状況においても実施し得る方法を考案せねばならない。

鹿屋市と名瀬市は、既実施市町村の状況に照合すると未だ実施開始するほどの状態にはない事が分かる。

しかし、余裕のある状態において実施開始するのが良いのか、あるいはそうした状態においての実施は効率的ではないのかといった問題に対しては、今回使用した7指標以外の指標について分析を行う必要がある。

【表13】 実施可能性評価（給食サービス事業）

	かなり困難	困難	可能	適	最適
昭和35年		里 喜界 知名		上飯 瀬戸内 笠利 徳之島 天城	鹿屋 枕崎 名瀬 出水 大口 十島 知覧 川辺 市来 牧園 有明 大崎 東串良 宇佐 笠利 徳之島 天城 伊仙
昭和40年		上飯 喜界		里 瀬戸内 伊仙 知名	鹿屋 枕崎 名瀬 出水 大口 十島 知覧 川辺 市来 牧園 有明 大崎 東串良 宇佐 笠利 徳之島 天城
昭和45年		里 上飯		瀬戸内 喜界 知名	鹿屋 枕崎 名瀬 出水 大口 十島 知覧 川辺 市来 牧園 有明 大崎 東串良 宇佐 笠利 徳之島 天城 伊仙
昭和50年	上飯	里 宇佐		瀬戸内 喜界	鹿屋 枕崎 名瀬 出水 大口 十島 知覧 川辺 市来 牧園 有明 大崎 東串良 宇佐 伊仙 笠利 徳之島 天城
昭和55年	上飯	里 宇佐	名瀬		鹿屋 枕崎 出水 天城 大口 十島 知覧 川辺 市来 牧園 有明 大崎 東串良 宇佐 伊仙 知名 笠利 徳之島 瀬戸内
昭和60年	上飯	里 宇佐	鹿屋 名瀬	十島 大崎	喜界 枕崎 徳之島 出水 大口 笠利 知覧 川辺 市来 牧園 有明 瀬戸内 東串良 知名 伊仙 天城
平成2年	里 上飯	十島 宇佐	鹿屋 名瀬 喜界	川辺 大崎 瀬戸内	枕崎 伊仙 徳之島 出水 大口 笠利 知覧 市来 牧園 有明 東串良 知名

5. 実施可能性総合評価

以上の分析により、現在はまだ在宅福祉サービス事業を実施していない市町村に対して、現時点および今後の実施可能性を評価してきた。

しかし、実際は各市町村が有する未実施事業が複数ある場合もあり、各事業ごとの評価によってそれぞれの実施開始が判断されてしまうのでは、むしろ計画的実施は行えないものと思われる。

つまり未実施サービス事業のうちで実施開始の優先順位を与える事ができたならば、各市町村の状況に応じて機能的・合理的に実施が行えるものと考えられる。

ここでは、各未実施市町村ごとにすべての未実施サービス事業の評価をまとめ、各市町村内においての実施可能性評価を行う。【表14】

その結果、対総人口高齢者率の低い市部に比べ高い町村部では一様に実施可能性は低くなっている事が分かり、やはり高齢者率指標が在宅福祉サービス事業の実施開始判断には強く関与している事が分かる。

しかし、各市町村が有している未実施サービス事業のうちでもその実施可能性評価は一様ではなく、各在

【表14】実施可能性総合評価（対総人口高齢者率・昇順に並び変え後）

	ショート ステイ事業	デイサービス 事業	用具給付 事業	入浴サービス 事業	給食サービス 事業		ショート ステイ事業	デイサービス 事業	用具給付 事業	入浴サービス 事業	給食サービス 事業
鹿屋市					可能						
名瀬市					可能						
松元町		適									
隼人町		最適									
始良町	適										
吉田町		可能									
南種子町			適								
串木野市		適									
西之表市		適									
大崎町		最適			適						
串良町		最適									
出水市					最適						
屋久町		適									
郡山町		最適	最適								
末吉町		最適									
東町			適	最適							
有明町		最適			最適						
高尾野町		最適									
枕崎市					最適						
与論町		最適	最適	最適							
野田町	最適	最適									
吾平町		最適									
指宿市		最適									
徳之島町		最適			最適						
上屋久町		適		最適							
中種子町			適								
松山町	最適	最適	適								
大隅町		最適									
桜島町				最適							
天城町				最適	最適						
吉松町		最適		最適							
喜入町		最適									
牧園町					最適						
霧島町		適	最適								
市来町		適									最適
東串良町		最適									最適
知名町		最適							最適		最適
阿久根市		最適									
財部町		最適									
大根占町		最適									
伊仙町											
誦娃町											
福山町		最適									
知覧町		最適									最適
大口市					最適				最適		最適
龍郷町		最適			適						
笠利町											最適
東市来町		最適			適						
大和村		最適									
田代町		適									
瀬戸内町		困難									適
横川町			最適								
住用村					可能						
喜界町		適									可能
川辺町									困難		適
十島村	困難	適			かなり困難						困難
薩摩町		最適									
宇検村		かなり困難									困難
蒲生町	困難										
佐多町									困難		
日吉町		かなり困難									
里村		かなり困難			かなり困難				かなり困難		かなり困難
吹上町								困難			
金峰町		かなり困難			かなり困難						
下飯村		困難			困難						
上飯村					かなり困難				かなり困難		かなり困難
三島村		かなり困難			かなり困難						
鹿島村	かなり困難		かなり困難		かなり困難						

宅福祉サービス事業の特性に応じた差異があり、その結果、各市町村内でもどのサービス事業から今後実施していけばよいかを判断する事ができた。

6. まとめ

以上の分析により、在宅福祉サービス事業の実施開始を決定する際に考慮されるべき指標を高齢者・財政関連指標の中から抽出し、従来の潜在的・恣意的な方法に代わり、在宅福祉サービス事業の実施開始判断を行う新しい手法を構築し、在宅福祉サービス事業の実施開始判断を客観的に示した。

そして各事業における関与指標の差異によって、在宅福祉サービス個々の特性を顕在化する事もできる。

この手法を用いる事により、鹿児島県以外の地域においても在宅福祉サービス事業の適切な実施開始時期

を判断する事ができるが、それは既実施市町村の状況を反映して行われるため地域的特性をも反映できる。

しかし、今回構築できた在宅福祉サービス事業の実施開始判断のための新しい手法は、実施主体側である地方自治体側の理論であり、各市町村の客観的状況判断によって在宅福祉サービス事業の実施開始判断を行うというものであった。

よって、この評価による一義的なサービス事業の実施決定ではシステムとして不十分であり、やはり実施対象者側である高齢者側の理論が必要であろう。

今後はこうした高齢者側が本当に必要としている在宅福祉サービス事業のあり方を把握し、そうしたサービスを効果的に実施し得る総合的な福祉サービス事業の実施運営システムを構築せねばならない。