

調査・報告

「福祉」「保健」の農村・林業の町村の現状

—宮城・秋田大地震の経験と今後の展望をみて—

日本女子大学名誉教授 佐藤 進

Current Situation and Its Tasks in —MIYAGI and AKITA Kens (Prefectures) Big Earthquake and Its Recover and the After Care of the Welfare and Health in Local Policies and Administrators

Susumu Sato

はじめに

西欧諸国の農村僻地地域の高齢者生活と福祉サービス・保健医療サービスの制度政策の現状をたびたび社会調査を通じてみてきた筆者は、本稿のわが国における農村地域の岩手県旧「沢内村」や秋田県旧「鷹の巣町」の現状などの住民参加の、古くして新しい型の住民生活都市建設のスタイルの研究報告をすすめたことがある¹⁾。

西欧諸国とわが国では、政治経済、産業社会生活構造の違いが多々あることは筆者も承知している。今回の2008年6月の東北の宮城・秋田地域大地震直前の、前記の両都市にみる、日本の福祉・保健医療制度創造にインパクトを与えたものは、2003年以前、20世紀末のバブル経済崩壊とその対応としての中央政府の行財政構造改革にみる政権党の行財政改革構造—とりわけ小泉内閣の新資本主義原理による政府依存の生活維持改革（自立自助、公企業改革、民営化促進政策）、郵政改革、道路公団改革はじめ教育改革、社会保障制度であり、加えて、今回の地震のインパクトは前記地域地震の後遺症のみならず農村地域の耐震、水害への非対応により大きな地域改革に手を染めることになったことはいうまでもない。ことにわが国の

長年の公行政における中央集権下の地方分権化にかかわる政府の各種の地方行政への補助金行政の合理化は、前記の構造改革の当否はともかく戦後の社会福祉行財政を支えてきた「公的支援」（措置福祉制度）の廃止と、福祉における受益と負担による福祉サービス受益者（利用者）と民間サービス提供者との双務契約によるサービス給付制度の導入であり、時の流れといえ、この様な改革はきわめて問題であった。これは、廃止予定の公費負担医療福祉サービス制度の老人保健制度そして介護保険制度、75才以上高齢者保険医療制度導入の政府原理でもあったのである。今日過疎地域にみる地震、風水害のソフト・ハードの修復は、もっと大変な政府の課題であるといつてよいのである。

1. 岩手県「沢内村」の高齢者無料化医療制度の歩みと現状

かつての岩手県「沢内村」の農村貧困改革政策は故沢内村長によって早くから進められ、医療保健保障、介護保障、生活環境整備は、後述の村行財政の至難にもかかわらず国民健保病院の創設、所得格差解消に関連して医療費公費負担制度をは

はじめとする医療費無料化を実現し、これとあわせて各種の公的福祉施設建設をすすめてきたことは周知の事実である。

因みに今日合併後の西和賀町は共存する旧「沢内村」の、故村長と村の増田、佐藤の国保病院の医師の努力の昭和30年代（1955年代）からの乳児死亡率半減運動（昭和37年達成）、70才以上高齢者に対する単独の養老手当支給制度創設、60才以上住民に対する国民健康保険10割給付、冬季豪雪地域における交通体系整備推進を行ってきた。加えて昭和40年代（1965年代）の母子保健センター開所、豪雪山村関係総合センター完成は、昭和50年代（1975年代）総合保健医療センター（沢内病院）完成、総合成人病検診開始、昭和58年（1983年）老人医療無料決議やわが国の地方都市にみられなかった保健医療制度整備の先駆を切ってきた。深沢村長死後の後継村長も平成年代を迎え、高齢者生活センター（かたくり園）、特養老人ホーム（ぶな園、農村高齢者創作館）小規模多機能サービスとして高齢者グループホーム（自遊舎）、ワークステーション、沢内温泉施設（沢内バーデン）の創設などを推進しており、「沢内村」の豪雪をはじめとして農村積雪地帯に、地域生活文化施設の建設など多様かつ包括的な保健福祉施設の創造を行ってきた²⁾。なお、今日合併後の西和賀町³⁾は、合併を機に旧湯田町・旧「沢内村」において、各町の地域特性をベースに「沢内村」の施設を共用施設として、利用して農村の保健福祉に伝統的に寄与してきた。この様な独創的な計画推進が、貧困の農村で可能でないことはなかったといってよい。（現在、これらの町は、きびしい財源不足に当面しているといわれる）。

旧「沢内村」や旧湯田町の村勢については、合併後の西和賀町要覧や、両村の介護保険、老人保健計画に譲るが、西和賀町沢内庁舎および湯田庁舎とで行財政を所管し、既存行政地域区分のもと

で、高齢人口32%をこえ、高齢夫婦、一人ぐらし高齢者の増加に対し、保健医療資源と専門家人材によって村の福祉保健を維持してきたといつてよいのである。しかし、このような旧「沢内村」の創造と合併後の福祉保健の町の形成は、一朝にして形成されたものでないことは前述からも推察される。また、「上」からの中央集権政府の発想によってもできるものでなく、村ぐるみの地域住民参加なしにできるものではないのである。

ことに旧「沢内村」の村勢に基づく西和賀町の行村政と福祉、保健医療行政については、今日合併後の役割分担により実施されているように思われたが、村内を走るバスの運転手さんが、「沢内村」で目下設立準備中の故深沢村長記念館を前に、「沢内村」の変化なく動いている歴史やその歩みを、いうことなしに伝えていたことは極めて印象的であったことである。このような住民の声は、長い間の「沢内村」のくらしと保健医療、福祉なしにはと思うのである。

僅か二日間の短いかけ足のヒアリングであり、生きている高齢者の町、旧「沢内村」は歩みを閉ざることとなったが、また合併後の西和賀町の「福祉保健政策制度」課題について、国の地方行財政改革の歩みとかかわらせて、改めて農村地域の社会福祉保健の現状と課題を考えてみたかったのである。とにかく、農村地域の保健医療、福祉サービス、快適な生活環境創造は、豊かでない農村での地方交付税などの国庫の支援金の使用によるものであり、旧「沢内村」では民生・衛生・教育などに凡そ50%弱の支出、また国保財政などに充当してきたということは注目に値するのである。

2. 秋田県「鷹の巣町」の高齢者福祉制度の歩みと現状

ついで秋田県「鷹の巣町」は、今年の秋田大地震の北部にあつて秋田市からの奥羽本線「鷹の巣」

表1 鷹巣町、近隣の高齢化状況(*)

(1) 鷹巣町の高齢者の状況 (単位:人、%)

区分	12年4月	12年10月	13年4月	13年10月	14年4月
総人口(人)	22,402	22,356	22,194	22,199	22,045
前期高齢者(人)	3,428	3,445	3,458	3,457	3,468
後期高齢者(人)	2,304	2,339	2,430	2,469	2,539
高齢者人口(人)	5,732	5,784	5,888	5,926	6,007
高齢化率(%)	25.59	25.87	26.53	26.69	27.25

表2 鷹巣町の近隣町村の高齢化、行財政状況(**)

(1) 高齢化の状況 (平成14年)

区分	鷹巣町	合川町	森吉町	阿仁町	上小阿仁村
65歳以上人口(人)	6,007	2,455	2,502	1,719	1,257
高齢化率(%)	27.25	30.38	31.72	38.50	36.86

(*) (**) は後掲註1、拙著 PP126～7

駅にあり、また現在北方の小京都といわれる秋田県角館市から「秋田内陸縦貫鉄道」終点にあり現在地域合併により「北秋田市」の一部となっており、美しい秋田杉山村地帯の終着駅となっている。美しい秋田杉の山村地帯・温泉はきびしい地震によりこの下部地帯が変貌し、農村生活が脅かされ、ソフト・ハードが不備となっているが、今日この「鷹の巣町」は、合併前の隣地の合川、森吉、阿仁町などの四ヶ町村との町村合併によって北秋田市を創設することになった。(表1) (表2) 参照。

「鷹の巣町」は、平成14年別表にみるごとく、この四町中最大の人口を占め、高齢化は合併町村30%以上の諸町村に比し27%余を占め、要介護、要支援者を占めてきた。この地域の合併は国の地方分権政策とも関連し、地域における活性化のために平成15年頃から論議されてきたとされる。この地域の高齢化・少子化問題の課題として、行政の産業・保健福祉施策問題として人口の多かった「鷹の巣町」の高齢者福祉政策とも関連して、地域福祉格差是正をめぐるような合併論議をみたのか知る由もない。しかし、平成17年の新市発

足の選挙により鷹の巣前市長の敗退により新秋田市の福祉政策を含む合併四市の教育・保健福祉の政策が展開をみる。

旧「鷹の巣町」の合併による北秋田市の福祉政策が、新市長のもとで町村合併による行財政改革の展開を見せているが、ここで従来の「鷹の巣町」の顔とされた前町長、ならびに地域住民参加の「福祉ケアタウン一号」とその現実の連合自体が、他の合併都市町村に比して秋田県のみならず諸都市、とりわけ新秋田市のモデルといわれた「ケアタウンプラン」構想に今後市行財政、各市町村の住民意志を反映してゆくことがいかにして実現可能かは北秋田市の全面的な今後の施策にまつことになるであろう⁴⁾。

前述のように「鷹の巣町」は合併四ヶ町村の中で、大きな人口、産業、雇用にかかわる社会情勢、面積をかかえ「鷹の巣町」における町村グループの活動で、他の四ヶ町村に比して前述の「福祉ケアタウン一号」とその関連制度の拡充を可能としたが、今後改革による法制度の運営・展開を支え、一層の組織化をいかに展開するのは、今後の北秋田市の市行財政動向として注目に値する。ことに選挙後の新市長とその北秋田市福祉政策は、歴大な行財政課題を試みた「ケアタウンたかのす」を市の特別行政組織の市福祉協議会に委託し、すでに「在宅複合型施設」として、既設の「介護高齢者保健施設」(定員80名)、「短期入所生活介護事業」(定員30名)、通所介護事業(35名)、在宅介護支援センターが活動をみている。施設関連費用は、介護高齢者保健施設は、利用者拠出で、所得評価が行われ、年間所得による利用価格に加え、世帯所得生活状況により減免の制度が適用されることになっているが、ここでも合併と、利用高齢者の所得と拠出による思いがけない負担問題に当面する。

なお従来は、「鷹の巣町」福祉公社によってこ

のケアタウンプランは運営されてきたが、現在前述のように「社会福祉法人北秋田市社会福祉協議会」が、行政の指定管理者制度選定によって運営をみている。行政を背景に旧鷹の巣社会福祉協議会が積極的に多面的、多角的な活動を支え、運営してきているが、財政などの面で多くの困難に直面していることを推定されている。

なお、今日このケアタウンの新市の行政の新しい行政管理は、北秋田市内の別の事務組織で行われているといわれ、公社の行政組織管理の社会福祉協議会とともに清算事務管理は別組織によってなされている。しかし「サポートハウスたかのす」の高齢者生活ハウスと、「ケアタウンたかのす」行政管理の一体化において、今後旧町長による居住高齢者のヒューマンなデンマーク福祉の理念をいかに貫くことができるかは、これも今後の大きな課題である。若い市のタウン運営のスタッフが、現状を眺めつつ、合併後の地域格差のある「鷹の巣町」のケアタウンプランの課題を考えているのだが、筆者はこのプランとともに合併地域にみる高齢化、少子化、教育施設、保健福祉施設、さらに地域福祉をめぐる各地域の社会福祉活動のソフト・ハードの課題についていかに議論してゆくかが、北秋田市構成の行財政運営とその総合的、包括的施策の大きな政治課題となろうと考えている。これらの問題は、何れ再度のヒアリングで指摘することになるが、町村合併による新しい行財政がいかになるかは注目に値する。

さて、因みに合併後の北秋田市の平成18年度の市行財政決算は、歳入について地方税(21.5%)と地方交付税(普通交付税と特別交付税)69.3%により賄われ、前期一般財政により四ヶ町村の支出は民生衛生費、加えて教育費充当がトータルで45%を占めることになる。多額の旧「鷹の巣町」の既存保健福祉費の動向により、北秋田市の「顔」がケアタウンプラン構想に加え、四ヶ町村のバラ

ンスをとることによる財政支出はすでに指摘したように今後の一つの大きな課題となろうか。何れにしても「鷹の巣町」のケアタウンプラン運営が、前期の多岐、包括的なソフト・ハードの法施策が北秋田市社会福祉協議会という専門職機関により支えられるといっても、四ヶ町村合併による全体的な公平、効率的、効果的サービス運営とコスト負担問題に直面することとなろう。ことにケアタウンプランと費用負担にみる年間所得80万円以下の場合、月額負担10万円負担は、所得格差是正のためといえ前記の減免制度の適用に変化をもたらすことになろう。何れにしても、町村合併とその促進問題は、当初の政府補助金制度が呼び水であったにしても政府の地方行財政合理化問題は、農村地域に大きな受益と負担をどのように推進してゆくのであろうか。

むすび

農村のモデルとなってきた岩手県「沢内村」、秋田県の「鷹の巣町」は、時代の流れとともに何れも地方の都市合併により、町の名称変更とともに自立促進、住民自治プランにより効果的な分権化に耐える制度政策施策を形成することが課せられているようにみえる。

「沢内村」にみる住民と行政の福祉保健医療政策の実践にみる誇りや、北秋田市の「鷹の巣町」の住民によるケアタウンプランの成果は、時の優れた首長の英知のみのものではなく、国の理念なき諸施策の積み重ねへの住民による一つの提言であったとみられ、財源があったとしても誰によっても実践可能なものではないものであった。この小稿は筆者の研究と合わせ、短い期間の筆者の拙い歴史的な一時的な視点?にすぎない。両町村の築き上げた業績が、今後新しい問題が起こるのに備え耐えて一筋の「光り」をもたらすことを期待して筆をおきたい。(平成20、9月)

注

- 1) 佐藤進「介護保険と地方行政の現状と課題」
(2003) 法律文化社刊 参照。
- 2) 「さわうち雪国の創造」「沢内村勢要覧」
(平成14) 参照。
- 3) インフォメーション「温泉と宿」(岩手県立
自然公園「湯田湯泉峡」(平成18)) 参照。
- 4) 北秋田市「杜と祀りの郷」(平成19年版北
秋田市政要覧) 参照。