

厚生科学研究費補助金  
政策科学推進研究事業

# 高齢者モデル居住圏構想の評価研究

平成13年度 総括研究報告書

主任研究者 小川 全夫

平成14(2002)年3月

## 目 次

I. 総括研究報告	
高齢者モデル居住圏構想の評価研究	1
小川全夫・前田大作・山本圭介・安立清史	
A. 研究目的	
B. 研究方法	
C. 研究結果	
D. 考察	
E. 結論	
F. 健康危険情報	
G. 研究発表	
1. 論文発表	
2. 学会発表	
H. 知的財産権の出願・登録状況（予定を含む。）	
1. 特許取得	
2. 実用新案	
3. その他	
II. 研究の概要	4
1 経費	
2 期間	
3 研究組織	
4 研究の概要	
5 研究の目的、必要性及び期待される成果	
6 この研究に関連する国内・国外における研究状況及びこの研究の特色・独創的な点	
7 申請者がこの研究に関連して現在までに行った研究状況	
8 研究計画・方法及び倫理面への配慮	
文献	
III. 高齢者モデル居住圏構想の評価	
第1節 周防大島高齢者モデル居住圏構想	10
第2節 構想の概要	13
第3節 広域行政促進プログラムの評価	14
第4節 民間非営利部門の活性化プログラムの評価	17

第5節	U J I ターン促進プログラムの評価	2 0
第6節	高齢社会の持続を可能ならしめるプログラムの評価	2 3
第7節	専門職の質の向上を目指すプログラムの評価	2 5
第8節	介護実習教育プログラムの評価	2 7
IV.	U J I ターン促進プログラムの評価	
第1節	高齢者受け入れ市町村の動向	2 8
第2節	自然発生的な高齢者受け入れ市町村の動向	2 9
第3節	周防大島高齢者モデル居住圏構想について	3 0
第4節	農村における都市からの転入者受け入れの課題と取り組み： 暫定居住論	3 4
V.	山口県大島郡における高齢者転入者と地域再組織化	
第1節	山口県大島郡における「高齢者モデル居住圏構想」	4 5
第2節	久賀町における転入高齢者の地域再組織化：高い地価が障壁	4 6
第3節	大島町における転入高齢者の地域再組織化：活発な地域再組織化	5 3
第4節	東和町における転入高齢者の組織化：民間主導の組織化	7 0
第5節	橋町における転入高齢者の地域再組織化：Uターン中心	7 3
第6節	高齢者モデル居住圏の現状と課題	7 8
VI.	周防大島・柳井圏域における公的介護保険制度の社会的効果	
第1節	公的介護保険制度の目標	7 9
第2節	介護の社会化をめぐる課題	8 0
第3節	給付と負担のバランス	8 5
第4節	利用者本位の医療・保健・福祉サービスをめぐる評価	9 0
第5節	社会的入院の解消についての評価	9 4
VII.	周防大島高齢者モデル居住圏構想と過疎高齢社会の福祉	
第1節	はじめに	9 5
第2節	介護保険制度広域的運営	9 5
第3節	要介護認定システムの広域的实施	9 6
第4節	保健医療福祉の専門職の研究における広域的取り組み	9 6
第5節	公的サービスとインフォーマルケアの有機的連携	9 7
資料	社会福祉士モデル実習の実施と課題	1 0 0

## Ⅷ. 周防大島高齢者モデル居住圏構想におけるリハビリテーション関連事業からの検討

第1節	はじめに	121
第2節	モデル居住圏構想したでの保健・医療・福祉の動向	121
第3節	「元気・安心」を支える、周防大島に関わる リハビリテーション事業の実態と課題	123
第4節	リハビリテーション事業とモデル居住圏構想の関係	129
第5節	モデル居住圏構想と保健・医療・福祉に関わる課題	135
第6節	おわりに	138

## Ⅸ. モデル居住圏構想の認知度

第1節	本章の目的	139
第2節	調査の概要	139
第3節	調査結果の概要	141
第4節	認知と評価	144
資料	調査票	146

## Ⅹ. 『「元気・にこにこ・安心」の島づくり構想』概要

第1節	本章の目的	148
第2節	『島づくり構想』の策定体制と策定過程	148
第3節	「島づくり構想」の目的と特徴	158
第4節	大島郡の地域特性と将来予測	159
第5節	3つの構想の提示（構想計画）	159
第6節	取組の提示（課題計画）	160
第7節	取組についての原則と方法	169
資料	事業実績	172

厚生科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）

総括研究報告書

高齢者モデル居住圏構想の評価研究

主任研究者 小川全夫 九州大学大学院人間環境学研究院教授

日本で最も高齢化の進んだ地域といわれる山口県大島郡の4町で、「高齢者モデル居住圏構想」が打ち出された。この構想は厚生行政を核とした広域的な地域政策である。この構想の下で、公的介護保険制度の導入が図られ、要介護認定作業の共同事務とITを取り入れたシステム構築で成果を上げた後、広域連合を産みだした。その他の事業はなおさまざまな課題を抱えているが、構想の実現にむけて今後さらに調整を図る必要がある。

分担研究者

前田大作 ルーテル学院大学文学部教授

山本圭介 山口県立大学社会福祉学部教授

安立清史 九州大学大学院人間環境学研究院助教授

A. 研究目的

高齢化の著しく進んだ山口県周防大島地域における厚生行政を核とした広域行政の取組みとしての「周防大島高齢者モデル居住圏構想」について、政策評価、プログラム評価、サービス評価、教育評価などの面から研究する。

B. 研究方法

既存調査資料の二次分析、ヒヤリング、アンケート調査、行政統計分析など質的、数量的評価調査のトライアングレーションによる。

C. 研究結果

山口県周防大島高齢者モデル居住圏構想は、平成11年度から取組まれた4町の広域計画である。人口高齢化の最も進んだ地域の振興を図ろうとする地域計画であるが、その中核には地域厚生行政を据えているところに特徴がある。もちろん地域政策として、自治省や農林業行政や運輸行政や教育行政などとも関連があり、実際に個別の課題を立てて検討を進めている。

この構想は、当初、公的介護保険制度の発足に重なったために、要介護認定作業を4町で共同する試みに取組み、周防大島高齢者モデル居住圏構想推進協議会事務局が、そのまま要介護認定共同事務局を兼ね、IT技術の構築において広域行政の成果を上

げた。そして平成14年4月からは、公的介護保険業務は広域連合に発展する運びとなった。これによって、公的介護保険関係の事業は、高齢者モデル居住圏構想からは独立することとなった。

この構想のもうひとつの重要な柱は、UJIターン促進といった地域人口確保事業であるが、この事業についてはさまざまな動きがみられるものの、なお乗り越えなければならない課題が山積している。

住民参加や住民協働といった面では、定年帰農者の会、新規居住者の会、福祉NPO、ボランティア・ネットワークなどの動きがあるものの、なお既存の住民組織による活動以上の動きにはなっていない。

福祉職の質の向上をめぐる自主研修活動や、学生の地域実習活動などが盛んに取組まれ、その波及効果と思われる動きが、高校教育や住民のヘルパー資格取得などといった面にも現れている。山口県では独自の介護保険研究大会というピア・レビューの動きがあるが、地域レベルでのピア・レビュー組織のあり方を問うている。

#### D. 考察

「高齢者モデル居住圏構想」は、周防大島という地理的にはまとまりのある地域にある4町の広域行政の取組みであり、公的介護保険制度の導入に際しては、積極的に広域行政の効果を上げたといえる。その他の取組みは、まだ全てが試行段階であるといえる。しかしながら全国の広域行政の動きは、さらに広範囲の合併を目指す段階に入っているので、今後はその動きとにらみ合わせた上で、さらなる工夫が必要になってくるだろう。

人口確保事業の面では、自然発生的な転入者の増加が既にあったが、これをUJIターン対策として積極的に打ち出そうとするのが、「高齢者モデル居住圏構想」で謳われたことであるが、今後はさらなる条件整備を推進する必要がある。

住民参加や協働の動きは、新しいNPO、社会福祉協議会、郵便局や農協や商工会構成員によるボランティア活動として芽生えがあるが、本格的な展開はまだ先のことのように見える。「すこやかほほえみネット」というネットワークの取組みが成否を分けるだろう。

福祉専門職あるいは学生の研修や実習の動きは、「高齢者モデル居住圏構想」の中でも積極的な取組みがあり、波及効果が出ていることから考えて、もう一段進んだ事業との組み合わせが必要になるだろう。

#### E. 結論

周防大島における高齢者モデル居住圏構想は、広域行政推進に大きく貢献している。特に公的介護保険制度に関わる広域行政については、着実な歩みとなっている。しかしながら、いよいよ介護保険の広域連合が組まれる段階になって、独立した事務局を持つようになると、「高齢者モデル居住圏構想」は、地域厚生行政としての特徴は薄れ、これよりも人口対策や運輸対策や中山間地域農業対策といった事業が浮上してくる可能性がある。そこでなお地域の厚生行政を核に据え続けるためには、公的介護保険以外の保健・福祉事業を位置付け直すことが必要になる。それには、これまで自治体が独自に展開してきた保健・福祉事業の整理統合も必要になる。

F. 健康危険情報

該当なし

G. 研究発表

1. 論文発表

次年度以後に予定

2. 学会発表

次年度以後に予定

H. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得

該当なし

2. 実用新案登録

該当なし

3. その他

なし

## II. 研究の概要

- 1 経費： 平成13年度厚生科学研究費補助金（ 政策科学推進研究事業 ）
- 2 期間： 平成13年4月1日から平成16年3月31日
- 3 研究組織

（主任）

小川全夫 九州大学大学院 人間環境学研究院 教授 地域社会学  
「地域政策と広域行政」

（分担）

前田大作 ルーテル学院大学 文学部 教授 社会老年学  
「専門職の現職教育」

山本圭介 山口県立大学 社会福祉学部 教授 社会福祉学  
「福祉実習と福祉現場」

安立清史 九州大学大学院人間環境学研究院 助教授 福祉社会学  
「NPO・住民組織の福祉活動」

### 4 研究の概要

山口県大島郡の大島町、久賀町、東和町、橘町の4町は、人口高齢化が著しい地域である。特に東和町は日本一高齢化している町としても有名である。山口県はこの4町を「高齢者モデル居住圏」として重点的に整備する地域政策を実施している。

「高齢者モデル居住圏」構想を、政策評価、プログラム評価、サービス評価といったレベルにおいて評価研究を実施することで、住民、関係機関や専門職、サービス利用者などに、「評価」についての意識を高め、「評価」に基づく政策転換、プログラム調整、サービス改善の手立てを模索する。

政策評価では、定住と移動の面から評価する。プログラム評価では、フォーマル・サポートとインフォーマル・サポートの面から評価する。サービス評価では、サービス従事者・実習生とサービス利用者の関係性の面から評価する。

初年度は、「高齢者モデル居住圏」構想にかかわる各界各層の関係者による自己点検・自己評価方式で評価を実施する。町役場、農協、商工会、福祉施設、社会福祉協議会、郵便局などの職員による自己点検・自己評価用の点検表を作成し、配布し、回収する。



## 5 研究の目的、必要性及び期待される成果

本研究の目的は、地方分権時代の福祉行政が、住民参加型で評価されながら調整されなければならないという認識に基づき、地域社会学、社会老年学、福祉社会学、社会福祉学の分野からの「評価」研究への応用を例示することにある。

「評価」がいろいろな形で進められる段階に入っているが、その学術的基礎は、費用対効果論のような経済学的な基礎に基づくものを除いて、なお未成熟である。そこで、本研究では、福祉に関わる調査や計画に携わってきた学術的分野から、「評価」をどのように進めるかというモデルを模索する必要性を感じている。

また、調査対象地域である山口県大島郡は、高齢化の著しい地域であり、その課題に対して、いろいろな取り組みがなされていることが知られている。特に近年は「高齢者モデル居住圏」という県の構想が展開している地域として、注目を浴びている。そこでこの構想を取り上げて「評価」をすることがタイミングの上からも必要だと考えている。

住民参加型の評価、利用者の視点に立った評価を構築するためには、何よりもまず、関係者に「評価」についての理解を深める必要がある。本研究では、このために、まずは関係者の自己点検・自己評価用の尺度を開発して、実習することを進める。

「評価」の結果を関係者にフィードバックすることで、政策、プログラム、サービスの調整をどう図るかについて、自己研鑽する場の確立を図る。具体的には、保健・福祉に関わる各専門職横断的な地域老年学研究協議会（仮称）を組織し、今後の保健・福祉サービスをめぐる自主的な評価研究の基盤とする。

このことを通じて、住民、各種団体、自治体職員、専門職、研究者の協働による地域福祉行政「評価」のモデルを構築することが期待できる。

## 6 この研究に関連する国内・国外における研究状況及びこの研究の特色・独創的な点

国内においては、冷水豊らの研究グループが、早くからサービス評価研究の必要性を説き、先駆的試みに着手している。昨年度の厚生科学では「評価」に関する公募課題が多くあったために、着手した研究グループが多いが、まだ始まったばかりである。

また政策科学においては、情報公開法との関係で、「評価」研究がいつせいに組み込まれはじめており、アカウントビリティ（説明責任）の発揮のためには、「評価」を欠かせないという認識が一般的になっている。

国外においては、アメリカが早くから「評価」研究に取り組み、大学の教育カリキュラムにおいて、「調査と評価」をワンセットにする所があり、評価研究を事業とする民間調査機関も成立している。またイギリスでは、政府がパーソナル・社会サービス・実施・アセスメントを実施している。ドイツでも公的介護保険制度の導入結果についての

各種評価研究を進めている。また韓国では、いち早く利用者満足度調査をも含んだサービス評価の実施に踏み切っている。

本研究では、そうした諸外国との情報交換を行いながら、超高齢化地域での積極的な取り組みの実態を踏まえながら、学問的基礎に裏付けられた評価手法の開発を行うところに特色がある。

また、研究者だけの研究にとどめず、近年急速に増加した高齢者保健福祉サービスの仕事に従事する専門職や関係者の自主的な質的向上を図る基盤づくりに供しようとするところに獨創性がある。ちなみに山口県ではこうした専門職同士が一同に会する研究協議会組織の素地がある。

## 7 申請者がこの研究に関連して現在までに行った研究状況

(1) 平成 11 年度科学研究費補助金基盤研究 (C) (企画調査)「高齢者サービスの利用と満足の研究：評価研究手法の日米協議」(研究代表者：小川全夫)によって、カリフォルニア大学ロサンゼルス校公共政策と社会調査のための大学院との間で、評価研究の視点についての協議を行った。

(2) 1の成果をもとに、科学研究費補助金領域研究の新規設定、及び厚生科学補助金を申請し、評価尺度開発を目指したが、平成 12 年度は採択されなかった。

(3) しかし日本学術振興会の平成 12 年度から 14 年度にかけての日韓科学協力事業・共同研究「高齢者保健福祉サービスの利用と満足の研究」(研究代表者：小川全夫)は採択されたので、釜山大学との間で、現在データの交換を行いながら研究を実施中である。

(4) また文献研究を補完するために(財)長寿社会開発センターからの平成 11 年度の委託事業を受託し、「高齢者サービスの利用と満足の研究」(研究代表者：小川全夫)で、日本における評価研究の状況と海外における尺度開発の現状をまとめた。

(5) さらに国際交流基金の日米交流事業(研究代表者：安立清史)で、カリフォルニア大学ロサンゼルス校から研究者を招いて、平成 12 年度に東京と福岡で「ニューエージング」に関する国際シンポジウムに参画した。

(6) 平成 10 年度～12 年度科学研究費補助金基盤研究 (B)「高齢者の地理的移動と地域再組織化の過程」(研究代表者：小川全夫)によって、全国の市町村レベルにおける高齢者転入状況とそれに対応する地域計画について調査し、アメリカにおける地域再組織化プログラムと併せて、考察を試みた。

(7) 調査対象地域については、1982 年以来、調査研究結果を継続して発表している他、地域再組織化については、現地指導を行ってきた。また現在は、山口県高齢者保健福祉推進会議会長として任に当たっている。

## 8 研究計画・方法及び倫理面への配慮

- (1) コミュニティ・ケア評価研究会を開催する。
- (2) 山口県大島郡の「高齢者モデル居住圏」構想の関係者と、地域政策、福祉事業プログラム、保健福祉サービスの評価基準についてのヒヤリング調査を行う。
- (3) 山口県に、自治体、社会福祉施設、社会福祉協議会、農協、郵便局、商工会などの職員、及び研究者、民生委員、ホームヘルパー、保健婦、介護支援専門員、訪問看護婦、訪問療法士などの専門職の地域老年学研究協議会を組織し、大島郡にその支部を置いて、そこを拠点とする自主的な評価研究と研修の場を設定する。
- (4) モデルとなる自己点検・自己評価表を作成し、試行を繰り返し、定型化を図る。
- (5) 自己点検・自己評価の結果に基づく、地域政策、事業プログラム、保健福祉サービスの改善策を検討するピア・レビュー方式の研究協議を行う。
- (6) 山口県高齢者モデル居住圏協議会や、山口県サービス評価委員会、第三者評価機関と連携をとりながら、評価研究結果に基づく改善策を関係者に助言する。
- (7) 評価研究活動の結果は、ホームページで開示し、情報の共有化を図る。
- (8) 山口県立大学の地域共同研究センターにコミュニティ・ケア評価研究会、地域老年学研究協議会の事務局を設置し、山口県における評価研究の拠点を形成する。
- (9) 評価研究の方法は、数量的な調査のみならず、質的な調査を取り入れるものとし、できるかぎり住民側、サービス利用者側の視点を取り入れた「利用と満足（納得）」を重視する。
- (10) 住民による「高齢者モデル居住圏」の評価を行うために、サンプリングによる標本を設計し、調査員による面接聞き取りを実施する。
- (11) この研究は山口県介護保険室と協力して行う。

## 文献

- 小川全夫、『高齢者の地理的移動と地域再組織化の過程』、平成10-12年度科学研究費補助金基盤研究(B)報告書、九州大学大学院人間環境学研究院、2001年。
- 堀内隆治・小川全夫共編著、『高齢社会の地域政策—山口県からの提言—』、ミネルヴァ書房、2000年。
- 小川全夫、『高齢者サービスの利用と満足の研究：評価研究手法の日米協議』、平成11年度科学研究費補助金基盤研究(C)(企画調査)報告書、九州大学、2000年。
- 小川全夫、『高齢者サービスの利用と満足の研究』、財団法人長寿社会開発センター、2000年。
- 小川全夫、「高齢者移動の社会的効果論」、『九州大学文学部人間科学』、VOL. 5、25-43頁。1999年。
- 小川全夫、「ホームヘルパー、家族介護者、一般市民の社会サービスに対する態度」、前

田大作、平成8年度厚生科学研究費補助金（長寿科学総合研究事業）『社会サービスの利用に対する高齢者の意識と行動の研究』、161-184頁、1998年。

前田大作、「序論」、「I. 前史」、「II. 戦後復興期から第1次オイルショックまで」、「エピローグ」、および「年表」 エイジング総合研究センター編『「人口高齢化の進展と高齢者対策の展開に関する研究—高齢者のためのケアシステムの発展の歴史—日本とスウェーデン」の第I部「日本」』。pp.5-25,pp.92-93,pp.94-110. エイジング総合研究センター刊行2001年3月

Maeda, Daisaku, "Aging in Japan: retirement, daily lives, pensions and social security" In David R. Phillips (ed.) *Ageing in the Asia-Pacific Relation issues, policies and future trends*. pp.113-132, Routledge, September, 2000. (with Ishikawa,H.)

Maeda, Daisaku."Development of long-term care for elderly people in Japan" In David R. Phillips (ed.) *Ageing in the Asia-Pacific Relation, issues, policies and future trends*. pp.133-157, Routledge, September, 2000

Maeda, Daisaku."Social Security, Health Care, and Social Services for the Elderly in Japan" In Japan Aging Research Center (eds.) *Aging in Japan-2000*. pp.105-142. Japan Aging Research Center, Tokyo、2000年10月

Maeda, Daisaku."The socioeconomic context of Japanese social policy for aging" In Susan Orpett Long (ed.) *Caring for the Elderly in Japan and the U.S.---Practice and policies*. pp.28-51, Routledge, May, 2000

前田大作、『第I部「アメリカ」の第1章から第4章まで』 総務庁長官官房高齢社会対策室編「各国の高齢化の状況と高齢社会対策——高齢社会対策に関する海外動向把握調査報告書——」pp.23-60 総務庁長官官房高齢社会対策室刊行2000年3月

Maeda, Daisaku."Changing Care Models of the Elderly in Japan--How the Incoming Public LTC Insurance Will Reverse the Role of Family--" 人間の福祉（立正大学社会福祉学部研究紀要）No.7, pp.1-22, 2000年3月

前田大作、「高齢者のための国連原則と社会老年学」 *Geriatric Medicine*（老年医学）（日本語の老年医学学術雑誌）Vol.37, No.8, pp.1131-1136, ライフサイエンス社刊行1999年8月

前田大作、「サービスの多元化についてのホームヘルパーとサービス利用者の意識の研究」立正大学社会福祉研究所年報創刊号 pp.1-15, 1999年3月

前田大作、「長寿科学総合研究事業の成果と今後の展望」 *老年社会科学* Vol.20, No.2,pp.91-99 1999年3月

Maeda, Daisaku."Social Security, Health Care, and Social Services for the Elderly in Japan" In Japan Aging Research Center (eds.) *Aging in Japan- 1998*.

pp.109-141. Japan Aging Research Center, Tokyo 1998年11月  
前田大作、「社会サービスの利用に対する高齢者の意識と行動の研究2」平成9年度厚生科学研究費補助金 による長寿科学総合研究事業報告書 前田、小川、辻、安立、柴田、速水、朝日、和気、水津、岩崎、沖田の共同執筆 PP.240+18 1998年3月  
Maeda, Daisaku."Filial Piety and the Care of Aged Parents in Japan" (英文論文) 人間の福祉、第3号(立正大学社会学部研究紀要) pp.37-44、1998年3月  
山本圭介、社会福祉実習教育の目的と達成課題—ジェネリック。ソーシャルワーカーの養成をめざして—、山口県立大学社会福祉学部紀要、6号  
田中尚輝・安立清史、『高齢者NPOが社会を変える』,岩波書店,岩波ブックレット No. 523  
Susan Orpett Long (ed.),"Caring for the Elderly in Japan and the U.S.", Routledge Advances in Asia-Pacific Studies、2000, Routledge. Chapter 9, Kiyoshi Adachi,"The development of social welfare services in Japan"  
『福祉政策の理論と実際—福祉社会学入門』(三重野卓・平岡公一編、東信堂、) 2000年3月、(安立清史、第4章「地域福祉における市民参加」pp.89-109)  
『市民福祉の社会学—高齢化・福祉改革・NPO—』(単著),ハーベスト社、1998年12月

### Ⅲ. 高齢者モデル居住圏構想の評価

#### 第1節 周防大島高齢者モデル居住圏構想

山口県の周防大島における「高齢者モデル居住圏構想」は、久賀町、大島町、東和町、橋町の4町を対象にした地域政策である。この地域は、高齢化が著しく進行した全国的にも有名な地域である。高齢者がなおこの地域に生活しつづけられているという現実からは多くのことを学ぶべきであろうが、今後の問題としては、いっそうの高齢化の進展に伴って、この地域生活の持続可能性自体が損なわれることが懸念される。

#### 人口の推移及び老年人口割合

	平成2年	平成7年	平成12年	目標年(平17)
久賀町総人口	5,144	4,916	4,483	
老年人口割合	22.4%	32.7%	36.6%	
大島町総人口	8,661	7,807	7,373	
老年人口割合	30.2%	37.0%	39.9%	
東和町	6,399	5,775	5,255	
老年人口割合	41.5%	47.4%	50.6%	
橋町総人口	6,915	6,297	5,902	
老年人口割合	33.7%	38.9%	42.8%	
大島郡総人口	27,119	24,795	23,013	16,816
老年人口割合	33.2%	39.0%	42.2%	44.2%
山口県				
老年人口割合	15.9%	19.0%	22.2%	
全国				
老年人口割合	12.1%	14.5%	17.5%	

財団法人九州経済調査協会が2002年2月に発表したデータ九州の「九州・山口の2015年人口」によると、「高齢者モデル居住圏構想」の地域が所属する広域市町村圏は、柳井地区であるが、静止指向型と趨勢延長型では、人口は以下のような推計となっている。

	2000年国調	2005年推計	2010年推計	2015年推計
静止人口型	79,151	75,063	70,676	66,068
趨勢延長型	79,151	74,893	70,274	65,275

いずれの推計でもこの地域では人口減少となっている。

老年人口についてみると、以下のような推計になる。

	2000年国調	2005年推計	2010年推計	2015年推計
静止人口型	25,948	26,080	25,815	25,713
趨勢延長型	25,948	26,148	26,168	26,634

静止人口型で推計すると、老年人口は緩やかに減少することになる。

山口県市町村合併推進要綱の基本パターンによると、「高齢者モデル居住圏構想」の地域が所属する柳井市圏地域は、広域市町村圏よりも広いが、同様の推計を行うと、総人口は以下のような推計となる。

	2000年国調	2005年推計	2010年推計	2015年推計
静止人口型	95,368	91,101	86,317	81,163
趨勢延長型	95,368	91,065	86,273	80,901

いずれの場合にもかなりの減少が見込まれている。

そこで、この地域を対象にして、魅力ある先進的な地域づくりを広域的に進め、一人ひとりが主役となって活躍し、若者から高齢者まで共に安心して暮らせる「高齢者モデル居住圏」の形成を図ることとなった。そして平成9年に大島郡内にある行政、保健・医療・福祉や産業などの関係民間団体、ならびに国、県など43団体で構成する「周防大島高齢者モデル居住圏構想推進協議会」が設立され、平成10年3月に構想が策定された。

「高齢者モデル居住圏構想」の特徴は、以下のように謳われている。

- ・ 高齢社会においてすべての人が生き生きと暮らせる地域づくりの構想
- ・ 保健・医療・福祉の分野だけでない幅広い分野の構想
- ・ 4町の交流・連携による広域的な取組の構想
- ・ 多様な住民参加に基づく構想

実際には、このような特徴をどのような目標に具体化するかが問われるが、「すべての人が生き生きと暮らせる」という目標は、「保健・医療・福祉の分野だけでない」という目標と合わせて考えると、この構想がかなり広い政策ミックスを指向していることがわかる。

しかしこの構想を支援する県の窓口は厚生課であり、あくまでも厚生行政に軸足を置いた構想である。このように省庁間にまたがる構想は、できるだけ市町村という地域総合政策を担う自治体の調整力に頼らなければ、官僚的分業体制（官僚制）の下では、かえって実行しにくくなる。

そこで周防大島高齢者モデル居住圏構想推進協議会には、国から厚生省だけでなく、自治省からも委員を招き、県からは健康福祉部だけでなく、農業改良普及センターから

も委員を招いている。その他地元の警察、消防、教育、農業委員会の委員も含めている。

では実際にこの政策ミックスは、どのように展開しているのだろうか。「高齢者モデル居住圏構想」では、ターゲットを「健康時」、「虚弱時」、「要介護時」という厚生行政的発送を取り入れた形で分けて、それぞれのターゲットに向けて政策ミックスを組み立て、「元気」、「にこにこ」、「安心」をめざした取組みとしている。「虚弱時」の「にこにこ」、「要介護時」の「安心」というターゲットと戦略の組み合わせは、厚生行政がそのまま扱える領域であるが、「健康時」の「元気」ということになると、労働行政、農林漁業行政、教育行政、通商産業行政などとの連携が必要となる。

さらにこの構想では、公共土木事業や運輸事業について、当初あまり課題として意識されていなかったようであるが、展開の過程で、こうした問題についても協議題として登場するようになってきている。これまで大島郡4町が、公共土木事業に大きく依存し、過疎バスという運輸手段に依存していたということが、課題として登場してきたのである。

この構想の特徴として挙げられた後者2つは目標を達成するための手段ともいえる。つまり広域行政手法と住民参加手法が謳われているのである。広域行政手法については、一部事務組合方式から、市町村連合方式、広域合併方式として、次第に現状の市町村域を越えた連携を模索し始める時代になっているが、それは同時に合併により切り捨てられる側に立つのではないかという層からの強い抵抗が生まれることでもある。そこで、住民自らが、地域を守るために立ちあがらなければならなくなる。都市部だとそれはすぐにNPOの立ち上げということになるのだろうが、農村では必ずしもNPOにはつながらない。しかし農村には伝統的な地縁組織がなお機能を果たしており、また多様なボランティア活動も芽生えている。これらの実態に即して、さまざまな連携を深めることが必要になっている。



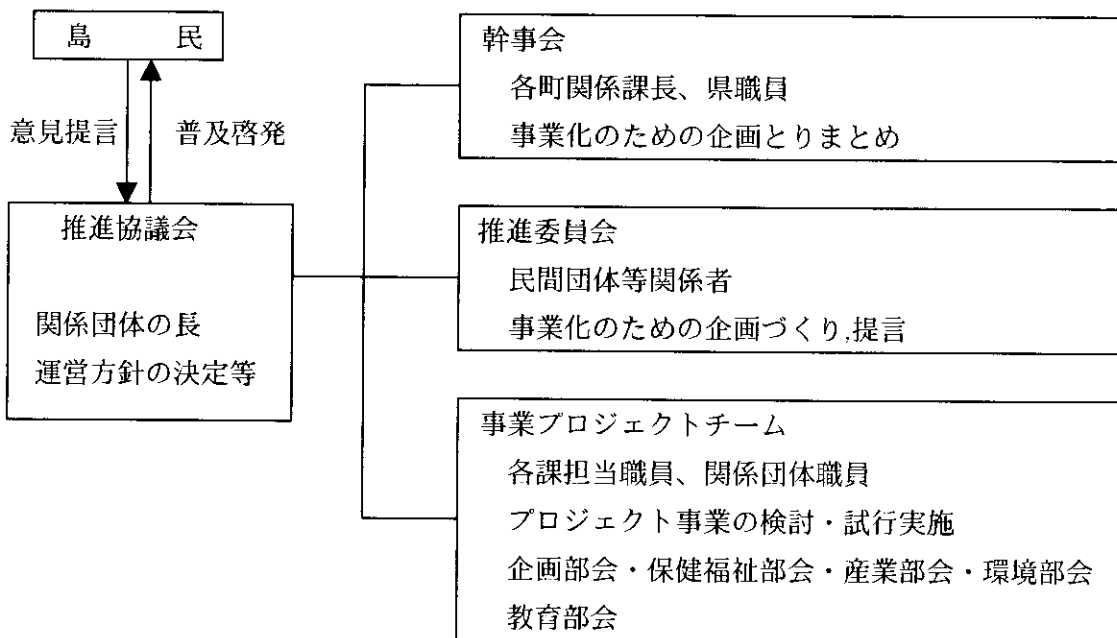
## 第2節 構想の概要

「高齢者モデル居住圏構想」の概要は次のようになっている。

周防大島がめざす未来の姿： 元気・にこにこ・安心の周防大島

- 「元気な周防大島」＝健康な時の支援： 健康づくり  
生涯現役の生きがいつくり  
産業担い手づくりなど
- 「にこにこ」の周防大島＝虚弱時の支援： 快適住環境づくり  
ふれあいと交流  
外出環境の整備など
- 「安心」の周防大島＝要介護時の支援： 緊急対応ネットワーク  
介護サービス提供  
財産管理など

### 推進体制



### 第3節 広域行政促進プログラムの評価

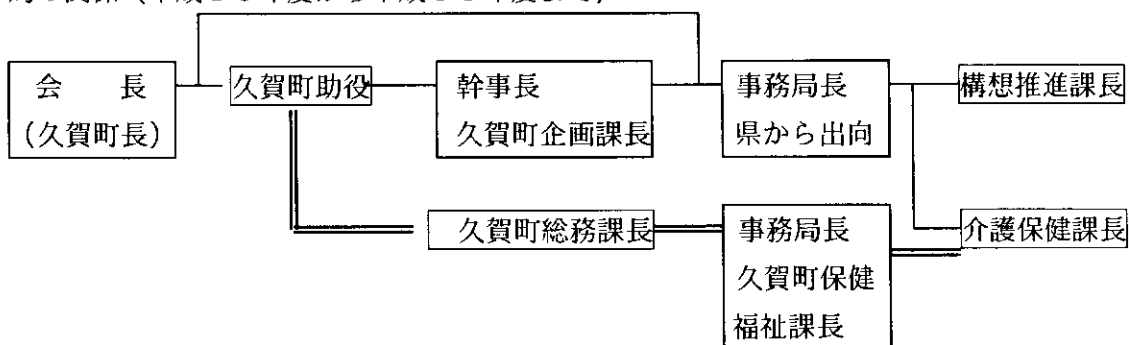
「高齢者モデル居住圏構想」は、大島郡4町の広域計画という性格を持っている。

地方自治の根幹といえる市町村行政が、今日さまざまな面で行きづまりを見せている現状を解決するために、これまでも分野によっては、市町村の参加による一部事務組合という広域行政が進められてきた。だが、屋上屋を架すようなこうした一部事務組合方式は、行政効率の上からみて、決していいとはいえない点があるので、市町村より強い権限を有する市町村広域連合方式という広域行政の道が開かれるようになった。そして最近では、さらに積極的に市町村合併方式による広域行政へ方向づけられるまでになっている。

「高齢者モデル居住圏構想」は、地理的な一体感がある大島郡4町の広域行政を方向づける計画という面をもっており、現在の周防大島高齢者モデル居住圏構想推進協議会という組織は、4町のスーパーセクターという性格を有しており、山口県からは、これを支援する形で、事務局長を派遣している。

ちょうどこの構想が発足する時期と、基本的には市町村を保険者とする公的介護保険制度の発足が重なったことから、4町では公的介護保険業務を広域行政で対応することがひとつの選択肢として脚光を浴びることとなった。そこで、4町では、市町村行政としてまず責任を持たなければならない最初の段階の「要介護認定」という作業について、共同事務方式という広域行政で取り組むこととなった。

「高齢者モデル居住圏構想」事務局と公的介護保険似関わる介護認定審査会共同設置事務局の関係（平成10年度から平成13年度まで）



大島という島の住民という一体感から考えて、町ごとに認定に差がでるようなことは避けたいという認識が働いたといえるだろう。だが、地理的な広がりから考えても、「要介護認定」の作業を、審査員が一同に会して行うのは、集まるまでの時間を考えると、きわめて時間的に効率の悪い作業となるので、ここではIT技術を取り入れた作業を行うこととなった。

つまり、申請に基づいて、町から派遣された調査員が、申請者について要介護認定の

第一次審査を行った結果とかかりつけ医の診断書は、それぞれの町で電子情報化され、周防大島高齢者モデル居住圏構想推進協議会の中に設置されたサーバーにデータベースとして蓄積され、それを審査員はイントラネットで、モバイル端末で事前に審査をして、その結果をまた電子情報として、サーバーに返送しておく。守秘義務を果たすために、モバイル端末の操作には、審査員の指紋による認証が行われる。こうして集められたデータをもとにして、認定審査会は、もよりの各町に設置されたTV会議場にそれぞれの審査員が集まって、事前の蓄積データの照合を図りながら審査を行うのである。これによって、要介護認定作業の広域的な作業が効率的に行われるようになったといえる。

大島郡では介護認定審査会の認定審査を共同処理するために、委員15人で3合議体を組織し、平成11年10月から審査を開始した。そして平成12年4月1日から平成13年3月末現在で審査会開催回数は85回に及んだ。その間に処理した審査件数は2496件であった。この業務を円滑に行うためにIT技術が導入されたのである。

#### 要介護認定審査共同処理システム

4町の要介護認定事務を共同処理するペーパーレス管理システム

介護認定審査会共同設置事務局にサーバーを設置、訪問調査データと二次判定データを各町の端末から入力して共同処理。

##### 1. 5次判定システム

ペーパーレスによる事前審査とペーパーレス審査会を行うシステム。

審査会委員にノートパソコンを貸与。委員と事務局間で審査データの送受信を行い、事前審査と事前審査結果の自動集計を行う。セキュリティ対策に指紋認証、暗号化を導入。

#### TV会議システム

4町と事務局の5箇所にTV会議システムを設置し、審査会をテレビ会議で行う。

#### 介護サービス広域支援ネットワークシステム

サービス事業者間のリアルタイムペーパーレス連携支援システム。

ケアマネージャーを中心に、共通の利用者を持つ事業者間のサービス情報・利用者情報の連絡・交換がリアルタイムにできる。

このシステム構築のために、総事業費48,213,000円(国庫補助金45,200,000円、4町共同負担金3,013,000円)が投入された。実際には、最後の「介護サービス広域支援ネットワークシステム」は、なお課題が多いとして、実施までにはいたっていないが、要介護認定作業では、実績を重ねている。その結果、次のように評価されている。

認定審査会経費等の比較

	厚生省ソフトのみ		モバイル+認定システム+1.5次判定+TV会議	
	時間等	金額(千円)	時間等	金額(千円)
調査用紙	175枚	1.8		0.0
審査資料回収	2.0時間	6.0	0.2時間	0.6
調査結果入力	8.0時間	24.0	2.0時間	6.0
審査資料作成配布	8.0時間	24.0	1.0時間	3.0
1.5次集計	0.0時間	0.0	0.1時間	0.3
審査委員報酬		105.0		105.0
審査委員交通費		8.0		0.0
審査会職員超過勤務2人	9.0時間	33.8	2.5時間	9.4
審査資料	1000枚	10.0	10枚	0.1
審査資料処分	0.5時間	1.5	0.1時間	0.3
システム維持費		1.0		44.0
通信料		2.0		22.0
計	27.5時間	217.1	5.9時間	190.6
年間経費		21,705.0		19,064.5
1件当たり経費		6.2		5.4

この評価結果をみると、事務局と審査委員の負担はかなり軽くなり、費用対効果もあがっているといえるだろう。

そして、「高齢者モデル居住圏構想」の中で育った、公的介護保険業務の広域行政の試みは、いよいよ広域連合方式へ発展することになった。そして、これまで便宜的に、構想推進協議会事務局と同居していた公的介護保険業務の事務局も独立することになった。

周防大島広域連合業務開始にむけての歩み

- 2001年4月17日 郡町長会で平成14年4月1日から広域連合で介護保険事業全般を業務開始する旨決定。
- 2001年6月14日～21日 4町定例議会の全員協議会において、事前説明。
- 2001年7月26日 県との間で事前協議。