

論 説

限界集落における孤立高齢者への生活支援（中）

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、前稿（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、本稿（中）

はじめに

前稿では、以下の研究課題のうち、(1)に関して高知県大豊町の調査結果を分析・考察したが、それに引き続いて、本稿は、(1)の高知県仁淀川町の調査

結果と、(2)の長野県阿智村の調査結果を分析・考察する。

(1) [行政・地域社会の支援のあり方]

限界集落の高齢者の多面的な生活課題に対する行政や地域社会が行うべき支援のあり方に関する調査・分析を高知県大豊町、仁淀川町、中土佐町、北川村、土佐町において行う。現地調査は、各町に対して、行政や関係組織・機関、住民への聴き取り調査を実施する。その際、①地区・集落、②社会福祉協議会、③自治体（関係各課、地域包括支援センター、保健福祉センター）に関して、高齢者住民に対する具体的な支援の現状と課題を明らかにするためのインタビューガイド作成や行財政資料の収集・分析をおこなう。

(2) [先進的自治体・地域のヒアリング調査]

限界集落の高齢者住民・世帯の多面的な生活課題に対する行政や地域社会の支援で先進的な取り組みを行っている長野県阿智村などの自治体・地域に対するヒアリング調査と資料収集・分析を行い、高知県内の自治体との比較分析も行いながら、支援モデル構築に向けた事例分析を進める。

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

仁淀川町は、2005年8月に、吾川村、池川町、仁淀村が合併して誕生した。高知市から北西に約45km、車で約1時間進んだ所にあり、高知市と松山市の中間に位置する。日本一の清流である仁淀川の上流域に位置する緑深い山里である。東西に16km、南北に29km、総面積約333平方kmあり、山林が約89%を占める^[2]。

仁淀川町の人口は7,106人であり、世帯数は3,436世帯である（2009年3月末現在）。主な産業は鉱業、農業、林業であり、農業は茶、野菜、米などが生産されている。集落は川沿いや山麓に点在している。ひょうたん桜やしだれ桜、鳥形山の森林植物公園、筒上山や中津明神山、雨ヶ森、仁淀川、中津溪谷など自然豊かな環境に恵まれ、200年以上の歴史をもつ「秋葉まつり」は有名であり、

高知県保護無形民俗文化財にも指定され、大祭日には多くの人を訪れる。2005年には、廃校となっていた下名野川小学校を活用した山村自然楽校「しもの郷」が開校した。宿泊施設として活用され、しもの郷の上流域一帯「夢の森」では自然体験ができる。

人口千人当たり出生率は3.8%、死亡率は19.0%(ともに2009年)であり、出生率は県下平均(7.0%)の半分程度の水準であり、死亡率は高知県平均(12.1%)を7ポイントほど上回っている^[3]。また、15歳未満の年少人口比率(8.0%)は県下平均(12.3%)を下回り、生産年齢人口比率(43.2%)も県下平均(59.6%)を下回る一方、65歳以上の老年人口比率(48.8%)は県下平均(28.2%)を大きく上回り、大豊町(53.1%)に次いで県下2位の水準にある^[4]。

Ⅱ 少数世帯集落における高齢者の生活実態と支援課題

本節(Ⅱ)では、2008、2009年度の追調査として、限界集落における高齢者の生活実態と支援課題を明らかにする目的でおこなった調査結果を示す。今回はとくに世帯数が減少してきている集落を社会福祉協議会の協力を得ながら抽出し、個別訪問調査をおこなった。

調査方法は、インタビューガイドに即して、集落における生活状況(世帯や地理的特徴、家族との関係、就労や居住環境、移動状況やライフライン、福祉・医療サービス等の利用状況、通信、鳥獣被害など)、集落における活動(地域の役員等、共同作業、近所づきあいや支えあい活動)、暮らしのうえでの悩みや楽しいこと、地域に住み続ける思い、そのために行政に求めることや地域でできること、集落の今後、等の調査項目について、半構造化面接法による訪問聞き取り調査をおこなった。

仁淀川町のA集落Bさん夫婦(80歳代夫、年齢不詳妻の1世帯集落)から聞き取り調査をおこなった(2011年1月27日)。以下に、その調査結果を示す。

集落の状況は、名目上2世帯であるが、うち1世帯は入院中であるので、事実上1世帯となっている。Bさん夫婦と、Bさん夫の弟さんの3人暮らしをしている。所在地は、仁淀川町役場から車で20分程度の距離に位置する。

生活状況としては、移動については、町内に住んでいる息子さんと娘さんが、必要があれば車を出してくれる（主に病院に行くため）。買い物は、個人商店が経営している移動スーパーが来てくれる。週二回、コミュニティバスが来る。約1km下りたところにバス停があるが、Bさん夫の脚が悪いので、下りていくのが大変である。これまで2回ほど乗ってみたが、バス停から帰ってくるのが大変であったという（図表1, 2）。

図表1 仁淀川集落調査 ① (2010. 1.27)



図表2 仁淀川集落調査 ② (2010. 1.27)



水道は簡易水道であり、谷から引いているが、管理は弟さんがしてくれるので問題ない。電話は固定電話を利用しており、携帯は使っていない。自家消費用の農業をしており、野菜(白菜、大根、ほうれん草、たまねぎなど)を作っている。猿などに果物(柿など)は、猿などに食べられてしまうという。現在、収入源は年金のみとなっている。

ごみは、A集落のバス停のところまで持っていかないといけない。不燃・可燃ごみなど、すべて弟さんが持って行ってくれる。地すべりがある地域なので、道がふさがることが心配である。

地区長はBさん夫がやっている。民生委員は年に1回くらい来てくれる(Bさん夫も27年間担った経験をもつ)。社会福祉協議会の保健師は、半年に1回ほど来る。役場の保健師は月1回くらい健康相談に来る。役場のケアマネジャーが結構来る。

共同作業に関しては、道のことは行政(土木関係)がやってくれるようになった。バス停から家までのところは草刈等をやらなければならないが、弟さんがやってくれる。神祭は年2回、バス停の近くのお宮で、1世帯でやっている。

他の集落との関係は、かつては下の集落の人とのつきあいがあったが、今はなくなった。電話をかけることはある。防災は、やろうと思ってもできない。備蓄なども特にしていない。娘さんは月に2~3回来てくれる。息子さんは仕事があるため、それより少ない。調子が悪い時、緊急の連絡は子どもにする。緊急時に救急車を頼むこともあるが、救急車は集落まで来てくれる。通院は越知町、佐川町まで出てゆく。

楽しみにしていることは、テレビや電話などである。老人会、婦人会は、声がかかっても行きにくい(脚が悪いので、送迎があればよいのだが)。

生活で困っていることとしては、体調の関係で夜、心配になることがある(緊急通報装置は基本的に独居を対象にしている)。また、将来のこと(夫婦のうち一人になった時)が不安である(子の家に住むことになるだろう)。どうしても無理、という時までは居続けたい。台風が来た時は、息子さんのところに行ったが、とくに将来のことは話していない。息子さんの妻も、いつでも来て、と言ってくれている。

83年間、生まれてからずっとここに住んでいる（2年間ほど大阪に出ていることもあるが）。奥さんも旧仁淀村の出身である。ずっと農業をしていたが、昭和50年代くらいから土木もしていた。奥さんの火の始末が心配になっている。魚を焼失したことがあるが、奥さんは軽度の認知症のため、そのことを覚えていない（自動消火装置も、原則として独居世帯が対象となっている）。新聞は郵便で来る。郵便局員は、たまに話をしてくれてくれる。介護サービスの利用は、Bさん夫のみ、送迎付きのデイサービスに通っている。

もう慣れたので、さびしいと思うことはない。この集落も多い時は10世帯30人以上いた（昭和34～35年頃）。相談事は子どもにするが、保健師さんも頼りにしている。

行政に求めることは、災害への対応である。バスの運行ルートについて、上まで来てほしい（とくに帰り）。当初は上がって来たが、中断するようになった。社会福祉協議会に対しては、今のところ特にないが、いざとなったらヘルパーに来てもらいたい。

昔は神祭もやっていたことがあり、楽しかった。合併については、知り合いができるようになったのでよかった。昔は、みつまた、こうぞを作っていた（製紙）が、今は年金暮らしで貯えもできず、どうにかやっている。

以上のように、仁淀川町では、一人世帯集落が徐々に増え始めている。この世帯も、民生委員や保健師など、訪れる人や頻度が限られている。夫は体調や脚が悪く、妻は軽度の認知症であるが、緊急通報装置や自動消火装置は設置されていない。弟が同居しているものの、独居世帯のみに限定すべきかどうか、生活実態に応じた柔軟な対応が検討されてよいだろう。後述(VI)の通り、コミュニティバスが住民の移動支援に貢献している面があるものの、バス停まで異動することが困難な人の問題が残されている（バス停間の道では途中停車してもらえるが、この集落のように、大きく外れて上がってきてもらうことはできなくなっている）。

Ⅲ 行政支援の特徴

大豊町(前稿参照)も仁淀川町も、人口減少・高齢化が進み、10世帯未満の集落をもつ自治体としては共通しているが、大豊町が合併していないのに対して、仁淀川町は合併しており、旧町村の地域性の違いや調整の必要性等があると思われる。高齢者の生活実態をどのようにとらえて行政支援を進めているかについて、企画課および保健福祉課から聞き取り調査をおこなった(2009年12月21日)。以下は、その結果である。

1. 企画課からの聞き取り結果

5つの町村で合併する予定であったが、本庁をどこに置くかという議論もあり、住民アンケートの結果、3町村で合併することになった。財政に対する不安が一番強く、過半数が「合併やむなし」という結果になった。合併特例債等の手厚い支援があるので、大きな年間予算を組んでいる。5年間で特例債はなくなるので準備してゆく必要があり、その間に、施設整備を図る必要がある。財政は健全化しており、この町の規模としては安定している。

旧・吾川村を本庁とし、旧・池川町と旧・仁淀村にそれぞれ20~30人の職員を配置する「総合支所方式」をとっている。吾川は本庁として、県とのとりまとめを担当し、仁淀、池川はそれぞれの総合支所として対応している。統計等の対外的なものが本庁に移っただけであり、内部的なものは各旧町村に残っており、財政も個別に建てている。各町村の良いところを残し、事業を展開してゆく。

今後も職員を減らしてゆくとすれば、総合支所方式を変更してゆかなければならないし、本庁をどこに置くべきかを最終的に議論しなければならない。これ以上、総合支所として残すのであれば、もたないという意識が職員にはある。支所の職員が減ってゆくことへの不安は住民にある。「本庁方式」になれば、仁淀、池川は各2~3人の職員となり、窓口業務になるだろう。本庁は吾川だろうな、という見方を住民もしている。本庁方式になれば、職員も本庁に異動し、建物も建て替えなければならない。

人が減ってきたという思いはあるが、活気がなくなってきたとは受け止められていない。人口規模、地理的条件があまり変わらない町村が一緒になったの

で、それほどさびれるという意識はないのではないか。あいかわらず旧町村のイメージ、地域性が強く、一体感が生まれるところまで至っていない。職員も異動してきているので、見たことのない住民に話しにくいという声もある。住民サービスも整理され、なくなったものもある。「合併前はこんなことしてくれたのに」という意見もある。

その反面、コミュニティバスは喜んでくれる地域もある(後述)。幹線道路から集落の中まで入ってゆき、道にさえ出れば、バス停がなくても、道中で停まってもらえる。これまでは、バス停まで行くのもたいへんということもあったが、かなり解消されたと思う。

利用の少ない地域は、ダイヤモンド型で隔週で対応している。経費は年間1500万円程度であるのに対して、収入は200~300万円の赤字事業である。料金は一律200円であり、収益は社協に入る。

現在、池川に高齢者用住宅が3つあるが、そのうち2つは満室であり、残り一つの利用率は低い。中心部に増やしてゆきたいが、入ってくれるかどうかわからない。集落再編は難しい。行政主導でやるか、住民の意識を待つしかない。体が動きにくくなくても、自分の集落に居りたいという気持ちがある。見守りや緊急通報体制は充実させようとしている。グループホームもできている。

一世帯しかない集落も数カ所ある。旧・仁淀村には「地域長」が6~7人いる。小学校区単位の広い地区をとりまとめる区長のリーダーであり、旧・吾川村にも一部、おかれている。一地域としてのまとまりがあり、個々に動くより大きな動きができる。

役場の「地域担当」職員も、1班につき2~5人くらいで、年数回、地域に入り(全部で17班くらい)、戸別訪問して住民からいろいろな話をきいている(集落単位)。道を直す等の土木系の要望が多く、御用聞き的な存在になっている。

地域づくりには、いろいろなグループがある。たとえば、小学校を活用して宿泊施設を運営しているグループもあり(前述)、様々なイベントを企画してくれている。そういう所は元気になるし、重要な役割を果たしている。その他、「ゆうゆう会」、「緑と清流の会」等々ある。町外在住の人がいっしょに動いてくれるグループもあり、活気づいている。行政から旗振るよりも、地域から活

動が生まれている。

企画課は全町的な地域おこしを担い、地域振興課(支所)には企画はないが、企画課とタイアップしてゆこうとしている。仁淀、池川の各総合支所それぞれから予算(それぞれ、住民課、健康福祉課、地域振興課の3つの課をもつ)をあげて予算編成しており、予算提案権はそれぞれある。支所でまとめてあげるのではなく、本庁と同じような課が、本庁と一緒にあって査定を受ける。

「過疎対策」は、過疎債を受けるために有利な事業である。道路整備も、地域活性化も、すべて含まれる。過疎債の9割程度は交付税措置されるので有利である。簡易水道は何人以上という基準があり、簡易給水施設等には補助が少ない。簡易水道は、吾川、池川、仁淀の各地区それぞれの2集落ずつに設置されているが、それ以外は、簡易給水施設(つまりにくい)か、自分で水を引き込んでいる(落ち葉等がつまりやすい)。「家庭給水施設」(2世帯以上)を作りたい時は町単補助をしている。簡易給水施設には県の補助は出るが、県の補助にすら乗らないものを町単補助の対象にしている。

防災マップを作る予定であるが、避難する安全な所がない。落石の心配もある。自主防災組織の組織率は100%を目標にしており、総務課が中心となって支援体制を組んでいる。

高齢者支援として、企画課が担当する部分は、「コミュニティバス」(後述)と「移動スーパー」である。「移動スーパー」は、何社か入ってきているし、地元業者もいる。しかし、今後、継続が難しくなっていくのではないかと。「移動スーパー」がなくなった時にどうするのか、という検討を始めている(たとえば、社協や商工会が運営して行政が補助する等)。

地域づくりにおいて、企画課としては特産品の開発等を進めてゆく。政権交代の影響はまだ見えていない。

2. 保健福祉課からの聴き取り結果

3地区とも同じサービスを提供できる体制になっている。高齢者の暮らしは旧3町村の間で大きく異なるわけではないが、価値観の違いもあるので、まったく同じというわけでもなく、健康づくり等に意識差がある。

たとえば、池川地区では認知症の講演会にも参加が多く、地域の見守りネットワークも民生委員中心に実施している。高齢者の生産活動センター(後述)、高齢者用住宅、生活福祉センターもある。

見守り活動は、一人暮らし高齢者、高齢者夫婦、精神障害者を対象としている。社協支所→民生委員→地域奉仕者(協力員)という連絡体制をとっている。見守りされている側は、頼らない限り、誰にされているかはわからない。認知症の早期発見につながったり、容態急変に対応できた例もある。防災活動にはリンクしていない。

自主運動グループが多いのは吾川地区であり、地理的条件として、集会所近辺に多くの住民が住んでいることが影響している。池川地区でも、4カ所で、運動だけでなくカラオケやゲームもおこなわれている。仁淀地区でも、1～2カ所で運動がおこなわれている。

介護保険サービスの利用状況についても、地域性が見られる。仁淀地区では訪問系(訪問介護や訪問リハビリ)中心であり、動ける間はデイサービスを利用しないという傾向が見られる。池川地区は、訪問介護+通所介護の組み合わせ中心であり、複合利用したいという意向がうかがえる。吾川地区はデイサービス中心に利用されている。要支援等になるおそれのある人に対象を限定する介護予防事業は集まらないので、地域支援事業としてではなく、一般高齢者も含めて、介護予防に取り組んでいる。

隣近所が離れていると、安否確認がなかなかできず、耳が遠い人の場合、電話もかけにくい。緊急通報装置を設置して協力者を位置づけているが、協力者も高齢化している。池川地区のある地域では、7世帯、8人しか居住しておらず、全員が80歳以上という状況にある。そこでは、家と家の間は離れており、ヘルパーの訪問を受けているのは1世帯である。通院は4人ぐらいで日を決めて行き、買い物も同時に済ませている。コミュニティバスも運行曜日が合わなかったり、待ち時間が長かったりする。

吾川地区のある地域も厳しく、自給自足ができればよいが、野菜を作るのも難しい状況である。家族は京阪神や高知市に住んでおり、毎週見に来る人は一握りである。疎遠になると、正月や盆でも帰ってこない。Uターンする人は、

妻をおいて単身で戻ってくる。親の介護のために移住してくる介護Uターンが増えている(3集落に一人ぐらゐの割合)。

水の管理が難しくなっている。区長になる人も少なくなっており、区長がいなくなった地域もある。回覧文書をもっていけないので、郵送するが、視力の関係で字が読めない人もいる。新聞も、朝刊が午後に届く状況にある。民生委員も負担が厳しく、担い手が少なくなっており、複数の地域を担当している状況にある。

地区ごとの地域の助け合いに向けた集いの場を作ってゆく必要がある。住んでいるけれども、共同活動をしないという人もいる。祭り事も減り、神祭をやらなくなった所もある。

サービスを利用していない家に、保健師が訪問し(町が委託して社協が臨時で保健師を雇用している)、気になる人は地域包括支援センターに連絡してもらっている。社協も含め、保健と福祉の連携はとれているが、医療との連携は難しい。移動の問題は大きく、80歳を過ぎても運転している人もおり、運転できなくなった時の不安がある。コミュニティバス(後述)は各地区にとっては週1回の運行であり、地区によっては予約制となっている。

健康面では、低タンパク質で野菜中心のため、低栄養が気になるところであり、昔からの生活習慣という面と、経済的に低所得であるため、買うのが難しいという面がある。移動スーパーは割高である。一週間のうち、月・金曜日は、低栄養、調理困難な人を対象に、配食サービスを実施している(行政から社協への委託)。水曜日は、一人暮らしか、二人とも一定年齢以上の高齢者夫婦を対象に、社協が給食サービスを実施している。

訪問系サービスは3法人が事業をおこなっているが、訪問介護は赤字になっている。山奥は燃料代もかさむ。社協への行政補助はしている。介護人材も不足しており、とくにゴールデンウィークや年末・年末に不足する。田植えしながらヘルパーをしている人もいる。

地域包括支援センターでは、認知症の方の相談や新規申請が増えている。認知症高齢者等を地域で見守り、地域で支えてゆく人材を確保するため「シルバーボランティア」を養成しており、これから活動してゆくことになる。

Ⅳ 財政状況

仁淀川町は、2005(平成17)年8月1日、吾川村・池川町・仁淀村の3町村が合併して誕生した。同町は、人口数と産業構造から見て同じ類型に属する自治体の平均面積と比べて約3倍という大きな行政区画を抱えた自治体として出発することになった。仁淀川町が合併に踏み切った背景には財政的な見通しが厳しいことがあったということである。

そこで、仁淀川町の財政状況について、合併前後の変化に重点を置いて検討することにしたい^[5]。

1. 仁淀川町財政の概況

2008(平成20)年度の決算状況からみると、仁淀川町の財政規模は、歳入総額69.8億円、歳出総額66.9億円、標準財政規模42.9億円であり、財政力指数は0.20となっている。類似団体平均(市町村類型Ⅱ-1)からみて、財政規模がやや大きく、財政力指数がかなり低いことが目立つ(類似団体平均で、標準財政規模が26.6億円、財政力指数は0.43)。

市町村財政比較分析表(平成20年度普通会計決算)によると、他の類似団体と比較した時に、人件費・物件費等の適正度、定員管理の適正度が非常に悪いことが目に付く。とりわけ人件費・物件費等の適正度は類似団体中最下位であり、物件費等についての特殊要因もあるが、合併後も職員数がかなり維持されていることがみてとれる。また、公債費負担の状況についてはほぼ類似団体の平均値まで改善しており、財政構造の弾力性はまだまだあまり余裕がないところではあるが、合併による行政改革効果という点からすれば、徐々に効果が現れてきているようである。しかし、仁淀川町の面積の大きさからすると、今後他団体と同様の職員数に減らしていったのかどうかということは、行政サービス水準維持という点からすると難しい課題となることが予想される。

2. 町村合併前後での財政面から見た変化

仁淀川町としての決算データは2005年度から作成されているが、2005年8月に合併した経緯を考えれば、新町としての財政データは2006年度からというこ

とになる。しかし、本稿執筆時点で公開されている決算データは2006～2008年度の3年分だけであり、新町としての新しい傾向を見るには十分ではない。本稿では、一定分析の限界に留意しつつも、現時点で見てとれる財政的な変化について分析を試みることにしたい。

まず歳入・歳出総額の変化から見ていく。三町村合計額と合併後の推移を見ると、1996年度をピークに、右肩下がりで減少していく。これは、1990年代に入ってから発行した地方債の償還費用が増加してきたことにともない、三町村ともに投資的経費と地方債発行の抑制に努めるようになったためであると思われる。それに加えて、2000年代以降は地方交付税の減少にともなう歳入総額の減少が生じて、決算額全体の水準が減少傾向をしめすことになった。

続いて歳入面からの変化を見ていく。仁淀川町の歳入面の特徴は、地方交付税に依存する割合が非常に高く（2000年代では歳入総額の45%前後）、地方税など自主財源があまり多くないことである（地方税は同期間で歳入総額の5～7%）。また、県からの補助金が多いことも特徴であろう。補助金は主に農林水産費の項目で、投資的経費に回されていたことが伺える。しかし、2000年に48.4億円あった地方交付税からの歳入額が、2004年には37.5億円へと、約11億円減少することになった。投資的経費の抑制傾向と合わせて、県からの補助金収入も同じように減少していくことになる。

町村合併による歳入面での傾向は、仁淀川町総務課でのヒアリング調査によると、地方交付税の増額効果が非常に大きく、普通交付税で年間5億円の増加が10年間見込めるとのことである。しかし、仁淀川町における地方交付税の経年的変化を見ると、合併前の3町村合計額からみて減少傾向が続いている（2008年度では37.0億円であり、2004年度の三町村合計額からみると0.5億円の減）。町村合併による地方交付税の増額効果は、地方交付税の大幅な減少傾向を食い止め、財政的な余裕度のある程度もたせたとのことであろう。

歳出面の変化から見ると、合併前は農林水産費が3町村ともに中心的な歳出項目であり、主に投資的経費として支出されていた。しかし、公債費が1990年代後半以降大きく増加する中で、投資的経費に関する支出は大きく抑制せざるをえない状況になっている。公債費負担の重さは徐々に緩和されてきている

ものの（2008年度の実質公債費比率は15.7%と類似団体の中ではほぼ平均値）、町村合併による財政特例は2015（平成27）年度には切れることもあって、十分に余裕を持って財政運営に望むことができるということには今のところなっていない。むしろ、町村合併による職員定数増をどうするか、といった行政改革の課題にこれから取り組んでいかなければならない状況である。

3. 仁淀川町の財政運営の今後

仁淀川町は2010年現在で合併6年目を迎えることになった。合併による財政状況の変化は現時点ではまだあまり見られず、むしろこれから大きく変わってくるのが予想される。その際に焦点になってくることは、支所の統合をどうするかということと、特別会計・第三セクターに関する対応であろう。仁淀川町企画課でのヒアリング調査（2009年12月21日）に基づいて、それぞれの状況についてみていく。

現在仁淀川町は、吾川・池川・仁淀の旧庁舎を総合支所としてそれぞれに機能を残し、吾川支所に本庁機能を兼ねさせている。仁淀川町企画課によると、今後本庁に機能を集約させていく方向性をもっており、行政として2010年から11年度くらいに方針を出す予定になっているということである。本庁をどこにおくかということは、現在よりも広域の町村合併を目指していたときの阻害要因になったために、仁淀川町の合併計画においても明示しておらず、支所機能を縮小される地域の住民の反発などが予想されるために困難な課題である。しかし、香美市やいの町とは違い、仁淀川町は地理・人口が似たような町村が合併しているため、地理的に中心になる吾川支所がそのまま本庁になるのではないかということである。

仮に吾川支所に本庁機能を集約しようとした場合、課題になることは少なくとも2つある。1つは、庁舎の立替が必ず必要になるため、財源の問題をどうするか、ということである。もう1つは、住民との距離の問題である。職員の支所間の人事交流により住民との距離が多少出ていること、議員数が3町村合計で30人いたところから現在は10人に減っていること、高齢化率が高く規模が小さい集落が多くあるが、集落合併を行なうには非常に困難なために、行政が

らの距離が出ざるをえないことなどが要因としてある。仁淀川町としても、全町的に集落に入って活動するために「まちづくり係」をつくったり、旧仁淀村にあった広域で集落を取りまとめる「地域長」というしくみを全町的に広げるように努力をするなど、取り組みは進めている。

次に特別会計と第三セクターの問題についてみると、まず特別会計に対する繰出の増加が課題になりそうである。とりわけ国保、老人保健、介護保険は繰出の額が多く、高齢化の進む仁淀川町にとっては今後も大きな課題となる。また、仁淀川町企画課によると、簡易水道の運営も課題となっているということである。そもそも簡易水道は50人以上利用者がいないと建設が認められず、小規模集落の場合には適用できないケースが多いことで、国から補助が出ず町の負担が増えてしまうことがある。現在仁淀川町では家庭用給水施設には町の単独事業で補助をしており、年に1～2件、1か所につき500～600万円かかってしまうという状況である。

そして、目下財政的に大きな課題となっているのが、近隣町村と合同出資している第三セクター「ソニア」の経営問題である。出資額から見ると仁淀川町が最も多く、財政的に経営改善が望まれるし、地域の雇用の場としての意味もあるため、「ソニア」をどうしていくかということについては議論がされているところである。

仁淀川町の町村合併による財政的効果は、他の事例に比べると必ずしも顕著であるようには見えないが、当面の財政運営に対する余裕度をもたらず効果はあったようである。しかし、過去の財政負担や、今後進めなければならないと認識されている行政改革、支所機能移転にともなう経費と問題は、小規模集落を多く抱える仁淀川町にとって財政運営上楽観できるような状況には現在至っていない。とりわけ10年間の合併にともなう財政特例期間終了後に大きく歳入が落ち込むことが見込まれるなかで、行政の運営体制をどのようにつくっていくかが現在の大きな課題といえそうである。

V 高齢者生産活動センターの取り組み

仁淀川町池川地区では、高齢者自身のエンパワメントが発揮され、仕事おこ

し、生きがいづくり、生活収入の確保につながられているユニークな取り組みとして、「土佐自然工場」が運営する「高齢者生産活動センター」がある。その事業の現状と課題に関する同センターからの聞き取り・視察調査（2010年1月18日）の結果は、以下の通りである。

同センターは1978年の開設当初は町が管理していたが、その後、農協への委託→西仁淀介護公社（3町村の共同出資）への委託→旧・池川町社協への委託と変遷した。デイサービス併用の形でセンター運営されていた時期もあったが、社協に委託された2000年度からは生産活動に特化している。町村合併の際には、廃止の考えもあったが、合併前に旧・池川町から「土佐自然工場」へ、さらに委託された。行政からの委託料は年間670万円であったが、2009年度から補助が廃止された。加工は、「土佐自然工場」から、さらに仁淀川町生産活動組合に委託している（雇用ではなく加工賃が払われている）。

行政からの仕事の委託は2008年度までなので、2009年度からは家賃（月1万円）を支払って借りる形をとり、2009年度は800～1000万円程度の赤字の見通しである。補助が廃止されたので、高知市に移転することも考えたが、経費がかかりリスクが大きいので、ここで続けたいという。委託料がないと経営が厳しく、年間売り上げは1億4000～5000万円あるが、経費がかかっている。池川町には、5000～6000万円落ちている。

利用者数は以前からあまり変わらず、8人が利用（生産活動に従事）している。利用者を増やせる余地はあるが、希望が出ていないという。高齢者が送迎も、昼食の食事づくりもしている。利用者をサポートするスタッフは、「夜の部」（すしづくり等のため、朝4時30分の出荷に備える）が一日4～5名、「昼の部」が一日20名となっており、多くは時間給となっている（月給は4名のみ）。

直販店は、高知市内の1店のみとなっており、それ以外は高知市内のスーパー8社（さらに各社ごとに店舗に分かれる）に出荷している。町内の140程度の農家から寄せられる作物を市内に運ぶが、農家への還元分とスーパーの取り分を除くと、5～10%程度の利益にしかならず、直販店の方がよいという。

利用者は、加工賃が一日2100円（弁当代500円を含む）であり、月4万円くらいの収入になる。利用対象者は60歳以上が基準であるが、実際の利用者の年齢

は66歳から85歳までの幅があり、平均75歳くらいである。利用時間は8:30～16:00であり、送迎が必要な人は4人いる。

常時出荷される商品は50品目程度あり、この工場で作られる加工品が売り上げの半分以上を占め、残りは野菜である。主力は、大根漬け、田楽みそ、こんにゃく、田舎寿司、しきび、さかき等であり、新商品として、「いたどりキムチ」が開発された(図表3、4)。利用者は毎日ここに来ることを楽しみにしており、毎日、血圧測定もしている。

図表3 こんにゃく作り：仁淀川高齢者生活センター(2010.1.18)



図表4 いたどりキムチ：仁淀川高齢者生活センター(2010.1.18)



VI 仁淀川町社会福祉協議会の取り組み

中山間地の高齢者の生活にとって、移動手段の確保は切実な問題であり、高知県内の多くの地域で共通のテーマとなっている。仁淀川町では、コミュニティバスが企画され、2007年度から運行が開始された。高齢者の移動問題の解決を図る取り組みとして、県内でも注目を集めている。町から委託を受けた仁淀川町社協に聞き取り・視察調査をおこない、コミュニティバスの運営状況や、社協としての高齢者の生活支援に向けたその他の取り組みもうかがった(2010年1月18日)。その結果は以下の通りである。

コミュニティバスは、15人乗りバスが3台、専用車として使われている。補助ステップや手すりも設置されている。運行日は月曜～金曜の平日で、運行時間は6:00～15:00となっている。運転手は社協の嘱託職員という位置づけで3名いるが、全員が大型二種免許をもち、いずれもバス乗務の経験をもつ。3台のバスは、仁淀、池川、吾川の3方面に分かれて運行し、各方面はさらにいくつかの路線に分かれる(たとえば、仁淀地区の場合、8路線)。料金は大人が200円、小学生が100円となっており、要介護高齢者や障害者は半額となっている。実際に割引対象となっている人は利用者の1割程度である。一台につき、一日平均10名程度の利用がある(図表5、6)。

図表5 仁淀川町コミュニティバス(2010. 1.18)



図表6 ドアの踏み台：仁淀川町コミュニティバス（2010. 1.18）



原則としてバスの停留所に停まるが、事前(前日)に連絡しておけば、集落の最寄りの所まで来てくれるようになっており、可能な限り、ドア・ツー・ドアのサービスがおこなわれている。運行は、平日は毎日おこなわれているが、地区ごとの各路線（たとえば仁淀地区の場合、8つの路線）が曜日によって運行日が設定されている関係上、各集落の住民にとっては週1回の利用となる。集落によっては、運行曜日の経路地に含まれていても、前日までに予約を要する集落もある。車いす対応はできないが、これとは別に、社協が行政委託を受けて、外出支援サービスもおこなっている。

コミュニティ・バスが企画された経緯は、吾川地区の診療所が患者送迎バスを運行させていたところ、実態調査の結果、幹線道路の枝線を走るバスが池川、仁淀にもほしい、という声が聞かれた。たとえば、池川の病院に通うのに片道3000円かかるという人もいる。

そこで、「市町村運営有償運送」（行政が実施主体となり、社協等に委託する方式であり、運営協議会で公共交通関係者等を含む合意を得る必要があり、いわゆる金沢方式を公式化した運送形態と言える）を正式に始めることになった。タクシー会社の反発もあったが、一応の合意を得たという。帰りには、タクシーを使う人もいる。住民の外出回数は増えており、バスの中もコミュニティのようになっているという。

乗車料金だけでは運営が難しいが、委託費が出ているので運営費（主として人件費）がまかなえている。指定管理者制度であるが、福祉の要素が強いという。運転手は利用者に優しく、よく気がつく、という評判である。利用者のわずかな変化にも気づき、庭先で倒れていた人に気づいたこともある。

利用回数を増やしてほしいという住民からの声もある。とくに月曜は祭日が多く、理美容店も休みになることから、月曜の経路地に住んでいる人にとっては増便ができないかという声がある。しかし、シミュレーションをした結果、増便は難しいという。通院目的の利用が多く、そのついでに買い物をするというケースが多い。朝出かけて午後に戻るというパターンであり、時間についての要望はとくに出ていない。バスが入れない所もあるが、集落としては、まったく行けないという集落はない。とくに、14～15世帯しか住んでいない路線の利用率が上がってきている。それは、タクシー代の問題だけではなく、自家用車が運転できなくなってきたという問題があるという。そのエリアでは、移動スーパーも採算が合わなくなり、入らなくなった。

高齢者の生活支援に向けた、それ以外の社協の取り組みの一つとしては、配食サービスがある。調理困難で何らかの生活支援を要する人（独居でなくてもかまわない）を対象に週2回（月曜と金曜）おこなわれてきたが、見守りを重視する観点から、調理困難でなくても、孤立している地域を対象に拡大することが検討されている。配食を担う人は有償ボランティアであり、配達だけではなく、見守りもおこなっている。75歳以上の高齢者を対象に、週1回（水曜日）、ボランティアによる給食サービス事業もおこなわれている。負担金は300円であり、旧町村単位で、ボランティアが調理して配食している。独居高齢者を対象にして始まったものであるが、高齢夫婦世帯でも対象となる。

いくつかの集落から構成される地域単位でミニデイも実施されており、2009年度は延べ217回おこなわれた。午前は暮らしに関する話を聴いたり（たとえば悪徳商法等）、午後はゲームをしたり、という過ごし方がされる。送迎がある地域もあれば、集落単位で実施されている所もある。自主的サロンという形で、住民が主体的に取り組んでいる所も7地域あり、2009年度は延べ42回開催されている。住民が少なく自主運営が難しい所は、社協がミニデイとしてバツ

クアップしており、自力通所が難しい人には送迎対応している。

ミニデイ等に参加せず、質的に孤立している高齢者がいる地域もあるという。ある孤立している高齢者に対しては、合併以前から、その人だけを対象に年2回、ミニデイが継続して実施されている。地域包括支援センター等と連携し、孤立高齢者に対して共通の認識をもつことが課題になっている。

Ⅶ 仁淀川町の積極面と今後の課題

仁淀川町は人口が約7000人であり、死亡率が出生率の5倍というなかで、年少人口比率が8%、高齢化率が49%という状況であり、人口減少、少子高齢化が進行している。

財政不安を背景として合併せざるを得なかったのであろうが、今後、総合支所における職員の削減とともに、本庁方式に転換してゆくとすれば、きめ細かい行政サービスが行き届かなくなることはないのか、中心部以外の過疎化が加速することはないのか、それらの懸念や不安はどのように補足ないし払拭されるのか。行政の大柱として、その方向が示されなければならないだろう。

一世帯しかない集落も生まれてきているなかで、住民の中ではリーダー役としての部落長や地域長が、行政の中では「地域担当」職員が、それぞれ住民の声やニーズを受け止めながら、今後の地域づくりの方向を住民とともに話し合う機会をもつことによって、住民相互の支えあい活動として、また、行政支援として、取り組むべき方向が見定められてゆくであろう。現在、すでに取り組まれているなかにも、積極的な取り組みが見られる。

地域づくりの一環として、小学校を活用して宿泊施設を運営しているグループをはじめとして、様々なイベント等を企画して活動しているグループがある。そのように、仁淀川町の豊かな自然と文化、歴史を生かした地域づくりを進めてゆくことは、都市化、効率化に偏った経済成長、産業政策が見直され、生活の質が改めて問い直されるようになってきている今日、今後の地域づくりの王道を示すことにもなりうるだろう。

反面、様々な生活課題にも直面しているが、地道な努力や工夫が積み重ねられている。

住民の住み慣れた地域に暮らし続けたいという思いもあり、集落再編は難しいものの、高齢者用住宅を整備することにより、自分の地域に暮らし続けることが難しい状態になった時のための受け皿的な条件が作られている。本格的な水道設置は予算的に難しいとしても、簡易水道、簡易給水施設、家庭給水施設などの形で、県の補助と町の補助で支援がおこなわれている。ただし、住民の高齢化により、水の管理が難しくなっている問題が残されており、管理支援に向けた体制構築が求められよう。防災マップや自主防災組織に向けた取組み姿勢も積極的ではあるが、安全な避難場所の確保も検討されなければならない。買い物の問題については、現在のところ、町内外の業者による「移動スーパー」が対応しているが、その継続性が難しくなった時を見据えた検討も開始されている。配食サービスの実施曜日の拡充や買い物代行サービスの提供など、実現可能な代替策から試行してみてもよいだろう。

健康づくりや福祉面では、旧町村間に意識や取り組みの違いはあるということから、住民の意識に寄り添いつつ、地域性や個別性を考慮に入れた対応が今後とも必要になるだろう。高齢者世帯や精神障害者を対象とした見守り活動もおこなわれており、適切な対応につながった例もあるが、隣近所が離れている場合は安否確認が難しく、耳が遠い人の場合は電話もかけにくいとか、緊急通報装置の協力者が高齢化している、という問題も生まれている。今後、地域の一人ひとりに対してどのような見守り体制が必要であり、可能なのか、という検討が、小地域ネットワーク会議の開催等を通じて、各地域単位で地域福祉関係者や住民協力者、行政、専門機関等が話し合って、対応方法を検討してゆく必要があるだろう。

介護保険サービスの利用についても、旧町村間で、利用意向のタイプが分かれていることから、それぞれのニーズに合わせたサービス基盤整備をそれぞれの地区単位で図ってゆくことが有効であろう。対象を特定する介護予防事業（二次予防事業）は、住民の被選別意識が働くせいかな、どの市町村、地域でも参加率が低いので、仁淀川町でも取り組まれているように、一般高齢者をも対象とする形で地域にオープンなスタイルの方向を追求する方が、要支援等となるおそれの高い高齢者の参加を結果的に確保することにもなるであろう。

健康づくり面では、自主運動グループの取り組みに積極的な地域があるが、集会所近辺に住民が住んでいること等の条件に左右されている面もあるので、送迎等の条件面の検討や、住民の意向調査等をふまえ、活動の拡大方法を探る必要があるだろう。同時に、活動の担い手、継承者の確保も課題になっている。また、あったかふれあいセンターに着手する場合も含め、住民の活動拠点の整備も必要であろう。

地域を越えた支援や家族関係の再構築が必要な状況も生まれている。自給自足するにも、野菜を作るのも難しくなっている世帯や地域も生まれており、大豊町のゆとりファームのような援農システム(前稿)によって人的支援するネットワークを構築することも課題となる。町外に出た家族が町内在住高齢者に対して疎遠になっている状況も見られるが、ふるさと納税・基金のような形で、せめて財政面で町の生活支援施策に協力してもらうなり、空き家を地域の拠点づくりに提供・貸与してもらうなり、応分の負担、寄与が求められうる。年に何度かでも、家族との交流の機会を用意し、呼びかける企画があってもよい。その一方で、介護Uターンも見られるようなので、家族介護が行き詰まらないような支援も必要である。区長がいなくなった地域や、民生委員が複数の地域を担当している場合もある。集落の自主的再編も考えられるが、それが難しいとすれば、Iターンなどにより地域外からの移入促進を図るなど、地域を越えた支援方向も検討の余地がある。

大豊町と同様、介護保険事業(訪問介護)の経営が厳しい状況にあり、介護人材不足の問題も発生している。町の補助もおこなわれているが、中山間地等の条件不利地域に配慮した国の制度改革や県の独自施策も求められる。他方で、認知症高齢者等を地域で見守り、支えてゆくための「シルバーボランティア」の養成もおこなわれており、地域福祉ベースでの積極的な取り組みとして、その活躍が期待される。

要援護高齢者への対応だけでなく、元気高齢者の活躍の場を創出してゆくことは重要であるが、その点で、旧・池川町時代からの取り組みである「高齢者生産活動センター」は、県内で唯一のユニークな取り組みとして注目される。仕事起こし、高齢者の生きがいと生活収入の確保、地域活性化など、多面的な

効用をもたらしており、地域の豊かな資源を活用した積極的な高齢者の生活支援としてのモデルを示している。

ただし、地域の食材を生かした多様な商品加工や、農家の生産物の出荷を通じて、地域の活性化に貢献しているにもかかわらず、経費との関係上、経営は不安定化している。とりわけ、行政からの委託料が廃止された影響は大きく、同センターが果たしている公共的な役割を再評価した行政支援が求められる。同時に、高齢者だけでなく、障害者も視野に入れて利用者の拡大を図るなど、その公共性を高めたり、高知市内の直販店を拡充して利益確保を図るなどの経営努力も必要であろう。住民の参加を得ながら、地域の課題解決や地域活性化という使命をもった事業活動は「コミュニティ・ビジネス」と言われるが、まさにその典型と言えよう。

もう一つのユニークで積極的な取り組みとして注目されているのが、「コミュニティバス」である。バス停まで行くのもたいへんという高齢者もいるなかで、個々のニーズに合わせて柔軟な乗車ができるような運営がおこなわれている。自家用車が運転できなくなってきた世帯・地域への支援という重要な役割も果たしている。料金も安く設定されているうえ、要介護高齢者や障害者は半額となっている。高齢者の移動問題に対する行政支援として工夫されている。運転手のきめ細やかな気遣いも評価されている。

ただし、地区ごとの各路線が曜日によって運行日が設定されている関係上、各集落の住民にとっては週1回の利用となっており、利用回数や利用曜日の改善を求める声も出ている。たとえば、とくに月曜利用者に偏った不利益を解消するために、別の曜日の設定や、特定の地域に特定の運行曜日を固定するのではなく、曜日設定を循環させるなどの工夫の余地はあるのではないだろうか。予算の問題もあるが、たとえば運行曜日を週2回にする可能性がないか等を行政内部でも検討したり、地域の関係者や行政、住民が合同で地域の移動問題を考える会を開くなどして、より良い移動支援の方向を探ることが期待される。その際、IIでみたように、特定の地点まで上がってきてもらえないため、移動困難に直面している住民への配慮もあわせて求められる。

社会福祉協議会の地域福祉におけるコミュニティバス以外の取り組みとして

も、調理困難で生活支援を要する人への見守りを兼ねた配食サービス、75歳以上の高齢者を対象とする給食サービス、地域単位でのミニデイなどが実施されている。とくに、孤立している高齢者に対しては、その人だけを対象とするミニデイも継続的に実施されている。そのような、一人ひとりに寄り添おうとする「社会福祉」の重要な視点を大切にしながらも、小地域ごとのネットワーク会議などを開催して、地域の課題を関係者間で共有したり、地域づくりを各小地域単位や地域間で考え、議論し、実行に移してゆく「福祉社会」づくりとの複眼思考が、社協や保健師、地域包括支援センター等に期待される。健康づくり面での自主運動グループや、配食ボランティア、自主的サロンという形で、住民が主体的に取り組んでいる積極的な地域もあるわけだから、そのような住民の主体的な潜在能力を生かし、顕在化させてゆく支援が求められる。

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

阿智村は、住民自治や住民参加を大切にしながら、個々の住民の生活設計や人生設計を基盤に置きつつ、集落計画や地区計画を重層的に組み込んだ第5次総合計画(平成20年度～29年度)をもとにして、村民と地域と村の協働により自立の村づくりを進めている小規模町村である。

図表7 阿智村の位置



阿智村は、長野県南部の下伊那郡の西南にあり、西は岐阜県や木曾郡に、東は地域の中心都市の飯田市に接し、名古屋圏にも比較的近い。2006年1月に浪合村と、2009年3月には清内路村と合併した。村内には、1973(昭和48)年に湧出した南信最大の昼神温泉郷がある。

総人口は7,066人で、男性3,409人、女性3,657人、戸数2,332世帯、高齢化率29.9%の村であり、標高410mから2191mまでの山間地に、9地区・自治会、60集落が点在している^[6]。

II 行政支援の特徴

阿智村の村づくり・地方自治の基盤には、社会教育・公民館活動の考え方や手法とその実践の蓄積がある。阿智村の岡庭一雄村長によると、農山村の最大の課題は、「村全体が豊かで住みやすくなるにはどうしたらいいか」ということであり、それも総論としての政策ではなく、「個々の集落に人が住み続け、その山と農地を守っていくにはどうしたらいいか」という視点をもって、村の計画・政策を立案しなければならなくなっていることであるという。人頼みや行政頼みの「何とかなる」という意識そのものを180度変えて、本当に住民自身が自分の意思で決めていくのが本来の自治の姿であり、自分の人生設計と行政・地域・集落のあり方を一体的に考えるシステムを作らない限り、集落を維持できないところまで来ていると考えているのである^[7]。

阿智村の地域づくりや高齢者生活支援に関する具体的な施策や事業を7つぐらいとりあげて、その内容を簡単に整理・紹介していこう。

1. 協働活動推進課の設置

先の村長の考え方などを反映して、阿智村では、地域づくりや集落支援の担当課として「協働活動推進課」を設置している^[8]。具体的な業務としては、「全村博物館構想」、ビジターセンターや定住促進センターの運営、自治会・NPO・ボランティア関係の業務、村づくり委員会事業、集落計画の取り組み、公営住宅貸付・管理、熊谷元一写真コンクール、結婚支援活動、阿智の夏まつり、交流事業(村人会)、公民館との連携、CATV・撮影、広報、村ホームページなどである。

2. 集落担当者

阿智村では、すべての集落に村職員1名か2名の担当者を兼務で配置している。集落担当者は、3ヶ月に1度発行される村の広報を集落に配りに行き、その都度、その集落の住民に集落や村の状況と問題点、村への要望・要求について聞きとる。それらを必ず役場に持ち帰って役場の担当各課などに問い合わせたりして、その内容を後日に集落に伝えるようにしているという。

また、集落担当者は、協働活動推進課と共同しながら、担当する集落の集落計画づくりを支援している。

3. 総合計画:「住民一人ひとりが人生の質を高められる、持続可能な村づくり」

阿智村では、村をとりまく様々な課題に対応しようと2008年に、「住民一人ひとりが人生の質を高められる、持続可能な村づくり」を将来像とする「阿智村第5次総合計画」を作成し、現在それに沿って村政・地域づくりを進めている。基本構想は2008(平成20)年度からの10年間の構想で、前期基本計画は2008(平成20)から5ヵ年のより具体的な計画である^[9]。

先の将来像の実現に向けた基本姿勢としては、「集落計画策定による集落の維持を図ります」、「自治会等との協働を推進し、住民主体の村づくりを進めます」、「基盤産業である農業を支援し、観光業をプラットフォームに商工業と連携し、産業振興を図ります」、「若者定住施策等により、人口維持を図ります」、「『全村博物館構想』により、住み続けることに誇りをもてる村づくりを進めます」といった5点があげられている。

その推進体制では、「住民一人ひとりが総合計画推進の主役」であり、村、集落、自治会、村づくり委員会・NPO、関係団体などの多様な主体が適切に役割分担しながら協働している。

4. 「集落計画」と「地区計画」

総合計画では、住民と村が一体となって協働することにより自立の村づくりを進め、持続可能な村をめざすために、9自治会による「地区計画」と約60集落の「集落計画」を重視している。

「集落計画」(平成20年度～)は、部落ごとに話し合いを持って、部落の課題、問題点を明らかにしながら、村への要求、地域の財産(もの、文化、人など)など、集落維持のために必要な事項を計画として策定するものである。「地区計画」(平成20年度～24年度)は、村の基本計画の策定にあわせて、より住みやすい地域づくりのために自治会ごとにそれぞれの地域特性を生かした計画を策定するものである。

阿智村では、「村を構成している全ての『集落』が、これからもずっと元気に存続すること」を「持続可能な村」と考えて、限界集落化を予防するための条件を明らかにして、住民と協働しながら集落支援を行っている。その基盤になるのが集落計画である。具体的な集落計画を実際に作成した集落は、約60集落のうち限界集落といわれる集落も含めて、まだ20集落に満たない(2010年1月現在)という。

集落計画の構成は、例えば、限界集落である宮本集落の計画をみると、「目標」、「今はこんな集落です」、「大事にしたい点」、「現状の問題点・工夫したい点」、「こうしていきます」、「具体案」などからなっている。具体案のところでは、「家庭」ですること、「集落」ですること、「複数の集落と協働」ですること、「自治会と協働」ですること、そして「村への要望」といったように、家庭、集落、自治会、村のそれぞれの役割分担と協働が明確に示されている。そこでは、道路などのハードの公共事業ではなく、ソフト事業が中心的な内容になっているという。

参考までに、宮本集落の計画を資料としてあげておく。

【宮本集落の集落計画 (出所) 阿智村資料】

目標：部落に賑わいをもたらし、生涯現役でいられる集落

1. 今はこんな集落です

- ・子どもが少なく、ひとり暮らしや女性のみの世帯が増える傾向にある。
- ・部落常会の出席者はお年寄りや、女性が中心。
- ・空き家、空き地が増えている。
- ・公共施設が近く便利。(役場支所・公民館学校・農協・郵便局等)
- ・川が近くにあり、涼しく、釣りや川遊びができる。

2. 大事にしたい点

- ・川がきれい。このまま汚さないようにしたい。
- ・大自然を大切に、生き物を育て守りたい。
- ・青山様、水神様、八日念仏などの伝統行事を守り後生に伝えたい。
- ・昔からの部落住民として絆きずな。隣近所との交流を守り続けたい。

3. 現状の問題点・工夫したい点

- ・空き家、空き地が多い。
- ・現状としてある空き家・空き地を貸し出す。（I・Uターンを素直に受け入れる）
- ・他人事だと思わない。行政に頼らないで自分たちで責任を持つようにする。
- ・高齢化が進み部落の活動ができる人が減少している為、活動できる世帯や若い世代に負担がかかっている。
- ・転出した家の農地を高原野菜栽培などに活用していきたい。

4. こうしていきます

- ・新しいことに取り組む。
 例) 街道に花を植える。家庭料理を商品化して販売。
- ・交流，意見交換のため部落常会を積極的に行う。
- ・村外にいる家族に，部落行事への積極的参加を各家庭より呼びかける。
- ・休みには孫たちに遊びに来てもらう。
- ・空き家，空き地を貸し出せるように持ち主に働きかける。

↓

5. 具体案

家庭で

- ・常会，行事等へは家族で出席する。
- ・一世帯で複数の人が参加するように促す。
- ・家の事を子どもたちと話し合う。

集落で

- ・集落出身者で村外へ出ている人に，部落行事などに参加するよう呼び

かける。

複数の集落と協働

- ・ぼんやり様，運動会への積極的参加，協力。

自治会と協働

- ・自治会事業，各イベントへの積極的参加，協力を働きかける。

村への要望

- ・部落へ割り当てられる役が多すぎるので考慮していただきたい。
- ・空き家(3件)・空き地(2件)・農地(2件)の所有者の了承を得ているので，部落に住み続けて頂ける人，お付き合いのできる人を，村で紹介してほしい。(購入希望者へ紹介・募集してほしい)

5. 全村博物館

阿智村には歴史的遺産や豊かな自然，温泉，伝説・伝承など多様な地域資源があり，これら全てを「屋根のない博物館」として捉えて，いわゆる「全村博物館構想」を提示・実施している。その担当課は協働活動推進課であり，この構想の担当として専任の学芸員を1名配置している。

この構想では，多様な資源を住民が自らの宝物として保存に努めて有効活用していくことにより，ひとつひとつの資源が存在感を発揮し地域の魅力を生み出していくことになり，それらを交流人口の増加や観光資源につなげていこうとしている。地域住民一人ひとりが阿智村について学び，個性ある生き方をすることによって，住み続けることに誇りをもてるような地域づくりがすすめられると考えているのである。つまり，阿智村では，村全体が「学習共同体」になり，学習をつうじて歴史・自然・文化・教育・産業・福祉を持続的に維持・発展させていくような地域社会づくりをめざしているのである^[10]。

6. 自治会活動支援

先にみたように，阿智村では「集落－自治会・地区－村」の3層構造で地域づくりを進めている。その地縁組織である自治会活動への支援としては，「自治会活動支援金交付事業」があり，自治会が行う住民自治と地域づくり活動を

支援し、モデル的な事業への支援を行っている。2009年度は、総額は約1278万円であり、その内訳は、①自治会の活動経費への支援が約978万円(自治会予算の1/2以内で、均等割[40万円]、世帯割[1500円×1951世帯]、人数割[500円×7143人]、事務所費[2万円×4自治会(上中関、中関、駒場、智里西の4自治会)]、②事業実施経費への支援でモデル的事业経費支援(浪合、清内路を除く)として300万円である。なお、浪合自治会と清内路自治会は、近年合併した地域であり、浪合支所管理業務と清内路支所管理業務に関する経費の中に200万円の振興補助金をそれぞれ設けている。自治会に支援することで間接的に限界集落等にも支援を行っていることになる^[11]。

7. 村づくり委員会事業

阿智村では、集落や自治会といった地縁組織に対する支援だけでなく、テーマごとの地域横断型の機能的グループに対する支援も行って、住民自治を促進している。具体的には「村づくり委員会事業」があり、総額100万円である。この事業の目的は、「持続可能な村づくりのために、村民が主体的に行う村づくりの取り組みの経費に対し、補助金を交付して活動の支援を行う」もので、「村民が自らの地域や村の課題解決に向けて、主体となって取り組む村をめざす」ことを効果として期待している。補助対象者は、当該事業を行う5名以上の村民の団体で、事前に届出が必要である。補助対象経費は、研修費(講師謝金、資料代など)、視察費(車両借用代、燃料費など)、学習費等の費用(資料印刷代、図書代など)、その他村づくりの研究に必要な経費(食糧費、各種負担金等は対象外)である。2009年12月現在で31団体が届出をしており、中には限界集落が抱える地域課題に対応しようとしている団体もいくつか活動しているという。反面、団体の中には今年度の活動を休止しているものもある。「図書館運営委員会」(会員数9名)や「結婚支援ゆずり葉の会」(同、24名)、「浪合青年団体『徳川』」(同、10名)、「農協跡地活用検討委員会」(同、73名)など多様な地域づくりの団体が登録して活動している^[12]。

Ⅲ 阿智村社会福祉協議会の取り組み

阿智村の高齢者生活支援における介護保険・介護予防事業の取り組みや、それ以外の地域福祉の取り組みを進めている阿智村社会福祉協議会から、その現状をたずねた(2010年1月12日)。以下は、その聞き取り調査結果である^[13]。

阿智村の高齢者人口は1,860名で、高齢化率28.8%となっているが(2009年1月1日現在)、要介護・要支援認定高齢者数は366名となっている(2008年12月末現在)。要介護3以上の割合が高いが(57.1%)、要介護原因は、脳血管疾患、認知症、衰弱の順に多くなっている。自分の健康に対する関心が薄く、健診の受診率も県下で低く、消極的であるので、2009年から受診率向上を重点化している。介護保険財政も、今のところ大丈夫であるが、徐々に厳しくなっており、村や県の持ち出しが多くなるだろう。阿智村の第4期(2009~2011年度)の基準介護保険料月額額は4,260円となっている。標準的には、実際の保険料負担は、所得に応じて基準保険料の0.5倍から1.5倍までの6段階に分けられるが、阿智村は独自に第7段階(基準保険料の1.75倍)を設定し、相対的に高所得の高齢者により多くの負担をしてもらう形をとっている。

居宅要介護高齢者の介護者に対する調査によれば、「短期入所等の一時的入所サービスの充実」を求める声が半数からあがり、最も高いニーズとなっている。現在、ショートステイ専用床として、介護老人福祉施設(特別養護老人ホーム)6床、重度身体障害者施設4床、介護老人保健施設5床があるが、ショートステイがロング化しており(通常は2週間であるが、3ヶ月)、ショートステイが緊急時に使えなくなっている。介護老人福祉施設のショートステイ以外の入所(60床)でも、3年程度の待機期間が必要になっている。

村長への諮問機関として、阿智村独自の「保健福祉審議会」が2009年6月に設置されており、高齢者福祉分科会、障害者福祉分科会、児童福祉分科会、保健医療分科会に分かれているが、高齢者福祉分科会では、介護老人福祉施設の増床が検討されている。2006年度以降、施設サービスの給付費より、デイサービス、ホームヘルプなどの居宅サービスの給付費の方が逆転して多くなっており、とくにデイサービスは、入浴をしたいというニーズが強く、村内4ヶ所で実施されているが、稼働率が7割から9割へと高まっている。

通所介護予防事業としては、「おたっしゅかい」が運営されている。村から社協への委託事業であり、NPO法人と共催している。要介護認定外の60歳以上の人で、閉じこもりがちで脚の衰えや物忘れのある人を対象に、大腰筋体操、栄養教室、マッサージ、リハビリなどがおこなわれており、大腰筋体操は毎日、実施されている。特定の高齢者に限定せず、一般高齢者と一緒におこなわれている。運動機能では維持又は低下傾向にある人が多いが、認知症やうつでは維持・向上の割合が高くなっており、効果が表れている。現在、理学療法士による足腰の強化も検討されている。男性の参加は少なく、集団的ではなく、各自が個別に取り組む方が合っているようだ。

介護予防事業としては、その他に、伝統技術や文化を継承しつつ創作活動をおこなう「生きがい講座」(村からの委託により社協が実施)、温泉プールを利用して転倒骨折予防、高血圧管理、生活習慣病予防を図る「水中運動」(保健師と健康運動指導士が実施)がある。また、独居高齢者と高齢者世帯のうち調理が困難な人を対象に、安否確認をかねた「配食サービス」を社協が実施している。介護老人福祉施設で作り、ボランティアが配達するもので、一食700円を村と利用者が折半負担しており、現在、18名の利用がある。閉じこもり予防を図る観点からは、「ふれあいサロン」が各集落の集会所で実施されている。サロンでは、10年以上前から、大腰筋体操が転倒骨折予防のために取り組まれている。現在、45サロンが立ち上がっており、週1回～月1回、住民が自主的に取り組んでいる。なお、阿智村の場合、地域包括支援センターの業務にくわえ、障害者や生活困難者等を含めた総合的な相談窓口として、「阿智村自立生活支援センター」が2006年度から発足している。認定上は自立の高齢者のうち、基本的生活習慣が欠如しているため、対人関係や社会適応能力が困難な人に対する指導・支援を村独自に、「生活管理指導員派遣事業」という形で実施しており、自立生活支援センターが担当している。

8つの地区で、地区社協のようなものを作りたいので、コーディネーター1名分の要望を村に出しており(村も必要と認識している)、自治会単位でネットワークを作ってゆきたいという。見守り、声かけを各地域でやってもらいたいし、災害(東海沖地震)にも対応してゆきたいという。災害マップは、ほと

んどの地域で作っているが、どの人がどうしているということを確認してゆくプロセスが大事であるという。

地域支援事業の任意事業としては、独居高齢者等を対象にして、外出援助や食事・食材の確保等をおこなう「軽度生活援助事業」、独居高齢者や高齢者世帯を対象とする「緊急通報体制整備事業」（一命を取り留めたこともある）、電話により独居高齢者の安否確認をおこなうとともに孤独感の解消を図る「安心コール」、認知症高齢者の家庭における見守りや話し相手となる人の養成をおこなう「認知症高齢者家族やすらぎ支援事業」（傾聴ボランティアを60名養成し、実際の支援員は10名程度いる）などが実施されている。

交通困難な条件にある高齢者に対しては、福祉車両の貸し出し、福祉タクシー事業のほか、居宅から公共施設の間を送迎し社会参加を支援する「村内巡回バス」が実施されている。しかし、バス停や医療機関までの移動手段を確保する問題は残されているという。

在宅における介護保険サービスの利用料を補助する村単独事業として「介護扶助金等交付事業」が実施されており、本人の所得が低い基準を満たす人を対象に、利用料の8割・5割・3割が補助されている。要介護4以上の要介護高齢者を在宅で6ヶ月以上介護している人を対象に、マッサージ券や入浴券の交付、ショートステイや代替介護の利用助成をおこなう「介護者休養支援事業」も村単事業として実施されている。介護保険制度が施行される2000年までは、家族への介護慰労金が一人当たり年間12万円程度あったが、現金は目的外使用になるからダメというのが村長の立場であり、この支援事業では一人当たり年間12万円の予算が立てられているが（70名ぐらいが対象）、全額使い切る人もいれば、まったく利用しない人もいる。

社協も、サービスの質を上げてゆく方向で変わってゆかなければならないという考えから、社協会長への諮問委員会として「社会福祉協議会改革委員会」が設置されており、介護保険と地域福祉それぞれの委員会を立てている。地域福祉は赤字であるが、住民からも地域福祉に関して要望があったので、コーディネーターを配置してゆくことになった。

本当に孤立している高齢者への特別の対応はしていないが、誰がアプローチ

するかを考える必要があり、その前に情報把握をしているという。保健と福祉の連携はとれており、建物も隣接している。要介護認定された人に関して行政から社協に連絡、依頼が来る。

問題がある場合は住民に返せ、というのが村長の立場であり、村民を対象に、福祉意識の啓発、福祉と健康を考える集い、男性の福祉講座、学校での福祉教育、等にも取り組まれており、原点に社会教育が据えられている。社会教育研究集会も毎年開催され、40回以上継続されているが、保健分科会と福祉分科会に分かれている。人材育成は大事であるが、ボランティアはある程度、要請していかないといけないという。

村の方では地域福祉計画を策定することになっているが、計画も必要だが、自治会単位の話し合いから始めたいという考えから、社協では、まずは、地域福祉の学習会から始めることが予定されている。介護予防事業への村からの補助がおこなわれているし、介護保険事業についても、奥の地域はデイサービスがどうしても赤字になることから、補助が出されている。あとは、地域福祉が課題であるという。

以上のように、阿智村では、介護保険や介護予防に関連しても、介護保険料の独自段階設定、「保健福祉審議会」の設置、「おたっしゃかい」の運営、「自立生活支援センター」の設置、「介護扶助金等交付事業」、「介護者休養支援事業」というように、村独自のユニークな取り組みが様々におこなわれている。地域福祉面でも、地域支援事業の介護予防事業や任意事業という位置づけをしながら、安否確認をかねた配食サービス、ふれあいサロン、「生活管理指導員派遣事業」、軽度生活援助、緊急通報体制、「安心コール」、「認知症高齢者家族やすらぎ支援事業」など、多様な取り組みがおこなわれているし、移動支援についても「村内巡回バス」など、ユニークな取り組みがおこなわれている。

今後、さらに阿智村の地域福祉力を発展させるためには、予定されているように、社会教育を基盤とする住民の地域福祉学習、話し合い、計画づくりがカギを握るであろうし、「保健福祉審議会」や「社会福祉協議会改革委員会」からの提言によっても、社協が果たすべき役割を含め、福祉型地域づくりの建設的な方向が示されてゆくことが期待される。

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—

阿智村内で、世帯が10～20程度で、主体的な意識をもって特徴的な取り組みをされてきた集落を対象に、住民の方々に集まっていたいただき、高齢者の生活実態と地域での取り組み、行政支援上の課題をうかがった。阿智村役場協働活動推進課の協力を得て、B集落とC集落の2つの集落を調査対象に選んだ。

インタビュー調査項目としては、①高齢者の生活実態（世帯、就労、健康、家族、地域交流、介護保険、保健福祉）、②生活課題（水、移動、買い物、介護予防、健康づくり、共同生活機能）、③地域の良いところ、④住民による地域づくりの特徴的な取り組み、⑤行政支援上の課題、の5点である。

1. B集落における生活課題と取り組み

B集落では、部落長(昭和18年生まれ)と、任意参加してくださった住民2名(88歳と78歳)、計3名から聞き取り調査をおこなったが(2010年1月11日)、その結果は以下の通りである。

B集落は、11世帯からなる。独居高齢者世帯は4世帯、高齢夫婦世帯が6世帯、6人家族世帯が1世帯、という状況である。就労は、稲作2世帯、高原とうもろこし(商品用)作り2世帯であるが、その他に、高原とうもろこしや野菜を自家消費用に作っている世帯がある。仕事ができるかどうかは、自分の健康状態による。3kmほど先の役場支所近くに診療所があるが、通院しているのは5人程度である。

近所づきあいは盛んであり、作った農作物をあげたりする。買い物は、自家用車またはバスを利用したり、子どもに乗せてもらったり、農協が週に一度配達してくれたりするので、買い物や移動は困っていない。ただし、免許をもたない独居高齢者が二人おり、村営バスに乗るか、自ら歩行している。村営バスは、朝・昼・夕の3回、運行している。

現在は、要介護認定を受けている人は一人もおらず、入院している人も一人もいない状況である。保険外の保健福祉活動の取り組みとしては、「B(集落)サロン」が開催されている。ここのサロンは、阿智村で最も早く、合併してか

ら3年目で始まり、他部落にも広がった。サロンでは、血圧測定、歌、軽体操、オレオレ詐欺学習、おしっこの学習、等が行われており、2ヶ月に一度、住民が話し合っ内容を決めている(行政から1回1000円の補助が出る)。保健師の指導の下、大腰筋体操(いすへの上下運動)が年6回行われているほか、血圧体操も行われている。午前に講座を行い、午後に健康体操を行うというのが基本になっている。住民約20名中10名程度の参加があり、独居世帯で参加していない人は現在のところいない。皆がお互いにつきあいがあり、心配な人はいないという。

役場からは様々な役員を出すように言われるが、同じ人に集中しており、地域の役員は負担になってきている。道路の草刈りは、道が長いので全部できない。個人で積極的にやってくれる人もいる。以前は業者が草刈りをやっていたが、合併後は、部落でやるように言われている。自治会は頼りにされており、B集落を含む9部落から構成される。各部落から部落長1名、運営委員2名ずつが出て自治会が構成されている。自治会は道路の維持管理を応援してくれるし、氏子や寺、交通安全協会などの役割を担っている。荒神祭り(1月)やお不動さん(4月)は、皆で重箱を一段ずつ持ち寄る形で、維持されている。老人クラブはあるが入っておらず、婦人部は役員に名前だけ出している。

雪が少なく暖かいことと、柿が穫れることが、この地域の良いところである。柿は、有名な「かぶちゃん農園」に出荷するとよく売れるので、同農園が提供してくれる柿の木を植える有志のグループ(柿組合)を自治会内で作り、将来の投資として500本植えた。住民が互いに助けあう気持ちがあることも良いところであるという。

地域づくりに関しては、しいたけ組合が、5万円で100本の原木を買ってもらう「きのこオーナー制度」を20年くらい前に始めたが、高齢化により今は休止している。「木工体験教室」は、1990年から始め、小さい机や電話台を作ったりしている。村全体に募集をかけるが、現在の会員は男女各4名であり、高齢者中心になっている。木工材料は村が買ってくれたし、加工用機械もあり、指導者もいるので、もったいないという。「炭焼き」は個人でやっている人が二人おり、販売用に作られている。「ヤマメの養殖」は、飯田市から来た人が

趣味でやっている程度である。別荘もあるが、外から来た人が個人で住んでおり、しいたけオーナーになってくれた人もいるが、日常的な交流はない。

住民すべてが何らかの活動をしているが、集落で何かをやりようという気持ちはなくなりつつあり、自分の家のことで精一杯になっている。たとえば隣接する集落との合併など、集落どうしの合併の話も出たりしているが、隣接する集落の方が大きいうえ、集会所を隣接する集落の方に置くことになるので、遠くなり反対する人もいるので、実際にはなかなか難しい。集落外と交流すること自体には抵抗はない。

行政支援として求めることとしては、草刈りや道路整備を村がやってくれなくなったので、大変になっている。合併によって良いような悪いようなという感じであり、期待感よりも、交付税など、合併しないとたいへんだぞ、という財政的な不安が大きかった。合併当時は寂しい気がしたが、今は慣れてきた反面、道路の問題が大変になったり、近くで用が足りていたことが遠くまで行かなければならない（たとえば印鑑登録）など、合併して不便になったとは感じる。困るほどではないが、行政や保健師との関係も薄くなっている。

診療所は合併後も残っているが、医師は常駐ではなくなり、毎日の開業から、週3日の午前中に限定されるようになった。一日に10~20人は来所するため、待ち時間も長くなっている。イノシシやシカの鳥獣被害に困っており、村から補助を受けて各自で農作物を囲っているが、範囲が広いうえ、すぐに破られる。もっと丈夫なものを集落単位で行政が囲ってくれば助かる。

この集落全体で、家の跡継ぎが二人しかおらず、外に出た子は、住むために帰ってくることはない。跡継ぎがいれば何かをやりようという気になるかもしれないが、これから何かをしようということが出てこない。移住でなければ、休日、正月、盆に、子はよく帰ってくるし、月2回帰ってくる人もいる。自分が弱らない限り、この地に暮らし続けたいという思いはある。

2. C集落における生活課題と取り組み

C集落では、部落長を含め、任意参加してくださった住民8名(全員男性)から聞き取り調査をおこなったが(2010年1月12日)、その結果は以下の通りである。

C集落は、旧・阿智村の集落であり、形式上は20世帯で構成されるが、籍があるのは16世帯であり、実際に住んでいるのは13世帯で26名である。独居高齢者世帯は5世帯であり、他は2～3人の世帯である。94歳が最高齢であり、ひとり暮らしだが、農作業、家事などもやり、家族が週1回、村外から来ている。他に90代が2名いるが、家族と同居している。

仕事は農作業であり、畑でマイタケや季節の野菜を作っているが、ミョウガが商品用である以外は、ほとんど自家消費用である。若い人は、集落の外へ働きに出ている。通院は、阿智村役場近くの診療所まで、だいたいの方は車で通っており、それ以外は巡回バスを利用している。

お茶を飲んだり話をしたりして毎日のように交流があり、親戚のようなつきあいになっている。歩けない高齢者はいるが、孤立している人はいないという。要介護認定を受けている人も、入院している人もいない。ここでも、大腰筋体操が月1回、保健師の指導のもとにおこなわれている。仏様の命日に集まるお参りが月1回、かぬえ様が2ヶ月に1回、お釈迦様が年2回おこなわれている。部落会も2ヶ月に一度、集会所でおこなわれ、春・秋のお祭りの後には宴会もある。

集会所の隣に、分校の空き校舎があるが、一家族が別荘として宿泊したこともある。複数のボランティアグループが来て、人形劇をしたり、二日間、住民と一緒に道路清掃や草刈りをしたこともある（現在も継続している）。高校の生徒と先生がキャンプしたこともあり、先生とは今でも交流が続いている。集落外の人を受け入れる空気があり、学生も歓迎してもらえる（東京大学の学生や、「限界集落」の提唱者である元・高知大学授大野晃氏のゼミもここを訪れていた）。農家民宿を2軒、飲食店を1軒作った。外部の人に分校を使ってもらうという計画もあり、屋根は行政が直してくれたが、内装は手つかずになっている。間伐体験や、みょうがやマイタケの収穫などで、若い人との交流はできるという。

独居高齢者は、自家用車もないため、子やきょうだいに頼んで食料を調達する必要がある人もいるし、病院に行ったついでに買い物をしてくる人もいる。自家用車を持っている人は、農協や役場周辺で買い物をしている。何かあった

時は、医療機関に移送してもらえるようにしてもらいたいという。村営バスは週1回(水曜日)、朝に出かけて昼には帰ってこないといけない(冬は電話をすれば来てくれる)。人によっては曜日が合わず、近所どうして乗せ合うことの方が多く、いつも頼むのは気がひけるし、何かでお礼をすることもある。タクシー券の補助があるが、使われていない。共同生活機能のすべてが困難になってきている。当番制でやってきているが、今後、難しくなるかもしれない。高齢者には体力的な問題があるし、若い人はお祭りなど、やり方がわからないということもあるし、外に出ている人は、当番だから、その時だけやりに来る、という人もいる。

家を継ぐ実際の後継者がいるのは、集落内で4軒だけである(50~60代)。あとは、外に出ているため、空き家になる可能性がある。ここでは現金収入の手だてがなく、子どもが育てられないのではないかという。家がなくなることへの不安はあり、他人に貸してもよいという人もいる。県外から移住してきた人もいる。墓参りの時などに帰ってくるので、まったくの空き家はない。

地域の良いところは、秋の紅葉、自然と空気が良く、夏は涼しいところである。寒暖差が激しいせいか、農作物がおいしく、飯田市などの朝市にも出している(2軒が出しており、集落内の3~4軒分をまとめて出している)。高齢者の生きがいとして、しいたけ等の加工品や原木マイタケなどにより、現金収入があると良い(収入がある人は少ない)。朝市だけでは販路が狭く、販路拡大を図る必要があり、役場にも協力してほしいという。現金収入になれば、若い人も参加し、山村の活性化につながるのではないかという。

「集落計画」の策定については、二度ほど話し合ったが、そのままになっている。強いリーダーシップを誰かがとって、実践を積み上げてゆくことが大事という。きのこや木炭が活用できればいいのだが、こういうのをやればというものがないと、作ろうということにならないという。「村づくり委員会」については、どういう形でC集落の発信をするかということを考えれば、「C(集落)のみょうが」を売り出すことができるのではないか。「元気がでる支援金」(県の単独事業)を使って、C集落のパンフレットを3万部作り、中京方面で撒いており、受け入れ体制を少しずつ作っている。外に出て行った人、Uターンや

定年退職者にもアプローチして戻ってきてもらいたい。年金に加えて、現金収入が得られるようになればよい。炭焼き、高原野菜、きのこ栽培、山林のことなどは教えることができる。原木マイタケが自立し出したので、皆で取り組みばよい。

C集落を含む5集落で、地区の自治会としての活動、取り組みは進んでいる。この地区の自治会のなかでも、集落統合の話は出ている。自治会のなかで、地区全体のことを考えていくことになっている。3つの部落と2つの部落に分けてはどうか等、今は、地区全体のことを何とかしないといけなくなっている。5部落のうち、まがりなりにもやれているのは1部落のみである。地区計画の可能性を探ることが先決であり、集落計画の可能性を探るのはその次である。C集落については、分校の使い方、農産物の販路など、方向性があるのではないか。5年くらい前に「C(集落)を考える会」を立ち上げて話し合ったこともあるので、再開してもよいのではないか。

行政支援として求めることは、狭くて危険な道があり、拡張するか、回り道にするかを要望しているが、なかなか直してもらえない。合併によって変わったことはとくにない。集落が維持されてゆくことと、山の資源を生かすことが基本であり、C集落自体がなくならなければ、外部の人が入って、にぎやかになればよい。移住には目的があるので、現金収入を考えてゆく必要がある。安定した収入を確保するために、村内に企業誘致してもらい、選択肢を増やしてほしい。ここに住んでいる人は、暮らし続けたいと思っている。

3. 集落調査のまとめ

阿智村B集落とC集落のいずれも、実質20世帯未満の集落で、高齢者中心に自家消費費用を含む農作業と年金収入で生計が立てられている。家族との関係では、家を継ぐ子がいる世帯は、どちらの集落も数世帯しかなく、外に出た子が移住しに帰ってくる可能性は低い。高知県内の中山間地と共通した特徴が見られる。

ただし、両集落とも、通院している人はいるものの、入院している人も要介護認定を受けている人もいないという共通した特徴があり、高齢者が元気に暮

らせているという積極面がある。また、どちらの集落においても住民どうしの交流は盛んであり、孤立している世帯はないということが言明された。人口減少と高齢化が著しい地域にあっても、住民が比較的健康で元気あると同時に、孤立住民を生み出さない関係づくりができてきていることは、地域福祉からみた地域づくりの本質的な方向性を示しているのではなかろうか。保健福祉部分においても、住民が話し合っ内容を決めている「B(集落)サロン」や大腰筋体操に主体的に取り組まれている。

生活課題としては、共同生活機能を果たすうえで、人口が限られたなかで役員や当番を担うことの負担、道管理が行政から集落に任されるようになったことの負担、買い物や移動の問題に直面している独居高齢者がいるという問題などがある。行政がおこなう「公助」と住民どうしの支えあいによる「共助」の守備範囲の再検討や、集落を超えた自治会の個別集落支援機能の強化、ボランティアグループや学生などの外部からの交流・支援の強化、公共交通の運行日や便数を含む移動支援のあり方の再検討、個々の集落を支援する行政担当職員や社協担当職員等の配置・強化などの可能性、そして、両集落とも拒否しているわけではないので集落再編・統合の可能性が探られなければならないだろう。

地域づくりの方向としては、地域の良さを生かし、課題を解決する方向での住民自身による取り組みと行政支援の方向を住民が中心になって考えながら、そのビジョンとプランを行政や専門機関、ボランティア、NPOなどで推進してゆく関係づくりが基本的には重要になる。両集落では、神祭、柿づくり、きのこオーナー制度、木工体験教室、空き校舎の活用、集落外の人々との交流、民宿、みょうがやマイタケの栽培、朝市への出荷、集落を考える会の設立経験など、共助を中心とする様々な工夫、試行がおこなわれてきている。他方で、草刈りや道路管理、鳥獣被害など、共助だけでは解決困難な行政支援に関わる課題も浮き彫りになった。

今後、地区計画や集落計画に取り組むなかで、自分たちの地域をもう一度、住民自身が見つめ直し、自分たちでしたいこと、できること、すべきことを話し合い、「村づくり委員会」や「元気がでる支援金」を活用、応募したりしながら実行に移してゆくとともに、行政や専門機関がおこなうべきことについて

は、地域づくりの対等なパートナーとして協議してゆくことが期待される。その際、集落外に転出した家族にも、ふるさと納税のような形で協力を求めたり、空き校舎や空き家、地域の豊かな資源を積極的に活用して、地域外の人々との交流をさらに活発化させたり、移住支援することも検討されてよいだろう。そのうえで、今の集落の良さを発展・継承させる方向での、5年、10年後を見据えた集落の自主的な再編・統合の可能性と方法についても、あらためて主体的な論議が望まれる。

V 今後の課題

限界集落を含む過疎化・高齢化の進んだ地域・集落に対する阿智村による地域支援のあり方・内容を整理してみよう。

阿智村の集落計画づくりでは、集落とそこで生活している住民が主体的に活動することをめざしていること、基盤には公民館活動の考え方と手法があること、総合計画と関連して地区計画があり集落計画が位置づけられていること、役場の協働活動推進課と地区担当職員が集落計画づくりとその実施を支援していること、などの特徴があった。

これらのことから、限界集落など過疎化・高齢化の進んだ地域・集落の地域づくりを進める際の条件として、少なくとも4点ぐらい指摘しておきたい。

① 地域のことや地域資源を調べて整理すること

集落で生活している住民が自分たちの生活や集落をどうしたいのかについてイメージし、主体的に地域のことを調べながら現状・課題を知り、考え、議論することである。

② 地域づくり計画の策定

調べた集落の地域課題や地域資源をもとに、住民が集落・地域をどうしたいのか、そのために何がしたいのか、住民や集落や自治体の役割は何なのか、などが含まれた集落の地域づくり計画・集落計画を策定し、それにもとづいて地域づくりを実施することである。

③ 自治体のソフト事業への補助金や職員の専門的・人的な支援策

集落の地域調査や計画づくり及び実施過程においては、行政職員や集落外の人・団体が適宜に有効な支援・協力・協働が行われるしくみを形成することが必要である。

④ 集落の「文化力」と「教育力」の両方に注目すること

集落のもつ文化力と教育力は、地域づくりにおいて融合しており、一体的である。阿智村の集落計画づくりと「全村博物館構想」は、地域資源として郷土料理や祭りや生業を含む生活文化や自然環境に注目し、それらを集落の地域づくりにおける要素の1つとしていた。限界集落を含む過疎化・高齢化の進んだ地域・集落のもつ「文化力」に注目しているといってもいい。

高知県内において限界集落を含む過疎化・高齢化の進んだ地域・集落のもつ文化力と教育力に注目した地域づくりに関連する取り組みには、高知県安芸市の中山間地域にある限界集落である入河内地区における「入河内・丸ごとキャンパス」と「高知学」といった地元学を基盤にすえた教育的なプログラムがある。これらのプログラムは、筆者(水谷)や高知短期大学地域貢献委員会などが、入河内地区の自治的組織である「町と村の交流を考える会」の支援・協力をえて、遊休地で特産品の地野菜・「入河内大根」づくりを俯瞰的(栽培・収穫・調理・消費・加工・流通)に行いながら、地元学により「地元先生」である集落の住民から、学生や街の人たちが文化・知恵・技と生きる力を学習するものである。そして間接的には、限界集落の地域づくりにかかわっているのである。

限界集落を含む過疎化・高齢化の進んだ地域・集落の地域づくりにおいては、その集落が潜在的にもっている文化力とともに教育力にもしっかりと注目することが求められていると考える。

おわりに

本研究は、地方の限界集落において地域的に孤立状況にある高齢者の生活ニーズ全般、および地域社会と行政の支援課題を明らかにし、対応モデルを構築することを最終目的としている。2008年度は、限界集落における高齢者の生活ニーズを明らかにするための生活実態調査に取り組んだが、2009年度は、地域福祉と行政支援の双方における生活支援の方向を探るための事例調査(高知県内地域と県外地域)をおこなった(前稿と本稿)。

生活支援の方向性としては、高知県仁淀川町のように、地域の移動ニーズに柔軟に対応できるコミュニティバス等が有効である。また、住民の主体性を尊重した生活の自立支援の方向としては、仁淀川町独自の高齢者生産活動センターの取り組み、長野県阿智村の村づくり委員会や集落計画などのユニークな取り組みが、今後の地域づくりの方向性を示していることを明らかにした。

高齢者の地域的孤立化や移動等の生活問題への対応、限界集落における仕事おこしや地域づくりの方向は平坦ではないが、行政と住民の協働によって展望が拓ける方向が見出せた。今後は、2010年度のさらなる他市町村・地域の追調査をふまえ、それらを総括しつつ、限界集落における高齢者の生活支援モデルを構築していく手がかりを見出す予定である(次稿)。

【注】

- [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(高知大学人文学部准教授)、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2章Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ・Ⅴ・Ⅵ・Ⅶ、第3章Ⅲ・Ⅳ、おわりに)、霜田博史(第2章Ⅳ、第3章Ⅳ)、水谷利亮(第3章Ⅰ・Ⅱ・Ⅴ)である。
- [2] 「高知県仁淀川町ガイドブック」による。
- [3] 高知県「平成22年度版 県勢の主要指標」
- [4] いずれも2010年3月末現在、高知県「平成22年度版 県勢の主要指標」による。
- [5] 財政データは、とくに断りのない限り、各年度の決算カードおよび高知県市

町村振興課『市町村行財政の状況』に基づいている。

- [6] 2009年10月現在, 阿智村ホームページ (<http://www.vill.achi.nagano.jp/>) による。
- [7] 岡庭一雄「集落を基礎にした地域再生と自律の村づくり」(阿智村行政資料)
- [8] 阿智村協働活動推進課「協働活動推進課分担(21年度11月)」(阿智村行政資料)
- [9] 阿智村「阿智村第5次総合計画(平成20年度～平成29年度)」を参照。
- [10] 同上「第2部 総合計画の概要」, 岡庭一雄・岡田知弘『協働がひらく村の未来—観光と有機農業の里・阿智—』(自治体研究社, 2007年) 第1部第8章を参照。
- [11] 阿智村「平成21年度 事業等計画書」による。
- [12] 同上
- [13] 阿智村「信州あち おたっしゅプラン21(老人福祉計画・第4期介護保険事業計画)」および阿智村社会福祉協議会提供資料をも参照。