

Ⅱ－２（６）地域社会維持のための生活基盤整備に関する考察

－医療福祉、教育構造に関する島根県海士町のヒアリング調査報告－

神崎 淳子

条件不利地域において住民が住み続け、地域社会自体が持続するための地域構造について検討するために、地方自治体や住民が先進的に構造再編に取り組んでいる島根県海士町の事例をもとに検討を行う。特に、現在世代と次世代の住民が島に住み続けるための生活基盤となる医療福祉、教育分野を中心に取り上げる。本稿では、2013年10月17日から18日の2日間に行った島根県海士町でのヒアリング調査の結果をもとに、特に、医療福祉、教育分野を中心に考察を行う。

1. 島根県海士町の取組み

島根県海士町は島根県隠岐の島前3島の一つであり、面積33.5平方キロの離島振興法の指定をうける地域である。人口は長期的な減少傾向にあり、国勢調査では1950年に6986人であった人口が、1990年には3119人に減少し、2011年には2374人と減少し続けている。高齢化率も38%に達し、典型的な過疎高齢化地域であると言える。島の産業別就業構造は、漁業を中心とする第一次産業が17.4%、第二次産業が16.8%、第三次産業が66.8%である。豊富な水量を持つ湧き水があるため稲作が可能であり、2010年農林業センサスでは経営耕地面積が114ha、農家数は166戸である。現在は、生産した米の島内全量消費を目標としている。また、島根県で「かなぎ漁」と呼ばれる小型の舟で沿岸の魚介を採取する漁を行っており、半農半漁の生活が営まれている。島内の雇用機会について、海士町は公共事業投資の島内経済への影響力は大きく、普通建設事業費等の投資的経費は歳入の約4割を占める支出規模であり、「公共事業で生かされてきた町」であると山内[2007]は述べている。

2002年に町村合併反対派の山内道雄氏が町長となり、海士町の非合併、自立路線の取組みが始まった。合併見送りの後、「海士町自立促進プラン」（2003年度～中長期）を策定し、「生き残るため」の持続可能な地域構造づくりの取組みを開始した。

2004年には地方交付税削減による歳入の減少をきっかけに、同年より段階的に町長の大幅な給与削減とそれにとまなう職員の自発的な給与引き下が実施された。この時の給与規定の見直しにより、2005年度には町長が50%、助役40%、教育長40%、さらに、一般職員でも最高30%の給与削減を行なっている。このような町長や職員の自己犠牲的な地域貢献への意識の高さが住民やその他の職員に対しても島の将来についての危機感を共有する契機となり、持続可能な行政運営や生活サービスの提供内容と財務状況の見直しにつながり、路線バスへの高齢者補助やコミュニティ活動補助金等の縮小といった緊縮財政に取り組みなどが行なわれた。これらの取組みにより、2005年度で人件費の削減効果として約2億円の削減を成し遂げた。それを資金に2004年10月に「すこやか子育て支援条例」を制定するなど、将来世代の手に改革した資金が回るような制度づくりも行なっている。

現在、海士町は2009年から2018年までの第四次総合振興計画を実施している。この計画策定には、UIターン者を含む住民組織である海士町の未来をつくる会が参加し、第四次計画は「島の幸福論」としてまとめられている。また、総合振興計画の別冊として『海士町をつくる24の提案』を作成し、ひとりですること、10人ですること、100人…、

1000人・・・と、海士町の未来や「島の幸福」を住民が個人、家族、集落、町全体で行動を変化させることにより実現する方法が提示されている。例えば、地元食材の消費につながる「海士の味を受け継ごう」やコミュニティへの参加を呼びかける「おさそいやさんになろう」、学校教育への協力をよびかける「魅力ある島前高校をつくろう」などがあり、合計24の提案が掲載されている。これらの提案は、海士町が持続するための資源利用や社会制度の形成のための行動指針であると言える。

持続可能な地域づくりのために地域の構造を再構築している。本稿では、特に医療福祉分野の地域構造改革の取組みを整理する。

2. 地域医療制度

現在、海士町の高齢者の在宅居住状況は約200名であり、うち2割が独居、3割が夫婦世帯、1割が複数世帯である。高齢者が、より高齢の親と同居という老老介護の状況もある。子供世帯と2世帯同居している世帯は少なく、Uターン者も島内に別の居住を構えている家も多い。海士町は離島であり松江市までフェリーで3時間かかるという地理的条件に加え、高齢化が進んだ地域であり、今後高齢者が亡くなるまでの医療・福祉体制をどのように整えるかが課題とされている。

海士町では、公営の国民健康保険海士診療所が唯一の医療機関であり、地域医療体制の整備が行われている¹。隠岐の島町、西ノ島町、海士町、知夫村で隠岐医療圏を形成しており、隠岐の島町の隠岐病院、西ノ島町の隠岐島前病院に入院施設があり、診療所との連携が図られている。一次医療を診療所が行っており、そこで島前病院や本土の病院を紹介している。また、救急医療については松江市内の病院へのヘリによる救急搬送が行われている。隠岐島前病院では血液検査や高血圧の検査などを島内で可能な整備がなされており、松江まで行く必要がなく、早く検査結果を得ることができる。最近では、診療所にCTを導入して島内で検査が行える設備を整える他、隣の西ノ島町にある隠岐広域連立隠岐島前病院との入院連携も行われており、松江等への検査入院による体力的、金銭的な負担を減らす取組みが行われている。

町営診療所では内科2名、うち1名は小児科兼務の医師が常駐しており、看護師は9名である。H11年から精神科医、整形外科医による月2回の診療が行われている。診療所での診察の他に、島内の介護施設や自宅への往診も行っている。整形外科の診療科が出来たことにより、リハビリが島内で可能になったことで入院期間の短期化もできている。精神科の往診が開始されたことにより、島内施設や在宅での療養が可能になった。また、がん患者のターミナルケアも実施されるようになってきている。通院の際には町営の海士バスやタクシーを利用している。海士バスはスクールバスと一緒に運行されている。

海士町では、1986年から糖尿病対策を実施しており、島根大学の糖尿病専門医による検診の実施や保健士による保健指導など島外医療機関と連携した地域医療体制を整備するな

¹海士町の医療・福祉体制については、2013年10月7日海士町健康福祉課課長濱見優子氏へのヒアリング調査にもとづく。また、海士町国民健康保険海士診療所の取組みについては橋本貴彦[2012]「島嶼経済における医療サービス提供の持続性：海士町国民健康保険海士診療所の事例を中心に」『山陰研究』第5号が詳しい。

ど独自の取組みを実施してきた。その成果として、以下の5点が指摘されている。「第一に、糖尿病と境界型糖尿病の増加が止まり、2000年度以降、減少傾向にある。第二に、重症糖尿病合併症の減少と重症糖尿病の発症率の低さが顕著であった点、第三に、糖尿病での受診率は高くなっても、医療費が低下している点、第四に、糖尿病者非糖尿病者の平均寿命が変わらない点である。第五に、糖尿病者の介護度3以上の割合は非糖尿病者と変わらない」以上である²。糖尿病の予防治療により、発症とその重症化を抑えるとともに、医療費抑制にも効果が見られている。また、糖尿病保健指導の経験を生かし、精神科の医師と保健士が連携した認知症の予防活動も行っている。

3. 高齢者福祉

居住福祉に関しては、過疎化が進行した海士町では、子世代が海士町を離れている世帯が多くあり、同居家族の介護が困難であるため施設入居へのニーズが多い。親を島外に呼びよせる場合もあるが、親世代が島に住み続けたいと考えて断るケースも多い。その他に、海士町社会福祉協議会では、保健福祉センター「ひまわり」を運営し生活支援ハウス（居住部門）、デイサービス、ショートステイを行い、併せてホームヘルプサービス等の在宅医療を実施している³。その他にも、高齢者居住施設「だんだん」、高齢者向け介護付き居住施設「福来の里」、特別養護老人ホーム「諏訪苑」も島内にある。

当初、高齢者居住施設「だんだん」も特別養護老人ホームとする計画もあったが、隠岐医療圏に重複した施設が設置されていたため現在の形態が選ばれた⁴。介護養護9名、地域支援10名が従事しているが、福祉人材の確保は困難であり、介護、保育スタッフの募集は町が一元的に行っている。人材不足の理由は、島内にいる専門人材の不足と併せて、給与待遇面での問題から供給不足の状況に陥っている。

4. 障がい者福祉

1998年に精神科医の往診が開始されたことを契機に、NPO法人が運営する障害者施設（就労継続支援B型事業所）「さくらの家」が島内初の就労支援施設として設置された。作業施設は海士町役場の敷地内に設置されており、NPO法人が事業を運営している。2013年現在で、設立7年目を迎えている。主要な事業内容は、ふくぎ茶の生産・販売と清掃や作業補助等の福祉作業である。設立当初は役場が委託する封筒の袋詰め作業など福祉作業からスタートした。現在はふくぎ茶の収益が500万円を越え、商品生産に時間が割かれているが、福祉作業もバランス良くやりたいと思っている。

現在、ふくぎ茶はUIターン者が起業した株式会社巡りの環が運営する海士町webデパート等で販売している。また、ふくぎ茶自体が、海士町が行う商品開発研修生が商品開発を行

² 武田倬[2007]「海士町の糖尿病対策20年間の取り組みからの提言」、『日本公衆衛生学会総会抄録集』第66巻。

³ 海士町社会福祉協議会の活動については、2013年10月7日海士町社会福祉協議会事務局長片桐一彦氏へのヒアリングに基づく。

⁴ NPO法人だんだんの設立経緯、高齢者住宅の事情については、2013年10月7日NPO法人だんだん施設長（海士町役場NPO法人特命担当課長）黒田正人氏へのヒアリングに基づく。

ったものである。現在の課題としては、利用者の高齢化によりメンバーが減ったことと注文が増えたことを原因とする生産量の低下、NPO 法人の組織形態の税負担削減といった問題がある。前者は、作業所利用者の高齢化などで、山にふくぎ茶の原料をとり行くことが難しくなるなど、人手が足りていない状況になっている。後者は、現在 NPO 法人が運営しているが、収益を持っているので法人税の問題など社会福祉法人への変更が議論されている。しかし、住民参加型の NPO 法人として発足している経緯があり、住民との繋がりや関係性の維持という点が、組織形態の変更への是非が分かれる点である。

5. 地域人材育成のための教育制度

将来的に海士町を支える人材育成を目的として、海士町では教育改革に取り組んでいる。保育園から高校までの、それぞれの教育機関が地元を理解し、自ら地域を作る意識をもつための海士町独自の教育プログラムを行っている。保育園では島内唯一の就学前教育機関であり、小学校と連携し児童一人ひとりの情報共有を図っている⁵。また、母親学級等を開催や小学校 6 年生までの学童保育の場としても活用されている。現在、保育園の定員が 60 名のところ 80 名の受入れを行っている状況であり、待機児童が発生する懸念が生まれている。保育士の人材不足の問題があり、介護人材同様、海士町が募集をかける形がとられている。

小学校では、海士町こども議会を開催し、小学 6 年生が町長に自分たちが考えた海士町をよくするための提言を発表し、その 6 割が実現されている。中学校では、修学旅行で大学の出前講座を行い、海士町の生活環境課、交流促進課、産業創出課、伝統工芸課の町職員として発表を行う。

高校では 2007 年から廃校が危惧されていた島前高校の教育改革を行い、2009 年に「隠岐島前高等学校の魅力化と永遠の発展の会」を設立した。島内の高校に進学しても大学進学を目指すことができるような教育プログラムや島外の高校生を「島留学」として受け入れる取り組みを行っている⁶。町営学習塾の運営により大学進学率を上げるとともに、高校在学時に島内の地域活動への参加やフィールド調査など地域問題に取り組むことで、地元を理解し潜在的なリターン層となることが期待されている。また、島外の高校に進学する場合、450 万円が卒業までに必要であり家計の大きな負担となるが、高校卒業時まで親で生活することが可能になった。従来、大学進学を目指す児童は寮に入るなどして松山市内の高校に進学していた。また、家族で松山市内に移住するという世帯も見られたが、海士町で生活することを選択できるようになった。

6. おわりに

海士町では、「生き残り」や「持続可能性」を意識したまちづくりが行われてきた経緯があり、住民が待ちに住み続けるための制度設計がなされている。本稿では、特に医療福祉と教育についてのヒアリング内容を中心にまとめたが、海士町では、離島であることで医療サービスにアクセスしづらいという課題に対して、病気の予防による医療必要性の低減、

⁵保育事業は 2013 年 10 月 7 日けいしょう保育園園長大脇洋子氏へのヒアリングに基づく。

⁶ 高校魅力化事業は、2012 年 6 月 10 日高校魅力化プロデューサー岩本悠氏のヒアリングに基づく。

早期発見による重症化阻止の取組みを、診療所を中心に行っていることがわかった。また、介護施設を整備し、最後まで島で過ごしたいという住民のニーズに応える取組みを実施している。これらの高齢者医療体制の整備により、海士町住民の40%が在宅、75%が町内で亡くなっており、90%が隠岐地域で亡くなっている。一方で、現在の隠岐医療圏の介護保険は6000円を超えており、全国平均の5000円台と比較し高い負担を強いられている。

このような、住民の住み続けたいというニーズに答えるための海士町の取組みとして、UIターナー者の定住や創業を支援する取組みとともに、将来世代の育成を行っている。教育改革により、将来の海士町の発展を担う人材育成が行われるとともに、島に住みながら子育て世帯が必要な教育を子供に与えられる環境を整備する意義もある。海士町濱見氏は、公立病院を含む地域医療サービスの提供を維持するには、一定の人口規模を維持することが必要であると話しており、現在の人口規模を維持するためにも、UIターナーを含む定住政策は必要であることを指摘する。海士町では、住民が地域に住み続け、地域社会が持続するための生活基盤の構築の取組みが行われている。

【ヒアリング調査日程一覧】

月/日	自	至	行程	会場
10/7 (月)	8:50		菱浦港 観光協会前集合	
	9:00	10:00	産業創出課 大江課長	菱浦港の体験交流施設
	10:10	12:00	NPO法人だんだん施設長 (海士町役場NPO法人特命担当課長) 黒田正人氏 さくらの家 本多美智子氏	福来の里 さくらの家
			昼食	
	13:00	13:30	健康福祉課 課長 濱見優子氏	海士町役場
	14:00	15:00	慶照学園 園長 大脇洋子氏	けいしょう保育園
	16:00	17:30	社会福祉協議会事務局長 (福祉センター ひまわり) 片桐一彦氏	福祉センターひまわり
		【宿泊】但馬屋 (Iターナー者宮崎さん勤務先)	但馬屋	
10/8 (火)	10:00	11:00	株式会社巡の環 代表取締役 阿部裕志氏	巡の環
	11:00	12:00	集落支援員 (studio-L) 花房育美氏	海士町役場
	12:00	13:00	昼食 (阿部さん)	
	14:00	15:00	海士町交流促進課 課長 青山富寿生氏	体験交流施設
			フェリーしらしま (菱浦港～七類港)	松江市内泊
10/9 (水)	10:30	11:30	島根県地域振興部しまね暮らし推進課定住支援グループ 日野賢治氏	島根県庁
	13:00	14:30	ふるさと島根定住財団UIターナー推進課 小笠原勝司氏 植田和枝氏	ふるさと島根定住財団
10/10 (木)	9:30	11:30	島根県中山間地域研究センター 有田昭一郎氏	島根県中山間地域研究センター (飯南)
	12:30	13:30	耕すシェフ-シェフ研修制度	邑南町

コミュニティグループの活動概要

【活動概要】

本年度、コミュニティグループでは、地域再生・活性化の主体的条件の構築の在り方について調査研究を目的に活動を行った。具体的には、農林漁業等地域の生業に必要な共同生産手段管理、相互扶助や見守り等の生活支援、祭礼等の伝統文化の維持、地域資源の保全管理等を外部的に補完する主体の役割に関する検討である。

コミュニティを支える主体には、基礎自治体、産業団体、非営利団体、二地域居住者や親族など様々な組織がある。これらの主体がどのような分担関係にたち、どのような連携関係を構築することで以上のような地域資源の持続可能性を確保できているのかを分析することが活動の趣旨である。

【各自の役割分担】

本活動における分析内容と各自の役割分担（（ ）内）は次の通りである。

地域コミュニティ機能の維持に関する諸主体				
機能（3名で分担）	域内（武田）	行政（山本）	団体（小熊）	個人（武田）
生業条件 （碓山）	財産区 水利組合	商工部局 農林部局	農協・漁協・森 林組合およびそ の地域支部 コミュニティビ ジネス主体	繁忙期の親族 の手伝い
生活支援 （奥田）	民生委員	地域包括支援 センター 集落支援員	社会福祉協議会 ボランティア団 体	親族の行き来
交流 （真鍋）	地域自治組織 檀家・氏子組織	社会教育部局 公民館	ボランティア団 体	祭礼への檀 家・氏子・元 住民の参加

【本年度の活動内容】

本年度は2度の全体打ち合わせを開催し、グループ主催の研究会を2度（10月25日&11月13日）開催した。これらを含め、活動の詳細は以降に示す2つの報告にまとめられている。