

2001年9月3日	事前審査。
2001年12月12日～21日	4町定例議会で広域連合設立議案、補正予算案議決。
2001年10月30日	周防大島広域連合設立許可決定。
2001年12月1日	周防大島広域連合設立。
2002年4月1日	業務開始。

要介護認定の共同事務から、公的介護保険業務全体を担う広域連合への発展は、ケア・マネジメントから介護サービス供給、介護報酬の支払い、そして保険料の改定まで、4町が共同して行う方針を強めたということになる。

こうして、広域行政推進プログラムとしての「高齢者モデル居住圏構想」は、老人福祉行政の面では、着実に成果をあげてきたと評価できるだろう。

だが、今後の課題は、市町村合併促進の動向との関係である。市町村行政の指導にあたる総務省では、既に市町村連合方式よりも広域合併方式に重点を移行させており、大島郡4町についても、広域合併の課題に対する答えを出さなくてはならない段階に入ってくる。広域合併に踏み込むとした場合に、大島郡4町での広域合併なのか、それとも柳井市を中心とする他地域をも含んだ広域合併なのかという選択もしなくてはならない。それによって、「高齢者モデル居住圏構想」そのものの位置付けもまた変容することになる。大島郡の広域合併によって、10年間で人件費削減が約39億円に上ると試算されている。

スウェーデンは、市町村の数を10分の1まで減少させる大胆な広域合併をなし遂げた国であるが、それはただ単に数を減らしただけではなく、国と県と市町村の役割分担をはっきりさせて、市町村の任務を「福祉・環境・教育」、県は「産業・医療」、国は「外交・国防」に特化させるという行政改革を行ったことは銘記すべきだろう。日本の広域行政が、なお同一業務を国・都道府県・市町村の三層構造で重複して行うようであるなら、行政効率は思ったほど上がらないかもしれない。むしろ「高齢者モデル居住圏構想」が取り組んで成功させたITを取り入れた要介護認定作業の効率化に学ぶことが大きいといえるだろう。

第4節 民間非営利部門の活性化プログラムの評価

「高齢者モデル居住圏構想」は、基本的には4町の行政施策の広域計画である。しかし行政が広域化することで、住民サービスが行き届かなくなる恐れがある。したがって、住民サービスの切捨てにならないようにするためには、行政の広域化を進める一方で、住民の草の根自治組織を強化しなければならない。

住民の自治組織という場合、伝統的には集落自治組織や町内会・自治会といわれる地域組織がある。市町村は、このような地域組織を行政協力団体に位置付けて、さまざまな広報の普及、行政協力活動の地域単位として期待をかけてきた。農村の地域組織は、農事実行組合や水利組合などの経済団体としての性格を持っているところも多く、中には財産区という特別自治体を構成しているところもある。

しかしながら、伝統的な集落組織や町内会・自治会は、「家」を構成単位とする連合組織であったという性格を、今日もなお引き継いでおり、「世帯」を単位とする連合組織となっており、「個人」を単位とする組織ではない。このために、名目的には世帯主が構成員となっているが、実際の活動はその配偶者などによって代理されていることが多い。また世帯主が高齢者であるときには、次世代の家族員が集落組織においてなかなか発言権をもてないこともある。こうした特徴によって、家族員の中には、地縁組織への参加意識をもたない人も出てくる。

さらに、本来「家」は持続性を旨とする組織であり、地域への定住土着を基本としていたが、今日の地縁組織の構成員は必ずしも地元の「家」から出てきた者ばかりではない。新規の来住者や、寓民といってもよいような短期滞在者を含むことが多くなっている。このような住民の流動的状态にあっては、地域の課題に対して積極的に関与しようとする意欲自体が衰弱するといえよう。こうして地縁組織の限界が強く認識される都市などでは、別の行政協力団体として公益市民活動団体に期待をかけたり、個人を構成単位とするボランティア活動に期待をかけるという傾向を強くしている。

「高齢者モデル居住圏構想」の動きに合わせて、4町の商工会は、山口県連の指導のもとに、小規模事業者の広域活動促進の研究調査を行ったことがある。そして、高齢化する地域社会に対応して、新規に居宅介護サービス事業を展開するNPOやシルバーサービス事業所ができた。また、郵便局や商工会などでは構想を実現させるために、ボランティア活動も盛んに行われるようになってきている。

大島郡のような農村地域では、伝統的な地縁組織の活動が持続しており、その実態に即した活性化が新しい市民組織の立ち上げよりも重視されている。だが、中山間地域等直接支払い制度の発足によって、集落協定を結ぶというような新しい時代に対応した動きも出てきており、また定年帰農者たちで「トンボの会」という集団を作って、ふるさとの農業を守ろうとする活動が生まれたり、新規居住者のネットワーク組織が生まれるなど、これまでとは、一味異なった組織化が進行する状態になっている。

「高齢者モデル居住圏構想」は、このような住民の自主的な組織レベルでの動きにあわせて、どのような協働プログラムを提起できるかを模索する段階にさしかかっている。

第5節 UJIターン促進プログラムの評価

これまで農業基本法農政のもとでは、農村という概念は明示されておらず、農業者の生産活動をする地域という捉え方が、前面に押し出されていたために、農村整備は、基本的に農業基盤整備と絡めた形での生活環境整備を中心として進められ、農村工業導入といった特例的な法整備をしなければならないという規制が掛かっていた。

このような考え方の背景には、農村社会学が明らかにしてきたように、村は家連合であるという伝統日本型の農村把握があったといえる。このように把握された農村社会を守るためには、資本と経営と労働の分化をできるだけ避ける法の体系が作り上げられ、これまで守られてきたといえる。しかし実際の農村の変貌は著しく、農村を守ってきたはずの法の下で、家の空洞化、村の空洞化が進行して、ついには農家（農地所有者）よりも農業者の数が少なくなるという事態になっている。

そこで、新しい食糧・農業・農村基本法では、改めて農村という概念を明示し、そのもとで新しい農村整備の方向性を打ち出している。これまでのように農業者・農家だけの地域社会という概念に替えて、農業者のみならず、元農家、農村居住非農家、都市からの交流民などを含めた多様な人々の住む農村という概念を打ち出して、整備しようという方針がうちだされつつある。こうした中で、一躍注目され始めたのが、UJIターン者といわれるように、当該農村出身だが一度は他出した経験して帰郷した人々、当該農村の隣接地域の出身だが、他出後当該農村まで戻ってきた人々、そして当該農村にはゆかりはなかったが、新規に居住するようになった人々を、新しい農村整備の中にどのように位置付けて政策を打ち出すかが課題になりつつある。特に過疎高齢化が進んだ地域では、このようなUJIターン対策が取り込まれる傾向にある。

周防大島の「高齢者モデル居住圏構想」には、いろいろなプログラムが含まれているが、中でも人口構造が縮小再生産過程に入っている大島郡の人口構造の変動に歯止めをかけようとするUJIターン促進プログラムが特徴のひとつになっている。

大島郡のような農村地域における人口構造の縮小再生産過程は、「高齢化を伴う過疎化」として認識され、政策的には「若者定住」というキャッチフレーズで、さまざまな取り組みがなされてきた。

しかしながら、実際にはなかなか「若者定住」というプログラムの目標は達成できなかった。「若者定住」を果たせないのはなぜか。それにはいろいろな要因が絡んでいるが、簡単にいえば、現代日本社会の中で享受できるはずの社会的チャンスが、大島郡のような地域に住んでいては享受できないという相対的不満で、人々の意識が方向づけられているからだといえる。

では社会的チャンスが享受できなくしている構造的要因はなにか。大島郡のような農漁村の島社会では、大きな構造的要因は「農漁村」とであるという性質そのものによっているといえるだろう。つまり日本の法制度の中では、「農漁村」は、都市とは区別され

た地域社会として扱われるようになっており、そこには農家・漁家の生活を守るという基本的な政策が一貫しているからである。

特に農業基本法の制度のもとでは、耕作者主義といわれる「所有と経営と労働」を分離させない独立自営農業（家族農業、農家経営）を中核とした農業経済を守ろうとする精神が強く打ち出されていたといえる。それは農地法にも反映され、農地の売買は農家間だけに限定して許可され、農地の所有は財産の持ち合いによる有限会社という組織までに限定され、資本と経営と労働の分離した株式会社には許可されない状態が続いたといえる。

だが、そうして農家の連合体としての農村を守るはずの法規制の下で、農村を離れていく人々の自由はあっても、農村に新しく入ってくる自由は著しく制限されてきたといえる。そのために現状では農業者（労働と経営に従事する人）の数が、農家（農地を所有する人）の数よりも少なくなるという状態にまで落ち込んでしまった。

そこで、現在、大島郡のような農村では、人口対策を真剣に考えなくてはならない段階に達している。そこで「高齢者モデル居住圏構想」では、大島郡の実際をみてもらいながら、新規居住のチャンスを具体化していこうというプログラムが、ひとつの柱として立てられている。

だが、このプログラムの実施過程で、浮き彫りになってきたのは、都市住民側の多様なニーズであり、農村で対応できるのは、その中の一部のニーズに対してでしかないということの再確認である。「高齢者モデル居住圏構想」に基づくUJIターン者の誘致プログラムに、この構想が始まる前の先輩新規Jターン者として参加したY氏によると、このプログラムへの参加者は、「ここはいいところだが、道路が不便、下水が未整備。こうした基盤を整備してもらわないと・・・。」という層と「私には自分の夢がある。その夢がかなえられる条件があるのかどうかもっとよく知りたい。」という層に分かれるという。前者のように農村に都市並の基盤整備を求めている都市住民のニーズに、農村が応えるということはできないと言い切ることはできないにしても、きわめて難しいとはいえるだろう。むしろ、後者のように現状の農村と、現状の都市をふたつながら乗り越える新しい地域社会というビジョンをもって生活する技を持った人に焦点を合わせた農村居住促進策がきわめて大きな意味を持つてくる。

だがなかなか大島郡4町では足並みをそろえたUJIターン促進が功を奏しているという評価ができる段階にはまだなっていない。新規居住に必要な情報の一元的提供、住宅・宅地・農地などのあっせん促進、地価高騰の抑制、所有意識の強さによる退蔵などさまざまな課題が浮き彫りになっている。これらの課題を新規居住希望者のニーズに即してコーディネートあるいはマネジメントする機関や人をどのように育成、設置するのが、当面の最優先課題だろう。

今後の評価研究上の課題としては、周防大島と同じように過疎化高齢化しており、厚生行政を中心にした広域的取組みをはじめている。三重県紀南地区との比較が必要にな

るだろう。三重県紀南地区では、中山間地域対策に取り組んでいる点も参考になるだろう。また積極的にNPO支援策を講じている三重県政との関連なども探る必要があるだろう。さらに島根県が定住促進のために財団をつくり、島根県の企業への体験入社を促進し、それを通じて雇用開発するというプログラムとの比較なども必要になるだろう。

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

高齢社会は、若い時に老後に備えて、収入の半分を蓄えておかねばならない社会であるといわれる。人口の半分が働き、後の半分は年金・被贈などによって生活する社会といってもよい。「高齢者モデル居住圏構想」の地域は、住民の半分がその蓄えで生活する社会になっている。町民所得の中で年金・被贈の割合が大きいことも頷ける。この地域の住民は、働く時期には、他所に出て比較的安定した会社員や公務員として生活してきた人が多かった。また、島に残って働いた人々は、国民年金しか掛けてはいないが、比較的高い現金収入の道となっていたみかん園芸と一本釣り漁業などで生涯現役であり続けている点も重要な点である。

定年帰農のような「年金プラス営農」という生活様式の人々がいることは、「高齢者モデル居住圏構想」においては、積極的に評価されるべきだろう。

適度の労働が、健康づくりの面でも効果があるのかもしれない。もしそうだとすると、高齢社会のもうひとつの側面は、老いてもなお働き続けられる社会という特徴にあるといえる。働き方は、労働市場における賃金労働にとらわれない多様な形態になると考えられる。自給、自営、家計補完型、相互扶助型、将来への保険型、家産保全型など、現金支出をできるだけ少なくし、労力交換や現物贈与や共同作業などで、お互いの生活課題を解決していくことができれば、高齢地域社会も持続が可能であるということになる。

だが懸念のひとつは、公的介護保険制度の導入が、40歳以上の住民の保険料負担となって現金支出の増加あるいは年金受け取りの目減りを引き起こし、さらに介護サービス利用料の1割負担が現金支出として家計を圧迫することで、国民年金しか加入していなかった高齢者にはかなり大きな負担感を与えているのではないかという点である。この負担感が大き過ぎると、住民はサービス利用量を控えるようになり、経済的負担の比較優位性から、特別養護老人ホームや老人保健施設や療養型病床群への入所・入院への傾向を強める結果になってしまう恐れがある。これまで高齢化は進んでいるが、一人当たり国民健康保険支払いが、それほど高くなかった東和町のようなところが、かえって公的介護保険制度の導入で高くなつたとすれば、評価は分かれることになる。つまり、自己抑制していたニーズが顕在化したのだからよいという評価と、社会的入院を阻止するねらいと逆機能になっているという評価が分かれる。

前者の評価は、介護労働を社会化して、就業機会として確立しようとする動きにつながっている。したがって、今後保険料や利用料の現金支出を当然のこととして織り込んだ経済生活にますます踏み込んで、都市と変わらない社会になることを展望することになる。他方、後者の評価は、これまで在宅での生活を持続できていた条件が崩れることに危機感をもって、何とか在宅の持続的な生活が可能な条件整備に力をいれようとする動きにつながる。低所得者に対する保険料や利用料の減免措置、介護防止の「いきいきふれあいサロン」プログラムの補助、「ゆい・手間替え型相互扶助」の推進、住民参加

型在宅サービス（有償ボランティア）の実施、エコマネーの普及などといった多様な現物給付型サービスを模索することになる。

一方で、現在の高齢者による現在の高齢者のためのサービスをどのように持続させられるかが、今後の大きな課題になる。とはいっても、なお現在の高齢者は地域ではなにかと次世代の人々に支えられて生活している。他方、次世代の住民にとっては、現在どれだけ前世代の高齢者に貢献しても、自分たちが老後を迎えた時に、支えてくれる人的資源がないという不等価交換の見通しに愕然とする。果たして高齢者による高齢者のためのサービスだけに頼って生きられるものかどうか大きな不安になってくる。

「安心」できる生活を目標に掲げる「高齢者モデル居住圏構想」では、若者定住が可能な福祉産業や交流産業、環境産業などの新しい労働市場活性化の展望を模索する必要があるが、同時に、高齢者ボランティア活性化、コミュニティ・ビジネスの起業や次世代の持続可能な生活エンパワメントの取り組みなどが必要になるだろう。

第7節 専門職の質の向上を目指すプログラムの評価

世の中は、産業社会から福祉社会への転換期にあり、それに伴って産業や職業の構造転換が進められる時代に入っている。この変化に対する不安感はI・イリイチの危惧する事態を引き起こしている。彼は、サービス商品を生産したり、公益事業として組織したり、その産出物を基本的必需品として規定したりする動きは、破壊的な副次的効果をもたらすという警句を発している。いかなる機能も限度を超えた専門化と価値の制度化と権力の集中によって、人々を官僚制と機械の付属物に変えてしまい、社会は全般的に校舎化、病棟化、獄舎化という現象が現れるというのである。これを阻止するためのデザインとして、彼は道具と人間が共生する関係性を「コンヴィヴィアリティ」という概念で提起している。

「高齢者モデル居住圏構想」では、まさに産業社会から福祉社会に転換を図っている地域を対象地域としており、そこにおける人々の生活の様式を問題提起しているのだから、暗示的にしろ、コンヴィヴィアリティを目指すプログラムを含まざるを得ないことになる。しかし、一方では公的介護保険制度の発足によって、イリイチが懸念した専門家本位の動きになる可能性がある。これに歯止めを掛けるコンヴィヴィアリティの動きとの絡み方を評価する必要がある。

この点からいえば、専門職教育の立場からは、専門職としての資格領域を守るということを乗り越えて、サービス利用者の立場にたった事前査定、計画策定、自己点検・自己評価をどのように習得し、サービス利用者をエンパワメントする手法を展開するかという課題を抱えることになる。また住民の側からいえば、制度的に整備されることを望むだけでなく、制度にかかわらず自分たちの自立と共生を可能ならしめる生活の知恵をどのように活性化するかを課題とすることになる。

これまでも、「高齢者モデル居住圏構想」の4町では、高齢化している地域社会の実態に即して、東和町社会福祉協議会の老人毎日一食給食サービス、大島町社会福祉協議会の24時間ホームヘルプサービスのような自主的なプログラムを開発してきた。また、大島町商工会では、会員がヘルパー資格をとるために講習会に参加したり、いきいきふれあいサロンのようなサークル活動を盛んに実施する動きもあった。定年退職者の「トンボの会」のように蜜柑産地を守る動きを展開したケースもあった。

だが、このようなコンヴィヴィアルな動きに対して、公的介護保険制度のような動きは、イリイチの懸念を乗り越えて、各種専門職が、サービス利用者のエンパワメントに向けてどのように力量を高めているのかをみてもみる必要がある。

まず、利用者本位のサービスという点を考えると、公的介護保険制度の中で、サービス利用者の側に立った介護支援を行うケアマネージャー（介護支援専門員）という存在がある。日本の場合、まだまだこのケアマネジメントは、公的介護保険制度の中でしか活躍の場面がないが、本来のケアマネジメントという専門職の作業は、もっと広範な意

味を持っている。その論議は別にしても、ケアマネージャーという専門職が、これまでの医師、看護師、療法士、社会福祉士などの専門職の限界を超えて、本当に利用者の立場にたった作業を行える力量をつけているかどうか問われる。

日本におけるケアマネージャーは、ドイツの公的介護保険制度にはない。ドイツでは認定審査一本である。日本では「認定審査」は保険制度を守る立場からの関与をし、「ケアマネジメント」はサービス利用者の権利を守る立場から関与をするといわれている。しかしながら、この職は自営できるが、実際にはサービス事業者に雇用された形態になっていることが多く、そこから本当に利用者側にたっているのか、サービス供給側に立っているのか分からないという批判がある。実際に、ケアマネージャーの悩みの多くは、公的介護保険制度の事務手続きが多く、ケア・アセスメントのゆとりがなく、ケアプランも、自分の所属するサービス事業者あるいは関係の強いサービス事業者の提供するサービス情報しか手に入りにくいこと、あるいはサービス利用者本人の立場を尊重するといっても、実際には家族介護者の意向が強く反映されることである。

このような傾向に対して専門職としての質を高めるためには、ケースに応じたケアカンファレンスを専門職群とサービス利用者とその家族介護者を交えて行うこと、専門職間で理解を高めるために、経験を共有化するピア・レビューを盛んにすることが重要である。前者のころみとしては、広島県尾道地区医師会の試みがある。山口県では、後者の試みを高齢者保健福祉大会として発足させている。山口県の専門職群は、平成13年度の大会において、尾道地区医師会から講師を招いて指導を受けている。

今後基幹的在宅介護支援センターの強化策の一環として、ケアカンファレンスの実施を方向づけているが、今後はその具体的な方策が問われるだろう。「高齢者モデル居住圏構想」の地域はかなり地理的にも離れているので、ケアカンファレンスをどのようなチーム体制で実施することができるのか。あらためて地域に根ざした介護支援活動の拠点整備が課題になるだろう。そして地域保健婦、介護支援専門員、医師、看護師、療法士、社会福祉士などの専門職は、相互の連携を深めながら、サービス利用者のエンパワメントと家族介護者の納得を図ることが重要な課題になる。

第8節 介護実習教育プログラムの評価

「高齢者モデル居住圏構想」の地域には、普通高校があるが、人口の高齢化に伴って、入学者数が定員を満たさない状況がかなり早くから生まれていた。この問題を解決するために、この高校に全県一区型の介護コースを設置することとなり、高齢化した地域に根ざした動きとして評価された。その後できればその定員を増やしたいという地元からの要望もあったが、時代は、専門学校をはじめ、さまざまな教育機関で介護福祉士を養成しはじめていたために、単純に高校のコース定員を増やすことはできなかった。そこで、むしろこうした動きを補完する介護実習センターの設置を図る方が得策であるとして、山口県では山口市に置かれている介護実習センターの支所的な役割を持つセンターを大島町に設置した。このセンターの利用率は高かった。

だが、平成14年度をもって、介護福祉士やヘルパー養成などの補助事業が終焉したために、ニーズはなお高いが、実施が不可能になるという状態に陥っている。失業対策プログラムとしての養成講座はなお持続しているが、部局間の連携が悪く、事業の連携や持続が図られていない様子であった。

しかし山口県では、平成14年度の予算で、地域支え合い体制の充実強化を進めるプログラムの一環として、地域介護実習普及センター運営事業を取り組むことを決めるなどの改善を図っている。

IV. UJI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

ある雑誌（Yomiuri Weekly 2000.11.12）は、「介護大移動が始まった：人気は東の最上町、西の五色町、転入“拒否”自治体も」と題した記事を掲載している。今は元気でも将来、体が思うようにならなくなった時の不安を考えて、「地元よりも福祉の先進地を」という選択が働きだしていることを、この記事は取り上げている。

「福祉の先進地」として、何が評価されているかという点、この記事では、福祉施設から病院までそろっていること、在宅福祉サービスの充実していること、社会参加活動が盛んなこと、ケーブルテレビを使った在宅保健医療福祉システムが取り入れられていることを紹介している。そしてなによりも、そうした高齢者を受け入れる住宅供給が強調されている。

逆になぜ「地元」からはなれなくてはならないのかということ、老人ホームへの入所待ちが長いこと、住宅事情が悪いことが挙げられている。

そして高齢者の「地元よりも福祉の先進地を」という選択は、保健福祉サービスが市町村の責任に移行し、首長の姿勢に大きく影響を受けるようになったことから生じていると主張している。町村では鹿児島県里村、島根県布施村など、市では島根県出雲市や鹿児島県名瀬市などが在宅介護力指数の上位にランクされていることを示し、なべて大きな都市における同指数の低さを強調している。

ただこうした高齢者の転入に対しては、静岡県修善寺町、松崎町の事例を紹介して、民間の施設拡張と、自治体の保険会計の間に対立が生じていることも指摘して、今後の自治体間のルールづくりの必要性を説いている。

このように高齢者の地理的移動が地方自治体の計画との関係で、評価される場面はこれからますます大きくなると考えられる。モデル事例として取り上げられる市町村についても、かなり厳密な検証をしなければ、ただ世評が一人歩きしているだけかもしれないという疑問は残る。

第2節 自然発生的な高齢者受け入れ市町村の動向

首長の政策によって、高齢者の受け入れを進めるという市町村とは別に、特段の政策展開があったやけでもないのに、高齢者の転入が多いという市町村が存在する。その多くは高齢期の故郷への帰還といういわゆる高齢 U ターン者であるが、中には全く自然環境のよさを求めて移住するという高齢者も含んでいる。その例として、山口県大島郡をとりあげてみよう。

ここは明治以前から出稼ぎ職人、市立て商人の出身地とて島外に働き手を送り出してきた地域である。仕事を終えた人々は再びふるさとに腰を落ち着けて余生を送るという生活様式ができあがっていたといえる。明治以降は、ハワイ移民をはじめとする海外移民にも積極的に参加し、故郷に錦を飾った人も多くいる。また移住先で子孫や縁者が増え、現在でもハワイとの間では自治体レベルの氏名縁組を初めとして、民間レベルでのさまざまな交流が続いている。

その一方で、島内の産業基盤は漁業や蜜柑を中心とする農業に特化してきたが、その他の産業基盤が弱いために、若い年齢層の島外への転出は不可避とされ続け、リゾート開発や、保健福祉サービスの整備などの取り組みによっても、さほどの人口流出歯止め策とはなりえず、全体に人口の減少傾向は続いている。そして現在では社会減に加えて、自然減、つまり死亡数が出生数よりも多いという状態が続いている。そして特にこの島の中でも東和町は、日本一人口の高齢化が進んだ町として有名であり、平成 12 年 10 月 31 日の住民登録台帳人口でみると、65 歳以上人口割合は、50.06%という水準に達している。

そんな中であって、なお高齢者が他の地域から帰還しているとか、他所から新規来住するという話が結構ある。それをめぐるいろいろなエピソードが聞かれる。このような高齢者の多い地域社会を「デ・ファクトの高齢者コミュニティ」と名づけ、アメリカ型の「リタイアメント・コミュニティ」や先に述べた雑誌で紹介された型の自治体とは区別して観察する必要がある。

そこでは、福祉医療施設や、在宅サービスや、社会参加プログラムといった特別の政策的サービス提供があるから、高齢者の転入があるというよりは、自然環境のよさや、変化のないことや、伝統的な祖先崇拜などといったことが評価されているといえるのである。

したがって、このような自然発生的に高齢者が多くなった自治体では、さまざまな関心をもった高齢者の関心と行政支援プログラムとの照合が必要になる。保健福祉医療サービスだけではなく、多様なサービスを念頭に入れて考察をしなければならないのである。

第3節 周防大島高齢者モデル居住圏構想について

全国的に先駆けて高齢化が進んでいる周防大島で、一人一人がまちづくりの主役となって活躍し、これを行政が広域的に支援する仕組みを構築するために、平成9年6月、大島郡内の保健・医療・福祉・産業などの民間団体と町・県・国など43団体で、「周防大島高齢者モデル居住圏構想推進協議会」が設立された。そして課題探検や住民アンケートによって、住民意向がまとめられ、平成10年3月に『「元気・にこにこ・安心」の島づくり構想』が策定された。この構想の特徴は以下の4点である。

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く幅広い分野の構想

4町の交流・連携による広域的な取り組みの構想

多様な住民参加にもとづく構想

このような特徴を具体化するために、行政はまず事務局体制を整え、県から1名、各町から1名ずつの職員の出向を図り、5名体制で、協議会を支えることとした。そして取り組み事項として挙げられた126項目のうち、公的介護保険制度が導入される平成12年をひとつの転機として、緊急の取り組み、中長期的な取り組みを図ることとした。

平成10年度は、次のような取り組みを行っている。

- ① 周防大島高齢者社会探検隊： 県内外からの参加者が、5グループに別れて島内を視察し、地域の抱える課題に対応する今後の取り組みについて、意見発表や提言を行った。
- ② 周防大島三世交代の集い： 郡内外の三世代の住民がスポーツ等を通じた交流や講演会を行って、構想の普及・啓発を図った。
- ③ 情報通信システム試行的事業：
買い物代行情報通信システム実験事業（久賀町）
遠隔医療推進試行事業（大島町）
高齢者見守りネットワーク支援システム事業（東和町）
徘徊探査モデル事業（橋町）
- ④ 住民サロン支援事業： 住民サロンの運営を支援するため、リーダー研修会の実施や活動事例集の作成を行った。
- ⑤ 周防大島高齢者保健福祉計画の策定： モデル居住圏構想の保健福祉分野の実行計画であり、広域的取り組みの共同指針となる保健福祉計画を策定した。

平成11年度の取り組みは以下のとおりである。

- ① 構想の普及啓発事業：
情報誌の発行
インターネット・ホームページの開設 <http://urban.ne.jp/home/omk/>
- ② 情報化の推進に関わる調査研究： 安心で快適な生活ができるような情報ネットワ

ーク。情報基盤整備のあり方について、保健医療福祉分野に関して調査研究を実施した。

- ③ 住民サロン関係支援事業： 郡内の住民サロンの実態調査を実施するとともに、リーダー研修会等を実施した。
- ④ 高齢社会体験事業： 高齢社会を体験するテーマ・コースを設定し、周防大島を体験してもらうことにより、高齢社会の先進地として情報発信するとともに、外部活力の導入やU・J・Iターンの促進などの地域振興策を推進する。
住民サロンへの参加を中心とする体験次行の実施
周防大島ガイドブックの作成
- ⑤ 交通体系のあり方についての調査研究事業： 乗合バスに関わる需給調整規制廃止が平成13年度中に施行予定であるなど、公共交通環境が厳しい中で、高齢者等に対する交通利便性の確保などの観点からバス利用動向調査等を実施するとともに、異分野のマイクロバス等の連携活用方策を調査検討した。
- ⑥ 介護保険広域連携システムの整備： 周防大島4町で、情報通信技術を活用した広域連携システムの構築を図る。
介護保険認定審査共同事務処理システム
介護認定審査会TV会議システム
介護サービス広域支援ネットワークシステム
- ⑦ 社会福祉士モデル実習事業： 社会福祉士の実習教育のあり方が検討されている中で、福祉施設や行政機関でのみ実習するのではなく、「地域を基盤とした」モデル実習事業を実施。日本社会事業大学及び山門県立大学から学生10名が3週間参加。平成12年度の取り組みは異亜kのとおりである。
- ① 情報誌の発行及びホームページによる情報の発信・収集
- ② 「元気・にこにこ・安心」の周防大島ファンクラブ育成事業： 周防大島に関心のある者の組織化を図り、他地域住民との連携・交流を通じて地域活性化を促進する。
ファンクラブの結成
会員へ及びからの情報提供
ファンクラブ交流会の開催
- ③ 「元気・にこにこ・安心」の島づくりフェスティバル開催事業： 周防大島4町にゆかりの深い「ハワイ」をイメージして、大島郡の特徴である「健康・長寿」をテーマとしたイベントを住民主導で開催し、全島あげて構想推進の機運を醸成する。7月8日 大島長屋代湖イベント広場で開催役1500人参加
フラダンス健康教室、健康相談コーナー、フラダンスコンテスト、カヌー教室など。
- ④ 高齢者モデル居住圏U・J・Iターン促進事業： 高齢者社会の新たな担い手を確保するため、U・J・Iターンの促進を図る。
高齢社会体験ツアーの実施

空家の有効活用方策の検討（貸し手と借り手の調整等）

- ⑤ 交通体系のあり方に関わる調査研究： 確保すべき生活交通のサービス水準の検討、生活支援確保手段（運行主体）の検討及び生活交通の運行に必要な費用の検討などを行う。
- ⑥ 情報化の推進に関わる調査研究： 情報通信技術を活用した周防大島にふさわしいシステムに関し、行政、産業、教育等の分野について調査研究を行う。
- ⑦ 介護保険広域連携の整備・検討： 介護保険の円滑な運営に資するため、広域連携について整備検討を行う。

以上の取り組みをみると、ひとつの大きな取り組みの柱として、ICT（インフォメーション・アンド・コミュニケーション・テクノロジー）が大きな比重を占めている事がわかる。しかし実際には、なかなか実施が難しく頓挫しているものもある。たとえば痴呆性老人の徘徊を、衛星波を用いて探索するシステムについては、その器具がかなり大掛かりで、着脱などの面で実行が難しいということであった。また山中に紛れ込んだ場合には電波が届きにくく、目的を果たす事ができないことなども明らかになったという。

だが、公的介護保険の導入による認定審査会の共同設置と、それを支援する情報・コミュニケーション・システムは、会議の時間短縮やペーパーレス化の面で大きな効果を上げている。

この事業は「大島郡介護保険広域連携支援システム」と名づけられ、以下の4つのサブシステムから構築されている。

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（久賀町）にサーバーを置いて、4町にも端末を置いて、訪問審査から二次判定までを共同処理。訪問審査についてはザウルスによる入力。診断書はスキャナーによる入力。年間10万枚（1件30枚*1回30件*1年100回）の紙を節約。

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し、情報をダウンロード、アップロードしながら、事前審査が行えるようにする。プライバシー情報の漏れを防ぐために、審査会委員のIDを指紋で認証する。イントラネット構築。

TV会議システム： 4町と事務局の5か所にTV会議システムを設置し、審査会をテレビ会議で行う。毎週2回実施。

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所間のサービス情報・利用者情報の連絡・交換がリアルタイムにできる。しかしこのシステムについては、サービス事業者の方の習熟度が低く、なお未整備である。インターネット構築予定。

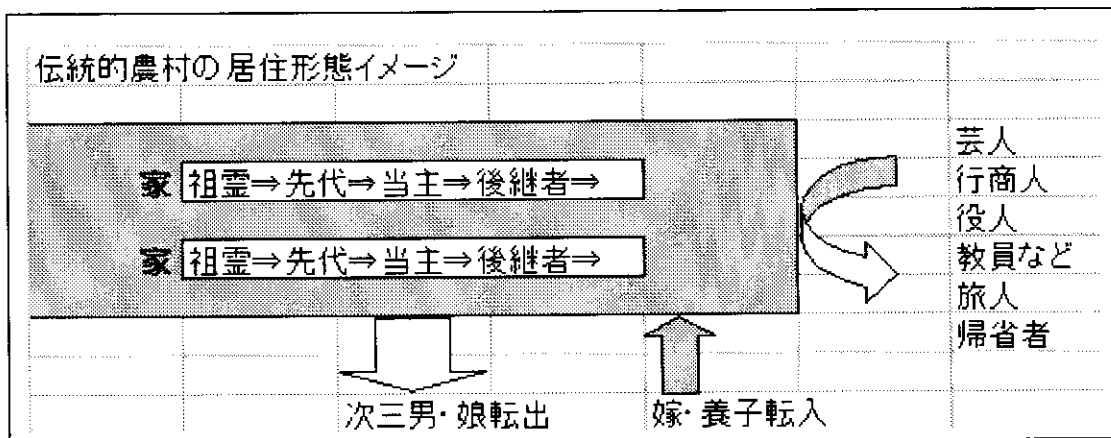
その他： 今後の課題としては、サービス利用者の協力が必要になるが、サービス利用記録の集中管理とモニタリングのシステムの可能性が検討されている。

だがこうした通信や交通の問題といったいわば地域のインフラストラクチュア（基盤）整備のほかに、住民のU I Jターンといわれる人的移動の問題が政策支援の対象となりつつあることも注目される。

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

(1) 暫定居住の概念

暫定居住という考え方がある。定住という考え方が、世代を超えた長い居住をイメージさせるのに対して、この概念は時間幅が短く、しばらく住んだ後に、本格的に定住するかあるいはまた去っていくかという選択の余地を残しているというイメージがある。五全総で多自然居住地域という政策概念が提起され、新しい農村像を模索する中で、この暫定居住という概念は、農村のあり方と整備の方策を考える上で重要な視点を提起している。



伝統的な日本農村の基本構造は、祖霊崇拜を基本として世代継起が持続する家を単位として、定住する家の連合として村を生成するものであると考えられてきた。しかしそのような農村にも嫁や婿として転入する人々があり、旅芸人や行商人や役人などが一時的にやってきて滞在することはあった。また定住といってもそれは長男や分家が可能だった人にとっていえることであり、次三男や娘は他出せざるをえない状況にあったといえる。

ともあれ、この伝統的な農村観に基づく農村振興は、「農業後継者＝家の後継ぎ」を確保するという基本にそって、農家経営の基盤を強化するという経営規模拡大策が講じられてきた。そして農家を中心とする人々にとっての農村生活環境水準を向上させる農村整備が実施されてきた。

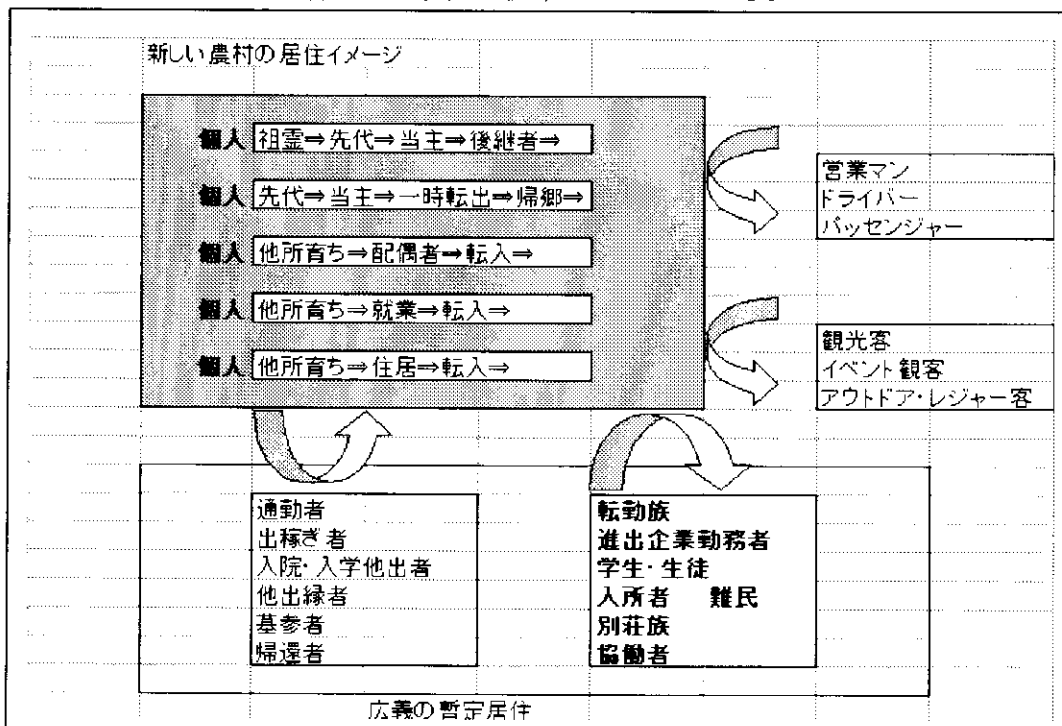
だが、向都離村現象が持続し、農村そのものの都市化が進行すると、伝統的農村の基本構造が揺らぎはじめる。家の跡取が必ずしも農業に就かず、他産業に就業するばかりでなく、世帯主までも兼業農家になって、農業内部での経営規模拡大を図るよりは農外収入の確保に重点を置くようになると、家業の継続性を基本としていた農家は空洞化し、「一代限り農家」といわれるような状況に陥ることとなる。

しかるに農政はあくまでも農家を中核に据えた農村という考え方に基づいていた。そのために、自作農や優良農家や中核農家という概念に基づいてのみ、農村施策を展開してきた。前の農業基本法では、農村概念は弱く、農業者概念を強く表現していたこともあって、農業施策の中で取り上げられる農村整備策はおのずから限界があったのである。

農地法は農家だけが売買できる土地とされ、財産区は本来住民登録している人ならばみんな等しく権利を主張できるにも関わらず、昔ながらの住民だけが利用できる共有林という観念を超える所は少なかった。農家に嫁ぐ女性は、個人としての権利が保全されにくい農村慣行の前に戸惑い、若者もまた農村における選択の幅が狭いことに失望して、都市に可能性を求めようになる。

農家を守る農村の諸制度が、新しく農村に住もうとする人々に対しては、閉鎖的な排除の制度として受け止められ、出るにはたやすいが、入るには難しい地域社会と認識されるようになる。だがそれにもめげずに都市からは農村に居住したい人々が出てくる。

そこで各地域では、さまざまな工夫をして、他所から農村へ居住することのできる条件を整備しようとする動きが出てくる。そして今では農村に定住する人々の意識もまた大きく変わり始めている。これまでの家・村の観念から解放された個人として、さまざまな機縁で、農村で生活する可能性を模索しはじめている。



現代の農村は、なお昔の家の意識を残しながら定住する農家もあるが、一時他出して後に帰還したいいわゆるUターン者や新規就農者や新田舎暮らしの人々など、個人的な選択によって居住する人々を抱え込む地域社会になっている。元の農家であっても、農村を生活拠点としながら、他の地域に通勤や出稼ぎで仕事に出たり、通学、入院するとい

った生活をしており、かならずしも24時間365日農村の中で生活してはいない。今の農村では多くの人々が通過し、遊び、そして一時的にしろ長期滞在する人々が多くなっている。

農村では、農村定住を志向する中核的な住民がいて、その周辺にいずれ定住するかもしれない暫定居住者がいて、さらにその周辺には定住にはこだわらない暫定居住に終わる人々や通過する人々がいるという構造に変貌しつつある。

特に農村から離れた人々に対しては、帰還（Uターン）運動をすすめる試みが続けられてきたが、それにも限界が見えている。農村の基幹産業といわれた農林業はいまや経営的には見通しが立たない状況に陥っており、農地や山林は管理放棄されているところが増えているからである。農村に居住しようとするならば、いまや農林業に限定せず、多様な就業機会を確保しなければならなくなっており、農林業以外の就業機会を開発するとすれば、それを農家のためだけに限定して提供することはできない。

ここに新しい農村整備の上で、暫定居住について考察する必要がでてくる。交通・通信の便がよくなれば、その利便性を生かして、多くの都市部の人間が入り込む可能性も出てくる。そのような人々もまた暫定的な居住を通して、就業したり、地域活動に参加したり、交流をするようになるのである。

新しい農村整備は、このような新しい農村構造の実態に即して、農業者のみならず、非農業者や都市からの暫定居住者や交流客などが調和のとれた関係を取り結ぶことが今後ますます重要になってくるのである。