

民主主義の土台のうえに築かれた 参加型福祉の町 鷹巣

小 林 治 子

目	次
第Ⅰ章 ドキュメンタリー映画に魅せられて	第Ⅳ章 映画が描いた民主主義と参加型福祉
第Ⅱ章 データからみる鷹巣町	第Ⅴ章 行った、見た、鷹巣町
第Ⅲ章 福祉のまちづくりはどのように進んだか	第Ⅵ章 まとめと提言

第Ⅰ章 ドキュメンタリー映画に魅せられて

福祉のまち鷹巣のレポートを書くにあたって、まず映画の話から始めたい。

90本をこすドキュメンタリー映画を手がけた映像作家羽田澄子は1926年大連生れ、1950年岩波映画製作所に入社、取材、編集、演出助手、脚本などに携わり、初監督作『村の婦人学級』（1957年）で注目された。教育・文化・自然界に取材した作品を80本あまり発表したのち、1981年に退社、それからフリーとして数々の受賞作¹⁾・話題作を発表している。2002年完成の『平塚らいてうの生涯』は、『青鞥』を創刊し、「元始、女性は太陽であった」という有名な言葉を残した平塚らいてうを描いており、フェミニズムの世界をはじめ、各方面で話題をまきおこしながら各地で上映が続いた。

筆者が最初に観た羽田澄子の作品は『薄墨の桜』（1977年）であった。岐阜県根尾村の樹齢1400年余の桜の樹の妖気をとらえており、墨絵のような描き方と桜という素材が日本人の魂をつかむ。次に観たのは女性監督として初の芸術選奨文部大臣賞を受賞した『早池峰の賦』（1982年）であったが、まったく知らない世界である秋田県阿仁町のマタギの生活を描いていて、強烈な印象であった。

その後、羽田澄子が〈老い〉というテーマにとりくみ高齢者問題4部作といわれるものをつくった最初の作品『痴呆性老人の世界』（1986年）を観た。当時は痴呆性老人にたいする社会的認知が低かったため、福岡県のある病院にいる大勢の痴呆性老人を描いた映画の世界は強烈な印象をあたえた。〈老い〉にかかわる次の作品は『安心して老いるために』（1990年）で、これは岐

1) 『早池峰の賦』1983年第33回芸術選奨文部大臣賞、『AKIKO——あるダンサーの肖像』1987年第1回芸術作品賞、『歌舞伎役者 片岡仁左衛門』1999年山形国際ドキュメンタリー映画祭大賞、『住民が選択した町の福祉』1999年度キネマ旬報賞文化映画ベストワン、第54回毎日映画コンクール記録文化映画賞 etc.

卓県池田町の特別養護老人ホームの運営を描き、前作と異なり老人そのものよりも施設・施策・行政のあり方に重点がおかれていた。時あたかも高齢者保健福祉推進10カ年戦略（いわゆるゴールドプラン）から新ゴールドプランへ、そして介護保険制度へと、高齢者福祉政策が大きく方向転換する時代であった。

〈鷹巣〉という名前に触れたのは、羽田澄子の〈老い〉の3作目『住民が選択した町の福祉』（1997年）である。24年続いた現職を破って当選した若い町長岩川徹が、住民によるワーキンググループの活動に支えられて町の福祉を充実させていく様子を描いている。『続住民が選択した町の福祉 問題はこれからです』（1999年）では、前作で住民が望んだ介護施設が建設されていく過程での住民の活動と完成した施設が紹介されている。「問題はこれからです」は住民の1人が映画の終わりに語った言葉であるが、鷹巣町のみならず、日本の今の状況を表現しており、インパクトが強い。

こうして、ドキュメンタリー映画に魅せられて、鷹巣町への強い興味をもった。

第Ⅱ章 データからみる鷹巣町

第1節 雪と老人の町

秋田県北部のほぼ中央で青森県に近い、秋田県北秋田郡鷹巣町は米と杉の町、人口21,818人（2000年）で秋田県内60市町村中最大の人口を擁する。町の8割弱を森林が占め、日本三大美林の天然秋田杉が生い茂っている。町の産業は稲作を中心とした農業、縫製、木材などの製造業で

図1 秋田県

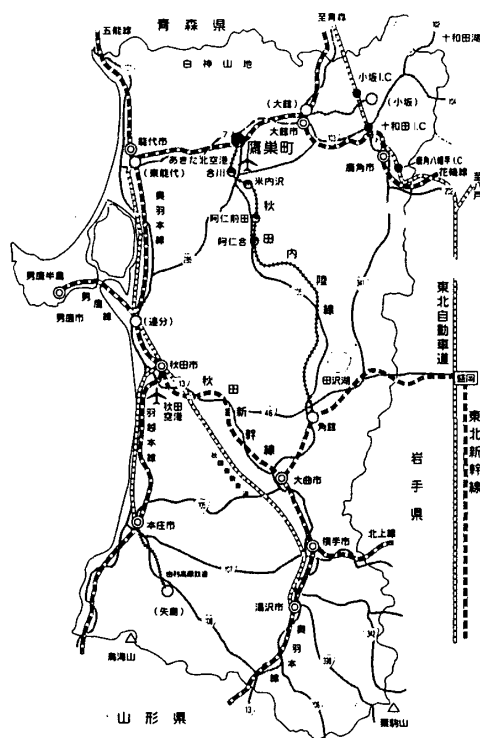
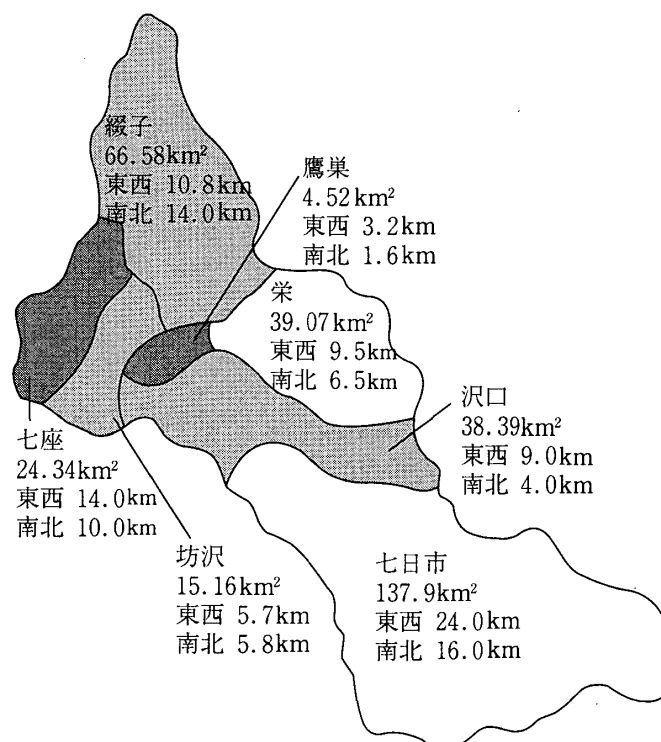


図2 鷹巣町



ある。

いちばんの自慢は700年の歴史がある「綴子の大太鼓」，ギネスで世界一の認定を受けている。最大のものは直径3.8 m，胴の長さ4.52 m，重さ3.5トンの大太鼓で，雷鳴にも似た音を響かせる。上町と下町が競争で大きなものをつくっていった結果，こうしたものができ上がったが，1頭の牛の皮からつくられるため，もうこれ以上大きくするのは無理だろうという話を聞いた。しかし，いまでも1ミリ差を争っているという。

次に，就業状況を3区分産業別にみると（表1），この10年間に減少しているとはいえまだまだ第1次産業がさかんであることがわかる。2000年でも全国平均に比較して8ポイントも高い。第2次産業就業者比率は秋田県より高く，全国平均に近い。第3次産業就業者比率は全国平均，秋田県平均よりも低く，2000年には全国平均より10ポイントも低くなっている。

1980年から2000年の20年間に，農業就業人口は2,892人から2,014人へと約2/3に，耕地面積は3,312 haから2,996 haへ，米の作付面積は2,500 haから2,050 haに，いずれも減少している。しかし，米の収穫量は11,100 tから11,700 tへとむしろ微増である。

表1 産業別就業者数とその比率

（単位：人）

		第1次産業 (%)		第2次産業 (%)		第3次産業 (%)		総 数
鷹巣町	1990年	2,518	19.7	4,226	33.1	6,011	47.1	12,765
	1995年	1,757	14.4	4,282	35.1	6,153	50.5	12,196
	2000年	1,486	13.3	3,476	31.2	6,172	55.4	11,136
秋田県	1990年	105,594	17.2	195,871	31.9	312,451	50.8	614,522
	1995年	79,926	13.1	195,627	32.1	332,322	54.6	608,735
	2000年	64,465	11.1	181,688	30.9	341,462	58.1	588,385
全 国	1990年	4,391,281	7.1	20,548,086	33.3	36,421,356	59.1	61,681,642
	1995年	3,819,849	6.1	20,247,428	31.6	39,642,059	61.8	64,141,544
	2000年	3,172,509	5.1	18,571,057	29.5	40,484,679	64.3	62,977,960

第2節 高齢者のおかれている状況

1990年，1995年，2000年の3回の国勢調査から，人口変化，高齢化率，世帯の状況，就業の状況等を見る。

年齢5歳階級ごとの男女別人口変化は表2である。

年齢3区分別の人口比率とその変化率を，鷹巣町，秋田県，全国と比較すると（表3），15歳未満の比率は鷹巣町が最も低いが，10年間の変化は全国平均に近く，最も急激に減少しているのは秋田県である。高齢者比率は鷹巣町も秋田県も全国平均よりも高いが，1990年には鷹巣町は秋田県平均よりも低かった。しかし，10年間の増加スピードが速く，2000年には秋田県の比率を越えた。鷹巣町は生産年齢人口比率が全国平均からはかなり低く，秋田県よりもさらに低い。

次に，世帯の状況を見る（表4）。日本の世帯は，1人世帯・2人世帯が急激に増加し，3人世帯はほとんど変化なく，かつて主流であった4人世帯は急減，5人以上世帯も減少するという変化をたどっている。鷹巣町，秋田県の変化も同様である。しかし，1人世帯は秋田県が最も少

表2 年齢5歳階級ごとの男女別人口——鷹巣町

	1990年			1995年			2000年		
	総 数	男	女	総 数	男	女	総 数	男	女
	23,628	11,332	12,296	23,034	11,105	11,929	21,818	10,317	11,501
0～4歳	1,121	595	526	987	506	481	790	381	409
5～9歳	1,273	639	634	1,142	605	537	992	522	470
10～14歳	1,604	835	769	1,300	658	642	1,141	610	531
15～19歳	1,425	785	640	1,312	721	591	1,065	557	508
20～24歳	829	415	414	865	445	420	852	426	426
25～29歳	1,185	627	558	1,032	529	503	1,012	525	487
30～34歳	1,351	672	679	1,276	665	611	1,045	546	499
35～39歳	1,660	798	862	1,356	674	682	1,209	608	601
40～44歳	1,893	951	942	1,705	851	854	1,358	659	699
45～49歳	1,627	771	856	1,904	972	932	1,626	798	828
50～54歳	1,738	779	959	1,614	785	829	1,819	902	917
55～59歳	1,984	917	1,067	1,713	766	947	1,549	728	821
60～64歳	1,857	895	962	1,903	872	1,031	1,657	714	943
65～69歳	1,398	619	779	1,775	833	942	1,803	797	1,006
70～74歳	1,102	451	651	1,288	537	751	1,588	719	869
75～79歳	805	328	477	936	365	571	1,085	420	665
80～84歳	501	170	331	576	221	355	687	240	447
85～89歳	206	71	135	265	75	190	379	122	257
90～94歳	66	14	52	74	22	52	134	34	100
95～99歳	3	0	3	10	3	7	24	9	15
100歳以上	0	0	0	1	0	1	3	0	3

表3 年齢3区分別人口比率とその変化率 (1990を100とする)

		～14歳		15～64歳		65歳～	
		比 率	変化率	比 率	変化率	比 率	変化
鷹巣町	1990年	16.9		65.8		17.3	
	1995年	14.9	88.17	63.7	96.81	21.4	123.70
	2000年	13.4	79.29	60.5	91.95	26.1	150.87
秋田県	1990年	17.9		66.5		15.6	
	1995年	15.6	87.15	64.8	97.44	19.6	125.64
	2000年	13.7	76.54	62.7	94.29	23.5	150.64
全 国	1990年	18.2		69.5		12.1	
	1995年	15.9	87.36	69.4	99.86	14.5	119.83
	2000年	14.6	80.22	67.9	97.70	17.3	142.98

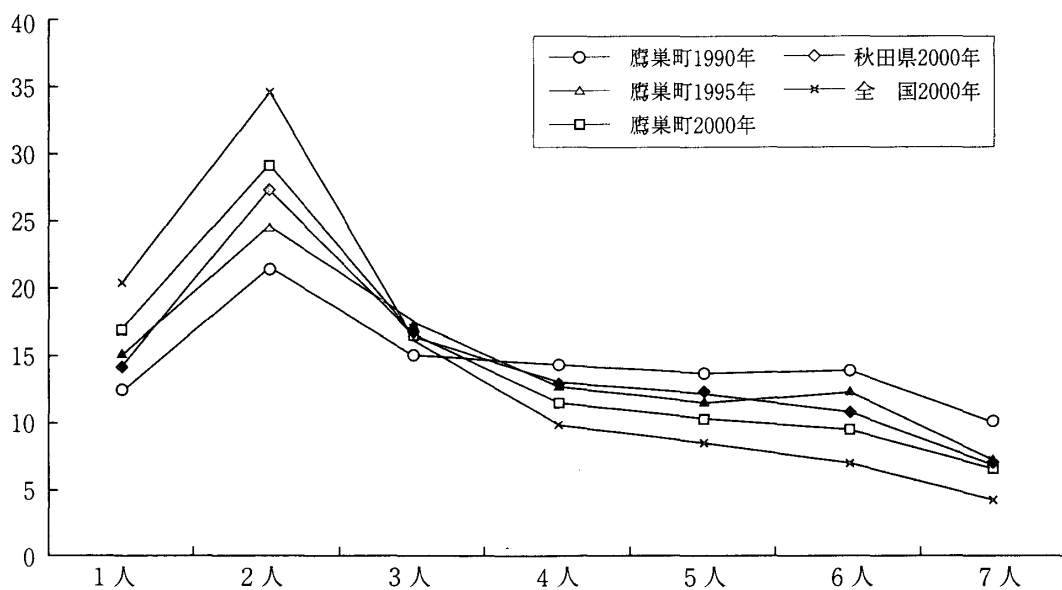
なく、2000年で全国平均より10ポイントも低い。鷹巣町は秋田県よりも1人世帯比率が高いが全国平均と比べると5～6%低い。それにかわって鷹巣町では2人世帯が最も多い。また5人以上世帯比率は秋田県が最も高く、大家族の流れが残っているといえそうである。鷹巣町も全国平均と比較するとかなり高いが、秋田県より低い。

表4 親族人員別一般世帯数・比率

	年	総 数	1 人		2 人		3 人	
			世帯数	比 率	世帯数	比 率	世帯数	比 率
鷹巣町	1990	7,071	1,163	16.45	1,708	24.15	1,340	18.95
	1995	7,311	1,488	20.35	1,881	25.73	1,381	18.89
	2000	7,315	1,634	22.34	2,063	28.20	1,362	18.62
秋田県	1990	357,557	57,006	15.94	75,600	21.14	67,403	18.85
	1995	373,972	69,664	18.63	87,601	23.42	70,233	18.78
	2000	388,424	82,502	21.24	98,106	25.26	74,132	19.09
全 国	1990	40,670,475	9,389,660	23.09	8,370,087	20.58	7,350,639	18.07
	1995	43,899,923	11,239,389	25.60	10,079,958	22.96	8,131,151	18.52
	2000	46,782,383	13,103,097	28.01	11,592,092	24.78	8,796,130	18.80

4 人		5 人		6 人		7 人以上	
世帯数	比 率	世帯数	比 率	世帯数	比 率	世帯数	比 率
1,185	16.76	706	9.98	610	8.63	359	5.08
1,042	14.25	658	9.00	558	7.63	303	4.14
941	12.86	593	8.11	436	5.96	286	3.91
66,450	18.58	39,564	11.07	32,998	9.23	18,536	5.18
62,715	16.77	37,341	9.98	29,812	7.97	16,606	4.44
60,876	15.67	34,336	8.84	24,519	6.31	13,953	3.59
8,787,908	21.61	3,805,147	9.36	1,903,065	4.68	1,063,969	2.62
8,277,047	18.85	3,511,770	8.00	1,712,927	3.90	947,681	2.16
7,909,904	16.91	3,163,940	6.76	1,445,187	3.09	770,033	1.65

図3 65歳以上親族のいる世帯の親族人員別比率



こうした世帯の変化のなかで、高齢者はどのような状況にあるのだろうか。65歳以上親族のいる世帯を世帯人員別にみたのが図3である。高齢者は鷹巣町ではこの10年間に1人世帯、2人世帯が増加し、4人以上世帯にいることは減少しているが、全国平均と比較すると1人世帯、2人世帯の比率は低く、4人以上世帯比率は高い。しかし、秋田県平均と比較すると、逆の数値になっている。

次に、65歳以上単身者数を男女別年齢5歳階級別にみたのが表5である。これを全世帯数中の比率で全国、秋田県と比較したのが図4である。各年齢階級で全国、秋田県、鷹巣町の順に比率は高くなっている。

以上のことから、いわゆる田舎では、都会と異なり「高齢者は大家族世帯にいたろう」という定説は誤りであることが明白である。

鷹巣町の高齢者の要介護認定の状況は表6である。要介護度1～5の総数が666人（2000年）

表5 65歳以上の単身者数の変化——鷹巣町

		65～69歳	70～74歳	75～79歳	80～84歳	85歳～	総 計
1990年	計	111	112	70	43	15	351
	男性	14	8	14	10	3	49
	女性	97	104	56	33	12	302
1995年	計	158	166	98	60	23	505
	男性	24	29	10	13	6	82
	女性	134	137	88	47	17	423
2000年	計	153	188	168	89	43	641
	男性	30	33	29	16	13	121
	女性	123	155	139	73	30	520

図4 高齢単身者の全世帯に占める比率

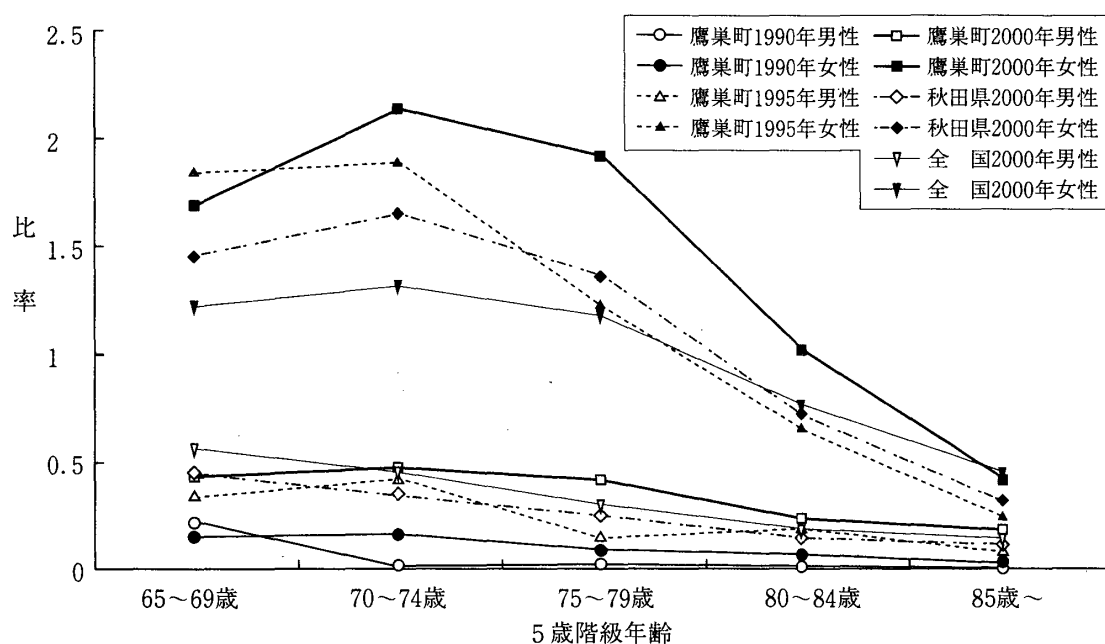


表6 要介護認定の状況

(単位:人)

区 分	要 支 援		要介護1		要介護2		要介護3		要介護4		要介護5		計	
	H12	H13	H12	H13	H12	H13	H12	H13	H12	H13	H12	H13	H12	H13
第1号被保険者	53	61	135	202	163	194	119	131	120	133	106	134	696	855
65～74歳	16	15	25	40	29	42	30	27	19	17	25	23	144	164
75歳以上	37	46	110	162	134	152	89	104	101	116	81	111	552	691
第2号被保険者	2	1	3	6	6	5	1	5	4	3	9	10	25	30
合 計	55	62	138	208	169	199	120	136	124	136	115	144	721	885

から823人(2001年)に増加している。この数字は今後減少することはないと思われる。人口の約4%弱、65歳以上高齢者の14.4%というこの数字は、介護保険制度が発足時に予想したものであり、日本の平均である。

第Ⅲ章 福祉のまちづくりはどのように進んだか

鷹巣町は現在日本でも有数の高福祉の町として知られている。介護保険制度施行以前も、以後も、その先進性は変わらない。それは1992年に就任した町長岩川徹が自らが機関車となって進めてきたものである。訪問時に聞いたところによると、町長選に出馬するにあたって岩川徹は町内の全世帯を訪問し、生活のなかで困っていることを聞いた結果、福祉が第一の課題だと知ったという。鷹巣町での高福祉の実現過程を見ていこう。

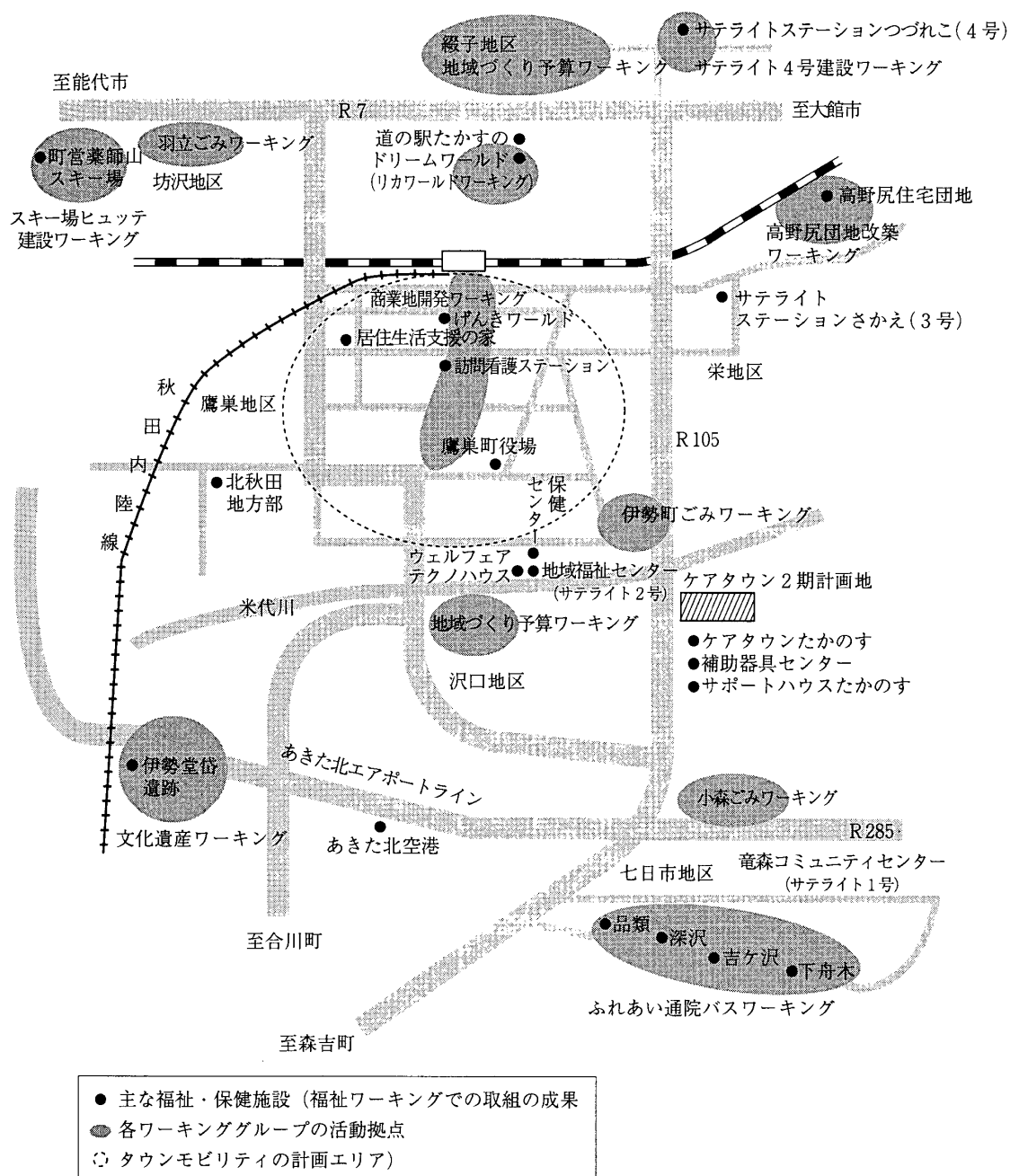
第1節 住民参加の福祉のまちづくり

岩川徹新町長は1992年に「福祉のまちづくり懇話会」を発足させた(図5)。翌1993年には役所内の機構改革をおこない、保健と福祉の一体化をはかろうと福祉保健課ができた。同時に窓口カウンターを低くしたり、役場の玄関ドアを自動化して、車椅子利用者にも対応できるようにした。また、老人訪問看護ステーションを開設し、ホームヘルパーを30人に増員して、ヘルパー派遣24時間対応をはじめた。

1994年にはサテライト施設第1号(竜森コミセン)が完成した。このときに構想した「サテライト計画」とは、小学校区に1つのデイサービス機能をもつ7つのサテライトステーションをつくり、ウェルフェアテクノハウス、保健センター、訪問看護ステーション、グループホームとともに、「ケアタウンたかのす」を中核として、鷹巣の福祉システムとするというものである(図6)。

この年、ホームヘルパーはさらに41人に増員され、毎日派遣の利用者も増えた。同時に、高齢者福祉を施設介護から在宅介護に重点をうつしていくため、住宅ケアのシステムづくり、長期入院の解消に取り組む。

図5 住民参加のまちづくりマップ



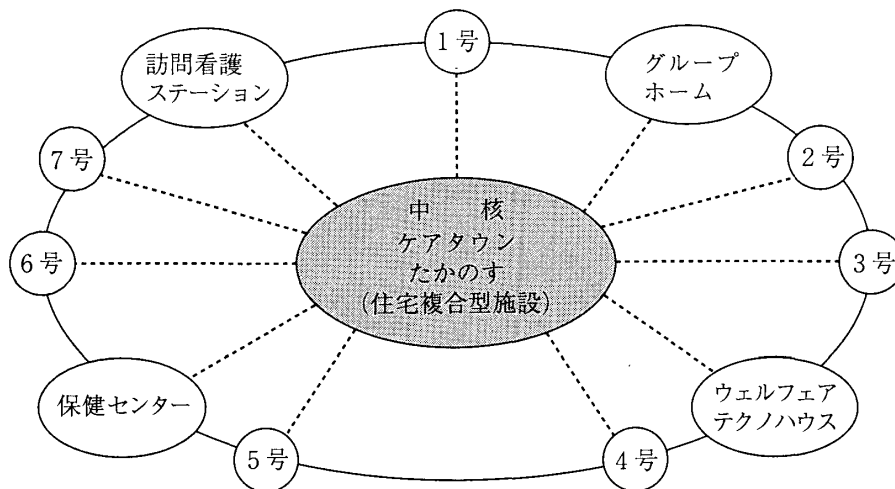
1995年、ホームヘルパーは50人となり、利用は滞在型から巡回型に移行していった。サテライト施設の第2号完成とともに、デイサービスの利用者也拡大し、在宅型福祉への切り替えが進んだのである。

1996年には在宅介護支援センターの開設、ウェルフェアテクノハウス完成などとともに、ケアタウン計画に着手する。1997年には保健センター完成、ケアタウン計画着工と続く。

1998年はサテライト施設第3号の完成、痴呆老人グループホーム設置とともに、「ケアタウンたかのす」の完成という画期的な年でもあった。

1999年は翌年の介護保険制度施行にあたり、「介護保険事業計画をつくる会」が発足している。

図6 鷹巣町の福祉システム



補助器具センター，サテライト施設第4号も完成した。

2000年は介護保険制度のスタート，そこで介護保険料3,880円にくわえて，町の一般会計から1人あたり1,064円を負担，いわゆるサービスの横だし上乘せをおこなう。これは介護保険施行以前からおこなっていたサービスの質をおとさないための処置である。この年「げんきワールド」が完成，また「ケアタウンたかのす」は医療福祉建築賞を受賞した。

2001年は，「高齢者の権利擁護を考えるつどい」開催，「高齢者人権擁護条例策定委員会」設置，「鷹巣町高齢者安心条例」制定などが続く。

1992年以来，ワーキンググループの活動は毎年絶えることなく続けられてきた。上に述べたような福祉システムの進展はワーキンググループの活動なしには進まなかった。また，町は独自に福祉関連の講演会を毎年開催，デンマークへの福祉視察は中学生もふくめた町民が毎年派遣されている。こうしたことが，町民の福祉にたいする意識を大きく変革してきた。

第2節 先進的な「安心条例」

2001年12月議会で制定され，2002年4月1日から施行されている「鷹巣町高齢者安心条例」は，日本の自治体として，はじめてのホームヘルパー24時間派遣，全室個室の老人保健施設「ケアタウンたかのす」を中核とした施設群の建設など，介護サービスがかなり充実してきた段階での，第2幕だと位置づけられている。この条例により，高齢者の尊厳が守られ，町の介護サービスの質が向上することが条例の最大の目的である。

条例では，施設のサービス提供者によって痴呆高齢者の自由意思や自己決定が否定されたり，行動が管理・制限されることを「権力行使」とよび，その禁止と報告義務，相談窓口の設置，自治体の責務などを規定した。厚生労働省の「身体拘束・抑制ゼロ作戦」に対応するものであるが，さらにふみこんだ姿勢がみられる。すなわち，ここでいう「権力行使」とは次の4つの項目で表現されるものである。① 保護具は，姿勢が保持できない人の補助器具であり，行動の自由を奪う目的や人手不足を補うために使用してはならない。② アラームや探知システムの使用は，外

に出ることにより自傷他害の可能性が高く、その危険を防ぐために使用することが必要な場合に限る。人手不足を補うものであってはならない。③ 利用者が戸惑いや葛藤、驚愕等のなんらかの理由によって自身や他人を傷つける恐れのある行為にでたとき、職員が身体的な力を行使して、本人の行動を押さえたり、他の空間に誘導する。ただし、きわめて緊急性の高い場合にかぎる。④ 利用者が自身や他人を傷つける恐れのある行為にでたとき、居室等の空間に保護する。しかし、施錠できる空間に閉じ込めることは認められない。

以上のように、この条例は拘束・抑制に関してきわめて質の高いものである。さらに、「権力行使」をゼロに近づけるために、サービス提供者の介護技術の向上を目的として事業者協議会を設置し、介護保険施設における職員が互いの情報公開、提案、研鑽のための活動を企画し、学習し、サービスの質の向上をはかることが必要だと、条例ではうたっている。

第3節 財政面ではどうか

上記のような高福祉は町の財政のあり方に左右される。2000年介護保険施行時に決定された鷹巣町の介護保険料は、所得段階別の負担比率を国の基準ではなく町独自に設定している（表7）。

その結果、平成14年度の一般会計歳入歳出予算明細書は表8となる。この表の是非を判断する力量はないが、素人目にも民生費が目だって突出しており、年間予算額の31.2%を占めていることはみてとれる。訪問時に質問したところ、「老人保健福祉関係にたいしてとくに多額の費用をあてているわけではなく、他の費目は従来から費用をかけてきて整備が完了しているからである」と、優等生的な回答が返ってきた。

表7 鷹巣町の介護保険料

所得段階	対 象 と な る 方	割合	月 額	保険料額（年額）
第1段階	生活保護受給者。老齢福祉年金受給者で世帯全員が町民税非課税	0.40	1,550円	18,600円
第2段階	世帯全員が町民税非課税	0.66	2,520円	30,240円
第3段階	本人が町民税非課税 （世帯の中に町民税課税者がいる）	1.00	3,880円	46,560円
第4段階	本人が町民税課税で合計所得金額が250万円未満	1.40	5,430円	65,160円
第5段階	本人が町民税課税で合計所得金額が250万円以上	1.65	6,400円	76,800円

第4節 福祉自治体ユニット——岩川徹のもうひとつの顔

1997年11月、岩川徹が中心となり「福祉自治体ユニット」なるものをたちあげるというニュースに接した。映画の印象から興味はつきなく、東京都渋谷区東京ウィメンズプラザで開催された設立総会・記念シンポジウムにでかけた。

表8 平成14年度一般会計歳入歳出予算（当初）事項別明細書

【歳入】

（単位：千円）

款	本年度予算額	前年度予算額	比 較
1 町税	1,750,257	1,807,207	△ 56,950
2 地方譲与税	132,500	134,400	△ 1,900
3 利子割交付金	31,000	47,000	△ 16,000
4 地方消費税交付金	194,000	214,000	△ 20,000
5 ゴルフ場利用税交付金	4,165	7,007	△ 2,842
6 自動車取得税交付金	45,000	49,000	△ 4,000
7 地方特例交付金	57,000	48,000	9,000
8 地方交付税	3,479,289	3,652,037	△ 172,748
9 交通安全対策特別交付金	4,376	4,840	△ 464
10 分担金及び負担金	131,545	117,603	13,942
11 使用料及び手数料	95,527	94,923	604
12 国庫支出金	388,035	391,924	△ 3,889
13 県支出金	494,205	705,933	△ 211,728
14 財産収入	6,923	10,980	△ 4,057
15 寄附金	1	1,191	△ 1,190
16 繰入金	475,179	580,596	△ 105,417
17 繰越金	1	1	0
18 諸収入	256,592	265,058	△ 8,466
19 町債	426,200	398,300	27,900
歳 入 合 計	7,971,795	8,530,000	△ 558,205

【歳出】

（単位：千円）

款	本年度 予算額	前年度 予算額	比 較	本年度予算額の財源内訳			
				特 定 財 源			一般財源
				国県支出金	地方債	その他	
1 議会費	151,796	155,270	△ 3,474				151,796
2 特務費	950,903	979,722	△ 28,819	28,446		9,811	912,646
3 民生費	2,489,347	2,814,647	△ 325,300	569,271	10,500	153,969	1,755,607
4 衛生費	725,271	730,772	△ 5,501	17,012		9,771	698,488
5 労働費	58,823	66,176	△ 7,353	19,836		30,000	8,987
6 農林水産業費	473,751	448,763	24,988	114,319	43,000	5,310	311,122
7 商工費	350,870	367,346	△ 16,476	14,858		203,586	132,426
8 土木費	632,975	762,661	△ 129,686	69,673	64,000	4,089	495,213
9 消防費	381,711	392,974	△ 11,263			110	381,601
10 教育費	984,606	1,087,002	△ 102,396	21,718		12,557	950,331
11 災害復旧費	70,675	47,228	23,447	19,478	8,700		42,497
12 公債費	670,227	657,438	12,789	7,629		3,828	658,770
13 諸支出金	10,840	1	10,839				10,840
14 予備費	20,000	20,000	0				20,000
歳 出 合 計	7,971,795	9,530,000	△ 558,205	882,240	126,200	433,031	6,530,324

福祉自治体ユニットとは、住民サイドの福祉行政を進める市町村長の会であり、趣意書には、高齢社会において要介護者の増加・重度化が進み、社会で支える体制構築が迫られているいま、「……我々市町村長の責任と義務はきわめて大きいものがあります。なぜなら介護問題は生活現場そのものの問題であり、生活現場に一番近い政治家である我々がこれに真剣に取り組み、住民の生活を保障していくことが重要となるからです。……我々市町村長の福祉施策への理解・取り組みがこれからの日本の福祉社会を決定するといっても過言ではありません」と、述べている。そのための活動として、① 福祉政策と関連する地方自治・財政政策の学習、② 国・県への提言、③ 連携・交流・情報交換、を行なう。設立発起人には北は北海道から熊本県までの28人の市町村長が名前を連ねている。その他福祉の専門家、ジャーナリストなど21人の個人と3団体が応援者となっている。

介護保険制度が国会審議を続けていた攻防の時期には、生活現場からの意見を介護保険制度に反映させようと、要望、アピールを精力的に発信している。「介護保険制度施行に関する決議案（1998. 11. 17）」、「介護保険の2000年度実施を強く要望する（1998. 12. 18）」「介護保険制度の2000年4月実施を求める緊急アピール（1999. 5. 28）」「平成12年度予算概算要求に関する要望書（1999. 8. 28）」「介護保険制度の保険料凍結案に反対する要望（1999. 10）」「介護保険制度見直しの撤回を求める要望書（1999. 11. 12）」「10月からの第1号保険料徴収に向けての要望（2000. 8）」「第1号被保険者の保険料減免について（2000. 9）」「西伯宣言＝第1号保険料の減免における自治体の基本理念について（2000. 10）」等々。

福祉自治体ユニットに加盟している自治体の多くは、福祉先進自治体のリーダー的存在となり、福祉に積極的に取り組む首長の集まりとして社会的に認知され、国の福祉政策への影響力も増してきている。2002年3月の加盟市町村長は1都1道2府37県の181市町村にのぼっている。岩川徹は鷹巣町で先進的な福祉の実現をめざすだけでなく、全国の市町村の推進役にもなっているのである。

第Ⅳ章 映画が描いた民主主義と参加型福祉

第1節 福祉は政治がリード

羽田澄子はどういう思いで高齢者問題4部作をつくったのであろうか。

1作目『痴呆性老人の世界』の製作にあたっては、大勢の痴呆性老人に接し、言葉を失ったと語っている。「人間は歳をとると、こんなことになるのか」と。しかし、その病院の院長が「知能のレベルは落ちるが、情緒のレベルは変わらない」と介護に取り組む姿に励まされて撮ったという。そのとき、「こうすれば痴呆になりません」というようなことがないのなら、痴呆性老人に対しては、社会が対応しなければならないと考え、『安心して老いるために』の制作に進んでいった。

その際北欧のシステムを視察し、日本には何も切り札（政策・施策）がないことに気づく。こ

れはどうしても政治がリードしなければならないと考え、秋田県鷹巣町取材したという。北欧も最初から優れたシステムがあったわけではなく、日本と同様の酷い状況があり、その反省から築き上げられてきている。したがって、『住民が選択した町の福祉』ではそういった政治の柔軟性を描いた。しかし、高福祉を実現した鷹巣町ではレベルの高い施設・介護サービスにお金がかかり、てぐすねひいている反町長派との対応もあり、「いまもハラハラ、ドキドキ」だと語っている。『続住民が選択した町の福祉 問題はこれからです』はこうした思いでつくられた。羽田澄子はまだ鷹巣町から目を離していない。鷹巣町の福祉をとりあげた3作目を製作中である。

第2節 住民の民主主義とはなにか

鷹巣での住民参加の福祉のまちづくりとは、映画でどのように描かれているであろうか。まず、『住民が選択した町の福祉』からみていく。

羽田澄子が『安心して老いるために』を製作して6年たった1996年当時、日本の高齢者福祉は大きく進化を続けていた。ゴールドプラン（1989年）、新ゴールドプラン（1994年）とともに福祉サービスの主導権が市町村にうつされ、施設整備が急ピッチで進んでいた。しかし、高齢化のスピードは福祉整備のスピードをこえており、ハードもマンパワーもサービス内容も決定的に不足していた。同時に日本人の福祉についての意識変革が進み、高齢者福祉は従来の貧困かつ障害老人対策ではなく、必要なら誰もが利用するものであるという権利意識が広がりつつあった。新ゴールドプランにしたがい、高齢者福祉対策に積極的に取り組む市町村があらわれ、一方、福祉に取り組む民間組織も活発に活動を始めていた。羽田澄子が北欧から学んだことは、福祉は民主主義の土台がなければ育たないということであった。したがって、『住民が選択した町の福祉』は鷹巣町の民主主義を描くことが目的であった。

自治体がすぐれた福祉サービスを実行するには、住民の福祉にたいする意識が高くなければならず、その住民の意志が地域社会の政治に正しく反映されなければならない。鷹巣町では「福祉のまちづくり」を掲げた若い町長岩川徹が、町民の自由参加によるワーキンググループを組織し、そこでの提言をとりあげて施策を進めていった。岩川徹は1991年4月、42歳で町長に初当選した。まずデンマークの福祉の実態を視察し、その報告会でデンマークの制度は民主主義による住民との合意によってできたことを伝え、「鷹巣でもできる、しなければならない」と主張した。「福祉の専門家が計画をつくっても、住民が自分の問題として認識しないと問題の解決はありえない」という論であった。学識者・福祉関係者15人からなる「福祉のまちづくり懇話会」が1992年4月に発足、町長の提言を受け、その専門部会としてのワーキンググループが組織された。ここに住民参加型福祉のまちづくりがスタートしたのである。このとき公募等で集まったのは町役場の職員もふくめて60人であった。

ワーキンググループは「陳情団体、圧力団体ではなく、自ら考え、提案し、できることは自らがボランティアで実行する」ことを原点としている。实地訪問や話しあいのなかから出てきた問題を、次の3つに分類する。① すぐに実行できること、② グループで話し合い、検討して工夫

すればできること、③ 予算をつけ、時間をかけないとできないこと、である。こうして整理した問題をテーマ別に分け、グループ別に活動を始めた。同時に、町長・担当課長が出席する全体会で解決策を探る。1992年度は次のテーマで10グループが活動した。① ボランティアの育成とネットワークづくり、② 福祉行政の改善、③ 公共機関と公共施設の整備改善、④ マンパワーの整備、⑤ 医療と福祉の連携、⑥ デイサービス・ショートステイの整備、⑦ 総合福祉センターの建設、⑧ 住宅改善、⑨ 在宅ケア、⑩ 障害者福祉。

ワーキンググループの活動のなかから「ケアポートたかのす」の構想が生れたのは1993年2月であった。これは全室個室の在宅複合型施設であり、町の福祉の核となる総合福祉施設をめざした。町民の声を集め、熱心に討議するなかから構想を練り、大きな夢をふくらませていくワーキンググループの活動を、映画では活き活きと描き出す。しかし、1994年3月議会でこの関連予算案は否決された。岩川徹は町長就任以来議会では少数派であり、審議のなかで常に孤立していたことを映画ではとらえる。町議会で承認されそうにないことを予想した町民はワーキンググループを中心に、わずか5日間で有権者65%にあたる11,578人の署名を集めた。しかし、否決された。

映画を観ている者は、ここで大きな疑問につつまれる。町議会議員は住民が選出したものであるが、町長も、日本の総理大臣とは異なり、住民の直接選挙で選ばれた人である。ワーキンググループには必ずしも町民の大多数が参加しているのではない。しかし、署名したのは有権者の65%なのである。民主主義とはなんだ、という思いがわきあがってくる。多数の賛成意見が議会を通過しないという議会とは、いったいなんだろうか。映画ではそれぞれの議員の意見や声を克明に映していく。しかし、疑問はとけず、考え込む町長岩川徹と不満を表明する町民に、観客は共感を覚える。

1995年5月に「ケアポートたかのす計画」に代わって、新たに「ケアタウン計画」部が庁内に設置され、町行政が主体的に取り組み始めたが、1996年2月議会でもケアタウン計画関連予算は否決された。同年3月に議員の改選があったが、町長派が多数になったわけではない。再び提案された1996年の6月定例議会には、開始前から大勢の町民が議会場前に集まり、議員にビラを配り、声をかけていた。議会開始後、狭い傍聴席に入りきらない町民は大会議室のモニターテレビ前に集まった。町民の間には「またダメかも……」という雰囲気が強かった。議会傍聴のために町民が150人もつめかけたのは、24年間にわたる前町長時代にはなかったことである。生活の重要なことを決める議会には強い関心をもたねばならないという、町民の意識変革が確実に進んでいた。

議員定数24のうち、ケアタウン計画を推進している町長派は常に少数であった。反対派の意見は、「福祉に反対する人はいない。しかし、できるだけ効率のいい福祉をやってもらいたい。財政上から賛成できない」、「ケアタウン計画の予定地は、付近に畜産農家があり、悪臭がする。交通車両の騒音も大きく、道路より低地であり湿地帯である」等々。いよいよ採決となり、議長を除く23人は12:11で町長原案を可決した。泣く、大喜びする、老いた母と手を取りあう、町民の歓喜する姿を映して映画は終る。

12:11 で否決されるかもしれないという予想を裏切り、逆の結果になったのは、1人の議員が意見を変えたからである。公明党の佐藤勝美であった。彼は前夜に決意したと語っている。いろいろな人に会って話を聞き、ケアタウン計画は進めなければならないと決心したと。しかし、今回は調査費を承認したのであって、実現への道程は町長の力量にかかっているとも言う。

第3節 素晴らしい施設ができた

羽田澄子は議会を通過したケアタウン構想が気に入り1998年4月から再び撮影を開始した。それが前作でようやく町の予算を確保したケアタウン計画の実現過程と完成した後の素晴らしい施設が紹介されている『続住民が選択した町の福祉 問題はこれからです』である。1997年2月、当時東北大学助教授外山義²⁾を招いて「福祉のまちづくり講演会」を開催した。各地の介護施設の設計をてがけた外山義と鷹巣町との出会いである。以後「ケアタウンたかのす」の設計はワーキンググループと外山義との協議ですすめられていく。同年9月建設工事着手、1998年4月には療養室を1室先行完成し、町民が実際に利用して意見を出した。これは「ケアタウン探検隊」と名づけられ、700人の町民が参加、90項目以上の提言がだされた。同年6月にはケアタウン探検隊の報告会を開催し、町民の意見の相互理解をはかっている。施設の名称もここで決定された。

1998年12月完成、1999年3月におこなわれた一般公開には4日間で2,600人が訪れた。同時に、国内外から専門家を招いて公開研修会も開催された。4月開所式と同時に入所が始まる。映画で観る施設は、環境とノーマライゼーションに配慮していることは当然として、現在考えられる最高の英知を集めていることがみてとれた。町民が実際に利用して意見を言ったのだから、使い勝手もさぞいいだろうと思えた。

第V章 行った、見た、鷹巣の町

映画を観たインパクトと、岩川徹への興味、研究テーマとの関連などから、鷹巣への尽きぬ興味関心をもち、実際に見たい思いがしだいにのつっていった。調査は2002年12月3日～5日におこなった。

「雪と老人の町」といわれていた鷹巣町は、羽田澄子の映画によって福祉の世界で日本中に名前を知られた。しかし、いわゆる少子高齢化の波をかぶる、過疎の中山間地ではないのか。その町で〈ワーキンググループ〉活動などという、英語でしか表現しようのない新しいスタイルの活動を、住民が主体的におこなっている、失礼ながら信じられない思いを禁じえなかった。これが今回の調査の最大の課題である。

2) 外山義は厚生労働省の委託により、特養におけるハードと介護の関係を調査研究した。その結果、従来介護関係者の間に根深くあった、個室は入所者の閉じこもりの原因となるという定説を覆し、むしろ4人室などの同居空間のほうが、他の入居者との関係を断ち切ろうとする傾向が強いことを発表した。以来厚生労働省は、全室個室の特養を奨励している。

第1節 冬の北国は暗かった

日程調整のため町の役場に電話、見学は可能だが毎週月水金のみ、予約は3カ月前の1日から受け付けるとのこと、電話したのは8月だったが11月はもう満杯、9月1日に再度電話して12月初めの予約がようやく完了した。訪問時に聞くと、年間3,000人以上が訪れるという。1日平均30人の計算である。筆者の見学時も隣町である二ツ井町農協のヘルパー研修を修了した10人程度の中高年女性と一緒にになった。また、宿泊はホームページをみて町内のホテルにしてほしいとのことであった。福祉のまちづくりが町の産業振興にも役立っているわけである。

次のハードルはアシであった。1998年7月に大館能代空港（秋田北空港）が開港しており、伊丹空港から75分で簡単に行くことができるという思いが、吹き飛んだ。12月～3月の冬期は大阪伊丹空港からの直行便がないのである。東京羽田空港系由で飛んだが、時間も料金も2倍となり、そのうえ羽田と大館能代間はフェアリンクだったので、機体が少し傾くとかなり恐怖感がこみあげた。

機内は満席だったがほとんどが大館市に行ったようである。つまり鷹巣の町には筆者以外誰も降りなかったのである。「鷹巣って、有名なんですよ」と、思わず胸の内で叫んだが……。JR鷹巣駅前で空港バスを降りたのが午後6時、もちろんあたりは暗かったが、京都ならまだ人が大勢でている時間帯であるのに、めぬき通りの商店街に人はまばらであった。小雨が降ってきて気分が滅入る。

翌日の昼頃、アーケードに覆われた駅前商店街を歩いてみた。歩道いっばいに幅広く天井の低いアーケードは、ここがまぎれもない雪国であることを示している。その下の歩道は長らく修復されていないことを表すように敷石がデコボコになり、非常に歩きにくい。ホームページの「人にやさしい市街地移動システム タウンモビリティ」を見て、町は当然ノーマライゼーションであろうと想像していたが、早合点であった。タウンモビリティとは交通弱者でも利用できる無料貸し出しの電動スクーターと小型電気自動車である。昼間、町を歩いていたのはほとんどが高齢者、しかも綿入りのドテラのようなものを着込み、毛糸のマフラーで頭から頬かむりをした女性であった。12月初めでまだ雪は降っていなかったが。なかには歩行器を押している人もおり、ほとんどが長靴を履いた足元がおぼつかない人たちであった。

町には駅前のこの商店街以外に商店はなく、買い物には町の人みんなここに来る。スーパーの商品というのは日本中が似たような状況にあるが、ここもほとんど変わらない。ただ地元産の野菜・魚が珍しく、価格も異常に安いのが目についた。1人のおばあさんが発泡スチロールの大きなケース（約80 cm×50 cm×30 cm）に入ったハタハタを3箱も買っていたこと、1箱に300尾くらい入っているように見えたが、その価格がなんと1000円だったことは、京都で1パック6,7尾のハタハタを350円くらいで買い、ありがたくいただいている身には、まさに驚きであった。彼女にはたぶん大家族がいて、なにか常備菜をつくるのだらうと想像された。

田舎だ、日本の農村だ、しゃれたものは何もないだらうと思いついでいたが、おいしそうなケーキ屋と東京青山通りにありそうな2階建てのレストランに気がついた。外装も内装も木の柔

らかい雰囲気を出しているそのレストランに入ると、1階は喫茶、2階がイタリアンで、トイレも洋式、洗面所には花と香りが満ち、メニューもしゃれていた。男性高齢者が本を読んでいた、2人連れの中年女性がさかんにおしゃべりしながら食事をしていたりするの、都会と変わらない。店員はセンスある制服を着ていた。

第2節 目をみはる福祉施設

(1) 町がつくった数々の高度な施設

鷹巣町見学の窓口は「げんきワールド」(福祉の総合相談窓口)になっている。ここに役場から出向職員2人、社協からの職員2人、専任職員1人が配置され、健康づくりや介護予防に関する情報提供、介護の知識・技術の普及、保健福祉サービスの相談などの仕事をしている。駅前商店街のどまんなかになり、午前中は男性高齢者が静かに読書していたり、女性高齢者が編物をしたりしている。住民のサークルの待ち合わせや相談にも使われる。午後は下校途中の男女高校生が宿題をしたり、おしゃべりをしている。1階には事務室とソファのある居間的な場所、2階は椅子とテーブルのある会議にも使える場所の他に畳敷きの部屋もあり、非常に居心地がいい。簡単なキッチンでは自由にお茶を沸かして飲める。職員も机に向かって知らん顔をしているのではなく、来所者と気軽に交流している。小さな建物であるが、子どもからお年寄りまでが生活のなかで利用できる空間として、存在感を誇っている。

鷹巣でいちばん見たかったのはなんといっても「ケアタウンたかのす」である。しかし、「お楽しみはあとで」というつもりか、まず案内してもらったのは、「保健センター」である。「自らの健康は自らが守り、つくりあげる」をコンセプトにした町民の健康づくりの拠点であり、検診、栄養指導などの活動をしている。

保健センターの隣には「ウエルフェアテクノハウス」がある。これは高齢者に対応した21世紀型住宅を研究するために、「新エネルギー・産業技術総合開発機構(NEDO)」が全国16カ所に設置した施設の1つで、日本式住宅の良さを生かし、高齢になっても住み続けられる住宅のモデルハウスが設置されている。屋内どこでも車椅子で移動できることは当然として、内装はすべて木製、床暖房が設備され、キッチンは電磁調理器、食器類も障害にあわせて使えるもの、ベッドは介護を受けることが可能なように電動で上下し、トイレ・風呂も障害にあわせて使用できるよう、さまざまに工夫されていた。

同じく、隣に地域福祉センター2号(サテライト施設第2号)があり、社会福祉協議会の活動拠点となっている。2階建ての建物は吹き抜けになっており、かなり広い中央ホールでデイサービスがおこなわれていた。奥まったところに浴室があり、職員が順次入浴介助をしている。ホールのまわりにも、中央のテーブルの上にも、花や手芸品がところ狭しと飾られているが、あまりにも広い空間なので生活の場という雰囲気はなく、デイサービスを利用している高齢者にとっては、ここは自宅からおしゃれをして〈でかけてくる〉場所であると思われる。真冬の雪の日にも〈でかけてきた〉ここに、どんなことが待っているのだろうか。週に2回の入浴、昼食というス

ケジュールの他に、高齢者に生きがいを感じさせるものがあるのだろうか。20分くらいの見学ではつかめなかった。

午後はまず「ケアタウンたかのす」のすぐ横に設置されている「補助器具センター」を見る。シルバー産業としていま大きな事業となっている高齢者のための補助器具を、日本各地から職員が買ってきて展示、必要な人に貸し出している。車椅子は機能の異なるものが30台以上並んでいた。杖、歩行器、眼鏡、補聴器、オムツとパンツ、下着類、上着類、靴、食器・調理器具、工具、裁縫具等々、多種多様にそろえられている。風呂・トイレは自宅を改造する場合に参考になるようにと、高さや幅が移動できるようにしている。利用対象者は介護保険認定を受けた人、利用料は1カ月、自操車椅子560円、歩行器280円、杖100円、電動ベッド840～1,040円等である。

以上の建物はすべて木造、ノーマライゼーションのコンセプトでつくられ、やわらかい雰囲気を出している。

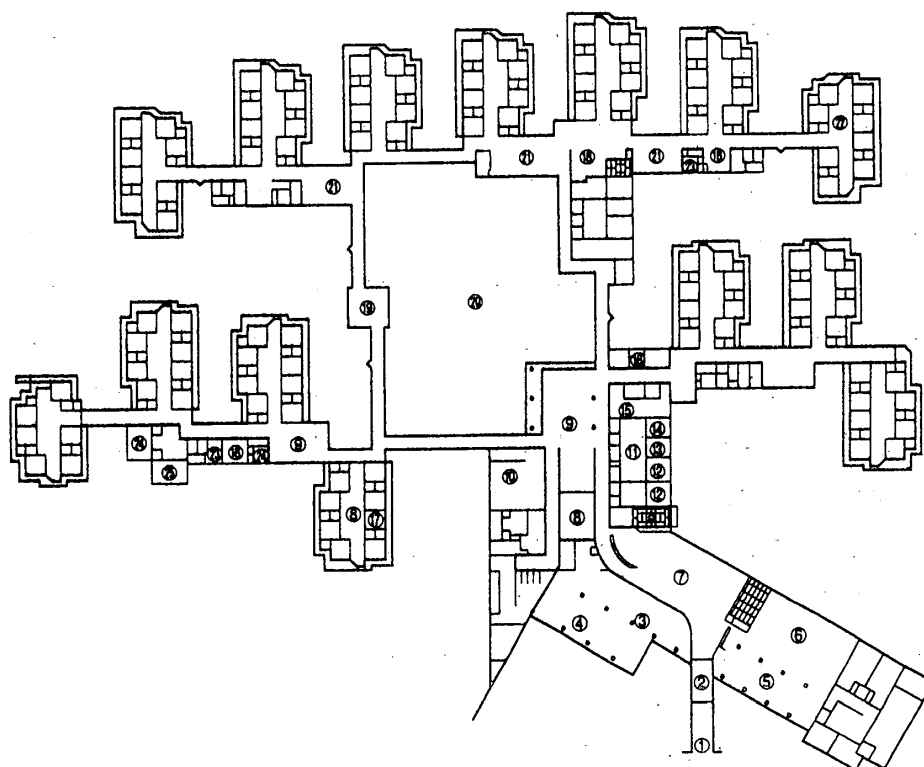
(2) ケアタウンたかのす

最後にいよいよ「ケアタウンたかのす」を見ることになった。最初に200人くらいが研修できるような大きなホールで、前方の舞台に映し出されるビデオを30分ばかり観る。「ケアタウンたかのす」の歴史、コンセプトなどを収録したものである。次に館内を1人の職員に案内される。設計は現京都大学教授外山義、全館冷暖房の平屋建て、広い敷地の中央に中庭、そのまわりに8人の個室がある独立した住居が14ある(図7)。入所定員80人、ショート30人、年中無休のデイサービス、居宅介護支援事業、在宅介護支援センター、配食サービスの事業をおこなう。

ケアタウンたかのすは1999年オープン、基本的な考えを次のように「ケアタウン憲章」でうたっている。① 町の情報はすべて公開され、主体的に参加することが保障された住民によってまちづくりの基本的な方針が決定される。② 住民が年齢の違いや、障害、病気の有無等にかかわらず、すべて参加できるよう普遍的な環境と体制をつくらなければならない。③ 住民があらゆる機会において自らの意思に基づき、自己決定できる権利が保障されるとともに、その選択の結果にたいして責任を負う必要がある。④ 住民の人生の継続性が尊重され、環境の急激な変化による衝撃をうけないように、ハード・ソフト両面で自分の家と普段の生活の延長線上にあるよう整備されなくてはならない。⑤ 生活の質の向上と自己能力を最大限に活用する目標をもつ住民には、必要な社会的支援を受けることが保障される。これはつまり「ケアタウンたかのす」が福祉の中核であるのみならず、鷹巣町の中核施設であることを示している。

ケアの方針としては「個別ケアとチームアプローチ」を掲げる。個別ケアとはその人が何を望んでいるのかを理解したうえで適切に応じることである。その人を知らずして相手の求めるケアは決して提供できないとし、相手を知ることからすべては始まるとされる。チームアプローチとは、入居者の人生の質を高めるために多職種からなるチームでケアすることをいう。また痴呆性高齢者にたいしては、尊厳をもって人生をつくりつづけるために、良き理解者となるように「ゆっくりと穏やかに」いつも横に座り続けるとしている。ケアの4つの柱として、「横に座る」、「その人を知る」、「嘘をつかない」、「ゆっくりと穏やかに」を掲げる。

図7 ケアタウンたかのす平面図



- | | | |
|----------------|--------------|--------------|
| ① エントランス | ⑩ 厨房 | ⑲ 語らい広場 |
| ② 風除室 | ⑪ 脱衣室 | ⑳ 中庭 |
| ③ 在宅介護支援センター | ⑫ 一般浴室 | ㉑ 機能回復訓練室兼食堂 |
| ④ 作業および日常動作訓練室 | ⑬ 機械浴室 | ㉒ リビング |
| ⑤ 相談室 | ⑭ 個別浴室 | ㉓ リネン |
| ⑥ 事務室 | ⑮ 休養室 | ㉔ 休憩 |
| ⑦ 交流ホール | ⑯ 診察室 | ㉕ 小浴室 |
| ⑧ 談話室 | ⑰ W C | |
| ⑨ 食堂 | ⑱ サービスステーション | |

館内の案内が終わり、結局入所者の生活空間には入ることができなかった。木造の真新しい、どこでもおしゃれな建物である。しかし、住んでいる人が見えない。人の温かみが感じられない。入所者からすると、1週間に3日、20人もの縁もゆかりもない、毎回違った顔が部屋をのぞきにくるのは、耐えがたいことである。くらしの場であるだけに、当然プライバシー保護が重要であることは理解できる。しかし、期待していた筆者にとっては、これでは何を見たのか……。 「立派な建物ですね……」で終わっていいのだろうか。強いストレスが残った。

いままで数多くの特別養護老人ホーム、グループホーム、デイサービス等を見学・調査してきたが、利用者が実際に生活している部屋や廊下、食堂などを見ないで、そして1人の老人にも接しなかったという経験は、これまでなかった。施設調査の視点の第一は入所者の表情、外来者への対応と職員の表情、動き、言葉遣いである。これでだいたい、良い施設なのか、入所者は毎日どんな思いで過ごしているか、を判断することができる。生活の場に入ると、その場の空気、職員の表情・動作、利用者の表情などにより、経験からいろいろなことがわかる。他人の家を訪問

した場合、誰でもその家族の日常を知ることができるのと同じである。ひごろ利用者がどんな思いでそこで生活しているか、職員はどのように接しているか、そこでの介護が〈人間的なもの〉かどうか、五感を使ってわかるのである。

映画を観て以来あこがれてきた「ケアタウンたかのす」である。優れた運営をしていると評判の高い日本各地の施設を数多く見学してきたが、自身が入所したいと思える施設は残念ながら皆無に近い。しかし、「ケアタウンたかのす」なら入所してもいいと思えるかもしれないという期待があった。生活空間に入れなかったで、その判断はできなかった。見学したのは外来者を受け容れるいわば客間だけ、居室はしょうじを配した和風空間を演出していることは映画で見たが、そこが入所者にとってほんとうに〈居場所〉になっているのだろうか。鷹巣町やその近郊で生まれ育った入所者が、住み慣れた家を、そしてなじみの人間関係を、いわば〈捨てて〉くるところである。〈居場所〉になってほしいと、心から願うしかない。

建物がまわりをかこむようにしている中庭で土を運び、草をむしっている職員が2人ばかりいた。中央がこんもりと高くなっている、かなり広い中庭の、その上には北国特有のどんよりとした空が低くひろがっていた。暗く、寒々とした風景であった。

(3) 鷹巣にもあった民間福祉事業者

鷹巣町にも介護保険対応の民間事業者がいる。

北秋中央病院を拠点として JA 秋田県厚生連は居宅介護支援（ケアプラン作成）、訪問入浴介護、訪問看護、デイケアサービスの各事業をおこなっている。「虹の街」は民間営利の株式会社であるが、居宅介護支援（ケアプラン作成）、訪問介護（ホームヘルパー派遣）、訪問入浴介護、福祉用具貸与などの事業をおこなう。また有限会社「秋田シルバーサービス」は福祉用具貸与のみ、NPO 法人「一番星きらら」はデイサービスをおこなっている。

そして、鷹巣の町には1970年（昭和45年）から特別養護老人ホーム「青山荘」が運営されていた。「ケアタウンたかのす」見学時のストレスで、1人の老人の顔も見ないで帰りたくないという思いから、町内にある特養「青山荘」を見学することにした。予約はしていなかったが、電話で申し込むと「どうぞ」ということになった。ここでもまた介護保険制度施行以来、全国の福祉関連施設は見学者にたいして非常にオープンになっていることを感じた。鷹巣の町は JR 線の南部に拓けているが、「青山荘」は駅から北部にむかってタクシーで15分ほどのところにあった。

玄関を入るとすぐ、中学校の体育館くらいの広さの吹き抜けのホールになる。「ふれあいホール」と称され、壁には現代美術の大きな陶版が飾られていた。「ケアタウンたかのす」の強い影響を感じた。ここで誕生会などの行事やクラブ活動、リハビリなどがおこなわれる。吹き抜けにすることによって、2階にいる、催しに参加できない人にもその雰囲気を感じてもらえることができるという。

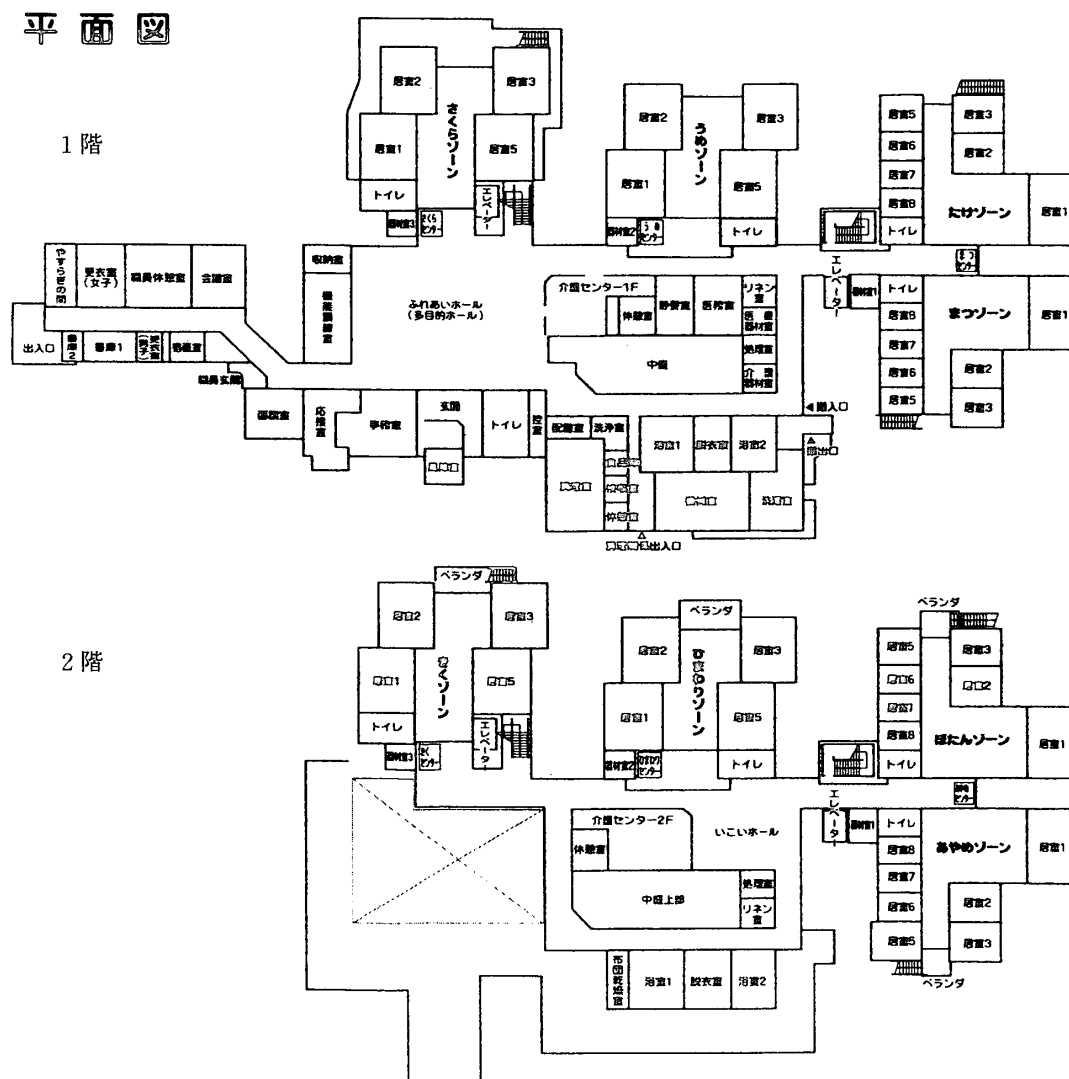
「青山荘」は入所定員107人、ショートステイ8人の施設で、社会福祉法人「報徳会」が運営する。理事長は木材会社の社長だった人だという。秋田らしい。運営方針は、「老人福祉法及び介護保険法の立法趣旨に則り、利用者が明るく生きがいをもって安心した生活をおくることがで

きるように最善の努力をいたします」という簡単なもので、従来の措置時代の特養の典型とみた。案内のパンフレットを見ても、福祉にたいする高い志が書かれているわけでもなく、介護の内容も日本中の特養の平均値であった。

しかし、同じ町内に「ケアタウンたかのす」が誕生したこと、また町民の福祉意識の高まりは、「青山荘」にも大きな影響をあたえると思われる。ここも古い特養に一般的な、病室のようなつくりでベッドがずらりと並ぶ8人室であった。それを2000年から2年かけて改築し、完成した2002年4月からユニットケア方式を取りいれている(図8)。しかし、全室個室にしたわけではなく、あえて2人室や4人室もつくり、部屋のなかにしきりをした。案内してくれた事務長の言によると「個室はさびしいという入所者や、なんでうちのおばあちゃんを1人にしておくのと文句をいう家族もいる」とのことであった。必ずしも全室個室が望ましいのではなく、どの部屋に入るかは自己選択ができること、その判断が困難な場合には介護者の観察と判断が不可欠であろう。

ユニットケアの構成は、4人室が4室で16人のユニットが4、1つの4人室、2つの2人室、

図8 特別養護老人ホーム「青山荘」



4つの個室で12人のユニットが4であった。それぞれのユニットには簡単なキッチン、冷蔵庫、食器棚、テーブル、椅子、テレビが備えられた居間的なスペースとトイレ、職員が詰めるセンターがある。事務長は『『ケアタウンたかのす』は生活空間に入れてくれないでしょう。うちは見てもらいます』と、2階の居室を案内してくれた。夕方6時前の夕食を待つ時間帯であったが、居間に座っている入所者の表情は硬かった。ハードは変わったが、それが自分の生活空間としてしみつくには、長い時間がかかるのではないだろうか。入所者の雰囲気は古い施設がもっている独特のものであり、最長の在所期間の人は開所以来という、事務長の言葉が重かった。

施設で心に残ったのは霊安室と布団乾燥室である。霊安室は仏壇を備えたかなり広い畳の部屋で、亡くなった入所者の通夜や葬儀、偲ぶ会などができるようになっている。これを備えている特養はまだ少ない。布団乾燥室はいかにも雪国という感じであった。

「青山荘」を見学した後では、「ケアタウンたかのす」が逆照射されてくる。建物というハードは、そこでの介護に大きな影響をおよぼすことは当然である。しかし、あまりにも短い見学時間のため介護の質にまで言及はできない。建物から受ける印象は、「ケアタウンたかのす」は〈フランス料理〉、「青山荘」は〈日常の和食〉である。

第Ⅵ章 まとめと提言

第1節 福祉の意識が高く、民主主義を行動する町民がいたのか

鷹巣町の調査課題は、福祉の意識が高く、民主主義を行動する町民がいたのか、である。

毎年町では福祉に関する講演会を開催している。その内容は、日本各地の行政がいわばおごなりに義務としておこなうような軽いものではなく、講師の顔ぶれは豪華である。デンマークの元厚生大臣 ベント・ロール・アナセン、デンマークのプライエム「カリタス」施設長 ビエギット・ミケルセン、デンマークオーフス市高齢者委員会委員長 トーベン・ブランディ・ニールセン、同市保険福祉課長 キャスティン・ヨーゲンセン、スウェーデン痴呆症協会理事長 スティナ・クララ・ヒュルストローム、朝日新聞論説委員 大熊由起子、地方自治総合研究所政策研究部長 池田省三、龍谷大学教授、さわやか福祉財団理事長 堀田力、大阪大学教授 大熊一夫、建築家 外山義、京都大学教授、厚生省老人保健福祉局老人福祉計画課長 山崎史郎等々、高齢者福祉に一言をもつ講師を多数招いている。したがって、近隣府県のみならず全国から参加希望があるが、希望する住民300人を優先的に受け入れているという。300人というのは約5%の世帯から参加するということである。高齢者福祉が身近な課題となっており、住民の意識は高いといえるであろう。

こうしたことが町の福祉のレベルアップにつながり、ワーキンググループ活動のますますの充実につながっている。ただワーキンググループの会議を実際に見ることはできなかった。役場の職員の立場からかかわった女性に話を聞いたが、「いわゆる過疎の町で日々くらす高齢の人が、ワーキンググループ活動ってどのように認識しているのか」「その人たちの生活にとって欠かせないツールになっているのだろうか」という疑問に答える感触は得られなかった。民主主義を行

動する住民についても、当然のことではあるが、1年くらい暮らさないとわからないというのが実感である。映画で描かれた町長と町議会議員とのズレについても疑問は解けていない。

しかし、個々の福祉施設とその運営だけではなく、これほどの優れた総合的な福祉システムを確立している町は、日本広しといえどもきわめてまれであることはたしかである。そして、このシステムはひとり町長というリーダーの業績ではなく、数多くの町民のパワーと思いの結実であることも、まちがいない事実である。鷹巣町は介護保険制度実施前にすでに高福祉の実態を示し、過疎の町でも可能であることをみせつけた。「日本の北欧」といわれる所以である。

第2節 提 言

「青山荘」の事務長は、「福祉が豊かになっても、町の財政が豊かになったわけではない。この先も福祉にお金を使っていくことができるのだろうか」という。この言葉は妙にリアリティをもって心にしみついた。

そこで、これだけの高福祉を実現したのであるから、〈福祉をもって産業おこし〉という視点から提言を4点述べる。

1点目は、補助器具の開発・製造・販売である。「ウェルフェアテクノハウス」では町民への貸し出しのために、電動車椅子なら100万円、電動式段差解消機100万円、自立ベッド53万円、車椅子対応システムキッチン400万円等々、かなり高額のものを買っている。しかし、これだけ多種多様な既製品を購入するより、町内の一人ひとりの高齢者に適した補助器具を開発するという発想が重要ではないだろうか。障害は一人ひとりまったく異なる。どんなものが使い勝手がいいかというのは、一人ひとり違うだろう。購入して展示するより、一人ひとりの障害にあわせて町内で開発・製造すれば、技術開発、産業おこし、仕事おこしになるのではないのか。その開発のノウハウと結果の器具は、日本各地の福祉後進地域への貴重な情報になると思われる。

2点目に、町内の福祉の実施を町が請け負うことをやめ、これだけ意識の高い町民がいるのだから、町民に任せる部分を増やしていけばどうか。「プラン・ドゥ・シー」のうち、「プラン」はワーキンググループ活動で進んでいるので、「ドゥ」も町民にうつすことが、福祉推進の次のステップになるであろう。

3点目に、福祉の講演会には全国の自治体から職員の参加をつのり、町内のホテルに泊ってもらい、鷹巣町ならではの付加価値サービスをつけて、しかるべき参加費をいただく。また「ケアタウンたかのす」において福祉の研修をおこない、これも全国自治体・施設の職員を募集し、同様にしかるべき研修費をいただく。

最後に、岩川徹町長の「福祉のまちづくり」に関する実践体験を書いた著書を出版する。ワーキンググループを組織して町民の意思をくみあげるノウハウを、全国自治体に高らかに発信するわけである。

ケアタウンたかのすは中庭を巡る回廊から建物内の各部屋に行くことができる。「ここからは

見学者は入れません」といわれたところに、「語らいの広場」と名づけられた部屋があった（図7）。壁も天井もガラス張りであった。ここでは座って雪が降ってくるのを見あげることができる。暖かい部屋で、介護の手に支えられ、生活の心配もなく、ただ雪が降るのをじっとみあげる入所者の気持ちを想像してみる。人生の最後にこれくらいの贅沢は許されるだろうと満足感にひたるであろうか。あるいは、生活に不自由はないが、社会との交流は限られ、自分の役割は終わったと、寂寥感に苛まれるであろうか。人それぞれとはいえ、これが現段階における日本の社会で許された最高に近い待遇なのかと、わりきれないものを感じた。

筆者自身はここで1日中、シンシンと降る雪を見ていたいと強烈に思った。さぞ美しい風景であろう。しかしそれは、まだ元気で要介護の状態にはなく、行動の自由があるからなのである。

第3節 福祉は否定されたのか

以下は、これまで述べてきた「高福祉の町鷹巣」の後日談である。

2003年春の統一地方選挙において岩川徹（54歳）は町長選に敗れた。選挙戦は熾烈をきわめた。結果には鷹巣町民だけでなく、少なくとも福祉に関心のある全国の人たちがアッと驚いた。筆者もその1人である。

対立候補として選挙戦にかちぬいた新町長 岸部陞 北秋中央病院名誉院長（66歳）は、みんなの話をよく聞いてくれる温厚な人柄、どっしり構えていて頼りになるという良い評判のある一方、「あの人は医者ではなく、経営者です」という身近かで働いた看護婦の声もある³⁾。そして岩川徹には「人あたりのよさはなく、冷たい」という評もある。読売新聞の全国首長へのアンケートで「まちづくりを考えるうえで参考にしたり、目標にしている自治体」の第8位になったなど、町行政と高福祉により全国に名前が知られている岩川徹にたいする町内の反発があったことは想像できる。しかし、選挙結果は人柄によるものではないだろう。

12年間にわたって「福祉のまち」を実現してきた岩川徹にたいして、岸部陞の政策は「ケアタウンたかのす」の職員削減、大型店舗と企業の誘致、高度医療施設の建設の3点である。たしかに「ケアタウンたかのす」の職員数は1.4:1になっており、厚生労働省基準の2倍を超える⁴⁾。しかし、それは町民がサービスの質のために求めたことであった。岩川徹の価値観は、人びとの生活そのものを支えるのが政治であり、行政であるというものであった。ハンディキャップをもった人への支えをおこない、そこに町民の雇用を大きく創出し、この両面で町民生活への手立てをしてきたのである。1990年代以降始まった、経営効率の視点からの全国自治体現業職への攻撃にたいして真正面から対立する政策に取り組んできたといえる。「福祉は金を生まず、使うばかりだ」という、単純な発想からの攻撃も町内では激しかったと想像できる。また岩川徹時代の12年間には進出がなかったが、大型店舗を誘致すれば地元商店街は共存できず、これは全国各地

3) 大江正章「ルポ 秋田県鷹巣町 合併慎重派福祉町長はなぜ敗れたのか」『世界』2003年9月号

4) 厚生労働省令第39号「指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準」では、入所定員50人以上においては、介護職員と看護職員をあわせた総数で入所者に対して3:1と定めている。

で経験済みの問題ではないのか。

選挙戦の争点は、「福祉」以外に合併問題も大きかった。秋田県は2002年8月、現在の69市町村を9市にする合併パターンを示し、知事自らが69市町村をまわり、合併推進を説いた。鷹巣町は合川町、森吉町、阿仁町、上小阿仁村との5町村による「町村合併に関する懇談会」がおこなわれていたが、5町村の合併にたいする積極性・消極性の違いやまちづくりの方向性が違うことが明確になってきていた。岩川徹は福祉水準の低下への懸念、まちづくり理念が共有できるか、財政状況などから、合併には慎重であった。一方、岸部陞は強力に合併推進を主張し、「合併特例債1,200億円（10年間）が町にもたらされる」という宣伝をした。「福祉のまちづくりが否定されたのではなく、夢のチラシに負けたといってもよい」⁵⁾。

2003年10月、岩川徹は「鷹巣はそれでも『福祉のまち』であり続ける」と、発信している⁶⁾。「3期12年、福祉への投資はした。それは鷹巣町民がともに生きていくための投資である。民生費も30%を超えたが、この数字のもつ意味は重い。基礎自治体として財政の歳出構造の改革をしたのだ。土建型から福祉型へ。到来する超高齢社会に備えて……」と。

町は生きもの、政治は生きもの、直線的には進まないものである。だからこそ、興味はつきない。

【参 考 文 献】

岩川 徹「現地報告 秋田県鷹巣町 わが町における福祉への取り組み」、『地方議会人』2002. 8, 中央文化社, p. 28～31

岩川 徹「保険者の立場から鷹巣町における福祉への取り組み——主として自立支援、リハビリテーションの観点から」、『作業療法ジャーナル』36 (10), 三輪書店, 2002年, p. 1179～1182

岩川 徹「合併に敗れた『福祉のまち』」『地方自治職員研修』2003. 10, p. 28～30

大江正章「ルポ 秋田県鷹巣町 合併慎重派福祉町長はなぜ敗れたのか」『世界』2003年9月号, p. 314～322

太田貞司, 宮崎和加子, 榎本憲一, 杉浦雅彦, 佐久間文雄他『24時間在宅ケアへの挑戦』, 萌文社, 1995年

加藤 仁「介護先進地をゆく（出雲市・鷹巣町・高浜市）」、『潮』500, 潮出版社, 2000. 10, p. 140～153

高齢社会情報センター『高齢ジャーナル臨時特集号 福祉の戦場 秋田県鷹巣町にいま笑顔がよみがえる』1996年

佐藤 伸「住民参加による福祉のまちづくりへの取組」、『かんぽ資金』274, 郵政省簡易保険局簡保資金研究会, 2001. 3, p. 20～23

全国コミュニティサポートセンター「ケアタウンたかのす——秋田県北秋田郡鷹巣町」『痴呆性老人研究』, 1999. 10, p. 46～54

高尾公矢『高齢者介護支援システムの研究』多賀出版, 2002年

「わが町の条例 秋田県鷹巣町 福祉のまちづくり＊高齢者安心条例」、『季刊自治と分権』2002. 4, 大月

5) 注3に同じ。

6) 岩川 徹「合併に敗れた『福祉のまち』」『地方自治職員研修』2003年10月号

書店, p. 105~113

【資料リスト】

秋田県鷹巣町『鷹巣町福祉資料 住民参加の福祉のまちづくり』2002年

秋田県鷹巣町『全国在宅ケアサミット in たかのす 記録集』

株式会社自由工房『記録映画 安心して老いるために 解説・資料』1990年

社会福祉法人芳徳会『安心を大切に考えています 特別養護老人ホーム青山荘』2002年

（受付 2003年12月18日）