

荒川区における地域福祉計画とその実践的検討 (1)

—— 老人生活実態調査を中心に ——

一番ヶ瀬 康子

高 橋 朋 子

大久保 秀 子

1. はじめに
2. 高齢者能力活用推進協議会からの出発
 - ①高齢者能力活用推進事業とは何か
 - ②高齢者能力活用推進協議会の設置および運営とその協議課題
 - ③高齢者能力活用推進事業の実施と地域福祉
3. 前提としての踏査結果ならびに資料調査報告
 - ①歴史的概観による地域性の把握
 - ②住民生活の展開にみられる地域性の検討
4. おわりに

1. はじめに

高齢化社会の進展がいちじるしいなかで、在宅福祉さらに地域福祉の必要がいかなる地域においても重視されてきていることは、周知の通りである。しかし在宅福祉の在り方あるいは地域福祉の計画を考える場合に、その地域のもつ歴史的そして社会的性格さらにそこに居住している人々の特徴を知らずして、たんに観念的にのみ考えても、それはおよそ無意味であろう。たとえその歩みはおそくても、また一見稚拙にみえても、真に根づいた地域福祉の在り方を考えるためには、住民のなかから、その必要の意味と意欲と具体的内容を十分にひきだしていくことが肝要である。その場合、現在すくなくとも、つぎの原則からの検討を試みることの重要性が考えられる。

その一つは、ノーマライゼーションの理念の徹底である。そして他の一つは生活者である一人の人間における福祉の統合化である。いうまでもなく、前者はたんに地域福祉の展開にとってのみ重要な視点であるとは指摘できないが、「生活権と生活圏を基盤とする」^(注1)

地域福祉においては、より一層、一定地域に共に生きるという意義は大きいものといわねばならない。もちろんそれは、ノーマライゼーションという言葉の普及ではない。そのなかにめめられている理念をどう具体化し、その地区の風土にあった啓発の方法をみだしつつおこなう必要があろう。ことに「下町の人情」が豊かではあろうが、現代的人権感覚には必ずしもあつとは思われない地区でのその成否は、本質的にはノーマライゼーションの必要性と積極的な啓発をいかにおこなっていくにかかっているといっても過言ではない。

また、他の一つにあげた統合化は、地域福祉において展開される内容におけるそれであり、その推進にかかわるシステムの統合化及び関係各機関とその機能及び人的資源のネットワーク化を示唆している。内容的には、たんなる狭義の福祉にとどまらず、教育、医療等一人の生活者である人間をとりまくすべてが生活それ自体の中で統合、機能していく必要性に目を向けるべきであると考えたい。そして、そのことがすすめられていくための各サービスのシステム化は、現在、独

創的な福祉サービスの多くがその確立をみながら、具体的な実施において空転をみている状況からも、その重要性が指摘できよう。この点においても、その生活者がいかなる生活現実を歴史的にも社会的にも有しているかを具体的に把握することが、基本的なことである。それなくしては、結局、画一的なサービスをおしつけることになるか、さらにメニューは存在しても、その利用者としての意欲・認識がもりあがらずさらに生活権の主権者としての展開に欠けることになるからである。

ところで現在、荒川区においてはやや軌道にのりつつあるのが、地域における行政及び地区社会福祉協議会を中心とした関係各機関のもつ機能とその人的資源のネットワーク化である。もちろん、機能と人的資源は表裏一体をなすものであるが、これまでの地域福祉がややもすれば機能にのみ目が向けられるのはやむをえないことであり、人事異動の頻度の高い行政機関のみでは、人的資源の重要性を問うこともできなかった一面もある。しかし、機能が十二分に発揮されるためには当然のことながら、よりよい人的資源の確保が必要であり、しかも、これら機能と資源の統合化が地域において、適格にはかられていなければ強力な福祉の推進母体にはなりえない。そして、それを活用する住民の主体者の認識向上をうながすことこそが、不可欠であるといえよう。

本稿は、以上のような視点にもとづき、荒川区における老人福祉を中心とした地域福祉を探究するにあたって、調査をおこない、さらに実践的検討を試みてきたもののいわば報告である。つまり調査の経過ならびに要点を整理し、そのなかからどのような実践経過を展開したかについて述べてみたい。

また報告にもられる調査および実践的検討は、その前提に荒川区能力開発事業の活動が存在した。さらに調査分析にあたっては、一方でいわゆる現地踏査ならびに資料調査をおこなった。したがってその両者について今回では報告する。次回には訪問調査の調査分析

をおこなったので、それを報告し、さらに地域福祉推進の経過について述べる予定である。

なお、現地踏査、資料調査および訪問調査の分析は、大学院生の実習をかねておこなったものである。その後も実習生の協力によって、推進が可能であったことを付言する。

2. 高齢者能力活用推進協議会からの出発

調査が必要とされ、改めて計画がくまれるには、通常ふたつの場合が考えられる。ひとつは、いわゆる行政側から、たとえば区行政全体の計画あるいは運営や財政上のバランスを考えるためになされる場合である。それに対し、いまひとつの場合は、具体的な地域の活動のなかから、問題が発見され、その裏づけとしてまた問題解決への方向をめざして、調査が試みられる場合である。

今回の「荒川区老人生活実態調査」は、まさに後者であり、財政的に区の協力を得たとはいえ、昨今数多い前者のみのものではないことの意義は大きい。つまり、今回の調査は、前述のように「高齢者能力活用推進事業」のなかから提案されてきたものなのである。以上の経過を以下に記しておきたい。

私たちは、過去三年間にわたって東京都荒川区において高齢者の能力活用事業を媒体とした各種の実態調査を実施し、今後、3～5年計画の下に、これらを基盤とした在宅福祉から地域福祉への展開を試みようとしてきたのである。

今回はそのかわりの第一段階であり、調査の媒体となった高齢者の能力活用事業、また、これを軸として展開されつつある地域福祉への模索に関して述べたい。

① 高齢者能力活用推進事業とは何か

老人福祉における高齢者能力活用推進事業の占める位置は現在のところまだそれほど確かなものではない。

高齢化社会の到来がいわれて久しいが、それがもたらすであろう多くの課題は、社会的にもまだ、その解決の端緒についたばかりである。しかも現状ではその多くはねたきりや呆けといった高齢者のもついわば肉体的な側面に対する社会的な関心が強く、とかく精神的な側面はなおざりにされがちである。しかし、たとえ、ねたきり老人であってもそこにはねたきり老人なりの能力活用があるべきであるといった視点にたてば、この課題は現在の如き第二次的な次元におくことが許されるはずのものではあるまい。

勿論、過去から現在にわたって高齢者の能力活用を社会的に推進する方策は数多く実施されてきている。しかし、前述した如く、まだ我国は、全般に高齢社会への準備段階にあり、しかも、社会的な緊迫度の高い課題から手をつけはじめたばかりの現状では、高齢者の能力活用推進事業もまだ、今後に期するところが大きいものの一つといわねばならない。

このような社会的状況を背景に老人福祉の分野では、この能力活用推進事業をどのように位置付けているのであろうか。

昭和51年5月に厚生省は社会局長発として、各都道府県知事及び指定都市市長あてに次の如き通知を行っている。即ち、「在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について」の通知であり、その中では具体的な在宅老人のための事業の種類とその実施及び運営に関する要綱を定めている。

事業は対象となる老人によって二分化されており、一つは要援護老人対策事業であり、他の一つは生きがい対策事業となっている。

前者の要援護老人に対しては「老人家庭奉仕員派遣事業」、「ねたきり老人短期保護事業」等五種類の事業をあげ、各々その実施及び運営要綱を定めている。また、後者の生きがい対策事業に関しては、「老人就労あっ旋事業」、「老人クラブ助成事業」等四種類の事業をあげ、前者と同じくその実施及び運営要綱を定めている。

高齢者能力活用事業は、これら、「在宅老人福祉対策事業」の「生きがい対策事業」の中、「老人就労あっ旋事業」に位置されている。

ここで、更に、その詳細な事業内容を見るため定められた運営要綱をひもとくと、この事業の目的として以下の点が明らかにされている。即ち、「地域の老人の希望と能力に応じ、適当な仕事に従事する機会、その他社会的活動に参加する機会を与え老人の知識と経験を社会に役立たせる」、そして、そのことによって、「老人の生活の安定を図り、健康で明るい生活を送らせること」としている。

また、更に、この事業の推進のため、高齢者無料職業紹介所A型及びB型の設置を定めている。この中、A型に設置されているのがここにいう高齢者能力活用推進事業の推進母体ともいふべき高齢者能力活用推進協議会なのである。運営要綱は、この協議会の組織メンバーを以下の如く定めているが、一見してわかる通り、これらのメンバーは単に高齢者の能力活用を推進するためだけではなく、広く高齢者の地域福祉を支える担い手と考えてもよいのではないと思われる。

ア. 都道府県及び市区町村

イ. 民生（児童）委員協議会

ウ. 老人クラブ連合会

エ. 学校、病院、社会福祉施設等の公共施設

オ. 商工会議所、青年商工会議所等の経営者団体

カ. 福祉事務所、公共職業安定所等の関係行政機関

キ. シルバー人材センター

ク. その他本事業推進のため必要と認められる者

更に、運営要綱はA型における事業内容にふれ、九項目にわたる事業を列挙している。

その中、本論文に関連すると思われるものいくつかを以下にあげておきたい。

ア. 各種の相談及び指導

イ. 社会奉仕活動に関する相談及びあっ旋

ウ. 高齢者の技能、経験を生かすための研究及び開発

これら、上記三項目を選択した理由は、特に今回のテーマである地域福祉の推進を論ずるに当たってその媒体としての役割が期待できる事業内容であるからといってよい。

尚、昭和57年2月に東京都社会福祉審議会は東京都知事の諮問に対し、「高齢化社会にむけての東京都の老人福祉施策とそのあり方について」を答申している。その中の第五章一般老人対策の第四節において「高齢化社会と老人の就労」にふれているが、紹介所が過去に雇用労働のあつ旋を主に行なってきたことに対し、今後は、高齢者の多様な就労ニーズを前提に「常用雇用関係を有する仕事以外のあらゆる社会参加形態を積極的に展開して高齢者の能力活用を図る」責務の期待を明記し、強くその推進への意欲を示唆しているのである。

② 高齢者能力活用推進協議会の設置及び運営とその協議課題

高齢者能力活用推進協議会（以下推進協と略す）は、前述した如く、高齢者無料職業紹介所に設置されているが、その設置をみているA型紹介所は昭和59年度において全国で64カ所、全紹介所の42%を占めている。東京都は、昭和54年4月以降58年度までは1カ所のみの設置であったが、59年度より全紹介所がA型に移行、10カ所の設置となっている。

しかし、その運営の状況は全国的に円滑ではなく、協議会の運営や事業の実施以前に「高齢者の能力活用とは何か」といった本質的な課題を掌握しかねているというのが正直な実態である。

1982（昭和57）年10月～12月にかけて行政管理庁が行なった監察結果報告をみても、調査対象とされた全国16協議会の開催状況は全般的に低調である。監察結果が「低調である。」と指摘している内容は、一つは推進協の年間開催回数の低さであり、他の一つは類似した事業を行なっているシルバー人材センターや能力活用協会或いは能力活用センターとの競合や混乱である。

厚生省社会局の通知では、推進協は、「少なくとも2月に1回以上を標準として随時開催」とされているが、現場の多忙さと前述した推進協の組織メンバーの本事業に対する認識と協力を得ることのむづかしさがこのような監察結果を招くことは想像に難くない。しかも、このような会議の開催回数といったいわば能力活用事業の量的な側面より以上に、監察結果が指摘するシルバー人材センター等との競合などのいわば質的ともいえる課題は更に、事業の円滑化を妨げていると考えられる。換言すれば、地域における高齢者の能力活用推進事業そのものが、現在、質、量共に確たる事業内容やその推進のための方法論をもてず、模索している状況を暗示しているといっても決して過言ではない。それ故、前述した監察結果は予算化された公的な事業としてその一断面をのぞかせたに過ぎず、本質的には地域における高齢者の能力活用という課題のもつ奥行の深さと、これを如何に地域に根差したかたちで推進するかという間口の広さが正しく認識されねばならないといえよう。ここにおいて、本論文の主旨とする本事業を媒体とした地域福祉推進のための一つの方法論への模索が考えられるのではなからうか。何故ならば、対象を高齢者とし、内容をその能力活用と限定しているが、本質的には広く社会福祉における地域福祉推進に通ずる共通性をそこにみるからである。

そのような意味において以下、現在、5～6年計画で研究対象としている東京都荒川区の状況を述べてみたい。

荒川区高齢者能力活用推進協議会がその設置をみたのは1982（昭和57）年度であった。本来、荒川区は東京都社会福祉協議会を母体とする文京高齢者無料職業紹介所の管轄下にあり、本紹介所は東京都では最も長いA型紹介所の歴史をもつところである。その記録によれば、荒川区推進協は、1982（昭和57）年度において年度当初と年度末の年間2回の会議の開催をみている。

当然のことながら、厚生省の通知する開催回数には及ばないが、しかし、A型移行後3年後の空白期間を

おいての出発であった。

しかし、設置された推進協の運営には、ほぼ厚生省の通知するメンバーが組織され、少なくとも、関係各機関及び団体からの協力を得る体制は整えられたといえよう。具体的な協議会の構成は次の通りであり、荒川区にみる限り、現在においてもこれらメンバーが欠けることなく協議会の運営や事業の実施に当たっている。

荒川区高齢者能力活用推進協議会の構成

1) 荒川区老人福祉課

管理課

老人福祉センター

経済課

2) 荒川区民生委員協議会

3) 荒川区老人クラブ連合会

4) 東京商工会議所荒川支部

5) 荒川区社会福祉事務所

6) 足立公共職業安定所

7) 日暮里職業相談所

8) 荒川区社会福祉協議会

9) 東京都社会福祉協議会 文京高齢者無料職業紹介所

10) シルバー人材センター 荒川区高齢者事業団

各年度2回ではあったが、タテ割り行政の中、これだけの構成メンバーが協議会に集うこと自体至難であり、更に、そこで何等かの事業をすすめていくことの困難性は、当初、考えていたよりもはるかに容易ではなかったことを付言しておきたい。換言すれば、如何なる目的であれ、「地域」を基盤に福祉の推進をはかることの問題点がここには集約されていたといえよう。

しかし、その困難とたたかいながら、現在に至るまでも推進協は続いて設置、運営され、しかも、会議の開催を重ねるたびごとに、何等かの事業の進展をみていることは今後共、その経過の中から地域福祉推進の在るべき姿への模索とそれにかかわる問題点の抽出の可能性が大なることを痛感できよう。

尚、このようにして設置をみた荒川区推進協の行なった協議内容についてふれておきたい。少なくとも初年度2回の協議課題は次のようなものであった。

第一回 1) 荒川区高齢者能力活用推進協議会の設置ならびに運営要綱について

2) 高齢者の能力活用に関する実態調査について

3) 関係各機関及び団体の事業報告

第二回 1) 荒川区高齢者の能力活用に関する実態調査結果の報告

2) 実態調査結果をふまえて

①高齢者の就労ニーズと現状における問題点について

②高齢者の能力活用の推進について

イ、啓発広報活動 ロ、事例の収集

以上の如く、第一回は推進協の設置・運営に関する要綱作成や関係各機関、団体の事業報告に加えて実態調査の実施への協力を促している。そして、更に、第二回はその調査の実施にともない実りはじめた協力体制を基盤に、調査結果をふまえて次の段階へと事業をすすめているのである。具体的には、調査から如何なる問題点と対象者のニーズの抽出があったのか、それを解決して一歩推進協としての事業を発展させるには具体的に次年度には何が必要かといった展開である。

くり返しになるが、これらはあくまでも対象者を高齢者とし、課題をその能力活用に設定している。しかし、対象や課題が如何なるものであるかにかかわらず、地域で福祉を推進する際の一つのモデルとしての視点をここにもつことを強く願うものである。

これら、二回の推進協の開催の中から生まれ、実施をみた事業についてその詳細を述べておきたい。

③ 高齢者能力活用推進事業の実施と地域福祉推進への模索

前節に述べた如く、東京都においてA型紹介所の設置をみたのは1979(昭和54)年4月であった。しかし、

具体的に荒川区に推進協が設置されたのはA型移行後、4年目に入った時点である。その間の時間的経過の中に、前述した如き、「高齢者の能力活用」に関する内容の把握と地域における推進のための方法論において多くの惑いのあったことが感じられる。

推進すべき課題に一貫した共通認識が皆無である現実、もはや、推進以前の問題であり、具体的な方法論の確立にも遠く及ばないのは当然といえよう。

これが何故、1982(昭和57)年度に至ってしかも荒川区において、推進協の設置が具現化したのであろうか。

その第一は、行政及び地区社会福祉協議会の積極的な姿勢であった。勿論、その背景となっている荒川区という区がもつ地域性や区民性も無視はできない。

しかし、何よりも行政及び地区社協といった地域に根差した関係機関の認識の深さと協力は大きな力であり、当然のことながら、そこにかかわる人的資源の連けの強さは他区に先んじて荒川区に推進協の設置をみた原動力であったといえよう。

第二は、1981(昭和56)年度に文京高齢者無料職業紹介所が能力活用推進事業としてまとめた事例集(「働いている高齢者 永年勤続10年事例集」)が推進協の協議や事業を活性化する一つの契機を生んだことであった。そして、更に、その延長線上に推進協自体の事業として「高齢者の能力活用に関する実態調査」の実施をみたことであった。

続いて第三に考えられる要因をあげておきたい。それは、各構成メンバーが各々の機関及び団体として持っている予算の一部を推進協の事業に対して投じたことである。

現時点では、各構成メンバーの分担金制度の設置が云々されるまでに推進協の存在がその認識を高め、荒川区における地位を確たるものにしつつあるが、発足時点におけるこの動きはいわば、経済的裏付けが得られた事業としてその運営に拍車をかけたといってもよい。

このように、関係各機関——特に行政と地区社協と

いう強力な構成メンバーの存在、内容的に推進協の一つの方向を示唆する契機となった調査報告書の存在、更に、これらに対して、各構成メンバーから抛出された経済的裏付け、これら、三つの要因が一つとなって荒川区に推進協を設置、現在に至るまでも円滑に運営される状況を生んだものといえよう。

これは、とりもおさず、地域における福祉の推進には如何にこのような要素が不可欠かを暗示しており、また、更に、派生的に行政には町会や老人クラブ、地区社協にも民生委員やボランティアといった地域に根差した存在の協力が力強いものがあることを教えられたのである。しかも、このことは、逆に、これら、地域の貴重な存在を「何のために、如何なる方法でその力を結集するのか、更に、その力で何をどのように生み、それを、更に、また、如何にして地域に還元していくのか」の難題の解決をせまられたことにもなろう。今までもこれらの機関や団体が地域に存在することは自明の理であったが、要は、あくまでも個々に地域に分散、各々が活動をしている状況を如何に地域において結集、一つの力として目的にそった大きな存在に転化していくかのプロセスを貴重なものとしていくことに他ならない。何故ならば、荒川区における推進協の事業は、その転化のプロセスの中からこそよりよき事業の推進があることを示唆してくれたからである。ここに一つの地域福祉のもつ課題の啓示を受けたものと考えたい。

具体的な荒川区の推進協の事業について続いてふれていきたい。

以上の如き要因を得て、他区に先んじて推進協の設置をみたものの第一回目の会議ではやはり、メンバーの全員にかなりの困惑が感じられた。具体的な発言内容をもても、まず、推進協の存在そのものの知名度が低く、更に、その内容にいたっては全く白紙の状況であったため、自らが出席を余儀なくされていたがその意義がつかみかねているメンバーが大半を占めていたのである。

しかし、これは当然の状況であり、現行のタテ割り行政の中で、前述した如きメンバーが一室に集うことすら画期的なことであり、無理からぬことといえよう。

換言すれば、推進協そのものが元来、ヨコの連けいプレイであり、生活者として地域に存在する高齢者を対象とする限り、当然、タテではないヨコの対応が必要不可欠故、設置が急がれたといってもよい。

初期段階の困惑が解消されたと感じられたのは、実態調査が完了した時点であった。それは、調査の実施それ自体が関係各機関の参加、協力を得ずしては不可能であったことから、事業を推進する中で、自然発生的に生じた結果であるといってもよい。即ち、そこには、当初は与えられた存在に過ぎなかった推進協が自分のものとしての存在へと転化を遂げていった過程がよみとれるのである。

具体的にその調査内容と結果からこれらの状況を更に詳細に述べたい。

「高齢者の能力活用に関する実態調査」は、その対象を推進協の構成メンバーである各機関及び団体から抽出している。調査対象及びサンプル数は以下の通りであるが、全体の調査対象者数は950名、回収率は65.1%であった。

調査対象及びサンプル数

「高齢者の能力活用に関する実態調査」1982年

	事業団		紹介所 利用者	老人ク ラブ会 員	授産場 利用者	計
	会員	推進 委員				
調査対象者数	人 210	73	417	200	50	950
回収数	人 117	62	191	200	48	618
回収率	% 55.7	84.9	45.8	100.0	96.0	65.1

また、本調査の調査項目は次の三つの視点で作成され、その実施をみている。即ち

- ① 対象となる高齢者の生活実態に視点をおいたもの
- ② 対象となる高齢者の老後志向、ひいてはその将来志向に視点をおいたもの
- ③ 上記2点——生活実態と老後志向との相関関係に

視点をおいたもの

要するに、どのような生活実態を背景にした高齢者が如何なる能力活用を地域で行なっているのか、また、それはどのような老後志向に立脚したものであるのか、ということになろう。具体的には、現在、所属、利用或いは参加している機関、団体をふまえて将来においても、高齢者として自己の能力活用如何なる期待、希望があるかの提示も求めている。

調査は同じ調査票を各々の機関及び団体に配付、回収して実施された。勿論、対象が高齢者であることから、必要に応じて機関や団体の責任者や委員が配付、回収を行ない、対象者によっては聞き取り調査も実施された。

各機関や団体の横断的な調査であるため、かなりの努力と協力なしではここまでの回収率をあげ得なかったといえる調査であった。20問に及ぶ調査結果から改めて確認されたことは、当然のことながら、高齢者の能力活用はその背景となっている生活実態及び老後志向に立脚した各々の機関や団体等の場づくりが必要であるということであった。そして、更に、高齢者が各々自己のニーズに適した選択を有効に行なうためには、第一にこれら機関が地域の身近なところに存在すること、第二にこれら機関の新しく確かな情報が常に得られることの必要性が改めて確認されたのである。

これらの調査結果をふまえ、かつ、また、更に、来年度への推進協の協議課題提供のため、調査完了時点で次の如き四つの提案を行なった。

提案(1) 高齢者能力活用推進協議会の継続設置

提案(2) 地域の身近な窓口の設置

提案(3) 各機関のPRの実施。高齢者向きに各機関の相異点、利用・参加方法などを一覧表にしたパンフレットを作成、回覧板や窓口に着用する。

提案(4) 来年度の能力活用事業への提案

高齢者の能力活用の生きた事例の把握に努め、これをふまえて更に高齢者の能力活用の在る

べき姿を追求する。

以上の四提案は、(1)が今後、更に地域に密着した事業の推進をはかる上で関係各機関の連絡調整が必要不可欠なため、(2)は1983(昭和58)年度より実施をみた合同相談会の開催の提案である。これは、地域で、臨時推進協の各メンバーが高齢者から各種の相談を受ける形式で実施され、生活相談、健康相談、年金相談、就労相談、ボランティア相談等特定の地域の一カ所でいろいろな相談を同時に受けとめることを可能にし、地域に開かれた相談窓口として将来にわたって設置されるべくその後も毎年、努力されている。

(3)はすでに作成され配付、窓口への常備も行なわれており、その成果が期待されている。

(4)は、1982(昭和57)年度の量的調査に対する質的調査で、すでに、翌年度に完了している。これら一連の提案には、推進協の継続、合同相談会の実施、パンフレットの作成、来年度の調査等々かなり、関係機関や団体が協力、実施しなければ不可能な事業が列挙されており、その円滑運営のためには、ますます推進協の連絡調整機関としての重要性が高まらざるを得ない状況が設定されたのである。しかし、いずれも各々のメンバーの貴重な事業実績につながり、今までにない高い評価を生んだことが、更に、新しい推進協運営のエネルギーに転化されたことは否めない事実であろう。

尚、推進協の実施した調査の報告書も各々の機関及び団体の名称と推進協の名称の両者を冠して作成され、推進協の事業実績とともに各構成メンバーの実績としても高く評価されたことを付記しておきたい。勿論、当然のことであろうがこのような報告書作成の実績も当初、考え得なかった推進協への認識と参加意識を強くしたことはいうまでもない。換言すれば、このような会議にありがちな各機関や団体のもつ単なる事業報告や情報交換のみではいつの時点かで必ず限界が生じたものと思われる。荒川区における推進協成功の一因はここにもみられ、各々のもつ既存の機能の連絡調整のみではなく、積極的に新しい推進事業を生み出した

めの新しい連絡調整の必要性が一層強く感じられる由縁である。今後は、前述した提案にもみられる通り、推進協での協議→事業の実施→協議→実施といった反復作業の中から必ず、地域福祉の推進につながる何かが生まれてくるものと期待している。また、生まなければならないといえよう。何故ならば、推進協が対象にしている高齢者、目的としているその能力活用事業は地域に密着していなければその意味が半減するからである。そして、また、その意味において、これが他の地域福祉を推進していく状況との共通因子を得るための一つの試行錯誤と考えたいのである。

しかも、荒川区の成功が決して他の異なった地域での成功をそれほど容易にはしないことをふまえつつ、同時に、この事業の推進結果から抽出された地域の特殊性の普遍化をはかる必要性も強く認識しておきたいと考えている。

荒川区における能力活用推進事業は、以上にみたような経過をたどり、現在も発展を続けている。この推進協の事業をすすめる過程において、その対象である高齢者の生活実態を把握する重要性が認識された。そして1983(昭和58)年度においては、「荒川区老人生活実態調査」の実施にいたったのである。荒川区では、これまで高齢者の実態調査を行なっておらず、区の老人施策の確立のための基礎調査としても、この調査の重要性は認識されているといっていよい。

3. 「荒川区老人生活実態調査」の前提としての踏査結果ならびに資料調査報告

以上の経過を通じて、他の区との共通性を模索しながらも、具体的には荒川区自体の固有性ひいてはその歴史的社会的特性を背負って、そのなかで生活している住民とりわけ高齢者の生活実態の認識を深める必要を感じた。しかし、その生活自体が偶然生まれるわけではない。住民の生活それ自体に歴史性があることはいうまでもない。ことに高齢者の場合このことの意味

は大きい。その意味において、まず荒川区の歴史のなかから、住民の生活を理解するのに必要な歴史を読みとることを試みた。と同時に、歴史はつねに変化し、それがまた人々の生活を変えていく。ことに荒川区は巨大都市東京のなかの地区であり、その動向の一環として変動している。したがって東京都のなかで位置づける必要があるといえよう。

以上の点から、私たちは実地踏査を試み、偶発的に聞きとりを行ない、そのうえで既存の資料及び行政資料などから、荒川区の特徴を把握することに努めた。以下はそのまとめである。

① 歴史的概観による地域性の把握

a. 江戸時代における郊村の性格

荒川区にあたる区域は、江戸時代においては江戸の郊村という性格を色濃くもっていた。また東北地方への交通の要所である千住大橋とその周辺の千住宿は、将軍の日光参詣にあたり重要な役割を果たした。区内は純農村地帯で、米・麦・大根などの栽培が行なわれたほか、現在の三の輪、日暮里付近には、大名の下屋敷が数多く集まっていた。また三河島では鷹狩り一切を取りしきるほか、鶴の餌付も行なって、将軍のお鷹場を管理していた。

こうしたことのほか、庶民の生活レベルで郊村的性格を示す例は、新吉原の遊女の遺骸を埋葬した浄閑寺、小塚原の刑場と火葬場（火葬場は明治37年に現在地へ移転）、その刑死者や無縁仏をまつっていた回向院などであろう。小塚原の刑場では、江戸時代の末までに約20万人以上の刑が執行され、暑中には臭気が甚しかったという。こうしたことを、区民のなかには、「昔から終末処理場だった」となげく人々もいる。

b. 工業発展による人口増加（明治～大正初期）

荒川区の変遷をたどるとき、戦後におけるより戦前において今日の姿の原型がつくられていたことに気付く。その点を明らかにしたい。

まず人口の推移は、図表1のとおりである。明治か

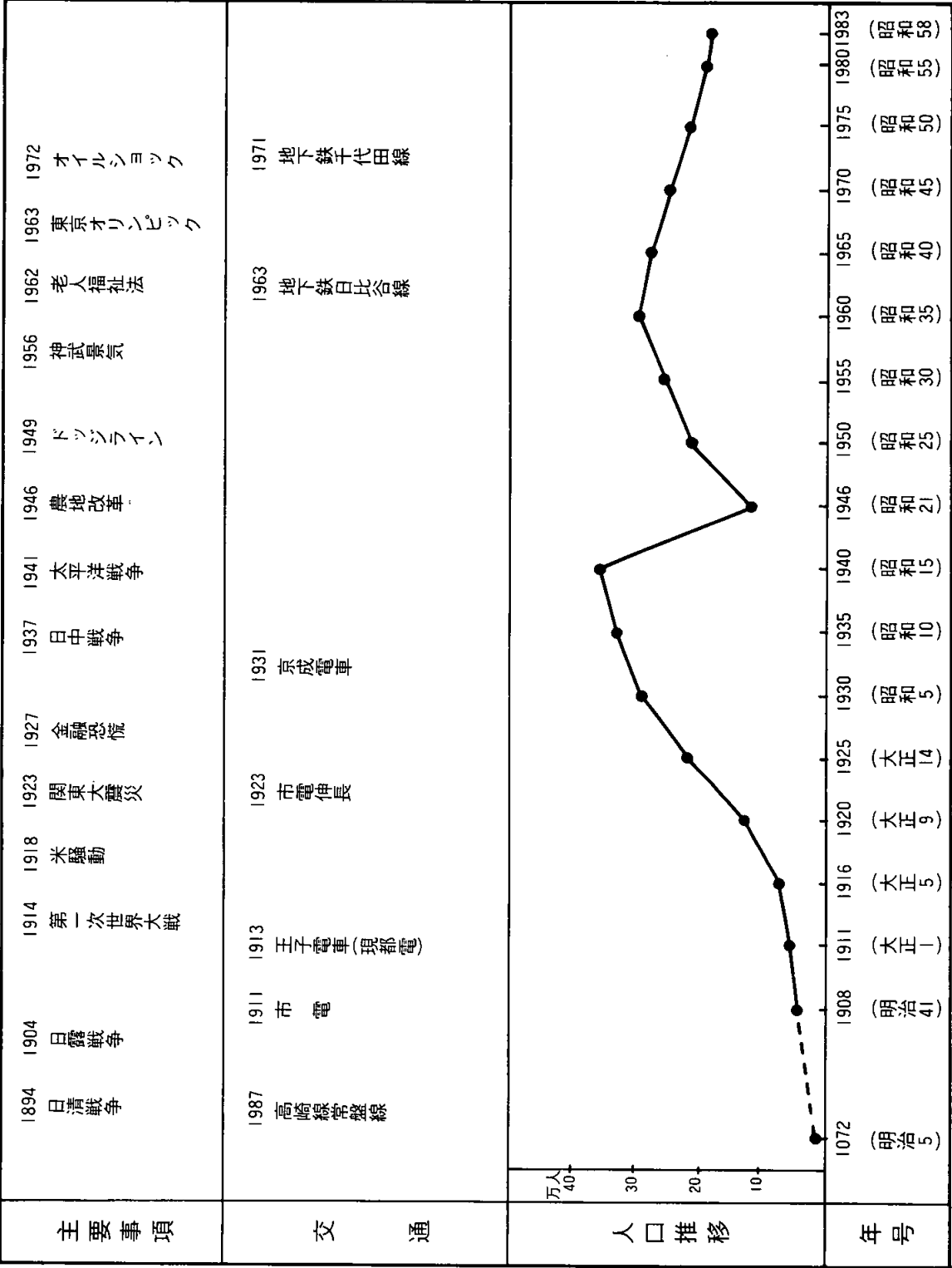
ら昭和にかけて急激に増加していることがわかる。1908（明治41）年以後、5年ごとに1.6倍ずつの等比的増加をみせ、1921（大正10）年から関東大震災を経る5年間には1.8倍の増加となっている。昭和に入ってから増加傾向は続き、1943（昭和18）年には35万人とピークをむかえる。戦時中には極端に人口が減少し、戦後は再び増加するが、戦前の水準にまでもどることはなく、昭和35年の29万人をピークとして、そののちに著しい減少をみせている。

明治末から昭和初頭にかけての増加には地区による差がある。特徴的なのは、もっぱら工場の進出によると思われる三河島町での増加、住宅地の増加によると思われる尾久町での増加である。東京の人口増加は、三期にわたって同心円をえがくようになされてきた。すなわち第一期は東京市旧市域（現在の都心部）、第二期は震災までの間に増加した地域、第三期は震災後、昭和にいたるまで増加した地域において、人口増がみられた。これにあてはめてみると、荒川区のうち日暮里と南千住は第二期の増加地域、三河島と尾久は第三期の増加地域に属する。

こうした人口の推移をもたらした要因は、区内における工業の発展である。荒川区には、日本の近代工業発展の幕明けともいえる模範官営工場がつくられている。それは1879（明治12）年につくられた千住製絨所（現在の南千住）である。ここでは日本で最初にロシアの製織がなされ、日清・日露の各戦争では軍所要のロシアを大量に供給した。このほかにも南千住地区には図表2のような大工場がつくられ、そのいずれも職工・生産高とも拡張を続ける。いうまでもなく、これらの工場では、12時間労働で休日もなしといった、『職工事情』に示されるような労働が行なわれていたのである。

区内の工場増加を支えた要因の一つは、鉄道・電力・ガス等の発達であった。1883（明治16）年には高崎線と常盤線が開通し、1893（明治26）年には区内に三河島駅、明治29年には南千住駅が開業する。1895（明治28）

図表1 荒川区の人口推移と歴史的事項



(『荒川区史』・「区勢概要」より作成)

図表 2 明治年間における工場設置

創業年次	工場名
明12(1879)	千住製絨所(官営)
明19(1886)	東京板紙株式会社
明21(1888)	王子製紙千住工場
明39(1906)	東京毛織株式会社
明41(1908)	東京紡績橋場工場 (のちの大日本紡績株式会社)
明42(1909)	新興毛織株式会社

(『荒川区史 下巻』より作成)

年には工業の要となる隅田川貨物駅もつくられた。また神田川以北へのガス供給を行なう東京瓦斯会社千住製造所も開業した。職工の足となった市電も、明治年間に三の輪・千住大橋へと伸長する。

なお、近年衰退はしたものの、皮革工業も明治期に開始されている。現在、皮革工業の中心は三河島であるが、当時は尾久付近に、屠殺場、皮革工場、肥料工場、油脂工場が経営され、生皮を屠殺場から運んでなめすという一連の作業が行なわれた。

材木問屋は東京市域への建築材料の提供を行なっていたが、これも戦前すでにすたれていた。

c. 工業の興隆と生活問題形成期(大正～昭和初期)

大正年間には、明治に引続いて区内ではますます工業が発達する。1917(大正6)年には官営千住製絨所を除いて88カ所の主要工場が稼働していた。その種類等を示すのが図表3である。南千住には、全体の約35%にあたる31工場が稼働していた。職工の規模では、5～30人が約6割を占め、100人以上の大工場は7カ所のみとなっている。このほとんどは南千住に立地している。このころの様子は、「男女職工の争奪に汲々たるの状あり^(注2)」とあり、活気を呈する工場の状況がうかがわれる。

区内に屑物の流通経路が成立したのも、大正年間のことである。明治年間には浅草が屑物問屋の中心であったが、東京市の発展にともなって市域内で屑を扱う

図表 3 大正6年における種別町別工場数

種別\町別	三河島	南千住	日暮里	尾久	計
機械工業	3	11	5	0	19
化学工業	10	11	6	7	34
繊維工業	2	5	6	0	13
特別工業	0	2	1	2	5
その他の工業	0	3	13	1	17
計	15	32	31	10	88

(『荒川区史 下巻』299～311ページより作成)

ことが住民から敬遠されるようになり、ついに移転命令が出される。荒川区は、市域に隣接して仕事ができ、東京市の規則適用をのがれることができる地域であったため、業者が次々と移転し、1924(大正13)年には、バラバラであった業者が関東屑物商組合を組織するにいたる。そして国内ばかりか国外にも製紙や機械雑巾を供給するようになり、区内の大工場の後始末的な産業であるとともに、東京市ひいては日本の工業の「終末処理」をになった。

こうして屑物やボロの工場ができるにしたがって、それらを扱う労働者がこの地区へと吸収される。明治末頃には、区内に百軒長屋(南千住)、千軒長屋(三河島)ができており、不良住宅地区の問題が緊急課題となってくる。加えて、関東大震災時には、旧市域の不良住宅が倒壊したため、この地へと移住する細民が大量におり、区内に集団細民地区を形成する。東京府が下尾久に府営住宅324戸を建設するほか、公私のバラックや棟割長屋が急造された。大正15年には、南千住町(4,400人)、三河島町(3,800人)、日暮里町(2,000人^(注6))など、東京府内でも大規模な細民地区を、荒川区はかかえていたのである。

こうしたなかで、生活不安を象徴的にあらわす米騒動(大正7年)の際、区内にも騒動が起きている。その際、南千住では、白井某という人物が、素盞雄神社に白米廉売所を設けて鎮圧したと^(注3)。また震災の

折には、町役場を中心として、在郷軍人分会と青年団等が組織的な救護活動にあたっている。荒川区には、洪水の際の相互扶助という歴史的基盤があり、上記のような援助活動も活発であったといえるであろう。

生活問題の成立期にあたる大正年間には、一方では生活の場としての確立もみられる。荒川の改修工事が完成し、洪水の不安がなくなったこと（大正12年）、東京駅～蔵前～三の輪の市電が開通したこと（大正10年）、それまで万屋方式であった商店が、熊の前銀座、小台銀座、三の輪銀座などの活気ある商店街として形成されたこと、などである。また、女子工員増加を背景として千住製絨所には、保育園がつくられている。

d. 生活問題の深刻化とそれへの自発的対応期（昭和戦前期）

1927（昭和2）年の恐慌では、区内の工場増加が頭うちとなり、職工の人員削減がおこなわれている。これを金融面でみれば、地方の中小銀行合併、質屋（当時、区内に89カ所）における1人あたり融資額の増加、流質の増加などをあげることができる。

それでも1935（昭和10）年には工場数が都内第1位となる。しかしながら、このころすでに中小家内工業中心という区内工業の性格は形成されており、工場数が多いにもかかわらず、その生産高は都内で第6位、また法人経営より個人経営が圧倒的に高率、などの特徴がみられた。加えて、中小工場の業種は、文房具、紙製品、皮革製品など製造業、裁縫業など実に雑多であり、いかにも家内工業的性格をあらわしている。

昭和期には、人口集中と町の発展を背景に、荒川区は、1932（昭和7）年に新市域に加えられる。その翌年にあたる1933（昭和8）年の要保護者調査では、荒川区は要保護者数で新市域第1位、人口比でも第2位という状況で、多数の要保護者をかかえてのスタートであることがわかるのである。加えて、前時代から引き続いて不良住宅地区の問題をかかえており、1934（昭和9）年の東京市不良住宅地区調査（東京市役所）では、対象185地区のうち41地区までが、区内の地域

に含まれている。深刻な生活問題をかかえる地域という性格は、このころすでに形成されていたといえるのである。

こうした状況に対する対応としては、明治期にはすでに民間篤志家、宗教家などによって着手されたが、もっとも注目されるものは、1929（昭和4）年に発足した「三河島社会事業協会」であろう。これは、長雨続きで生活困窮者が続出したことを見かねて、三河島警察署員と三河島町役場吏員が救済の手をさしのべたことを契機としている。隣保相互事業の重要性を認識した者が、町内有志を組織して発起人会をつくり、町民の援助をもって事業を展開し、2年後の1931（昭和6）年には、「三河島町民各位にお願い！」という掲示を出し、資金出資への謝辞と一層の協力を町民に示したのである。

この協会の実際の事業は方面委員によって運営されその初年度の事業は、社会調査（11,302件）、相談指導（529件）、保健救済（2,524件）等の計31,010件であった。当時の方面委員である矢代潔は、「失業救済事業の印象」を次のごとく記している。「東京府のわが三河島町に於ける不良住宅改善の事業により所謂『千軒長屋』の一部は、今や宏壮たるアパートメントに美化せられたけれども…（中略）…一日の賃金三十銭である。書けば瞳が熱くなる、筆を飛ばそう。…（後略）…^{〔注4〕}」

このような一地区での発足と、生活困窮者の現状を契機として、1931（昭和6）年に日暮里町、南千住町、1933（昭和8）年に尾久町に同様の社会事業助成会が結成されたのである。町民の偶発的行為が、他の町民をまきこんで地域内の救済事業を組織化していくという、このあり方は、下町人情の発露と、相互扶助の意識の高さとして注目すべきものである。と同時に、荒川区の今後の社会福祉行政をいかにうちたてるといふことを考える際にも、忘れてはならない歴史であるといえる。

e. 戦前から戦後へ

昭和10年代は、軍の下請による機械工場が激増し、区内の軍需工場はめざましく発展した。とはいえ、国家統制のもとで中小工場が統廃合され、失業者は徴用など戦争の労務供給源となるのである。

軍需工場を擁する荒川区では、区内の工場の70%までが戦災にあい、人口も半分以上に減少した。戦争の直後には、大工場よりむしろ中小工場が先に復興し、1948(昭和23)年に再び工場数で都内第1位となる。しかし、ドッジライン(昭和24年)以降、輸出市場の縮小にともなう失業は深刻化し、特需景気ののち再び工業は低迷する。

1951(昭和26)年の区内工場数は、都内第2位であるが、出荷額では第9位となり、中小の家内工場の性格は完全に定着したとみられる。このことはまた、女子の従業者数が都内で最も多いことから推察され、近年における保育所の措置率が高いことの伏線的事実と考えられるのである。

以上に概観してきたように、荒川区の場合、戦災を受けたとはいえ、その復興は戦前に形成していた性格の延長線上におこなわれた。すなわち、現在の荒川区の性格やその特徴の原型は、戦前すでに成立していたとみることができ、戦後には、むしろそれ以前に栄えた工業は衰退し、住宅地としての整備も進まず、戦前の状況をそのまま残した地域であるといえる。日比谷線等地下鉄の開通も、区全体の人口増はもたらず、区を通過して埼玉や千葉等近県の住宅地化と、さらには区内からの若年人口の流出にも影響を与えた。このような背景をもつのが荒川区であり、したがってその高齢者問題は、戦後になって急激に住宅地化した地域の高齢者問題とは、異質な要素をもっている。このことをふまえて調査と結果分析、そして実践への展開がなされなければならないといえよう。

② 住民生活の展開にみられる地域性の検討

a. 人口と人口構成

荒川区は、東京都の東部に位置し、東北部の区境に

は隅田川が迂回しながら流れている。区の人口は、186,720人(昭和59年1月1日現在)である。近年続いている人口減少のため、区人口は23区中第20位となっている。しかし人口密度は、187.7人/haと23区平均の141.6人/haを上回っている。

区人口の減少は、主として若年層の流出によるものであり、人口の老齢化は顕著である。老年人口指数をとると、23区平均11.4に対し、荒川区13.9となり23区中最高値となっている。今回の調査では、60才以上の高齢者を調査対象としているので、その人口比を示せば、15.57%となっている^(注5)。60才以上の人口比は、東京都12.4%、区部13.2%であり、いずれに比しても高率である。これを町丁別にみたものが図表4である。戦前からの住宅密集地であり、区の行政機関が集中している荒川区、および日光街道の宿場があった南千住地区の二地区において、すでに16%以上という高率を示していることが読みとれる。

区の人口推移について概観すると、前述のごとく、大正年間から昭和初期にかけては急激な増加がみられ、戦争時に激減、そして戦後は再び増加して、1950(昭和35)年にピークをむかえたのち、急激な減少をみせている。

図表4 町別60才以上人口構成比

地区名	60才以上人口構成比
東尾久	14.94%
西尾久	14.64
町屋	14.55
荒川	16.44
西日暮里	15.22
東日暮里	15.94
南千住	16.78
区全体	15.57

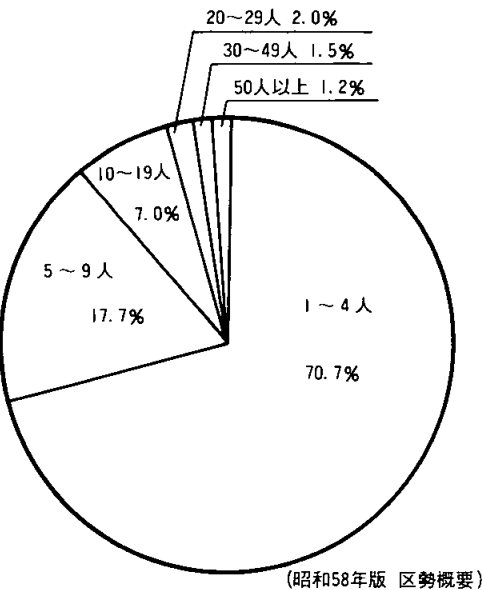
荒川区調べ

b. 産業

産業別就業人口をみると、第2次産業とくに建設業、製造業は漸減傾向にある。荒川区の第2次産業の業種の中心は、金属、皮革、印刷・出版等である。これにかわって第3次産業とくにサービス業、運輸業は増加しており、第2次産業から第3次産業中心へと変化してきている。前述したとおり、農業は戦前すでに衰退している。

事業所の特徴としてまず言えることは、規模が非常に小規模であることである。事業所統計によれば、事業所19,008件のうち、従業員1～4人の零細企業が13,430すなわち70.7%を占めている。これに従業員5～9人の3,365(17.7%)を合計すると、実に88.4%が、10人未満の中小零細企業であることがわかる。(図表5参照) 荒川区の場合、戦前に中小の家内工業的な事業所が多かったことは、すでに述べたとおりであるが、その性格をそのまま引き継いでいることは、この点にもあらわれている。

図表5 従業者別事業所数の比率

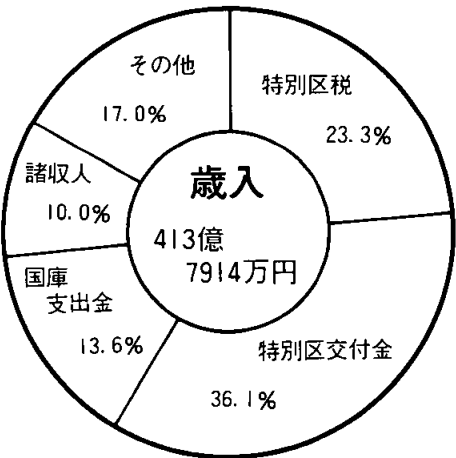


c. 区民所得

区民所得は、端的に言って非常に低い。荒川区の場合、1世帯あたりの年間所得は、1,877,000円で、23区平均の2,151,000円より低い。また、地方税課税対象額から区民1人あたりの所得を算出すれば、674,000円で、これも23区平均842,000円を大幅に下回っている。特別区税についても、人口1人あたりの金額では23区平均より1万円低い。これを財政力指数^(注6)でみると、荒川区0.36、23区平均0.62であり、23区中の最低値を示している。若年層の流出の影響は、このことにもあらわれている。

なお、ここで生活保護率にふれば、区の保護率は15.7%（昭和58年4月）であり、区部平均の12.6%及び全国平均の12.3%を上回る。保護率そのものは、昭和50年の21.8%に比較して大幅に減少しているが、それでもなお区部平均を下回ることではない。山谷地区の一部を擁する荒川区にとって重要な課題といえよう。

図表6 荒川区における歳入内訳



(昭和58年度版 区勢概要)

d. 区の財政

荒川区では、生産年齢人口が減少していることに加え、区民所得が低いこと、住民税の収入が低いこと、区内の事業所規模が小さいこと、法人税の収入も低いこと

となどの要因を反映して、自主財源は非常に乏しい。区財政の特徴を一言で言えば、自主財源が乏しく、したがって特別区交付金や国庫支出金等の依存財源の占める割合が高いということになる。

歳入に占める特別区税の割合は、23.3%と4分の1以下であり、23区部平均を15%あまり下回っている。区の自主財源は40%にも満たない状況である。(図表6参照) それに対し、歳出構造では、扶助費、人件費、公債費等の義務的経費が65.7%を占め、23区平均を10%以上も上回っている。このように、区財政はきわめてゆとりのない状況である。

e. 環境

荒川区のなかでも、地区による環境の相異がみられる。荒川区は通常7地区に分けられる(図表7参照)が、東尾久地区、西尾久地区、西日暮里地区の各地区には住宅地が多い。それに対し区役所のある荒川地区をはじめ、南千住地区には、住宅と中小工場が密集している。また町屋地区は、京成線と地下鉄と都電が乗り入れているという交通の至便性により、商業地域の

性格をみせている。

全般的にいて、荒川区内は中小の工場と住宅と商店等々が混在している。住居地域は西日暮里の高台と西尾久6丁目の一部のみである。1人あたりの公園面積は、1.01㎡で23区中でも最低に近い比率である。そして区内の緑被率は、3.3%と練馬区の41.3%に比べて10分の1以下である^(注7)。

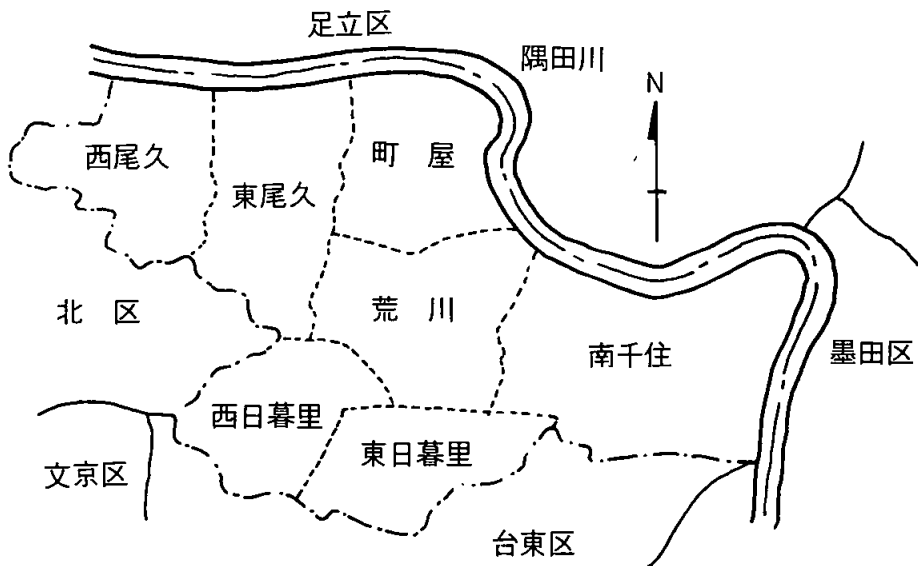
工場と住宅と商店とが混在しているため、工場の騒音や大気汚染、悪臭などの公害が、生活に悪影響をもたらしている。ことに大気汚染は著しく、ほとんどの有害物質が基準値以上を示している。しかし、人口10万人対でみた公害苦情・陳情の受付件数は、41.17件で、23区中最も低い件数にとどまっている。

道路の多くは、幅員4.0m以下で防災上の問題もかかえている。

f. 住宅

区内の住宅の90%は1～2階建で、高層住宅は少ない。1人あたりの量数は5.74量と23区平均の6.39量を下回る。住宅の所有状況は、持家46.7%、民間借家44.0%と、持家がほんのわずかに上回っている^(注8)。

図表7 荒川区全図



荒川区の場合、前述のように戦前から住宅問題をかかえており、終戦直後には応急対策的に都営住宅が建てられた時期があった。現在でも公営住宅は区内に15カ所あり、その総戸数は2,535戸である。そのうち、低所得者のための第2種住宅は400戸(15.8%)である。この点も、他区とくらべて特徴的な点である。

g. 社会保障・社会福祉

イ. 国民健康保険

荒川区内の国民健康保険被保険世帯数は、35,385世帯で、全世帯数の50.5%という高率を占めている。国民健康保険被保険世帯数の多いことは、区内に高齢者の多いこと、中小零細事業所の多いことによるものである。

ロ. 保育所

区内には、公私立合わせて28カ所(公立18,私立10)の保育所がある。その措置率は、22.1%と23区平均より10%程度高く、23区中で最高である。母親の状況は、自営業33.5%,内職4.0%,常外勤58.1%で、共働き世帯の多いことを反映している。

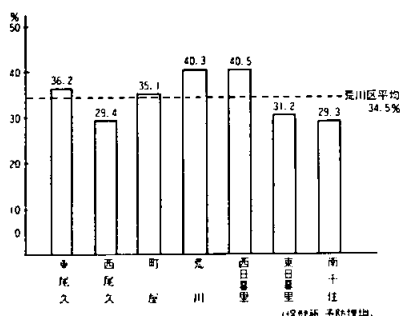
ハ. 老人福祉相談と処理状況

老人福祉相談件数は、急増している。1980(昭和55)年に延261件、81年に542件、82年に820件である。内容的には「施設入所」と「老人家庭奉仕派遣」に関する相談の増加が顕著である。また「家庭的事由」の相談も大幅に増加している。

ニ. 老人健康診査受診率

老人健康診査の受診率は、平均34.5%と約3分の

図表8 老人健康診査受診率



1である。地区別には受診率に差がみられる。(図表8参照)

ホ. 1人ぐらしの高齢者

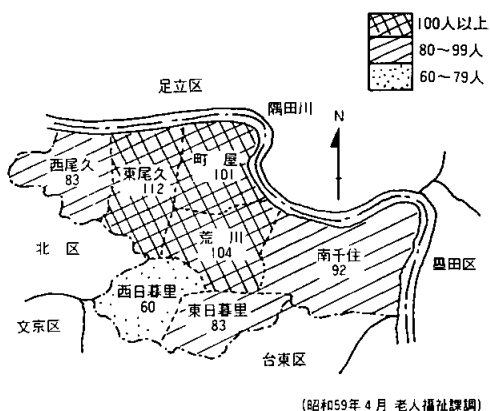
区内の1人ぐらし高齢者の分布は、図表9に示したとおりである。点在している状況のなかでも、荒川区、南千住地区は200人以上の1人ぐらし高齢者をかかえている。前掲の高齢者人口の比率が高い2地区では、1人ぐらしも高率であることがあらわれている。地図中、1人ぐらし高齢者の集中しているところは、公営住宅の所在地と重なっており、公営住宅の居住者が高齢化している状況も、よくあらわれている。

一方、区内の診療機関は、偏在している。とりわけ東尾久・南千住の2地区では、医院1カ所という状況であるほか、区全体に対し総合病院が1カ所しかないことも注意をひく。

ヘ. 老人福祉手当受給者

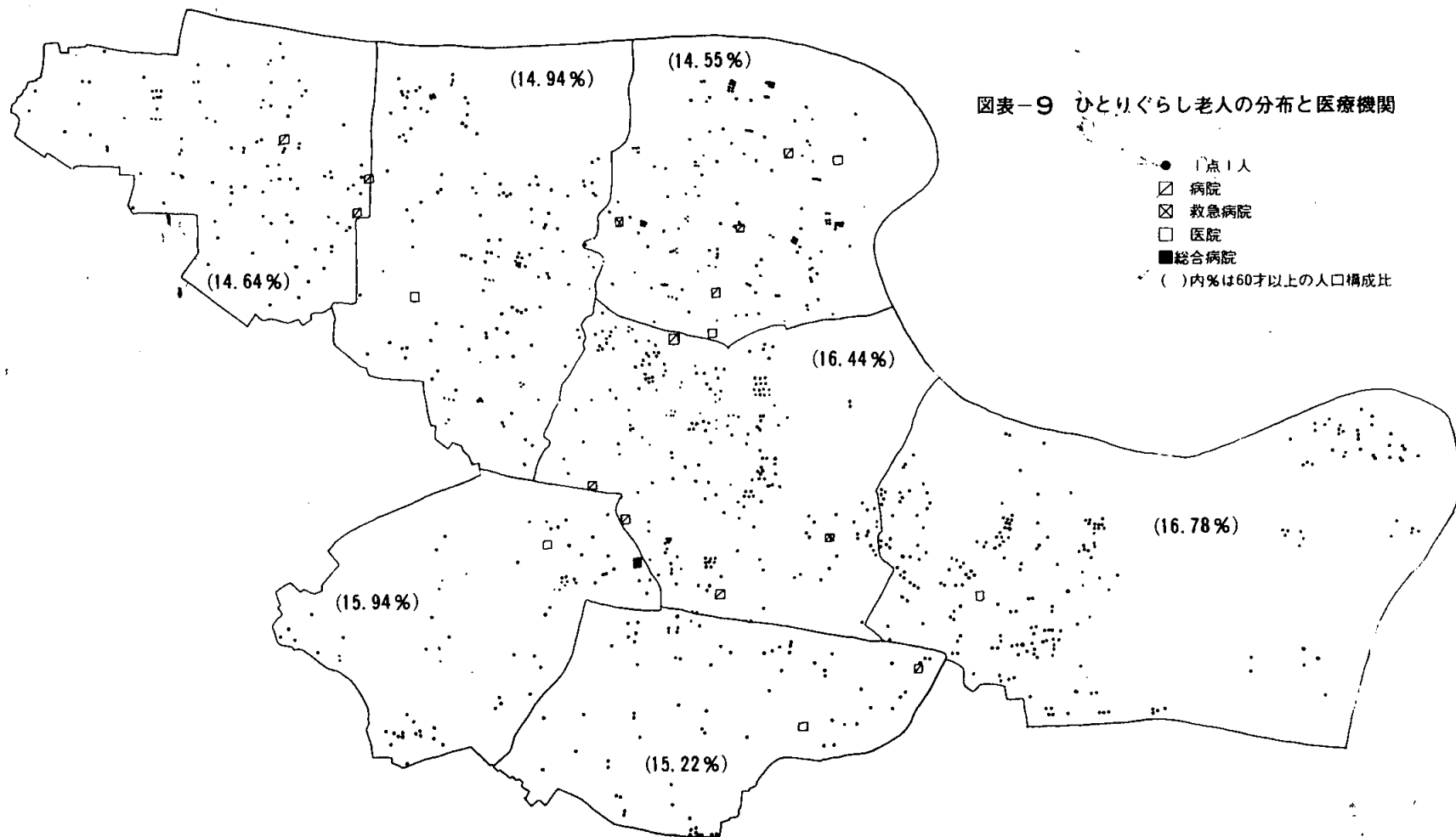
老人福祉手当受給者を町別にみると、図表10のとおりである。図表9と合わせてみると、区の中心部である荒川地区においては寝たきりの高齢者、1人ぐらしの高齢者ともに多いことがわかる。

図表10 老人福祉手当受給者分布



ト. ホームヘルパー派遣世帯

1,000人あたりのホームヘルパー派遣世帯数は、0.21で23区中もっとも低い。このうち、高齢者1万人

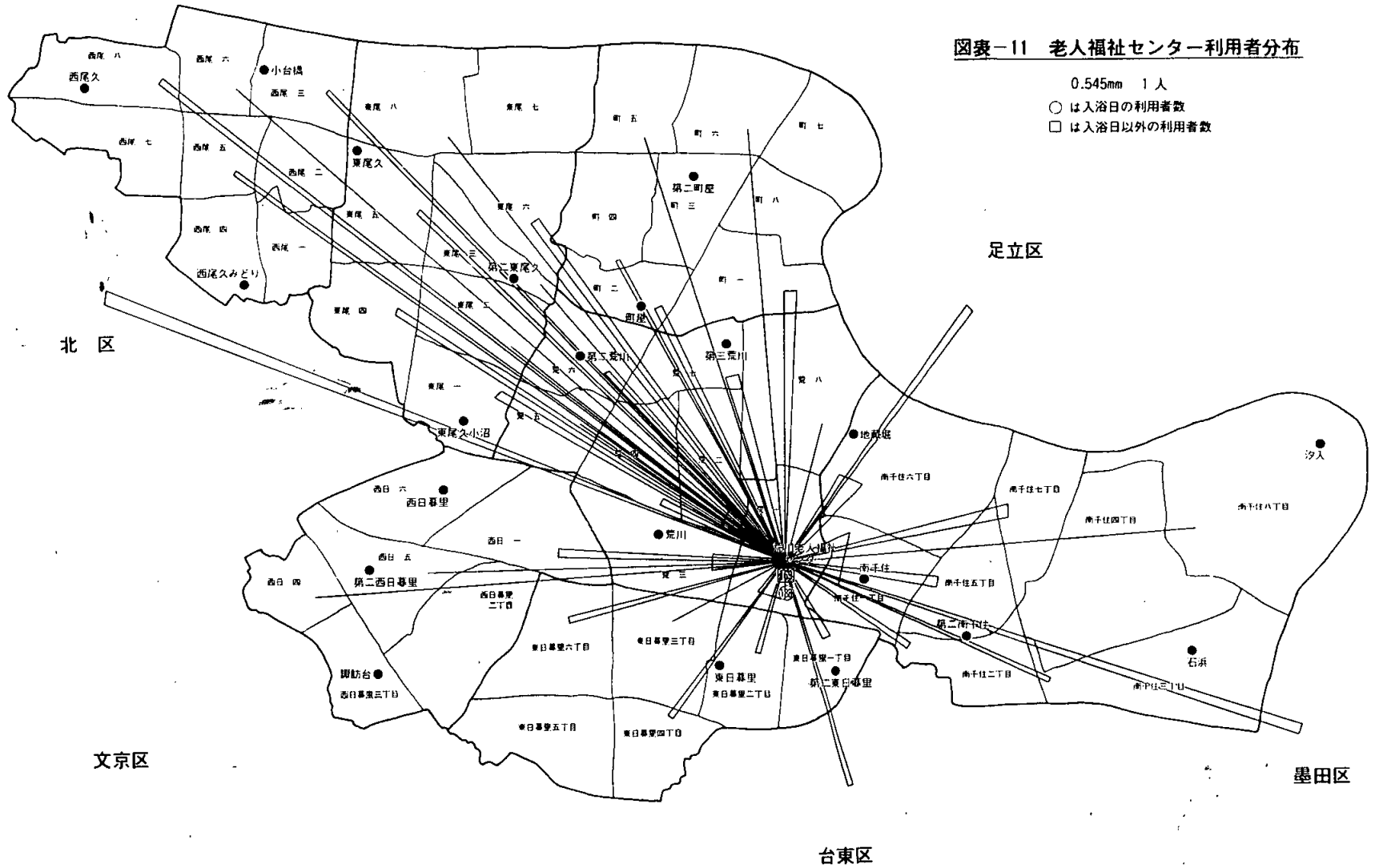


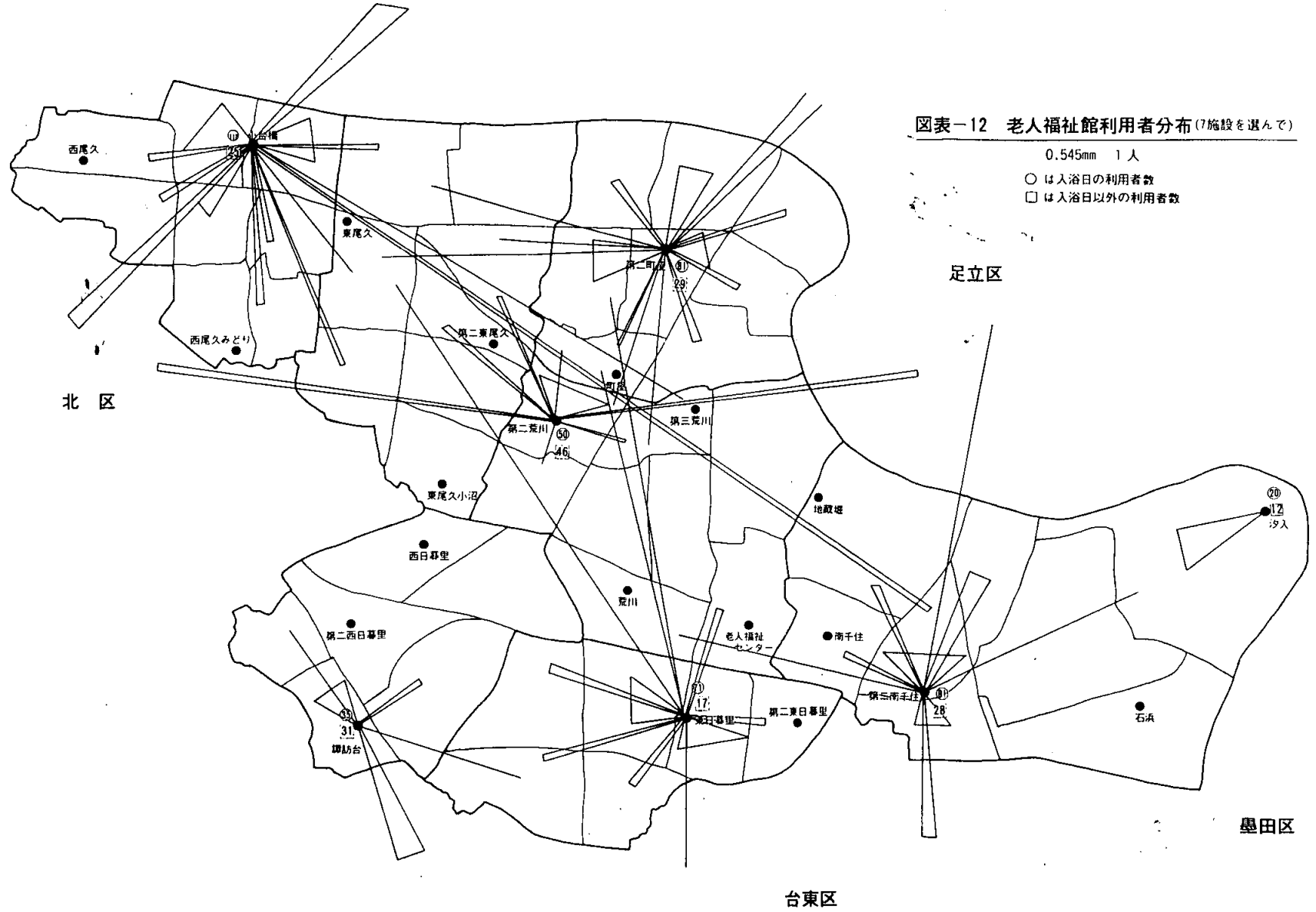
図表-11 老人福祉センター利用者分布

0.545mm 1人

○ は入浴日の利用者数

□ は入浴日以外の利用者数





に対する派遣世帯数 41.4 人となっており、23区平均の 34.0 人を上回る数値である。

チ. 老人福祉センター・老人福祉館

区の老人福祉センター・老人福祉館の利用者数とその居住地を調べ、地図上に示したものが図表11・図表12である。老人福祉館は区内に21ヶ所あるが、図表12はそのうち7ヶ所を選んで示したものである。入浴可能日とそうでない日とでは利用者数に差が大きく、入浴施設の重要性が示されている。また、図表11に示されるごとく、老人福祉センターの場合、区民の足といわれる都電によって東西が結ばれていることを背景として区内のほぼ全域からの利用者があることがわかる。

4. おわりに

荒川区の住民生活を、さらに地区別にその特徴をとらえれば、おおむね次のように述べることができる。

荒川地区は、区の中心部であり、手狭で老朽化した木造住宅が密集している。自動車部品や皮革製品などを中心とする家内工場が多い地域である。高齢化率、1人ぐらし老人の数ともに高い。

南千住地区は、かつて大小さまざまな工場が活気を帯び、その工具たちの住宅が工場と混在していた地区である。工場はさびれたが、今も工場と住宅の混在は名残りをとどめている。

町屋地区は、地下鉄千代田線と京成線、都電が交差して交通の便がよく、サービス業中心の地区である。近年マンションの建設もすすんできている。

以上の三地区は、区内でもダウンタウン的性格の強い地区である。

東尾久地区は、区内でも比較的所得の高い住民が多く、住宅地としての性格が強い。

西尾久地区は、北区と区境を接し、主として住宅地である。高層ビルやマンションなどはみられず、低層の住宅が主である。

東日暮里地区は、近年貸ビルが急増しており、樹木

はほとんどみられない。

西日暮里地区は、山手線をはさんで東日暮里とは対照をなしており、閑静な住宅地もみられる。区内の山の手的地域である。

なお、区民生活の特質を要約的に述べるならば、高度経済成長とさらにいわゆる低成長下にはいっても成長産業に従事するよりは、むしろ衰退性の強い産業に従事する者が多い。そこには、歴史的な性格を反映した地域特性がうかがわれる。と同時に、巨大都市東京における典型的なダウンタウン的地域であるということが出来る。

とくに、高齢者には新入のものより、長い期間を通じて荒川区住民であったものが多い。それだけに、各地区の性格を十分に反映している高齢者が少なくないのである。また低成長下において、いわゆる大企業の工場は、北関東地区へ移動する傾向が強くなっており、若い世代の流出も著しい。区内には、かつての大工場跡地が、草原と化して残っている。このように全体として衰微傾向の地域で、高齢化率は23区中のトップグループに属している。それにもかかわらず、区の財政的状况のもとでは、老人福祉施策は積極的展開をしきれていない。老人ホームをもたないということも象徴的である。

以上のような状況下で、高齢化がさらに進展し、高齢者がいわゆる労働能力を十分には持ち得ないどころか、寝たきりあるいは寝たきり同然になった場合のことを考えると、高齢時のむしろ後期における施策対応の緊急性が考えられなければならない。その意味において、老人生活実態調査を行なうことの意味を、さらに深めざるをえなかった。その結果については次号に展開したい。

<注>

1. 右田紀久恵 他『地域福祉』105ページ
(ミネルヴァ書房1984年)
2. 『荒川区史 下巻』308 ページ
原出典は『北豊島郡誌』
3. 『荒川区社会福祉事業史』432 ページ
4. 同上 202～204 ページ
5. とくにことわらないかぎり、以下に用いる数値は
調査年度である1983(昭和58)年度の資料・統計で
ある。
6. $\text{基準財政収入額} \div \text{基準財政需要額}$
7. 『緑の実態調査』(昭和54年3月, 荒川区土木課)
8. 『昭和55年度国勢調査』