

厚生労働科学研究費補助金

政策科学推進研究事業

地域特性をふまえた
生涯現役プログラムに関する評価研究

(H18-政策-一般-001)

平成18年度 総括研究報告書

主任研究者 高野 和良

平成19（2007）年3月

研究者一覧

主任研究者

高野 和良（山口県立大学社会福祉学部 教授）

分担研究者

小川 全夫（山口県立大学大学院健康福祉学研究科 教授）

草平 武志（山口県立大学社会福祉学部 教授）

坂本 俊彦（山口県立大学附属地域共生センター 助教授）

辻 正二（山口大学人文学部 教授）

研究協力者

大倉 福恵（山口県立大学附属地域共生センター 助手）

加来 和典（下関市立大学経済学部 助教授）

米澤 美保子（防府福祉医療専門学校 教員）

（2007年2月現在所属）

目 次

I. 総括研究報告

地域特性をふまえた生涯現役プログラムに関する評価研究 高野和良 7

II. 分担研究報告

1. 過疎農村地域の高齢化と生涯現役プログラム 高野和良 15

2. 高齢化に対する地域社会計画：

NORC-SSPs と高齢者モデル居住圏構想 小川全夫 29

3. 生涯現役社会プログラムとリーダー養成 辻 正二 61

4. 老人クラブ活動に関する基礎研究 草平武志 87

5. 生涯現役プログラムと都市郊外住宅地域 坂本俊彦 101

III. 研究成果の刊行に関する一覧表 129

IV. 研究成果の刊行物・別刷 133

I. 総括研究報告

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

地域特性をふまえた生涯現役プログラムに関する評価研究

主任研究者 高野 和良 山口県立大学 社会福祉学部 教授

本研究は、1)一定の成果を収めている生涯現役プログラムの事例調査を通して、成功のメカニズムを解明するとともに、2) 1) で得られた評価指標に基づいて過疎農村地域、都市都心商工地域、都市郊外住宅地域、高齢者人口集中地域における生涯現役プログラムに対する評価を行い、3) 各地域で展開されている社会貢献活動支援事業の課題と改善の方向性について具体的な提言を行うことによって、生涯現役社会づくりに寄与することを目的としている。

本報告書は2年計画の1年目の報告であるが、本年度は、関連領域の研究状況の整理といくつかの先行事例検討を、次年度に予定している生涯現役プログラムに関する調査のプレテスト的な位置づけとして実施した。

分担研究者

小川 全夫（山口県立大学大学院健康福祉学研究科 教授）

草平 武志（山口県立大学社会福祉学部 教授）

坂本 俊彦（山口県立大学附属地域共生センター 助教授）

辻 正二（山口大学人文学部 教授）

は、政策的にも重要な課題となっている。

しかし、生涯現役プログラムは、その企画実施において大きな課題に直面している。それは、老人クラブへの加入率が低下傾向にある事実に象徴されるように、生涯現役や社会貢献に対する捉え方が個人の価値観によって異なるため、そのニーズが極めて多様であることからもたらされている。

とはいえ、居住地域の生活環境（地域特性）は住民の社会参加ニーズに一定の共通性を持たせている。したがって、解決の方向性は、個人のニーズを受け止め、それを地域特性に応じて発生するコミュニティの課題解決活動（社会貢献活動）へとつなぐことが可能となる生涯現役プログラムの開発にある。

本研究は、1)一定の成果を収めている生涯現役プログラムの事例調査を通して、成功のメカニズムを解明し、2) 1) で得られた評価指標に基づいて過疎農村地域、都市都心商工地域、都市郊

A. 研究目的

「生涯現役」とは、生涯を通じて社会参加活動を行っている状態を指す。また「生涯現役プログラム」とは、中高年および高齢者の社会参加に対する支援事業の総称である。少子高齢化の進展に伴い、生涯現役プログラム、とりわけ社会貢献活動支援事業の企画実施

外住宅地域、高齢者人口集中地域における生涯現役プログラムに対する評価を行い、社会貢献活動支援事業の改善について具体的な提言を行うものである。

さらに、3) 研究完成翌年度には、本研究の成果を踏まえ、研究組織構成員が会長、理事等として参画している「生涯現役社会づくり学会」（生涯現役社会の実現を目的に平成 16 年 11 月に設立された任意団体。研究者のみならず、地域活動実践家及び社協、行政職員等が参加する実践志向の強い学会である。中高年者・高齢者の社会参加ニーズを社会貢献活動へとつなげる各種の事業を展開している）を主体とした活動支援事業の展開を意図している。

B. 研究方法

平成 18 年度は、主任研究者および分担研究者が、過疎農村地域、都市都心商工地域、都市郊外住宅地域、高齢者人口集中地域をそれぞれ担当し、各地域類型の特徴を示す地域において、自治体・関係団体への聞き取り調査、先行研究の整理を行った。

その際、山口県が平成 27 年には高齢化率が 31.1%（全国 2 位）に達すると推計され、高齢者の社会参加活動を通じた持続可能な高齢社会モデルの構築が緊急の課題となっていること、生涯現役社会づくり学会による活動支援事業展開が可能であることなどから、本研究の対象地域とし、他地域との比較等を行った。

（倫理面への配慮）

聴取調査等は対象者の了解のもとに実施した。調査結果の公表にあたっては匿名化し、調査対象者のプライバシー

が脅かされることのないように配慮した。

C. 研究結果

平成 18 年度は、主として先行研究の検討と現状把握を行った。

「生涯現役」概念は、近年注目を集めるようになったものであり、国内外における研究蓄積は多くない。

代表的な先行研究としては 1) 清家篤による「生涯現役社会の条件」研究、2) 小川全夫による「生涯現役社会観の国際比較」研究、3) 辻正二による「生涯現役者の類型論」研究、などがある。

このうち、1) の研究は、「生涯現役」を就業の継続に主眼をおいて分析したものであり、収入を伴わない社会貢献活動の支援に焦点をあてた本研究とは基本的な視点を異にするものである。

これに対して 2) 3) の研究は、社会貢献活動支援を意図し、生涯現役観や社会貢献観、生きがい観等の個人の意識、あるいは個人の職業・生活史等を説明変数として、「生涯現役」ニーズの多様性を分析する視点が認められる。

本研究は、2) 3) の研究を継承しながら、「生涯現役」及び「社会貢献」概念を、職業・生活史に由来する個人ニーズの多様性と地域特性・生活環境に由来する地域ニーズの共通性を併せ持つものとして捉え、個人の社会参加ニーズをコミュニティの課題解決活動へ接続するシステム形成という観点から、生涯現役プログラム（社会貢献活動支援施策）の評価を試みる点に、その特徴がある。

そこで、4 地域類型（過疎農村地域、都市都心商工地域、都市郊外住宅地域、高齢者人口集中地域）を設定し、地域類型ごとに、生涯現役プログラム実施

団体（自治体・関係団体）に対する聞き取り調査などを実施した。そのうえで、当該自治体・関連団体が位置する地域特性との関連において生涯現役プログラムの現状と課題を検討した。

その結果、中高年者（40歳以上65歳未満）及び高齢者（65歳以上）の生涯現役観・社会貢献観と社会参加活動、支援施策に関する先行研究を分類整理した結果、生涯現役観として「健康」「収入」の維持確保を高齢者は重視し、社会活動、地域活動への参加としての生涯現役観は相対的に浸透していないこと、また、社会参加活動への参加意欲が、「体力不足」「情報の不足」などによって阻害されていること、行政等からの支援として、意識啓発事業よりも「高齢者の相互支援活動への支援」が求められていることなどが明らかとなった。

並行して、生涯現役プログラムの現状把握のために、山口県内自治体の地域福祉計画、社会福祉協議会の地域福祉活動計画を収集しデータベース化しつつある。

D. 考察

生涯現役プログラムは、中高年および高齢者の社会参加に対する支援事業で

あるが、その究極の目標のひとつとして、コミュニティ再生がある。

コミュニティ再生といえば、いわゆる、まちづくり、地域おこしと総称される活動が想起される。しかし、コミュニティ再生とは何かについて、共通理解があるわけではなく、地域特性を反映して、様々な立場からコミュニティ再生活動が試みられている。

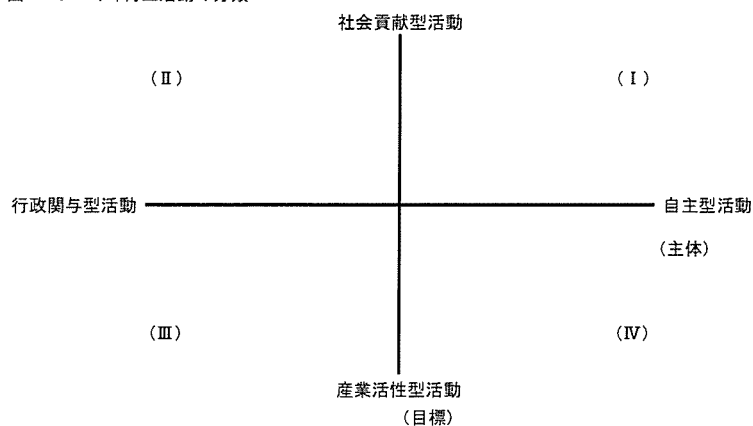
ここでは生涯現役プログラムとコミュニティ再生との関係を検討することとしたい。

そこで、まずコミュニティ再生活動の現状を、担い手（主体）と活動目標の相違によって類型化を試みた。まず、主体としての担い手は、地域住民やNPOなどの自発性に基づく活動か、行政主導による活動かによって、自主型活動と行政関与型活動に大別される。

活動目標については、生きがいや社会参加、相互支援活動などとして展開され、営利を主目的としない社会貢献型活動と、地域産業や経済活動の活性化を目的とする産業活性化型活動に分けられる。

これらの組み合わせから、理念的に4類型が設定される。これまでコミュニティ再生活動といった場合、例えば農村であれば、産業誘致活動をはじめと

図 コミュニティ再生活動の分類



して、グリーンツーリズムや道の駅、農産物加工販売所といった農林漁業活性化を目的とし、行政等からの補助金や助成、様々な支援を受けた活動がイメージされるように、活動の主体は総じて行政関与型で、産業活性型の活動（Ⅲ）であった。

また、地方都市でのコミュニティ再生も、例えば中心商店街の活性化事業、観光交流事業のように、やはり行政関与型、産業活性型の活動が目立っていた。こうした活動は、もちろん多くの実績があり、一定の成果をおさめているが、主として財政面での行政依存から脱却できず、継続が難しくなる場合も少なくない。

また、個人やボランティアによる自主型活動で、社会貢献型活動（Ⅰ）については、地域福祉活動におけるコミュニティでの見守り活動や、ふれあい・いきいきサロン活動をはじめとして多くの取り組みがある。これらは、必ずしもコミュニティ再生活動と見なされてはいなかったが、結果的に住民の社会的な統合を促し、コミュニティでの生活の継続に貢献していることから、コミュニティ再生活動としてむしろ積極的に位置づけるべきである。

自主型・社会貢献型活動（Ⅰ）が、コミュニティで活動を展開する際には、町内会自治会との関係調整が必要となる場合が少なくない。新旧住民の混住化の進行の中で、町内会自治会の主要な担い手である土着層の影響力は相対的に弱くなる傾向にあり、町内会自治会自体も、以前ほどの影響力を持ち得なくなった。とはいえ、依然としてコミュニティにおける諸活動の展開にあたっては、町内会自治会との関係調整は大きな意味を持っている。

もちろん、町内会自治会自体も、コミュニティ再生の主体として、高齢者への見守りや障害者への支援といった対象別の問題に直接対応する様々な活動を展開しており、活動への期待も高まっている。しかし、地域包括的な性格をもつ町内会自治会に対しては、コミュニティで展開される諸活動の調整主体としての役割も期待されている。

社会貢献型活動のなかで行政関与型としての性格も持つ町内会自治会をはじめ、地区社会福祉協議会、民生・児童委員、福祉員等といった、いうなれば伝統的な地域組織を選出母体とすることの多かった「情けは人のためならず」的な相互扶助活動に加えて、地域通貨などの新たな連帯の方法を採用した福祉 NPO などのアソシエーションな自主型活動組織が、コミュニティにおいて存在感を増しつつある。

しかし、例えば、高齢者の生活支援を目的とする「安否確認、見守り活動」、「ふれあい・いきいきサロン活動」、「住民参加型サービス」といった（Ⅰ）から（Ⅱ）類型を横断する形で分類される集団や組織が、相互に連携して活動するまでには至らない場合が多かった。

ひとつの原因として、それぞれの活動がコミュニティにおいて見えにくく、接点のない状況に置かれていることがある。

したがって、両者の連携、合意形成を促す生涯現役プログラムが必要となる。生涯現役プログラムは（Ⅱ）類型を基本としているが、（Ⅰ）類型に対するプログラムのあり方も検討課題となるであろう。

生涯現役プログラムの担い手の社会的性格が、活動自体にいかなる影響を及ぼしているのかについては、さらに

検討されてよいと思われる。

該当無し

E. 結論

少子高齢化の進展に伴い、生涯現役プログラムとりわけ社会貢献活動支援事業の企画・実施は、政策課題として重要であり、また地方分権化の推進と市町村合併にともなう自治体行政広域化のなかで、地域特性に配慮した社会貢献活動支援事業の企画実施が強く求められている。

本研究では、平成18年度に一定の成果を収めている生涯現役プログラム事例調査の検討を行い、19年度において、生涯現役プログラムに対する評価調査を行うが、その成果は、個人のニーズをコミュニティの課題解消の取組へと繋げる社会貢献活動支援事業のあり方を具体的に示すことにつながるとと思われる。また、この成果を用いることで、自治体ならびに関係団体は、地域特性を考慮し、地域住民のニーズに即した生涯現役プログラムの企画実施の際に有効な手がかりを得ることになる。また、地域住民が社会参加活動を組織化し、展開していくために必要な指針にもなると思われる。

2. 実用新案登録

該当無し

3. その他

無し

F. 健康危険情報

該当無し

G. 研究発表

1. 論文発表

当該年度該当無し

2. 学会発表

当該年度該当無し

H. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得

II. 分担研究報告

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）
分担研究報告

過疎農村地域の高齢化と生涯現役プログラム

主任研究者 高野 和良 山口県立大学 社会福祉学部 教授

1. コミュニティへの期待と生涯現役プログラム

コミュニティに対する関心があらためて高まりつつある。コミュニティにおける社会的排除、社会関係資本などをめぐって議論が行われ、社会連帯に基礎を置く地域住民相互の社会支援活動や市民活動の展開が期待されている。

実際に、「生涯現役社会づくり」といった中高年および高齢者の社会活動への参加に期待する動きも広がりつつある。また、こうしたコミュニティへの期待は、住民による相互扶助への期待と一体となっている。

しかし、人口減少期に移行した農村は、少子化、高齢化の進行といった直接的な人口構造の変化や、生活構造、生活様式の変化によって、そこで生活する人々の生活の単位である家族の小規模化が進行し、とりわけ高齢家族の極小化が進みつつある。また、生活圏の広域化や流動化などがもたらされ、大きな環境変化に見舞われている。「平成の大合併」と呼ばれる市町村合併に伴う行政機構や社会福祉協議会などの専門機関の再編も複雑な影響を及ぼしていることは、周知の実態である。

このように、農村は変化に見舞われている。鈍化傾向にあるとはいえ、依然として人口集中の続く大都市圏と比

較して、人口流出の続く送り出し側としての農村では、かなり状況は深刻となっている。

そうしたなかで、緊急に必要なことは、地域特性に応じた社会統合や社会関係のあり方を把握し、とりわけ多数を占める高齢者、さらには今後十数年で高齢期に移行する中高年層の人々に、安心感のある生活を可能とする持続的な仕組みを提示することである。生涯現役プログラムの必要性は、ここにある。

本章では農村の高齢化問題と生涯現役プログラムの関係について若干の検討を試みることにしたい。

2. 農村高齢化の特徴

高齢化の進行状況には、地域性が認められるが、西日本、とりわけ中国、四国、九州の農村における高齢化からもたらされる福祉サービス問題の特徴として、次のような点が挙げられる。

・高齢化率が高いこと（青壮年層の流出によって加速されていること）。

・また、家族が小規模であり、家族内での福祉ニーズ充足が難しいこと。したがって、福祉ニーズの社会化、外部化の必要性が高いこと。

・しかし、農村では都市地域と比較して、社会資源が不足する場合が少なくなく、とりわけ対人社会サービスの担い手の確保が難しいこと。

確かに、人口あたりの施設などで比較すると、むしろ農村（過疎地域）の方が、施設等の整備がされているように見えるが、アクセスなどを考えれば単純な比較は難しいこと。

・上記の点とも関係するが、サービス提供にあたって非効率的である場合が少なくないこと（在宅福祉サービスの場合には、対象者が点在しており、ホームヘルパーといったサービス提供者の移動距離が大きいことなど）

・また、地方分権を促進するにあたって地方自治体の基盤強化や効率化を目指した、いわゆる平成の市町村合併が進みつつあるとはいえ、そもそも農村地域を抱える地方自治体の財政基盤が弱いこともあって、地方自治体単独でのサービスや支援の開発や提供が行われにくいこと。

・福祉サービス利用にあたっての抵抗感が、より強く認められること（家族内扶養規範の残存。社会資源の制約によってサービスに触れる機会が少なく馴染みのないことなどに起因）。在宅福祉サービスよりも施設福祉サービス（とりわけ特別養護老人ホームなど入所型サービス）利用の方が抵抗感は強く、女性よりも男性が、ひとり暮らしよりも家族と同居している高齢者の方が強い。また家族側にも抵抗感は認められる。

介護保険制度の導入にともなって措

置から利用制度に移行したことから抵抗感が変化する可能性はあるが、依然として抵抗感は強い。

・一方で、生きがい、生涯現役といった観点からいえば、生活に根差した社会的活動である「農」との接点を持っていることは農村高齢者にとって有利な点であること。

これらの特徴について個別に検討する余裕はないが、こうした形で存在する農村の高齢化問題の背景を、簡単に振り返っておきたい。

2-1. 高齢社会の成熟化

さて、日本社会は2005年に当初の推計よりも早く人口減少局面に入った。これは、1920年に国勢調査が開始されて以来、1945年を除いて初めてのことである。人口の増減は、転出入にともなう社会増減と、出生と死亡によって導かれる自然増減が複合した現象であるが、日本社会全体として自然減に移行したのは、2005年度である。しかし、すでに農村では、かなり以前から自然減に陥っていた。

高齢化は人口構成の変化に他ならないが、少子化の進行にともなう若年人口の減少も加わって、高齢化率は今後さらに上昇すると推計されている（国立社会保障・人口問題研究所 2005）。2020年には人口の3人に1人が高齢者になると推計されており、社会は自ずと変化せざるを得ない事態となる。その規模としても、さらには期待される社会的役割においても、高齢者が社会のなかで大きな存在感を持つ状況の普遍化が予測される。高齢者が急増する

といった変化の局面への対応から、高齢化率がある程度まで上昇し、むしろそれが常態となった、いわば成熟した高齢社会への対応が求められている。

しかし、個々人の生活レベルはもとより、社会自体としても高齢社会の成熟化の意味が十分認識されていない。その一例として高齢化に対する漠然とした不安感の存在が認められる。「団塊の世代」の高齢期への移行による高齢者数の急増などもあって、適切な負担によって年金水準が維持されるのか、介護は十分に提供されていくのか、といった社会保障、社会福祉サービスの給付の量と質をめぐって議論が行われている。安心感のある高齢期の生活を実現するためには、これらの課題を現実的に検討しなければならないが、そこには、高齢社会への対応策を冷静に議論する姿勢というよりも、形のあまりはっきりとしないぼんやりとした不安感の蔓延が認められる。

実際に高齢者の経済面での二極化（富裕層と貧困層）も進行し、経済的に不安定な状況にある高齢層は少なくない。また長寿化にともなう後期高齢者の増加によって、認知症をはじめとする要介護高齢者も増加しつつある。社会福祉サービスのなかでも介護は、人手によるサービスの提供（対人社会サービス）が大きな役割を果たすため、サービスの提供者（担い手）の確保が大きな問題となるが、少子化のなかで将来的に十分な介護の提供者が得られるのかといった議論も行われている。こうしたこともあって、とりわけ青壮年層に老後に対する不安感が強いことが分かっている。

不安は、先行きが見えないことからもたらされる場合も少なくない。つま

り、青壮年層に認められる不安感は、将来の高齢化の進行や介護が必要となることによるリスクそのものというよりも、そうしたリスクへの対応策が、はっきりと示されていないこと、さらにいえばモデルが見えないことにも原因がある。そのために、多くの人は高齢によって身体に様々な問題を抱え、むしろ全くの健康であることの方が稀であるにもかかわらず、健康であり続けたいと考えている。健康に対する不安は、もちろん健康であることは望ましいことではあるが、例えば医療や介護が必要になったとしても、十分な医療や介護サービスが提供される環境が整っている、あるいは将来的に整えることができるのであれば、不安の多くは軽減されるであろう。

しかし、日本社会の高齢化の進行は他の国々と比較して急速である。高齢化の進行を図る目安として、高齢化率が7%から14%に達する期間（倍加年数）があるが、日本における倍加年数は24年（1970年～1994年）であり、世界の中でももっとも急速に高齢化が進行した国のひとつであった。

しかし、将来推計によれば、韓国の倍加年数は18年（1999年～2017年）と予想され、日本よりも急激に高齢化が進行する。このため、現時点での高齢化率は日本よりはるかに低いにもかかわらず、韓国では介護保険制度の導入が予定されている。もちろん、これによって韓国社会での老後の不安感が軽減されるとまではいえないだろうが、少なくとも直系家族の減少と高齢化の進行を同時に経験した日本社会の高齢社会対策は、さらに急激な変化が予想されているアジア諸国の先例となっていると考えられる。

一方、日本社会にとっては、このような先例が乏しい。したがって、日本社会の高齢化対策は、日本社会の固有の条件の中で構築されなければならない側面が少なくないといえよう。さらに、急速に進む高齢化は日本社会全体で同じスピードで進んでいるわけではない。高齢化には地域性があり、農村でより進行している。そのため、農村の高齢化状況を確認することは、日本社会全体の高齢化の将来を検討する手がかりとなるであろう。

2-2. 高齢化の地域性

とりわけ深刻な状況におかれている過疎地域の年齢階層別人口構成を全国の状況と比較すると、高齢者比率は全国の17.3%と比較して28.1%とかなり高くなっている。

また、0-14歳および30-64歳人口の割合は、過疎地と全国で大きな差は認められないが、15-29歳の若年者比率は全国の20.2%と比較して、13.9%とかなり低くなっている。いうまでもないが、高校卒業後の世代が、進学や就職の機会に乏しい過疎地に留まることができずに流出していることを示している。

さらに、高齢者比率、若年者比率の将来推計値部分をみると、平成32年の全国の高齢者比率は、平成7年から平成12年までの間の過疎地域の高齢者比率と同程度になると推計されており、過疎地域は全国と比較すれば、かなり先駆けた高齢社会となっている。

日本社会では高度経済成長期に、地方から大都市部に多くの若年層が労働力として流出し、地方では過疎化が、大都市部では過密化が進行した。この

時期に農村では、社会移動によってとりわけ青壮年人口が急速に減少した。その後、経済成長の停滞とともに、農村からの人口移動が緩やかになり、過疎化が落ち着くかに思われていた。1980年代前後のことである。しかし、この時期には、移動せず農村に残った残存層の高齢化が進行することとなる。農村の高齢化率の上昇は、高齢者の実数増というよりも、むしろ青壮年層の流出による人口構成のバランスの崩壊によるが、こうした青壮年層の流出に加え、長寿化の進行が農村における高齢人口の増加をもたらし、農村の高齢化が進行することとなった。さらに、1980年代後半から自然減となった地域が現れはじめることとなる。農村の中でも厳しい状況に置かれている過疎地域では、1990年代になると人口減少率が再び上昇し、高齢化の進行もあって「限界集落」化も進行し、過疎集落の消滅も起こりえる状況となっている。

このように、大都市圏（中央）と比較して、農村では高齢化が進行し、社会減によって、この傾向は促されている。送り出し側の農村の高齢化の進行は、中央と地方の関係性からもたらされているのである。

2-3. 家族の小規模化と限界集落

高齢者のいる世帯の小規模化は、さらに進行することが予測されている。2000年国勢調査時点で、すでに高齢世帯（世帯主65歳以上）における単独世帯と夫婦のみ世帯の合計は6割を超えていたが、将来推計によれば2025年にはそれが7割に達するとされている（国立社会保障・人口問題研究所2005）。

日本社会全体で世帯の小規模化は進

んでいるが、ここにも地域差は認められる。たとえば、かつて高齢化率が50%を超え全国一位であった山口県東和町（現、周防大島町）のあった周防大島地域では、ひとり暮らしや夫婦のみ世帯といった2人以下で暮らす後期高齢者世帯が8割に迫っており、すでに2025年の全国水準を上回っている。

このような高齢家族の小規模化は、西日本農山村では広く進行している。やや古いデータではあるが、地域ブロック別に過疎地域と非過疎地域の間で、世帯構造を比較すると、東北ブロックと南九州ブロックでは、ひとり暮らし（単独世帯）の割合が大きく異なることがわかる（加来・高野 1999）。全国的な傾向を見れば、三世帯世帯率の高い東北ブロックがむしろ例外であり、高齢核家族率の高い南九州ブロックの世帯構造パターンへと移行しつつある。いずれにせよ過疎地域では、さらなる家族の小規模化が予想されている。

人々の生活は家族を基本として営まれているため、家族の変化は生活に大きな影響を及ぼす。家族は、様々な機能を顕在的、潜在的に持っている。それらは家族成員の欲求を充足する機能と、世帯として集落維持のための共同作業などを担うといった機能が認められる。家族成員に対する機能のうち、たとえば高齢者の介護問題をみると、意識のレベルでは依然として多くの高齢者、とりわけ男性高齢者は家族内介護を期待しており、家族の側もそれに応えようとしているが、実際に家族内扶養を行おうとしても、世帯の縮小傾向が進み、世帯内に介護者が存在しない実態がある。家族内扶養を期待する意識とそれを実現するための家族の現実にずれが生じているのである。この

ように家族の小規模化は、家族が持っている機能を十分に行えなくなることにつながっている。

現在の一人暮らし高齢者は、主として後期高齢の女性であるが、こうした女性独居高齢者は、別居子との交流頻度が比較的維持され、日常の買い物といったレベルから緊急時の対応まで別居子によるサポートネットワークによって支えられている場合が多い。加えて、料理などの生活技術にも大きな問題はない。しかし、男性の結婚難と未婚率上昇の帰結は、同別居を問わず子というサポートネットワークによる支援を期待できない男性独居高齢者を生み出すことにつながり、介護サービスの観点からいえば社会的サポートの利用を前提とする高齢者の増加をもたらすものと考えられる。したがって、農村の高齢世帯の小規模化が進行するなかで、高齢者の生活を支える具体的な仕組みづくりが求められている（高野 2006）。

さらに、40～64歳についても、一人暮らし世帯と夫婦のみ世帯の割合は、3割強を占めている。この世代の世帯小規模化のひとつの要因は男性の結婚難にある。周知の通り、未婚化は全国一律に進行しているわけではなく、大都市圏と過疎地域の両極で進行しているが、大都市の未婚化が個人の選択によるいわばライフスタイルとしての未婚化であるのに対して、農村では性比の不均衡による絶対的な結婚難が起こっている（光岡 1996）。

2-4. コミュニティの弱体化

社会福祉の領域では、地域福祉の存在感が高まりつつある。先にも述べた

ように、高度経済成長期に地方から大都市圏への移動が起こり、送り出し側の農村では急激な人口減少が起こり、過疎化が進行した。一方、受け入れ側の大都市では、人口増加にともなって過密化が起こった。その結果、人口減少、人口増加の両局面で、ともに住民相互の関係性が崩れ、生活が不安定となる事態が起こった。

そうしたなかで、主として大都市での福祉課題への対応を図るため、社会福祉協議会が中心となって地域組織化（コミュニティ・オーガニゼーション）が展開されはじめた。都市住民の再統合を図るための道具、枠組みとして、町内会組織の活性化も図られたが、第二次大戦中のような相互監視的な組織へ変質することへの懸念、さらには都市に移住した人々の脱農村志向、つまり、農山村に色濃い共同体的なしがらみから距離をおくことを意図していた可能性もあることから、そもそも相互扶助的な関係の再生には困難があったことも否定できない。そのため、当時導入されつつあった外来のコミュニティ概念とも接続される形で、福祉領域における地域組織化が展開されたのである。

当時は、農村では住民が減少したとはいえ、依然として相互扶助、相互支援意識は維持されており、コミュニティの統合も維持されていると思われていたため、地域組織化は大都市での住民の個化（私化）にともなう社会問題への対応として求められていた。しかし、実際には、農村においても残留層の高齢化が進行し、コミュニティの有していた機能の弱体化が進行しつつあった。

1990年代に入ると、再び人口流出が

加速し、農村地域の弱体化は、さらに進行することとなった。

こうしたなかで、社会福祉協議会の実践を中心として、高度経済成長期以降の人口移動や人口構造の変化に連動する形で、地域福祉は一定のサービスや活動実績を持ってきたが、近年、高齢社会の成熟化のなかで、社会福祉の領域だけではなく、教育や交通といった様々な社会サービスを総合することによって、住民の生活を総体として支える際のキーワードとして、行政によって利用される場合も増えてきている。社会福祉法による行政計画である地域福祉計画の策定も、この動きを促しているが、住民参加による計画策定と施策の総合性を基本とする地域福祉計画は、「地域福祉のまちづくり」という言葉も使われるなど、コミュニティ再生活動との関係の中でも、地域福祉が焦点となっている。

地域福祉が求められる基本的な社会的背景として、コミュニティで生活する人々の中心が高齢層となってきたこと、こうした高齢層が住み慣れたコミュニティでの生活の継続性を望む場合が少なくないことがある。

しかし、家族は小規模化し、こうした家族を中心に構成されるコミュニティも弱体化している。家族機能が維持できなくなった場合にコミュニティでの対応が求められるとしても、家族が小規模化するなかでこれを実現することにはやや無理がある。家族内でのニーズ充足が難しくなった高齢世帯から成り立っているコミュニティに、他の世帯に対して支援を行うだけの余裕があるとは考えにくいからである。

また、地域での支援を行うにも過疎農村の現状をみれば、青壮年層では自

動車を利用した通勤や生活圏の広域化が進行する一方で、高齢層が取り残されている。こうしたなかで、青壮年層を支援の担い手とすることにはやや無理がある。

それでは、行政によるサポートが十分に期待できるであろうか。確かに、介護保険制度によって介護サービスについては一定の水準が維持され、介護予防活動として一人暮らし高齢者に対しては見守り活動などが行われている。しかし、一人暮らしと同様に増加している高齢夫婦のみ世帯に対しては、一見安定しているようであり、また夫婦で暮らしているなかに踏み込んでいくことへのためらいもあって、制度的な支援はほとんど行われていない。しかし、夫婦のみ世帯もその内実は厳しいものがあり、介護等についてもかえってぎりぎりまで夫婦内で行う傾向が強いため、かなり状況が深刻になってからフォーマルサービスの利用が開始される場合が多い。こうした事態を避けるためにも、夫婦のみ世帯を対象としたサポート体制が検討されなければならないが、過疎地域の行政が新たなサービスを展開していくためには、社会資源の制約もあって困難がともなうのが現実であろう。

3. 生涯現役プログラムと地域特性

生活圏の広域化、地域移動の増加による流動化、新旧住民の混住化の進行によって、地域住民間の関係形成が構造的に難しくなるなか、コミュニティに期待されてきた相互扶助的な機能の弱体化が進行しつつある。生涯現役プログラムは、コミュニティの変化や地域特性をふまえて策定する必要がある

が、地域特性とは何かといった問いに答えるのは難しい。

例えば、人口規模に基づく大都市、中小都市、町村などといった都市区分を、地域特性と見なす場合がある。また、住民の生活様式の状況を加味し、人口規模が増大するにしたがって都市的生活様式が拡大し、都市的性格が強まることをふまえ、都市と農村といった対比が用いられる場合もある。しかし、こうした二項対立的な整理は、一見、明確のようで、地域の実態をふまえて課題解決を図るために用いるにはやや不十分である。

ここで地域特性を問題とする理由は、生涯現役プログラムの対象となる様々な中間集団が地域特性の影響を受けること、すなわち、コミュニティに存在する地域集団や諸組織の担い手の属性、活動目標などが、当該コミュニティの人口構造や生活構造などの地域「特性」によって規定されることにある。そのため、当該コミュニティの地域集団や諸組織の社会的性格、相互関係を把握することによって、擬似的に地域特性を把握できるともいえよう。

例えば、いわゆる農村だけではなく、都市近郊の混住化地域では、JAが生産販売、共済、福祉サービスの提供といった生活支援の強固なネットワークを維持し、中間集団として地域運営に大きな影響を及ぼしている場合がある。ここでのJAのような集団組織が、地域住民の生活を包摂している場合、コミュニティの安定度は高く、地域福祉と同様の機能を、これらの組織が提供している可能性がある。したがって、極論すれば多様な中間集団がコミュニティに存在し、コミュニティの安定度が高ければ、生涯現役プログラム策定の

政策的な緊急度は高くないとも考えられる。

また、災害時のような問題自体が顕在化している状況では、住民の統合が図られざるを得ないが、問題が潜在化しているコミュニティでは、統合への契機が焦点化されず、結果として統合への動きが進みにくいのが実態であろう。

このように考えれば、生涯現役プログラム策定の必要性が高いのは、不安定でより弱体化しつつあるコミュニティよりも、むしろ一見安定しているが、高齢化や少子化といった問題状況が緩やかに広がりつつあるコミュニティといえるかもしれない。混住化の進行と生活圏の拡大にともなう世代間の意識の分断、地域貢献意欲の高まりと、実際の活動が必ずしも活性化していない実態のもとで、内発的な課題解決に向けての動機付けとしての生涯現役プログラム策定の必要性が高まるといえよう。

いずれにせよ、個々人の私化の進行によって、家族やコミュニティのもつ統合力が構造的に弱体化している現実のなかで、コミュニティの再統合を図るためには、個々人を媒介する中間集団の統合力の活性化が課題となる。これによって安定感を取り戻すためには、人々が漠然と意識しているコミュニティの現状と、抱える課題を共有し、解決に向けて活動することが重要となる。そのための方法論として、コミュニティの問題と将来展望の共有が必要である。

生涯現役プログラムの一例でもある老人大学などの講座を利用した意識啓発、農村における集落点検、地域福祉計画の住民座談会などによって、コミ

ュニティが抱える問題を共有し、10年後、20年後といった近い将来のコミュニティの姿、将来展望の共有が求められている。

3-1. 山口県の生涯現役社会づくりに関する施策展開

山口県は、全国的に見て少子高齢化の先進県であり、世帯構成を見ると、高齢単身世帯や高齢夫婦世帯の割合が高い。このため、中山間地域の限界集落化が加速し、高齢者人口集中地区が増加し、コミュニティでの生活継続が困難となる高齢者が多数発生することが懸念されている。

こうした背景のなか、山口県行政では、高齢化の進行の著しい周防大島地域での広域圏行政のモデル展開の実績に基づき、行動指針の策定と、生涯現役社会づくりを担う組織形成を、以下のように展開している。

・周防大島での高齢者モデル居住圏形成（平成10年度～16年度）

全国的にも高齢化が進んだ周防大島地域において「高齢者モデル居住圏づくり」が展開された。この広域圏構想の実態は次章に詳しい。

・「生涯現役いきいきプラン21」の策定（平成13年3月）

「生涯現役社会づくり」の政策的に展開する際の、基本的な方向や住民の自主的な活動の支援施策等を示す行動指針である「生涯現役いきいきプラン21」が策定され、以下の施策は、この行動指針に沿って展開されている。

・「山口県生涯現役推進センター」の

設置（平成 15 年 4 月）

高齢者や中高年が、健康で生きがいをもって、コミュニティに積極的に参加できることを支援するため、山口県社会福祉協議会に「山口県生涯現役推進センター」が設置されている。「生涯現役社会づくり」の総合的な推進・活動支援の中心的な主体として、「生涯現役社会づくり」に関する様々な情報提供や相談、高齢者や中高年の社会参加を促進するための組織形成支援やリーダー養成を展開している。

・「生涯現役社会産学公推進協議会」の設立（平成 16 年 6 月）

生涯現役社会づくりを全県的・総合的な運動として展開するため、産学公各分野の 34 団体を構成団体とする「生涯現役社会産学公推進協議会」が設置されている。

この協議会は、高齢者や中高年の社会参加促進に向け、普及啓発や環境形成、構成団体間の協働の促進が目的とされている。

・「生涯現役社会づくり学会」の設立（平成 16 年 11 月）

地域活動家や研究者、行政関係団体、企業等の関係者を会員として、高齢者や中高年の生きがいや健康活動支援、社会貢献活動・就労等の促進などについて、調査研究や支援活動を行う「生涯現役社会づくり学会」が設立されている。一般的な学会とは異なり、生涯現役社会づくり学会は、調査研究の結果を実際の活動へと結びつけるための学術調査研究と実践活動の接続を強く意識した活動を展開している。

こうした学会は全国初のもので、得られた成果を広く情報発信することが

うたわれている。

こうした県域レベルの指針体系に基づいて、実際に生涯現役プログラムを展開しているのは、市町村行政や社会福祉協議会である。とりわけ、社会福祉協議会は、社会福祉法で地域福祉の推進主体として位置づけられていることもあって、生涯現役プログラム展開の一方の中心となる必要があるが、十分に組み込まれていないのが実態である。

3-2. 生涯現役プログラムと社会福祉協議会

社会福祉協議会が生涯現役プログラムを展開するコミュニティには、先に指摘したようにいくつかの環境変化が起きつつある。すなわち、これまでも指摘されてきた高齢化の進行に伴う高齢者のひとり暮らしや夫婦のみ世帯の増加といった家族の小規模化や、生活圈域の広域化や流動化などに加えて、行政合併に伴ってコミュニティの範囲や単位の見直しが求められ、地域福祉活動の基盤構築が必要となっている。

もちろん、効率的な活動展開のためには、一定程度のコミュニティ単位の統一が必要であるが、一方で、学校区単位、行政区単位など様々な伝統的に形成されてきたコミュニティの単位を、機械的に調整することは実態にそぐわず、無理が生ずる場合も少なくない。問題は範囲の統一といった点にあるのではなく、コミュニティを基盤とした福祉活動の円滑な展開のためにいかなる圏域を設定するかにある。

また、行政による地域福祉計画の策定にも認められるように、福祉行政に

において地域福祉の視点の重視、すなわち地域福祉の主流化が進行しつつある。こうしたなかで、地域福祉の推進主体として位置づけられている社会福祉協議会には、従来にも増して行政との連携、協働の機会が増加しつつある。しかし、たとえば社会福祉協議会による地域福祉活動計画と行政の地域福祉計画との関係についても、社会福祉協議会と行政との間で、策定にあたって両計画の連携を図る取り組みは認められるが、相乗効果にまでいたるケースはそう多くはない。そのため、生涯現役プログラムの展開においても、市町行政との連携・協働が有効に機能するための条件の確認が必要となる。

さらに、地域福祉の担い手である住民の福祉活動も、自治会、町内会をはじめとする伝統的な地域集団を通じての活動だけではなく、市民活動、NPOなどの新しい組織形態や活動目標を持つ活動が広がりつつある。コミュニティにおいて、両者の連携と協働を図り、生涯現役プログラムのさらなる推進を図るための検討も求められている。

以上の諸点の把握を通じて、社会福祉協議会がコミュニティにおける生涯現役プログラムにいかなる視点から取り組み、どのようなコミュニティを目指すべきかについて検討する必要がある。

3-3. 生涯現役プログラム展開の基盤構築

社会福祉協議会合併が進行するなか、合併後の社会福祉協議会では、合併以前の旧市町村社会福祉協議会で展開されてきた地域福祉活動の内容、対象、領域などについて検討され、合併後の

地域福祉活動のあり方が議論されている。そうした過程で課題となるのは、地域福祉活動推進の方向性をどのように構想し、それを、住民をはじめ地域の各種組織団体と共有化するための、具体的な方法論の検討である。

生涯現役プログラムを実施するひとつの基盤として、コミュニティ単位の取り組みを促す組織形成、関係形成が必要であり、地区社会福祉協議会、自治会福祉部などの組織化が進められている。もちろん、地区社会福祉協議会、自治会福祉部を設けること自体が目的ではなく、生涯現役プログラムを含む地域福祉活動の基盤形成、組織化といった機能を果たすための基盤構築のために、こうした組織が必要であることはいうまでもない。

その際、地域住民の生活実態をふまえるべきであり、地域住民自身の参加によって検討されていく必要があるが、重要な点は、地域包括的な組織であり地域代表としての性格の強い町内会自治会との関係を考慮すること、民生委員・児童委員、福祉員、老人クラブ、婦人会、子ども会といった地域集団や地域組織との連携を図ること、にある。地域集団や組織の参加者の漸減傾向、活動の弱体化は多くのコミュニティで指摘されており、コミュニティに新たな組織を立ち上げることは現実的に難しい場合も少なくない。したがって、こうした組織間の連携、協働が現実問題として必要となるのである。

加えて、コミュニティにおける福祉活動への理解は進みつつあるとはいえ、依然として十分な理解が得られていない場合も認められるため、町内会自治会に福祉活動を実践する組織を位置づけること、各種地域集団や組織との連