



平成 24 年度厚生労働省社会福祉推進事業  
「『条件不利地域』の地域特性を踏まえた  
『住み慣れた地域での生活』を支援するための他業種との  
ネットワーク構築プロセスに関する調査研究」成果報告

平成25年3月 株式会社浜銀総合研究所

# 離島、半島、豪雪、中山間地域における 連携による地域福祉の向上に向けて



## はじめに

近年、我が国の福祉施策は、ノーマライゼーションの理念のもと、高齢者等の住み慣れた地域での暮らしの継続を重視する方向へ動き出しており、そうした動きを支えていくためには、地域福祉資源の掘り起こしと活用に取り組むとともに、福祉・医療等の専門職が連携したサービス提供体制を構築することが重要となっています。

一方、我が国では、人口の減少や過疎化、高齢化などの進展により、地域資源が限られる地域が広く存在し、当該地域においては、福祉・医療専門職の枠を超えた多様な主体間の連携により、地域福祉の維持・向上ができる地域づくりが必要となっています。

また、東日本大震災の被災地では、被災により医療・福祉サービスの提供体制が甚大な打撃を受け、既存の連携の仕組みが崩壊し、仮設住宅での厳しい生活が続かなかで、さらにはこれからの復興過程の中で新たな連携体制の構築が喫緊の課題となっています。

こうした状況において、福祉・医療等の社会資源の確保が困難になってきている離島、半島、豪雪、中山間地域及び東日本大震災被災地などのいわゆる「条件不利地域」を課題先進地域と捉え、当該地域の多業種・多組織間の連携に関する詳細な分析を通じ、多様な主体の連携により福祉サービスを包括的に提供できる地域づくりについて検討することは有益と考えられます。

そこで、私たちと株式会社浜銀総合研究所は、厚生労働省「平成24年度社会福祉推進事業」の補助金を活用し、離島、半島、豪雪、中山間地域及び東日本大震災被災地などにおいて、多様な主体間の連携による地域福祉の向上、福祉サービスの包括的な提供ができる地域づくりをテーマとした調査研究を実施することとなりました。

本事例集の本文中には、地域内外の資産を有効に活用し、条件の不利性を逆手に取った発想で取組を行っている先進的な取組事例が多く出てきます。例えば、ヒアリングに伺った高知県土佐町では、いくつもの限界集落を抱えながら、逆に「条件不利とは一体何ですか」と尋ねられました。地域の人々のつながりをもとに、みなで互いに生活を支え合っていこうと取り組み、定年退職者もまだまだ若僧、地域活動のなかに引き込まれていきます。地域外のボランティアをも巻き込みながら、活動を発信しつづけています。そのようにして、地域内のさまざまな取組において、キーパーソンが確保、育成され、ネットワーク化されることによって、いわゆる地域福祉の枠を越えたところでの社会的な活動が展開されています。

本事例集でこうした先進的な取組が発信されることが、離島、半島、中山間地域、東日本大震災被災地における地域福祉向上のための連携の一助になることを願っております。

最後になりましたが、アンケート調査のご回答をいただいた皆様、ヒアリング調査において貴重なお話を頂いた行政、企業の皆様、ご多用のところヒアリング先のご紹介をいただいた皆様、また、本研究事業を遂行するために様々な助言を下さった皆様に厚く御礼を申し上げます。

平成 25 年 3 月

調査協力者を代表して

日本福祉大学 福祉経営学部 教授

関口 和雄



## 目 次

本事例集について .....	1
巻頭インタビュー1	
Ⅰ. 高知県土佐町社会福祉協議会 山首 尚子 氏 .....	3
Ⅱ. 高知県地域支援企画員 尾崎 康隆 氏 .....	8
巻頭インタビュー2 共生ホームよかあんべ 黒岩 尚文 氏 .....	12
自治体レポート1 中山間地域が大半を占める高知県の取組 .....	17
自治体レポート2 過疎地域が多い状況下での鳥取県の取組 .....	21
自治体レポート3 笠岡諸島を抱える岡山県笠岡市の取組 .....	25
自治体レポート4 島をあげて活動に取り組む島根県 海士町 .....	27
事例分析レポート1 土佐町社会福祉協議会(高知県土佐町) .....	29
事例分析レポート2 西目屋村社会福祉協議会(青森県西目屋村) .....	33
事例分析レポート3 にいみ子育てカレッジ(岡山県新見市) .....	37
事例分析レポート4 九神ファームめむろ(北海道芽室町) .....	41
条件不利地域の福祉課題 .....	45
本事例集のまとめ .....	47

---

# 本事例集について

## 1. 本年度調査の背景と目的

- ◆ 近年、我が国の福祉施策は、高齢者や障がい者等の住み慣れた地域での生活を重視する方向へ動き出しており、そうした動きを支えていくため福祉・医療等の専門職が連携したサービス提供体制の構築が重要となっています。
- ◆ しかし、国内には離島地域や半島地域、豪雪地帯、中山間地域などのいわゆる「条件不利地域」を中心に、過疎化などの進展により福祉・医療等の資源の減少に直面する地域が存在すると推察され、当該地域においては、福祉・医療専門職の枠を超えた商工業事業者や地域NPOなどの多様な主体の連携により福祉サービスを包括的に提供できる地域づくりが必要となると考えられます。
- ◆ また、東日本大震災の被災地では、被災により既存の連携の仕組みが崩壊し、仮設住宅での生活、さらには今後の復興過程の中で新たな連携体制の構築が重要な課題となっています。
- ◆ 現状、中山間地域を除く離島や半島などの条件不利地域の人口は、全人口の2割程度ですが、社会資源や専門職人材の不足による地域福祉水準の低下は、今後、国内各地で顕在化してくる問題だと考えられます。
- ◆ 現時点で離島、半島、豪雪、被災地などのいわゆる「条件不利地域」を課題先進地域と捉え、当該地域の多職種（業種）連携に関する詳細な分析を通じ、多様な主体間の連携により福祉サービスを包括的に提供できる地域づくりのあり方を検討しておくことは有益と考えられます。
- ◆ そこで、弊社では、厚生労働省「平成24年度社会福祉推進事業」の補助金を活用し、離島、半島、豪雪、中山間地域及び東日本大震災被災地を調査フィールドとして、多様な主体間の連携による地域福祉の向上、福祉サービスを包括的に提供可能な地域づくりに関する調査研究を実施いたしました。事業の目的は、下記の通りです。

### 【本年度調査の目的】

- 「条件不利地域」における社会福祉全般の現状と課題を広く把握すること。
- 「条件不利地域」における多業種連携の現状と課題を広く把握すること。
- 「条件不利地域」における多業種連携の成功事例を抽出し、事例研究と定量的な分析を組み合わせたネットワーク構築プロセスの可視化（図式化）を行うこと。
- 「条件不利地域」の地域特性を細分化し、多業種連携や地域支援ネットワークの構築のあり方をより実態に即した形で分類・整理すること。

## 2. 本事例集の位置づけ

- ◆ 本稿は、先の4点の目的を達成するために実施した全国の地方自治体へのアンケートおよび、連携を行う主体に対するヒアリング調査の結果について、その一部を取りまとめ、離島、半島、豪雪、中山間地域等における多様な主体間の連携による地域福祉の向上にむけた取組に資する事例集として、編集を行ったものです。
- ◆ なお、本年度の事業において実施したアンケート調査の詳細な結果やヒアリングメモ、調査結果全体を踏まえて行った考察の内容等につきましては、別冊の「平成24年度社会福祉推進事業 調査実施報告書」に掲載をしています。

## 3. 本事例集の構成

- ◆ 本稿は、①中山間地域や離島地域、豪雪地帯で実際に地域福祉を実践しているキーパーソンに対するインタビュー記事、②ヒアリング結果をベースに作成した地方自治体及び企業等の事例分析レポート、③アンケート調査結果及びヒアリング調査結果からみた条件不利地域(離島、半島、豪雪、中山間地域および東日本大震災被災地)の福祉課題、④本事例集のまとめから構成されています。
- ◆ インタビュー記事は、実際に中山間地域や離島地域、豪雪地帯で優れた活動を実践されているキーパーソンの方々に、活動の経緯や概要、課題についてお話をいただいた内容を掲載しています。
- ◆ 事例分析レポートは、本年度ヒアリングを実施した全15地域の中から離島、半島、豪雪、中山間地域等で先進的な取組を行なう事例8件(自治体4件、活動団体4件)を選定し、事業の紹介と事業内容に関する成功ポイント等の考察を行いました<sup>1</sup>。
- ◆ ③の条件不利地域の福祉課題については、本年度調査の結果を踏まえ、離島、半島、豪雪、中山間地域及び被災地が抱えている地域福祉における課題を整理しています。
- ◆ 併せて、④のまとめでは、③で示した課題を踏まえ、地域内で多様な主体間の連携を構築していくための方策を検討しています。

---

<sup>1</sup> 事例分析レポートについては、章立てや情報の記述方法がレポートごとに異なっております。これは、取組の進み具合や連携の度合いが異なるためであり、読みづらい部分があるかもしれませんが、ご了承ください。

## 集落再生に向けた“チーム土佐町”の取組

今回の調査研究事業では、全国各地の「条件不利地域」の福祉の現場で活躍されている様々なキーパーソンの方々にお話をお伺いしました。ここでは、高知県の山間部である同県土佐町の社会福祉協議会で活動をされている山首尚子氏と、山首氏と共に活動を行なっている高知県地域支援企画員 尾崎康隆氏へのインタビューの内容を掲載します。

### Ⅰ. 高知県土佐町社会福祉協議会 山首 尚子 氏

#### 1. 土佐町における環境変化

浜 銀 総 研：統計面で見ると、土佐町は人口 4,358 人、高齢化率は 43%(いずれも平成 22 年)です。土佐町の現在の状況について、数値に表れる以外の部分について教えてください。

山首尚子氏（以下、山首氏）：

まずはじめに、土佐町がどのような場所にあるかについてご説明します。土佐町は位置的には四国の真ん中にあり、車での移動で松山まで 2 時間、徳島まで 2 時間、高松までも 1 時間 45 分、高知市まで 1 時間という場所です。車での移動はそこまで不便ではないのですが、JR がとても不便な場所です。松山に行こうとすると、一度高松までいかないとなりません。

土佐町の内部に視点を移すと、一番遠い地域は下瀬戸という集落ですが世帯数 117 人、ここから早明浦ダムの方角へ行き上流を通っていくと、大川村という日本一小さな村があります（人口 490 人）。下瀬戸集落から土佐町の中心地へは、大川村を通過して車で片道 50 分の道のりです。今の話は一例に過ぎませんが、集落が広範囲に点在しており、ヘルパーの移動は非常に大変です。

浜 銀 総 研：土佐町においても高齢化・少子化・人口減少という問題は着実に進行していると思うのですが、現実的に地域の人々の生活にどのような影響が出ていますか。

山 首 氏：人口の減少は非常に顕著であり、かつて 9 校あった小学校は 1 つに統合されました。地域の特性として、吉野川の支流に沿って集落があり、各集落の中心に小学校がありました。各集落の人口が減り小学校は統合されましたが、当然のことながら、依然、各集落には生活している人々がおられます。必然的に生活課題は全般に及んでおり、買い物・病院・集い・役場への届け出すべてにおいて課題が発生しています。人口減少の結果、一集落に 10 世帯、5 世帯、1 世帯といった少数の世帯しかない集落が存在する状況となっています。



---

集落の機能、助け合いをするとか、回覧板を回すとか、防災訓練をするので集まる  
とか、単純な集落の機能が多くの集落で成立しなくなっていました。居住者の  
高齢化と集落人口の状況からすると、集落に引っ越してきた若い世代の方は、地域  
のすべての役割を担わなくてはなりません。地区長さん、衛生委員さん、福祉委員  
さん、民生委員さん、色んなことを担わなくてはいけない現状があります。

集落として機能していくには、100人、200人の規模が最低限必要かと思います。  
年代の層が成立するのがその規模であり、居住者に小学生・中学生もいるというよ  
うになります。残念ながら、ほとんどの集落に子供がいない状況があります。年代  
構造のアンバランスと高齢化が進み、集落機能がすべて壊れていきます。

## 2. 中山間地域の「条件不利」とは

浜 銀 総 研：山首さんが考える中山間地域の「条件不利」とは、どのようなことでしょうか。反  
面、「条件有利」な面もあろうかと思っています。そのあたりのお考えをお聞かせ下さい。

山 首 氏：集落がかつて持っていた機能が衰えていく中で格闘していますが、最も不利と感じ  
る面は、文化度の衰えであると感じています。私たちは福祉をサポートする立場に  
ありますが、福祉＝生活の豊かさ・幸せであり、文化的な活動に接することができる  
都合だと思いますが、この点において、金銭的にも時間的にも移動の面でも制約  
が非常に強いと感じています。

都会にいと、例えばバイオリンの演奏が聴きたいとすると、おそらく地域のどこ  
かにはバイオリンを弾ける方がいて、バイオリンが聴く機会を実現できるのではな  
いでしょうか。われわれの地域では、そういったことがなかなか、かなわなかつた  
りします。バイオリンは一例ですが、他にも例えば、IT関係のことを勉強したいと  
か、料理を習いたいとか思ったときに、都会であれば実現が容易であることが、な  
かなか実現出来なかつたりします。全てにおいて、文化的活動が制約されているの  
です。生活の質という意味で不利なのです。

それからやはり、人材の不足が挙げられます。「人員」ではなく、「人材」が圧倒的  
に不足しています。先日、土佐町を訪れたあるコンサルタントに言いましたが、あ  
なたひとり土佐町に移住してくれたら随分地域は変わるのではないかと。そのよう  
な能力・経験がある人材が土佐町でNPOを立ち上げて、町づくり支援をやるとなっ  
たら、社協としては大いに支援したいと思っています。NPOを立ち上げるだけのスキル・  
経験・知識を持った人材が、残念ながら町内には多くおりません。

様々な事業提案があっても、それを咀嚼して実行できる力を持った人材が十分にい  
ないのです。

---

例えば、IT が得意な人が一人来てくれれば、おばあちゃんが作った野菜をインターネットで販売できる仕組みを構築できるかもしれない。そういう人が一人いるかないかの違いは非常に大きいのではないのでしょうか。

今、土佐町では若者が他の地域へ流出し、退職後にUターンするケースが多くあります。近年、都会で定年退職した方が帰ってくるが増えています。会社の組織で組織マネジメントを分かっている方が帰ってくると、集落で多くの役割を果たすことができるのです。

会社組織に属したことがなく、組織マネジメントや社会的な関わりが苦手な方が地域には多いです。地域に対して国がどれだけ事業を支援しても、その地域の人間が咀嚼できる素地がないと結局何も生み出せません。能力・経験がある人がいてそれを地域のメンバーがチームでサポートできれば、絶対にうまくいきます。

他の地域の事例を見ても、成功しているかどうかは人材の有無であると感じています。様々なスキルを持った方がリーダーとなり、町おこしのキーパーソンになっています。そのような人材を抱えているからこそできるということがあります。人材を育てるのは容易ではありません。リーダーとして引っ張っていける人材は何十年に一人育つかどうかという気がしており、育つのを待っていたら間に合わないの、そういう人が移住してくてくれると非常に良いんじゃないかと期待しています。

反面、「条件有利」なところとして、地域における人と人とのつながりが挙げられます。住んでいるだけで、住民同士の見守りや人の目がセーフティネットになっている点は、非常にセキュリティが高いです。自然に支えあいが出来ているし、うそも隠しもできないのは、福祉の質としては条件的には非常に良いと考えています。

### 3. 行政の支援にはどのように向き合うべきか

浜 銀 総 研：中山間地域に対しては様々な行政の支援も行われている一方、それが十分に活かされていない面もあろうかと思えます。その点、行政支援が十分に効果を発揮するために、土佐町や土佐町社協ではどのような取組をされていますか。

山 首 氏：行政との関わり方而言えば、我々は交通整理を行う必要があります。例えば、国との関わり方而言えば、農水省の事業だと、農地・水・環境保全事業ということで集落の排水溝等に対する維持管理費を支援するというものがあります。支援の条件として、地域の集会所に集まって皆で協力できるコミュニティ体制を構築することが付帯していたりします。

一方、厚生労働省が出す事業は、地域でふれあいの拠点を作りなさいといったものがあつたりします。

---

また一方、環境省からは、地域の水力発電をやっていくのを集落でやってみてはどうかといったものがあります。このように、ある種類似した事業が形を変えて様々な省庁からお話をいただいたりします。

そういった国の支援をいただかないと、町単独の事業としては実行が難しいことが現実としてあるため、町としてはそういう支援を受けることを考えます。私たちも「あったかふれあいセンター事業」といって、国・県のコミュニティ再生事業の支援をいただいています。すでにその集落には農水省の事業とか、高齢者対策の支援を受けていたりもするのです。そのような様々な支援事業をそのまま受け入れて、関係する人間（建設課、福祉課等の行政担当者や社協担当者等）がそれぞれバラバラに動いては、地域の人にとっては負担ばかり増えてしまうことになりかねません。

したがって様々な行政の支援策をどのように整理して咀嚼したうえで地域におろすかが、重要なポイントになってくると考えています。その上で、ケアする地域に支援に入ろうとする人たちが、地域応援隊としてチームを組んで取り組んでいくことが絶対に必要です。

#### 4. 中山間地域における福祉施策成功のポイント

浜 銀 総 研：中山間地域において福祉施策が成功するために必要な要素はなんでしょうか。

山 首 氏：まず、取組の主体で言えば、社協がやったらいいか、行政がやったらいいか、住民主体でやったらいいかということがありますが、住民主体でないと成功しません。土佐町での取組では、実際に住民主体でやってみることで、住民主体で動くことはこういうことかと、地域住民自身が初めて理解することができました。これが地域全体を変えたと言っても過言ではありません。住民がやっている姿を見て住民が気づかされたし、行政職員も気づかされました。それが地域おこしのあり方を変えました。社協が意図的にそうしたわけではありません。こういう人達が集まっていくうちに、自然とそうなったとしか言いようがないのです。

また、そもそも地域にあったつながり・機能を生かした上での取組である必要があると思います。土佐町の取組では、地域福祉向上における課題についてのポイントとしては、一つは、小学校区ごとに集落再生をしようとしていることがあります。なぜなら、小学校区ごとに集落のつながり・機能が存在しているからです。そして、集落ごとに区長さんが、村を動かしていく風習が残っています。

各集落の区長さんを飛び越えては、あまり具体的な取組は出来ません。区長さんがやるといえば集落は動きます。区長さんは土佐町で45人います。

---

しかしながら、高齢化率が60%、80%、100%という集落では、区長さんも80歳、90歳という高齢です。そういう集落だけで何かをやらうと思っても難しいです。そのため、区長さんの協力を仰ぎつつ、行政や社協がチームを組んで学校ごとに集落機能を再生していこうと取り組んでいます。

次に、取組の考え方として、従来の福祉の枠組だけで考えていては、成立しないところも多いように思います。我々は、町づくり全般をどういう風にしていくのかというスタンスでやっています。そのために、分野を越えた専門家のチームでケア対応していくことが必要です。チームをどう作っていくかにこだわりをおいています。

先日も土佐町の産業建設課の職員と社協職員と高知県の地域支援企画員とで打ち合わせをしました。高知県では、県庁職員が地域支援企画員としてすべての市町村に配属されています。その地域支援企画員が県との事業とのつなぎをする役割を担っています。そういう人達と一緒に、集落に課題解決のために入っていきます。例えば今、ある集落でガソリンスタンドが廃止される問題に取り組んでいます。

土佐町ではこのようなガソリンスタンドの事業にまで社協が関わっていますが、これはすごいことだと視察で訪れた大学教授がお話をされていました。なぜ私たちがそこまで関わるかと言うと、灯油を買えない高齢者の対策を福祉でやらないといけないからです。車に乗れない生活保護者世帯がどうやって灯油を仕入れるのか。ガソリンスタンドの事業であれ、福祉の概念で関わっていくことが必要です。広い意味での福祉に携われる社協でないと、これからはやっていけないだろうとその教授も仰っておられました。

制度を設計する上で意識してきたのは、高齢者の拠点作りが非常に大切だということです。居場所を作るのと、経済的価値を生む場所というものを意識して作っていく必要があるのではないのでしょうか。

特に中山間地域では送迎が大きな問題です。送迎はどかが担うのか。それと、お金がもらえる拠点であることが大切です。おばあちゃんたちは畑仕事をできる元気があるにも関わらず、デイサービスに行って800円払っている。それはデイサービスに行くことが直接の目的ではなく、買い物に行きたいから利用しているのです。デイサービスはドア to ドアで運んでくれて、お買い物をして帰ってこられるから。

しかし、そのためにデイサービスの有料サービスを受けるのはもったいないのではないのでしょうか。集まることができて、かつ、経済的な価値も生むことができる拠点を作ることが出来れば、本当の意味でのニーズを満たせるし、福祉と産業振興を一遍に行なうことが出来ます。例えば、90歳のおばあちゃんと、精神障がい者の人と一緒に仕事をする作業所的な職場を作ることができれば一時間あたりの金額は低いとしても、そこに来れば時給を貰って帰るような仕組みを構築できるのではないかと思います。

---

## II. 高知県地域支援企画員 尾崎 康隆氏

### 1. 地域支援企画員の業務内容・体制

浜 銀 総 研：はじめに、高知県の地域支援企画員の業務内容・体制について教えてください。

尾崎康隆氏（以下、尾崎氏）：

平成 15 年度から 7 人体制で、課長補佐級の職員が県内の 7 各ブロックに配置される形で制度がスタートしました。翌年から体制が拡充され、50 名の体制に増員し、平成 17 年度からは、30 ヲ所を拠点に総勢 60 名の地域支援企画員が活動してきました。また、平成 21 年度からは、各ブロックに配置された地域産業振興監のもと、地域産業振興地域支援企画員を 29 拠点 54 人体制とする組織体制の見直しが行われました。

現在の業務の内容は、地域の人づくりや本県の産業振興計画における地域アクションプランの推進、中山間地域における集落活動センターの立ち上げや運営などの支援を優先的な業務として、各市町村の役場等に駐在させていただき、自分の足で地域住民と関わり、繋がりを作って、地域づくりや産業振興への支援を行っています。

具体的な取組は支援企画員によってそれぞれではありますが、地域の中でワークショップや会議でのファシリテーション役を務めたり、地域住民を実際に訪ね地域づくりのニーズや思いを伺い、それを実現するために奔走したりしています。

浜 銀 総 研：支援企画員間での情報共有や支援力を向上するための研修なども行なわれているのですか？

尾 崎 氏：支援企画員同士の情報交換や全体研修会は年に何回かは実施されています。ブロック単位での情報共有のための会を行なっています。地域支援企画員制度が開始されて 10 年くらい経ちますが、一番の課題は支援企画員間の情報共有と支援のノウハウの継承です。地域支援企画員としてどう地域に関わっていくかのスタンスを、これまでの経験の蓄積を踏まえて県として明確にしていくことが必要ではないかと思っています。

山 首 氏：土佐町における尾崎氏の取組は、仕事の枠は超えています。土日も昼間から夜まで何かしらの仕事をやってらっしゃるし、平日も家に帰る日がまともにならないくらいにお見受けします。とても、決められた時間枠の範囲内で出来る仕事ではありません。こういう支援企画員の方の助けと頑張りを見て、社協の職員も勉強する気になり、仕事についてももっと頑張ろうという姿勢につながっています。

---

尾崎 氏：実際に動いていてもつたいないと思うのは、地域では（産業や福祉といった縦割りではなく）様々なものが一緒に関係して進んでいるにも関わらず、それが（縦割りの）町や県行政にうまく波及していかない点です。

## 2. 地域支援企画員が地域で果たす役割

浜銀 総研：地域との関わり方はどのようなものですか。

尾崎 氏：地域に出ていることが多いです。地域支援企画員の仕事は地域に出ることが基本なので、現場サイドから作り上げていくことを軸に進めております。さらに、県としての政策を地域で実現していく取組を行っておりますが、その場合の立ち位置が難しく、それが課題となっております。

土佐町の石原での取組をご紹介します。人口400人、世帯数200戸位の地域ですが、学校区単位で地域を活性化していこうと、今年度から、集落活動センターの仕組みづくりに向けた、拠点の整備を進めているところです。こうした取組は、県内で2番目となります。制度の構想段階から、町・社会福祉協議会・県と一緒にチームを組み、地域に入って取り組んできました。

行なっていることは、ワークショップやファシリテーションを土佐町役場の方と一緒にやっていきながら、どういう地域を作っていくかを、共に考えていくことです。また、地域がこういうことをやりたいという構想に対して、必要な補助や人材を結びつけるためのつなぎ役が役割となっております。

浜銀 総研：行政と社協の関わり方として、望ましい関わり方はどのようなものでしょうか。

尾崎 氏：行政には行政の立ち位置があり、社会福祉協議会からはなかなか踏み込みにくいところがあったりしますが、お互い単独では十分に取組ができないような領域の仕事の場合に、手を組んで取り組むことで大きな効果が生まれたりします。両者を結びつける役割を果たしたいと思います。

地域支援企画員の立ち位置は、ある意味ではフリーハンドです。地域住民にアクセスしやすい立場であり、いきなり飛び込んでいっても迎えてもらえます。

### 3. 中山間地域の産業振興のポイント

浜 銀 総 研：中山間地域の産業振興を考える上でのポイントを教えてください。

尾 崎 氏：中山間地域は産業が単独で成立するものはないように思います。住民の元々の暮らし方として、農業だけ、林業だけで暮らしてきた人はあまりおらず、兼業でやっている方が多かったです。加えて、高齢化の進行により町内の市場規模が縮小しており、生産力や単価自体も下落傾向にあります。このような状況からすると、一つの産業で地域を維持していくのは難しいです。

産業を活性化するためには、社会的な環境に左右されることもあるし、人口問題や環境問題に関する取組で横断的に連携が進んでいかないと、結局お互いで足の引っ張り合いになってしまうだろうし、共倒れになってしまいます。そのような連携の取組をどうやって進めていくかが中山間地域の活性化のカギになるのではないかと思います。

また、農業や林業といった地域の産業が単独で成立するような場合でも、産業に福祉的な仕組みを付加したり、地域維持の仕組みを一緒に取り入れていかなければ、地域全体としてのマンパワーが不足します。限られた人数でいかに合理的に必要な役割を回していくかを考えていかないと、集落の機能が維持できません。

現在、集落活動センターで取り組んでいるのも基本的にはそのようなところを狙っています。例えば、灯油の配達のとときに商品の受注を一緒に受けて、買い物ができない人達へ届けていくことだったり、集いのときには送迎を引き受けたりといった取組です。福祉だけでは収益が発生しない部分について、産業とうまく結びつけることで効率性を高め、収益を生むことができるようになります。そのようなモデルの構築に取り組んでおります。

山 首 氏：そういったモデルができていくことが、高知県の課題解決のスローガンになってくるのかなと考えています。そのような取組の場合、検討段階で地域支援企画員に機動的に動いていただくことで、仕組みが出来上がることにつながります。お金がいきる、人がいきる、資源がいきることを上手くやっていくために、体制の整備が非常に重要です。私が社協に入る前から、高度経済成長の時期に作られたものや仕組みが多すぎて、うまく機能してないまま残っています。上手く機能する体制をどうやって作るかという視点で、そういったものを一回整理する必要があります。都会との対比で考えると、土佐町にはどういう点が条件不利で、どういう条件整備が必要かということが見えてくるのではないかと思います。

---

尾崎 氏：すべての答えではありませんが、中山間地域は何をやるにしても製造と販売が一体となったモデルでないと成立しないのではないかと思います。実際にモノを作っている人が、取引先も含めて考えていく。役場のあるべき姿もそうではないでしょうか。生産と流通と販売を全部分けてそれぞれに人をつけてしまうと、町の規模に比べて、支援が追いついていきません。役場の人間も、マルチタスクで一人が複数の役割を担っていく形にしていかないと難しいです。本来、中山間地域では人々はそういうふうに住らしてきていたのだから、できるはずです。

浜銀 総研：地域振興の仕組みを定着・発展させていくためのポイントはどのようなものでしょうか。

尾崎 氏：地域のことにに関して一体的に進めていこうとなると、分野が非常に広範となるので、今までみたいに特定のキーパーソンが頑張っていくやり方では手に負えないのではないのでしょうか。前提として、なるべく多くの方が地域づくりへ関わっていく仕組みを作っていくしないと、取組はいずれ先細りになってしまいます。

ワークショップ等を積極的に導入するのは、住民参加の形を作りたいからです。石原は立ち上げで成功し、かなり多くの方が参加してくれています。外部から地域に携わっていく立場の組織も、全面的に関わっていく体制を作っていくとなりません。例えば、役場であれば、特定の課が全てのことを引き受けていたのでは、とてもカバーできるものではありません。行政として、地域の抱える課題に全体的に対応できるチームを作っていくといけないでしょう。

山首 氏：尾崎さんがいなかったら、石原集落でのガソリンスタンド問題への対応は難しかったと思います。社協職員にどれだけやり手がいたとしても、行政の適切な部課・人をつないでいけるとは思えません。地域支援企画員がいて、俯瞰的に町全対を見てつないでくれることがあったからこそ、実現できたことです。

以上



## 条件不利地域での地域包括ケアに向けて

全国小規模多機能型居宅介護事業者連絡会の理事を務める黒岩尚文氏は、鹿児島県宝島と北海道の幌加内町で小規模多機能事業所の運営に携わっている。本年度の事業では、黒岩氏に離島と豪雪、2つの条件不利地域で事業を運営される上でのご苦労や条件不利地域における地域包括ケアのあり方についてお話をうかがった。

### 1. 条件不利地域における高齢者福祉の状況

浜 銀 総 研：黒岩さんは、鹿児島県本土（霧島市、始良市）に加え、鹿児島県十島村の宝島と北海道の幌加内町で介護事業所を展開されています。両地域の高齢者福祉の状況を教えてください。

黒岩尚文氏（以下、黒岩氏）：

十島村の人口は全体で600人程度であり、そのうち、当社が経営している小規模多機能事業所がある宝島については、住民基本台帳上では100人、実際には80人ぐらいの方がお住まいです。鹿児島市内から船で片道13時間かかり、交通の便が良くありません。

十島村の特徴としては、他地域よりも施設依存度が非常に高い点にあります。例えば、宝島では島内に医者がないため、病気への対応が出来ません。また、死亡した際も搬送方法や火葬場の設備などの問題から、島内での遺体への対応が難しい状況にあります。行政としても予想外のトラブルを避けるために、介護が必要になった住民を鹿児島市や奄美大島の施設に入所させることを薦める傾向がありました。そのため、介護給付の9割が施設費となっています。

当社が事業所を立ち上げる前は、サービスを提供する事業所がなかったことから、住民としては、介護保険料を支払っている一方で、サービスを受けるには、鹿児島市や奄美大島に行くしかないという状況でした。唯一、訪問介護サービスについては、民間が行政からの依頼を受けてサービスを提供していました。島民の方で資格保持者という限られた人材の活用となるため十分とは言えない状況でした。

またサービスを受けることが出来ない状況下では要介護認定を取る意味がないため、認定率はあまり高くなかったと思います。

住民の方々の多くは、在宅介護に関して非常に懐疑的だと思います。従来のように鹿児島市内の施設に入所させた方が介護の手間が省けると考えている人がほとんどだったと思います。

---

また、島在住の若い人は市内へ流出した住民の親（他人）の面倒をなぜ自分たちが見ないといけないのかという想いもあるでしょう。加えて、大半の住民の方々にとっては福祉の向上よりも輸送手段の確保が重要な課題であり、介護の充実が最優先事項であるとの認識とはあまりないのかもしれませんが。

一方、北海道幌加内町の人口は 1,600 人。同じ町内でも地域内によって福祉サービスの充実度に差が見られ、特に、中央部と北部では大きく異なります。北部地域については、町役場から約 40～50 分の時間を要し、介護事業所もないため、制度的な恩恵が小さい現状があります。

医療機関については、町立病院があり、そこには介護療養型施設が併設されていますが、サービス利用者の平均要介護度は 2 と普通の介護療養型施設ではありえないほど軽度です。それは、要介護度が重くなると、地域外の施設でケアをしていた影響が大きいと思います。

## 2. 条件不利地域における事業展開の内容

浜 銀 総 研：鹿児島県の本土で事業をされている中で、離島部に事業所を開設されたきっかけを教えてください。

黒 岩 氏：十島村役場の保健師の方から、鹿児島県を通して、私が理事を務める全国小規模多機能型居宅介護事業者連絡会（以下、全国連絡会）に村内に介護事業所を設置したいとの相談があり、実際に私が現地を視察した上で、事業所を設置しました。全国連絡会としては、従来から過疎地や僻地の福祉の向上について問題意識を持っており、研究事業なども行っていました。そうした流れで、全国連絡会に打診があったのではないのでしょうか。

そもそも宝島の島民の方々には介護保険のサービスを間近で見たことがなかったため、サロン活動等を最初に行い、人が集うことで生活がどのように変化していくのかが見えたほうが良いと考えました。

当初、サロン活動は高齢者の方が 2、3 人、1 日 2、3 時間の利用でスタートしました。また、サロン活動をお手伝いしてくれるボランティアを募集して興味のある人が 4、5 人集まり、それから活動時間の延長や、開設曜日の増加等を行い、徐々にサービス提供量を増やし、デイサービスのような形で食事も提供し、こうした活動から少しずつサービス内容を充実していくことを考えました。

ある程度、活動の認知が進んだ段階で当社の職員をサロン活動のために本土から島へ移住させ、サービス提供体制を構築した上で、7 年ぐらい老健に入所されていた方が戻ってくることができました。

---

要介護になった人が、島に戻る初めてのケースで、要介護状態になってからも生まれ育った島で暮らせるということが示すことができ、そこから少しずつ活動が進み出しました。

現在の利用者は3人。要介護度は4が1人、2が1人、あとは要支援が1人という状況です。職員については、当社から3人を島内に派遣しているほか、常勤職員として2人、パートとして3人、地元の方を雇用しています。パート職員は高齢者が多く、1週間に5時間程度の勤務です。利用者3人の介護報酬だけでは運営ができないため、行政から委託費や建物の指定管理料を受け、なんとか収支がバランスしている状況です。

まず、職員を1人派遣して、サロン活動から始めましたが、地域が閉鎖的なため、当初は島内の反応が非常に冷やかでした。進出初期は警戒されたり、声を掛けられることもあまりなかったのですが、2、3年してようやく住民の方が優しくなりました。現在は優しく声をかけてくれたり、困ったことがあったらすぐに手伝いに来てくれます。また、引越の際も、青年団の人が手伝ってくれるなど、住民に支えられています。

浜 銀 総 研：幌加内町の場合はいかがでしょうか。

黒 岩 氏：宝島と同様で、幌加内町の保健師の方から相談を受けて、実際に視察に行き、住民の方々と話をする中で、小規模多機能事業所が必要と感じたからです。

最初は、住民の方々と話し、現状を理解するところから始まりました。相談があってから全国連絡会のメンバー3人で現地にうかがい、自治会長の方々や各自治会の住民の方々と会議を行いました。全国連絡会に打診があったのですが、幌加内の場合、小規模多機能というサービスありきではなく、住民主体を念頭に置いて、地域でどのようなサービスが不足しているのか、課題抽出のための話し合いを毎月実施しました。

会議で出た課題としては、冬場の積雪、カメムシ駆除の問題、住民が集う場所の不足、買い物の困難など様々でした。そこから、地域の住民が具体的に出来ることについて議論を行い、2年が経過した頃に小規模多機能が必要ということになり、我々と住民の方々が協働でNPOを立ち上げ、小規模多機能事業所を設立しました。

ご利用者の中には要介護度が4の方もいれば、100歳の方もいらっしゃいますが、当事業所が設立されてからは、同町の北部地域から他地域に移った方はいません。

---

事業所の隣に診療所があるほか、北海道独自の福祉寮もあるので、小規模多機能、医療、住まい、住民の助け合いという機能がそろっています。

また、住民同士が顔の見える関係にあり、人と人のつながりがしっかりしているため、（北部地域では）地域包括ケアシステムは構築されていると言えます。

職員は、現地の方が中心であり、なかには、社会福祉協議会に勤務されていた方や元々役場の保健師だった方もいらっしゃいます。また、鹿児島から派遣した職員も半年位かけて、認知症ケアやチームケアのあり方について一緒に考えながら、サービスを実施してきました。そのため、住民との関係は非常に良好です。

なお、幌加内町の事業所の運営主体は、「よるべさ」という NPO 法人です。私が理事長に就任していますが、ここ数年は経営に関与しておらず、現地で採用した保健師や介護職員で運営しています。

浜 銀 総 研：離島や豪雪地域など、あえて困難な地域で事業を展開される理由を教えてください。

黒 岩 氏：条件不利な地域で事業に関われば自分自身勉強することや学ぶ機会も多く、職員に経験させると、すごく成長します。また、現地に行かない職員も情報を見聞きすることにより、現地に派遣されたスタッフを支えようとモチベーションが高まり、法人全体で一体感が生じるという効果があります。

また、経営面から考えると両地域とも当然、利益は出ていません。それでも、幌加内町や十島村（宝島）といった条件不利地域で介護サービスを提供するのは、住み慣れた地域で可能な限り暮らし続けたいという思いを実現するために誰かが担い手としてサービスを提供しなくてはいけないと思うからです。

### 3. 条件不利地域における地域包括ケアのあり方

浜 銀 総 研：離島や豪雪地域などの地域で「地域包括ケア」を行うことは可能でしょうか。

黒 岩 氏：個人的に地域包括ケアシステム自体が、サービスを構築しただけで自動的に地域包括ケアが実現できるような「システム」にはなっていないと考えています。サービスが複数あるだけでは人を支える仕組みにはならないでしょう。幌加内のように地域の人がつながり、顔の見える関係が出来ていれば、十分に地域包括ケアシステムが機能していると言えます。

ただ、条件不利地域の中には、人のつながりこそ残っていても、「住民全員で要介護者を支えていく」、「最期まで本人の思いを叶える」ということは、とても不安が大

---

きいと思います。ですが、例えば、宝島には医者がいませんが、急患時には本土からドクターヘリで駆けつけられますし、また、常駐する看護師もいるため、本当に24時間以内に診察しないといけないということはさほどありません。必ずしも社会資源がないから地域包括ケアができない、ということはないと思います。

地域包括ケアシステムの理念は、住民が住み慣れた地域で最期まで暮らせることと考えています。しかし、行政が言うような徒歩10分圏内に住まいや福祉サービスが揃っている地域でも、住民が最期まで暮らし続けることができない、住み残れない地域も見られます。

地域包括ケアは、住民がどのような暮らし方を希望するかということ把握した上で、行政と事業者がその希望を実現するために支援するという仕組みでないと意味がないと思います。

以 上

# 中山間地域が大半を占める高知県の取組

～中山間地域でだれもが一定の収入を得ながら、安心して

暮らし続けることができる仕組みづくりを目指して～

## ■本事例のポイント

高知県は、四国の南部に位置し、四国4県の中では、最も面積が大きな県である。温暖な気候に恵まれ、園芸栽培が盛んな地域である。森林率は、84%で日本一であり、県内34市町村全てが中山間地域(高知県では、条件不利地域の振興を定めた国の5つの法律の対象となっている地域を中山間地域と定めている)を含む市町村となっており、その面積は県土の約9割を占める。

このような環境の中、高知県では「中山間地域でだれもが一定の収入を得ながら、安心して暮らし続けることができる仕組みづくり」を目指し、「産業をつくる」と「生活を守る」を柱とした様々な取組を実施している。

株式会社浜銀総合研究所 地域戦略研究部 小泉安史

面	積：7,105.19k㎡	高	齢	化	率：28.8%		
人	口：764,456人	15	歳	未	満人口：92,798人		
人	口	密	度：107.6人/㎡	65	歳	未	満人口：218,148人
主	要	産	業：農業、林業、漁業				
高知県で適用されている地域振興法の種類：離島、半島、過疎、特定農山村、振興山村							

## 1. 地域の状況

### (1) 県土のほとんどが中山間地域

高知県では、沖の島地域(沖の島と鶏来島の有人2つの離島)が離島振興法の対象地域となっている。また、幡多地域(宿毛市、土佐清水市などの6市町村)が半島振興法の対象地域となっている。さらに、特定農山村法、過疎地域自立促進特別措置法、山村振興法の対象となっている地域を加えると、県土の93.2%の面積を占めており、ほぼ全県が、地域振興立法5法の対象地域、つまり中山間地域となっている。

### (2) 進む高齢化率の上昇

高知県内の各市町村の高齢化率を見ると、大豊町、仁淀川町の2町で50%を超え、9町村が40%以上となっており、全国に比べて高齢化が進行している。

【図表1 高齢化率上位5市町村】

【図表2 人口減少率上位5市町村(H17→H22)】

市町村名	人口	人口増減率	高齢化率	市町村名	人口	人口増減率	高齢化率
大豊町	4,719	-14.1%	54.0%	大川村	411	-23.6%	44.3%
仁淀川町	6,500	-11.5%	50.3%	大豊町	4,719	-14.1%	54.0%
大川村	411	-23.6%	44.3%	梶原町	3,984	-13.9%	39.4%
土佐町	4,358	-5.9%	43.0%	馬路村	1,013	-13.4%	35.0%
越知町	6,374	-8.3%	41.5%	室戸市	15,210	-13.0%	38.3%

出所)総務省 平成22年国勢調査

### (3) 中山間地域の課題

高知県では、5年ごとにすべての市町村を対象とした集落データ調査を実施しているが、平成23年度には、こうした調査に加えて、新たに、おおよそ50世帯未満の1,359集落を対象に、集落实態調査（集落代表者聞き取り調査等）を実施した。

この実態調査の結果によると、中山間地域では次の5つの課題があることが浮き彫りになった。

- 課題1：集落内の商業施設や公共交通機関が減少し、移動や買い物が困難となっている。
- 課題2：水道未普及地域が多く、飲料水等の生活用水の確保に苦慮している。
- 課題3：高齢化やJAの統廃合などで農作物の出荷が困難となり、集出荷体制の整備が求められている。
- 課題4：地域住民が高齢化し、地域活動が進まなくなっている。
- 課題5：中山間地域では、介護事業者の参入が少なく、介護サービスが不足している。

その一方で、こうした状況においても、今後とも現在住んでいる地域に住み続けたいという住民の希望が強く、また、その目的達成のために、近隣の集落との連携やIターン者の受け入れも積極的に考えていることが明らかとなった。

## 2. 課題解決のための取組

高知県では、上記に挙げられた課題に対して、生活支援に関する5つの取組と、地域福祉の維持に向けた2つの取組を実施している。

### (1) 生活支援の取組

#### ① 移動手段の確保に向けた仕組みづくり

中山間地域では、高齢化により車の運転が困難な住民が増加し、さらに過疎化によりバス路線の縮小廃止が進んでいる。そのため、高知県では住民ニーズ調査や車両の購入、改造、実証実験の実施にかかる経費への補助事業を行っている。また、交通分野は専門知識が必要なため、市町村職員向けの事例集の作成や研修会の開催により、市町村への間接的な支援を行っている。

#### ② 飲料水など、生活用水の確保に向けた仕組みづくり

中山間地域の生活用水不足を解消するため、給水施設の整備、既存設備の改修、生活用水を確保するための仕組みづくり調査検討費用への支援を行っている。取組に対しては、県が3分の2を助成し、残りの3分の1は地元市町村と住民が負担する。

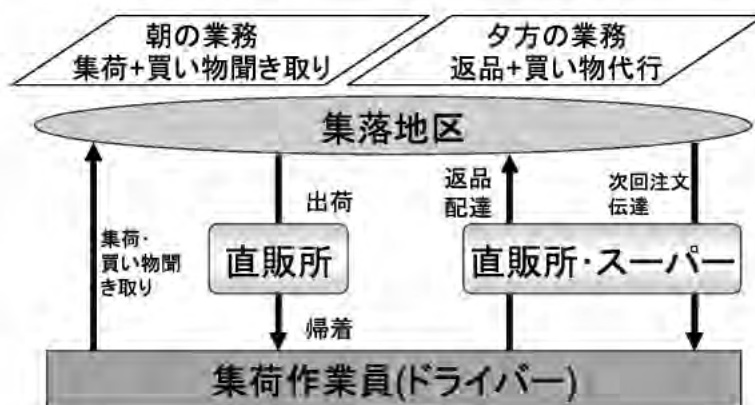
#### ③ 移動販売など、生活物資の確保に向けた仕組みづくり

中山間地域の生活物資の確保に向けた仕組みづくりを進めるため、移動販売、宅配サービスに使用する車両の購入や整備、地域内で生活物資を販売する店舗整備、既存のサービスの継続や新たな仕組みづくり調査検討費用に対して、助成を実施している。助成を受ける条件として、5年以上の継続実施と、見守り活動の実施が義務付けられており、地域に密着した活動が求められている。個人商店等が事業を行う場合、市町村、実施主体がそれぞれ3分の1ずつ負担するが、その他商工会等の公的団体が実施する場合は、県が3分の2を負担する。

④ 農産物等、集出荷体制づくりに向けた仕組みづくり

高齢者の生きがいづくり、地域の助け合い、物流の効率化などを目的として、農作物の出荷が困難な高齢者等を対象に、集荷作業員(ドライバー)が集落を巡回し農作物を回収。その後、直販所等に出荷する仕組みづくりに対して、市町村を通じて助成をしている。また、出荷の際に買い物希望リストを回収し、農作物の返品時に、買い物商品を配送するなどの取組や農作物が出荷されていない場合には、高齢者の様子を確認する見守りサービスも同時に実施している。

【 図表 3 農産物等、集出荷体制づくりのイメージ 】



出所) 高知県資料より作成

⑤ 集落活動センター事業

集落調査の結果から、集落内のマンパワーが減少し、集落活動の維持が困難になっている現状が明らかとなった。そのため、概ね旧小学校区程度のエリアで複数の集落が連携して、地域住民が主体となり、高齢者の見守り、買い物支援、集落活動のサポートなど支え合いの活動や、観光、特産品開発などの経済的な活動に取り組み、地域が抱える課題の解決を目指す「集落活動センター」事業を推進している。

本事業の実施にあたっては、県庁職員が部門横断チームを作り支援を行っているほか、集落活動センターを拠点とした取組をはじめとする地域活動の推進役となる人材「高知ふるさと応援隊」の導入を推進している。

(2) 地域福祉の推進に向けた取組

① あったかふれあいセンター事業

中山間地域では、利用者が少なく採算が厳しいため、民間事業者の参入が進まず多くの福祉サービスが提供されにくい状況にある。そこで、県の補助制度を活用し、高齢者、障がい者、子供、子育て中の親などが日中に居場所となれる場所、地域の見守りサービスの拠点となる場所として、あったかふれあいセンターを市町村が開設している。

また、その他の地域の資源との連携を担う人材として「地域福祉コーディネーター」を育成を実施している。



## ② 中山間地域での介護報酬地域加算の上乗せ

中山間地域で在宅介護サービスを行う場合、移動時間が長くなり事業効率が悪くなることから、事業者の参入が中々進まない状況にある。そのため、高知県では、介護報酬上の特別地域加算（15%）に加え、事業所から20分以上だと15%、1時間以上だと35%を独自に上乗せ加算することによって、介護事業者が中山間地域へサービスを提供することへのインセンティブを設けている。また、サービス拡大による新規雇用の場合には、更に5%の上乗せ加算を実施している。

## 3. 取組の成果及び課題

高知県で実施されている取組をまとめると、下表のとおりである。取組により、多くの成果が出ているものの、財政的な問題もあり全ての地域のニーズに対応することが困難な状況にある。

【 図表4 高知県内の各取組の成果と課題 】

取組	成果	課題
移動手段の確保に向けた仕組みづくり	<ul style="list-style-type: none"> <li>乗合タクシー制度 3市町村、実証運行 2市町村</li> <li>過疎地有償輸送制度 2市町村</li> <li>福祉有償輸送制度 1市町村</li> <li>市町村有償輸送運輸制度 有償 11、無償 5市町村</li> <li>タクシー助成制度 高齢者 11、障がい者 26、その他(交通空白地、通院用) 5市町村</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村により取組への温度差がある</li> <li>住民の要望が常に変化するため、適宜住民ニーズ対応することが困難</li> </ul>
飲料水など生活用水の確保に向けた仕組みづくり	<ul style="list-style-type: none"> <li>過去5年間に114件の事例に対して補助を行い、約10億円の予算を使用している</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ニーズが高く、年間20~30件の申請があるため、全てに対応することが困難</li> </ul>
移動販売など生活物資の確保に向けた仕組みづくり	<ul style="list-style-type: none"> <li>過去5年間に、のべ22事業者、27台の車両への補助を実施している</li> <li>住民側も仕組みが無くなったら困るため、買い支えの意識も生まれている</li> <li>地元の社会福祉協議会と協定を締結、社会福祉協議会のない地域では、役場の福祉関係の部署と連絡体制表などを作成し、見守り体制を構築している</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ランニングコストは事業者の経営努力に依存しているため、事業者の地域福祉への想いにより継続している部分がある</li> <li>集落内の小売店舗の減少に伴って、卸売業も減少してきている</li> </ul>
農産物等集出荷体制作りに向けた仕組みづくり	<ul style="list-style-type: none"> <li>先行実施している黒潮町では、集荷した農作物の売上高が平成23年に983万円となっている</li> <li>取組が県内全域に拡大しつつある</li> <li>大豊町では、大手物流業者や商工会を通じて、利用者が注文した商品の配達を依頼するのに併せて、高齢者等の見守りを行う全国初の見守り協定を結んでいる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>先行実施している町でもコストを賄うだけの手数料収入がない</li> <li>助成金が終了した際の継続性が課題となっている</li> </ul>
集落活動センター事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成24年度に開始した事業のため、成果、課題の検証はなし</li> </ul>	
地域福祉の推進に向けた取組	<ul style="list-style-type: none"> <li>27市町村35箇所(サテライト114箇所)で実施</li> <li>100名以上の新規雇用が生まれている</li> <li>高齢者が住み慣れた地域で安心して生活を続けることができる制度として好評を得ている</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>高齢者、障がい者、子育て世帯全てを対象としていたが、利用者に偏りがある場合もあった</li> </ul>
中山間地域での介護報酬地域加算の上乗せ	<ul style="list-style-type: none"> <li>初年度で13市町村、69事業所で実施し、利用者数は522人。2年目は16市町村</li> <li>県内の各事業者がサービス提供エリアを拡大し、利用者の25.3%がサービス改善を実感した</li> <li>7名の新規雇用が生まれている</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村の財政の問題もあり、全地域で実施できていない</li> </ul>

出所) 高知県ヒアリングより作成

# 過疎地域が多い状況下での鳥取県の取組

## ～民間事業者との連携による地域福祉の向上を目指す～

### ■本事例のポイント

鳥取県は豪雪地帯兼中山間地域を抱えており、山間部地域に行くほど、高齢化の進展が著しい。今後、高齢化が進んだときには、独居の高齢者に対する家族からの支援がなくなり、買い物や移動が現状よりもさらに困難になることが懸念されている。そうした状況下、鳥取県では民間事業者と連携を図り、中山間地域等での安全で安心して生活できる地域づくりを推進する事業を実施している。

株式会社浜銀総合研究所 地域戦略研究部 加藤善崇

面	積：3,507.31 km <sup>2</sup>	高 齢 化 率：26.3 %
人	口：588,667 人	15 歳 未 満 人 口：77,951 人
人 口 密 度	：167.8 人 / km <sup>2</sup>	65 歳 未 満 人 口：153,614 人
主 要 産 業	：農業	
鳥取県で適用されている地域振興法の種類：豪雪、過疎、特定農山村、山村振興		

### 1. 地域の状況

#### (1) ほとんどの地域が豪雪地帯兼中山間地域である鳥取県

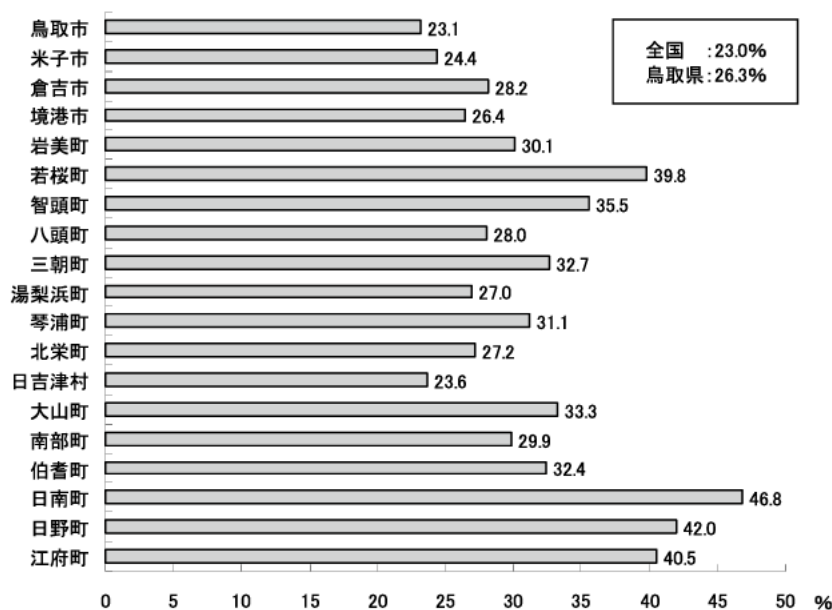
鳥取県は、中国地方の北東部に位置し、東西約 120 km、南北約 20～50 km と、東西に細長い県である。山地の多い地形ながら、3 つの河川の流域に平野が形成され、それぞれ鳥取市、倉吉市、米子市が流域の中心都市として発達しており、台風などの自然災害が少なく、気候条件に恵まれている。

鳥取県内の 19 市町村をみると、全てが豪雪地域に指定されているほか、特定農山村法、過疎地域自立促進特別措置法、山村振興法のいずれかに指定されている地域が 15 市町村となっており、多くの市町村は豪雪地帯兼中山間地域であることがうかがえる。

#### (2) 山間部ほど高齢化率は高水準

次に、人口に関して概観する。総務省の国勢調査によると、2005 年から 2010 年の 5 年間で、18 市町村で人口が減少しており、特に日野町、日南町、智頭町、若桜町といった鳥取県内でも山間部に位置する自治体については、10%以上減少しており、減少率が特に顕著となっている。また、2010 年の鳥取県の高齢化率は 26.3%と全国平均 (23.0%) より高くなっており、各市町村別にみると、山間部地域ほど高齢化率が高まる傾向にあり、鳥取県では人口が減少する中、高齢化が進展していることがうかがえる。

【 図表 1 鳥取県市町村別の高齢化率（2010年） 】



出所) 総務省 平成 22 年国勢調査

### (3) 山間部地域の課題

以上のことから、県内、とりわけ、山間部の市町村については、過疎化が急激に進む中において、高齢化が進展していることがうかがえる。現状、山間部に住んでいる独居の高齢者については、都市部に住んでいる親族が定期的に物資を届けているケースが多い模様であるが、今後、さらに高齢化が進んだときには、独居の高齢者に対する家族からの支援がなくなり、買い物や移動が現状よりも困難になることが懸念されている。たとえば、今後の高齢者世帯について、国立社会保障人口問題研究所の調査によると、2030年の鳥取県の高齢者世帯は「独居でなおかつ、子ども等の親族が近居にいない世帯」が大幅に増加する見通しとなっている。

一方、鳥取県内の山間部地域の福祉状況についてみると、現状、鳥取県の高齢者 1 人当たり介護サービス給付費（平成 22 年度）が 47 都道府県の中でも沖縄県、徳島県の次に高い。今後、介護保険の財政がより厳しい状況下において、鳥取県としては地域福祉に力を入れていく方向に向かっている。

また、都市部と比較して過疎化が進んでいる山間部地域においては、上記の課題に加えて、行政や社会福祉協議会の人手が不足していること等で福祉サービスが地域住民に十分に行き届かないという点も課題の 1 つと考えられる。

## 2. 課題解決のための取組

上記の課題を解決することや、今後の県内、特に山間部地域の福祉サービスを十分に提供することを前提に、鳥取県では、補助金助成等の支援を行っているが、ここでは 1 つ特徴的な取組について、記載する。

## ■中山間集落見守り活動支援事業

本事業は、鳥取県内の中山間地域等において、事業者等と行政機関が連携し、事業者等が業務を営む際に、中山間地域等に暮らす地域住民の日常生活での異常と思われる状況等を発見した場合、市町村等へ連絡する体制の整備を促進することにより、中山間地域等での安全で安心して生活できる地域づくりを推進することを目的としている。

【 図表 2 中山間集落見守り活動支援事業における各機関の役割 】

機関	役割
事業所	<ul style="list-style-type: none"><li>・見守り活動（市町村と協定した活動内容について）</li><li>・通常業務の中で発見した異常等を市町村へ連絡・通報</li></ul>
鳥取県	<ul style="list-style-type: none"><li>・企業・市町村への制度周知</li><li>・企業と市町村のマッチング等調整</li><li>・ホームページで協定締結状況を紹介</li></ul>
市町村	<ul style="list-style-type: none"><li>・事業者との見守り活動内容の協議、決定</li><li>・連絡窓口の設置、見守り範囲の設定</li><li>・高齢者世帯への情報提供、住民への活動PR</li></ul>

出所) 鳥取県資料より作成

## 3. 取組の成果及び課題

中山間集落見守り活動支援事業については、2012年11月29日現在で、52の事業者と見守り活動の協定が締結されている。現状、行政や社会福祉協議会のみでは見守りを実施することには限界があるため、こうした事業者と連携して、地域住民の生活を安心・安全を確保することは非常に重要であると考えられる。実際に地域の事業者が高齢者を中心とした地域住民の生活に異変を感じ、行政に連絡を取ることにより、事なきを得たケースも年に何件か散見される。

しかし、その一方において、見守り以外についての福祉という観点から、行政機関と事業者の連携については、未だ不十分な面もあり、見守りも含めて支えあいの仕組みを構築し、実践することが求められている。具体的には、単にサポートするだけでなく、地域住民の生きがいを創るところまでの支援を実施することが必要と考えられる。その際には、地域のキーパーソン（事業者等）と連携して、地域住民の当該地域に関するニーズ・課題の掘り起こしを行い、それに対する施策を行うというスタンスが必要と考えられる。

### (参考)キーパーソンを中心とした連携により地域福祉力が向上している事例

限られた社会資源の下、地域福祉力を向上するためには、地域キーパーソンとの連携が重要な要素となっているが、ここではキーパーソンを中心に地域の福祉が上手く行っている事例を紹介する。

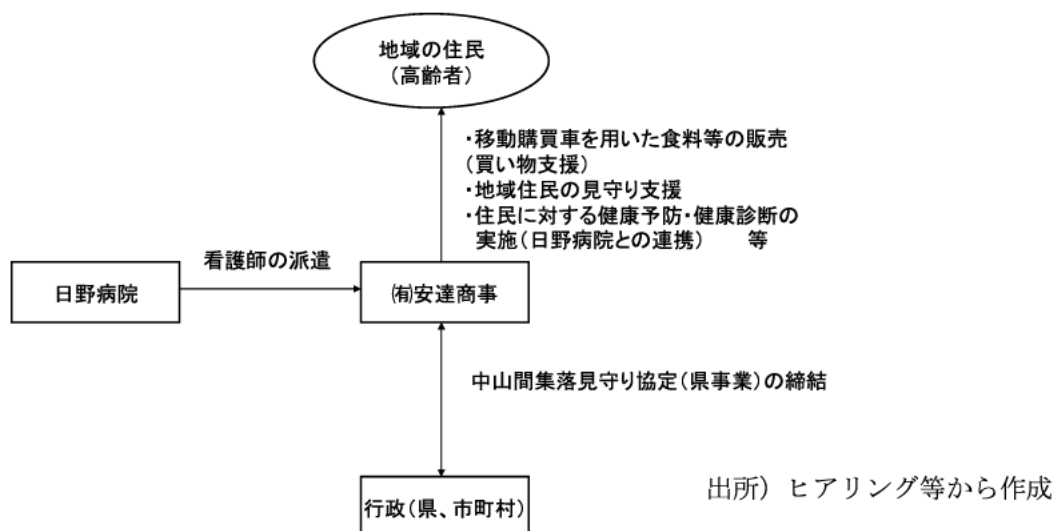
#### 【有限会社安達商事】

有限会社安達商事（以下、同社）は鳥取県日野町に本社を置く食料品小売業である。同社は当初、店舗販売のみであったが、営業地域（日野町、江府町等）の住民が高齢化したことにより、買い物するための移動が困難になったことを背景に、同社の代表取締役である安達享司氏（以下、安達氏）が「自分たちから物をお届けする」という理念のもとで、1993年から移動販売を開始した。その後、地元のJAの閉店等をきっかけに、2006年には移動販売事業を拡大した。現在は、日野町、江府町を中心に集落を週2回のペースで回っており、地域住民にとっては無くてはならない存在となっている。

安達氏は移動販売により、地域の食を守るのみならず、間接的に地域福祉に貢献している。たとえば、前述した中山間集落見守り活動支援事業の「中山間集落見守り活動協定」を鳥取県と締結し、地域の見守り活動を実施している。加えて、日野病院（日野町）と連携し、2011年7月から「看護の宅配便」を開始している。これは、同社の移動販売車に日野病院の看護師が同行し、買い物客（地域住民）を対象に、健康相談への対応や健康に対する助言の実施等により、地域住民の健康予防に貢献するという医療と小売業の連携が生み出した1つのモデルと考えられる。また、ケアマネジャーと連携して、在宅でケアする要介護者の買い物の情報履歴を共有し、在宅ケアの向上につなげている。

加えて、東京の大学生に対して、販売実習といったインターン等の取組を継続的に実施しており、大学との連携も行なっている。その結果、地域住民と学生の意見交換を実施するなど、若者との交流が生まれ、町の活性化にも結びついている。

【 図表 3 有限会社安達商事と他業種との連携および具体的な取組 】



# 笠岡諸島を抱える岡山県笠岡市の取組

## ～住民NPOと行政が協働で、魅力的な島づくりを目指す～

### ■本事例のポイント

岡山県笠岡市に属し、大小31の島々からなる笠岡離島(有人島は7島)は、瀬戸内海に浮かぶ諸島であり、本土の笠岡港から1日2～12便、所要時間20～70分ほどの距離にある。

笠岡諸島では、住民が「自分たちの島のサービス向上」を目指して、NPO法人を立ち上げ、特産物開発や、島民の移動支援、デイサービスを実施している。一方、行政もNPO活動をサポートするために、「島おこし海援隊」を編成、派遣し、一丸となった島づくりをすすめている。

株式会社浜銀総合研究所 地域戦略研究部 小泉安史

面	積：136.03 km <sup>2</sup>	高 齢 化 率：31.0%(60.9%)
人	口：54,225人(2,235人)	15歳未満人口：6,350人(93人)
人 口 密 度	：415.1人/km <sup>2</sup>	65歳以上人口：16,818人(1,361人)
主 要 産 業	：石材加工業、漁業	
笠岡市で適用されている地域振興法の種類：離島		

※( )内の数字は、地域振興法対象地域のみ

## 1. 地域の状況

### (1) 離島地域の課題

笠岡諸島は岡山県笠岡市に属し、瀬戸内海に浮かぶ31の島々から成り立っており、有人島は高島、飛島、白石島、北木島、真鍋島、六島である。島しょ部以外の高齢化率が31.2%に対し、島しょ部は61.9%(平成24年10月末現在)と約2倍の数値となっている。また、人口も昭和35年には11,547人であったが、現在は約2,000人と6分の1にまで減少している。

本土とは20～70分と比較的近いため、以前は訪問介護事業者が船便を活用し参入していたが、船便による移動ロスなどを理由に、社会福祉協議会以外の介護事業者の参入がない状況であった。

また、笠岡市では全国でも有名な福祉船によるデイサービス(一般高齢者対応)を実施しているが、各島を巡回するため、1つの島ベースでは月2回の訪問に限られている。

笠岡諸島は、U、Iターンを多く受け入れているため、子育て世帯の移住も一部あるが、その子供を保育するサービスも限られている状況にあった。

さらに、北木島は集落間が離れているが、公共交通機関が無い状況にあった。

課題1：笠岡諸島内で介護事業者が撤退し、介護サービスを受けられない状態にあった。

課題2：子育て世帯は存在するが、保育サービスの内容が限定されている地域があった。

課題3：島内で診療所や港へ移動する手段がなかった。

## 2. 課題解決のための取組

上記の課題に対して、笠岡諸島では、NPO法人と行政が協働により、地域福祉向上のための取組が実施されている。

### (1) NPO法人かさおか島づくり海社による取組

NPO法人かさおか島づくり海社は、笠岡諸島の島民が自分たちの島々の魅力を向上させようと立ち上げた法人であり、その一環として福祉有償輸送事業とデイサービス事業を実施している。

特にデイサービス事業は、50歳代の主婦たちが社会福祉協議会と共同で実施していたサロン事業を、発展的に継続するために事業を引き継いだものである。

【 図表1 NPO法人かさおか島づくり海社の取組年表(一部) 】

実施年	実施事項
平成 6年	まちづくり支援事業発足(各島からまちづくり支援事業の申請書が出され、実施)
平成 9年	島おこし討論会「島をゲンキにする会」発足(島の運動会実施を決定)
平成 10年	第1回「島の大運動会」を実施(以後毎年実施)
平成 11年	「笠岡諸島生き活き会」設立(島内在住の女性達がバザーを実施するため設立)
平成 12年	笠岡諸島ホームヘルパー2級養成講座実施(島民総ヘルパーを目指して実施)
平成 13年	市長特命組織「島おこし海援隊」を設置(運動会での島民からの要望に応え設置)
平成 15年	「島のお達者便」開始(北木島豊浦地区限定買い物支援サービス)
平成 18年	NPO法人格取得、過疎地有償輸送事業開始(北木島の集落間の輸送サービス)
平成 19年	「海社デイサービスほほえみ」運営開始(北木島に通所介護施設開設) 「あゆみ園」運営開始(六島に就学前の幼児保育施設開設)
平成 21年	「海社デイサービスすみれ」運営開始(北木島に通所介護施設開設) 「海社デイサービスだんだんの家」運営開始(白石島に通所介護施設開設)
平成 23年	「海社デイサービスうららの家」運営開始(真鍋島に通所介護施設開設)

出所) NPO法人かさおか島づくり海社資料より作成

### (2) 笠岡市による支援

笠岡市としても、本来行政が実施する機能をNPO法人に担ってもらっているという意識があるため、常勤基準を緩和した「基準該当サービス」を作り、デイサービス施設開設のための支援を行うほか、専門職人材の紹介等を実施している。

また、市長直轄の部隊として、市民と島民のパイプ役、島内の活動の担い手となる「島おこし海援隊」を各島に派遣し、島内で活動、生活させることによって、住民ニーズの吸い上げと地域活動の維持向上に向けた取組を実施している。

## 3. 取組の成果及び課題

各種取組の成果としては、福祉有償輸送の平成23年度の輸送人員は1,372人、介護デイサービス事業の利用者は約48名、平成23年度の実績は8,556万円となっている。

一方、課題としては、人材の不足と既存スタッフの高齢化がある。また報酬改定で機能訓練士等の専門職の常駐が義務付けられたが、島しょ部では特に専門職の確保が困難であるため、今後、大きな問題となることが危惧されている。

# 島をあげて活動に取り組む島根県 海士町

～「ないものはない」をスローガンに、地域内外の資源を

有効に活用し、幸せを実感できる島を目指す～

## ■本事例のポイント

島根県海士町は、日本海に浮かぶ隠岐諸島のうち、島前の中ノ島に位置する。島根県の県庁所在地である松江市の七類港からフェリーで4時間、高速船で2時間ほどの距離にある。

海士町では、「ないものはない」をスローガンに様々な島おこしを行っている。ここでは、島外出身者が目利きを行い、障がいを持つ方々が特産品製造を行うことで、島内経済の一翼を担うという、地域内外の資源を有効に活用し、福祉の枠を超えた取組が実施されている。

株式会社浜銀総合研究所 地域戦略研究部 小泉安史

面	積：33.52 km <sup>2</sup>	高 齢 化 率：38.9%
人	口：2,374 人	15 歳 未 満 人 口：249 人
人 口 密 度	：70.8 人 / km <sup>2</sup>	65 歳 以 上 人 口：924 人
主 要 産 業	：漁業、農業	
海士町で適用されている地域振興法の種類：離島、過疎		

## 1. 地域の状況

### (1) 地域内の課題

海士町がある中ノ島は、日本海に浮かぶ隠岐諸島に属し、最も大きな島の島後島(隠岐の島町)からフェリーで約1時間。本土からはフェリーで4時間、高速船で2時間の距離にある。

昭和25年に6,986人いた人口も現在は2,374人と3分の1にまで減少している。

海士町では、人口増加策としてU、Iターン者の受け入れを積極的に実施しているが、そのためには、産業の振興(高付加価値の特産品開発)をする必要があると考えていた。

しかし、島内の資源は限られており、特産物の開発をした場合、生産を引き受ける業者を選ぶことが困難となっていた。

また、障がいを持つ方々が働く就労施設は、施設掃除などの業務や漁業用用具の作成等の業務を請け負っていたが、季節的変動が大きく、年間を通じ安定した収入源を確保することが課題であった。

課題1：人口増加策として移住者を増やすためには、産業を興す必要があった。

課題2：島内の特産品を開発した際に、生産主体を探すことが難しかった。

課題3：障がいを持つ方々の就労施設が、安定した収入源の確保を求めている。



## 2. 課題解決のための取組

海士町では、1998年から地域内にある資源を活用し、新たな商品開発を目指す「商品開発研究生」制度を導入している。この制度は、1年契約で面接等を経て採用された島外の人材が、毎月の給与支給を受けながら、島内の資源を活用した特産品の商品化を目指すものである。

2007年に商品開発研究生になった島外出身の後藤氏は、海士町で古くから飲まれているクロモジの枝を煎じたお茶(ふくぎ茶)に目をつけ、特産品化を目指し、生産主体を探していた。

その際、就労する業務量が少なく、工賃を上げることが出来ない悩みを抱えていた障がいを持つ方々が働く就労施設に目を付けた。また、いざ生産を行う場合、食品を同施設で従来生産していた他の製品と同じ場所で生産することが難しいことから、海士町の地産地商課及び、健康福祉課の協働により、農林水産物処理加工施設(さくらの家)を建設した。

これにより、ふくぎ茶の原料となるクロモジの枝(ふくぎ)の伐採から、洗浄、天日干し、裁断を経て、選定までの一連の作業をさくらの家で働く障がいを持つ方々が担うこととなった。

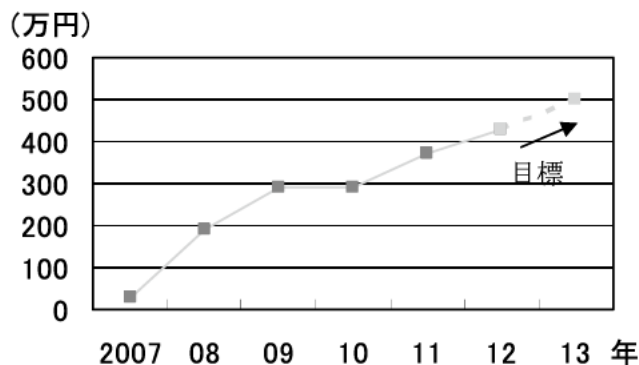
## 3. 取組の成果及び課題

ふくぎ茶を生産する取組により、さくらの家はNPO法人化を行い、売上高は430万円(2012年度見込み)にまで増加してきている。また販売先は島内のほか、島外にも販路を開拓し、関東の飲食店へも販売を行っている。

この取組による効果として、さくらの家で働く障がいをもつ方々にも、町の産業振興に貢献しているとの意識が生まれ、出勤率が高くなるなどの状況も生まれている。

しかし、近年はさくらの家で働く人々が高齢化し、原料となるクロモジの伐採など、体力を必要とする業務を担える人材が少なくなっている。そのため、施設職員の負担が増加するなどの課題も生まれている。また、安定した収入を得られることから、さくらの家で働く比較的若い人々が、一般就労への移行が遅れてしまうといった課題も出てきている。今後は社会福祉法人との連携などにより、これら課題の解決を目指し取組を継続していく予定である。

【 図表1 ふくぎ茶の売上高の推移 】



出所) NPO法人だんだん さくらの家受領資料より作成

# 地域振興と福祉を一体として取り組む ～小学校区をベースとした集落再生の取組～

## ■本事例のポイント

本事例の舞台である高知県土佐町では人口減少と高齢化が進み、その結果、かつて9校あった小学校は1校に統合されるまでになった。その背景には、従前からの主要産業である農業、畜産業、林業以外に目立つ産業がなく、就労世代の都市部への流出が長年続いているという状況がある。

土佐町社会福祉協議会では、そのような状況の中、地域住民・集落の本来持っている力を引き出すことを強く意識し、従来の組織の枠組みを超えた連携を多主体間で行なうことにより、「社協」のイメージを超えた様々な活動を生み出し、住民の主体的な活動参加につなげている。

株式会社浜銀総合研究所 経営コンサルティング部 木鋤岳志

面	積：212.1 km <sup>2</sup>	高 齢 化 率：43.0%
人	口：4,358人	15歳未満人口：403人
人 口 密 度	：20.5人/km <sup>2</sup>	65歳以上人口：1,872人
主 要 産 業	：農業、畜産業、林業	
土佐町で適用されている地域振興法の種類：過疎、特定農山村、振興山村		

## 1. はじめに

高知県土佐町では、土佐町社会福祉協議会が従来の「福祉」の枠組みを超えた積極的な活動を行なっている。地域の集落機能の維持・再生を通じた「町おこし」と「福祉」の取組を住民主体で進め、そこに多様な主体の関係者が参加することで、様々な波及効果が生まれている。

## 2. 地域の状況

土佐町社会福祉協議会山首尚子氏へのインタビュー記事において詳細な記述があるため、そちらを参照して頂きたい。

### 3. 取組の内容

土佐町社会福祉協議会の取組の特徴として挙げられるのが、①地域・集落が本来有しているネットワーク力の活用、②多様な主体が組織内の「壁」を超えてチームを組成し、課題解決にあたる、③産業活性化と福祉を切り分けず一体化した問題としてとらえているという点である。

以下に紹介するのは、土佐町社会福祉協議会が取り組んでいる事業のうち主要なものであるが、それぞれの取組には先に挙げた3つの特徴が共通項としてあるように思われる。

#### ① 旧小学校区単位での地域ネットワークを活用した地域再生

土佐町社会福祉協議会が様々な取組のベースとして取り組んでいるのは、旧小学校区単位での地域再生である。土佐町にはかつて9つの小学校があったが、人口減少の結果、現在では1つの小学校に集約統合されている。だが、旧小学校区には、JAがあつて、神社があつて、郵便局があり、保育園等があつて、地域ネットワークが本来は構築されていた。地域にあるすべてのモノ・ヒトを資源として、本来存在したネットワークの再構築が取組の大きなテーマであり、そのベースとなるのが小学校区ごとの再生という取組である。

【 図表1 旧小学校区における人口・世帯数の状況 】

地区	集落数	集落人口	高齢者数	高齢化率
石原	4	396	177	44.7%
地藏寺	3	267	123	46.1%
平石	4	102	47	46.1%
相川	4	474	167	35.2%
森	11	1,020	377	37.0%
和田	3	57	29	50.9%
松ヶ丘	3	306	120	39.2%
田井	11	1,583	632	39.9%
下瀬戸・黒丸・南川	3	111	67	60.4%
合計	46	4,316	1,739	40.3%

出所) 土佐町社会福祉協議会作成資料

ベースとなる活動拠点として、統廃合の結果、空いた小学校校舎を集落活動センターとして整備・活用している。同センターを人が集まる拠点として整備し、健康体操をやる、買い物をして送って帰ってもらう、といったことを実施できるようになることが目標である。中心となって活動するのは地域の住民だが、これをチームでケアするのが高知県の地域支援企画員と社会福祉協議会のメンバーである。

事業に協力したいという地域住民・事業者のメンバーを記載したネットワーク名簿には、500人超の記載がある。取組のイメージとしては、福祉だけを切り離して実行するのではなく、産業振興と福祉を一緒にして地域を支える仕組みを作っていこうという考えで活動している。

---

一例として、旧小学校区の一つである石原地域での取組を紹介する。この集落では、地域支援企画員が地域住民とワークショップを行ない取り組むべき方向性を策定した。その原案に基づき直販部、共同作業部、新エネルギー部、集い部を結成し、集落の再生に向けて動き出している。同じようなレベルの取組を、全部の旧小学校区でやることが目下の目標である。

## ② 健康保健活動

地域における保健福祉医療をつなぐ役割として、土佐町社会福祉協議会が中心となり、京都大学、東京女子医大と共同で、フィールド医学を実践している。これらの大学の医学部学生が一週間土佐町に滞在し、75歳以上の人の健康診断を実施する。何かしらの症状が検出された高齢者に対して疾病種類で振り分け、その後の支援先の手配を行なっている。更に、それらの高齢者のリストを民生委員と共同で作成し、関係機関へ配付している。名簿の配布先は包括支援センター、役場、警察、地域安全協会等である。

加えて、土佐町社会福祉協議会とその他の地元の組織とで見守りの協定を結んでいる。例えば、郵便局と農協や四国電力等である。郵便局は郵便、農協はガスの配達で各家庭の様子を定期的に把握できるため、新聞が3日たまっているような世帯があれば郵便局から社協に連絡がくるようになっている。四国電力は検針で定期的に各家庭を廻るが、検針担当者にも認知症の勉強会に参加してもらっている。

これらの取組の他に、あじさいネットワークという保健、医療、福祉のネットワーク作りを認知症のケアの事業で行なっている。これは、病院、高齢者福祉施設、社協の職員が認知症の方を共同でケアする仕組みである。例えばデイサービスへ認知症の方が行った場合、デイサービスにきている間はそこの施設の職員が見ているが、帰宅後のことは一切分からないということが起こりがちである。認知症の方にも帰宅後は地域での生活がある。居住地の近隣の人が認知症の高齢者をグラウンドゴルフに誘ってくれたり、地域でもその人の生活を支えていたりするが、そのような地域における生活の実態を病院等の職員さんに知ってもらうことと、職員さんにはより密接に地域に関わってもらいたいとの思いから、始められた活動である。

あじさいネットワークを作ることで、認知症の方のケアを、生活面も含めて専門職の対応をネットワークでできるようになった。認知症の人の生活の様子をデイサービスの職員や、保健師に伝えながら、その人のケアを土佐町全体で行なっており、ケア体制が医療を含めてきめ細やかに構築されているといえる。こういう体制は、人口4,000人の自治体ならではモデルであると考えられる。

## ③ とんからりん

デイサービスのような施設であるが、より自由に集い活動する場所をイメージして運営されている。活動はボランティアに支えられており、食事部、施設送迎部、事務局といった組織ごとに登録ボランティアがおり、多くのボランティアは様々な業務を重複してこなしている。年間ボランティア数は平成23年度でのべ1,800人強いる。行政からの支援金なしにここまで活動している。

---

支援対象は、高齢者のみならず、障害者支援、子育て支援に及び、年間利用者は約 4,400 人にも達する。

活動は会員の支援によって支えられているところも大きい。にっこり応援団という名称で、野菜とか品物を届けてくれる会員も多い。役場職員も社協職員も全員会員になっている。

#### ④ 精神障害者の作業所運営支援

土佐町の社協単独の事業ではないが、精神障がい者支援を行なう NPO 法人「れいほくの里どんぐり」（パン・クッキーの製造・販売）の活動を近隣町村の社協と協働でサポートしている。同法人の理事に各社協の事務局長が入り、行政職員もオブザーバーとして参加しており、保健所、その他の機関とも連携している。

この組織も、ボランティアの果たす役割が非常に大きいものとなっている。精神障がい者は、毎日コンスタントに出勤できるとは限らない。しかしながら、メンバーが出勤しない場合には商品が製造できない、商品が製造できないと販売できないということでは、事業として成立しない。このため、コンスタントに商品を作り販売するために、ボランティアが参加して、障がい者ができないところを補うことで、事業経営として成立することになる。具体的には、製造のシフトの穴埋めの他、販路確保についても支援している。

ボランティアのコーディネートを土佐町社会福祉協議会が担当しており、各町村の社会福祉協議会に協力してもらって、ボランティア確保やシフト作成を行なっている。

## 4. 考察

本稿で紹介した活動はほんの一部であるが、土佐町社会福祉協議会は従来の「社協」のイメージにはとらわれない様々な活動を展開している。その姿勢の根底にあるのは、巻頭インタビューにおいて土佐町社会福祉協議会山首氏が語っているように、あくまでも住民主体の活動にしなくてはならないという思いと、課題解決のためには従来の発想・組織形態にとらわれずに取り組んでいくという柔軟な行動力・発想力である。

かつて 9 校あった小学校が現在は 1 校に統合されているという土佐町における高齢化・人口減少の進捗は極端なものに見えるかもしれないが、国内の多くの条件不利地域で程度の差こそあれ類似の事象が生じており、また今後、加速度的に同様の事態が進行することが予想される。その意味においては、土佐町の直面する課題とそれに対する取組は、時代を先行しているとも考えられるものであり、他の市町村にとって多くの示唆を含むものではないだろうか。

# 「福」「商」「官」が連携したビジネスモデル

## 西目屋村に自生する山菜「ミズ」を活用した地域活性化策

### ■本事例のポイント

青森県西目屋村では、地域の高齢者が中心となり、村内に自生する山菜「ミズ」を加工し首都圏等に販売する事業を平成24年より展開している。

西目屋村では農業以外に目立つ産業がなく、多くの高齢者は年金以外の収入手段に乏しいのが現状であったため、高齢者が働ける場を創出し、所得を向上させる仕組みを構築することが求められていた。

様々な施策を模索していた結果、開発されたのが、西目屋村における特産品である山菜「ミズ」を中心とした、「福」（福祉）・「商」（企業セクター）・「官」（自治体）が連携した事業であった。立場の異なる3つの主体がそれぞれの強みを生かして連携することにより、地域資源である「ミズ」と村民の就労意欲を組み合わせた新しい事業モデルを生み出し、事業拡大に向けて動き出している。

株式会社浜銀総合研究所 経営コンサルティング部 東海林崇

面	積：246.1 km <sup>2</sup>	高 齢 化 率：34.1%
人	口：1,594人	15歳未満人口：145人
人 口 密 度	：6.5人/km <sup>2</sup>	65歳以上人口：544人
主 要 産 業	：農業	
西目屋村で適用されている地域振興法の種類：豪雪、過疎、特定農山村、振興山村		

### 1. はじめに

青森県西目屋村は、弘前市より西南に約20kmに位置する白神山地の東端にある。岩木山の南麓、岩木川の源流に位置する。白神山地が世界自然遺産に指定されて以降、周辺地域も観光地としての開発が進みつつある。また、リンゴ等の農業も主要産業となっている。

1年を通して気温が低く、日照時間が短い。夏は雨が多く、冬は豪雪という日本海側気候である。時に2mを超える積雪になることもあり、屋根の雪下ろしや除雪について多大な労力が必要となる地域である。

---

## 2. 地域の状況

西目屋村の主要産業は農業であり、それ以外の産業育成が進んでいなかった。そのため、学校教育を終えた若者は弘前や青森等といった都市部にて就労することが多くなり、その結果、若年層・壮年層の定住率が低下し高齢化が進行した。したがって、若年層および壮年層の定住人口を増加させることが、西目屋村の発展のためには重要な課題となっていた。

また、主要産業が農業に偏っていることは、高齢者の生活にも大きな影響を及ぼしている。現金収入を得る手段が乏しいため、多くの高齢者は年金以外にまとまった額の収入を得ることが難しい。

以上のような問題認識から、農業以外に柱となる産業を興し、高齢者を含めた村民が就労し現金収入を得ると共に、村民同士の交流の拠点となる場を創出することが求められていた。そのような課題の解決に向けて、西目屋村では社会福祉協議会を中心に様々な検討がなされていた。

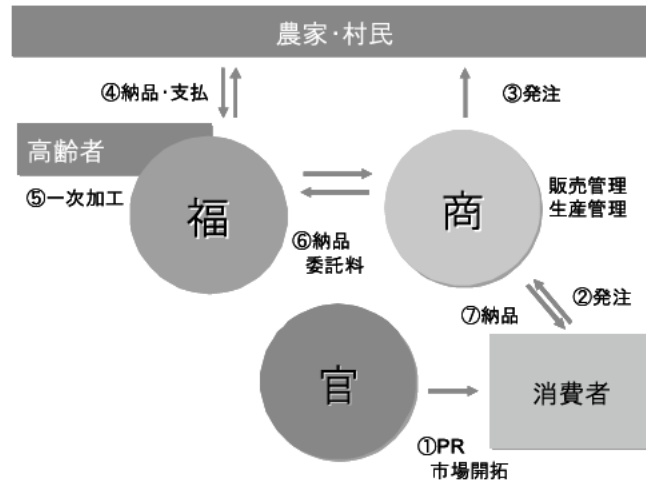
具体的な取組に向けた模索の際に、徳島県上勝町にて地域活性型農商工連携モデルとして実施している「葉っぱ（つまもの）事業」を体験、学習できるインターンシップ事業の存在を知ることとなった。徳島県上勝町も西目屋村と同程度の人口規模であり、山間地、主産業が農業、若年層の定住人口が減少傾向にあること等、類似点が多かったことから、事業の参考になると考えインターンシップ事業に参加することとなった。

インターンシップ事業には西目屋村の財団法人ブナの里白神公社の職員と西目屋村社会福祉協議会の職員が1名ずつ参加した。西目屋村社会福祉協議会職員が参加したのは、日常的に地域住民を対象とした地域福祉活動を行っており、住民の生活事情をよく知っているからである。2名が2週間程度のインターンシップ事業に参加し、そこで得られた知見をもとに西目屋村で実施する事業のモデルを検討した。

その結果誕生したのが、山菜「ミズ」の加工・販売を軸とした、「福」（福祉）・「商」（企業セクター）・「官」（自治体）が連携した事業である。

### 3. 取組の内容

【 図表 1 西目屋村「ミズ」事業 事業スキーム図 】



出所) 各種資料より作成

本事例の中心となる商品は、北東北を中心に自生する山菜「ミズ」である。「ミズ」は水流が澄んだ沢沿いなどの湿った場所に生える多年草の山菜である。茎は水分が多くてやわらかく、くせやアクもない。少しぬめりがありシャキシャキとした歯ざわりが特徴で、北東北では一般的に食用とされているが、南東北以南ではほとんど知られていない。西目屋村内に多く自生しており、出荷期間が長い（5月から10月の約半年）ことから、この山菜を中心に据えた事業展開をすることとした。単に「ミズ」を収穫し販売するのではなく、加工し付加価値を付けたうえで販売する仕組みを、様々な主体が連携することで実現している。

その中心となっているのは、「福」（福祉：西目屋村社会福祉協議会）・「商」（企業セクター：財団法人ブナの里白神公社 味な工房）・「官」（自治体：西目屋村農林建設課）という立場の異なる3つの主体である。

主に販売の役割を担っているのが、「官」である西目屋村農林建設課である。村内・県内での販売だけでは十分な販売額を確保できないため、物産展や商談会への積極的な出店を行ない、全国規模での販路開拓を目指し取り組んでいる。現在は、飲食店が主な顧客となっている。

「ミズ」の収穫を行なう村民と消費者をつなげることで、受注管理、生産管理、新商品開発の役割を担っているのが、「商」である財団法人ブナの里白神公社である。購入希望者からの注文を受け、村民に山菜「ミズ」の採取を依頼する。村民への依頼は、西目屋村内専用テレビチャンネルを通じ、必要な作物と数量、買い取り価格等を提示する。このテレビ画面を見た村民が採取する数量を電話等で予約し、当該数量を採取・納品する仕組みである。

採取された「ミズ」に付加価値をつける加工作業を担っているのが「福祉」の立場である西目屋村社会福祉協議会である。財団法人ブナの里白神公社からの委託を受け、「ミズ」の加工業務を請け負っている。加工作業の内容は、「ミズ」の薄皮をむく、切る、ゆでる、パックに封入する等といったものであるが、これらの作業を行なうのが村内の高齢者である。



西目屋村社会福祉協議会が行なっている「ふれあいサロンネットワーク事業」の一環の活動として実施している。参加を希望する高齢者には事前登録してもらい、作業委託があった際に登録されている高齢者に電話・メールにて依頼するというサイクルになっており、社協はそのコーディネートを担っている。なお、加工設備は、村から貸与を受けており、初期投資はほとんど必要としなかった。

現在、登録している高齢者は10人程度であり、60歳から80歳の女性である。西目屋村社会福祉協議会が実施をした住民向け説明会で募集をして手を挙げた人たちである。今年度（平成24年度）における稼働実績は、4月～10月で約60日間であった。

【 図表2 西目屋村「ミズ」事業における各主体の取組 】

主体	取組の内容
西目屋村農林建設課	<ul style="list-style-type: none"> <li>山菜「ミズ」の市場調査およびPR、物産展等での営業</li> <li>作業機器等の貸与</li> </ul>
西目屋村社会福祉協議会	<ul style="list-style-type: none"> <li>公社からの作業受託</li> <li>作業する高齢者のコーディネート</li> </ul>
ブナの里白神公社	<ul style="list-style-type: none"> <li>受注管理、生産管理、商品の研究開発</li> <li>村民への山菜「ミズ」採取依頼</li> </ul>
高齢者	<ul style="list-style-type: none"> <li>社協での一次加工作業を実施</li> </ul>
村民	<ul style="list-style-type: none"> <li>山菜「ミズ」の採取</li> </ul>
消費者	<ul style="list-style-type: none"> <li>山菜「ミズ」加工品の購入</li> </ul>

出所) 各種資料より作成

#### 4. 考察

取組は開始されたばかりであるが、事業としての骨格が出来上がりつつある。事業を比較的にスムーズに開始することができた要因としては、以下のようなものが挙げられる。

- ・ 地域に自生する山菜を中心商材とすることで、村民誰もが参加できる仕組みとなっている。
- ・ 西目屋村社会福祉協議会が地域に密着した活動を長年にわたり行なっており、社協職員と高齢者が顔見知りの関係であった。そのため、西目屋村社会福祉協議会は非常に精度の細かいコーディネーターの役割を發揮することができている。
- ・ 本事業には事業責任が不明確になりがちな「運営委員会」のようなものがない。「福」「商」「官」の現場実務者が集まり、本音を率直に語り合いながら事業構築に向けて取り組んできた。この結果、事業展開が迅速になり、上勝町のインターンシップに行ってから、1年に満たない期間で事業スキームを構築することができた。

# 大学をベースにした地域の子育て拠点 ～地域ぐるみで子育て世帯を支援～

## ■本事例のポイント

高度経済成長以降、核家族化の進行や地域社会における住民間のつながりの希薄化により、子育てはかつてのように祖父母や地域の協力を得ながら行なうものから、子供を抱える世帯が独力で行なうものに変容してきたように考えられる。その傾向は主に都市部で顕著であったが、同様の現象は中山間地域でも発生している。

本事例で紹介するにいみ子育てカレッジの舞台である岡山県新見市においても、市内中心地域への若年世帯の人口集中とそれに伴う核家族化が進行しつつある。そのような背景があるなか、地域ぐるみで子育て世帯を支える仕組みとして、地域資源である地元公立大学をベースとして誕生したのがにいみ子育てカレッジである。地域の様々な主体がこの取組に参加することにより、従来の子育て支援サービスの枠組みを超えた事業が実施されている。

株式会社浜銀総合研究所 経営コンサルティング部 木鋤岳志

面	積：793.3 km <sup>2</sup>	高	齢	化	率：34.9%													
人	口：33,870人	15	歳	未	満	人	口：3,922人											
人	口	密	度：42.7人/km <sup>2</sup>	65	歳	以	上	人	口：11,837人									
主	要	産	業：鉱工業、農林業、観光業農業															
新	見	市	で	適	用	さ	れ	て	い	る	地	域	振	興	法	の	種	類：豪雪、過疎、特定農山村、振興山村

## 1. はじめに

新見公立大学を中心に実施されているにいみ子育てカレッジの取組について紹介する。

にいみ子育てカレッジは、地域の子育て家庭の支援を主目的として、行政・大学・地域住民・社会福祉協議会・地域の幼稚園・保育所等が連携して運営している。

## 2. 地域の状況

岡山県新見市は、岡山県の最西北端、高梁川の源流域に位置する内陸中山間都市である。東は岡山県真庭市、南は岡山県高梁市に、そして北は鳥取県日野郡、西は広島県庄原市に接している。2005年に阿哲郡大佐町、神郷町、哲多町、哲西町が新設合併し、現在の新見市となった。

市域の86%が山林であり、冬は気温が低く山間部には降雪がある。主要産業は鉱工業、農林業、観光業である。近年、高齢化（高齢者人口比率の上昇）及び人口減少の傾向が続いている。

近年、山間部から市内中心市街地への人口移動が進んでいる。その結果、山間部には子育て世帯の親・祖父母世代が居住し、市街地には子育て世帯が住むという世帯分離が進んだ。市街地に住む子育て世帯は、核家族の家族構成の世帯が増加し共働き世帯も増加している。その結果、子育て支援サービスに対するニーズは増加している。

---

一方、新見市における保育所の整備状況については、平成 25 年 4 月 1 日現在、公立認可保育所が 10 園、私立認可外保育所が 5 園という状況である。なお、認可外保育所は地域のニーズに応じて地元住民が設立・運営しており、法人化されていない。経営状況は厳しく、本年 3 月に 3 園が閉鎖されるに至った（8 園→5 園へ減少）。新見市としては平成 25 年 4 月に認定こども園（幼保連携型）を新築整備する等、子育て支援の水準向上を図る取組を行なっている。

そのようなハード面での整備が進められているものの、利用者から見た場合にはサービス面におけるより使い勝手の良い制度となることを望む声も存在する。例えば、3 歳未満の保育園児を預けられる保育所数の増加や、一時預かりサービスを利用する際の利便性の向上等である。その他、病児保育や夜間受入可能な保育サービス、小学校に上がった子どもが遊べるような空間や放課後保育クラブなどの設置・充実に期待する意見もある。言ってみれば、都市部において不足しているとされる保育サービスとして挙がる項目が、新見市においても同様に期待されているといえる。

### 3. 取組の内容

#### （1）取組の経緯

にいみ子育てカレッジの設立・運営の中心人物と言えるのが、新見公立短期大学の片山啓子教授（幼児教育学科、以下、片山教授）である。片山教授ら表現担当教員が約 20 年前から同大学で行なってきた「にいみ こどもフェスタ」がにいみ子育てカレッジのルーツとも言える活動である。

「にいみ こどもフェスタ」は、同大学の学生が片山教授らの指導のもと、子ども向けの創作ダンスやミュージカルを作り上げ披露する場であり、新見市の公営ホールを使い一般市民が多く観劇に訪れており、大学内にとどまらず地域に開かれた催しとなっている。その点が高く評価され、文部科学省から活動補助金を受けることになったのが平成 16 年である。「にいみ こどもフェスタ」により築かれた大学と地域のつながりをより一層地域に根差した仕組みとすることを片山教授らが検討し、岡山県関係機関の熱心な支援もあり、平成 20 年から構想が具現化したのがにいみ子育てカレッジである。

にいみ子育てカレッジの構想が成功事例として県内で認識された結果、岡山県において「子育てカレッジ」事業が拡大され、現在は「おかやま子育てカレッジ」として同種の事業が多く実施されている。

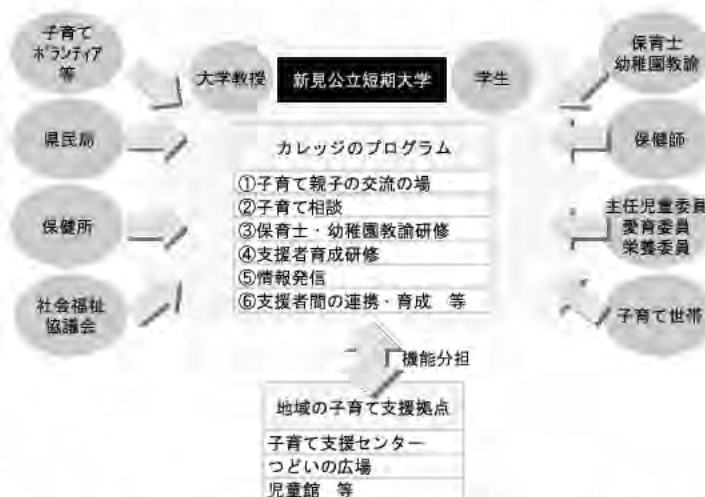
【 図表 1 おかやま子育てカレッジ指定状況 】

管轄	活動の中心となる拠点	県指定日
備中県民局	新見公立短期大学	平成 21 年 6 月 (※)
	岡山県立大学	平成 22 年 3 月
	吉備国際大学	平成 22 年 7 月
	倉敷市立短期大学	平成 23 年 6 月
備前県民局	山陽学園短期大学	平成 21 年 6 月
	中国短期大学	平成 21 年 6 月
	旭川荘厚生専門病院	平成 21 年 7 月
	環太平洋大学	平成 21 年 7 月
	就実大学・就実短期大学	平成 21 年 7 月
	中国学園大学	平成 21 年 8 月
美作県民局	美作大学・美作短期大学	平成 24 年 4 月

(※) 仕組みのスタートは平成 20 年  
出所) 岡山県備中県民局健康福祉部福祉振興課

(2) 取組の内容

【 図表 2 にいみ子育てカレッジ スキーム図 】



出所) 岡山県備中県民局健康福祉部福祉振興課資料をもとに筆者加筆

にいみ子育てカレッジは、地域の重要な社会資源である大学内に子育て支援拠点を設置することにより、資源（大学の専門・最新知識，ネットワーク，教員・学生，施設等）を有効活用し、大学の専門知識等を活かした地域のモデル事業等を幅広く実施するとともに、地域の子育て支援関係者や子育て中の親などが事業実施や運営などに関わる仕組みである。幼児教育科を持つ大学・短期大学が親子交流広場などを開設し子育て支援拠点として活用されている事例は全国にも数多くある。しかしながら、「子育てカレッジ」のように非常に多様な主体が関与し一体となって運営しているケースは珍しい。

---

具体的な取組内容としては、以下に挙げるような内容のものがある。

- ① 子育て中の親子交流・活動（交流ひろば「にこたん」の開設）  
毎週 3 回、親子交流の場を開設している。保育士が常駐し、ノンプログラム、見守りの姿勢を基本に、自主的な関わり合いを促す雰囲気づくりを行なっている。
- ② 子育て支援者に対する専門研修  
保育士、幼稚園教諭、子育てボランティア等の子育て支援者が現場の課題をまとめ、大学教員等がその課題に対し専門知識に基づいた研修を実施している。
- ③ 将来の子育て支援者育成支援  
新見公立短期大学に在籍する学生に対して、子育て支援者から講義形式等で地域における子育ての実情等を伝えている。
- ④ 子育て支援者等連携・育成支援  
地域で活動している子育て支援者及び子育てボランティアのための情報交換や連携の場を提供している。
- ⑤ 専門的な子育て相談  
定期的に、新見市教育相談員による子育て相談室を開設している。子育て世帯単独では解決が難しい子育ての問題について、地域のネットワークを活かしながら、大学教員とともに専門知識に基づいた解決策を考え、アドバイスをしている。

#### 4. 考察

にいみ子育てカレッジの取組は、大学の持つ機能の地域への還元方法についての新しい可能性を提示するものであると共に、子育て世帯を地域全体で支援していくあり方の一つのモデルとなるものであると考えられる。

現状は、にいみ子育てカレッジは大学内の一組織という位置づけであることに加え、メンバーの個人的な問題意識・熱意に支えられている側面も強いのも実情である。今後のさらなる発展に向けては、仕組みを永続化させるために、たとえば法人化させること等により、資金的にも組織的にも独立した存在になることが必要かもしれない。そのような取組も含めて、今後の更なる展開の行方が注視される。

# 農産物のブランド力を 障がい者就労につなげる

## ～地域力と企業経営の融合による障がい者就労の実現～

### ■本事例のポイント

障がい者が住み慣れた地元で生活を続けるうえで課題となるのは、就労先の確保とそれにより実現する経済的な自立である。本研究で実施した自治体へのアンケートにおいても、そのような回答が上位を占める結果となった。

本事例は、地域資源である地元農産物の持つ商品力に企業誘致を結びつけ、更に知的障がい者の就労支援事業所機能を付加することにより、地域振興と障がい者への就労先・経済的自立機会の提供を実現することを目指した取組である。

本稿執筆時点（平成 25 年 3 月）では設立準備段階であり、本年（平成 25 年）4 月からの開業が予定されている。

株式会社浜銀総合研究所 経営コンサルティング部 木鋤岳志

面	積：513.91 km <sup>2</sup>	高 齢 化 率：23.1%
人	口：18,899 人	15 歳 未 満 人 口：3,944 人
人 口 密 度	：36.7 人/km <sup>2</sup>	65 歳 以 上 人 口：4,361 人
主 要 産 業	：農業（畑作）、酪農	
芽室町で適用されている地域振興法の種類：豪雪		

### 1. はじめに

北海道芽室町にて開設準備が進められている九神ファームめむろ（就労継続支援 A 型事業所、障がい者福祉）の取組を紹介する。

九神ファームめむろは、惣菜加工・販売を行なう民間企業 4 社が共同出資して設立。2013 年 4 月の事業開始に向けて準備を進めている。

### 2. 地域の状況

北海道芽室町は、北海道十勝地方のほぼ中心に位置し帯広市西部に隣接している。町域の 42% が畑、41% が山林である。冬の冷え込みは非常に厳しく、2 月の平均気温は -7.5℃、最低気温は -28.0℃にもなる。主要産業は農業（畑作）、酪農等。スイートコーンの作付面積・収穫量は全国 1 位。他にも、小麦・てん菜・ばれいしょ・小豆等で道内有数の生産量を誇る。帯広市のベットタウンとして発達し、北海道では数少ない人口増加地域ではある。

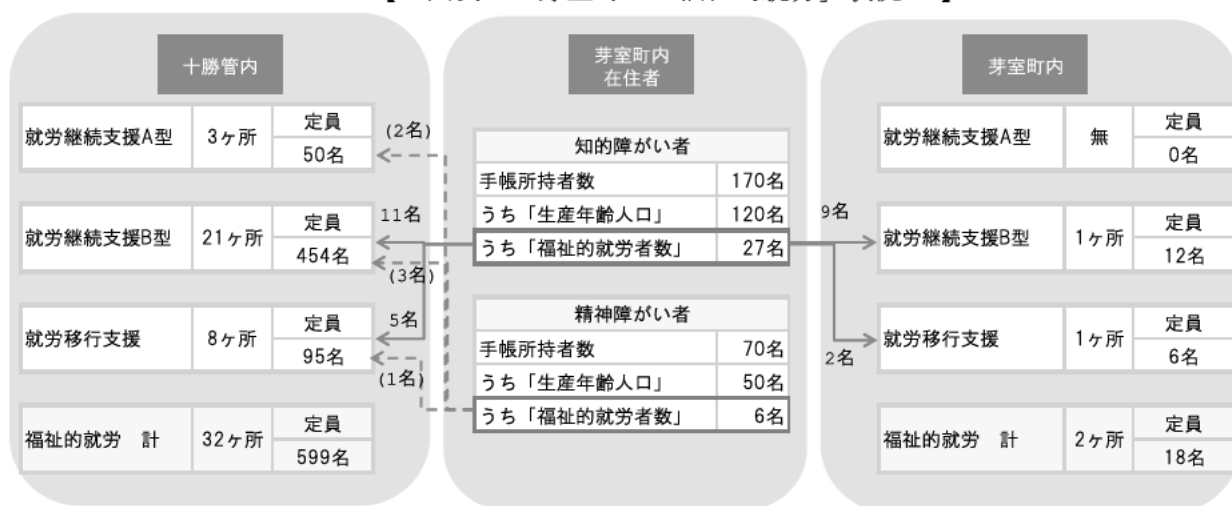
芽室町内には知的障害者が 170 名（うち生産年齢人口の障がい者は 120 名）、精神障がい者は

70名（うち生産年齢人口の障がい者は50名）だが、そのうち就労（「福祉的就労」）しているのは、知的障がい者が27名、精神障がい者が6名に過ぎない。

就労者が少ない要因としては、就労事業所の数が十分でない点が挙げられる。現在、芽室町内には就労継続支援A型事業所は存在しない。また、就労継続支援B型事業所が1ヶ所、就労移行支援施設が1ヶ所という状況である。その他には、生活介護施設が1ヶ所、地域活動支援センターが1ヶ所ある。

このように生産年齢人口に比して町内の障がい者就労施設が少ないため、就労を希望する障がい者は十勝管内の就労支援施設を利用するケースが多いことが現状であり、またそのような町外施設利用者を含めても、就労者の数は希望者の数からすれば十分なものとは言えない。

【 図表1 芽室町の「福祉的就労」状況<sup>2</sup> 】



出所) 芽室町保健福祉課障がい福祉係資料

### 3. 取組の内容

#### (1) 取組の経緯

札幌にて開催された株式会社ダックス四国 且田社長による障がい者就労に関する講演会に芽室町障がい福祉課職員が出席したことが、事業がスタートする契機となった。講演会終了後、就労継続支援A型事業所設立に関して且田氏へ相談し、双方において検討が始まった。

それから約2年後の平成24年7月に、且田社長よりスキームの提案があり、設立に向けた準備が具体的に動き出した。ここから、急ピッチで具体的な準備作業が進んでいく。

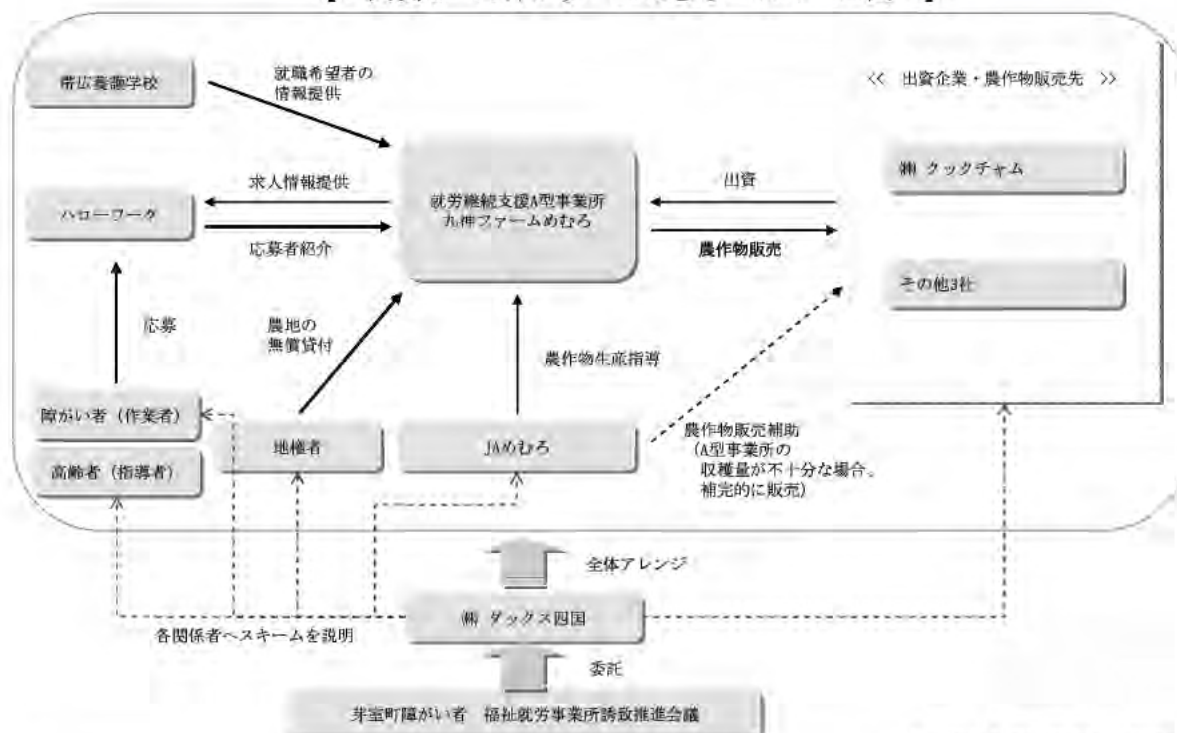
同年12月3日には芽室町議会にて町長が本案件を行政報告した。地元紙にも取り上げられ、芽室町内外に本案件が周知されることとなった。また、12月10日には障がい者の保護者を対象とした第1回説明会が開催されている。

翌年(平成25年2月)には就労継続支援A型事業所の設立認可申請を行ない、認可を取得した。3月にはハローワークを通じた求人が開始されている(初年度の採用は10人の予定)。現在、4月の農作業開始、開所式に向けて着々と準備が進められている状況である。

<sup>2</sup> 出所：芽室町障がい福祉課作成資料。数値は平成24年12月時点。

## (2) スキームの目的と特徴

【 図表2 九神ファームめむろ スキーム図 】



出所) 各種資料より作成

「九神ファームめむろ」の設立目的は、一義的には障がい者が最低賃金をクリアした条件で働くことのできる職場の提供ということになる。なお、雇用対象としては、重度の知的障がい者を想定している。

スキームの大きな特徴として、第1に複数の営利企業が設立・運営に関わっていること、第2に地域資源である「十勝の農産物」のブランド力が十分に活用されていること、第3に地元の自治体ならびに公的機関が職域を超えて広く連携していることが挙げられる。その結果、障がい者の就労支援という枠組みにとらわれない、地域の産業振興につながる取組となっている。

第1の特徴である複数の営利企業の参加について説明したい。本スキームには5つの営利法人が関わっている。全体のアレンジャーである株式会社ダックス四国、そして、九神ファームめむろの出資者である株式会社クックチャム等4社である。出資企業の共通項として、①障がい者雇用の経験が豊富にあり、障がい者雇用の社会的意義について深く理解すると共に、労働力としても十分に戦力となることを知悉していること ②惣菜販売等、食品販売を事業領域とする企業であり、十勝の農産物に強い魅力を感じていること ③営利企業であり、事業継続のためには収益計上が必須であることを理解していることが挙げられる。

アレンジャーであるダックス四国は、本スキームを組成するに際し、そのような適性を見極めたうえで各企業への声掛けを行なった。



第2の特徴である「十勝の農産物」のブランド力活用についても、本スキーム成立を考える上では欠かすことのできない重要な要件である。出資企業は、本スキームへの参加により、ブランド力のある「十勝の農産物」を優先的に購入することができ、本業である惣菜等販売の価値向上につなげることができる。また、九神ファームめむろにとっては、生産した農作物の販路が確保されていることで収益を安定的に確保することができる。

第3の特徴である地元自治体・公的機関の組織内外の連携は、芽室町が一体となって本スキームを推進していることを表している。各関係者の主な取組としては、図表3にまとめた。

【 図表3 地元自治体・公的機関による主な連携・支援の内容 】

機関	取組の内容
町長	<ul style="list-style-type: none"> <li>旗振り役となり取組を様々な形で支援</li> <li>十勝産の農作物の魅力を伝えるため、出資企業への訪問等を実施</li> </ul>
芽室町役場	<ul style="list-style-type: none"> <li>芽室町障がい者福祉就労事業所誘致推進会議を設置し、就労継続支援A型事業所実現に向けて主体的に活動</li> <li>保健福祉課だけではなく、子育て支援課、農林課、商工観光課が参加し、それぞれの立場でスキーム成立に向けて積極的に連携</li> <li>中心となって取り組んでいる保健福祉課の対応の迅速性</li> </ul>
地権者	<ul style="list-style-type: none"> <li>九神ファームめむろに農地を廉価で賃貸</li> </ul>
高齢者	<ul style="list-style-type: none"> <li>農家をリタイアした高齢者が、農業指導役として参加</li> </ul>
J Aめむろ	<ul style="list-style-type: none"> <li>収穫量が不足した場合におけるバックアップ</li> </ul>

出所) 各種資料より作成

#### 4. 考察

現時点では法人設立準備段階であるが、具体的な準備開始から約半年でほぼ発足という段階まで非常に迅速にたどり着くことができたことについて、以下の要因が挙げられる。

- ・ 自治体（芽室町）関係者の問題意識の高さ・実現に向けた意欲の高さ
- ・ 営利企業が参加したことでもたらされたスピード感
- ・ 「十勝産の農作物」というブランド力をもった地域資源が中心に据えたスキームであること
- ・ スキームに携わる関係者それぞれが享受できるメリットを明確であること

地域住民の思いと自治体関係者の熱意・行動力、それに企業セクターの実践力が融合して実現した本事例については、今後様々な事業分野への進出が予定されている。農業分野にとっても新たな可能性をもたらすと考えられる本事例の今後の展開が期待される。

# 条件不利地域の福祉課題

## アンケート、ヒアリング調査結果から導かれる地域福祉の課題

本研究事業において実施したアンケート調査並びにヒアリング調査から導かれる条件不利地域における課題としては、以下の3点が挙げられ、その結果、地域生活に必要な買い物や移動、福祉などのサービス供給に支障が生じていた。こうした地域に対し、先進事例となる地域では、地域内外の多様な主体間の連携による取組を実施していた。

### (1) 条件不利地域全体の福祉課題

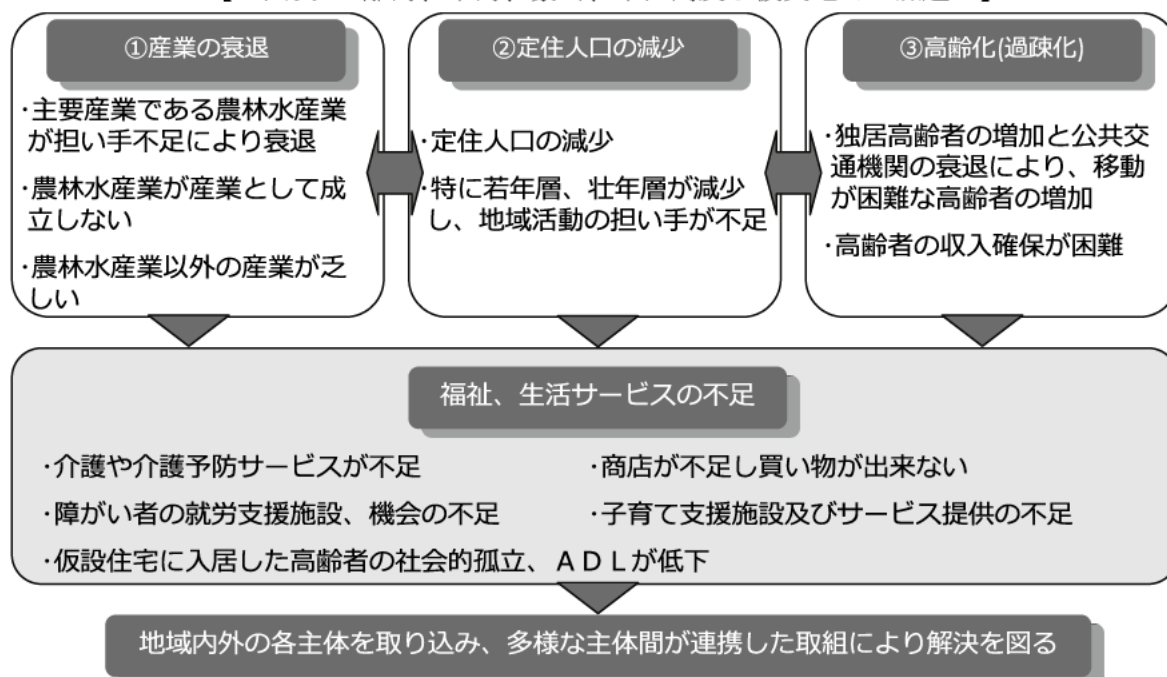
本調査で対象とした離島、半島、豪雪、中山間地域及び被災地では、主要産業が第一次産業である場所が多く、それ以外の産業が乏しい地域が多かった。しかし、原材料の高騰や販売価格の下落により、一次産業の衰退が起きていた。

また、人口の減少に伴って、地域活動の担い手不足に直面している事例も多かった。さらには、独居高齢者の増加や過疎化に伴う公共交通機関の衰退が生じていた。

その結果、地域で必要となるサービスが不足し、「住み慣れた町」で生活を継続することが困難な地域も存在した。

本調査でヒアリングを行なった先進地域では、地域内外の資源を活用し、連携を図ることにより、これら複雑に絡み合った問題の解決に取り組む事例が多く見られた。

【 図表1 離島、半島、豪雪、中山間及び被災地での課題 】



出所) 各種資料をもとに浜銀総合研究所作成

## (2) 条件不利地域の各類型に特有の福祉課題

本研究事業を通じて得られた結果をもとに、条件不利地域区分ごとの福祉課題についてまとめると、以下の通りである。一概に条件不利地域といっても、置かれている状況は様々であるため、福祉課題も多種多様であった。

【 図表2 条件不利地域区分別の福祉課題 】

条件不利地域区分	福祉課題
離島地域	<ul style="list-style-type: none"><li>・サービス提供そのものが不足している</li><li>・サービス提供に携わる専門職人材が不足している</li><li>・上記2つを要因として、サービス利用可能地域の偏在が発生している</li></ul>
豪雪地域	<ul style="list-style-type: none"><li>・冬場の自然環境が、福祉レベル向上の妨げとなっている</li><li>・高齢者・障がい者にとっては、移動の困難性の大きな要因となり、住み慣れた地域で生活を続けることが困難となっている</li><li>・移動手段の乏しさが物流の衰退にもつながり、経済活動の衰退にもつながっている</li></ul>
中山間地域 (半島地域)	<ul style="list-style-type: none"><li>・実態が各地で様々であり、一括りにすることが困難である</li><li>・都市部地域に実態に近い中山間地域もあれば、過疎地が大部分を占める中山間地域もある。そのため、より詳細な分析が必要である</li></ul>
被災地	<ul style="list-style-type: none"><li>・各サービスが充足しておらず、基本的な福祉サービス機能や建物設備の復旧が必要な状況となっている</li><li>・サービス需要に対応した十分なサービス提供がなされていない</li><li>・特に高齢者福祉では、深刻な人材不足が発生している</li></ul>

出所) 調査結果をもとに浜銀総合研究所作成

---

# 本事例集のまとめ

## 条件不利地域における多様な主体間の連携の促進に向けて

---

本年度、株式会社浜銀総合研究所では、厚生労働省「平成 24 年度社会福祉推進事業」の補助金を活用し、『条件不利地域』の地域特性を踏まえた『住み慣れた地域での生活』を支援するための他業種とのネットワーク構築プロセスに関する調査研究」事業を実施いたしました。

本事業では、離島、半島、豪雪、中山間地域及び東日本大震災被災地における多様な主体間の連携による地域福祉の向上の取組に関する現状と課題を明らかにすることを目的として、日本全国の市町村を対象にアンケート調査、現場で連携の取組を行っている市町村や各主体の方々にヒアリング調査を行い、今回の調査テーマについてきわめて貴重なご意見を頂戴することができました。以下、本年度調査を通じて明らかになった点を整理し、本稿のまとめとします。

### 1. 多様な主体間の連携を実施する上での視点

離島、半島、豪雪、中山間地域及び東日本大震災の被災地では、社会福祉資源（介護事業者、障がい者就労支援施設等）、生活資源（商業事業者、交通機関等）、域内産業（就労場所等）、高齢化の急激な進行による地域コミュニティ維持のための担い手などが不足していた。

しかし、多くの地域では、以下のような視点により、地域内外の地域資源を有効活用して、地域内福祉の向上に努めていた。

#### （1）複数の地域課題解決に向けた取組の実施

- ◆ 離島、半島、豪雪、中山間地域及び東日本大震災の被災地では、様々な課題が存在する。特に、地域内資源が不足しているという問題を抱えている。そのため、多くの先進事例では、取組の目的を複合化させ、複数課題の解決を図る取組が見られた。（島根県海士町、北海道芽室町等）
- ◆ 複合化の目的は様々であり、障がい者福祉分野×産業振興分野、高齢者福祉分野×生活支援分野などの連携が見られた。
- ◆ この背景には、当該地域では、連携する主体やキーパーソンとなるコーディネーターなどの資源が限られていることなどが挙げられる。

#### （2）地域内外の資源の積極的な取り込み

- ◆ 多くの事例では、地域の高齢者が活動の担い手やキーパーソンとして、活動に参加している姿が見られた。（高知県土佐町、青森県西目屋村等）
- ◆ 島根県海士町や北海道芽室町の事例では、福祉の受益者となることが多い障がい者をマンパワーとして活用し、地域特産物の生産、販売を進めていた。

- ◆ また、取組に関する専門家等を外部から有効に取り込んでいる姿が見られた。
- ◆ 特に、高知県等では、条件不利地域で活動を行う際に不足しがちである専門知識を有した人材を、活動のフレームワーク構築時から取り込み、取組を成功させていた。

### (3) 民間企業の積極的な取り込み

- ◆ 福祉分野においては、公平性や平等性が重視されることが多い。
- ◆ しかし、どのような優れた取組であっても、活動を継続させるためには、一定の採算性が必要である。
- ◆ 北海道芽室町など一部事例では、採算性の意識が高い民間企業を活動のスキームに取り込むことによって、一定の採算性を維持することを志向する取組も見られた。

### (4) 地元自治体の積極的な関与

- ◆ 連携による取組を実施している地域では、取組のフレームワーク構築時から、地元自治体が積極的に取組に関与しているケースが多数見られた。(岡山県笠岡市、北海道芽室町等)
- ◆ 特に、取組に際して、直接関与する部署からの支援のみならず、福祉分野、経済振興分野、総合政策分野など、庁内の部署を横断して行政関係者を行っている傾向があった。

## 2. 多様な主体間の連携を成功させるために

また、多様な主体間で連携を成功するためには、実際のオペレーションレベルの問題として、地元自治体が以下の点を考慮する必要がある。

### (1) 自治体による地元ニーズを十分吸い上げる仕組みづくり

- ◆ 高知県や岡山県笠岡市では、職員を実際の現場に派遣し、地域の住民として活動を行わせている。
- ◆ これにより、住民目線で課題を把握し、行政が住民ニーズに即した施策を実施することを可能としている。
- ◆ また、実際に現場に入り込むことで、当該地域のキーパーソンを見極め、施策への協力体制を構築することが可能となっていた。
- ◆ 派遣する職員は、地域コミュニティに入り込む能力を有している必要がある。そのため、公募や面接を行い、その意気込みや能力を把握した上で、派遣する人材を選定する必要がある。

### (2) 活動の担い手側による積極的な外部資源受け入れの体制づくり

- ◆ 離島、半島、豪雪、中山間地域では、都市部と比べ濃密なコミュニティが形成され、見守り活動などで、効果をあげている。
- ◆ 一方で、そのコミュニティの結びつきの強さにより、地域外から人材的支援(U、Iターン者など)が入ることが困難になっている面が見られた。
- ◆ こうした問題を解決するためには、地元側が外部資源の受け入れに積極的になるような動機付けや、地域内の人材を、地域コミュニティ内部と、地域外部とを調整する役割の担い手として育成する必要がある。

---

### 3. 今後、継続的な取組を実施する上での課題

一方で、現在の取組を持続可能なものとするためには、以下のような課題が残されており、その解決が必要となっている。

#### (1) 活動の担い手の確保

- ◆ 活動を実施し、成功を収めている取組であっても、人的資源の絶対数の不足や、既存人材の高齢化により、活動の担い手が不足しつつある傾向がみられた。
- ◆ そのため、年齢、性別、障がいの有無などを問わず、積極的に地域内外の資源を活用し、活動の担い手を確保する必要がある。

#### (2) 取組継続のための経済的自立

- ◆ 先進事例であっても、採算性の点で見ると、厳しい現状が明らかとなった。
- ◆ 補助金を受領している多くの事例では、行政機関からの補助金等が途切れることを想定した、持続可能な仕組みづくりを早急に進める必要がある。

『条件不利地域』の地域特性を踏まえた『住み慣れた地域での生活』  
を支援するための他業種とのネットワーク構築プロセスに関する調査研究事業  
研究協力者名簿

◆研究協力者

氏名	所属	専門等
関口 和雄	日本福祉大学 福祉経営学部 教授	学識経験者
安島 博幸	立教大学 観光学部 教授	学識経験者
片山 啓子	新見公立大学 幼児教育学科 教授	学識経験者
治田 友香	公益財団法人起業家支援財団 事務局長	中間支援団体
木下 美喜	高知県産業振興推進部中山間地域対策課 主幹	行政機関
福尾 恭幸	岡山県笠岡市役所 政策部 協働のまちづくり課 統括	行政機関
本多 美智子	NPO 法人だんだん さくらの家 施設長	福祉事業者

(順不同、敬称略)

◆事務局・調査主体 (株式会社浜銀総合研究所)

氏名	所属
三枝 康雄	株式会社浜銀総合研究所 取締役 地域戦略研究部 部長
添野 好一	株式会社浜銀総合研究所 地域戦略研究部 社会システム研究室 主任研究員
田中 知宏	株式会社浜銀総合研究所 地域戦略研究部 社会システム研究室 副主任研究員
東海林 崇	株式会社浜銀総合研究所 経営コンサルティング部 主任コンサルタント
木鋤 岳志	株式会社浜銀総合研究所 経営コンサルティング部 副主任コンサルタント
加藤 善崇	株式会社浜銀総合研究所 地域戦略研究部 社会システム研究室 研究員
小泉 安史	株式会社浜銀総合研究所 地域戦略研究部 社会システム研究室 研究員





平成 24 年度厚生労働省「社会福祉推進事業」成果報告  
「離島、半島、豪雪、中山間地域における  
連携による地域福祉の向上に向けて」

平成 25 年 3 月発行

発行・編集 株式会社浜銀総合研究所

〒220-8616 神奈川県横浜市西区みなとみらい 3-1-1

TEL : 045-225-2372 FAX : 045-225-2197

E-mail アドレス : [advanced\\_link@yokohama-ri.co.jp](mailto:advanced_link@yokohama-ri.co.jp)

当社 ホームページアドレス : <http://www.yokohama-ri.co.jp/>



横浜銀行グループ

浜銀総合研究所