

論 説

限界集落における孤立高齢者への生活支援（完）

田中きよむ・玉里恵美子・霜田博史・水谷利亮¹

目 次

第1章 高知県大豊町における高齢者生活支援

- I 大豊町の概要
- II 集落の状況
- III 行政支援の特徴
- IV 財政状況
- V 大豊町社会福祉協議会の取り組み
- VI 生活問題と支援－西峰地区の事例－
- VII 大豊町の積極面と今後の課題 …以上, (上)

第2章 高知県仁淀川町における高齢者生活支援

- I 仁淀川町の概要
- II 少数世帯集落における高齢者の生活実態と支援課題
- III 行政支援の特徴
- IV 財政状況
- V 高齢者生産活動センターの取り組み
- VI 仁淀川町社会福祉協議会の取り組み
- VII 仁淀川町の積極面と今後の課題

第3章 長野県阿智村における高齢者生活支援

- I 阿智村の概要
- II 行政支援の特徴
- III 阿智村社会福祉協議会の取り組み
- IV 阿智村内集落における生活課題と取り組み－住民聞き取り調査をふまえて－
- V 今後の課題 …以上, (中)

第4章 高知県内の少数世帯集落における高齢者の生活実態と支援課題

- I 香美市物部町
- II 中土佐町大野見地区
- III 小括

第5章 高知県内における地区単位を中心とする高齢者の生活支援の方向

- I 中土佐町大野見北地区振興会の取り組み
- II 北川村の取り組み

Ⅲ 土佐町相川地区の取り組み

Ⅳ 小括

…以上、(下)

第6章 限界集落における高齢者の支援システム

Ⅰ 行政システム

Ⅱ 財政システム

Ⅲ 地域社会システム

Ⅳ 地域福祉システム

…以上、(完)

第6章 限界集落における高齢者の支援システム

はじめに

本研究は、過疎・中山間地域で高齢化率50%を越えた「限界集落」及び「限界自治体」に関する以下の3点を目的として取り組んできた。

- ① 高齢者などの孤立した地域住民・世帯が抱える介護(予防)・保健福祉・医療ニーズ，家族との関係，仕事と収入，住居，近所づきあい，移動・交通，生きがい・趣味，地域福祉活動，地域生活の継続などに関する生活実態と支援課題を面接調査等により総合的に調査・分析する。
- ② それらの多面的な生活支援課題に対する地域・コミュニティや社会福祉協議会・NPO，市町村・県など，地域福祉と行財政施策の両面での具体的な支援のあり方や方法を実証的に明らかにする。
- ③ ①と②を総合化しつつ，過疎地域・限界集落の「維持可能な社会」のあり方を考察し，支援モデルを構築する。

とりわけ，③に向けた作業を進めるために，②として，高知県大豊町（本稿・上），高知県仁淀川町および長野県阿智村（本稿・中）を取り上げ，高齢者の地域生活支援に向けた行政支援と地域支援のあり方を考察するために，行政支援と地域福祉からの支援の双方においてユニークな取り組みを進めている市町村・地域に焦点をあてて，フォーマル，インフォーマルな支援システムのモデル構築の基礎作業を進めてきた。

さらに，香美市物部町と中土佐町大野見地区の少数世帯集落における高齢者

の生活実態追調査をふまえ、限界集落における地区単位の高齢者の生活支援の方向として、中土佐町大野見北地区振興会の地域づくりの特徴分析、高知県北川村における高齢者の見守り活動や「あったかふれあいセンター」の取り組み、高知県土佐町相川地区の若い世代をも巻き込んだ地域づくりの特徴分析をおこなった（本稿・下）。

それらをふまえて、以下では、限界集落・自治体の持続可能性と地域再生に向けた行政システム、財政システム、地域福祉システム、地域社会システムのあり方を考察し、持続可能な地域づくりと再生の方向性を明らかにしたい（本稿・完）。

I 行政システム

一府県による限界集落・小規模集落対策のあり方：

大分県と京都府を素材にして一

この節では、限界集落の高齢者支援における行政システムについて、その一端を広域的自治体である府県に注目して大分県と京都府の事例を参考にしながら考えてみたい。

小規模集落対策としては、まずは基礎的自治体である市町村の機能・役割が重要であると思われるが、それに加えて府県の果たす機能・役割が重要になっている現実があるので、府県の行政システムにおける小規模集落対策をみるのである。

1. 大分県の小規模集落対策

まず、大分県の小規模集落対策のあり方を、2011年2月21日の大分県観光・地域振興局と由布市総合政策課におけるヒアリング調査の内容と関連する資料なども参考にしながら、簡単にみてみよう。

大分県の小規模集落対策の特徴としては、①小規模集落・「限界集落」に関する実態調査を早くから(2007年度)行い、現状分析をしっかりと行ったこと、②その分析結果をもとにして、「集落の活力を高めていく活性化対策」と「住民が安心して暮らし続けていくことをサポートする集落機能維持などの生活対策」の2本柱を重要視するという基本的な考え方と施策を明らかにしているこ

と、③小規模集落対策に関する本部を本庁に設置するとともに、振興局圏域において各地域の課題とニーズに効果的に対応するために地域小規模集落対策会議を設置していること、④大分県や県の総合出先機関・振興局が市町村やNPOなどと協働しながら小規模集落対策に実際に取り組んでいること、⑤補助金だけでなく人的支援として地域の企業や団体・グループなどを積極的に活用するしくみを創設して実施していること、などがあげられる。

(1)『小規模集落実態調査報告書』と小規模集落対策本部

大分県では、「集落人口の多少に関わらず住民の半数以上が65歳以上の自治区等」を「小規模集落」と呼んでいる。過疎化・高齢化が進行して「人口減少等に伴う集落機能の低下や、諸問題の発生が懸念されて」おり、4,193自治区等のうち小規模集落が444と1割を超えており(2008年3月末現在。大分県観光・地域振興局資料「県内各市町村の自治区等の状況」より)、今後はさらに広がっていくことが予想されている(大分県小規模集落対策本部『里のくらしにぬくもりを：県と市町村が連携して取り組んでいます！－小規模集落対策事例集－』(平成22年3月発行))。2010(平成22)年度には、4,235自治区等のうち小規模集落が540に増えたという(2011年2月21日の大分県観光・地域振興局のヒアリング調査の内容による。なお、市町村合併により自治区等の数え方に変動があった)。

大分県は、小規模集落の実態を把握するために、県と新市共同で集落を訪問して、32集落に対する合同聞き取り調査とサンプル世帯訪問調査を行い、その内容を『小規模集落実態調査報告書－集落の今、そしてこれから－』(平成19年12月25日)としてまとめた。そこでは、次のように書かれている(同報告書、21～23ページ)。

「今回のサンプル調査の結果をもって、県内にいわゆる「限界集落」は存在しないと言うことは乱暴であるが、今回の調査対象とした集落では、最低でも3つ以上の集落機能を保持するなどコミュニティが存在していた。しかしながら、楽観視するわけにはいかないのが、今回の対象集落の中にも、全員が高齢者で、集落機能を区長が中心となって守っている集落があり、この集落の住民

は、10年後には集落機能はなくなってしまうと考えている事実がある。加えて、32集落の全体の人口を変動要素の大きな社会増減を考慮せずに推計しても、今後10年間に約20%も人口が減少すると予測される一方で、住民の皆さんには、住み慣れた地域への強い愛着と定住意識があることから、このまま手をこまねいていられる状況にはない」という。

そして、小規模集落への対策として2点が指摘されている。①「集落の活力を高めていく活性化対策」と、②「住民が安心して暮らし続けていくことをサポートする集落機能維持などの生活対策」である。①まずは、持続可能な集落に向けて集落住民の活力を高めるような活性化対策が重要であり、それは「別集落の対策として取り組んでいくより、むしろ一定の面的広がりをもった広域的な対応として進めていくことが、より効果的・効率的な取り組みにつながり、結果的に成功する可能性も高いもの」と考えている。②「一方、集落の置かれた状況は様々であり、住民の意欲、また集落としての金銭的な負担能力などからも、活性化対策に取り組むことが困難な集落」もあり、「いかにこれまでの生活を守っていくかという観点から、生活対策を中心に対応していくことが重要となってくる」というのである。

また、小規模集落対策を進める際には、そこで暮らす高齢者住民は「年金が主要な収入源であることや、問題の内容によって住民の金銭的負担の考え方が異なることなどを総合的に勘案して、集落が取り組みやすいスキームを準備する必要がある」と、報告書では考えられている。

その報告書などを受けて、広瀬勝貞知事のもとで大分県では、「集落で暮らし続けたい」という県民の「思い」や考え方に応えようと、「地域ごとの実情をより正確に把握し、その上で最適な対策を実施」しながら小規模集落での安全・安心な暮らしを確保するために、2008(平成20)年度から本庁に知事と各市町村長等をメンバーとする「小規模集落対策本部」を設置している。また、大分県では、県内の6圏域に府県の総合出先機関として6振興局を設置しており、各地域の実情に応じた小規模集落対策が行われるように各振興局単位に「地域小規模集落対策会議」を設置し、福祉や農林業、商業関係者、自治会関係者等もメンバーに加え検討をおこなっているのである。

(2) 小規模集落対策の内容

2010(平成22)年度現在における大分県の小規模集落対策に資する事業の施策体系としては、活性化、生活環境、安全・安心の3つの系ごとに複数の事業がとりあえず考えられている(図表Ⅰ-1参照)。ただ、主なものは、人の支援(「くらしにぬくもり小規模集落応援事業」である「小規模集落応援隊」)とお金の支援(地域活性化総合補助金)であると思われる。この2つと具体的な地域における取り組みについて簡単にみておこう。

① 「小規模集落応援隊」事業

小規模集落は、「人が耕作し住み続けることで、自然景観の保全や水源確保の効果」があり、下流域や都市部に住む住民の生活と密接な関係にあるが、「高齢化と過疎化による人手不足で、道路の補修や草刈り、公民館や集会所の掃除、お祭りなど集落の共同作業が困難になりつつある」。そこで、2009(平成21)年度から、「近隣の都市部や川の下流域の企業やNPO、ボランティア団体など様々な活動団体に、応援隊への登録、応援活動の実施を呼びかけて小規模集落を支援しようというもの」が「小規模集落応援隊」事業である。

とくに企業等の社会貢献活動としてメーカーや建設業などの多くの企業が登録し、実際に応援を行っている。また、大分県の公共事業の入札で総合評価の制度が導入されているものに関しては、「小規模集落応援隊」事業を実施したことがカウントされるようになってきているということである。現在では、270ぐらいのグループ・団体が登録しているようだ。

具体的な事業の流れとしては、集落からの相談はまず市町村にくる。小規模集落応援隊事業は県が勝手にやっているのではなく、市町村がしっかりと集落とかかわって支援・応援することが求められるからである。そして、応援を希望する集落の場所、時期、内容などのニーズに合わせて、市町村または県から、市町村エリアを決めて登録している団体に直接電話やメールで依頼を行い、応援の可否を聞き、応援可能な場合は、後日に詳細な打ち合わせを行うようにしている。

具体的な作業内容は、高齢化や過疎化により人手が不足して作業が難しくなっている集落の共同作業で、集落の作業である里道などの補修や草刈り、集

会所や公民館、公園の掃除、簡易水道タンクの清掃、祭りの準備や御輿担ぎなどである。集落の個人の農作業や家の敷地内の清掃などは対象ではない。作業時間は半日程度で、内容によって長短がある。

これまでも地域貢献活動に参加したいと考えていた多くのグループや企業などが、どこで・どのようにしたらいいのかわからなかったところがあり、それと具体的に必要とする地域や集落を大分県などがマッチングさせているのである。両者に潜在的なニーズがあったところを大分県はうまく事業化したといえる。

ただ、応援したいと考えている企業やグループが多くあるが、むしろ集落の側で、「人に頼む」こと・応援を依頼することに慣れていない、あるいは「遠慮している」ということで、小規模集落応援隊の広がる余地は大きいと思われる。

② 地域活性化総合補助金

大分県では市町村合併が進行し、そのために周辺部となった旧町村部に加えて過疎化の進んだ地域の住民が安心して活力に満ち地域に誇りを持って暮らせるよう、地域の元気創造事業として地域活性化総合補助金がある。それにより、地域に雇用や所得の増大をもたらす持続可能な取組を行う法人や団体等に対して事業の計画づくりの手伝いから立ち上げ経費を対象とした財政的支援を行っている。

地域活性化総合補助金は、地域活性化につながる多様なチャレンジに対して県の各振興局が迅速かつワンストップで支援するために、支援対象を異にする3つの枠組みをもっている。i) 活性化チャレンジ枠（地域資源等を活用した地域活性化に向けて、地域の様々な主体がチャレンジする調査研究や、試行等に対して支援）、ii) 地域活動支援枠（地域の様々な主体の行う地域活性化に向けた取組を支援）、iii) 地域の元気創造枠（旧町村部や過疎地域の活性化につながる持続可能な取組に対して支援）、の3つである。

（3）小規模集落対策の具体的取組み事例

① 各地域対策会議における小規模集落対策の状況

～モデル集落における取り組み～

2008年度に、地域対策会議ごとに小規模集落対策のモデル集落を選定して、

事業を実施した。具体的な取り組み内容を整理したものが図表Ⅰ－2である。

7つぐらいのモデル集落における取り組みがある。隣接地区との協働・集落関係者による応援隊結成（国東市諸田地区）、中山間地域等直接支払制度を受ける近隣集落が出張支援（由布市奥江地区）、商工会の行う宅配事業を拡大して買い物支援（佐伯市山部地区）、地区住民の安全・安心確保対策（豊後大野市）、集落出身者による応援隊結成（日田市旧丸蔵小学校区）、地域資源を活用した生きがいづくり（中津市小柿山地区）、新たな地区コミュニティ組織の育成（宇佐市南院内地区）といった取り組みである。

②「奥江やぎプロジェクト」

～由布市湯布院町奥江地区における高齢者の地域の見守りのしくみ～

もう一つ具体的な事例として、由布市湯布院町奥江地区における動物のヤギを使った高齢者の地域見守りのしくみづくりをみておこう。

奥江地区は、18世帯、43名で高齢化率が65%の地区である。ここでも「奥江やぎプロジェクト」は、その内の奥江自治会13世帯全員が会員になっている「奥江ふれあいヤギの会」を中心とした小規模集落対策事業を活用したプロジェクトである。

このプロジェクトは、各戸が1口500円の賛助金を支払って、地域・自治会が協働してヤギを飼育しながら、地区で共同利用したり、会員が個別に利用（レンタル・無料）するものである。ヤギは草を食べるので、高齢化・過疎化によってできていない耕作放棄地や道路、各家の庭などにヤギをヒモでつないでおけば「草刈り」をしてくれるのである。

大分県の補助金を使って、飼育するヤギの購入やヤギ小屋の設置、ヤギの病気に備えた薬の購入などを行った。

高齢者に対する地域の見守りのしくみとなっているというのは、ヤギのエサになる高齢者家庭ででた野菜くずなどの収集の際にさりげない「見守り」活動ができていることである。また、高齢者もヤギを世話することによって癒し効果があり、賛助金を出しているので「自分のヤギ」という認識と愛着をもって飼育することで継続的な取り組みとなって、責任をもって世話をするという「役割」ができたことによって高齢者にとっての1つの生きがいになっている。

プロジェクトを通して集落の住民の間でヤギに関する共通の話題ができ、その結果、交流機会が増加していることも効果としてあげられる。糞を新鮮野菜づくりの堆肥として利用してその野菜販売したり、ヤギ乳を活用した特産品開発や、集落にある温泉利用客の「足止め」効果を発揮して、地域経済にも少し貢献しているようだ。そして、ヤギがいることで鹿やイノシシなどの鳥獣があまり近寄らないので鳥獣被害の防止になっている面もあるということである。

2. 京都府の「里力再生アクションプラン」

次に、京都府における「限界集落」・小規模集落対策のあり方として「共に育む『命の里』事業」を簡単にみてみよう。以下の内容では、中村治「京都府における『里力再生』の取組と今後について」（全国農村振興技術連盟『農村振興』、2010年7月号・727号）や京都府庁におけるヒアリング調査（2010年8月13日・京都府農林水産部農村振興課、8月18日・京都府丹後広域振興局農林商工部）の内容などを参考にしている。

（1）「共に育む『命の里』事業」の概要

京都府では、農山村地域は、安全な食料の生産だけでなく、おいしい水や空氣の供給、美しい景観や伝統文化の保全、森林や田畑による自然災害の防止など、府民の生活を支える「命の里」であると考えている。その「命の里」を守り育てていくために、後継者不足や農林地の荒廃など地域が抱える課題を集中的かつ総合的に解決することをめざして「共に育む『命の里』事業」を進めている（図表Ⅰ－3参照）。

京都府では、2007年度に、65歳以上の人口が50%を超える高齢化が進んでいる農村集落等を基本に抽出して農村集落实態調査を行い、その分析に基づいて2008年度に『里力（さとちから）再生アクションプラン』（平成20年度プラン）を作成した。現在、2009年度に改訂版として作成した『里力再生アクションプラン（21年度改定版）』（平成21年12月、農林水産部農村振興課）に基づいて事業を実施している。

「共に育む『命の里』事業」は、「里力再生事業」、「ふるさと共援活動支援事

業」,「『命の里』特別支援事業」,「共に育む命の里(ハード)」(生活環境基盤整備事業,農業生産基盤整備事業,営農基盤整備事業)などからなる。

(2)「ふるさと共援活動支援事業」と「里力再生事業」

京都府では2008年度から「ふるさと共援活動支援事業」を実施している。北・中部を中心に過疎化・高齢化が急速に進んで、農地や山林などの維持管理や冠婚葬祭などの地域共同活動を住民の力だけで進めることが難しくなり、将来に向けて不安を抱いている集落が増加している現状がある。それに対して、農村集落が、都市部の大学・企業・NPO団体などの「共援者」の力を得ながら地域づくりを進めるために「ふるさと共援組織」を設立して、農村集落の再生の取組を進めるものがふるさと共援活動である。このふるさと共援活動は、個々の「限界集落」・小規模集落などに対して個別に対応する事業であり、個々の集落の現状・課題に的確に対応することができるメリットがある。しかし、京都府には、1,703集落のうち65歳以上の人口が50%を超える高齢化が進んでいる農村集落は150くらいあり、それらを個々にふるさと共援組織によって支援していくことには限界がある。

そこで、2009年度から「里力再生事業」に取組みはじめた。里力再生事業とは、「過疎化・高齢化の進んだ農村集落が、旧村や小学校区など地域のつながりをベースに積極的な連携を深めることにより地域を再生することを目的として、府職員(里の仕事人)を地元配置し、里力再生計画の策定や地域が自ら考え実践する活動に対して支援するもの」である。京都府が市町村と連携して2009年度から5年間に50地区を目標に事業を進めており、引き続き取組み地区を募集している。

(3)府職員である「里の仕事人」

「里力再生事業」のポイントの1つが、「里の仕事人」である(図表I-4参照)。「里の仕事人」は、過疎化・高齢化の進む農村地域において里力再生活動に取り組む地域連携組織等に派遣する府職員であり、住民と一緒に定住環境の整備や雇用・所得機会の創出、定住人口の確保など、地域主体の多様な

課題解決の取り組みをサポートする府職員による人的サポートである。「里の仕事人」には、地域課題を直接的に把握（ワンストップ）して、課題を総合的に検討し、広域振興局において縦割りの弊害を排除するために設置された組織横断チームで解決案を提示し、地域と共に解決策を考え実施することが期待されている。現在、南丹・中丹広域振興局各1名、丹後広域振興局2名、京都乙訓・山城北・南丹・中丹東・丹後農業改良普及センターに各1名、合計9名が配置されている。

3. 県による「限界集落」・小規模集落対策の特徴

－大分県と京都府の事例から－

とりあえずのまとめとして、これまでみてきた大分県と京都府の事例分析から、県による「限界集落」・小規模集落対策の特徴的なあり方について、いくつかのポイントを指摘しておきたい。

① 集落实態調査の早期実施

大分県や京都府では、集落实態調査を数年前から実施して「限界集落」・小規模集落の現状分析をしっかりと行って、「一刻の猶予もない」というくらいの危機感をもって政策・事業の基盤にしていた。

② 「限界集落」・小規模集落をターゲットにした理念と政策・事業が明確であること

大分県や京都府では、集落实態調査の分析や考察をもとにして、「限界集落」・小規模集落に関する基本的な考え方・理念を明らかにして、他の政策や施策の中で行うのではなく、「限界集落」・小規模集落をターゲットにした政策・事業が明確になっていることである。大分県では「小規模集落対策」であり、京都府では「京都方式」としての「里力再生アクションプラン」である。

③ 県の組織的支援と県職員による人的支援

府県の組織的・職員による支援として、大分県では県の総合出先機関である振興局による個別かつ総合的な支援があり、京都府では現地の総合出先機関である広域振興局とそこに府職員である「里の仕事人」を配置して、「限界集落」・小規模集落に対する施策を実施していた。

④ 民間・地域外の人たちによる人的支援を動員

行政職員以外の人的支援・地域の人材の活用としては、大分県では「小規模集落応援隊」による企業や団体・グループによる支援を集落と結びつけていたし、京都府では関連した取り組みに関する優れた能力を有する民間の人材である「里の仕掛人」や大学などを組み込んでいた。

⑤ 集落の自治と集落計画

「限界集落」・小規模集落対策の「本質は『人』」であり、「限界集落」・小規模集落の「課題は現地・地域で起こっている課題であり、そこでしか解決しないものである」。こうした対策・施策は「基本的に現地・地域に光を当てるのではなく、これらの現地・地域が光になる、そういった姿勢が大事である」といわれている（前掲，中村治「京都府における『里力再生』の取組と今後について」，3ページ）。そうであるとするならば、集落の自治・住民自治によって集落計画を作成することとその実現・実施が大切であり、主人公はあくまでも集落・住民であり、それらを府県・市町村や地域団体などが支援するというスタンスが地域づくりには重要である。

【謝辞】この節をまとめるにあたって、大分県観光・地域振興局と由布市総合政策課、京都府農林水産部農村振興課と京都府丹後広域振興局農林商工部などにおいてヒアリング調査と資料収集を行った。そのような貴重な機会を与えてくださった職員の方々にお礼を申し上げたい。なお、多くのご教示・示唆と資料提供を頂いたにもかかわらず、筆者の理解不足で報告書の整理や分析に不十分な内容や誤解があるかもしれないが、その責任はすべてこの節の担当者である水谷にあることを明記しておく。

平成22年2月1日現在

※ 継続予定事業についてのみ記載

図表Ⅰ－２ 大分県「各地域対策会議」における小規模集落対策の状況

[illegible]

対象の型 策名	地域住民の安全・安心確保対策（災害対策）	集落出身者による応援支援	地域資源を活用した生きがいづくり	新たな地域コミュニティ組織の育成
上郷地区（旧上郷町）	世帯数 40人 人口 76人 避難所 72.4 地区内に潜在的な危険性がある地域 ・災害発生時の避難経路確保 ・災害発生時の避難経路確保 ・災害発生時の避難経路確保 ・災害発生時の避難経路確保	世帯数 87人 人口 214人 避難所 57.9 ・さくさく（婦人会）や丸蔵地区（青年）などの活動団体がある。 ・地区の出身者による活動の支援 ・地区の出身者による活動の支援 ・地区の出身者による活動の支援	世帯数 17人 人口 38人 避難所 63.2 ・先斗寺しだん社（シズン）で2,000人（未だ） ・地区の出身者による活動の支援 ・地区の出身者による活動の支援	世帯数 461人 人口 1,197人 避難所 42.8 ・災害発生時の避難経路確保 ・災害発生時の避難経路確保 ・災害発生時の避難経路確保 ・災害発生時の避難経路確保
丸蔵地区（旧丸蔵町）	世帯数 40人 人口 76人 避難所 72.4 地区内に潜在的な危険性がある地域 ・災害発生時の避難経路確保 ・災害発生時の避難経路確保 ・災害発生時の避難経路確保 ・災害発生時の避難経路確保	世帯数 87人 人口 214人 避難所 57.9 ・さくさく（婦人会）や丸蔵地区（青年）などの活動団体がある。 ・地区の出身者による活動の支援 ・地区の出身者による活動の支援 ・地区の出身者による活動の支援	世帯数 17人 人口 38人 避難所 63.2 ・先斗寺しだん社（シズン）で2,000人（未だ） ・地区の出身者による活動の支援 ・地区の出身者による活動の支援	世帯数 461人 人口 1,197人 避難所 42.8 ・災害発生時の避難経路確保 ・災害発生時の避難経路確保 ・災害発生時の避難経路確保 ・災害発生時の避難経路確保
丸蔵地区（旧丸蔵町）	世帯数 40人 人口 76人 避難所 72.4 地区内に潜在的な危険性がある地域 ・災害発生時の避難経路確保 ・災害発生時の避難経路確保 ・災害発生時の避難経路確保 ・災害発生時の避難経路確保	世帯数 87人 人口 214人 避難所 57.9 ・さくさく（婦人会）や丸蔵地区（青年）などの活動団体がある。 ・地区の出身者による活動の支援 ・地区の出身者による活動の支援 ・地区の出身者による活動の支援	世帯数 17人 人口 38人 避難所 63.2 ・先斗寺しだん社（シズン）で2,000人（未だ） ・地区の出身者による活動の支援 ・地区の出身者による活動の支援	世帯数 461人 人口 1,197人 避難所 42.8 ・災害発生時の避難経路確保 ・災害発生時の避難経路確保 ・災害発生時の避難経路確保 ・災害発生時の避難経路確保

図表 I-3 「命の里事業のイメージ」(出所) 京都府農林水産部農村振興課資料

共に育む「命の里」

目的

食料・水・空気など府民生活を支える「命の里」の農山村地域が、過疎化・高齢化で存続の危機にあるため、地域の抱える多様な課題を解決する総合的な施策により地域の再生と持続的発展を支援します。

課題

- 【人・組織】 地域の再生を担う人材や組織が不足しています。
- 【仕事・所得】 仕事が少ない、地域で暮らすための所得の確保が困難です。
- 【生活環境】 生活交通の不足や独居高齢者の孤立、学校の統廃合、情報基盤の整備不足等、地域の生活環境に様々な課題があります。

総合的な施策展開により、地域の再生と持続的発展を支援

里の基礎づくり

多様な基盤整備支援



鳥獣被害対策支援



地域主体の多様な課題解決支援



定住環境の整備

地域組織の育成・活動支援



大学や府民との協働促進

里の人づくり

新規就業支援



人材サポート

横断的課題解決



「新たな公共」

「命の里」特別支援事業

地域コミュニティ
法人



学校の複合的活用

地域人材バンク

農産加工事業

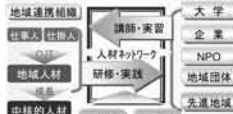
住民出資日用品店

自主運行交通

雇用・所得機会の創出

地域人材の育成支援

地域人材育成センター

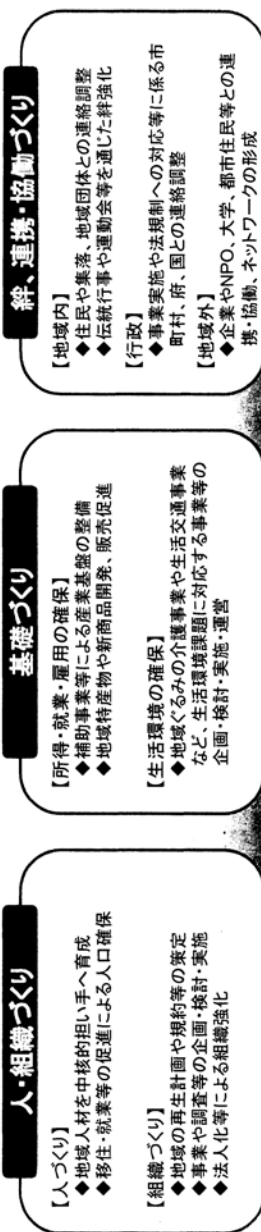


定住人口の確保



図表 I-4 「里の仕事人の必要性及び活動内容について」(出所) 京都府農林水産部農村振興課資料

■ 過疎化・高齢化が進む農山村地域の再生には、地域連携組織を中心とした以下の取組が必要。



これらの取組には、①補助金申請や法的手続等の事務処理、②組織・事業等の運営・会計処理、③関係者とのコーディネート、等ができる人材が必要

里の仕事人による 初期支援が必要

しかし・・・
地域には対応できる人材が圧倒的に不足

里の仕事人の1週間の業務例



Ⅱ 財政システム ー高知県内における過疎対策の新たな取り組みから

「限界集落」を支える行財政システムを考えるには様々なアプローチの仕方があると思われるが、本章では過疎対策という視点から考察をおこなう。「限界集落」を多く抱える自治体は、「限界自治体」として、財政維持が困難な状態に置かれることになる²。そうした自治体の財政を支える上で大きな役割を果たしてきたものとして、過疎対策を位置づけることができるためである。

本章では、過疎対策の新たな方向性を概観した上で、新たな方向性が求められるようになった背景と、新しい過疎対策の意義について、高知県の取り組みを通じて検討することを課題とする。過疎対策は10年間の時限立法に基づいて行なわれているが、直近では2010年3月末が期限であり、民主党への政権交代があったことで、どのような形で改定されるのか注目が集まった。さしあたり現行法を延長することで落ち着いたが、延長によって大きく修正された点として、従来ハード事業にしか使えなかった過疎対策事業債がソフト事業にも適用できるようになったことがある。

過疎法延長にともなう改正の背景には、新しい過疎対策としての「人の支援」の導入も合わせて、過疎対策の新たな方向性が示されるようになってきていることがある。新しい過疎法のもとでの過疎対策の検討と合わせて、「人の支援」についての分析も含め、制度の現状と課題を検討することを通じて、高齢化と過疎化が進む地域を支援するために求められている行財政的課題を明らかにする。

1. 過疎対策法の延長と新しい過疎対策手法

(1) 過疎対策の概要

日本の過疎対策は、1970年4月に過疎地域対策緊急措置法が制定されることで始まった。同法は10年間の時限立法であったが、過疎対策立法は以後1980年に過疎地域振興特別措置法、1990年に過疎地域活性化特別措置法という形で延長された。さらに、2000年に成立した過疎地域自立促進特別措置法が2010年ま

での時限立法として施行されていたが、後述のように、同法が2016年まで延長され、現在に至っている³。

過疎対策事業の財源については、主要な役割を果たしているものとして過疎対策事業債(過疎債)がある。通常地方債は地方財政法第5条に定められた経費にしか起債の対象にできないが、過疎債は、過疎対策立法に定められている経費であれば充当することができる⁴。起債充当率(一般財源に占める過疎債の割合)は原則100%で、元利償還金の70%は、地方交付税の基準財政需要額に算入される。過疎債は過疎地域の特性に合わせて起債対象が広く、起債充当率も高く、元利償還費の交付税措置も備わっているため、地方債というよりは実質的には「補助金」に近いものである⁵。

『地方財政統計年報平成20年度版』によると、過疎債の残高は、2008年度末で1兆8953億円に達しているが、団体別に見ると、政令指定都市87億円(0.5%)、中核市398億円(2.1%)、特例市413億円(2.2%)、都市9290億円(49.0%)、町村8765億円(46.2%)であり、都市と町村が大部分を占めている。以前は町村が大部分を占めていたが、現在では町村よりも都市部で過疎債の発行残高が多くなっており、市町村合併の影響で町村が減少して都市になった影響が現れていると思われる。また、町村の場合、町村全体の地方債残高(6兆7303億円)の構成の点でも過疎債の割合が最も大きいことから(全体の13.0%)、町村財政が過疎債に大きく依存していることが確認される。

(2) 過疎地域活性化特別措置法の延長と過疎債の「ソフト事業」への適用

現行の過疎地域自立促進特別措置法は2010年3月に期限切れを迎えることになっていたため、今後の過疎法のあり方が議論されることになった。結果として、さしあたり現行の過疎地域自立促進特別措置法を改正し、2010年4月1日から2016年3月末まで6年間延長するということになった。

改正によって大きな変更をともなったこととして、医師確保や生活交通の確保など、過疎債による財政支援の対象をソフト事業にも拡大すること、過疎対策事業債の対象施設の追加(図書館、認定こども園、市町村立の幼稚園、自然エネルギーを利用するための施設)がある。とりわけ過疎債のソフト事業への

活用は、投資的経費しか起債の対象にならない従来の方式からすれば、例外的な措置といえる。過疎債のソフト事業への活用ができる事業範囲は、「地方財政法第5条各号に規定する経費に該当しないものについても、人口、面積、財政状況その他の条件を考慮して総務省令で定めるところにより算定した額の範囲内に限り、地方債をもってその財源とすることができる」(過疎地域自立促進特別措置法第12条の2)、とされており、かなり幅広い事業に運用ができるようになっている。

従来の過疎対策事業については、過疎関係市町村の財政を支え社会資本への投資、とりわけ道路延長を促進する役割は果たしていたものの、国土計画に従属させられるような形で過疎対策が設計されることで、過疎地域そのものの問題に対する対処がなされなかったという限界を抱えていたという評価が一般的であろう⁶。結果として、過疎地域の人口減少自体は止まっておらず、むしろ過疎地域が拡大しているため、事業の目的である定住対策としては成功しているとは言い難い。定住対策という観点から見れば、過疎集落そのものを事業対象とするソフト事業への過疎債適用の拡大は肯定的に評価しうるものであろう。

(3) 新しい過疎対策としての「人の支援」

過疎対策の対象は過疎要件をみたます市町村になるため、過疎対策の単位として市町村が中心におかれることになる。しかし、過疎関係市町村の間でも状況は異なっているように、市町村内部においても状況は異なっている。そこで、近年過疎対策において注目されるようになってきているのが、市町村より小さい集落単位での「人の支援」である。

総務省は、人口減少や高齢化の進行が著しい地域を支えるために、「人の支援」を打ち出している。総務省地域創造力審議官の椎川忍氏によれば、民主党政権下での地域主権改革を進める際に、人材育成を通じて、地域資源を生かして知恵と創造力で富を生み出していくという「緑の分権改革」を考えている。しかし、人材育成には時間がかかるため、当面は外部の人材を活用することが必要であり、具体的には、地域力創造の「三種の神器」として、すでにある「地域おこし協力隊」、「集落支援員」、「外部アドバイザー」といった制度の活用を

考えているということである⁷。

地域おこし協力隊は、地域外の人材を積極的に誘致し、その定住・定着を図ることで、意欲ある都市住民のニーズに応えながら、過疎、山村、離島、半島等の地域力の維持・強化を図っていくことを目的とする取り組みである。総務省がホームページで公表している平成21年度の取り組み状況によると、地域おこし協力隊員の受け入れは、都道府県分は2県、市町村分は20道県の30市町村で行なわれ、地域おこし協力隊員の人数は89人である。地域おこし協力隊員の配置及び地域おこし協力隊員が行う地域協力活動に要する経費については、隊員1人あたり350万円を上限として、特別交付税措置がされる。

次に、集落支援員制度とは、地方自治体が地域の実情に詳しい人材に委嘱し、集落の「目配り」や、集落の現状の把握などを目的とする取り組みである。集落支援員は、集落のあり方の話し合いへの参加や、集落の維持活性化に向けた取組みについて、市町村と協働して取り組むことが期待されている。集落支援員の設置、集落点検及び話し合いに要する経費については、支援員一人あたり350万円（他の業務と兼任の場合は一人あたり40万円）を上限に、国による特別交付税措置がなされる。総務省地域自立応援課の資料によると、平成22年度において、専任の集落支援員の設置数は500人程度、自治会長などとの兼務の集落支援員の設置数は3,600人程度が見込まれるということである。

最後に、外部アドバイザーの活用とは、総務省が運営している「地域人材ネット」に登録された専門家のデータベースを利用し、外部専門家の紹介や派遣を行うというものである。総務省地域自立応援課の資料によると、「地域人材ネット」には、平成22年度には、地場産品発掘・ブランド化や、定住促進、若者自立支援、環境保全など多様な分野の専門家が155名登録されており、専門家の活用に要する経費については特別交付税措置の対象になっている。

2. 高知県の取り組みを通じてみる新しい過疎対策の方向性

（1）新しい過疎地域自立促進方針の策定と市町村過疎計画

過疎地域自立促進特別措置法の延長に伴い、新しく対象となるソフト事業の具体化を検討するために、総務省において「新たな過疎対策（ソフト対策）の

推進に向けての研究会」が設置されていた。同研究会には、高知県から大豊町と高知県地域づくり支援課がヒアリング対象となっており、全国的に見れば、高知県は過疎対策に関しては先進的な取組みがされている地域としてみることができる。

高知県は、過疎法の延長に対応して、平成22年8月、「高知県過疎地域自立促進方針」を策定した。同方針は、平成22年度から平成27年度まで6年間の計画を示し、県内市町村が策定する市町村過疎計画の内容を規定するものである。「高知県過疎地域自立促進方針」を策定した高知県地域づくり支援課におけるヒアリング調査（2011年2月3日）によると、高知県の方針の特徴は、事実上の高知県の総合計画になっているということである。2つ理由があるが、一つは、自立促進方針の中に現在高知県が進めている3大施策である「産業振興計画」、「日本一の健康長寿県構想」、「教育振興基本計画」を入れ込んでいることである。もう一つは、高知県内において過疎地域に指定されている市町村が8割を超えている状況においては、過疎対策が事実上県内全てを包括するようなものになってしまっているからである⁸。

高知県は、平成20年に「産業振興計画」を策定し、産業振興を県の政策の一つの柱として取り組んでいる。過疎対策という観点から見ると、産業振興によって雇用を創出し、被雇用者の定住を進めることで、地域振興にもつなげていくという意図をもっている。そうした傾向は、市町村過疎計画の取りまとめ状況においても現れている。

地域づくり支援課提供の資料によると、高知県内の市町村過疎計画において予定されている過疎対策事業は、平成22年度から6年間の事業費総額が約2281億円、うち平成22年度の事業費が約377億円ということになっている。前回の市町村計画（平成17年度～平成21年度の5年計画）の実績が約1054億円であるから、事業費全体として大きく増加している。新しい取り組みであるソフト事業（過疎地域自立促進特別事業）の事業額は、6年間の事業費総額が約192億円、うち平成22年度事業費は約30億円となっている。ソフト事業を行なうための財源のうち、過疎債が充当されるのが6年間で約137億円、うち平成22年度分は約20億円ということである（表Ⅱ－1参照）。

表Ⅱ－１ 高知県内市町村・過疎地域自立促進特別事業(ソフト事業)の財源内訳（平成22年度）
 （単位：千円）

財源合計	内 訳				
	国庫支出金	都道府県支出金	過 疎 債	その他の特定財源	一般財源
3,053,293	34,153	517,824	2,080,571	34,101	386,644

（注）過疎債のうち、基金に積まれている額が440,400千円ある。

（出所）高知県地域づくり支援課提供資料より。

市町村過疎計画の事業内訳についてみたものが表Ⅱ－２である。全470事業のうち、産業の振興(170事業)と高齢者の保健・福祉(94事業)の割合が高くなっていることが分かる。高知県として産業振興に取り組んでいることの反映であると思われるが、過疎地域においては現在産業振興を通じた雇用創出が大きな課題になっていることがうかがえる。また、高齢者の保健・福祉の割合が高いことも、過疎地域における高齢化の進展にあわせた対応が求められていることの反映であろう。とりわけ高齢者福祉の分野では、高知県独自の取り組みとして始まった「あったかふれあいセンター事業」に対する国の補助が平成22年度限りで終わることもあり、事業継続のため、多くの市町村において過疎債の発行による対応が行なわれていることが背景にある。

 表Ⅱ－２ 高知県内市町村・過疎地域自立促進特別事業(ソフト事業)の事業内訳（平成22年度）
 （単位：千円）

総計	内 訳								
	産業の振興	交通体系情報化・地域間交流	生活環境の整備	高齢者等の保健・福祉	医療の確保	教育の振興	地域文化の振興	集落の整備	その他
470	170	72	10	94	21	32	29	30	12

（出所）高知県地域づくり支援課提供資料より。

財源として過疎債を発行できるソフト事業の範囲は広く、財源確保に苦慮している過疎地域からは歓迎されている状況である。しかし、高知県地域づくり支援課によると、過疎対策事業におけるソフト事業の課題は、事業評価の困難さにある。確かにソフト事業においても過疎債が使えるようになったことは良いことであるが、延長された過疎法は向こう6年間有効なものであり、その後はどうなるか分からない。したがって、過疎法の期間が終わるまでに事業の成果を出し、事業の有用性を示さなければならないが、ソフト事業の性格上、成

果の基準は住民の満足度のような主観的なものにならざるを得ない。そこで、高知県地域づくり支援課によると、どのように事業の成果を客観的な形で示すことができるのかが、今後の課題になるということである。

(2) 外部からの「人の支援」への期待

総務省が推進している「人の支援」については、高知県においても取り組みが進んでいる。2011年1月現在、地域おこし協力隊については、2地域（本山町、仁淀川町）において隊員が決定し、活動を開始している。そして、1地域（津野町）が隊員を募集中であり、2地域（大豊町、須崎市）が募集を検討している。また、集落支援員については、4市町村で取り組んでいる状況である。

「人の支援」については、高知県地域づくり支援課によると、地域おこし協力隊に力を入れているということである。集落支援員は集落の点検が主な役割であるから、地区長でもできるものである。実際、高知県で設置されている集落支援員は全て市町村内部の人材に委嘱している。したがって、外部からの移住を増やすということを考えると、高知県としては都市部から意欲のある人が来てくれる地域おこし協力隊の活動に大きな期待を寄せているということである。

一方、集落支援員を設置している地域からみれば、集落支援員の果たしている役割は高く評価されている。集落支援員が設置されている、中土佐町大野見北地区におけるヒアリング調査（2011年2月15日）によると、集落支援員が集落調査を行ったことで、地域の課題が明確になり、住民組織の活動に役立っているということである。また、集落支援員がいてくれることで、行政に要望が通やすくなったということが実感されているという。中土佐町は2006年に、旧中土佐町と旧大野見村が合併して新町になったという経緯があり、旧大野見村にある大野見北地区においては、行政サービスの低下が実感されているという。とりわけ、保健師がほとんど訪問してくれなくなり、地域の高齢者の見守り活動などを進めていく上で大きな課題になっているということである。市町村合併によって周辺化してしまった地域において、行政とのかかわりが希薄化してしまうということは、他の地域でも起きている⁹。

過疎地域を支え、集落の維持可能性をつないでいく存在として期待される

「人の支援」については、高知県内市町村においても、例えば大豊町のように独自に「地域担当」を設置して、集落の様子を把握し、住民にとって必要な支援を行なっていこうとする取り組みのように、市町村独自の取り組みもある。平成の大合併を経て市町村の範囲が大きくなっているところが多く、財政的に制限がある中で、周辺部になってしまう集落への目配りをどうするのか、ということは行政の大きな課題となっているため、「人の支援」が制度化され、よりよい運用方法を探っていくことは大きな意味がある¹⁰。

「人の支援」については、導入している地域については高い評価がなされており、制度を広げていくことを期待する声もある。一方で、制度を採用する地域が大きく広がっている状況では今のところない。制度を広げる際に一つ課題になるのが、受け入れ側になる地域の準備である。例えば、過疎地域を多く抱える大分県由布市役所におけるヒアリング調査(2011年2月21日)によれば、行政として「人の支援」を受け入れたいという希望はあるものの、受け入れ側の地域が動かなければ導入に結びつかないという。

「人の支援」についても、導入することそのものが目的ではなく、地域住民が自分たちの地域のあり方をどうするのかということに対する合意形成が、前提として大事になる。地域住民の主体的意思と協力体制があって始めて、外部の人材を生かすことに繋がる。そこで、地域住民の合意形成をどのように図っていくのかということを、まずは市町村が受け止めて考えていくということが求められる。こうした「人の支援」が持つ意義について、本章の最後に「新しい公共」の議論との関係において考えてみたい。

(3) 「新しい公共」の議論と「人の支援」の意義

「新しい公共」とは、2009年に政権交代をした民主党政権が打ち出した、今後の日本社会の目指すべき方向性についての概念である¹¹。2010年6月4日に発表された「新しい公共宣言」によると、「新しい公共」の定義は、「人々の支え合いと活気のある社会。それをつくることに向けたさまざまな当事者の自発的な協働の場が「新しい公共」である」としている。そして、「新しい公共」においては、「国民、市民団体や地域組織」、「企業やその他の事業体」、「政府」

等が、一定のルールとそれぞれの役割をもって当事者として参加し、協働することになるが、その舞台を作るためのルールと役割を協働して定めることが「新しい公共」を作る事に他ならない、ということである。

「新しい公共」が提起する公民協働型社会構想は、新自由主義的な理念に基づく福祉国家の再編成という側面がある。小原隆治氏は、公民協働型社会構想について、1990年代後半以降のいわゆる「構造改革」が進められた結果として生じている福祉と雇用条件の後退について、後退を補うセーフティーネットの役割を民間組織、とくに市民団体や地域組織に期待するものであることを指摘している¹²。一方で、小原氏は、少子高齢化が急速に進むにつれて福祉を中心とした、地域密着型で展開すべき公共政策に対する需要が高まっており、とりわけ誰が政策を担うのかという問題関心が高まっている、ということも指摘している。小原氏のいう地域密着型政策需要とは、例えば、高齢者に対する介護予防や介護福祉、高齢化が進展するなかでコミュニティの維持が困難になった農山村部での「限界集落」への対応、といったことなどがあげられている。

小原氏が指摘しているように、「新しい公共」が提示する公民協働型社会構想は、行政の責任を後退させ、民間組織に代替させるという側面があるが、過疎地域、中山間地域の主体という観点から見れば、地域を支えていくための新しい方向性を提起するものになっている。公民協働型社会構想の持つ後者の側面については、例えば、藤山浩氏によれば、集落の小規模化・高齢化が、暮らしを支える多種多様な社会経済的つながりである「ネットワーク」を弱体化させていることが問題であるとして、持続可能な地域をつくっていくためには、「新たな結節機能」としての地域マネジメント組織・人材を活用していくことが重要であるとしている¹³。藤山氏のいう「結節機能」とは、地域・分野を越えて柔軟に地域内外の人々を結びつける「ハブ」的な役割を担う人材・組織・拠点が一体化した機能を指しており、「新たな結節機能」を担うのが、NPOや、地域マネージャー、集落支援員、地域おこし協力隊である、というイメージである。

過疎地域を支えていくためには、地域をつなぐ組織・人材に対する必要性和法的・財政的支援が強く求められている状況にある。例えば、高知県北川村社会福祉協議会の取り組みによると、北川村の集落の状況は「限界集落」を通り

越して「消滅集落」へ向かっている状況であるが、介護保険が導入されて以来、社会福祉協議会に情報が入りにくくなっているという¹⁴。そこで、地域全体での高齢者の見守りネットワークをどのようにつくっていくのかが大きな課題となっている。ネットワークづくりのために、北川村社会福祉協議会では、高齢者世帯に対して「心配ごと訪問」による生活状態の聞き取り活動を10年以上前から始めており、住民の要望を聞いて、移動支援や生活支援を行政につなぐ取り組みに力を入れているということである。

誰が地域をつなぐのか、ということは地域の事情と取り組むべき課題によってさまざまであろう。高齢化が進む過疎地域において地域の現状を把握し、地域住民の合意形成を図りながら維持可能な地域のあり方を考えていくには、地域住民の自主的な活動だけでは難しいことが多い。また、行政による支援も、平成の大合併による影響や、2003年以降のいわゆる「三位一体の改革」の影響により必ずしも十分な機能を果たせない場合が多い。そこで、住民の意思を尊重しながら新しく地域をつなぐあり方について、生活基盤整備のようなハード面の支援だけでなく、「人の支援」のような、ソフト面での支援をどのようにつくっていくのか、ということが求められている。

Ⅲ 地域社会システム ―集落再生に向けた住民参加のワークショップ―¹⁵

1. 「集落再生」の視点形成

(1) 集落の限界化

大野晃が「限界集落」という概念を世に問うたのは1990年代のはじめであった。周知の通り、限界集落は「集落の人口の50%以上が65歳以上の高齢者で、集落機能が低下した集落のこと」と定義されるが、実際には便宜上、集落人口の高齢化率が50%を超えると「限界集落」にカウントされることが多い。高知県下で最も高齢化率の高い自治体は大豊町であるが、大豊町の全集落数は85（すでに1集落は消滅）で、平成4年(1992年)の限界集落数は5、限界集落率は5.9%であった。それが平成21年(2009年)には限界集落数は58、限界集落率は68.2%に達している¹⁶。

集落はどこまで高齢化していくのだろうか。「限界集落」の行き着く先は消滅集落であると大野は指摘しているが、その消滅を黙ってみているよりは、積極的に撤退を考える「撤退の農村計画」が躍り出る今日である¹⁷。確かに活性化論で集落の未来は語ることができない。全国60,000カ所ともいわれる集落のすべてが活性化し、発展していくという筋書きには無理がある。しかし、それぞれの集落には歴史があり、日本人が生きてきた営みの姿が今なお残っている。それが、究極の過疎となってしまったからといって、集落を撤退させても良いのだろうか。集落の問題を All or Nothing（発展か、さもなくば撤退か）の発想で考えて良いのだろうか。撤退論者たちは「体力温存のための撤退」は「積極的な撤退」であると主張するが、撤退は撤退に他ならないのではなかろうか。確かに、集落は「限界化」に直面している。しかし、どこかに「集落再生」の糸口はあるはずである。本節では、それぞれの集落の特性を把握しながら集落再生をめざしていくための、地域そのものが取り組むべき課題の一つ－ワークショップによる住民の合意形成－について考えてみたい。

(2)「限界集落」なのか「小規模・高齢化集落」なのか

元々、大野晃が高知県の山間地域の調査を進める中で提唱した「限界集落」は純粋な学術用語として誕生した。しかし、平成の市町村合併が推し進められる中で、地方、そして辺境の地にもマスコミが目を向け始め中山間地域の限界集落がクローズアップされることとなった。限界集落というショッキングな言葉のイメージと中山間地域の映像があまりにもマッチしたために一しかも、作り込んだイメージで一、マスコミが好んで使用し、一般用語として広く用いられるようになった。また、集落人口の高齢化率にのみ着眼して、新聞一面に大きくとりあげられることもあった。

マスコミが限界集落を使用するときは、常に何らかの「問題提起」が含まれている。限界という言葉の持つネガティブイメージが、該当する地域住民には「受け入れ難い」という意見もあり¹⁸、限界集落に変わる用語を探し求める風潮も生まれた。しかし、限界集落をお達者集落や元気集落という用語に置き換えたとしても、それらは決して現実を反映しているとはいえない。

行政関係の資料を散見すると、限界集落に代わって「小規模・高齢化集落」を使用している頻度が高い¹⁹。農林水産省によれば、小規模・高齢化集落とは「農家戸数19戸以下で農家人口の高齢化率が50%以上である集落」というから、おおよそ限界集落と重なり合っている。ただ、大野晃による限界集落の定義には、「集落の人口の高齢化率が50%以上である」ことと同時に、「集落機能が低下している」ことが含まれていることを忘れてはならない。大野が「限界」としたのは、集落規模の小規模化（戸数減少）そのものであったり、集落人口の高齢化そのものを指したりしているわけではない。それらが要因となって、集落が集落として機能できない、限界状態にあることを意味したのではないかと考えられる。

しかし、「集落機能の低下」を何らかの統一された指標で図ることは難しく、また、集落の小規模化や高齢化が深化する過程においても、集落機能は維持される傾向にある²⁰。結局、「数値」としてわかりやすい、小規模化や高齢化が指標となって限界集落が扱われているのが現状である。扱いやすさからみると、行政関係が使用している「小規模・高齢化集落」の方が、今後は一般的な用語として用いられるようになるだろう。

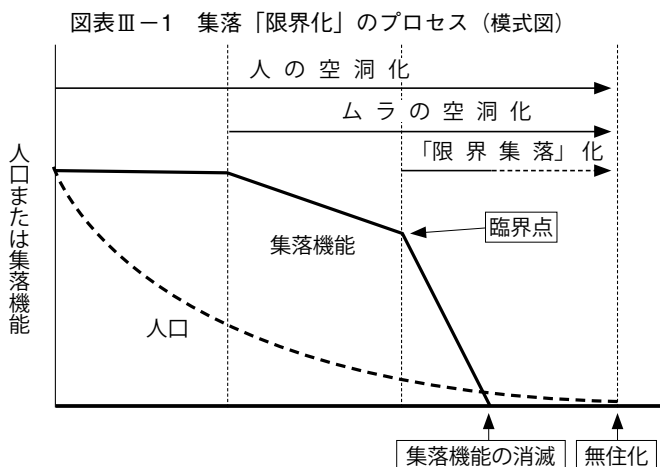
また、限界集落の行き着く先は消滅であり、そこに持続可能性というイメージを描くことは難しい。つまり、「限界集落における持続可能性」をイメージすることは非常に困難であるが、「小規模・高齢化集落における持続可能性」であれば、文字通り「可能性」を感じることができる。このようなイメージは、限界集落に該当する地域の住民も同様に持つことができるかもしれない。また、持続可能性をイメージできることによって、「再生」という新たな課題が生まれてくるのではないかと考える。

(3)「消滅集落」にならないためには

小田切徳美は中国山地の集落調査の知見に基づき、集落が限界化していくプロセスを人口と集落機能の動態から模式化した（図表Ⅲ－1）。小田切は集落機能に着目し、「限界集落の臨界点」を指摘し、臨界点までに何からかの行政施策を施さなければ集落は消滅すると指摘している²¹。

限界集落になる前に手を施さなければならないというこの理論に従えば、高

知県の中山間地域の「超限界集落」は、病気に例えればすでに手遅れの状態である。しかし、高知県下の多くの限界集落を訪問し、直接に地域住民と向かい合い、話し合いをし、その結果、そこに地域住民が暮らし続けていることに価値を見出した我々としては、集落の再生を願わずにいられない。地域住民の誰もが「この地域が良い」、「このまま暮らし続けたい」という願いを持っている。それならば、その地域住民の願い＝ニーズに即した支援のあり方を考えていくしかない。消滅集落にしないためには、何に着目して集落を再生させていけばよいのだろうか。



出典：小田切徳美「農山村における新しいコミュニティその実態と政策課題－」(2008.11.14)
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/new_community/pdf/081114_1_si2.pdf

(4) 持続可能な地域づくりのための「寄り合い」

限界集落（小規模・高齢化集落と呼ぶべきであろうが、本節では研究テーマに従い限界集落と表現しておこう）における持続可能な地域づくり可能にする方法はあるのだろうか。熊谷宏は、中山間地域の農業・村の再生に向けて、当該地域のソーシャル・キャピタルの強化は最重要な要件であると指摘する。そして、「寄り合いシステム」を一つの事例として、それが残っている農村集落は住民の居住満足度が高く、耕作放棄地も少ないなど、地域の結束力や地域の潜在力を引き出すための地域住民の主体的な認識の高さがソーシャル・キャピ

タルの強固さにかかっていると主張する²²。「寄り合い」などの集落機能が低下している限界集落において、最後まで残るソーシャル・キャピタルは何なのか。それは、「人と人とのつながり」に他ならない。

ところで、持続可能な地域づくりでは、さまざまな人や主体との協働や合意の形成が重要となってくる²³。そして、地域の課題や資源に気づき、それを地域・コミュニティに関わる人々の間で共有する。それをきっかけにして、活動を開始する際には、さまざまな人との解決策の検討や、活動計画を決定するための合意形成が必要となる。地域づくりは、大きく4つのステップ(①気づき・学び, ②合意・計画づくり, ③活動実施, ④ふりかえり)を繰り返して進められると考えられる。

集落の「寄り合い」の代表は「総会」であり、それはどの集落においても基本的に「ある」ものである。集落人口が減少して数名で構成されるようになっても、区長、副区長、会計、班長…という小さな行政組織が存在する。それが、日本の集落＝ムラの基本組織である。しかし、その総会は「一戸一票」、つまり一戸前の原理で開催されるものであり、集落の住民一人一人が発言権を持っているわけではない。過疎化して女性しかいない世帯では女性が世帯主になるが、男性がいれば男性が世帯主となり、総会の出席者となる。農村社会のソーシャル・キャピタルの一つである「寄り合い」を通じて、住民一人一人意見をくみ取り、集落での活動計画を決定する合意形成のために「寄り合い」をする、そのような新しい「寄り合い」のあり方が問われている。

2. 香美市物部町におけるワークショップ ―新しい「寄り合い」へー

そこで、持続可能な地域づくりを実践するために、なるべく多くの地域住民に参加してもらい、地域の課題と解決方法について意見を出しあってもらうワークショップを、課題解決のための寄り合いと位置づけて試行してみることにした。

(1) 対象集落の地域特性

ワークショップを実施したのは、香美市のA集落とB集落においてである。A集落とB集落の生活実態については、別稿で詳しく論じた²⁴。平成20年11月

にA集落から2名、B集落から3名に集まってもらい、A集落内にある共用の集会所で面接調査を行った。A集落は20世帯、人口42名、B集落は6世帯、人口7名であった。明治中ごろには、A集落では380名ほど、B集落では280名ほど暮らしていたというのが、戦後の高度経済成長の労働力移動、小学校廃校などにより人口が激減した。

(2)「共助」の課題を引き出すワークショップ

平成21年8月、再度A集落とB集落を訪問し、地域の課題と良さ（固有価値）を生かした地域づくりの方法を、なるべく多くの住民に集まってもらって、住民自身に議論してもらった。A集落とB集落が合同でワークショップを行った。前年の訪問調査時とは様子が異なり、議論による相乗効果もあって、魅力的で生き生きとした地域活動のアイデア、提案が示された。厳しい条件下にあっても、コミュニケーションを通じたコミュニティの再生の兆しが芽生えつつあり、「再生」に向けて活気ある提案がなされた（図表Ⅲ－2、Ⅲ－3、Ⅲ－4）。また、ワークショップを通じて、「まだ、あきらめていない」という気迫を感じることができた。

参加者を3班に分け、問題点を出し合った上で、それらを「自助（自分でできること）」、「共助（地域で取り組むこと）」、「公助（役場をお願いすること）」の3つのレベルに分類して話し合ってもらった。以下は、各班の話し合いのまとめである。

図表Ⅲ－2 集落の課題を出す



図表Ⅲ－３ 課題の分類



図表Ⅲ－４ 課題をまとめて発表する



◆ 1 班のまとめ ◆

主な課題として「しずえ切り」があげられた。家のまわりの植林が伸びてきたため、家のまわりは暗くなり、そして動物もよく来る。これはこの地域に限らず物部全体の課題であると考えられる。昔は、部落に委員（担当者）がおり、「しずえ切り」が行われていたが、現在は行われていない。植林の伐採は専門家でなければ難しいため、森林組合などの専門家にしずえ切りを行ってもらう必要がある。しずえ切りを行うと、地域が明るくなり、動物も来なくなる。このしずえ切りは今あるさまざまな問題の解決となると考え、早急に行う必要がある。

◆2班のまとめ◆

大きな分類として、動物、移動、自然があげられた。特に、移動の不便さに課題がある。移動という部分でサービスが整わないと、好きなときに外にでかけることができないし、病院にも行けない。しかし、移送サービスを導入したとしても、A集落までバスやタクシーなどにきてもらっていたら、全体が遠回りになるので効率が悪い。自助（共助）としては、近所の人に送ってもらうという意見が、公助の部分ではタクシーやバスなどを増やすなどきちんと自分たちでできることを考えた上で、行政側にしてほしいことを考えている。

また、鹿・猪が育ちやすい環境になることで、農作物などに被害が増えていることも課題である。自給自足できることや、きれいな自然がA集落のいいところだと感じているが、それを壊さないためにも、鹿・猪が育ちやすい環境ではなくて、人間（とくに若い人）が育ちやすい環境にしていく必要が今後一層あるのではないか。その為に、若い人の雇用確保にも視野を広げて、A集落ですずとくらししていけるといことを目標に町づくりを考えていく必要がある。

その他の課題としては、水源地の見守りや自主防災が難しい。また、畑でつくった作物がお金になればよい。

◆3班のまとめ◆

主な課題として、健康、移動、販売、自然環境、道路、農地があげられた。お地蔵様の祭りの復活や、地域の人の協力参加の拡大や地域住民の連帯意識など、自分たちでこのまちをどうにかしていきたい。

また、農地や施設など今、使用していないところをどのように生かしていくかも、これからの課題である。移動の面や動物被害、自然環境にも大きな課題が残っている。一人一人が健康であるために、公助の部分では集会所に健康器具がほしいと考えており自分ができることと、役場にやってほしいこととを分けて考えている。住民での連帯意識という地域福祉の原点を大切にしながら、お地蔵様のお祭りの復活や移動サービスや自然環境などの課題に取り組むことが今後必要である。

ワークショップで意見をまとめた結果、共助の課題として居住環境を整備するための「しずえ切り」がどの班からも出されることになり、この地域に暮らす住民の共通の課題が明らかになった。また、鹿・猪対策が緊急の課題としてあげられた。

公助の課題としては、タクシーの増便、廃校の活用、地デジの整備などがあげられた。

（３）「共助」の目標を実現化するために

ワークショップで地域の課題や生活課題について語ってもらうと、あふれんばかりに意見が出てくる。それらの解決法・解消法も含めて、まず、「自分たちでできること（自助）」、「『行政と住民』や『社会福祉協議会と住民』など地域外の諸機関と住民が協力して行うこと（共助）」、「主に行政が行うこと（公助）」という三段階に分ける。次に、それぞれの段階で出てきた課題を「すぐにできること（短期目標）」、「少し時間をかけて考えてみること（中期目標）」、「じっくり考えて取り組むこと（長期目標）」に分けてみる。それらを、図表Ⅲ－５にあてはめていくと、それぞれの課題に対する解決法が明確になってくる。

しかし、このような分類作業は、ある意味「簡単なこと」であり、ワークショップはどのような地域であっても、その機会さえあればできる。問題はここからである。ワークショップで盛り上がった後、共助の目標を「絵に描いた餅」にしないためには、どうすれば良いのだろうか。一つは、「スピード」である。鉄は熱いうちに打てのことわざ通り、早急に実行のための「寄り合い」を開くことである。それができるかどうか、共助実践の鍵である。もう一つは、実践の場へ誰かに入ってもらうことである。いつもと同じメンバーでは馴れ合いになってしまうことでも、外部の人に見られていれば実践せざるを得なくなってくる。そのような状況をどのように作っていくかが課題となる。

図表Ⅲ－５ 課題のレベル分け

	短期目標	中期目標	長期目標
自 助			
共 助			
公 助			

限界集落では、すでに生業としての農業を成立させることは難しくなっている。しかし、そこに「人」が住む限り、撤退論を持ち出すのではなく、地域の持続可能性を問い続けなくてはならないのではなかろうか。ワークショップを通じて、地域の課題としてあげられたのは、決して実現不可能な「夢物語」ばかりではない。地域住民たちは、自分たちの立場を十分に理解しており、多くを望んでいるわけではない。むしろ無欲ですらある。限界集落に暮らす人々の小さな願いが「絵に描いた餅」ではなく具体化するように、実施計画を作り、実行して、ふりかえる、という手法を地域社会に根付かせていく。つまり、新しい寄り合いとしてワークショップを取り入れ、集落再生に向かって、地域住民一人一人が知恵を出し合っていくことが大切であろう。

Ⅳ 地域福祉システム

—「個別支援」と「地域づくり」の複眼思考で進める地域福祉—

地域福祉は、住民一人ひとりへの支援、地域の拠点における交流、健康・生きがいづくりや見守り、地域や市町村全体のまち・むらづくり、というパースペクティブの広がりでとらえられる関連性がある。その意味では、市町村や社会福祉協議会には、個別支援の視点と地域づくりの視点の複眼思考が求められる²⁵。

以下では、地域福祉の原点に立ち戻った場合に、高齢・過疎化が進み孤立化した地域における高齢者の個々の生活支援と、厳しい制約がありながらも、安心して暮らせる地域づくりの複眼思考の下で、住民、市町村、社会福祉協議会、等に求められる役割と可能性がどこにあるか、を考察する。

1. 地域福祉の二つの眼

地域福祉は、住民による住民の幸せのための相互の支えあいや地域づくりに向けた活動であり、要援護者に即していえば、援護を要する個人や家族の生活問題を地域の力で解決しながら、その人らしい生活が送れるようにするための支援であると言える。ただし、広義には、地域福祉には、住民自身によるインフォーマルな主体的活動だけではなく、フォーマルな在宅福祉サービスも含まれる。

地域福祉活動を活性化させ、地域づくりを進めてゆくためには、要介護高齢者や障害者等の要援護者を中心に、同じ地域共同社会を構成する同一住民としての感情をもてる関係性が基盤を形成していることが不可欠となる²⁶。そのためには、要援護者を特別扱いするのではなく、要援護者に対する必要な支援をきちんとおこなうと同時に、要援護者の努力する姿やエネルギー、表情や笑顔、人柄等から、周囲の住民自身が生きる力を受け取るような双方向の関係性があるかどうかが重要になる。その人の生きてきた人生に耳を傾け、大切にしていること、想いや願いに寄り添い、心の交流を始めることによって、あるいは、その人のひたむきさや心優しさに接することによって、地域にとって「かけがいのない人」であることが感得できる。

地域福祉は、住民どうしの共同社会関係や地域に対する愛着心を基盤にしつつ、要介護高齢者や障害者、児童一人ひとりに対する個別支援の眼と、住民全体を視野に収めつつ、「住んで良かった、住み続けたい地域」を維持、創造、発展させてゆく地域開発の眼の複眼をもち、双方を实践してゆくことを本質としている。それは、一人ひとりに寄り添った支援を大切にする「社会福祉」の眼と、皆が幸せになれる地域社会を築き発展させてゆこうとする「福祉社会」の眼の複眼思考と言うこともできるし、その両者は、それぞれ「地域福祉」の「福祉」の部分と、「地域福祉」の「地域」の部分を強調していると言うこともできるだろう。

地域福祉の本質は、家族になぞらえることもできる。家族は、親や子、孫など、一人ひとりを気遣い、心配したり励ますと同時に、その一人ひとは家族全体の幸せと絆を大切に思い、守りたいと願う。そのような関係が地域に生まれるとき、地域は住民一人ひとりを思いやり、大切にすると同時に、住民個々人は、地域に対する愛着心をもちつつ、その良さを守り発展させたいと願う。それは、「地域は家族」という表現に凝縮することができるであろうし、実際、高知県内各市町村、地域の住民から発せられた言葉である。

高齢者の孤独死対策、児童虐待対策、地震対策というように、地域の重大な問題に対して「対策」が強調されるようになってきているが、それらの「対策」の基盤は「人のつながり」である。どの高齢者がいつもと様子が異なるのか、ど

の母親が子育ての悩みや不安を話せる相手がいらないのか、災害時に誰の所へ駆けつけるべきなのか、ということが明確になるように、住民どうしの関係や絆がしなやかで強固なものであれば、孤独死や虐待、災害被害を減らしたり防止することになるであろう。逆に、「対策」を万全にしたつもりでも、住民どうしの絆が弱ければ、「対策」は効果を発揮しにくくなるであろう。孤独死や虐待を生み出さず、災害被害を少なくする地域の関係づくりという意味では、最も基本的な「対策」は、住民どうしのかけがいのない絆や関係づくりと言えるだろう。

2. 住民主体の見守り活動の仕組みづくりと支援

(1) 情報データベースの構築と情報ツールの活用

自治体規模によって、情報の収集度が異なる。小規模の自治体ほど、様々な形で情報が早く集まりやすい。逆に言えば、規模の大きい市町村ほど、意識的な情報収集が必要になる。また、行政からの情報提供の有無が、市町村によって異なり、統一されていない。情報提供に関する行政の担当部署を明確にしたうえで、市町村間でルールを統一した運用が望まれる。その際、地域福祉活動や防災活動において基本的な情報提供が不可欠であるという認識のもとに、前向きな方向での統一化が望まれる。

行政からの情報提供だけではなく、民生委員や社会福祉協議会が地域の中から独自に収集した情報もあり、情報管理には十分注意しながらも、最新で意味のある正確な情報データベースを構築する必要がある。その際、情報共有の目的（防災や見守り等）と対象（高齢者、障害者、児童等）を明確にする必要がある。要援護者情報の収集と共有化にあたっては、関係機関共有方式、手あげ方式、同意方式があるが、目的に合った方式の選択ないし組合せ利用が考えられる。関係機関共有方式は、タテワリ情報の整理・集約に役立つであろうし、手あげ方式や同意方式は要援護者の意識づけやエンパワメントにも役立つ。

県内各市町村では、見守りをしてゆくための様々なツールや媒体が活用されている。「見守り台帳」、「福祉・防災マップ」、「連絡票」、「おはよう・お元気コール」（ＩＰ告知端末等を利用して安否確認や声かけをおこなうものであり、

センターから「おはよう・お元気」の放送をおこない、ボタンで応答する等の仕組み)、「シルバーホン」(緊急通報装置を貸し出し、固定電話に接続することにより、緊急時に「非常」ボタンを押せば消防署等に連絡することができる)、「GPSシステム」(携帯電話を使用し、緊急時に登録済みの番号ボタンを押すことにより優先順位の高い人から連絡可能、インターネット活用で本人位置も確認可能)、等がある。人による見守りに役立てたり、それを補ううえで活用できる。

(2) 見守りの担い手の開拓・養成と相互連携

民生委員だけに見守りを依頼するのは限界があるので、福祉協力員などのパートナーを確保する必要がある。また、見守りのしかたを学ぶ講習会を企画し、養成してゆくことも考えられる。その他、老人クラブ、婦人会、青年団、自主防災組織、ボランティア団体、NPO等の住民組織や、新聞配達所、移動販売店、郵便局、電力会社等の地域の事業所に協力を呼びかけ、見守りの担い手を開拓してゆくことが見守りネットワークの網の目をきめ細かくすることになる。

同時に、それぞれの思いでおこなわれている見守りがあっても、全体の情報共有や相互連携がとれていなければ、見守りのない期間や時間帯に事故や病気、事件が発生し、間に合わなくなることも起こりうる。万全を期すことは難しいし、無理をせず、できる範囲のことをすることを原則としながらも、見守りの担い手、機関どうしの情報交換、相互連携のための会議をもつことにより、孤独死を防ぐ可能性が高まるとともに、相互の連帯感が深まり、見守り以外の相互協力活動の契機にもなりうるであろう。

その場合、社協、民生委員、福祉協力員、地域包括支援センター等を中心とする狭義の福祉型連絡組織と、新聞配達所、移動販売店、郵便局等の地域の事業所にも視野を広げた地域総合型連絡組織を二次元に立ち上げ、運営してゆくことが考えられる。それによって、日頃連絡を取りやすい者どうしの連携を密にすると同時に、より広い意味での見守りの担い手との架け橋が形成される。そして、そこから、見守りの話し合いだけではなく、地域の活性化や生活の質の向上に向けた話し合いと協働が生まれる可能性もある。

(3) 個別訪問型見守りと集会型見守り、ネットワーク型見守りの併用

見守り活動は、個別訪問や個別の注意・配慮だけではなく、普段の集まり等を通じて、見守り機能を果たすことが可能である。老人クラブや婦人会、町内会の会合・行事、ミニデイ、サロン、宅老所、あったかふれあいセンターなどの人の集まる所を拠点として、見守り活動がおこなえる。出かけてゆく「個別訪問型見守り（アウトリーチ型見守り）」に対して、「集会型見守り（サロン型見守り）」と言うこともできるだろう。

「集会型見守り」においては、各集会や行事への参加状況やそこでの情報交換から見守り機能を果たすことができる。ふだん顔を出す人が出さなくなった時に様子を見に行ったり、その集会や行事に元々参加していない地域の住民についても、参加者の情報から、社協、行政、保健師、その他の専門機関につなぐことができる。参加者や地域の人々のことをお互いが思いやれる関係をベースにして、サロン等を情報収集・発信の拠点の一部として機能させることができる。同時に、参加したくなる活動や拠点を地域の中に様々な形で創り出してゆくことが、孤立化を防ぐことになる。

とくに、多くの居場所づくりにおいて男性の参加が少ないことが課題視されているが、囲碁や男性の料理教室など、男性が参加したくなる活動内容の工夫をすることが考えられる。また、男性参加者からの誘いかけによって男性参加者が増える場合も見られるので、何をするか、という視点にくわえて、誰とするか、という視点も重要になる。

居場所づくりの内容や誘い方を工夫しても、サロン等の集団的な場所に行くことをどうしても敬遠する住民もいるので、その場合には、個人の内面の自由を尊重して、無理に誘うよりも、「個別訪問型見守り」に切り替えて、その家庭や近隣でサロンをやってみるのもよい（いわゆる縁側サロン）。

さらに、個別訪問の対象にもならず、サロン等にも出かけてこないが、地域のなかで「気になる人」の存在がある。たとえば、認知症や精神障害等のある人やホームレスで、周囲との関係がうまくゆかないが、生活上の不安がうかがえる人の場合は、さりげないネットワークによって見守る必要がある。たとえば、「地域支え合いマップ」を作り、気になる人を誰が見守っているか、その

人は誰を見込んでいるか、その人はどういう福祉資源と結びついているか、等をマップの中で位置づけ、地域の中で共有化してゆくことも考えられる²⁷。

（4）見守りから人のつながり、地域づくりへの展開

見守り活動は、緊急事態の救命機能やその予防ということだけに意義があるのではなく、住民どうしの心の交流と絆を深めることにより、地域のなかで住民が孤立化、孤独化すること自体を防ぐことにもなる。何気ない声かけやあいさつから、心配事や悩み事に話が広がったり、異変に気づくことがある。そこから、お互いの心の交流や絆が深まってゆき、「この人と一緒に暮らせて良かった」と思える関係性が生まれてゆく。

それが、各小地域ごとの住民の全体的な取り組みに展開する時、小地域ネットワーク会議の開催を通じた個別状況の確認と対応、福祉・防災的な安心マップの作成などにつながってゆく。そして、個々の悩みや不安、課題を解決してゆくために、視野を広げて、安心して暮らしやすい地域づくりや支えあう関係づくりに眼が向けられる時、地域福祉活動計画・地域福祉計画への取り組み・実践や、個別のテーマに即した地域づくりの企画・実行などに展開する可能性がある。一人ひとりを見守り、寄り添う活動を積み重ねるなかで、地域の課題が見えてくる。そこから、さらなる共同・協働の関係が生まれてくる。

（5）要援護者個人と地域環境の双方向の関係づくり

周囲の住民組織・団体・事業者等がいくら積極的に見守り活動を展開しようとしても、見守られる個人が協力的ではなかったり、閉じこもってしまうことにより、見守り活動が難しくなることもある。あるいは、地域住民との関係が良くないことにより、見守り対象から事実上、外れてしまうこともある。そのように、高齢者や障害者の「孤立化」には、二つの側面がある。一つは、周囲が気かけ、訪問したり、集まりに誘い出そうとするが、本人が消極的、拒否的になるタイプである。場合によっては、支援が必要であるにもかかわらず外部との関係を絶つことによって、自発的に死を選ぶという場合もある。もう一つは、認知症や精神的な障害に伴う、いわゆる問題行動によって周囲との関係

が悪化し、結果的に孤立してしまうタイプである。

本人が見守られることに納得している場合で、協力することができる場合には、本人も、台帳作成や連絡票配置に協力したり、出かけるときには近隣に声をかけてから出かけるなどの対応が求められる（「見守られ上手」になる）。本人が見守られたり、集まりに出かけることに消極的、拒否的である場合には、さりげない見守りやあいさつをしたり、その人の好むことで話題を共有する関係を作ることにより、本人が意識しない見守りから始めることも考えられる（「見守り上手」になる）。

要援護者が周囲との関係を持とうとしない背景には、心の壁を作る特別の事情がある場合や、集団的な場や活動を好まないこともあるので、一人ひとりの気持ちに寄り添った見守り方法や関係づくりを工夫する必要がある。認知症や障害に伴ういわゆる問題行動によって周囲との関係が悪化している場合には、保健師や民生委員、相談支援従事者などが介在しながら、本人との信頼関係を作りつつ住民に理解を求めたり、その人の良さや長所が発揮される機会を設け、かけがいのない存在として再認識してもらえる関係づくりが求められよう。

逆に、要援護者「個人」が日々の生活に不安を覚え、見守りを求めているも、周囲の住民組織・団体・事業者等の「環境」が反応していない場合には、見守りは機能しない。そのように、個人と環境の関係は一方通行だけではなく、双方向の作用によって変化しうる。要援護者個人が見守られていない状態から、周囲の環境の働きかけによって本人の心が開かれる場合もあるし、要援護者個人や家族の不安の訴えに基づき、周囲の環境要因が起動する場合もある。そのような個人と環境のダイナミズムが好循環を描くことによって、見守り活動等の生活支援は効果を発揮してゆくであろう。

3. 住民主体の居場所づくり

見守り活動が個々の要援護者に対する「点」のような活動であるとするれば、サロン活動等（サロン、ミニデイ、宅老所、あったかふれあいセンターなど）の居場所づくりは、地域の拠点に集まることを通じて生きがいや健康づくり、見守り、地域の生活課題解決を図るという意味で、「円」のようなサークル型

の取り組みと言えよう。

高知県内各地でサロン等の居場所づくりが活発化している。各地域の状況や聞き取りをふまえ、その諸機能を概念化して表現してみるとすれば、①「生きがい機能」、②「生活リズム化機能」、③「学習・教育機能」、④「食楽・食育機能」、⑤「地域交流機能」、⑥「介護予防・健康づくり機能」、⑦「孤立化・孤独化防止機能」、⑧「相談・悩み解決機能」、⑨「見守り機能」、⑩「外出支援機能」、⑪「主体性・役割発揮機能」、⑫「共生機能」があげられるだろう。

①「生きがい機能」は、サロン等に来ることが生きがいになり、待ち遠しくなることを意味し、主観的 QOL の維持向上につながる。②「生活リズム化機能」は、サロン等に通うことで、生活のメリハリが生まれ、化粧や身だしなみにも気をつけることを意味する。③「学習・教育機能」は、サロン等で教えられることもあれば、教えることもあるという双方向性が生まれることを意味する。④「食楽・食育機能」は、皆で会食することによって食事が楽しく、おいしく食べられるようになると同時に、健康・栄養バランスに配慮した食事を体験・実践できるようになることを意味する。⑤「地域交流機能」は、地域の中での住民どうしの新たな交流や世代間交流が生まれ、相互の絆が深まることを意味する。⑥「介護予防・健康づくり機能」は、サロンに出かけることやそこの体操等を通じて認知症・寝たきり予防、心身機能の活性化、日常生活動作能力の維持向上に役立つことを意味する。

⑦「孤立化・孤独化防止機能」は、地域の中での孤立化を防ぎ、住民相互の連帯感を育むことを意味する。⑧「相談・悩み解決機能」は、サロンのなかでの話し合いによって利用者相互の悩みや課題が解決することを意味する。⑨「見守り機能」は、サロンに参加しなくなった人を気遣ったり、元々参加していない地域の人のことを思いやったり異変を知らせ、支援につなげる機能を意味する。⑩「外出支援機能」は、サロンに通う人を送迎支援したり、サロンから出かける人を外出支援する機能を意味する。⑪「主体性・役割発揮機能」は、得意なことを発揮したり役割を果たしたりすることで主体的に生き抜く力と、思いやる関係性を育ててゆくことを意味する。⑫「共生機能」は、世代の違いや障害の有無・種別を超えた交流を通じて、双方向の刺激を与え合うとともに、

家族的な関係性が地域の中に復活・再生することを意味する²⁸。

地域によって、それらの機能の組合せは異なるであろう。それぞれの地域で、そもそも地域のどのような課題を解決し、良さを生かす目的でこの居場所づくりを始めたのか、何をしたかったのか・しなければならなかったのか、それぞれのサロン等は何をめざすのか、とふり返りながら、自分たちでできること、しなければならないことを実行し、点検してゆく力をつけてゆくことが、まさに住民主体の居場所づくりになるであろう。

その場合、社協が担うこと、保健師が担うこと、地域包括支援センターが担うこと、ボランティアが担うこと、利用者自身が担うことを再整理する必要があるかもしれない。たとえば、男性の参加が少ないので、男性の利用者自身が参加していない同性に声をかけたり、女性の利用者が自分の自慢料理を教えたり自分の畑でとれた食材を提供することは、利用者自身にもできるかもしれない。介護予防効果や体力・健康づくりの効果は保健師や地域包括支援センターが担えるだろう。送迎手段については、行政や学校（たとえばスクールバスを借りる）との協議が必要かもしれない。出てこない人の様子を見に行ったり、そこで「縁側サロン」をおこなうことは、ボランティアやその協力者でできることかもしれない。そして、様々な人々の力や得意なことを発揮してもらい、人と人をつなぐコーディネーター役は社協職員に期待されることだろう。

利用者やボランティア、あったかふれあいセンター職員等が自分たちの地域のサロンをふり返り活性化してゆくことと、専門機関（社協や保健師、地域包括支援センター等）が各サロン等を包括的にみて市町村全体の状況を評価することが二次元に重なり合いながら、居場所づくりだけでは解決し得ない地域の生活課題にも視野を広げる時、居場所づくりを含む地域づくりが展望されてくる。

4. 住民主体の地域づくり

見守り活動が個々の要援護者等に対する「点」のような活動であり、居場所づくりが、地域の拠点に集まりながら、住民どうしの交流や、介護予防・健康づくり、孤立化防止など、「円」のようなサークル型の取り組みとすれば、地域福祉(活動)計画づくりとその実践は、地域の生活課題全般に視野を広げる

「面」の取り組みと言えよう。地域福祉計画が住民と行政との協働による地域福祉活動や地域づくりの方向、地域福祉活動計画が住民と社会福祉協議会との協働による地域福祉活動や地域づくりの方向を示すものであるという違いはあるにせよ、行政や社協がバックアップしながらも、住民が自分たちで考え、策定し、実行してゆく計画としての本質は共通している。

その場合、住民どうしの絆や相互の連帯意識、地域に対する愛着心、住民相互の温かい思いやりや相互扶助意識が基本となる。地域福祉活動や計画づくりにおいては、地域社会の共同性がベースを形成している。住民相互に家族意識のような共同性が根づいていることは、相互の支えあい活動やそのための計画づくりの原動力となる。

地域福祉(活動)計画は、住民の主体的な活動を進めるうえでのグランドデザイン、羅針盤であると同時に、その策定プロセス自体が、地域を見つめ直し、自分たちがしたいこと、しなければならないことを考え、実行してゆくための契機となり、実行プロセスにおいても、推進力、エンジンのような役割を果たす。具体的には、市町村内の地区ごとの小地域単位の計画や、個別テーマに即した実施計画（アクションプラン）によって、いつ、どこで、誰が、誰を対象に何をおこなうかが決まってゆくが、それを推進してゆくための全体的な目標意識と方向性が市町村地域福祉(活動)計画によって与えられる。

住民主体の地域福祉活動を進めてゆくうえで、地区単位ごとのリーダー、サブリーダーがそれぞれ選出、養成されている場合もあるように、小地域単位での実行局面においてキーパーソンが存在することも重要なポイントであり、計画を「画に描いた餅」に終わらせないための牽引役が必要になる。「自分の地域にはリーダーがいない」という声もよく聴かれるが、たとえば、社協が生活支援サポーター養成講座のような形で育成した人々が各小地域単位でリーダー役となり、その人を中心に、地域福祉活動や地域づくりの目標を立て、実行、評価している地域もあるように、意識的な人材育成をしてゆくことも考えられる。あるいは、集落支援員のような形で、行政が各地域に対して人材派遣したり、人件費保障することも考えられる。

住民が納得、満足できる地域づくりを進め、自信や責任感をもち、主体的な

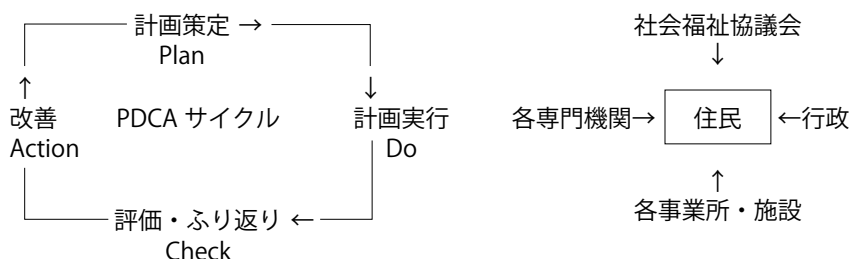
存在として成長してゆくためには、自分たちで考え、話し合い、実行してゆくことが欠かせない。地域を見つめ直し、地域の良さや固有価値を生かしつつ、自分たちの生活課題を解決してゆくために、「一人ひとりが始められること」、「地域の支え合いやネットワークで対応できること」、「行政や関係機関等の協力が必要なこと」などに区別しつつ、それぞれの課題に対して自助、共助、公助をどのように組み合わせれば解決できるかを話し合い、計画化し、実行に移してゆくことになる。その場合、地域福祉活動においては、住民相互の協働である共助が最も重要な意味をもつ。

地域の生活課題の解決次元としては、「すぐにできること」、「工夫やアイデアが必要なこと」、「予算や資金確保、議会の承認が必要なこと」などに区別したり、「緊急性やニーズが強いもの」、「実現可能性が高いもの」、「中長期的な検討・準備が必要なこと」などに区別して、目標時期を考える。一人ひとりができることは、すぐにでも始められる可能性が高いだろう。住民相互の支えあい、協力によってこそ実現可能であったり効果的であるものや、一緒に取り組む方が楽しいような活動は、皆でその実現可能性や実施方法を考え、企画して取り組んでゆくものであるので、一定の話し合い、準備期間が必要となるであろう。行政責任で実施すべきことについては、関係各課の調整や議会、予算、条例との関わりが出てくる可能性があるので、長期的な取り組みを必要とするかもしれない。

社協や行政の関わり方としては、「全地区網羅型」と「モデル地区開発型」が考えられる。満遍なく全地区に働きかけ、同様のペースで進めてゆく方法と、積極的な地区に焦点をあて、そこにテコ入れをはかってモデル地区としながら、他地区に良い意味で伝染させてゆく方法が考えられる。いずれにせよ、各地区の積極的な取り組みや魅力的な取り組みを発表会や社会福祉大会で発表してもらう機会を設けたり、広報誌等で周知することによって、良い意味のアナウンス効果が生まれるであろう。

地域福祉(活動)計画を持続可能なものにするためには、小地域単位で、住民自身がふり返しをして、気づき、学ぶことが重要になる。

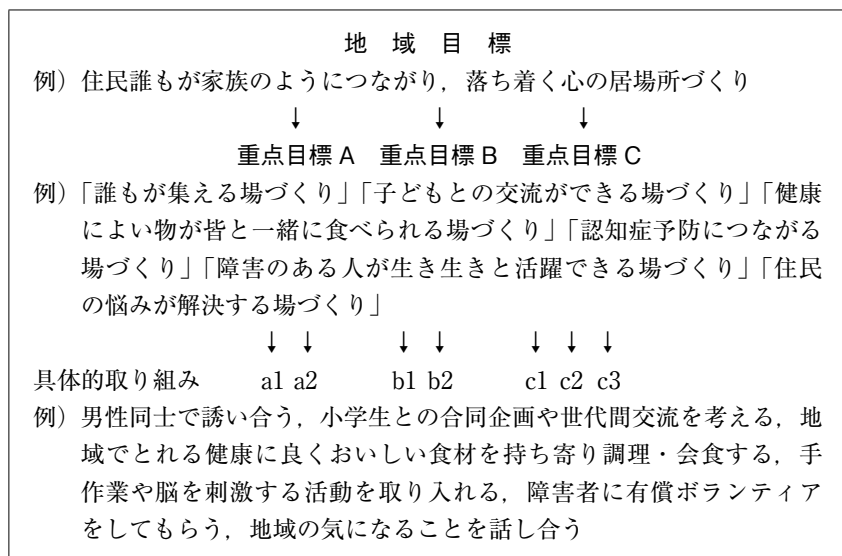
地域の生活課題や良さを見つめ直し(アセスメント)、自分たちのすべきこと、



したいことを話し合って計画・企画し、それを実行に移してみて、一定期間後、評価・ふり返りをおこない、失敗の原因や改善課題を話し合う。計画が現実離れしていたのではない、地域のニーズを見誤っていたのではない、場所や時間が悪かったのではない、内容に工夫が必要だったのではない、呼びかけ方が足りなかったのではない、等を話し合い、改善してゆく。住民自身ができることを一つでもトライして、達成できれば大きな自信になり、他の活動を始める意欲もわいてくるし、失敗しても、皆で原因を見つめ直すことによって改善方法を見出せる。そのような住民の主体的な活動を中心に据えつつ、社協や行政、関係機関等が、その積極的な応援団として機能するならば、文字通り、住民が主人公の生き生きとしたまち・むらづくりが実現してゆくであろう。

地域福祉（活動）計画等を生かした地域づくりの目標設定は、以下のようなイメージになる。各地区単位で、地域の良さや固有価値を生かすとともに、地域の生活課題を解決しながらめざす地域づくりの方向として、自分たちの地域目標を立てる（大目標）。さらに、そのための重点目標を立てる（中目標）。そして、各重点目標を実現するための具体的な取り組み内容を明確化する（小目標）。それらの各地区計画を市町村全体のものに総合化したものが、地域福祉（活動）計画の全体計画になる。

逆に言えば、市町村全体の地域福祉（活動）計画を策定した後に、各地区単位の計画を抽出することもできる。たとえば、ある地区は全体計画のうち、重点目標 A、B、C に取り組むが、別の地区は B、C、D、さらに別の地区は A、E、F というように、地域性や地域のニーズに合わせて、「地域の顔」が見える計画を全体計画の各論としてもつことが、住民の目標意識が明確にすることになる。



市町村の全体計画作成にあたって、アンケートや座談会、団体ヒアリング等を通じて、地域アセスメント(課題分析)やニーズ把握をおこなうことが前提として必要になる。目標設定に際しても、各地区の座談会やワークショップ→市町村全体の作業部会(各地区代表から構成される)→市町村全体の策定委員会(市町村内の各主要団体代表等から構成される)をふまえて、各地域のニーズや思い、意見をなるべく丁寧に反映させることが、住民の主體的な活動につながりやすい。そのプロセスの中で、各地区計画を同時並行で作し、それらを集約する形で市町村全体計画を策定してゆく方が効率的であり、全体計画と地区計画の整合性も図りやすいだろう。

ただし、各地区単位の小目標にしても、それをどのような形で実施するかは、より具体的な実施計画(アクションプラン)によって明確にしなければならない。たとえば、ある地区の小目標として、「健康体操を実施しましょう」という目標が掲げられていたとしても、それをどこで、いつ、誰が先生役となり、誰に對して、どのようなプログラム内容を実施するのか、ということや、どのような費用負担で、どのように広報したり誘い合って参加を求めるのか、など、具体的に詰める必要がある。

計画を実施して半年後や1年後に、自分たちの地区計画の達成・進行状況を自己評価（振り返り）することによって、次の半年間、1年間に対する目標意識をもちやすくなる。これまでの活動を通じて目標達成度、取り組み進捗度、課題解決度、成果・効果、等を明らかにする。住民だけでは困難な場合、行政、社協、専門機関等の協力も得る必要がある。目標としながら取り組めなかったり、取り組みが失敗した場合には、その原因を住民同士で共有化しつつ、解決方法を考える。取り組みが成功した場合にも、その要因を分析、共有化することによって、他の地区にとっての良い教訓となるであろう。

小 括

見守り活動が個々の要援護者に対する「点」のような活動であり、サロン活動は、地域の拠点において住民が輪のようにつながる「円」の活動であるとするれば、地域福祉(活動)計画づくりとその実行は、それらを包み込みつつ、地域の課題全体に眼を向け、取り組んでゆく「面」の活動と言えるだろう。

それら3つの活動は、別の言い方をすれば、「個別支援」から、「集団支援」を経て、地域全体を暮らしやすいまち・むらにしてゆく「地域づくり」につながる連続構造の一環を構成しているものとして捉えることができる。一人ひとりに寄り添う個別性の視点と、地域全体を良くしようとする地域性の視点が折り重なる時に、地域福祉の総合性が発揮される。一人ひとりの悩みや孤立化・孤独化を見逃さず、地域の中での交流・ふれあい・生きがいの拠点を形成しながら、地域全体の課題に対しても住民相互の協力によって解決してゆくという意味で、3つの活動に共通するのは、人と人とのかけがいのないつながり、絆をつくるということである。たとえば、見守り活動にしても、普段からの関係づくりがなければ、異変があっても何が異常なのかがわからないかもしれないし、サロンは利用者どうし、利用者と支援者の関係づくりであるだけでなく、来ていない人への気遣いや配慮もおこなうという意味でのつながりが見られる。地域福祉(活動)計画は、住民相互のつながりに基づく信頼関係と相互の思いやりがなければ進まない。

家族が、それを構成する親きょうだい等、一人ひとりを大切にすると同時に、

一人ひとりが家族全体の幸せを願う。そのような関係が地域のなかにも拡大し、地域が住民一人ひとりを大切にし、そのニーズから眼をそらさないと同時に、住民一人ひとりが、住んでいる地域を愛し、大切に思い、その発展を願って行動する時、まさに「住んで良かった、住み続けたい地域」となっていく。この人たちと一緒に住んで良かった、住み続けたいと思える、人と人とのかけがいのない関係づくりこそが、住民主体の地域福祉活動、地域づくりの根幹となる。

地域福祉の観点からとらえた限界集落における地域づくりの方向性は「つなぐ」というキーワードで集約されうる。第一に、フォーマルなサービスとインフォーマルな支え合いをつなぐ、ということである。移動の問題や独居高齢者の見守りなど、フォーマルなサービスや契約サービスだけで解決し得ない生活課題に対しては、地域の中から内発的に紡ぎ出されるインフォーマルな支え合いによって補完する方向である。第二に、タテとヨコをそれぞれつなぐ、ということである。高齢者が生まれてからずっと住んで来た地域で、どのような思いをして、何が好きで、何を誇りにして、どのような生活を送ってきたのか、という人生のタテの系である生活史を尊重した支援が求められるとともに、一人ひとりが大切にしている一日の生活サイクルを守るための専門職や住民のヨコの連携が求められる。

第三に、支える人と支えられる人をつなぐ、ということである。支援を求める人と支援可能な人がどの地域にもいながら、それを表明できず、人的交流が働いていない状況が多く見られるが、それを社協職員やボランティアがコーディネートすることにより、支え合いのネットワークが循環していく。第四に、住民どうしの役割、得意なことをつなぎあわせる、ということである。高齢者も含めた住民の得意なこと、好きなことを出し合い、それを地域資源、人「財」バンクにして可視化、可動化させている地域もあるように、地域の潜在能力を顕在化させながら、その地域の価値ある生き方の選択肢を拡張していく方向である²⁹。第五に、地域と地域をつなぐ、ということである。数世帯しか住んでいない集落における共同生活機能は衰退してきているが、集落と集落による共同事業、地区と地区、地域の中の住民と外に住む住民の協力関係を強化することによって生活課題の解決や地域活性化につながる可能性がある。今回の調査

を通じて、集落間の合併は容易ではないことが判明した反面、地域の生活課題を解決し、地域の固有価値を保持、発展させるうえで、地域間の協働が好影響をもたらすことが明らかとなった。

おわりに

限界集落における高齢者の総合的な生活実態調査、地域福祉と行政の双方における生活支援のあり方を探るための地域調査をふまえ、本稿では、総括的な意味で、各専門領域の立場から、限界集落の生活支援システムを方向提起した。

行政システムとしては、集落实態調査の早期実施、小規模集落を焦点とする政策理念の明確化、組織的支援と人的支援、集落自治による集落計画の策定、小集落応援隊の組織化支援、地域活性化総合補助金の創設、等を提起した。財政システムとしては、住民の生活を維持するための「人の支援」に重点を置くとともに、高知県の地域支援企画員制度について、その活動の継続性や機能の明確化の観点から改革課題を示した。地域社会システムとしては、寄りあいシステム等によるソーシャル・キャピタルの強化、持続可能な地域づくりのための住民参加型ワークショップ、集落外部の諸機関との協働、集落リフォーム活動、等の方向を示した。地域福祉システムとしては、「個別支援」と「地域づくり」の複眼思考で地域福祉を形成することを基本視座としつつ、「点」としての見守り型活動、「円」としての居場所づくり、「面」としての計画型活動を住民主体に発展的に展開する方向を示した。

地方の限界集落を地域住民は「限界」と捉えているわけでもなく、飛躍的な発展を期待しているわけでもなく、今ある生活を大事にしたいと願っている。本稿は、少数世帯集落等の生活実態・地域調査をふまえて、そのような住民と等身大の視点に立ちつつ、悲観説でもなく、大規模開発や大規模合併の方向をめざす立場でもなく、小規模集落を正面から見据えて住民の生活権を保障するシステム方向を提起したものである。

¹ 本研究は、平成21年度科学研究費補助金（基盤研究（C））課題番号20530526、研究課題名「限界集落における高齢者の孤立問題と行政・地域社会の支援機能に関する実証分析」による研究成果の一部であり、田中きよむ（研究代表者、高知県立大学社会福祉学部教授）、玉里恵美子（高知大学総合教育センター准教授）、霜田博史（高知大学文学部准教授）、水谷利亮（下関市立大学経済学部教授）の共同研究である。本稿の執筆分担は、田中きよむ（はじめに、第6章Ⅳ、おわりに）、玉里恵美子（第6章Ⅲ）、霜田博史（第6章Ⅱ）、水谷利亮（第6章Ⅰ）である。

² 「限界自治体」という概念については、大野晃(2005)『山村環境社会学序説』農文協、11ページを参照。大野氏によれば、限界自治体とは65歳以上の高齢者が自治体総人口の半数を超え、税収入の減少と老人福祉・高齢者医療関連の支出増という状況の中で財政維持が困難な状態に置かれている自治体を指している。

³ 過疎対策事業の概要については、霜田博史(2010)「高知県における過疎対策の現状と今後の課題」『高知論叢』第97号、2010年3月、を参照。

⁴ 地方財政法第5条に定められた経費とは、①公営企業に要する経費、②出資金および貸付金、③地方債の借換えに要する経費、④災害関係、⑤公共施設、公用施設の建設事業費等、の5つである。

⁵ 小泉和重(2008)「農山村と公共投資」(青木宗明編著『苦悩する農山村の財政学』公人社)、69ページ。

⁶ 例えば、多田憲一郎(1994)「過疎地域市町村の行財政構造と地域政策」『経済論叢別冊調査と研究』第7号、1994年10月、田代洋一(1999)「中山間地域政策の検証と課題」(田畑保編『中山間の定住条件と地域政策』日本経済評論社)、など。

⁷ 椎川忍・小西砂千夫(2010)「対談 地域主権改革時代の地域力創造」『地方財務』2010年5月号、11ページ。

⁸ 高知県内において過疎地域に指定されているのは、2011年9月26日現在で、全34市町村のうち、28市町村にのぼる。なお、高知県の過疎地域の現状については、霜田、前掲論文を参照。

⁹ 本科研費調査において行った、香美市物部地区における調査でも、保健師があまり来てくれなくなったといった、行政サービスの低下を懸念する声が多く聞かれた。また、過疎地域の集落では、民生委員の担い手が減っていることも、住民生活を支えるための課題を明確化することの妨げになっている。例えば、2010年12月1日時点で、高知県内9市町で計78人の欠員が生じている（『高知新聞』2010年12月4日付）。

¹⁰ 「人の支援」については、高知県が2003年から行っている取り組みとして、独自に県職員を地域に派遣し、総合出先機能を持たせる「地域支援企画員」制度も重要なものであると思われる。しかし、本稿では紙幅の関係上検討することができないので、同制度の意義についての分析は今後の課題としたい。

¹¹ 内閣府「新しい公共」円卓会議ホームページ (<http://www5.cao.go.jp/entaku/index.html>) より。

- ¹² 小原隆治(2010)「地域と公共性」(齋藤純一編『公共性の政治理論』ナカニシヤ出版), 169-171ページ。
- ¹³ 藤山浩(2010)「集落の現場から未来を見つめる」(大西隆・小田切徳美他『これで納得! 集落再生』ぎょうせい), 142-152ページ。
- ¹⁴ 北川村社会福祉協議会におけるヒアリング調査(2011年2月23日)より。介護保険制度によって、高齢者福祉が行政による措置制度から、利用者と施設の間の契約制度に移行してしまったことで、利用者の状況が把握しにくくなってしまったということである。
- ¹⁵ 本節に関連する論文としては、玉里恵美子(2010)「集落再生に向けて一住民参加のワークショップと協働―高知大学教育研究部総合科学系地域協働教育学部門研究論集『Collaboration』第1号, pp. 84(21)~71(34)がある。
- ¹⁶ 大豊町調べ。ともに、住民基本台帳4月1日資料より。
- ¹⁷ 例えば、林直樹・齋藤晋(2010)『撤退の農村計画―過疎地域からはじまる戦略的再編―』学芸出版社。
- ¹⁸ 徳野貞雄(2008)「ズバリ直言 行政や報道に創られる『限界集落』」『農業共済新聞』(2008年3月12日付)。
- ¹⁹ たとえば、農林水産省「小規模・高齢化集落支援モデル事業」など。
- ²⁰ 玉里恵美子(2009)『高齢社会と農村構造』昭和堂, 384-385ページ。
- ²¹ 小田切徳美(2009)『農山村再生―「限界集落」問題を超えて―』岩波ブックレット No. 768。
- ²² 熊谷宏(2009)「中山間地域の農業農村再生の基本戦略」(熊谷宏・堀口健治・進士五十八・倉内宗一・原剛『わが国農業・農村の再起』農林統計協会)。
- ²³ 環境省(2008)『協働による持続可能な地域づくりのための手法・ツール集』(平成20年3月), iii ページ。
- ²⁴ 田中きよむ・玉里恵美子・霜田博史・水谷利亮(2010)「限界集落における高齢者の生活実態と孤立問題」『高知女子大学紀要・社会福祉学部編』第59号, 139-153ページ。
- ²⁵ この視点は、「社会福祉協議会基本要項」(1962年)で指摘された「コミュニティケア」と「コミュニティディベロプメント(地域共同社会開発)」, という地域福祉の2つ方向性, および、岡村が指摘する「福祉性」の原則と「地域性」の原則(岡村重夫(1963年)『社会福祉学(第2)』柴田書店, 233ページ), という地域福祉の2つの原則に依拠している。
- ²⁶ 岡村は, そのような同一性の感情をもって結ばれる下位集団を「福祉コミュニティ」と定義づけている(岡村重夫(1974)『地域福祉論』光生館, 86ページ)
- ²⁷ 木原孝久(2011)『住民の支え合いマップ作成マニュアル』(筒井書房)。
- ²⁸ R. D. パットナムは, コミュニティの崩壊と再生を明らかにする鍵概念として「社会関係資本(social capital)」を提示したが, 日本社会の限界集落における地域再生の方向, 維持可能な社会づくりのあり方としては, 世代や障害の有無を超えた共生型拠点づくりとそこを軸とする人間関係の意識的な再形成に一つの活路が見出せるのではないかと考えられる(Putnam, R. D. (1973), Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy (河田潤一訳(2001)『哲学する民主主義』N T T 出版), Putnam, R.

D. (2000), *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community* (柴内康文訳(2006)『孤独なボウリング』柏書房), を参照。)

²⁹ このような考え方は, A. センの福祉経済理論である潜在能力アプローチに依拠している。田中きよむ『改訂 少子高齢社会の福祉経済論』(中央法規出版, 2006年)終章を参照。