

20020056

厚生労働科学研究費補助金
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14年度 総括研究報告書

主任研究者 小川 全夫

平成15(2003)年3月

厚生労働科学研究費補助金（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

研究要旨

日本で最も高齢化の進んだ山口県大島郡で、「高齢者モデル居住圏構想」が打出された。この構想は高齢化先進地域における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、UIJターン対策、生涯現役社会づくりなど広域的な取組みがなされている。この研究は医療・保健・福祉専門家と行政職の課題解決にむけての取組みの評価研究を試みるものである。

分担研究者：

前田大作（ルーテル学院大学大学院教授）
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各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ギュレーションによる。

（倫理面への配慮）

アンケートについては統計処理により、ケースは匿名化するなどの配慮をしている。

C. 研究成果

医療・保健・福祉専門職と行政職のアンケートは、周防大島780人のうち550、比較対照地の三重県紀南地区では400人のうち322を回収し、統計分析した。またNPOや営利事業者からのヒヤリングや社協職員の活動分析、リハビリテーション事例の分析などを行った。

D. 考察

専門職行政職の中にも、家族や地域の動きに対する関心の持ちようで、地域政策に対する評価が異なることが明らかになった。地域政策の推進に関わる専門職者たちのモラルを高める手立てが今一層必要である。社協職員にとってはコミュニティワークの方向付け、リハビリテーションにおいては、自ら残存能力を維持することを励起する方式確立、NPOや営利企業の活用なども不可欠である。それ以上に重要なのは、アクティブ・エイジングを生生涯現役社会づくりとして推進する段階に入った「高齢者モデル居住圏構想」にとっては、住民参加型の

事業を一層推進する必要性である。

E. 結論

「高齢者モデル居住圏構想」の事業は、要介護老人対策としての公的介護保険制度の円滑な導入という課題については、共同事務から広域連合へ、IT技術を導入しながら広域的取組みの実績を上げたといえる。だが虚弱老人対策や健康老人対策については、なお十分な成果を上げているとはいえない。そこで、ただ単に就労だけでなく、社会参加や、残存能力を使った持続的な自立生活などを含んだ「生涯現役社会づくり」という新しい課題に焦点を当てて、新しい地域福祉の機運を高める必要がある。そのためには、専門職は行政職と連携しながら、住民が自ら参加して、自らの課題を解決する気運を励起する手法を確立する必要がある。

F. 健康危険情報

該当なし

G. 研究発表

1. 論文発表

小川全夫『高齢者モデル居住圏構想の評価研究』厚生科学研究費補助金政策科学推進研究事業平成13年度総括研究報告書、2002年。

小川全夫、2002、高齢化先進地域における胎動、エイジング、第20巻第3号、32-37。

小川全夫、2003、エイジングと現代社会：ニューエイジングの衝撃波、満田久義編、「現代社会学への誘い」、朝日新聞社、255-263。

安立清史、2003、集団と現代社会：ボランティア・NPO・社会改革、満田久義編、「現代社会学への誘い」、朝日新聞社、68-81。

前田大作、2002、シニアの新しい波：変わる高齢者像への期待と社会の課題、Dia News、No. 31、2-3。

安立清史、2002、『福祉NPOと厚生行政との共働可能性に関する長さ研究』厚生科学研究費補助金政策科学推進事業報告書。

安立清史、2002、「高齢者運動」、目加田説子編『ハンドブック市民の道具箱』岩波書店。

安立清史、2002、「NPOが開く公共性」、佐々木毅・金泰晶編『公共哲学7 中間集団が開く公共性』、東京大学出版会。

安立清史、2002、『NPOのインパクトアナリシスに関する国際共同研究の企画調査』科学研究費補助金基盤研究(C) (企画調査)。

2. 学会発表

小川全夫研究室編『高齢者をめぐる相互扶助の再評価：東アジアの理念と動向』第44回日本老年社会学会大会大会長講演およびシンポジウム記録、九州大学大学院人間環境学研究院小川全夫研究室、2002年。

Maeda, Daisaku. 2002. "Family across the Globe" Paper presented to the Plenary Session of the Valencia Forum (April, 2002, Valencia, Spain), Home Page of the Valencia Forum (<http://www.valenciaforum.com/>)

H. 知的財産権の出願・登録状況
該当なし

はじめに

日本の人口高齢化は、少子化とあいまってますます高まり、今では欧米の高齢化先進各国を追い抜いて、トップの位置に踊り出た状況にある。今後はこの少子高齢化対応の社会制度改革と意識改革が急速に進められるであろう。また、これまでは先進国だけの問題と考えられてきた人口高齢化が、今では発展途上国においても大きな政策課題であると認識されるようになってきている。そしてとりわけ日本の状況は世界各国から大きな関心が寄せられている。さらに論議はサクセスフル・エイジング（上手に年をとる）という目標からアクティブ・エイジング（生涯通して現役である）という目標に移りつつある。ここでアクティブ、ないし現役というのは、決して仕事についているというだけではない。社会活動をするなどとも含まれている。

本研究は、地域人口の高齢化が著しく、すでに人口の半数以上が65歳以上になってしまった自治体を抱えて、広域的な地域厚生政策に取り組んでいるケースに注目して、そのフォーマティブ（形成過程論的）な評価を試みたものである。とかく評価研究は、政策やプログラムの実施効果をサマティブ（蓄積結果論的）な評価として行うことが多い。たとえば費用対効果論などはその典型である。しかし社会実験的なプログラムについては、アウトプットやアウトカムといわれる結果を評価するよりも、モニタリングを踏まえて微調整を図るために過程を評価する手法が効果的であるという立場がある。実際、公的介護保険制度が導入されたことで、地域独自の政策課題は要介護老人向けから健康老人向けのプログラムに重点が移りつつある。本研究はこのようなフォーマティブな評価研究を通じて、地域厚生政策の担い手のエンパワメントに資することを目的としている。

特に本年度は、高齢化の先進地域として独自の地域厚生政策を広域行政として展開している山口県周防大島を中心として、その比較対照地域として三重県紀南地区の、両地域の医療・保健・福祉従事者に対してアンケート調査を行った。調査にあたっては、関係者とたびたび協議を重ね、調査票の設計、配布、回収に全面的な協力を得られた。あらためて関係者各位に感謝する次第である。

調査結果の分析は、なおテンタティブなものであるが、できれば来年度は、この調査結果を元にしたデルファイ調査および住民対象の社会調査を実施し、その結果を現地における公開国際シンポジウムで公表して、関係者、および住民が今後「健康長寿社会づくりから生涯現役社会づくり」へむけてさらなる一歩を進める足がかりにしたいと考えている。

平成15年3月31日

研究代表者 小川全夫
前田大作
山本圭介
安立清史

目次

総括研究報告書

第1部	高齢化先進地域における広域的保健福祉行政	
第1章	広域行政の変化と周防大島高齢者モデル居住圏構想	1
第2章	定住と交流人口の動向と周防大島高齢者モデル居住圏構想	7
第3章	アクティブ・エイジングと周防大島高齢者モデル居住圏構想	14
第4章	比較対象地域としての三重県紀南地区健康長寿推進事業	21
第5章	新しい理念“ACTIVE AGEING”	30
第2部	関係者の事業評価	
第1章	専門職・行政職による高齢者モデル居住圏構想事業評価	37
第2章	高齢者モデル居住圏構想事業と専門職・行政職のモラル	46
第3章	専門職・行政職の各種事業に対する関与度	57
第4章	紀南地区「イキイキ感」尺度の分析	67
第5章	周防大島及び紀南地区保健福祉事業関係者の地域政策評価	71
第3部	周防大島における保健福祉活動の動向	
第1章	周防大島高齢者モデル居住圏構想と住民参加による福祉	95
第2章	周防大島における新しい地域福祉サービスの展開	103
第3章	活動的な高齢者を支えるリハビリテーション・システム	108
第4部	調査票と単純集計結果	125

第 1 部 高齢化先進地域における広域的保健福祉行政

第1章 広域行政の変化と周防大島高齢者モデル居住圏構想

1 厚生行政と広域行政をつなげる視点

現在、地方自治体は広域行政化の流れの中にある。広域行政化は明治以来一貫して続いている動きであるといえるが、第2次世界大戦時の大合併に対して、戦後分離独立した所もある。その後は、政令都市づくりや中核都市づくりなどといった行財政力の備わった都市自治体形成が少しずつ進められ、また多くの市町村では住民の生活に欠かせない行政需要に答えるために、広域事務組合を組んできた経緯がある。しかし現在、広域事務組合や広域連合を超えて、広域合併が促進されている。

一般的には広域行政は行財政の効率化という視点から論じられる。確かに小さな自治体でそれぞれにごみ処理場を運営するよりは、広域的にまとめて処理する方式が効率よい。一部事務組合も、いわば屋上屋を重ねる組織なので、決して効率がよいとはいえない。そこで一部事務組合よりも権限が強い広域連合という組織化が図られた。一部事務組合で決議したことは、傘下の自治体でも是認されなければならないが、広域連合の決定に、市町村は従わなければならないのである。

厚生行政の面では、早くから衛生、医療、施設福祉などの面で一部事務組合を設置してきた。したがって、このような広域行政の経験を踏まえて、公的介護保険制度の導入に際しては、さらに権限を大きくした広域連合で取り組むところが多くなっている。しかし広域連合の組み方も地域によってそれぞれ異なり、福岡広域連合のように巨大な組織にしているところから少数の町村で組織化しているところまでさまざまである。広域連合を組むことで、事務の合理化は図られるが、社会保険のバランスという面で、適正な年齢別人口構成になり、保険料と介護報酬支払いの関係が安定するとは、必ずしもいえない。現に保険料の見直しで、広域連合を組んでいるところでもかなり保険料を上げなければならない所が出ている。

このように社会保険の需給バランスを考えた場合、現在進められている広域合併において、改善が図られるかどうかは、大きな関心事である。さらに、公的介護保険制度の導入にあたって、各市町村は、保険料の減免措置、サービス利用に対する補助、「横出しサービス」や「積み上げサービス」などといわれる独自裁量によるまちまちな対応を進めてきただけに、広域合併の場合にはその違いの調整が重要な課題になってくる。地域の厚生行政において、広域合併はさまざまな調整問題を発生させているといえる。

スウェーデンにおける地方行政改革では、単に基礎的自治体の数を減らすことだけでなく、国、県、コミューンの間で役割を分担し、コミューンは福祉・教育・環境衛生の政策、県は医療と産業政策、国は国防政策などに特化することを目指しているが、日本の広域行政においては、厚生行政の垂直的分業を再編する必要がある。ゴールド・プラン以来、在

宅介護支援センターやデイサービスセンターの設置を、おおよそ中学校区にそれぞれ1つずつ整備するという目標値が掲げられたが、今日ではさらに、市町村レベルで「基幹型」と呼ばれる在宅介護支援センターの整備が注目される。市町村が老人保険福祉計画を立案し、実施する責任主体と位置づけられたので、公的介護保険のみならず、かなりの厚生行政が市町村に地方分権化されたといえる。それがまた広域連合といった広域行政を促進する背景になったといえる。

これからの日本における地方分権化や広域行政化を考える場合に、厚生行政をその中どのように位置づけるかがひとつの課題なのである。山口県周防大島の4町（久賀町、大島町、東和町、橘町）が、「高齢者モデル居住圏構想」という広域の取組みを始めたことは、広域的な地域の厚生行政の取組みとして注目に値する。

2 周防大島における住民生活の広域化状況

山口県周防大島の4町は、もともと「離島」（離島振興法）であったが、大島大橋の完成に伴って、行政的には「半島」（半島振興法）に衣替えしている。その大島大橋は、当初有料であり、住民は割引料金が適用されていたが、地元からの強い要望で無料化されて今日にいたっている。単に割引料金が満足せず、無料化を要望した背景には、住民生活の広域化が既に進んでいたという事情がある。

周防大島の住民の買い物に際して、買いまわり先は柳井市や広島市、あるいは松山市にまで広がっているといわれている。老後、病気で倒れた時には、多くの周防大島の住民は県外に出て行く。大型の療養型病床群を抱える他所の町まで出向いて入院するといった現象もあった。

このように地元から購買力が流出するというケースとは逆に、生徒数が減少する県立久賀高校の存続を図るために、全県1区型の介護コースを設置して、広域的に高校生を集めたというケースもある。山口県には介護実習センターが既に設置されていたが、大島町にもさらに介護実習センターを設置して、島外から多くの実習生を迎え入れてきた。このようなエピソードが示すのは、周防大島住民の暮らしぶりがかなり広域化しているということである。

もっと歴史的な特徴からいえば、周防大島は、幕藩体制の時代から出稼ぎ型の大工や市立て商人が多かった地域であり、明治以降はハワイ官約移民を初めとして多くの海外出稼ぎ移民を送り出した地域であり、戦後は大都市部へ人材を送り込んできた地域であることで知られている。そしてこの若い世代層の激しい転出超過傾向と高齢者の帰郷が、この地域の人口高齢化を押し上げる結果をもたらしたのである。こういう点から考えると周防大島の人々の生活は、かなり広域的であったといえる。

したがって、周防大島の住民の社会的ネットワークは狭い地域的まとまりの中で完結するケースばかりではなく、県内外、国内外の広い地域に拡散しているケースも多い。G.

C. ウェンガーのソーシャル・サポート・ネットワーク論では、①近くに住む家族との関係だけが強い近隣の家族依存型、②家族、友人、近隣との関係が密接な地域統合型、③家族がないので身近な親族とだけ付き合っている狭域自己規制型、④遠くに住む親族や友人とのつきあいやボランティアとのつきあいもある広域中心型、⑤配偶者との関係しかない私性限定型があるといわれているが、周防大島の東和町の調査結果では、③のパターンが結構多いようである。いわば人々の生活の広域化によって、家族関係が壊れ、きょうだい関係のような限られた親族関係に依存して生活する高齢者になるケースが多いのである。そこで②の地域統合型のソーシャル・サポート・ネットワークを再編するために、社会福祉協議会などの見守り体制づくり（福祉の輪づくり運動）の取組みや、いきいきふれあいサロンづくりなどの取組みがなされている。東和町社会福祉協議会が取り組んだ「毎日一食老人給食事業（日本生命財団助成事業）」に際しては、島外に出てしまった同郷人に「すばらしい親孝行しませんか」と呼びかけて、配食サービスの利用料を親に代わって支払うよう働きかけたという広域的取組みさえ生まれた。

いずれにしても、周防大島が人口高齢化の面で日本のトップ水準にあることと、住民の生活の広域化ということとは密接な関連があり、この課題を解決するための広域的な取組みを必要とする背景を作り出しているといえるだろう。

3 周防大島高齢者モデル居住圏構想における広域行政への志向

周防大島高齢者モデル居住圏構想では、「4町の交流・連携による広域的な取組みの構想」であることが特徴であると謳っているように、当初から広域行政の一環として位置づけていた。そしてこれまでの周防大島が「交流・連携の習慣が培われた島」であることを土台にして、これからは「他地域との交流の進展」と「周防大島で新しい人生を過ごす人の増加」をめざすとしている。広域対応の周防大島づくりの方法としては「周防大島4町の連携」、「周防大島ファンなど他地域との連携」を掲げており、この連携のしくみづくりのために4町が山口県をまじえて「周防大島高齢者モデル居住圏推進協議会」を設置している。

「交流・連携の習慣が培われた島」という点に関しては、以下の点が強調されている。

中・近世における瀬戸内海航路と港町の発展、ハワイなど海外への移住の歴史、居住人口を大きく上回る本籍人口、大島大橋の無料化に伴う他地域との交流拡大、サザンセト・サンシャインリゾート構想に基づく観光・リゾート振興と広島都市圏等からの観光客の増加などがあったので、他地域との交流・連携に向けた意識・習慣、全国の周防大島出身者と連携した取組みの可能性、観光・リゾート振興による交流人口の増大がある。

山口県は、長期展望「やまぐち未来デザイン21」の重点施策である「やまぐち健やか長寿社会創造夢戦略」の一環として、この構想を位置づけているが、そこでも「本格的な高齢社会に対応した社会・経済システムの実現に向けて、生涯を通じて健やかで自立した

生活の実現を重視した『高齢化先進地域づくり』や『生涯現役社会づくり』を広域的、重点的に取り組みます。」として、広域的な取組みとして支援することを明確に打ち出している。山口県は周防大島高齢者モデル居住圏推進協議会に県職員を事務局長として派遣することで、4町の取組みを支援する体制をとっている。

このように、周防大島高齢者モデル居住圏構想は、策定された時から広域行政を志向していたといえる。だが、策定時には、広域行政がどのような方式によるものであるのかは明らかにしてはいなかった。一部事務組合方式、広域連合方式、合併方式などについての指針は示されなかったのである。このために公的介護保険制度の導入や広域合併促進の動きが、かえって周防大島高齢者モデル居住圏構想の統合性を解体したといえるかもしれない。

公的介護保険制度の導入に際して、周防大島高齢者モデル居住圏推進協議会は、要介護認定という事務を4町共同化することを決め、それを周防大島高齢者モデル居住圏推進協議会事務局に委ねたが、後に周防大島広域連合の設置に伴って、この認定の共同事務は移管されたのである。また現在4町は広域合併の法定協議会設置の運びになっているが、そうすると、わざわざ高齢者モデル居住圏推進協議会を持たずとも、新しい自治体の一部に取り込まれることになる。これからは法定合併協議会の検討事項として取り上げられることになるだろう。そうすると、基本は4町の協議になるので、県が関わらない方がよく、県から事務局長を派遣しているという支援方策についても見直しを図る必要性が出てきた。

4 公的介護保険制度の導入と広域行政の取組み

公的介護保険制度が導入される段階で、周防大島高齢者モデル居住圏構想は、これを既に見越しており、この構想がめざす将来像を「元気・にこにこ・安心」という3つの言葉の中で「安心」に関わる事業として位置づけられている。

『『古い』や『病い』を迎えても、不安を感じないでくらすことができるよう保健・医療・福祉等に関わる環境づくりを進めます。』

4町でこの「安心」を実現するための取組みとして、公的介護保険制度の要介護認定審査の共同事務体制を発足させ、IT技術によって、事務の合理化を図ることとなった。そこで取り入れられたのは、審査会の委員のイントラネット通信で、「1.5次判定」といわれる事前評価案を情報交換し、審査会の時は最寄りの市町村役場に設置されたテレビ会議で顔をみながら要介護判定を行なうという方式であった。

公的介護保険制度導入前の4町の要介護老人福祉基盤は既に差があり、もしそのまま別個に保険料を計算するとかなりの差が出るのが予想されたこともあり、保険料の設定についても、4町は足並みを揃えて設定する事にした。

したがって、認定作業だけでなく、保険料の徴収と介護報酬の支払いを共同する広域連合への移行はさして大きな困難に見舞われずに進んだといえる。むしろ後になって考える

と、当初から広域連合で発足していてもよかったといえる。

しかしながら、要介護老人数の分布、サービス事業者（在宅と福祉施設と病院）の分布状況やサービス内容、保険料の減免措置、サービス利用料補助などといった4町の差はそのまま各町の枠内に留められたために、利用状況にも差がある。今後の広域合併の協議項目としては、こうした問題が取り上げられる事になるだろう。

さて、広域合併について、周防大島4町は、柳井市を中心とする大きな合併に向かうのか、それとも大島郡の4つの町だけで合併に向かうのかについて、山口県は市町村合併シミュレーションを行なって、住民に情報を公開している。しかし実際には周防大島4町だけの法定合併協議会を立ち上げることになった。

それは、自然なまとまりという点では、住民に納得しやすい選択であるといえるが、今回の広域合併の目的が、地方分権の受け皿となりえる行財政力の強化に繋がる合理化にあるとすれば、必ずしも4町が合併したからといって、事態が大幅に改善できるとはいえない。人口の規模、人口の質（合併しても高齢者の割合が高い事情は変わらない）、領域の広さと島や集落の点在、交通の不便などといった課題を抱えたままでの出発になる。基幹産業としての農漁業に見通しがないので、地域経済の面でも大きな課題を抱えたままである。したがって、地方自治体における厚生行政の面では、世代間互惠関係を図ろうにも生産性の低い分野で働く人数も少ないという経済で、要介護老人の量と質がますます高まる負担を賄うしかない地域に対する支援策をどのように組み立てるのか、県と国の役割の再認識が迫られるだろう。近場の交流・連携といった広域行政手法だけでなく、遠隔の都市と農村の交流連携策について官民を問わない広域連携の活性化策も重要な課題である。

5 広域合併への展開と厚生行政の課題

地方分権の受け皿としての行財政力強化のための広域合併という方向性が明確に打ち出されたとして、周防大島高齢者モデル居住圏構想が果たした役割は一体何なのであろうか。少なくとも、今の段階では、公的介護保険制度の導入をきっかけにして、共同事務から広域連合、そして広域合併へという意識を、厚生行政の一大事業である公的介護保険制度の円滑に導入した効果は認められる。だが公的介護保険制度における要介護認定の共同化と保健事務の合理化以上に目立った共同取組みができていない。ほとんどのほかの事業が、事業の箇所づけに関連して、全域を対象にした取組みであるよりは、特定の町で特定のモデル事業、実験事業を実施するという形態をとっているからである。そのために、現行の事業についての相互調整や新事業の広域的共同取組みの展開へというエネルギーが感じられない。それは、今の協議会という組織が、広域行政の中では、一部事務組合と同じように、各町の権限を越えられるものではないことを露呈している。単に円卓に集まっただけではエネルギーは発生しないのである。

むしろ、広域行政を先導するためには、高齢者モデル居住圏推進協議会自体が、広域連

合としての位置づけで活動すべきだったのかもしれない。だが広域連合も広域合併の段階になると、屋上屋を架す類の組織とみなされる可能性がある。むしろこれから注目しなければならないのは、民間組織の動向である。広域行政が進むと、行政面では合理化が図られるが、住民自治や立法機能の面では、周辺地や人口が小規模の地域の住民意向が反映されにくくなるという欠陥は絶えず指摘されてきた。したがって、広域行政で、住民の一人一人が政治参加できる体制づくりのためには、草の根の住民自治組織を再組織化する必要がある。旧自治体を単位として設置される地域審議会に留まらず、さらに小さな地域組織あるいは、新たな民間非営利組織を作り上げて、これらの民間組織と協働する体制を作り上げなければならない。つまり、一方における広域行政の促進は、他方では草の根住民組織の活性化を促進することでなければ、地方自治体は政治的に空洞化してしまう恐れがある。

現在、周防大島高齢者モデル居住圏協議会に加わっている4町のひとつで、公共事業絡みの汚職が発覚し、町長が辞職する事件が生じている。こうした不祥事は、地域行政に対する不信の構造を生み出し、広域合併自体にも住民からさまざまな疑心暗鬼が湧き出すことが懸念されている。周防大島高齢者モデル居住圏構想の発足に前後して既にもうひとつの町の町長が、福祉自治体ユニットの一員として期待されながら、やはり汚職で失脚していることなどから、過疎地域の自治体では、公共事業に依存して地域経済をなんとか維持してきた構造の問題点が、転換期に一齐に噴出したケースとみることができる。厚生行政も、社会福祉法人や医療法人に限定して官民連携の相手とする発想では、癒着の構造を断ち切る事はできない。今後の広域行政の中で厚生行政が健全な展開をするためには、自治体が、情報公開して、さまざまな事業者が参入して競争できる社会的サービスの多元化という状況下でさまざまな民間組織と協働して、事業が実施された後にサービスの評価やプログラムの評価を行なう研究がいま一層必要とされる。

そのためには、厚生行政や財政関係の公務員や議員による評価だけでなく、民間専門職の積極的な自己点検自己評価が求められる。また偉大な素人としての住民自身の手による評価も、民間非営利組織などを通じてなされる時代になるだろう。他の分野に先駆けて地方分権化の流れに乗って動き出した厚生行政は、周防大島高齢者モデル居住圏構想の成果と限界を踏まえて、さらに課題に対して先駆的に取り組まなければならないのである。

まずは広域合併に向けて、4町の行政の違いを調整するという課題がある。また行政協力団体の再編が必要である。さらには、新しい行政協力団体との協働の試みが必要となる。また、4町が合併しても改善できない人口の質から生じる諸課題についての、県や国からの新たな支援方策が必要になるだろう。

(小川全夫・九州大学大学院人間環境学研究院)

第2章 定住と交流人口の動向と周防大島高齢者モデル居住圏構想

1 地域計画人口枠組みを考える視点

現在日本の計画策定に際しては、人口フレームをどう立てるかが重要な出発点となっている。これまでは人口が増加する事を目標とし、あるいは与件として、計画を立案することが普通のこととされてきた。しかしながら、実際には人口減少に歯止めが掛からず、今後とも恐らくは人口増加に転じる事はないと予想される現実にはさらされている。日本の人口高齢化は、ただ単に高齢者の割合の増加という段階を超えて、今や子供が生まれない段階に入ってしまっただけでなく、生産年齢人口そのものの割合が減少に転じ、これからは絶対数も減少する段階に入ろうとしている。こうした段階においては、人口増加が続くところがある一方で、多くの地域では人口減少から脱する事が不可能になるのが普通になる。しかしながら、人口減少を人口フレームに採用する地域計画はあまりない。

中国のように戸籍人口を統計人口の基礎として採用している所では、外来流動人口を捉えることが難しく、実際の行政需要を計画化する時には、いろいろと不具合が出てくることに比べれば、日本のように、住民登録人口や、現住地主義をとっている国勢調査人口に基づく人口フレームは現実的に妥当であることはいうまでもない。しかしながら、基本的に住民登録人口にしても、国勢調査人口にしても、定住する人口を基礎とする考え方に基づいている。しかし今日の住民の広域的生活行動を考えた時には、果たして定住人口に注目しているだけでよいのかという疑問が生じる。既に国連は「補充移民」という概念で、日本の人口高齢化という動向の中で、一定の経済水準を維持しようとするれば、外国人労働力は大量に受け入れなければならないとして、いくつかの試算をはじいている。このような海外からの移民の受け入れを人口フレームに取り込むことは、現状ではまだ難しいにしろ、もう少し行政需要に関わる国内の移動人口や交流人口の把握と、その人口を計画における人口フレームに反映させる工夫が今後重要になってくるだろう。

特に高齢者の場合は、住民登録している住所にはおらず、入院したり、子供のところに身を寄せたりしているケースや、逆に住民登録していない住所で、滞在したり、生活しているケースもあるといった具合に、必ずしも現住地主義だけでは把握できない現実がある。最近では介護移住、定年帰農などといった現象も指摘されており、高齢者の人口移動については、地域計画に反映させる必要性がでてきたといえる。特に高齢者保健福祉計画が市町村の責任で策定される時代になって、それぞれの自治体の個性が認められる時代になったということは、これまで考えられてきたような地域間格差の是正という都道府県や国の介入是正の根拠は失われ、保健福祉水準のよい所を目指して人口移動が起こることをも予想しなければならないことを意味している。しかしながら今日の計画策定において、人口移動という要素を取り込むことは困難であり、基礎的な研究もお途上にある。

ロジャースの「高齢人口移動転換」仮説によると、第一ステージでは、工業化社会の初期には、若者の就職に伴う向都離村現象が優位であり、老後を迎えた人々が家族や親族のいる故郷へとUターンする。第二ステージになると、社会保障が整備され、必ずしも家族や親族を頼る必要がなくなるので、特定のリタイアメント・ゾーンにアメニティを求めて移動するようになる。そしてさらに社会保障が進み、インフラの整備も進むと人々はどこでも社会保障を享受できるようになり、特定のリタイアメント・ゾーンにこだわらなくてもよくなり、アメニティ移動の目的地が分散化するという。この研究によると、イギリスは第三ステージ、アメリカは第二ステージから第三ステージへの移行期、イタリアは第二ステージにあるといわれる（Rogers, A. 1992. Introduction. In Rogers, A. ed. *Elderly Migration and Population Redistribution: Comparative Study*. Belhaven Press: 1-15）。しかし日本については第一ステージに留まっているという（田原裕子、2002、*高齢期の移動*、荒井良雄・川口太郎・井上孝編、「日本の人口移動：ライフコースと地域性」、古今書房、p182）。

このような視点から周防大島高齢者モデル居住圏構想の4町をみると、第一ステージの段階がなお優位であるが、第二ステージへの動きも見られるといえる。ただ、現在の農村部にはさまざまな農地法絡みの法的規制や慣行が多くて、なかなか受け入れ条件が整わないという現実がある。アメニティ度の高いリタイアメント・ゾーンとしての目標を達成できるか、それとも第二ステージを飛び越えて第三ステージに移行して、相対的にはアメニティ度のよさを発揮することなく終わるかは、人口フレームの中に移動人口や交流人口の受け入れができる特区構想を打ち出せるかどうかにかかっているとみえる。

2 周防大島における人口状況

周防大島における人口の特徴は、なんと言っても高齢化にある。高齢化日本一の水準を維持する東和町をはじめとして、どの町も人口が高齢化している。そしてその人口高齢化は、歴史的に「出稼ぎの島」として若い時期には島外に働きに出る慣行があったこと、水利や農地条件からみて決して人口扶養力の高い農業が営める条件にはなかったこと、まして工業化する立地条件はなかったこと、さまざまな法的規制で他所者が入り込んで居住する条件が整わなかったことなど、高齢者は故郷で墳墓の地を得たいという気持ちが強いことなど、さまざまな要因が重なり合った結果である。出稼ぎの島としての性格から、若い時には都市や海外に出向いても、老後は故郷に帰って余生をおくるというライフスタイルが根づいていたといえる。そして近年は定年後、なお存命中の親に親孝行をするために帰ってくるというケースもある。

通常過疎山村にみられる人口高齢化は、若者人口が転出することで残された住民が高齢化するばかりで、老後Uターンする例が少ないのに比べて、島の人口高齢化は、老後のUターンもあるという点が異なっている。それはまず、自然条件のアメニティの差によると

いえる。

「出稼ぎの島」でありつづけるためには、人口が拡大再生産、あるいはせめて単純再生産の水準を維持しなければならないが、周防大島は、戦後、特に高度経済成長期以後は、子育て期の人口を減らし、出生数も減少して、人口縮小再生産の状況に陥っている。周防大島の経済が蜜柑農業と漁業に特化して、雇用力のある他の産業が成立しなかったことで、島内の産業基盤は農業と漁業という家族経営に委ねられ、合理化の結果は老夫婦あるいは一人暮らし老人による高齢者農業・高齢者漁業という縮小過程を方向づけてしまったといえる。定年後農業を担って、何とか次世代に産地を継がせるべく努力している大島町沖浦地区の取組みが評価されているが、周防大島全体をみると、一代限り農業、一代限り漁業という状況に陥っているケースが多い。

だが、家族経営であるということは、生涯現役で働きつづけることができるということから、周防大島は「生涯現役の島」であるといわれている。30%の水準を維持する第一次産業への就業率の高さ、40%前後の水準にある高齢者の就業率の高さは、注目に値する。

このように、周防大島では残った高齢者は働きつづけ、帰ってきた高齢者は豊かな年金を持ちながら働いたり、生きがい活動をする社会になっており、これにインフラの整備を図る公共事業とそこに働くわずかな若者雇用によって、これまでの地域経済が構築されていた。しかしながら、農業はオレンジの輸入自由化以来昔日の勢いはなくなっている。漁業もしかりである。そして道路や橋の建設、リゾート開発、埋め立てと続いた公共土木事業も終焉を迎え、地域経済の構造を改革しなければならない時期に入っている。これまでとは根本的に違った地域経済の構造改革を成し遂げる必要があり、地域人口のありようも、高齢者の存在だけに目を奪われていてはならない事態になっているとみるべきであろう。

定住人口が高齢化という特徴を際立たせているので、経済人口として活性化させるためには、交流人口の増加策がひとつの課題になるが、周防大島では、2つのリゾート開発計画が取り組まれたが、バブル経済の崩壊以後は、低迷している。観光客としては、釣り客をはじめとして、さまざまなイベントによる集客はある程度見込んでいるが、これといって地域経済を活性化させるだけの力を発揮しているとはいえない。それは、周防大島の地理的条件が、都市からの交流人口を考えた時には、時間距離からみて、広島市以外に大きな供給源がないという事情による。広島市は政令都市ではあるが、他の政令都市に比べると人口規模や経済力からみて、必ずしも強くはない。また広島市の住民はそれぞれに近くに故郷を持っている人が多いといわれており、周防大島と交流する人々は、周防大島出身者の規模以上にはなかなか広がらないのである。

現在、周防大島は、高齢者が多く住んでおり、それに伴って高齢者保健福祉基盤の整備も進んでおり、瀬戸内海の島、蜜柑の島、生涯現役の島、大往生の島、長寿の郷といった捉えられている。いわば高齢者にとってのアメニティが高い地域社会というイメージを得ている。こうしたアメニティの高いリタイアメント・ゾーンとしての名声をいつまで保持

でき、それに基づく新しい住民の移動を受け入れられるかどうかは、住民のみならず、島外に出て、盆暮れに郷里に帰って過ごす伝統的な交流民の意向も絡んで、今後の課題を提起している。

3 周防大島高齢者モデル居住圏構想における交流人口増加策への志向

周防大島高齢者モデル居住圏構想においては、これまで美しい自然と暖かい気候に恵まれ、一人ひとりが自立した「生涯現役」の島である周防大島だが、これからまだまだ人口は減少し、高齢化も一層進むという認識に基づいて、定住人口だけでなく、交流人口に着目した構想になっている。昭和30～40年代の高度経済成長期に、島を出て就職した世代の多くが、都会で定年を迎える時期にあり、ふるさとへのUターンが増加するという見通しを立て、また周防大島出身者に限らず、地方での生活を希望する傾向があり、新たな人生を周防大島で過ごしたいという人々がおり、住宅や職場等の条件が整えば転入するケースが増えるだろうという見通しをたてている。

そして、「元気」な周防大島をめざし、「産業を支える新たな担い手づくり」に向けての取組みとして、「都市住民を巻き込んだ新たな担い手の確保」を掲げ、出身者のみならず、周防大島に関心を持つ都市等の生活者が、農業や漁業に携われるようにするほか、交流を促進するとしている。

またそのためには、情報の提供や住宅提供、下水道などの生活インフラの整備、若者や周防大島に関心を持つ人々への伝統技術の継承活動などに取り組むと述べている。

そして周防大島における先駆的な取組みとして、定年帰農者で組織した「とんぼの会」が蜜柑産地を担っている大島町沖浦地区の事例や、東和町の「かえるの会」の事例を紹介し、高齢者世代の移住を促進した島根県西ノ島町の「シルバーアルカディアプラン」を参考事例としてあげている。

周防大島高齢者モデル居住圏構想を山口方式の地域政策と位置付ける山口県は、「やまぐち未来デザイン21」で、将来の人口フレームを人口減少とした珍しい計画を策定している。そして定住人口が減少することを踏まえて、交流人口で県の振興を図るとして、「交流立県」を標榜している。しかし県の交流立県は、「きらら博」のようなイベント戦略の実施としては、一定の成果を上げながら、市町村レベルでの交流促進についてはこれと違って有効な支援策は講じられていない現状にある。隣県の島根県が「しまね定住財団」によって、都市部から定住希望者を受け入れる「しまね体験」事業を通じて、定住受け入れの実績を上げ始めているのと好対照である。例えば島根県桜江町では、この5年間で70世帯150にんが定住している成果を上げている。桜江町は情報誌とインターネットで田舎暮らし希望者の受け入れに積極的に取り組んだのであるが、島根県は産業体験支援制度によって「しまね定住財団」を通じて、桜江町の動きを支援し、神楽体験など年6回の田舎暮らし体験ツアーを実施し、ちょうどこれにあわせて整備された観光施設や福祉施設が雇用

の受け皿になったこと、及びUターン者が目をつけた地域資源の桑を活用した製茶会社が設立され、そこでUターン者8人を含む15人の雇用が生じたというようなことなどの成果を上げている。

山口県としては、地域政策として交流立県をいうならば、交流人口増加策について、イベント型ではない取り組みについて、更に工夫して支援する必要がある。以上のような意味では、山口県も加わった周防大島高齢者モデル居住圏構想は、移動人口や交流人口に対する取り組みを模索するものであったといえる。まずはなによりも市町村自体が、定住人口に対する対策に加えて、移動人口や交流人口に対する対策を展開しなければ、県としても支援のしようがないということであろう。周防大島では、自然発生的な高齢者Uターン等が目に見える形で進んでいる地域であり、出身者以外からも注目を浴びる地域であるから、ここで移住者の受け入れがいかにか可能なのかを探ることもできるはずである。

4 交流人口促進プログラムの展開とその成果

周防大島高齢者モデル居住圏構想に基づいて、交流人口促進プログラムとしては、「周防大島・高齢社会探検隊」事業が取り組まれたのを皮切りに、徐々に発展して、周防大島ファンクラブはかなりの数の人間を組織化し、それらの中から実際に移動して定住したい人々に住宅を斡旋する仕組みづくりをして、平成14年度末にはいよいよこれらの事業を通じて、周防大島に移住する人々が決まる予定になっている。

- 平成10年度 周防大島高齢社会探検隊（74人参加）
- 平成11年度 高齢社会体験事業（26人参加）
- 平成12年度 周防大島ファンクラブ育成事業（平成14年9月現在会員数457人）
U・J・Iターン促進事業（基礎調査）
- 平成13年度 U・J・Iターン促進事業（空き家情報有効活用システムの構築）
- 平成14年度 空き家情報有効活用システム運用事業
UJIターン基地づくり事業（園芸サロン協働運営）

周防大島ファンクラブ育成事業は、平成14年9月現在会員数457人を抱え、「周防大島ファンクラブ・ニューズレター」を発行して、年1回の交流会を実施している。現在の会員の出身地別内訳は、大島郡出身者163人、大島郡以外の山口県内103人、その他の中国地方40人、その他の地方66人、不明85人となっており、約7割が中国地方となっている。年齢別の会員では、50代が123名と一番多く、ついで60代99名、40代70名、70代以上44名などとなっており、30代以下は64名である。年齢不明の人は57名いる。中国地方の中高年層が、周防大島に関心を寄せている事が分かる。

このファンクラブの中から希望者に住宅を提供して居住してもらおうとして、始まった

U・J・Iターン促進事業は、空き家の賃貸情報提供事業である。空き家があっても、それは廃屋ではなく、盆暮れには帰郷して使う人がいる住宅であり、電気・水道の基本料金は支払われているという空き家事情が、移住しようとする人にとってはなかなか住宅が手に入りにくいという状況になっている。そこでこの状況を改善するために試みられた事業であり、空き家情報を集め、貸与の希望があるものを、不動産業者に伝えて、U・J・Iターン希望者にも伝えるといった仕組みになっている。しかし実際には入居希望者の方が賃貸住宅提供者よりも多いという状況はあまり改善されてはいない。

さらに橘町の蜜柑園で廃園となった土地を利用して整備された「園芸サロン協働農園」は、UJ Iターンの基地づくりと位置付けられており、周防大島に魅力を感じている都市等に住んでいる人々と協働して、交流や生きがい・健康づくりのために年に4回程度の交流をしようという事業が始まっている。

人口が高齢化した地域には、遊休住宅や遊休農地があり、これを活用するために都市からの移動や交流をしてくる人々の利用に供するという考え方は、住民からよりも、他出している元住民からの抵抗にさらされることが多い。「いずれ自分が使うから」というならまだしも、「人に貸すより放置した方がよい」という資産退蔵的な考えが、地域資源活用の阻害要因になっているのである。経営よりも所有を優先する考えを、法律もこれまで支援してきたが、これからは所有よりも経営に重点を移して支援できる体制に変えていくことが重要である。

また、すぐ空き家と廃園を移動人口や交流人口のため活用するというより、地元の高齢者のための小規模グループホーム（必ずしも痴呆老人だけのものではない）として使い、園芸福祉・園芸療法の場として活用することも、ひとつの課題であろう。

5 後継者確保から農的暮らし推奨への展開と地域行政の課題

これまで農村における人口フレームは、農家に担われている農業を基幹産業とする地域であるという前提から、農家人口の維持、あるいは農業後継者の維持という面が強調されてきた感がある。農業近代化の中で主産地形成、規模拡大といった効率を重視する経営が叫ばれる中で、農家経営の農業はまず働く農業者の数を若い層から減らし、ついには老夫婦ないし一人暮らし老人に担われるまで縮小してきたのは、労働生産性が高齢者によっても支えられるほど上がったということであろうが、限られた地理的条件の中では、規模拡大は外延的拡大ではなく、内包的再編成へと向かう他なく、これも農地の家産的所有の強い抵抗にあって、結局は農家経営農業の後継者への経営交替が進まないままに、高齢者一代限り農業へと帰着してしまったというのが現状ではないだろうか。

したがって、農村における人口フレームは農家経済を基本とする限りは減少傾向に歯止めは掛けられない状況が続いている。この基本的な考え方を保持する限りは、農業後継者ないし農家後継者の帰郷を働きかけるいわゆるUターン促進までは馴染みやすいプログラ

ムになるが、これまで縁もゆかりもなかった人々の転入促進を図るというプログラムには、抵抗感が強く、なかなか認められなかったといえる。

しかしながら、これまで農村における暮らしのかなりの部分を規定していた農業基本法が食料・農業・農村基本法として改正された今日では、農家経済だけを農村の基礎として考えるのではなく、さまざまな人々の生活の場、交流の場として農村を整備する根拠が出来上がったといえる。農村は農家のみの地域社会ではなく、非農家、非農業者、都市からの交流民まで含んで、生活し、交流する地域社会として考える時代に入ったのである。したがって、これからの農村の地域計画を考える場合の人口フレームは、農業後継者や農家後継者の確保といった狭い枠組みで考えなくてもよいのである。移動や交流についても、Uターンという概念ではなく、U・J・Iターンという概念が使われ始めたのもそのような文脈に関連している。特にIターン対策は、実際には全くこれまで縁もゆかりもなかった人々が、アメニティを求めて転入してくるのを受け入れようという意味合いを含んでいるので、これまでとは違った感覚でプログラムを開発しなければならない。

もちろん、だからといって、農業を守るためにこれまで維持してきた規制を全面的に緩和すれば、都会から移動あるいは交流する人口が急増するというわけではないだろうし、それが望ましいことでもない。自然条件や社会条件としては農村である限りは、第一次産業の存在は不可欠であり、農林漁業が果たしている多面的機能が評価され、保全されなければ、農村のアメニティ自体を損なうことにもなるからである。しかしそこで語られる農業は、主産地形成や規模拡大などをめざす効率重視のアグリビジネスではなく、生活農業あるいは福祉農業とでもいうべき、自給自足型、地産地消型の自家菜園、市民農園、福祉農園的な性格を持ったものにならざるを得ない。周防大島高齢者モデル居住圏構想で試みられているのは、まさにこうした面での社会実験であるといえよう。

今後しばらくは、食の安全性問題で火がついたために、国民の社会的需要として農的暮らしの再発見という課題が浮上してくるが、周防大島のような都市からかなり離れた地域がこの社会的需要に対してどのように応えるのか、それを地域計画の中の人口フレームにどう反映するかは、地域行政にとって、今後の大きな課題になるといってよいだろう。

(小川全夫・九州大学大学院人間環境学研究院)

第3章 アクティブ・エイジングと周防大島高齢者モデル居住圏構

想

1 生涯現役社会づくりを考える視点

2002年4月マドリッドで20年ぶりに国連による第2回世界高齢化会議が開催された。第1回はウィーンで開催されたが、当時、人口高齢化の問題は先進国に限られた問題でしかないという認識であったために、この会議に参加した中国からは「わが国には高齢化問題はない」という発言が飛び出した程であった。しかし今回は、「高齢化は世界の課題である」とする認識が広く先進国のみならず、発展途上国にも受け入れられたという点が注目される。いわばこの会議は発展途上国の人口高齢化に警鐘を鳴らすという使命を果たしたといえる。

この会議で採択された国際行動計画では、人口高齢化が開発に及ぼす影響と開発が高齢者に及ぼす影響を研究することを決意し、高齢者の人権を認めて、高齢者の生活の質を確保するという観点から、「高齢者がそれぞれの家族や社会の欠くべからざる構成員として評価されながら、健康で、安全で、満足し、充実した生活を享受できる」ことを謳っている。

今回の会議に対して、世界の老年学者たちがバレンシアに集まってフォーラムを開催した。このフォーラムでは、「社会とその発展のための高齢者の積極的参加」が課題になり、これを実現するためには、まず健康の維持が必要であることは言うまでもないが、サイコ・ソーシャルな決定要因についての研究の必要性が指摘され、公私にわたるケアと援助活動を効率よくするための教育活動が重要であるとまとめられた。特に高齢者をマイナス・イメージで捉えない教育が必要であり、「アクティブ・エイジング」のサイコ・ソーシャルな決定要因についての適切な訓練を、高齢者のための仕事に従事する人に施すことが必要であることを強調している。今日日本ではようやく「生涯現役社会づくり」という概念が政策的に取り上げられるようになったが、まさにそれがアクティブ・エイジングの日本的な認識であるといえるだろう。

ただ就業することばかりが決してアクティブ・エイジングの姿とはいえないが、あまりにも早期退職を野放しにして、代替プログラムを開発し損なうと、マイナス・イメージの高齢者観と、その結果としての虐待問題を引き起こす可能性がある。求職活動が熾烈な競争になる都市社会においては、特にこの点で高齢者のアクティブ・エイジングを保障するプログラムの開発は重要な研究課題となってくる。

またバレンシア・フォーラムでは、「農村開発、人口移動、都市化」という課題が提起され、これから「エイジング・イン・プレイス」（住み慣れた所で老後を迎えられるようにすること）を実現するためのプログラムを含んだ国際比較研究が必要であることも指摘され