

# 離島の地域福祉と事業型NPO

—香川県丸亀市広島の事例—(上)\*

室井研二\*\*・宮本結佳\*\*\*

1. 分析枠組
2. 地域の概況と生活課題
3. 離島におけるNPOの成り立ちと存立条件
4. 生活構造と福祉ニーズの充足状況
5. まとめに代えて

## 1. 分析枠組

### 1-1 研究の目的と観点

高齢化はいまや日本社会の普遍的な問題であるが、その具体的な現象形態は特殊地域的である。高齢者問題に対する対策も、その地域的な脈絡に十分配慮する必要がある。本稿で検討するのは離島における高齢者の生活状況であり、福祉対策である。いうまでもなく離島は過疎高齢化のフロンティアであり、それだけ政策的な対応が切実に求められている地域である。加えて、少子高齢化がすすむ日本社会の将来の姿が縮図的に垣間見える地域でもある。その意味では、離島は決して例外的、周辺的な地域ではなく、むしろそれに着目することの意義はこれまでに増しているといえるだろう。

分析の観点としては以下の点を重視することにした。

第1は、地域生活の自然環境的な条件規定である。離島は土地の狭隘さや本土からの隔絶性

によって特徴づけられる地域であり、そのような環境的制約が産業の衰退や人口の流出を促す要因として作用してきた。近年では過疎高齢化の深化にともない、医療や介護の領域で環境的制約の問題が深刻化している。公共施設の閉鎖やその跡地利用といった問題も地域課題としての重要性を高めている。これら離島に固有の環境的条件が高齢者の生活に投げかけている影響を実証的に解明することが、本研究の狙いの1つである。なお、自然環境的な制約は離島のような地域で顕在化しやすいが、将来的には縮小がすすむ日本社会で広範に発生することが予測される問題でもある。

第2は、国の制度改革が地域生活に及ぼしている影響である。1990年代以降、地方制度や自治体の行財政機構は変革の渦中にある。財政危機を背景に地方分権改革が進展し、団体自治に関する自治体の権限はそれなりに強化された。NPO法の成立にみられるように住民自治を実

\* 本稿は紙幅の関係から(上)(下)の二編に分割して掲載するものである。章と節の番号、および図表と注の番号は(上)(下)で通しとし、注は(下)の末尾にまとめて記載している。

\*\* 室井研二(香川大学教育学部)

\*\*\* 宮本結佳(滋賀大学環境総合研究センター)

質化するための条件整備も進み、とりわけ政権交代以降、「新しい公共」のスローガンのもと、事業型NPOの育成が政策的に奨励されるようになった。介護保険制度の導入にともない、特に高齢者の介護・福祉の分野で国から自治体やコミュニティへの権限の委譲が本格化している。これら分権改革の動向は離島のような条件不利地域の地域づくりや高齢者福祉にどのような影響をもたらしているのだろうか、というのが本研究で重視したい2つ目の観点である。

## 1-2 調査方法

以上のような問題関心のもと、特定の地域を対象とした事例調査を実施した。事例調査の場合、調査地の選定が重要となる。われわれが調査地に選んだのは、香川県丸亀市広島である。広島では全住民が会員の地縁型NPOが結成され、住民主体でデイサービスやコミュニティバスの運営に取り組んでいる。中央の制度改革と連動して地域づくりに取り組んでいる離島の先進事例として位置づけられる地域であり、上述の問題関心との関連で好適な事例であると判断した。

調査は2011年2月に開始した。まず当該NPO団体の代表者を対象に、広島におけるNPO結成の経緯や事業内容について数回にわたってヒアリング調査を行った。またそれと平行して、丸亀市の離島対策や高齢者福祉対策の現状や課題について、丸亀市生活課や丸亀市社会福祉協

議会ではヒアリングを行い、関連する政策資料や統計資料の収集に努めた。

2011年9月には、ヒアリング調査で得られた知見を踏まえ、広島在住の高齢者を対象とした質問紙調査（「離島の高齢者福祉に関する意識調査」）を実施した。調査対象者は住民基本台帳に記載のある65～80歳の高齢者から65名を無作為に抽出した。なお、調査対象者のリストを自治連合会長に事前にチェックしてもらい、病気や入院等で回答不能と思われる方には代わりの方を紹介していただいた。調査は香川大学の学生を動員し、訪問面接法で行った。不在の場合は調査票を留め置き、後日郵送で返送してもらった。事前チェックの甲斐あって、結果的に59名の方から回答を得ることができた（有効回収率90.8%）。調査票と自由記述回答を末尾に付録として掲載しておくので、参照してほしい。

以下、2章では広島の地域特性や生活課題について、3章では広島でNPOが結成された経緯や背景について、4章では質問紙調査の結果について論じておきたい。なお、広島の調査は現在も継続中であり、本稿はその中間報告という性格をもつものである。

## 2. 地域の概況と生活課題

### 2-1 島嶼地域の周辺性

広島は香川県丸亀市の沖合12.5kmに位置する離島である。明治地方自治制の施行にともない近隣の手島、小手島と合併し、3島で1つの行

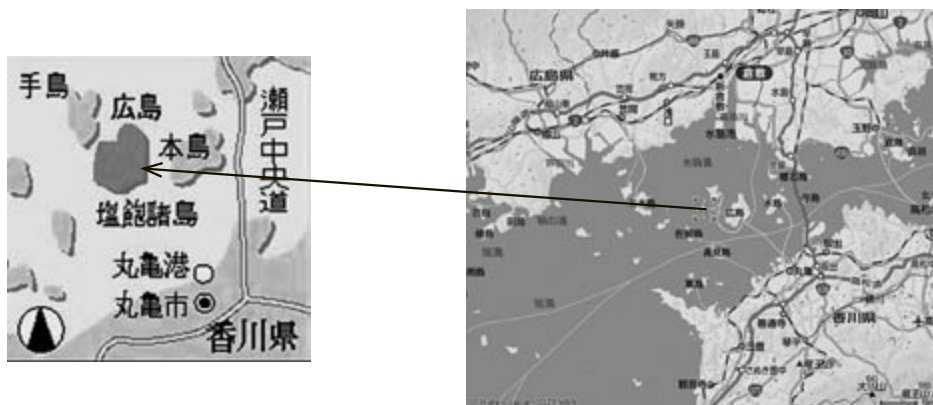


図1 広島的位置図

表1 丸亀市地帯区分別人口動態

	1985	1990	1995	2000	2005	2005/1985
旧丸亀市街化区域	44718	43324	44083	43166	42853	0.96
旧丸亀市街化調整区域	8731	9406	8880	8929	9045	1.04
旧丸亀南部	18396	20762	23439	26603	28492	1.55
島嶼部	2427	2114	1688	1407	1079	0.44
飯山	15005	15072	16078	16648	17301	1.15
綾歌	10351	10575	11939	11603	11315	1.09
丸亀市全域	99628	101253	106107	108356	110085	1.10

政村（広島村）を形成したが、1958年に丸亀市に吸収合併された。以来、自治体としての独立性を喪失し、丸亀市の1地区（一部離島）に位置づけられる。

丸亀市は人口およそ11万人、小売業年間販売額など主要指標の面で高松市に次ぐ県下第2の中核都市である。香川県全体の人口が2000年を境に減少に転じるなか、一貫して人口増加を続けている県内で数少ない自治体でもある。瀬戸大橋や四国横断自動車道など大規模開発の影響を顕著に受けた自治体でもあり、1990年代以降は高松市や坂出市のベッドタウンとしての性格を強め、郊外で宅地開発が活発化している。2005年には綾歌町、飯山町と合併し、市域と人口をさらに拡張させた。このような「成長する都市」の中で、広島をはじめとした島嶼部はいわばエアポケットのような様相を呈している。

現在の丸亀市は、大まかにみて、市街地、郊外住宅地、農村地域、島嶼地域の4つの地域に地帯区分できる。市街地は丸亀城の門前町として発展を遂げてきた中心市街地と埋立てにより新たに形成された臨海部の工業地からなる。モータリゼーションの進展や郊外大型店の乱立を背景に中心市街地では商店街の空洞化がすすみ、マンション建設を中心とした市街地再開発がすすめられている。郊外住宅地は郊外の農地が虫食い状に転用されて形成された。国道11号沿線を中心に人口が急増している地域である。農業地域は2005年に合併した旧綾歌町、旧飯山町を中心とした地域である。県内でも有数の農業地域であるが、近年になってここでも虫食いの農地転用が進みつつある。そして、広島を

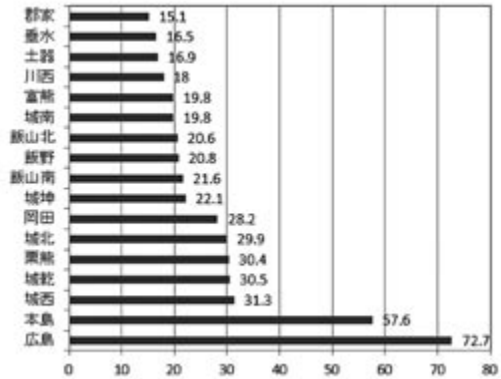


図2 丸亀市地区別高齢化率

はじめ4つの有人島からなる島嶼地域である。市が全体として成長を遂げつつある中、島嶼部だけが人口を激減させている（表1）。現在、島嶼部が全市に占める人口比率は0.8%にすぎず、高齢化率も突出している（図2）。地帯区分別に人口指標を比較すると、丸亀市における島嶼部の特異性（周辺性）は際立っている。

## 2-2 過疎化と過疎対策

島嶼部の衰退は、産業化にともなう地場産業の衰退と軌を一にしてすすんだ。広島の場合、島の主産業は石材業である。広島の石材業は大阪城築城の際の石材の供用にはじまるとされるが、産業として本格的な採掘がはじまったのは明治以降である。建材需要の増加や技術改良により出荷量は年々増加、戦時中に一時期中断された時期があったものの、戦後復興期には事業所は百ヶ所を超え、島内に石工養成所が開校されるなど活況を呈した<sup>1)</sup>。石材業を主業とし、漁業や自給用農業を副業とする世帯内多就労で

生計を維持するというのが島民の標準的な生活スタイルであった。

しかし高度経済成長期以降、都市の労働力需要の高まりを背景に、若年層を中心に人口の流出がすすんだ(表2)。石材業にとどまる場合も、子どもの教育環境や利便性を考えて住居を丸亀(本土)に移し、世帯主だけが島に通勤する職住分離型の生活スタイルが主流になっていった<sup>2)</sup>。外洋離島とは異なって瀬戸内の離島は本土に近接しており、通勤が可能な交通条件にめぐまれていたことが、皮肉にも島からの定住人口の流出を促したといえる。島の石材業そのものも石油危機以降は停滞した状況に陥り、バブル期以降には安価な輸入石が増加した影響で壊滅的な打撃を受けた(表3)。事業所も激減し、現在、島にある石材所は数軒にすぎない。しかも従業員はほとんどが丸亀からの通いである。丸亀市に大きな影響を与えた瀬戸大橋の開通にしても、島嶼部は、最も橋に近接しているにもかかわらず、その恩恵にほとんど浴さ

なかった。以上のような経緯をたどり、かつては2000人を超えていた広島の人口も現在は300人を割り込むまでに縮小した。

その一方で広島は1957年に離島振興法の適用を受け、高度成長期以降、島内の生活基盤整備がそれなりにすすんだ。1960年代に小中学校の校舎が新增築され、保育所やへき地集会室が開設された。1966年には海底送電線で電気が導入され、1975年には簡易水道が完成した。1972年には国民健康保険広島診療所が開設された。1964年には定期航路がフェリー化され、1980年には島内周回道路が完成し、自家用車の普及もすすんだ。港湾や漁港の改修も度々行われた。しかし、島内における産業の育成や雇用の創出という点での対策は事実上放置され、人口の流出に歯止めはかからなかった。その結果、島の存続が危ぶまれるほど過疎化がすすんだ一方で、島で生活するためのインフラや生活施設はまがりなりにも整備されるという皮肉な状況が生みだされることになった。

表2 人口動態

	1970	1980	1990	2000	2010
人口	1651	1300	840	523	271
世帯数	490	430	354	278	159
人口/世帯数	3.7	3.0	2.4	1.9	1.7
高齢化率(%)			32.4	56.1	81.4

表3 産業別就業状態

	1970	1980	1990	2000	2005
農業	126	47	13	6	5
漁業	49	40	30	21	17
鉱業	247	206	197	59	28
建設業	33	31	10	11	5
製造業	23	32	29	8	0
運輸通信	55	33	25	9	7
卸売小売	47	53	44	24	30
サービス	46	39	47	33	19
公務	5	3	4	2	3
その他	4	1	0	0	0
計	635	485	399	173	114

出典：国勢調査

### 2-3 高齢者問題の離島的特質

そのような状況の中、島の生活課題は高齢者問題に特化していくようになっていく。2010年12月現在の広島地区(広島、手島、小手島)の高齢化率は81.4%にのぼっている。つまり、住民の大半が高齢者である。逆にいうと、子どもを抱えた現役世代はほぼ皆無であり、雇用や教育といった問題はもはや地域の生活課題としての位置づけを喪失している。地域における産業の再生は現実的に困難な状況にあり、そのための対策は棚上げにされているのが現状である。このような状況を前提とした上で、広島の高齢者をとりまく生活環境の現状を、家族、交通、医療、福祉施策の4つの側面から整理しておきたい。これらは4章で行うアンケート調査の分析の予備知識として必要なものである。

**世帯の縮小** 土地が狭隘な離島では、高齢化が世帯規模の縮小と連動して進展している点に特徴がある。広島もその例外ではない。広島の高齢者1世帯あたりの平均人員は1980年以前までは3人

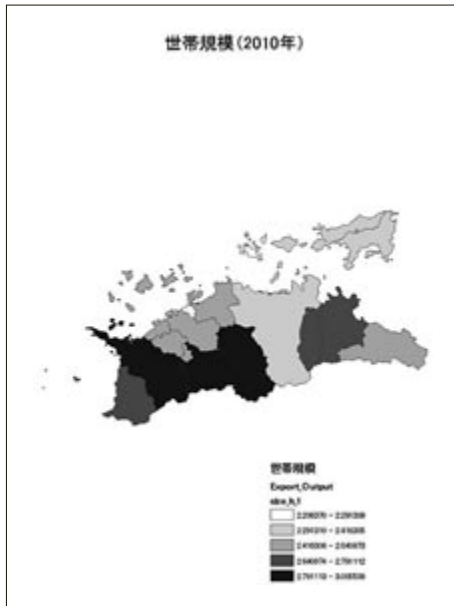


図3 自治体別世帯規模

を超えていたが、2000年には2人を割り、2010年には1.7人にまで縮小している(表2)。独居高齢者も多く、丸亀市社協の調べでは2010年現在、広島における高齢者の一人暮らし世帯は61世帯であり、全世帯(159世帯)に占める比率は38.7%にのぼっている。同居家族員による生活扶助や介護は高齢期の生活を維持する上で最も基本的な要件である。そのような世帯的条件が半ば崩壊しているといえる。

ちなみに、同じ過疎高齢地域であっても陸地部の農村地域では比較的大規模な世帯生活が維持されている場合が多い。自治体単位となるが、香川県の場合だと、県内で世帯規模が相対的に大きいのは、まんのう町(3.00人)、三豊市(3.00人)、綾川町(2.93人)など内陸の農村地域であり、逆に小さいのが直島町(2.20人)、宇多津町(2.29人)といった島嶼地域や新興住宅地である(図3参照。数値は2010年国調)。島嶼地域と内陸の農村地域は過疎高齢化という点では共通性をもつものの、世帯条件に関しては対照性を示している。高齢者世帯の極小化は、過疎地の中では離島で顕著にみられる現象であるといえる<sup>3)</sup>。

**島内交通の現状** 離島の生活は交通条件によって強く制約されている。島の交通は島内の移動と島外への移動の2つの側面から捉えることができる。

高齢者の生活行動を考える上で、地域の地形的条件への細かな目配りはきわめて重要である。先述したように、広島では1980年に島内周回道路が完成し、車による島内移動の条件はそれなりに整備された。自家用車の普及もすすみ、2007年現在の広島の人口は406人であるのに対し、車輛保有台数は494台にのぼっている。しかし逆にいうと、広島は車がないと移動の制約が大きい地域でもある。広島は塩飽諸島で最大の島であり、島の周囲は18.5kmある。かつ標高320mの大頭山を筆頭に山地状の地形をなしており、急勾配の坂道が多い。島に7つある集落は山を境界にして分散しているため、車がないと集落間の移動は困難である。

広島には「昔は道という道はほとんどなかった」。それゆえ集落が一定の自立性をもった生活圏を形成し、「地区中心に栄えた島」であった(丸亀市1996)。しかし、過疎がすすみ集落から商店が姿を消すにともない、診療所や船着場がある拠点集落への日常的な行き来なしに生活を維持することは困難になった。その一方で、高齢ゆえに車に乗れなくなった高齢者が増加し、車の利用を前提とした生活はもはや自明ではなくなってきた。このようなジレンマの中で、高齢者の日常的な移動をどう保障するかが新たな地域課題として浮上している。

**海上交通の現状** 丸亀と広島(および手島、小手島)を結ぶ航路はいわゆる不採算航路であり、離島航路整備法による補助を受けて運航されている。離島航路の便数の少なさや運賃の高さはよく知られているが、広島も例外ではない。広島(江の浦港)と丸亀を結ぶ航路は日に8便、料金は560円である。香川県の離島の中では便数は多い方であるが、陸地部の鉄道やバスの便数と比べると著しく少ない。往復1000円を超える運賃もほとんどが年金生活者(しかも国民年金受給者が多い)の島民にとって決して安いも

のではない。また、丸亀・広島航路は1964年にフェリー化されたが、普通乗用車の搬送費は往復でおよそ8000円かかり、日常的な生活利用に供していない。

以上のような交通条件的制約が、高齢者の福祉・介護問題に投げかけている影響は大きい。まず、高齢化にともなう島外の医療機関や保健施設を利用する需要が高まるにもかかわらず、移動にかかる時間的、経済的負担ゆえに、それが制約されざるを得ないというジレンマがある。他出家族員やヘルパーの往来による生活支援の最大のネックになっているのもこの交通条件の問題である。同じ過疎地であっても中山間地の場合なら、道路が整備されていれば往来による生活支援がある程度機能するが、海路の高額搬送費によって自動車交通が遮断されている離島ではそのような条件が成り立ちにくい。

**医療環境** 広島では1972年に広島診療所が開設された。昭和50年代まで医師が常駐していたが、その後、巡回診療体制に切り替わった。当初は自治医大から医師が派遣されていたが、2006年から坂出市立病院、丸亀労災病院、県立中央病院から3人の医師が交代で往診する体制に変わり、2011年からは坂出市から派遣される内科医(S医師)による巡回診療に一本化された。

離島医療でまず問題になるのは、救急搬送である。広島診療所の診療日は週5日であり、週2日は医師が不在になる。夜間も、S医師は自主的に週2～3日宿泊する努力をしているものの、基本的に無医地区化する。そのため医師不在時に急患が発生した場合、あるいは医師がいても診療所では手におえない場合は、救急搬送が必要となる。その場合、搬送業務は海上タクシー業者が請け負うことが取り決められており、搬送費用は市が負担することになっている。しかし島の近海は干満の差が激しいため、患者の居場所付近に救急艇が接岸できる保証はない。患者が診療所に運ばれてきても、浮き桟橋がある他地区の港まで車で搬送するといった

手間が要求され、時間的なロスが大きい。海上の搬送も天候状態に左右され、患者に与える身体的負担も大きい。事態の深刻さを重くみたS医師の尽力で2011年9月にドクターヘリの導入が実現するなど状況は多少改善されたが、搬送にかかる時間や身体的負担、さらには搬送そのものの保証といった点で、陸地部と比べると格段に劣悪で不安定な条件に置かれていることに変わりはない。

それ以外にも、巡回診療での対応には様々な限界がある。まず、診療範囲が診療医の専門(現状では内科)に限定される。薬剤のストックも少なく、島外からの取り寄せが必要となるが、海上搬送のため多くの時間がかかる。医療機材も限定されており、かつ老朽化している。医療情報の面でも、島ではインターネットがISDN回線であるため、ネット診療が事実上不可能であるなどの制約がある。そのため島の診療所では十分な対応が行えず、島外の病院への通院を余儀なくされるケースが多い。しかし、渡航すると多額の交通費がかかることは上述した通りであり、通院にかかる経済的負担の大きさも島の医療の重要な課題となっている。

**福祉施策** 島の高齢者福祉に関して丸亀市や同市の社会福祉協議会が実施している施策には以下のようなものがある。

まず、高齢者の見守りや生きがい対策を目的とした取組みである。丸亀市社協では集落ごとに福祉協力員を配置して独居高齢者に対する「小地域見守りネットワーク活動」に取り組んでいる。広島地区の福祉協力員は総勢45人であり、民生委員や福祉ママ、自治会役員が協力員に委嘱されている。また、高齢者の閉じこもり防止を目的に「ふれあい・いきいきサロン」の開設が推進されている。現在、広島では2つの集落でサロンが開設され、およそ月1回の頻度で親睦行事が行われている。社協への聞き取りによれば、離島では集落の土着的な互助活動が盛んであるため、見守り活動は陸地部よりも円滑に機能しているとのことである。しかしながら、社協が陸地部で展開している高齢者への配

食サービスは、離島では交通条件がネックになって事実上利用できない状況にある。同様に、市が実施している緊急通報システムも交通手段が確保できないため機能しないなど、離島に固有の課題も少なくない。

第2に、介護保険に対する支援事業である。丸亀市は離島では介護サービスの確保が困難であることに配慮し、要介護者が島外の通所・短期入所施設を利用する際には航路費用を補助することを要綱で定めている。2010年度からはヘルパーが島に訪問介護に赴く際の航路費用の補助も行われることになった。ヘルパーの養成講座も開講されており、2009年には市内の離島地域から3名が受講している。介護サービスに関して離島に対する支援対策を実施している自治体は県内では少なく<sup>4)</sup>、その点で上述のような丸亀市の取組みは評価されるべきものである。しかしながら、離島における介護サービスの利用率は低い。離島の訪問介護事業は社協が担っているが、2011年2月現在、広島で訪問介護を利用しているのは9名にすぎない。広島地区の高齢者に占める割合でいえば3%程度であり、これは市の平均的な利用率と比較して著しく低い数値である。社協での聞き取りによれば、丸亀市内で介護サービスの利用率が高いのは新興住宅地であり、島嶼部と市街地は交通条件がネックになって（市街地の場合は道路が狭隘なため福祉車輛の進入、駐車が困難）利用率が低いとのことである。また、島の高齢者は元気で自立心が強い人が多く、介護が必要になっても家族介護が中心で行政には頼りたがらない、というのが職員の意見であった。この点については後のアンケート調査の分析で検証することにするが、ともあれここでは、極度の高齢化にもかかわらず離島では介護サービスの普及度が低いということを確認しておきたい。

### 3. 離島におけるNPOの成り立ちと存立条件

離島高齢者を取り巻く以上のような厳しい生活状況に立ち向かうべく、広島では「石の里広島」(以下、「石の里」と略)というNPO法人が結成された。現在、デイサービス事業を中心に

活発な活動を展開している。事業型NPOは政府が推奨する「新しい公共」の雛型ともいえるものである。「石の里」はその離島における現象形態として興味深いものであり、その取組みは国交省の離島振興計画フォローアップ調査でも先進事例として紹介されている。「石の里」が結成されるにいたった経緯をたどり、その活動内容や存立条件についてみておきたい。

#### 3-1 NPO結成への道のり

島おこしの胎動 「石の里」が結成されるまでにはそれなりの伏線があり、それは1980年代後半からはじまった島おこし活動に遡ることができる。広島ではこの頃から島の過疎への関心が高まるとともに、間近に控えた瀬戸大橋開通を前に島おこしの機運が高まり、1987年に町おこし実行委員会(「広島フォーラム推進委員会」)が結成された。当時は海岸沿いに島内一周道路が整備されて間もない頃で、距離も頃合いで景色もよいことから、最初の事業としてトライアスロン大会が企画された。

このトライアスロン大会の企画、運営は広島、手島、小手島の3島合同ですすめられた。前述したように、広島は地形的な特徴から集落の割拠性が強く、地域行事は集落を単位に行われるのが常だった。3島合同はおろか広島の全島的な行事も経験がなかった島の人たちにとって、この大会は集落間および島間のつながりを形成する貴重な体験となった。島外への反響も大きく、1988年に開催された第1回大会は当初の予想を大きく上回る800人もの応募があった。島内の民宿では来往者を到底まかなえず、島民宅のホームステイで対応する盛況ぶりであった。

しかしながらその後、トライアスロン大会への参加者は年々減少し、規模の縮小、中止を余儀なくされていく。しかしこの事業を通して地域的な結束を強めた住民たちは、その後、視線を島の内側に向けるようになり、住民が楽しめる新イベント(合同文化祭、わくわく市、さかな祭、月見の会等)の企画に乗り出していった。と同時に、これらの取組みを通して住民たちは

島の過疎高齢化が思った以上にすすんでいることに否応なく気づかされていく。折しも1991年、丸亀市は広島的生活課題を探ることを目的としたアンケート調査を実施する。調査結果から、島が交通、医療、教育、雇用など多くの面で深刻な課題を抱えていることが明らかになったが、中でも最も優先順位の高い地域課題に挙げられたのが「老人憩いの家の運営」であった（地域総合研究所 1992）。

**NPO 結成の契機** 島の地域課題が明確になりつつある中、具体的な取組みがはじまる契機となったのが、学校統廃合による遊休校舎の発生である。広島では児童数の減少により1996年に広島小学校と広島西小学校が統合され、広島西小学校が廃校になった。子どもがいなくなり学校が閉鎖されたことは島に廃村感をもたらしたが、他方では空き校舎を地域づくりに役立てようとする機運が新たに生じるようになった。自治連合会は住民の要望が多かったデイサービスへの転用を依頼する請願文書を取りまとめ、市の関係機関に提出、市もその要望を受け入れ、1997年におよそ7000万円かけて施設改修が行われた。

完成したデイサービス施設は市の所有物であるが、運営は民間に業務委託されることになった。公募の結果、民間の社会福祉法人（宝珠園）が名乗りを上げ、1998年からデイサービス事業が開始された。しかし利用者数は事業者の想定を下回り、経営的な採算性の目途がつかなかった。海上交通の不安定さから職員の安定的な通勤が保証されず、日常業務に支障が生じがちになるといった不都合も発生した。そのため、翌年には早くも事業撤退の噂が飛び交うようになった。島の側としてはようやくデイサービスが地域に誕生し、その必要性が実感されつつあった矢先であった。そこで自治連合会長がデイサービスセンターの存続を市に依頼したところ、市は法人格（NPO）があれば住民でも業務が受託できることを伝え、かつ法人格の取得を勧めた。住民側も今回の経験から民間事業者の新たな参入はまず見込めないとの判断から、以

後、市の関係部局との密接な連携のもと、NPO法人の書類申請に向けた準備がすすめられることになった。

**地域ぐるみのNPO** 市との協調体制が形作られた後、次の課題となったのは島内でNPOへの賛同者を集めることである。NPOは有志による自発的結社であり、10人の賛同者を集めれば法律上の要件はクリアできる。自治会のような全戸加入を原則とする地縁型組織とは異質な団体とみなされるのが一般的といえるだろう。しかしいまやほとんどが高齢者となった島では、高齢者福祉は全住民が当事者として関わらざるを得ない問題である。それに島の土着的な風土の中ではそもそも自発的結社という発想自体が成り立ちにくい。「自分たち（有志）だけで（NPOを）つくってもしょうがないと考えた」というのが、現「石の里」代表の率直な述懐である。さらに、上述した島おこし活動の経験を通して集落を超えた地域的つながりも生まれつつあった。そこで広島のみならず、手島、小手島を含めた広島地区の全住民を包摂する団体づくりが目指されることになった。

住民への周知や協力依頼は自治会を通して行われた。島では自治会の結束力はきわめて強い。自治会加入率の低下に悩む郊外住宅地などとは対照的に、島では他出した住民も自治会費の納入を続けるケースが少なくないため、100%を超える自治会加入率が維持されている。NPOへの住民の包摂には自治会のそのような高い住民掌握力が活かされた。もちろん、高齢者がほとんどの島なので、NPOに対する住民の理解や関心はそれほど高いものではない。「自治会長さんに頼まれたからよくわからないけど同意した」というのが大方の住民の反応であろう。しかし見方を変えるなら、島ではそのような土着的集団秩序を基盤にすることなしにNPOの結成はあり得なかったといえる。

かくして2001年2月、広島にNPO法人「石の里広島」が誕生した。自治連合会長が代表に就任し、自治会や各種団体の役員、民生委員などが正会員（34名）、その他の全住民（290名）が準



会員という、NPOとしては異例の地域ぐるみの団体であった。民間の福祉事業所は前年に島から撤退していたため、「石の里」は法人格取得後すぐに市から事業委託を受け、デイサービス事業を引き継ぐことになった。2001年4月、島のデイサービスセンターは住民全員参加型のNPOとして再出発することになった。

### 3-2 地域福祉活動の展開

**活動内容** 「石の里」の取組みの中心になっているのは、デイサービス事業とコミュニティバスの運行である。

「石の里」のデイサービスは市の事業区分でいうと「生きがい活動支援通所事業」にあたり、自立高齢者を対象とした事業である。したがって、身体が不自由な高齢者を対象とした機能訓練は行っていない。これは島では介護資格をもった専門職員を確保できないからで、機能訓練が必要な高齢者は島外のデイケア施設を利用しなければならない。

センターは週5日(平日)開かれている。通

所している高齢者の年齢は70代～90代で、ほとんどが女性である。通所日は集落の人間関係に配慮して集落ごとに割り振られているが、最近では集落間の垣根も低くなり、複数の集落が同じ日に利用するケースも増えている。利用者数は、1回につき10人前後である。センターの主な業務は、利用者の送迎、食事と入浴サービスの提供である。空いた時間の使い方は基本的に自由であり、カラオケをしたり、工作をしたり、懇談したり、思い思いに過ごす。なお、「石の里」のデイサービスには校舎1階の教室が活用されているが、2階の教室には郷土資料が展示され、島の歴史や生活文化を学ぶことができる。

数年前からデイサービスでの食事提供とあわせて、配食サービスがはじめられた。増加する独居高齢者の生活支援が目的で、1食600円、完全予約制で週1回配達が行われている。島で配食サービスが必要とされるのは、調理の手間だけでなく食材の買い出しが大きな負担になっているためである。その一方で、前述のように社協が陸地部で実施している配食サービスは、同じく交通条件がネックになって、島では事実上利用できなくなっている。その意味で、「石の里」の配食事業は高齢者の食事支援のみならず交通支援の役割を担っており、またこの点での行政サービスの機能不全を補う役割を担っているといえる。

コミュニティバスの運行は2009年11月から始められた。既述のように、広島では日々の生活が自家用車の利用に依存する度合いがきわめて



デイサービスの日常風景



郷土資料室



「石の里」コミュニティバス

高い。それは、車に代わる公共的な移動手段がなかったからでもある。しかし、高齢化にともなって車に乗れない高齢者が増加し、公共的な移動手段の確保が地域課題として浮上するようになった。当初は、小学校合併時に運行されたスクールバスがデイサービスの福祉バスとして兼用されていたが、「石の里」では公共交通の需要は施設利用者に限られるものではないと判断し、コミュニティバスの登録申請に踏み切った。法律的には、道路運送法第78条、自家用有償旅客運送の過疎地有償運送にあたる。車輛(定員12名)はデイサービスの繰越金を積み立ててNPOで購入された。運賃は200円の均一料金で、市内陸地部のコミバスへの乗り継ぎにも料金面で配慮が施されている。当初は日曜運休、1日4便でスタートしたが、2010年度から毎日の運行に変更し、便数も1日6便へと拡大された。運転手には島民が2人雇用され、交代で職務にあたっている。

なお、「石の里」は2011年度から手島にある自然教育センターという研修施設の管理も引き受けることになった。自然教育センターは1989年に手島小学校が閉校になった後、その廃校舎を利用して開設された施設である。市の教育委員会が所管し、夏には市内全域の小学生の研修施設として利用されてきた。しかし島には医療施設がないため、児童の父兄からこの施設の利用を不安視する声が高まるようになり、島の側でも高齢化がすすんで給食サービスの提供が困難になった。そのため利用者が減少し、教育委員会は2010年度をもってセンターの廃止を決定した。しかし、自然教育センターは研修施設であるだけでなく、住民の日常的な生活利用にも供されている。巡回診療や自治会の会合、社協主催の各種講座などの実施場所として、この施設は他に代わるものがない重要な役割を果たしてきた。夏に帰省する他出者の宿泊施設としてもこの施設は利用されてきた。そこで施設存続を目指して自治連合会で協議を重ねた結果、指定管理者制度を活用して「石の里」で管理業務を引き継ごうということになった。今後この施設を手島のみならず広島地区全体の地域再生に

どう役立てるかが、「石の里」の新たな検討課題となっている。

地域への定着 「石の里」のデイサービスの利用者数は、2009年度現在、81人(年間延人数1424人)である。丸亀市内には「石の里」と同様の自立高齢者を対象としたデイサービスセンターが他に14施設ある。同年度のこれら14施設の利用者数は総計994人(年間延人数13597人)である。人口比でみると(広島の人口は丸亀市の0.3%)、広島のほうが格段に利用率が高い。配食サービスにも安定した需要があり、近年になって利用者は増加する傾向にある(当初13~14人の利用が19人に増加)。コミュニティバスも着実に定着してきている。2009年度現在、「石の里」のコミュニティバスの年間利用者数はおよそ4000人である。陸地部のコミュニティバスの同年における年間利用者数は19万3554人であるので、人口比でみると広島の利用率の高さが明らかである。なお、「石の里」は診療所に隣接しているため、デイサービスの通所日に合わせて診療所に通院することが可能である。島では移動上の制約が大きいと、一度に複数の用事を済ませられることは大きな意味をもつ。特に、手島や小手島から船で通所する高齢者にとってその恩恵は大きく、デイサービスの開設が診療所の利用者増や島間のつながりを新たに生み出している面もある。「石の里」の諸事業は次第に島内に浸透するようになり、かつそれが高齢者の生活維持に果たしている役割は陸地部よりも大きいといえるだろう。

NPOによる運営を行うことで、業務内容の改善効果もみられる。デイサービスの日常業務には3名の専従職員があたっている。いずれも島民で、中高年の女性である。3人のうち1人は介護士の資格をもち、福祉事業所での勤務経験があるが、残りの2人は普通の主婦であり、「石の里」ができてから採用された。2名は専門的な職務経験は乏しいものの、通所者とは同じ住民でよく知った間柄であるため、業務運営に支障は生じていない。勤務経験のある職員にしても、以前の職場ではとかく経営的観点が重

表4 「石の里」通所者数の推移

	2004	2005	2006	2008	2009
利用者数	133人 (延2835人)	128人 (延2780人)	106人 (延2720人)	99人 (延2407人)	81人 (延1424人)

視され、日常業務に対しても組織的な統制が強く働いていたが、今の職場ではそれがなく、通所者のニーズにあわせて自発的な対応ができるので大いにやりがいがあるとのことである。

コミュニティバスもNPO(住民)で運行することによるメリットは多い。運転手は利用する島民を全員把握しているため、乗降場所や荷物の積み下ろしなどに対して気遣いが行き届きやすい。バスに乗ること自体が高齢者を見守る役割を果たしているといっても過言ではない。折々の地域行事の際に臨時便を出せることも強みである。丸亀市の島嶼部では広島のほかにも本島でもコミュニティバスが運行されているが、本島では市が民間のバス会社に業務委託する形をとっている。運転手は毎日船で通勤して運行にあたっているため、広島のコミュニティバスよりも融通がききにくい。経営面のメリットもある。本島のコミュニティバスには運転手の人件費やバス車輛の維持にそれなりの経費がかかり、市からおよそ800万円の補助金が投入されているのに対し、運転手を住民から調達し車輛も福祉バス用の自家用車輛を兼用している広島では市の補助金は200万円にとどまっている。

利用者への便宜だけでなく、「石の里」の諸事業が島に雇用機会をもたらしていることも重要である。離島での勤務の場合、通勤にかかる交通費や時間的制約の関係で、島外から人を雇うことは実際上不可能である。このことは島にとって有利な条件ともなっており、実際、「石の里」として島民の雇用創出を目標の1つに掲げてきた。現在、デイサービスの職員、コミュニティバスの運転手、配食サービスの配達員、各種の補助要員を含め、総計10名ほどが「石の里」の事業に携わることで収入を得ている。金額自体は副収入の域を出ないとはいえ、雇用機会のきわめて乏しい島でこのことは大きな意味をもっているといえるだろう。

経営状況 このように「石の里」の取組みは着実に地域に定着してきた一方で、その経営的な条件は決して安定したものではない。

デイサービスは通所者の利用料と市からの業務委託金によって運営されている。委託金は、利用者人数に応じて支払われる委託金と、追加的に支払われる単独加算の2つからなる。「石の里」の場合、送迎サービスが必要な場合は利用料800円、委託料2400円、不要な場合は利用料600円、委託料3000円であり、それに利用者人数を乗じた金額と、単独加算の800万円が収入となる。収入の総額はおよそ1200万円であり、職員の人件費をはじめ施設維持に関わる諸経費(水道料金、光熱費、修理費)に充てられている。利用者は開設当初は150人ぐらいであったが年々減少し、2011年現在は67人である。利用者の利用頻度は高まる傾向にあるので、年間延人数は比較的安定していたが、最近はその減少傾向にある(表4)。つまり、高齢化にともなってデイサービスの必要性が高まる一方で、過疎化の影響で利用者数は減少し、経営状況が厳しくなるというジレンマがみられるようになっている。そのため「石の里」では自治会を通して利用の呼びかけに力を入れている。厳しい経営状況を気遣って、本当はまだ利用する必要がない若年高齢者が応援のために通所することもままあるそうである。

コミュニティバスも、確かに本島と比較すると経営条件にすぐれているが、陸地部のコミュニティバスと比較するなら運行コストは高くなっている。現在、市は陸地部のコミュニティバスの運行におよそ7400万円の補助金を投じている。上述のように、人口当たりの利用率では広島が陸地部を上回っているものの、補助金額を利用者1人あたりに換算すると、広島のほうが陸地部よりもコストが2倍以上高い。これはバスの運行経費が住民の実質的な利用度よりも

表5 事業展開と政策動向の対応

	広島	丸亀市	全国
1987	まちおこし実行委員会結成		
1988	トライアスロン大会開催		瀬戸大橋開通
1991	島民アンケート実施		
1995			
1996	広島小学校と広島西小学校が統合 (広島西小閉校)		
1997			介護保険法
1998	広島西小跡地にデイサービスセンター(社会福祉法人宝樹園)がオープン	コミュニティ組織の整備	特定非営利活動促進法(NPO法)
2000	宝樹園撤退		介護保険制度導入 社会福祉法改正
2001	NPO法人「石の里広島」設立 →デイサービスセンター運営再開		
2003		丸亀市緊急財政構造改革方針2003	指定管理者制度 財政改革(「骨太の針2003」)
2004		都市計画区域の線引き廃止	
2005		丸亀市、綾歌町、飯山町合併 丸亀市行財政改革推進計画 (「集中改革プラン」)	
2006		丸亀市自治基本条例	改正道路運送法
2007		丸亀市総合計画	
2009	コミュニティバスの運行開始 広島中学校休校	丸亀市地域福祉計画策定	離島航路構造改革補助
2010	広島小学校休校 備讃フェリー新造決定	丸亀市社協地域福祉活動計画策定	
2011	「石の里広島」が手島自然教育センターの指定管理者に		

路線の長さやそれに対応した利用者の絶対数によって規定される面が大きいからである。そして、行政の事業評価ではこの点での対費用効果が重視されやすい。

### 3-3 政策的背景

広島におけるNPOの結成や事業展開が、遊休施設の発生や土着の人脈網の活用によって可能になったことを強調してきた。これらはいわば離島社会に特有の地域的要因である。しかし他方で、「石の里」の取組みはマクロな制度的要因によって条件づけられている面もある。次にこの点について触れておくことにしたい。

**分権改革との関連** まず確認しておきたいことは、「石の里」の諸事業は一連の地方分権改革と密接に連動する形で展開してきたということである(表5)。

広島で廃校舎の福祉利用の構想がもちあがったのは、まさに介護保険法が成立した時期にあたる。介護保険制度はその制度運用が基礎自治体の自治事務に委ねられるなど、福祉行政の地方分権を推し進めた。福祉分野で自治体の権限が強化されると同時にその財政的な責任が問われるようになったことで、地域福祉に対する住民の主体的関与が否応なく求められるようになった。

介護保険を契機とした地域福祉への関心の高まりを具体的な事業としていく上で重要な意味をもったのが、1998年のNPO法の成立と2003年の指定管理者制度の導入である。NPO法は市民による社会公益活動の推進を理念とするものであるが、その現実的な意義は団体として契約の権利主体になることが認められたことにある。このNPO法の成立を前提とし、指定管理者制度が導入されたことで、公共施設の住民管

理に広く門戸が開かれることになった。「石の里」によるデイサービスセンターや手島自然教育センターの運営も、単に遊休施設が発生しただけでなく、遊休施設を管理する権限を付与されたことで初めて可能になったといえる。

2006年の道路運送法改正も交通行政の地方分権化を大きく前進させた。それまで公共交通の運営は基本的には事業者任せ、事業の許認可や赤字路線の欠損補助は中央省庁によって縦割りの措置されてきたが、この法律の施行によって公共交通は地方自治体の行政対象に位置づけられるようになった。広島におけるコミュニティバスの運行もこの法改正が前提となって実現したものである。

このように近年の地方分権改革は従来の住民自治組織では認められていなかった各種の事業運営を可能にし、過疎地の生き残り戦略の幅を広げている面がある。また住民による事業運営が利用者に対するサービスの質の向上という点で相応の効果を生んでいることも上述した通りである。

**財政改革の影響** しかしながら、分権改革は財政改革としての性格をもつものでもあり、そのことが「石の里」の存立を規定している側面もある。

分権改革が進展した1990年代、丸亀市でも不況や高齢化の影響を受けて市税収入が伸び悩むようになった。2003年の「三位一体改革」による地方交付税の見直しはそれに追い打ちをかけ、2004年度以降、丸亀市の歳入状況は急激に悪化した。他方で、高齢化にともなって社会保障関連経費は一貫して増加し、市の予算編成は基金の取り崩しに依存する傾向を強めた<sup>5)</sup>。

そんな中、丸亀市が財政改革として打ち出したのが、2005年の丸亀市行財政改革推進計画(通称「集中改革プラン」)である。これは同年実施された綾歌町、飯山町との合併とセットで策定されたもので、合併効果を活かした行政のスリム化を目指すものである。一連の分権改革もこの財政改革と表裏一体のものとして捉えることができる。

「集中改革プラン」では具体的な歳出抑制策として、人件費の総額抑制、民間活力の活用、経費節減・補助金見直し、選択と集中による投資的経費の総額抑制、といった項目が掲げられている。これらは単なる方針であるにとどまらず、具体的な数値目標が付与されている。例えば、人件費の総額抑制に関してだと、職員数を現行の1203人から5年後(2009年)までに980人に削減し、人件費を14億6400万円削減することが明記されている。民間活力の活用に関しては指定管理者制度が大きく取り上げられ、市内50施設への導入と1億3000万円の経費削減が目標に掲げられている。補助金も5カ年計画でおよそ12億4000万円削減することが目標とされている<sup>6)</sup>。丸亀市は2006年に自治基本条例を策定するが、それは市民参画を理念とすると同時にこの集中改革プランを前提とするものであり、投資的経費の選択と集中のための受け皿づくりの意図を含むものといえるだろう。行財政のスリム化が推し進められる中、投資効果がほとんど見込めない島嶼部の政策的な位置づけはますます不利にならざるを得ない。

「石の里」の事業展開も、それは住民自治の進展として評価されるべき面をもつ一方で、見方を変えるなら市場や行政の撤退として捉えることができる。そもそもNPOによるデイサービス事業がはじめられた経緯には、民間事業者も行政(社協)も島への事業参入は困難であったという事情がある。民間事業者が島のデイサービス事業から早々と撤退したことは、離島が社会福祉の市場化の動向からこぼれ落ちてしまう存在であることを如実に示した。事業者の撤退後、市が住民にNPOによる事業運営を勧めたのも、そうしたほうが島外から職員を派遣するよりも財政的に有利という経営判断がはたらいたからであると推測できる。つまり、NPO(住民)がデイサービス事業を引き継いだのは、そうした方がサービスの向上が見込まれるという積極的な理由だけでなく、福祉市場における条件不利性や市の財政事情から、そうせざるを得なかったという面も大きい。

既述のように、確かに現状ではNPOによる

事業運営はそれなりに維持されており、成果もあげている。しかしながら、極度の高齢化で自助や共助の社会的基盤がきわめて脆弱な離島における住民自治には自ずと限界がある。「石の里」の関係者が例外なく口にするのも、10年後の活動の担い手の見通しに対する不安である。もし今後NPOによる事業の継続が困難になった場合、国や自治体にどのような政策的介入がみられるのか。はたまた何か別の主体が関与することになるのか。今後の見通しという点で、「石の里」はきわめて不安定な状態に置かれているといえる。