

論 説

限界集落における孤立高齢者への生活支援（上）

田中きよむ・玉里恵美子・霜田博史・水谷利亮^[1]

はじめに

筆者らは、中山間地の地理的条件と人口減少により地域が孤立化し、高齢化率が50%を越えて共同生活機能や行財政支援が困難になりつつある「限界集落」や「限界自治体」^[2]を対象に、1) 高齢者などの地域住民が抱える生活課題を総合的に明らかにするとともに^[3]、2) それらの多面的な生活課題に対する、地域・コミュニティやNPO、社会福祉協議会、市町村、県など、地域福祉ベースの支援と行政ベースの支援の双方のあり方を提示することを目的に調査研究を進めてきた。

都市部の高齢者の孤立問題に関する分析としては、岩田正美・黒岩亮子、中沢卓実・淑徳大学孤独死研究会、河合克義^[4]などによるものがある。岩田・黒岩によれば、孤立問題は、1970年代初頭から特に都市部における自殺や孤独死という形で社会問題化し、寝たきりや認知症の介護問題が大きくなるなかで関心が低下した後、再び注目されるようになっていくが、「孤立」とは、仲間や社会関係、つながりをもっていない状態を指し、すでにある「つながり」やその再構築とは区別されている。竹内孝仁^[5]も、孤立を解消するには単なる参加呼びかけよりも本人のライフスタイルや行動の変容を必要としていると指摘している。また、ほぼ「限界自治体」といえる福島県金山町の高齢者住民・世帯一般の福祉ニーズと地域・コミュニティの機能・あり方に関する分析は、佐藤嘉夫など^[6]による研究がある。

これらの研究を参考にしながらも、筆者らは、都市部ではなく過疎地域、それも「限界自治体」や「限界集落」といった社会的環境の最も厳しい地域を研究対象として、介護予防・福祉ニーズだけでなく、家族との関係や交流状況、仕事と収入、住居、近所づきあい、通院状況、移動・交通^[7]や交流・生きがい・趣味^[5]、地域福祉活動や地域づくり活動等への参加状況、悩みや不安、暮らしと地域に対する思いなども含めて、孤立化した地域における高齢者の生活全般の課題について総合的に調査・分析を進めてきた。

本研究の目的は、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点である。

- 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支援の現状と課題・方向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。

2008年度は、高知県香美市内の集落を事例に、個別訪問調査により生活ニーズと支援課題を包括的に明らかにした^[3]。限界集落の高齢者の生活では、自家消費的農作業と年金により生計を立てつつも、①水管理や草刈りの負担、神祭や老人クラブ・敬老会の維持、通院等の移動、直接的な地域交流などに困難が生じており、②地域で暮らすうえで寂しさを感じることはなく暮らし続けたいと考えているが、介護が必要になった場合の不安があり、③今後10年以内には自分の住む集落が消滅することが危惧されている。

地域で暮らし続けるうえで、①行政課題としては、災害対策、水や道路・川の管理、生活施設の整備、バスの維持・増便などの生活基盤整備がある、②地

域福祉レベルの課題としては、高齢住民だけによる活動が困難になり、社会福祉協議会や民生委員、保健師等が連携して支援しながら、世代間協力や地域間協力をも視野に入れつつ、地域福祉活動の持続可能性を再検討することが求められる、③住民主体の地域再生の可能性を追求しつつ、合意形成に基づく内発的な集落の再編成も今後の課題である、との結論に到達した。高齢・過疎化に伴う様々な生活問題が表面化している地域においても、住んで良かったと言える地域にしてゆくためには、地域の住民、行政、支援組織、専門機関等が、地域の課題と向き合いつつ、地域のあり方を自己決定してゆく姿勢が求められる。若い世代の参加も図りながら、地域の良さと課題の両面を見つめ直し、地域の固有価値を生かすとともに、生活課題に対しては、自助、共助、公助のどのような組合せによって解決してゆくのかを住民中心に話し合うことが基本になる^[8]。

2009年度の研究実施計画は、以下の通りであり、本稿は、その調査結果に基づいている。

(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や仁淀川町などにおいて行う。現地調査は、各町に対して、行政や関係組織・機関、住民への聞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、高知県内の町村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に着手する。

以上のうち、(1)に関して大豊町部分を本稿とし、(1)の仁淀川町部分と、(2)

の阿智村部分等を次稿とする。

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

1. 大豊町の自然と社会、人口

(1) 自然

高知県長岡郡大豊町は、高知県東北端四国山地の中央部に位置し、県庁所在地の高知市より約40kmの距離にあつて、東部、南部は香美市、西部は本山町、北部は愛媛県四国中央市及び徳島県三好市に接している。一級河川吉野川が町のほぼ中央部を流れ、東西32km、南北28kmの広がりを持ち、総面積は314.94平方キロメートルを有している。

大豊町は、石鎚・剣山両山系が交錯し、隆起した峻嶺に囲まれ、標高200m～1,400m、平均450mの急傾斜で複雑な山岳地帯であり、平坦地はほとんどなく、耕地は総面積の1.1%に過ぎず、棚田、傾斜畑で形成されている。

大豊町は山岳地帯ということもあり、河川の上流、河岸と山腹、地勢等により気象に著しい差異が見られ、嶺北地域全般に多雨地帯であるため、年間降水量が3,000ミリに達する所もあり、土砂災害等を誘発させやすい。年平均気温は14℃で寒暖の差が大きく、夏は比較的涼しく、冬には南国高知には珍しく雪が積もることもある。

大豊町は、昭和30年3月31日、東豊永村、西豊永村、大杉村、天坪村の4か村が合併し発足した大豊村から始まる。その後、旧天坪村南部5集落が香美市(旧土佐山田町)に編入された。昭和47年4月1日には、高知県下25番目の町として町制を施行し、大豊町と改称し今日に至っている。

(2) 社会

大豊町は古くは豊永郷と呼ばれ、四国のほぼ中央部に位置していることから、昔から南北を結ぶ交通の要として、吉野川及びその支流沿いに発展してきた。奈良時代には、僧行基によって大田山豊楽寺、粟生山定福寺等が建立され、幾

度かの変遷を経て今日に至っている。また、藩政時代には大豊町域の豊永郷全域と本山郷、甫岐山郷、上倉郷のそれぞれ一部で構成されており、参勤交代にも利用された官道も整備され、土佐三番所に挙げられる立川番所も置かれるなど、国防の要の地でもあった。

（3）人口

平成17国勢調査によれば、高齢化率50.8%であり、大豊町が県内市町村で初めて50%台を突破した。

国勢調査を時系列にみると、昭和30年の人口は22,386人であったのが、昭和40年には15,776人、昭和50年に11,018人と減少を続け、平成17年には5,492人と約4分の1まで減少した。人口減少に歯止めはかからず、厚生労働省（国立社会保障・人口問題研究所）の発表によると、2005年の人口を100とした場合の2035年の指数は大豊町が34.0で、これは全国3番目の低さであった^[9]。

II 集落の状況

1. 全体の状況

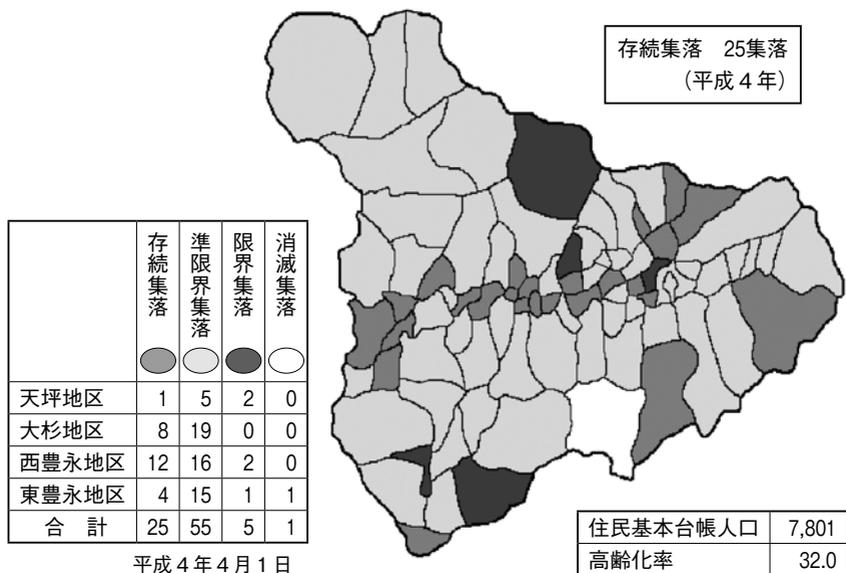
大豊町には85の集落がある（1集落消滅）。集落の戸数は減少し続けており、平成21年4月1日現在、「100戸以上」が2集落あるものの、「10戸以上20戸未満」が22集落、「10戸未満」が8集落で、20戸未満の集落が全体の35.3%を占めた^[10]。

徳島県との県境に峰集落があるが、昭和30年の国勢調査では世帯数53戸、人口298人であったのが、平成20年には世帯数21戸、人口16人にまで減少している。平均世帯員数でみると4.5人から1.3人に減少している。

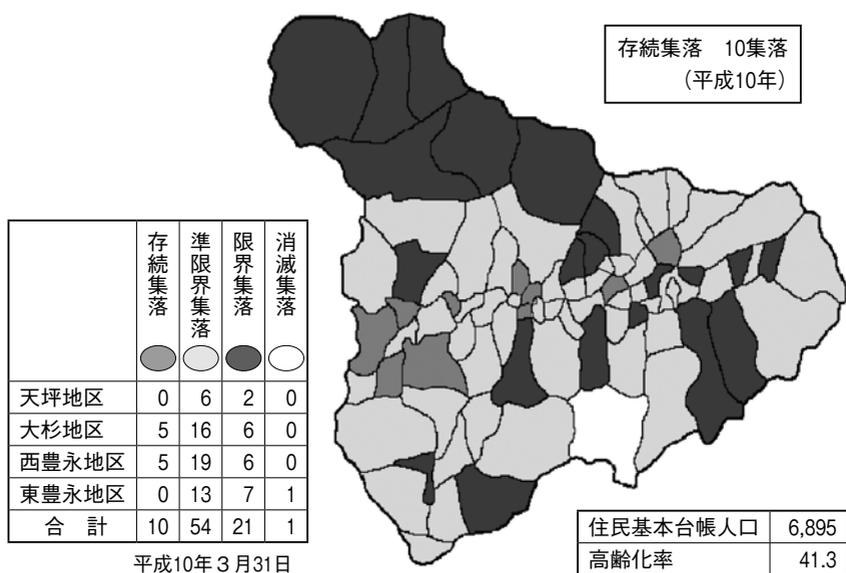
限界集落を数えてみると、85集落中、平成4年4月1日には5集落であったものが、平成10年3月31日には21集落に増加し、平成21年4月1日には58集落に及んだ（図表1、図表2、図表3）。65歳以上人口が50%を超えると限界集落とされるが、さらに細分化してみると、「90%以上」が1集落、「80%以上」が5集落、「70%以上」が15集落、「60%以上」が17集落、「50%以上」が20集落となっており、「限界」の度合いもかなり高くなりつつある。

集落の代表者である区長の確保にも苦慮しており、区長の年齢をみると「65

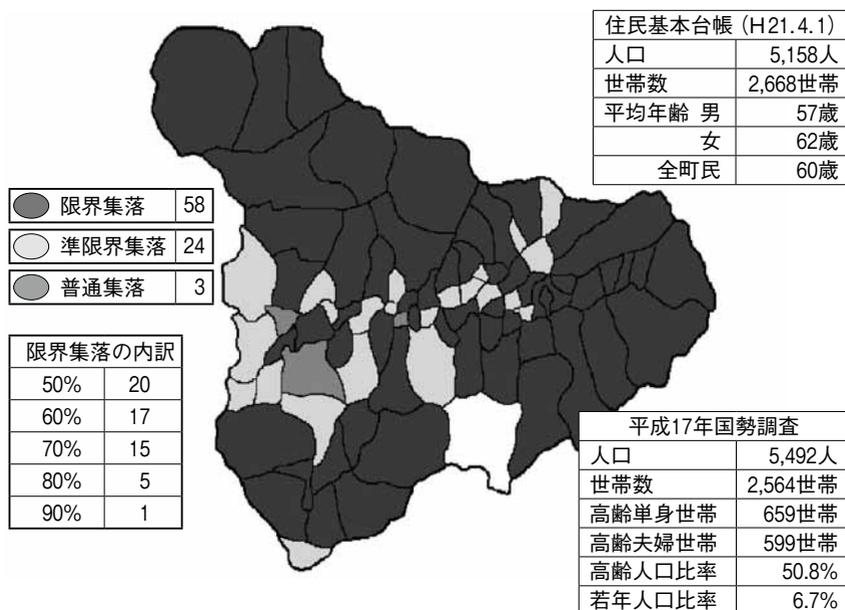
図表1 平成4年の限界集落（資料提供：大豊町）



図表2 平成10年の限界集落（資料提供：大豊町）



図表3 平成21年の限界集落（資料提供：大豊町）



歳以上75歳未満」が32集落、「75歳以上」が12集落になっている。さらに、「集落外に区長が居住」しているのが5集落あり、集落機能の低下を心配する段階は通り越し、集落としての存在意義が失われようとしている。

大豊町では、ここ数年間に、次のような事故・事件が起こった。

- ・ 高齢者が電動四輪で転倒，下敷きとなる。五時間後に郵便局員が発見，救急車で搬送した。
- ・ 一人暮らしの高齢者（女性）が亡くなり，約一週間後に発見された。
- ・ 台風後に80歳代の高齢者が，町道の風倒木を撤去中に転落，運搬車の下敷きとなり死亡した。
- ・ 高齢者同士がIP通信電話で通信中，突然通話が途絶え，通話相手が家族に連絡。家族が駆け付けると，電話のそばで倒れていたため，救急搬送した。
- ・ 仕事のために留守がちな住宅に猿が住み着き，困っている。
- ・ 集落が成り立たなくなったので，集落の会計費（区費）を町に寄付した。

このような出来事は，大豊町に暮らす住民に不安を与えるとともに，行政に

も暗い影を落としている。

2. 八川集落の事例

大豊町に八川集落という限界集落がある。八川集落の様子を平成20年度に実施した調査より概観し^[11]、本研究による追跡調査(2009年7月28日)の結果を追記する。

(1) 集落の現状と課題

八川集落の人口と世帯を国勢調査(昭和35年と平成17年)からみると、人口は175人(昭和35年)から40人(平成17年)に減少し、世帯数は35世帯(昭和35年)から21世帯(平成17年)に変化した。平均世帯員数は5.0人(昭和35年)から1.9人(平成17年)に変化しており、一人暮らし世帯が多くなってきていることがわかる。調査対象19世帯のうち、子供たちと同居しているのは3世帯、夫婦暮らしが9世帯、一人暮らしが7世帯であった。平成17年国勢調査によれば高齢化率は65.0%で、いわゆる限界集落である(図表4)。

住民の暮らしについて概観すると、おもな収入は年金であり、仕事による収入で生活しているのは2世帯であった。子どもたちは「良く帰っている」し、「こちらからも野菜を送っている」ということであったが、子どもたちから仕

図表4 八川集落の様子



送りをもらっている世帯はほとんどなかった。近所づきあいについては、ほぼ全ての世帯が近隣と親しくしており、「おすそわけ」の習慣が残っていた。集落活動にもほとんどが参加しており、特に草刈りは活動の中心であった。

調査対象者とその家族が現在抱えている病気やけがの中で最も多いのが「高血圧」であった。その他、腰痛、貧血、うつ病、不整脈、心臓病、糖尿病、肺の病気、さらに脳血栓の経験がある人、肺がんや乳がんの経験や治療中など、多くの病気を抱えて生活をしていることがわかった。

通院先は地元の病院、高知大学医学部付属病院、高知医療センター、土佐町のさめうら病院や高知市・南国市の各種病院など多岐にわたった。通院手段は「車」であり、自分で運転する、同居の家族や別居の子どもに連れて行ってもらっているなどが中心である。徒歩や自動車利用もあった。通院時間は地元の医院以外は、約1時間かかっている。

日ごろ心配していることは「健康」である。楽しみは「園芸(野菜作り)」や「子どもの訪問」であった。病気の時のサポートは「子どもに頼る、頼りにしている」ということで、なるべく「自宅で暮らし続けたい」という希望をもっている。そのためにも「健康に気をつけ」、「お互いに助け合っていく」ことが大切であると考えられている。

集落の自慢として、半数以上の人々が「みんなの親切さ」、「団結力の強さ」、「協調性」をあげており、八川集落のまとまりの良さ、仲の良さをうかがい知ることができる。そのような八川集落を若い人たち（子どもたち）に、「できれば後をついでほしい」と思っている人は多いが、実際には「強制できない」、「難しい」と考えている現状がうかがえる。その他、「期待してもどうしようもない」、「現実に向き合いたくない」といった考え方もみられた。

調査結果の特徴は①健康について、②八川の良いところ、③今後の集落の三つの項目に大きくまとめられ、それぞれについて集約すると、下記ようになった。

① 健康について

- ・元気で長生きすることが生きがい
- ・暮らし続けるために健康に気をつける

- ・今後の健康について心配
- ② 八川の良いところ
 - ・人が良く、みんな協調性がある
 - ・ぜんまい、ゆずなどの特産が自慢
- ③ 今後の集落
 - ・部落が廃らないようにしてほしい
 - ・若者に来てもらって、話を聞いてほしい。現状を知ってほしい。
 - ・郷土料理や神社のまつりごとなどを次の世代に伝えたい
 - ・若い人が帰ってくる見込みがない

(2) 追跡調査の結果

以上の調査結果をふまえながら、2009年7月28日に生活課題に関する追跡調査を行った。区長以下、16名の参加を得て集団面接調査を行った。

八川集落の集落戸数は21戸だった、1戸が入院したので20戸になった。そのうちの半分の10戸が一人暮らしで、女性の60歳代が数名いるが、ほとんど70歳を超えている。

自主防災組織をつくり、自己負担で全戸に火災報知機をつけた。家具の転倒防止も行った。このような取り組みに対して、誰も反対することはなく、集落として非常によくまとまっている。放水訓練や消火栓の場所の確認も行っている。たまには、電話での連絡網が機能するか訓練をしてみてもよいかもしれない。また、大豊町が導入している見守りネットワークにも参加することになっている。

町の乗り合いタクシーについては、一定の成果が出ている。身体障害者手帳をもらうと、福祉チケット等の施策があるが、そこに至るまで、つまり「病弱」の時にどうすればよいのか、どのようにしてもらえるのかが不安である。特に、移動販売が火曜日と土曜日に来ているが、4kmも下らなくてはならず、自分の足で行くことができなくなったときのことを考えると頭が痛い。そもそも、移動販売が来なくなったらどうするのか大豊町は考えているのだろうか。商工会は何か対策を考えているのだろうか。

また、町営バスは無料化になったが、八川集落としては「無関係」である。無料になったが、路線である国道に出るまでが大変だ。受益者負担なしというやり方は、むしろ不公平なのではないかと思う。

集落の現状を知ってもらうためには、大豊町役場が3か月に一度ぐらいは、地域巡回をしてはどうか。月1回は配布物をもって来ているが、意見の交換や情報伝達には至っていない。特に、元気な方々の家には行かないので、何かと情報がいきわたらないこともある。個別訪問をしても全部で2000世帯なのだから、職員が手分けすれば可能だと思う。そうとはいえ、「行政に言うても、いかんろう」というあきらめがどこかにあることも事実である。

八川集落では、「大家族のように仲良く」、「部落の融和」、「家族主義で」をモットーに、道役、お宮の祭り、月見や忘年会などになるべく皆が集まって行うようにしている。しかし、これからは、元気な人たちに負担がかかっていくだろう。

将来、集落が消滅するというのであれば、近隣の集落との合併を考えて、助け合っていきたい。具体的に、近隣の集落とそのような話をしたことはないが、今後は必要になってくるだろう。

八川集落を出て、都会で暮らした人たちも、60歳で定年を迎えても、まだ20年生きる時代だ。とすれば、若い人は都会へ行っても良いから、子育てが終わって、Uターンをすればいい。そういうサイクルができればと期待している。今は、田舎でもインターネットが使えるし、田舎でも住んでいくことは十分可能だと思うから。

以上、八川集落における生活課題の一端を紹介したが、八川集落は現在20戸を保っており、リーダーが健在であることから、集落としてのまとまりを維持しているといえる。経験的に20戸を下回った頃に集落としてのまとまりが弱くなっていくことがわかっているので、それまでに集落としての将来像を検討していくことが必要であろう。

Ⅲ 行政支援の特徴

1. 町長・住民課からの聴き取り結果

限界集落地域における高齢者の生活支援において行政が果たしている役割と

今後の方向を明らかにする目的で、大豊町長岩崎憲郎氏および住民課にインタビュー調査を行った(2009年7月22日)。その結果の概要を以下に示す。

(1) 大豊町長からの聴き取り結果

住民が1～2人になり、区長がいない集落もある。道路が集落中心部に敷かれなかったことが過疎化を早めた面もある。最近10年の町内集落の変化は速まっている。治療策、撤退策、予防策が考えられるが、町内85集落を同じようには扱えない。消滅する集落という現実があるとしても、住民感情を考えると、それを住民に示すことに疑問を抱いている。限界集落58か所、準限界集落24か所、普通集落3か所となっている(2005年)。

1955年には、旧4村合併により、22,000人の人口であったが、2009年4月1日現在で5,158人にまで減少した。人口減少率は全国3位であり、2035年までに66.4%減少して1,867人になると推計されている。現在、10戸未満の集落が8集落、20戸未満の集落が22集落、100戸未満の集落が2集落という状況にある。区長が集落外に居住しているという集落も5地域ある。

16歳未満が一人もいないという集落は33地域ある。2008年度の場合、出生数13名、死亡数131名であり、人口の自然減が見られ、転入133名、転出169名であり、人口の社会減も見られる。転入者は仕事関係であるが、定住する人はほとんどいない。3つの小学校の生徒数は合計で112名、4つの保育所の児童数は合計で55名であり、少子化が進んでいる。

要介護高齢者比率は11.9%である。国保診療費と脳血管障害死亡率は県内でワーストの位置にある。高齢者が電動四輪で転落し、5時間後に郵便局員が発見したということもあったし、ひとり暮らしの高齢者が亡くなり、1時間後に発見されるということもあった。そこで、高齢者や障害者が安心して暮らせるようにするため、緊急時の通報ができるサービスやIP告知端末を利用した安否確認をおこなう「大豊町見守りネットワーク事業」を町単独事業(交付金を含む)として始めた。

その事業は、①「愛コンタクトサービス」、②「シルバーホン」、③「GPSシステム」に分けられる。①は、IP告知端末を利用し、安否の確認やボラ

ンティアによる声かけをおこなうものであり、ふだんは家の中で過ごすひとり暮らし高齢者の孤独感を和らげる意味もある（無料サービス）。「ふれあいセンター」から、「おはよう元気」の放送をおこない（週2回）、ボタンで応答する仕組みであるが、応答がなければ、「地域担当」職員や近隣住民がアプローチすることになっている。②は、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（2か所まで登録可能）に連絡することができる。ふだんは自宅で過ごす人を対象とする無料のサービスである（図表5）。③は、携帯電話を使用し、緊急時に所定のボタンを押すことにより（「1」「2」「3」の番号がついており、優先順位の高い者から三者の登録が可能）、警備会社を通じて、消防署や家族に連絡してもらえる。外出や畑仕事の多い人向けであり、家族がインターネットを利用して本人の位置確認をすることができるほか、警備会社が直接、現場へ急行してくれるサービスもある。それぞれ、基本料金、位置情報提供料金、現場急行料金がかかる。

それらの緊急対応事業だけではなく、町内住民のボランティアが見守りネットワークを組んでいる。装置も必要であるが、住民や「地域担当」職員の顔が見える関係も大切にしている。町役場の「地域担当」職員は3名配置されており、住民とともに行動したり、個別訪問しながら、地域の生活課題に挑戦している。人件費の3分の1は交付金を受けている。

図表5 シルバーホン



「移動手段」の問題についても、2009年度から、新たに2つの対策を講じている。一つは、町営バスの無料化である。もう一つは、移動手段の確保の一環として始められたタクシー会社による乗り合いタクシー・サービスがあるが(町内住民同士が乗り合わせる)、それに行政補助することを通じて、本人負担の軽減を図っている(片道で、町内は500円、隣町の本山町は1000円、高知市までは2000円で、その本人負担額との差額を行政補助する)。

「水」の問題については、簡易水道普及率が55.6%、飲料水供給施設普及率は10.2%となっており、両方で65.8%となっている(2008年3月末現在)。今後、普及率を高めてゆくが、管理は互助精神に基づき、地元で管理してもらう。

農地はかつての10分の1程度に減少しているが、町内の農業収入が年間2億9100万円、年金収入が28億7800万円という現状にあり、一次産業と年金収入で生計が立てられている。町内総生産はマイナス成長という状況にある。そのような厳しさの中にあっても、様々な地域づくり等に向けた公・民の取組みがされている。

大豊町と農協等の共同出資による第3セクター方式で1996年に設立された「大豊ゆとりファーム」は、高齢化する農家への支援を活動目的としており、借入地での米栽培や農作業の受託などをおこなっており、高齢化により農地管理が難しくなった農家の負担軽減に貢献している。穴内地区の「穴内あけほの会」では、幼虫採集ツアーや田舎体験イベント等を実施している。東庵谷地区住民と賛同者によって2008年に結成された「せせらぎ会」では、様々なアクティビティ(山菜作り、神祭、花見、御輿、種まき、ゆず刈り、植え付け、収穫祭、魚釣り、等)や、「せせらぎ体験道場」(豆腐、だんご、こんにゃく、もち、そば、味噌、等)、ラフティングやトレッキングの指導、大豊特産の碁石茶の栽培などをおこなっている。廃校を活用した宿泊施設で、バーベキューも楽しめる「みどりの時計台」もある。総合ふれあいセンターでは、温水プールでの「はつらつ健康教室」が実施されている。

複数集落の取組を支援する「みんなで支える郷づくり事業」(2008年度～)では、「みんなが地域を助けあおう」、「みんなが地域を守る」、「みんなが地域を元気にする」を合い言葉に、祭りや道作りを共同で進めている。行政が集落再編を

押しつけるのではなく、集落が自発的に共同作業をおこなっている。町外在住の大豊出身者や大豊町が好きだという支援者が会員になることによって、大豊特産「山の幸」が届けられたり、クアハウスやコテージが低料金で利用できる「大豊ふるさと応援団」の会員も町が募集している。

IターンやUターンしてくる人も見られるように、モノ、ヒト、カネを結びつかせ、山を市場にして、ふるさと雇用を進めてゆく。大豊の行政は、他市町村の行政とは異なり、地域に住む人々の生活に見合った社会資本を整備してゆく。人口減少時代に将来に向かって守るべきものは水や緑、環境であり、山に住む必要性や公益性は今後、高くなる。

日常の営みの中で出てくる不公平感や不便さを見据えつつ、一人ひとりの高齢者に寄り添うことが基本であり、生きる希望をサポートしてゆく。

（2）大豊町住民課からの聴き取り結果

住民課としては、「大豊町見守りネットワーク事業」に重点を置いている。前述の①「愛コンタクトサービス」、②「シルバーホン」、③「GPSシステム」は、65歳以上独居世帯、70歳以上の高齢者世帯、身体障害者手帳1・2級の障害をもつ人のいる世帯のうち、見守りが必要で申請のあった人を対象としている。②と③以外の組合せ利用をすることもできる。この事業により、住民から「ありがたい」、「安心だ」という声が出ている。ボランティア対応する住民は、区長や民生委員に頼んでいる。

「安心して暮らしたい」は町長の政策目標でもあり、「地域担当」職員は、24時間いつでも、住民が困っていたら駆けつけるようにしている。電話がかかってくれば、とりあえず出かけてゆく。家族や近隣にも言えない困り事の相談役にもなっている。電球の取り替え、遺言書の書き方、夫婦げんかの相談等、日常生活のきめ細かいことの相談も受ける。専門的な対応が必要なこともあるので、法テラスや警察署とも意見交換をおこなっている。住民課と社会福祉協議会、保健師（地域包括支援センター）が相互に、気になる人（たとえば、認知症の疑いのある人）の情報を交換している。

「買い物」については、必要な物の4割程度は移動販売によって満たされ、

それ以外の物は買い出しで満たされている。移動販売は町内業者、町外業者、生協などから来ており、地区によっては週4回、移動販売が来る所もある。特別の物以外は移動販売で満たされる。

「移動支援」については、町営バスを無料化したのが、需要が少ないので便数を減らした。乗り合いタクシーで、乗客の住む各家を往き来する間に疲れるという人など（総面積315平方kmで人口約5,000名の奥深い中山間地であることから、山の斜面に沿って住居が点在している）、住民の要望はいろいろある。「水」の問題については、簡易水道等の普及を進めてきた。

集落支援については、共同事業などもあるが（「みんなで支える郷づくり事業」）、「困っていない」、「放っておいてください」という声もある。氏神が異なるので、自主的な集落再編はないだろう。住める所へ自然に移動しているが、道路の草刈り等、共同生活機能が維持困難になっている所もあり、そういう場合には、共同集落事業で対応している。70歳以上になっても元気で暮らされている地域もあれば、これ以上住み続けるのは難しいという地域もある。交流も良いが、山に人が住んで生活できるようにする施策が必要ではないか。地区長がいらない集落が生まれてくると、広報等が行き届かなくなる可能性もある。民生委員も5～6名、欠員している。

2. 地域包括支援センターからの聴き取り結果

地域包括支援センターでは、その専門的機能に沿って、高齢者の生活・健康状態の特徴や健康づくりへの取り組み、介護予防サービス等の提供と利用状況の現状と課題、総合相談・虐待対応・地域ケアに向けた取り組み、地域包括支援センターの課題と方向について、聴き取り調査をおこなった（2009年7月28日）。

大豊町は傾斜地が多く、高齢者は自力歩行や車で移動している。5年前に、総合ふれあいセンターでは、モデル事業として、老人クラブを対象に、運動教室を始めた。西峰地区では、モデル事業が終わっても、住民が300円ずつ拠出して、講師（健康指導士）を呼んで運動教室を継続している。月1回の開催で、毎回40数名が参加している。閉じこもり予防、うつ予防など、体よりも心に効果がある。昨年（2008年）は、国民健康保険団体連合会から表彰を受けている。

西峰地区と同様に、町内の12地区の老人クラブでは、年2回は県主催で、1回は自主運営で運動に取り組まれてきた(自主運営は2010年度から休止された)。老人クラブ以外では、総合ふれあいセンター主催または国保連合会主催のプールを使つての運動教室(クアハウス)が開かれている。総合ふれあいセンターとは別に、町内3ヶ所では、介護予防事業(二次予防事業)の一環として、地域包括支援センター主催の健康アップ教室もおこなわれている。ただし、一般高齢者も対象にされており、高知市で始まり市外にも流行した生き生き百歳体操がおこなわれており、送迎もある。

大豊町は、要介護度の認定比率がとくに低い、高いということはないが、2009年4月以降の認定調査項目の変更の影響によって、軽度化する傾向が見られたので、その場合は、申請によって原状復帰してもらっている(同10月以降は、そのような状況をふまえて、国が調査項目を元に戻す方向で再修正した)。介護保険料が低いのはサービスが不足しているからであり、訪問介護事業所1か所、通所介護事業所1か所、グループホーム1か所、療養病床4か所、介護老人福祉施設1か所(30床+短期入所10床)という状況にある。効率性を考えると、集住した方が良いだろうが、高齢者は訪問介護や通所介護を利用しながら自宅で暮らしたいと思っているだろう。しかし、担い手がおらず、とくにホームヘルパーの人材不足は深刻な状況にある。訪問介護の利用ニーズは家事援助がほとんどであり、利用者の好み等に合わせるのがたいへんなので、他人の家に入ることを嫌がり、時給1000円でも応募がない。

自然な形で地域で暮らしてきた人は、相互の支えあいがあり、give & takeのような面もある。雪が降るとヘルパーが入りにくくなるが、訪問介護を担っている社会福祉協議会ができるだけ入るようにしている。権利擁護は、「地域担当」職員ががんばっている(悪質商法や訪問販売の被害防止)。高齢者虐待もあるが、地域包括支援センターや他の機関が対応している。

特別の調査をしなくても住民のことはよくわかっているが、マネジメントするほど支えるサービスがない。住宅改修や福祉用具のレンタルは、業者が市内から入ってくるので、すぐに対応できるが、地域密着型サービス(通所、短期入所、訪問介護のサービスを同じ事業所から一元的に提供をうける小規模多機

能型居宅介護など)もない。そのような状況の中でも、自然発生的なミニデイが集会所を拠点にして生まれている(現在は、地元主導のものと、社会福祉協議会主催で、後述のあったかふれあいセンターのサテライトとして位置づけられているものがある)。また、総合ふれあいセンターでは、生きがいデイサービスもおこなわれており、送迎付きである。

大豊のサービスはシステムになっておらず、網の目を多くかぶる人と少なくかぶる人がいる。地域包括支援センターも、まだ十分に認知されていない。

IV 財政状況

大豊町は1990年代後半以降のいわゆる「平成の大合併」の時期に合併を選択せず、自立の道を歩むことになった。しかし財政的な見通しが必ずしも立っていたわけではなく、むしろ実質公債費比率が高いことにみられたように、財政的な維持可能性は厳しいというのが現状であった。一方で少子高齢化が進むなかで、山間部に点在する集落支援と、財源の調達は大豊町の大きな課題である。

ここでは、現在の大豊町財政の特徴を明らかにするために、決算情報と、大豊町総務課でのヒアリング調査の結果を用いる。なお、財政のデータは特に断りのない限り、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』による。

1. 大豊町財政の概況

2007(平成19)年度の決算状況からみると、大豊町の財政規模は、歳入総額42.1億円、歳出総額41.6億円、標準財政規模27.5億円であり、財政力指数は0.17となっている。類似団体(市町村類型Ⅱ-0)と比較した時に、財政規模がやや小さく、財政力指数の低さが特徴的である(類似団体平均で、標準財政規模が29.6億円、財政力指数は0.27)。

また、市町村財政比較分析表(平成19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、財政力指数および将来負担の健全度においてはやや劣るものの、職員の給与水準の適正度、公債費負担の健全度、財政構造の弾力性の状況などから、現在の財政運営においては比較的健全な運営を行なっている

ことが見て取れる。

2. 1990年代以降の大豊町財政

大豊町の財政状況は、2007年度の時点においては比較的健全な運営を行なっている状況であるが、1990年代後半以降余裕を持って財政運営を行ないうるような状況ではなかった。その背景としては、1990年代前半から中盤にかけて多額の地方債を発行した結果として償還費用が非常に多くなったこと、2000年以降地方交付税が大きく減ったことがある。

もともと大豊町は、1980年代以降歳入総額に占める地方税の割合が10%弱で推移しているように自主財源が少なく、地方交付税や国・県の補助金、地方債発行という依存財源に頼る部分が大きかった。2001年の小泉政権発足後の地方交付税の全国的な減少傾向は、自主財源が少なく財政力の弱い自治体に強い影響を与えることになった。大豊町で見れば、地方交付税による歳入額は2000年に32.7億円（歳出総額の55.7%）あったが、2004年には25.9億円と約7億円減少し、2007年には23.5億円と、7年間で約9億円減少した。9億円という額は、2007年度の歳入総額から見れば約20%に相当し、財政の硬直性を一気に高めることに繋がった。

一方で歳出面からみると、1992～98年にかけて行なわれた多額の公共投資の財源を確保するために、地方債発行を積極的に行った結果として、1990年代後半以降地方債償還にかかる費用が増加し、財政運営を圧迫することになった。

近年の大豊町財政は、歳入の減少と公債費支出の増加によって、2005年度には実質公債費比率が25%を超えてしまうなど、財政再建が大きな課題となっていた。しかし、1999年度からの公債費適正化計画に基づいて地方債の新規発行を抑制したこと、2005年度に地方債の借換を行ったことなどにより、2007年度決算の時点で実質公債費比率が12.3%まで低下し、財政構造の弾力性も類似団体と比べれば柔軟性を取り戻すことに成功している。

3. 目的別歳出の動向と地域課題

1980年代以降、大豊町財政を目的別歳出からみると、公共事業をとまなう農

林水産費や土木費が中心を占めていた。しかし、近年の財政再建推進の過程で公共事業費は大きく減少したため、農林水産費や土木費も減少していくことになった。変わって中心的な位置を占めるようになってきているのは、民生費と総務費である。

まず民生費の内訳に立ち入ってみてみると、2007年度決算では、民生費総額8.3億円のうち、社会福祉費と老人福祉費がそれぞれ約3.5億円、児童福祉費が1.2億円ということになっている。大豊町は人口の53%が65歳以上の高齢者であり(2010年2月28日現在、高知県統計課ホームページより)、高知県下でもっとも高齢化率の高い町であるためか、県下の近隣町村・類似団体町村に比べ人口一人当たりでみた社会福祉費と老人福祉費の支出が多い。例えば2007年度で見ると、図表6にあるように、人口が非常に少ない大川村を除けば、大豊町の特徴としては、社会福祉費・老人福祉費の支出が多いこと、また、15歳未満の人口割合(5.3%)が県下で最も少ないことを反映して、児童福祉費への支出がかなり少なくなっていることがいえる。社会福祉費・老人福祉費の増加を後押ししているのは、国民健康保険、介護保険、老人保健といった特別会計への繰出の増加であり、一般財源からの支出が増えざるを得ないことから、高齢化の進展と地理的条件の悪さが、今後も財政的に大きな課題となっていくことが予想される。

次に総務費については、もともと職員の給与など管理に係わるものが多いためこれまでも主要な歳出項目の1つであったが、本科研費研究全体とのかかわりで見れば、住民の移動に係わる支出が目される。大豊町総務課でのヒアリング調査(2009年9月15日)によれば、大豊町の現在の課題のひとつは高齢者

図表6 一人当たり民生費額の比較(2007年度)

(単位:円)

	大豊町	近隣町村			類似団体			全国平均
		本山町	土佐町	大川村	中土佐町	津野町	大月町	
社会福祉費	65,950	51,126	47,060	106,227	34,625	53,855	45,267	57,477
老人福祉費	66,505	66,067	55,115	114,939	41,066	43,790	36,652	52,827
児童福祉費	23,107	42,269	36,482	35,708	45,574	22,512	44,730	32,167
民生費合計	155,562	159,461	138,657	256,873	121,265	120,157	126,649	142,538

(出所) 高知県市町村振興課『平成19年度市町村行財政の状況』、総務省『類似団体別市町村財政指数表』

の移動支援であり、乗り合いタクシーへの定額の補助、町民バスの無料化などに取り組んでいる。移動タクシーは主に通院目的に使われており、町内500円、本山町までは1000円、高知市内であれば2000円の補助が出る。年間の町の負担は約27万円で、総務費の項目で支出されているということである。また、町民バスは、2007年度で年間1000万円の運行費に対して運賃収入が160万円であった。町民バスの無料化にともなって運賃収入が町の負担となるとともに、バス購入費用に対して過疎債が使えなくなるため（営業目的とみなされなくなるため）、新たに2009年度予算で約300万円の負担が生じたということである。

町民バス無料化に係わる財政状況を簡略化していえば、約1500万円の町負担で年間の運行費をまかなえる計算になる。一方で、2000年以降の7年間で地方交付税だけで9億円の歳入減が生じており、いわゆる「三位一体の改革」が自主財源の少ない小規模自治体に与えた影響の大きさが感じられる。大豊町は山間部に点在する集落を多く抱えるため、簡易水道の設置やデイサービス実施などにみられるように、同じ行政サービスでも多くのコストをかけざるを得ないところがある。財政的負担でみれば必ずしも多額とはいえないのかもしれないが、歳入面での「結局は国や県からの依存財源が多いか少ないか次第」（総務課ヒアリングより）というのが、偽らざる現状のようである。

大豊町財政は、2000年代以降の財政的困難な時期を抜け出して、地域課題に対して積極的に打って出ることのできる状況ができつつあるということである。しかし、歳入の半分以上を占める地方交付税の減少傾向は止まっておらず、今後も人口増が期待できなければ、歳入の増加は見込めない。職員の定数は類似団体との比較で見るとほぼ平均値まで減少しており、給与水準についてはむしろかなり抑えられている。広大な地域を支える職員の役割は大きく、小規模町村を支える財政的制度をどのようにつくっていくのかということは、大豊町にとどまらず、日本全体の問題としても考える必要があるだろう。

V 大豊町社会福祉協議会の取り組み

高齢者の生活課題に対する行政支援のあり方とならんで重要な地域福祉の側での支援のあり方を探るために、大豊町社会福祉協議会への聴き取り調査をお

こなった。高齢者の生活課題をどのようにとらえ、社会福祉協議会としての取り組みの現状と課題をどう考えているかをうかがった(2009年9月15日)。その聴き取り結果は、以下の通りである。

社会福祉協議会は、介護保険事業の下で地域福祉活動があまりできていなかった。事務局の人数も減った。制度に追われ、経営も考える必要があるなかで、地域福祉が縮小していった。配食サービスも週2回、16グループに分かれて実施し、多い時は56食出ていたが、廃止になった。

1994年から、ふれあいまちづくり事業として、遠隔地でのミニデイを開始したが、現在も6か所で継続している。2009年7月から、あったかふれあいセンター事業(センターを拠点にして高齢者や障害者の交流をおこなうほか、送迎や就労など多様な機能を付加できる高知県独自の多機能型サービス事業)を始めたが、送迎をすることも考えている。

生きがいデイは8グループ(全体で200人弱)に分けておこなっており、ほとんど全町を網羅して、拡充もおこなっている。ワゴン車や軽四自動車を活用して、買い物や郵便局へも出かけるし、車で行ける限り、家の近くまで迎えに行く。

「買い物」は、重大な課題にはなっていない。移動販売でかなり満たされている。空白地域もあるが、生協等もかなり入っている。不便な人もいるが、割合としては低い。

「移動」は最も深刻である。移動支援は、交通事業者のこともあるので難しい。店や金融機関がある地域まで、月1回程度は連れ出しがあっても良いのではないか。町に対して「金沢方式」(市町村所有の自動車を活用して社協等に移動支援を委託する方式)を提案したこともあったが、生きがいデイの送迎でもタクシー事業者との関係の難しさがあるのに、移動支援自体をおこなうのは無理と言われた。

高齢者だけが住む地域など、支えあうこと自体が難しくなっている地域もあり、支えあうにも、出かけてゆくこと自体が難しい。「さわやか大豊」(生活支援をおこなっているNPO)のメンバーも高齢化しており、何をやるにしても継続が難しくなっている。町の方で集合住宅も考えているが、住民が住む気にならなならず(現在の自宅に居ることを望んでいる)、話が先に進まない。近

所の目配りをしていた人も、自分のことで精一杯になってきている。近隣住民が高齢化しており、よほど意識のある人でないと、支えあうことも難しい。共同作業が難しくなると、生活道の整備もできなくなる（道役）。

社会福祉協議会も、地域福祉担当職員が退職後、後補充もできておらず、現在実施している事業を減らさないことを考えている。事務局の人手不足で、人員配置も厳しい状況にある。介護保険が始まってから、地域福祉に力を割きにくくなっている。

大豊町をはじめとして、とくに高知県は、民家が広い地域に点在している。介護保険に関して高知県から国に対して、加算よりもへき地診療のような考え方で補助してほしい、という提案がおこなわれたが、実現していない。介護保険の効率の悪い部分の加算は必要であるが、利用者が多ければ事務局が応援せざるを得ない。2004年度から遠隔地加算（距離、幅、傾斜率が基準）として町からの補助は受けているが、赤字額と加算額の少ない方を加算するので、（赤字額が加算額を上回る場合には）必ずしも赤字の解消にならない。介護保険も人手不足であるが、正職員で募集しても応募が一人というような状況であり、逆に一人雇えば赤字になる。車（普通車または軽自動車）と送迎の人手も必要であるが、100kmレベルの移動になるので負担が大きい。デイサービスをおこなっている総合ふれあいセンターに来られた人は、ほとんど入浴されるので介助が必要である。

運転や買い物の代行は、シルバー人材センターを活用することも考えられる。配食サービスは、民生委員や老人クラブの協力によって成り立っていたが、そのまま続けていけば町全域に届けることになって難しくなり、財源面でも厳しくなるところであった。見守りは、地域によってはおこなっている所もある。民生委員の考え方もあり、見守りをしている所では定期訪問をしている。民生委員の空白地域が8地域ある。民生委員とボランティアの合同研修会もおこなっていたが、出かけたり実施すること自体がたいへんという声が民生委員から出て、取りやめになった。

地域福祉活動計画（社協等の民間計画）や地域福祉計画（行政計画）に取り組むにしても、良い話（住民座談会やワークショップで）が出しづらい。住民

も集まってくれるかどうか分からない。社協と行政が合同でおこなった方が、人は集まりやすい。防災ワークショップも何年前におこなったことはある。そのようなことを進めるうえで、時間のもてるリーダーが必要だ。補助事業があるのであれば、人材育成にも取り組みたい。

町外から人を呼び込むにしても、営農は難しい。「大豊ゆとりファーム」(前述)では、ふるさと雇用再生基金を活用して3人雇用している。若い人の「たまり場」がない。公民館活動も昔から比べると停滞気味であり、若い世代の人集めをやらなくなった。できれば、若い人にアイデア出しや人集めをやってもらいたい。

VI 生活問題と支援－西峰地区の事例－

大豊町^{にしみね}西峰地区は7集落からなり、人口260人、高齢化率70%であり、移動などで深刻な問題を抱える一方、健康づくり等に積極的に取り組んでいる地域である。同地区の老人クラブの会長、民生委員、公民館長、保護司から、地域の生活問題と支援に向けた取り組みや課題について聞き取り調査をおこなった(2009年8月21日)。その結果は以下の通りである。

婦人会はない代わりに、老人クラブ会員53名中、46名が女性である。男性は老人クラブに入りたがらない。農協、役場、土木等で仕事をしてきたのに、そのうえ、老人クラブに入ってまで役員をしたくないという意識があるようだ。住民の土地に対する愛着心は強く、家の周囲を荒らしてはいけないという意識が強い。自分の健康管理をやってほしい、と呼びかけている。骨粗鬆症で骨折する人が多い。

国保連から健康体操教室をモデル事業としてやってほしいとの依頼を受け、2003年10月から、2ヶ月に3回程度、体操教室を実施した。アンケートでも、「継続してほしい」、「おもしろい」という声が出たので、2005年1月からは、月1回ペースでおこなっている(「いきいき健康体操教室」)。補助金で足りない部分は、住民が自分たちでお金を出し合い、香美市から運動指導士の講師を招いている。補助は年3回あり、そのうちの2回は国民健康保険団体連合会から受けており(月2万円×2ヶ月分)、残りの1回は大豊町社会福祉協議会から受

けている。その2団体からの補助がない月は、体操協力金名目で一人300円を住民から集め、それに老人クラブからの補助を足している。1回あたり平均参加者数は40人程度であるが、40人より少ない時は財政的に厳しくなるので、補助的支援が課題になっている。5年間で皆勤が4名おり、国保連から表彰された。

体操教室の際には保健師による血圧測定も実施しているが、保健師によれば、体操により、年間おしなべて血圧が安定しているという。この体操教室の運営責任は老人クラブがもち、場所は普段は公民館が使われている（ただし、老人クラブ以外からも2名参加している）。演歌を歌いながらの体操であり、老人クラブの定例会を2時間ほどおこなった後、午後に体操教室をおこなっている。会員が自発的に料理を作っている。筆者も後日参加したが（2009年9月12日）、運動指導士の講師がユーモアをまじえて明るく語りかけ、様々な歌に合わせて楽しく体操に取り組まれている（図表7）。歌に合わせた体操に住民が慣れ親しんでいる様子がうかがえた。

携帯電話を活用した「GPSシステム」（前述）は、西峰地区の携帯所持者が2009年7月時点で19名となっている。緊急連絡先として遠くに在住している

図表7 西峰地区いきいき健康体操教室



人を登録しても意味がないので（携帯電話の「1」・「2」・「3」のボタンのうち、最優先する「1」に登録する人は家族を選ぶ人が多い）、近くに在住している人にするよう頼んでいるという。携帯所持の対象は65歳以上の独居世帯または夫婦世帯であるが、該当者は140名くらいいるので、まだ普及は低調である（警備会社が直行してくれるサービスもあるので、緊急ボタンを押ただけで高い費用がかかるという、誤った形での情報が流れたことが影響しているようだ）。

民生委員4名で地区内7集落を担当している。保護司は大豊町内で8名いるが、西峰地区には小学生1名、中学生1名しかいない。公民館では、老人クラブと共催で、「つつじ祭り」や「ふれあい運動会」がおこなわれている。「つつじ祭り」は、地区外からの参加も含めて、100名程度の参加がある。「ふれあい運動会」は、休校（廃校にした場合、建物を取り壊すという地権者との契約があるため）にしている学校の体育館が使われている。この運動会は「走らない運動会」とも言われ、11種目の競技があり、高齢者中心に80名前後の参加がある。筆者も後日参加したが（2009年10月25日）、円内の模型の魚を釣り、次にバトンタッチする「一本釣り」、ピン1本をボールで倒し次にボールを渡してゆく「ボウリング」、ラケットで風船を運び、線香の火で破裂させる「風船

図表8 西峰地区ふれあい運動会



のともしび」, かごを背負い, ボールを床面でバウンドさせて背面から入れる「おっとどっこい」など, 多様な競技が工夫されており, 地区外からの参加や若い世代の参加もあり, にぎやかに和やかにおこなわれていた(図表8)。

公民館館長を代表にして, 西峰の地域づくりの会「たまるか 西峰会」が2008年に結成された。西峰地区の住民全体を対象にしているが, 中心は15~16名で担っている。河原の草刈りをして小学校の卓球部を迎えたり, 子どもが帰ってきた時に休校中の小・中学校を宿泊施設に利用できないかが検討されている。

自主防災組織は立ち上がったが, 隣家が杉林で見えないという。むしろ, 向かいの山の家(同じ西峰地区)の方が見える。集合住宅があれば安否確認ができるが, 住民は自宅をなかなか離れたがらないという。見守りカードの話がもちあがったが, 別の地区から, それは行政の仕事だという反対意見があり, 中断している。西峰だけでも, やれる可能性はある。互いに連絡をとる方法として, 「旗振り」の試みもある。向かいの山とこちらの山で旗を振って知らせるという方法である。

町道の草刈りは, 集落ごとにおこなわれている。国道の草刈りは県から公民館に委託されている。神祭は, 跡継ぎがいなくなっている。氏神様は, 年3回→2回→1回と減ってきている。6集落で神社を運営している。昔は集落で盆踊りをしていたこともあった(西峰に600~700人程度住んでいた時代)。

隣近所どうしの訪問はしている。食事のお裾分けや声かけなど, 女性の場合は1回で2時間くらい話し込むという。ひとり暮らしが多いので, おしゃべりが好きなようだ。農協, 役場, 町議の仕事は男性中心であるが, 農作業は女性中心という。子どもはあまり帰ってこないし, 農作業を手伝う経験もない。団塊の世代で, 一定期間移り住む人もいるが(滞在型), 考え方が異なり, 「自分たちは関係ない。帰ってまで, いなかに貢献しなくてもよい。」と考えているようだ。

農業は収益をあげるのが難しいが, 山菜(ぜんまい, ゆず)は豊かなので, それを保持してゆく(高く売れる)。シカの鳥獣被害(ぜんまい, ウドなど)も, 細々と農業している人にとっては深刻な問題である。シカ1頭捕獲すれば, 行政から猟友会に対して1万円の補助が出るが, それでも増えているという。7~9月の園芸物(ミニトマト, ピーマン等)の出荷は, 女性中心に50名程度が

担っており、一つの楽しみになっている。

移動の問題が最も大きい。運転する人が高齢化しており、道も悪い。車に乗る人は少なく、ボランティアで運転してくれる人もいるが、乗せてもらう人は無料では申し訳ないという意識をもっている。乗り合いタクシーは、西峰地区より東の萩地区で人を乗せて、3～5人が乗る計画を立てる。車に乗る経験が少ないので、車酔いしやすい。建前としては一人から乗れるはずだが、個人が思うようにはならないという。町営バスは、バス停に行くまでがたいへんで、遠い人で歩いて40分かかるといふ(図表9)。老人会も、足の確保がたいへんであり、免許を持つ人は少なく、ほとんどの人(40名程度)は歩いてくる。へき地診療所は月1回開かれるが、40分～1時間くらい歩いてくるという。電動カーに乗る人もいる。

立ち上がれなくなったり、認知症になると、施設に入る。介護認定を受けている人は少ない。自分の家を離れるのが高齢者にとっては苦痛であるという。救急車が西峰地区にはよく入る。集落再編すると、なおさら隣家が遠くなり、車に乗れる人が限られるという。

最後に、地域で安心して暮らし続けるための条件をたずねたところ、各調査

図表9 西峰地区集落の様子



対象者から、①へき地診療所が開かれる月1回の時だけでも町で足を確保してほしい、②隣どうしで仲良くする、③国道の拡張を望む（せめて1.5車線）、④今の公民館は代替施設（旧・保育所）であるが、狭くて皆が入れないので、本来の総合的な機能（地区集会所、消防駐屯所、へき地診療所の機能）をもった公民館を整備してほしい、という意見が出された。

Ⅶ 大豊町の積極面と今後の課題

大豊町は、人口が5000人程度にまで減少し、高齢化率が50%を超え、10戸未満の集落が全集落の1割程度見られるようになっており、人口の自然減と社会減が重なり合っている。少子高齢化が進む高知県のなかでも先行している自治体であり、今後の日本社会の地方の行く末を占う試金石と言える。

ひとり暮らし高齢者等の見守りは、大豊町独自の見守りネットワーク事業として三種類の見守りシステムを稼働させているだけでなく、住民ボランティアが見守りネットワークを組んでいる。地理的には厳しい環境にあるなかで、孤独死を教訓にしつつ、人の力と装置をうまく組合せながら、見守りのすき間をできる限りなくす工夫がされている。

行政支援をマンパワーで見た時は、町役場の「地域担当」職員の存在が大きい。住民の様々な悩みや困り事、軽度生活支援、権利擁護のために、多方面で柔軟な機動力を発揮している。「役場の中の行政」から「地域の中の行政」への転換を図るキーパーソンと言えよう。とりわけ、人口減少、高齢・過疎化が進む地域では、住民の機敏な行動が難しく、いわば住民の手足となる行政職員の存在は、安心して暮らせる地域づくりへの行政支援のあり方としてのモデルを示しているだけでなく、自治体行政のあり方の転換方向を示すものと言えよう。

「買い物」については、様々な移動販売事業者の参入によって、困らない程度のニーズは満たされている。ただし、地域によっては個人商店の移動販売に依存している所もあり、商店主の高齢化を将来に向けて不安視する声もある。地域によっては、買い物代行や集合住宅等の代替手段を将来に向けて検討してゆく必要があるだろう。

「水」の問題については、簡易水道普及率と飲料水供給施設普及率を今後と

も高めてゆくことで解消してゆくことが行政方針となっている。本格的な水道設置は予算的に厳しいであろうが、住民による管理が高齢化の下で将来的に難しくなってゆく可能性がある。冬期の凍結問題を含め、普及だけでなく、水管理の問題を将来に向けてどうすべきかを検討すべき時期に来ている。

「移動手段」は、大豊町の高齢者の生活における最大の問題であり、それは関係機関の共通した見方になっている。そこで、町としても、2009年度から新たに、町営バスの無料化と、乗り合いタクシー料金への行政補助を始めた。町行政として、移動支援に対する積極的な措置を講じたと言える。ただし、町営バスを無料化した反面、需要が少ないとの理由で同年度から便数を減らしたため、無料化するよりも便数を維持してほしいという住民の声も聞かれる。また、乗り合いタクシーの低料金化を評価する声は少なくないが、実際には3人以上で運行している関係上、町内や町外の移動が高齢者の心身に負担を与える面があることにくわえて、通院などの際に他の乗客に対してプライバシーが保てないという面もある。また、バスもタクシーも通らない交通空白地域が存在することや、バス停まで、たとえば40分もかけて歩くというように、そこまで移動するための高齢者の負担の問題もある。

移動支援に関する今後の方向としては、第一に、とくに交通空白的な移動困難地域においては、地域福祉的な移動支援の可能性を探ることが考えられる。たとえば、社会福祉協議会はデイサービスの送迎をおこなってきているが、インタビュー調査でも示されたように、あったかふれあいセンター事業やシルバー人材センターを活用して、移動支援をさらに充実させることも考えられる。あるいは、市町村が実施主体となりながら、直接の移動サービスについては社会福祉協議会が委託を受けて担うことも考えられる（市町村運営有償運送）。

また、休止されたNPOによる移動支援を再開することも考えられる。その際、①生活支援サービスを主要サービスと位置づけて、移送を附随サービスと位置づける場合、②移動支援を区別しない形での一般的な会費を徴収する場合、③市場貨幣ではなく地域通貨を媒介とする移動支援の場合などは（高知県田野町では地域通貨「たのまー」による移動支援等が実施されてきた）、道路運送法上の有償運送ではない形での移動支援が可能である。

さらに、交通空白的な移動困難地域を中心に、道路運送法上の過疎地有償運送・福祉有償運送（NPO等による）の必要性を検討するための運営協議会の設置も考えられる。一方、道路運送法上の有償運送ではない形でおこなわれていたNPOによる助け合い活動としての移動支援は、ガソリン代の実費しか收受できないため活動継続が困難になった経緯を考えると、助け合いによる移動支援に関して、国が実費原則を見直す制度改革を検討すべきであろう。

第二に、町行政においても、とくに町営バスの運行に関して、改善の余地がないか検討する必要があるだろう。前述の通り、2009年度から町営バスが減便されたが、その減便による節減効果を町に確かめたところ、2008年度と比べた場合、年間約236万2000円になるという（立川線約136万7000円＋西峰線約99万5000円）。行政では当初、無料化ではなく100円の有料制を考えていたが（議会議論議をふまえて無料化された経緯がある）、100円の場合、立川線と西峰線の二線で年間収入約100万円程度の収入が見込まれる。無料にして減便するよりも有料でも便数を維持してほしい、というニーズに合わせるとすれば、料金を200円程度徴収して、減便に伴う節減効果に見合う程度の料金収入を確保して便数維持を図ることも考えられる。

また、運行の時間が希望に合っていないという声も強いことから、よりニーズに合った時間変更の余地がないかどうかの検討も必要であろう。ドア・ツー・ドアの対応に近づけるためには、町営バスをダイヤモンドタイプに転換することも考えられる。いわば乗合タクシーの大型版であり、オペレーターの人件費を要する可能性があるが、個別ニーズに即した移動支援を充実させるうえで検討されてよいだろう。

第三に、現在の乗り合いタクシーを各地域別に普遍化させる方向で充実させることも考えられる。町内の各地域ごとに、住民が費用を抛出し合って、いわば地区専属乗務員を雇い入れることにより、町内の広域的移動に伴う肉体的負担や見知らぬ人どうしが乗り合わせる精神的負担を緩和し、より住民のニーズに合った移動が可能になるのではなかろうか。身近に来てもらえることから利便性も高まり、潜在的な需要が喚起される可能性もある。

第四に、高齢・過疎化が進む大豊町では、各住居が点在しており、それに中

山間地特有の地形の険しさが加わるために、きめ細かな移動支援の難しさが生じている。住み慣れた地域や自宅に住み続けたいというのは多くの住民の願いであり、もとよりそのような自己決定は尊重されなければならないが、町内移住をいとわない人を中心に、町の中心部や各地域の拠点的な場所などに集合住宅を設置することにより、移動問題を緩和することができるであろう。現に、町が2009年6月におこなった調査によれば、調査対象100名程度のうち、2割程度の人が高齢者用住宅の必要性があると答えている。そのような希望者を中心に、集合住宅への町内移住の条件を整え、サービス効率を高める方向も検討されてよいだろう。

第五に、町外に転出した家族との関係の再構築という方向もありうる。町内に残された高齢者への移動支援をはじめとするサービスや生活関連施策、地域福祉的な支援がおこなわれているが、町外家族のUターンの可能性はほとんどない状態になっている。高齢者が町内で生活支援を受けることが家族の負担軽減につながっていることを考えれば、町外家族が相応の負担をすることにも合理性があり、「ふるさと納税」や「ふるさと応援基金」などの形で町外家族が負担した財源に基づいて、移動支援だけでなく種々の生活支援を充実させることが考えられる。

高齢者の生活収入は、農業収入（自家用消費を含む）と年金収入を組み合わせることが一般的であるが、第3セクター方式で設立された「大豊ゆとりファーム」は、高齢化により農地管理が難しくなった農家の負担軽減に貢献している。地域の活性化や町内・町外に向けた様々な取り組みも積極的におこなわれている。「穴内あけほの会」や「せせらぎ会」による種々の田舎体験イベント等や、廃校を活用した宿泊施設「みどりの時計台」などが見られる。そのように、町内住民の生活の質の向上と町外住民との交流に向けた様々な工夫が今後とも、公・民の協働によって展開されることが期待される。

大豊町では、行政主導の集落再編も自主的な集落再編も難しいことから、複数集落の取組を支援する「みんなで支える郷づくり事業」が独自に進められている。集落再編ではなく、集落が自発的に共同作業をおこなう場合に、それを支援するユニークな取り組みとして、行政支援の一つのあり方を示すものと言えよう。町外在住者が会員になることによって、大豊特産物が届けられる「大

＜大豊町における移動支援の今後の方向＞

- (1) 地域福祉的な移動支援の可能性
 - 1) 社会福祉協議会による移動支援の充実
 （あったかふれあいセンター事業やシルバー人材センター等の活用）
 - 2) 市町村が実施主体となりながら、直接の移動サービスについては社協委託
 - 3) NPOによる移動支援
 - ① 生活支援サービスを主要サービス、移送を附随サービスと位置づける
 - ② 移動支援を区別しない形で一般的な会費を徴収する
 - ③ 市場貨幣ではなく地域通貨を媒介とする移動支援
 - 4) 道路運送法上の有償運送の必要性の検討（運営協議会の設置）
 - 5) 道路運送法上の有償運送ではないNPOによる助け合い活動の実費原則を見直す制度改革
- (2) 町営バスの運行に関する再検討
 - 1) 減便による節減効果に見合う料金収入の確保による便数維持の検討
 - 2) ニーズに合った時間変更の可能性の検討
 - 3) 町営バスのデマンドタイプへの転換の可能性の検討
- (3) 住民の共同拠出による地区専属乗務員の雇い入れ
- (4) 町の中心部や各地域の拠点場所への集合住宅設置による移動問題の緩和
- (5) 町外に転出した家族との関係の再構築（「ふるさと納税」や「ふるさと応援基金」等を財源とする移動支援や生活支援の充実）

豊ふるさと応援団」の取り組みも、町内住民と町外在住者を結びつける魅力的な取り組みの一つと言えよう。

高齢者が要介護になった場合やその予防に向けた支援も重要であるが、サービス不足と人材不足が重なっている状況にある。町独自の補助もおこなわれているが、事業経営は依然として厳しい状況にある。高知県は中山間地の地域特性から移動の非効率の問題にくわえ、報酬や人材確保の問題もあり、経営困難

に直面している訪問介護事業所も多い。当該市町村だけでなく、国と県の双方においても、中山間地等の条件不利地域の実態に応じた事業所補助制度の創設が検討されるべきであろう。

介護保険事業の下で、社会福祉協議会は、地域福祉活動への支援が縮小してきており、大豊町の場合、地域福祉担当職員もおらず、地域福祉に力を割きにくくなっている。上述の通り、介護保険事業に余裕を持たせるような政策支援を図り、地域福祉にも力が注げる条件づくりが求められると同時に、社協や町としても、地域福祉を担うべき社会福祉協議会のあり方や役割を再検討する必要があるだろう。

ただ、地域福祉活動を直接担うのは住民であり、それをサポート、コーディネートするのが社協の役割であるから、地域福祉活動計画等にも積極的に取り組み、各地区ごとに、若い世代を含め、住民が大豊の地域づくりの方向を話し合い、そして実行してゆくための機会を設ける必要があるだろう。2010年度から、民間計画としての地域福祉活動計画も、行政計画としての地域福祉計画も全県的に推進されようとしているので、この際、両計画を一体的に策定する方向で、社協と行政がスクラムを組むことが期待される。

大豊町では移動支援をはじめとして、高齢・過疎化、少子化に伴う様々な生活問題が表面化している。大豊町で住み続け、住んで良かったと言える地域にしてゆくためには、すべての住民が、移動支援をはじめとする地域の課題と向き合いつつ、どうすれば良いかを皆で考え、自己決定してゆく姿勢が求められる。若い世代の参加も図りながら、地域の良さと課題の両面を見つめ直し、地域の固有価値を生かすとともに、生活課題に対しては、自助、共助、公助のどのような組合せによって解決してゆくかを住民自身で話し合ってみることが基本的に重要になる。それをふまえて、行政や社会福祉協議会、NPO、その他の専門機関がどのような支援が可能かを検討し、連携してゆく姿勢が求められるだろう。

そのような住民主体の地域づくりを進めてゆくうえで、西峰地区は一つのモデルを示していると言えるだろう。人口300人弱、高齢化率70%という少子高齢化が相当進んだ地域でありながら、住民が自分たちでお金を拠出しあって、

健康づくりを積極的に進めており、閉じこもり予防、うつ予防、血圧の安定、筋力向上などの効果があらわれている。また、公民館と老人クラブが連携しながら「ふれあい運動会」など、学校を生かして地域の絆を深める取り組みを自主的におこなったり、地域づくりの会を結成したりしている。今後、学校を宿泊施設に活用したりするなかで、地域内外の交流を通じた活性化が進むことが期待される。

女性どうしのおしゃべりを通じたつながりも強いようで、老人クラブをこれからも盛り立てるなかで、明るく、かけがえのない人間関係づくりが継続してゆくであろう。今後、男性どうしが誘い合ったり、男性が得意なことで役割を發揮してもらうような関係・機会づくりも検討されてよい。

そのような住民の積極的な取り組みがある反面、西峰地区の住民の力だけでは解決し得ない問題にも直面しており、その点では行政支援の可能性がないかの協議が必要であろう。一つは、鳥獣被害対策であり、県内の中山間地に共通した悩みと言えるが、町と県が連携した対策の強化策が求められる。もう一つは、移動の問題であり、バス停まで遠い人で歩いて40分かかっており、今回の聞き取り調査でも出されたように、せめて、へき地診療所が開かれる月1回の時だけでも移動支援する方向での検討が町に求められほか、より一般的には、前述のような移動支援の今後の選択肢を検討する余地がある。さらに、総合的な機能をもった公民館の整備や、国道の拡張についても、行政施策としての可能性の検討が求められる。

【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、高知女子大学社会福祉学部社会福祉学科教授）、玉里恵美子（高知大学総合教育センター修学・留学生支援部門准教授）、霜田博史（高知大学人文学部社会経済学科准教授）、水谷利亮（高知短期大学社会科学科准教授）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1章Ⅲ、Ⅴ、Ⅵ、Ⅶ）、玉里恵美子（第1章Ⅰ、Ⅱ）、霜田博史（第1章Ⅳ）である。

[2] 大野晃によれば、65歳以上の高齢者が集落の50%以上になり、共同体の機能維

- 持が限界に達している状態を「限界集落」、65歳以上の高齢者が自治体総人口の過半数を占める状態を「限界自治体」と定義づけられている(大野晃(2005)『山村環境社会学序説』農山漁村文化協会、大野晃(2008)『限界集落と地域再生』高知新聞社)。
- [3] 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』59、田中きよむ・玉里恵美子・霜田博史・水谷利亮(2010)「高知県香美市にみる市町村合併の影響」『住民と自治』2010年4月号、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巻。
- [4] 岩田正美・黒岩亮子(2004)「高齢者の『孤立』と『介護予防』事業」『都市問題研究』第56巻第9号、中沢卓実・淑徳大学孤独死研究会(2008)『団地と孤独死』中央法規、河合克義(2009)『大都市のひとり暮らし高齢者と社会的支援』法律文化社。
- [5] 竹内孝仁(2004)「高齢者支援をめぐる課題-孤立化、引きこもり高齢者への対応-」『社会福祉研究』第89号。
- [6] 佐藤嘉夫(代表研究者)(2006)「老親と他出子との家族・援助関係を土台にした地域ケアシステムの構築に関する実践的研究-超高齢化山村における地域福祉のサブシステムの研究-」(日本生命財団・高齢社会助成・平成17年度助成対象研究の成果(<http://www.nihonseimei-zaidan.or.jp/kourei/pdf/satou.pdf>))。
- [7] 三浦辰哉(2004)「交通権と地域福祉」『岡崎女子短期大学研究紀要』第37号。
- [8] 田中きよむ(2005)「地域福祉計画・地域福祉活動計画をめぐる高知県の動向と課題」高知大学経済学会『高知論叢』第82号、田中きよむ・玉里恵美子・高知県社会福祉協議会・市町村社会福祉協議会(2008)「高知発 地域福祉実践研究報告書」(平成19年度高知女子大学学長特別枠研究助成報告書)、高知県社会福祉協議会(2009)「住民力の育て方“NPOの実践に学ぶ”～住民の主体形成・組織化における社会福祉協議会職員の役割・専門性とは～」(平成20年度高知発地域福祉実践研究会報告書)、高知県社会福祉協議会(2010)「『つなぐ福祉力』の向上をめざして～点(見守り活動)・円(地域の拠点)・面(住民活動の計画)の支援における社会福祉協議会職員の役割・専門性とは～」(平成21年度高知発地域福祉実践研究会報告書)。
- [9] 『高知新聞』2008年12月25日付。ちなみに、群馬県南牧村が31.7でワースト、群馬県神流町が33.6で二番目の低さであった。
- [10] 大豊町提供の資料に基づく。
- [11] 平成20年度高知女子大学社会学部調査演習Ⅰ・Ⅱ(担当:玉里恵美子)の調査報告書。
- 調査期間:2008年3月8日～3月9日、調査方法:集落悉皆調査。調査結果の詳細については、玉里恵美子(2009)『集落限界化を超えて-集落再生へ-高知から発信-』ふくろう出版に掲載している。