Quarterly Journal of Public Policy & Management

季刊 政策・経営研究

2016
Vol.4

特集 クリエイティブ・エイジング

Special Edition : Creative Aging

MUFG
三菱UFJリサーチ&コンサルティング

Quarterly Journal of Public Policy & Management
季刊 政策・経営研究
2016 Vol.4
2016 vol.4（2016年4号）通巻第40号

CONTENTS

クリエイティブ・エイジング

1 高齢化と人口減少で縮小する個人消費 — 藤田 隼平
Falling Personal Consumption Because of Population Aging and Decline — Shunpei Fujita

18 シニア活躍推進のポイント — 根本 直樹
Key Points in Promoting Seniors' Economic Participation — Naoki Nemoto

27 介護保険外サービス — 和田 幸子
Non-covered Long-term Care Services — Sachiko Wada

48 共生型福祉施設推進への取り組みについて — 山本 将利
Our Efforts to Promote Open-Access Welfare Facilities — Masatoshi Yamamoto

58 「聞き書き」の自己分析 — 六車 由実 氏
Self-Analysis of the Listening-and-Writing Approach — Yumi Muguruma

72 社会的付加価値を創出する映画館 — 青山 大蔵 氏
Cinema Creating Social Value Added — Daizo Aoyama

85 Creative Agingのための文化政策 — 太下 義之
Cultural Policies for Creative Aging — Yoshiyuki Oshita

シンクタンク・レポート

129 人口減少が地域経済に与える影響 — 細尾 忠生
The Effect of Population Decrease on Regional Economies — Tadao Hosoo

148 日本版HACCP いよいよ義務化へ — 岡本 泰彦
The Imminent Mandatory Implementation of HACCP in Japan — Yasuhiko Okamoto

159 災害時要援護者対策の具体化に向けて — 島﨑 耕一 / 山田 美智子
Toward the Creation of Concrete Measures for People Requiring Assistance during a Disaster — Koichi Shimazaki / Michiko Yamada

地域防災セミナー

186 災害時要援護者対策のあり方を考える～排除のない防災をめざして
「地域防災セミナー」開催報告

187 基調講演「排除のない防災へ」
同志社大学社会学部教授　立木 茂雄 氏

198 活動報告1「神戸市における災害時要援護者対策の概要」
神戸市 保健福祉局 総務部 計画調整課長　酒井 竜一郎 氏

207 活動報告2「障がい当事者の視点で考える防災」
神戸市 兵庫区自立支援協議会 防災部会長　泥 可久 氏

213 活動報告3「保健・医療・福祉・地域のネットワークづくり」
神戸市 東灘区社会福祉協議会 地域福祉ネットワーカー　鎌田 あかね 氏

220 意見交換「災害時要援護者対策のこれから」
進　行：立木 茂雄 氏
登壇者：酒井 竜一郎 氏
泥 可久 氏
鎌田 あかね 氏
島﨑 耕一（三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社）

高齢化と人口減少で縮小する個人消費
～必要なのは「高齢者」対策ではなく「高齢化」対策～

Falling Personal Consumption Because of Population Aging and Decline: The Need for Policies Targeting Population Aging Rather Than the Elderly

藤田 隼平
Shunpei Fujita



三菱UFJリサーチ&コンサルティング
調査本部
調査部
研究員
Economist
Economic Research Dept.
Economic Research Division

日本では高齢化が急速に進み、消費活動における高齢者の影響力は年々増している。しかし、高齢者１世帯あたりの消費額はピークである50代と比べて少ない。現役世代の消費額と大きくかい離した水準ではないものの、高齢化は家計の消費額を下押しする要因となっている。

また、マクロベースで見ても高齢化は世界的に個人消費を抑制する一因となっている。しかも日本では人口もいよいよ減少しており、高齢化と人口減少という2つの要因が重なって個人消費の伸びを抑制している。さらに今の現役世代は前の世代と比べて、むしろ所得水準が低下しており、こうした所得の低い世代がこのまま高齢者となれば、個人消費には一層の下押し圧力が加わる可能性がある。

高齢化社会において必要なことは、今の高齢者の消費を底上げする「高齢者」対策ではなく、現役世代も含めた国民全体の消費を底上げする「高齢化」対策である。そのためには国民一人ひとりの所得を増やすことが不可欠であるが、政策によって達成するのは容易なことではない。企業としては国内の消費市場が縮小することを想定したうえで、消費者のニーズに合った製品の開発やサービスの提供等の対策を進めて行くことが肝要である。

高齢者を中心に消費者のニーズは、世代特有の要因や時代の変化にともなう嗜好の変化等を反映して常に変わっていく。このため、そうした趨勢をとらえることができれば、新たな需要の獲得につながると期待される。そして、そのような企業の主体的な営業努力の先に、高齢化と人口減少という二重のハードルを越えて、日本経済が成長を続けるための道筋が見えてくる可能性がある。

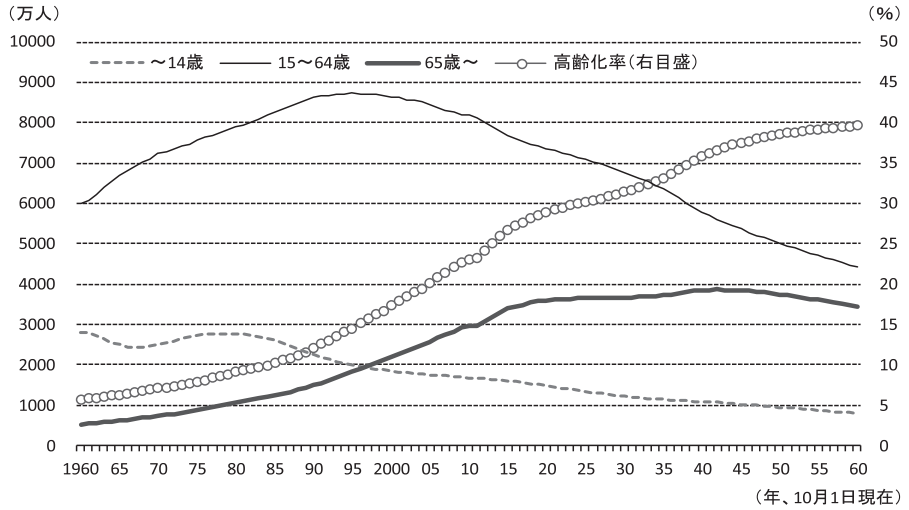
In Japan, senior citizens' influence on consumption has constantly increased because of population aging. However, consumption is lower in senior households than in working-age households with a breadwinner in his or her 50s, which is the age group with the highest consumption. Though the gap in consumption between senior households and working-age households is not very large, population aging is one factor pushing down household consumption. At the macroeconomic level, population aging is a cause of suppressed consumption worldwide. In Japan, there is an additional factor: population decline. The combination of the two factors—population aging and decline—has slowed the country's personal consumption growth. Also, today's working-age generation is facing declining income levels. As this generation with lower incomes grows older, there will be further downward pressure on personal consumption. An economy with an aging population needs not policies targeting the elderly with the aim of boosting their consumption, but rather policies tackling the issue of population aging with the aim of increasing consumption by the country's households as a whole, including working-age households. In such policies, it is important to increase the income of individuals, but this is not easily attainable through policy. From the standpoint of companies, it is crucial to expect a contraction in consumption in the domestic market and take various measures such as developing and offering products and services that satisfy consumer needs. The needs of the elderly and other consumers constantly change, reflecting generation-specific factors and shifting consumer preferences. Therefore, firms can meet new demand if they are able to capture these consumer trends. Such operational efforts made proactively by firms may show a path to continued growth that the Japanese economy can achieve, overcoming the double hurdles of population aging and decline.

1 はじめに

本稿では高齢者の消費動向と、高齢化がマクロ経済に与える影響について取り上げる。2015年の総務省「国勢調査」において日本の総人口が調査開始以降初めて減少に転じたことは記憶に新しい。この間、人口構造も急速に変化し、15年時点で高齢化率は26.7%と日本人の4人に1人が65歳以上の高齢者となっている。また、国立・社会保障人口問題研究所（以下、「社人研」）によれば、2060年には高齢化率が40%近くまで上昇すると見込まれている（図表1）。

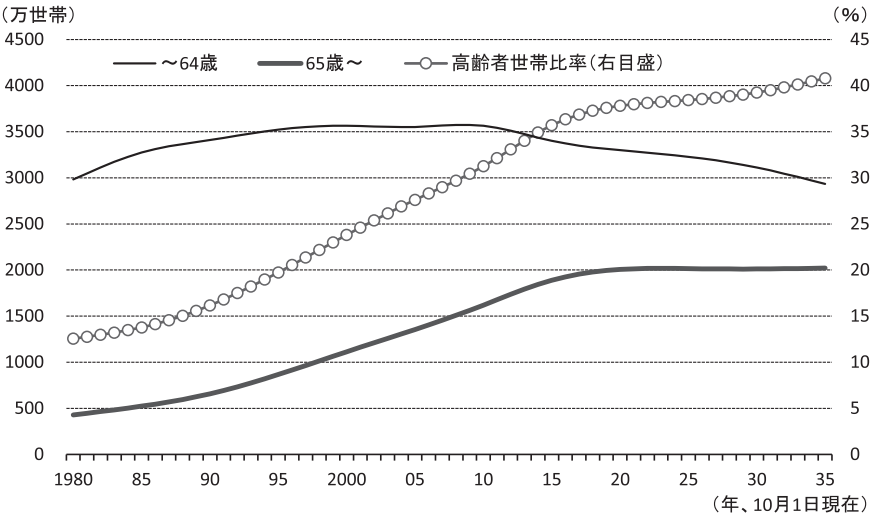
一般に、家計の消費活動は1人あたりではなく世帯単位で把握されることが多いが、世帯主が65歳以上である高齢者世帯も着実に増えている。社人研によると、足元では全体の3分の1程度が高齢者世帯とみられ、消費活動における高齢者の影響力は年々増している（図表2）。以下では、まず高齢者の消費動向について整理する。そのうえで、高齢化がGDPベースで見た個人消費に与え

図表1　日本の人口の推移と高齢化



注：2006～09年および15年以降は三菱UFJリサーチ＆コンサルティングにて水準調整を行っている。
出所：国立社会保障・人口問題研究所「将来推計人口（平成24年1月推計）死亡中位・出生中位」、総務省

図表2　日本の世帯の推移と高齢化



注：未発表年は三菱UFJリサーチ＆コンサルティングで補間。
出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計（平成25年1月推計）」、総務省

る影響を分析し、今後の課題について展望する。

2 高齢化と個人消費

(1) 高齢者の消費動向

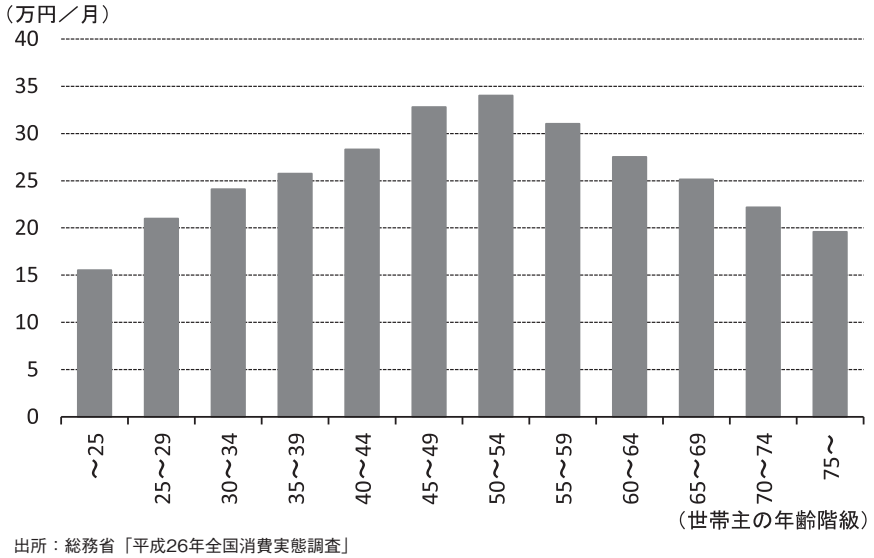
家計の消費動向を表す統計としては、総務省による「家計調査」、「家計消費状況調査」、「全国消費実態調査」等が挙げられる[1]。「家計調査」と「家計消費状況調査」はともに月次ベースでの統計であり、速報性に優れるが、「家計調査」は標本サイズが約9,000世帯と小さく、「家計消費状況調査」は標本サイズが約3万世帯と大きいものの、そもそもは購入頻度が少ない特定の品物の購入状況についての調査[2]であるため、消費の詳細を把握するには適さない。他方、「全国消費実態調査」は5年おきの調査で速報性はないものの、標本サイズが約5万6,400世帯と多いうえ、品目ごとの消費額等詳細なデータもあり、消費構造を分析するうえでは有用だと考えられる。そこで本節では14年に行われた「平成26年全国消費実態調査」をもとに、高齢者世帯の消費動向について概観していくことにする。

まず図表3は世帯主の年齢階級別に見た1ヵ月あたりの家計の消費支出額である。消費額は年齢が上がるにつれて増加し、50～54歳でピークをつけるが、その後は減少に転じる傾向がある。消費額を比較すると、40～44歳と60～64歳、35～39歳と65～69歳、30～34歳と70～74歳、25～29歳と75歳以上とが、おおむね同水準となっており、高齢者世帯の消費額は著しく低いというわけではないが、ピーク時と比べて少ないという点は重要なポイントである。

また、現役世代と消費の水準が似ているとはいえ、その中身は異なっていると考えられる。そこで次に現役世代と高齢世代とで消費の内訳はどう違うか確認しよう。図表4は世帯主の年齢階級別、品目別に消費の特化係数を計算したものである。特化係数とは、当該品目に対する支出割合が平均と比べて高いか低いかを表したもので、式にすると「数式1」のようになる。

特化係数が1倍を超えれば平均以上に支出をしてお

図表3　年齢階級別に見た家計の消費支出額（総世帯）



出所：総務省「平成26年全国消費実態調査」

数式1

$$\text{X歳の品目Yに対する消費の特化係数} = \frac{\text{X歳の品目Yに対する支出額} \div \text{X歳の消費支出総額}}{\text{品目Yに対する支出額の平均値} \div \text{消費支出総額の平均値}}$$

り、逆に１倍を下回れば平均よりも支出をしていないことを意味する。あくまでも各々の品目に対する相対的な消費割合の高低を表しており、特化係数が１倍を上回っているからといって、支出額そのものが多いとは限らない点には注意が必要である。以下、順に確認していこう。

まずは「食料」である。65歳以上の高齢者の特化係数

図表４　消費支出の特化係数

消費品目＼世帯主の年齢階級	～20代	30代	40代	50代	60代	70代～	65歳～
消費支出							
食料	0.87	0.98	0.99	0.91	1.05	1.08	1.07
穀類	0.71	0.90	1.00	0.88	1.06	1.15	1.13
魚介類	0.32	0.58	0.73	0.84	1.23	1.44	1.39
肉類	0.60	0.95	1.11	0.94	1.05	0.99	1.02
乳卵類	0.61	0.94	0.94	0.84	1.06	1.24	1.19
野菜・海藻	0.43	0.73	0.81	0.83	1.16	1.38	1.32
果物	0.31	0.57	0.61	0.73	1.25	1.64	1.53
油脂・調味料	0.64	0.89	0.97	0.89	1.07	1.16	1.14
菓子類	0.87	1.13	1.10	0.89	1.00	0.98	0.99
調理食品	1.02	0.97	0.99	0.97	1.00	1.04	1.02
飲料	1.20	1.14	1.06	0.95	0.98	0.92	0.93
酒類	0.54	0.76	0.99	1.00	1.20	0.97	1.07
外食	1.64	1.42	1.20	0.96	0.87	0.71	0.76
賄い費	11.33	0.00	0.00	0.00	2.40	0.00	1.68
住居	2.82	1.46	0.94	0.74	0.85	0.98	0.92
家賃地代	4.52	2.19	1.29	0.75	0.47	0.48	0.48
設備修繕・維持	0.07	0.28	0.37	0.72	1.47	1.78	1.63
光熱・水道	0.80	0.90	0.95	0.88	1.04	1.19	1.14
電気代	0.70	0.90	0.96	0.90	1.05	1.17	1.13
ガス代	1.23	1.01	0.96	0.86	0.97	1.17	1.11
他の光熱	0.18	0.33	0.56	0.84	1.28	1.66	1.53
上下水道料	0.76	0.95	0.99	0.89	1.03	1.15	1.10
家具・家事用品	0.68	1.00	0.85	0.88	1.13	1.15	1.15
家庭用耐久財	0.51	0.88	0.79	0.88	1.13	1.30	1.25
室内装備・装飾品	0.71	0.85	0.60	0.98	1.19	1.26	1.27
寝具類	0.85	0.91	0.87	0.95	1.12	1.09	1.07
家事雑貨	1.02	1.39	0.98	0.86	1.07	0.89	0.96
家事用消耗品	0.76	1.10	1.05	0.91	1.05	0.98	1.01
家事サービス	0.13	0.49	0.57	0.76	1.40	1.55	1.49
被服及び履物	1.02	1.22	1.07	1.04	0.96	0.84	0.86
和服	0.47	0.18	0.67	1.40	1.70	0.58	0.94
洋服	1.16	1.45	1.15	1.03	0.89	0.73	0.76
シャツ・セーター類	0.89	1.01	0.96	1.05	1.03	0.96	0.98
下着類	0.60	1.01	1.00	0.89	1.05	1.12	1.08
生地・糸類	0.54	0.90	0.62	0.72	1.35	1.32	1.36
他の被服	1.16	1.30	1.13	0.99	0.86	0.88	0.87
履物類	1.21	1.29	1.19	1.05	0.89	0.73	0.79
被服関連サービス	0.58	0.67	0.73	1.27	1.14	1.03	1.02
保健医療	0.54	0.80	0.77	0.81	1.19	1.34	1.32
医薬品	0.38	0.56	0.67	0.84	1.25	1.47	1.43
健康保持用摂取品	0.23	0.32	0.49	0.81	1.15	1.90	1.66
保健医療用品・器具	1.11	1.39	1.01	0.91	0.79	1.11	0.98
保健医療サービス	0.49	0.80	0.79	0.78	1.29	1.26	1.31
交通・通信	1.11	1.13	1.07	1.13	0.98	0.76	0.82
交通	1.49	1.04	1.00	1.18	0.91	0.82	0.84
自動車等関係費	0.92	1.09	1.02	1.13	1.07	0.75	0.84
通信	1.21	1.24	1.20	1.08	0.87	0.74	0.77
教育	0.27	1.24	2.30	1.70	0.20	0.06	0.08
授業料等	0.32	1.35	2.05	1.82	0.23	0.07	0.08
教科書・学習参考教材	0.11	0.80	2.99	1.36	0.17	0.10	0.09
補習教育	0.04	0.80	3.33	1.21	0.09	0.05	0.05
教養娯楽	1.14	0.95	0.98	0.85	1.06	1.10	1.11
教養娯楽用耐久財	2.66	1.08	1.06	0.86	0.96	0.84	0.92
教養娯楽用品	1.27	1.01	1.09	0.85	1.05	0.97	1.01
書籍・他の印刷物	1.02	0.69	0.87	0.85	1.05	1.35	1.25
教養娯楽サービス	1.00	0.97	0.96	0.85	1.07	1.11	1.13
その他の消費支出	0.66	0.76	0.83	1.16	1.06	1.08	1.07
諸雑費	0.86	0.94	0.88	0.95	1.06	1.13	1.11
こづかい（使途不明）	0.42	0.90	1.18	1.32	1.00	0.65	0.76
交際費	0.68	0.66	0.56	0.86	1.24	1.46	1.41
仕送り金	0.21	0.20	1.00	2.71	0.54	0.29	0.32

注１：消費支出に占める各品目の割合が平均を上回れば１よりも大きく、平均的であれば１、平均を下回れば１よりも小さくなる。
注２：特化係数が１を上回っている箇所には網掛けをしている。
出所：総務省「平成26年全国消費実態調査」をもとに三菱UFJリサーチ＆コンサルティング算出

は１倍を上回っており、平均よりも消費割合が高くなっている。ただし、「菓子類」と「外食」は現役世代の方が高くなっている。高齢者の特化係数が高いのは、エンゲルの法則の通り、現役世代と比べて所得が限られることが原因で生活必需品の消費割合が仕方なく高まっている結果と考えられる。また、いわゆる「買い物難民」の高齢者が、宅配サービス等を利用することで、店頭よりもやや高めの値段で購入している可能性もある。

次は「住居」である。高齢者の特化係数は１を下回っており、20代、30代の現役世代の方が特化係数は高くなっている。高齢者は持家率が高く、「家賃地代」に対する支出が少ないことが原因だろう。高齢者は「設備修繕・維持」が現役世代よりもかさむものの、家賃ほどには多くない。

「光熱・水道」では、65歳以上の高齢者の特化係数が１を上回っている。現役世代と比べて家で過ごす時間が長い分、消費が増えている可能性がある。また、「他の光熱」が平均の1.5倍と高いが、灯油や練炭、豆炭等の暖房用燃料としての利用が多いことが理由と考えられる。

次に「家具・家事用品」を見ると、65歳以上の高齢者の特化係数は１を上回っている。現役世代と比べて家で過ごす時間が長い分、居住空間での快適さを追求する中で支出が増えているほか、病気療養や介護等に必要なベッド等の家具を購入している可能性がある。

他方、「被服及び履物」については、高齢者の特化係数は１を下回っており、現役世代の方が高い。衣料品は仕事向けに購入することも多く、退職者の多い高齢者は現役世代と比べて消費が少なくなっているとみられる。ただし、「生糸・糸類」の特化係数は高齢世代の方が高い。衣類の修繕や趣味の裁縫等の材料として、支出が増えていると考えられる。

次は「保健医療」であるが、65歳以上の高齢者の特化係数は１を上回っている。疾病にともなう通院費等が高齢者ほどかさみやすいとみられる。なお、「保健医療用品・器具」はオムツ等であり、若年世代では子ども用で、高齢世代では介護用で支出割合が高まっていると考えられる。

一方、「交通・通信」については、65歳以上の高齢者の特化係数が１を下回っている。高齢者は退職後の無職世帯が多いため、通勤費を中心に支出が少なくなっていると考えられる。

また「教育」についても、高齢者の特化係数は１を下回っている。30代～50代を中心とした現役世代の特化係数が際立って高く、主に子どもの教育費による差が反映されているとみられる。

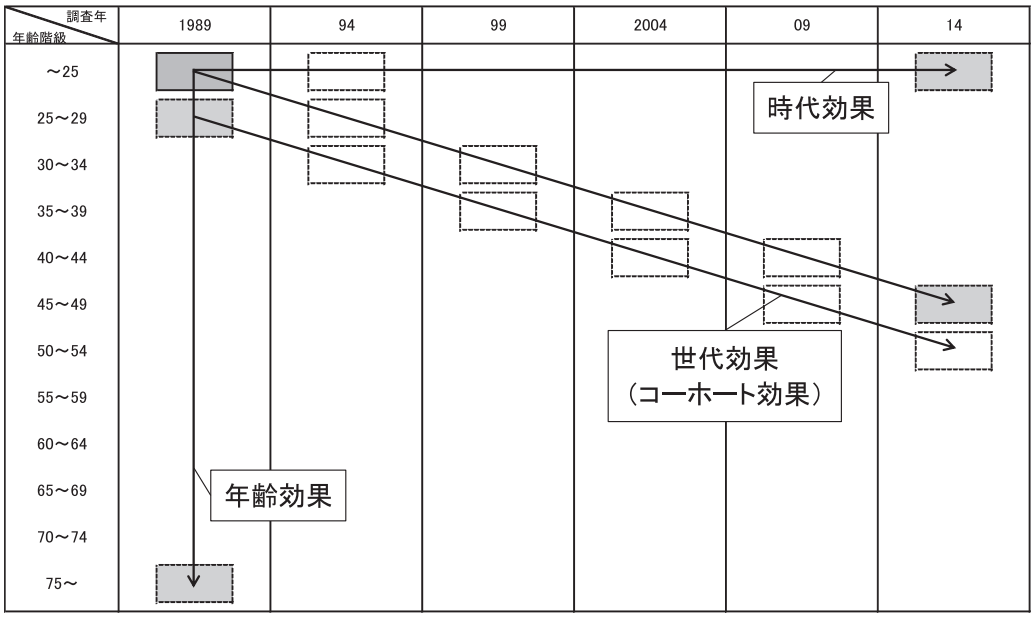
続いては「教養娯楽」である。65歳以上の高齢者の特化係数は１を上回っている。20代の特化係数も高いがその中身は主にテレビ等耐久財への支出で、高齢世代では旅行等サービスに対する支出が多くなっている。

最後は「その他の支出」である。65歳以上の特化係数は１を上回っている。特に「交際費」が高いが、これは退職後の余暇時間増加と子どもへの贈与によるものとみられる。また、「諸雑費」には介護サービス費が含まれており、高齢者の消費割合が高い原因と考えられる。

このように消費額とその内訳は消費者のライフステージによって異なっている。こうした傾向は今後も大きくは変わらないとみられるが、一般に人々の消費行動は、年齢の上昇による変化（年齢効果）だけでなく、生まれた世代（世代効果、コーホート効果）や時代の変化（時代効果）にも左右される（図表５）。

そこで本稿では、各品目に対する消費割合の変化を、①年齢効果、②世代効果（コーホート効果）、③時代効果の３つに分解し、各品目に対する年齢階級間の消費の割合の差が純粋に年齢の違いによるものなのかを探ってみる。なお、分析に際しては、「数式２」の推計式を各年における各年齢階級の世帯数で重みをつけたうえで最小二乗法により推計した[3]。ここで失業率は景気動向による消費の変動をコントロールするために加えてあるが、データの制約から70～74歳と75歳以上はともに70歳以上として同じ値を用いた。また、技術的な問題から1914年以前の生まれと1915～19年生まれの世代効果を同一であると仮定している。

図表５　年齢効果・世代効果・時代効果の概念図



出所：内閣府「高齢社会対策に関する調査（平成20年度）、日本銀行「最近の高齢者の消費動向について」などを参考に三菱UFJリサーチ＆コンサルティング作成。

数式２

$$c_{i,t} = \alpha + \beta_1 \times 年齢ダミー_i + \beta_2 \times 世代ダミー_{j=t-i} + \beta_3 \times 時代ダミー_t \times \beta_4 \times 失業率_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

（注）$c_{i,t}$：t年における年齢階層iの当該品目に対する支出割合

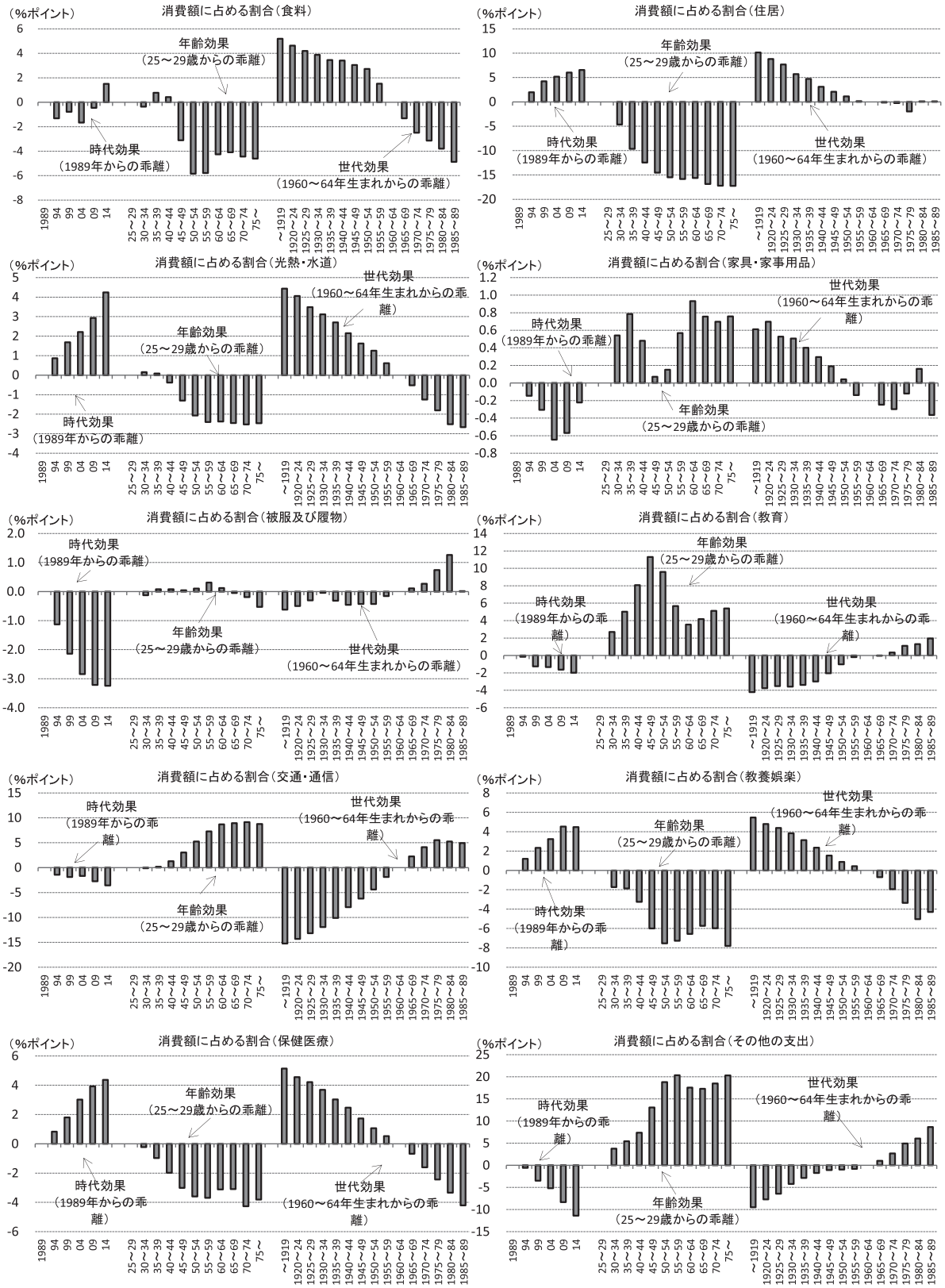
図表６は消費支出に占める各品目の比率の推移を先述の３つの要因に分解した結果である。ここで、時代効果は1989年、年齢効果は25～29歳、世代効果は1960～64年生まれを基準とし、それらと比較して各効果が消費割合の押し上げにどの程度寄与しているかを示している。以下、順を追って確認しよう。

まず「食料」を見ると、年齢効果は45歳以上でマイナスとなっている。年齢の上昇とともに支出割合は低下していくが、60歳以上はマイナス幅がやや縮小し、支出割合が多少高まっている。他方、世代効果は、少子化や核家族化等の影響で世帯人員が減少していることもあって、上の世代ほど高く、下の世代ほど低くなっている。したがって、高齢者の「食料」に対する消費の特化係数が高いのは、主に世代効果の差が反映されていると言える。また、時代効果はマイナスが続いてきたが、14年にはプラスに転じている。時代効果には物価水準の変化等が含まれており、足元の食料品価格の上昇を反映しているとみられる。

次に「住居」であるが、年齢効果は年齢の上昇にともなってマイナス幅が拡大している。他方、世代効果は1960～64年生まれよりも前の世代ではプラスであるが、それ以降はゼロ近傍で影響が確認できない。高齢者の「住居」に対する消費の特化係数の低さは主に年齢効果によるものと言える。また、時代効果については緩やかにプラス幅が拡大している。

続いて「光熱・水道」を見ると、年齢効果はマイナスで、年齢の上昇とともに光熱・水道費への支出割合は低下し、50代以降はマイナス幅が一定となっている。他方、世代効果は上の世代ほど高く、このことが高齢者の「光熱・水道」に対する消費の特化係数の高さにつながっていると言える。「食料」と同じく少子化や核家族化等の影響で世帯人員が減少しているほか、近年の省エネ技術の向上等も影響していると考えられる。また、時代効果はプラス幅が拡大傾向にある。

図表６　コーホート分析の結果



出所：総務省「全国消費実態調査」などをもとに三菱UFJリサーチ＆コンサルティング試算。

「家具・家事用品」については、年齢効果はプラスで、20～30代と55歳以上で特に大きい。他方、世代効果は1950～54年生まれよりも上の世代でプラス幅が高くなる傾向にあり、高齢者の「家具・家事用品」に対する消費の特化係数が高いのは、世代効果の影響が強いと考えられる。少子化や核家族化等による世帯人員の減少、マンションの普及等を受けて人々の居住スペースが徐々に狭くなった結果、必要とされる家具が少なくなっている可能性がある。また、時代効果はマイナスであるが、一貫した変化は見られない。

次に「被服及び履物」であるが、年齢効果は65歳以上で若干ながら押し下げに効いている。他方、世代効果は1960～64年生まれよりも上の世代ではマイナス、下の世代ではプラスになっている。高齢者の「被服及び履物」に対する消費の特化係数が1を下回っているのは、年齢効果と世代効果ともに押し下げに効いているからである。もともと着る物にお金をかけてこなかった世代が高齢となり、消費意欲が一段と低下している。また、時代効果はマイナス幅が拡大する傾向にある。これは格安な輸入衣料品の増加などが背景にあるとみられる。

「教育」では、年齢効果はおおむねプラスで、40～50代前半を境にピークアウトする。他方、世代効果は、受験競争の激化や学習塾の普及等を背景に、下の世代ほど高くなっている。高齢者の「教育」に対する消費の特化係数は1を下回っているが、年齢効果と時代効果がともに効いている結果である。また、時代効果はマイナス幅が緩やかに拡大している。

「交通・通信」に関しては、年齢効果はプラスで、年齢の上昇とともにその効果も大きくなっていくが、50代以降は横ばいとなる。他方、世代効果は、携帯電話の登場と近年の急速な普及等が影響して下の世代ほど高くなっている。高齢者の「交通・通信」に対する消費の特化係数は1を下回っているが、これは世代効果によるものと言える。また、時代効果はマイナス圏で推移している。

「教養娯楽」については、年齢効果はマイナスとなっている。年齢が上昇するにつれてマイナス幅が拡大していくが、60代になるとマイナス幅がやや縮小し、75歳以上になると再び拡大している。60代でマイナス幅がいったん縮小するのは退職後の余暇時間の増加を受けて旅行等に対する支出が増えやすいことが影響しているとみられる。他方、世代効果は上の世代ほど高くなっている。高齢者の「教養娯楽」に対する消費の特化係数が高いのは、主に世代効果の差が反映されていると言える。世代効果については、主にテレビやパソコンといった教養娯楽耐久財における低価格化が影響している可能性がある。また、時代効果はプラス幅が拡大傾向にある。

「保健医療」では、年齢効果はマイナスで、年齢の上昇とともにマイナス幅が拡大していくが、50代以降はおおむね横ばいとなる。年齢の上昇とともに医療費も増えるイメージがあるが、自己負担割合や世帯人員の違い等が影響し、一定の年齢以上では大きな差がなくなっているのだと考えられる。他方、世代効果は上の世代ほど高くなっており、高齢者の「保健医療」に対する消費の特化係数の高さは、主に世代効果の差によるものである。上の世代ほど世代効果が高いのは、衛生環境の違いのほか、世帯人員の多さによるものと考えられる。また、時代効果は医薬品価格の上昇等を反映してプラス幅が拡大傾向にある。

最後に「その他の支出」を見ると、年齢効果はプラスで、年齢が上がるにつれて消費割合は高まっていくが、50代以降はおおむね横ばいとなる。60代にプラス幅がいったん縮小するが、これは子ども等に対するこづかいや仕送り金の減少が影響している可能性がある。他方、世代効果は上の世代ほど低く、下の世代ほど高いため、高齢者の「その他の支出」に対する消費の特化係数の高さは、主に年齢効果によるものと考えられる。また、時代効果はマイナス幅が拡大傾向にある。

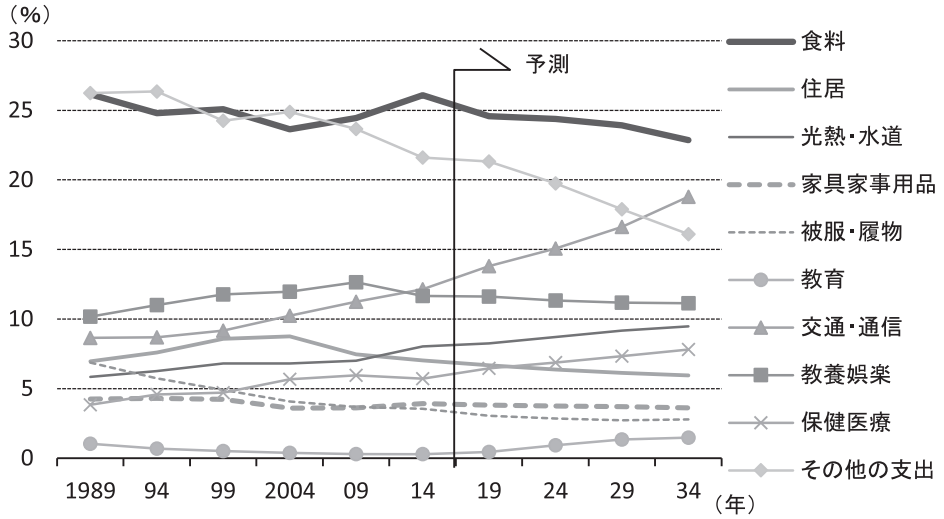
以上をまとめると、各品目に対する高齢者の消費割合は年齢効果だけではなく、世代効果や時代効果の影響も大きく受けていることが分かる。そこで、世代効果と時代効果を延長する形で今後の高齢者のニーズがどのように変化していくのかを考えてみたい。

図表７は年齢効果を一定、世代効果と時代効果を過去のトレンドをもとに延長し、65歳以上の高齢者の消費割合がどのように変化していくのか試算したものである[4]。これを見ると、消費割合が高まるのは「交通・通信」、「保健医療」、「光熱・水道」、「教育」の４品目、逆に低下するのは「その他の支出」、「食料」、「住居」、「被服・履物」、「教養娯楽」、「家具家事用品」の６品目と予測される。

最も消費割合が高まるのは「交通・通信」で、2014年の12.1%から34年には18.8%と6.7ポイント上昇すると見込まれる。「自動車等関係費」や「通信費」は年齢の上昇とともに消費割合が高まるほか、下の世代ほど消費割合が高い傾向があるため、上昇トレンドが続くことになる。

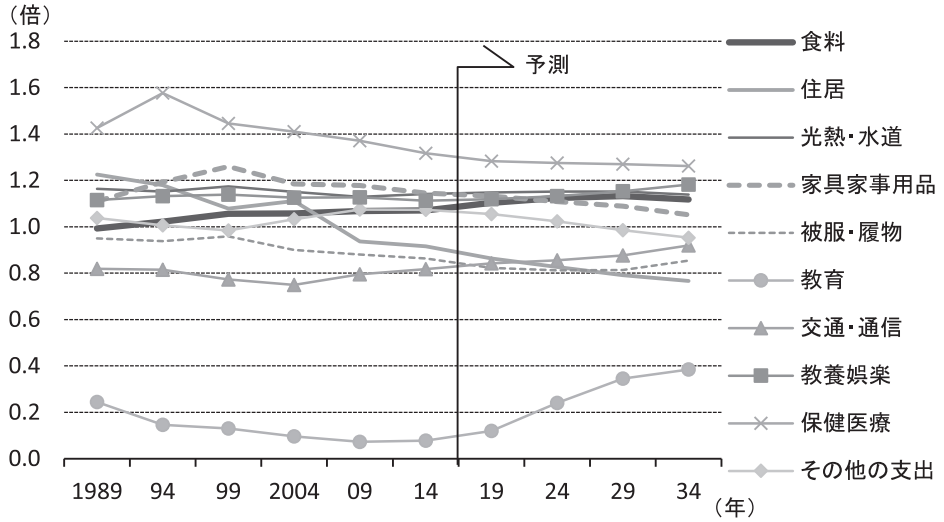
他方、最も消費割合が低下するのが「その他の支出」で、2014年の21.6%から34年には16.1%へ5.5ポイント低下すると見込まれる。下の世代ほど消費割合は高い

図表７　世帯主が65歳以上の世帯の消費割合の見通し



出所：総務省「全国消費実態調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計」をもとに三菱UFJリサーチ＆コンサルティング試算。

図表８　世帯主が65歳以上の世帯の特化係数の見通し



出所：総務省「全国消費実態調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計」をもとに三菱UFJリサーチ＆コンサルティング試算。

ものの、時代効果のマイナス幅拡大が響き、消費割合の低下トレンドが続くことになる。また、「食料」は2014年の26.1%から34年には22.9%へ3.2ポイント低下すると予測される。世帯人員の減少等を背景に、下の世代ほど世代効果のマイナス幅が拡大していくことが押し下げ要因となる。

さらに、特化係数についても試算したのが図表8である。これを見ると、特化係数が高まるのは「教育」、「交通・通信」、「教養娯楽」、「食料」の4品目、逆に低下するのは「住居」、「その他の支出」、「家具家事用品」、「保健医療」、「被服・履物」、「光熱・水道」の6品目と予測される。

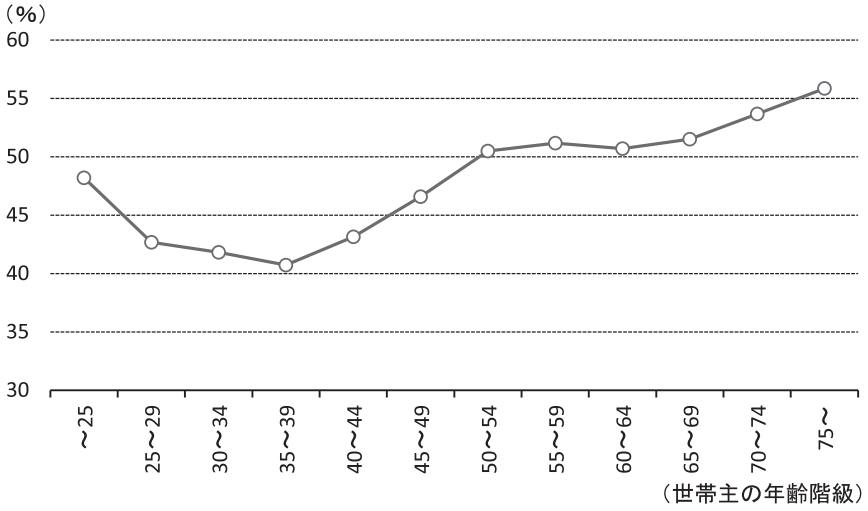
最も上昇が見込まれるのは「教育」で、2014年の0.08倍から34年には0.38倍へ0.30ポイント上昇すると見込まれる。世代効果が下の世代ほどプラス幅が拡大傾向にあるほか、年齢効果が高齢者でも大きくは落ち込まないことが主因である。1倍を下回っているため、「教育」への支出のメイン層は現役世代であるが、高齢者のニーズも着実に高まっていくとみられる。また「交通・通信」は、2014年の0.82倍から34年には0.92倍に上昇し、1倍に大きく近付くと予想される。下の世代ほど世代効果のプラス幅が大きく、年齢の違いによる消費割合の差が解消へ向かうと考えられる。

他方、最も低下が見込まれるのは「住居」で、14年の0.92倍から34年には0.77倍へ0.15ポイント低下すると見込まれる。住居にあまりお金をかけない世代が高齢者となる中で、住居に対する高齢者のニーズは縮小していくと考えられる。また、「保健医療」は2014年の1.32倍から34年には1.26倍に低下すると予測される。1倍を上回っており、高齢者の「保健・医療」に対する支出が多いことに変わりはないが、衛生環境が向上し、人々の健康意識も高まる中で、支出の割合は緩やかながらも低下していくと考えられる。

（2）高齢者内の消費格差

これまでは高齢者の消費の特徴を他の年齢や世代と比較することで明らかにしてきた。しかし、高齢者はこれまでの人生の集大成にあたる時期であり、同じ年齢集団内にあっても消費額には違いが現れやすいと考えられる。そこで年齢階級別に消費支出額の変動係数を計算した結果が図表9である。変動係数は集団内のバラつきの程度を表す指標で、値が大きいほどバラつきが大きいことを意味している。これを見ると、変動係数は35～39歳まで低下した後、40～44歳を境に上昇し、50～54歳で上昇がいったんは一服、そして70歳を超えると再び上昇している。以下、本節ではこうした高齢者の集団内

図表9　消費支出額のバラつき（変動係数）



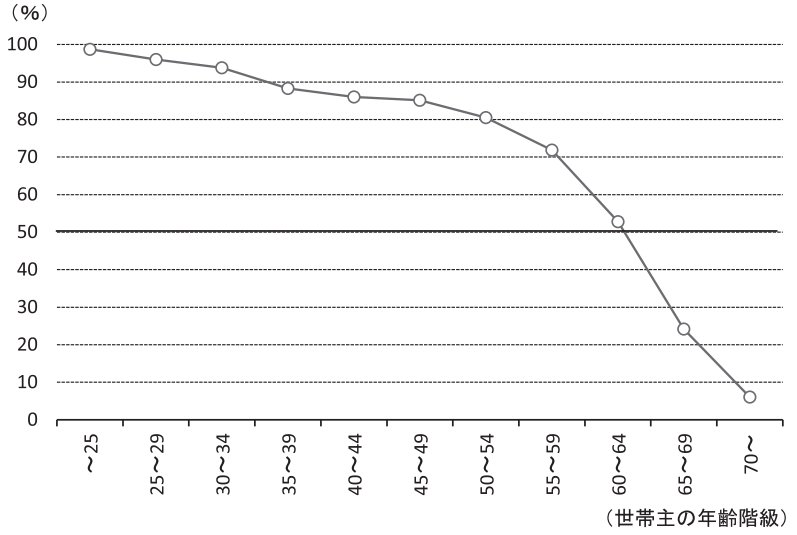
注：変動係数＝標準偏差÷平均。大きいほど集団内のバラつきが大きい。
出所：総務省「平成26年全国消費実態調査」

における消費格差[5]について考察してみたい。

たとえば、会社勤めのサラリーマンを想像してほしい。多くの場合、定年は60歳である。年金の支給開始年齢は65歳[6]であるから、ある人は再雇用されて元の会社で働き、ある人は別の仕事にチャレンジする。そのままリタイアする人もいるかもしれない。いずれにせよ、65歳になり年金を受け取れるようになると、仕事を辞め、それまでに貯めた貯蓄も使いながら余生を過ごす。これが現在の日本におけるサラリーマンの平均的なライフコースだろう[7]。実際、世帯主の年齢階級別に勤労者世帯の割合を見ると、50代になると徐々に低下が進み、60～64歳で勤労者世帯の比率は約半数まで落ち込む（図表10）。その後さらに65～69歳で2割、70歳以上で1割未満まで低下する。したがって、高齢者世帯の多くは無職世帯であり、その中で消費に格差が生まれるのは、年金支給額もしくは貯蓄額の差が原因である可能性がある。

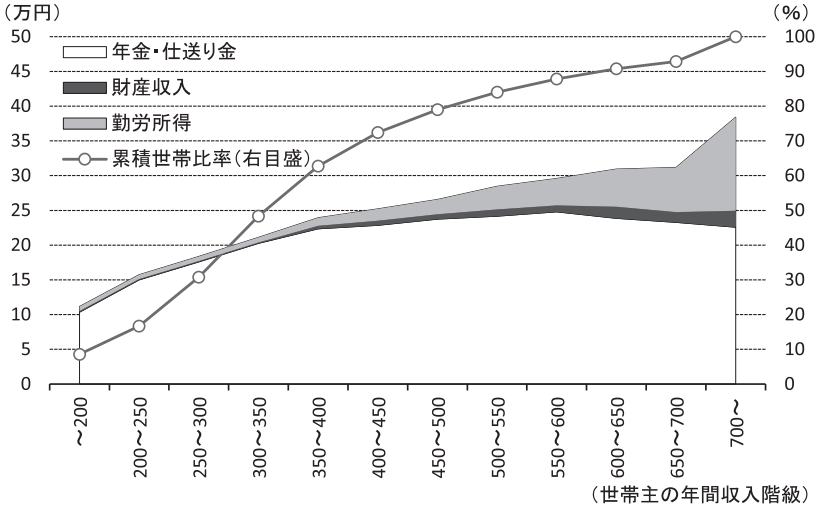
そこで、図表11は2人以上の世帯のうち、世帯主が65歳以上の高齢者かつ無職である世帯の所得（月収）に

図表10　勤労者世帯の割合



出所：総務省「平成26年全国消費実態調査」

図表11　2人以上世帯のうち世帯主が65歳以上かつ無職世帯の所得の内訳

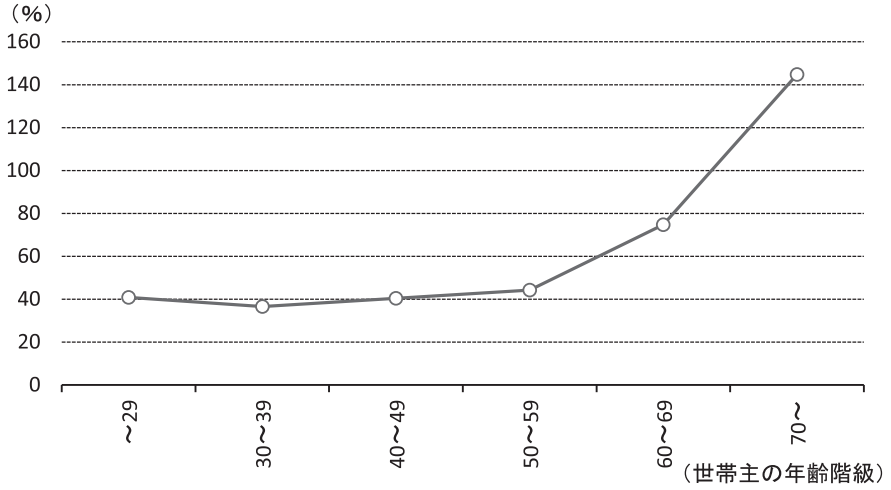


出所：総務省「平成26年全国消費実態調査」

ついて、年間収入階級別に内訳を表したものである。あわせて累積世帯比率も載せている。これを見ると、年間収入350～400万円までの約6割の世帯については、所得の大半が「年金・仕送り金」であることが分かる。他方、年間収入400～450万円以上の残り4割の世帯では「勤労所得」の占める割合が増えていく。世帯主が無職である世帯に限っているから、この場合の勤労所得は世帯主以外の世帯人員、つまりは配偶者や子供等によるものである。実際、2人以上の世帯における有業人員の変動係数を見てみると、世帯主の年齢が60歳を超えると急激に有業人員のバラつきが拡大している（図表12）。世帯主が65歳以上の高齢者世帯のうち1割程度は勤労者世帯であることを踏まえると、高齢者の消費のバラつきは、年金給付額の差に加え、世帯としての勤労所得の有無による違いも大きく影響していると考えられる。

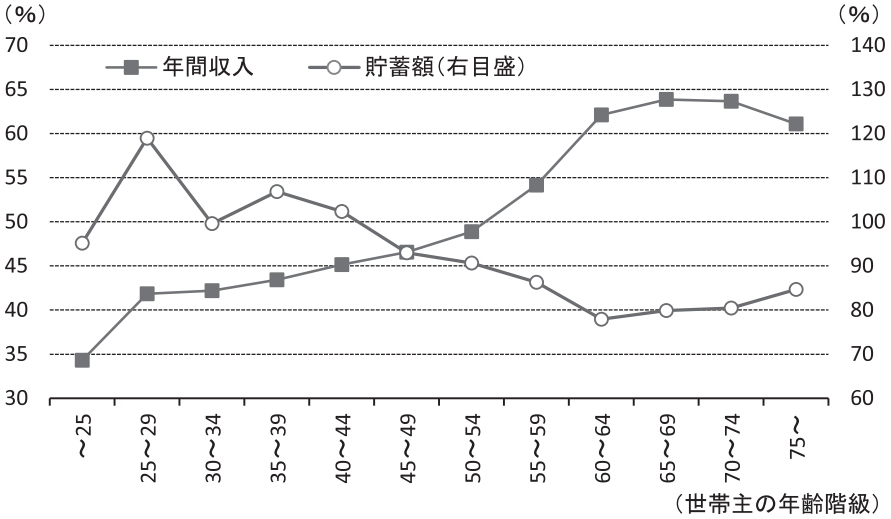
それでは、貯蓄額はどうだろうか。年間収入のバラつきが年齢の上昇とともに拡大していくのとは裏腹に、貯蓄額については逆にバラつきが小さくなっていく傾向が

図表12　2人以上の世帯の有業人員のバラつき（変動係数）



注：変動係数＝標準偏差÷平均。大きいほど集団内のバラつきが大きい。
出所：総務省「平成26年全国消費実態調査」

図表13　年間収入と貯蓄額のバラつき（変動係数）



注：変動係数＝標準偏差÷平均。大きいほど集団内のバラつきが大きい。
出所：総務省「平成26年全国消費実態調査」

読み取れる（図表13）。老後に必要となる資金はある程度計算できるため、老後に備えた貯蓄行動が行われる中で貯蓄額のバラつきが縮小していると考えられる。したがって、高齢者の消費のバラつきは、貯蓄額というストックではなく年金や勤労所得といったフローのバラつきを反映したものと言えるだろう。

3 高齢化がマクロ経済に与える影響

本章では高齢化がマクロ経済に与える影響について考察する。前章では、高齢者の消費動向について整理した。高齢者の消費ニーズは現役世代とは異なり、しかも今後徐々にそのニーズも変化していく可能性があることを示した。それでは、そうした高齢者の増加によって家計部門全体の消費ニーズはどのように変化していくのだろうか。

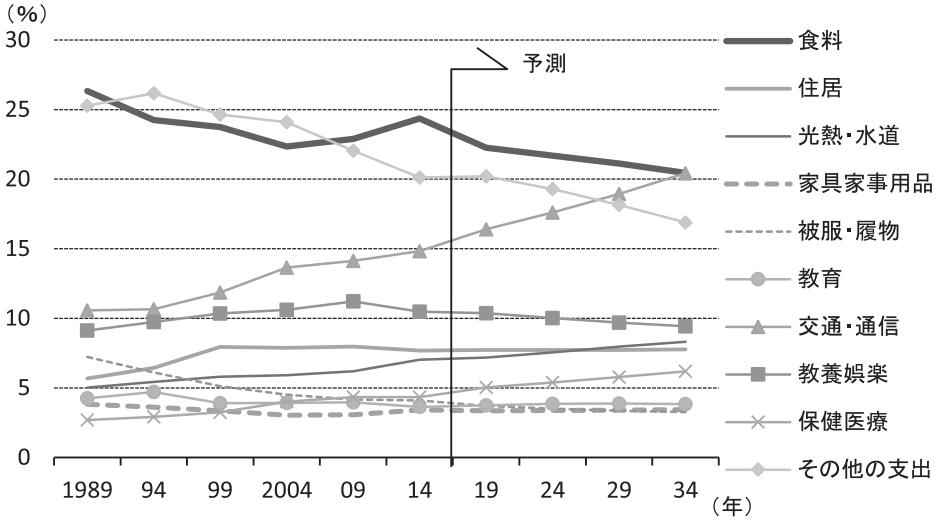
図表14は、高齢者のニーズが先述の図表7のようになるとき、家計全体の消費割合がどのように変化していくのかを試算したものである。これを見ると、消費支出の割合が高まるのは「交通・通信」、「保健医療」、「光熱・水道」、「教育」、「住居」、「家具家事用品」の6品目、逆に低下するのは「食料」、「その他の支出」、「教養娯楽」、「被服・履物」と予測される。

最も消費割合が高まるのが「交通・通信」で、2014年の14.8%から34年には20.4%と5.6ポイント上昇すると見込まれる。すでに述べた通り、「自動車等関係費」や「通信費」は年齢の上昇とともに消費割合が高まるほか、下の世代ほど消費割合が高い傾向があるため、今後、高齢化が進む中で消費割合は一層高まっていくと考えられる。また、「保健・医療」は高齢者の特化係数は低下するものの、高齢者の数そのものが増加する中で、全体の消費割合は高まっていくことになる。

他方、最も消費割合の低下が見込まれるのが「食料」である。2014年の24.4%から34年には20.4%と3.9%低下すると予測される。高齢者の消費割合が低下していくうえ、下の世代ほど消費割合が低いことから、「食料」の消費割合は低下していくことになる。同様に「教養娯楽」も下の世代ほど消費割合が低いことが主因となり、今後、高齢者のニーズは高まる一方でマクロベースの消費割合は低下していくと予想される。

ところで、こうしたマクロベースの消費割合の変化は、あくまでも消費先がどう変わっていくかの議論であって、消費金額そのものには触れていない。つまり、「交通・通信」に対する消費割合が増えるとは言っても、「交通・通信」に対する消費額そのものが増えるとは限らない。1

図表14　消費支出の割合の見通し（総世帯）



出所：総務省「消費実態調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計」をもとに三菱UFJリサーチ&コンサルティング試算。

世帯あたりの消費額は、１世帯あたりの消費総額×消費割合で決まるものだからである。それでは、高齢化によって１世帯あたりの消費総額は今後どうなっていくのだろうか。もちろん実際には勤労所得や貯蓄額の動向に大きく左右されるのだが、ここでは高齢化という世帯の年齢分布の変化が１世帯あたりの消費総額に与える影響を考えてみよう。

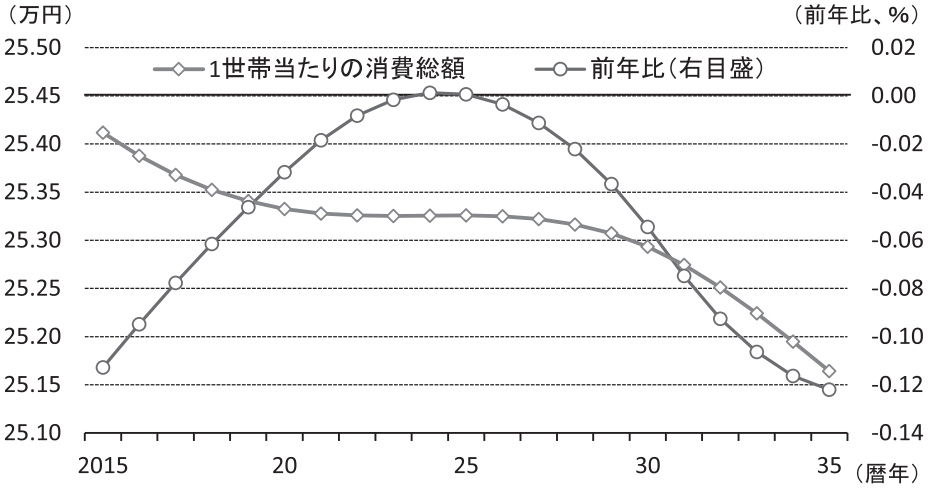
図表15は各年齢階級の消費額が2014年から変化しないと仮定したうえで、社人研の世帯推計をもとに各年齢階級の世帯数が変化した場合、消費総額がどのように変化していくのかを試算したものである。これを見ると、2015年時点で高齢化は家計の１ヵ月あたりの消費総額を前年比で－0.10%程度押し下げる効果を持っていることが分かる。この押し下げ効果は団塊ジュニア世代が消費水準の最も高い50代に突入する中で徐々に縮小していくが、その効果が一巡する2027年頃を境に再び拡大へ向かうと見られる。

世界的に見ても、高齢化は個人消費を抑制する要因となっている。図表16左は日本を含むOECD34ヵ国について、高齢化と個人消費の関係を表したものである。あわせて、図表16右には人口の増減と個人消費の関係も示してある。なお、縦軸はともに2001年～14年までの実質GDPベースで見た個人消費の伸び率、横軸は高齢化率および人口変化率の期間平均値をプロットしてある。

まず、高齢化と個人消費の関係を見ると、右下がりの関係、つまりは高齢化率の高い国ほど消費の伸び率が低い傾向が読み取れる。決定係数が0.52であるから相関係数に直すと－0.72であり、強い負の相関があると言える。また参考までに人口との関係を見ると、こちらは右上がりの関係、つまり人口増加率の高い国ほど消費の伸び率が高いという関係がある。決定係数が0.15であるから相関係数に直すと0.39であり、弱い正の相関があると言える。高齢化の方が個人消費に与える影響は大きいが、人口動態もまた少なからずインパクトを持つと考えられる。特に日本の場合、人口は増えているどころかむしろ減少しており、高齢化と人口減少という２つの要因が重なって個人消費の伸びを抑制する要因となる可能性がある。そこで、図表15の結果に、世帯数の増減も加味し、名目GDPベースの個人消費がどのように推移するかを試算してみる（図表17）。なお、世帯数の変化は社人研の世帯推計をもとにしている。

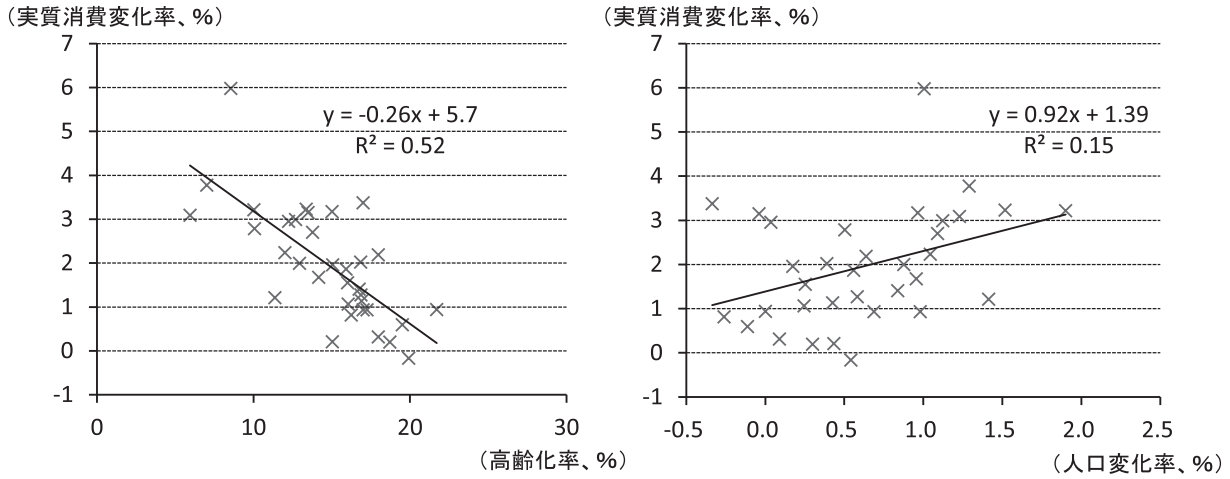
これを見ると、2015年時点では、人口が減少する中にあっても世帯数は増加が続いているため、世帯あたり

図表15　年齢構成の変化が１世帯あたりの消費総額に与える影響（総世帯）



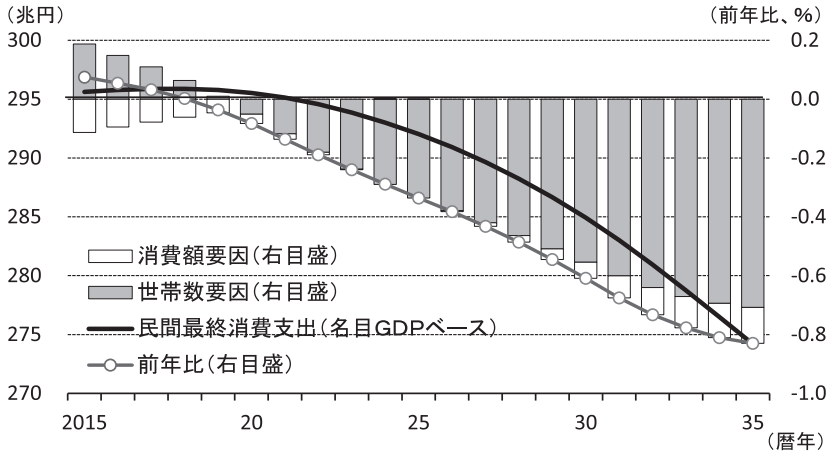
注：2014年の消費額を前提に年齢構成比だけが変化した場合の影響。
出所：総務省「消費実態調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の（出所）将来推計」をもとに三菱UFJリサーチ＆コンサルティング試算。

図表16　個人消費と高齢化、人口動態との関係



注：OECD加盟34ヵ国、2001～2014年の平均値
出所：OECD Statistics

図表17　高齢化と人口減少が個人消費に与える影響



注：2014年の消費額を前提に世帯数およびその年齢構成が変化した場合の値。
出所：総務省「消費実態調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計」、
内閣府「GDP統計」をもとに三菱UFJリサーチ＆コンサルティング試算。

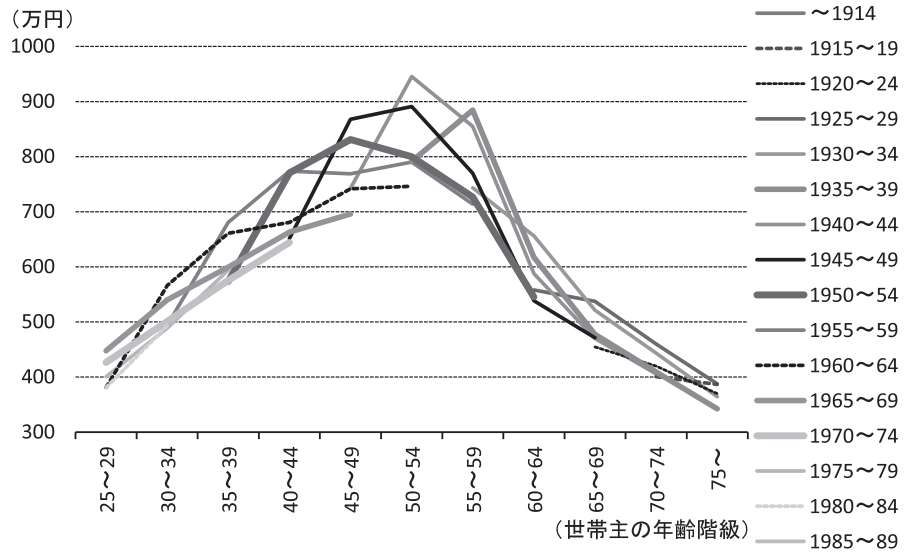
の消費額の減少をカバーする形で、個人消費には増加圧力が加わっている。しかし、世帯数も徐々に頭打ちとなるため、2019年頃には一転して個人消費に減少圧力が加わることとなり、2027年以降は世帯あたりの消費額の下押し効果も高まることから、押し下げ効果は徐々に拡大していくと考えられる。

4 おわりに

本稿では高齢者の消費動向と高齢化が、マクロベースで見た個人消費に与える影響について整理した。そもそも、私たちが忘れてはならないのは、人はみな老いるということである。つまり、高齢者の消費動向やマクロベースで見た個人消費の行方を考えるうえでは、今の高齢世代に目を向けているだけでは不十分で、これから老いる現役世代も含めた広い視野を持つことが求められる。

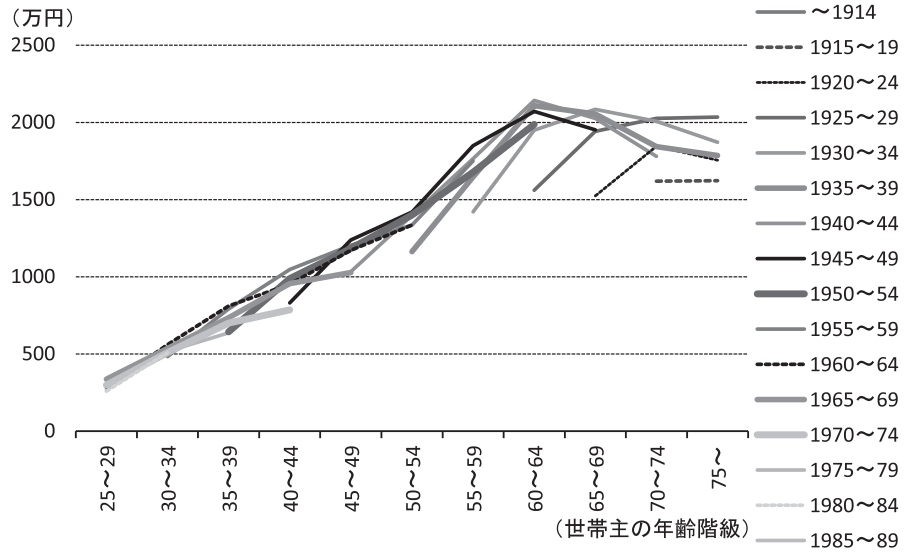
たとえば、いずれ高齢者となる今の現役世代の所得は昔と比べると確実に下がっている。図表18はコーホート別に年齢の上昇にともなう所得の推移を表したものである。これを見ると、下の世代ほど各年齢階級における所得が下方に位置していることが分かる。こうした所得

図表18　コーホート別に見た年齢の上昇にともなう所得の推移



出所：総務省「全国消費実態調査」

図表19　コーホート別に見た年齢の上昇にともなう貯蓄額の推移



出所：総務省「全国消費実態調査」

の低い世代がこのまま高齢者となれば、個人消費には一層の下押し圧力が加わる可能性がある。しかも、貯蓄額は所得ほどバラついていないことを踏まえると、現役世代は消費を抑制することで老後に備えていると考えられる（図表19）。

今後、日本国内の消費市場には構造的な下押し圧力が加わっていくことになる。高齢化社会において必要なことは、今の高齢者の消費を底上げする「高齢者」対策ではなく、現役世代も含めた国民全体の消費を底上げする「高齢化」対策である。現役世代、高齢世代を問わず、国民一人ひとりが各々のライフステージごとに十分な消費を行っていけるよう、所得を増やしていける環境や制度を整備することが重要である。

もっとも、政策によって所得を増やすのは容易なことではない。企業としては、全体のパイが縮小することを想定したうえで、消費者のニーズに合った製品の開発や

サービスの提供等を進めていくことが肝要だろう。すでに確認したように、高齢者を中心に消費者のニーズは世代特有の要因や時代の変化にともなう嗜好の変化等を反映して常に変わっていく。このため、そうした趨勢をとらえることができれば、新たな需要の獲得にもつながると期待される。そして、そのような企業の主体的な営業努力の先に、高齢化と人口減少という二重のハードルを越えて、日本経済が成長を続けるための道筋が見えてくる可能性がある。

【注】

[1] これらの統計はGDPベースの個人消費を推計する際の基礎統計としても用いられる。
[2] 家計調査を補う目的で、購入頻度の少ない高額商品やサービス、ICT関連の消費、インターネット経由での消費動向等を調べる調査。
[3] 総務省「全国消費実態調査」は５年おきの調査のため、1989～2014年までの計６回分を利用した。
[4] 世代効果および時代効果については、タイムトレンドに回帰したときに決定係数が0.81を上回れば、その回帰式を用いて延長推計した。仮に下回った場合には過去の平均値を用いた。また、世帯分布は社人研の世帯推計をもとに欠落年を３次スプラインで補間して利用した。
[5] 消費格差は不平等ともつながる論点である。不平等度合を図る指標としては所得分布に関するジニ係数が用いられることが多いが、大竹（1996）や松尾（2012）のように消費の分散をもって不平等度合を図る研究もある。
[6] 国民年金だけでなく、厚生年金も受給開始は原則65歳以上であるが、現在は移行期間であるため、60～64歳まで特別支給の老齢厚生年金が受け取れる仕組みとなっている。
[7] こうした行動は、経済学においては異時点間の消費・貯蓄決定モデルとして表される。代表的なものとしては、ライフサイクルモデルや利他主義モデル、王朝モデル等が挙げられる。いずれも現役期に貯めたお金で消費と貯蓄を行い、高齢期は現役期の貯蓄をもとに消費を行うが、子どもに対して財産を残す際の想定に差がみられる。詳細はホリオカ（2002）を参照のこと。

【参考文献】

・足立真紀子（2004）「少子・高齢化が家計部門に与える影響」『みずほ総研論集』（2004年Ⅰ号）pp.1-35、みずほ総合研究所
・大竹文雄・齊藤誠（1996）「人口高齢化と消費の不平等度」『日本経済研究』No.33、pp.11-37.日本経済研究センター
・上田貴子・佐々木明果（2005）「家計消費と世帯属性-「消費生活に関するパネル調査」個票データによるミクロ分析-」『ファイナンシャル・ビュー』（2005年8月）pp.34-50、財務省総合政策研究所
・熊野英生（2016）「シニア消費さえ増えにくい」、第一生命経済研究所
・高久玲音（2010）「2030年の消費構造変化-「年齢・世代」効果による分析」、日本経済研究センター
・白木紀行・中村康治（2010）「最近の高齢者の消費動向について」、日本銀行
・田中正光（2002）「家計調査データを用いたコーホート分析」『総合研究』No.21、pp.161-173、日本リサーチ総合研究所
・チャールズ・ユウジ・ホリオカ（2002）「日本人は利己的か、利他的か、王朝的か？」、日本経済国際共同センター
・内閣府（2005）『平成17年度 年次経済財政報告』
・内閣府（2010）『平成22年度 年次経済財政報告』
・橋本拓摩（2005）「消費市場の質的変化を促す団塊マネー」、第一生命経済研究所
・福田公正（1998）「家計行動における世代効果の計量分析」『日本経済研究』No.37、pp.90-113.日本経済研究センター
・藤田隼平（2016）「高齢化と人口減少下の個人消費」『日本経済ウォッチ』（2016年4月号）pp.3-14、三菱UFJリサーチ＆コンサルティング
・前田泰伸（2013）「高齢者の消費について」『立法と調査』N0.346、pp.141-152、参議院事務局企画調整室
・松尾浩平（2012）「所得・消費から見た日本の不平等度～2000年代の格差の実態～」、PRI Discussion Paper Series (No.12A-07)、財務省総合政策研究所
・溝端幹雄（2016）「超少子高齢社会で消費を増やすには」大和総研
・八代尚宏・前田芳昭（1994）「日本における貯蓄のライフ・サイクル仮説の妥当性」『日本経済研究』No.27、pp.57-76.日本経済研究センター

シニア活躍推進のポイント

Key Points in Promoting Seniors' Economic Participation

根本 直樹
Naoki Nemoto



三菱UFJリサーチ&コンサルティング
コンサルティング・国際事業本部
組織人事戦略部
チーフコンサルタント
Chief Consultant
Human Resources & Organization
Strategy Consulting Dept.
Consulting & International Business
Division

改正高年齢者雇用安定法、公的年金の支給開始年齢の引き上げをきっかけに、定年後も働くシニア層が増加している。また、労働力人口の減少にともない、企業では人手不足となっている。しかしながら、企業ではこの人手不足を埋めることができる、シニア社員をうまく活用できているとは言い難い状況が続いている。本稿では、シニア社員の活用が進まない背景を考察したうえで、シニア社員の活躍を促進するための施策を検討したい。

The amendment of the Senior Employment Stabilization Act and the increase in the eligibility age for public pension benefits led to a rise in the number of senior citizens working after their retirement. At the same time, firms are facing labor shortages as Japan's workforce shrinks. However, firms have not been able to effectively utilize senior employees, who could help alleviate the labor shortages. This paper considers reasons why senior employees have not been actively utilized and examines policies that promote their economic participation.

1 はじめに

人口減少時代に突入し、多くの企業で人手不足が叫ばれ、事業を運営するうえでの十分な要員が確保できていない状況が続いている。特に採用は売り手市場になっており、正社員の確保は難しくなっている。このような中、職場では正社員以外の多様な人材を増やすことにより、人手不足に対応しており、経験豊富な高年齢者に期待する向きもある。しかし、改正高年齢者雇用安定法が施行され、すでに3年が経過するが、企業ではまだシニア社員[1]を十分に活用できているとは言い難い状況である。なぜ、シニア社員を十分に活用できていないのであろうか。本稿では、シニア社員の活用が進まない背景を考察し、その対応策を検討し、シニア社員の活用が企業にもたらす効果を論じていきたい。

2 シニア社員の活用が進まない背景

独立行政法人 高齢・障害・求職者雇用支援機構が平成23年に実施した調査[2]によると、60歳代前半層の活用を進める取り組みを行う際の課題として「本人のモチベーション向上」、「本人の健康」、「社内の従業員の年齢構成のバランス」、「担当する仕事の確保」、「本人の能力の維持・向上」、「職場の上司との人間関係」等が上位に並んでいる。

これらの課題を整理すると『①シニア社員が担当する仕事の課題』、『②シニア社員のマネジメントに関する課題』、の大きく2つに整理することができる。

『①シニア社員が担当する仕事の課題』は、モチベーションを損ねることなく、費用対効果の面から見ても適切な仕事を、シニア社員に提供できていないということに起因する。シニア社員には事務作業や単純な作業を担ってもらっているケースが多いが、事務作業であってもIT化の進展により、一定のITスキルが求められており、そのスキル取得がシニア社員では難しい場合も少なくない。また、清掃等の単純作業については、すでに外注化しており社内に仕事自体がなくなっていることもある。今までの経験を活かせない事務・単純作業では、そもそもシニア社員のモチベーションを維持・向上させることは難しく、また、費用対効果の面からみても問題がある。ある企業では、シニア社員の仕事を作り出すために外注化していた倉庫内清掃をわざわざ内製化したが、コストは高くなり一方で業務品質は低下してしまった。シニア社員の仕事を無理やり作り出したとしても、このような結果になってしまっては企業競争力の低下を招くことになり本末転倒と言えよう。

『②シニア社員のマネジメントに関する課題』の背景としては、いくつかの要因が考えられる。まずは働き方の問題である。高年齢になると自身の健康状況や生活とのバランスを考慮した働き方を希望する者も増加するが、独立行政法人 労働政策研究・研修機構の調査では、シニア社員となってもフルタイムで働くケースが最多となっている[3]。本人が希望してフルタイムで働いている場合もあるが、企業がフルタイムで働くことしか認めないとしている場合も少なくない。このような場合、フルタイムで働くことができない者はその企業で働くことを諦めざるを得ず、企業としても貴重な人材を失うことにもつながりかねない。

次に、シニア社員向けの評価・処遇制度がない等、シニア社員のやる気を引き出す仕組みが整備されていないということが挙げられる。過去、60歳から公的年金が支給されていた時代、定年以降も働く社員というのはけっして多くはなかった。そのため、企業は少数のシニア社員のために、わざわざ評価・処遇制度を設けることはせず、個別対応をとっていたため、結果として処遇制度の整備が後手に回っていることが多い。しかし、年金支給開始年齢が引きあがるにつれ、生活のために働かざるを得ないシニア社員が増加してきており、近年、処遇制度の整備は企業にとって急務となっている。

3つ目の要因としては、上司との人間関係の問題である。シニア社員にとっての上司は、もと自分の部下や後輩であるため、上司に対し、ぞんざいな対応をとってしまう、また上司もシニア社員には気を遣った対応となる

ため、職場での人間関係がギクシャクしてしまうことが多い。シニア社員となった場合、立場が代わり、役割や職責も変わることが一般的であるにも関わらず、現役時代と同様の立ち居振る舞いをすることは、シニア社員としての働き方としては問題があろう。また、そのようなシニア社員を指導もせずに、放置したままにしている上司にも問題がある。

このように見てみると、シニア社員を活用していくためには、まずはシニア社員にあった仕事を作り出し、次に人事制度を含めた働く環境の整備、さらには、職場でのマネジメントがポイントになることが分かる。次章では、【STEP Ⅰ】シニア社員の仕事の創出、【STEP Ⅱ】環境整備、【STEP Ⅲ】モチベーションの維持・向上の順で、そのポイントを検討していきたい。

3 シニア社員活躍推進のポイント

(1)【STEP Ⅰ】シニア社員の仕事の創出

まずシニア社員にどのような仕事を担ってもらうかを決めることがスタートとなる。シニア社員に担ってもらう仕事として、以下の3つのパターンが考えられる。

ひとつ目は、定年前の仕事をそのまま続けてもらい、現役時代の経験や人脈、ノウハウ、スキルをそのまま活かしてもらうというパターンである（主に営業職・販売職・専門性の高い職種が該当）。このパターンでは、本人のモチベーションを維持することができ、また企業としては従来通りの技術レベルや、顧客との関係性を維持できる等が主なメリットとなる。以下にA社の例をみてみよう。

※事例：A社の営業職

「営業職は、本人の希望等を踏まえ、原則、定年前と同様の仕事を行っている。理由は営業職の持っている個人顧客はA社についているというより、営業一人ひとりについていることが多く、担当営業が離職してしまうと、その顧客を失ってしまうリスクが高いためである。なお、定年後の処遇も一定以上の成果を出していれば、定年前とほぼ同程度となるように人事制度を改め、シニア社員のモチベーションを維持・向上するように努めている。」

このようにA社では、属人性の高い営業職についてのみ、今までの顧客との関係性を考慮し、定年前と同じ営業が引き続き担当している。また、処遇についても、定年前と同水準になるような仕組みを導入している点が特徴的である。

なお、定年前の仕事を続ける場合には、シニア社員が経験やノウハウを囲い込んでしまい、技能伝承が滞るというデメリットがある。この点については、定年前の段階から技能伝承の体制、スケジュール等を検討し、組織として対応していく必要がある。

2つ目は、現役時代のマネジメント経験を活かし、新たな業務を担ってもらうというパターンである。これは主に現役時代に管理職だった者が該当する。たとえば、今まで手薄だった社内監査業務や教育業務をシニア社員に担当してもらうといったイメージである。以下にB社の例を見てみよう。

※事例：自動車販売業B社の店長経験者による店舗監査業務

「従来、シニア社員は洗車や簡単な部品の取り付け作業等、平易な業務を中心に担当していた。しかし近年、店長等の管理職経験者の定年が相次ぎ、彼らの経験やスキルを活かせる業務はないかと考え、従来手薄であった店舗監査業務を店長経験者のシニア社員の仕事として行ってもらうことを検討している。会社としては、店舗業務に精通している店長経験者ならではの、きめ細かな店舗指導を期待している。」

B社では、従来手薄であった業務を新たにシニア社員の業務として設定することにより、会社全体のレベルアップを図ろうとしている。シニア社員の仕事を無理に作り出し、あてがっている企業も見受けられるが、今までの経験やスキルを活かし、会社にとっても価値のある新たな業務を創出している点からB社は好事例と言えるであろう。

3つめのパターンは社外転出である。社内のみならず

関連会社や取引先で適用できる経験やノウハウを持っていれば、定年後は社内に留まらず、社外へ転身することもあり得る。たとえば、高いホスピタリティを要求されるホテルマンであれば、金融機関でのコンシェルジュとしてVIP対応を行う等のイメージである。また、大企業で働いていた者であれば、大企業ならではの幅広い人脈や高度なスキル・知識を、定年後に中小企業で活かすこともあり得る。

人事部門としては、シニア社員の活躍先を社内に限定せず、社外転出の可能性も視野に入れておく方が、仕事の選択肢を増やすことができ、会社・シニア社員の双方にとってプラスとなるであろう。そのために、日頃から、グループ会社、取引先とも密な関係を築いておくことも重要な取り組みとなる。

以上３つのパターンを見てきたが、多くの企業では、中長期的にシニア社員に担当してもらう仕事を決めていないことが少なくない。そのため、とりあえず給与は下げるが、当面の仕事は定年前と同様といったことが発生してしまい、シニア社員のモチベーションが低下してしまう等の問題が発生している。詳しくは後述するが、近年ではコンプライアンス面からも仕事内容を無視した給与設定には問題がある。定年前にシニア社員が担当すべき仕事を具体的に決めておくことは、シニア社員活躍のための第一歩である。

（２）【STEP Ⅱ】環境整備

シニア社員にイキイキと働いてもらうためには環境整備が必要だ。環境整備としては、主に①セカンドキャリアに関する啓蒙、②ジョブ・マッチング、③多様な働き方の整備、④人事制度の整備が必要となる。ここでは順を追ってその内容を見ていきたい。

①セカンドキャリアに関する啓蒙

シニア社員にインタビューをすると、「定年の直前まで、定年後の働き方や処遇についてはまったく考えていなかった」、「会社が定年後の面倒も見てくれるだろうと勝手に思っていた」という声を多々聞く。多くのビジネスパーソンは５年後の将来を考えていたとしても、10年、20年先までは考えず、いわんや定年後のことまでをイメージして働いている人が少ないのが現状であろう。このような状況では、本人も定年後に向けた準備をまったくせず、いざシニア社員として働いてみて「こんなはずではなかった」といったことにもなりかねない。この事態を避けるため、社員に対しセカンドキャリアの啓蒙を行う必要がある。

セカンドキャリアの啓蒙は、図表１にあるような年代別キャリア研修を通じて行う。特に50歳で実施する研修では、退職金制度や老後の資産形成のみならず、定年後の働き方や処遇についても詳しく説明すべきであろう。社員に「あと10年もある」ではなく、「あと10年しかない」といった意識になってもらうことがポイントだ。また、55歳時には先輩のシニア社員にも協力してもらい、シニア社員としての働き方や働くうえで気を付けていること、働いてみて気づいた点等、実際に話をしてもらい、シニア社員としての働き方を具体的にイメージしてもらえるとよい。キャリア研修を通じ、定年後も含めたセカンドキャリアについて、真摯に考えてもらう機会を定期的に設けていくことが啓蒙のポイントだ。

図表１　キャリア研修（イメージ）

年代別キャリア研修（イメージ）	
50歳	●キャリアの棚卸 ●退職金・年金について ●定年後の働き方とライフプラン ●定年後再雇用制度について
55歳	●定年後再雇用制度について ・制度の概要について ・再雇用に向けてのスキルアップ ・先輩社員との座談会
58歳 ～ 59歳	●定年後の働き方と定年後再雇用制度について ・制度の概要について ・希望する職場と業務内容を考える ・再雇用にあたっての心構え ・先輩社員との座談会

出所：三菱UFJリサーチ＆コンサルティング

②ジョブ・マッチング

シニア社員となった際の業務が、シニア社員本人・職場双方のミスマッチとならないようにするためにジョブ・マッチングという仕組みがある。ジョブ・マッチングを効果的に運用しているC社の例を見てみよう。

※事例：C社のジョブ・マッチング制度

「当社では定年1年前に人事部が面談し、再雇用の希望の有無や、希望する職場、勤務形態に関するヒアリングを実施している。また同時に各所属長から人員不足のポジションについて報告をしてもらい、シニア社員と職場の双方の視点でマッチングを行っている。時には職場の方から特定のシニア社員にオファーがかかることもある。」

C社では、シニア社員からの希望のみを聞き入れるのではなく、現場の要望も踏まえて人事部がシニア社員の仕事のマッチングを行っている。ある意味、社内に労働市場があり、求職・求人双方が納得したうえで仕事を決めている点が特徴的である。そのため、本人がいくら希望をしても、希望通りの仕事に必ずしもありつける訳でない。この仕組みにより、シニア社員自身も定年前から、どんな仕事があるのか、どんな仕事に欠員が出そうか等に興味を持ち、定年前から定年後の仕事を意識することにつながっている。また、シニア社員になる前に、本人も納得のうえで仕事を決めているため、仕事に対する不満も少なく、定着率やモチベーションの向上にも寄与しているとのこと。60歳を機に同じ会社ではあるが、転職をするといった感覚に近くなり、新たな気持ちで次の仕事に取り組めるようになる点も、この仕組みのメリットと言えよう。

③多様な働き方の整備

高年齢になるとプライベートとの両立を図りながら働きたい、健康状態に合わせて働きたいといったニーズが高まる。前述の独立行政法人 高齢・障害・求職者雇用支援機構の調査[2]でも「本人の健康」については、シニア社員活用を進めるうえでの課題として取り上げられており、定年前とは異なり、フルタイム勤務のみならず、多様な働き方を設定する方がシニア社員の健康維持のためにもプラスとなる。

なお、多様な働き方を設定する際には、シニア社員が担当する仕事の内容に応じた設定とすべきであろう。たとえば、顧客との関係上、毎日出社する必要がある仕事の場合には、短日勤務は難しいが短時間勤務は可能といった具合である。なお、一定の仕事量があり、かつ本人も体力的に余裕がある場合等は、定年前と同様、フルタイム勤務も設定しておく。いずれにしても、フルタイムのみでしか働くことができない状況は避け、仕事のタイプや繁閑、本人の希望に対応した多様な働き方を設定していくことがポイントとなる。

④人事制度の整備

シニア社員向けの人事制度を検討する際に、まずポイントとなるのが給与設定である。株式会社 産労総合研究所の調査[4]では、60歳代前半層の賃金の決め方として、「個人ごとに異なる」34.7%、「一律に定年時賃金の一定率を減額」28.8%、「一律定額制」18.6%、「コース別に定額または定年時賃金の一定率で定める」16.8%等の順となっている。こうしてみると、定年時の賃金をベースとして給与を設定している企業が意外と多いことが分かる。近年、正規社員と非正規社員の格差是正のため同一労働同一賃金が真剣に議論され始めており、直近では、東京地裁で「職務内容および配置の変更の範囲に全く相違がないにも関わらず、賃金に相違があることは法令違反である」[5]という判決が出ている。これは、定年後再雇用者が、定年前とまったく同じ仕事をしているにも関わらず、給与のみが定年前の正社員とは扱いが異なることについて争われた裁判であるが、現時点では、この取り扱いは労働契約法20条に違反すると判断されている。したがって、職務内容を無視して給与を設定することは、今後は法令違反になり兼ねないリスクがある。

以上を踏まえ、給与は定年前の処遇や役職等に基づき設定するのではなく、担当する仕事内容＝職務に基づいて決定するのが、これからの時代、合理的な決め方となる。なお、給与の支払方法は働き方に応じて設定すべき

であろう。たとえばフルタイムであれば月給制、短時間勤務であれば時給制等、いくつかのパターンを準備しておくとよい。また、昇給は職務に応じた給与設定という前提であれば仕組み化する必要はない。そもそも職務に応じた給与、すなわち職務給は仕事に対して支給する賃金であるため、同じ職務をしていれば昇給はないという考えのためである。したがって、職務内容が変更しない限り、給与は変更する必要はないのである。

では、成果を出しても出さなくとも同じ処遇でよいのであろうか。これについては給与ではなく、賞与で反映すべきであろう。半期ごとに人事評価を実施し、その結果を賞与に反映することにより、シニア社員の頑張りを引き出すことが可能となる。また、賞与は固定費である給与とは異なり、会社業績等により変動させることが可能なため、人件費の変動費化という観点からも優れている。

定年前の給与をベースとした給与設定ではなく、職務内容に応じた給与を設定し、頑張りは賞与で報いるといった報酬制度がシニア社員を処遇するうえではリーズナブルと言えよう。

なお、今後シニア社員が増加していくと会社全体の人件費が増加していくことも懸念される。これを避けるため、生涯賃金という観点で、定年前の処遇を含めた人事制度の再構築を検討していくことも、必要に応じて検討すべきであろう。

（3）【STEP Ⅲ】モチベーションの維持・向上

シニア社員に活躍してもらうためには、環境を整備しただけでは不十分である。真に活躍してもらうためには、日々のマネジメントの中で、シニア社員のモチベーションの維持・向上の取り組みが不可欠だ。ここでは企業として取り組むべきモチベーションの維持・向上策について検討していく。

①シニア社員のマインドセット

定年前と同じ職場であると、シニア社員が現役時代の延長として働いてしまうことがままある。担当する仕事、求められる役割が変わっているにも関わらず、いつまでも現役時代と同じマインドのままで働くことは、必ずしも本人のためにもならず、また周囲にも悪影響を及ぼす可能性もある。まずは、シニア社員になる段階で、本人のマインドをリセットすることが必要だ。取り組みの一例として、職場もしくは人事部門でマインドセット研修の実施が考えられる。マインドセット研修では、シニア社員

図表２　シニア社員の心構え

シニア社員としての心構え	チェック
①職場における自分の役割を認識している	□
②職場の一員として、誰に対しても協力している	□
③年下の上司であっても、その立場を尊重している	□
④自分から挨拶をする等、進んでコミュニケーションをとっている	□
⑤分からないことがあれば、周囲に尋ねている	□
⑥仕事に必要な技術や技能があれば、積極的に向上に取り組んでいる	□
⑦常に健康維持に取り組んでいる	□
⑧体調が悪い時は無理せず、休んだり周囲に協力をお願いしている	□

出所：三菱UFJリサーチ＆コンサルティング

として働くうえでの心構えや留意点を伝える。具体的には、現役シニア社員の講話や、図表２にあるようなチェックシートを用いたセルフチェックを行い、本人にシニア社員として働くうえでの気づきを得てもらうといった内容となる。

シニア社員となった段階で、今までのマインドをいったんリセットし、新たな気持ちで仕事に取り組んでもらうことが、シニア社員として、いきいきと働いてもらうためのスタートとなる。

②評価の実施とフィードバック

「シニア社員はベテランなので、仕事はすべてお任せ」といって、まったく関与することもせず、また仕事の結果や日々の仕事ぶりについても、なんらフィードバックをしなければ、シニア社員はどんどんやる気をなくしてしまうだろう。人は他者から見られ、評価を得ることによって、やる気になるものである。したがって、シニア社員についても人事評価を行うことは大切なことなのである。シニア社員の人事評価を行うには、定年前と同様、ゴール設定（目標設定）、中間レビュー、期末時点での評価という、評価サイクルを仕組み化しておくとよい。なお、上司には期末評価時に、単に仕事の成果をチェックするだけではなく、シニア社員と面談を実施し、仕事の振り返りを行い、次期の業務改善や仕事のレベルアップにつながるよう指導を行ってもらいたい。

人事評価を行うだけでも、モチベーションの維持に役立つが、面談を実施する際に、以下に紹介するトータルリウォードという考え方を踏まえて行うと、さらに効果的だ。

トータルリウォードとは、人のやる気を引き出すには４つの報酬（名誉報酬･対人関係報酬･財務報酬･成長報酬）があるという考え方である。では４つの報酬の中身を見てみよう。

≪名誉報酬≫

名誉報酬とは、人に「誇り」や「周囲の認知」、「期待」を感じさせることを通じてやる気を引き出す報酬のことである。たとえば、「お客様が、あなたにお礼を言っていたよ」等を本人に伝えることにより、本人の「誇り」に刺激を与え、やる気を引き出すことである。

≪対人関係報酬≫

対人関係報酬とは、職場の人間と良好な関係を築くことにより、安心感と組織への帰属意識を与えることを通じてやる気を引き出す報酬のことである。たとえば、日常的に声掛けをする、業務以外の話題で会話をすることにより、本人へ安心感を与え、「ここで働いていてよいのだ」という安心感を通じて、やる気を引き出すことである。

≪財務報酬≫

財務報酬とは言葉の通り、「金銭」またはそれに相当する対価の支給を通じてやる気を引き出す報酬のことである。具体的には、本人があげた成果を給与や賞与へ反映し、やる気を引き出すことである。

≪成長報酬≫

人に「やりがい」、「達成感」、「承認」を感じさせることを通じてやる気を引き出す報酬のことである。たとえば、スキルアップした部分をほめる、本人からの提案やアドバイスを採用する等により、本人の「やりがい」に刺激を与え、やる気を引き出すことである。

やる気を引き出すためにはとかく、金銭的な面にばかり目がいってしまうが、このトータルリウォードの考え方では非金銭的なものであっても報酬として与えることにより、やる気を引き出すことができる。ある企業で働くシニア社員Ｄさんは、「仕事をするうえでは何歳になっても学ぶことが多く、分からないことがあれば、週末に図書館に行って調べ物をしている。年をとっても成長できる実感が自身の仕事のやりがいにつながっている」と語っていた。このシニア社員のやる気の源泉は、仕事を通じて得られる成長報酬である。やる気を継続させるために、上司のＥさんは、「Ｄさんは新しいもの好きなので、なるべくＤさん自身が過去に経験していない業務でもお願いするようにしている」とマネジメント上、工夫をしているのだ。このように人をやる気にさせるには、一人ひとりのやる気の源泉を探し、その源泉に対応した報酬を

与えていくことがポイントである。

③上司のマネジメント

昔の先輩や上司に対して遠慮してしまい、マネージャーが的確な指示を出せない、注意ができないために組織風土が荒れてしまう場合がある。確かに先輩であることは事実ではあるが、本来指示をする権利がないシニア社員が部下に勝手に指示を出している状況は、レポートラインが曖昧になり、組織運営上問題であろう。いくら先輩であっても、マネージャーは職責として、問題のあるシニア社員には遠慮せずに注意・指導を行う勇気を持ってもらいたい。ただし、注意するときには、一定の敬意を持った対応が求められる。すなわち、敬いつつも毅然とした態度でマネジメントを行うことが重要なのである。

あるマネージャーは、「シニア社員は豊富な経験や知識を有しているので、自分自身、また部下にとっても良き相談役として有難い存在である。ただし、担当している範囲や職責を勝手に逸脱しないように、シニア社員を放置することはせず、現役社員と同様、日々コミュニケーションをとるようにしている」と語っていた。とかくマネージャーは、「過去の上司だから話しかけづらい」等の理由から、シニア社員との距離を置きがちであるが、このマネージャーが言うように、他の部下と同様、日々、こまめにコミュニケーションをとることこそが、適切なマネジメント行ううえで大切なことなのである。

4 シニア社員活用のメリット

企業サイドからみると、シニア社員のために仕事を作り、環境を整備したとしても、結果として自社にメリットがないと積極的に取り組めないとの声をよく耳にする。このような不安を解消するために、最後に、シニア社員を活用することによる企業のメリットについて考えてみたい。

※メリット1：採用・育成コストをかけずに人材を確保できる

自社で長期間働いていた経験豊富な人材に、定年後も引き続き働いてもらうことができれば、新たに採用するためのコストや教育をするためのコストは一切発生しない。また新たにシニア社員を外部から採用した場合でも、同程度の知識・スキル・経験を有している現役社員を採用するよりは、はるかに低コストで採用することができる。

※メリット2：フルタイム社員のフォロー要員として活用できる

近年出産を機に退職する女性社員は低下している一方、育児のための時短勤務者は増加傾向にある。時短勤務者が職場に増加すると、どうしてもフルタイム勤務者が時短勤務者のフォローをせざるを得ない状況が発生し、結果としてフルタイム勤務者の生産性が低下してしまうといったこともあり得る。このような状況を回避するため、間接業務を担当するシニア社員を配置し、時短勤務者のフォローやフルタイム勤務者の間接業務を担ってもらうことにより、フルタイム勤務者の生産性を維持・向上させることも可能となる。

※メリット3：現役社員にも安心感を与えることができる

シニア社員を活発に活用することによって、若手社員を含め、社員に安心感を与えることができる。「自分の会社は雇用が安定しており、長く働くことができる」と感じてもらうことにより、ES（従業員満足度）も向上し、リテンションにもつながる。

このように現在の人手不足の環境下においては、シニア社員を活用していくことは、企業にとってプラスになることは多い。企業力を維持・向上するための人事戦略として位置づけ、積極的に取り組むことが求められる。

5 さいごに

本稿ではシニア社員活用が進まない背景、それを克服するための各種施策、また企業にとってのメリットについて論じてきた。多くの企業では法対応という消極的な理由から、シニア社員対応を検討してきたのが正直なところではないだろうか。前述した通り、企業にとっても

多様なメリットがあること、また今後ますます労働力人口が減少していくことを踏まえると、積極的にシニア社員活用を検討すべき時期に来ているように思われる。

本稿で紹介した、各種施策を参考に自社のシニア層を活性化させ、多種多様な人材をマネジメントしていくうえでの一助となれば幸いである。

【注】

[1] 本稿では定年後再雇用者を指す

[2] （出所）独立行政法人　高齢・障害・求職者雇用支援機構「高齢者雇用に向けた賃金の現状と今後の方向-「70歳まで働ける企業」基盤作り推進委員会報告書-」平成24年3月

[3] （出所）独立行政法人 労働政策研究・研修機構「改正高年齢者雇用安定法の施行に企業はどう対応したか-高年齢社員や有期契約社員の法改正後の活用状況に関する調査」平成26年5月

[4] （出所）株式会社 産労総合研究所「2013年 中高齢層の賃金・処遇に関する調査」

[5] 長澤運輸事件（東京地裁 平28.5.13判決）

介護保険外サービス
～シニア向けサービスの動向～

Non-covered Long-term Care Services: A Trend in Services for Senior Citizens



和田 幸子
Sachiko Wada
三菱UFJリサーチ&コンサルティング
コンサルティング・国際事業本部
革新支援室
コンサルタント
Consultant
Change Management Consulting Dept.
Consulting & International Business Division

高齢者人口が増加する中、要介護認定を受ける高齢者も増えており、高齢者の生活を支える社会基盤である「地域包括ケアシステム」構築が急務となっている。

一方、介護保険費用は年々増大しており、介護保険制度の持続可能性を高めるため、サービスの重点化・効率化が進められており、要介護者の過半を占める軽度要介護者が利用できる介護保険上のサービスは抑制されていく可能性がある。また、介護保険によるサービスは、財政上および、要介護者の尊厳保持・自立支援を図るという理念上、内容に制約も設けられており、高齢者やその家族がその人らしい生活を送るための全てのサービスを提供することは難しいのが実情である。

このような中、介護保険を使用しない高齢者向けサービスである「介護保険外サービス」が注目を集めている。介護保険外サービスは介護保険制度上の制約を受けないため、利用者の利便性向上につながるとともに、サービス提供事業者にとっても、制度改正リスクが少ない新たな成長事業となる可能性があり、国もその振興を後押ししている。

介護保険外サービスは生活全般にわたる多様なサービスであるが、本論では実際の市場動向例として、①家事支援、②配食、③フィットネス、④住宅を取り上げる。また、シニア住宅「グランクレール」の運営に加え、そのノウハウを生かした地域住民向けサービス「ホームクレール」を展開することにより、民間事業体による「地域包括ケアシステム」実現に向けた取り組みを行っている東急不動産の事例を取り上げ、介護保険外サービスをベースとした民間事業者による「地域包括ケア」実現性について考察する。

As the senior population grows, the number of senior citizens who are certified as needing long-term care has increased, making the establishment of an integrated community care system an urgent task. Due to constantly increasing costs of the long-term care insurance system, the government has been trying to make long-term care services more focused and efficient in order to improve sustainability of the system. It is possible, therefore, that the services covered by insurance will become more limited for people with modest care needs, who constitute more than half of those certified as needing care. Moreover, the services covered by the insurance are designed to be limited for fiscal reasons, and the policy aim of providing these services is to maintain the dignity of those who receive care and to support their independence. This limitation makes it difficult to provide services that are tailored to the lifestyle of senior citizens and their families.

In this context, attention is being paid to non-covered care services, that is, services for senior citizens that are independent of the long-term care insurance system. Since non-covered services are not subject to the limitations imposed by the insurance system, such services can be more convenient for users and can provide opportunities for service providers to develop new, growing businesses that are less likely to be affected by regulatory change. The national government also supports such businesses.

The non-covered services are wide-ranging and are designed for many aspects of the users' lives. In discussing examples from the market, this paper considers four areas: (1) housework support, (2) food delivery, (3) physical fitness, and (4) housing. Also discussed is the case of Tokyu Land Corporation, which has been trying to create a private-sector integrated community care system by managing the senior residence Gran Creer and by providing services for local community residents (Home Creer) based on the know-how gained from managing Gran Creer. Considering the company's activities, this paper examines the feasibility of integrated community care services by private businesses that focus on non-covered services.

1 はじめに

2000年の介護保険制度導入以来、要介護認定者、給付対象者は増加している。このような状況下、介護給付にかかる費用も増大しており、制度導入直後において3.6兆円であった介護費用は、2016年度予算においては10.4兆円と2倍以上に増加している。介護保険制度を持続的に運営するために、介護保険の給付内容の効率化が図られるのは必然であろう。

一方で、介護保険のサービスは、サービス内容が保険制度の枠内で限定されているため、高齢者がその人らしい生活を送るために必要な多様なサービスのすべてを介護保険のみで賄うことは困難である。ただし、介護保険は医療保険と異なり、保険給付サービスと保険外サービスの同時提供が可能であることから、介護保険によるサービスとその他のサービスを組み合わせ、比較的自由にサービス設計がしやすい特徴がある。

これらを背景に、一方では財政上の課題を背景としたサービス絞り込みの代替として、もう一方では民間の力を活かした新たな産業育成および利用者の利便性向上策として、介護保険外サービスの振興が注目を集めているところである。

本論においては、まず、高齢者を取り巻く状況として、高齢化および認定者の状況を示す。次いで、介護保険の財政上および理念上の課題を検討する。さらに、介護保険を補完し、地域包括ケアを充実させるサービスとしての役割を持つ介護保険外サービスの地域包括ケアにおける位置づけとその他の振興策を概観する。最後に、主要な介護保険外サービス事例を取り上げるとともに、民間事業体による「地域包括ケアシステム」実現に向けた取り組みを行っている東急不動産の事例を取り上げ、介護保険外サービスをベースとした民間事業者による「地域包括ケア」実現性について考察する。

2 高齢者と介護をとりまく状況

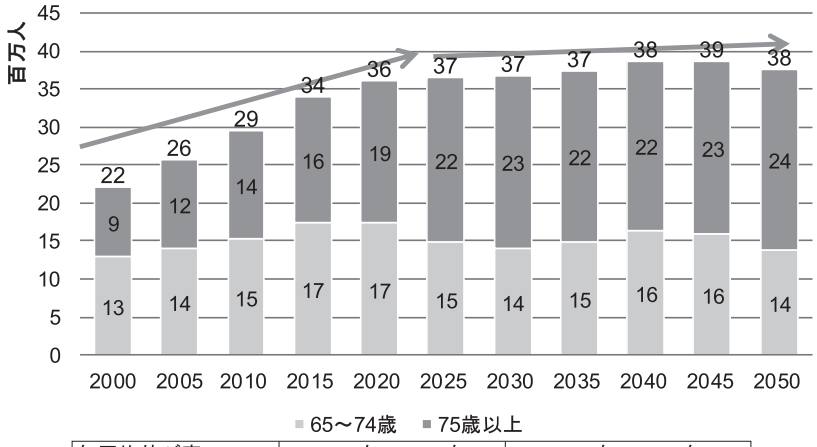
(1)高齢者人口の状況

国内の高齢者人口は、増加の一途をたどっている。高齢者のうち、特に75歳以上の後期高齢者は医療・介護のニーズが増えるとされているため、本稿では75歳以上高齢者の状況を中心に整理していく。

①75歳以上高齢者人口の推移

介護保険制度が導入された2000年以降の高齢者人口

図表1　高齢者人口の推移



年平均伸び率	2000年⇒2025年	2025年⇒2050年
65歳～74歳	0.5%	−0.3%
75歳以上	3.6%	0.4%
計	2.1%	0.1%

出所：国勢調査『人口推計』(2000−2010)
国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口（平成24年1月推計)』(2015−)

の推移をみると、2000年時点における65歳以上の高齢者人口は22百万人、うち75歳以上は9百万人であったが、2015年の75歳以上人口は16百万人と2倍近い増となっている（図表1）。

75歳以上人口の年平伸び率[1]をみると、2000年から団塊の世代が75歳を迎える2025年までにかけては3.6%と急速に増加していく。その後はゆるやかになり、2050年までの年平均伸び率は0.4%程度と推定される。

2025年以降の75歳以上高齢人口は20百万人超で推移し、総人口の約6人に1人が75歳という社会が到来することとなる。

また、この高齢者人口の増加率は地域によって差があり、2010年から2025年における75歳以上人口の増加率を都道府県別に比較すると、首都圏、近畿圏等の都市部で増加率が著しい。特に、東京のベッドタウンでもある埼玉県、千葉県、神奈川県は15年間で75歳以上人口がほぼ倍増する推計となっている（図表2）。

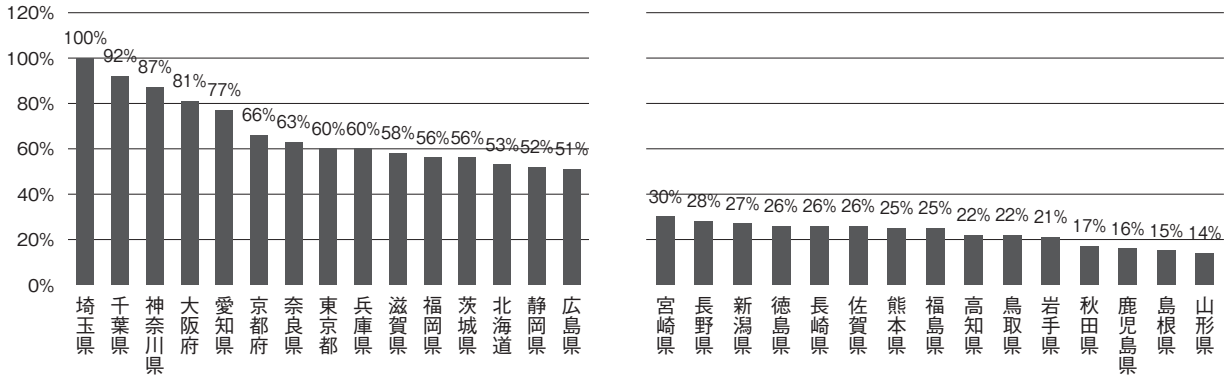
②高齢者のみ世帯の増加

このような高齢化の進展と人口構造変化の中、高齢者独居世帯および高齢者のみ夫婦世帯も増加している。2010年時点では、世帯主が75歳以上高齢者の単身または夫婦のみ世帯は約5百万世帯であったのに対し、2025年には約8百万世帯と約1.6倍の増となる見込みである（図表3）。

③高齢者における要介護者の状況

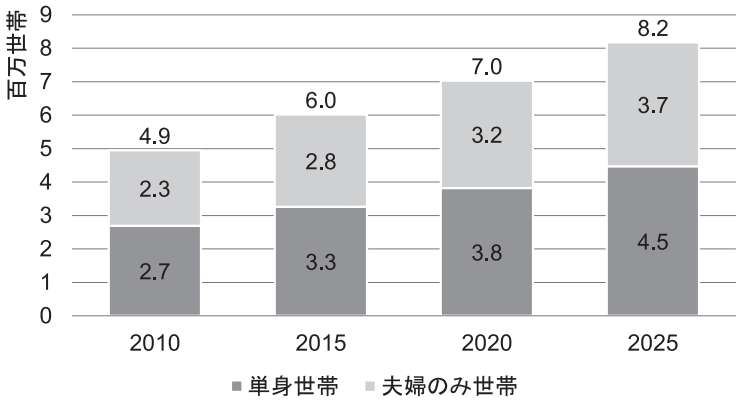
では、高齢者のうちどの程度が要介護状態となり、介護保険によるサービスを必要とするのであろうか。

図表2　都道府県別75歳高齢者人口増加率（2010年→2025年）



出所：国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）』をもとに筆者作成

図表3　世帯主が75歳以上の世帯における単独世帯・夫婦のみ世帯の推移（単位：百万世帯）



出所：国立社会保障・人口問題研究所『日本の世帯数の将来推計（全国推計）』（2013（平成25）年1月推計）をもとに筆者作成
※端数処理のため合計値が一致しない場合がある。

厚生労働省の介護給付費実態調査によると、2015年度末時点における要介護認定者のうち87%は75歳以上である。

2010年度以降の推移をみると、2010年度末時点の75歳以上要介護認定者は約4.4百万人であり、同年代の人口に占める認定者割合は30%であった。2015年度末の認定者は約5.4百万人であり、認定者割合は33%とやや上昇している。

要介護度別の伸び率をみると、中重度者とされる要介護3以上の認定者の2010年から2015年の年平均伸び率は2.1%と75歳以上人口の伸び(2.7%)に応じた程度である。一方、軽度とされる要支援～要介護2認定者の伸び率は5.3%と高く、人口増を上回る勢いで軽度認定者数が増加している。

2015年度末時点と同等の要介護認定率が継続すると仮定して推計すると、2025年における75歳以上要介護認定者は約6.9百万人、2040年には7.8百万人に増加することが見込まれるが、うち6割程度は要介護2程度までの軽度者である。

(2)介護保険利用者の状況

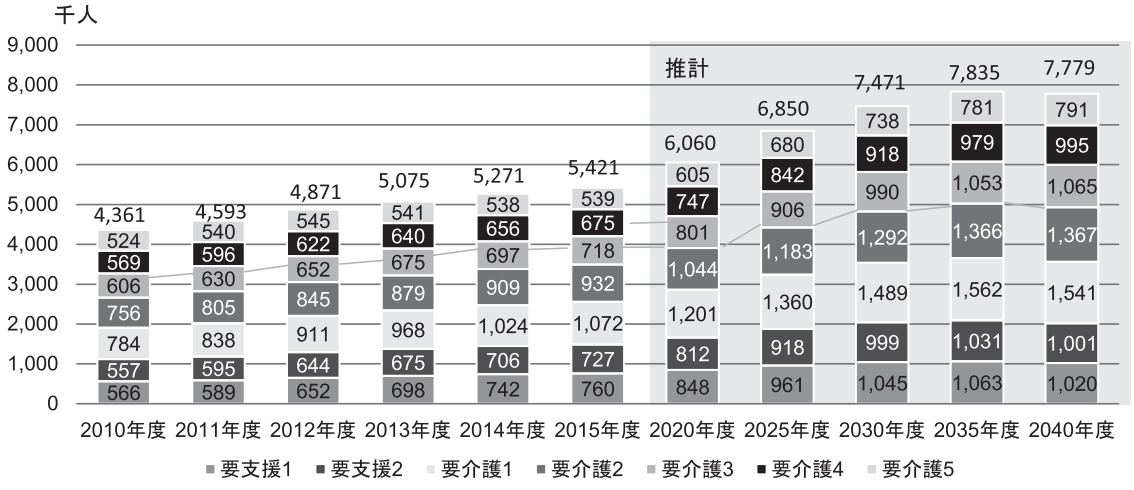
次に、介護保険認定者におけるサービス利用状況を介護サービス費用額でみると、利用者全体では施設サービスが約3割を占めている。一方、要介護2までの軽度者における介護保険サービスの利用は訪問介護と通所介護をはじめとした在宅サービスが中心である(図表5)。また、訪問介護サービスにおける軽度者の利用は、買い物、調理、掃除等の生活援助中心型の利用率が6割程度と高い[2]。

(3)介護保険費用の状況

このような高齢者人口の増加とそれにともなう要介護者の増にともない、介護保険費用は著しく上昇している。介護保険導入時点である2000年度に3.6兆円であった介護保険総費用は、2016年度予算では約10.4兆円と2倍以上に増加している。

2025年までにはさらに増加し、現状の約2倍の20兆円程度に達するとの推計が行われている(図表6)。

図表4　75歳以上要介護認定者の推移

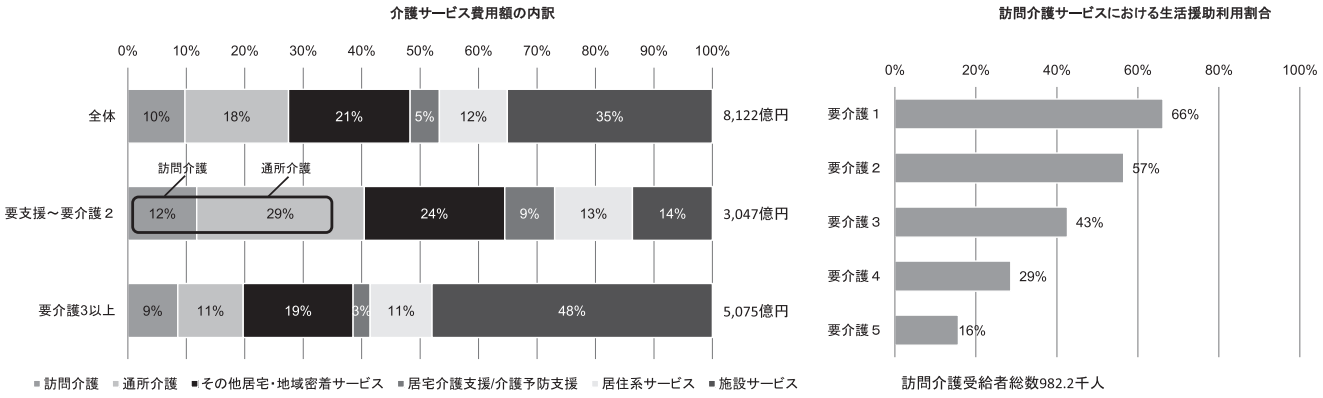


年平均伸び率	2010→2015
75歳以上人口	2.7%
要支援～要介護2	5.6%
要介護3以上	2.6%

出所：厚生労働省『介護給付費実態調査（各年度末時点）』、国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来人口推計（平成24年1月推計）をもとに筆者作成

※2020年以降の推計は、2015年時点の5歳階級年齢別要介護認定者数が人口（総務省人口推計各年度末時点）に占める割合を男女別に算出し、以降も同率で推移するものとして将来人口推計（国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来人口推計（平成24年1月推計）』）に乗じて算出したものである。

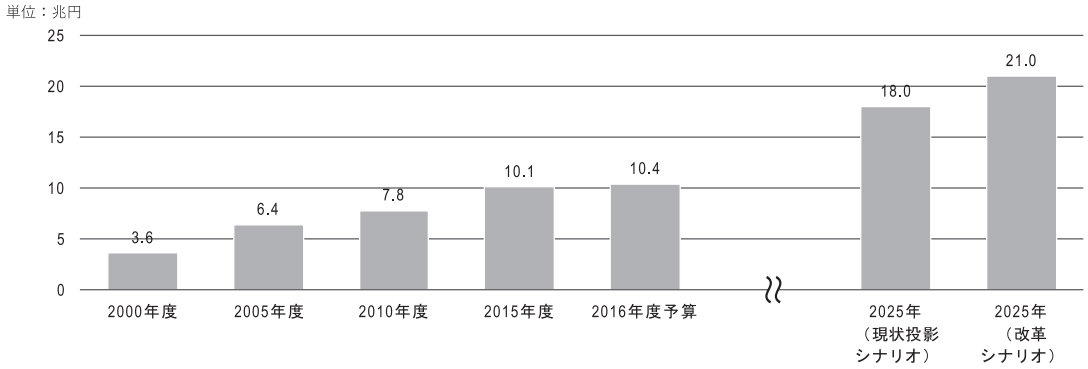
図表５　介護サービスの利用状況（2016年４月審査分）



出所：厚生労働省介護給付費実態調査（2016年４月審査分）をもとに筆者作成
※サービス費用額には予防サービスを含む
※その他居宅・地域密着サービスには、通所リハビリテーション、訪問看護、福祉用具貸与、短期入所・短期利用、小規模多機能型居宅介護　等を含む
※居住系サービスは特定施設入居者生活介護、認知症対応型共同生活介護、施設サービスは介護福祉施設、介護保険施設、介護療養施設とし、地域密着型を含む（短期利用は含まない）

※利用割合＝類型別受給者数/訪問介護受給者数×100
※要支援の訪問介護は利用頻度に応じた月単位の定額体系であり類型区分が設定されていない。

図表６　介護保険総費用の推移



出所：厚生労働省『第55回介護保険部会資料』（2016年2月）、『第100回介護給付費分科会資料』（2014年４月）をもとに筆者作成[3]
※介護費用の見通しには地域支援事業に係る費用を含む。

3 介護保険サービスの限界と保険外サービスへの期待

（１）介護保険給付の効率化

要介護者の増加とそれにともなう費用増の結果、介護保険はその制度を維持するために、対象とするサービスの効率化が必要とされている。

2013年12月の社会保障審議会介護保険部会「介護保険制度の見直しに関する意見」では、制度の持続可能性を高めるため、「第１号被保険者のうち、一定以上の所得のある方について、２割の利用者負担とすること」、「補足給付の見直し」等が提言された。これを受け、2014年の介護保険法改正では、①一定以上の所得のある利用者自己負担を１割から２割へ引き上げ[4]、②低所得の施設利用者の食費・居住費を補填する「補足給付[5]」の要件に資産[6]等を追加、といった利用者の費用負担の引き上げが行われた。同時に、要支援者を対象とした訪問介護および通所介護については、介護保険財源で地方自治体が取り組む「地域支援事業」[7]に移行した。これにより、要支援者への訪問介護、通所介護サービスは市町村の判断によって既存の介護事業所によるサービスに加え、民間企業やNPO、ボランティア等による多様なサービスを利用できることとなり、サービスの多様化と効率化[8]が図られるとされている。さらに、地域支援事業の実施にあたり、介護予防・生活支援サービスのみを利用する場合は要介護認

定が省略可能[9]とされた。

直近においても、財務省は2015年4月の財政制度分科会において「国民皆保険を維持し、限られた医療介護資源で疾病等に伴う大きなリスクに有効に対応する観点から、(中略) 個人が日常生活で通常負担するようなサービス等について、給付のあり方を見直し、公的保険給付の範囲を重点化することが必要」であることを指摘し、介護給付費の抑制策として、軽度者に対する生活援助サービス・その他給付 (例：通所介護)、福祉用具貸与・住宅改修に係る給付のあり方の見直しを提言している。また、同年11月の財政制度等審議会「平成28年度予算の編成等に関する建議」では、医療保険との均衡を図る観点から利用者負担を原則2割とすることも提言されている。

これらの提言にも対応する形で、2016年度の介護保険部会においては①軽度者への支援のあり方、②福祉用具・住宅改修、③利用者負担等が議論の俎上に上がっている。

軽度者に対する生活支援サービスについては、高齢者の状況をふまえ適切なサービスの提供等につなげる専門性の高いものであるとの意見[10]もあり、給付抑制には慎重論が根強い。しかし一方で、これらの業務については「知識・技術をそれほど有しない者」～「基本的な知識・技術を備えた者」の業務であると認識されているとの調査結果も示されている[11]。軽度者への生活支援サービスの取扱いについては今後議論が深められるものとみられるが、将来的にはなんらかの給付抑制策が取られる可能性があると言えるだろう。

(2) 介護保険制度上の制約

財政的制約に加え、介護保険制度はそもそも高齢者のすべての生活ニーズや要望に対応できるサービスではない。介護保険制度は、要介護者の能力に応じて自立した日常生活を営むために必要なサービス給付を行うことが目的とされている[12]。したがって、この定義に当てはまらないサービスは給付の対象外とされる。

たとえば、訪問介護サービスにおける生活支援においては、家族を対象者に含む支援や「日常的でない」とされる内容を提供することは認められていない。よって、たとえば本人以外の家族のものを含む洗濯や本人居室以外の掃除、本人分以外の調理等は原則として対象外となる (同居家族の状況により認められるケースもある)。また、ペットの世話や窓拭き等、「日常生活の援助」に該当しないとみなされる家事は実施することができない。

これについては、池田 (2011) が「医療の場合は、身体への侵襲を伴うことなどから、基本的に利用者にモラルハザードは生じない。一方、介護サービスは生活に密接に関連しているから、サービス量が多いほど利用者から歓迎される。そこにモラルハザードが生じることは避けられない。」として、介護保険サービスはその利用に歯止めが効きづらいことを指摘している。また、介護保険制度史研究会 (2016) では、介護保険導入時の議論として軽度の虚弱老人に対する家事援助の導入是非について議論があり、「「予防や自立につながるような形で」という限定条件を付けた、言わば『限定つき導入』であった」と、家事援助 (生活支援) は導入時点から慎重論があったことを示している。これらを鑑みても、介護保険の理念を示し財政的にもその制度を維持するために、介護保険サービスに一定の制約が設けられるのはやむを得ないことといえるだろう。

一方、本稿の「1. 高齢者と介護をとりまく状況」でみてきた通り、比較的軽度の要介護者や高齢者のみ夫婦世帯が今後大幅に増加していく。さらに、高齢者のサポートを行うことが期待される家族 (主に高齢者の子) においても共働き世帯や単身世帯が増えており、家族が高齢者の生活支援を行うのが難しい状況も生じている。そのため介護保険が対象としない、要介護認定を受けていない高齢者およびその家族も含めたサポートや、介護保険で定義されるところの「日常的」範囲を超える支援を受けたいというニーズも存在している。しかしながら、介護保険には制度の理念上これらのニーズには応えることができないという制約が存在するのである。

(3) 介護保険外サービスの可能性

このように介護保険における財政上・制度上の限界が

顕在化しつつある中で、注目を集めているのが「介護保険外サービス」である。介護保険外サービスとは、介護保険に基づき提供されているサービス以外の高齢者向けサービスであり、費用は利用者本人が全額自費で負担することとなる[13]（なお、介護保険外サービスには介護保険対象サービスを区分支給限度額[14]を超過して利用するケースを含むことがあるが、本稿では原則として介護保険制度で定められたもの以外のサービスを介護保険外サービスとする）。

医療保険の場合、保険診療と保険外診療の併用は原則として禁止[15]されており、保険で認められた治療法と認められていない治療法を併用すると、治療全体が保険外の自由診療とされ全額自己負担することとなる。一方、介護保険制度では、介護保険サービスと保険外サービスをあわせて提供することができる。したがって、介護保険サービスと保険外サービスを併用する場合においては、保険外サービス部分のみを全額自己負担する「混合介護」が可能である。これは介護保険制度の特徴であり、もともと、事業者が自由なサービスを提供しやすい土壌があるといえる。

介護保険外サービスは対象やその内容に関して介護保険制度による制約を受けないため、自由なサービス設計を行えるという特徴がある。利用者の側からみれば、全額自費であるために経済的負担が大きくなる可能性はあるが、要介護認定に至らない高齢者やその家族も利用できる多様な選択肢が増えることは、高齢者やその家族がその人らしい生活を送るうえでの助けになるであろう。また、介護保険によるサービスを利用しているものにとっても、介護保険サービスでは対応できない内容のサービス利用により、生活の質を向上させることができる。

事業者の視点でみると、介護保険に基づくサービスは、制度改変によりその内容、対象者や価格設定が変更されるリスクが高い。実際、2015年の介護報酬改定は全体で－2.27%のマイナス改定[16]であり、特に引き下げ幅が大きかった通所介護（デイサービス）では要支援者に対する介護報酬が20%程度引き下げられる等、大幅な改変も行われている。

介護保険外サービスによる収益を引き上げ、事業構成上の割合を高めることができれば、介護保険に対する依存度が低下し制度改正の影響を抑制することが可能となる。したがって、既存の介護保険事業者が今後より安定的に事業運営を行うためには、介護保険外サービスの提供により介護保険制度に左右されない収益の柱を立てていくことが必要であると言えるであろう。

また、新規参入を検討する企業等においても、介護保険外サービスであれば介護保険制度による規制を受けずに[17]自由なサービス設計および価格設定を行うことができ、自社の戦略・市場にあわせた商品投入が可能となる。このようなサービスが成長すれば、新たな産業として経済的にも寄与することが期待される。

（4）地域包括ケアシステムにおける介護保険外サービスの位置づけ

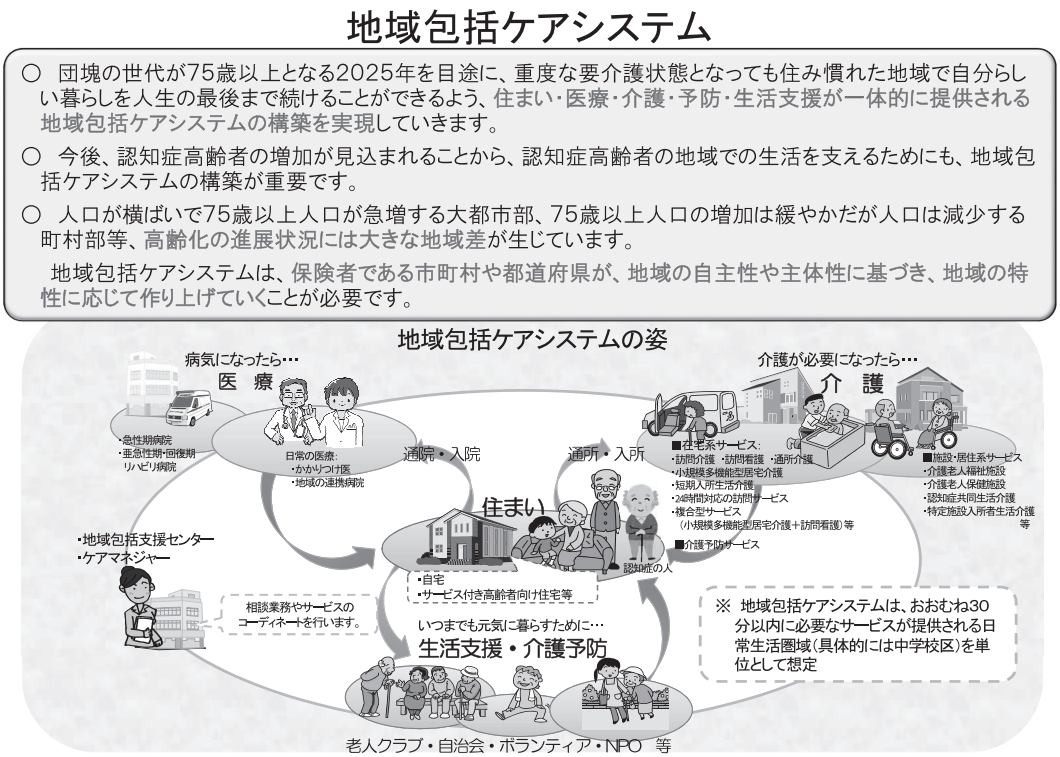
国が2025年までを目途に構築を進めている「地域包括ケアシステム」においても、介護保険外サービスが構成要素のひとつとして位置づけられている。

地域包括ケアシステムとは、高齢者が住み慣れた地域内で生活を継続することを可能にするための、住まい・医療・介護・生活支援等が一体的に提供されるシステムを指す（図表7）。

地域包括ケアシステムは、介護保険制度と密接に結びついているが、その構築のために必要なサービスを介護保険制度のみで提供することは想定されていない。 地域包括ケア研究会による『地域包括ケアシステム研究会報告書』（2009）では、「介護費用が増大する中で、すべてのニーズや希望に対応するサービスを介護保険制度が給付することは、保険理論からも、また共助の仕組である社会保障制度の理念に照らしても適切ではない」とし、自助・互助・共助・公助のうち、「『自助』を基本としながら、互助・共助・公助」の順で取り組むことが必要ではないか」と提言している（自助・互助・共助・公助の区分は図表8参照）。

また、三菱UFJリサーチ＆コンサルティング『＜地域

図表７　地域包括ケアシステムのイメージ



出所：厚生労働省資料

図表８　地域包括ケアシステムにおける自助・互助・共助・公助

費用負担者による自助・互助・共助・公助の区分

自助	自らの負担。自費で一般的な市場サービスを購入するという方法も含まれる
互助	費用負担が制度的に裏付けられていない自発的な地域住民ボランティア等
共助	介護保険や医療保険にみられるように、リスクを共有する仲間（被保険者）の負担
公助	税による負担

出所：『＜地域包括ケア研究会＞地域包括ケアシステム構築における今後の検討のための論点』
三菱UFJリサーチ&コンサルティング（株）　2013年３月をもとに筆者作成

包括ケア研究会＞地域包括ケアシステムと地域マネジメント』（2013）は、「自助」には「自費で一般的なサービスを購入することも含まれる」ことを示し、「2025年には、厚生年金や企業年金によって比較的経済的に余裕のある高齢者が増加することに伴い、より多様な価値観に基づき、多様なライフスタイルを選択することになるだろう。こうしたニーズに応えるためには、一般的な市場サービス等が多様に提供されていることも重要である」と述べている。

このように、市場サービス、すなわち介護保険外サービスの充実の重要性は地域包括ケア研究会において繰り返し提言されているところであり、今後もこの方向性は継続していくと考えられる。

（５）日本再興戦略

安倍政権が策定する日本経済の再生に向けた戦略である日本再興戦略においても、介護保険外サービスの振興が主要戦略のひとつとして掲げられている。

当初策定された2013年の『日本再興戦略』においては、医療・介護に関しては「戦略市場創造プラン」のひとつとして、「国民自身が疾病予防や健康維持に努めるとと

もに、必要な予防サービスを多様な選択肢の中で購入でき、必要な場合には、世界最先端の医療やリハビリが受けられる、適正なケアサイクルが確立された社会を目指す」ため、健康増進・予防サービス、生活支援サービス、医薬品・医療機器、高齢者向け住宅等が戦略分野とされた。

その後の改定においても、国民の健康寿命延伸に資する新たな産業育成の一環として民間企業等による介護保険外サービスの創出および普及が一貫した戦略となっている。

2014年に発表された『「日本再興戦略」改訂2014－未来への挑戦－』においては、「民間企業（コンビニ、飲食店等）による健康増進・生活支援・介護予防サービスの多機能拠点（総合相談、訪問・通所サービス、宅配・配食サービス、見守り等）を「街のワクワク（WAC WAC）プレイス」（仮称）として、市町村にその情報を一元的に集約して住民に提供する仕組み」を構築することが掲げられた。

2015年の『「日本再興戦略」改訂2015－未来への投資・生産性革命－』では、「ヘルスケア産業の創出支援として「地域包括ケアシステムと連携した民間サービスの活用を促進するため、生活支援・介護予防サービス・介護食の分野において事業者及び地方自治体が公的保険外サービス創出にあたって参考とする『介護保険外サービス活用促進ガイドブック（仮称）』を策定し、地域に展開する」と記載されている。

これを受け、2016年3月に厚生労働省、農林水産省、経済産業省の連名で発行されたのが『地域包括ケアシステム構築に向けた公的介護保険外サービスの参考事例集』である。この参考事例集ではさまざまな領域における39件の介護保険サービスの事例が収集されている。サービスの対象者は、自立高齢者～要介護者、家族、介護事業者と幅広い。また、サービス内容やサービスを提供する事業者もバラエティに富んだものとなっている。

さらに、2016年の「日本再興戦略2016―第4次産業革命に向けて―」では、「公的保険外サービスの活用促進」として「公的介護保険外の介護予防や生活支援等のサービスが、地域包括ケアシステムの一環として活用されるよう、医療・介護関係者と民間事業者が連携してサービス提供を行う枠組みを構築する」とされ、「地域版次世代ヘルスケア産業協議会等を活用し、地域において医療・介護関係者と公的保険外サービス事業者が連携してサービス提供を行うモデルの確立に向けて実証を行い、他地域への横展開を目指す」ことが示された。また、「介護分野での保険外サービス市場を創出・育成し、介護・認知症予防、生活支援や見守り、介護食等の、高齢者が地域で自分らしい暮らしを続けることができるよう支える選択肢を充実させていく」ことおよび、前述の事例集を活用してノウハウを普及させることも明記されている。

このように、日本再興戦略においては、民間による介護保険外サービスが重要な成長戦略のひとつとして位置づけられており、今後もその開発、普及促進に向けた施策が継続していくものと考えられる。

（6）公正取引委員会の動き～新たな混合介護～

公正取引委員会が、介護分野における規制・制度等について競争政策上の考え方を整理することを目的として開催した「介護分野に関する意見交換会」では、さらに踏み込んで、「混合介護の弾力化」が検討された。検討の結果は2016年9月に公表された「介護分野に関する調査報告書」（2016）において、基本的考え方が示されている。

ここで提示された「混合介護の弾力化」とは、サービスメニューとして介護保険外のサービスを提供すること以外に、①介護保険サービスと介護保険外サービスを同時に提供すること[18]、②介護報酬を下回る額でのサービス提供または、品質の高いサービスや指名に対し費用の上乗せを行う[19]といったものを指している。同報告書では、これらの実現により介護サービス事業者の収入増加や介護職員への処遇改善につながる可能性があることを指摘している。

この「混合介護の弾力化」には、介護保険サービスと保険外サービスの区分が消費者にとって分かりづらくなる恐れ等はあるものの、実現されれば介護保険サービスの利便性向上や、事業者間の競争促進のつながると考えら

れる。

4 介護保険外サービスの動向

（1）介護保険外サービスの種類と市場規模

では、現状においては具体的にはどのようなサービスが介護保険外サービスとして実施されているのであろうか。

厚生労働省等が発行した『公的介護保険外サービスの参考事例集』（2016）でも示されているように、介護保険外サービスは生活全般に関わるものであり多岐にわたる。そのため、該当サービスを特定し介護保険外サービス市場として設定することは難しいが、以降では今後増加が見込まれる自立～軽度要介護者の利用が想定される①家事支援、②配食、③フィットネス、④サービス付き高齢者向け住宅の４業種の動向を述べる。

（2）各サービスの動向

①家事支援サービス

経済産業省が2014年3月の産業競争力会議雇用・人材分科会に提出した資料[20]によると、家事支援サービスは、高齢者以外の利用も含めた市場全体の規模が2011年時点で811億円[21]、将来は6,000億円[22]に達すると試算されている。

家事支援サービスは共働き家庭の増加により高齢者本人以外の家族も含めたニーズが高い領域である。また今後の議論により、介護保険による軽度要介護者に対する生活支援サービス提供が制限された場合、これまで介護保険によるサービスを利用してきた層の一部が介護保険外サービスの利用に移行する可能性がある[23]。

日本総合研究所『生活支援サービス実態調査報告書』（2014）によれば、介護保険外サービスを提供する介護保険事業者においても、家事支援サービスは比較的実施率が高いサービスであり、介護保険サービスと組み合わせて提供される事例は多い。

介護保険事業者大手の例をみると、ニチイ学館は介護保険外サービスを子育て世代も含む家事代行サービスや子供見守りサービスに拡大し、新たな事業の柱とすることを目指している。同社の決算説明会資料[24]によると、同社の家事支援サービスであるニチイライフの売上高は、2016年3月期の1,151百万円から年平均18%での成長を目標としている。

「やさしい手」は家政婦紹介業から発展した企業であり、シニア向けサービスの他「チャイルドケア」コースを含むサービスを「家事代行『おまかせさん』」として提供している。「おまかせさん」サービスでは、他社の家事代行サービスが１回２～３時間以上の利用を標準とする中、１時間から利用可能であることや、サービス料金にスタッフ交通費を含むことによる業界最安値級の価格設定や、サービスプラン作成により介護保険と連動できることが特徴である[25]。

「ツクイ」はデイサービス運営の最大手企業であり、介護保険サービスを幅広く手掛けている。同社の訪問介護サービスにおいては介護保険外サービスとして「ふれあい自費サービス」、「ワンケアプラス」等が設けられている。「ふれあい自費サービス」は介護保険の対象とならない幅広い各種ニーズに対応するもの、「ワンケアプラス」は介護保険による訪問介護サービスに15分間の自費サービスを追加することで、短時間の介護保険外サービスに対応するものである。

家事支援サービスは参入障壁が低いため、介護保険事業者、それ以外も含め多数の事業者が存在し、競合の厳しい分野である。一方、経済産業省家事支援サービス推進協議会による『家事支援サービスの品質確保の在り方について』（2015）が指摘するように、利用障壁としては価格の高さ、他人を家に入れる抵抗感等があり、現状での使用率[26]は低い。同報告書では事業者ガイドラインの整理を行い安心して消費者がサービスを選択できるようになるべきであることが述べられているが、このようなガイドライン等による品質管理のほか、費用負担感も含む消費者の利用障壁を軽減できるサービス設計、ブランドの確立等ができれば、消費者の利便性は高く、リピートが期待される商品であるといえる。

図表９　介護保険外サービスの事例

配食サービス企業例	
セブン・ミールサービス	・コンビニエンスストアのセブン－イレブンを拠点とする配食サービス。 ・商品受け取りは自宅のほか、セブン－イレブン店舗も選択できる。 ・食事以外の商品を同時に注文することも可能。
すかいらーく	・ガスト、バーミヤン、ジョナサン等の店舗からの宅配サービスを実施。 ・2011年8月に作成された農林水産省の「食料品の買い物における不便や苦労を解消するための先進事例」では同社のサービスが事例の一つとして取り上げられている。 ・2016年～2018年の中期経営戦略においては、戦略の一つとしてデリバリー/テイクアウトの強化を掲げている。
ワタミ	・「ワタミの宅食」として日替わり弁当を届けるサービス。料理キットとして下ごしらえ済の食材も販売。 ・同社有価証券報告書（2016年3月期）によると、「高齢者食宅配市場において、売上シェアNo.1は引き続き維持するものの、競合他社とのお客様獲得競争は依然として厳しい状況が続いている」とのことであり、配食数は減少傾向となっている。
ベネッセパレット	・高齢者向け配食サービスを「ベネッセのおうちごはん」として展開。配達エリアは東京都内8区および4市部。 ・有料老人ホーム利用者の声を活かした人気メニューを提供しており、介護食（やわらか食）にも対応。
タイヘイ	・「ファミリーセット」として半調理済み食材を中心に、弁当・惣菜も販売。 ・糖尿病食、腎臓病食も提供している。
フィットネス企業のシニア向けサービス・プログラム例	
コナミ	・OyZ（オイズ）の名称で2012年10月～60歳以上向けの運動スクールを実施。「足腰強化コース」と「脳活性化コース」がある。 ・他、50歳以上対象の健康水泳教室も実施している。
ルネサンス	・フィットネス会員のうち、60歳以上が29%を占める。 ・介護保険対象の運動特化型デイサービスとして、「元気ジム」を展開。
東急スポーツオアシス	・早稲田大学エルダリーヘルス研究所と共同でシニア向けプログラムの開発や効果検証を実施。 ・2006年～新宿にシニア専用の「新宿エクササイズルーム」を開設している。 ・その他店舗においては健康づくりスクールとして「はつらつ体づくり教室」等を実施。
カーブスジャパン	・女性専用、1回30分の小規模フィットネスを展開。 ・利用者の6割以上を60代が占める。 ・1992年に米国で1号店が開業、日本での展開は2005年～。2015年12月時点で1,648店舗を展開している。

出所：各社ホームページ、プレスリリース、有価証券報告書等をもとに筆者作成

②配食サービス

配食サービスは専門事業者の他、高齢者以外の世代もターゲットとしたコンビニエンスストアや外食サービス事業者等も参入している（図表９）。この他、自治体の高齢者支援事業として実施されているケースも多い。

しかし、三菱UFJリサーチ＆コンサルティング『高齢者向け食品・事提供サービス等実態調査報告書』（2014）によると、高齢者向け食品・食事提供サービスの自立高齢者における利用者は少なく、利用率は1.3%にとどまる。同報告書では「自身もしくは食事に関する行為を担う者に介護が必要になるまでは、高齢者向け食品・食事提供サービスの利用は検討したくないと考えているものが多い」ことを指摘している。

利用率が低く留まっている理由としては、このような抵抗感の他、自立高齢者の場合は外食や中食、出前、食材配達等も含め、特段高齢者向けサービスを利用せずとも選択肢が豊富であることも挙げられるだろう。一方で、同報告書でも指摘するように、栄養バランスのとれた食事へのニーズは高い。外食におけるタニタ食堂[27]の成功事例や、病院食レシピ本のブーム等はその例であると言える。

また、家事支援サービスと同様、配食サービスは高齢者以外の子育て世代や単身者にもニーズが存在する可能性がある。高齢者以外の世代も含む幅広い層をターゲッ

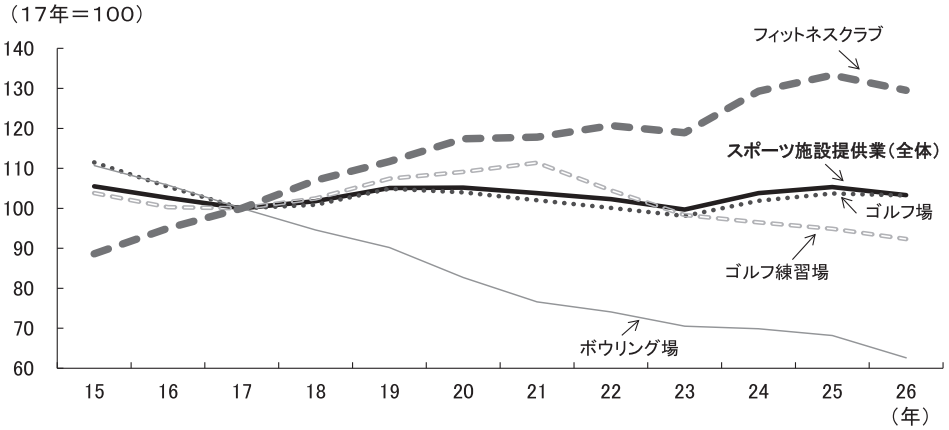
トとした展開や、実店舗と組み合わせた販売等、さまざまな形態でのサービス展開が見込まれる。

③シニア向けフィットネスサービス

経済産業省産業活動分析（2015）によると、他のスポーツ施設提供業の第３次産業活動指数[28]が横ばい～低下で推移するなか、フィットネスクラブは上昇傾向となっている（図表10）。さらに、大手フィットネスクラブ会員の年齢別構成における60歳以上比率は上昇傾向にあり（図表11）、シニアの健康志向が顕在化していることが見て取れる。

主な事業者においては、シニア向けプログラムや会員コースを設ける等、アクティブシニア～介護予防に関心

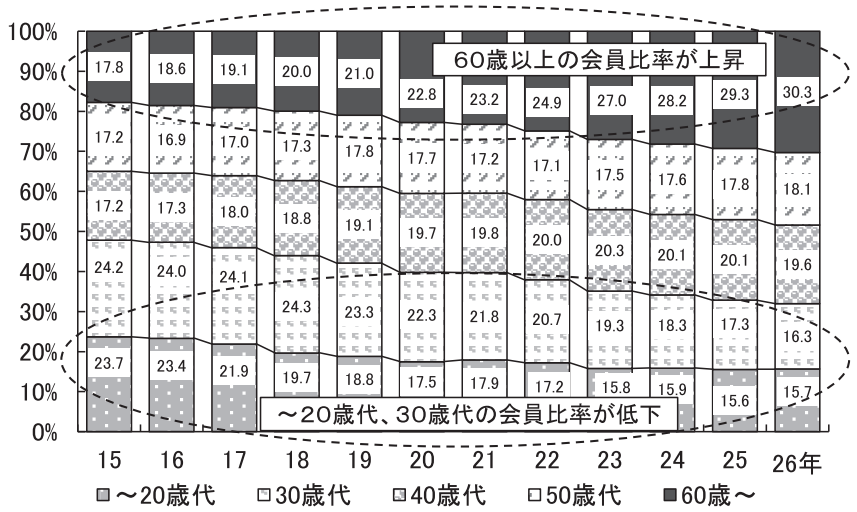
図表10　スポーツ施設提供業の第三次産業活動指数推移



（注）第3次産業活動指数の「スポーツ施設提供業」は、特定サービス産業動態統計の「ゴルフ場」、「ゴルフ練習場」、「ボウリング場」、「フィットネスクラブ」の利用者数に基づき作成されている。
資料：経済産業省「第3次産業活動指数」から作成。

出所：経済産業省『産業活動分析（平成26年10～12月期（年間回顧））』、2015年２月

図表11　フィットネスクラブ会員の年齢別構成比の推移



（注）1．大手フィットネスクラブのうち、IR資料で会員の年齢別構成比を公表している3社（セントラルスポーツ株式会社、株式会社ルネサンス、株式会社メガロス（21年～））について単純平均したもの。会員数を公表している企業が少ないため、構成比の単純平均であることに留意する必要がある。
2．各年3月末の数字。
資料：各社IR資料から作成。

出所：経済産業省『産業活動分析（平成26年10～12月期（年間回顧））』、2015年２月

があるシニアを対象に、さまざまな取り組みを行っている（図表９）。このように、フィットネス業界はすでにシニア層が消費の中心であり、今後もシニア層会員の維持・拡大が期待される。

④サービス付き高齢者向け住宅

地域包括ケアシステムの基盤として重視されている「住まい」も市場として着目されている[29]。自立～軽介護高齢者が入居可能な高齢者向け住まいとしてはサービス付き高齢者向け住宅（以降、サ高住）があるが、普及促進策として税制優遇制度が設けられたこともあり2011年の登録制度開始以来急激にその数を増やし、2016年時点では199千戸に達している（図表12）。

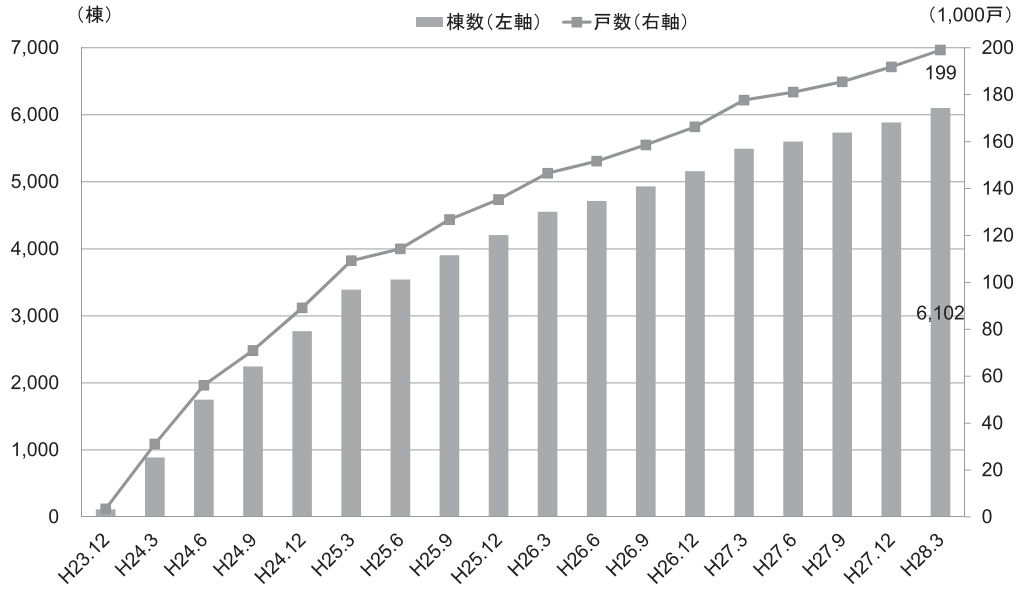
サ高住は原則として居室面積25㎡以上とし、各居住部分に台所、トイレ、収納、洗面、浴室を備えることを原則としており、住宅としての機能が確保される制度となっている（ただし、共有施設として十分な設備が設けられている場合は18㎡以上で可とされている）。

しかし実態としては、開設されているサ高住の多くは共有施設を設けることにより居室面積やその設備が縮小されており、要介護高齢者を対象とした施設的なものも多い。 国土交通省『サービス付き高齢者向け住宅の整備等のあり方に関する検討会　とりまとめ』（2016）によると、サ高住住戸の７割程度は標準とされる25㎡を下回る（図13）。

この状況について、同資料では、「現在のサ高住は必ずしも質の高い空間となり得ていないとの指摘がある」、「従前の住まいと居住の連続性を担保し、高齢者夫婦世帯および高齢者の早めの予防的住み替え先となるのは、広さや設備等の一定の質を備えることが必要だが、こうしたサ高住の供給は必ずしも多くない」ことを指摘し、「住戸専用部分において一定の面積や設備を確保し、健康状況に差異のある夫婦世帯や予防的に早めの引っ越しを希望する高齢者も入居可能なサ高住の供給を促進すべきである」としている。

サ高住にはさまざまな業種からの参入がみられる。大手不動産事業者においても、複数社が新規事業としてサ高住を展開している。これらのサ高住は地域での多世代共生や住み替え需要を意識し、一定以上の住戸面積・設備を確保したものが多い（図表14）。

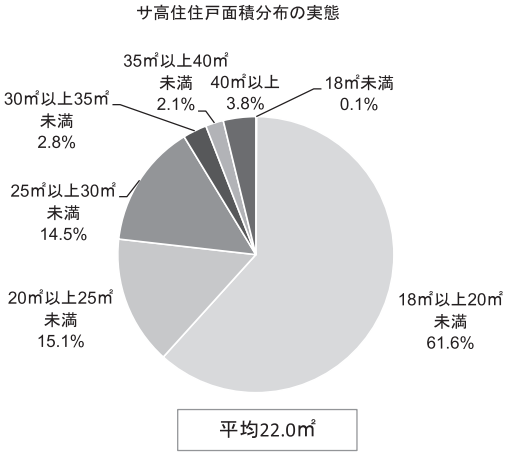
図表12　サービス付き高齢者向け住宅の登録状況（2016年３月末時点）



出所：国土交通省『サービス付き高齢者向け住宅の整備等のあり方に関する検討会とりまとめ』参考資料（2016年５月）

図表13　サ高住の登録基準と住居面積の実態

サービス付き高齢者向け住宅の登録基準	
入居対象者	①単身高齢者世帯（60歳以上の者、又は要支援・要介護認定者） ②高齢者＋同居者
床面積・設備	・各居住部分の床面積は原則25㎡以上 （ただし、居間、食堂、台所その他の住宅の部分が高齢者が共同して利用するため十分な面積を有する場合は18平米以上） ・各居住部分に、台所、水洗便所、収納設備、洗面設備、浴室を備えたものであること（ただし、共用部分に共同して利用するために適切な設備を備えることにより、各戸に備える場合と同等以上の居住設備が確保される場合は各戸に台所、収納設備又は浴室を備えずとも可） ・バリアフリー構造であること
サービス	・少なくとも、状況把握（安否確認）サービス、生活相談サービスを提供
契約内容	・長期入院を理由に事業者から一方的に解約できないこととしているなど、居住の安定が図られた契約であること ・敷金、家賃、サービス対価以外の金銭を徴収しないこと等



出所：国土交通省資料をもとに筆者作成
　　国土交通省「サービス付き高齢者向け住宅の整備等のあり方に関する検討会」とりまとめ参考資料

図表14　不動産事業者によるサ高住参入事例

事業者名	概要	費用例（30日当たりの概算額）							
		名称	戸数	居室面積	家賃	状況把握・生活相談	共益費	食費	サービス提供
東急不動産グループ	・2004年、「グランクレールあざみ野」を開設（住宅型有料老人ホームとして開設）。 ・グランクレールでは自立者向けの「シニアレジデンス」と要介護者向けの「ケアレジデンス」を展開しており、うち、「シニアレジデンス」が主にサービス付き高齢者向け住宅として開設されている。 ・2016年9月現在、グランクレールシリーズ15住宅（ケアレジデンス含む）のうち6住宅がサービス付き高齢者向け住宅である。 ・サービスはグループ会社である東急イーライフデザインが提供している。 ・グランクレールを含むシニア事業は「私らしくをいつまでも」を事業ステートメントとし、事業力強化・ブランド強化を図っている。	グランクレール成城（東京都世田谷区）	79	41.21～ 87.24㎡（最多：52.31㎡）	約308,000～約909,000 円	約 108,000 円	約 70,000 円	約55,080 円	株式会社東急イーライフデザイン
東京建物グループ	・2009年、「グレイプス浅草」開設によりサービス付き高齢者向け住宅事業に参入。 ・2016年9月現在、グレイプスは首都圏で9棟開設。 ・中期経営計画（2015-2019）においては、シニア事業を第三の成長の柱となる事業として位置づけている。 ・東京建物グループの分譲マンション「Brillia」準拠の設備・仕様が特徴。 ・サービス提供は提携企業であるやさしい手、ツクイが行っているが、2014年11月竣工の「グレイプス大森西」では東京建物シニアライフサポートが実施している。	グレイプス大森西（東京都大田区）	56	18.6～53.67㎡（最多：18.68㎡）	約127,000 ～約383,000 円	約37,800 円	約15,350 円～約20,350 円	約64,800 円	東京建物シニアライフサポート
エヌ・ティ・ティ都市開発株式会社	・2010年、「ウェリスオリーブ新小岩」開設によりサービス付き高齢者向け住宅事業に参入。 ・2016年9月現在、ウェルネスオリーブは新小岩と津田沼の2棟開設。今後は渋谷本町、藤沢鵠沼等に開設予定である。 ・第1号案件の「ウェルネスオリーブ新小岩」のサービス提供はベネッセスタイルケアであるが、2016年1月竣工の「ウェルネスオリーブ津田沼」ではNTTグループであるテルウェル東日本が実施している。 ・「ウェルネスオリーブ津田沼」は隣接地に同社分譲マンションである「ウェリス津田沼」が開発されており、多世代永住の住まいづくりがテーマとなっている。分譲マンションの購入者およびその親は「ウェリスオリーブ津田沼」に優先的に入居が可能。	ウェリスオリーブ津田沼（千葉県船橋市）	74	20.52～ 58.96㎡（最多：20.68㎡）	約77,000 ～約180,000 円	約38,880 円	約11,000 ～約23,000 円	約48,600 円	テルウェル東日本株式会社
小田急不動産株式会社	・2014年、「レオーダ経堂」開設によりサービス付き高齢者向け住宅事業に参入。 ・2016年9月現在、レオーダは経堂、成城の2棟を開設。2016年中に新百合ヶ丘、2017年に藤沢にも開設予定である。 ・サービス提供は当初小田急グループの小田急ライフアソシエが担っていたが、2016年5月、同社はニチイ学館に譲渡され、「株式会社ニチイふらわあ」に社名変更された。なお、藤沢についてはツクイがサービス提供の予定となっている。 ・小田急グループの中期経営計画（2015-2017）においては、沿線エリアでの住み替えを促進する施策の一つとしてサービス付き高齢者向け住宅事業が位置づけられている。	レオーダ成城（東京都世田谷区）	30	32.95～35.43㎡（最多：35.43㎡）	約170,000～約195,000 円	約48,000 円	約 20,000 円	約54,000 円	株式会社ニチイふらわあ

出所：各社ウェブサイト、プレスリリース、サービス付き高齢者向住宅情報提供システム掲載情報をもとに筆者作成

5　東急不動産の事例

（1）東急不動産のシニア住宅「グランクレール」の展開

本章においては、高級型シニアレジデンスの運営からスタートし、地域向けサービスへの展開を進展させている東急不動産株式会社の事例を紹介することで、シニア向け住宅と在宅向け生活支援サービス連動させた介護保険外サービスによる地域包括ケアシステム実現の可能性について検討していきたい。

東急不動産株式会社は、東急不動産ホールディングスグループの中核を成す総合不動産企業である。同社では、2004年からシニアレジデンス事業を展開しており、東急田園都市線沿いの東京都世田谷区～横浜市北部を中心に、シニア向け住宅を15施設、1,081室開設している（2016年9月時点）。シニアレジデンスのブランドとしては、「グランクレール」、そのセカンドラインである「クレールレジデンス」の他、「ライフニクス」がある。レジデンスの運営はグループ会社である東急イーライフデザイ

ンが行っている。

シニアレジデンス入居に要する費用は住宅によって異なるが、「グランクレール」ブランドに82歳1名で入居、一括方式[30]での支払いを選択した場合、入居時費用（前払賃料）約25百万円～、月額費用約15万円～（食費別途）であり、高級シニア住宅として位置づけられる。

同社のシニア向け住宅の特徴は、自立した高齢者向けの「シニアレジデンス」と介護が必要な「ケアレジデンス」とを原則として分けて開設している点である（図表15）。「シニアレジデンス」はサ高住あるいは住宅型有料老人ホームとして建設されており、食事、生活支援、アクティビティ、健康支援等のサービスを利用することができる。

シニアレジデンス居住中に介護サービスが必要となった場合は、訪問介護やデイサービスを利用することとなる。常時介護が必要になった場合（要介護3以上が目安）は、提携する「ケアレジデンス」への移り住みが可能である。「ケアレジデンス」は介護職員の配置が1.5対1や2対1と手厚く、その費用は一括方式で入居時費用約16百万円台～28百万円、月額費用30万円前後である（食費を含む）。

（2）「ホームクレール」の展開

過去10数年にわたりシニアレジデンス・ケアレジデンスを展開してきた同社が新たな地域向けサービスとして開始したのが「ホームクレール」である[31]。

サービス開始時のプレスリリースによると、そのコンセプトは、「『グランクレール』シリーズの運営で蓄積されたノウハウを活かした、新サービス」であり、「ご自宅にいながら自分らしく生き生きとした人生を歩みたいシニアの方に向け、健康管理や交流を促す仕組みづくりを行うことで、広義の「地域包括ケア」の具現化」を目指すとし、第1号拠点を用賀に昨年7月オープンさせた[32]。

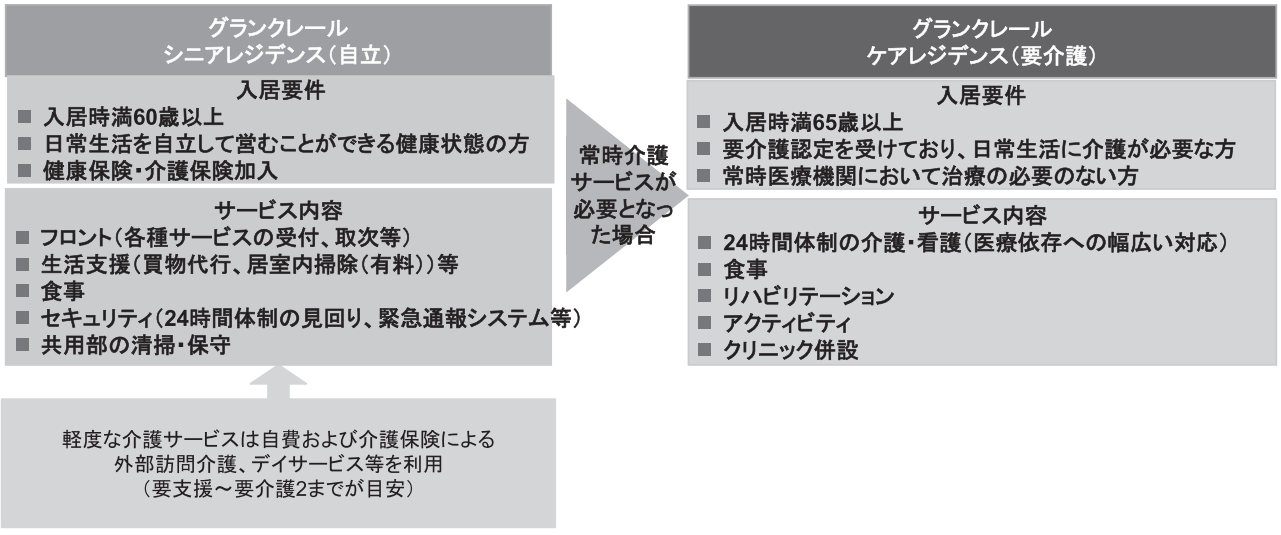
また、「ホームクレール」は、地域包括ケアの拠点としてのみならず、高価格帯であり顧客が富裕層に限られる「グランクレール」に加え、地域内のシニア層にアプローチするためのマーケティング拠点としての役割も担っている。

（3）ホームクレール用賀の提供サービス

ホームクレール用賀のサービスは、シニアレジデンスの「グランクレール」における居住者向けサービスを切り出したものになっており、「たのしみクレール」と「あんしんクレール」の2つのカテゴリから構成されている（図表17）。

これらのサービスは、介護保険を利用しない保険外サービスとして当初より設計されたとのことであり、利

図表15　グランクレールシニアレジデンス・ケアレジデンス概要



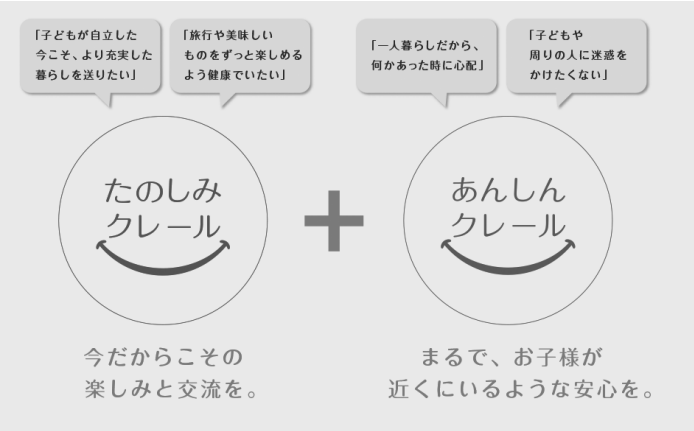
出所：グランクレールウェブサイト、パンフレットをもとに筆者作成

図表16　ホームクレール用賀概要



出所：ホームクレールウェブサイト[33]

図表17　ホームクレールのサービス概要



たのしみクレール		あんしんクレール	
生活コンシェルジュサービス	ホームクレールに「生活コンシェルジュ」が常駐し、「家電製品の使い方や行政への提出書類の書き方など、生活の中のちょっとした疑問から、介護や相続や住替えなどの将来の不安まで」の相談に対応。	**健康アドバイスサービス**	看護師等が定期的に来場し、医療、食事、介護等に関する疑問・不安に個別に対応する。また、健康診断結果のデータ管理に基づき、顧客に合わせた健康指導も行う。
カフェ	管理栄養士が考案したメニューを1食1,000円程度で食べることができる。	**お手伝いサービス**	家事の手伝い、通院時の付添等のサービス
健康維持クラス	グループ会社である東急スポーツオアシス監修の運動プログラムを中心に提供	**緊急対応サービス・急病入院時サポート**	緊急ペンダントを顧客に貸与。体調不良、怪我等の際には緊急ペンダントを利用することで東急セキュリティの警備員の駆けつけサービスを受けることができる（駆けつけ1回ごとに別途料金が必要）。また、駆けつけ時の情報は東急イーライフデザインに引き継がれ、入院時のサポートを受けられる。
カルチャークラス	様々な趣味、教養が身に付くクラスを開設		

出所：ホームクレールウェブサイト[33]、パンフレットをもとに筆者作成

用者の年齢や要介護度に制限を設けず、幅広い層が利用できる点が特徴である。以下、各サービスの概要について示す。

①たのしみクレール

たのしみクレールは、生活コンシェルジュサービス、カフェ、健康維持クラス、カルチャークラスで構成されている。各サービスの概要は下記の通りである。

生活コンシェルジュサービスは、相談を通してさまざまなサービスにつないでいくことを想定しており、グループ企業各社のサービスを紹介できる。特に、用賀に拠点のある東急イーライフデザインの訪問介護事業所および提携クリニックと、連携しやすい体制がとられている。実際、これまでに認知症が悪化した利用者から相談を受け、役所への相談方法や介護保険サービス利用の橋渡しを行った実績があるとのことである。

カフェは、会員登録者は月１回 1,000円相当の食事を無料で利用することができる。また、会員登録をしなくても一般のカフェとして利用することが可能であり、管理栄養士が考案した栄養バランスが取れたメニューを食することができる。

健康維持クラスは東急スポーツオアシスが監修した介護予防プログラムを中心に提供している。比較的運動負荷が低いため、一般のフィットネスクラブプログラムがハードに感じるシニア層も継続することができる内容となっている。

カルチャークラスでは多世代交流を意識したプログラムとして、さまざまな趣味、教養が身につくクラスを開催している。また、男性が参加しやすいプログラムも積極的に開発している。

②あんしんクレール

あんしんクレールでは、健康アドバイスサービス、お手伝いサービス、緊急対応・急病入院時サポートを提供している。

健康アドバイスサービスは、提携先クリニック看護師等の専門家が利用者の医療、食事、介護等に関する疑問や不安に、対面で対応するものである。

お手伝いサービスは自宅での家事の手伝いや、通院時の同行付き添い等にも対応している。緊急対応サービス・急病入院時サポートは緊急時の駆けつけや急病時の入院の手伝い等に対応するサービスである。駆けつけサービスは東急セキュリティがホームクレール向けに開発したサービス体系となっており、駆けつけが発生した際に１回あたり 4,000円の費用を請求することにより、月々の定額料金は低めに抑えられている。

③料金体系

これらのサービスの料金体系は、コンシェルジュサービスの利用と月１回の食事利用が組み合わされた「お気軽プラン」980円（税抜、以下同様）から、「あんしんクレール」利用をメインとする「安心プラン」2,980円、トータルにサービスを利用可能な「通い放題プラン」7,980円（70歳以上は5,980円）の３段階が設定されている。通い放題プランの場合、健康維持クラス、カルチャークラスに何度でも通うことができる。

（４）利用者の状況

現在、会員として登録しているのは約160名であり、男女比は女性８割、男性２割程度となっている。また、年齢層は70代以上が半数以上を占めるが、前述の通り30代の利用者もおり、残り半数は60代以下とのことである。特に、カルチャークラスは多世代交流を意識したプログラム内容を提供していることから、30代から90代まで幅広い年齢層が参加している。

また、会員の中には夫婦入会、親子入会の方も複数存在している。利用者の居住地はホームクレール用賀から半径２km程度の近隣の方が多い。

提供サービスのうち、「たのしみクレール」と「あんしんクレール」はホームクレールにおけるサービスの両輪として想定したが、実態としては「たのしみクレール」をメインに利用している利用者が大半であり、「あんしんクレール」は想定ほどにはニーズが顕在化していないとのことである。

（５）今後の展開

東急不動産では、ホームクレール用賀はシニア向け

サービスのパイロット拠点、マーケティング拠点として位置づけており、この拠点単体での採算性は追求していない。その先に見据えているのはホームクレールで得られた知見をシニア向け住まい開発や、地域におけるシニア向けサービス展開へ繋げる活用である。

同社では現在シニア向け住宅を含む大規模な開発プロジェクトである世田谷中町プロジェクト、十日市場プロジェクトを展開中であり[34]、今後、これらのプロジェクトにホームクレールで培ったノウハウを活用していく方針としている。

世田谷中町プロジェクトは、東京都による「一般住宅を併設したサービス付き高齢者向け住宅整備事業」の第一号選定プロジェクトであり、ファミリー向け分譲マンションであるブランズシティ世田谷中町とともに、ケアレジデンスを併設したシニア住宅であるグランクレール世田谷中町（251戸）が複合開発される。このプロジェクトでは「ホームクレール世田谷中町」の他、定期巡回・随時対応型訪問介護看護事業所、看護小規模多機能型居宅介護事務所を併設した地域包括ケア拠点も整備されることとなっており、さまざまな世代が多様な暮らしを送ることができる「世代循環型」のまちづくりが目指されている。

十日市場プロジェクトは、横浜市の「環境未来都市『持続可能な住宅地モデルプロジェクト』」として選定されたものである。このプロジェクトでは多様な機能とエリアマネジメントの仕組みを備えた新たな住宅地モデルとして、多世代向け分譲住宅の他、サ高住、高齢者向け優良賃貸住宅（高優賃）等の住宅が整備される予定である。

（6）東急不動産「ホームクレール」事例のまとめ

ホームクレールの取り組みは現時点ではパイロット的事業であり、展開地域も現時点では用賀の1拠点のみであるが、シニア住宅からスタートし、そこで培ったノウハウを活用して地域での展開を図る同社の取り組みは、まさに地域包括ケアシステムの土台である「住まいと住まい方」および「生活支援サービス」の展開方法を具体的に示す一例となっている。特に今後高齢者人口が急増する都心部において、このような機能を民間企業が介護保険外サービスにより提供することが可能であることを示す好事例であるといえよう。

「ホームクレール」では、駅前の利便性が高い立地において各種サービスを展開することで、さまざまな活動・相談を1ヵ所で行えるワンストップサービスを実現しており、利便性が高い。さらに、高齢者がホームクレールで直接提供していないサービスを利用する際も、同社からの紹介ということで安心感を持って利用することができる。また、カルチャークラスやカフェの利用年齢層を広げることにより、高齢者以外も含む多世代の交流拠点としての機能も担っている。これにより、すぐに生活支援を必要とするわけではない比較的若い年齢層にも同社サービスを認知してもらうことができる。このような層が増えるにしたがい地域における同社のファンが増え、生活支援サービスや介護サービスを利用する際に想起されやすい等の効果を生むことも期待できよう。「グランクレール」ブランドが高級自立型レジデンスからスタートしたこともあり、「介護」色が前面にでていないことも、多世代の利用促進に寄与していると思われる。

国土交通省の「サービス付き高齢者向け住宅の整備等のあり方に関する検討会とりまとめ」（2016年5月）においては、「サ高住が「地域包括ケアシステム」の一翼を担い、サ高住の居住者に限らず、周辺地域の高齢者の安心な暮らしを支える存在となることが必要であり、サ高住の高齢者に提供している高齢者生活支援サービスを、周辺地域の高齢者に対しても提供する方向性と、周辺地域サービスとサ高住を組み合わせて提供する方向性の双方向の取組みを促進すべきである」としている。従前のシニアレジデンスのいわば「閉じた」サービスから、地域に向けた「開かれた」サービスへの展開をはかる同社の事例はこの点でも好事例である。また、このような形でシニアレジデンスのブランドやサービスに触れることで、高齢者やその家族が、介護保険外のさまざまなサービスを利用することに対する抵抗感も払しょくし、自然な形で各種サービスを利用する土壌を形成していけるのではな

いだろうか。

同社の企業規模やブランド力を鑑みると、介護保険外サービスを手掛けようとする事業者がこの取り組みをそのまま導入することは難しいかもしれない。しかし、同社においてもシニア向け事業は単体ではなく、グループ内の複数の会社が運営するサービスを連携・統合する形となっている。

さまざまな事業者が地域内で連携し、地域包括ケアを実現することは、グループ企業間の連携よりさらに難易度は上がると考えられるが、民間ならではのサービスの自由度、発想を活用したサービス展開を行うことができれば、シニア世代のみならず、その他の世代も含めた生活の豊かさにつながる。そのためには、まず各事業者が地域住民のニーズを把握し、ビジネスとしても成立する介護保険外サービスを展開し、介護保険外サービスの市場を充実させることが第一歩となるであろう。

一方で、「ホームクレール」サービスにおいても「あんしんクレール」の利用が当初の見込みより伸びない等、介護保険外サービスの展開にあたって苦戦している面もみられる。在宅の自立～軽介護高齢者のニーズを満たし、購入がしたくなるようなサービス内容や価格設定、マーケティング手法を開発し、顧客を継続的に獲得していく方法については、介護保険外サービスを手掛ける各社いずれにとっても検討課題になると言えるだろう。

6 まとめ

高齢者人口が増加する中、この世代をターゲットとした介護保険外サービスは事業者の成長、経済効果および高齢者の生活の質向上においてますます重要性を増していくものと思われる。介護保険制度のあり方に係る検討や国の戦略としての産業振興施策も進められており、サービスを展開する事業者は消費者のニーズをとらえたうえで、市場および制度動向をふまえた事業設計が求められる。

すでにさまざまな業界において介護保険外サービスとして位置づけられる産業が出現しているが、まだ浸透度が低いと思われるサービスも存在する。新しいサービスについては、その利用を促進するため、消費者の意識の変革も求められる。消費者が買いたいと思うサービスを開発するとともに、利用にあたってのさまざまな抵抗感や障壁を払しょくするような仕組みづくりが必要である。

一方で、さまざまな事業者が提供するサービスが増加した場合、その内容や品質は事業者による差が大きくなることが予測され、サービスの品質確保や、消費者のサービス選択サポートも課題になっていくであろう。一定以上の品質で多様なサービスが提供されることにより、高齢者の生活の質が向上すれば、さらに進展する高齢化社会においても社会の活力を維持することにつながることが期待される。

《謝辞》

本稿の事例執筆にあたっては、東急不動産株式会社 ウェルネス事業ユニット ヘルスケア事業本部ヘルスケア事業部調査役 田中康夫様、シニア住宅事業部事業企画グループ課長 沼滝ゆりか様および、都市事業ユニット 投資マネジメント本部 インフラ・インダストリー第二部戦略推進室長 高田秀之様にインタビューにご協力いただきました。心より感謝申し上げます。

※ご所属・ご役職は2016年8月時点にて掲載しております。

【注】

[1] 対象期間中の年平均伸び率を幾何平均で算出している。以降同様。

[2] なお、訪問介護サービスにおける身体介護利用割合は、要介護１　31.2%、要介護２　42.3%、要介護３　61.3%、要介護４　76.4%、要介護５　87.1%。

[3] 2025年の「現状投影シナリオ」および「改革シナリオ」とは、「社会保障に係る給付費等の将来推計（平成23年６月２日、社会保障改革に関する集中検討会議）」、「社会保障に係る費用の将来推計の改定について（平成24年３月）」に基づく。「現状投影シナリオ」は現状をそのまま将来に当てはめたシナリオ、「改革シナリオ」は充実・重点化および効率化を行った場合のシナリオとされている。

[4] ２割負担とする所得水準は、65歳以上高齢者の上位20％に該当する合計所得金額160万円以上（単身で年金収入のみの場合、280万円以上）とされている。

[5] 補足給付とは、2006年の介護保険法制度改正時に設けられた制度である。制度改正により従前介護保険の対象とされていた介護保険施設（特別養護老人ホーム、老人保健施設、介護療養型医療施設低所得者）における食費・居住費が介護保険給付の対象から除外されることにともない、低所得者の負担限度額が設定され、差額分が介護保険給付で補われることとされた。

[6] 預貯金等が単身1000万円超、夫婦2000万円超の場合は補足給付の対象外となった。（世帯分離した場合でも配偶者の所得は勘案される。）また、給付額の決定においては非課税年金（遺族年金、障害年金）も収入として勘案される。なお、不動産の勘案については引き続き検討することとされている。

[7] 予防給付のうち訪問介護・通所介護について、市町村が地域の実情に応じた取組ができるよう見直したもので、各市町村は2017年度末までに地域支援事業に段階的に移行する。財源構成は給付と同じ（国、都道府県、市町村、１号保険料、２号保険料）である。既存の介護事業所による既存のサービスに加えて、NPO、民間企業、ボランティア等、地域の多様な主体を活用することとされている。

[8] 費用の効率化として、住民主体のサービス利用の拡充、認定に至らない高齢者の増加、重度化予防の推進があげられている。（第60回社会保障審議会介護保険部会参考資料）

[9] 訪問看護、福祉用具等の利用を希望する場合は従来通り要介護認定が必要。

[10] 結城他（2014）では生活援助は高齢者の在宅生活を支えるために必要なサービスであることを指導している。また、株式会社やさしい手では2016年３月に「生活援助サービスの「介護過程」に関するアンケート結果について」を発表し、「訪問介護員は行う生活援助を行う際に、「生活援助そのもの」だけではなく「専門性に基づく観察・判断・情報収集行為（介護過程）」を強く意識していることが明らかになった。」としている。http://www.yasashiite.com/subdomains/div_page/02/52/

[11] 三菱UFJリサーチ＆コンサルティング株式会社『介護人材の類型化・機能分化に関する調査研究事業 報告書』（2016年３月）においては、介護保険施設・事業者に対し業務の専門性に関する認識を調査している。この中で、訪問介護における生活援助（掃除・洗濯・衣類の整理・ベッドメイク、買い物、調理、配下膳）は「介護に関する知識、技術をそれほど有しない者でもできる」または「介護に関する基本的な知識、技術を備えた者であればできる」との回答の合計がいずれも８割以上であった。

[12] 介護保険法第１条では「この法律は、加齢に伴って生ずる心身の変化に起因する疾病等により要介護状態となり、入浴、排せつ、食事等の介護、機能訓練並びに看護及び療養上の管理その他の医療を要する者等について、これらの者が尊厳を保持し、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、必要な保健医療サービス及び福祉サービスに係る給付を行うため、国民の共同連帯の理念に基づき介護保険制度を設け、その行う保険給付等に関して必要な事項を定め、もって国民の保健医療の向上及び福祉の増進を図ることを目的とする。」とされている。

[13] 保険者である市町村が条例によって支給限度基準額を上回る額を支給限度額として設定すること（上乗せサービス）や、給食サービス、移送サービス、理髪サービス等保険給付対象外サービスを市町村独自の介護保険給付として実施すること（横出しサービス）もでき、この場合は一般的には保険外となるサービスの一部が保険給付として実施されることになる。たとえば、和光市では市の横出しサービス（保険給付）として紙おむつ、配食、送迎サービスを実施している。
また、介護保険外サービスの一部については自治体が一般財源により提供する場合も多い。対象サービスは自治体により異なるが、配食、おむつの支給、訪問理美容等があげられる。

[14] 区分支給限度額とは、①介護サービスが生活に密接に関連し利用に歯止めが利きにくいこと、また、②同じ要介護度であっても利用者のニーズが多様であること等の特性があることから、要介護度別に設けられている１ヵ月あたりの上限額である。（厚生労働省第103回介護給付費分科会資料（H26.6.25））

[15] 保険診療との併用が認められているものとしては、①評価療養：保険導入のための評価を行うもの（先進医療、治験等）、②選定療養：保険導入を前提としないもの（差額ベッド代、歯科の金合金等、大病院の初診等）がある。

[16] サービスにより個別の改定率は異なる。また、各種加算が設定されていれば、その取得により引き下げ分を一定程度カバーすることが可能であることが多い。

[17] 提供するサービス内容に応じた諸規制、基準への対応は必要である。

[18] 介護保険サービスと介護保険内サービスの提供は時間を分けて実施するべきであるとする自治体が多い。

[19] 特定施設入居者生活介護においては手厚い人員配置に対して上乗せ介護費を徴収することができる。

[20] 経済産業省『産業競争力会議分科会資料（雇用・人材分科会第７回）』、2014年３月
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/bunka/koyou/dai7/siryou8.pdf

[21] 同資料によると、矢野経済研究所「住まいと生活支援サービスに関する調査結果2013」に基づくとしている。

[22] 同資料によると、NRIが平成23年１月に25歳～44歳までの女性2,000人に対して実施したインターネットアンケート調査「家庭生活サポートサービスの利用に関するアンケート調査」に基づき、今後の市場規模が、約６倍に拡大するものとして推計したものとのことである。
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/bunka/koyou/dai7/siryou8.pdf

[23] ただし、これまで介護保険によるサービスを利用してきた層が、自己負担増によって利用を抑制すると、高齢者向け市場の縮小要因となることは想定される。

[24] http://www.nichiigakkan.co.jp/ir/library/files/pdf/357/2016_full_presentation_357.pdf

[25] http://www.omakasesan.com/

[26] 当該報告書では株式会社野村総合研究所が、平成26年６月に、首都圏（東京都・神奈川県・千葉県・埼玉県）および大阪府在住の25～44歳の女性を対象に実施したインターネットアンケート調査「家事支援サービスに関する利用者アンケート調査」が引用されている。

[27] http://www.tanita.co.jp/shokudo

[28] 第３次産業活動指数は、個別業種のサービスの生産活動を表す指数系列を、基準年の産業連関表による付加価値額をウェイトにして加重平均により算出したもの。http://www.meti.go.jp/statistics/tyo/sanzi/gaiyo.html#menu01

[29] 介護保険制度において、居住費（家賃）は給付対象外（特別養護老人ホームにおける補足給付を除く）であり、有料老人ホーム等の居住系施設等では各施設が家賃を設定している。

[30] 一括方式は家賃等を前払で支払う方法であり、(前払方式における想定居住期間に応じた１ヵ月分の家賃相当額×想定居住期間（月数)＋（想定居住期間を超えて契約が継続する場合に備えて事業者が受領する額）として計算される。

[31] ホームクレール用賀の事例は、[厚生労働省、農林水産省、経済産業省による『地域包括ケアシステム構築に向けた公的介護保険外サービスの参考事例集』(2016年３月)］にも掲載されている。

[32] https://www.tokyu-fudosan-hd.co.jp/news/pdf/556

[33] http://www.homecreer.com/

[34] 世田谷中町プロジェクトhttps://www.tokyu-land.co.jp/news/pdf/691_1.pdf
十日市場プロジェクトhttp://www.tokyu.co.jp/file/160406-1.pdf

【引用文献】

・池田省三（2011)『介護保険論―福祉の解体と再生』中央法規出版株式会社
・一般社団法人シルバーサービス振興会（2009年３月)『訪問介護サービスにおける「混合介護」の促進に向けた調査研究事業　報告書』
・家事支援サービス推進協議会（2015年１月)『家事支援サービスの品質確保の在り方について』
・介護保険制度史研究会（2016年６月)『介護保険制度史』社会保険研究所
・株式会社日本総合研究所（2014年３月)『生活支援サービス実態調査報告書』
・経済産業省（2014年３月)『産業競争力会議分科会資料（雇用・人材分科会第７回)』
・経済産業省（2015年２月)『産業活動分析（平成26年10～12月期（年間回顧))』
・公益社団法人全国有料老人ホーム協会（2014年３月)『平成25年度有料老人ホーム・サービス付き高齢者向け住宅に関する実態調査研究事業報告書』
・公益社団法人全国有料老人ホーム協会（2015年３月)『平成26年度有料老人ホームにおける前払金の実態に関する調査研究事業報告書』
・公正取引委員会（2016年９月)『介護分野に関する調査報告書』
・厚生労働省、農林水産省、経済産業省（2016年３月)『地域包括ケアシステム構築に向けた公的介護保険外サービスの参考事例集』
・国土交通省（2016年５月)『サービス付き高齢者向け住宅の整備等のあり方に関する検討会とりまとめ』
・地域包括ケア研究会（2009年３月)『地域包括ケアシステム研究会報告書～今後の検討のための論点整理～』
・三菱UFJリサーチ＆コンサルティング株式会社（2013年３月)『＜地域包括ケア研究会＞地域包括ケアシステムの構築における今後の検討のための論点』
・三菱UFJリサーチ＆コンサルティング株式会社（2014年３月)『高齢者向け食品・事業提供サービス等実態調査業報告書』
・三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社（2016年３月)『地域包括ケアシステム構築に向けた制度及びサービスのあり方に関する研究事業報告書　地域包括ケアシステムと地域マネジメント』
・三菱UFJリサーチ＆コンサルティング株式会社（2016年３月)『介護人材の類型化・機能分化に関する調査研究事業　報告書』
・結城康博、松下やえ子、中塚さちよ（2014年９月)『介護保険法改正でホームヘルパーの生活援助はどう変わるのか』ミネルヴァ書房

共生型福祉施設推進への取り組みについて

Our Efforts to Promote Open-Access Welfare Facilities



山本 将利
Masatoshi Yamamoto

三菱UFJリサーチ&コンサルティング
政策研究事業本部
経済政策部
主任研究員
Chief Research
Economic Policy Department
Policy Research & Consulting
Division

当社では2012年度に厚生労働省の事業として「共生型福祉施設推進事業」を実施し、調査検討と手引きの作成を行ってきた。

その後にも、当社の自主研究活動として、手引き作成後の課題に対応し、自治体職員や地域住民、関係する専門機関や専門職への周知、全国各地への取り組みの推進に資する活動等の広報活動について継続的な取り組みを行っている。

事業の結果として岩手、宮城、福島の３県において15施設の整備が行われ、被災地における福祉の拠点として、総合相談、地域交流事業、生活支援活動を通じて住民の拠り所がつくられつつある。この活動を広く周知し、全国に同じような考えのもとに、施設の整備や運営が行われることが望まれる。

実現への課題としては、整備・運営に関する財源確保があり、県から市町村への補助を行っている高知県の事例を参考として、他県にも広めていくとともに、厚生労働省等への働きかけも必要であると考えている。

In 2012, Mitsubishi UFJ Research and Consulting conducted a project aimed at promoting open-access welfare facilities (*kyosei-gata fukushi shisetsu*) for the Ministry of Health, Labour and Welfare of Japan. In this project, we conducted studies, held discussion groups, and created a handbook. Since the completion of the project, we have continued to engage in educational and informational activities as part of our voluntary research activities in order to address issues that may arise after the creation of the handbook. These activities include providing information to local government employees, local residents, and relevant specialized organizations and experts. As a result of the project, 15 facilities have been created in three prefectures: Iwate, Miyagi, and Fukushima. As welfare centers located in areas that suffered an earthquake disaster, these facilities provide a place that supports local residents, offering consultation, organizing community events, and conducting activities for supporting people's daily life. We disseminate information on such activities, hoping that more facilities will be created and operated nationwide with similar concepts. Issues associated with actually creating open-access welfare facilities include securing funds for setting them up and for operating them. The experience of Kochi Prefecture indicates that it would be effective to expand the effort to various prefectures. It is important to also solicit involvement from the Ministry of Health, Labour and Welfare along with other relevant organizations.

1 共生型福祉施設検討の経緯

東日本大震災において、多くの社会福祉施設が地震や津波の被害を受け、沿岸地域を中心に多くの人々が施設を利用できない状況となった。また、原子力災害において、長期の避難生活を余儀なくされ、多くの人々が地域の社会福祉施設を利用できなくなった。

復興にあたっては、仮設住宅等への移転により地域コミュニティを再構築していく必要があること、地域の再建にあたっては、土地の確保が必要となることが課題となった。

また、人口減少が進んでいる地域であり、中長期的な展望から、身近な地域で必要となる福祉やコミュニティのための機能をコンパクトにひとつの場所で担うことが必要であると考えられた。

こうした背景のもと、厚生労働省より平成24年7月31日に「被災地における共生型福祉施設の設置について」の通達が出され、具体的な取り組みを検討することとなった。これまでのような、高齢者、障がい者、子どもという担当の縦割りを排し、取り組みを行うこととなった。

当社では、厚生労働省の事業として「共生型福祉施設推進事業」を実施し、東日本大震災被災地をはじめ各地域の特性や自然・人口・社会・経済等条件に応じた共生型福祉施設の機能の整備のあり方を検討し、今後各地域で設置運営が推進されるための具体的な情報と提供のあり方を検討し提案を行った。

共生型福祉施設のあり方を検討するにあたっては、有識者等からなる検討会（座長：堀田力 公益財団法人さわやか福祉財団理事長）およびワーキンググループ（座長：田中きよむ　高知県立大学教授）を設置し、被災地の状況や全国における取り組み事例等を踏まえつつ、検討会3回、ワーキンググループ6回を開催し議論を行った。

また、高齢者・障がい者・子どもに対して通所や泊まりサービス、相談（アウトリーチ含む）等を包括的に提供する「共生型福祉施設」の設置を推進するため、各地の自治体や施設運営を担う社会福祉法人その他関係者向けに「整備のための手引き・マニュアル」を作成し、あわせて、事業の成果をもとに研修会を実施し情報提供を行った。

2 以前からの取り組み状況

高齢者、障がい者、子どもという対象を分けることなく、誰もが利用できる施設づくりが共生型福祉施設に求められている。この事業を実施する以前から、同様の取り組みはなされてきていた。

ここでは、富山型デイサービスと高知県あったかふれあいセンターの例について、整理する。

（1）富山型デイサービス（このゆびと～まれ）

1993年に、高齢者、障がい者、子どもを問わず、誰でも利用できるデイサービスを作ろうと、制度がない中、看護師3人で退職金を出し合って設立した。当時、措置のデイサービスでは対応していない時間帯、土日祝日等にも対応し、多様なニーズに応えていった。

1998年に富山県民間デイサービス事業が緩和され、高齢者と障がい者（児）をあわせた定員10人程度のデイサービスも補助金の対象になった。「このゆびと～まれ」の活動にあわせて、県や市が高齢者と障がい者（児）の壁

表1　被災地における共生型福祉施設の設置について

東日本大震災の被災地の復興に当たっては、福祉サービスの提供体制の再構築（社会福祉施設の再建を含む。）や地域コミュニティの再生・活性化が喫緊の課題であると承知しています。また、社会福祉施設再建の際には土地確保が課題として挙げられています。

これらの課題に対応するためには、高齢者、障がい児者及び子どもがともに利用でき、身近な地域で必要な福祉・コミュニティのための機能をコンパクトに1つの場所で担う「共生型福祉施設」の設置を推進することが有効な方策と考えられます。

出所：厚生労働省通知（平成24年7月31日付）

を取り払った柔軟な補助金を設立した。画期的な取り組みであり、後に「富山方式」と言われるようになる。

「誰でも必要な時に、必要なだけ利用できるサービスを」をモットーに、本人、家族、地域が喜ぶことであればと取り組んでいる。

子どもも、高齢者も、障がい者も、いろいろな人がお互いに支え合いながら、地域の中で自分らしい暮らしを見つけられるように、小規模であたたかい、「ふつうの日常生活」を大切にしている。特徴は「一つ屋根の下」「小規模であること」「ケアの質を高く保つこと」である。

現在までに、この取り組みが県内に広がり、平成25年9月現在では95ヵ所であり、富山県では2021年には200ヵ所を目指している[1]。

（2）高知県あったかふれあいセンター

高知県は、全国に先行して人口減少と高齢化が進んでいるだけでなく、県土の多くを中山間地域が占めている。地域が担ってきた支え合いの力が弱まり、福祉サービスの必要性が大きくなっているが、中山間地域ではサービスの対象となる人数自体が少ないだけではなく、広い地域に点在する等、サービスが提供しづらい状況にある。福祉サービスの提供に関して、多種多様なニーズに応えていく必要性があった。

現行の国の制度では、サービスの分野ごとに一律の人員配置や定員基準等が決められており、これまでの公的制度の概念や仕組みを超えた、地域の支え合いを進めていく必要性が生じてきた。住み慣れた地域で必要なサービスが利用でき、安心して暮らすことのできる独自の仕組みを作ることになり、「あったかふれあいセンター」の整備が進められた。

はじめは、ふるさと雇用再生特別交付金の事業例として示された「フレキシブル支援センター」をもとに、高齢者、障がい者、子ども、子育て中の母親等、支援が必要なだれもが必要なサービスを受けることができる拠点づくりを行った。

市町村や自治会、ボランティア団体等地域の方々が主体となり、既存の施設や機能を活用しながら、高齢者・児童の見守りや一時預かり、配食サービスや買い物代行、生活訓練や就労支援等の多機能なサービスを提供していく場をつくり、交付金を活用して、コーディネーターや生活支援員等のスタッフの人件費を賄っている。

この取り組みは、施設をつくることに傾きがちな行政の事業とは異なり、既存の施設を活用して、スタッフの人件費を賄うという点で特徴的である[2]。

3 事業における検討状況と成果

事業においては、以下のような活動を行い、「地域共生拠点づくりの手引き」を作成し、被災地の自治体、社会福祉施設等に配布するとともに、パンフレットおよび冊子をホームページに公開した[3]。

手引きについては、被災地の市町村や社会福祉関係事業者、専門職および地域住民等が「共生型福祉施設」（地域共生拠点）の設置運営のあり方を検討する際に必要な情報を提供することを目的として作成し、共生型福祉施設の目指すべきもの、共生型福祉施設の設置・運営について留意すべき点や具体的な取り組み事例等について整理した。

今後、被災地に限らず日本各地において「共生型福祉施設」（地域共生拠点）を設置運営する場合にも参考として活用いただくことを目的とした。

また、整備の財源として、厚生労働省の「社会福祉施設等耐震化等臨時特例交付金」により、被災地の3県（岩手県、宮城県、福島県）における整備については、1施設あたり5,000万円の整備費が補助されることとなった。運営費については、当面の間「地域支え合い体制づくり事業」を活用できることとなった。

（1）検討状況

①検討委員会

有識者等からなる検討会（座長：堀田力 公益財団法人さわやか福祉財団理事長）およびワーキンググループ（座長：田中きよむ　高知県立大学社会福祉学部教授）を設置し、被災地の状況や全国における取り組み事例等を踏まえつつ、検討会3回、ワーキンググループ6回を開催

し議論を行った。

②先駆的・類似施設事例調査

高齢者、障がい者・児、子どもを対象とする共生型福祉施設（通所、宿泊）については、すでに全国各地の先駆的・類似事例がある。これらの事例から、整備上の課題と対応、利用・運営実態、運営上の課題と対応、今後の課題等について事務局にて全国19ヵ所の事例を調査し、整理した。

それぞれの施設がどのような事業に取り組んでいるかが一覧できるようになっているだけではなく、それぞれの事例について設置運営の経緯、運営上の留意点、利用者の状況・特徴、地域との連携および波及効果、写真や図面を含めた施設・事業概要と連絡先を記しており、先駆的な事例集として多くの関係者に活用していただいている。

③東北地域関係者調査

東北地域の関係者ニーズの把握、関連事業の人材の有するノウハウ等の把握、自治体ニーズの把握を事務局が行った。岩手県、宮城県、福島県の自治体担当所管課職員、社会福祉施設法人経営者・担当者等、合計４地域・自治体で実施した。

被災地の自治体では被災した地域の総合相談、地域交流事業、生活支援活動等に「サポートセンター」として取り組んでおり、特に仮設住宅内の住民の拠り所となっている。仮設住宅が解消し新たな場所に移転した後にも、これらの機能を維持してほしいという要望があり、共生型施設の設置コンセプトとして取り入れられている。

④研修会の実施

今後の各地での共生型福祉施設整備推進のため、自治体担当部局、施設経営法人･担当者、関係専門職等向けに、整備運営、効果、留意点に関する情報を提供し、地域共生拠点の意義や効果に関する理解促進を進めた。

研修会は、岩手県釜石市、宮城県岩沼市でそれぞれ１回、合計２回開催した。

＜研修会内容＞

○「地域共生拠点づくりの手引き（案）」の解説、先駆的事例の紹介

○基調講演「共生型福祉と地域づくり」　ワーキンググループ座長

○共生型福祉施設のあり方についてのパネルディスカッション

パネリスト：検討会委員およびワーキンググループ委員　３～４名

コーディネーター：ワーキンググループ座長

（２）手引き作成後の課題

「共生型福祉施設（地域共生拠点）」とは、地域のニーズに応じて柔軟に形作られ、地域のニーズに応じて変化していくものであり、設置運営にあたっては、地域特性、地域生活問題、地域資源を総合的に把握し、住民と一緒に地域課題を掘り起こし、どのような支援や取り組みが必要かを検討し、地域から出てきたニーズに対して受け入れ対応できる地域共生の拠点づくりを目指すことが必要である。

共生型福祉施設の取り組みを進めるためには、考え方を広めるとともに、具体的な取り組みへの支援について周知を図るために、広報活動を継続することが課題であった。

具体的には、自治体職員や地域住民、関係する専門機関や専門職への周知、スタッフの育成、全国各地への取り組みの推進であった。

4 その後の当社による自主研究活動と課題

2013年度以降は当社の自主研究活動として、手引き作成後の課題に対応し、広報活動を継続することについての取り組みを行っている。

具体的には、自治体職員や地域住民、関係する専門機関や専門職への周知、スタッフの育成、全国各地への取り組みの推進に資する活動を行った。

（１）被災地をモデルとした地域福祉の拠点づくりプロモーション活動

2013年度には、共生型福祉施設の理念や整備方法について研修会を実施して、自治体職員や福祉施設経営者、

表２　地域共生拠点の基盤づくりのための提案

１．自治体職員や地域住民、関係機関の“共生”の視点の理解促進
○自治体職員や地域住民、関係する専門機関や専門職において共生に対する理解を深められるよう周知が必要である。 ○「共生型福祉施設（地域共生拠点）」の設置・運営にあたっては、自治体職員が現行制度の柔軟な運用（基準該当サービス等）が可能であることの理解促進が図られるよう周知徹底するとともに、自治体における担当窓口の明確化を図ることが必要である。
２．「共生型福祉施設（地域共生拠点）」を推進するスタッフの育成
○「共生型福祉施設（地域共生拠点）」の円滑な運営を図るため、業務の中核を担う推進スタッフをそれぞれの地域において育成することが必要である。 ○推進スタッフの役割は、以下のような点が想定される。 ＊住民の抱える固有の課題及び地域住民に共有する課題の発掘 ＊地域課題解決のための地域住民や行政その他関係者との協働
３．全国各地における取組の推進
○今後、全国各地においても、多様な住民ニーズや地域課題に柔軟に対応できる「共生型福祉施設（地域共生拠点）」の設置推進が必要である。 ○その際には、都市部においては孤立や孤独死などの地域福祉課題や、中山間地域や人口減少地域においては地域産業と連携した取組など、地域の規模や特性に応じた設置運営を推進していくことが必要である。
４．自立継続可能な財源確保
○制度による補助だけではなく、住民のつながりや支え合いによって施設の運営を継続していくことが必要である。 ○全国に取り組みを広げるためにも、総合的かつ柔軟な補助金の制度化について今後検討していく必要がある。

出所：「地域共生拠点づくりの手引き」三菱UFJリサーチ＆コンサルティング

民間企業等へ広く周知し、事業実施成果を実行へつなげ、広報活動を行った。

岩手、宮城、福島の被災地３県において、県および市町村職員や福祉施設経営者、地域で活動するNPO団体等を対象とした研修会を開催した。研修会においては、地域福祉の専門家による講演やパネルディスカッションと、当社からの内容説明を行った。

また、全国への取り組み推進として、高知県、川崎市社会福祉協議会において、同様の研修会を実施した。

なお、『地方創生』に関する取り組みとして、厚生労働省地域福祉課生活困窮者自立支援室より、当方が取り組んできた「多世代交流・多機能型福祉拠点（地域共生拠点）」について、全市町村へ文書が配布され参考とするように紹介された。

（２）事例の収集活動

共生型福祉施設の第１号として、2014年５月26日に、石巻市に「共生型福祉施設はぴねすぷらざ」が竣工し、以降、続々と施設整備が進んでいる。

研修会実施時にも、まだ事例がないためどのように取り組めばよいかイメージが分かりづらいという意見があり、当社にて整備事例を収集整理し、新たな情報発信を行うように調査を継続している。2016年３月現在で、岩手県４施設、宮城県７施設、福島県５施設、合計16施設が竣工しており、現地調査を進めているところである。

施設の設置・運営主体は、社会福祉法人が６施設、NPO法人が７施設、一般社団法人、有限会社、株式会社が各１施設と、多岐にわたっている。

主な対象として、障がい者・児である施設がほとんどであり、これに高齢者、児童、地域の人が広く利用する施設としての運営が行われている。実施提供サービスについては、高齢者、障がい者・児、児童の各法に規定されているものを基本として、各施設によって独自事業を提供

研修会の様子（高知会場）

◆研修会開催の様子



＜当社、山本主任研究員が「地域共生拠点づくりの手引き」を用いて、参加者に対してポイントを解説。参加者はメモを取りながら熱心に聞き入っていた。＞



＜「地域共生拠点づくり推進協議会」の代表を務めて頂いている田中きよむ教授より、「共生型福祉と地域づくり」の題目で、高知県内から全国に至るまでの先進的な取り組みを紹介。また、本事業実施のきっかけとなった被災地の現状も紹介された。＞



＜パネルディスカッションでは、高知県内で、先駆的に地域共生拠点づくりの活動に取り組まれている組織の中心人物の方々にご登壇頂き、活動への想い、経緯、成果、課題、今後の展望等を述べて頂いた。＞



＜参加者の中には、パネラーの皆さんと一緒に活動をされていらっしゃる方も多数、お越し頂いており、田中教授からのお願いにより、急遽、活動への想いや現状を述べて頂く場面もあり、参加者との一体感のあるディスカッションとなった。＞



＜全国の地域福祉の現状に詳しい協議会メンバーでもある竹重氏からは、「高知県内の取り組みは、その人の暮らし、そして心に寄り添う原点とも言える活動が展開されており、基本的なレベルが非常に高い。全国に高知県のモデルを発信して欲しい。」と、絶賛のコメントが送られた。＞



＜会場からもパネラーに積極的に質問が寄せられ、「要支援者が保険給付の対象外となって以降の支援組織のあり方」や「ボランティア人材の確保や意識の高め方のポイント」といった内容で、会場とパネラーの間で意見交換が行われた。＞

研修会の様子（郡山・盛岡・仙台会場）

◆研修会開催の様子



＜当社、山本主任研究員が「地域共生拠点づくりの手引き」を用いて、参加者に対してポイントを解説。参加者はメモを取りながら熱心に聞き入っていた。＞



＜「地域共生拠点づくり推進協議会」の代表を務めて頂いている田中きよむ教授より、「共生型福祉と地域づくり」の題目で、高知県内から全国に至るまでの先進的な取り組みを紹介。また、本事業実施のきっかけとなった被災地の現状も紹介された。＞



＜パネルディスカッションでは、昨年度の委員にご登壇頂き、活動への想い、経緯、成果、課題、今後の展望等を述べて頂いた。＞



＜全国の福祉施設の運営支援を行っている協議会メンバーでもある加藤氏からは、宮城県における支援の事例を紹介していただきながら、共生型福祉施設への期待を述べていただいた。＞



＜障害者施設を経営されている協議会メンバーでもある河内（こうち）氏からは、他世代型交流の取組について、実践的なお話しをいただいた。＞



＜会場からもパネラーに積極的に質問が寄せられ、「地元市町村との協議の方法」や「今後の施設整備や運営の進め方」といった内容で、会場とパネラーの間で意見交換が行われた。＞

表３　共生型施設の整備状況（岩手県）（2016年３月現在）

所在地	設置主体	施設名	主な対象	サービス内容
矢巾町	社会福祉法人 いちご会	地域交流型パレス 「いちご館」	○児童 ○障がい者・児 ○地域高齢者	○放課後等デイサービス（障がい児） ○学童クラブ（児童） ○生活介護センター ○障がい者生活支援事業 ○障がい者相談支援 ○高齢者登録型ボランティアセンター活動 ○高齢者有料型教室創設クラブ　など
大船渡市	NPO法人 さんりく・こすもす	共生型事業所 とまり	○障がい者 ○高齢者	○高齢者デイサービス ○生活介護 ○就労継続支援Ｂ型（障がい者） ○障がい者生活介護　など
盛岡市	有限会社まごのて	まごっち	○児童 ○障がい者・児	○無認可保育所 ○障がい児（者）デイサービス ○地域在宅ケア支援　など
大槌町	NPO法人 ワーカーズコープ	地域共生ホーム ねまれや	○高齢者 ○障がい者・児 ○児童	○高齢者デイサービス ○児童発達支援センター ○放課後等デイサービス ○生活介護（障がい者） ○放課後学童クラブなど

出所：各県資料および現地調査による

表４　共生型施設の整備状況（宮城県）（2016年３月現在）

所在地	設置主体	施設名	主な対象	サービス内容
仙台市	社会福祉法人 つどいの家	ぴぼっと南光台	○高齢者 ○障がい者・児	○レスパイト事業（障がい者・児） ○地域交流スペース（高齢者介護予防、喫茶サロン等） など
仙台市	社会福祉法人 なのはな会	なのはなサポートセンター	○障がい者・児	○レスパイト事業（障がい児・者） ○短期入所（障がい者） ○相談支援事業（障がい児・者） ○地域交流スペース（子供向けおもちゃ図書館、高齢者を対象とした健康づくり教室等）　など
仙台市	NPO法人 ワーカーズコープ	みんなのおうち 太白だんだん	○高齢者 ○障がい者・児 ○児童 ○地域の人々	○高齢者デイサービス ○就労継続支援Ｂ型（障がい者） ○放課後等デイサービス（障がい児） ○学童保育（児童） ○小規模保育事業（児童） ○地域交流（カフェだんだん、だんだんマルシェ）　など
気仙沼市	NPO法人 ワーカーズコープ	すろーらいふ	○高齢者 ○障がい者・児	○高齢者デイサービス ○障がい者デイサービス ○放課後等デイサービス（障がい児） ○地域交流　など
石巻市	社会福祉法人 夢みの里	共生型福祉施設 はぴねすプラザ	○高齢者 ○障がい者・児 ○児童	○高齢者デイサービス ○障がい者デイサービス ○日中一時支援サービス ○地域交流サロン　など
大崎市	株式会社 アーバンディレクト	緑のそよ風２号館	○高齢者 ○児童	○高齢者デイサービス ○学童保育 ○談話室　など
石巻市	NPO法人輝くなかま チャレンジド	共生型福祉施設 織音（おりおん）	○障がい者	○就労継続支援Ｂ型（障がい者） ○地域活動支援センター ○地域交流スペース　など

出所：各県資料および現地調査による

表５　共生型施設の整備状況（福島県）（2016年３月現在）

所在地	設置主体	施設名	主な対象	サービス内容
相馬市	一般社団法人 ひまわりの家	共生型福祉施設 どんぐり	○障がい者・児 ○高齢者	○障がい者生活介護 ○放課後等デイサービス（障がい児） ○高齢者デイサービス
西郷村	社会福祉法人 牧人会	白河まきびとセンター	○障がい者・児 ○児童	○児童発達支援センター ○小規模保育事業（B型）
いわき市	社会福祉法人 愛篤福祉会	静修苑	○障がい者 ○高齢者	○小規模多機能型居宅介護 ○基準該当生活介護 ○基準該当短期入所
湯川村	NPO法人 杜のくまさん	杜のくまさんin ゆがわ	○障がい者・児 ○高齢者	○児童発達支援センター ○放課後等デイサービス（障がい児） ○生活介護 ○宿泊サービス
伊達市	NPO法人 ボネール	ボネール	○障がい者 ○地域の人々	○就労継続支援B型（障がい者） ○日中一時支援サービス ○地域交流（カフェ＆レストラン「raku-raku」）

出所：各県資料および現地調査による

する形をとっている。

（３）課題

共生型福祉施設の取り組みを広げていくための課題としては、以下の点をあげることができる。

①被災地における整備・運営予算の減少

整備に関する予算措置が１ヵ年限りであったため、被災した３県においても、今後の整備に対する補助ができない状況になっている。そのため、これから整備を希望する団体に対して、新たな支援が難しい状況にある。

運営予算についても、既存の制度を活用している場合はよいが、それ以外の自主活動に対する運営予算の確保が難しい状況にある。現状、活用できる補助金についても復興の進み具合でいつまで続けることができるかが課題である。

②全国への広がりを進める財源の不足

岩手県、宮城県、福島県の３県以外では、整備・運営に関する特別な補助がなく、「地域共生拠点づくり」の考えに賛同したとしても、既存制度の活用に頼らなくてはならず、整備にあたって再び縦割りになってしまうことが懸念される。

さきに紹介した高知県の「あったかふれあいセンター」については、施設整備に関しては「平成28年度高知県あったかふれあいセンター施設整備事業費補助金」として、県から市町村への補助を行っている。

運営費に関しては、市町村の負担分の一部に過疎債を充当することにより、市町村の負担を低くしている。ただし、過疎地域ではない市町村については、対象とならないため、全市町村で適用できないという課題がある。

（４）今後の展望

共生型福祉施設の考え方を広め、具体的な取り組みへの支援を進めていくためには、以下の点についての継続的な取り組みが必要であると考えている。

①人口減少社会に対応した取り組みとしての情報発信

近年は人口減少傾向が続いており、高齢化が進展してくると、それぞれのサービスの対象となる人数自体が少なくなり、サービスが提供しづらい状況が加速することとなる。多種多様なニーズに応えていくための福祉サービスを担う拠点、地域住民の活動拠点は、今後一層必要となってくる。ただし、これまでのような、縦割りによる施設整備を続けると、整備・運営の財源を確保することが難しいと考えられる。

そのため、これまでの取り組み事例を発信していくことで、時代に合ったサービス提供が実現できることを広く知らせていくことが考えられる。

当社としても、事例収集活動を続けるとともに成果を公表し、共生型の取り組みを発信していく取り組みを進

めていきたい。

②施設整備・運営に関するワンストップ窓口等の整備

このような多種多様のサービスを１ヵ所で行うための事業者としては、福祉関係の法規や支援制度の所轄が縦割りになっていることから、多くの窓口との調整を余儀なくされることとなる。

そこで、国や自治体といった行政側の相談窓口を一本化し、新たな福祉サービスの提供について総合的に相談にのることができるような、地域に根差した福祉施設の整備・運営を行いやすい環境づくりが必要であると考えられる。モデルケースをつくり、その運用実績から、全国へ広げていくことについて、これまでに共生型福祉施設の検討にかかわってきた関係者等と連携し自治体や厚生労働省に働きかける等の活動にも取り組みたい。

【注】

[1] 本事例については、「地域共生拠点づくりの手引き」三菱UFJリサーチ＆コンサルティングp.38～39に掲載している。
地域共生拠点づくりの手引き
http://www.murc.jp/uploads/2013/04/koukai130424_01.pdf

[2] この事業を活用した事例のうち、「し～さいど鎌倉（高知市）」「とんからりんの家（土佐町）」「北川村あったかふれあいセンター」については、「地域共生拠点づくりの手引き」三菱UFJリサーチ＆コンサルティングp.50～53およびp.56～57に掲載している。
地域共生拠点づくりの手引き
http://www.murc.jp/uploads/2013/04/koukai130424_01.pdf

[3] 共生型福祉施設の設置運営支援事業
http://www.murc.jp/thinktank/rc/public_report/public_report_detail/koukai_130424
地域共生拠点づくりの手引き
http://www.murc.jp/uploads/2013/04/koukai130424_01.pdf

「聞き書き」の自己分析
～「オープンな対話」の可能性～

Self-Analysis of the Listening-and-Writing Approach: The Potential of Open Dialogue


六車 由実
Yumi Muguruma
民俗学者
デイサービスすまいるほーむ管理者・
生活相談員

本稿では、私が勤務する高齢者通所介護施設・デイサービスすまいるほーむで、利用者の提案で作り始めた「すまいるかるた」の製作のプロセスを、それを記録した映像をもとに分析することで、私が介護現場で実践してきた「聞き書き」の特徴と具体的な方法について示していく。介護現場での「聞き書き」は、その実践の積み重ねの中で、聞き手である私と語り手である利用者との「１対１の閉じられた対話」から、他の利用者やスタッフたちも巻き込んで自由に展開されていく「オープンな対話」へと開かれていった。それによって、閉塞的になりがちだった介護現場そのものの雰囲気やそこに集う人たちの関係性が好転し、介護現場が利用者にとってもスタッフにとっても互いの存在を認め合い、思いやれる心地よい居場所になっていったのであった。

こうした「オープンな対話」による「聞き書き」で作った「すまいるかるた」の製作プロセスを分析してみると、「聞き書き」は民俗学の知識とか、あるいは相談援助の技術といった専門性がなければできないわけではない、ということが分かってくる。むしろ、聞き手となるスタッフが圧倒的な力でもって先導的に語りを引き出したり、方向性を決めたりするのではなく、そこに参加する利用者やスタッフ等、立場や経験の異なる多様な人たちの言葉のやり取りが重なり合うことによって、必然的に語りが深まり、より洗練されたかるたが創り出されていくのであり、それを楽しめばいいのである。「オープンな対話」による「聞き書き」がもっと気軽に広がり、介護現場がより豊かで創造的になることを期待したい。

In this study, video recordings were used to analyze the process of creating Smile Cards (*sumairu karuta*), which was proposed by a client of Smile Home, a senior day-care center where I work. This paper describes the characteristics and specific methods of the listening-and-writing approach that I have used in actual nursing care. As the approach was continually used in nursing care, closed person-to-person dialogue between a day-care center client (the speaker) and me (the listener) evolved into free open dialogue involving other clients and staff members of the center. Through this dialogue, the atmosphere of the center and the personal relationships there, which had tended to be inward-looking, started to improve, and the center became a place of mutual respect and sympathy—a comfortable place for both the clients and staff members. Smile Cards were created based on such open dialogue that emerged from the listening-and-writing approach. Analysis of the process of creating them revealed that the listening-and-writing approach does not require folkloristic knowledge or expertise in providing consultation and assistance. Dialogue would not be successful if the listeners (i.e., staff members) were to set the course of stories or pressure the speakers to tell desired stories. Dialogue naturally deepens as the participants (clients and staff members) exchange words based on their diverse circumstances and experiences. Smile Cards were refined as a result of such deep dialogue. This process should simply be enjoyed. I hope that the listening-and-writing approach with open dialogue will be used more freely and widely, and that nursing activities will become more fulfilling and creative.

1 「すまいるかるた」から「聞き書き」を分析する

今回私が寄稿させていただくことになったのは、「Creative Aging」という特集だが、創造的な高齢者の活動としてここで取り上げたいのは、私が管理者を勤める沼津市の高齢者通所介護施設・デイサービスすまいるほーむでの「すまいるかるた」作りのことである。

「すまいるかるた」は、デイサービスすまいるほーむが昨年15周年を迎えたのを記念して、利用者さんの提案で作り始めたものである。利用者さん、スタッフを含めたすまいるほーむのメンバー全員について、その経験や今の思いについて「聞き書き」をして、みんなで協力してそれぞれ読み札にまとめたのであった。利用者さんとスタッフとの共同作業によって作り上げられる「すまいるかるた」は、まさに高齢者の介護現場の創造性のひとつの形だと言えるだろう。

たとえば、こんな読み札がある。

「急な斜面はお茶畑に適してる。寒さが下っちまって、霜が降りないから。そんなことは常識だよ。それが根本だよ。」（かるた1）

愛鷹山麓で専業農家をしていた利用者さんが教えてくれたお茶作りの方法である。確かな経験から紡ぎだされた言葉は、説得力がある。

あるいは、心に秘めていた本音を語ってくれた方もいる。

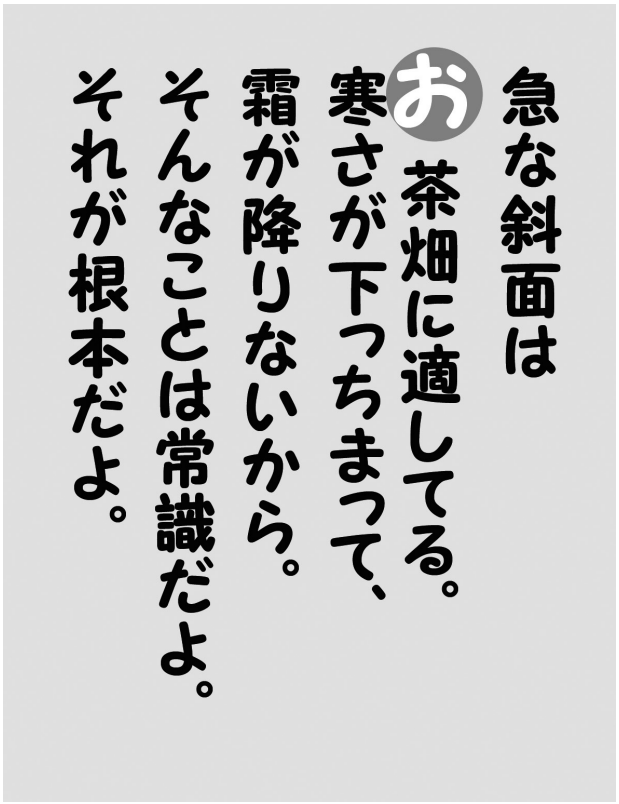
「結婚の世話をしてくれた姉さんには言えなかったけれど、本当はタケユキさんと結婚したかった。」

初恋の相手との遂げられなかった思いが、かるたに刻み込まれている。

こうしてできあがった「すまいるかるた」はレクリエーションのひとつとして楽しまれており（写真1）、その様子や、「すまいるかるた」の特徴については、医学書院のwebマガジン『かんかん！』（http://igs-kankan.com/article/2016/07/001010/）にて映像付きで紹介しているので、ぜひ、そちらを読んでいただきたい。

本稿では、「すまいるかるた」作りのプロセスについて、

かるた1



出所：デイサービスすまいるほーむ

その様子を撮影した映像をもとに分析していく。なぜなら、そこには、私が「介護民俗学」と称し、介護現場で実践してきた「聞き書き」の特徴が凝縮されていると思われるからである。

「介護民俗学」は私の造語であり、民俗学を専門に研究してきた私の経験から、民俗学的な関心や方法によって、利用者さんの人生や経験について話を聞くことで、利用者さんを理解し、思い出を共有するとともに、その個人史から彼らの生きてきた時代や地域の歴史、生活の在り方について知ろうとする試みを、そう名付けたのであった。

介護民俗学の方法は、「聞き書き」である。聞き書きは、失われつつある地域の記憶を次世代に継承していくことを目的とした民俗学で伝統的に行われてきた手法である。そこでの基本姿勢は、地域において多くの経験や民俗的知識を有する存在である高齢者に語り手となってもらい、研究者は、彼らに「教えを受ける」という立場で話

写真１



出所：デイサービスすまいるほーむ

を聞かせてもらうということである。介護民俗学においてもこの基本姿勢は貫かれる。だから、常に介護される側にある利用者さんたちは、聞き書きの場では、聞き手となるスタッフに「教える」という立場になる。つまり、聞き書きによって、利用者さんの人生が立体的に浮かび上がってくると同時に、利用者さんと介護スタッフとが、「介護される人／介護する人」から、「教える人／教えられる人」へとその関係性が一時的に逆転するのである。そうした関係性の逆転により、明らかに、スタッフである私と利用者さんとの関係は、「介護する／される」を超えて人と人として向き合えるようになり、それが結果的にはより深いケアにつながっていったように思う。

そうした、介護民俗学の聞き書きの具体的な実践については、ぜひ、『驚きの介護民俗学』（医学書院）、『介護民俗学へようこそ！―「すまいるほーむ」の物語』（新潮社）をお読みいただきたいのだが、ここで改めて強調しておきたいのは、私が介護現場で始めた利用者さんへの聞き書きは、聞き書きの場や表現の形を変えていくことで、聞き手である私と語り手である利用者さんとの「１対１の閉じられた対話」から、他の利用者さんやスタッフたちも巻き込んだ「オープンな対話」へと開かれていっている、ということである。

介護現場での聞き書きは、以前に勤めていた大規模施設での環境により、個室で利用者さんと私とが２人だけになって行う「１対１の対話」で始めた。ちなみに、ここで「対話」と言っているのは、聞き書きが一方的に聞いたり、一方的しゃべったりするものではなく、聞き手と語り手とのやり取り、つまり対話によって展開していく、ということを強調したかったからである。その点は、書き手のモノローグである「自分史」との違いでもある。

そうした「１対１の対話」による「聞き書き」では、利用者さんの経験を長時間にわたって、深い所まで聞くことができる。そして、その成果を私は、『思い出の記』という冊子にまとめて、利用者さんや家族へとプレゼントしたのだった。それは、利用者さんに「宝物」と喜んでいただけることもあった。だが一方で、「聞き書き」における

関係の深まりは、その利用者さんと私との間に閉じられていて、他の利用者さんやスタッフたちへと波及していくものではなかった。

ところが、４年前に勤務先を移したデイサービスすまいるほーむは、民家を借りた小規模の施設であったため、１対１で聞き書きができる個室もなければ、１対１でじっくり時間をかけて話を聞くことができる人員的な余裕もなかった。ましてや、管理者という立場であるゆえの責任も以前の職場より何倍も大きくなり、１対１での聞き書きに集中するのはますます難しかった。そこで苦肉の策として始めたのが、みんながいるデイルームでひとりの利用者さんに対して聞き書きをする、ということである。しかも、それを他の利用者さんもスタッフも含めたみんなで聞いて、みんなでそれを形に表現して、そしてみんなでその人の思い出を共有していこう、とそのスタイルも、いわば「オープンな対話」へと開かれていった。

たとえば、ある利用者さんの子供の頃によく母親が作ってくれたという料理を「思い出の味の再現」と称して、みんなでそのレシピからそれにまつわる思い出を聞いてから、調理して再現し、みんなで味わうということを行ったりした。また、ある利用者さんにみんなで聞き書きをして、それをスタッフが「人生すごろく」というすごろくに作り上げて、レクリエーションの時にみんなで遊んだりした。

このように、聞き書きが「オープンな対話」に開かれていくことによって、聞き書きの場とそこで語られた内容が、その場に参加したメンバーみんなに共有されていくことになる。それによって、互いへの関心や理解は深まっていき、明らかに、メンバー同士（利用者さんとスタッフだけでなく、利用者さん同士も）の関係に変化が生じていった。そして、そうした積み重ねが結果的に、「すまいるほーむ」という場所が、利用者さんにとってもスタッフにとっても、互いの存在を認め合い、思いやれる心地よい居場所になることにつながっているのではないか、と私は感じている。つまり、介護現場での「聞き書き」は、１対１から、多様な人たちに開かれていくことによって、閉塞的になりがちな介護現場そのものの雰囲気やそこに集う人たちの関係性を好転させていく、そういう力をもつのではないか、ということである。

そこで、本稿では「すまいるかるた」作りでの「聞き書き」を、映像をもとに細かく分析してみることで、「オープンな対話」による「聞き書き」とはいったいどのようなものであり、どんな可能性を持っているのかを示してみたい。それは、私にとって初めての、「聞き書き」の実践の自己分析であり、これからさまざまな介護現場で「聞き書き」に興味をもった人たちが実践をしていくための、方法の提示になるのではないか、と思う。

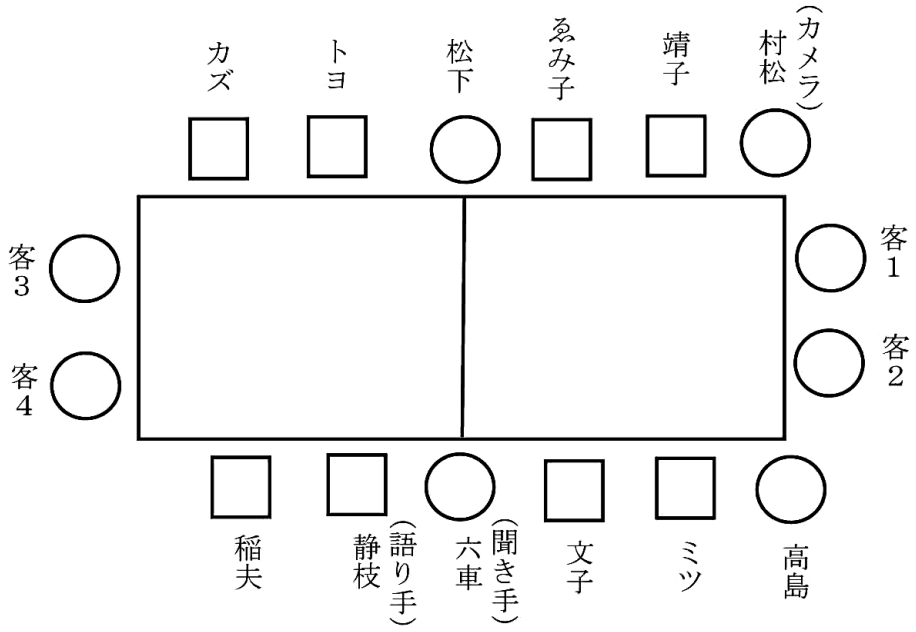
2 映像をもとに「聞き書き」の場を再現する

参加する多様な人たちに開かれた「聞き書き」であることの特徴をとらえるために、本稿では、映像をもとに、言葉のやり取りだけではなく、誰が誰に向かって話をしているのか、その時どのようなしぐさをしているのか、どのような表情をしているのか、等にも注目して、聞き書きの場全体の在り様をできるだけ分かりやすく再現することを試みる。それによって、そこで繰り広げられるやり取りの意味がより一層鮮明に浮かび上がってくるのではないかと思われる。

そこで、分析の対象とする映像だが、今回は、「すまいるかるた」作りの様子を撮影したいくつかの映像の中から、平成28年４月９日に行った、昭和４年生まれの静枝さんのかるた作りの映像を使うことにする。この４月９日の聞き書きは、千葉の福祉系大学の教員と学生の合計４名が参加した回であり、いつものメンバーだけではなく、外部から初めて参加する人に聞き書きが開かれていく様子が分かるはずである。

また、聞き書きでの互いのやり取りを再現する手がかりとして、図１に当日の座席図を示した（図１）。ここに示したように、千葉からのお客さんも入れて全部で16名が参加し、利用者が普段過ごしているデイルームで、二並び長方形のテーブルをぐるりと囲んで聞き書きを行っ

図１



出所：著者作成

たのであった。その際、聞き手である私は、語り手である静枝さんの右隣に座った。状況にもよるが、私が聞き書きを行う場合、たいがい、語り手の左右どちらかの隣に座ることが多い。それは、近くにいた方が私自身が話しやすいし、語り手の言葉を聞き取りやすいということもある。また、語り手側から私のメモを見やすい位置であることもある。

私の聞き書きの経験から言って、語り手は聞き手がとるメモに興味をもち、覗き込んでくることが多い。私も積極的にメモを見せて、細部を確認するし、またそこから話が展開することもよくあるのである。さらに今回のかるた作りの聞き書きでは、後述するように、語られたことをまとめて読み札を作る作業も、語り手と協働しながら進めていくので、メモの用紙もA4サイズのコピー用紙を使い、できるだけ語り手にも読める大きさの文字で書き留めることを意識した。

また、聞き書きをする際の座席については、特に決まりを作っているわけではないが、状況に応じて配慮することもある。今回は、耳の遠い利用者のゑみ子さんの隣にスタッフの松下さんが座って、静枝さんの語りの要点をハンディタイプのホワイトボードに書いて伝えてくれた。要点をまとめた文章を書くので、静枝さんの語りや、他の人とのやりとりのすべてを逐語訳的に伝えられるわけではないが、スタッフによって文字で要約して伝えることによって耳の遠い利用者でも聞き書きに参加しやすい環境になることは確かである。

次章から示していく会話は、映像から起こしたものであるが、この時の聞き書きは、読み札作りまで合わせると約１時間かかっているので、与えられた頁数からしてすべてを掲載することはできない。そこで、聞き書きの特徴が顕著に表れている個所や、最終的にまとめあげた静枝さんの読み札の内容にかかわる個所に絞って示し、分析していくことにする。

ちなみに、それぞれの会話の初めに発話者を示してあるが、スタッフについては苗字を、利用者さんについては名前を記してある。千葉からのお客さんについては、座席図に対応して、客１～４で示した。また、会話中の〈　〉には、誰に向かって話しているのかや、しぐさがともなう時にはその様子を記してある。

3 聞き書きは、聞き手の「もっと聞きたい衝動」から始まる

語り手である静枝さんは、すまいるほーむのある沼津市の片浜地区に生まれ育った方で、地元の生活習慣や習俗、またかつての風景についてよく知っている片浜地区の生き字引のような方である。静枝さんは、普段の会話においても、漁業と農業とで営まれてきたこの辺の昔の暮らしがありありと思い浮かぶような興味深い話を私たちにしてくれるのであり、この日に私が静枝さんに聞こうと試みたのも、数日前の日常会話に登場した、浜にたくさんのイワシが「はっちゃがり」、静枝さんたちがバケツを持って拾いに行った、という話についてだった。「はっちゃがる」とは、片浜地区の方言で、イワシ等の小魚が大量に浜に飛び上がってくることだという。この「はっちゃがる」という言葉の調子のよさと、上がったイワシをいそいそと拾いに行ったという静枝さんの姿がなんとも魅力的に思え、私はこの話をもっと聞いて、かるたの読み札にしたい、と思ったのであった。

私たちが介護現場で行っている聞き書きとは、このようにまったく手がかりもとっかかりもない状態から始めるというよりも、入浴介助や送迎の時、食事をしている時等の何気ない会話の中に登場する話題に触発され、その話をさらに詳しく知りたい、聞いてみたい、そして表現してみたい、という聞き手の側の衝動から始まることが多い。

4 聞き書きはみんなを巻き込んだ「オープンな対話」で進んでいく

六車：静枝さんは、地元のことをよくご存じでいつもいろんな話を聞かせていただいているんですけど、今日ちょっと聞きたいなと思っていたのは、ここの浜のこと。

静枝：浜？〈六車へ向かって〉

六車：そう、浜、浜辺。海岸でさ、よく魚が捕れたとか言ってたよね。

静枝：捕れましたよ。〈六車へ〉大きな魚に追われてね、はっちゃがるの。〈トヨさんへ〉

六車：はっちゃがるのね。〈メモを取りながら〉

静枝：はっちゃがるの。岸にね、波と一緒にさーっと上がってくるの。〈トヨさん、カズさんへ・両手を胸の前でゆっくり伸ばして波が押し寄せる様子を示す〉イワシとか、アジとか。

トヨ：捕れたんだね

静枝：それがね、時々捕れるの。そうするとね、浜にいる衆が呼ぶの。浜で「おーい、おーい」って。（トヨさん、カズさんへ・口元に両手を持っていって「おーい」と呼ぶ様子を示す）

トヨ：はー。

静枝：「魚が捕れるからね、バケツ持って来るように」とか、「袋を持ってくるように」とか。「今うんとはっちゃがっているから、早く来るように」って。〈トヨさん、カズさんへ〉

トヨ：ああ、そう。

静枝：そういうふうに浜の衆が呼ぶの。〈トヨさんへ〉

これは、聞き書きの始まりの部分だが、ここで面白いのは、聞き手の私が何の話を聞きたいと思っているのかを理解した静枝さんが、私に向いていた姿勢を直し、向かいに座っているトヨさんやカズさんの方へ即座に向きなおして、まるで舞台上の演者のように身振り手振りを交えて饒舌に語り始めたことである。その身振り手振りも、町内の祭りで毎年踊りを踊っていたという静枝さんだけあって、指を揃えてゆっくりと柔らかく動かし、優雅な舞のようである。

聞き手は私であるのだから、静枝さんは私に向かって語りだしてもいいようなものだが、最初から静枝さんは、私ではなく、向かいに座っているトヨさん、カズさんを意識して語りだしている。そうした静枝さんの語りかけに対して、真向いに座るトヨさんは、まるで歌や踊りの合いの手のように、タイミングよく、リズミカルに言葉を返している。この２人の気の合った掛け合いのパフォーマンスによって、聞き書きが、聞き手と語り手との１対１の「閉じられた対話」から、聞き書きの場全体を巻き込んだ「オープンな対話」へと開かれていっているのが映像

からよく見て取れる。

すまいるほーむで始めた聞き書きは、空間の狭さや人手のなさといった物理的な制約から、みんながいる場所でひとりの利用者さんに対して聞き書きをする形をとらざるを得なかったのだが、その結果として、語り手となった利用者さんの語りや聞き手である私とのやり取りをみんなが聞いていることになった。最初はみんな少し退いて静観していたが、そのうちに自然とまわりの利用者さんやスタッフたちも語り手の利用者さんに質問をしたり、相槌を打ったり、それぞれがそれぞれのやり方で聞き書きの場に参加してきてくれるようになっていった。そして、今では、聞き書きを始める、となると、すまいるほーむのメンバーは、それがみんなが参加するオープンな場であることを分かっていて、語り手も聞き手も、そしてまわりの利用者さんもスタッフもそれぞれの「役割」を自然と担っていくようになったのである。

特に、この日の聞き書きの語り手となった静枝さんは、長年民生委員や婦人会の役員を担い、地域のまとめ役でもあったから、その場での「語り手」としての「役割」―つまり、その場にいるみんなにも分かりやすい語りをすること―を即座に察して、その「役割」を演じてくれたのだろう。そして、この日は偶然にも、50年以上も料亭の女将さんとして働いてきたトヨさんが、静枝さんの真向いに座っていた。長年の接客の仕事によって身に着いた聞き役としてのトヨさんのタイミング良い相槌や言葉の返しによって、さらに静枝さんの語りは初めからどんどんと調子に乗って展開していったのである。

誰にどんな「役割」を担ってもらうかは、スタッフの側が意図したり、お願いしたりすることはない。何か意図して始めても、経験的に言ってその通りにはならないことがほとんどだからだ。だからむしろ、その場の偶然性に任せてみる。そうすると、今回の静枝さんやトヨさんのような関係が自然とできて、その中で聞き書きが開かれていくこともあるし、あるいは、別な展開が見られるかもしれない。聞き書きが、聞き手と語り手の1対1に閉じられているのではなく（1対1だと行き詰ってしまうこともあるが）、みんなが参加するオープンな対話に開かれていると、たいていの場合は誰かが何かの役割を果たしてくれ、互いにフォローし合いながら、聞き書きは何とか展開していくものである。

六車：へえ。ところで、さっきイワシとか何が捕れるって言った？〈メモを確認しながら〉

静枝：イワシとかアジも捕れるよ。〈六車へ・六車のメモを覗きながら〉

六車：季節によっても違うのかな。今ぐらいの季節だと何が来るの？

松下：ごめんね、静枝さん。今ね、千葉の方がね、「はっちゃがる」ってどういう意味かって？

客4：「はっちゃがる」って、どういう…。

静枝：海から上がるっていうこと。〈客4に向かって〉

六車：跳ね上がってね。

静枝：跳ね上がって、陸（おか）に逃げてくる。

客3、4：うんうん

まさに、この部分がそうである。以前から聞いて意味も知っていた「はっちゃがる」という方言について、私は特に質問もせずに聞き書きを進めていたが、千葉から来たお客さんたちにとっては初めて聞く言葉であるはずだ。私が静枝さんに質問をしている傍らで、お客さんたちは、「はっちゃがるってどういう意味かしら」と思いながらも、遠慮して質問できず会話から取り残されていたのだろう。その様子を察したスタッフの松下さんが、お客さんたちの疑問を掬い上げ、代わりに静枝さんに質問として投げかけているのである。

聞き手である私には、そのあたりの配慮がなかなか行き届かないが、日常的な介助の場面でも観察力に長けている松下さんは、その様子を見逃さず、しかもさりげなくフォローしてくれた。それによって、お客さんたちも、聞き書きに参加していくきっかけを得ることができたのだった。松下さんに助けられて、さらに参加者を巻き込んで、聞き書きは進んでいく。

5 新しい話題への遭遇―素直に驚き、興奮する

浜にイワシがはっちゃがり、それを捕りに行ったという静枝さんの思い出を読み札にしようと始めた聞き書きは、初めて聞く話題へと展開されていく。

客２：捕れたイワシはどうやって食べるんですか。

静枝：生で開いてさ、すり身にしてもさ。煮てもさ。目刺しにしてもさ。〈客２へ〉

客２：うんうん。

静枝：食べられるだけ食べたよ。だけどいっぱいだから食べきれないじゃ。だから、田んぼに差すの。〈トヨさんへ〉

六車：田んぼに差すの？なんで？

静枝：肥やしになるじゃ。〈六車へ〉

六車：えー、すごい。

静枝：稲を植えてあるでしょ、その根元に差すの。そうすると肥やしになるの。〈六車へ〉

トヨ：知らない。

六車：そのまま？生で？干したものを？固いの？

静枝：固くなきゃ差せない。〈六車へ〉

〈「そりゃそうだ」とみんな大笑い〉

六車：生だったら大変だ。腐っちゃうし。一日干せばいいの？

静枝：一日。いや一二日だっていいけど。

六車：からからになるまで干すんだ。で、肥料になるってこと。すごいな。

トヨ：初めて聞いたよ。

静枝：ほんと？知らない？〈トヨさんへ・意外だという表情で〉うちの方はそうだったよ、昔はね。すごいイワシが上がったからね。

当然、食べるためにイワシを捕りに行っていたのだと思っていたら、実はそれを田んぼに差して肥料にしていたという。この予想外の答えに、聞いている参加者は興奮気味。そして、たぶん一番興奮していたのは私で、驚きのあまり、頭に次々と浮かび上がってくる問いを矢継ぎ早に静枝さんに投げかけている。たとえば、かつて北海道で大量に獲れたニシンから油を搾ってニシン粕にし、それが各地で肥料として高値で売れたことは歴史として知っている。けれど、イワシを丸のまま干して田んぼに差すなんてことは初めて聞く話で、その初めて遭遇する話に民俗研究者の好奇心が大いにくすぐられたのだった。静枝さんはそんな私の反応に逆に驚きながらも、ひとつひとつの問いに丁寧に答えてくれている。

聞き手であり、聞き書きの場の仕切り役である私が驚いたり興奮したりするのは、介護職としての冷静さを欠いた態度ではないのか、と批判を受けるかもしれない。だが私は、聞き手のこの素直な「驚き」や「興奮」こそが、介護職と利用者との関係を聞き書きの場面においては逆転させるきっかけとなり、そして、聞き書きそのものをより深く展開させていく原動力になっていると考えている。

素直に驚き、興奮する、ということは、聞き手の側の「無知」をさらけ出すことでもある。専門職として利用者の介助に関わったり、問題解決のために相談に乗ったりする場面では、専門的な知識・技術や情報は介護職の側に所属し、利用者はその提供を受ける立場にある。しかし、聞き書きの場面では、知識や情報を持っているのはあくまでも語り手となる利用者である。聞き手の側が予想もつかなかった新しい話題に驚き、興奮するということは、その立場の逆転を受け入れることなのである。

そして、聞き手の側の驚きや興奮は、語り手にも気づきを与えてくれるようである。今回の場合、浜に上がったイワシを田んぼに差して肥料にしていたのは、静枝さんにとっては特別なことではない、ごく当たり前の光景だったのであり、「どうやって食べるのか」というお客さんからの質問に答えながら、偶然に思い出し言葉にした事柄にすぎなかったはずだ。ところが、聞き手である私をはじめ、他の参加者たちもその言葉に驚いている。そこで初めて、それがとても珍しいことであり、面白いことなんだと静枝さん自身が自覚したのではないだろうか。

聞き書きの醍醐味とは、聞き手にとっては、知らなかった事柄を知る喜びであり、語り手にとっては、聞き手を

介して、自らの経験や人生に改めて価値を見出し、言葉を与えていく作業の面白さなのではないか、と思う。

6 ルールなき聞き書き―ただ大人としての配慮のみ

さて、こんなふうにみんなが興奮して聞いている最中、松下さんが再び言葉を挟んだ。

松下：ごめん、ゑみ子さんが質問があるって。〈六車へ〉

六車：何？

松下：静枝さんは兄弟は何人ですかって。話は違うけど。〈静枝さん、六車へ〉

六車：大丈夫。〈松下さんへ〉いいよね。〈静枝さんへ〉

静枝：〈ゑみ子さんに向かって指で７を示す〉

松下：７人だって。〈ゑみ子さんの耳元で〉

ゑみ子：うんうん。

静枝：７人だけど、もう５人亡くなった。

松下：〈ゑみ子さんに筆談〉

ゑみ子：５人も亡くなっただ。早死にだね。〈静枝さんへ〉

六車：じゃあさ、イワシも、７人兄弟でみんなでガーっと捕りに行ったの？〈静枝さんへ〉

静枝：兄さんたちは大きいからさ、仕事に行ったりしていないじゃ。だからいる人が行くの。〈六車へ〉

六車：それはそうだよね。（笑）

松下さんは、話題が面白く展開している途中でそれとは関係のない質問をするのは申し訳ないとためらいながらも、ゑみ子さんの質問をここでも掬い上げてくれている。耳の遠いゑみ子さんには、松下さんがホワイトボードで要旨を書いて伝達してくれているために、話題がゑみ子さんに伝わり理解されるまでに時間がかかり、実際その場で展開されている話題とはどうしても時間差が出てきてしまう。だから、ゑみ子さんからの質問は、かなり前の話題に関わるものだったり、その場の話題とはまったく別の唐突なものだったりすることが多いのだ。けれど、それを誰ひとりとして咎めたり、嫌がったりすることはない。また、話題が中断されることで混乱したりすることもない。実際、静枝さんも何も嫌な顔をせずに、それまでの話はひとまず置いて、ゑみ子さんの質問に丁寧に答えている。

そんな寛容な雰囲気ができているのは、聞き書きを始めた当初から、聞き書きの場に何の決まり事も作らなかったからではないか、と私は考えている。決まり事を作らなかったのは、たとえば、認知症の療法として注目されている回想法のように、あらかじめテーマや方向性、終着点を決めておいたり、聞く環境やメンバー、方法等決めておいたりするのでは、あまりに窮屈すぎて誰も聞き書きを楽しめないのではないか、と思ったからである（実際、私はまったく楽しくないし、それではかえって聞きたいことも聞けないし、話したいことも話せない）。そして、利用者さんたちもスタッフも大人として常識程度に相手への気遣いさえできれば、特に「してはいけない事」等ルールを決めずとも、かえってその場の状況によって話題が自由に展開し、聞き書きがより面白く、深くなるのではないか、と期待しているからである。その自由さが聞き書きの楽しさや参加しやすさにつながっているのではないだろうか。

もちろん、参加者全員が常に常識的な気遣いをもって聞き書きに参加できるというわけではない。たとえば今回の場合、アルツハイマー型認知症の進行した靖子さんは、言葉の意味は理解できるが、その場の雰囲気や状況を理解するのは難しい。しかも、強い口調で相手を攻撃してしまったり、語り手の語りを意に介さず、自分の話だけを大声で繰り返したりする傾向にあり、相手へ配慮をするとか尊重するといった態度はなかなか望めない。この時も私や静枝さんの言葉に反応し、攻撃的な言葉を発し始めたのであるが、聞き書きの様子をビデオ撮影していたスタッフの村松君がさりげなく靖子さんの隣に座り、ビデオを撮影しながら、靖子さんをなだめたり、そこで展開される話題を分かりやすく説明し直してくれたりしたため、靖子さんの攻撃性も多少は治まり、聞き書きを続けることができたのであった。

聞き書きの自由な雰囲気は、その場を大切にしようと

してくれる、こうしたスタッフたちや利用者さんたちの理解とさりげない配慮によって支えられているのである。

7 映像として結べるまでしつこく聞く―「表現する」ために聞く

ゑみ子さんの質問から話題が兄弟の話に移っていったのであるが、時間の制限もあることから、その話題が一段落したところで、私は、一時中断していたイワシを差す話に戻していった。

六車：ちなみにさ、さっきのイワシの話だけど、どうやって差すの？頭からこうやって？〈静枝さんに向かって・人差し指を下にして差すしぐさ〉

静枝：そうさ。(笑)〈六車へ・少し呆れた感じで〉

六車：分かんないもの。尻尾からじゃなくて、頭から差すんだ。

静枝：尻尾から差さないよ。〈六車へ・手をすぼめて手の甲を下に上下させて〉

松下：尻尾から差したらこんなになっちゃうよ。〈六車へ・手の甲を上下させてくねらせる〉

六車：でも干してるから固いんだよ。

松下：だけど、頭から差した方が栄養が行かない？

〈みんな大笑い〉

「イワシを田んぼに差す」とはどういうことなのか？興味をそそられながらも、私はまだ具体的にその光景を頭に浮かべることができないでいたのだ。だから、どうやって差すのか、頭からなのか、尻尾からなのか、細かいことにこだわって聞いてみたのである。

こんなふうに、聞き書きでは分からないことはしつこいぐらい詳細に聞いていくことが大切だと私は考えている。聞き手にとって分からないことは、語り手にとってはあまりにも当たり前の事で、問われなければ、あえて言葉で説明することもないような些細なことかもしれない。それでも、聞き書きは、聞きっぱなしではなく、「書くこと」あるいは「表現すること」(今回は、かるたの読み札を作る)を目的として聞いているから、その目的を達成するためには、具体的に頭の中で映像として結ばれるぐらいまで詳しく聞かないと、実際に「書く」「表現する」時に困ってしまうのである。

「書くため」「表現するため」に聞くのが聞き書きである、というのは、私が講演等で常に強調している「聞き書き」の特徴である。介護の現場ではこれまでも、利用者さんたちに、どんな人生を生きてきたのか、どんな経験をしてきたのかといったことを聞くことは、利用者さんを理解するために重要だとされてきた。でも、その場合の目的は、聞いたことを即ケアに生かすとか、聞いたことを手がかりに問題を解決する、といった支援を目的としたものであった。

介護民俗学の聞き書きでは、差し当たって、支援を目的とすることから離れて、聞き書きしたことを、表現して形に残すことに集中するのである。すなわち、聞き書きの場においては、スタッフは、支援者ではなく、表現者として利用者さんに向き合う。そうすると、それまで当然のごとくスタッフと利用者さんとの間に存在していた支援する側／される側という固定的な関係は逆転し、今度は、利用者さんが表現者である私の表現活動を助けてくれる存在になったり、あるいは表現に協力する相棒になったりするのである。「聞き書き」の時間は、支援者と利用者として関わっている時よりも、そうした立場の違いを超えて、人と人として向き合える、そんな実感を持つことができる。

だから、表現できると思えるまで、しつこいくらいに細かい部分を確認しようとする私に対して、語り手である静枝さんは呆れながらも、孫にでも教え諭すように、「イワシの差し方」について丁寧に教えてくれようとするのだ。

六車：穴を掘って差すの？〈静枝さんへ・両手で穴を掘るしぐさ、そこに人差し指を下に向けて差す感じ〉

静枝：ちがうよ。稲が植わってるでしょ。〈近くにあるコップを稲に見立て、その底の方に人差し指を刺す感じ〉

六車：稲がこう植わってるよね。〈紙に稲の絵を描く〉

静枝：そうそうその根元に差す。〈その絵を覗き込んで〉
六車：頭からこうやって差すわけ？〈さらに稲の根元にイワシを差しこむ絵を描く〉
静枝：そうそう。

8 みんなの共同作業で読み札を作る―そしてみんなハッピーに

ここまで細かくしつこく聞いてやっと私の頭の中で、イワシを田んぼに差す光景がくっきりとイメージできたところで、すでに40分以上が経過していた。午後のレクリエーションの時間の内に、なんとか静枝さんの読み札を作れるか。

これまでの聞き書きの形と違って、「すまいるかるた」を作るにあたって私は最初から、かるたの読み札を作るプロセスもみんなの共同作業によって進めたいと思っていた。なぜなら、これまですまいるほーむで行ってきた聞き書きは、前述したように物理的な制約によって結果的にみんなを巻き込んだオープンな対話になっていたが、それを表現することそのものは（たとえば、文章にまとめるとか、人生すごろくを作るとか）、聞き手である私や他のスタッフの側に占有される、いわば密室の作業になっていたからである。それはそれで、利用者さんの言葉に静かに向き合い、思考を深めていく大切な時間であるし、作品の完成度を高めるためには、何度も試行錯誤したり、時間をかけて推敲を重ねることは必要なことではある。けれど、せっかく聞き書きの場では、スタッフと利用者との関係がフラットになり、ともに協力し合いながら語りが展開されてきたのに、表現する段階になった瞬間に、両者の間に垣根ができてしまうのはもったいない気がしていた。利用者さんもスタッフも一緒になって聞き書きの表現者になる方法はないか、と私はずっと密かに思い悩んでいたのである。

そんな時に、「すまいるかるた」を作る、という企画が持ち上がった。かるたの読み札程度の短い文章だったら、みんなでわいわい言い合いながら、即興的に作ることができるかもしれない。「かるた」はそもそも「遊び」なんだから、聞き書きも、読み札作りも、「遊び」感覚でやってみるのもいいかもしれない。そんな軽いノリで、「すまいるかるた」の読み札作りは、オープンな対話である聞き書きの延長に、みんなの共同作業で進めるようになったのである。その結果、最初に紹介したように、予想以上に面白い読み札ができあがっていったのだった。さて、静枝さんの読み札はどんなふうにできあがっていくのか。

六車：じゃあ、静枝さん、そろそろ今まで聞いたことをもとにかるたの言葉を考えなきゃいけないけど何にしようかな。〈メモを見直しながら〉
静枝：はい。
六車：いろいろ聞いてどれもすごく面白かったんだけど、やっぱり今回はイワシのことをかるたにしたいな。いい？
静枝：うん、うん。
六車：えー、大きな魚に…。〈メモを眺める〉
静枝：追われてくるの。〈天井を見ながら、考えるように〉
六車：大きな魚に追われ…。
松下：追われたイワシがはっちゃがり。
六車：うん、うん。〈書き留める・静枝さんは六車のメモを覗き込んでいる〉
六車：えー、バケツを持って…。
静枝：バケツとかね、袋とか持ってね。でも昔はビニールの袋なんてないよね。今はあるけどね。昔は、ブリキのバケツだった。
六車：大きな魚に追われたイワシがはっちゃがり、バケツを持って海に跳んでった静枝さん。
〈みんな、大笑い〉
松下：面白いね。なんか頭に浮かぶようだね
六車：一目散に跳んで行きそうだよね。かけっこ速かったでしょ。〈静枝さんへ〉
静枝：速いよ、一番。〈六車へ・照れくさそうに〉
六車：じゃあイワシ拾いも負けたことなかったね。（笑）

聞き手である私が紡ぎだす読み札の言葉に、語り手である静枝さんやスタッフの松下さんも次々と言葉を足していき、みんなの共同作業でだんだんと読み札ができあ

がっていく。

六車：「大きな魚に追われたイワシがはっちゃがり、バケツを持って海に跳んでった静枝さん」まで書いたからね。それを、カワラ（海岸のこと）に…。〈メモを見ながら〉

静枝：…干して。〈メモを覗き込んで〉

六車：カワラに干して。

静枝：乾いたら、田んぼの肥やしにする。

松下：田んぼに差すんだよね。

静枝：差す手間のない家は、粉にして撒く。〈松下さんへ〉

六車：ああ、その方が簡単だよね。

静枝：簡単だけどね、頭から差した方が効くだよね。〈松下さんと六車を交互に見て〉

六車：差した方が効き目がいいんだ。それも面白いね。すごい。

客４：初めて聞きました。

「差す手間のない家は粉にして撒いた」。でも、「丸のまま頭から差した方が効果はある」という。これはこの段階になって初めて聞いたことだった。肥料といえば粉にして田んぼや畑の全面に撒いた方が効率的で効果も上がりそうだと考える私たちの常識を見事に覆す静枝さんの経験を、私はぜひとも読み札の言葉に入れたいと、思った。もはや今回の聞き書きの相棒となった松下さんも、同様の驚きがあったようだ。

静枝：今の人じゃ分からないよね。〈客４と松下さんに向かって〉

松下：だいたい肥料って粉になっているからね。イワシを差すっていうのは初めて聞いたよ。でも差すとさ、田んぼって水がはってるから、イワシがふやけて下に沈んでって、だんだんと土に馴染んで肥料になるんじゃないのかな。〈静枝さんとトヨさんに向かって〉

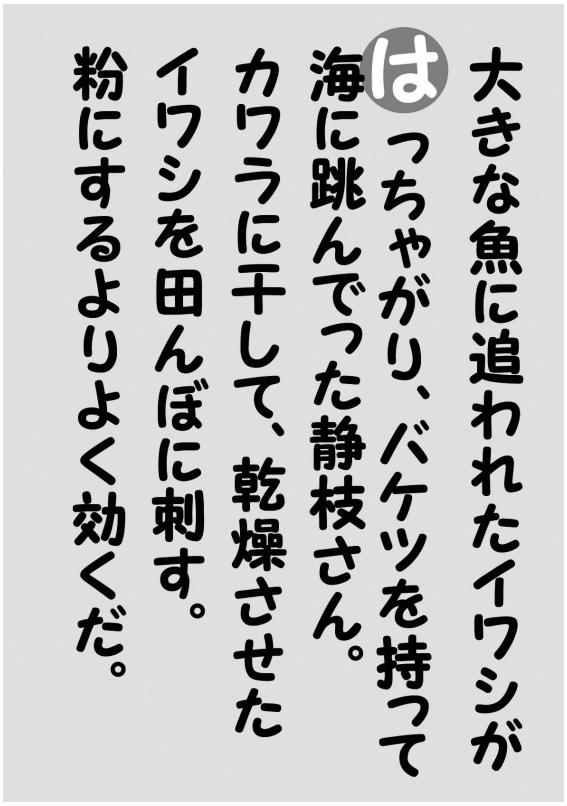
静枝：そうそう。

トヨ：頭いいね。〈松下さんへ〉

松下：頭冴えてるかも。だから生のままだとよくないんだよね。

静枝：そうそう、腐っちゃうから。

かるた２



出所：デイサービスすまいるほーむ

そんなやり取りを心地よく聞きながら、私は読み札の言葉を考えるのに集中した。そして。

六車：できた！静枝さん、いい？補足してくださいね。〈静枝さんへ・大きな声でゆっくりと〉「大きな魚に追われたイワシがはっちゃがり、バケツを持って海に跳んでった静枝さん。カワラに干して、乾燥させたイワシを田んぼに差す。粉にするよりよく効くだ」（かるた２）

静枝：うん、はい、そう。（笑）〈メモを見て深くうなずく〉

〈みんなから拍手がわく〉

六車：これでいい？大丈夫？

静枝：うん。その通り。

六車：よかった。ああ、いい話聞いたな、今日。知らないことばっかりだ。

文子：ほんとね。

トヨ：昔の人は頭がいい。

松下：そうだね。〈ゑみ子さんに六車のメモを見せて〉面白いでしょ。静枝さんが浜に行ったのが頭に浮かぶでしょ。

ゑみ子：娘時代の？

松下：娘さんの時代だよ。

みんなの共同作業によって、聞き書きから静枝さんの読み札がひとつできあがった。語り手である静枝さんも満足してくれたし、私の気分も高揚していた。そして、拍手や笑いが自然と沸いたように、そこに参加したみんなも心地よい時間を過ごしてくれたようだった。最後に、私の隣に座り、そこでのやり取りを頷きながらずっと見守っていたレビー小体型認知症の文子さんが、「ほんとね」と微笑んでくれたのも、私はとても嬉しかった。

こんなふうに聞き書きの場全体がハッピーな雰囲気になって終わりを迎えられるようになったのは、「すまいるかるた」作りを始めてからのことである。それまでは、もちろん聞き書きそのものは同じようにみんなで盛り上がるのだが、時間が来て終わりにしても、その場では聞き書きは聞きっぱなしで形にもなっていないし、まとめもしないから、参加者にとっては尻切れ蜻蛉であり、盛り上がった気持ちのやり場のない不完全感が残ったままだったように思う。少なくとも、みんなが笑顔になって、拍手が起こる、等ということはなかった。

「すまいるかるた」では、聞き書きを読み札というひとつの形に表現する作業を共同で行い、読み札が完成するまでのすべてのプロセスを共有する。それによって、できあがった読み札にみんなが納得し、「いい札ができた」「よかった」という幸せな気持ちで終わりを迎えられるのだと思う。そして、次回に自分の読み札はどんなふうに作られていくのか、という期待と希望を抱けるようになるのではないだろうか。

今回は、静枝さんは私が最終的に作った読み札の言葉にすぐに満足してくれたが、時には、語り手本人や、他の参加者から、「分かりにくい」とか、「この部分が言葉足らず」といった容赦ない異議申し立てがあることもよくある。そういう時には、みんなが納得するまで、協力して吟味を重ねればいい。オープンである、ということは、読み札の言葉をまとめる側にとっては、自分の文才や言葉に対するセンスが問われたり、緊張を強いられたりすることでもあるが、語り手本人も含め、他の参加者の知恵と力が集まって、自分ひとりでは考えつかなかった面白くて奥深い読み札ができていく、そんな可能性も開かれているということなのである。

9 おわりに―聞き手の専門性とは何か

「すまいるかるた」の静枝さんの読み札は、以上のようなプロセスによって作り上げられた。そして、そこでのやり取りをできるだけ詳細に再現し、分析することで次のような「聞き書き」の特徴が浮かび上がってきた。

①聞き書きは、聞き手の「もっと聞きたい衝動」から始まる。

②聞き書きはみんなを巻き込んだ「オープンな対話」で進み、それぞれが自分の「役割」を果たしていく。

③新しい話題に遭遇したら素直に驚き、興奮する。それが聞き書きの原動力になり、聞き書きの場の関係性を変化させていく。

④聞き書きにルールはなく、ただ大人としての配慮さえあれば、誰でも参加しやすい場ができ、予想もつかない自由な展開が期待できる。

⑤聞き書きは、支援することからいったん解放されて、「表現すること」を目的とするから、表現できるまで、映像として結べるまでしつこく聞く。

⑥読み札作りもオープンに、みんなの共同作業で進めて創作のプロセスを共有することで、最後にはみんなが満足し、幸せに包まれて終わることができる。

そして、もうひとつ、今回の分析によって私自身がはっきりと自覚したことがある。それは、聞き手となった私の存在が予想していた以上に目立っていない、ということである。実は、聞き書きの仕切り役としての私の存在や言葉が、他の参加者に対して指導的、もしくは先導的

に働いているのではないか、という心配を私は常にどこかでしていたのである。そうした懸念を持っていたのは、拙著の読者や講演の参加者からよく、「聞き書きは、民俗学を専門としてきた六車さんだからできるのではないか」という批判を受けてきて、それに対する明確な応答が今までできなかったからだと思う。

けれど、今回、「聞き書き」の映像を分析してみると、前半の聞き書きの場では、私の静枝さんへの質問は、トヨさんや松下さん、ゑみ子さんといった他の参加者とほとんど回数も内容も変わらないし、後半の読み札作りの時にも、静枝さんの読み札として私が紡ぎだす言葉に、語り手の静枝さんをはじめ、他の参加者の言葉が連なり、それをみんなでわいわいと推敲することで、より洗練された読み札として創り出されていったのだった。

すなわち、介護現場で「聞き書き」を始めた当初は、おそらく私が先導的に進めていただろう「聞き書き」は、もはや「六車由実の聞き書き」ではなく、「すまいるほーむのみんなの聞き書き」になっている、と言えるのである。

それこそ、「聞き書き」が「オープンな対話」に開かれていったことの一番の成果なのではないか。つまり、「オープンな対話」による「聞き書き」では、聞き手ひとりが圧倒的な力でもって先導的に語りを引き出したり、方向性を決めたり、まとめたりする必要がないのである。むしろ、そこに参加する立場や経験の違う多様な人たちの言葉のやり取りが重なり合うことによって、必然的に語りが深まったり、まとめていくための方向性が見えてきたりするのである。だから、「聞き書き」は誰にでもできる、のである。

とすると、「聞き書き」の聞き手に専門性はいらないのだろうか。もちろん、民俗学の知識とか、コミュニケーション能力があればそれに越したことはない。けれど、もっと大切なことは、介護現場における「聞き書き」の場が常に誰に対しても開かれていて、誰もが平等にそこに参加できるということを常に自覚し続けることであり、開かれているからこそ起こる予想に反した展開を面白がれるゆとりである。そして、そのための場を作り、保ち続ける「さりげない努力」ではないか、と私は思う。

こう言ってしまっては、かえって「聞き書き」のハードルが高くなってしまうかもしれない。けれど、今回の分析で浮かび上がってきた「聞き書き」の６つの特徴を踏まえながら、まずは、「オープンな対話」による「聞き書き」で、かるた作りから始めてみることをお勧めしたい。きっと、かるた作りから生まれてくるクリエイティヴな共同作業の場を体験することによって、そんな場を自分の現場でも作り、保つための「さりげない努力」をしたくなるに違いないから。介護現場を、「オープンな対話」による「聞き書き」で、もっと豊かで創造的に！

〈追記〉

本文では触れられなかったが、本稿でキーワードとして私が使っている「オープンな対話」という言葉が、現在、精神医療の現場で最も注目されている「オープンダイアローグ」に触発され、その考え方に影響されたものであることは言うまでもない。だが、今の段階では、私が介護現場で実践してきた「聞き書き」を、「オープンダイアローグ」に関連付けて説明するには、私の「オープンダイアローグ」に対する理解が十分とは言えない。いずれ、「オープンダイアローグ」についての理解をさらに深めて、稿を改めて議論したいと思う。

社会的付加価値を創出する映画館
～厚木市における映画館再生とシニア・コミュニティ・リーダーとの協働～

Cinema Creating Social Value Added: The Revival of a Movie Theater in Atsugi City and Collaboration with Senior Community Leaders

青山 大蔵
Daizo Aoyama



株式会社シーズオブウィッシュ
アミューあつぎ映画.comシネマ
代表取締役兼館主
President, Seeds of Wish co.,ltd.
Director, eiga.com Cinema at Amyu Atsugi

平成24年４月、神奈川県厚木市に再生した「アミューあつぎ　映画.comシネマ」は、「社会的付加価値を創出する映画館」を運営理念に据えて、従来の映画館の概念を越えた社会性の高い存在となるべく、厚木市の地域活性化、コミュニティ再生に貢献することを目指している。

オープンしてから2年、映画.comシネマは、厚木の地域課題の解決に真摯に取り組んでいる小さな市民活動の代表（シニア・コミュニティ・リーダー）の意志に共感し、寄り添い、そして実際に協働していくことで、着実にそのヴィジョンの実現に近づいている。本稿では、なぜ筆者がいわば地域と共生する映画館の運営を目指すこととなったのか、ならびに実際に映画館の再生が良質な市民活動の推進に深く関わっている事例を取り上げる。１例目は、厚木に公立夜間中学の開設を目指し、自主夜間中学を運営する「あつぎえんぴつの会」を紹介する。「あつぎえんぴつの会」では過酷な生い立ちにより学ぶ機会を失った高齢者に、学びの機会を提供し、余生の希望を与えている。２例目は自治会が中心になって、事情により外出困難となった高齢者に対し、近くの公民館と映画館との間に無料送迎バスを運行するという「外出困難者支援サービス」を紹介する。仲間どうしで映画を見て、その後、美味しい食事をとりながら、映画の感想を語り合うことで、映画がきっと残りの人生を豊かにしてくれることに気づいてほしい――そんな願いがこのサービスには込められている。独居老人が地域から疎外感を感じることなく生きていける地域づくりを目指している。

The eiga.com Cinema at Amyu Atsugi opened in April 2012 in Atsugi City, Kanagawa Prefecture, as the successor to a movie theater previously operated at the location. With the operational philosophy that cinema creates social value added, our goal is to contribute to regional revitalization and community rebuilding in Atsugi City and to become a community-oriented cinema that goes beyond the traditional concept of a movie theater. Today, the eiga.com Cinema is steadily achieving its vision by having goals in common with senior community leaders who represent small civic groups that strive to solve local issues of Atsugi City, and by supporting and collaborating with these groups. In this paper, I discuss why I started to pursue coexistence with the local community as the operational goal of the cinema and show examples of how the cinema is in fact deeply linked with effective civic activities. In the first example, I discuss the activities of *Atsugi Enpitsu No Kai* (Atsugi Pencil Club) which operates an independent night junior high school with a goal to eventually open a public night junior high school in Atsugi. It provides learning opportunities to senior citizens who did not have many early in life due to hardships and gives them hope for the future. In the second example, I discuss a support service for senior citizens who have difficulties going outside their homes for various reasons. The service offers free bus rides between neighborhood community centers and the cinema and is intended to give senior citizens an opportunity to watch movies with friends, discuss them over a meal afterward, and realize the life-enriching power of movies. The goal of this service is to create a community where senior citizens who live alone can live their life without feeling a sense of isolation.

1 はじめに

（1）厚木市の概況

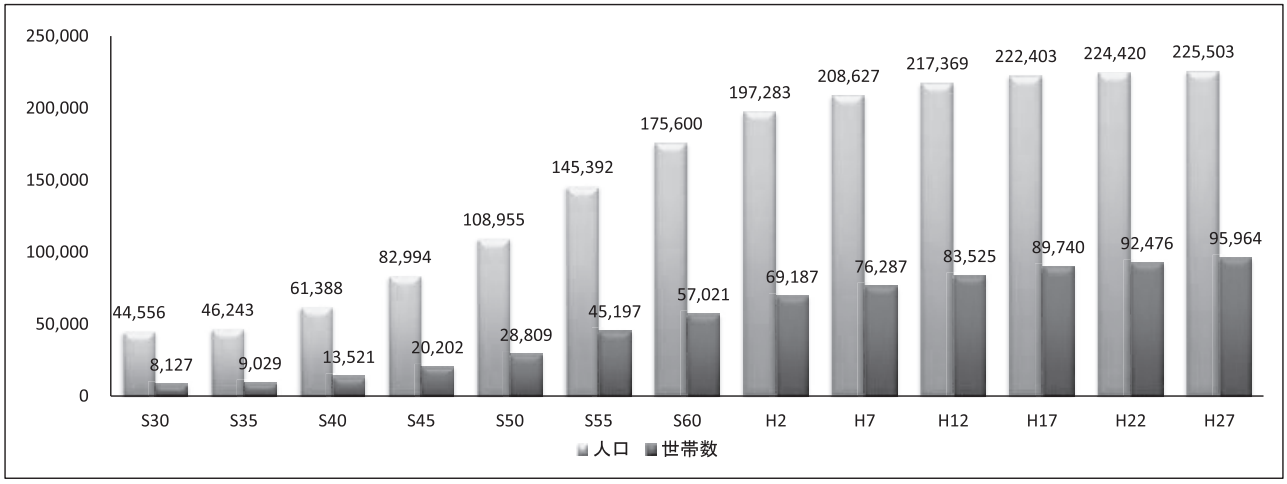
厚木市は神奈川県の中央部に位置し、人口22.5万人、世帯数9.5万、古くから交通の要衝として栄えてきた。いわゆる首都圏の「ベッドタウン」として発展を遂げてきた県内他の都市とは異なり、厚木市には日本を代表する大手メーカーの研究開発部門をはじめ、流通、サービス業等、多くの企業が集積していることから、昼間人口が夜間人口を約３万人も上回る。これは神奈川県では厚木市のみであり、「県央の雄都」として独自の歩みを進めてきた市の特長でもある。

人口の推移は一貫して増加を続けているが、近年は横ばい、または微増傾向となっている（図表１）。また他の自治体同様、少子高齢化が加速しており、65歳以上の人口比率は平成７年から平成12年までの５年間で２ポイントの上昇、平成12年から平成17年の５年間では３ポイントの上昇であったのが、平成17年から平成22年の５年間では５ポイント弱上昇している（図表２）。

（2）「社会的付加価値を創出する映画館」とは

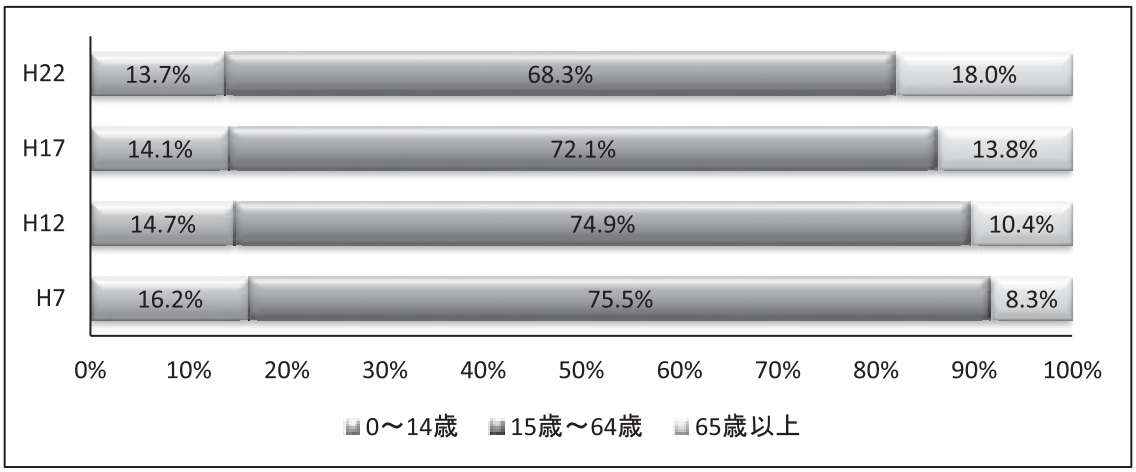
このように少子高齢化が加速する厚木市だが、高齢者福祉サービスについて、他の都市には例をみないユニー

図表１　厚木市における人口と世帯数の推移



出所：国勢調査資料（各年10月1日）

図表２　厚木市における年齢区分別人口の推移



出所：国勢調査資料（各年10月1日）

クな取り組みを行っている。それは平成26年（2014年）4月、厚木市に6年ぶりに復活した公設民営の映画館（アミューあつぎ　映画.comシネマ、以下、映画.comシネマ）との連携である。

映画.comシネマは、筆者が代表取締役を務める株式会社シーズオブウィッシュが運営する小規模映画館（ミニシアター）である。映画.comシネマはオープンと同時に、厚木市から「高齢者保養施設」の認定を受けた。これは65歳以上の市民に配布される「シルバーチケット（保養施設等利用助成券）」が、映画館の鑑賞料金と年会費[1]の割引に適用されるものである。具体的には500円と1,000円の助成券が1枚ずつ配布され、これを使用することにより、通常のシニア料金1,000円が500円に、通常4,860円の年会費が3,860円になることになる。昨年1年間でのべ約2,000枚の利用実績があり、厚木市の全65歳以上人口の約2%～3%が利用したと推測される。

また、高齢者福祉活動に取り組む自治会組織が中心となって、厚木市と映画.comシネマが共同して「外出困難者支援サービス」を実施している。これは、身体的な障害で外出困難となっている高齢者、ならびに「引きこもり」になってしまった独居老人の外出を促すために、最寄りの公民館と映画館との間で無料送迎バスを運行するというものである。送迎バスは市が提供し、介添は自治会のボランティア、および映画館スタッフが行う。1上映回あたり、20名～30名ほどの参加者が集まり、中には「30年ぶりに映画館で映画を観た」という高齢者もおられる。この「外出困難者支援サービス」は利用者に大変好評であり、映画.comシネマが掲げる運営理念「社会的付加価値を創出する映画館」を体現するシンボリックな地域貢献活動となっている。

このように映画.comシネマでは、高齢者向けのサービスが充実していることもあり、顧客の約40%が65歳以上の高齢者となっている。またそのうち80%が女性であることも興味深い。映画.comシネマの上映割合において、女性好みの単館系のヒューマン・ドラマが多いことも影響しているだろう。加えて、男性顧客はひとりで来館されるのに対して、女性顧客は3～4人のグループでの来館が多い。男性は定年退職して会社から離れると友人がいなくなり孤独になるケースが多いが、女性はさまざまなコミュニティに参加し、積極的に友人を作る。男性より女性の方が社会的な存在であることを実感する。

「社会的付加価値を創出する映画館」を運営理念として掲げている映画.comシネマは、行政や企業、労働組合、自治会（老人会、子供会）、商店街、学校、病院等、あらゆる地域コミュニティとの強い「結びつき」を構築することに経営資源を集中している。たとえば、ほぼ毎月どこかの自治会や商店街の会合に映画館スタッフが参加し、映画.comシネマの上映情報をご案内したり、「映画の楽しみ方」に関する簡単な勉強会を開催したりしている。映画.comシネマのスタッフは、映画館の中だけではなく、積極的に街中に飛び出して市民（お客様）との交流をはかっている。

また、地域の課題解決に真摯に取り組んでいる市民団体に対しては、彼らの活動を広めるための協力を率先して行っている。まだ草の根レベルで、なかなか行政や企業からの支援を受けづらい市民活動の中には、非常に意義深いものも存在する。映画.comシネマでは、そのような市民団体の活動テーマに合致した映画やドキュメンタリー映像を探して上映し、市民に問題提起を行いながら、彼らの活動を紹介している。すでに7つの市民団体に協力を行ってきたが、その中で代表的な事例となる「あつぎえんぴつの会（自主夜間中学）」については、本稿の後半で詳しく説明する。

（3）本稿の主旨

ここまで述べてきた通り、映画.comシネマは、積極的に地域と交わり、その地域の課題解決に取り組む市民と真摯に向き合ってきたことで、「映画館は娯楽施設である」という従来の概念を打ち破り、娯楽施設ではなくむしろ「地域コミュニティ施設」として市民に認知されるようになった。それは「社会的付加価値を創出する映画館」

という映画.comシネマの運営理念が具現化されつつあることを示すものであり、経営者でもある筆者としては、大変喜ばしいことである。

本稿では、筆者が厚木市の映画館再生において「社会的付加価値を創出する映画館」づくりを目指すことになった経緯、その運営理念を具現化するために取り組んだ具体的な事例、とりわけ筆者が「シニア・コミュニティ・リーダー」と名付けた地域の高齢者とのコラボレーションについて論述する。

2 厚木市における映画館再生

(1) 日本の映画興行事情

筆者が「社会的付加価値を創出する映画館」づくりを目指す経緯を述べる前に、日本の映画興行事情について簡単に触れておく。

日本で最初の映画館は、明治36年(1903年)に東京・浅草に開業した「電氣館(でんきかん)[2]」である。当時の映画興行は、映写機を会場に都度設置する「移動上映」であったが、「電氣館」の開業によって、映写機を施設に固定し、演劇や音楽等の興行を一切行わない映画専門の興行場(いわゆる現在の「映画館」)での映画興行が確立された。その後110年が経過し、映画館の興行形態は多様化してきた。現在、映画館はその興行形態によって、一般館とシネマコンプレックス[3](以下、シネコン)に大別される。さらに、運営者や番組編成の違いによって、図表3のように細かく分類されている。

シネコンは、平成5年(1993年)に、厚木市に隣接する海老名市に「ワーナー・マイカル・シネマズ海老名(現イオンシネマ海老名)」が開業して以来、「大規模小売店舗法(略称:大店法)」の廃止を受けた郊外型の大規模商業施設の出店ラッシュとともに爆発的に普及した。平成27年(2015年)末には2996スクリーンに達し、実に全国スクリーンの87.2%を占めるようになった。その一方で、一般館は、平成12年(2000年)以降、閉館が相次ぎ、昭和55年(1980年)には全国で2364スクリーン存在していたものが、平成27年(2015年)末には441スクリーンまで減少した(図表4参照)。

一般館に分類される「大手系列興行館」はシネコンへの業態変更を余儀なくされ、また「地元興行館」は大手興行会社との経営統合や自主廃業により、全国的にスクリーン数を減らしている。また、ミニシアターは、シネコンによる従来のミニシアター作品上映への積極的な進出、上映フォーマットのデジタル化の影響による新規設備投資により、経営環境が悪化し、閉館に追い込まれるケースが多発している。

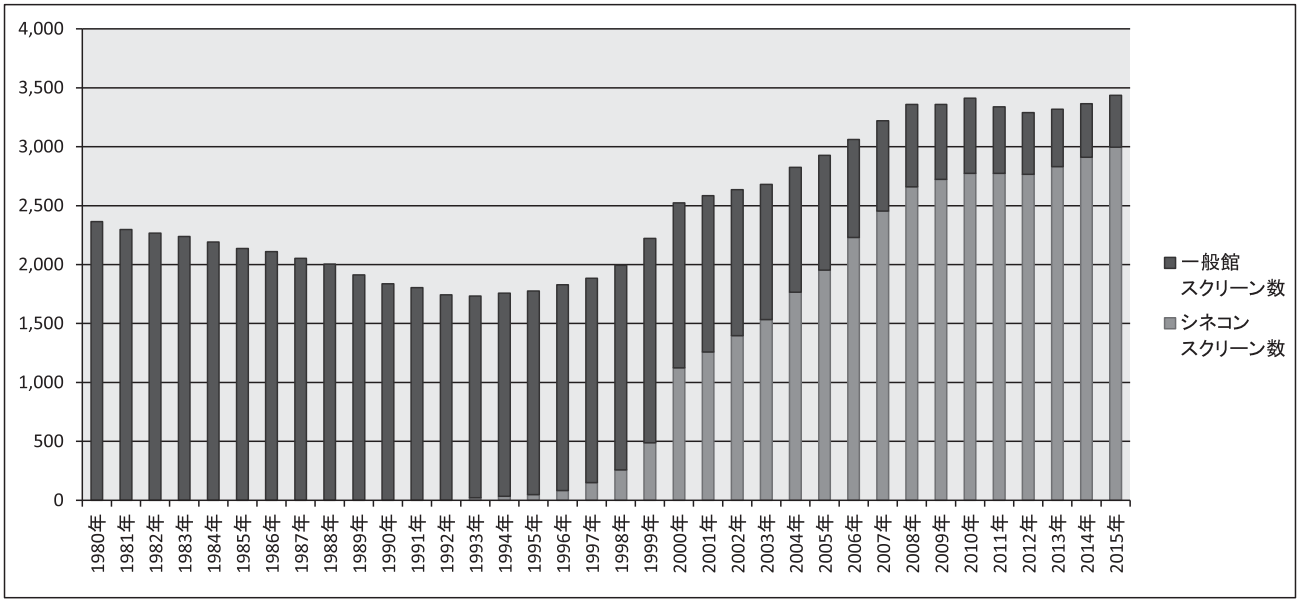
「上映フォーマットのデジタル化」とは、2014年から新作映画の上映素材が35ミリフィルムからDCP[4]というデジタル素材に完全移行したことである。これにより、映画館は新たにデジタル・シネマ・プロジェクターを購入する必要性が出てきた。デジタル・シネマ・プロジェクターは500万円から1,000万円以上の設備投資が必要になり、個人経営の小規模映画館では厳しい。小規模

図表3　映画館の分類

大分類	小分類	定義
一般館	大手系列興行館	東宝、東映、松竹が全国展開する直営館。
	地元興行館	その地域の興行会社が経営する映画館。
	ミニシアター	年間の半分以上を単館系の作品で番組編成している小規模映画館、または、旧作およびロードショー館での上映が終了した新作で番組編成している映画館(いわゆる名画座)。
	成人映画館	成人映画を上映する映画館。
シネコン	全国系大手シネコン	全国展開をしているシネコンで、ユナイテッド・シネマ、イオンシネマ、松竹マルチプレックスシアターズ(MOVIX)、TOHOシネマズ、ティジョイ、東急レクレーション(109シネマズ)、コロナグループ、佐々木興業(シネマサンシャイン)、および以上各社の共同事業体。
	地元系シネコン	その地域の興行会社が設立したシネコン。

出所:著者調べ

図表４　一般館とシネコンにおけるスクリーン数の推移（1980–2015）



出所：一般社団法人日本映画製作者連盟　映画産業統計を参考に筆者が作成

映画館救済のため、国から助成金が出たり、VPF[5]というデジタル・シネマ・プロジェクターのリース契約に近いサービスも登場したりしたが、根本的な救済策にはいたらなかった。

（２）厚木市の映画館史

日本初の映画館である浅草の「電氣館」開業から18年後、厚木で最初の映画館「活動写真常設館」が、大正10年（1921年）に開業した。同館は、大正12年（1923年）の関東大震災で焼失したが、ほどなく「厚木キネマ館」として復活した。当時は無声映画（サイレント）全盛の時代で、弁士が立つキネマ館の舞台には、オーケストラピットがあり、二階席は畳敷であった[6]。その後、昭和、平成と最盛期には市内に３館あった映画館が、平成20年（2008年）２月の「厚木テアトルシネパーク」[7]の閉館によりついに消滅する。

「厚木テアトルシネパーク」は平成６年（1994年）３月に、厚木パルコ（現　アミューあつぎ）の９階に開業した一般館で、主に東宝系列の邦画を中心にハリウッド系の洋画を上映していた。それが厚木パルコの撤退にともない閉館、これにより厚木市から完全に映画館が消えた。

映画館を失った厚木市民の一部からは、映画館復活を要望する声が上がり、厚木市としても具体的な取り組みに動き出す。厚木パルコの撤退以降、ゴーストビル化していた建物（厚木パークビル）を平成24年（2012年）、厚木市が丸ごと購入、平成26年（2014年）４月、公共・商業複合施設として「アミューあつぎ」を開業した。映画館は「厚木テアトルシネパーク」の設備をほぼ転用[8]する形で、「アミューあつぎ　映画.comシネマ」として復活した。

厚木市の「映画館復活」までの道のりは、決して容易なものではなかった。まず、後継映画館を運営する映画興行事業者が見つからない。そもそも隣接する海老名市にはシネコンが２館17スクリーンあることで、すでに市場は飽和していると考えられていた。また、映画館と言えば「シネコン」という時勢に、２～３スクリーンのミニシアターで採算を合わせることは至難。加えて大手配給会社から適切な条件で番組（映画）が供給される保証もない（業界の常識では非常に厳しい）というネガティブな見通しを一般的な映画興行事業者は持っていた。

（３）研究とソーシャル・プロジェクトによる実証

筆者は厚木市で「映画館復活プロジェクト」が立ち上がった頃、映画宣伝会社の取締役をつとめながら、金沢

工業大学大学院（K.I.T虎ノ門大学院）に在籍し、経営の視点から「ミニシアター再生」に関する研究に取り組みつつ、「ソーシャル・プロジェクト[9]」を組成し、代表として渋谷を拠点に市民活動を行っていた。1980年代後半から1990年代に渋谷を中心に若者から圧倒的な支持を集めた「ミニシアター・ブーム」は2000年代に入り減退、閉館が相次ぐようになった。筆者はミニシアター経営の課題と閉館に追い込まれるメカニズムを明らかにする過程で、シネコンに駆逐される存在ではなく、シネコンとは異なる「社会的価値」をミニシアターに見出した。そして「地域に必要とされるミニシアターの必要性」についてソーシャル・プロジェクトの活動を通じて、提言を行っていた。

筆者が主催していたソーシャル・プロジェクト（「渋谷真夜中の映画祭」実行委員会[10]）と類似した活動で、映画愛好家や市民ボランティアが連携する「コミュニティシネマ」という活動があるが、「コミュニティシネマ」と「ソーシャル・プロジェクト」では多少その性質は異なる。

コミュニティシネマでは、そのメンバーが映画業界関係者や映画愛好家たちが多いため、映画館の活性化については「番組編成」の視点に重きが置かれている。筆者が主催したソーシャル・プロジェクトでは、「映画で社会を変える」というテーマに共感した多種多様なビジネス・プロフェッショナルが集まり、「ミニシアター再生」を番組編成の視点ではなく、「映画館と地域のつながり」や「お客様と製作者を含む映画サービスの送り手とのコミュニケーション」の視点に重きが置かれた。

このソーシャル・プロジェクトでは、「渋谷真夜中の映画祭」と称して、渋谷ヒカリエの8階多目的スペースを期間限定の「ミニシアター」に見立て、ミニシアター・ブーム最盛期の映画を上映したり、オーディエンスと若手映像作家たちとの積極的な意見交換会を催したりした。「渋谷真夜中の映画祭」には、1日200人以上のオーディエンスが集まり、「ミニシアター」という言葉を知らない学生や若い社会人がその半数を占めたのは予想外のことであった。オーディエンスのアンケートでは、映画上映よりも、作家やスタッフとの交流が最も高い評価を得られたことが大きな気づきであり、筆者が映画.comシネマの運営において大切にしている「コンテンツよりコミュニケーション」という基本的なスタンスを生み出した。

このような気づきは映画関係者だけで進める「クローズド」なプロジェクトでは。決して得られなかっただろう。ソーシャル・プロジェクトは、このように業界や職種を越えたオープンでイノベーティブな活動に発展することが強みである。また、ソーシャル・プロジェクトの組成、運営にあたっては、筆者が在籍していた金沢工業大学大学院（K.I.T虎ノ門大学院）の協力は不可欠なものであった。

筆者はこのソーシャル・プロジェクトで得た知見を修士論文にまとめ、「ミニシアター再生」に関する独自の提言を行った。具体的な提言内容は本稿では割愛するが、従来、ミニシアターが持っていた機能、役割（①世界各国の多様な映像作品を紹介すること、②国内の若手映像作家育成のため、彼らに作品の発表機会を提供すること）に加えて、ミニシアター自身が「地域とのつながり、人とのつながり」を深く持ち、地域経済、文化、福祉にそれぞれ貢献できる「公共映画館」を志向する必要性を説いた。多くのミニシアターでは地域組織（行政、自治会、商店街、その他市民団体）との交流を持たず、映画愛に溢れた個性的な館主の才覚に依存する形で運営がなされている。そこに「映画館は地域の一員であり、地域に貢献すべき存在である」という考えはなく、専ら「総合芸術としての映画文化の普及」に志向が偏っている――この点にこそ、筆者は問題があると考えている。「もっとお客様を増やしたい」と言いながら、「映画の良さが分かる人だけに観てもらえれば良い」という矛盾した価値観が多くのミニシアター館主に根強く残っていることは事実である。このあたりの意識改革を進めて、ミニシアターが生き残る新たな術を持たない限り、大資本と極端な経済的合理性で動いているシネコンに早晩駆逐されることは想像に難くない。

（4）映画館再生に向けて具体的なアプローチ

筆者が厚木市の映画館再生を担うことになったのは、

ソーシャル・プロジェクトで得た「映画館は地域の一員であり、地域に貢献すべきである」という考えに基づく「社会的付加価値を創出する映画館」という運営理念が、厚木市の映画館再生イメージと合致したことによる。筆者は映画宣伝の経験はあったが、映画館経営の実績は皆無であった。しかし、大学院での研究で得た貴重なデータや仮説、それらに基づくソーシャル・プロジェクトでの実証結果、そのほか、厚木市周辺における映画興行の状況を鑑みて、筆者には勝算があった。

厚木市周辺地域では、国内初のシネコンであるイオンシネマ海老名をはじめ、54スクリーンが稼働しており、ミニシアターは存在しない（図表5）。

次に、厚木市周辺地域と横浜、新宿、渋谷の3地区について、平成23年の年間上映本数、上映種別本数（ロードショー orセカンドラン（SR）[11]）について比較すると、図表6の通りとなる。シネコンが主流となっている厚木市周辺地域での映画鑑賞環境は他地区と比較して遜色なく、むしろ邦画、および新作（ロードショー作）に関しては、新宿、渋谷以上の鑑賞環境が整っていた。ただし、セカンドラン作品については、ほぼ鑑賞環境がなかった。シネコンでは話題のロードショー作品でも、系列の配給作品でなければ上映期間は短く、上映時間帯も公開から1週間程度で、モーニングショーやレイトショーに変更される。そうなると「見逃し需要」が生じ、セカンドラン上映の価値が高まる。

映画.comシネマのメインターゲットを母数が最も大きいシニア層のライトユーザーにおけば、多少待っても厚木で安く見たいというお客様は多いだろうと考えた。

そこで、映画.comシネマは新作を上映するロードショー館（封切館）ではなく、セカンドラン上映を基本とした「弐番館」として運営することになった。

実際の映画館再生にあたってはPPP[12]方式に近いプロジェクト手法がとられた。ただし、厚木市は「指定管理者制度」を採用せず、初期の設備投資の一切を厚木市が負担し、完成した映画館施設に対して、映画.comシネマが一般相場と比較して格安の賃料を支払うという、この手のスキームとしては画期的なテナント契約を採用した。これにより、映画.comシネマは初期投資と固定費負担を抑制しつつ、番組編成、および割引制度を含む鑑賞料金設定、サービスについて、行政の制約を受けることなく、独立性が担保される運営[13]が実現することになった。

映画館は「装置型ビジネス」という性質上、コスト構造は固定費率が高くなってしまう。経済産業省主催「映画産業ビジネスモデル研究会」における平成21年度の研究

図表5　平成23年度　厚木周辺地域の映画興行環境

市	映画館名	映画館種別	スクリーン数	年間上映本数
海老名市	TOHOシネマズ海老名 イオンシネマ海老名	全国系大手シネコン 全国系大手シネコン	10 7	129 124
大和市	イオンシネマつきみ野	全国系大手シネコン	9	177
相模原	MOVIX橋本	全国系大手シネコン	9	165
小田原	小田原コロナシネマワールド TOHOシネマズ小田原	全国系大手シネコン 全国系大手シネコン	10 9	171 168

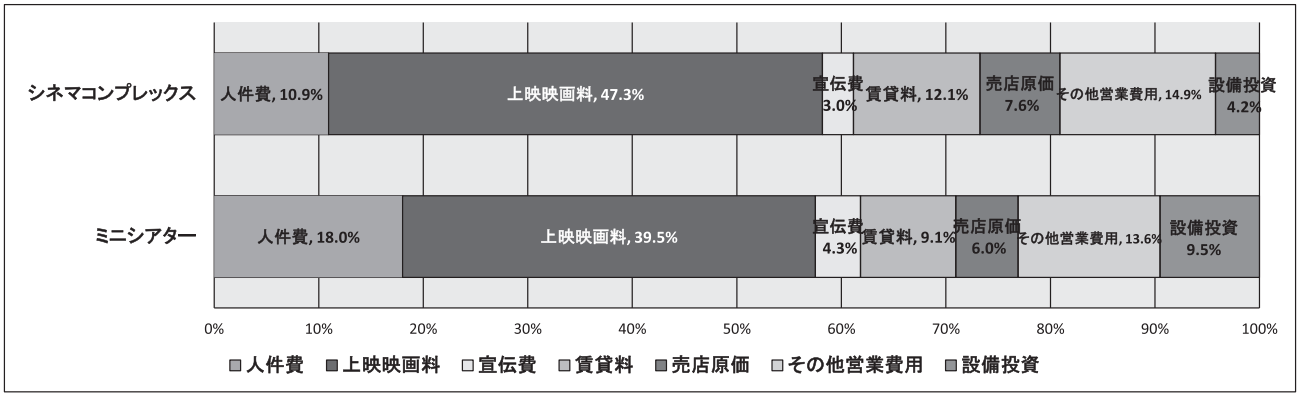
出所：筆者調べ

図表6　平成23年度　厚木市周辺地域と横浜、新宿、渋谷における興行状況の比較

	年間上映本数	上映種別本数
厚木周辺地域	邦画（562）洋画（435）	新作（995）、SR（2）
横浜	邦画（764）洋画（687）	新作（1324）、SR（127）
新宿	邦画（512）洋画（589）	新作（850）、SR（251）
渋谷	邦画（783）洋画（572）	新作（713）、SR（642）

出所：筆者調べ

図表７　シネマコンプレックスとミニシアターの年間コスト比率の比較



出所：映画産業ビジネスモデル研究会報告書［経済産業省　映画産業ビジネスモデル研究会、2009］を参考に筆者が編集

図表８　シネマコンプレックスとミニシアターの１館あたりの平均利益の比較（単位：百万円）

	興行収入	コスト	利益
シネマコンプレックス	446.9	409.5	37.4
ミニシアター	77.9	78.8	-0.9

出所：映画産業ビジネスモデル研究会報告書［経済産業省　映画産業ビジネスモデル研究会、2009］を参考に筆者が編集

報告書（図表７）によると、人件費と映画料（仕入れ）が60%近く占めており、確実に利益を出すためには、賃料や設備費の固定費を抑える必要がある。また、シネコンとミニシアターにおける１館あたりの年間平均利益を比較したもの（図表８）を見ると、シネコンが年間４千万円弱の利益を上げているのに対し、ミニシアターは赤字となっている。このようなデータからも、ミニシアターを再生するためには、コスト管理を厳格に行い、行政に負担してもらう費用はしてもらい、その代わり私益ではなく、公共の利益を優先したサービスを提供する必要がある。映画.comシネマとしては、公共の利益を優先することで、大きな売上を期待することは難しいが、行政との相互互恵関係を大切にすることで、結果、最も重要な映画館のサステイナビリティが維持されると考えている。

3 シニア・コミュニティ・リーダーとの協働事例

（１）自主夜間中学を運営する「あつぎえんぴつの会」の事例

「あつぎえんぴつの会」は平成26年４月に立ち上がった市民団体で、自主夜間中学を運営している。戦後の混乱期に貧しさゆえ、十分な教育を受けられなかった高齢者に、読み書き、計算といった基本的な教育を実施している。「あつぎえんぴつの会」代表の岩井富貴子さんは、優しさと行動力に満ち溢れたシニア・コミュニティ・リーダーである。岩井さんは小学校の元養護教諭で、30年以上、特別支援学級の子供たちに寄り添ってこられた。岩井さんは、教育について語られる際には「教える」ではなく「寄り添う」という言葉をよく使われる。岩井さんの温かいお人柄に加えて、ハンディキャップを抱える子供たちとその保護者と真摯に向き合ってこられた姿勢が垣間見られる。

岩井さんが、自主夜間中学を立ち上げるきっかけとなったのは、未曾有の大震災に見舞われた故郷・福島県で活動されていた自主夜間中学[14]の新聞記事を読んだことだった。

不幸な時代背景に翻弄されて、勉強したくてもできなかった高齢者が、震災によって再び苦しい状況に追い込まれながらも、学びに対する熱意を少しも失っていない。岩井さんは、そんな高齢者たちと彼らに学びの機会を提供する市民団体に深く感銘を受けた。それから毎月福島



岩井富貴子さん

を訪れ、ボランティア教員を務められた。しばらく福島で活動しているうちに、知人から厚木市で自主夜間中学を立ち上げたい、という相談が持ち込まれた。岩井さんは迷いながらも「あつぎえんぴつの会」を立ち上げ、会の代表を務めることになった。

「あつぎえんぴつの会」が立ち上がった当時、生徒さんは70代と80代の女性の2名、先生は元教員の3名しかいなかった。教室は主に公共の有料貸し会議室を使用していたが、予約をとるのも一苦労で、おまけに貸し会議室料は先生たちの自己負担となっていた。このまま草の根活動を続けていても、健全な運営ができないと判断した岩井さんは、せめて教室（学習スペース）を無償提供してもらえる支援者を探し始めた。そんな時、映画.comシネマが地域貢献をしている市民団体に映画館を格安で開放しているという情報を耳にされた。

平成27年の春、岩井さんは映画.comシネマに筆者を訪ねてこられた。岩井さんからは、映画館の中にある「控え室」を教室として使わせていただけないか、というご相談を受けた。筆者は、岩井さんたちが取り組まれている自主夜間中学の活動に大変感銘を受けたので、部屋が空いている時は、使用してください、とお答えしたが、それだけでは映画館のポテンシャルを用いた支援としては不足していると感じた。岩井さんはもっと生徒さんに来ていただきたいと強く願っていたので、映画.comシネマとしては「あつぎえんぴつの会」のPRの場として、映画館を活用していただきたいと提案した。具体的には、夜間中学を題材にした山田洋次監督の『学校』を上映し、精力的に夜間中学の普及に取り組んでいらっしゃる先生や、実際に夜間中学で学んでいらっしゃる生徒さんに登壇いただく、公開シンポジウムを企画した。

『学校』の上映許可や先生の登壇承諾は問題なく得られたが、この公開シンポジウムで最も重要ととらえていた現役生徒さん2名の登壇承諾を得るのはとても難しいことであった。生徒さんにとっては、70歳、80歳になって、自らの生い立ちについて、大勢の聴衆の前で恥をさらすことは堪えられない。そのお気持ちは痛いくらいに伝わってきた。「無学」であることを恥じ、そのことで心ない人に嘲笑され、長い間隠しとおして生きてこられた。あつぎえんぴつの会で学ぶことを選択されたこと自体、とても勇気が必要だっただろう。

最終的におふたりの生徒さんは登壇を承諾してくださった。それは岩井さんへの深い信頼と、自分たちのように「無学」を恥じてきた高齢者に、文字が読める嬉しさ、計算ができる喜び、知識が豊かになっていく充実感を、命ある間に感じてほしいという気持ちが強くなったからであった。

平成27年9月、あつぎえんぴつの会主催の公開シンポジウムが開かれた。定員110名であったが、すぐ満員になり、慌てて追加席を用意しなければならないほど盛況となった。客席には映画『学校』を配給する松竹の社員の姿もあった。

生徒さんのお話は、筆者の想像を越える苛烈さで、胸が強く締め付けられた。少しだけ農作業を休んで、隠れて勉強していたことが見つかり、継母に木刀で滅多打ちにされたこと。小学校に通う友達から、学校に行かないで農作業している姿を見られたくなくて泣いていたこと。学校に行ってないので普通の仕事につけなかったこと。本当は勉強が大好きだったのに、他人には「私は勉強が嫌いだった」と嘘をついていたこと。自らの過酷な生い立ちを淡々と語られるおふたりの姿に、会場は静まり返

り、時折すすり泣く声が聞こえた。

「若い時は本当に辛かったですが、今は本当に幸せです。勉強することが楽しくて仕方がない。主人も心から応援してくれています。ここまで頑張ったから、死ぬ前に中学校の卒業証書をもらいたい」

80代の生徒さんは、そう言って言葉を締めくくられた。後日、この生徒さんのご主人からお手紙をえんぴつの会宛てにいただいた。お手紙にはえんぴつの会への深い感謝の言葉と、意外にも奥様への謝罪の言葉がしたためられていた。

「夜遅くまで漢字の書き取りをしている妻に向かって、そんなみっともないことはやめろ、と言ってきました。映画館で堂々と話していた妻を見て、そんな自分を心から情けなく思います。妻には申し訳ない気持ちでいっぱいです。妻のことを私は誇りに思います。どうか妻のことをよろしくお願いします」

この手紙を読んで、筆者は涙が溢れるのを禁じ得なかったが、岩井さんは普段と変わらない穏やかな笑顔で「良かったね」と仰った。

公開シンポジウム終了後、映画館の外で生徒希望の高齢者が、岩井さんと生徒さんと真剣に話をされていた。またボランティア教員を希望される高齢者も多くあらわれた。また、映画.comシネマで働く学生アルバイトスタッフも、ボランティア教員に加わることになった。シンポジウムに参加した松竹の社員は「これまで何十回とこの映画を観ましたが、今日が一番泣けました。映画の感動は映画館の雰囲気によって変わるということをあらためて実感しました」と感想を述べられた。

今では、生徒さんは高齢者だけではなく、過酷ないじめで不登校となり、最近まで引きこもりになっていた30代の青年、フィリピン人を親に持つ16歳の女性も加わって20人に達している。先生が足りなくて、映画.comシネマでも張り紙を出してボランティアを募集している。

岩井さんの夢は、厚木に公立の夜間中学校が設立されること。そうなれば、80代の生徒さんに中学校の卒業証書を授与してあげられるとおっしゃる。映画.comシネマも継続的に公開シンポジウムを行って、公立夜間中学校の設立に向けて協力していきたい。

老いることは、単純に人間の退化ではない。たとえ肉体は退化しても、向上心は際限なく進化する――岩井さんや、あつぎえんぴつの会で学ぶ生徒さんとの交流を通じて筆者が感じたことである。筆者だけではなく、会の活動を間近で見ていた映画.comシネマの学生アルバイトたちが大きな影響を受けたことは間違いない。地域の未来を担う若者たちに、向上心が衰えない「高齢学習者」の心意気を尊敬の念を込めて讃えてほしい。あらためて岩井さんと協働させていただいていることを幸せに思う。

（2）外出困難者支援サービスの事例

最後に本稿の冒頭で紹介した「外出困難者支援サービス」について、もう少し詳しく説明したい。このサービスの発案は、市内在住のシニア・コミュニティ・リーダーである池田正さんである。池田さんは近隣の綾瀬市で校長先生を務められていた。偶然ではあるが、前例の岩井さんも元教員であったことを考えると、元教員の方はシニア・コミュニティ・リーダーになる素養があるのかもしれない。

池田さんは校長先生を退職後、市民有識者の立場で、厚木市の文化振興事業、公民館を中心にした地域の社会教育事業に意欲的に取り組んでこられた。池田さんは厚木市に映画館が復活したことをとても喜ばれるとともに、筆者にはオープン当初から折に触れて「映画館が地域に根ざすコミュニティ施設」となる必要性を説いてくださった。

池田さんは、ご自身が暮らす自治会を中心に、積極的に高齢者のコミュニティづくりに尽力されてきた。映画.comシネマの存在が地域に浸透し、日増しに映画館に足を運ばれる高齢者が増えていく様子をご覧になって、映画館に来たくても来ることができない高齢者（外出困難者）に、映画館で映画を観せることができたら、と考えるようになり、筆者に相談にこられた。

映画.comシネマは小田急線本厚木駅から徒歩5分、地下道で直結しているので、中心市街地に住む市民に



池田正さん

とってはアクセス至便であるが、郊外に住む市民にとっては、路線バスしか公共交通機関がないので多少不便である。高齢化により足腰が弱ったり、障害を持ったり、また妻（夫）を失い、精神的に孤独になったりすると、わざわざバスに乗って約30分をかけて中心市街地に出る意欲も失せる。そういう高齢者が外出困難者になってしまう。

「外出困難者サービス」の仕組みをつくるのに必要なのは、厚木市から無料送迎バス運行の了承を取ることだったが、それはすぐに快諾を得られた。ありがたいことに、厚木市は市民活動に対する理解が深く、われわれも非常に活動しやすい環境である。無料送迎バスの課題がクリアできると、次は介添してくださるボランティア募集だが、これも自治会の方々、ならびに当館の学生アルバイトスタッフが快く引き受けてくれた。問題は参加者の募集、確保である。「外出困難者」となった高齢者の中には、他人とのコミュニケーションを拒絶してしまう方もいる。池田さんの思いは「みんなで映画を見て、その後、美味しい食事をとりながら、映画の感想を語り合うことで、映画がきっと残りの人生を豊かにしてくれることに気づくはず」というものであった。池田さんの言葉に筆者も大いに共感した。

映画.comシネマを訪れる高齢者の会員は、当館で年間平均20本もご覧になる。中には一日中映画館に滞在されて、3本～4本もご覧になる方もいらっしゃる。「映画館に来るようになって、病院に通うことがめっきり少なくなった」と笑いながらお話になる高齢者のお客様も多い。池田さんが言われる通り、映画鑑賞の仲間を作ると、映像によって自分が行ったことのない国の文化、風土に関心を持ち、積極的に学ぶようになる。お客様の中には「この映画館こそが、私たちの学校だ」と言われる方もいらっしゃる。池田さんも筆者も、そんな感覚を「外出困難者」になってしまった高齢者の皆さんに感じていただきたいと強く願っていた。

「外出困難者支援サービス」は参加者の皆さんには大変喜んでいただいている。「生きているうちに映画館で映画を観ることができるなんて思ってもみなかった」と言われた方もいる。映画鑑賞後、堰を切ったように、若いころの映画に関する思い出話をされる方もいる。お話されていたら、感極まり涙を流しながら、筆者の手を握られて「ありがとう、ありがとう」と言われる方もいる。映画館で映画を観ることが楽しくなり、引きこもることをやめて、毎日のように映画.comシネマに訪れてくださる方もいる。池田さんが言われた通り、「映画が残りの人生を豊かにする」ことに気づかれる方が増えてきた。残念ながら現状は不定期開催で、地域も限定的であることから、サービスとしては不十分である。池田さんは、従来の「町内会長・自治会長」と協力するのではなく、自分のようにアイデアを出し、筆者のような若い起業家とコラボレーションできるシニア・コミュニティ・リーダーとめぐりあい、ともに厚木のコミュニティ活性に尽力したい、と熱く語ってくださった。池田さんのように80歳を間近にして元気で、自らのキャリア、人脈を惜しみなく提供してくださる方は、地域にはとても貴重である。

ちなみに池田さんご自身もこの活動を通じて生きがいを見つけ、とても喜んでいると、奥様からお聞きすることがあった。池田さんは、もともとよく笑い、穏やかな方だったそうだが、映画館の話をしている時は少年のように目が輝くとのこと。奥様は「主人は今が一番、素敵です」と恥ずかしそうに言われた。筆者にはそれが嬉しくてな



外出困難者支援サービスの参加者の皆さん

らない。

映画.comシネマが厚木に再生して、新しい生きがいを持ち、元気に活動される高齢者が増えていることは、当館が誇れる成果である。

4 おわりに

このように地域の高齢者の皆さんに寄り添って仕事をしていると、どうしても悲しいお別れに直面することは避けられない。しばらくお顔を見ないとお客様がいると、病気になっていないかと心配になる。そうやって気にしていると、その方の娘さんが映画館にお見えになって、お客様の会員証をご返却された。そういうことがあって、お客様が亡くなられたことを知る。

後日、そのお客様のお宅にお線香をあげにうかがうと、そのお客様が当館のスケジュール表やチラシをオープンの頃から、丁寧にクリアファイルに入れて保管していらっしゃったことをお聞きした。「お父さんはこんなに映画が好きだったかしら？」なんて娘さんが言われるので、「とても大好きでしたよ。気に入ったら、同じ作品を何度もご覧になっていました」とお答えした。そのお客様はいつも席が決まっていて、誰か別のお客様が座られていると、少し不機嫌になられる。ご覧になった映画が面白くなくても「最高だったよ」とすぐわかる嘘をつかれる。そんなお話をして差し上げたら、娘さんが笑顔になられた。その時の光景をよく覚えている。

また、オープン当時から娘さんに付き添われて、毎週のようにお越しになられるお客様がいらっしゃる。最近では車椅子になり、すっかり痩せられてお顔の色もすぐれない。以前は筆者と二言三言、会話ができたのだが、今はお話もできないようで、たまに浅く呼吸をして眠られることもある。そんな状態でも、娘さんは映画館に一緒にお越しになる。筆者がその理由を尋ねると、「母はここが好きなのです。だから時間がある限り連れてきてあげたい」と言われた。

つい先日、そのお客様がお越しになった際、娘さんが駐車場に荷物をお忘れになり、取りにいってくるからその間、母をみていてください、と言われた。筆者は快諾して、お客様の車椅子のそばに立ち、しばらくその無表情のお顔を見ていた。するとお客様がとてもか細い声で、「あなたは親不孝ではないよ。きっとあなたが立派になっ

たことを喜んでいる」と言われた。ずっと前、筆者が「僕は親不孝な息子です」と話したことがあり、お客様はそのことを覚えてくださっていた。そのことを戻ってきた娘さんにお話すると、娘さんは驚きながら、「お母さん、言えたね」と言って、とても喜んでくださった。お客様は浅いに眠りに入っていた。

映画.comシネマは、ずっと地域に寄り添い、社会的付加価値を創出し続ける。

【注】

[1] 映画.comシネマの年間会員に加入する際にかかる費用で、厚木市民の場合、年間4,860円を支払えば、年間を通じて、１本500円で鑑賞できる（上映作品の中には、会員料金適用外のものもある）。

[2] のちに「浅草電気館」と改称。松竹傘下となったが、昭和51年（1976年）に閉館した。

[3] 同一建物内に５つ以上スクリーンが設置されており、映写室や出改札を統合し機能的運用をはかる複合映画館のこと。

[4] Digital Cinema Package（デジタル・シネマ・パッケージ）の略。

[5] Virtual Printing Feeの略、高額なデジタル・シネマ・プロジェクターの導入費用を映画館だけではなく、配給会社も応分の負担を行う金融スキームのこと。その費用負担比率は、映画館が1/3、配給会社が2/3となる。

[6] 参考「今昔あつぎの花街」http://www.kawara-ban.com/rensai24.html

[7] 運営会社は東京テアトル。

[8] ボックスオフィス（券売窓口）、座席、扉、スクリーンは転用だが、映写設備（デジタルシネマ・プロジェクター）、および音響設備は一新した。

[9] 企業活動を母体とせず、特定の社会的な課題解決を目的として参加した市民によって自発的、自律的に運営される任意団体、および活動そのものを指す。

[10] 東急電鉄の支援を受け、平成24年８月発足。メンバーは学生を含めて140人いたが、現在は活動休止中。

[11] ロードショーから２～３ヵ月遅れで、廉価で上映される作品のこと。

[12] Public Private Partnershipの略。「官」と「民」が連携しながら、公共施設の整備や公共サービスの実施、都市開発・地域再生等を図る。さまざまなプロジェクト手法の総称である。

[13] R18指定の作品について上映は行わない等、当館が独自で行政に示すガイドラインはある。

[14] 「福島に公立夜間中学をつくる会」代表は大谷一代氏。

Creative Agingのための文化政策

Cultural Policies for Creative Aging



太下 義之
Yoshiyuki Oshita
三菱UFJリサーチ&コンサルティング
政策研究事業本部
芸術・文化政策センター
主席研究員／センター長
Chief Director / Principal Consultant
Center For Arts Policy & Management

本稿においては、高齢者および高齢者が抱える社会的課題に対応する文化政策を「Creative Agingのための文化政策」と名付けた。そしてはじめに、超高齢化社会となった日本における「Creative Agingのための文化政策」の現状を分野ごと（美術、演劇、音楽、小説、俳句、映画）に概観した。また、米国における「Creative Agingのための文化政策」の事例を整理した。続いて、英国における先進事例を概観したうえで、スコットランドにおける高齢者のアートフェスティバル“Luminate”の現地調査の成果をとりまとめた。

これらのリサーチのまとめとして、Creative Agingの取り組みを、「高齢者の関与方法（主体か客体か）」および「活動の場（高齢者施設の内部か、外部での活動か）」という2つの軸により、4つの象限に分類した。そしていくつかの先進的なプログラムは、それぞれの象限から滲み出していき、軸線のボーダーを越境していくかのような活動が特徴となっていることを指摘した。

最後に、日本における、これからの「Creative Agingのための文化政策」に関して８つ政策提言を行った。この8つの提言とは、①全国的なフェスティバルの開催およびプラットフォーム的な組織の設立、②対象とする芸術分野の拡張、③全国の公民館をCreative Agingセンターに転換、④全国の温泉を高齢な芸術家のレジデンス施設に、⑤日本版CCRC（Continuing Care Retirement Communityの略語）における「文化」プログラムの導入、⑥介護報酬のクリエイティブな改定、⑦福祉・介護予算の1%を文化芸術に、⑧Creative Agingを2020オリンピックのレガシーに、である。

Here, the phrase “cultural policies for creative aging” is used to refer to cultural policies that target senior citizens or address the social issues they face. This paper starts with an overview of the current state of such policies in Japan, a super-aging society, for the areas of fine art, theater, music, novel, haiku, and film. Cultural policies for creative aging in the United States are also summarized. The paper then outlines examples of advanced policies in the United Kingdom and summarizes the result of a field study of Luminate, an aging-themed art festival in Scotland. To summarize the research findings, activities for creative aging are divided into four quadrants based on two criteria: how senior citizens are involved (i.e., actively or passively) and where activities take place (i.e., inside or outside senior care facilities). It is noted that some advanced programs cannot be contained within a single quadrant and extend over multiple quadrants. The paper concludes with eight policy proposals on Japan’s future cultural policies for creative aging: (1) organizing national festivals and establishing a platform organization, (2) expanding the types of art to be included, (3) transforming community centers nationwide into “creative aging centers,” (4) turning hot-spring inns nationwide into residence facilities for senior artists, (5) promoting the introduction of cultural programs in continuing care retirement communities, (6) creatively modifying the compensation system for care providers, (7) allocating one percent of the welfare and nursing budget to cultural and artistic activities, and (8) making creative aging one of the legacies of the 2020 Olympics.

1 はじめに

①日本の高齢化

よく知られている通り、日本の65歳以上の高齢者の数（老年人口）は、2010年時点の国勢調査では2,948万人という結果であったが、団塊世代が高齢化する2012年に3,000万人を上回り、その後2042年に3,878万人でピークを迎えると推計されている。また、老年人口の割合を見ると、2010年時点では23.0%となっていが、その後出生中位推計によると、2035年に33.4%で３人に１人を上回り、2060年には39.9%、すなわち2.5人に１人が老年人口となると推計されている。これは世界のどの国も体験したことがない超高齢社会である。

また、厚生労働省の「平成 26 年簡易生命表」によると、日本人男性の平均寿命は 80.50 年、女性の平均寿命は 86.83 年であり、日本は世界有数の長寿国となっている。かつて「余生」と呼ばれた老後の時期は、「第２の人生」とでも呼ぶべき長期間にわたることになるのである。

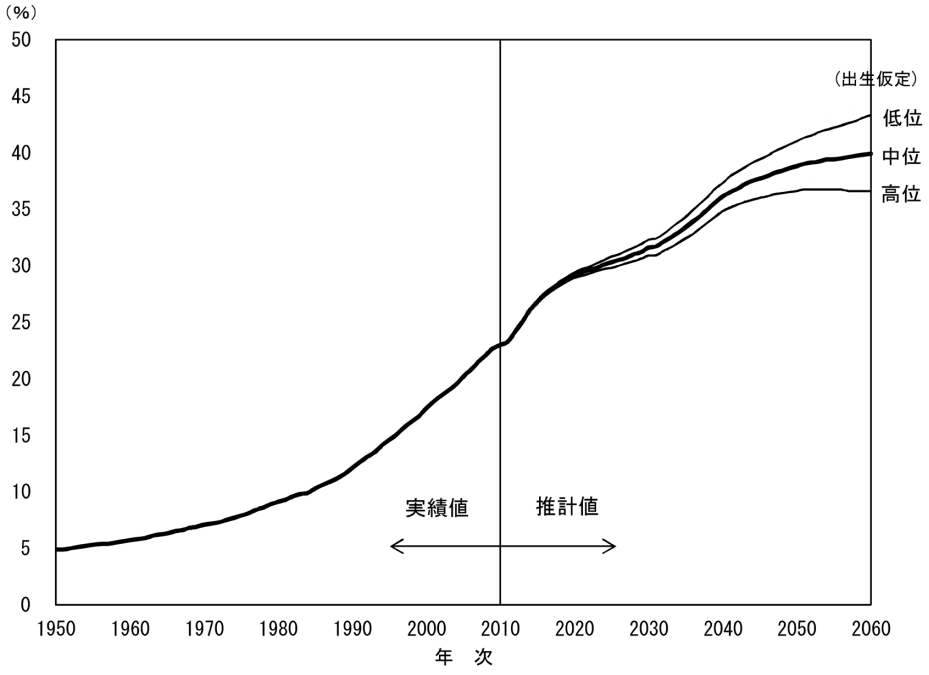
②高齢化が生み出す社会的課題：a. 下流老人

生活困窮者支援を行うNPO法人ほっとプラス代表理事で、社会福祉士の藤田孝典の著書『下流老人』は、2015年の新語・流行語大賞にもノミネートされた。この「下流老人」とは、「生活保護基準相当で暮らす高齢者およびその恐れがある高齢者」のことである（藤田2015：5）。そして2015年現在、下流老人は日本国内に推定600万～700万人いるとされる（藤田2015：6）。

実際、厚生労働省「国民生活基礎調査」のデータをもとに年齢層別・男女別に貧困率を見ると、現役引退後の概ね65歳以降において貧困率が高まっていることが分かる。また、女性の貧困率は男性よりも高く、高齢期になると両者の差は更に拡大する傾向が見られる（図 2　年齢階層別・男女別相対的貧困率（2010年））。

そして、「現在の若者や中年層における非正規労働者を中心とした低所得層の増大は、現在よりも深刻な老人の貧困を将来もたらすだろう」と悲観的な予想がなされている（大竹＆小原2016：89）。

図１　老年人口の割合の推移（死亡中位推計）



出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」[1]

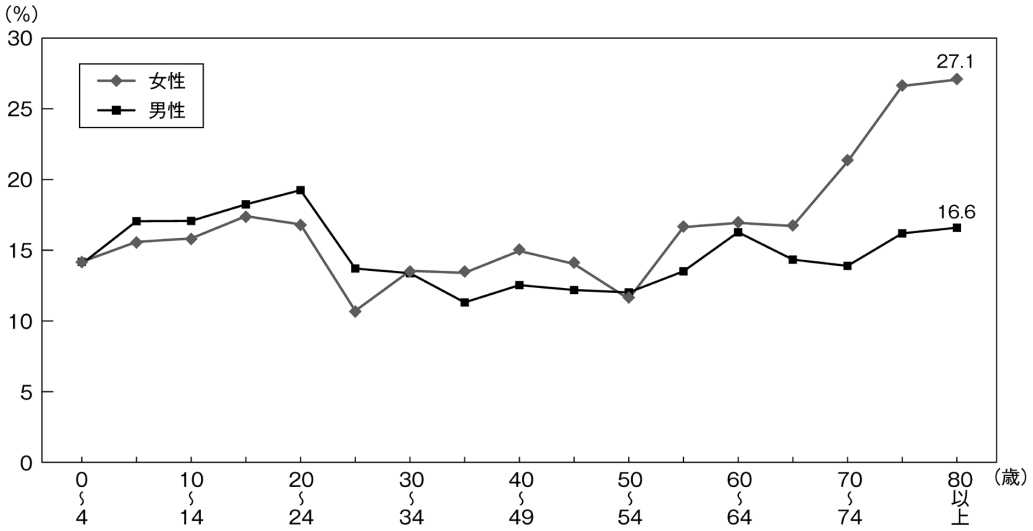
もちろん、貧困という社会的課題そのものは一朝一夕に解決できる問題ではない。そして、この「貧困」という社会的課題は、「社会的孤立」という別の課題を生み出しているのである。

先行研究によると、「貧困者は非貧困者に比べ、約４倍の確率で社会的孤立の状況となっている」と報告されており、貧困であることは「社会的交流の欠如のリスクを高めている」と分析されている（阿部2014：26）。

③高齢化が生み出す社会的課題：b.社会的孤立

60歳以上の高齢者の（電話やＥメールを含めた）会話の頻度を見ると、高齢者全体では毎日会話をしている者が９割を超えるのに対して、ひとり暮らし世帯については会話の頻度が低下しており、特に男性の単身世帯では、「２～３日に１回」以下の会話の頻度にとどまっている者

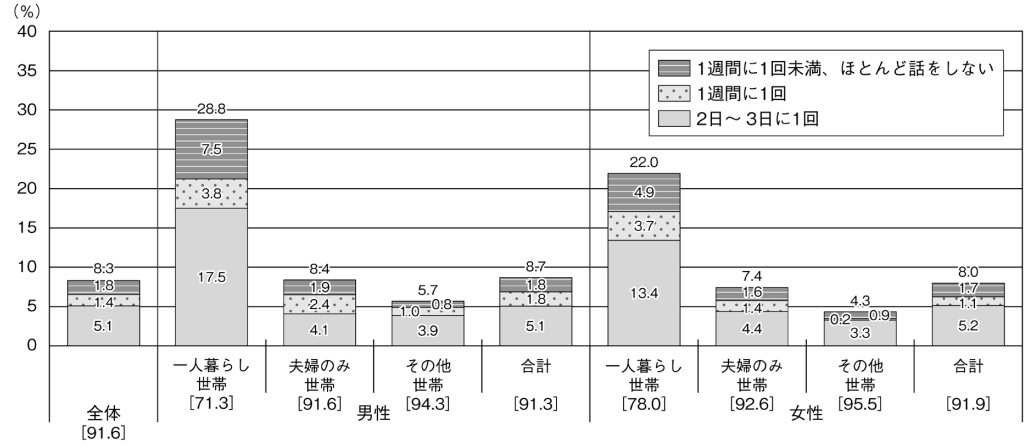
図２　年齢階層別・男女別相対的貧困率（2010年）



（備考）厚生労働省「国民生活基礎調査」（平成22年）を基に，内閣府男女共同参画局「生活困難を抱える男女に関する検討会」阿部彩委員の特別集計より作成。

出所：内閣府男女共同参画局「平成24年版 男女共同参画白書」[2]

図３　高齢者の会話の頻度（電話やEメールを含む）



資料：内閣府「高齢者の経済生活に関する意識調査」（平成23年）
（注1）対象は60歳以上の男女
（注2）上記以外の回答は「毎日」または「わからない」
（注3）［　］内の数値は「毎日」と答えた者の割合

出所：内閣府「平成27年版高齢社会白書」[3]

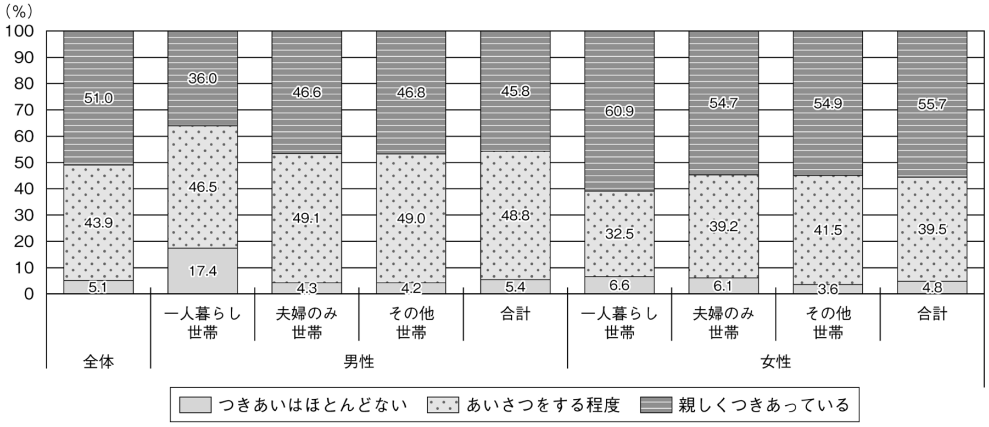
が約３割（28.8%）に達している。

また、高齢者の日常の近所づきあいの程度についてみると、全体では「つきあいがほとんどない」は5.1%にとどまっているのに対して、男性の単身世帯では「つきあいがほとんどない」という高齢者が多く、17.4%を占めている。

高齢者の仲間づくりにおいて、従来は全国に設置されている「老人クラブ」が一定の役割を果たしてきたものと考えられる。しかし、高齢者数は増加しているにもかかわらず、全国の老人クラブの会員数は1998年度末に887万人で最大であったものが（公益財団法人 全国老人クラブ連合会2014：8）、2015年の３月末には606万人となっており、この16年間で３割強となる281万人も減少している[4]。

そして最新の研究によると、こうした高齢者の社会的孤立は、糖尿病による高血圧のリスク増大以上に、高血圧に悪影響をおよぼすという結果となっている（Yang et al.2016：578）。

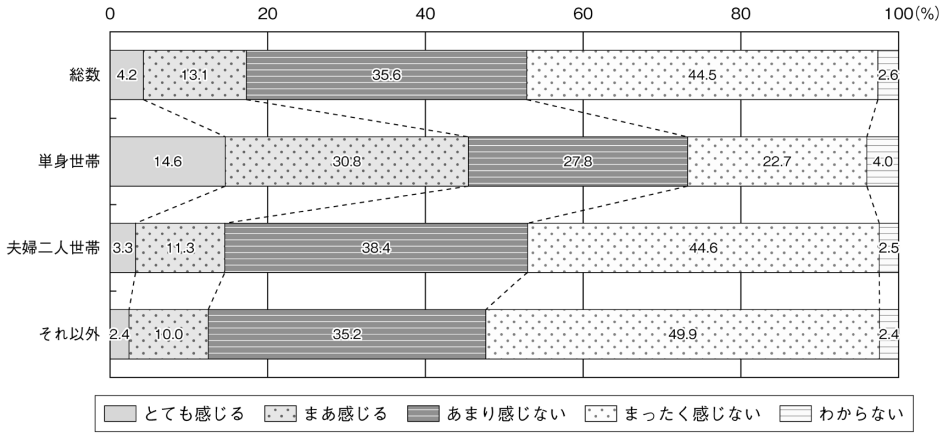
図４　近所づきあいの程度



資料：内閣府「高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査」（平成22年）
（注）対象は60歳以上の男女

出所：内閣府「平成27年版高齢社会白書」
〈http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2015/html/zenbun/s1_2_6.html〉

図５　孤独死を身近な問題と感じる高齢者の割合



資料：内閣府「高齢者の健康に関する意識調査」（平成24年）
（注）対象は、全国60歳以上の男女
＊本調査における「孤独死」の定義は「誰にも看取られることなく亡くなったあとに発見される死」

出所：内閣府「平成27年版高齢社会白書」[5]

さらに、いわゆる「孤立死（孤独死）」、すなわち、「誰にも看取られることなく、亡くなったあとに発見されるような死」に関しては、身近な問題だと感じる（「とても感じる」と「まあ感じる」の合計）高齢者の割合は、全体では2割に満たなかったが、単身世帯では半数近く（45.4%）に達している。

④高齢化が生み出す社会的課題：c.老いにともなう認知症

「認知症」は「老いにともなう病気」のひとつとされる。「認知症」とは、「さまざまな原因で脳の細胞が死ぬ、または働きが悪くなることによって、記憶・判断力の障害などが起こり、意識障害はないものの社会生活や対人関係に支障が出ている状態（およそ6か月以上継続）」を指している[6]。

厚生労働省の研究によると、全国の65歳以上の高齢者における認知症の有病率は15%と推定され、2012年時点で462万人と推定されている（朝田2013：14）。また、認知症の前段階と考えられているMCI（Mild Cognitive Impairment）[7]の有病者は、2012年時点で約400万人と推定されている（ibid.：9）。つまり、認知症とその予備軍を合算すると、高齢者の4人に1人も占めることとなる。

また、厚生労働省の別の研究によると、認知症の患者数は時代とともに増加することが予想されており、2025年に約650-700万人、2040年に約800-950万人、2060年に約850-1150万人に達するとの結果となっている（二宮2015：6）。

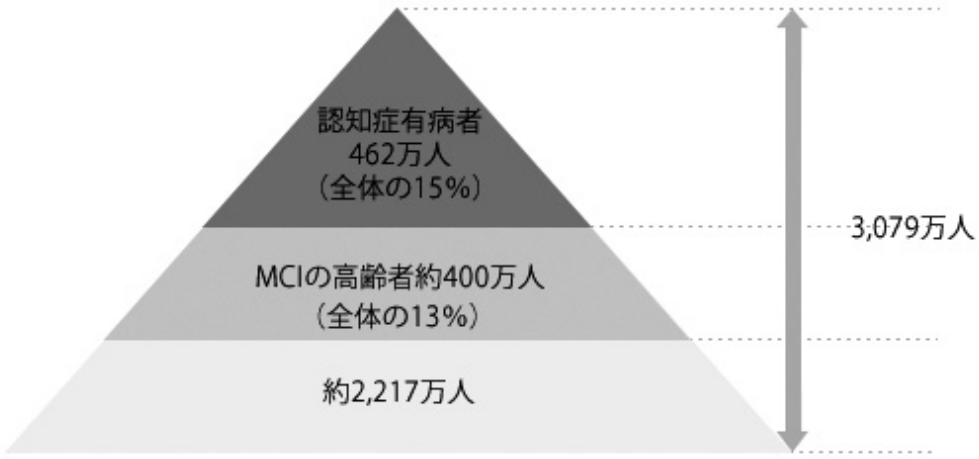
そして、認知症の増加にともなって、認知症の医療費や介護費等の直接費用をはじめとして、本人や家族の労働生産性損失等、目に見えにくい費用までを含んだ社会全体の費用も増大していくこととなる。慶應義塾大学医学部の研究によると、2014年の日本における認知症の社会的費用は年間約14.5兆円に上ると推計された。また、2060年の認知症の社会的費用は24兆2,630億円に達すると推計された[9]。

認知症は国際的な課題にもなっている。2013年12月、ロンドンで開催されたG8サミットにおいて各国の厚生大臣も招待され、認知症をテーマとする初めてのサミット「G8認知症サミット（G8 Dementia Summit）」が開催された。同サミットは、世界的な課題である認知症に各国が協力して取り組むために開催されたものである。

また、上述した慶應義塾大学では、世界経済フォーラム（WEF）と共催で、国際会議「認知症社会における経済的挑戦と機会」を2015年10月に開催している。

本研究は、こうした高齢化とそれにともなう社会的課

図6　高齢者における認知症（2012年時点の推計）



出所：内閣府「政府広報オンライン　もし、家族や自分が認知症になったら　知っておきたい認知症のキホン」[8]

題に対して、文化政策がどのように応答できるのかを探ることを主な目的としている。もちろん当然のことではあるが、アートによって高齢化が生み出す社会的課題がすべて解決できるわけではない。ただし、高齢にともなう社会的課題のうち、社会的孤立や認知症に関しては、アートが一定の役割を担うことができるのではないかと筆者は考えている。

そこで本稿においては、高齢者および高齢者が抱える社会的課題に対応する文化政策を「Creative Agingのための文化政策」と名付け、日本および諸外国における現状を把握したうえで、今後の可能性について検討してみたい。

2 日本における Creative Aging 政策の概況

①国の取り組み

ところで、文化庁の政策においては、「高齢者」はどのように位置づけられているのであろうか。文化政策の基本指針となる「文化芸術の振興に関する基本的な方針－文化芸術資源で未来をつくる－（第４次基本方針）」（2015年５月22日閣議決定）を見ると、「(3) 基本的視点」に掲げられた７つの項目のうち、「公共財・社会包摂の機能・公的支援の必要性」という項目において、「文化芸術は，子供・若者や，高齢者，障害者，在留外国人等にも社会参加の機会をひらく社会包摂の機能を有している」と記述されている。

また、「第３　文化芸術振興に関する基本的施策」の中で、「高齢者，障害者等の文化芸術活動の充実を図るため，次の施策を講ずる」と表現されている。この施策のうち、高齢者に関係する部分について見ると、「文化芸術活動の公演・展示等において，高齢者，障害者，子育て中の保護者，外国人等が文化芸術を享受しやすいよう，施設のバリアフリー化，字幕や音声案内サービス，託児サービス，利用料や入館料の軽減など対象者のニーズに応じた様々な工夫や配慮等を促進する」および「高齢者，障害者，子育て中の保護者等の文化芸術活動を支援する活動を行う団体等の取組を促進する」となっている。ただし、こうした方針に基づいて、高齢者を対象とする具体的な政策が体系的に実施されているというわけではない。

一方、高齢者福祉政策を所管する厚生労働省では、高齢者が主役のスポーツ・文化の祭典として「全国健康福祉祭（愛称：ねんりんピック）」を厚生省創立50周年に当たる1988年から毎年開催している。この「ねんりんピック」は、スポーツや文化種目の交流大会をはじめ、健康や福祉に関する多彩なイベントを通じ、高齢者を中心とする国民の健康保持・増進、社会参加、生きがいの高揚を図り、ふれあいと活力ある長寿社会の形成に寄与することを目的としている。そして、囲碁や将棋等の文化交流大会、地域文化の伝承活動や生きがいづくり等の活動を行う老人クラブ連合会等の代表者による実演や展示を行う地域文化伝承館等の文化イベント、世代間・地域間交流をはかる音楽文化祭等が開催されている[10]。

次に、日本の法制度および政策における高齢者の位置付けを概観してみたい。

まず1963年に「老人福祉法」が制定されている。同法は、老人の福祉に関する原理を明らかにするとともに、老人に対し、その心身の健康の保持および生活の安定のために必要な措置を講じ、もって老人の福祉を図ることを目的としているが、「文化」についての言及はない。

高齢化に関する国際的な取り組みに目を転じてみると、1982年に国連が「高齢化に関する国際行動計画」を策定している。この中で、「高齢者が余暇活動に参加し、自由時間を創造的に過ごすことを推奨するため、各国政府並びに国際機関は、高齢者が文化施設（博物館、劇場、オペラハウス、コンサートホール、映画館など）をより利用しやすいようにするためのプログラムを援助すべきである。さらに、文化センターが高齢者のために、そして高齢者とともに工芸、美術、音楽などの講習会を開催するように要請されるべきである。そこでは、高齢者は観客としても出場者としても積極的な役割を果たすことができるものとする」（仮訳）[11]としている。

1995年には日本で「高齢社会対策基本法」が制定された。同法は、高齢社会対策の基本理念を明らかにして

その方向を示し、国をはじめ社会全体として高齢社会対策を総合的に推進していくことを目的としているが、同法においても「文化」についての言及はない。

また、1996年7月5日に閣議決定された「高齢社会対策大綱」においては、「国民の多様化し、高度化する学習ニーズに対応するため、民間事業者の健全な発展の促進を図りながら、公民館、図書館、博物館等における社会教育の充実、美術館等における文化活動の推進、スポーツの振興などにより、情報通信も活用しつつ、生涯にわたる多様な学習機会の提供を図る」[12]と記述されている。

一方で、2002年に国連は「高齢化に関するマドリッド国際行動計画2002」を策定した。その目標のひとつとして、「社会的孤立を抑止し、自立を支援するための戦略として、高齢者による市民活動や文化活動への参加を推進する」[13]と記述されている。

高齢者を対象とする文化施策は、一般的に「子ども、障碍者、高齢者」と三題噺のようにまとめて記述されるケースが多いが、これらのうち、「子ども」および「障碍者」については、それぞれさまざまな施策や事業が展開されているのに対して、「高齢者」に関しては、「シニア割引」に代表される鑑賞支援以外は、今までほとんど手つかずの領域であった。また、高齢者を対象とした文化事業に関しては、吉本（2011）をはじめ、いくつかの事例が報告されているが、その全体像を概観する研究は現時点ではなされていない。

日本が世界に先駆けて超高齢社会に突入したこと、そして、誰もがいずれは高齢者となることを勘案すると、高齢者を対象としたCreative Agingのための文化政策について研究する意義と緊急性はとても高いと考えられる。

そこで、本稿においては、英国等、諸外国における先進事例研究と日本における現状の取り組みを概観した後、Creative Agingの類型化を試みる。そのうえで、今後の日本におけるCreative Agingのための文化政策に関する提言を行うこととする。

②美術分野

日本のアート（美術）分野におけるCreative Agingの取り組みは、体系だった文化政策として実施されているわけではないが、従前よりさまざまな団体や施設において展開されている。以下において、その代表的な事例を整理する。

■「私と町の物語」（2003年～2016年）[14]

「私と町の物語」という展覧会は、東京都港区の青山、赤坂、白金台、麻布、六本木という東京における最も変化の激しい地域で暮らしてきた人々の昔の1枚の写真とそれにまつわる個人の人生の物語についてインタビュー活動を通して集め、それらの写真と物語を展示するという企画展である。コミュニティ・アート・プログラム等を企画・制作するMuse Companyによって、2003年から2016年まで計8回開催されている。

そして、この展覧会にあわせて、高齢者に焦点を当てたプログラムも実施されている。2003年は、アーティストのJeanie Finlayに作品が委嘱された。同氏の代表的な作品は、英国サウスダービシャーに住む4人の高齢者のリビング・ルームをパノラマ状のデジタル・イメージで描き出し、見る人が自由に部屋の中を訪問し、彼らの話を聞くことができるというもので、2002年のキャノン・デジタル・クリエイターズ・コンテストにも入賞している。同氏に対する委嘱作品『Home-maker』（2003年）では、港区に住む高齢者の方々の家を訪問し、インタビューを通してその方々の人生とホーム（家庭、住まい）を描き出すという内容であった。

また2004年には、白金小学校の4年生と詩人の谷川俊太郎氏が白金台の高齢者を訪問して、その体験をもとにして詩を創作した。これらの谷川氏と子供たちの詩がデジタル展示されたほか、谷川氏と子供たちによる朗読パフォーマンスも行われた。

■「老い　老いをめぐる美とカタチ」（2005年）

福島県立博物館では、「老い」というものは、ともすればマイナスイメージが強調されがちではあるものの、これを避けて文化・社会の成熟はありえないとの認識のも

と、「老い」をめぐるさまざまな美とカタチを展示する企画展「老い　老いをめぐる美とカタチ」を2005年に開催した。同展においては、さまざまな「老い」の姿の表現として、現代作家のやなぎみわの「My Grandmothers」シリーズや折元立身の「ART MAMA（アート ママ）」シリーズ等が展示された[15]。

■「快走老人録」および「快走老人録Ⅱ」（2006年、2014年）

これら2つの展覧会は、滋賀県近江八幡市の「ボーダレス・アートミュージアムNO-MA」で開催された企画展である。同館は、障碍者の作品と一般のアーティストの作品をボーダレスに展示する企画展を開催していることで全国的な有名なミュージアムである。

2006年に開催された「快走老人録～老ヒテマスマス過激ニナル～」は、歳をとって、逆にありのままの余生を爆発させ、時には若いころより過激に過剰に自己表現のボルテージを上げて花開かせる、そんなパワーを持つ作品およびその作者にスポットを当てた展覧会であった[16]。アーティストとしては、計7名が出展している。

2014年に開催された「快走老人録Ⅱ～老ヒテマスマス過激ニナル～」は、2006年の展覧会の第二弾であり、NO-MAの開館10周年を記念して開催された特別企画展でもある。そして同展は、これまで経験したことのない超高齢社会を迎えた日本の現状を、「アール・ブリュット」というコンセプトで見つめ直した展覧会となっている[17]。アーティストとしては、後述する折元立身のほか、計6名が出展している。

■「マイ・アートフル・ライフ」（2008年）

川口市立アートギャラリー・アトリアにおいては、2008年度の春の企画展として、人生半ばより独学で絵を描き続けた丸木スマ、塔本シスコ、石山朔の3人を取り上げた「マイ・アートフル・ライフ」を開催した[18]。

丸木スマ（1875年～ 1956年）は、「原爆の図」で知られる画家・丸木位里の母親であり、70歳を過ぎて絵を描き始めた「おばあちゃん画家」として有名であった。その作品は、丸木美術館（埼玉県東松山市）で見ることができる。

塔本シスコ（1913年～ 2005年）は、本展覧会の2年前に開催された「快走老人録」（上述）にも作品が出展されていた。また、石山朔（1921年～）についても、本展の前年に横浜市のBankART1929において「石山朔～O sole Mio」が開催されていた。

■「回想法アート（ライフレヴューアート）」（2009年）

愛知県豊川市では、2009年11月～ 12月に同市の桜ヶ丘ミュージアム開館15周年記念特別展として「境界なきアート展　～響きあうココロへ～」を開催した。同展においては、いわゆる「アウトサイダーアート（アール・ブリュット）」および「児童画（チャイルド・アート）」のほかに、認知症予防に効果的とされる回想法をアートに取り入れた「回想法アート（ライフレヴューアート）」が紹介されていることが特色となっていた[19]。この「回想法アート（ライフレヴューアート）」とは、「高齢者などの人生を聞き取り、美術家が作品化することで、高齢者が人生を振りかえる契機となり、新たな希望を見出す」とともに、「作り手である美術家は壮大な人生ドラマを作品化することで、新鮮な感動を表現する機会」を得ることを目的としたアート活動のことである[20]。

■秋山祐徳太子個展「高貴骨走」（2010年）

秋山祐徳太子（1935年～）は、1970年代の東京都知事選挙への立候補等で有名な現代美術作家である。

日本の医療保険制度では75歳以上を「後期高齢者」と名付けているが、秋山祐徳太子は自らが「後期高齢」となったときに、これを「高貴高齢」と読み替えて、個展「高貴骨走」をAISHO MIURA ARTS（当時は東京都新宿区）にて開催した。

なお、秋山祐徳太子は、本展開催の2年前に、自らの老いを明るく描くエッセイ『天然老人』を上梓して話題となった。

■前衛★R70展（2010年）

「前衛★R70展」は、戦後、前衛美術の先駆者として日本の美術界を切り拓き、同展開催当時も旺盛な活動を続ける、70歳以上の美術家6人による新作展で、ギャラ

リー58（東京都中央区銀座）にて開催された。

展覧会の名称の「R70」のうち、「R」は「Restrict＝制限」の頭文字、つまりR18指定（18歳未満禁止）ならぬ、70歳未満禁止＝70歳以上だけが参加できることを意味している。また、「前衛」と「R70」の間にある「★」には、2つの意味があり、ひとつは、美術界のスター、憧れのスターという意味で、もうひとつは現在進行形でキラキラと輝き、発光し続けている星、という意味である。

参加したアーティストは、上述の秋山祐徳太子のほか、『老人力』（1998年）を上梓し、同書の題名が翌1999年にかけて流行語となった赤瀬川原平（1937～2014年）等計6名で、展示する作品はすべて、2010年制作の未発表最新作であった。

ギャラリー58の長崎裕起子は、「この6人には、『老人』『おじいちゃん』」という形容はあてはまらないと思っています。他の何ものでもない、揺るぎない個性を放ち、半世紀以上走り続ける、真の美術家6人です」と述べている[21]。

■瀬戸内国際芸術祭（2010年、2013年、2016年）

「『島のおじいさん、おばあさんの笑顔を見たい。』－そのためには、人が訪れる“観光”が島の人々の“感幸”でなければならず、この芸術祭が島の将来の展望につながって欲しい。ということが、このプロジェクトで当初から掲げてきた目的＝『海の復権』です」[22]と瀬戸内国際芸術祭の目的として記述されている（瀬戸内国際芸術祭実行委員会2015：1）。

また、同芸術祭の総合プロデューサーである福武總一郎氏は、自らが芸術祭を実施している理由として「過疎地の高齢者の笑顔、元気をつくるためだ」と説明している（長畑&枝廣2010：139）。

同芸術祭を実施した成果として、「地域の話題や活気が生まれ、人びとの交流、地域づくり活動などが活発になる効果が確認された」（中島2012：86）と報告されている。そして、「過疎高齢化という最大の難題に対して、大きな成果をあげた」（中島2014：94）のは、男木島であったと分析されている。男木島においては、「過疎高齢化を緩和するために住民が最も望んでいた、若い家族のUターンが実現した。その結果、男木小中学校の再開が実現した」（ibid.：101）のである。この再開された男木小中学校の外壁は、ブラジル出身のアーティスト、レジーナ・シルベイラによる、瀬戸内の青い空と光をイメージの源とした作品「青空を夢見て」となっている。

図7　再開された男木小中学校
（レジーナ・シルベイラ「青空を夢見て」）



出所：筆者撮影（2016年3月）

なお、こうしたアート・プロジェクトのあり方に関しては、一方でさまざまな批判も挙げられている。たとえば、アーティストの川俣正は、地方のアート・プロジェクトの現状に対して「目的性だけでアートプロジェクトが見られるところもあって、結果を出すのがあまりにも早くて、安っぽいなと思ってしまうのです」（熊倉2014：318）と語っている。また、評論家の藤田直哉は、アートがコミュニケーションの生成に関わるものに変化していくことに対して、「そんなに簡単に有用になっていいのか」（藤田2014：246）と問題提起を行っている。そのうえで、こうした動向に関して同氏は、「芸術が芸術という固有の領域であることに期待されていた、現世を越えたある種の力を、失うことにはならないか。世界を全的に変えてしまうような鮮烈な力を、失うことにならないか」（藤田2014：253）と檄を飛ばしている。

■inner landscapes（2011年）

inner landscapes展は、3人のアーティストとフィ

ンランド・トゥルク市に住む９人の高齢者による、陶芸・写真・サウンド・ビデオからなる展覧会である。

この展覧会は、アーティストたちがトゥルクの高齢者たちにインタビューを実施して、昔のアルバム写真を収集するとともに、それにまつわる思い出やストーリー、個人的なエピソード等をヒアリングするという、コミュニティ・アート・プロジェクトを通じて実現された。

参加アーティストのうち、日本人のアーティスト・ユニット（崔聡子と蔵原智子）は、ハンドメイドの陶製ボウルを製作し、それにトゥルクの高齢者たちが持っていた写真をプリントした。こうした試みは、「個人的な体験を集合的な記憶の世界へ変換させる試み」と評価されている[23]。

なお、本展覧会は欧州文化首都「トゥルク2011」の一環として実施された。「欧州文化首都（European Capital of Culture）」とは、EU加盟国の２都市が協力しつつ（当初は１都市）、１年間を通じてさまざまな芸術文化に関する行事を開催する、という制度である。この「欧州文化首都」は、ギリシャのメリナ・メルクーリ（Melina Mercouri）文化大臣（当時）の提唱により発足し、幕開けとして1985年にアテネ（ギリシャ）で開催された。「欧州文化首都」の目的は、ヨーロッパの文化の豊かさと多様性を表現することにより、ヨーロッパ人たちを相互に結びつけるとともに、世界との相互理解を深める機会とすることである。換言すると、EU統合においては、政治的・経済的な統合だけではなく、文化面での協調が重要な役割を果たす、という考えがその背景にある（太下2014a：173-174）。

■シルバーアート（2014年）

広島県福山市の「鞆の津ミュージアム」で2014年に開催された「花咲くジイさん ～我が道を行く超経験者たち～」は、他人からの評価や対価にとらわれることなく、長年自らの衝動のままにやりたいことを一貫してやり続け、高齢になってもその勢いを失わない人たちによる表現を集めた展覧会である。たのしく強烈に生きてきた彼らの姿を通じて、年を重ねてなお力強い「老人」の生き方を示している。同展においては、漫画家・蛭子能収や発明家・ドクター中松のような有名人から、これまで世の中に紹介されることのなかった無名の高齢者まで、総勢12名の「花咲くジイさん」たちが紹介された[24]。

また、同展の展示をもとに、さらに取材･撮影を重ねて、翌2015年に書籍『シルバーアート　老人芸術』が制作・発刊された。

■Of the Old, With the Old,for the Old　Art After Tatsumi Orimoto[25]（2014年）

第56回ヴェネツィア・ビエンナーレ国際美術展（2015年5月9日～11月22日）の日本館キュレーター選出のために、国際交流基金によって実施された指名コンペティションにおいて、東京国立近代美術館主任研究員の保坂健二朗氏が提案した展示企画が、“Of the Old, With the Old,for the Old　Art After Tatsumi Orimoto”である。

この企画案で中核となっていたアーティストは、現代美術家の折元立身である。折元は、2001年に開催された国際美術展ヴェネツィア・ビエンナーレにおいて、同ビエンナーレの総合監督を務めたハラルド・ゼーマンが企画した展覧会「人類のプラトー」に、唯一の日本人アーティストとして選定されたこと等で、国際的な脚光を浴びるアーティストである。

折元は、早い時期から高齢者の介護とアートを結び付けて、自ら介護する認知症の実母をモデルとして作品を制作し続けてきた。たとえば、折元の代表的な作品として、母親を被写体とした「Art Mama」シリーズ、エルビス・プレスリーの曲でノリノリになりながら母親のオムツを実際に交換するという映像作品「プレスリーのオムツ替え」（2013年）等が挙げられる。ちなみに折元の作品は、上述した「老い　老いをめぐる美とカタチ」（2005年）、「快走老人録Ⅱ」（2014年）にも展示されており、高齢者とアートという分野における第一人者として評価されていることが理解できる。

■「2240歳スタイル〜時間を味方にする人生の先輩たち〜」[26]（2016年）

展覧会「2240歳スタイル〜時間を味方にする人生の先輩たち〜」が秋田県立美術館県民ギャラリーにおいて、2016年3月9日（水）〜21日（月）まで開催された。同展覧会は、秋田市が迎えている超高齢社会の今とこれからについて考えるきっかけとするため、全国で地域づくりに取り組むstudio-Lと秋田市により、「高齢化」をテーマとして開催された展覧会である。29人の高齢者の暮らしを取材して、その生活の有り様について「衣」、「食」、「住」、「元気」のテーマに分けて、データや写真、展示パネル、そして実際の高齢者の持ち物等が展示された。

■特定非営利活動法人芸術資源開発機構（ARDA：アルダ）「アートデリバリー」

「アートデリバリー」とは、アートを必要としている所へアーティストを派遣するプロジェクトで、1999年から特定非営利活動法人芸術資源開発機構（ARDA：アルダ）によって実施されている。同年、ARDAが企業メセナ協議会の支援による「ドキュメント2000」プロジェクトに参加し、杉並区文化・交流協会と共催で、杉並区にある高齢者施設「上井草園」でアーティストのワークショップと施設全体を美術館にするイベントを実施したことが、本プロジェクトの始まりであった。ARDAは、「アートデリバリー」の実施前に、ディスカッションを重ねてプログラムを練り上げ、高齢者とのワークショップをより豊かなものにするために、実施する高齢者施設の介護士に対してアーティストが指導するワークショップを必ず体験してもらっている、とのことである[27]。

■一般社団法人アーツアライブ「アートによる高齢者の予防医療化」

経済産業省はヘルスケア産業振興の一環として、「サービス産業強化事業費補助金（地域ヘルスケア構築推進事業補助金）」を補助しているが、2013年度において、一般社団法人アーツアライブを代表とするプロジェクト「アートによる高齢者の予防医療、及びアート活用（産業、社会、教育活性化）の基盤づくり」が採択されている。同事業は、認知症の前段階と考えられているMCIかつ鬱である高齢者を対象として、医療や介護の現場において創作および鑑賞型アートプログラムを実施し、その臨床的効果を検証するとともに、プログラムの現場における実施および普及のためのマーケティング調査を実施するという内容である[28]。

■ウィズユーグループ[29]

秋田県に立地する医療法人のウィズユーグループ（医療法人惇慧会、株式会社フォーエバー）は、高齢者のQOL（Quality of Life）の向上を目的として、グループの高齢者施設において現代美術作品の展示を行うほか、施設利用者および地域住民を対象としたエデュケーション・プログラムも開催している。

さらに2006年春には、秋田県内で初めての現代美術を紹介する機関「フォーエバー現代美術館（Forever Museum of Contemporary Art）」を開設した。

■北名古屋市歴史民俗資料館「思い出ふれあい事業」（2000年〜）

この事例は厳密にはアート分野ではないが、ミュージアムの事例として、この項に関連して記載しておくこととする。

北名古屋市歴史民俗資料館は別名「昭和日常博物館」とも呼ばれている博物館で、昭和時代の生活用具や玩具等を豊富に収蔵している。この豊富な収蔵品を活用し、北名古屋市では、回想法[30]を日本で初めて地域の中に取り入れた「思い出ふれあい事業」（回想法事業）を2000年から実施している。この事業は、高齢者の介護予防や認知症予防を目的とする保健福祉政策の視点と、博物館の収蔵品を他の分野にも有効利用していこうとする文化政策の視点が両輪となって進められている[31]。

同博物館では、「昭和日常博物館ワークショップ小論」（北名古屋市歴史民俗資料館2015）等の小冊子をシリーズとして編集・発行しているが、同書の第3章は「アート回想ワークシップ」となっており、回想法のワークショップとアート・プログラムの融合が模索されていることが伺われる。

さらに、2002年11月には、市内に立地する国登録有形文化財「旧加藤家住宅」内に、回想法の研究、研修の場、そして全国へ回想法を発信していく拠点として「回想法センター」がオープンした[32]。

なお、北名古屋市歴史民俗資料館の取り組みが進展する傍らで、2003年に告示された「公立博物館の設置及び運営上の望ましい基準（平成15年6月6日文部科学省告示第113号）」において、「博物館は、その実施する事業への青少年、高齢者、障害者、乳幼児の保護者、外国人等の参加を促進するよう努めるものとする」[33]という規定が追加された[34]。

③演劇分野

演劇またはダンスの分野においても、高齢者に関わる取り組みはさまざまな団体によって実施されている。特に「シニア演劇」という取り組みが全国的に実践されている点が特徴的である。

■「八老劇団（大阪府八尾市）」（1973年～）

八老劇団は、八尾市在住の60歳以上の高齢者で結成されたアマチュア劇団である。その旗揚げは1973年で、もともとは老人の生きがいと痴呆予防が目的で設立され、今では現存する最古のシニア劇団となっている。2015年時点での劇団員の平均年齢は、73.7歳で最高齢は92歳となっている。なお、劇団の名称は、八尾市の「八」と老人の「老」をとって八老劇団と名づけられた。2008年には、それまでの功績が認められて、「サントリー地域文化賞」を受賞した[35]。

■ふらの演劇工房「演劇リハビリテーション事業」（1997年～）

全国で認証第一号のNPO法人として著名な「ふらの演劇工房」（北海道富良野市）では、お年寄りや体の不自由な子どもを対象としたワークショップを開催し、「演劇リハビリテーション」と呼ばれる手法を用いて、表現力等を増進、心と体の回復を図っている[36]。

■西和賀町におけるシニア（高齢者）演劇事業[37]（1999年～）

岩手県西和賀町では、演劇専用ホールである銀河ホールと町社会福祉協議会が連携して、高齢者の社会参加と生きがいづくりを目的に60歳以上の高齢者を対象にした演劇講座を1999年より開催している。受講者は、公募等により町内と北上市、横手市から集まってきた高齢者で、週3回、延べ30回程度の稽古を重ね、全員がキャストとして配役され、脚本家により書き下ろされたオリジナルの劇作品の上演をもって成果発表としている。なお、本事業自体は継続して取り組まれているが、各年度の受講生で結成する劇団は単年度限りのもので、翌年度はあらためて受講生を募り、また新たな劇団を作り、新たな作品上演に取り組むというスタイルで実施されている。

図8　北名古屋市歴史民俗資料館（昭和日常博物館）



出所：筆者撮影（2016年5月）

2007年度には、同様の取り組みを行っていた盛岡市と青森県おいらせ町のシニア劇団が一堂に会し、銀河ホールで「みちのく高齢者演劇サミット」が開催される等、大きな盛り上がりをみせた。また2009年度には、こうした特長的な取り組みが評価され、地域における創造的で文化的な表現活動のための環境づくりに特に功績のあった公立文化施設を顕彰する「JAFRAアワード（総務大臣賞）」（財団法人地域創造）を受賞している。

■田んぼdeミュージカル（2003年～）

「田んぼdeミュージカル委員会」は、北海道むかわ町において、映画制作を行うために立ち上がった高齢者とその活動を支援するスタッフにより構成される。俳優、

スタッフのほとんどが高齢者による自主映画の制作活動は、各方面から評価され、地域の自信、自慢となり、地域の活性化につながる取り組みとなっている。この活動は、「発想がユニーク。田んぼで元気になる高齢者の活躍は他の模範になる」および「ユニークな活動である。こうした活動を通じて一体感と元気がでるであろう」と高く評価され、2008年度の「地域づくり総務大臣表彰」の団体表彰を受けた[38]。

■さいたまゴールドシアター（2006年～）

「さいたまゴールド・シアター」は、彩の国さいたま芸術劇場芸術監督の蜷川幸雄が立ち上げた、55歳以上の団員による演劇集団である。なお、2016年1月現在の団員は65歳から90歳までの39名となっている。同シアターは、2005年11月に、蜷川が、芸術監督就任後に第一に取り組むべき事業として「年齢を重ねた人々が、その個人史をベースに、身体表現という方法によって新しい自分に出会う場を提供する」ための集団作りを提案したことを契機に始まっている[39]。

最初の団員募集で、当初20人の募集枠に1,200人を超す応募が殺到して大きな話題となるという経過の後、2006年4月にゴールドシアターは正式に発足した。そして、週5日のレッスンでは、演出・ダンス・日本舞踊・基本的な発声等をはじめ、時代考証等の座学から殺陣（たて）といった特別演習が実施されている。そして、2013年はフランス・パリ公演で海外初進出を果たし、2014年は3ヵ国5都市ツアーも成功させた[40]。

この演劇集団の活動について、蜷川は「老人（民衆史）という対極から相対化して見ると、僕が演出してつくっている舞台なんて大したことないなあと。だから彼らとは素人の余興としての演劇をやっているのではなく、リアルの体系が違う老人たち――忘れるとか、身体が動かないとか、台詞が滑らかに言えないとか――と演劇をつくると、僕らがつくってきた演劇的リアルと違うリアルというものが現れてくるんじゃないか。それが自分のやってきた仕事を撃つんじゃないか、と思って真剣にやっている。（中略）やっているのは、いわゆる芸術的完成ではなくて、『老い』というものを見せるということも含めて、全部演劇なんだということです」[41]と語っている[42]。

なお、2016年12月7日には、大群集劇「1万人のゴールドシアター」がさいたまスーパーアリーナで開催される予定となっている。この「1万人のゴールドシアター」の応募条件は60歳以上（2016年12月31日時点の年齢）となっているが、特筆すべきこととして、参加費10,000円のうち、半額程度はプロジェクト自体に使用されるものの、残りの半額については若者の文化活動の支援のために投資されるとのことである。

■『カフェ・ロッテンマイヤー』（2010年）[43]

国際的な舞台芸術祭・フェスティバル/トーキョーでは、現代美術作家・やなぎみわのプロデュースによる『カフェ・ロッテンマイヤー』が2010年のフェスティバル期間中の毎週末と祝日に営業された。「ロッテンマイヤー」という名称は、『アルプスの少女ハイジ』に登場するクララの家の厳しい家政婦長の名前であり、『カフェ・ロッテンマイヤー』では彼女をイメージしたおばあちゃんメイドが、給仕と料理パフォーマンスでお客様をおもてなしをするという趣向のプログラムである。また、最終週には、やなぎみわ演出、おばあちゃんメイド出演の老メイド演劇『カフェ・ロッテンマイヤー』の公演が行われた。なお、やなぎみわは2009年のヴェネツィア・ビエンナーレ日本館代表作家であり、主な作品として、若い女性が自らの半世紀後の姿を演じる写真作品「マイ・グランドマザーズ」、実際の年配の女性が祖母の想い出を語るビデオ作品「グランドドーターズ」、少女と老女の物語をテーマにした写真と映像のシリーズ「フェアリーテール」等、「老女」をテーマとした作品が多い。

■シニア演劇ネットワーク（2012年～）

前述したさいたまゴールドシアターだけではなく、全国で高齢者の演劇活動は展開されている。

2011年秋、東京の池袋において「全国シニア演劇大会2011」が開催され、16のシニア劇団が参加・発表した。そして、こうしたシニア演劇という活動を継続して

いくために、全国のシニア劇団の連絡先となり、活動を広く世間に知らせていくことを目的としてNPO法人シニア演劇ネットワークが2012年に組成された。現在、同NPOの会員劇団は14劇団となっている。

もちろん、この「シニア演劇ネットワーク」に加盟していないシニア劇団も多数存在している。たとえば、北海道札幌圏を拠点とする中高年アマチュア芸能サークル「生きがい探偵団」は、中高年の福祉的文化活動グループの名称である。もともとは2000年に、中高年の健康生きがいづくりを支援する「健康生きがいづくりアドバイザー北海道協議会」が北海道演劇財団と連携して、自主研修として実施した演劇ワークショップがきっかけとして結成された。2012年当時の調査で、平均年齢は70歳前後で現在の登録加入者は30名以上と報告されている[44]。

また、「座・たくあん」[45]は、2002年4月に北海道浦河町で高齢者演劇・音楽劇「心の記録〜よみがえれ幻のレコード〜」公演後に発足したシニア劇団である。この劇団名は、「大根役者が年齢を重ねるほどに味がでる（大根→たくあん）」ことからこの名称になったとのことである。2006年には、北海道新聞社の「第5回北のみらい奨励賞」を受賞している。2009年時点で劇団員は10名（男3名・女7名）、平均年齢79歳とのことであるが、同年以降、ホームページが更新されていないようであり、現在の活動状況が気になるところである。

その他、「発起塾」（正式名称：特定非営利活動法人発起塾）は、演劇未経験で50歳以上の人たちが俳優となり、ミュージカルを上演する集団であり、1999年10月に設立された。メンバーは、演技、音楽、ダンスをプロの講師から年間を通して習い、1年の成果として劇場でミュージカル公演を実施する。そして、そのミュージカルの上演を通して、参加者のクオリティー・オブ・ライフの実現を果たそうとする集団である[46]。

奇しくも今年2016年6月号で終刊を迎えた芸能専門誌『上方芸能』では、2011年3月号で「シニア演劇の時代へ－表現する市民の広がり」という特集を組んでいる。その中で、シニア劇団の実態に関して、1グループあたりの規模はおおむね10〜20名、団員の年齢は40〜100歳と幅広く、男女比は女性が8割、ほとんどが演劇の未経験者である、と報告されている（朝日2011：13）。さらに、この特集では、演劇以外に、演芸、舞踊、コーラス、童謡、ロック等、さまざまな分野での活動を生きがいとする高齢者の事例が報告されている。

図9　シニア劇団かんじゅく座10周年公演
「カラスの声も、しわがれる…」のカーテンコール



出所：筆者撮影（2016年5月）

■可児市文化創造センター（アーラ）「カラダをほぐす、ココロを動かす」（2013年〜）

可児市文化創造センターは、衛紀生氏が館長兼劇場総監督を務めているが、同劇場では「カラダをほぐす、ココロを動かす」という、高齢者の社会的孤立を防止するためのプログラムを実施している。同事業は、孤独死、孤立死という不幸な事態を招かないために、一朝何かあったときにはすぐに連絡のできる、すぐに助けを求められる、仲間づくりと体力維持のための高齢者プログラムで、毎週木曜日にアーラ内で実施されている[47]。

■総おどり体操（2015年〜）

新潟市は、高齢者を含めさまざまな年代がいきいきと参加している踊りのイベント「にいがた総おどり」が毎年9月に実施されている。こうした背景のもと、介護予防や健康づくりの分野に踊りを活かし、高齢者の方に楽しく身体を動かしていただくという趣旨で、踊りのような健康体操「総おどり体操」を新潟市が2015年に制作した。

振付は、振付師のパパイヤ鈴木氏が手掛けており、血

図10　総おどり体操



出所：筆者撮影（2016年9月）

流を良くすることを意識した振付で、特に下肢の強化につながる体操となっている。また、従来の健康体操と比較して少しテンポが早く、簡単すぎず難しすぎないことから、継続的に取り組む魅力を感じられる体操となっている[48]。

■「Re：北九州の記憶」[49]

北九州芸術劇場において、2012年度から継続されているプログラム。北九州市に住む高齢者の方々に地元の若手作家がインタビューを行い、北九州の昔の様子や思い出、時代背景を聞き取り、それらこの街で暮らしてきた「人の記憶」に着想を得て、新たに「街の記憶」として書き起こした戯曲を作成し、上演するというプログラム。

■老いと演劇ワークショップ

俳優で介護福祉士でもある菅原直樹氏が、「老い」「ボケ」「死」に向き合う演劇ユニット「OiBokkeShi」とともに実施しているワークショップ。この「老いと演劇のワークショップ」では、認知症の人とよりよい関係を築くために参加者（介護者等）に「ボケを受け入れる演技」を実際に体験してもらう。同ワークショップでは、認知症の人のおかしな言動を受け入れる演技をすることによって、認知症の人と今ここにいることをともに楽しむ介護をしてもらうことを目的にしている[50]。

■前衛演劇に描かれる「老人」たち

本稿で整理したさまざまな事例から、演劇という表現分野と高齢者はとても関連性が強いということが理解できる。そして、演劇のうち特に前衛演劇というジャンルにおいては、老人（高齢者）という存在にスポットライトが当てられているのである。

20世紀フランスを代表する劇作家ウジェーヌ・イヨネスコの代表作『授業』（1951年）は、老教授の家に女学生が個人授業を受けるためにやってくるところから幕を明けるのであるが、この個人授業はだんだんとエスカレートしていき、やがて不条理な結末へと展開していくこととなる。この『授業』という作品はたいへん人気の高い作品で、パリのセーヌ左岸にある小劇場・ユシェット座では1957年以来、現在に至るまで継続的に上演され続けている。また、日本においても、今はなき渋谷の小劇場ジァン・ジァンにて、1972年より11年間にわたって毎週金曜日の夜に俳優の中村伸郎がこの『授業』をロングランで上演しており、今日では「伝説の舞台」と呼ばれている。

また、不条理演劇の代表作とも呼ばれる『ゴドーを待ちながら』（1953年初演）は、ノーベル文学賞を受賞した、アイルランド出身の劇作家サミュエル・ベケットによる代表的な戯曲である。この戯曲は、ウラディミールとエストラゴンという2人の浮浪者が、木が一本しかない舞台でゴドーという人物をひたすら待ち続けている、というものである。そして、この2人の浮浪者はベケットの草稿において、「『一人目の老人』『一人目の老人に似た二人目の老人』」と名付けられていたとのことである（西村2012：32）。実際、この2人の浮浪者を老人の姿で上演する舞台も多い。東日本大震災直後の2011年4月に新国立劇場において、森新太郎の演出で上演された『ゴドー』もその系譜に挙げることができよう。

日本の演劇シーンに目を転じてみると、アングラ演劇の旗手と呼ばれた「紅テント（状況劇場）」の主宰者であり、劇作家・作家・演出家・俳優でもある唐十郎が、早稲田小劇場（鈴木忠志）のために書き下ろした『少女仮面』（1969年）は、往年の宝塚のスターにして老女優の春日野八千代を中心に、唐十郎ならではの演技論および

少女論が展開されるという作品である。なお、唐十郎は本作で第15回岸田国士戯曲賞を受賞している。

上述した鈴木忠志は、劇団「SCOT」(Suzuki Company of Togaの略称。1984年に「早稲田小劇場」から改称)の主宰であり、日本を代表する演出家である。そして、鈴木の構成・演出によるギリシア悲劇『トロイアの女』(1974年初演)は、主演女優の白石加代子が、トロイアの落城と子供たちの死を嘆く老いたトロイアの王妃ヘカベと、第二次世界大戦の敗戦後の故郷も家族もすべて失った狂女とを重ね合わせて演じるという、知的なたくらみのある名舞台であった。

昨年2015年が生誕100年の節目の年であったポーランドの演出家タデウシュ・カントールの代表作『死の教室』(1975年)では、老人たちが廃墟のような教室に集まって、最初は自らの幼年期の記憶を語り始めるのであるが、やがて意味不明な単語を発しつつ、脈絡のない行動をとるようになるという前衛劇である。老人たちは、黒いベスト、上着、そして黒い帽子に髭という、いかにもユダヤ的な風貌をしており、また、なぜか自らの子供の頃の分身である人形を持っている。そしてなんといっても最大の特徴は、演出家であるカントール自身が舞台上に登場し、彼らを指揮しはじめることであろう。この『死の教室』は日本を含む世界の演劇人たちに大きな影響を与えており、上述した「さいたまゴールドシアター」に関して、蜷川幸雄も「カントールとは違う形で何ができるか」[51]と語っている。

劇団転形劇場の主宰で、劇作家、演出家であった太田省吾の代表作として、第22回岸田國士戯曲賞を受賞した『小町風伝』(1977年初演)が挙げられる。この作品の主役は安アパートに独りきりで暮らす老婆であるが、この老婆は舞台の上では一言も言葉を発しない。後に「沈黙劇」と呼ばれる、沈黙とゆるやかな動きによる新たな演劇表現が試行された最初の作品である。この作品は、能の「卒塔婆小町」にインスパイアされており、老婆がかつて愛した軍人との思い出にまつわる心象風景と貧しい独居の現実が交錯する、静謐で美しい作品となっている。

そして、日本を代表する劇作家・清水邦夫の傑作で、読売文学賞(第35回・1983年)戯曲賞を受賞した『エレジー 父の夢は舞う』(1983年初演)では、工業高校で生物の教師として勤めた後、定年退職した老人が主人公となっている。そして、死んだ息子への屈折した思いを抱き続ける老人と、死んだ息子の嫁との微妙な愛情を軸として物語が展開していくのである。また、清水邦夫のもうひとつの代表作である『タンゴ·冬の終わりに』(1984年初演)は、早発性の認知症の男性を主人公とした物語ととらえることもできる。

以上見てきた通り、主に1970年代以降の前衛劇の隆盛の中で、その代表的な作品群において、老人たちが極めて象徴的に登場してきたことが確認できる。この点についてはいずれ機会を観て、より踏み込んだ考察をしてみたい。

なお、1982年8月に富山県利賀村(現・南砺市)で開催された「第1回利賀国際演劇祭」においては、上述した『トロイアの女』『死の教室』『小町風伝』が一堂に会して上演された。その他、寺山修司やロバート・ウィルソンの代表作も上演されており、今から考えると奇跡のようなラインナップの演劇祭であったことがあらためて確認できる。

④音楽分野

■シルバーコーラスフェスティバル(1986年～)

シルバーコーラス(高齢者による合唱)の音楽祭である「シルバーコーラスフェスティバル」が東京都合唱連盟の主催により、1986年以降、毎年秋に都内で開催されている。同フェスティバルの参加資格は「平均年齢が60歳以上の6名以上の合唱団」であり、都内だけでなく、全国から先着44団体の参加が可能である[52]。

■奈良市「音楽療法士とシルバーコーラス」(1995年～)

奈良市では、1995年から「奈良市音楽療法士養成コース」(期間:約1年8ヵ月)を実施しており、同コース修了者を市認定「音楽療法士」として、1997年から市社会福祉協議会において採用している。また、同年に奈良

市社会福祉協議会のなかに音楽療法推進室を設置している。それに先立って1994年に開館した、地域に伝わるわらべうたをテーマとした文化施設「奈良市音声館（おんじょうかん）」で実施していた事業「わらべうた教室」が好評となり、その後音楽療法の一環として「シルバーコーラス」が採り入れられた。このシルバーコーラスは、音声館の2つの老人福祉センターを含む約1,500名（2005年当時）の市内在住の高齢者が参加している。そして、高齢者にとって、歌を歌うことで声を出しストレスを発散するだけでなく、出かける場所を増やすことは社会参加を促し、健康と生きがいづくりのみならず、一人ひとりが地域の活動の担い手として大きな役割を果たしている、と報告されている[53]。

■わいわい音頭（1999年～）

作曲家・野村誠が、1999年から10年以上続けて、神奈川県の老人ホーム「さくら苑」を40回以上訪れ、老人たちと共同作曲を続けた長期プロジェクト。非営利法人アーツフォーラム・ジャパンの企画による。2010年に、横浜市のBankARTにて、「老人ホーム・REMIX#1」を初演し、長期プロジェクトがようやく形となった[54]。なお、「作曲」とは言っても、一般的な作曲とはかなり異なっている。参加する老人たちはもちろん作曲に関する高度な知識や経験があるわけではなく、「障害などでおぼつかない手つきで『演奏』する楽器の調子外れの音や、会話とも独り言ともつかない言葉の断片など」が「わいわい音頭」の中に編集されていくのである[55]。熊倉敬聡はこうした「作曲」に対して、「老人たちの『記憶』を形作る個人的な、あるいは超個人的な歴史の断片が、『野村誠』というメディウム（媒体＝霊媒）を通して、現在と出会う。その出会いの痕跡がここでの『作曲』にほかならない」[56]と、積極的に評価している。そして、このようなタイプの芸術を動機づけるものは、「生の悦び、〈幸福〉にほかならないのではないだろうか」[57]と評価している。

■音無美紀子の歌声喫茶（2011年～）

女優・音無美紀子の提唱によるプロジェクトであり、東日本大震災の仮設住宅の集会所や広場等へ「歌声喫茶を出張開店」し、大勢の人たちと声を合わせて歌うことで、ひと時でも楽しさや元気を取り戻し、住民たちとのコミュニケーションを深める役に立つことを目的とした活動である。ソングリストにある、懐かしの歌謡曲、童謡・唱歌、世界の歌の曲目の中から、来場者が歌いたい曲を、エピソードとともにリクエストカードに記入し、それを抽選ボックス形式でアコーディオンやピアノの演奏とともに会場全員で歌うというものである[58]。

■ローリング・ストーンズからパンクへ

本稿執筆の最中（2016年4月）に、英国のロックバンド「ローリング・ストーンズ」が本年内に、2005年以来11年ぶりとなる新作アルバムの発売を計画しているとの報道があった[59]。

ローリング・ストーンズの現在のメンバーは、ボーカルのミック·ジャガー（1943年生まれ、72歳）、ギターのキース·リチャーズ（同じく72歳）、ギターのロン·ウッド（1947年生まれ、68歳）、ドラムスのチャーリー・ワッツ（1941年生まれ、74歳）であり、平均年齢72歳の「老人音楽隊」である。

そして、後述するスコットランドにおける高齢者のアート・フェスティバルであるLUMINATEの中にも、音楽による回想法のプログラムがあるが、これらのプログラムで使用される音楽の中にも、ローリング・ストーンズが登場している。実際、現在70歳の高齢者は若い時分に同世代の音楽としてローリング・ストーンズやビートルズ等のロック草創期のバンドを聴いていたのである。その意味では、今日のローリング·ストーンズは、「老人による、老人のための音楽」と言うこともできよう。

一方、ローリング・ストーンズが回想法のプログラムで使用されるようになってきたということは、いずれストーンズ以降の世代の音楽についても、今後の回想法で使用される可能性があるということを意味する。たとえば、ロンドン・パンクを代表するバンド、セックス・ピストルズのライブ・デビューは1975年であるから、1960年生まれの世代は15歳当時にパンクの洗礼を受けたことになる。そして、2020年には、1960年生ま

れが還暦を迎える年なのである。つまり、2020年以降での音楽の回想法においては、パンクが使用され、高齢者たちが「ああ、懐かしい」などと言ってパンクの調べに身を委ねる、という事態も想定されるのである。

⑤小説分野

■老人文学

松原ほか(1979)によると、1960年代に入って以降、当時の文壇の長老たちが続々とそれぞれの代表的な作品を発表してあらためて存在感を示すようになった。たとえば、谷崎潤一郎(1886年生まれ)が『鍵』(1956年、当時70歳)、『瘋癲老人日記』(1962年、同76歳)を、また川端康成(1899年生まれ)は『眠れる美女』(1961年、同62歳)等を、そして室生犀星(1889年生まれ)は、『われはうたへどもやぶれかぶれ』(1962年、同73歳)を発表した。そして、これらの作品においては、初老の人物または老人が作者の分身とも読める主人公として設定されており、老人の心情や生態がリアルに描かれている。

松原ほか(1979)においては、「老年のために“死”の意識にさらされるとき、改めて“生”を確認せざるをえないという形で、個人の生々しい声が文学化」された、と分析している。さらに、同書では、評論家・平野謙による「老人文学」の定義を引用しているが、それは「単に老人を書いた作品でもなければ、老人が書いた作品でもない。老人が老人を書いた作品のことである」と定義されている(松原ほか1979:312)。

1960年代以降も、老人文学の系譜は続いていく。芥川賞作家・中上健次(1946年〜1992年)は、故郷・紀州熊野を舞台にして、ひとつの血族と「路地」のなかの共同体を中心にした「紀州サーガ」とよばれる独特の土着的な作品世界を作り上げたが、その中で、短編集『千年の愉楽』(1982年)および長編小説『奇蹟』(1989年)において、狂言まわしとなる年老いた産婆オリュウノオバが大きな役割を担っている。

また、筒井康隆(1934年〜)が、職を辞し10年が経過した75歳の元・大学教授を主人公にして、その意識が崩壊していく様を描いた小説『敵』(1998年)を64歳で上梓した。また同氏は、増大した老齢人口調節のため、政府が70歳以上の国民に殺し合いさせる「老人相互処刑制度(シルバー・バトル)」を開始したという設定の小説『銀齢の果て』(2006年)を72歳で上梓している。

そして21世紀に入ってからは、作家のデビュー自体も高齢化する時代となっている。たとえば、作家・水村美苗の母親でもある水村節子(1922年〜2008年)は、2000年に78歳で初の自伝的小説『高台にある家』を上梓した。

また、加藤廣(1930年生まれ)は、2005年に小説『信長の棺』で75歳という高齢での作家デビューが話題となった。同書は、当時の小泉純一郎総理が同書を愛読書として挙げたことからベストセラーにもなった[60]。

さらに、2013年1月に発表された第148回芥川龍之介賞には黒田夏子(1937年生まれ)の『abさんご』が受賞作に選ばれた。同氏は当時75歳9ヵ月であり、1973年に受賞した森敦の61歳11ヵ月を大幅に更新する「史上最年長」の受賞となった。また、記録に残っている限りでは、候補者としても最高齢だとされる[61]。

また近年においては、極めて高齢の作家が新作を上梓するという事例も多く見られるようになってきている。たとえば、小島信夫(1915年生まれ)は、83歳となる1998年に『うるわしき日々』で第49回読売文学賞している。また、91歳となる2006年に『残光』を発表した際には大きな話題となった(なお、小島信夫は同年没)。

そして、小説家の佐藤愛子(1923年生まれ)は、91歳となる2014年に作家人生最後の作品と位置付けた長編小説『晩鐘』を刊行し、翌2015年に同作品で紫式部文学賞を受賞している。

さらに、瀬戸内寂聴(1922年生まれ)は、89歳となる2011年に『風景』で泉鏡花文学賞受賞しており、その後も92歳で『死に支度』、続けて93歳となる2015年に『わかれ』を上梓している。

■介護文学

「老人文学」とは関連するものの別のカテゴリーで「介護文学」と呼ばれる一群の作品が存在する。

この「介護」というテーマをいち早く扱った文学作品が、1972年に発行された有吉佐和子の長編小説『恍惚の人』である。同書は認知症となった舅の介護に忙殺される嫁の姿を描いた小説で、1972年の年間売上1位のベストセラーとなり、書名の「恍惚の人」は当時の流行語となった。こうした関心度の高さから、高齢者の介護が大きな社会的問題としてスポットが当てられることになった。また、翌1973年には映画化されほか、たびたびテレビドラマ化や舞台化もされている[62]。

その後1995年に、佐江衆一が老親介護の体験を描いた『黄落』がベストセラーとなり、第5回ドゥマゴ文学賞を受賞している。ちなみに、本作の10年前となる1985年に佐江衆一は、痴呆症の老妻に自殺された老夫を描いた『老熟家族』という、やはり高齢者をテーマとした小説を発表しており、同作を原作とする映画「人間の約束」（吉田喜重監督）は、サンセバスチャン国際映画祭の銀の貝殻賞および国際批評家賞受賞、芸術選奨文部大臣賞を受賞している[63]。

そして21世紀に入ってからは、2004年にモブ・ノリオは、祖母の死をきっかけにして書いた、そのものずばりの題名の小説『介護入門』で第98回文學界新人賞を受賞するとともに、同作品で第131回芥川龍之介賞を受賞した。

「介護小説」は芥川賞と相性が良いようで、2015年には、「早う死にたか」と毎日のようにぼやく祖父とともに暮らす孫を主人公とする、羽田圭介による新しい家族小説『スクラップ・アンド・ビルド』が第153回芥川賞を受賞している。

また、前述した水村節子の娘である水村美苗は、母・節子をモデルとして、母親の介護に追われ、離婚を考える五十代の女性を描いた最近作『母の遺産－新聞小説』を2012年に刊行しており、同書で大佛次郎賞を受賞した[64]。

その他、『高円寺純情商店街』（1989年）で直木賞を受賞した小説家ねじめ正一は、米寿で認知症の母親を介護する日々を描いた小説『認知の母にキッスされ』を2014年に発表している。

同じ2014年、認知症にかかり、介護が必要となった父親の存在と東日本大震災とを描いた小説『還れぬ家』により、佐伯一麦は第55回毎日芸術賞を受賞している。

小説だけではなく、マンガにおいても老人は主要なキャラクターとして描かれている。高野文子の『田辺のつる』（1982年）は、平凡な家庭に暮らす老女つるを幼女の姿で描くと言うマンガならではの手法により、認知症となった高齢者の姿をリアルに描きあげた。

翌1983年には、萩尾望都や竹宮恵子らとともに「花の24年組」と呼ばれる作家・大島弓子が『金髪の草原』を発表する。同作は、認知症（記憶障害）のため自分のことを20歳のままだと思い込んでいる独居老人と、そのお宅にヘルパーとして赴任した若い女性の60歳ほどの年齢差の疑似的恋愛の物語である。同作において、主役のひとりである独居老人は、若者の姿で描かれている。もっとも、このような手法は大島弓子が高野文子の前年の作品をパクったというわけではない。もともと大島弓子は、名作『綿の国星』（1978年～）において、主役である猫たちを擬人化して描いており、『金髪の草原』はその自らの手法を応用したものであると考えられる。そして、高齢者の一風変わった恋愛というテーマは、大島弓子の頭の中で熟成していき、性同一性障害×高齢者という形で、傑作『つるばらつるばら』（1988年）へと結実することになる。

また、『ペコロスの母に会いに行く』（2012年）は、漫画家の岡野雄一による、認知症の母親の自らの介護体験を題材とする漫画である。母親の認知症の症状が進む中で、死んだ夫（作者の父親）と話をするようになる姿等が抒情的に描かれている。なお、同作は2013年に、第42回日本漫画家協会賞優秀賞を受賞している。

以上のように、「介護」は現代小説（およびマンガ）において繰り返し描かれるテーマとして定着している。そして、上述した「老人文学」が自らの分身としての老人を描いていたのに対して、これらの「介護文学」と呼ばれる作品群は、介護される対象である（主に）高齢者の配偶者、

子や孫の視点から、老人およびその介護の様子がより客観的に描かれる作品が多い点が特徴である。

■紡ぎ屋（2010年～）

「紡ぎ屋」は「文学」そのものではないが、お年寄りの話を聴き書きして、その人が生きた「証」を文字として残し、一冊の本にまとめるという、文学的でクリエイティブなスモール・ビジネスである。具体的には、話したい内容を3回に分けて聞き、40ページ程度の本（納品は同じ冊子を3冊）にまとめる、というものである。この「紡ぎ屋」は、福岡市と北九州市の中間に立地する福津市の、旧津屋崎町の津屋崎漁港一帯の集落「津屋崎千軒（つやざきせんげん）」に移住した都郷なびによって営まれている[65]。

⑥俳句分野

■老人文学としての俳句

俳句は、五・七・五の韻律から成る日本語の定型詩で、世界最短の定型詩とされる[66]。この俳句について、俳聖として知られる松尾芭蕉（1644年～ 1694年）は「老後の御楽に可被成（なさるべく）候」（俳諧を老後の楽しみとせよ、の意味）と自らの遺状（1694年）で記している（松尾＋萩原 1976：318）。また、詩人・萩原朔太郎は「老年者の文学」と述べた（そして、そのことに対して、室生犀星は「俳句は老人文学ではない」という小文を執筆しているのであるが）[67]。

なお、日本における日刊の新聞紙の発行部数は2014年で4,536万部、成人人口千人あたりの部数は410部/千人となっている[68]。この1人あたりの部数は世界で最高であるが、特筆すべきことは、これらのほとんどの新聞紙において「俳句」の欄が設けられていることである。こうしたデータから理解できる通り、日本において俳句という文化的な営みは、特別な存在として定着しているのである。

日本における現在の俳句人口は、600万人とも700万人ともいわれている[69]。また、2005年時点には全国の俳句結社の数は800 ～ 1,000団体と推定されており、生成消滅を繰り返しながらも増加傾向にあるとされている[70]。

そして、高齢者に対して「『自作の短歌や俳句を新聞（雑誌）に掲載しないか』という電話があり、無料と思い承諾したところ、高額な掲載料を請求された、など『短歌』『俳句』の新聞あるいは雑誌等への掲載の電話勧誘に関する相談が、2008年度以降、急増している」と独立行政法人国民生活センターが2010年に報道発表している。これらの高齢者の平均年齢は78.4歳である一方、過去5年間で60歳未満は11件（2.0%）とわずかであり、高齢者に限定されている特徴がみられる、とのことである[71]。こうしたことから、上述した600 ～ 700万人の俳句人口の大半は高齢者であると推測される。

実際に高齢となってからも句作を続ける俳人はきわめて多い。たとえば、月刊の俳句総合誌『俳句』では2010年9月号で「九十代の俳句人生」を特集しており、現代俳句協会名誉会長、日本芸術院会員、文化功労者である俳人の金子兜太（1919年生まれ）を含む計16名の「九十代の俳人」たちの新作5句と代表作10句を掲載した。

■衰退のエネルギー

俳人・永田耕衣（1900年～ 1997年）は、55歳で定年を迎えるまでは会社員としても一応の出世をしたが、その後90歳を超えて最晩年に至るまで旺盛な創作活動を行った。90歳の時に上梓した句集『泥ん』（1990年）で、前年中に刊行された最も優れた作品集に贈られる「詩歌文学館賞」を1991年に受賞している。その人生は、城山三郎の『部長の大晩年』（1998年）という小説のモデルともなった。また、永田耕衣はイェイツの名詩「長い沈黙のあと」の「肉体の老朽は叡智である」（安藤一郎訳）という詩句に出会ったことから、「老いのおもしろさ」についての思索を深めていった。そして、「老朽、若年に劣るまじく候」「人生衰退亦大いに可なり」（永田1996：5）として、このような人生の晩年における衰退の力を「衰退のエネルギー」と名付けた。

⑦映画分野

■老人映画

正式な分類ではないが、「老人映画」と称される一群の映画がある。これらは老人が主人公または印象的な脇役

を務めている映画のことである。以下に、内外の代表的な「老人映画」を紹介したい。

『ハリーとトント』（原題：HARRY AND TONTO）は1974年公開のアメリカ映画で、老人（ハリー）と猫（トント）のコンビによるニューヨークからシカゴへの道中を描いたロード・ムーヴィー。ハリーを演じたアート・カーニーは、本作でアカデミー主演男優賞に輝いた。テレビ朝日の「日曜洋画劇場」で放送された時には、『ハリーとトント　～翔んでるおじいちゃんのアメリカ横断』との副題であった。

『八月の鯨』（原題：The Whales of August）は1987年公開のアメリカ映画で、メイン州の小さな島で暮らす老姉妹のひと夏の日々を淡々と描いた作品である。撮影当時、姉妹役を演じたリリアン・ギッシュは93歳、ベティ・デイビスは79歳であった[72]。この映画は、スコットランドにおける高齢者のアート・フェスティバルであるLUMINATEでも「老人映画」として上映されていた。

『黄昏』（原題：On Golden Pond）は1981年製作のアメリカ映画で、湖畔の別荘を舞台に、人生の黄昏を迎えた老夫婦とその娘、彼女の結婚相手の連れ子との心の交流を描いている。この映画は、1981年度の第54回アカデミー賞で主演男優賞、主演女優賞、脚色賞の3部門で受賞した。そして、主演男優賞を獲得したヘンリー・フォンダは授賞式（健康問題で欠席）の数ヵ月後の1982年8月に子供たちに見守られながら心臓病で死去した。つまり、彼にとっては本作品が文字通り、俳優生活の「黄昏」であり、最後の映画出演となったのである[73]。

日本においても数多くの老人映画が製作されている。特に著名な作品としては、小津安二郎監督による、『晩春』（1949年）、『麦秋』（1951年）、『東京物語』（1953年）の三部作が挙げられる。これらの3作品において、原節子が演じたヒロインはすべて「紀子」という名前であり、まとめて「紀子三部作」と呼ばれている。このうち、『晩春』では、笠智衆が初老の父親が娘を嫁にやる悲哀を演じている。また、『麦秋』では、老夫婦が娘の結婚を契機として地方に隠居するというストーリーである。そして『東京物語』は、年老いた夫婦が成長した子供たちに会うために上京する、一種のロード・ムーヴィーとなっている。これら三部作に共通して、人間の老いと近づきつつある死、夫婦の絆、親子の情愛が描かれている。

また、『午後の遺言状』は1995年公開の日本映画。第38回ブルーリボン賞および第19回日本アカデミー賞最優秀作品賞受賞作品。撮影当時80歳を超えていた新藤兼人が監督。主人公である老齢の女優蓉子役は日本を代表する名女優の杉村春子が演じているが、本作が最後の映画主演作となった。また、主人公のかつての女優仲間で、現在は重度の認知症となっている役を、1950年に引退していた朝霧鏡子が45年ぶりに復帰して出演した。なお、公私にわたり新藤兼人監督のパートナーであった乙羽信子は本作の公開前に死去し、本作が遺作となった。製作側も映画の内容もすべて高齢ずくめの映画である。

3 米国におけるCreative Agingの事例

次に、米国におけるCreative Agingのための文化政策の状況を概観してみたい。

米国では、米国の一般大衆にとって重要な問題またはトピックを官邸（ホワイトハウス）で議論するため、米国大統領の主催、大統領行政府（EOP：Executive Office of the President）の後援による全国的な会議として「ホワイトハウス会議（White House Conference）」[74]が開催されている。そして、実はこのホワイトハウス会議の中で最もよく知られたテーマが「高齢化を議題とするホワイトハウス会議」（White House Conference on Aging）であり、アイゼンハワー大統領時代の1961年に開催されて以降、1971年、1981年、1995年、2005年、2015年とほぼ10年ごとに開催されている。このように「高齢化」が重要視されているのは、米国でも日本と同様に少子高齢化が急速に進んでいるからであると推測される。

そして、直近に開催された2015年のホワイトハウ

ス会議に政策提言していくことを目的として、同年にNEA（National Endowment for the Arts；全米芸術基金）とNCCA（the National Center for Creative Aging；全米創造的高齢化センター）の共催により、The Summit on Creativity and Aging in Americaが開催されている。

以上の事実からも理解できる通り、米国において高齢化およびCreative Agingは極めて重要な政策課題となっているのである。

①NEA「芸術と高齢化（Arts & Aging）」

上述した会議The Summit on Creativity and Aging in Americaの主催者でもあるNEAでは、さまざまな芸術分野の振興と同じ位置付けで、「アートへのアクセスのしやすさ（Accessibility）」を主要な活動領域と認識し、実践している。そして、「アートへのアクセスのしやすさ」の３つの主導的な取り組み（Leadership Initiatives）のうちのひとつが、「芸術と高齢化（Arts & Aging）」となっているのである[75]。そしてNEAでは、米国大統領リンカーンの有名な言葉（government of the people, by the people, for the people）[76]を本歌取りしたような、「高齢者のための、高齢者自身による、高齢者とともにある（for, by and with older persons）」水準の高い芸術体験の必要性と価値を踏まえて、プロフェッショナルのアーティストおよび医師の感受性を向上させる活動を実践している[77]。

またNEAは、高齢化と芸術に焦点を当てた全米規模での最初の研究成果を2006年に公表している。この研究はジョージワシントン大学との協定のもと、全米の65歳から103歳（平均約80歳）の高齢者300人を対象として実施された。同研究においては、高齢者を「①毎週、アート・プログラムに参加させたグループ」「②通常の活動だけを行っているグループ」に分けて１年後および２年後にフォローアップした結果、以下のように、アート・プログラムに参加することによるポジティブな効果が確認された[78]。

a）より良い健康状態：医師の往診回数が少なく、投薬が少ない。

b）精神の健康管理の評価尺度におけるよりポジティブな評価

c）活動全般におけるより積極的な関与

②NCCA（the National Center for Creative Aging；全米創造的高齢化センター）

上述したThe Summit on Creativity and Aging in AmericaをNEAと共催している団体がNCCAである。このNCCAは、創造的な芸術表現と高齢者の生活の質（quality of life；QOL）との間の活力に満ちた関係について理解を醸成することを目的として2001年に設立された非営利機関である。NCCAが主導し、さまざまな機関と連携して創造的な高齢生活に関するプログラムを実施しているほか、Creativity and Agingの分野において、The Gene D. Cohen Awardという顕彰も実施している。

また、NCCAはNEAやその他の助成財団からの支援を受けて、高齢者に提供されるアート・プログラムに関する、全米で最初となる要覧（Directory of Creative Aging Programs in America）も作成している。この要覧には、本稿執筆時点（2016年3月16日現在）で合計125件のプロジェクトが掲載されている。そしてこの要覧は、プログラム名称、組織名称、プログラムの成熟度[79]、実施されている州、芸術分野、障害等への対応状況（Adaptive Design）、実施場所といった項目で検索することができるようになっている[80]。

③ESTA（Elders Share the Arts；高齢者に芸術を）[81]

ESTAという団体は1979年に設立され、ニューヨーク市ブルックリンを拠点に地域密着型のアート活動を展開するアートNPOである。高齢者を対象としたアートNPOとしては全米でも最大級の団体であり、現在までに延べ３万人以上の高齢者等にプログラムを提供してきた実績がある。上述した要覧にも３件のプログラムが掲載されている。また、上述したNEAによるCreative Agingに関する研究には全米で４つの施設（現場）が参加したが、ESTAはそのうちのひとつに選定されている。

なお、ESTAのWebサイトには、同団体の責務が表明されているが、そのひとつとして「ESTAは高齢者がアーティストであると認識し、創造的な個人として高齢者に対して敬意を払います」と記述されている点は特徴的である。

ESTAの実施するコアプログラムとしては、「Legacy Arts；レガシーとして継承されるアート」「History Alive!；生きている歴史」「Arts & Memory；アートと記憶」の3つのプログラムがある。

このうち「Legacy Arts」は、高齢者の個人的な思い出をオーラル・ヒストリー（oral history；口述される個人史）として語ってもらい、それを、プロフェッショナルなアーティストのサポートによってアート作品として創造するというプログラムである。

また、「History Alive!」は、高齢者から若い世代に歴史の物語を伝え、それを承継するとともに、高齢者と若者が一緒になってアート作品を制作するという市民社会参画（Civic Engagement）の手法を活用したプログラムである。このプログラムに参加する高齢者と若者は週1回、8～12週にわたり面談することになる。このプログラムは教育機関、青少年施設、高齢者施設のパートナーシップにより実施されている。なお、この「History Alive!」は、ニューヨーク州の「共通基礎スタンダード（Common Core State Standards）」[82]にも認定されているほか、1999年の国際高齢者年に米国順守委員会（the United States Committee for the Observance）によって表彰もされており、社会的にも認知と評価が高いプログラムである。

そして、「Arts & Memory」は、認知症の高齢者とその介護者がペアを組むグループプロセス（集団によるカウンセリング）によって、高齢者が連想した物語や感覚的な物語を記述したり、アート作品にしたり、その他の形式で記録するというプログラムである。

4 英国における Creative Aging の先進事例研究

①概論

日本は世界に先駆けて超高齢社会に突入し、現時点の高齢化率は世界に類を見ない水準に到達している。ただし、高齢化は先進諸国に共通した政策課題であり、諸外国においても先進的な取り組みが実践されている。

英国では前述した「認知症サミット」の開催に象徴されるように、認知症対策が国家の重要な政策と位置付けられている。

2005年には「意思決定能力法（Mental Capacity Act）」が英国国会で制定され、2007年から施行されている。同法により、認知症等の「ケアや医療の現場では、認知症の人の自己決定権を尊重する本法に基づいて、判断能力や自己決定能力の評価のプロセスが透明化、厳密化され、大きな影響と変化が生じている」とのことである（公益財団法人東京都医学総合研究所2013：187）。

また、2009年には「認知症国家戦略；Living well with dementia:A National Dementia Strategy」が制定されている。この戦略では12項目の目標が掲げられているが、その中で「目標11: 介護施設における認知症ケアの改善」における具体的取り組みのひとつとして、「介護施設における芸術療法、音楽療法、演劇療法等の治療活動の供給は、良質な社会的環境と施設入居者の個性が尊重されるような自己表現の可能性を実現するために、有益な役割を持つことができる」と勧告されている（Department of Health2009：58）。

こうした背景のもと、近年において、高齢者を対象とした多様なアート活動がさまざまな文化芸術団体により実践されている。これらの英国において高齢者を対象にした先駆的な取り組みを行っている美術館や劇場、NPO、助成機関等の先進事例に関しては、ブリティッシュ・カウンシルの主催により、2015年4月13日から17日まで日本に14の文化芸術団体の関係者が招へいされており、その際の資料が大変に参考となるので、以下にその概要を整理する。

図11　英国の文化芸術団体による活動事例（資料協力：ブリティッシュ・カウンシル）

1　団体名：ルミネイト

（以下②に詳述）

2　団体名：イコール・アーツ

イコール・アーツは、高齢者にアートをより身近に感じてもらい、芸術活動に積極的に参加してもらうことを目指す非営利団体。さまざまな参加型のアート・プロジェクトを通して高齢者の孤立を防ぐ活動をしている。

また、「クリエイティブ・エイジング」を促進するための研究を支援するとともに、パートナー機関と連携し、クリエイティブ・エイジング、芸術、認知症といったテーマに対する関心と理解を深めるための取り組みも行っている。介護施設が、創造的なプログラムを取り入れられるよう、介護スタッフを対象にさまざまなトレーニング・プログラムも実施している。

3　団体名：ウェスト・ヨークシャー・プレイハウス

英国最大規模を誇る劇場であるウェスト・ヨークシャー・プレイハウス（WYP）は、過去25年にわたって300以上ものパワフルで、活力溢れる演劇作品を制作、発表している。これまでに400万人を超える観客が作品を観劇し、何千もの人々が、創造性を刺激するワークショップやコミュニティ活動、教育プログラムに参加している。コミュニティと教育の専門家14名からなる芸術開発チームは、あらゆる年齢層、経歴、能力の人々が芸術に触れる機会を創出しており、劇場は学びの場としても発展を続けている。そして高齢者との活動は、この分野をリードするものとして評価され、週に1回行われるプログラム『ヘイデイズ』は、劇場による定期的な高齢者参加プロジェクトとしては、英国最大規模を誇る。クリエイティブな参加型プログラムや認知症フレンドリーな公演などの認知症の人々との活動は、劇場にとって欠かせないものとなっている。

4　団体名：ナショナル・ミュージアムズ・リバプール

（以下④に詳述）

5　団体名：マンチェスター大学ウィットワース美術館／マンチェスター博物館

マンチェスター博物館は、人類の歴史や自然史に関するコレクションを有し、年間40万人以上の来館者を迎える博物館である。工費1,500万ポンド（約26億6,000万円）の改装を経て近年再オープンしたウィットワース美術館は、公園内に位置し、国際的にも重要なアートコレクションを持ち、独自性の高い展覧会を実施すると同時に教育の機会を提供している。マンチェスター博物館およびウィットワース美術館が展開するラーニング・プログラムは高く評価されており、これまでに「クロア・アウォード」はじめ数々の賞を受賞している。現在博物館は宝くじ基金から50万ポンド（約8,870万円）の資金提供を受け、社会的に孤立した人々を対象に、市全域でのボランティア・プログラムを主導。またウィットワース美術館は“参加”と“ウェルビーイング”をテーマに、公園を舞台に、アート、自然、そして人々をつなぐ方法を模索する新しいプログラム「カルチュラル・パーク・キーパー」を立ち上げた。

6　団体名：マンチェスター・カメラータ

1972年に創立されたマンチェスター・カメラータは、トップクラスの音楽家によるダイナミックなパフォーマンス、優れたアーティストとのコラボレーション、そして音楽によって人間性、社会性を育む先駆的なラーニング・アンド・パーティシペーション・プログラムで知られる英国有数の室内管弦楽団である。その常に革新的なアプローチは、音楽、オーケストラの可能性を拡張してきた。

その先駆的なラーニング・アンド・パーティシペーション・プログラムでは、「Young People in School（学校にいる若者）」、「Health and Wellbeing（健康と福祉）」、「Youth Programme（若者プログラム）」の3つのテーマを掲げ、コンサートをはじめ、次世代とのコラボレーションや認知症の人の生活の質の向上等、さまざまな方法で人々との結び付きを深める活動を展開している。

7　団体名：エンテレキー・アーツ

エンテレキー・アーツは、ロンドン南東の地域社会に深く根付いた参加型アートプロジェクトを展開する団体である。過去25年間、幅広い年齢のさまざまな人々との活動を通して、人生に変化を起こすような独自の手法を培ってきた。「聴くこと」や「共感すること」に重きを置き、そこから芸術的な表現を導き出すエンテレキーの手法は、地域社会で孤立しかねない人々をつなぎ、創造的なエネルギーを解き放つものとして、英国内で高く評価されている。社会から取り残された個人やグループが、市民としてのつながりを再考するうえで、芸術は中心的役割を果たすという信念のもと、①長期的な病気や複雑な障害を抱える若者、②重度の複合的な障害を抱える成人、③学習障害また高齢化にともなう障害のある高齢者（85歳から100歳まで）に向けた活動を行っている。グループの家族、友人、近隣住民といった支援者とともに、パブリックスペースや教会、学校、介護施設、文化施設、サッカー場等でプロジェクトを行っている。

8　団体名：サドラーズ・ウェルズ

世界有数のコンテンポラリー・ダンス劇場として知られるサドラーズ・ウェルズは、ロンドンにある3つの劇場で年間を通じて、タンゴからヒップホップ、バレエ、フラメンコ、ボリウッド、最先端のコンテンポラリー・ダンスまで、あらゆるダンス・プログラムを上演し、世界最高レベルのダンスを観客に提供している。

同劇場のCompany of Eldersは、63～92歳のメンバーで構成されるダンス・カンパニーである。有名振付家によるダンス作品を、地域ベースの小劇場から国際的な劇場まで、大小さまざまな舞台で公演している。同カンパニーはテレビのドキュメンタリー番組でも何度も紹介され、世界各国をツアー公演し、ヴェネツィア・ビエンナーレ等のフェスティバルにも参加した。また、彼らに触発され、全英に数多くのダンス・カンパニーが設立されている。ダンスに参加したい、創造的な活動がしたい、身体能力を高めたいと望む高齢者に向けた一般参加型のクラスを、2つの拠点で毎週開催している。

9	団体名：ウィグモア・ホール
	ウィグモア・ホールは、ロンドンのウェストエンドに位置し、室内楽、器楽、古楽、声楽を専門とする世界有数のコンサートホールである。間もなく誕生115年を迎える同ホールでは、年間450以上のコンサートが開催されており、世界的人気を誇るソリストや室内楽演奏家が、ルネサンスからコンテンポラリージャズ、そして新しい委嘱作品に及ぶさまざまなレパートリーを演奏している。 また、高い評価を得ている教育プログラムは、革新的な創造プロジェクト、コンサート、イベント、オンラインリソースを通じて、幅広く多様な聴衆に提供されている。ウィグモア・ホール、および学校、保育園、病院、コミュニティセンター、介護施設で、年間450以上行われるイベントとワークショップを通じ、人々と音楽の新たなつながりを生み出している。
10	団体名：アーツ・フォー・ヘルス・コーンウォール・アンド・アイル・オブ・シリー
	2001年の設立以来、英国有数の芸術・保健機関として、創造力を通じた健康と福祉の向上に尽力している。多岐にわたる創造的プロジェクトを企画し、訓練を受けた創造活動の実践者やボランティアと協力して、コーンウォールとシリー諸島の人々に芸術を届ける。特に、高齢者および認知症の人々の健康と福祉を、芸術を通して向上させることに重点を置く。 2010年3月には「グラクソ・スミスクライン／キングズ・ファンド・インパクト・アワード」を受賞。選考委員は「小規模な組織ながら、多数の利用者を擁し、活動成果は高水準。リーダーシップを有するダイナミックな機関であり、特に要介護高齢者、認知症患者、ホームレスの人々との活動は革新的である」とその活動を高く評価した。 2009年には、介護・入所施設、デイケア施設、病院等、高齢者介護が行われている場所に芸術を結びつけた活動が評価され「ガーディアン公共サービス・アワード」を受賞。以来、病院、介護用住宅から個人宅に至るまで、数多くの刺激的なプロジェクトを通じて、高齢者との活動を進化・発展させ続けている。2015年度で活動終了。
11	団体名：キール大学
	1949年にノース・スタッフォードシャー・ユニバーシティ・カレッジとして設立された。創設者は斬新な教育方針を掲げ、複数の分野にまたがる学際的学問の発展を目指した。スタッフォードシャー北部に位置する同校は敷地617エーカーに及ぶ英国最大規模の総合キャンパスを誇っている。 1987年にキール大学に併設された老年社会学センターは、設立時から、高齢化と人の晩年についての社会的および批評的分析に焦点をあてた幅広いプロジェクトを実施してきた。
12	団体名：ベアリング財団
	1969年に設立された民間の助成団体であるベアリング財団は、差別や社会的弱者に関わる課題にアプローチし、成熟した市民社会を形成することを目的に活動している。 現在、年間200 ～ 300万ポンドの資金提供を行うほか、他の団体と共同で助成プログラムも実施している。これまでに約50の団体やプロジェクトに助成を行ってきた。助成プログラム『Late Style（レイト・スタイル）』では、70歳以上のアーティストに作品を委嘱した。 英国の4つのアーツ・カウンシル（イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランド）と共同で、英国全土の文化芸術団体やアーティストによる高齢者を対象にした取り組みを支援している。また、ウィンストン・チャーチル・メモリアル・トラストと連携し、高齢者を対象にした文化芸術活動について、英国の文化関係者による海外事例調査を支援している。
13	団体名：カルースト・グルベンキアン財団
	カルースト・グルベンキアン財団は、文化、教育、社会、科学等の助成を目的として1956年にポルトガルで創設された。本部をリスボンに置き、ロンドンとパリに支部がある。英国支部は、国や地域、学問分野、産業分野等の領域を越えて知識や経験を共有し、社会的、文化的、環境的価値をもたらす関係を築くことにより、とりわけ弱い立場にある人たちを長期にわたって支え、状況を改善することを目的としている。 同財団によるSharing the Stageは、高齢者福祉の改善を目的とした、参加型パフォーミングアーツの新しいモデルを探求するR&D（研究開発）プロジェクト。
14	団体名：アーツ・カウンシル・イングランド
	「あらゆる人に素晴らしい文化芸術を（Great Arts and Culture for Everyone）」をミッションに掲げ、人々の生活を豊かする文化芸術活動を推進、支援する。支援先は文化機関、ミュージアム、図書館等、多岐に渡り、その活動は演劇から、デジタルアート、読書、ダンス、音楽、文学、工芸、コレクションまでさまざまである。 2015年度にアーツ・カウンシル・イングランドとベアリング財団は共同で助成プログラム「介護施設の高齢者のための芸術活動」を運営した。

出所：ブリティッシュ・カウンシル「高齢社会における文化芸術の可能性」（2015）[83]

②Luminateについて

■背景

スコットランドの高齢者（＝老齢年金支給開始年齢；pensionable age、男性 65歳以上、女性 60歳以上）は、2014年時点でスコットランドの人口（約534.8万人）の20%を占めている[84]。

この高齢化率は日本よりも低い水準ではあるものの、日本と同様にスコットランドにおいて高齢化が重要な政策課題である点には変わりはない。このような高齢化の状況を背景として、スコットランドにおいてはアーツカ

ウンシル「クリエイティブ・スコットランド」によって、高齢者を対象としたさまざまなアート・プロジェクトが実施されている。

たとえば、“Living Voice”はケアホームに入居している高齢者が、作詞や物語を創作できるようにワークショップ等を実施するプログラムである。このプログラムは、クリエイティブ・スコットランドのRFO（Regularly Funded Organisations；3年間の継続的な助成を受ける団体）の団体Scottish Poetry Libraryが実施している[85]。

また、“Forget Me Not”（私を忘れないで）は、認知症の高齢者とその家族と一緒に演劇作品を観劇できる環境づくりのプロジェクトである。こちらは、やはりクリエイティブ･スコットランドのRFOの団体フェスティバル･シアターが2015年から3年間かけて製作する予定である。同プログラムについては、高齢者支援を目的とする公益団体Life Changes Trustが支援している[86]。

そして、高齢者を対象としたプログラムの中でも、最大のプログラムが創造的な高齢者のためのフェスティバル『Luminate』であり、スコットランド全域で2012年から毎年10月に開催されている。

■Luminateの概要

Luminateは、あらゆる人が年齢を重ねることの意味を探究する機会を提供することを目的として、高齢者の創造性をテーマとした一連の文化プログラムであり、それらをフェスティバルという形式で発現させることを企図したものである。

このLuminateは、アイルランドで1996年から実施されている高齢者のアート・フェスティバルBealtaine festival（後述）にインスパイアされたもので、スコットランドのアーツカウンシルであるCreative ScotlandとBaring Fundation（ベアリングス銀行が設立した公益財団）が共同で、その開催を決定した。

そして、フェスティバルの実施に先立って、事業のディレクターを公募し、Anne Gallacher氏が採用された。なお、同氏はエジンバラ生まれで、主にイングランドでCommunity Engaged Artsに取り組んでいたというキャリアの持ち主である。このようにして2012年の10月からLuminateが開始された。

なお、Luminateでは「高齢者」に関する厳密な定義は設定していないが、おおむね55歳以上を高齢者と位置付けている。ちなみに、スコットランドの登録慈善団体Age Scotlandは、「50歳以上」を高齢者と位置付けている[87]。

■組織体制

Luminateはフェスティバルの名称であり、事務局であるNPOの名称でもある。

NPOの専任スタッフは、通年では1名（Anne Gallacher氏）のみである。そして、6～11月の半年間はもう1名をフルタイムで雇用し、さらにフェスティバル開催月（10月）は、パートタイムを追加で雇用しているほか、多数のボランティアも参加している。

■事業費

Luminate2015の事業費は約20万£で、プログラム経費補助と事務局の人件費を含んでいる。主な資金提供者は3者で、クリエイティブ・スコットランド、Baring Fundation、Age Scotland（高齢者に対する英国最大の慈善団体AgeUKのひとつの組織）である。なお、Luminateはクリエイティブ・スコットランドにおける2015年4月から2018年3月までのRFO（Regularly Funded Organisations；非公募の継続的な助成を受ける団体）であり、クリエイティブ・スコットランドから3年間合計で30万£が助成される予定である。

一方、Luminateがリグラントするプログラムに関しては、地理的な配慮がなされている。具体的には、大都市以外の小さなコミュニティにおけるプログラムを優先して補助している。各プログラムの1/3をLuminateが補助（各プログラムとも、残りの2/3は別の財源から調達）している。

■効果・影響

Luminateフェスティバルに参加している各団体にとっては、単に助成金が提供されるだけではなく、パン

フレット等にプログラムの概要が掲載され、スコットランド中で認知されるという効果がある。

そして、スコットランド中で認知されることによって、「今後もプログラムを継続していこう」というポジティブな姿勢が多くの団体から聞かれるようになった、とのことである。

■プログラムの事例

2015年には通算４回目のLuminateが開催され、劇場、ギャラリー、公民館、ケアホームおよび高齢者ランチクラブ等、スコットランドの至る所で合計424件の創造的なイベントが１ヵ月にわたり実施された。

実施される分野は、ダンス、ドラマ、音楽、ビジュアル･アート、ストーリーテリング、写真、手仕事等、さまざまであり、合計で４万人以上の高齢者が参加した。また、高齢者の参加だけではなく、若年層との世代間交流も企図された。

事業には、「主催(curated)」と「委託(commissioned)」の２種類がある。そして、2013年において、約半数の事業は、認知症向けであった。また、約４割の事業が、参加型であった。その他、約７割の事業が、参加費無料であった。

◇Luminate Challenge

2015年のLuminateでは、Webを通じた公募による参加型のプログラムも実施された。

それはLuminate Challengeという名称で、スコットランドの住民であれば誰でも参加することができる写真投稿のプログラムである。ただし、撮影・投稿する人は、自分と異なる世代の人物の肖像写真を撮影することが条件となっている。たとえば、高齢者が幼児の写真を撮り、若者が高齢者を被写体とする等、さまざまな人物写真が投稿された。また、プロフェッショナルの写真家のRobin Gillandersが招聘され、ガイドラインとなる作品を制作した。そして、作品はWebで公開されるだけではなく、Luminate Challengeから選抜された作品群が、Luminate 2015の一環としてスコットランドを巡回した[88]。

図12　Turner Prize 2015 Luminate Week



出所：筆者撮影（2015年10月）

◇Turner Prize 2015 Luminate Week

ヨーロッパで最も権威のある現代美術のアワードTurner Prizeが初めてスコットランドで開催されることに連動して、高齢者を対象としたワークショップがLuminateの一環で実施された。開催場所は、グラスゴーのTramway（トラムウェイ）という名称の路面電車の車庫を改装した広大な複合文化施設である。高齢者たちは実際にTurner Prizeの候補作品を鑑賞し、それらにインスパイアされた創作を行った。

なお、筆者が取材した際に、このワークショップに参加していた高齢の女性のひとりが語っていたセリフが印象的である。その女性曰く、「このLuminateはとっても素敵なアート・プログラムだと思うけど、ひとつだけ不満な点があるの。それは“高齢者”のためのフェスティバルという点よ。だって、私たちは“高齢者”なんかじゃあ、ないのだから」。

◇Bryn Evans’ Hip Hop-eration

世界一高齢のニュージーランドのヒップホップ・グループBryn Evans’ Hip Hop-eration（最高齢のメンバーは96歳！）によるラスベガスでの公演のドキュメンタリー映画がLuminateの一環で上映された（Luminate 2015：28＆79）。

◇TRADING WISDOM

アーティストのRosie Gibson（64歳）がキュレー

ションした展覧会。地域の老人ホーム等から10人の高齢者を選抜し、それらの作品を一般市民が見ることができるようにカフェやコンピューター・ショップ、薬局等の地域の5ヵ所の店舗で展示された（Luminate 2015：41）。

◇THE QUEEREST CABARET IN TOWN

DIVEという名の若いゲイ・アーティスト・デュオにより、高齢者のLGBT（L＝レズビアン、G＝ゲイ、B＝バイセクシュアル、T＝トランスジェンダー）を対象としたキャバレー・ダンスのショーが開催された（Luminate 2015：31）。

◇LIFTING THE LID：A HISTORY OF SCOTLAND

認知症の高齢者のための読み聞かせのプログラム。高齢になると認知症となる確率も高くなることを背景としている。

なお、英国では「リラックス・パフォーマンス（relaxed performance）」という、学習障害を持つ子ども向けの劇場体験の試みが実施されている。この「リラックス・パフォーマンス」では、たとえば子どもたちが大人数の中にいると怖がってしまう懸念があるため、小さなグループに分かれて体験するようにする等、さまざまな配慮がなされている。そこで、この「リラックス・パフォーマンス」の手法を参考にして、認知症の高齢者を対象とした読み聞かせのプログラムを開始した。読み聞かせは、認知症患者の記憶を呼び起こす効果のあるクリエイティブな手法であるとされる（Luminate 2015：31）。

◇LIVE MUSIC NOW TOUR：ROBYN STAPLETON AND CLAIRE HASTINGS

スコットランドのトラッドやフォークのライヴを、認知症患者の比率が高いケアホームで実施。認知症のケアに対して、音楽の持つ力は大きいと考えられている（Luminate 2015：42）。

◇A CALENDAR OF MEMORIES

現在の高齢者たちが若い頃に聴いたであろう1950～60年代のポピュラー音楽（ビートルズ、ローリング・ストーンズ等）をカジュアルなスタイルで45分間のミニ・コンサートとして開催。コンサート後に、ミュージシャンたちと一緒にお茶を飲んだりしながら、音楽にまつわる思い出を語り合う（Luminate 2015：33）。

◇CRAFT CAFÉ OPEN DAY

CRAFT CAFÉ OPEN DAYは、子供たちから高齢者まで幅広く対象としているスコットランドのアートNPO（社会的企業）であるImpact Artsとの共同プロジェクトである。老人ホームには入居していないが、ひとりで生活するにはやや心許ない高齢者を主な対象として、高齢者の生活支援の一環として実施している。

会場となったElderpark Community Centreが立地しているGovanという街は、グラスゴー市の郊外であり、もともとは造船、ミシン、織物、製糖等の工場が集積していた、活力のある労働者の街であった。しかし、現在は、これらの工場はほとんど閉鎖されてしまっており、街には失業者があふれている状況である。

こうした背景のもと、CRAFT CAFÉは、LHA（Local Housing Authority：地方住宅公社）とImpact Artsがパートナーシップを組んで実施しているコミュニティ・エンゲージド・アーツのプログラムで、2008年からパイロット・プログラムを開始して、2009年からここElderpark Community Centreで最初に本格実施となった。現在は、ここを含めて、スコットランド内の計8ヵ所で実施している。

Elderpark Community Centreは、LHAが施設を所有しており、Impact Artsに運営を委託している。当施設における常勤スタッフは2名である。

ここElderpark Community Centreでの高齢者の参加者は約30名で、年齢は80歳代から最も若くて53歳となっている。なお、当初は55歳以上を対象にプログラムを開始したが、現在は年齢に関しては柔軟に対応しているとのことである。

また、参加者の住居はほとんどGovanの公営住宅である。そして、参加者たちの大半は、心身の健康に課題を抱えている。また、参加者の大半は伴侶を亡くしており、孤独や喪失感という課題も抱えている。

これらのエリアの公営住宅の入居者は、社会的または文化的な生活から排除され、孤独な生活を過ごしている高齢の比率が高い。またこれらのエリアでは、所得、就労、健康、教育、住宅、アクセス、子どもの貧困等、多様な分野において“剥奪（multiple deprivation）”が発生している。

CRAFT CAFÉは、こうした人たちを対象として、絵画や版画、彫刻やモザイク、編み物や裁縫等に取り組むプロジェクトである。ただし、一方的に教えるのではなく、まるでアーティスト・イン・レジデンスをしているアーティストに接するような感覚で、参加する高齢者の意向をファシリテーターが引き出している。そして、人生において、アートがポジティブな継続的変化をもたらし、高齢者の孤独を軽減させる効果を狙っている。なお、制作された作品は、アートフェア等で販売もしている。

Impact ArtsによるSocial Return on Investment Evaluation（2011年）の研究によると、クラフトカフェのパイロット事業が数多くの重要なポジティブな結果を

図13　CRAFT CAFÉ



出所：筆者撮影（2015年10月）

図14　Senior Moments



出所：筆者撮影（2015年10月）

起こしたことが示されている。たとえば、クラフトカフェに参加した高齢者には、プログラムに刺激またはインスパイアされて、自己実現の感覚をもたらされた。また、参加者は、より良くかつより緊密な関係の新しい友人をつくることができ、そのため以前ほど孤独を味わうことは無くなったと報告されている（Impact Arts2011：2）。

また、2014年度には、220名の高齢者（55歳以上）がクラフトカフェに参加した。そして、参加者の80%が、より自信を持つことができ、また、社会とつながっていると感じられたと報告されている。また、アート活動への参加を通じて、参加者の46%が、物質的にまたは精神的によりよい生活へと改善されたと報告されている（Impact Arts2015：45）。

◇Senior Moments

このプロジェクトは、グラスゴー市郊外のCastlemilk地域に立地する老人介護施設の30人の高齢者たちによる展覧会である。高齢者の直近の肖像写真が、過去における肖像写真と思い出の言葉に結び付けられている。なおこの展覧会は、Castlemilk地域の老人介護施設、グラスゴー・カレドニアン大学、エイジ・スコットランドの3者による共同プロジェクトである[89]。

③参考：ベルタン祭

上述したLuminateも参考にしたという、高齢者のアート・フェスティバルの先行事例としてBealtaine

フェスティバルが挙げられる。同フェスティバルは、加齢にともなった創造性（creativity as we age）の祝福をテーマとする、アイルランドにおける全国的なフェスティバルである。毎年５月の１ヵ月間、アイルランド中のアートセンター、劇場、図書館、ギャラリー、コミュニティセンター、公民館、さまざまな介護環境（在宅、施設）、さまざまな文化的な場所のほか、野外でもBealtaineイベントが展開されている[90]。

このフェスティバルは1996年に開始され、2015年は20回目を迎えた。参加者は12万人以上で、中高年齢層の初心者からプロフェッショナルなアーティストまでと幅広い。また分野についても、音楽、ダンス、文学、映画、美術、演劇、朗読、彫刻、写真、詩に至る多彩なジャンルの活動が展開される。アーツカウンシルからの一部助成を受け、NPOのAge & Opportunityが主導している。Age & Opportunityは、毎年、Bealtaineのイベントのために、地方自治体、アートセンター、図書館、中高年齢層の団体、介護施設、地域団体、各地の協会が招待し、特に新しい試みを支援している[91]。

なお、2009年に、アイルランド国立大学ゴールウェイ校の社会的老齢学センターがBealtaineフェスティバルの評価に関する自主研究レポートを発行している。同レポートによると、やや古いデータであるが、2007年の予算は21万ユーロ、イベント数は1,300件、そしてイベントの主催者として参加する団体は、337団体となっている。また、全体の９割以上ないしは９割弱の参加者が、社会的つながりの構築（Social networking）、自己啓発（Personal development）、コミュニティとのつながりの構築（Engagement with the community）、芸術的な自己表現の手助け（Facilitating self-expression）、生活の質の向上（Quality of life）等で良い影響があったと回答している（Ní Léime & O' Shea 2009：117）。

そして、2007年からAge & Opportunityは、すでに評価の確立したアイルランドの高齢のアーティストをBealtaine大使になるように招聘をしはじめた。Bealtaine大使は、フェスティバル参加者のグループにおいて創造性を促進するために、メンターの役割を果たしてきた。彼らは現時点で11名が認定されているが、いずれも最高の水準と評価を得ているアーティストであり、多様な創造的分野で活動している。そして、大使たちの存在は、Bealtaineフェスティバルに参加するすべての高齢者に誇らしい感覚をもたらしている、とのことである[92]。

④記憶のための博物館（House of Memories）

英国では、ミュージアムを中核とする高齢者（認知症）のための特筆すべきプログラムも実践されている。それは、リバプール国立博物館群（National Museums Liverpool）が実施している“House of Memories”というプログラムである。このプログラムは、認知症を患っている人の介護者を対象としたトレーニング・プログラムを中核とする複数のプログラムの総称である。プログラムの参加者に対して、認知症に関する情報を提供するとともに、認知症を患っている人たちが人間らしい積極的な生活（quality of life）を経験できるようにするための実務的なスキルや知識を提供することを目的としている[93]。

そして、認知症を患っている人々にとっては個人の歴史と記憶が大きな価値および意義を有する、という認識のもと、“House of Memories”のひとつのプログラムとして、「記憶のスーツケース（memory suitcases）」というプログラムが行われている。この「記憶のスーツケース」には、過去の歴史と関連する当時の音楽や流行の品、絵本、ゲーム、10進法移行以前のコインおよびポンド紙幣、リバプール高架鉄道のポスター、クラシック・カー（フォードアングリアモデル）の写真等の品々が含まれている。「記憶のスーツケース」は、いわゆる「回想法」によって、それぞれの介護者が世話をしている高齢者と新たな関係を構築することが可能となる。そして、介護者たちは、この「記憶のスーツケース」を最長２週間、無料で借りることができるのである。また、ミュージアムショップのオンライン販売では、「1950年代の生活」

図15　記憶のスーツケース（イメージ）



出所：National Museums Liverpool “House of Memories”

「1960年代の生活」「女性と戦争」「銃後の生活」等、6種類の「記憶のスーツケース」が販売されてもいる。そして、この「記憶のスーツケース」を十分に活用するためにも、介護者たちがあらかじめトレーニング・プログラムに参加することが推奨されている[94]。

この「記憶のための博物館」の評価レポートによると、プログラムに参加した72人の認知症の介護者のほとんどから、「認知症に関する悪いイメージを低減させ、認知症介護に関する環境を改善することに役立っている」というポジティブな回答があったとのことである（National Museums Liverpool 2004：9）。

また、「記憶のための博物館」の事業費は、わずか132,500 £（1 £＝200円で換算すると2,650万円）であったが、この投資によって1,000人の介護者を対象として認知症の自覚のためのトレーニングを実施することができ、結果として1,148,290 £（約2.3億円）の社会的な価値を創造した、と評価されている（National Museums Liverpool 2004：10）。

この “House of Memories” というプログラムは、さまざまな団体から顕彰もされている。たとえば、イングランドとウェールズを対象に生涯学習の促進を行うNGOのNational Institute of Adult Continuing Education（NIACE；全国生涯学習研究所）は、地域で活躍する生涯学習の機関やプログラムを表彰するAdult Learners Weekというイベントを実施しているが、2014年の大賞をこの “House of Memories” が受賞している。

また、国家主導の政策領域（National Initiative category）である認知症対策の一環として、アルツハイマー学会による認知症フレンドリー賞（Dementia Friendly Award）の2014年のHighly Commended（激賞）賞もこのプログラムは授賞しているのである[95]。

5 Creative Agingに関するまとめと考察

このように、日本および米国、そして英国におけるCreative Agingの取り組みを概観すると、実に多様な活動が展開されているという実態が理解できる。もっとも、取り組みが多様であるがゆえに、これらを現状分析のうえ、全体的な政策として再構成していくためには、なんらかの分類の軸が必要であろう。

そこで、以下の「図15　Creative Agingの取り組みの分類」においては、「高齢者の関与方法（主体か客体か）」と「活動の場（高齢者施設の内部か、外部での活動か）」という2つの軸により、Creative Agingの取り組みを4

つの象限に分類してみた。

①第１象限：従来型のアート・セラピー

左下の「高齢者が客体で、高齢者施設内部の活動」の代表的な事例としては、従来型のアート・セラピーまたは芸術療法などが挙げられる。このカテゴリーにおいては、アートは医療・介護の手段として活用され、高齢者はあくまでも医療・介護の対象でしかない。

なお、これらの分野に関しては、すでにさまざまな学術的研究の蓄積がある。また、実際にこうしたサービスを提供している社会福祉事業者も多数存在する。たとえば学会としては、「アートミーツケア学会」が積極的に活動している。同学会は、人間の生命、ケアにおけるアートの役割を研究する場として、また人間を幸福にし、人間の全体性を回復していくためのアートの力を社会にいかしていくためのネットワークとして、2006年に設立された。そして、「高齢者とアート」「障害と創造性」「アート・テクノロジー・ケア」等、アートとケアに関する調査研究等を推進している[96]。

②第２象限：“老い”を主題とするアート

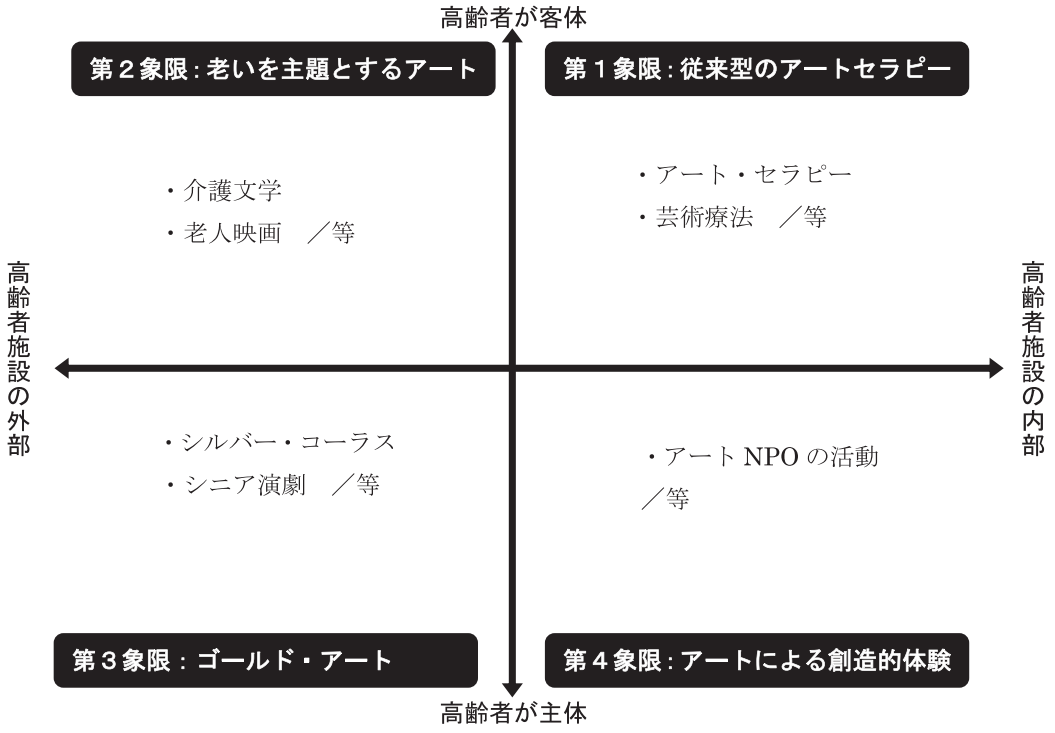
このカテゴリーは、“老い”を主題にした芸術である。具体的には、福島県立美術館で開催された展覧会「老い老いをめぐる美とカタチ」、アーティストやなぎみわによる「マイ・グランドマザーズ」に代表される「老女」をテーマとしたシリーズ作品、さらに「介護文学」と呼ばれる一連の小説群や「老人映画」等、人間の“老い”という現象そのものを主題として、高齢者が客体として位置づけられる芸術がこのカテゴリーに該当する。

③第３象限：ゴールド・アート

第３象限は高齢者が自ら主体的に芸術に関与するというカテゴリーであり、これを「ゴールド・アート」と名付けてみた。

たとえば、パフォーミング・アーツの分野においては、「シニア演劇」や「シルバーコーラス」といった、高齢者が自ら演じたり、歌ったりすることを楽しんでいる活動がこのカテゴリーに該当する。その他、俳句や1960年代の「老人文学」も、高齢者による文学活動として、この

図16　Creative Agingの取り組みの分類



出所：筆者作成

「ゴールド・アート」と位置づけることができる。

④第４象限：アートによる創造的体験

このカテゴリーの活動は、「高齢者施設の内部で、高齢者が主体となって行われる活動」のことであり、第１象限の「従来型のアート・セラピー」と一見すると類似しているが、高齢者がより主体的に創造活動に参加しているという特徴がある。

たとえば、アートNPOが高齢者施設にアーティスト等を派遣して、従来型のアート・セラピーよりも創造的な活動を行っている事例がこの象限に該当する。

⑤第１象限から第４象限へ：アート／セラピーのパラダイム・シフト

さて、以上のように２つの視点をタテヨコの軸として、Creative Agingの活動を分類してみると、おおむねの活動はいずれかの象限に当てはめることができる。ただし、いくつかの先進的なプログラムにおいては、それぞれの象限から滲み出し、軸線のボーダーを越境していくかのような活動が特徴となっていることにも気づく。

たとえば、野村誠による「しょうぎ音楽」。芸術家が老人福祉施設を訪問して、老人たちとワークショップ的な活動を行う、という表層だけをなぞってしまうと、このプロジェクトは「従来型のアート・セラピー」と大差ないように見受けられるかもしれない。しかし、この「しょうぎ音楽」において、老人たちは単なるセラピーの客体ではなく、「作曲」という創造的行為の主体なのである。もしもこのプロジェクトに一定のセラピー的な意義があるとした場合、それは従来型のセラピーではく、「セラピー」のパラダイム・シフトと呼ぶことができるのかもしれない。

同様に、この「しょうぎ音楽」は、「芸術」の在り方にも鋭い問いかけを行っている。従来、「作曲」という行為は、高度に専門的な学習を経た、一部の芸術エリートに独占されてきた。こうした特権を剥奪して、音楽に関する高度な知識がない老人たちが「作曲」を行うということは、「芸術」という制度や権威そのものへのアンチテーゼであると見ることもできる。すなわち、「しょうぎ音楽」は、セラピーの分野においても、また、アートの分野においても、パラダイム・シフトを準備・提供していると評価することができるのである。

⑥第４象限から第３象限へ：アール・ブリュット現象

従来は高齢者施設や介護施設の内部だけで展開されてきた活動が、アートとしての水準の高さや突出具合等から、施設を飛び出して、美術館やギャラリー等、施設の外部で紹介・展示されるケースも登場している。

高齢者が単にアート活動に主体的に参加するというだけではなく、まるでアール・ブリュットの分野において障碍者等がアーティストのような存在に転じていくのと同様に、高齢者がアーティストに変貌していくという現象である。

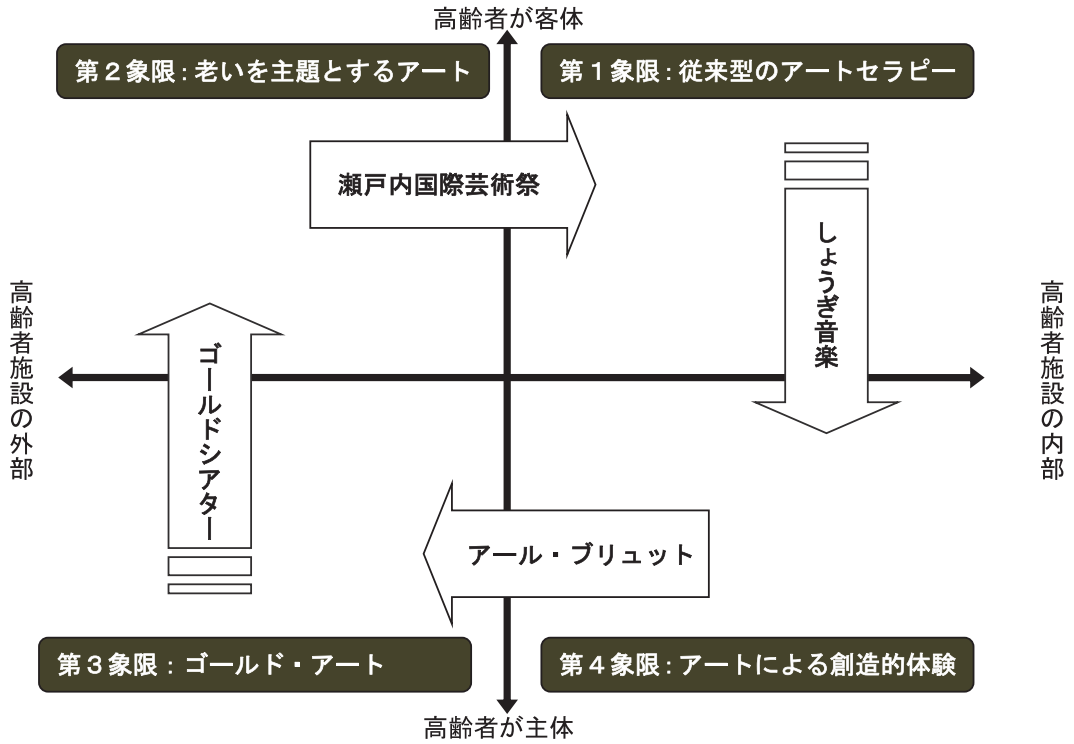
たとえば、前述した「快走老人録」「マイ・アートフル・ライフ」「シルバーアート」等の展覧会においては、もともとはアートを職業としているわけではない高齢者がアーティストとして作品を制作・出展している事例である。

⑦第３象限から第２象限へ：“老い”のメタ化

第３象限においては、「シニア演劇」に代表されるように高齢者が主体的に活動する事例を紹介したが、同じ高齢者が演技をするという活動でも、「さいたまゴールドシアター」は、一般的な「シニア演劇」とは一線を画する何かが感じられる。

この「さいたまゴールドシアター」に関して筆者はとても印象深い思い出がある。かつて筆者が鑑賞した公演では、主演の高齢者がセリフを忘れてしまい舞台の進行が中断してしまったのである。その直後に蜷川幸雄が舞台に登場し、役者たちに向かって最初から再びやり直しの指示を出したあとで、観客の方に向きおなり、「みなさん、これは普通の演劇ではないですから。その点、勘違いしないようにお願いします」と語っていた。この蜷川の言葉が象徴しているように、「さいたまゴールドシアター」とは、一見、高齢者が演じる普通の演劇のような外観をしているが、実は本質的にはまったく異なる、社会的・芸術的な挑戦なのである。

図17　Creative Agingの新しい動向



出所：筆者作成

「さいたまゴールドシアター」においては、高齢者自身が演じることを通じて自らの「老い」を体感し、それを観客にさらすことで、劇場に集う多くの人が「老い」という現象を目の当たりにして、それを観客自らも受容していくことになる。そしてこの瞬間に、舞台に立つ高齢者は、自ら演じる主体であると同時に、自らの「老い」を作品として観客に提示することを通じて、「老い」を客体化もしているのである。別の言い方をすると、この「さいたまゴールドシアター」は、単なる高齢者による演劇活動という枠を超えて、「老い」そのものをテーマとした芸術表現になりつつあるように感じられるのである。

このような動きは、美術の分野において、折元立身のART MAMAシリーズにも感じ取ることができる。こうした事例を分析していくと、高齢者による芸術表現は、芸術表現そのものを変革するポテンシャルを持っているのかもしれないとも感じられる。

⑧第２象限から第１象限へ：新しいセラピーへ

また、瀬戸内国際芸術祭は、「老い」そのものがテーマというわけではないが、芸術祭の舞台となる島々での高齢化の進展は、芸術祭開催の目的とも密接に関連している。そして、芸術祭開催の結果として、島々で高齢者に笑顔が広がったという事実は、島をある種の高齢者施設を見立てた場合、広義のセラピーとしてとらえなおすこともできるのではないだろうか。

6 Creative Aging に関する政策提言

前章までの分析で明らかにした通り、英国や米国と比較して、日本はCreative Agingに関する個々のプログラムはさまざまな分野で展開されているものの、政策としての体系的な取り組みは残念ながらなされていない。

一方で、高齢化が世界最速で進展する日本においては、Creative Agingの試みが大きな可能性を秘めていることも確かである。そこで、以下においては、日本におけるこれからのCreative Agingに関する８つの政策提言を試みたい。

①全国的なフェスティバルの開催およびプラットフォーム的な組織の設立

本稿でCreative Agingと呼んでいる高齢者による／高齢者のための芸術活動が、社会から幅広く認知されることは今後の展開のために極めて重要である。現状もCreative Agingのためのさまざまなプログラムが実践されているが、個々のプログラムが孤立している状態にある。

そこで、Creative Agingを社会に広く情報発信していくための手法として、スコットランドのLuminateやアイルランドのBealtaineのような「高齢者のアート・フェスティバル」を全国的な規模で開催することもひとつの手法であると考えられる。たとえば、厚生労働省の所管する「全国健康福祉祭（ねんりんピック）」と文化庁の所管する「国民文化祭」を今後同一の都道府県で開催してはどうであろうか。毎年開催する都道府県は変わっていくこととなるが、これが実態として「日本版Luminate」として機能を発揮し、その運動が全国に普及・拡大していくことが期待される。

また、日本においては英国のアーツカウンシルや米国のNEAのようなアートのための中間支援のプラットフォームが存在しないため、高齢者施設等とアートNPOまたはアーティストの結びつきが、属人的な関係やある種の偶然に委ねられてしまっている。

そこで、上述した「日本版Luminate」をプロデュースする事務局としても、日本においてCreative Agingのためのプラットフォーム的な組織の設立が望まれる。

②対象とする芸術分野の拡張

日本においてCreative Agingの活動を展開していくにあたり、「高齢者による芸術文化活動」に対する先入観を排除して、対象とする芸術分野を幅広く設定することが必要であろう。たとえば、本稿でも取り上げた「俳句」については、そもそも一般的に「高齢者の嗜み」として見られているのではないか。一方で、英国の事例として紹介した通り、もはやローリング・ストーンズが回想法のために利用される時代となっているのである。そこで、従来は若者の文化とみなされてきた分野も、Creative Agingの対象とするべきであろう。

■事例：高齢者のストリートアート「LATA65」（ポルトガル）

昨年（2015年）にインターネット上で話題となっ

図18　高齢者のストリートアート「LATA65」（ポルトガル）



出所：LATA65 Facebook

たのが、高齢者を対象にグラフィティ（落書き）やストリートアートを教えるポルトガルの少々変わり種のワークショップ「LATA65」である。ちなみに「LATA」はポルトガル語で（スプレー等の）缶を意味する。

LATA65は、高齢者がストリートアートを体験することを目的とした初期的なプロジェクト（initiative）である。このLATA 65は、もともとはクリエーターのためのシェアオフィスCowork Lisboaによって、ポルトガルのコヴィリア（Covilha）で開催されているグラフィティのフェスティバル"Wool"都市芸術祭（Wool Covilhã Urban Art Festival）とのパートナーシップにて開発された。そしてこのプロジェクトは、Active Aging（活動的な高齢化）および世代間の連帯等の概念が当然のことであることを確認することを目指している[97]。

③全国の公民館をCreative Agingセンターに転換

地域住民にとって最も身近な学習の拠点であり、交流の場としても重要な役割を果たしている「公民館」は、文部科学省の調査によると、全国で1万4,681館となっている（2011年10月現在）[98]。

実は公民館における高齢者を対象とした活動の歴史は古い。1973年から、文部省が市町村に対する高齢者教室の開設補助を開始すると、公民館等に高齢者教室が開設され、これがその後、「高齢者大学」やシニア・カレッジといった形で事業展開されていった、という歴史的経緯がある（江澤2013：14）。

しかし、近年における少子・高齢化の著しい進展をはじめとして、過疎化の進行や家族形態の変化、価値観の多様化等、公民館を取り巻く環境は激変している。こうした環境の中、公民館は、その基本的な存在意義と役割を見直し、新たな取り組みの企画・検討が必要となっていると言えよう。

そこで、従来型の高齢者の余暇活動という範疇を越えて、本稿で事例を見てきたようなCreative Agingの拠点として、全国の公民館を再活性化していくことが期待される。また、地域包括センターと公民館が連携して、地域ごとに独自のCreative Agingのプログラムを展開していくことも考えられるであろう。

実際に民間事業の分野では、下記の「Conti多摩センター」のように、新しいコミュニティセンターのような施設が登場している。

■事例：Conti多摩センター

「世界初のセカンドライフ・ナビゲーター大型複合施設」を標榜して2015年9月にオープンした、セカンドライフを支援するための会員制コミュニティ施設。

音楽スタジオ、アートスタジオを併設しており、大人の初心者のために、指一本から始めるピアノ教室、鼻歌でつくったメロディをプロがアレンジし、本格的な作品に仕上げる等のサービスを提供する「ミュージック・コンシェルジェ」を実施している[99]。

④全国の温泉を高齢な芸術家のレジデンス施設に[100]

往年の文人墨客が逗留した客室や観光地は、現在では観光名所にもなっているところが多い。また現代においては、昔の文豪が温泉宿に籠もったように、田舎町で長期滞在しながら文芸執筆に挑戦しようというプロジェクトが、クラウド・ファンディングで目標金額を達成するという事例も登場している[101]。

一方で、公益財団法人セゾン文化財団の「サバティカル（休暇・充電）」[102]は、劇作家、演出家または振付家がサバティカル（休暇・充電）期間を設け、海外の文化やさまざまな芸術に触れてもらうことを目的としたプログラムである。

そこで、こうした先進的なプログラムをもとに、①一般的なアーティスト・イン・レジデンスが創作活動のための滞在であるのに対して、「逆転の発想」で、特に高齢の芸術家を対象として「芸術家を休んでもらう」ことを目的として、②舞台芸術分野だけでなく、美術、音楽、文学

等、文化芸術全般のアーティストを対象に、③セゾン文化財団の助成が主に海外での充電を対象としているのに対して国内の施設での充電を対象とする、新しい助成プログラムを創設することを提案したい。

宿泊場所は、地方自治体（公共の宿、空き家、等）または民間企業（温泉宿、等）が提供するものと想定している。

滞在のための経費（生活費、文化活動費等）は、基本的に地元から提供されることを前提とするが、税金を投入するのではなく、クラウド・ファンディングと組み合わせて、広く公募するものとし、資金が集まったプログラムから順次実施することを想定する。

また、滞在したいアーティストの選定と招へいしたい地域の公募を文化庁がコーディネートする、といった措置を行って、日本の温泉宿すべてをアーティスト・イン・レジデンス化することがひとつのアイデアとして考えられる。

このプログラムが軌道に乗れば、高齢者のアーティストは自己資金を必要とせずに全国の温泉での逗留を楽しむことができるようになる。また、十数年後には「あの高名な○○氏が、晩年に長逗留した温泉宿」といった形で、新たな文化的名所が全国に誕生することになると期待される。

⑤日本版CCRCにおける「文化」プログラムの導入

「CCRC」とは、Continuing Care Retirement Communityの略語である。米国では、高齢者が移り住み、健康時から介護・医療が必要となる時期まで継続的なケアや生活支援サービス等を受けながら生涯学習や社会活動等に参加するような共同体、すなわち「CCRC」が約2,000ヵ所存在している、とのことである。こうした背景のもと日本において、都会の高齢者が地方に移り住み、健康状態に応じた継続的なケア環境のもとで、自立した社会生活を送ることができるような地域共同体（「日本版CCRC」）について検討が進められている[103]。

2015年2月から首相官邸まち・ひと・しごと創生本部で「日本版CCRC構想有識者会議」（座長・増田寛也元総務相）が開催され、12月に「「生涯活躍のまち」構想最終報告」が公表されている。同報告において、「地方自治体に選定された運営推進法人は、自ら一定のサービス（医療･介護･住まい等）を提供することも想定される一方で、他の事業者と連携して各種サービス・プログラム（教育、スポーツ、社会参加、就労等）を提供することも想定される」（首相官邸2015：17）と記述されている。ただし、現案では「文化」についての記述はない。

今後は、日本版CCRCにおいて提供されるプログラムに関して、本稿で紹介したようなさまざまなCreative Aging関連のサービスも提供の対象となるように政策的に誘導していくことが望ましい。

Creative Agingの推進のためには、この「オークフィールド八幡平」のように、文化芸術のプログラムを提供するCCRCの事例をよりいっそう増やしていくことが必要であろう。

なお、こうした施設への入居資金に関しては、さまざまな資金調達の仕組みが考えられる。たとえば、上述したようなクラウド・ファンディングも考えられるし、また、アーティストの作品や著作権等を担保とする「リバースモーゲージ」のような仕組みも考えられるであろう。その他として、地域における社会的課題を解決するという視点から、地方自治体がこの経費を負担することが望ましいとも考えられる。ただし、財政状況が厳しいことを勘案すると、プログラムが成功して成果が実現した場合にのみ地方自治体が経費を支払うというSIB（Social Impact Bond）についても、今後は導入を検討することが必要であろう。

■「オークフィールド八幡平」（岩手県八幡平市）

実際、日本版CCRC構想を踏まえ、サービス付き高齢者向け住宅「オークフィールド八幡平」（岩手県八幡平市）が2015年12月に完成している。同施設は、ギャラリーや展示会などの芸術文化活動、その他の活動を柱として、高齢者にやりがいや生きがいを提供するとともに、高齢者が街の財産になる地方創生を目指すとのことである[104]。

■事例：国立芸術家の館（La Maison nationale des artistes）（フランス）[105]

「国立芸術家の館」は、マドレーヌ・スミス-シャンピオン（Madeleine Smith-Champion）とジーン・スミス（Jeanne Smith）の姉妹によって1943年に州に残された遺産をもとに、1945年に整備された老人向けの施設である。

入居できる年齢は60歳以上の個人またはカップル（どちらかが60歳以上）[106]で、現在の入居者は75名であるが、特筆すべき点としてそのうちの半分は「かつてアーティストであった人」となっている。

部屋は全部で71室あり、そのうち66室はシングル（20～25㎡）、残り5室はカップルのためのダブル（33～35㎡）となっている[107]。料金は、71.56€／日（1ユーロ＝120円で換算すると8,587円、年額約313万円）である。

また、近隣の学校においては、この館の入居者たちとの交流が教育プログラムに組み込まれている。

⑥介護報酬のクリエイティブな改定

「介護報酬」とは、介護保険が適用される介護サービスにおいて、そのサービスを提供した事業所・施設に対価として支払われる報酬のことである。居宅サービス12種類、施設サービス3種類、その他1種類の計16種類のサービスについて、利用者の要介護度やサービスにかかる時間別に、単価が定められている[108]。

介護報酬は3年ごとに改定され、直近では2015年度に改定されている。2015年度の改定では、高齢者ができる限り住み慣れた地域で尊厳を持って自分らしい生活を送ることができることを目的として、「活動と参加に焦点を当てたリハビリテーションの推進」が改定の大きな項目として掲げられている。

ただし、厚生労働省「平成27年度介護報酬改定の骨子」[109]という説明資料の中では、「文化」または「芸術」という単語は明示されていない。この「介護報酬」に関する資料において、文化芸術に関するリハビリテーションが明示されることが、今後のCreative Agingの普及に大きく影響するものと考えられる。

また、こうした介護報酬の改定が実現すれば、上述した日本版CCRCにおいても、Creative Agingの活動がより一層進展することが期待される。

⑦福祉・介護予算の1%を文化芸術に

厚生労働省の2016年度（平成28年度）の予算は、総額で30兆3,110億円である。このうち、福祉等で3兆9,667億円、介護で2兆9,323億円となっており、福祉および介護等の合計で6兆8,990億円となっている。この福祉および介護予算のわずか1%だけでも、約690億円となる計算である。

一方、「世界に誇るべき『文化芸術立国』の実現」という勇ましいキャッチフレーズを掲げた文化庁の同年度の予算は、総額で1,039億6,500万円である。この数値から、「かけがえのない文化財の保存、活用及び継承等」（451億4,600万円）および「東日本大震災復興特別会計」（11億3,400万円）の合計を差し引くと、広義での現代の文化芸術のための予算として残るのは合計576億8,500万円となる。

つまり、福祉・介護予算のわずか1％（＝約690億円）を文化予算に転換できれば、現時点における現代の文化芸術のための予算を2倍以上に増強することができるという計算になるのである。

実は、このような省庁の壁を越えた、政策の連携および資金の活用には実例がある。それは英国の「クリエイティブ産業」政策における事例である。この「クリエイティブ産業（Creative Industries）」とは、英国の文化・メディア・スポーツ省（Department for Culture Media and Sport；以下、DCMS）によると、「個々人の創造性、技能、および才能に基づくものであり、知的財産の展開及び利用によって富と雇用を創出する可能性がある産業」と定義されている[110]。

太下（2009：151-152）が明らかにした通り、実はDCMS自身は当初、クリエイティブ産業の振興に関する潤沢な予算を持っていたわけではない。しかし、広範か

つ主要な省庁と連携・調整することの副次的な効果として、DCMSでは他省の政策予算の中でクリエイティブ産業の振興のために活用できそうな資金の存在を明確化したのである。そして、当該政策の資金をクリエイティブ産業のために活用するためには、どのようなプロポーザルを実行すればよいのか等の条件を、他省へのロビイング活動を通じて確認した。このような調整によって集約される資金は、総額で7,000万£（1£＝200円で換算すると、約140億円）にも達するとのことである[111]。

こうした英国のクリエイティブ産業における事例は、「省庁間ファンドレイジング」とも呼べるのではないだろうか。日本の文化政策においても、こうした「省庁間ファンドレイジング」を実践し、他の政策分野と連携したCreative Aging政策を展開していくことが期待される。

そして、もしも上述した「介護報酬のクリエイティブな改定」と連動して福祉・介護予算の1%を文化芸術に確保することができれば、アーティストやクリエーターの新しい職能を開発することにもつながると期待される。また、遠くない将来に生じるであろう国民の負担増と給付減に備えるためには、高齢者が心身ともに健康である必要がある。高齢者がCreative Agingの活動を通じて心身ともに健康でいることができれば、介護や医療の国民負担を大きく削減することもできると期待される。すなわち、文化は「積極的な福祉政策」になり得るのである。

⑧Creative Agingを2020オリンピックのレガシーに

周知の通り、2020年には東京でオリンピックが開催される。そして、オリンピックの開催にあたり、2012年のロンドン大会以降に極めて重視されているキーワードが「レガシー」という概念なのである。

IOCのパンフレット“OLYMPIC LEGACY 2013”によると、「レガシー」とは「スポーツだけではなく、社会、経済、環境の各面に関して、オリンピック開催都市に残され得る一連の利益であり、開会式前に経験されるものもあれば、大会終了後、数年を経過しても目に見えない可能性もある」(IOC 2013：8)と説明されている。なお、同資料において、「文化と教育は五輪大会にとって今までもずっと不可欠な要素であった」(IOC 2013：24)とも記述されている。

2012年のロンドン大会では、「レガシー」として、身体障碍者およびその芸術表現に対する国民の考え方にも変化が見られた、とされる[112]。実際、車椅子のダンサーであるスー・オースティンによるUnlimitedのプログラム“Flying Free”は、車椅子は行動の制約ではなく、むしろ限界のない（unlimited）自由の象徴のような印象を多くの人々に与えた。そして、Unlimitedは現在も継続的に実施されており、また、2020年東京大会にも文化プログラムとして継承される見込みである。

こうした障碍者による芸術表現は確かに重要であり、2020年へ向けて日本でも実践すべきであるが、これはあくまでも2012年ロンドン大会のレガシーであり、2020年東京大会のレガシーとしては世界から認知されないという点に留意が必要である。すなわち、2020年へ向けて日本は障碍者の芸術表現に取り組むと同時に、別の新しい社会課題に対応する文化プログラムを積極的に開拓することにより、日本独自のレガシーを追求すべきなのである。

こうした中、日本は世界最先端の高齢国家であるという事実を踏まえると、Creative Agingに関する取り組みを2020年オリンピック・文化プログラムのレガシーと位置づけることが望ましいのではないかと考えられる。

7 おわりに

本稿においては、いまだかつて人類が体験したことがない速度と規模で高齢化が進展する事実を背景として、「老い」という現象と文化芸術の関係について、Creative Agingというキーワードをもとに考察を試みた。

社会が近代化してゆき、経済が高度に資本主義化されてきた人類の近過去の歴史においては、労働力と生産性を象徴する「若さ」が重視されてきた。換言すると、これまでの社会や経済においては、人間個人は詰まるところ、「労働力」としてとらえられてきたということでもある。

こうした中で、「老いること」は、けっして歓迎される

ことではなく、社会の中での「厄介な存在」であり、できれば忌避したい“マイナス”の事象として見られるようになってきた。その代表的な事例が、「アンチ・エイジング」という概念およびその実践であろう。

しかし、真に成熟した社会というものは、個々人がいつまでも若い時分のようにあくせくと働き続けるのではなく、もっとのんびりと人生の豊潤さを積極的に開拓していくような社会なのではないだろうか。近年の超高齢化社会は、そのための転換をわれわれに促しているようにも感じられる。

周知の通り、この高齢化という社会的課題に関しては、日本は世界で最先端の課題先進国である。そして、もしも日本人が従来のような意識のままでいるとすると、日本は、年々人口が減っていき、従来重要だとみなされてきた“若々しさ”を失っていくという、今までの他の国・地域が経験したことのない、とても寂しい社会となってゆく懸念がある。

一方で、日本においては、「老いの文化」または「老いの美学」とでも呼ぶことができるような、ある種の文化的なレガシーが存在するように思う。

世阿弥の『風姿花伝』の最初の章となる「年来稽古の条々」において、自分の父・観阿弥が最晩年、死去のわずか15日前に舞った能について記述している箇所がある。それによると、その舞は「殊に花やか」であり、「花はいや増しに見え」たとのことであり、このことから世阿弥は「老木になるまで、花は散らで残りしなり」としている（世阿弥1991：22）。

また、世阿弥は『風姿花伝』の続編と言われる著書『至花道（しかどう）』において、「闌位事（らんいのこと）」という章を設けている（世阿弥1931：63-66）。この「闌位事」とは「闌（た）けたる位（くらい）」のことであり、「修行を積んで至高の段階に達したのちの自在な芸の境地」[113]のことを意味している。ここにおいても、老いることはマイナスではなく、むしろ芸道においてはポジティブな要素であると世阿弥は論じている。すなわち能とは、演者が老いることを通じて、より華やかな芸術表現、すなわち世阿弥の言う「花」の境地に到達することが可能な芸能なのである。その意味では、能とは「老いの芸能」であるとも言えよう。

また、能には「老女物」と呼ばれる、老女をシテとして、その老いを描く演目が存在する。さらに言えば、能楽の演目のひとつとして正月や祝賀、記念能等の番組の冒頭で演じられる「翁」（別名「式三番」）は、老体の神が祝福をもたらすという民俗信仰に関係するとのことである[114]。すなわち、そもそも能とは、その発祥から「老い」と深い関係にあった芸能なのである。

近年においては、100歳を超えてもなおも、老いた肉体をさらけ出すかのように舞台に立ち続けた舞踏家・大野一雄の存在を挙げることができる。上述した通り、能が「老いの芸能」であるとすると、大野の舞踏も日本の「老いの芸能」の系譜に連なる芸術表現であったと評価できる。

ただし、高齢のアーティストだけが特別な存在なのではない。本稿で考察してきた通り、高齢者が今までに歩んできた人生、それは社会のリアルな一断面であり、そのような、カラダに刻み込まれた歴史と記憶のことを、民俗学者であり、介護士でもある六車由実は「忘れられた日本人」に喩えている（六車2012：21-39）。そして、そうした経験を聞き書きすることは「社会において価値を失って無用のもとのみなされてしまった『老い』に再び価値を見出していく行為」と位置づけている（六車2015：282）。

言うまでもなく、年齢を重ねるということは、人間として成熟することでもある。そして、経験を積み重ね、人生が深まった中で、若い時分には感じられなかったことが感じられるようにもなるはずである。このように、長い人生を生きてきた高齢者たちの醸し出す威厳や存在感は、世阿弥が記したように、「花」と呼べるものなのではないだろうか。

高度資本主義の終わりの始まりの時代に差し掛かった日本の社会は、一方で、「老い」の文化の遺伝子を継承する社会でもある。そして、高齢者だけの問題ではなく、すべての世代の人間にとって、「生きること」とは文字通りに日々「老いること」なのである。こうした日本であるか

らこそ、文化を通じて「老い」をしっかりと引き受ける成　　言える。
熟した社会に転換していくことが今、求められていると

【注】

[1] 国立社会保障・人口問題研究所Webサイト〈http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/con2h.html〉
[2] 内閣府男女共同参画局Webサイト〈http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h24/zentai/html/honpen/b1_s05_01.html〉
[3] 内閣府Webサイト〈http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2015/html/zenbun/s1_2_6.html〉
[4] 公益財団法人 全国老人クラブ連合会Webサイト〈http://www.zenrouren.com/siryou/member27.html〉
[5] 内閣府Webサイト〈http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2015/html/zenbun/s1_2_6.html〉
[6] 内閣府「政府広報オンライン　もし、家族や自分が認知症になったら　知っておきたい認知症のキホン」
[7] 正常と認知症の中間とも言える状態のこと。日常生活への影響はほとんどなく、認知症とは診断されない。
[8] 内閣府Webサイト〈http://www.gov-online.go.jp/useful/article/201308/1.html〉
[9] 慶應義塾大学医学部Webサイト〈http://www.keio.ac.jp/ja/press_release/2015/osa3qr000000wfwb-att/20150529_02.pdf〉
[10] 厚生労働省「全国健康福祉祭（ねんりんピック）の概要」〈http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/nenrin/gaiyo.html〉
[11] 内閣府Webサイト〈http://www8.cao.go.jp/kourei/program/kokusai_j/kokusai_j16.htm〉
[12] 内閣府「高齢社会対策の大綱について」（平成8年7月5日閣議決定）〈http://www8.cao.go.jp/kourei/measure/taikou/a_7_1.htm#5〉
[13] 内閣府Webサイト〈http://www8.cao.go.jp/kourei/program/madrid2002/plan2002.html〉
[14] Muse Company Webサイト〈http://www.musekk.co.jp/〉
[15] 福島県立博物館Webサイト〈http://www.general-museum.fks.ed.jp/01_exhibit/kikakuten/2005/170423_oi/oi.html〉
[16] ボーダレス・アートミュージアムNO-MA Webサイト〈http://www.no-ma.jp/?p=2310〉
[17] ボーダレス・アートミュージアムNO-MA Webサイト〈http://www.no-ma.jp/?p=8888〉
[18] 川口市立アートギャラリー・アトリアWebサイト〈http://www.atlia.jp/book/book.php〉
[19] 豊川市桜ヶ丘ミュージアム『境界なきアート展　～響きあうココロへ～』カタログ（2009年）
[20] 豊川市Webサイト〈http://www.city.toyokawa.lg.jp/shisetsu/bunkakyoiku/sakuragaokamuseum/shupanbutsu/bijutsu/kyokainaki.html〉
[21] ギャラリー58Webサイト〈http://www.gallery-58.com/zenei-r70〉
[22] 瀬戸内国際芸術祭実行委員会「瀬戸内国際芸術祭2016 実施計画」（2015年）p.1
[23] inner landscapes展カタログより
[24] 鞆の津ミュージアムWebサイト〈http://abtm.jp/blog/313.html〉
[25] 保坂健二朗（2014）「Of the Old, With the Old, for the Old Art After Tatsumi Orimoto」
〈https://www.jpf.go.jp/j/project/culture/exhibit/international/venezia-biennale/art/56/pdf/compe_r07.pdf〉
[26] 秋田市〈http://www.city.akita.akita.jp/City/wf/lg/age-friendly/community/exhibition.htm〉
[27] 文部科学省「教育関係NPO事例集 vol.4　はぐくむ」〈http://www.mext.go.jp/a_menu/ikusei/npo/npo-vol4/1317019.htm〉
[28] 一般社団法人アーツアライブWebサイト〈http://www.artsalivejp.org/about/activities.html〉
[29] フォーエバー現代美術館〈http://www.fmoca.com/about.html〉
[30] 「回想法」とは昔懐かしい生活用具等を用いて、かつて自分が経験したことを楽しみながら皆で語り合うことによって、脳を活性化させ、気持ち（心）を元気にする心理・社会的アプローチのこと。1963年、アメリカの医師ロバート・バトラーによって提唱された。回想法は、対人交流や情緒の活性化、高齢者のQOL（生活の質）向上等に効果があるといわれている。（北名古屋市Webサイトより）
[31] 北名古屋市Webサイト〈http://www.city.kitanagoya.lg.jp/fukushi/3000067.php〉
[32] 北名古屋市Webサイト〈http://www.city.kitanagoya.lg.jp/fukushi/3000068.php〉
[33] 文部科学省「博物館の設置及び運営上の望ましい基準の見直しについて　これからの博物館の在り方に関する検討協力者会議報告書」（2010年3月）〈http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/__icsFiles/afieldfile/2011/11/15/1313173_01.pdf〉
[34] なお、その後2011年12月20日に「博物館の設置及び運営上の望ましい基準」（文部科学省告示第165号）が告示されている。
[35] 八老劇団Webサイト〈http://hamada-sumiko.qee.jp/tuite/top-3.html〉
[36] 内閣府「平成16年版　国民生活白書」〈http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h16/01_honpen/hm41800.html〉
[37] 岩手県「全国生涯学習ネットワークフォーラム2013岩手大会ポスターセッション資料」
〈http://www2.pref.iwate.jp/~hp1595/zenkokuNF/15nisiwaga.pdf〉
[38] 総務省Webサイト〈http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2008/pdf/081222_1_1g.pdf〉
[39] 埼玉県芸術文化振興財団Webサイト〈http://www.saf.or.jp/gold_theater/about/index.html〉
[40] 埼玉県・彩の国ニュース〈https://www.pref.saitama.lg.jp/a0301/sainokuni-news/sn2014121901.html〉
[41] 国際交流基金Webサイト〈http://www.performingarts.jp/J/art_interview/0910/3.html〉
[42] 本稿執筆中の2016年5月12日、蜷川幸雄氏はご逝去されました。安らかにご永眠されます様、お祈り致します。
[43] フェスティバル/トーキョーWebサイト〈http://www.festival-tokyo.jp/10/program/cafe_rottenmeier/〉
[44] 財団法人地域創造「地域における文化・芸術活動の行政効果　文化・芸術を活用した地域活性化に関する調査研究報告書」（2012年）別冊資料集、P.244〈http://www.jafra.or.jp/j/library/investigation/22-23/data/22-23_2.pdf〉
[45] 座・たくあんWebサイト〈http://www8.plala.or.jp/sunko/F2.htm〉

[46] 特定非営利活動法人発起塾Webサイト〈http://www.hokkijuku.net/hokkijukutoha%20new.html〉
[47] 可児市文化創造センターWebサイト〈http://www.kpac.or.jp/topics/detail_515.html〉
[48] 新潟市Webサイト〈https://www.city.niigata.lg.jp/iryo/korei/oshirase/sohodoritaisoh.html〉
[49] 北九州芸術劇場〈http://www.kitakyushu-performingartscenter.or.jp/event/2012/0302kioku.html〉
[50] TEAM SPOT JUMBLE Webサイト〈http://teamspotjumble.ti-da.net/e8347051.html〉
[51] 国際交流基金Webサイト〈http://www.performingarts.jp/J/art_interview/0910/3.html〉
[52] 東京都合唱連盟Webサイト〈http://tokyochorus.com/event/silver/〉
[53] 文化審議会文化政策部会 報告書「地域文化で日本を元気にしよう！」(2005年)
〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/bunka/toushin/05021601/006.htm〉
[54] 野村誠「野村誠年表」〈http://www.makotonomura.net/blog/bio-2/chronicle/?lang=ja〉
[55] 熊倉敬聡「『わいわい音頭』――野村誠と老人たちの愉快な『作曲』」.『10＋1』NO.18. 1999.
〈http://db.10plus1.jp/backnumber/article/articleid/918/〉
[56] Ibid.
[57] Ibid.
[58] 音無美紀子の歌声喫茶〈http://otonashi-utagoe.jp/about.htm〉
[59] 日本経済新聞（2016年4月5日）〈http://www.nikkei.com/article/DGXLASDG05H48_V00C16A4CR8000/〉
[60] Wikipedia「加藤廣」より
[61] J-CASTニュース（2013年1月16日）〈http://www.j-cast.com/2013/01/16161518.html〉
[62] Wikipedia「恍惚の人」より
[63] Wikipedia「佐江衆一」より
[64] 水村美苗Webサイト〈http://mizumuraminae.com/biography.html〉
[65] 紡ぎ屋Webサイト〈http://1000gen.com/tsumugiya/index.html〉
[66] フリー百科事典『ウィキペディア（Wikipedia）』
[67] 室生犀星「俳句は老人文学ではない」(青空文庫)〈http://www.aozora.gr.jp/cards/001579/files/53538_56969.html〉
[68] 日本新聞協会「各国別日刊紙の発行部数、発行紙数、成人人口千人当たり部数」
〈http://www.pressnet.or.jp/data/circulation/circulation04.html〉
[69] 現代俳句協会Webサイト（松田ひろむ『俳句入門』）〈http://www.gendaihaiku.gr.jp/nyumon/index.cgi〉
[70] 現代俳句大事典』三省堂、2005、「結社」の項
[71] 独立行政法人国民生活センター「報道発表資料　高齢者をねらう、短歌･俳句の新聞掲載への電話勧誘」
〈http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20100407_1.pdf〉
[72] Wikipedia「八月の鯨」より
[73] Wikipedia「黄昏（1981年の映画）」より
[74] ホワイトハウス会議の高齢化以外のテーマとしては、教育、公民権、家庭生活、障碍者、栄養、薬物濫用等がある。ホワイトハウス会議の典型的な出席者は、個別分野の専門家、テーマとなった問題に関係するコミュニティリーダーおよび市民等である。大統領は同会議のGeneral Session（全員が参加する基調講演）でスピーチをすることが多い。また、合衆国のファーストレディが時々ホワイトハウス会議を主催することもある。同会議は１日で終わる会議もあれば、数日間続く会議もある。そして同会議は、大統領行政府に対する勧告または法的措置の推奨を含めて、大統領へ向けて論点をとりまとめた報告書を発行することで閉幕となる。そして、ホワイトハウス会議の成果として、だいたいは特別法が立法されることとなる。最初のホワイトハウス会議は扶養児童の養育に関する会議で、セオドアローズヴェルト大統領の時代の1909年に開催された。それは後に「白亜館児童会議（White House Conference on Children and Youth）」となった。この最初の会議では、育児放棄または扶養児童のための制度化および連邦児童福祉局（Children's Bureau）の新設が繰返し勧告された。（Wikipediaより）
[75] その他の2つは、「医療におけるアート（Arts in Healthcare）」と「障害を持つ人のためのアート（Careers in the Arts）」。
[76] 米国大統領リンカーンが1863年11月にペンシルベニア州ゲティスバーグで行った演説。
[77] NEA Webサイト〈https://www.arts.gov/accessibility/accessibility-resources/leadership-initiatives/arts-aging〉
[78] NEA .The Impact of Professionally Conducted Cultural Programs on Older Adults Final Report.2006
〈https://www.arts.gov/sites/default/files/CnA-Rep4-30-06.pdf〉
[79] 本要覧に掲載されているプログラムは、それぞれの成熟度によって次の3つのタイプに分類されている。①包括的な調査研究により有効性が確認されたプログラム、②複数の資料でその有効性が確認されているプログラム、③ベストプラクティスとなる前段階のプログラム。
[80] NCCA Webサイト〈http://www.creativeaging.org/programs-people/cad〉
[81] ESTA Webサイト〈http://www.estanyc.org/index.php〉
[82] 各州が策定するカリキュラムスタンダード（学習指導要領のようなもの）
[83] ブリティッシュカウンシルWebサイト〈https://www.britishcouncil.jp/programmes/arts/ageing-society/japan-study-tour-2015/case-study〉
[84] スコットランド国立公文書館Webサイト〈http://www.nrscotland.gov.uk/files/statistics/high-level-summary/j11198/j1119802.htm〉
[85] Scottish Poetry Library Webサイト〈https://akitahaiku.com/tag/the-scottish-poetry-library/〉
[86] クリエイティブ・スコットランドへのインタビュー調査（2015年10月26日）
[87] Director of Luminate、Anne Gallacher氏へのヒアリング調査（2015年10月27日）
[88] Laminate Webサイト〈http://www.luminatescotland.org/luminate-photography-challenge-%E2%80%93-online-exhibition〉

[89] Luminate Webサイト
〈http://www.luminatescotland.org/events/senior-moments-portraits-and-memories-members-castlemilk-seniors-centre〉
[90] Bealtaine Festival Webサイト〈http://bealtaine.com/〉
[91] Bealtaine Festival Webサイト〈http://bealtaine.com/what-bealtaine〉
[92] Bealtaine Festival Webサイト〈http://bealtaine.com/ambassadors〉
[93] National Museums Liverpool“House of Memories”
〈http://www.liverpoolmuseums.org.uk/learning/projects/house-of-memories/index.aspx〉
[94] National Museums Liverpool“House of Memories”
〈http://www.liverpoolmuseums.org.uk/learning/projects/house-of-memories/resources.aspx〉
[95] National Museums Liverpool“House of Memories”
〈http://www.liverpoolmuseums.org.uk/learning/projects/house-of-memories/awards.aspx〉
[96] アートミーツケア学会Webサイト〈http://popo.or.jp/artmeetscare/about/about.html〉
[97] LATA65 Facebook
〈https://www.facebook.com/Lata65/#!/Lata65/?tab=page_info#!/Lata65/?tab=overview#!/Lata65/?tab=overview#!/Lata65/info/〉
[98] 文部科学省Webサイト〈http://www.mext.go.jp/a_menu/01_l/08052911/001.htm〉
[99] Conti多摩センターWebサイト〈http://www.conti.jp/about/〉
[100] この提案は、太下義之（2014）「Design for Future From 2020 to 22th 2020年および2020年以降を見据えた文化振興方策」からの転用。
[101] 「北海道に一ヶ月 昔の文豪みたいに長逗留して新作を書きたいプロジェクト」〈http://camp-fire.jp/projects/view/890〉
[102] 公益財団法人セゾン文化財団Webサイト〈http://www.saison.or.jp/application/01a.html〉
[103] 首相官邸まち・ひと・しごと創生本部「資料２　日本版CCRC構想を巡る状況」
〈https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/ccrc/h27-02-25-siryou2.pdf〉
[104] 盛岡経済新聞（2016年2月4日）〈http://morioka.keizai.biz/headline/2028/〉
[105] Frédéric Mitterrand visite la Maison nationale des artistes Webサイト
〈http://www.culturecommunication.gouv.fr/Ministere/Histoire-du-ministere/Ressources-documentaires/Discours/Discours-de-ministres-depuis-1999/Frederic-Mitterrand-2009-2012/Articles-2009-2012/Frederic-Mitterrand-visite-la-Maison-nationale-des-artistes〉
[106] Maison Nationale des Artistes Webサイト〈http://mna.fnagp.fr/page/conditions-et-procedures〉
[107] Maison Nationale des Artistes Webサイト〈http://mna.fnagp.fr/page/chambres〉
[108] Wikipedia「介護報酬」より
[109] 厚生労働省「平成27年度介護報酬改定の骨子」〈http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000081007.pdf〉
[110] DCMS Webサイト〈http://www.culture.gov.uk/about_us/creative_industries/default.aspx〉
[111] DCMSへのヒアリング調査（2009年3月実施）
[112] Unlimited , Ms. Jo Verrntへのヒアリング調査（2014年10月、ロンドン市内で実施）
[113] 出所：デジタル大辞泉
[114] 独立行政法人日本芸術文化振興会「能楽への誘い」〈http://www2.ntj.jac.go.jp/unesco/noh/jp/noh_plays/okina.html〉

【参考文献】

・Department of Health.（2009）. Living well with dementia:A National Dementia Strategy.
〈https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/168220/dh_094051.pdf〉（参照2016-05-12）.
・Impact Arts.（2011）. Social Return on Investment Evaluation.
〈http://www.impactarts.co.uk/content/resources/Craft-Cafe-SROI-Summary.pdf〉（参照2016-05-12）.
・Impact Arts.（2015）. ANNUAL REPORT 2014/2015.
〈http://www.impactarts.co.uk/content/resources/Annual-Report-2015-Final.pdf〉（参照2016-05-12）.
・IOC（2013）. OLYMPIC LEGACY 2013.
〈http://www.olympic.org/Documents/Olympism_in_action/Legacy/2013_Booklet_Legacy.pdf〉（参照2015-04-07）.
・Luminate.（2015）. SCOTLAND’S CREATIVE AGEING FESTIVAL.
・Áine Ní Léime & Eamon O’Shea.（2009）. The Bealtaine Festival A Celebration of Older People in the Arts.
〈http://www.icsg.ie/sites/www.icsg.ie/files/personfiles/bealtaine_evaluation_full_1_aine.pdf〉（参照2016-05-12）.
・National Endowment for the Arts（2006）. The Impact of Professionally Conducted Cultural Programs on Older Adults Final Report.
〈https://www.arts.gov/sites/default/files/CnA-Rep4-30-06.pdf〉（参照2016-05-12）.
・National Museums Liverpool.（2014）. An Evaluation of House of Memories　Dementia Training Programme:Midlands Model.
〈http://www.liverpoolmuseums.org.uk/learning/documents/house-of-memories-midlands-evaluation-2014.pdf〉（参照2016-05-12）.
・Yang, Y. C., Boen, C., Gerken, K., Li, T., Schorpp, K., & Harris, K. M. (2016). Social relationships and physiological determinants of longevity across the human life span. Proceedings of the National Academy of Sciences, 113(3), 578-583.
・朝田隆（2013）.『都市部における認知症有病率と認知症の生活機能障害への対応 総合研究報告書』（厚生労働科学研究費補助金 認知症対策総合研究事業）. 〈http://www.tsukuba-psychiatry.com/wp-content/uploads/2013/06/H24Report_Part1.pdf〉（参照2016-05-12）.
・朝日恵子（2011）.「シニア演劇の現状報告」（特集 シニア演劇の時代へ―表現する市民の広がり）. 上方芸能、(179)、pp11-17.
・阿部彩（2014）.「包摂社会の中の社会的孤立」. 社會科學研究 第65巻 第1号. pp13-29.

・江澤和雄（2013）.「『超高齢社会』における高齢者の学習支援の課題」. レファレンス2013. 8.pp1-33.
〈http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8276393_po_075101.pdf?contentNo=1〉（参照2016-05-12）.
・太下義之（2009）.「英国の『クリエイティブ産業』政策に関する研究」（特集 技術・産業のフロンティア）. 季刊政策・経営研究. 2009(3). 119-158.
・太下義之（2014a）.「国際的な文化事業による創造的な都市・地域整備に関する研究：「『欧州文化首都』から『東アジア文化都市』へ」. 季刊政策・経営研究. 2014(2). 171-193.
〈http://www.murc.jp/thinktank/rc/quarterly/quarterly_detail/201402_171.pdf〉（参照2016-05-12）.
・太下義之（2014b）.「Design for Future From 2020 to 22th 2020年および2020年以降を見据えた文化振興方策」
〈http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/seisaku/12/02/pdf/shiryo_1.pdf〉（参照2016-05-12）.
・大竹文雄＆小原美紀（2016）.「高齢者の貧困がなぜ注目されるのか」. 中央公論2016年3月号. pp86-93.
・北名古屋市歴史民俗資料館（2015）.『昭和日常博物館ワークショップ小論』.
・熊倉純子（2014）.『アートプロジェクト：芸術と共創する社会』. 水曜社.
・熊倉敬聡（1999）.「『わいわい音頭』――野村誠と老人たちの愉快な『作曲』」.『10＋1』NO.18.
〈http://db.10plus1.jp/backnumber/article/articleid/918/〉（参照2016-05-12）.
・公益財団法人全国老人クラブ連合会（2014）.『100万人会員増強運動』.
〈http://www.zenrouren.com/100/pdf/140314_2.pdf〉（参照2016-05-12）.
・公益財団法人東京都医学総合研究所（2013）.『認知症国家戦略の国際動向とそれに基づくサービスモデルの国際比較研究報告書』.
〈http://www.igakuken.or.jp/mental-health/dementiasymposium/research/gakujutsu_syukai/g_syukai130129/pdf/h24_NationalDementiaStrategy.pdf〉（参照2016-05-12）.
・厚生労働省（2015）.『平成27年度介護報酬改定の骨子』.
・首相官邸まち・ひと・しごと創生本部（2015）.『「生涯活躍のまち」構想最終報告』.
〈https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/ccrc/h27-12-11-saisyu.pdf〉（参照2016-05-12）.
・世阿弥（野上豊一郎and西尾実・校訂）（1991）.『風姿花伝』. 岩波文庫.
・世阿弥（野上豊一郎・校訂）（1931）.『能作書・覚習条条・至花道書』. 岩波文庫.
・瀬戸内国際芸術祭実行委員会（2015）.『瀬戸内国際芸術祭2016 実施計画』
〈http://setouchi-artfest.jp/seto_system/fileclass/img.php?t=1449487054.383&fid=news_new_mst.20151110105027b7273a41de24c3396840071c6e69995a〉（参照2016-05-12）.
・鞆の津ミュージアム（2015）.『シルバーアート ―老人芸術』. 朝日出版社.
・内閣府（2012）.『平成24年版 男女共同参画白書』.
・内閣府（2015）.『平成27年版高齢社会白書』.
・中島正博（2012）.「過疎高齢化地域における瀬戸内国際芸術祭と地域づくり アートプロジェクトによる地域活性化と人びとの生活の質」. 広島国際研究18. 広島市立大学国際学部 pp71-89.〈http://ci.nii.ac.jp/naid/120005402159/〉（参照2016-05-12）.
・中島正博（2014）.「過疎高齢化する離島のまちづくりと芸術祭：瀬戸内・男木島の再生へ向けた住民の活動」. 広島国際研究20. pp93-104.
〈http://harp.lib.hiroshima-u.ac.jp/hiroshima-cu/metadata/12222〉（参照2016-05-12）.
・永田耕衣（1996）.「虚空生口上」.『虚空に遊ぶ 俳人 永田耕衣の世界 図録』. 姫路文学館.
・長畑実 and 枝廣可奈子（2010）.「現代アートを活用した地域の再生・創造に関する研究―直島アートプロジェクトを事例として」. 大学教育. 山口大学大学教育機構. pp131-143.〈http://ci.nii.ac.jp/naid/40017226405/〉（参照2016-05-12）.
・西村和泉（2012）.「結びのパラドクス『ゴドーを待ちながら』における執筆の軌跡をめぐって」. 岡室美奈子・川島健・長島確編『サミュエル・ベケット！―これからの批評―』水声社. pp23-51.
・二宮利治（2015）.『日本における認知症の高齢者人口の将来推計に関する研究　平成 26年度厚生労働科学特別研究 研究成果報告書』.
〈https://mhlw-grants.niph.go.jp/niph/search/NIDD00.do?resrchNum=201405037A〉（参照2016-05-12）.
・藤田孝典（2015）.『下流老人』. 朝日新書.
・藤田直哉（2014）.「すばるクリティーク 前衛のゾンビたち：地域アートの諸問題」. すばる. 36(10). pp240-253.
・ブリティッシュ・カウンシル（2015）.『高齢社会における文化芸術の可能性』.
・文化庁（2005）.『文化審議会文化政策部会 報告書「地域文化で日本を元気にしよう！」』.
〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/bunka/toushin/05021601/006.htm〉（参照2016-05-12）.
・保坂健二朗（2014）.「Of the Old, With the Old, for the Old Art After Tatsumi Orimoto」.
〈https://www.jpf.go.jp/j/project/culture/exhibit/international/venezia-biennale/art/56/pdf/compe_r07.pdf〉（参照2016-05-12）.
・松尾芭蕉（萩原恭男・校注）（1976）.『芭蕉書簡集』. 岩波文庫. 318.
・松原新一、磯田光一、and秋山験（1979）.『増補改訂戦後日本文学史、年表』. 講談社.
・六車由実（2012）.『驚きの介護民俗学』. 医学書院.
・六車由実（2015）.『介護民俗学へようこそ！』. 新潮社.
・吉本光宏（2011）.「高齢者の潜在力を引き出すアートのポテンシャル―アートが拓く超高齢社会の可能性」. ニッセイ基礎研究所 No.11-009 01 December 2011. pp1-15.〈http://www.nli-research.co.jp/files/topics/39569_ext_18_0.pdf〉（参照2016-05-12）.

人口減少が地域経済に与える影響
～商業、製造業が衰退、サービス業、農業が活性化のカギに～

The Effect of Population Decrease on Regional Economies: Declines in the Commerce and Manufacturing Sectors as well as the Service and Agricultural Sectors as the Key to Economic Revitalization



細尾 忠生
Tadao Hosoo
三菱UFJリサーチ&コンサルティング
調査本部
調査部
副主任研究員
Economist
Economic Research Dept.
Economic Research Division

本格的な人口減少時代が到来する中、その影響を最も深刻に受けるのは地域経済である。小売市場の縮小が不可避となるうえ、国内市場の期待成長率低下を背景に企業の海外進出が加速している中、地域経済活性化の切り札であった工場誘致戦略も曲がり角を迎えている。一方、女性の社会進出に象徴される人々のライフスタイルの変化、企業のアウトソーシングの拡大等を背景に、サービス業がわが国経済に占める存在感を高めている。サービス業は雇用創出力が高く、地域においてサービス業をどのように発展させていくことができるかが地域再生の鍵を握る。また、人口減少が著しい地域では、中核産業がないこともあり農業への依存度が高いのが実情である。こうした地域では何より農業の立て直しが経済活性化に向け急務の課題である。

人口減少にともなう産業構造の変化はすでに足元で起きていることである。この変化に地域経済がどのように適応していくかによって、一様な経済発展を遂げてきた地域経済の成長パターンが変貌していくことになる。産業構造の変化を円滑に進めるための政策が課題となろう。

Japan faces an era of significant population decreases, with regional economies experiencing the most serious impact. A shrinking retail market is unavoidable. Firms are increasingly relocating overseas as the expected growth rate of the domestic market falls. Consequently, strategies to attract factories, which have been for a key factor in revitalizing regional economies, are starting to stall. At the same time, the share of the service sector in the Japanese economy is becoming larger for reasons including changes in people's lifestyle (as reflected in increasing employment among women) and expansion of outsourcing. The service sector has the potential to create new jobs, and regional economic revitalization hinges on how each region can expand its service sector. Additionally, the regions experiencing severe depopulation are highly dependent on agriculture, which is partially due to a lack of a core industry in those regions. For such regions, re-establishment of agricultural activities is the most urgent issue in their overall effort to revitalize their economy. Changes are already being seen in industrial structure as a consequence of depopulation. The growth patterns of regional economies, which were rather uniform in the past, will change according to how these economies adapt to population declines. An important issue will be how to create policies that will smooth changes in industrial structure.

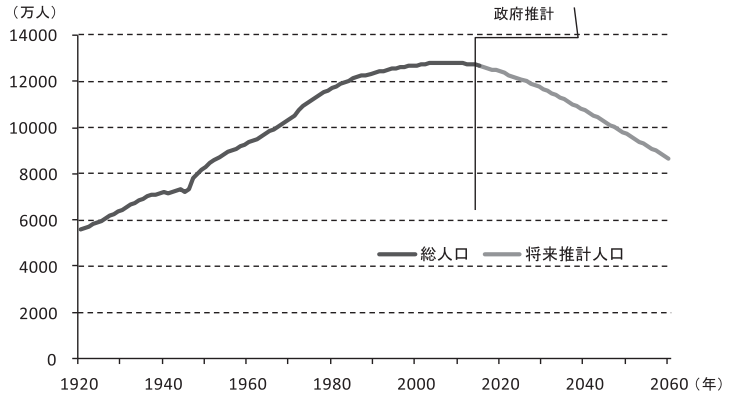
1 人口減少時代の到来

（1）本格化する人口減少

日本の総人口は、2008年に1億2,800万人でピークをつけた後、緩やかに減少している。政府の将来推計人口によると、今後、少子高齢化の一段の進行にともない、人口減少ペースの加速が見込まれ、2060年の総人口は8,000万人程度まで減少すると推計されており、本格的な「人口減少時代」が到来したと言えよう（図表1）。

各都道府県の人口について、政府は2040年までの推計を公表している。それによると、出生率が高く移住先として人気の高い沖縄のほか、大都市部に立地する都府

図表1　人口減少時代の到来



出所：総務省「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）

図表2　都道府県別の人口予測

（1）人口減少ペースが緩やかな都府県

（%）

①	沖縄	−2.9
②	滋賀	−7.8
③	東京	−7.8
④	愛知	−8.2
⑤	神奈川	−8.8
⑥	埼玉	−12.5
⑦	福岡	−13.2
⑧	千葉	−13.5
⑨	宮城	−14.4
⑩	京都	−15.0

（2）人口減少が急速に進む県

（%）

①	秋田	−31.6
②	青森	−28.6
③	高知	−26.5
④	岩手	−25.9
⑤	和歌山	−25.2
⑥	山形	−25.1
⑦	徳島	−24.4
⑧	島根	−24.2
⑨	山口	−23.5
⑩	長崎	−23.5

（3）人口減少数

（万人）

		人口		減少数
		2015年	2040年	
①	大阪	881	745	−135
②	北海道	536	419	−117
③	東京	1335	1231	−104
④	埼玉	721	630	−90
⑤	兵庫	553	467	−86
⑥	千葉	619	536	−83
⑦	神奈川	915	834	−80
⑧	福岡	505	438	−67
⑨	静岡	370	304	−66
⑩	愛知	747	686	−61

注：（1）～（3）は、いずれも2040年と2015年の比較
出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）」

県の人口減少ペースが相対的に緩やかであるのに対し、地方部の県では秋田県が３割以上の減少が見込まれる等、人口が著しく急速に減少していくことが予想されている（図表２（１）（２））。

人口減少ペースが緩やかな大都市部でも、人口そのものは大幅に減少することになる。たとえば大阪府の現在の人口は900万人弱であるが、24年後の2040年に750万人程度にまで150万人近い減少が見込まれているほか、東京都の人口も現在のおよそ1,300万人から1,200万人へと100万人程度減少すると推計されている（図表２（３））。

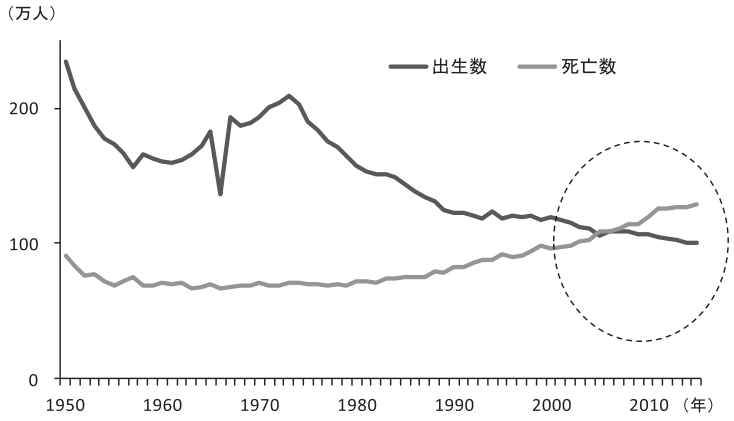
（２）人口減少の背景

人口減少は少子化にともなう出生数の減少と、人口、特に高齢者人口の増加にともなう死亡数の増加による帰結である（図表３）。

このうち、出生数の減少は、①それぞれの年齢層における出生率の低下、②いわゆる出産適齢期とされる15～49歳の女性人口の減少、特に出産適齢期内でも相対的に出生率の高い年齢層の女性人口の減少、③晩婚化、非婚化による出産適齢期の既婚女性比率の低下、といった３つの要因による。

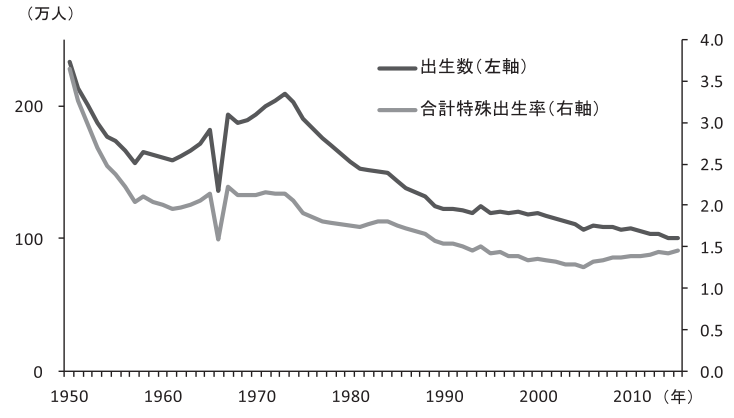
合計特殊出生率とは、15～49歳までの女性の年齢別出生率を合計したものであり、その低下は上記①の要因を反映したものである。この合計特殊出生率は、戦後のベビーブームの一服にともない人口置換水準[1]を下回る１台後半まで急速に低下したが、その後は、合計特殊出生率が同水準で推移する中、出産適齢期の女性の人口増加によって出生数も増加した。しかし、出産適齢期の

図表３　出生数と死亡数



出所：厚生労働省「人口動態統計」

図表４　出生数と合計特出生率



出所：厚生労働省「人口動態統計」

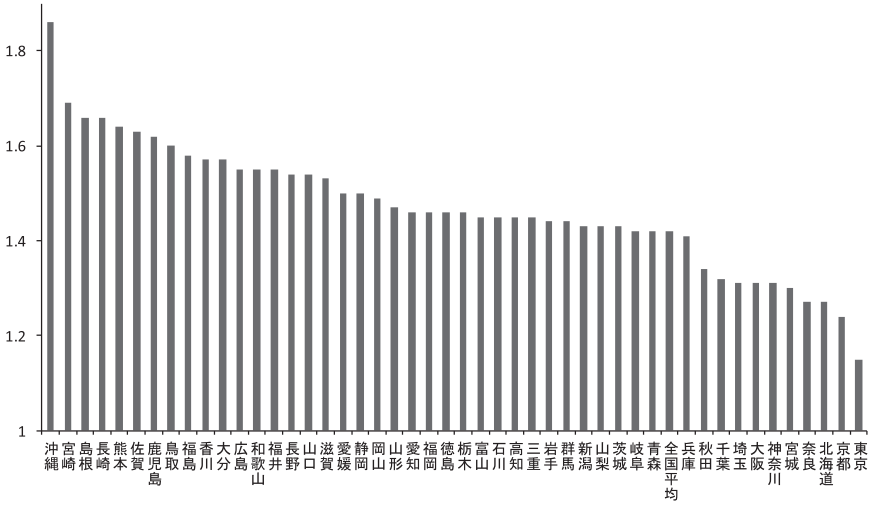
女性人口は1989年をピークに減少に転じたほか、晩婚化の影響もあって、出生率が1970年代初めから低下傾向にあるため出生数の減少に歯止めがかからない状況となっている（図表4）。

合計特殊出生率を都道府県別にみると、ほとんどの県で全国平均を上回っているものの、出産適齢期の女性人口が集中する大都市部の都道府県の出生率が低いことが、日本全体の出生数が減少している主因であることが分かる。また、出生率が相対的に高い地方部においても、出生率が人口置換水準を下回っていること、出産適齢期の女性人口が減少していることが人口減少をもたらす要因となっている（図表5）。

（3）地方の人口減少の背景

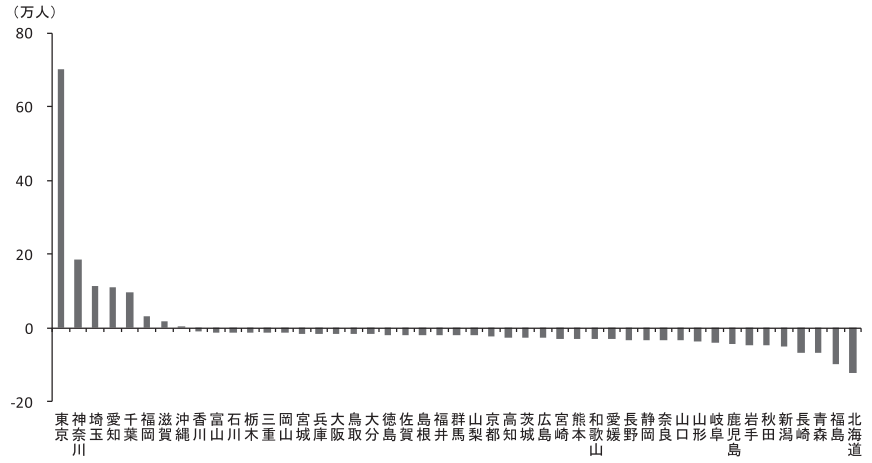
人口減少の背景には、前項でみた人口の自然減（出生数－死亡数）に加え、人口移動にともなう社会的増減の影響もある。日本の総人口に与える社会的増減の影響については、入国管理政策として移民を制限しているためほとんど無視できる水準である。しかし、都道府県別の人口変動には社会的増減が与える影響も大きい。実際、各都道府県の人口純流入数（流入数－流出数）の過去10年間の合計値をみると、地方の道府県における人口流出と、首都圏を中心とした大都市部の都府県における人口流入

図表5　地域別の合計特殊出生率



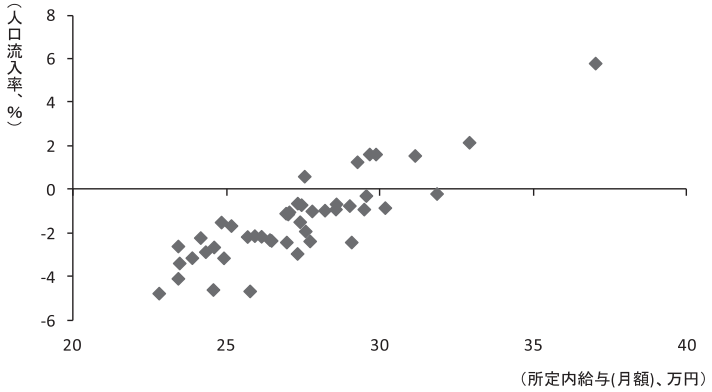
出所：厚生労働省「人口動態統計」

図表6　人口の純流入数（都道府県別）



出所：総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態および世帯数」

図表７　人口移動と賃金水準（都道府県別）



注１：人口流出率は、2006～15年の社会移動による純流出数の合計値を2006年の人口で除したもの
注２：所定内給与額は、2006～15年の平均値
出所：総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態および世帯数」

の傾向が顕著である（図表６）。

こうした人口移動の背景のひとつとして、経済の発展度合いの相違による賃金水準の格差がある。実際、人口の移動率と賃金の関係をみると、賃金の低い道府県ほど人口流出率が高く、逆に賃金水準の高い都府県ほど人口流入率が高いことが分かる（図表７）。

このように、地方部で人口減少をもたらしている要因には、経済発展度合いや産業構造の相違がもたらす大都市部との経済格差といった、少子高齢化とは別の問題が存在する。地域経済にとり、次節でみるような産業構造の転換を図りながら人口減少の影響を克服していくと同時に、人口流出に歯止めをかけていくためにも産業構造の転換が喫緊の課題であると考えられる。

2 人口と産業構造

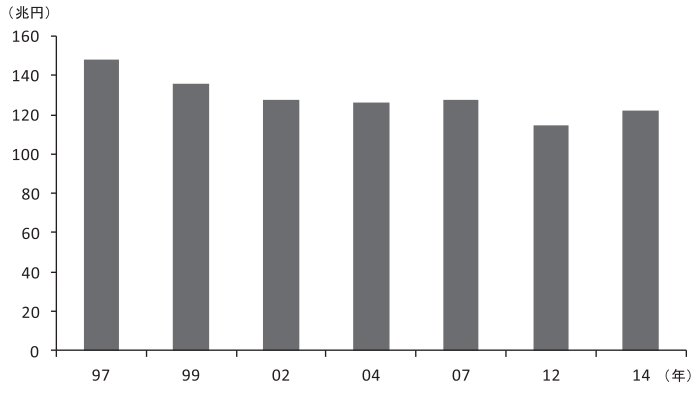
本節では、地域の中核産業と人口の関係を順に分析する。

（１）人口と小売業

まず、人口減少の影響を直接的に受けるのが小売業である。日本の小売業の年間商品販売額は、数年ごとに実施される全数調査である商業統計調査によると、1990年代にピークをつけた後、緩やかな減少が続いている（図表８）。

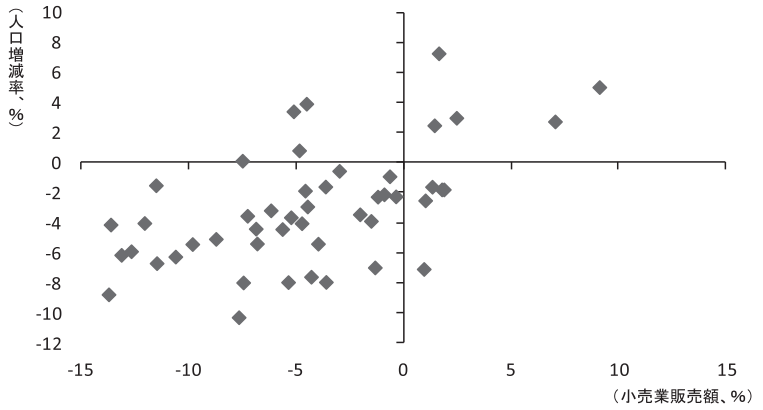
ここで、公表されている直近の数字となる2014年までの10年間の小売業販売額の増減率と、同じ期間における人口増減率の関係を都道府県別にプロットしてみる

図表８　小売業の年間商品販売額



出所：経済産業省「平成26年商業統計調査」

図表９　人口と小売業販売額



注：2004～14年までの10年間について、人口増減率と小売業販売額の増減率を都道府県ごとにプロット
出所：総務省「人口推計」、経済産業省「平成26年商業統計調査」

図表10　2015 ～40年までの小売業販売額の減少率（試算）

1	沖　縄	−6.1	16	栃　木	−20.3	32	富　山	−24.6
2	滋　賀	−11.1	17	茨　城	−20.7	33	北海道	−25.5
3	東　京	−11.1	18	三　重	−20.8	34	新　潟	−25.7
4	愛　知	−11.6	19	群　馬	−20.9	35	鳥　取	−25.9
5	神奈川	−12.2	20	熊　本	−20.9	36	愛　媛	−26.0
6	埼　玉	−16.0	21	佐　賀	−21.4	37	福　島	−26.0
7	福　岡	−16.7	22	静　岡	−21.5	38	長　崎	−27.2
8	千　葉	−17.0	23	大　分	−21.9	39	山　口	−27.2
9	宮　城	−17.9	24	岐　阜	−22.1	40	島　根	−28.0
10	京　都	−18.5	25	宮　崎	−22.3	41	徳　島	−28.2
	全　国	−18.8	26	福　井	−22.9	42	和歌山	−28.9
11	広　島	−18.9	27	奈　良	−23.7	43	山　形	−28.9
12	大　阪	−18.9	28	長　野	−23.8	44	岩　手	−29.7
13	石　川	−19.0	29	香　川	−23.9	45	高　知	−30.3
14	岡　山	−19.3	30	鹿児島	−24.0	46	青　森	−32.5
15	兵　庫	−19.1	31	山　梨	−24.1	47	秋　田	−35.5

出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成25年３月推計）」、経済産業省「平成26年商業統計調査」

と、予想されうる結果とはいえ、人口の増減と小売業販売額の増減との間には比例的な関係がみられる（図表９）。

人口と小売業販売額の関係に基づき、2040年までの将来推計人口によって小売業販売額を都道府県別に試算すると、すべての都道府県で人口減少ペースに比例して小売業販売額が減少し、全国平均でみると、国内小売市場は４半世紀の間に２割近く減少すると試算される。消費動向には人口以外の要因も影響を与えることを考慮する必要はあるものの、人口減少が小売業に与える影響の大きさが分かる（図表10）。

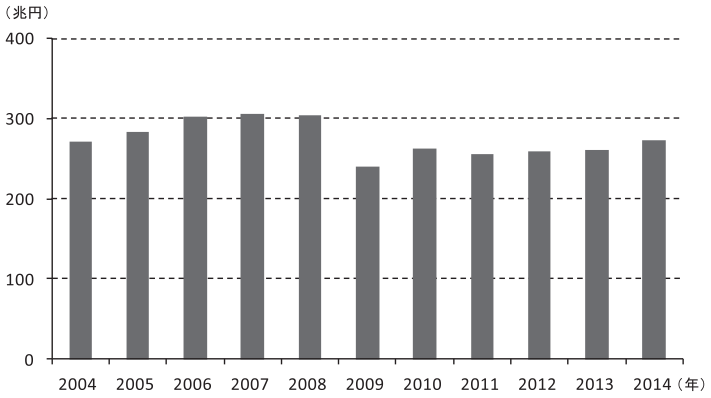
（２）人口と製造業

次に、人口と製造業の関係をみる。日本の製造品出荷額は、金融危機前につけたピークを依然として回復していない。また、直近の統計が公表されている2014年の水準を10年前と比べてみると小売業販売額と同様に減少している（図表11）。

ここで、過去10年間の製造品出荷額の増減率と、同期間における人口増減率の関係をプロットすると、両者の間には右上がりの比例関係がみられるが、一方、トレンド線から大きくかい離した道県が散見される（図表12）。

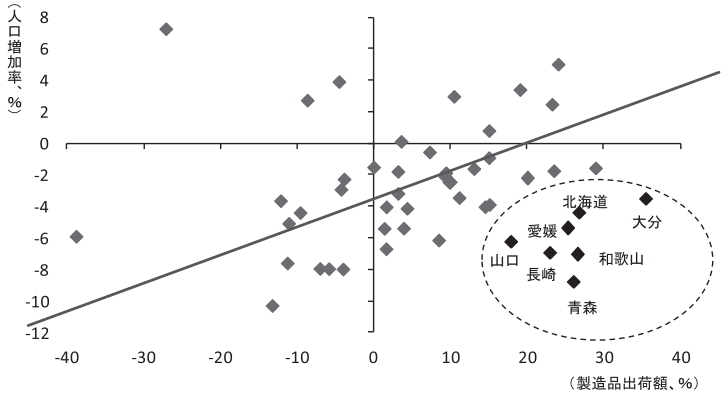
まず、人口と製造業との間にみられる比例的な関係は、前項でみた小売業と異なり、人口の増減が製造品出荷額の増減を生み出すというより、前節でみた人口移動と賃金水準の関係を踏まえると、製造業の好不調にともなう

図表11　製造品出荷額



出所：経済産業省「平成26年工業統計調査」

図表12　人口と製造品出荷額



注：2004～14年までの10年間について、人口増減率と製造品出荷額の増減率を都道府県ごとにプロット
出所：総務省「人口推計」、経済産業省「平成26年工業統計調査」

賃金水準の変化が、社会的な人口増減を生み出していると推測できる。同時に、製造業の好不調にともなう雇用機会の変動も社会的な人口の増減に影響していると考えられる。

そうした中、人口の大幅な減少と製造品出荷額の高い伸びがみられる道県については、この期間内において顕著であった新興国の経済成長のメリットを受けやすい業種、具体的には、鉄鋼、化学・石油製品といった業種の工場が立地する道県であり、新興国景気の追い風を受けていたことが製造品出荷額の高い伸びをもたらしていたことが分かる（図表13）。

実際、この期間における製造業の業種別シェアの変化をみると、競争力低下を背景に電気機械のシェアが低下した一方、新興国景気を追い風に、鉄鋼、化学・石油精製のシェアが拡大していたことが分かる（図表14）。

これらの道県では、製造業が一時的な追い風を受けていたにもかかわらず、人口流出には歯止めがかからなかったことから、製造業の好調と人口減少が同時に起きていた。今後は、新興国の経済成長の鈍化がこれら道県の地域経済に影響を及ぼすことが懸念される。

日本全体の製造品出荷額の減少にともない、地域経済の中核としての製造業の存在感が低下する中、新興国景気の追い風を受けてきた地域では、製造業が地域経済に停滞をもたらすことにもなる。

そもそも、鉄鋼や化学・石油精製は、新興国との競争に直面する中で競争力を維持するために徹底した合理化を進めてきた結果、単位あたりの産出に必要な労働者を示す労働投入係数が低く、雇用吸収力が弱い産業といえ

図表13　出荷金額第１～３位品目（平成26年）

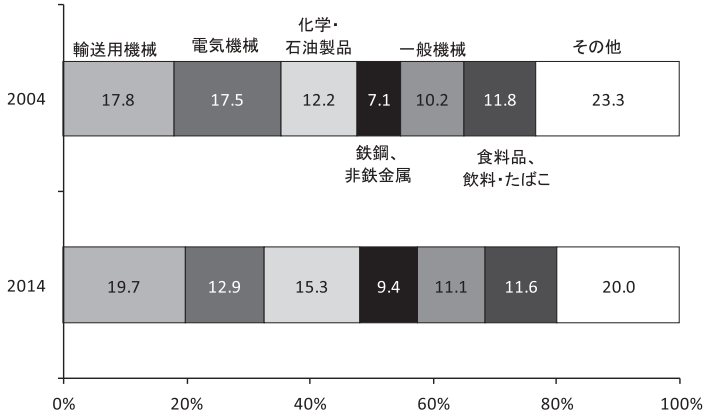
（単位：億円）

	1　位　品　目			2　位　品　目			3　位　品　目		
	品目名称	出荷金額	全国順位	品目名称	出荷金額	全国順位	品目名称	出荷金額	全国順位
全国計	普通乗用車（気筒容量２０００mlを超えるもの）	93,040	－	ガソリン	63,746	－	医薬品製剤（医薬部外品製剤を含む）	61,292	－
（平成16年）	普通乗用車（気筒容量2000mlを超えるもの）	85,027	－	その他の自動車部品	64,934	－	医薬品製剤（医薬部外品製剤を含む）	62,253	－
北海道	ガソリン	X	6	軽油	X	4	駆動・伝導・操縦装置部品	2,271	4
青森	配合飼料	731	5	コネクタ（プリント配線板用コネクタを除く）	727	2	複写機の部分品・取付具・附属品	683	2
和歌山	ガソリン	X	11	特殊鋼熱間鋼管	2,189	1	普通鋼半製品	X	1
山口	普通乗用車（気筒容量２０００mlを超えるもの）	X	5	ガソリン	6,090	4	軽油	2,392	6
愛媛	電気銅、さお銅（ビレット、ケークを含む）	X	1	鋼製貨物船の新造（２０総ｔ以上の動力船）	3,060	1	ガソリン	X	10
長崎	その他のモス型集積回路	X	2	鋼製貨物船の新造（２０総ｔ以上の動力船）	1,696	3	デジタルカメラ	X	2
大分	鋼帯	X	2	ガソリン	X	12	電気銅、さお銅（ビレット、ケークを含む）	X	2

注：「X」は１又は２の事業所に関する数値で、これをそのまま掲げると個々の報告者の秘密が漏れるおそれがあるため秘匿した箇所であり、３以上の事業所に関する数値であっても、1又は2の事業所の数値が前後の関係から判明する箇所も秘匿とした。

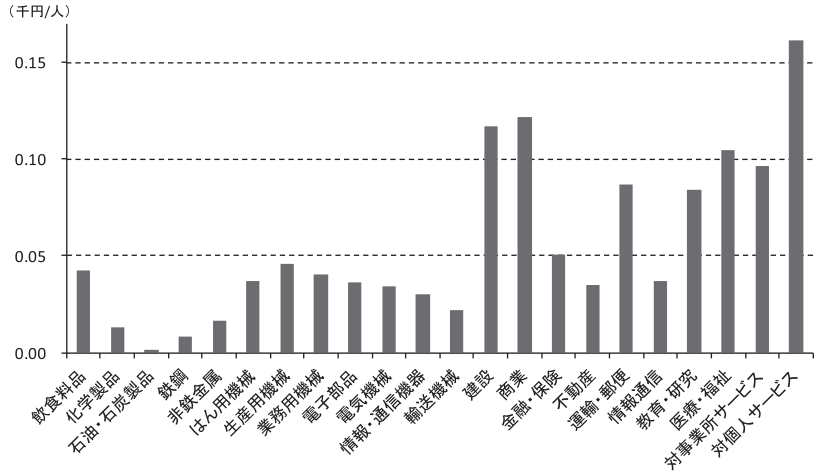
出所：経済産業省「工業統計調査（平成26年版、平成16年版）

図表14　製造品出荷額の内訳（シェアの変化）



出所：経済産業省「工業統計調査（各年版）」

図表15　労働投入係数（産業別）



出所：総務省「平成23年産業連関表」

る（図表15）。

人口減少による国内での成長期待の低下にともない企業の海外進出が加速していることも踏まえると、従来、地域活性化の鍵であった工場誘致戦略は岐路を迎えている。

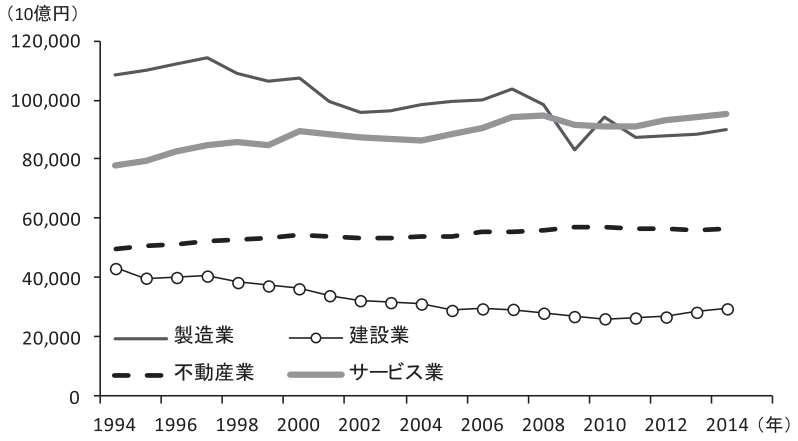
（3）人口とサービス業

国民経済計算（GDP統計）でサービス業が生み出す付加価値額をみると、緩やかな増加傾向が続いている（図表16）。注目されるは、製造業をはじめほとんどの業種で付加価値額が金融危機前の水準を下回っているのに対して、サービス業は、建設業、不動産業とともに金融危機前の水準を上回っていることである。このうち、建設業については、1990年代末以降の長期減少トレンドにようやく歯止めがかかったことで金融危機前の低い水準を上回ったにすぎないこと、また、不動産業については、統計上の特別な概念である帰属家賃が計上されていることが押し上げ要因となるといった要因も影響して金融危機前の水準を上回っている。このため、サービス業が、現在の日本経済で、唯一成長している産業となっている。

ここでもサービス業の付加価値額について、県民経済計算で直近統計が公表されている2013年までの10年間の増減率と、同じ期間における人口増減率の関係をプロットしてみると、サービス業が伸びている地域では人口も相対的に伸びていることが分かる（図表17）。

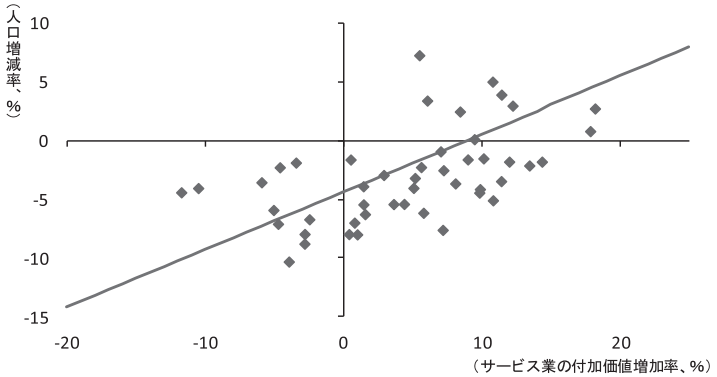
サービス業の成長を日本の産業構造の変化に引き直すために、GDP統計で各産業が経済全体に占めるシェアを

図表16　サービス業の付加価値額



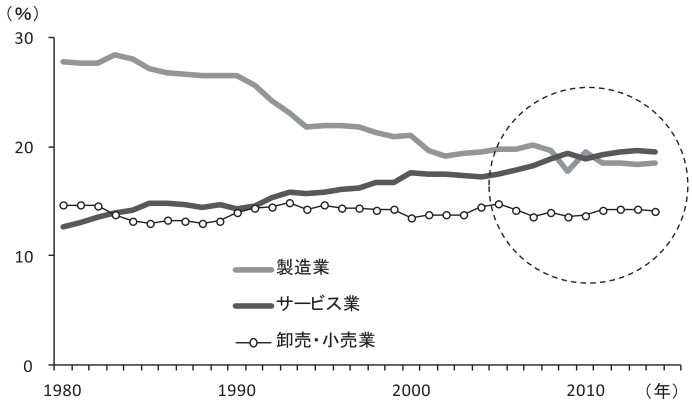
出所：内閣府「国民経済計算」

図表17　人口とサービス業付加価値額



注：2003～13年までの10年間について、人口とサービス業付加価値額の増減率を都道府県ごとにプロット
出所：総務省「人口推計」、内閣府「県民経済計算」

図表18　日本の産業構造（産業別GDPシェア）



出所：内閣府「国民経済計算」

図表19　サービス業に区分される業種

サービス業	
公共サービス	教育、研究、医療・保健、介護サービス、その他の公共サービス
対事業所サービス	広告業、業務用物品賃貸業、自動車・機械修理、その他の対事業所サービス業
対個人サービス	娯楽業、飲食店、旅館・その他の宿泊所、洗濯・理容・美容・浴場業、その他の対個人サービス業

出所：内閣府「作成基準に基づき公表される参考資料」

みると、2011年以降はサービス業のシェアが製造業のシェアを上回るようになった（図表18）[2]。

サービス業とは、一般に小売業、金融業はじめ非製造業全体を指すことがあるが、GDP統計では、非製造業の中でも小売業、金融業といった、いわば名（な）が体（たい）を表す業種には区分できない業種を、サービス業と総称して区分しており、「狭義のサービス業」と呼ばれることもある。

具体的には、公共サービス、対事業所サービス、対個人サービスの３つに大別される。それぞれ、公共サービスは、教育、研究、医療・保健、介護サービスで構成され、対事業所サービスには、広告業、業務用物品賃貸業、自動車・機械修理、その他の対事業所サービスが、対個人サービスには、娯楽業、飲食店、旅館・その他の宿泊所、洗濯・理容・美容・浴場業が含まれる（図表19）。

サービス業は、個々の企業の売上高は大きくないものの、中堅・中小企業、個人商店が生み出す付加価値を積み上げて合計すると、製造業を上回っており、少々大げさな言い方をすれば、産業の主役が交代した、あるいは、日本の産業構造が静かな変化をみせている、ということができよう。

サービス業が伸びている背景とは何だろうか。まず、公共サービスは、その大半が医療・保健、介護サービスであり、需要が拡大している背景には、高齢化による医療費、介護費の増加がある。このため、需要の拡大を産業の伸長ととらえるには違和感があり、社会保障費の増加が避けられない中で、技術革新を通じたコスト削減やサービス向上が求められている。

一方、対事業所サービスの詳細な内訳は、総務省の産業連関表から読み取れる。2011年の市場規模は、物品賃貸サービス（リース業、9.8兆円）、建物サービス（6.5兆円）、労働者派遣サービス（5.3兆円）、土木建築サービス（3.7兆円）、法務・財務・会計サービス（2.5兆円）等となっている。企業のアウトソーシングの拡大が、これら業種の売上高の増加をもたらしているといえる。

個人向けサービス業は奥が深い。これらの業種が伸び

図表20　サービス業の主要分野と最大手企業の売上高

サービス分野	売上高（億円）
在宅福祉サービス	1,130
保育サービス	1,787
葬祭業	299
有料老人ホーム	867
結婚式場	592
理美容	386
貸し駐車場	1,276
家事支援	1,035
レンタカー	489
ハイヤー・タクシー	690
引っ越し	687
エステティック	387
カーシェアリング	1,039
会員制リゾートクラブ	990
複合カフェ	227
スポーツ施設	733
カルチャー教室	265
学習塾	481
CATV	2,116

出所：日本経済新聞「第33回サービス業総合調査」

ている背景には、人口動態やライフスタイル、し好の変化を背景にサービス消費が増加していることがある。高齢化を背景に市場が拡大している在宅福祉サービス、有料老人ホーム、共働き世帯の需要が増えている保育サービス、家事支援業、さらに、エステティック、会員制リゾートクラブ、複合カフェ（漫画喫茶等）、カーシェアリング等、消費者し好やニーズの変化に巧みに対応する企業行動が伺える（図表20）。

消費者のライフスタイルの変化が新たなサービス需要を生み出す一例として、ここでは女性の社会進出とサービス業の関係を整理しよう。

2015年の国勢調査に基づき、各都道府県の女性の労働参加率をみたのが図表21である。この各都道府県の女性の労働参加率を10年前時点の2005年国勢調査による女性の労働参加率と比較しどの程度上昇したかを基準に、同じ期間におけるサービス業の成長率との関係をみたのが図表22である。

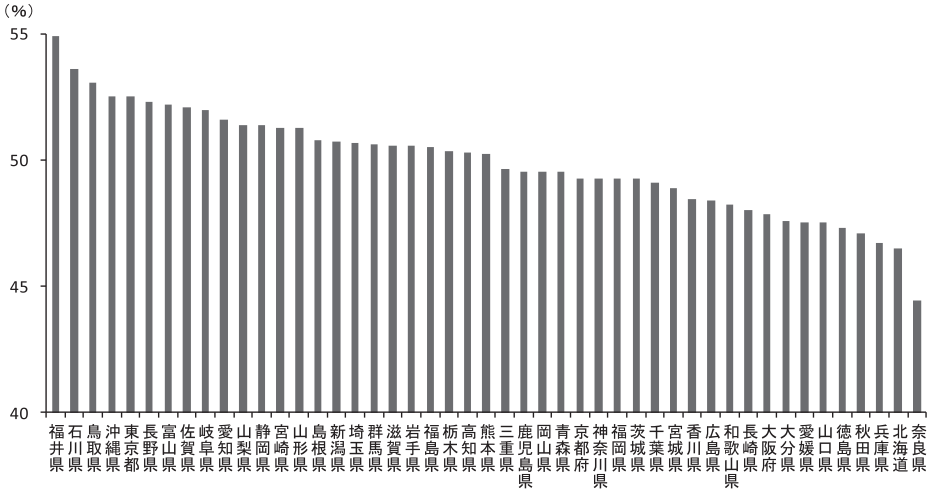
それによると、女性の労働参加率が上昇した都道府県ほどサービス業の成長率が高まっている。背景には、女性が新たに職に従事することによる所得効果とともに、女性の社会進出を支援するサービスへの派生需要や補完需要の拡大が考えられる。また、サービス業の成長が女性の雇用機会を拡大する効果もあると推測できる。

一方、女性の労働参加率の改善幅と製造業の成長率の関係をみた図表23によると、女性の労働参加率が低下するほど製造業の成長率が高まるという逆比例の関係がみられる。前述の通り、この期間における製造業の成長は、新興国の経済成長の恩恵を受けた鉄鋼、化学・石油精製といった業種の工場が立地する都道府県でみられたことや、工場を有する企業の業績が安定していたこと等が、専業主婦を中心とする家族形態を可能にし、女性の社会進出が進まなかった可能性が考えられる。

いずれにしても、製造業では、女性の労働参加率の変化が産業の成長に与える影響があまりないことと対照的に、サービス業では、女性の労働参加率の拡大が産業の成長を促進する要因になっていると考えられる。

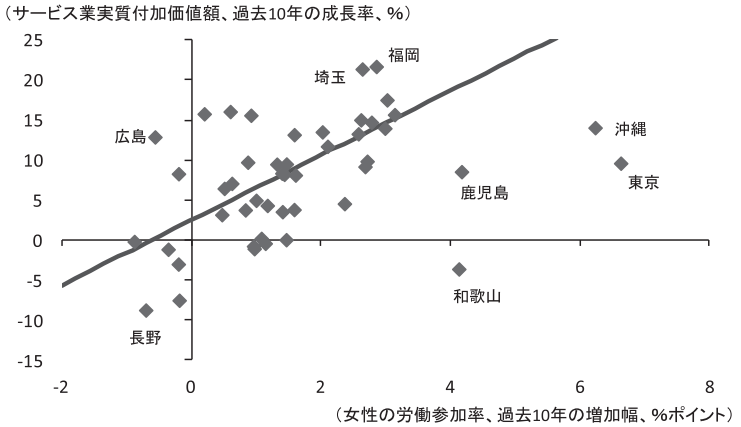
このため、女性の活躍をより一層促すことは、サービス需要の拡大を促進することになり、それが女性を含めた雇用機会の創出につながる。唯一の成長産業ともいえるサービス業の存在感が高まる中で、サービス業の成長

図表21　女性の労働参加率



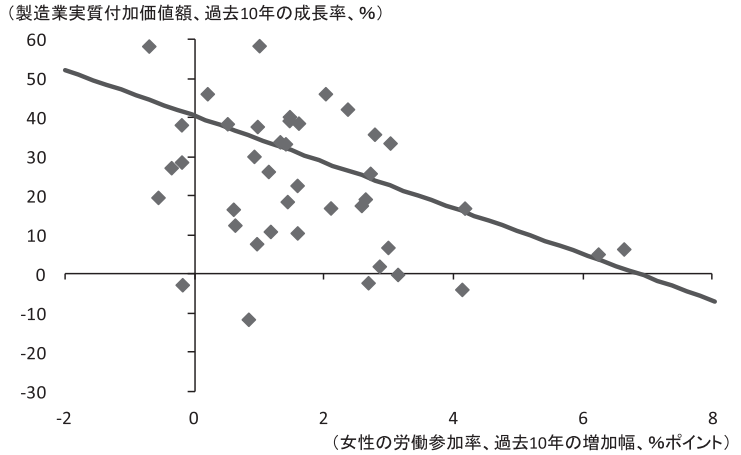
注：女性の労働参加率＝女性の労働力人口／女性の人口
出所：総務省「平成27年国勢調査（抽出速報集計結果）」

図表22　女性の労働参加率とサービス業の成長率



出所：内閣府「県民経済計算」、総務省「平成27年国勢調査（抽出速報集計）」

図表23　女性の労働参加率と製造業の成長率



出所：内閣府「県民経済計算」、総務省「平成27年国勢調査（抽出速報集計）」

トレンドを取り込んでいくことは、人口減少下における地域経済活性化の切り札となり得る。

（4）人口と農業

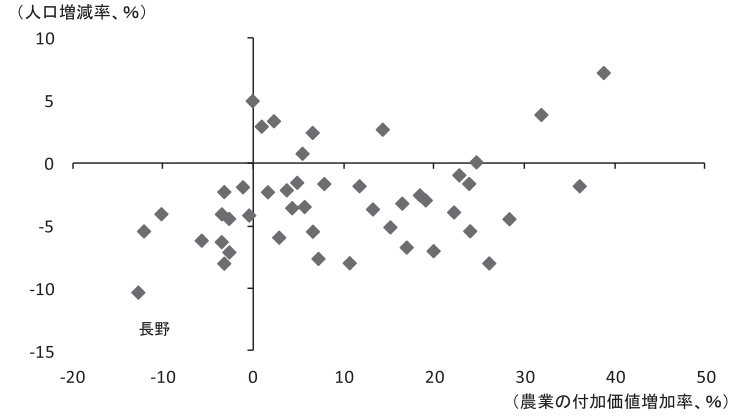
最後に農業の付加価値額について、県民経済計算で直近統計が公表されている2013年までの10年間の増減率と、同じ期間における人口増減率の関係をプロットしたのが図表24である。それによると、産業としての農業の成長と人口増減の間には、明瞭な関係性を見出すことはできない。

一方、県民総生産に占める農業のウエイトと人口変動の関係をみると、人口減少が農業のウエイトの高い地域で顕著にみられる傾向が分かる（図表25）。

また、今後予想される人口減少のペースについても、農業と密接な関係がある。県内総生産に占める農業のウエイトが高い都道府県を順番に集計すると、いずれも2040年までの将来推計人口において、減少ペースが速いと想定されている道県に該当する（図表26）。産業構造面で農業のウエイトが高い都道府県、つまり、農業以外の産業の集積が進んでいない地域において、人口減少が進んでおり、今後も急速に進むと予想されていることが分かる。このため、農業以外に目立った産業がない、ということであれば、他の産業を誘致することもさることながら、まずはその農業を早急に立て直していくことが、地域経済の活性化に不可欠ということになる。

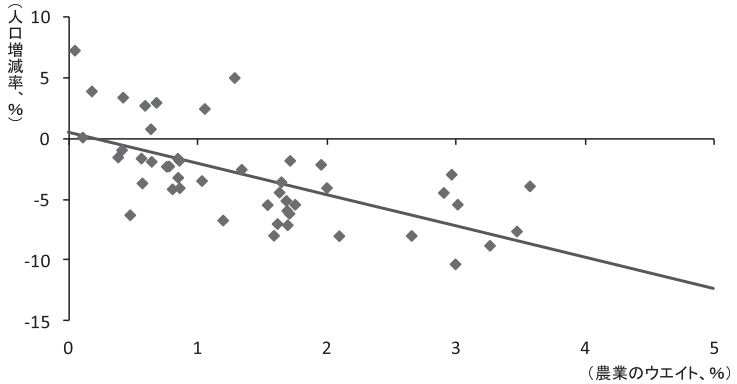
それでは、農業の産出が伸びている都道府県と低迷している都道府県の間に、マクロ経済の観点からみてどの

図表24　人口増減と農業の成長率



出所：内閣府「県民経済計算」、総務省「平成27年国勢調査（抽出速報集計）」

図表25　人口増減と産業に占める農業のウエイト



注：各都道府県の2013年の県内総生産に占める農業のウエイトと、2013年までの10年間の人口増減率
出所：総務省「人口推計」、内閣府「県民経済計算」

図表26　県民総生産に占める農業のウエイトと将来の人口減少率

（%）

		農業のウエイト	将来人口減少率
1	宮崎	3.6	−18.7
2	山形	3.5	−25.1
3	青森	3.3	−28.6
4	鹿児島	3.0	−20.3
5	秋田	3.0	−31.6
6	熊本	3.0	−17.4
7	北海道	2.9	−21.8
8	岩手	2.7	−25.9
9	高知	2.1	−26.5
10	佐賀	2.0	−17.8

注：将来人口減少率は、2015年～40年までの減少率
出所：内閣府「県民経済計算」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」

図表27　産出、中間投入、付加価値の増減別に整理した農業（都道府県別）

①	産出○、中間投入○、付加価値額○	（成長型）	5	北海道、青森、東京、神奈川、大阪
②	産出×、中間投入×、付加価値額○	（節約型）	2	山梨、岡山
③	産出○、中間投入○、付加価値額×	（非効率型）	6	茨城、群馬、埼玉、広島、宮崎、鹿児島
④	産出×、中間投入○、付加価値額×	（準低迷型）	12	宮城、山形、栃木、千葉、長野、愛知、京都、鳥取、福岡、長崎、大分、沖縄
⑤	産出×、中間投入×、付加価値額×	（低迷型）	22	岩手、秋田、福島、新潟、富山、石川、福井、岐阜、静岡、三重、滋賀、兵庫 奈良、和歌山、島根、山口、徳島、香川、愛媛、高知、佐賀、熊本

出所：内閣府「県民経済計算」をもとに、三菱UFJリサーチ＆コンサルティング調査部作成

ような相違があるのだろうか。

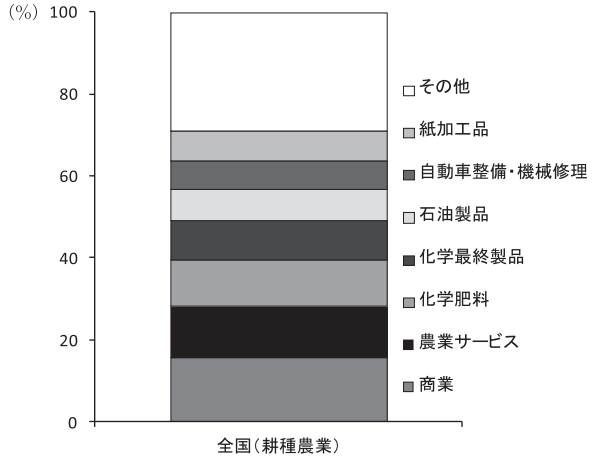
まず、都道府県別のGDP統計（県民経済計算）を用いて、農業の（1）産出額（生産額）、（2）中間投入、そして、（1）－（2）で計算される農業の（3）付加価値、つまりGDPを調べた。すると、農業の産出額（生産額）、中間投入、付加価値（GDP）が、いずれも増えている都道府県は全国にわずか5つしかない。農業が盛んな北海道、青森県に加え、意外にも東京都、神奈川県、大阪府である。中間投入を積極的に行うことによって、産出額や付加価値を増大させているこれらの都道府県の農業は、いわば「成長型」とみなすことができる（図表27）。

次に、日本の農業の平均的な特徴をみるために、産業連関表を用いて、中間投入の構成要素を調べた（図表28）。産業連関表では、業種区分として、米、野菜、果樹、花き等が含まれる「耕種農業」の他に、「畜産」、「農業サービス」と大きく3つに分類されている。

このうち、生産額が最も多い耕種農業についてみると、「商業」部門からの中間投入比率が最も高い。農業の場合、最近になって、大手スーパー等の小売店との直接取引を行ったり、道の駅等にみられる産地直送・出品型の取引等もみられるようになった。しかし、大半の農作物は、今でも全国農業協同組合連合会（全農）が農家から作物を集荷し、それを卸・小売企業に出荷している。このため、農家は全農等に流通マージンを支払うことが大半である。これが、統計上、農業の中間投入として「商業部門」が最も高いウエイトを占める要因として考えられる。

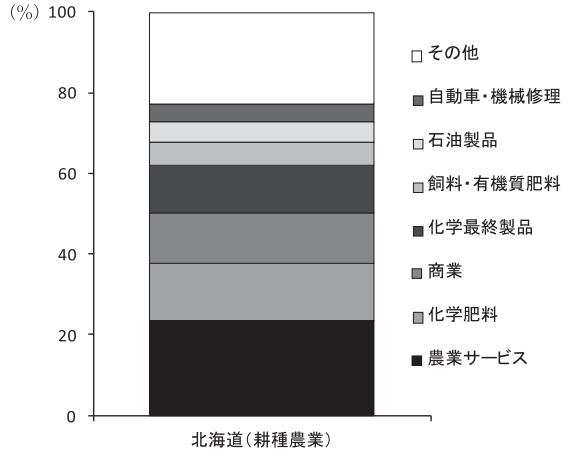
その他の中間投入物をみると、順に、「農業サービス（＝育苗などのアウトソーシング）」、「化学肥料」、「化学最終

図表28　農業の中間投入の内訳（全国平均）



出所：総務省「平成23年産業連関表」

図表29　北海道の農業の中間投入の内訳



出所：北海道庁「平成21年延長北海道産業連関表」

製品（＝農薬）」、「石油製品（＝農機具の燃料）」、「自動車整備・機械修理（＝農機具の修理）」、「紙加工品（＝農産物出荷の際に必要な段ボール箱）」と続いている。

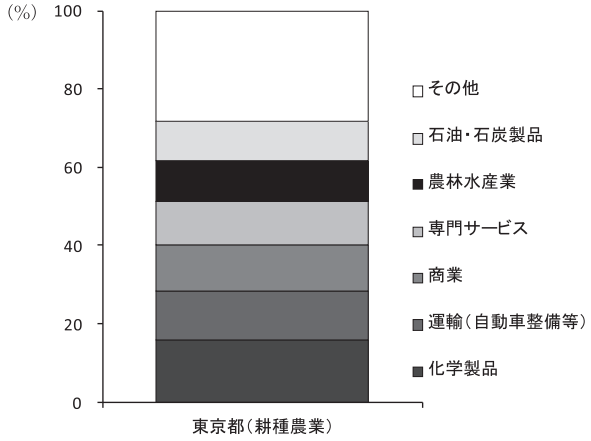
こうした中間投入を経て、農産物が栽培され出荷されていくことになるが、そのプロセスを産業連関表から読み取ることができる。いわば、これが日本の平均的な農業のビジネス・モデルと理解することができる。もっとも、こうした平均的なビジネス・モデルが維持されてきた結果、大半の県で農業の生産、中間投入、付加価値の減少が進んでおり、決して優れたモデルというわけではなさそうだ。

ところが、上述で「成長型」とした北海道、青森県、東京都、神奈川県、大阪府の農業のビジネス・モデルを各都道府県産業連関表で調べてみると、全国平均の農業のビジネス・モデルとは異なる姿が浮かび上がる。

たとえば、北海道では、全農に支払う商業マージンが中間投入比率で３番目の高さを占めるが、全国平均のように、一番高い比率を占めているわけではない。むしろ、「農業サービス」や「化学肥料」といった、農産物の付加価値を高めるための中間投入のウエイトが高いことが特徴である（図表29）。

「農業サービス」とは、具体的には、育苗、耕起、植付、防除、刈取、脱穀、調製等、栽培から出荷までのいずれか１種類以上の作業を請負で行う企業が分類され、育苗センターやライスセンター等が該当する。こうした作業は、農業の過程をアウトソーシングすることによって、付加価値を高めたりコストを低減させる役割を担う企業である。北海道や青森県の農業は、こうした「農業サービス」へのアウトソーシングを高めることによって農業の付加価値を高めているのが特徴である。

図表30　東京の農業の中間投入の内訳



注：全国、北海道の農業サービスは、東京都では農林水産業に分類される
出所：東京都「平成20年東京都産業連関表（延長表）」

一方、東京都、神奈川県、大阪府の農業は、「専門サービス」からの中間投入の比率が高く、他の道府県ではみられない特徴となっている。「専門サービス」の中でも農業の中間投入に用いられるのは、農業経営に関する専門的なコンサルティング・サービスがその典型である（図表30）。

3 今後の課題

（1）サービス業の成長には労働力が必要

現在の日本では、人口減少が本格化する半面、女性や高齢者の労働参加が広がりつつある。また、前節でみた通り、人口減少下において、小売業や製造業がこれまで通り地域経済の中核を担うことが難しくなり、これらの産業に従事してきた労働者に新たな雇用機会を提供していくことが地域経済の課題である。さらに、雇用機会があれば県外へ流出せずに地元にとどまる人々も多いであろう。このように、人口減少下にあっても、地域経済には依然としてさまざまな労働力が活用されずに眠っており、産業構造の変化を背景に、新たな労働機会を提供していくことは、地域経済が人口減少の影響を乗り越えていくうえでの課題であると同時にチャンスでもある。

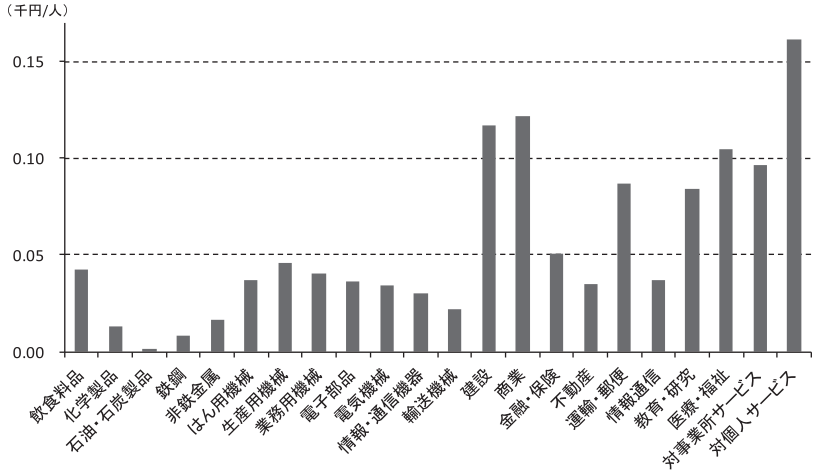
幸い、成長が期待されるサービス業は、1単位の付加価値を生み出すために必要な雇用量を示す労働投入係数が高い（図表31）。労働投入係数が高いということは、労働生産性が低いことと同義だが、同時に、その産業が労働集約的であり、資本集約的な製造業と異なって、雇用創出力が高いことを示している。このため、経済におけるサービス業比率が上昇していくと、一国全体のGDP成長率を上回るペースで雇用が増加していくことになる。

何より、サービス業が成長を持続させていくためには、人口減少が進む中、労働力を確保していくことが克服すべき課題となる。すでに、サービス業を中心に地方の道県でも人手不足が深刻になっており、サービス業は労働余力のある地域でないと発展が困難となるおそれがある（図表32）。その意味で、さまざまな労働力が眠る地域の経済は、サービス業の発展に適した立地にあるともいえる。

サービス業のもうひとつの特性として、1人あたり賃金水準が低いことが指摘されている。実際、労働投入係数と同様に産業連関表を用いて2011年の1人あたり常用雇用者賃金の水準をみると、「対事業所サービス」や「対個人サービス」の賃金水準は他産業と比べて低位にとどまっている（図表33）。

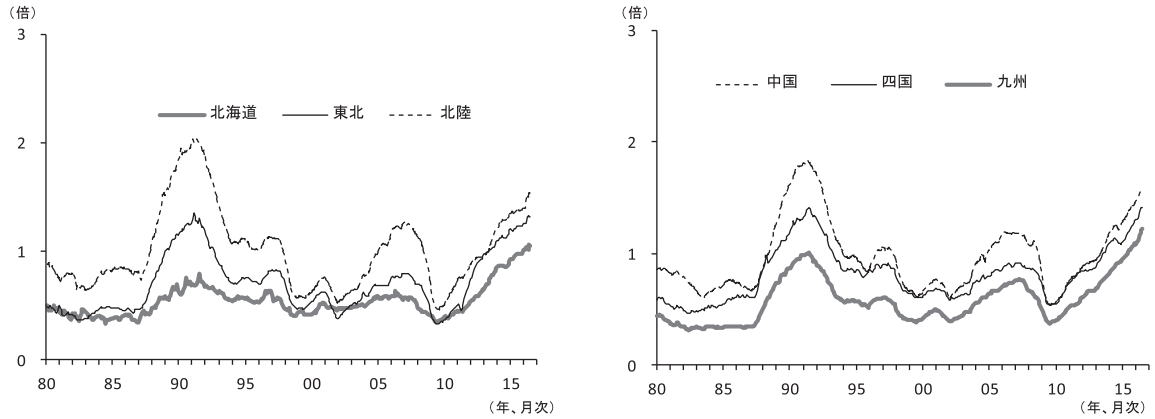
雇用創出力が高い半面、賃金水準が低いサービス業のシェアが拡大すると同時に、人々の生活スタイルの変化も促される。家庭を築き生計を営んでいくうえで、男女の共働によって家計を支えていくことが不可欠となるが、このことは、女性の社会進出にともなう新たなサービス業の拡大を一段と促進することにも結び付く。制度的に担保された形ではなく、産業構造が変化していく流れにともない、いわば一国全体、地域において、ワーク・シェアリングに類似した雇用形態が広がっていくことに

図表31　労働投入係数（再掲）



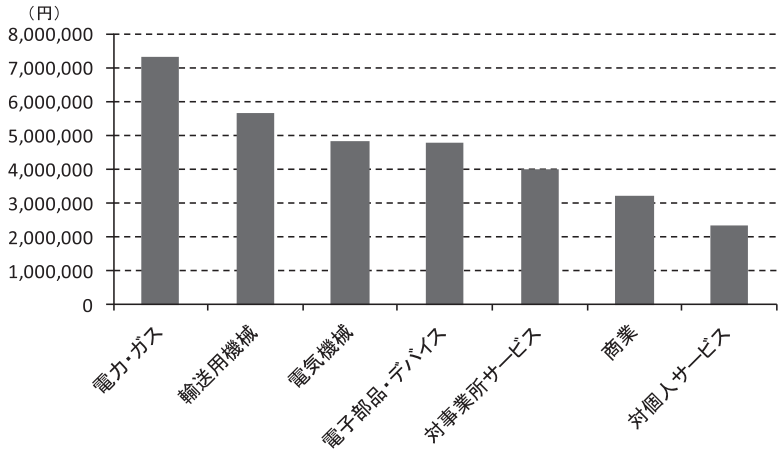
出所：総務省「平成23年産業連関表」

図表32　有効求人倍率



出所：厚生労働省「一般職業消化状況」

図表33　１人あたり常用雇用者賃金



出所：総務省「平成23年産業連関表」

なろう。

その下で、女性、高齢者、人口減少下で衰退を余儀なくされる産業に従事してきた人、域外に流出していた人等を含む、多様な労働力を取り込むことが、労働集約的なサービス業が成長を持続させるうえでの課題であり、サービス業の持続的な成長は地域経済活性化の鍵を握っているといえる。雇用機会の乏しさは、これまで地域経済の課題であったが、人手不足が深刻になる中、労働集約的なサービス業が成長していくうえでは、逆に成長を促す要因となる。

このような経済社会を構築していくうえで、女性が子供を生み育てながら、仕事を継続できる環境を整えていくことが必要である[3]。

たとえば、少子化の要因と考えられる側面について国際比較を行うと、日本は他の主要国と比べ、結婚、出産に対する社会規範の強さが少子化の一因であったと同時に、働き方や男性の家事育児への参加度合いが、他国と比べ女性の社会進出を促進する際のボトルネックとなってきたことが分かる（図表34）。

女性や高齢者が働きやすい環境を整備する働き方改革を推進していくことは、多様な労働力の確保や少子化対策だけでなく、地域におけるサービス業の成長を持続的なものとしていくうえでも重要な政策課題といえる。

（２）地域活性化に向けた農業の課題

政府は、官邸直轄組織として、「農林水産業・地域の活力創造本部」を設置し、農政改革を積極的に推進してい

図表34　少子化の要因

	日本	フランス	イギリス	スウェーデン	ドイツ	アメリカ
女性の平均初婚年齢	29.2	30.8	−	33.0	30.2	25.8
第1子の出産年齢	30.3	28.6	30.6	29.0	29.0	25.1
婚外子の割合（%、2008年）	2.1	52.6	43.7	54.7	32.7	40.6
長時間労働者の割合（週49時間以上、%、12年）	22.7	11.6	12.0	7.6	11.2	16.4
夫の家事育児時間（2006年）	1.0	2.3	2.5	3.2	3.0	3.1
家族関係政府支出（対GDP比、%、09年）	1.0	3.2	3.8	3.8	2.1	0.7

注１：女性の平均初婚年齢のデータは、それぞれ次の年の値。日本2012年、フランス2011年、スウェーデン2011年、ドイツ2011年、アメリカ2006～10年の平均値
注２：第１子の出産年齢のデータは、それぞれ次の年の値。日本201年、フランス2006年、イギリス2010年、スウェーデン2011年、ドイツ2011年、アメリカ2005年
出所：内閣府「第３回『選択する未来』委員会　資料３　少子化問題について」

る。改革の方向性は、「農林水産業・地域の活力創造プラン（平成25年（2013年）12月決定、同26年（2014年）６月改訂）」として取りまとめられた。主な柱は、農産物輸出の促進、６次産業化の推進、農地中間管理機構（農地バンク）を活用した農業構造の改革、農協・農業委員会等に関する改革の推進等である（図表35）。

このうち、農地中間管理機構（農地バンク）の活用による農業構造改革は、本稿でみた通り、「農業サービス」や「化学肥料」といった、農産物の付加価値を高めるための中間投入のウエイトを引き上げる等、農家自身の企業努力を引き出していく際の前提となる、規模の経済を確保するための農業集約化につながる政策であり、その効果が期待される。

制度導入２年目にあたる2015年度の利用実績をみると、農地の貸し出し面積は7.7万ヘクタールと初年度と比べ３倍に増加したが、政府目標である14万ヘクタールには到達しなかった。このため、政府は今年度から、都道府県ごとの集約実績によって増減させるインセンティブ型補助金の導入を決定しており、制度を通じて農地の集約を一層促進していくことが課題となっている。

一方、与党内でも、自民党農林部会を中心に、農政改革案が秋の取りまとめに向けて議論されている。政府の目指す方向性と足並みをそろえつつ、全農による出荷から資材購入に至るさまざまな取引仲介が、日本の農業コス

図表35　政府の農政改革（概要）

1. 国内外の需要を取り込むための輸出促進、地産地消、食育等の推進
2. 6次産業化等の推進
3. 農地中間管理機構の活用等による農業構造の改革と生産コストの削減
4. 経営所得安定対策の見直し及び日本型直接支払制度の創設
5. 農業の成長産業化に向けた農協、農業委員会等に関する改革の推進
6. 人口減少社会における農山漁村の活性化
7. 林業の成長産業化
8. 水産日本の復活
9. 東日本大震災からの復旧・復興

出所：農林水産業・地域の活力創造本部「農林水産業・地域の活力創造プラン」

トを高めているとして、全農の権限縮小を目指す独自案づくりが注目されている。

たしかに、本稿でみた通り、日本の平均的な農業のビジネス・モデルをみると、中間投入として全農を中心とする「商業」へのマージン支払いが最大であることは確かである。また、化学肥料等の資材購入においてもコスト引き下げの余地は大きい。もっとも、北海道をはじめ農業の競争力の高い都道府県では、「商業」にマージンを支払うほかに、「農業サービス」や「専門サービス」に区分される外部企業へのアウトソーシングを通じて、農産物の付加価値を高めるための努力が続けられている。

このような農家自身による努力は、農政改革を通じて全農の権限を弱めれば引き出せるわけではない。北海道でも、東京都でも、全農がさまざまな取引に介在する事情は、他の府県と変わりないからである。

また、農業の高付加価値化やコスト削減は、「農業サービス」や「専門サービス」の活用だけにとどまらない。地域のさまざまな経済主体が農業に多面的にかかわることによって推進される面もあろう。

特に、今後の成長のけん引役であるサービス業との融合を深めることは重要である。海外への農産物輸出をはじめとした販路の開拓、農家自身が全農等既存の流通関係を介さず消費者に直接出荷するための産直販売施設の設置・運営から営業促進に至る体制整備、栽培管理におけるIT利用の拡大等、農業はサービス業との連携を拡大させていく余地が大きい。

農業以外に主要な産業が存在せず人口減少が急速に進む地域では、地域の中核産業としての農業の発展に向けさまざまな知恵が求められている。農業の立て直しを図るうえで、地域の広範な産業との連携を拡大させていくことは、地域経済立て直しの第一歩になるであろう。

【注】

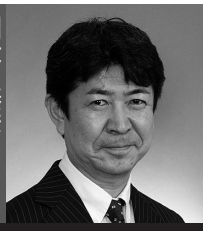
[1] 人口置換水準は、ある死亡水準の下で人口が長期的に一定となる出生水準であり、1950年代後半は2.2程度であったが、医療技術の進歩を背景に乳児・新生児の死亡率が低下したため、1970年代以降はおおむね2.07で推移している。

[2] 産業連関分析によると、製造業のシェアの低下とサービス業のシェアの拡大は2030年にかけて一段と続く見通しである。

[3] 働き方改革の推進は、女性や高齢者の労働参加を促すことによる労働力人口の確保だけでなく少子化対策を進めていくうえでも重要であることは言うまでもない。

日本版HACCP　いよいよ義務化へ
～EUの柔軟性を評価し、日本ならではの安心の基準をつくる～

The Imminent Mandatory Implementation of HACCP in Japan: Creating Unique Safety Standards Based on the EU's Flexible Systems



岡本 泰彦
Yasuhiko Okamoto

三菱UFJリサーチ&コンサルティング
コンサルティング・国際事業本部
社会システム共創部
チーフコンサルタント
Chief Consultant
Social Innovation Co-Creative Dept.
Consulting & International Business Division

フランス100%、英国100%、オランダ100%、日本30%。にわかに信じがたいが、これは各国のHACCP導入率である。

欧州連合（EU）では、2000年のBSE事件を契機として、全域でHACCPが義務化された。米国においても、2011年に食品安全強化法を制定し、HACCP義務化を強力に推し進めている。

これまでHACCPの全面適用に手をこまねいてきたわが国も、農林水産物・食品の輸出拡大の切り札として、ついにHACCP義務化に舵を切った。

欧米と肩を並べ、越えて行こうとするのであれば、単にHACCPを義務化するに留まらず、日本ならではの仕掛けを組み込むことが肝要であろう。

本稿では、HACCP先進国であるEUの事例、特にflexibility／フレキシビリティ（柔軟性）をキーワードに、日本ならではのHACCPの在り方について考察してみたい。

Though hard to believe, the hazard analysis and critical control points (HACCP) implementation rate in Japan is 30 percent, as opposed to 100 percent in France, the United Kingdom, and the Netherlands. HACCP has been mandatory throughout the EU since the bovine spongiform encephalopathy crisis in 2000. The United States enacted the Food Safety Modernization Act in 2011 and has been strongly promoting mandatory implementation of HACCP. Japan has not yet enacted nationwide adoption of HACCP, but is finally moving toward its mandatory implementation as a trump card for increasing exports of agricultural, forest, fishery, and food products. To be competitive against European countries and the United States, it will be critical for Japan to not only make HACCP mandatory, but also incorporate unique mechanisms into the country's HACCP system. This paper explores a Japanese-style HACCP system based on examples from EU countries, which are advanced in terms of HACCP, with particular attention given to the flexibility of European systems.

『日本の食品に、品質上の優位性はない』

米国内で300余店舗展開する高級グロサリー・ストアWhole Foods MarketのGlobal Food Safety and Quality Assurance部門の Executive Directorは、こう言い切った。

フランス100%、英国100%、オランダ100%、日本30%。にわかに信じがたいが、これは各国のHACCP[1]導入率である。わが国は2015年度においても『導入途中』を含めて30%に満たないのが実情である（表1参照）。

欧州連合（以下「EU」という）では、2000年のBSE（牛海綿状脳症）事件を契機として、安全性確保の機運が高まり、全域でHACCPが義務化された。

米国においても、2001年の同時多発テロをきっかけとして、フード・ディフェンスが不可欠なものとなり、2011年に食品安全強化法（FSMA ／ Food Safety Modernization Act）を制定、輸入品を含め、HACCP義務化が進められている。

わが国の場合、同時期（2000年）に、1万人を超える被害者を出す食中毒事件が発生したにも関わらず、大きなうねりとなることはなかった。

先のWhole Foods MarketのExecutive Directorは、さらに続ける。『取引の条件として、最低でもフードチェーン全体でHACCPが導入されていなければ俎上に乗らない。安いだけなら中国産や韓国産を選ぶ』。

日本政府は、1998年『食品の製造過程の管理の高度化に関する臨時措置法（HACCP支援法）』を施行し、HACCPに取り組もうとする食品事業者を、金融・税制面等で約20年にわたって後押ししてきた。しかしながら、食品事業者をHACCP導入に駆り立てる大きなトリガーには成りきれなかった。

安倍政権は、成長戦略の一環として、農林水産物・食品の輸出額を2020年に1兆円まで拡大することを目論んでいる。これは国内市場の縮小を見越したものであり、「加工食品」（調味料・菓子・レトルト食品等）の輸出（2012年実績1,300億円）を約4倍増の5,000億円に、コメ・コメ加工品（同130億円）を600億円に、青果物（同80億円）を250億円に、それぞれ引き上げんとするものである。この目標を達成するための切り札として、遅ればせながらHACCP義務化が打ち出されたとしても、なんら不思議はない。

表1　日本のHACCP導入率

	導入済み	導入途中	導入する予定はない	HACCPの考え方をよく知らない
平成22年度	15.6%	3.2 %	44.3%	16.9%
平成23年度	20.3%	3.9 %	42.0%	14.3%
平成24年度	20.8%	2.8 %	43.6%	16.9%
平成25年度	21.4%	1.8 %	41.9%	18.0%
平成26年度	25.0%	3.7 %	40.7%	12.0%
平成27年度	23.1%	5.8 %	40.7%	12.0%

出所：「食品製造業におけるHACCP手法の導入状況実態調査」（農林水産省HPより）

本稿では、HACCP先進国であるEUの事例、特にflexibility／フレキシビリティ（柔軟性）をキーワードに、日本ならではのHACCPの在り方について考察してみたい。

EUにおいては、2004年に公布されたEC規則No.852によって、一次生産等を除き、HACCPが義務化されている。実際、ベルギー、英国、オランダ、フランス等EU加盟国の政府関係者に聞けば、「100%実施している、義務であるから当然のことである」といった反応が返ってくる。

とはいえ、食品事業者、特に中小規模の事業者がHACCPを導入・運用するにあたって、何かと大きな壁が立ちはだかることが導入国にとって共通の悩みである。

EU各国は、いかにしてHACCP100%実施を成し得たのか、現地の声を交えて探ってみたい。

まずは、EU-HACCP義務化の総元締めである、欧州委員会健康・食品安全総局（Directorate-General for Health and Food Safety：以下SANTEという）にご登場いただこう。

SANTEの役割は、EU加盟国に対して食品安全に資する政策を提案すること、法制化されたスキームの運用状況を確認することである（念のため申し添えるとSANTEが提案した後の立法化は欧州委員会および欧州理事会が取り仕切り、法制後の運用状況はSANTEの下部組織であるFood and Veterinary Officerが各国に出向いてチェックする仕組みである）。

HACCP義務化の根拠となるEC規則No.852では、Codex委員会[2]のHACCP７原則を考慮に入れ、手順は当該原則に基づくことを規定する一方で、十分なflexibility／フレキシビリティ（柔軟性）を提供することを提唱している。

原則の維持とflexibility、ややもすると二律背反にも受け取られそうだが、SANTE担当官は分かりやすく教えてくれた。「そもそもHACCP原則に対するflexibilityは持ち合わせていない。ただしSimpleなHACCPはありうる。たとえばHACCPを標榜するのであれば、ハザード分析[3]を行わないHACCPはあり得ない。ただし分析者は誰でもよい。所属する業界団体がハザード分析・評価を行った結果に基づいて作成したガイドラインに準拠した運用はHACCPと言える」。

具体的なHACCPの運用は各国に委ねられているが、一本筋の通ったこの思想を浸透させるためにSANTEは、EU加盟国に対して５日間のワークショップBetter Training for Safer Food Productを提供している。ワークショップには各国から推薦された者が参加し、修了者は自国に戻ってHACCPの指導者となる仕組みである。

では、EU各国がいかにしてHACCP原則を維持しつつ、フレキシブルな仕組みづくりに取り組んでいるのか、加盟国の実態に目を向けてみよう。

1 英国の取り組み

1995年ごろからHACCPの全面導入を画策し、地方自治体経由で助成金を支給したが、実りはあまり大きくなかった。中小規模事業者に対する教育指導力不足とHACCP原則の分かりにくさに起因するのではないかと考えた政府は、指導者の育成と独自ツールの開発に踏み切った。

英国Food Standards Agency（食品基準庁：FSA）の担当官は語る。400を超える地方自治体に、数年かけて合計2,000人を超える指導・監査員（Environmental Health Officer）を養成・配置した。HACCPは圧力ではなく、繁栄・成長のためのツールであることを解いて回り普及を促す研修セッションを１年間に2,000～3,000回開催してきた。年を追うごとに成果が上がっているのが実感できるようになった。

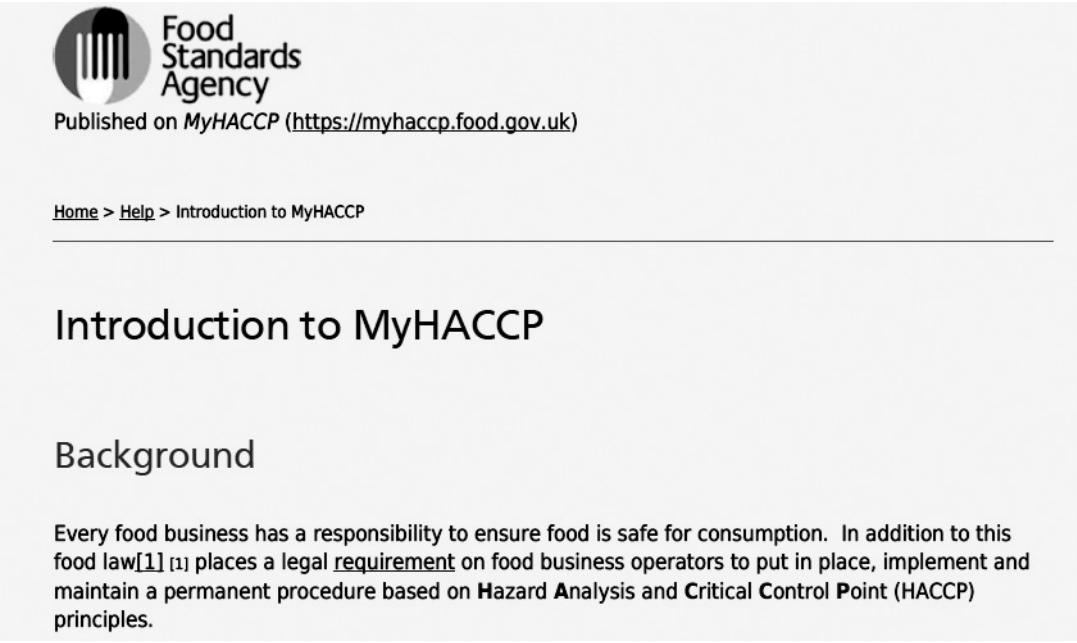
開発したツールは３つ（表２、図１、２、写真１参照）。My HACCPは、2014年に導入開始。大手メーカー等と取引し、比較的厳しい取引条件を突きつけられている中規模事業者をメインターゲットとしている（大規模事業者は自力でBRC、IFS、FSSC22000[4]レベルを構築・運用しているため、特段の対応はしていないとのこと）。

表２　英国の３つのツール

対象	対応するツール	ツールの特徴
中規模事業者	My HACCP （図1）	オンラインでテンプレートを入手できる 国際規格を取得するほどではないが、顧客企業から「安全の証」を求められる事業者向け 原料サプライヤーまで遡って確認することを推奨している 認定の仕組みは2つ ①地方自治体Environmental Health Officerの監査（無料） ②SALSA（認証機関）の監査（有料） SALSAの認証を受ければ、顧客監査を不要とする方向へ
小規模事業者・小売店等	Safer Food Better Business （図2）	シンプルビジネスを対象としているが、HACCP原則に従う内容となっている。 分かりやすいように、多くの写真を使い、ハザードとリスクコントロールの因果関係を説明している 他民族コミュニティに対応するため、16の言語で構成 オンライントレーニングも可能。ガイダンスに従ってチェックボックスをクリックしていくと、文書が出来上がる仕組み 日常的に記録が残せるため、衛生日誌として活用できる
飲食店等	Food Hygiene Rating （写真1）	2013年～2014年の間にEnvironmental Health Officerが51万店舗査察に入っている 評価結果が悪いと査察頻度が上がる レーティング結果は、消費者がFSAのサイトで確認できる ミシュランの☆と誤解する消費者もおり、啓発活動を継続中 最高位「5」評価の店は店頭にステッカーを掲示しているものの、「4」以下の場合なかなか貼ってくれないところが悩み

出所：筆者が作成

図１　MyHACCPのHP（イントロダクション）



出所：FSA　MyHACCP の HP

Safer Food Better Businessでは、安全な商品を、管理されている状態で提供すれば、利益につながるというメッセージを色濃く出した。

小規模な事業者（レストラン等）に対しては、Food Hygiene Ratingを導入している。HACCPベースの食品管理システムをどの程度導入・運用しているかを確認し、５段階で評価する仕組みである。

企業の規模や工程の複雑さによって、求められている管理レベルに差があるのは当然のことである。行政の働きかけも痒いところに粘り強く手を差し伸べられるかど

図２　Safer Food Better Businessのチェックボックス

DIFFERENT CLOTHS FOR DIFFERENT JOBS

JOBS	THE BEST CLOTH FOR THE JOB	DO YOU DO THIS?	IF NOT, WHAT DO YOU DO?
Holding hot items (e.g. oven trays) – use tea towel or chef's cloth		Yes ☐	
Washing up dishes – use a dish cloth		Yes ☐	
Use disposable cloths or paper towels for the following jobs: Wiping surfaces		Yes ☐	
Mopping up spills		Yes ☐	
Wiping hands		Yes ☐	
Wiping sides of dishes before serving		Yes ☐	
Drying ingredients		Yes ☐	

出所：FSA　Safer Food Better Business の HP

写真１　Food Hygiene Ratingのステッカー



出所：FSA Food Hygiene Rating の HP。



出所：筆者が撮影

うかが、成功の鍵のひとつであろう。

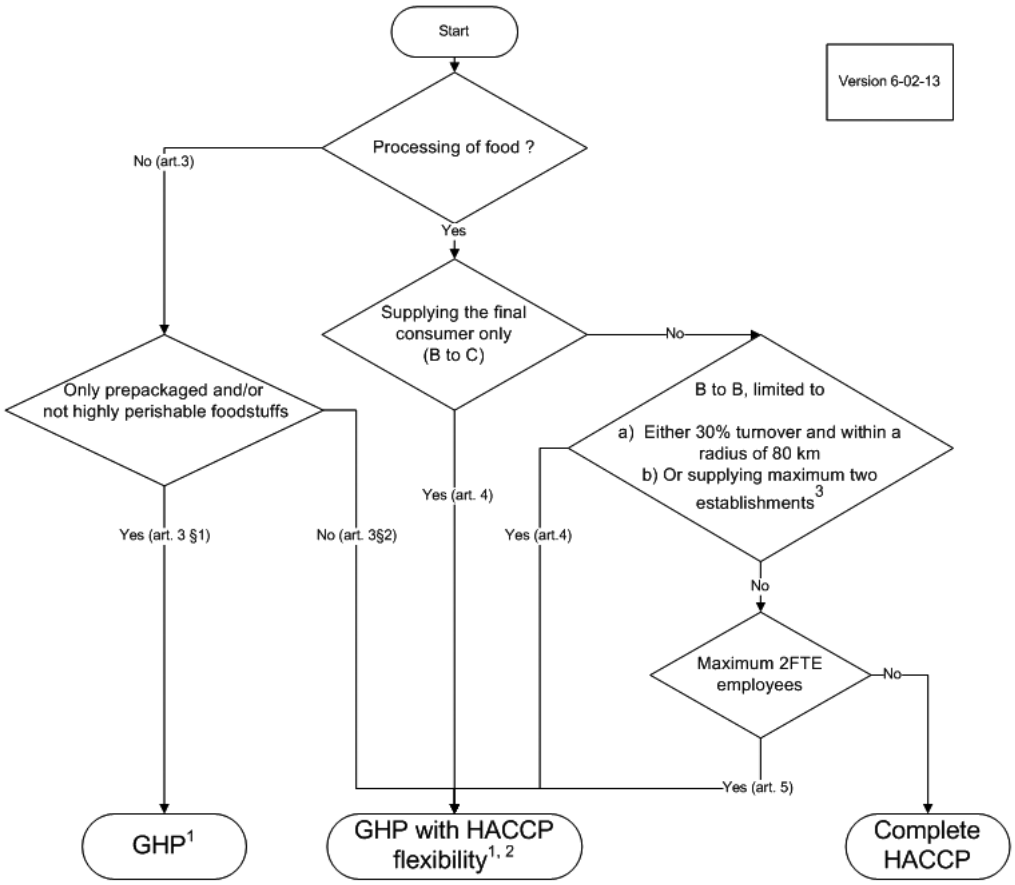
2　ベルギーの取り組み

ベルギー HACCPの最大の特徴は、Flexibility Own-Check System（図３参照）にある。

このフローチャートを辿ることにより、事業者は自社が採用すべき管理レベルを容易に知ることができる。

たとえば、100% BtoCビジネスの場合、またはBtoBビジネスであるがフルタイム従業員が２名以内の場合は、Flexible-HACCPを採用することができる。

図３　ベルギーのFLEXIBILITY OWN-CHECK SYSTEM



出所：ベルギー Federal Agency for the Safety of the Food Chain作成の資料

Flexible-HACCPには、業種・業態ごとに40を超えるガイドラインが用意されており、事業者は自社に適したガイドラインを使用することで、文書化が不要となる（この40余編のガイドラインで食品業界全体の95%をカバーしている）。

ガイドラインには、工程フロー、ハザード分析の実施とその結果、CCP[5]とCL[6]の特定およびその関連付け、是正処置を開始するきっかけ等が具体的に記載されている。ハザード分析の結果、食品安全ハザードがPRP[7]でコントロールできるのであれば、あえてCCPを設定する必要はない、といったフレキシブルな要素も含まれている。

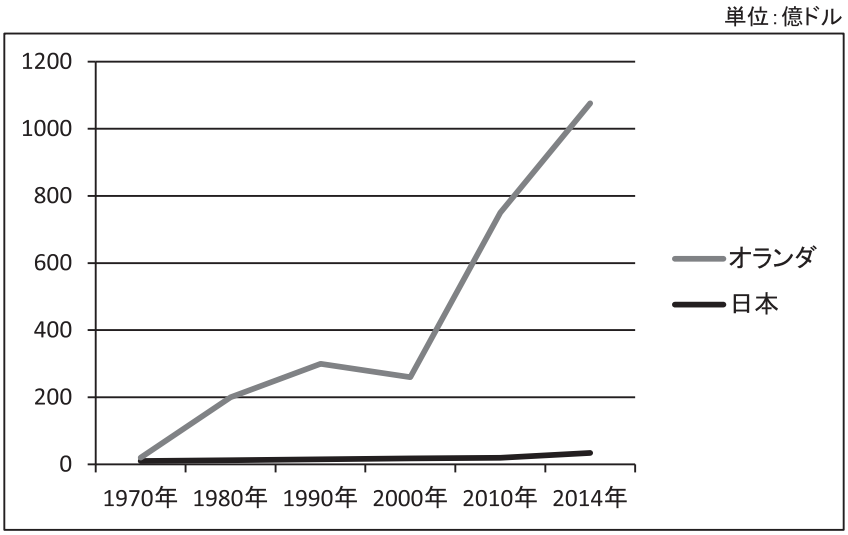
ガイドラインを使用する事業者は、ごく自然にHACCP原則を理解することができ、かつ自社の業務を原則に沿った形でルーティン化し、実施状況を自ら検証できる仕組みとなっている。記録の保管期間も、賞味期限もしくは消費期限から一律６ヵ月間に定めるなど、ルールを単純化している点も、分かりやすいと評判である。

3 オランダの取り組み

オランダの農林水産物・食品の輸出総額は、米国に次いで世界第２位。2014年は807億ユーロ（約1,076億ドル）と過去最高を記録した。1970年頃は日本と大差ないが、その後の進捗は大きく異なる（図４参照）。この格差にHACCPは関係しているのであろうか。

Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie（FNLI：オランダ食品産業連盟）の担当者は語る。オランダは1995年に食品安全に関するルールを法制化する等、EU加盟国の中では最も早くからHACCPに取り組んでいる自負がある。比較的時間に余裕があったため、義務化に対しても適切な対処（厳しい視点と柔軟

図４　農林水産物・食品の輸出額の比較



出所：FAO（国連食糧農業機構）の統計資料をベースに筆者が作成

表３　オランダの食肉フードチェーンにおけるHACCP事例

業種・業態	規模	HACCPレベル
と畜場(輸出中心)	従業員60名 毎日牛200頭、羊100頭処理	BRC Global Standard for Food Safetyの認証を取得 政府のHACCP監査を年6回受審
食肉カットセンター (国内中心)	従業員10名	政府の監査を年１～２回受け、HACCP(CODEXレベル)を認証している
食肉卸売事業者 (顧客は小売店・レストラン)	従業員7名	HACCP認証は受けていないが、登録事業者として政府から承認番号をもらっている(立ち入り調査が年1回あり)。

出所：筆者が作成

な対応）ができている。何より、2000年のBSE（牛海綿状脳症）事件が大きな起点となった。輸出額の大幅減少から見て取れるように、大きな痛手を蒙った事業者も少なくない。HACCPへの対応は事業者にとって相応の負担感はあるが、投資と考える風潮がEU、特にオランダにはある。消費者・生活者も安全・安心にはお金がかかることを理解している。だからこそ、きちんとしたHACCPを構築・運用していないと、マイナスの評価をされてしまう、結果として市場を失うという危機感がHACCPの推進源になっていると思う。

オランダでは、輸出を主体とする事業者はBRC、IFSレベルを取得、国内向け事業者は、政府の監査を受けてHACCP（CODEXレベル）を運用している。新規に参入する場合は、事業を始めるにあたって、事前にHACCPの仕組みを作り、政府の監査を受ける必要がある。指摘事項に対応できない場合は認可が下りない（既存事業者は事業者としての承認取り消しとなる）ことも少なくない（食肉フードチェーンの例を表３に示す）。

業界団体の担当者からも食品事業者からも、行政からフレキシブルな対応を受けているといった声は聞こえてこない。政府の監査人は約２万人。監査は厳格で、結果が悪いと次年度の監査頻度に影響を与える。フレキシブル

写真２　CCP（と体の汚染状況）を目視確認



出所：筆者が撮影

な対応の例を強いて挙げれば、「CCPにおいてCLを設定する要件は必ずしも数値化に囚われる必要はない。たとえばと体を目視確認するケースがそれにあたる（写真２参照）」、「CCPとして管理していたポイントでも２～３年問題ない場合は、PRPに落とすのが許されるぐらい」とのこと。

ツールや仕組みに頼らず、HACCP原則から外れることなく、一本筋を通しているということであろう。

4 フランスの取り組み

フランスといえば「多様な食文化」。フレキシビリティの恩恵を最も享受しているのはフランスであろう。こう語るのはDirection générale de l'alimentation（DGAL：フランス食糧総局）の担当官。岩窟で発酵・熟成させるチーズや軒下につるして作るソーセージ等、フランス国民のみならず世界中で愛されているものを守らないわけにはいかない。AOP（Appellation d'Origine Protégée）のように伝統的な製法で作られている食品については、政府と業界団体がHACCP原則に準拠した製造ガイドブックを作成し配布している。これらの多くはCCP管理を含んでいないが、原料の入手、温度管理、貯蔵期間等トレーサビリティの核となる記録は必須となるように設計してある。また修道所のような歴史的建造物内の作業場も、古木の使用を一律禁止とせずに、朽ちこぼれがないこと、メンテナンスの記録を取ること等を条件に良しとしている。

フランス政府のHACCP監査員の３割は獣医師。フレキシビリティをうまく活用しているからこそ、事故の未然防止には力を注ぐ必要がある。生産者を保護しつつ厳しいレビューを求め、結果にこだわりを持っているところがフランスの流儀である。

5 日本ならではのHACCPについて

前述の成長戦略は順調に推移し、2015年度には中間目標である7,000億円を１年前倒しで達成した（図５参照）。とはいえ農水省は世界の食市場を680兆円と予測しており（図６参照）、わが国が１兆円を達成したとしても、全市場のたかだか680分の１にすぎない。

今年、わが国もHACCP義務化に向けて、大きく舵を切った。政府の肝煎りで一般財団法人 食品安全マネジメント協会（JFSM）が設立され、３つの規格が提唱された（図７、８参照）。身の丈にあった規格が選べる、段階的に食品安全のレベルを向上させることができるといった面は、EUの流れを汲んでおり大いに評価できるところであろう。

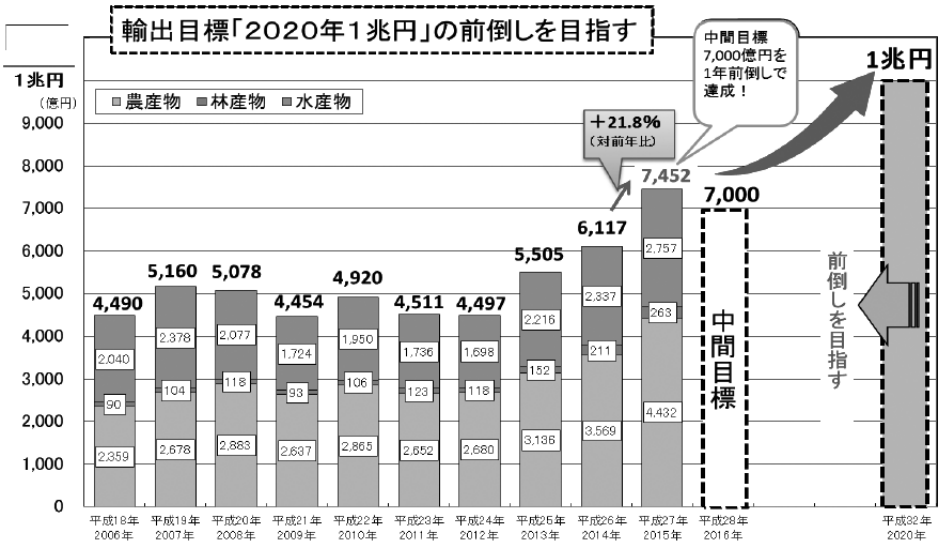
そのうえで、わが国が欧米と肩を並べ、越えて行こうとするのであれば、単にHACCPを義務化するに留まらず、日本ならではの仕掛けを組み込むことが肝要であると考える。

（１）HACCP＋美味しさの見える化

安全面では後れをとったものの、日本食はクールで美味しいと世界的にも評判は高い。日本ならではの『うま味やコク味』を活かした、安全で美味しい食品となれば、大いに他国との個性化につながる。うま味は、明治時代に帝大の池田教授に発見された、甘味、塩味、酸味、苦味に続く５番目の基本味である。主に、アミノ酸の一種であるグルタミン酸やイノシン酸、グアニル酸をさす。海外ではそのまま『UMAMI』と表記され、いまや世界共通語になりつつある。

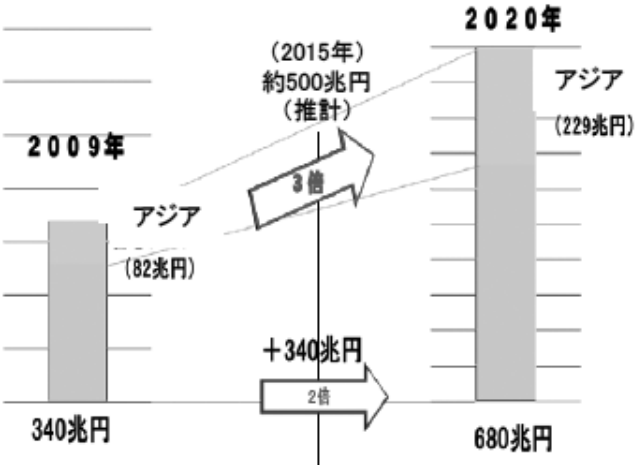
コク味物質には、ペプチド、グルタチオン、グルタミ

図５　農林水産物・食品の輸出額の推移



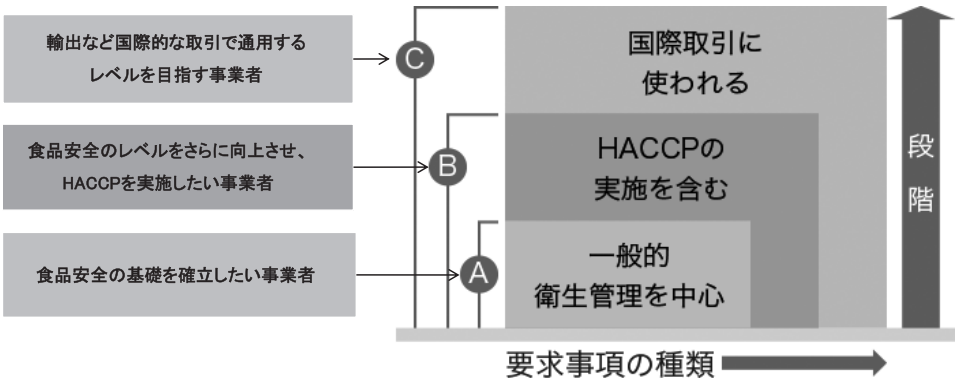
出所：農林水産省のHPより

図６　世界の食市場の予測



出所：農林水産省のHPより

図７　食品安全マネジメント協会が提唱する３つの規格



出所：一般財団法人　食品安全マネジメント協会（JFSM）のHP

図８　３つの規格の要求事項

A規格 23項目＋HACCP手順１～５	B規格 32項目＋HACCP手順１～12	C規格 45項目＋HACCP手順１～12
		FSM 1　食品安全マネジメントシステム一般要求事項
		FSM 3　食品安全マニュアル
		FSM 6　マネジメントレビュー
		FSM 7　資源の管理
		FSM 9　購入する又は供給を受ける物及びサービスの仕様の管理
		FSM 11　内部監査
		FSM 16　サプライヤーのパフォーマンス
		FSM 17　アウトソーシング
		FSM 19　現場からの改善提案の活用
		FSM 26　食品偽装防止対策
		FSM 27　検証活動の結果の分析
		FSM 28　食品安全マネジメントシステムの更新
		GMP 1　立地環境
	FSM 10　手順	FSM 10　手順
	FSM 15　購買	FSM 15　購買
	FSM 18　苦情処理	FSM 18　苦情処理
	FSM 22　食品防御	FSM 22　食品防御
	FSM 23　製品表示	FSM 23　製品表示
	FSM 25　検査	FSM 25　検査
	ハザード制御　HACCP手順６～12	ハザード制御　HACCP手順６～12
	GMP 4　建物及び施設の仕様、ユーティリティの管理	GMP 4　建物及び施設の仕様、ユーティリティの管理
	GMP 5　設備・器具	GMP 5　設備・器具
	GMP 6　保守	GMP 6　保守
FSM 2　食品安全の方針	FSM 2　食品安全の方針	FSM 2　食品安全の方針
FSM 4　経営者の責任	FSM 4　経営者の責任	FSM 4　トップマネジメントの責任
FSM 5　経営者の積極的関与	FSM 5　経営者の積極的関与	FSM 5　トップマネジメントの積極的関与
FSM 8　記録の管理	FSM 8　文書・記録の管理	FSM 8　文書・記録の管理
FSM 12　不適合への対応	FSM 12　不適合への対応	FSM 12　不適合への対応
FSM 13　是正処置	FSM 13　是正処置	FSM 13　是正処置
FSM 14　製品の出荷	FSM 14　製品の出荷	FSM 14　製品のリリース
FSM 20　事故管理	FSM 20　事故管理	FSM 20　事故管理
FSM 21　測定・モニタリング装置機器の管理	FSM 21　測定・モニタリング装置機器の管理	FSM 21　測定・モニタリング装置機器の管理
FSM 24　トレーサビリティ	FSM 24　トレーサビリティ	FSM 24　トレーサビリティ
ハザード制御 HACCP手順１～５	ハザード制御 HACCP手順１～５	ハザード制御 HACCP手順１～５
GMP 2　敷地管理	GMP 2　敷地管理	GMP 2　敷地管理
GMP 3　施設の設計、施工、配置及び製品の動線	GMP 3　施設の設計、施工、配置及び製品の動線	GMP 3　施設の設計、施工、配置及び製品の動線
GMP 7　従業員用の施設	GMP 7　従業員用の施設	GMP 7　従業員用の施設
GMP 8　汚染リスクの特定・管理	GMP 8　汚染リスクの特定・管理	GMP 8　物理的、化学的、生物学的製品汚染リスクの特定
GMP 9　交差汚染	GMP 9　交差汚染	GMP 9　隔離と交差汚染
GMP 10　在庫の管理	GMP 10　在庫の管理	GMP 10　在庫の管理
GMP 11　整理整頓、清掃、衛生	GMP 11　整理整頓、清掃、衛生	GMP 11　整理整頓、清掃、衛生
GMP 12　水や氷の管理	GMP 12　水や氷の管理	GMP 12　水や氷の管理
GMP 13　廃棄物の管理	GMP 13　廃棄物の管理	GMP 13　廃棄物の管理
GMP 14　有害生物防除	GMP 14　有害生物防除	GMP 14　有害生物防除
GMP 15　輸送	GMP 15　輸送	GMP 15　輸送
GMP 16　従業員等の衛生及び健康管理	GMP 16　従業員等の衛生及び健康管理	GMP 16　従業員等の衛生及び健康管理
GMP 17　教育・訓練	GMP 17　教育・訓練	GMP 17　教育・訓練

出所：一般財団法人　食品安全マネジメント協会のHP

ルバリルグリシン等があり、これらの物質が味の持続性、味の広がり、味の厚みに影響を与えることが分かってきた。味気ない低脂肪系食品を美味しくできる等、健康志向の食習慣に潤いを与えることも期待されている。

近い将来、うま味やコク味をレーティングし、国際基準として認知されるようになれば、世界の食市場をリードする可能性を大いに秘めている。

（２）食品偽装への対応

2013年アイルランドに端を発した馬肉スキャンダルは、EU全域に大きな波紋を投げかけた。同じころ、わが国でも大手ホテルチェーンや有名レストランで牛肉や鮮魚をめぐる食品偽装事件が相次ぎ、社会現象化したことも記憶に新しい。食品偽装の問題は、HACCPの外にあり、これまでコントロール対象となることがなかった。

わが国においては、『もったいない文化』の過度な醸成によって、『良かれと思って』偽表示や偽装を行う風潮が残っている。

HACCP義務化、この機会に乗じて、食品偽装の脆弱性を評価し（表４参照）、結果に応じた対策が講じられる仕組みを構築し、日本発の『食品偽装脆弱性マネジメント』として打ち出すとこで、HACCP先進他国との個性化につながることも大いに期待できる。

6 最後に

これまで述べてきたように、EUではフレキシブルでユニークなスキームを採用し、普及活動に多大な人的資源を投入するといった取り組みが功を奏しており、わが国も参考になる点が多い。

HACCPは、ハザード評価と管理手段の確立という「予防」にフォーカスしたツールである。EUではハザード分

表４　食品偽装脆弱性評価チェックリストの例

評価・確認項目	具体的なチェック内容
食品偽装は悪であることの認識	食品偽装をしない、させないことを含めた基本方針を策定し、顧客の信頼を獲得・維持することの重要性が、すべての従業者（非正規も含む）に広く周知され、浸透しているか
リスクの適切な検討・評価	不正（偽装を含む）に関するリスクを検討する際に、単に不正に関する表面的な事実だけでなく、不正を犯させるに至る動機、原因、背景等を踏まえ、適切にリスクを評価し、対応しているか
食品偽装リスクの見積り	食品偽装（オペレーションミスを含む）が発生した場合の影響（財務上を含む）を適切に見積もっているか
過度な達成目標の設定	過度にハイレベルな目標（売上・利益・品質水準など）を設定し従業者を鼓舞する一方で、目標達成のためにとるべき（合法的な）手段を特定していないようなことはないか（達成手段は問わない等）
特別ルールの存在	緊急時対応など、有事の際には大目に見るような特別ルールが暗に存在しないか
スクリーニングの実施	従業者に対して、認知されている誠実さに関するスクリーニングを適用することで、将来、倫理的ではない行為をしやすい従業者を特定しているか
偽装モニタリングシステム	サプライチェーン全体の偽装を検知するための構造化されたモニタリングシステムとして、偽装検知を目的とする証拠に基づいたサンプリング計画、正確な偽装検知方法(元素組成分析、安定同位体分析等)、明確な偽装モニタリング手順、およびFSMS（食品安全マネジメントシステム）に不可欠な部分としての体系的な記録保管および文書化が行われているか
マテリアルバランスの管理	サプライチェーン全体のマテリアルバランスフローを把握し、体系的に収集された正確な情報ならびにデータの体系的な収集・分析により、不自然なマテリアルバランスが発見できるようになっているか

出所：筆者が作成

析は必須であるが、結果として食品安全ハザードがPRPでコントロールできるのであれば、あえてCCPを設定する必要はない、といった考え方も浸透している。EUのフレキシビリティを一言で表現するとまさに「Proactive／プロアクティヴに単純化している」と言えるのではないだろうか。

EUでは行政、業界団体、事業者、消費者等、皆が揃って2000年のBSE禍を口にする。事業者は安全のためのコストを価格に反映し、安心はタダではないことを理解している消費者はそれを受け入れる。この下地のないわが国が、たとえ非の打ちどころがない素晴らしいスキームを作ったとしても、それだけでは成功は覚束ない。干物や鰹節のような伝統的食文化にも配慮しつつ、私たちの意識・考え方を根本から変えるぐらいの仕掛けづくりを行うこと、そして何よりも優秀な指導員の育成と普及・浸透のための潤沢な機会の提供に大きな力を注ぐことが、JAPAN-HACCPを成功に導く鍵となるであろう。

【注】

[1] Hazard Analysis and Critical Control Point
食品の安全性を確保するうえで重要な危害の原因となる物質および当該危害が発生する恐れのある工程の特定、評価及び管理を行う衛生管理方式のこと。

[2] Codex委員会
Codex Alimentarius Commission (CAC) は、国際連合食糧農業機関 (Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)) と世界保健機関 (World Health Organization (WHO)) が1963年に設立した、食品の国際基準 (コーデックス基準) を作る政府間組織のこと。

[3] ハザード分析
Hazard Analysis：食品安全に関する影響の度合いを『健康への悪影響の大きさ』と『起こりやすさ』で評価する手法。

[4] BRC、IFS、FSSC22000
それぞれ国際的に認められた食品安全マネジメントシステム規格のこと。

[5] CCP
Critical Control Point：食品安全上の危害を防止するために欠かせないチェックポイントのこと。

[6] CL
Critical limit：その基準をはずれると製品の安全性が保証できなくなる限界点のこと。

[7] PRP
Prerequisite Program：食品安全のための「前提」として求められる一般的衛生管理策のこと。

災害時要援護者対策の具体化に向けて
～全国自治体アンケート調査の結果を踏まえて～

Toward the Creation of Concrete Measures for People Requiring Assistance during a Disaster:
An Examination Based on the Results of a Questionnaire Survey of the Local Governments in Japan



島﨑 耕一
Koichi Shimazaki

三菱UFJリサーチ&コンサルティング
政策研究事業本部
研究開発第１部（大阪）
防災・リスクマネジメント研究室
主任研究員
Chief Researcher
Research and Development Dept. I (OSAKA)
Policy Research and Consulting Division



山田 美智子
Michiko Yamada

三菱UFJリサーチ&コンサルティング
政策研究事業本部
研究開発第１部（大阪）
防災・リスクマネジメント研究室
主任研究員
Chief Researcher
Research and Development Dept. I (OSAKA)
Policy Research and Consulting Division

災害時要援護者とは、高齢者や障がい者、妊産婦、乳幼児、外国人等、災害時に援護を必要とする人である。東日本大震災での教訓を踏まえ、災害対策基本法が改正され、市町村長に「避難行動要支援者名簿」の作成が義務付けられるとともに、本人同意のもと避難行動要支援者名簿を地域の自主防災組織等に事前提供することが可能となった。さらに、平成28年４月には「障害者差別解消法」が施行され、障がい者への「合理的配慮」が自治体に義務化された。

このように災害時要援護者対策に関わる制度等が整いつつあるなかで、対策の進捗状況や課題を把握するため、全国の自治体を対象とするアンケート調査を実施した。あわせて、阪神・淡路大震災で大きな被害を経験した神戸市の災害時要援護者対策を学ぶために「地域防災セミナー」を開催した。

その結果、避難行動要支援者名簿の作成は全国の自治体で進みつつあるが、地域への名簿提供に着手している自治体は約４割、個別避難支援計画の作成に着手している自治体は約３割にとどまることが分かった。また、指定避難所や福祉避難所の準備状況については自治体間で大きなばらつきがあることが分かった。

災害時要援護者対策を進めていくうえでは、事前準備から災害対応にいたる「シームレスな体制・活動」の構築や、支援の受け手と担い手の人数ギャップの軽減等が課題である。今後、「シームレスなチームをつくり、話し合うこと」、「避難行動要支援者の名簿掲載者を分析すること」、「災害時要援護者対策のPDCAサイクルを回していくこと」により対策の具体化を進めていくことが求められる。

People requiring assistance during a disaster include the elderly, people with disabilities, pregnant women, children, and foreigners. Based on lessons learned from the Great East Japan Earthquake, the government amended the Basic Act on Disaster Control Measures to now require municipal mayors to prepare a list of residents who need assistance in evacuation in the event of a disaster. The amendment has also enabled local governments to distribute a list of such individuals, with their consent, to local voluntary disaster response organizations and other relevant entities. In addition, with the promulgation of the Act for Eliminating Discrimination against Persons with Disabilities in April 2016, local governments are required to provide “reasonable accommodation” for people with disabilities. During the development of this legal environment for people requiring assistance during a disaster, we conducted a questionnaire survey of local governments in Japan in order to understand the progress of relevant measures and related issues. We also organized a seminar on disaster prevention measures for local communities in order to learn from the assistive measures taken by Kobe City following the major disaster caused by the Great Hanshin-Awaji Earthquake. The survey result reveals that although local governments nationwide are preparing their list of people requiring during a disaster in evacuations, only about 40% of them have started to distribute the list to the local community, and only about 30% have started to create individualized evacuation support plans. Moreover, the level of progress significantly varies from one local government to another in relation to preparation of designated evacuation locations and evacuation locations providing specialized support. Issues that arise in developing measures for people requiring assistance in disaster emergencies include setting up a seamless system that encompasses preparatory activities and disaster responses and reducing the gap between the number of people receiving assistance and the number of people providing it. Local governments need to make their measures more concrete by (1) creating a seamless team and promoting dialogues, (2) analyzing the needs of the listed people who will require assistance in evacuations, and (3) properly managing the PDCA cycle for the measures needed for this population.

1 はじめに

東日本大震災から５年半あまりが経過した。その後も、集中豪雨や火山噴火、雪害、土砂災害、大規模洪水等さまざまな災害に相次いでみまわれ、平成28年度に入っても熊本地震や相次ぐ台風による被害が発生している。わが国ではこれらの災害対応からさまざまな教訓を学び、災害時医療や物資供給、仮設住宅の供給、心のケア、被災者の生活再建支援、応援職員の派遣、BCP（業務継続計画）の策定等さまざまな防災・減災対策を向上させてきている。そうした防災・減災対策のひとつに「災害時要援護者対策」がある。

災害時要援護者とは、高齢者や障がい者、妊産婦、乳幼児、外国人等、災害時に援護を必要とする人である。わが国では「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成18年3月）が示され、避難支援に関する取り組みが促進されてきた。しかし、平成23年の東日本大震災では、被災地全体の死者数の６割を高齢者が占め、障がい者の死亡率が被災住民全体の死亡率の約２倍となる等、高齢者や障がい者に大きな被害がみられた。この教訓を踏まえ、平成25年に災害対策基本法が改正され、市町村長に「避難行動要支援者名簿」の作成が義務付けられるとともに、本人同意のもと避難行動要支援者名簿を地域の自主防災組織等に事前提供することが可能となった。さらに、平成28年４月には「障害者差別解消法」が施行され、障がい者への「合理的配慮」が自治体に義務化された。

筆者は、東日本大震災における災害対応について、自治体職員や地域コミュニティの方から経験・教訓をお聞かせいただく機会を得てきた。これらの経験・教訓を他の地域の防災・減災対策に活かすべく、災害時要配慮者対策に関わる計画の策定、地域コミュニティにおける災害時要援護者を支えあう仕組みづくり等を支援してきた。

このような現場での調査・コンサルティング経験を踏まえ、災害対策基本法の改正等によって災害時要援護者対策がどのように進捗しているのか、また、どのような



地域防災セミナー（平成28年２月開催）

課題があるのかを把握するため、平成28年１月に全国の自治体を対象とする「災害時要配慮者支援の現状と課題に関するアンケート調査」を実施した。あわせて、阪神・淡路大震災で大きな被害を経験した神戸市における災害時要援護者対策に関わる取り組みを学ぶために「地域防災セミナー」を平成28年２月に開催した。この成果をとりまとめようとしていた矢先、平成28年４月14日に熊本地震が発生した。この地震では、２度も震度７の揺れが発生し、余震が相次いだことで、想定以上の数の住民が長期にわたり避難所に押し寄せた。そうした中、災害直後から高齢者や障がい者の避難を受け入れるために地元大学が避難スペースを提供したり、地元の障がい者団体をベースに被災障がい者の支援を目的として「被災地障害者センターくまもと」が４月20日に設立される等、災害時要援護者に対する早い支援の初動も見られた。一方、指定されている福祉避難所がスタッフの不足等により当初十分な受け入れができなかったという報道や、一般の避難所では過ごしにくい災害時要援護者やその家族が車中泊をしたり、不安を抱えながら自宅にとどまる報道に接した。さらに、平成28年８月から９月にかけては、台風が相次いで北日本に多くの被害をもたらした。台風については、気象庁から進路や規模等についてさまざまな情報が提供されているが、「早めの避難」をどのように呼びかけ、どのように避難支援を行うのかが難しい課題であることが改めて浮き彫りとなった。

直近の災害における災害時要援護者対策の検証は今後

実施されることになると思われるが、本稿では、弊社が平成28年１月に独自実施した全国自治体アンケートの結果や、筆者の調査・コンサルティング業務を通じて得た福祉・防災・コミュニティを融合した知見をもとに、災害時要援護者対策をより一層前に進めていくための課題を整理し、その対応策を提言する。

2 災害時要援護者対策の概要

わが国における災害時要援護者対策については、東日本大震災の教訓を踏まえて作成された「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（平成25年８月、内閣府（防災担当））」（以下、取組指針という）や「福祉避難所の確保･運営ガイドライン（平成28年４月、内閣府（防災担当））」（以下、ガイドラインという）において、基本的な考え方や取り組み方法が示されている。

本稿では、これらの指針、ガイドラインを参考として分析・提言しているため、基礎的な事項を以下に整理しておく。

（１）「災害時要援護者」と「要配慮者」、「避難行動要支援者」

改正災害対策基本法では、災害時において高齢者、障がい者、乳幼児等の防災施策において特に配慮を要する方を「要配慮者」と定義し、そのうち、災害発生時の避難等に特に支援を要する方の名簿（避難行動要支援者名簿）の作成を市町村長に義務付けること等が規定されている。本稿で用いている「災害時要援護者」とは、改正災害対策基本法における「要配慮者」と同義である。

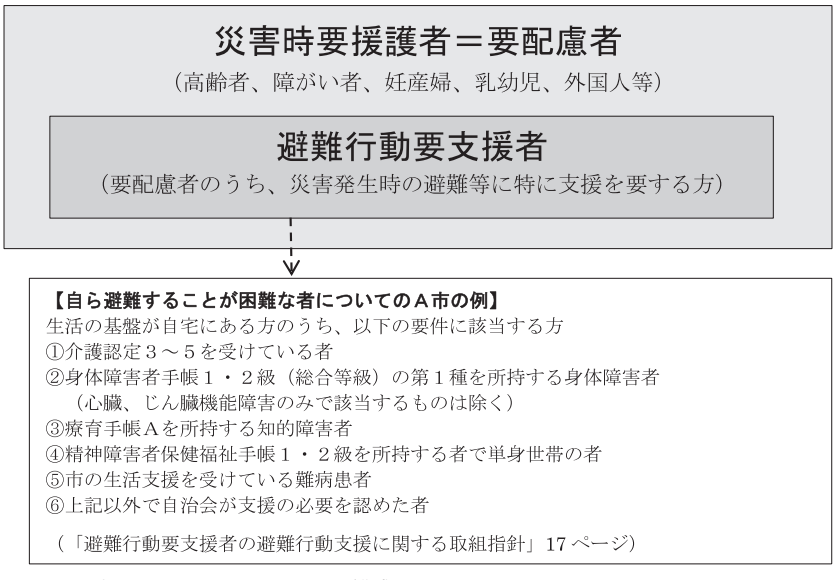
また、「災害時要援護者」と「要配慮者」、「避難行動要支援者」の関係は図表１の通りとなる。「避難行動要支援者名簿」の作成にあたっては避難行動要支援者の範囲を定めることが必要であり、取組指針において、「自ら避難することが困難な者についてのＡ市の例」が示されている。

（２）改正災害対策基本法と取組指針が求める災害前の取り組み

改正災害対策基本法では、市町村長に「避難行動要支援者名簿」の作成を義務付けている。また、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、本人同意のもと「避難支援等関係者」に名簿を提供できることが定められている。

さらに、取組指針では、災害時の避難支援等を実効性のあるものとするため、避難行動要支援者名簿の作成にあわせて、平常時から、具体的な避難支援方法等を定め

図表１　「災害時要援護者」と「要配慮者」、「避難行動要支援者」の関係



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

た「個別計画」（以下、本稿では「個別避難支援計画」という）の策定を進めることが適切であるとしている。

改正災害対策基本法と取組指針が求めている災害前（平常時）の取り組みを整理すると図表２の通りとなる。

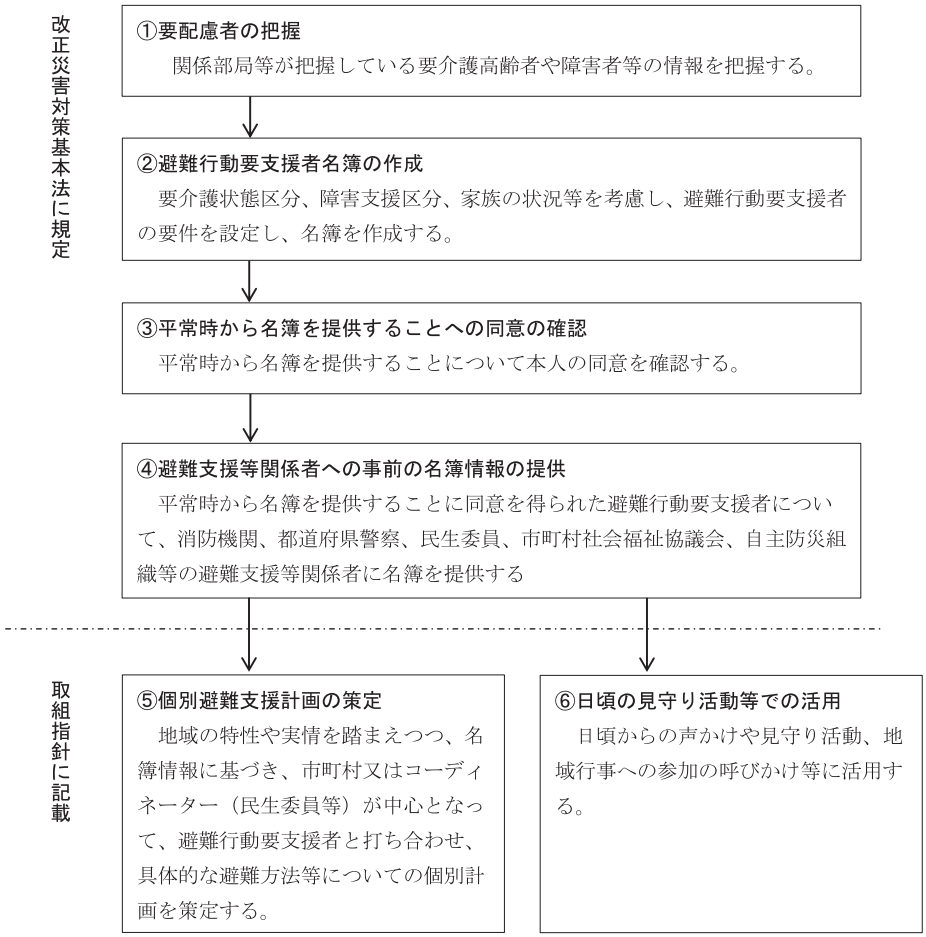
（３）発災時等における避難行動要支援者名簿の活用の取り組み

取組指針では、発災時における避難行動要支援者名簿の活用の取り組みとして、避難のための情報伝達や避難行動要支援者の避難支援、安否確認の実施等、図表３に示す取り組みを示している。

なお、「避難のための情報伝達」については、災害時要援護者対策では「避難準備情報」への対応が重要である。「避難準備情報」は要配慮者に対して出されるものであり、要配慮者が避難に時間がかかることを踏まえ、「避難準備情報」が出された場合は、速やかに避難行動を開始することが求められている。なお、通常の避難が可能な方に避難行動の開始を求めるのは「避難勧告」であり、「避難指示」が出ればすべての人が直ちに避難を完了する必要がある。

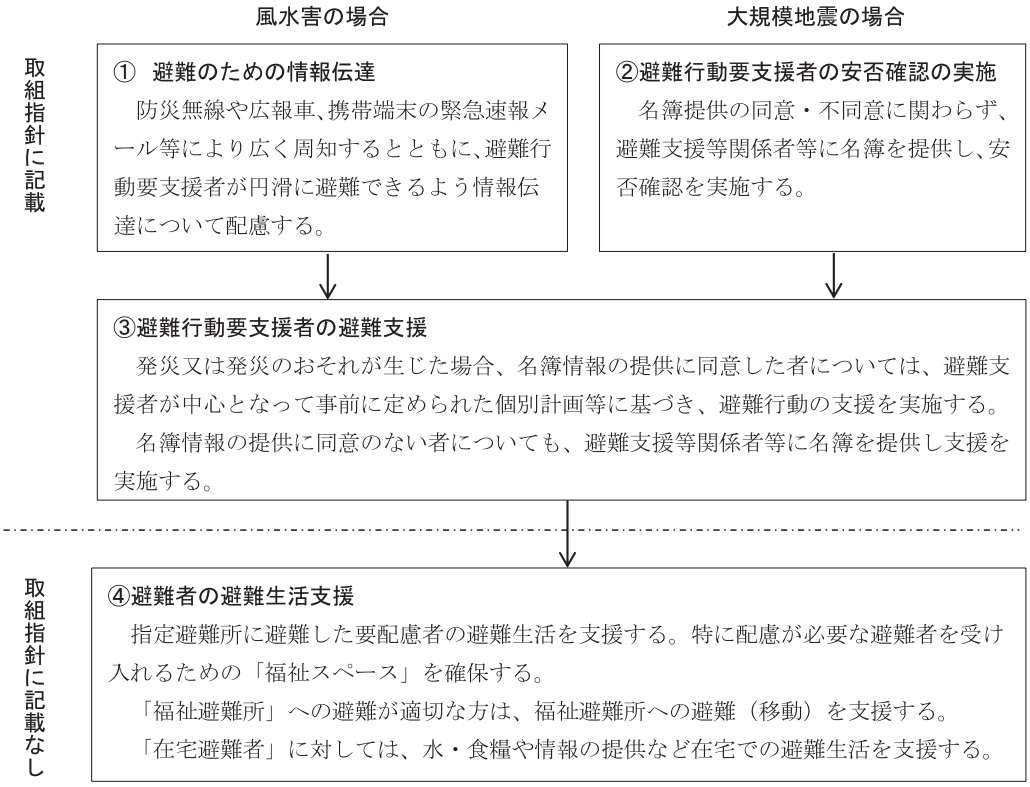
また、安否確認については、避難行動要支援者名簿（名簿提供の不同意者を含む）を活用して安否確認を行うとともに、状況が落ち着いた段階で、名簿の更新前等の理由で名簿に載っていない方や、買い物客等の帰宅困難者の中に要配慮者がいる可能性もあるので、「ローラー作戦」的に地域を探索し、支援を必要とする「要支援者」の有無を確かめ、適切な支援に結び付けることが必要である。

図表２　改正災害対策基本法と取組指針が求める災害前の取り組み



出所：「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（９ページ）を参考に三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表３　発災時等における避難行動要支援者名簿の活用の取り組み



出所：「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（10ページ）を参考に三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

3 全国自治体アンケートの調査結果

（1）調査概要

平成25年の災害対策基本法の改正から２年あまりが経過し、法改正の趣旨に沿った災害時要援護者対策がどのように進捗しているのかを把握するとともに、今後の取り組みの推進にあたっての課題を把握するため、平成28年１月に全国の自治体を対象とする「災害時要配慮者対策に関わる全国自治体アンケート調査」（以下、自治体アンケート、という。）を実施した（図表４）。

（2）「避難行動要支援者」名簿掲載者の定義

「避難行動要支援者名簿」の作成にあたっては名簿掲載者を定義する必要がある。定義が広ければ、名簿掲載の対象者は増え、名簿に掲載されたことで安心を得る住民は増えるが、対象者が増えれば増えるほど、避難支援の体制確保のためにより大きな体制が必要となる。

図表１に示したように、内閣府の取組指針に「自ら避難することが困難な者についてのＡ市の例」として定義が掲載されている。この定義を参考として、各自治体における高齢者や障がい者等の名簿掲載者の定義の状況を把握した。

①高齢者

高齢者に関わる名簿掲載者の定義にあたって用いられている基準をみると、介護認定を用いた基準や「寝たきり」、「認知症」等高齢者の身体状況に関わる基準、「ひとり暮らし」「高齢者のみの世帯」「日中独居」等高齢者の同居家族の状況に関わる基準が用いられている（図表５）。

このうち、取組指針と同様の「要介護３～５」を基準に用いている自治体が72.4%と最も多くなっている。

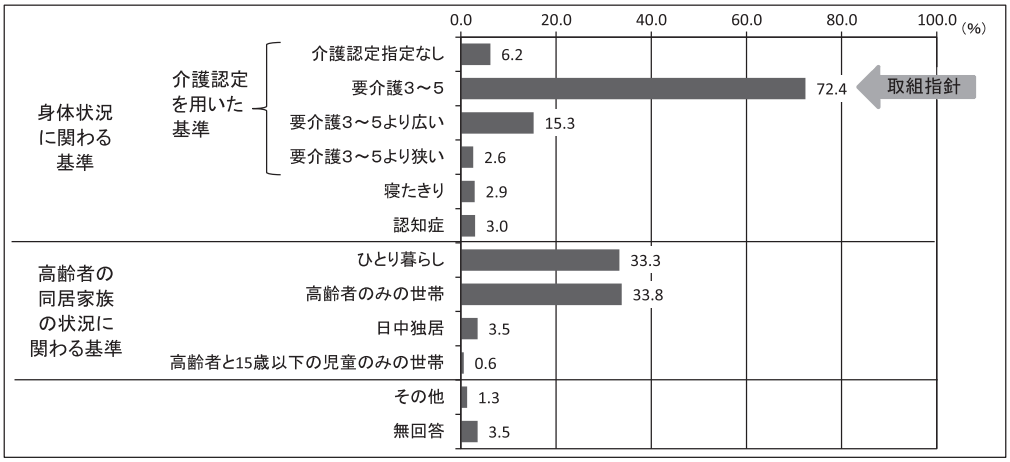
高齢者に関わる名簿掲載者の定義にあっては、上記の基準の組み合わせで設定されている。その組み合わせで多かった８つの組み合わせを図表６に掲載している。この８つの組み合わせのいずれかを採用している自治体は511自治体であり、全体の81.5%となっている。

図表４　調査概要

調査名	災害時要配慮者支援の現状と課題に関するアンケート調査
調査対象	全国の 1,740 自治体 総務省消防庁による「全国市町村における避難行動要支援者の避難行動支援に係る取組状況の調査」において公表されている各市町村の担当部署宛に調査票を発送
調査項目	・自治体の属性（災害経験、避難行動要支援者数、避難行動要支援者が人口に占める割合、自治会・町内会等の加入率） ・「避難行動要支援者」名簿掲載者の定義 ・災害時要配慮者支援を目的とする「庁内での横断的組織の設置状況」 ・災害時要配慮者支援を目的とする「庁外組織との推進・連携組織の設置状況」 ・「避難行動要支援者名簿」の作成・活用状況 ・指定避難所における要配慮者支援の取組状況 ・福祉避難所の開設に向けての準備状況 ・障害者差別解消法の施行に対応した「合理的配慮」の観点からの防災対策の充実に向けた検討状況
調査方法	郵送による調査票の送付。郵送またはＦＡＸ、ＷＥＢによる回収。
調査期間	平成 28 年１月～２月
回答状況	627 自治体　（回収率：約 36％）

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表５　高齢者に関わる名簿掲載者の定義にあたって用いられている基準（N=627）



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表６　高齢者に関わる名簿掲載者の定義に用いる基準の組み合わせ事例

自治体数	身体状況に関わる基準					高齢者の同居家族の状況に関わる基準			
	要介護認定者			寝たきり	認知症	ひとり暮らし	高齢者のみの世帯	日中独居	高齢者と15歳以下の児童のみの世帯
	より狭い	要介護3～5	より広い						
280自治体		●							
84自治体		●				●	●		
41自治体		●					●		
31自治体			●						
26自治体			●			●	●		
19自治体		●				●			
15自治体			●			●			
15自治体						●	●		
511自治体（全体の81.5%）									

注：名簿に掲載する高齢者の定義に用いられている基準に●印
出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

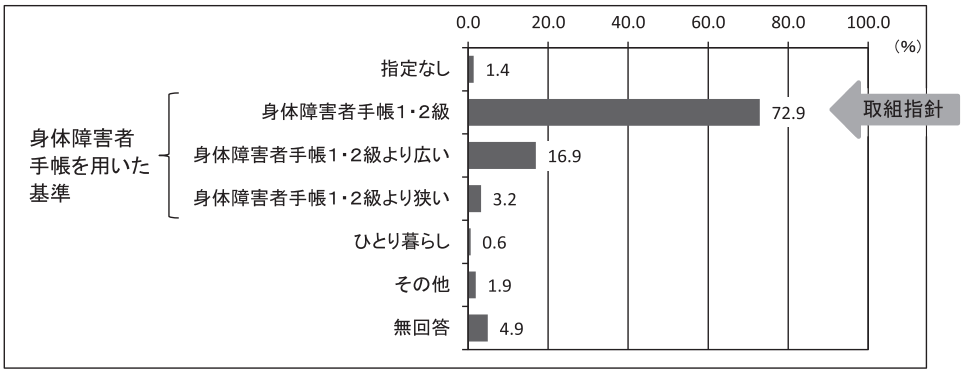
最も多いのは「要介護３～５」の280自治体、次いで「要介護３～５、ひとり暮らし、高齢者のみの世帯」の84自治体、「要介護３～５、高齢者のみの世帯」の41自治体となっている。

本調査では、図表６の組み合わせを含めて延べ46の組み合わせを確認できた。うち、対象者が最も広いと思われる組み合わせとして、「要介護３～５より広い（要支援以上）、ひとり暮らし、高齢者のみの世帯、日中独居、認知症」という組み合わせが見られた。

②障がい者（身体・知的・精神）

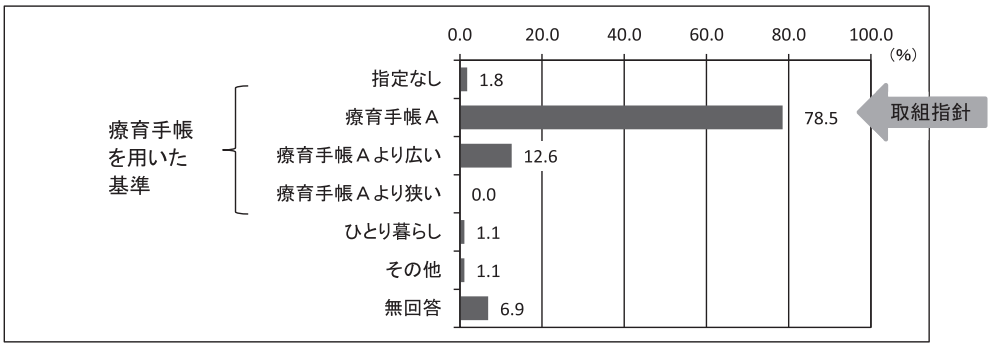
障がい者に関わる名簿掲載者の定義にあたって用いられている基準をみると、身体障害者手帳等の手帳を用い

図表７　身体障がい者に関わる名簿掲載者の定義にあたって用いられている基準（N=627）



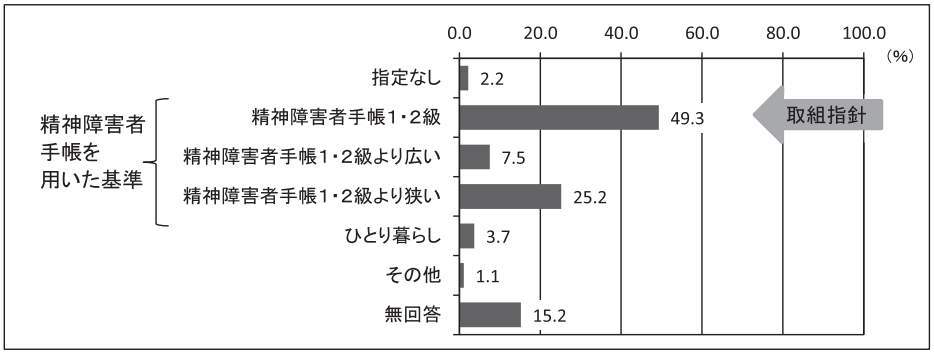
出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表８　知的障がい者に関わる名簿掲載者の定義にあたって用いられている基準（N=627）



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表９　精神障がい者に関わる名簿掲載者の定義にあたって用いられている基準（N=627）



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

た基準のほか、「ひとり暮らし」等同居家族の状況に関わる基準が用いられている。しかし、高齢者の定義のように「身体状況」と「同居家族に関わる状況」の組み合わせで定義をしている自治体は少なく、手帳のみを基準として定義している自治体がほとんどであった。

身体障がい者では、取組指針と同様の「身体障害者手帳１・２級」を基準に用いている自治体が72.9%と最も多くなっている（図表７）。

知的障がい者では、取組指針と同様の「療育手帳Ａ」を基準に用いている自治体が78.5%と最も多くなっている（図表８）。

精神障がい者については、取組指針では「精神障害者福祉手帳１・２級を所持する者で単身世帯の者」となっているが、単身世帯であることを条件とせず「精神障害者手帳１・２級」を基準に用いている自治体が49.3%と最も多くなっている（図表９）。

（３）災害時要援護者支援を目的とする庁内および庁外組織の設置状況

①災害時要援護者支援を目的とする「庁内での横断的な推進体制の設置状況」

災害時要援護者対策を進めていくためには、防災・危機管理担当や高齢・障がい福祉担当、医療・保健・衛生担当、コミュニティ担当、住民情報担当（戸籍、住民登録等）、企画担当、広報担当、情報システム担当、消防局･署･組合等さまざまな関係部署の協力が必要と考えられる。

災害時要援護者支援を目的とする「庁内での横断的な推進体制の設置状況」を尋ねたところ、「推進体制を設置している」が54.2%であった。構成部署としては、「防災・危機管理担当」が95.0%、「高齢・障がい福祉担当」が94.1％と９割を上回っており、次いで、「医療・保健・衛生担当」が52.4%、「消防局・署・組合など」が34.1%となっている。また、主担当部署については、「高齢・障がい福祉担当」が49.1%、「防災・危機管理担当」が46.2%となっている（図表10、図表11）。

②災害時要配慮者支援を目的とする「庁外組織との推進・連携組織の設置状況」

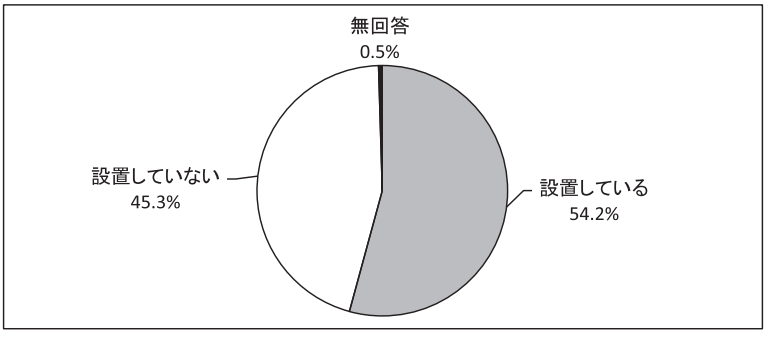
災害時要援護者対策を進めていくためには、消防団、自主防災組織、社会福祉協議会、民生委員、社会福祉施設、医療機関、警察等の庁外組織との連携・協力が必要と考えられる。

災害時要援護者支援を目的とする「庁外組織との推進・連携組織の設置状況」を尋ねたところ、「推進体制を設置している」が46.1%であった。推進体制に入っている組織・団体としては、民生委員が85.5%と最も多く、次いで、自主防災組織が72.3%、社会福祉協議会が66.4%となっている（図表12、図表13）。

③庁内組織および庁外組織の設置状況

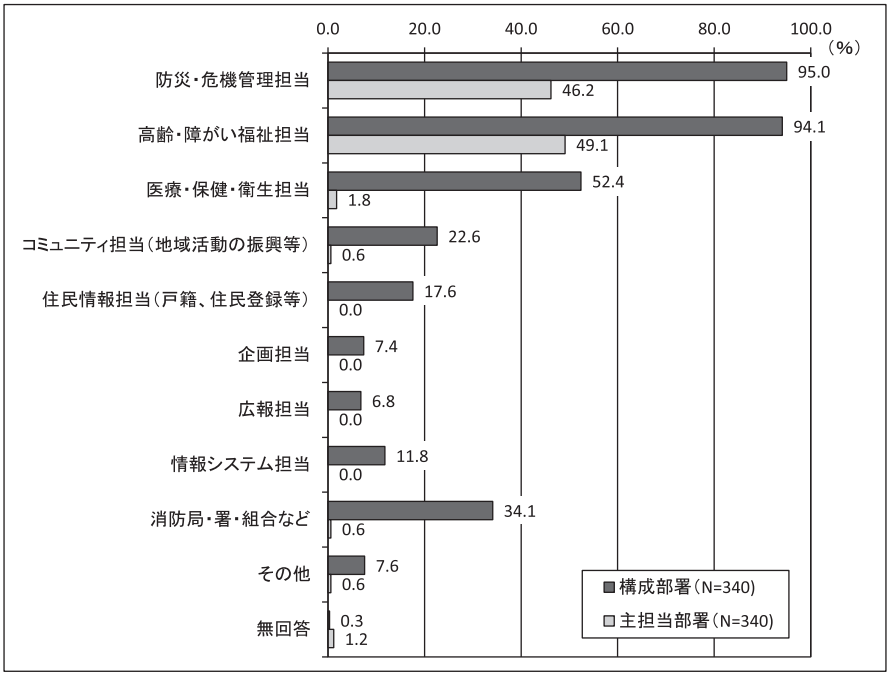
災害時要配慮者支援を目的とする組織を「庁内・庁外とも設置」は39.4%、「庁内設置」が14.8%、「庁外設置」が6.7%となっており、「設置なし・不明」が39.1%となっている（図表14）。

図表10　庁内での横断的な推進体制の設置状況（N=627）



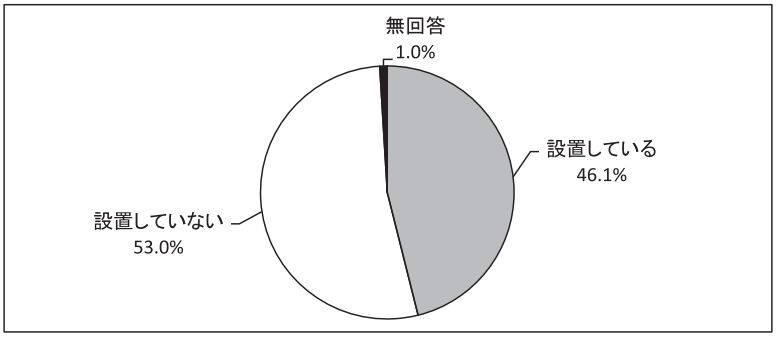
出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 11　庁内での横断的な推進体制の構成部署と主担当部署



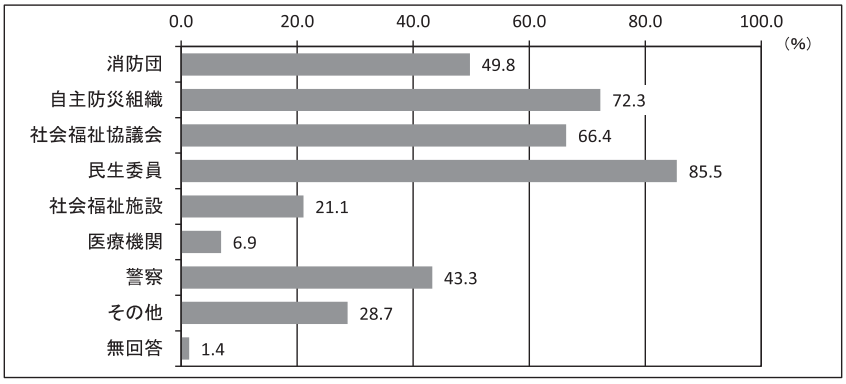
出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 12　庁外組織との推進・連携組織の設置状況（N=627）



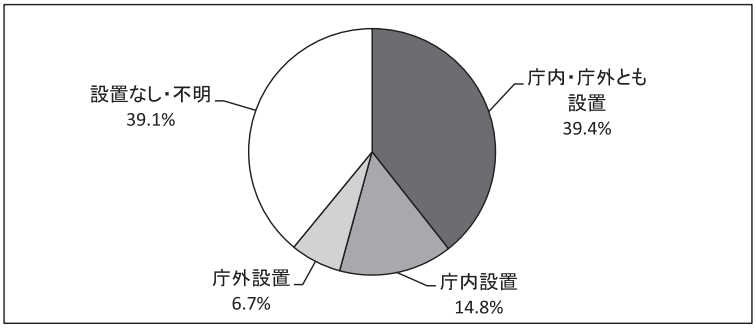
出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 13　庁外組織との推進・連携組織に入っている組織・団体（N=289）



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 14　庁内組織および庁外組織の設置状況（N=627）



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

（4）「避難行動要支援者名簿」の作成・活用状況

避難行動要支援者名簿の作成・活用状況として、図表２に示した「改正災害対策基本法と取組指針が求める災害前の取り組み」の実施状況について尋ねた。

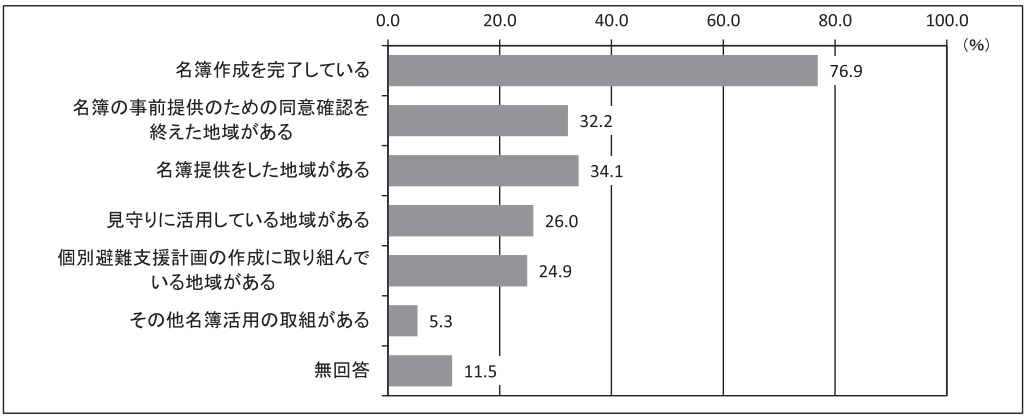
その結果、「名簿作成を完了している」は76.9%であった。災害対策基本法の改正により、名簿の作成が市町村長に義務付けられた。自治体が保有する住民情報を用いた名簿の作成作業は、名簿掲載者の定義さえ固めてしまえば、自治体内部での作業として進めることができるため、多くの自治体が名簿作成に着手し、多くが作成を完了している状況がうかがわれる。

避難行動要支援者名簿は、災害対策基本法の改正により「本人同意のもと、地域の自主防災組織等に事前提供できる」こととなっている。しかし、「名簿提供をした地域がある」のは34.1%にとどまっている。「名簿作成を完了している」と回答した自治体に限って回答をみても、「名簿提供をした地域がある」のは39.0%である。避難行動要支援者名簿の作成を完了していても、災害時に避難支援にあたることが期待される地域への名簿提供がはじまっているのは４割にとどまっている状況であることが分かった（図表15、図表16）。

「名簿提供をした地域がある」と回答した自治体の回答を分析すると、「見守りに活用している地域がある」が66.4%、「個別避難支援計画の作成に取り組んでいる地域がある」が55.6%となっており、全体での取り組み割合を大きく上回っている。避難行動要支援者名簿を地域に事前提供したことが、地域における見守りや個別避難支援計画の作成等、支えあいの活動の充実につながっている状況がうかがわれる（図表16）。

次に、「名簿の作成・活用状況」と「庁内・庁外組織の

図表 15　「避難行動要支援者名簿」の作成・活用状況（N=627）



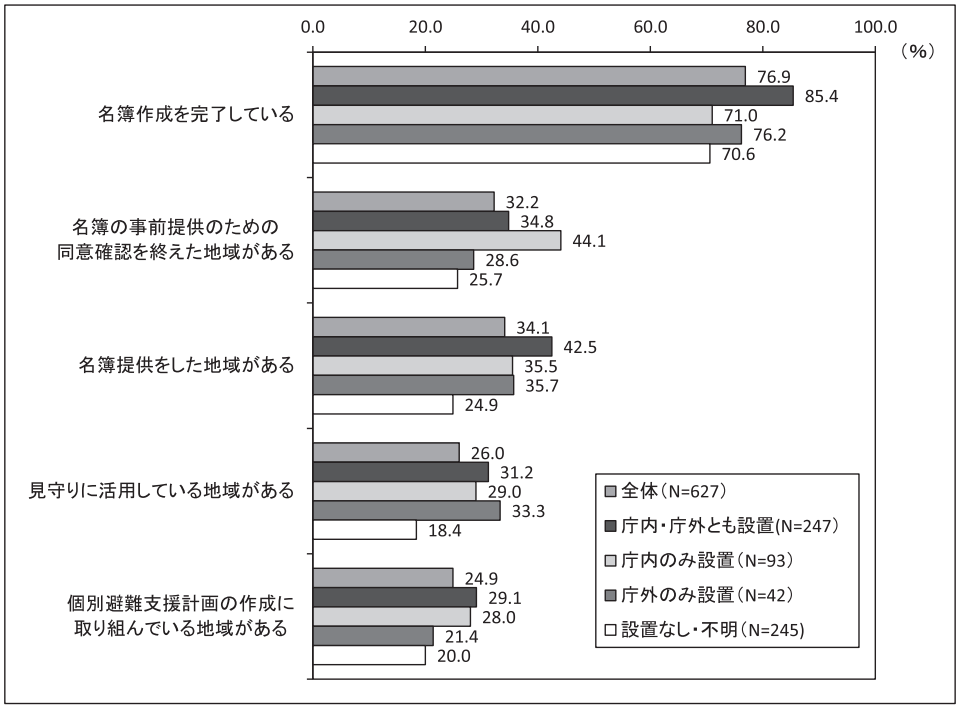
出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 16 「避難行動要支援者名簿」の作成・活用状況（作成・活用状況別）

	名簿作成を完了している	名簿の事前提供のための同意確認を終えた地域がある	名簿提供をした地域がある	見守りに活用している地域がある	個別避難支援計画の作成に取り組んでいる地域がある	その他名簿活用の取組がある
合計（N=627）	76.9	32.2	34.1	26.0	24.9	5.3
名簿作成を完了している（N=482）	100.0	34.0	39.0	28.4	26.3	4.8
名簿の事前提供のための同意確認を終えた地域がある（N=202）	81.2	100.0	69.8	54.0	48.5	6.4
名簿提供をした地域がある(N=214）	87.9	65.9	100.0	66.4	55.6	7.0
見守りに活用している地域がある(N=163）	84.0	66.9	87.1	100.0	57.7	8.6
個別避難支援計画の作成に取り組んでいる地域がある(N=156）	81.4	62.8	76.3	60.3	100.0	7.1
その他名簿活用の取組がある(N=33）	69.7	39.4	45.5	42.4	33.3	100.0

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 17 名簿の作成・活用の状況（庁内・庁外組織の設置状況別）



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

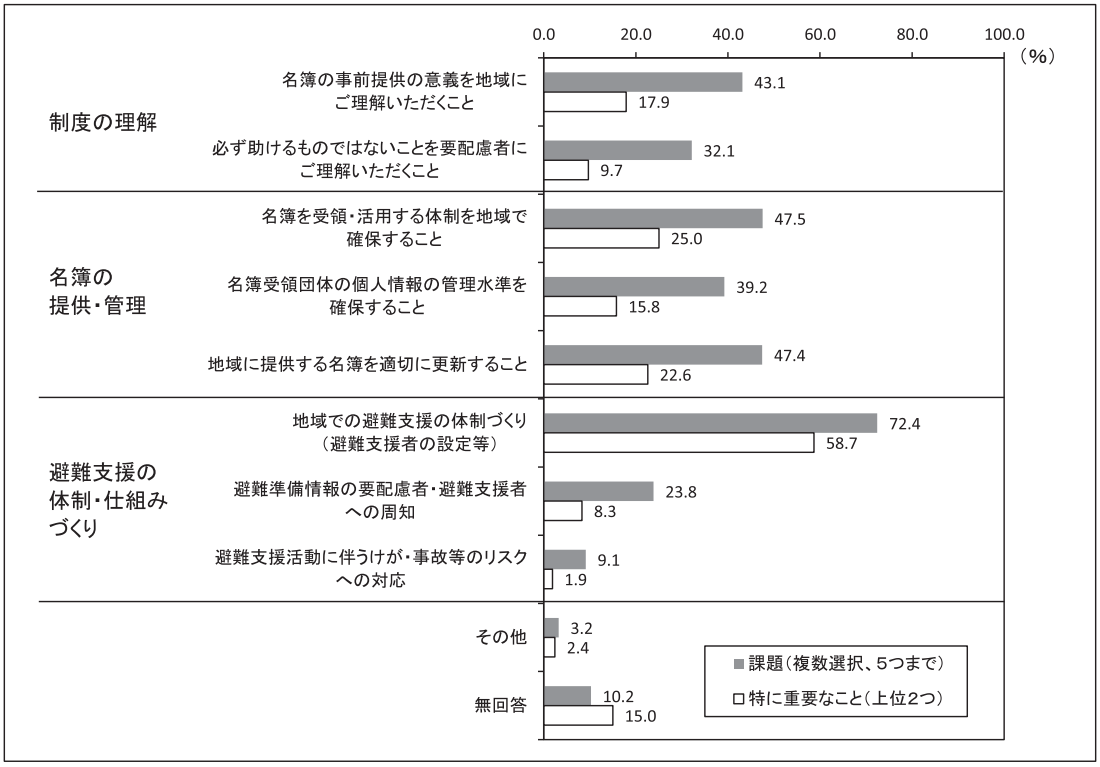
設置状況」との関係をみると、「庁内・庁外とも設置」している自治体では、「設置なし・不明」の自治体に比べて、同意確認や名簿提供、見守り活用、個別避難支援計画の作成等に取り組んでいる割合が高いことが分かった。名簿を活用した取り組みを地域で進めていただくためには、担当課だけで取り組むのではなく、庁内・庁外の組織を設置・活用していくことが有効であると考えられる（図表 17）。

（5）「避難行動要支援者名簿」活用にあたっての課題

名簿活用にあたって特に苦労されている課題を把握するため、「制度の理解」と「名簿の提供・管理」、「避難支援の体制・仕組みづくり」の観点から選択肢を作成し、該当するものを複数選択（5つまで）していただいた（図表 18）。

その結果、名簿活用にあたっての課題としては、「地域での避難支援の体制づくり（避難支援者の設定等）」が 72.4%と最も多く、次いで「名簿を受領・活用する体

図表 18 「避難行動要支援者名簿」活用にあたっての課題（N=627）



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

制を地域で確保すること」が47.5%、「地域に提供する名簿を適切に更新すること」が47.4%、「名簿の事前提供の意義を地域にご理解いただくこと」が43.1%、「名簿受領団体の個人情報の管理水準を確保すること」が39.2%となっている。

特に重要な課題（２つまで選択）については、「地域での避難支援の体制づくり（避難支援者の設定等）」が58.7%と最も多くあげられた。

名簿活用にあたっての課題の回答傾向については、地域への名簿提供の有無や、個別避難支援計画の作成の有無を問わず、おおむね同様の傾向であった。名簿の地域への提供が４割となっている状況では、制度の理解や名簿の提供・管理を中心として課題を認識されている状況は当然といえる。しかし、名簿を地域に提供した後には、たとえば「避難準備情報が発令された時に、その情報を避難支援者、要配慮者にどのように伝えるのか」「避難支援者はどのように判断し、いつどのように動けばよいのか」といった具体的な避難支援の行動への関心が高まる。さらに、善意に基づき行う避難支援活動にともなってけが・事故等が起こるリスクについてどのように説明・対処していくのかといったことも考えていくことが必要である。自治体の担当者には半歩先、一歩先を見据えた検討・準備が求められる。

（６）指定避難所における要配慮者支援の取り組み状況

災害時に指定避難所を円滑に開設するためには、学校管理者と行政、地域とであらかじめ協議を行い、立ち入り禁止区域の設定や、一般避難者、さらには要配慮者を受け入れるための「福祉スペース」の割り当てを行っておくことが有効である。そして、避難所開設訓練等の機会を通じて、要配慮者の方々（当事者）や家族に指定避難所に足を運んでもらい、福祉スペースの配置やトイレ等への動線等についてご意見をいただき、避難所の開設計画に反映していくことが必要である。また、避難行動要支援者名簿に掲載されている方の身体状況等を分析し、運営ボランティアに対して要配慮者支援とのコミュニケーションでの配慮や移動介助等に関する研修を行っておく

ことが望まれる。

そこで、指定避難所における要配慮者支援に関わる６項目の取り組みの実施状況について、すべての指定避難所で取り組みが完了している場合を100%とした場合の進捗状況を尋ねた（図表19）。

その結果、未実施の割合が低い取り組み（＝取り組みが相対的に進んでいる）は、「障がい者が利用しやすいトイレの確保」の23.1%で、次いで「配慮事項等のマニュアルへの記載」の43.2%、「要配慮者支援用の備蓄物資の確保」の45.6%となっており、主に行政主導により対応できるハード面での対策が先行していることが分かった。

一方、「運営ボランティアへの研修」の未実施の割合は82.8%、「要配慮者用の避難スペースの割り当て」は65.7%、「要配慮者を交えた避難訓練」は55.5%となっており、地域と連携して取り組みを進めていくことが必要となるソフト面での実施状況が低いことが分かった。災害時に円滑な避難所運営を行うための準備が十分整っている自治体は少ないという状況がうかがわれる。

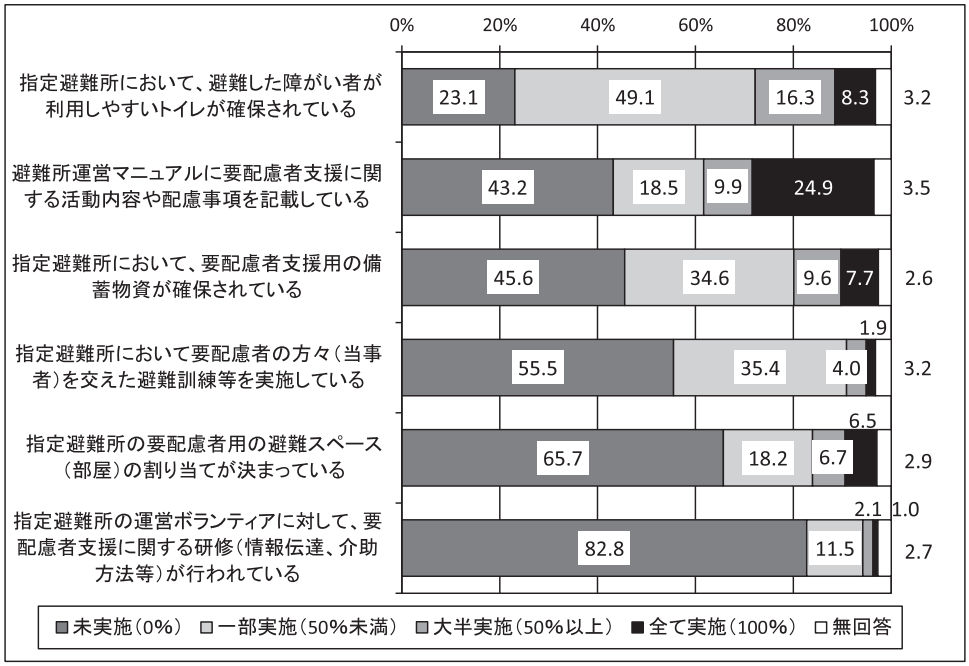
指定避難所における要配慮者支援の取り組み状況は図表19に示す通りであるが、自治体ごとに進捗状況に違いがあると思われる。そこで、６項目すべてを「全て実施」している自治体を先頭として、６項目すべてが「未実施」を最後尾として、それぞれの自治体の進捗状況のばらつきを見てみた。その結果を図表20に示す。

１項目以上の着手が確認できた自治体は533自治体（85%）と多くの自治体で、指定避難所における要配慮者支援の取り組みが始まっていることが確認できた。しかし、すべての指定避難所での取り組みが完了（100%実施）している項目が１項目以上ある自治体は204自治体（33%）にとどまっている。

このような進捗のばらつきがみられる中で、100%実施の項目が６項目に達している自治体が１自治体（一般市）、４項目ある自治体が８自治体（一般市５、町村３）、３項目ある自治体が17自治体（特別区１、一般市12、町村４）みられた。

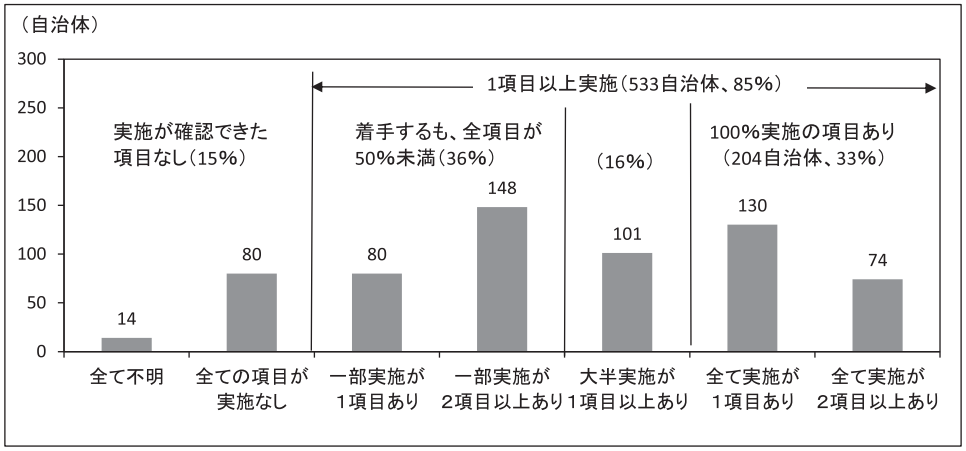
自治体の規模が大きくなるほど、指定避難所の数も多くなり、ハード・ソフト両面での準備をすべての指定避

図表19　指定避難所における要配慮者支援の取り組み状況（N=627）



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表20　指定避難所における要配慮者支援の取り組み状況（取り組みの進捗状況別での自治体数）



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

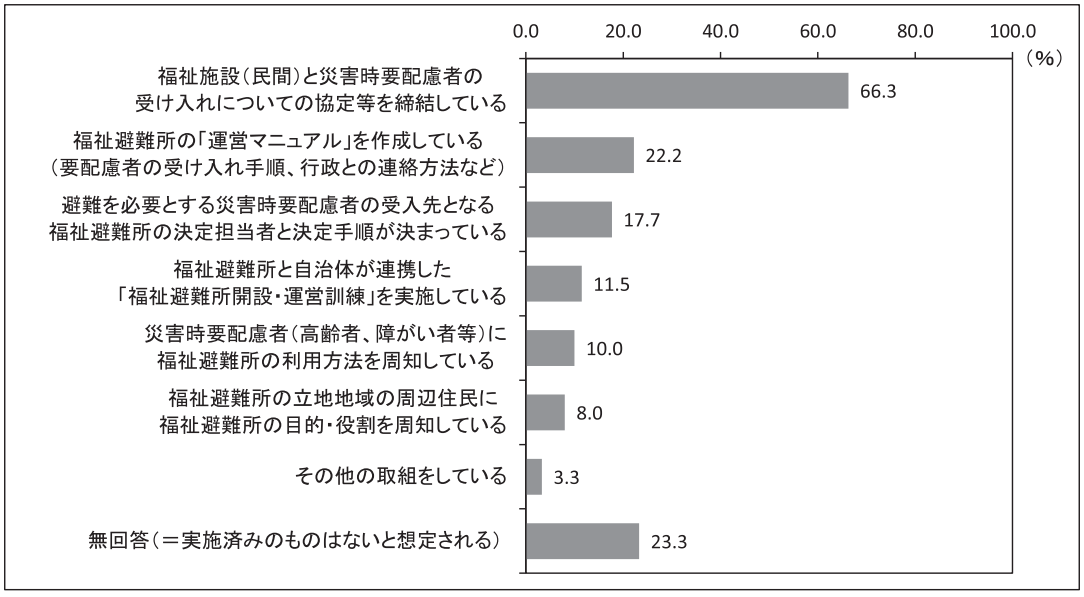
難所に行き渡らせるためには多くの資源（職員、費用、地域の協力等）が必要となるため、規模の大きな自治体において進捗度を高めるのは容易ではないと考えられる。しかし、要配慮者の視点にたつと、６項目のすべてが一定水準以上に準備されないと安心して避難ができないと考えられることから、６項目のバランスを考慮した今後の取り組みの進捗が期待される。

（７）福祉避難所の準備状況

福祉避難所の開設に向けての準備として実施していることについては、「福祉施設（民間）との協定等の締結」が66.3%と最も多く、次いで「運営マニュアルの作成」が22.2%、「受入の決定担当者と決定手順の明確化」が17.7%となっている。また、「無回答」の自治体も23.3%みられた。これらの自治体の中には「実施済みのものがない」自治体も含まれていると想定することができる（図表21）。

「協定を締結している」416自治体のうち、「福祉避難所の開設訓練を実施している」のは52自治体（12.5%）

図表21　福祉避難所の開設に向けての準備として実施していること（N=627）



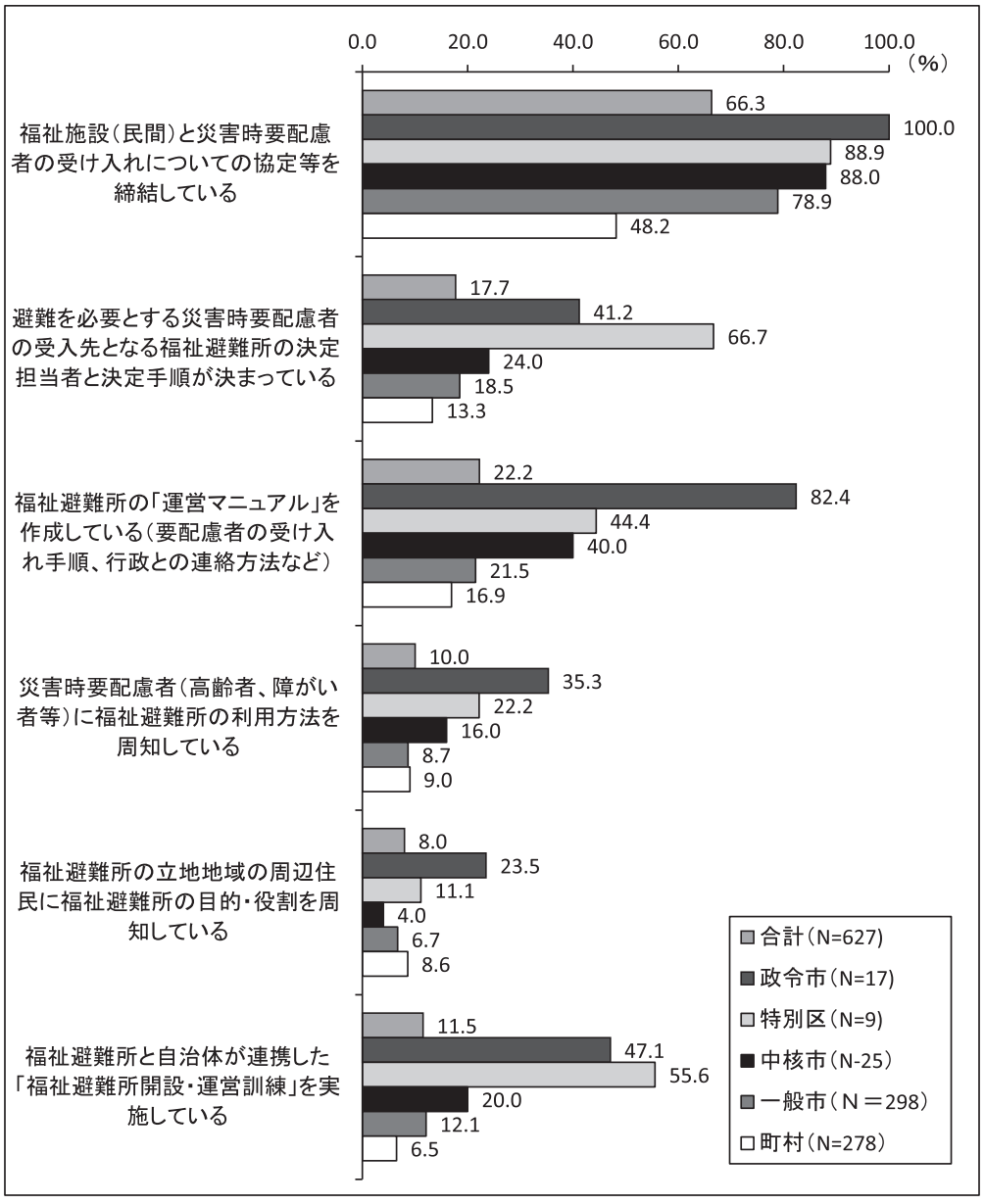
出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

にとどまっており、協定は締結していても、訓練を通じて十分な運営ができるかどうかを実際に点検し、改善につなげることができている自治体は少なく、災害時における円滑な運用が実施できるかどうかが危惧されるところである。

福祉避難所の開設に向けての実施状況を都市区分別にみると、政令市や特別区における実施状況が高く、一般市や町村での実施状況が低い。先行して取り組みを進めている政令市や特別区におけるノウハウやツールを一般市や町村に展開していくような取り組みが期待される（図表22）。

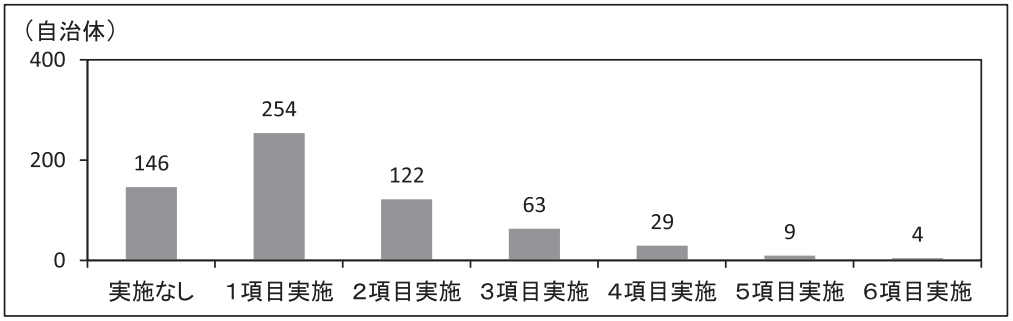
福祉避難所の開設に向けての準備状況について、指定避難所における取り組み状況の分析と同様に、６項目すべてが「全て実施」の自治体を先頭として、６項目すべて

図表22　福祉避難所の開設に向けての準備として実施していること（都市区分別）



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表23　福祉避難所の開設に向けての準備として実施していること（取組を実施している項目数別での自治体数）



出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

が「未実施」を最後尾として、それぞれの自治体の進捗状況のばらつきを見てみた。その結果を図表23に示す。

最も多いのは１項目実施の254自治体であり、うち216自治体は「協定の締結」のみの実施であった。なお、６項目を実施している自治体が４自治体（政令市１、一般市１、町村２）、５項目実施が９自治体（政令市３、特別区２、一般市２、町村２）みられた。体制が充実していると思われる政令市や特別区等の自治体に限らず、一般市や町村の中にも多くの項目について取り組んでいる自治体がみられることが注目される。

（８）合理的配慮の検討状況

平成28年４月１日に障害者差別解消法が施行されることから、それに対応した「障がい者への合理的配慮」の観点からの防災対策の充実に向けた検討状況について尋ねた（図表24）。

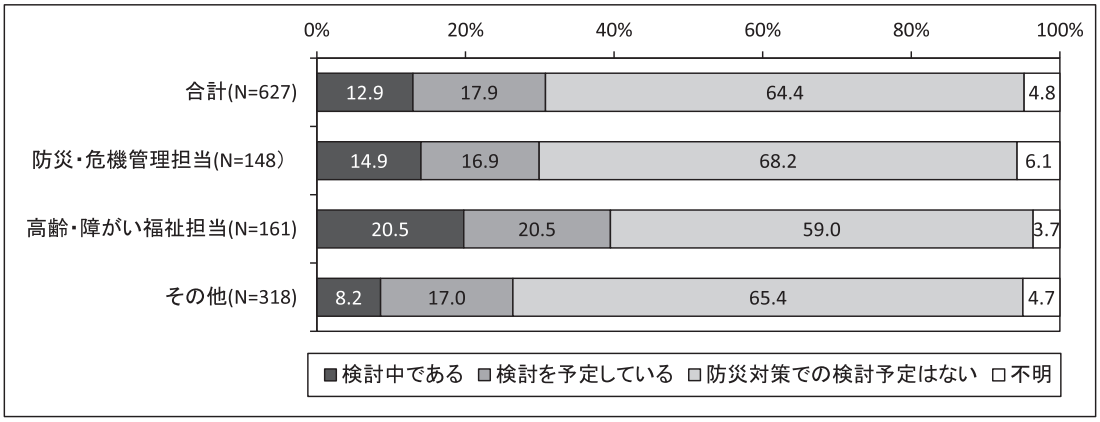
その結果「検討中である」が12.9%、「検討を予定している」が17.9%、「防災対策での検討予定はない」が64.4%となっている。調査時点（平成28年１月）は、障害者差別解消法の施行のおよそ２ヵ月前であるが、およそ３分の２の自治体において検討意向がみられなかった。

庁内での横断的な推進体制を設置し、主担当部署が「高齢・障がい福祉担当」である場合には、「検討中である」が20.5%、「検討を予定している」が20.5%と、検討意向のある割合がやや高くなるが、それでも約４割にとどまっている。

（９）自治体アンケート結果のまとめ

自治体アンケートの結果から図表25のようなことが明らかとなった。

図表24　「合理的配慮」の観点からの防災対策の充実に向けた検討状況（庁内組織の主担当部署別）



注：「その他」には、庁内組織の設置なしを含む。
出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表25　自治体アンケート結果のまとめ

●「避難行動要支援者」名簿掲載者の定義
・高齢者、障がい者については取組指針での例示と同様の定義を用いる自治体が多い。
・高齢者については身体状況と同居家族の状況の組み合わせから多様な基準があり、種類もたくさんみられる。

●災害時要援護者支援を目的とする庁内および庁外組織の設置状況
・「庁内・庁外とも設置」は39.4%、「庁内設置」が14.8%、「庁外設置」が6.7%と約6割の自治体が連携組織を設置。庁内組織の構成組織は「防災・危機管理担当」「高齢・障がい福祉担当」が9割を上回り、「医療・保健・衛生担当」、「消防局・署・組合」が続いている。
・連携・推進組織を設置している自治体の方が、地域への名簿提供や個別避難支援計画の作成等、名簿の活用割合が高い。

●「避難行動要支援者名簿」の作成・活用状況
・「名簿作成を完了している」が約8割みられるが、「名簿提供をした地域がある」は約4割にとどまる。「名簿を提供した地域がある」自治体では、見守りの活用や個別避難支援計画の作成等、名簿の活用割合が高い。

●「避難行動要支援者名簿」活用にあたっての課題
・課題は「地域での避難支援の体制づくり（避難支援者の設定等）」が約7割と最も多い。

●指定避難所における要配慮者支援の取組状況
・取組が相対的に進んでいるのは「トイレ」「マニュアル」「備蓄物資」等ハード面の取り組みで、「運営ボランティアの研修」「スペース配分」「避難訓練」等ソフト面の取組が遅れている。
・自治体により取組の進捗状況に大きなばらつきがみられる。

●福祉避難所の準備状況
・「福祉施設（民間）との協定等の締結」が約7割となっているが、「マニュアル作成」「受入手順の明確化」は約2割、「訓練実施」は約1割にとどまっており、災害時における円滑な運用が実施できるかどうかが危惧されるところである。
・政令市や特別区における実施状況が高く、一般市や町村での実施状況が低い。

●合理的配慮の検討状況
・「障がい者への合理的配慮」の観点からの防災対策の充実に向けた検討状況は、「検討中」が約1割、「検討を予定」が約2割となっており、検討意向を有しているのは約3割にとどまる。

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

4 災害時要援護者対策を進めていくうえでの課題

自治体アンケート調査の結果、筆者のこれまでの調査・コンサルティングの経験を踏まえると、災害時要援護者を進めていくうえでの課題として、大きく次の3点があげられる。

（1）事前準備から災害対応に至る「シームレスな体制・活動」の構築が必要

災害時要援護者対策がその効果を発揮するためには、図表26に示すように行政内部だけでなく、行政外部も含めた連携・推進体制を構築し、災害が発生する前の準備段階、災害が発生した後の災害対応の段階のそれぞれにおいて「シームレス（継ぎ目のない）」な取り組みを構築することが必要である。

しかし、自治体アンケートをみても、庁内体制を設置している自治体は約5割にとどまっている。また、インターネット等を通じて自治体の公表資料（庁内組織に関わる資料、名簿提供にあたって地域と取り交わす協定書

図表26　災害時要援護者対策の関係者（庁内・庁外）と取り組みプロセスの流れ

		災害の発生前の準備段階								災害の発生後の災害対応の段階					
		名簿・作成提供プロセス				避難体制構築プロセス				災害対応プロセス				復興プロセス	
		取組方針の策定・体制構築の推進	避難行動要支援者の名簿の作成	同意確認	地域への名簿提供・名簿更新	個別避難支援計画の作成	日ごろの見守り	指定避難所・福祉避難所の確保（指定→準備）	周知・訓練	安否確認、避難の呼びかけ	避難（移動）支援	避難生活支援（指定避難所、福祉避難所→緊急入所等）	在宅避難生活支援（物資・情報提供）	介護サービス等の通常業務の再開	コミュニティの再構築（仮設住宅→復興住宅等）
庁内の関係部署	防災・危機管理担当	●	●	●	●			●	●	●					
	高齢・障がい福祉担当	●	●	●	●	●	●	●	●			●		●	
	医療・保健・衛生担当					●		●	●			●		●	
	コミュニティ担当	●		●	●	●	●	●	●			●	●		●
	住民情報担当		●		●				●	●					
	企画担当	●						●	●						
	広報担当			●				●	●	●		●	●	●	
	情報システム担当		●		●			●	●	●					
	消防局・署・組合など	●				●	●	●	●		●				
庁外組織	消防団					●	●	●	●	●	●				
	自主防災組織			●	●	●		●	●	●	●	●	●		●
	社会福祉協議会			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	民生委員			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	社会福祉施設					●	●	●	●		●	●		●	
	医療機関							●	●			●		●	
	警察						●		●	●					
避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（平成25年8月、内閣府）		○	○	○	○	○	○		○	○	○				
福祉避難所の確保・運営ガイドライン（平成28年4月、内閣府）								○	○			○			

（凡例）●：庁内関係部署・庁外組織に関連する取組、○：指針等に掲載されている取組

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

の雛型等）をみると、「名簿の作成・提供プロセス」に限った庁内体制が設置されていたり、協定書の内容が「名簿の提供・管理」に関わる内容にとどまり、個別避難支援計画の作成等、名簿を活用した地域での取り組みや、地域の取り組みに対する行政による支援等が記載されていない事例がみられる。すなわち、災害対策基本法の改正による「避難行動要支援者名簿の市町村長の作成義務」「地域への事前提供」に対応した「名簿作成・提供プロセス」の取り組みと、名簿を活用した地域での「避難体制構築プロセス」、さらに災害発生後の「災害対応プロセス」「復興プロセス」とが継ぎ目のない（シームレス）のかたちで構築されず、災害時要援護者対策がさまざまなところで分断されている状況がみられる。

災害時要援護者支援対策は、図表26に示すプロセスの連鎖のどれかひとつが欠けていると、災害時に要援護者が安心して避難生活を送ることができないということになりかねない。シームレスな備えがないままに、突然、深刻な災害が発生した際に、要配慮者だけでなく、災害対応にあたる担い手が困難に直面するかもしれないということを考え、関係者が図表26のような全体の見取り図を共有し、分断しているところがあれば、それを補うための取り組みをひとつずつ着実に進めていくことが求められる。

（2）避難行動要支援者（支援の受け手）と地域の担い手（支援者）との間に人数ギャップが存在

地域における高齢化が進み、今後、75歳以上の後期高齢者の増加が見込まれるなかで、災害時の避難に支援を要する「避難行動要支援者」の人数が今後ますます増加していくことが想定される。地域防災セミナーにおいて同志社大学の立木教授から、東日本大震災において宮城県の障がい者の死亡率が、岩手県や福島県に比べて高かったことの要因のひとつとして在宅福祉との関係性の示唆があった。平時の取り組みとして在宅福祉、在宅看護を進めていくことと並行して、災害時における対応も考えていかないといけないということを教訓として対策を考えていくことが必要である。

また、多くの地域において、地域の支えあい活動（自治会・町内会活動や福祉活動）の担い手の高齢化・固定化がみられる。平日の日中に災害が起こった場合、避難支援に動ける担い手が高齢者や中高生、事業者の従業員しかいないという地域もすでにたくさんあると思われる。日ごろの見守り活動ですら体制の確保が困難となっている地域において、新たな役割として「災害時の支えあい活動」への協力を求めても、「私らのほうが助けてもらわないかんのに、人のことまで責任ようもてへん」と体制の確保が難航する地域が出てくることが想定される。今回実施した自治体アンケートにおいても、名簿活用にあたっての課題として、「地域での避難支援の体制づくり（避難支援者の設定等）」が最も多くあげられている。

こういった避難行動要支援者（支援の受け手）と地域の担い手（地域の自主防災組織等の支援者）との人数ギャップがあることが、理念としては理解できても積極的に対応することに地域が躊躇せざるを得ないひとつの要因となっている。地域の不安を解消するためにも、自治体には、単に避難行動要支援者の名簿を地域に渡すだけで終わるのではなく、「避難行動要支援者名簿に掲載されている要支援者はどのような方か」、「名簿を活用してどのような準備を行えばよいのか」、「災害が起こった時にどのように対応すればよいのか」について、人数ギャップがある中での対応方策の検討や、人数ギャップの軽減するための方策・仕組みづくりに地域とともに取り組んでいくことが求められる。

（3）自治体の担当職員が災害対応の実経験が少なく、それを補う機会・時間的余裕が少ない

取組指針やガイドラインが示されても事前準備や災害対応に教訓を活かしきれない要因として、災害時要援護者対策にあたる職員自身が災害対応の実体験が少なく、それを補うための機会や準備・トレーニングを行うための時間的な余裕がないということがあげられる。

災害の増加・深刻化に対応して、危機管理の担当局長や部長を設置したり、自衛隊や警察のOB等の専門家によるチームを設置する等の自治体も見られるが、多くの自治体において、職員数の減少にともなって防災担当の職員数も減少していることが考えられる。今回の自治体アンケートでも、規模の小さな自治体では総務課の職員が総務や防災等を兼任している例が多く見られた。また、防災担当の職員の業務実態をみていると、平常時には自主防災組織に関わる事務や地域での防災訓練の実施等で多忙であり、台風や集中豪雨等の際には、平日・休日、昼間・夜間を問わず待機や被害状況把握、災害対応で極めて多忙である。さらに、市町村合併にともなって市域等が拡大したことにより、さまざまな災害の種類に対応を広げることが必要となり、広域な市域におけるさまざまな災害危険個所を実際に現地で確認したり、周辺の住民との防災について協議することが必要になる等、業務は増える一方で、体制の充実が追い付いていないという状況も想定される。多くの職員は３～５年程度の定期的な異動で防災担当部署に着任し、他の部署に移っていく。そのため、災害対応のノウハウを継承することも難しい。このことは、防災担当部署の職員だけでなく、災害対応の責任者となる市長等の自治体幹部においても同様である。災害時のリスクマネジメントの対応経験が乏しく、また、それを学ぶ機会も少ない。

さらに、災害時要援護者対策では福祉関係の部署との連携も不可欠であるが、福祉関係の部署は、日常の福祉サービスの提供で多忙であり、災害時要援護者への対策に力を振り向ける余裕が乏しい。

台風や集中豪雨等繰り返し発生する災害による被害が多い地域では、職員だけでなく住民も災害対応の経験があり、それをもとに課題に気づき、改善対応をとることができるかもしれないが、多くの地域では職員も住民も被災経験が少ない。そのため、災害対策の立案・準備にあたっては、東日本大震災等での災害対応をイメージし、そこから教訓を学び、わがまちの防災対策の改善を進めていかなくてはならない。このような自治体の担当職員の状況も考慮して、災害時要援護者対策を進めていくことが必要となっている。

5 災害時要援護者を進めていくための取り組みの提案

自治体アンケートでは、指定避難所における要配慮者支援の取り組みや福祉避難所の開設に向けての準備が相当進んでいると思われる自治体がみられる一方、取り組みがあまり進んでいない自治体もみられ、自治体における取り組みの進捗に大きなばらつきがあることが確認された。

「教訓を活かし、備える」という考え方はどの自治体も持ち、できる限りの取り組みをしていると思われるが、熊本地震や平成28年台風10号における災害時要援護者の被災状況を見ていると、災害時要援護者対策をより一層具体的に進めていくことが重要かつ急務といえる。

前項で災害時要援護者を進めていくうえでの課題を整理したが、これに対応していくためには、「シームレスなチームをつくり、話し合うこと」、「避難行動要支援者の名簿掲載者を分析すること」、「災害時要援護者対策のPDCAサイクルを回していく」ことが有効である。

(1) 災害時要援護者対策のチームをつくり、話し合う場をつくる

災害時要援護者対策とは、災害時に特に援護を要する高齢者や障がい者、妊産婦、幼児、外国人等を支援する取り組みである。大災害を乗り越えた「生命」をつなぐためには、安否確認から安全な場所への移動、避難所や福祉避難所への避難、要援護者に配慮した避難生活環境の提供、生活再建へと“切れ目なく”支援を届けることが必要である。

そのため、防災対策に関わるあらゆる組織・団体（自治会・町内会、社会福祉協議会、民生委員・児童委員、自主防災組織、女性会、子ども会、福祉施設、福祉事業所、保育所、幼稚園、学校、スーパー、地元企業等）が集まる場をつくり、図表26に示したような全体の見取り図を関係者で共有したうえで、それぞれの自治体の災害特性や、現段階での取り組みの進捗状況を踏まえ、次の一歩を検討・共有し、それを実現していくための方策を話し合う場を設けることが有効であると考えられる。

地域防災セミナーで活動報告をしていただいた神戸市兵庫区自立支援協議会では、阪神・淡路大震災の経験を踏まえ「防災部会」を設置し、障がい者と地域、行政が連携した災害に強い街づくりを進めている。そのなかで、自立支援協議会独自の取り組みとして「災害時要援護者登録制度」を創設するとともに、障がい者が参加する防災訓練を平成18年から毎年実施している。また、「避難生活を考えるワークショップ」を開催し、障がい者、障がい者の家族、福祉事業者・支援者、地域団体等、社会福祉協議会、自立支援協議会、行政、研究機関等が参加し、「もし何かあった場合、障がい者はどうしてもらいたいか。地域の人はどのようなことができるか」をテーマに話し合っている。

また、同じく活動報告をしていただいた神戸市東灘区では「東灘区地域ケアネットワーク会議」を設置し、高齢者等要援護者のための地域ケアの促進や充実を目標に、各団体、事業所、施設等、各々で構成するネットワークで活かせる学びや協働の機会と出会いを提供している。具体的には図表27に掲げるような団体が参加し、有識者を招いた勉強会やDIG（災害図上訓練）等を通じて、参加団体について相互に理解を深めるとともに、関係機関が連携することについて考える機会を設けている。これらの取り組みを通じて、重度の身体障害者の生活介護を

図表27　東灘区地域ケアネットワーク会議の参加団体

医療	医師会、歯科医師会、薬剤師会、病院、訪問看護事業所等
福祉	老人福祉施設、居宅介護関係事業所、あんしんすこやかセンター、社会福祉協議会等
地域	民生委員・児童委員協議会、婦人会、ボランティアグループ、NPO等
保健・公的機関	区あんしんすこやか係、消防、警察等

出所：神戸市東灘区社会福祉協議会作成資料をもとに三菱UFJリサーチ＆コンサルティング作成

行っている施設の呼びかけで「津波対策意見交換会」を開催し、防災福祉コミュニティ担当者やふれあいのまちづくり協議会委員長、自治会長、施設、区役所、区社会福祉協議会が参加して、重度障害者の避難について考え、災害時の避難ルートを実際に一緒に歩いてみる等の取り組みにもつながっている。

（2）避難行動要支援者名簿の掲載者を分析する

避難行動要支援者（支援の受け手）と地域の担い手（支援者）との間の人数ギャップを軽減するためには、「災害時要援護者名簿の掲載者」の分析が有効な取り組みとして考えられる。

同じ名簿掲載者であっても、身体状況や家族との同居の状況、住宅の被災状況はさまざまである。これらの状況に加えて、災害が起こった季節や曜日、時間帯によっても、災害時要援護者が必要とする支援の内容は異なる。したがって、実際には、災害の発生時にその時の状況に応じて、限りある資源（支援者、備蓄物資、避難スペース等）を割り当てていくことになる。

大切なのは「どうなるか分からない」から考えないのではなく、「もしもこういう災害が起こった場合、どのようなことが起こるか？」「要援護者を支援するためにどのように動けばよいか？」ということを、「災害時要援護者名簿」や「個別避難支援計画」を事前分析することにより、災害が起こった時に誰に対しておおよそどのような支援を展開していけばよいのかの見当をつけておくことである。

漠然と「100人の要援護者を支援しないといけない」と思うと、支援する側は「大変だ。人手が足らない」と希望を持ちにくいイメージを持ってしまう。しかし、100人の中には、「電気や水道等のライフラインの途絶が生命維持の危機に直結する方」もおられれば、「時間帯によっては同居家族の支援が受けられる方」、「安否確認をしてほしいために登録した方」等さまざまである。要援護者一人ひとりの顔が思い浮かぶようになれば、「水・食料等の備蓄」や「家具転倒防止器具の取り付け」等の自助の取り組みも呼びかけやすくなる。せっかく名簿を受領しても、名簿を大切に金庫にしまっているだけでは、いざという時に対する不安が募るばかりである。そのような状況で災害が起こっては、うまく名簿を活用することができない可能性がある。名簿を事前に分析し、対策に活かすことが、名簿の事前提供の本来的な価値であると考える。

避難行動要支援者名簿の分析については、次のような手順で行うことが考えらえる。

①災害リスク、インフラの被災・復旧シナリオ等の共有

小学校区等を地域単位として、自主防災組織等の地域団体と地域内に立地する福祉施設、行政等、災害時要援護者対策に関わる組織・団体が集まり、当該地域の災害リスクやインフラの被災・復旧シナリオ等を共有するための学習の場を設ける。災害の種類（直下型地震、津波をともなう地震、風水害等）によって、災害にともなう被害や復旧に要する期間は異なる。災害の種類によって、安全が確保される避難所が異なる地域もある。また、地震の際には建物の損壊が想定され、自宅から避難所に移らないといけないかもしれないが、水害の際には自宅にとどまることができるケースもありうる。災害時要援護者一人ひとりが必要とする支援を考える前提として、災害リスクやインフラの被災・復旧シナリオ等を共有する（図表28）。

被害のシナリオについては、兵庫県が作成している「県民向け地震被害シナリオ」が分かりやすい。シナリオの時間軸として、地震発生時、10時間、100時間、1,000時間、10,000時間を設定し、「いのち」や「くらし」、「住まい」、「行政サービス」、「経済活動」に及ぼす影響が示されており、「くらし」に関してはライフラインの被害や復旧の見通し等が記載されている。

②名簿掲載者の特性分析

避難行動要支援者名簿から得られる名簿掲載者の情報には限りがある。地域の自主防災組織等の担い手で分担し、名簿掲載者を戸別訪問し、本人・家族から名簿掲載者の身体状況、同居家族の状況、インフラが長期停止した場合に困ること等を聞き取り、災害の種類や発生時間に応じた要配慮者世帯の自助力、住宅の災害対応力を把握・分析する（図表29）。

戸別訪問によって個別避難支援計画を作成する作業は

図表28　災害リスクやインフラの被災・復旧シナリオ等の共有イメージ

災害の種類	想定される被害	住宅への影響	ライフインフラの復旧見込み	交通インフラへの影響
直下型地震	最大震度●	全半壊●棟 火災●件 液状化●棟	電気●日 水道●日 ガス●日 電話●日	道路 トンネル 橋 バス、鉄道
津波を伴う地震	最大震度● 津波到達●分後 想定浸水地域●地区 想定浸水深●m 浸水が解消するまでの日数●日	流失●棟 浸水●棟 全半壊●棟 火災●件 液状化●棟	電気●日 水道●日 ガス●日 電話●日	道路 トンネル 橋 バス、鉄道
風水害	想定浸水地域●地区 想定浸水深●m 浸水が解消するまでの日数●日 想定土砂災害地域●地区	床上浸水●棟 床下浸水●棟 土砂被害●棟	電気●日 水道●日 ガス●日 電話●日	道路 トンネル 橋 バス、鉄道

出所：三菱UFJリサーチ＆コンサルティング作成

図表29　名簿掲載者の特性分析のイメージ

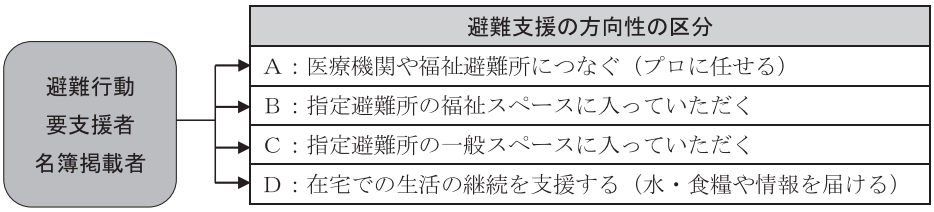
名簿掲載者	身体状況	同居家族の状況	自宅の種類	災害種類	住宅の被害見込み	インフラの復旧見込み	支援において考慮すべきこと
Wさん	認知症	同居あり	戸建住宅（２階建て）	直下型地震	全半壊（継続居住は困難）	電気：●日後 水道：●日後 ガス：●日後	直下型地震の場合、自宅での継続居住が困難になる可能性。避難所では認知症への配慮が必要。
Xさん	人工呼吸器	同居あり	マンション（高層階に居住）	直下型地震	被害は軽微の見込み	電気：●日後 水道：●日後 ガス：●日後	予備のバッテリーが●日分あるが、停電が長引くと人工呼吸器が動かせなくなる可能性。
Yさん	半身まひ	同居あり	戸建住宅（１Ｆが駐車場の３階建て）	水害	１階が浸水（２Ｆ・３Ｆで生活は可能）	電気：●日後 水道：●日後 ガス：●日後	寝室は２階のため、在宅での生活が継続できれば、避難の必要性は低い。マイカーを失うと、水・食糧の調達に支障がでる可能性。
Zさん	車いす	独居	アパート（１Ｆに居住）	水害	床上浸水（浸水している間は居住が困難）	電気：●日後 水道：●日後 ガス：●日後	車いすのままで２階以上の高さに避難できる場所を確保する必要がある。車いすの動線さえ確保できれば他の被災者と同じスペースでの避難生活は可能。

出所：三菱UFJリサーチ＆コンサルティング作成

相当の労力が必要となる。しかし、避難行動要支援者名簿には、自治体にもよるが氏名、生年月日、性別、住所、避難支援等を必要とする事由程度の情報しか掲載されておらず、本人・家族と面識がない中での安否確認や避難支援を行うことは難しい。支援の受け手と支援者とが「顔のみえる関係」を平時から築いておかないと、災害時に声をかけて避難を支援することは不可能である。

また、多くの地域では避難支援者の確保で苦労されている。地域防災セミナーで活動報告をしていたいただいた神戸市では、要援護者を支援する支援者をあらかじめきめておく「マッチング方式」ではカバーしきれない状況の発生も想定されることから、参集したメンバーで手分けして要援護者を支援する「チームディフェンス方式」を現実的な形として示されている。

図表30　支援の方向性



出所：三菱UFJリサーチ＆コンサルティング作成

図表31　名簿掲載者の支援の方向性の設定のイメージ

災害種類	名簿掲載者	身体状況	同居家族の状況	支援において考慮すべきこと	避難支援の区分	
直下型地震	Wさん	認知症	同居あり	直下型地震の場合、自宅での継続居住が困難になる可能性。避難所では認知症への配慮が必要。	B	指定避難所への避難を支援、避難所では、福祉スペースに入っていただく。
	Xさん	人工呼吸器	同居あり	予備のバッテリーが●日分あるが、停電が長引くと人工呼吸器が動かせなくなる可能性。	A	通電まで時間がかかる場合、非常用電源のある医療機関に避難。
水害	Yさん	半身まひ	同居あり	寝室は２階のため、在宅での生活が継続できれば、避難の必要性は低い。マイカーを失うと、水・食糧の調達に支障がでる可能性。	D	駐車場のマイカーの高台避難を呼びかけ。福祉サービスが休止の間は家族で介護のため、近隣住民が水・食料等の物資を自宅に届ける。
	Zさん	車いす	独居	車いすのままで２階以上の高さに避難できる場所を確保する必要がある。車いすの動線さえ確保できれば他の被災者と同じスペースでの避難生活は可能。	C	近隣のマンション等の２F以上への避難（垂直避難）を支援。避難所では、一般スペースのうち車いす動線の近くに入っていただく。

出所：三菱UFJリサーチ＆コンサルティング作成

限られた体制の中で個別避難支援計画の策定を進めていくための工夫のひとつとして、たとえば、名簿掲載者の身体状況に応じて、優先的に個別避難支援計画を作成する人を抽出し、徐々に作成対象を広げていくといった方法も考えられる。

③名簿掲載者の支援の方向性の区分

名簿掲載者への聞き取り結果等をもとに、災害が起こった時の支援の方向性を整理し、「個別避難支援計画」に落とし込み、本人・家族と地域の支援の担い手（避難支援者等）とで共有する。

災害が起こった時の支援の方向性は次の４つ（A～D）が想定される（図表30、図表31）。

（3）災害時要援護者対策を具体化するための課題を共有し、PDCAサイクルをまわす

災害時要援護者対策を一朝一夕に充実させていくことは容易ではない。図表26に示したようなシームレスなプロセスと役割分担を念頭に置いたうえで、多くの関係者と「次の課題」「次の一歩」を共有し、一歩ずつ前に進み、災害時要援護者対策のPDCAを回していくことが必要である。

PDCAにおいて重要なのは、「C：Check（点検）」として、避難所開設・運営訓練等を実施することである。

地域防災セミナーにおいて、同志社大学立木教授から神戸市の自主防災組織に対するアンケート調査の結果をご報告いただいた。そこでは「事前に計画と訓練を行っていれば要援護者の避難支援ができると思う」という回答が３分の２となっている。「滞りなく終わる訓練」はいい訓練とは言えない。取り組みの成果を検証し、課題を見つける訓練を企画・実施していくことが必要である。

そして、PDCAサイクルの「A：Action（改善）」の段階では、自治体の地域防災計画や関連マニュアル、BCP（業務継続計画）を必ず修正することが必要である。

①災害時要援護者対策の具体化を進めるための取り組み例

災害時要援護者対策のプロセスに沿って、これまでの被災地での教訓・課題や現場が抱える不安を整理し、対応策の具体例を図表32に示す。なお、福祉避難所に関わる取り組みの検討にあたっては、福祉避難所の開設・運営にあたってのさまざまな工夫や成果、課題が記載されている「東日本大震災の取り組み記録」（財団法人仙台市障害者福祉協会、インターネットでも公表）が参考となる。

図表32　災害時要援護者対策の具体化に向けた取り組み例

プロセス		教訓・現場の不安	取組例
名簿・作成提供プロセス	地域の名簿提供・更新	・名簿や個別避難支援計画の漏えい・紛失が心配である。	・スタッフに個人情報保護の研修を行う。 ・名簿保管者の施錠棚の購入を支援する。 ・複製防止処理がされた紙に印刷する。 ・名簿を分散して保有する。（少人数分に小分けすることで大量漏えいを防ぐ） ・本人が自宅で保管する（支援者は保有しない） ・町会長等の交代の際に確実に引き継ぐ
災害対応プロセス	安否確認、避難のよびかけ	・どのような時に安否確認を実施すればよいかわからない。	・安否確認を実施する災害と安否確認の実施のタイミングを予め決めておく（例：震度●以上、台風の接近時）
		・安否確認の結果を誰に報告すればよいかわからない。	・安否確認報告用のチェックリストを用意する。 ・校区単位等での安否確認結果の情報集約のルート・担当を決めておく。
		・要援護者を背負う等してまで、避難所への移動を手伝うことはできない。	・向こう三軒両隣でまずは安否確認を行うことを最初の目標とする。 ・避難所への移動支援は災害時に近くにいあわせた方に応援を求めることとする。 ・停電の間、エレベーターでの移動ができないため、高層階の居住者には、水・食糧の自宅での備蓄をよびかける。
	避難生活支援（指定避難所）	・災害時要援護者が避難してきても対応方法がわからない。	・要援護者担当スタッフに福祉施設等の協力を得て研修を行う。 ・要配慮者には配慮が必要なことを記入した「ヘルプカード」を平時から作成していただく。 ・地域に居住する有資格者（看護師、保健師、ヘルパー、保育士等）を災害時ボランティアとして登録しておく。（保育士ボランティアの確保は、現役の看護師等が避難してきた場合に、地域で子どもを保育することで、災害対応の職場への早期復帰を促進するという効果も期待される）
		・災害時要援護者用の福祉スペースの準備や対応が十分かどうかわからない。	・災害時要援護者の本人・家族に実際に福祉スペースを見学していただき、改善すべき点等について助言をもらう。
	避難生活支援（福祉避難所）	・一般の被災者を収容すると避難スペースが確保できない。	・福祉避難所は要配慮者用のための避難所であることを、地域と協力して平時から周辺住民に周知しておく。
		・入所者以外に対応するスタッフを確保することは難しい。	・福祉避難所として収容できる部屋（食堂等）を決め、最大収容人数と24時間のシフトに必要となる人数を想定しておく。応援派遣によるスタッフ確保のつど、受け入れ人数を拡大する。他地域から応援派遣される有資格者スタッフを受け入れる受援を準備しておく。
		・障害者のケアは慣れているが認知症患者のケアに不慣れ。	・災害時に受け入れる可能性のあるさまざまな要配慮者のケアができるように施設間で交流研修等を行う。
	在宅避難生活支援（物資・情報提供）	・多くの被災者が指定避難所にきたら収容できない。 ・避難所に行かないと物資や情報が届かないのではないかと不安	・自宅での生活の継続が可能な方は在宅避難を呼びかける。 ・避難所から各地域への物資・情報の供給体制を構築しておく。避難所から地域へ物資等を運搬するための軽トラックやリアカー等の確保を準備しておく。

出所：三菱UFJリサーチ＆コンサルティング作成

②地域の自主防災活動におけるPDCAの事例

地域の自主防災力の向上に向けて、PDCAを回し続けている地域がある（図表33）。

大阪市鶴見区の榎本地域では、災害時要援護者の支援体制づくりの必要性に気づき、地域独自で登録・支援の仕組みづくりに着手した。

防災対策といえば、自治体の防災担当部署や消防等にお膳立てしてもらって避難訓練や避難所開設訓練を行うという地域もまだまだ多いと思われるが、同地域では、2008年から住民主体・住民主導で「まちなか訓練」と「避難所開設訓練」を毎年同時に実施している。訓練の当日だけでなく、訓練に至るまでの準備会合を大切にしているのが特徴的である。洪水被害の可能性が想定されている地域のため消防署レスキュー隊の指導を受けて水難救助訓練を実施したり、避難所ＨＵＧ（避難所運営ゲーム）等を行い、準備会合で多くの人が災害対策について課題を語り合い、気づいた課題を共有し、避難所開設訓練の内容や防災資器材の購入に反映し、訓練を通じて体験・検証している。

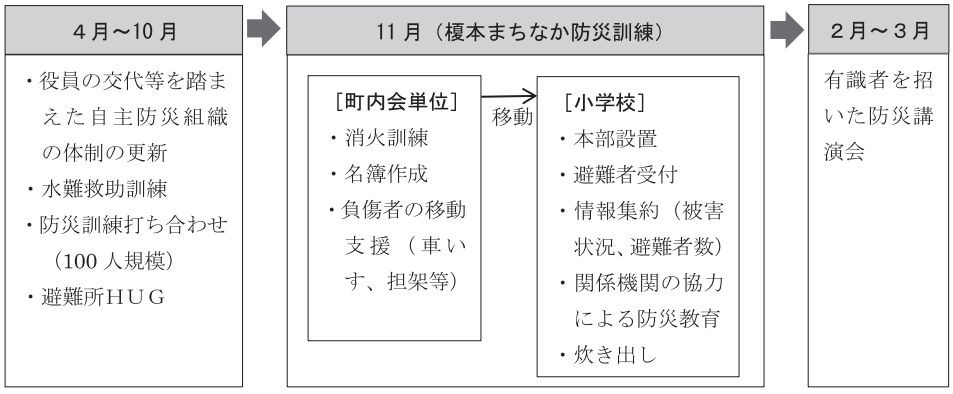
訓練の当日に行う「まちなか訓練」とは、各町内会の自宅近くで消火訓練等を行うとともに、負傷者等を想定した車いすや担架での避難支援の訓練を行うものである。訓練には地元の高校生も参加し、車いす利用者への移動介助や負傷者の担架での搬送訓練等に参加している。部活動（クラブ）でまとまって参加するので先輩と後輩が意思疎通をはかりながら訓練にあたっている姿を見ると、とても頼もしく感じられる。また、マンションの町内会では、高い階に垂直避難を行う訓練を取り入れる等の工夫もみられる。



出所：NPO法人榎本地域活動協議会

また、すべての町内会では、町内会で決めている一次集合場所に集合し、避難人数や被災状況、災害時要援護者の安否確認の結果等の情報を集約したうえで、指定避難所である榎本小学校に向けて避難（移動）する。避難所

図表33　榎本地域（大阪市鶴見区）での年間を通じた地域防災力向上のための取り組み例



出所：三菱UFJリサーチ＆コンサルティング作成

図表34　関係機関の協力による防災教育の内容（例）

関係機関	防災教育プログラム
自主防災組織	簡易トイレの展示、簡易タンカの作成・体験訓練
区役所	流れる水の中を歩く体験
消防	煙幕トンネル、ＡＥＤ・三角巾の実演訓練
日本赤十字社、地元病院	救護訓練
区社会福祉協議会	防災学習（クロスロード（ジレンマ場面で学ぶ災害対応カードゲーム））
障がい者団体	アイキャップ体験、車いす体験
防災関係団体	防災資器材の展示
ガス会社	非常災害時のガスメーターの復旧の実演
電話会社	災害用伝言ダイヤルの練習
警察	防犯情報の提供

出所：「榎本まちなか防災訓練」での配布資料をもとに三菱UFJリサーチ＆コンサルティング作成

で受付を終えた後は、消防、警察、日本赤十字社、地元の医療機関、社会福祉協議会、ガス会社、電話会社等の関係機関が協力して行う「防災学習プログラム」の各コーナーを順に巡りさまざまな体験や学習を行う。関係機関は参加者（住民）の普及啓発に協力するだけでなく、自主防災組織等のメンバーからの求めに応じて、さまざまな専門的知識やノウハウ、スキルの提供や、他地域での災害対応の現場での経験・教訓の紹介等にも協力している（図表34）。

この「まちなか訓練」「避難所開設訓練」の片づけが終わった当日中に「反省会」をもち、「鉄は熱いうちに打て」の言葉通り、当日の成果と課題についてスタッフ一人ひとりが感じたことを全員で共有している。

さらに、有識者を招いた「防災講演会」を地域で毎年２月～３月頃に開催し、新たな知見やノウハウを学び、地域の防災対策に活かそうとしている。こうした年間を通じた防災対策のPDCAを回しながら、新たな担い手を巻き込み、災害対応力の継続的な向上を実現している。

6 おわりに

筆者はこれまでの業務を通じて、災害時要援護者対策の理念には多くの方が共感を示されるものの、支援内容や支援体制を具体的に考え始めると、情報共有の問題、支援の担い手の問題、リスクの問題、責任の重さ等大小さまざまな問題に直面し、地域を挙げた協力体制を構築していくことが容易ではないことを実感している。しかし、それでも前に進もうとする地域とともに課題への対応策を考え、慎重に対応されようとする地域には丁寧な説明を心がけてきた。災害はいつ起こるか分からない。このいつ起こるか分からない災害のために、災害時要援護者対策を構築・維持することはたやすいことではない。しかも、一度始めたら、その仕組みを途絶えさせるわけにはいかない。

わが国では今後もさまざまな災害が発生すると思われる。避難行動要支援者名簿の事前提供の効果や、発災後の名簿を活用した安否確認や避難誘導の状況、福祉避難所の開設等の災害対応の検証を積み重ね、教訓を次の災害対応に活かしていくことが必要である。また、平成28年４月に施行された障害者差別解消法にともなう「障害者への合理的配慮」について、これからより一層具体化を進めていくことが必要であり、防災対策に関わるすべての関係者が責務として受け止めていかなくてはならない。図表35に示すように災害時における合理的配慮の事例について、内閣府のホームページに掲載されているので参考になる。

今回、多くの自治体にご協力を得ることで災害時要援護者対策の進捗状況や課題を把握するとともに、積極的に取り組みを進めておられる自治体を把握することができた。また、地域防災セミナーにおいて、阪神・淡路大震災を経験した神戸市の災害時要援護者対策を学ぶことが

できた。さらに、調査・コンサルティングの業務として地域での仕組みづくりをお手伝いさせていただいた地域では、さまざまな観点から貴重なご意見をいただくことができた。これらの多くの人との出会いと対話をもとに作成した本レポートが、各自治体における災害時要援護者対策の向上に向けての参考となれば幸いである。今後も、地域や自治体、関係機関の皆様とともに、現場目線に立ったシームレスな災害時要援護者対策の具体化に向けて研究を深め、その成果を社会に届けていきたい。

図表35　災害時における合理的配慮の例

- 災害時に関係事業者の管理する施設の職員が直接災害を知らせたり、緊急情報を視覚的に受容することができる警報設備等を用意したりする。
- 筆談、要約筆記、読み上げ、手話、点字など多様なコミュニケーション、分かりやすい表現を使って説明するなどの意思疎通の配慮を行う。
- 館内放送を文字化したり、電光表示板で表示したりする。
- 障害者が立って列に並んで順番を待っている場合に、周囲の理解を得た上で、当該障害者の順番が来るまで椅子などを用意する。
- 他人との接触、多人数の中にいることによる緊張により、不随意の発声等がある場合、緊張を緩和するため、当該障害者に説明の上、施設の状況に応じて別室を準備する。
- 事務手続の際に、職員等が必要書類の代読・代筆を行う。

出所：内閣府ホームページ（http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/jirei/index_saigai.html）

【参考文献】

・「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（平成25年8月、内閣府（防災担当））
・「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」（平成28年4月、内閣府（防災担当））
・兵庫県「県民向け被害シナリオ」（https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk38/jishinhigaisoutei.html）
・「東日本大震災の取り組み記録」（平成25年2月、財団法人仙台市障害者福祉協会）
・NPO法人榎本地域活動協議会ホームページ（http://www.egao-ageruyo.com/）
・地域防災セミナー「災害時要援護者のあり方を考える～排除のない防災をめざして」講演資料

災害時要援護者対策のあり方を考える～排除のない防災をめざして
「地域防災セミナー」開催報告

開催概要

東日本大震災の被災地でのさまざまな教訓を、災害時要援護者（高齢者や障がい者等）の減災につなげていくことが求められています。災害対策基本法の改正により避難行動要支援者名簿の自主防災組織等への事前提供が可能となりました。地域への名簿提供が始まり、地域による要援護者の支援体制づくりが進みつつあります。さらに、平成28年4月には障害者差別解消法が施行され、災害時要援護者対策をより一層前に進めていくことが必要となっています。

こうした背景を踏まえ、三菱UFJリサーチ＆コンサルティング株式会社は、2016年2月18日に、災害時要援護者をテーマとした地域防災セミナー「災害時要援護者対策のあり方を考える～排除のない防災をめざして」を開催しました。

本セミナーでは、災害時要援護者対策に関わっているさまざまな立場の登壇者（学識経験者、地方自治体、自立支援協議会、社会福祉協議会）から講演や先駆的な事例報告をいただくとともに、当社が独自に実施した「災害時要配慮者支援の現状と課題に関するアンケート調査」の結果を交え、「今後めざすべき姿」とそれを実現する道筋について議論しました。

【プログラム】

基調講演	「排除のない防災へ」 同志社大学社会学部教授　立木 茂雄 氏
調査報告 （注）	全国の自治体における取組動向と問題意識 三菱UFJリサーチ＆コンサルティング株式会社　研究開発第1部 副主任研究員　山田 美智子
活動報告	神戸市における災害時要援護者対策の概要 神戸市 保健福祉局 総務部 計画調整課長　酒井 竜一郎 氏 障がい当事者の視点で考える防災 神戸市 兵庫区自立支援協議会　防災部会長　泥 可久 氏 保健・医療・福祉・地域のネットワークづくり 神戸市 東灘区社会福祉協議会　地域福祉ネットワーカー　鎌田 あかね 氏
意見交換	災害時要援護者対策のこれから 【進行】 同志社大学社会学部教授　立木 茂雄 氏 【登壇者】 神戸市 保健福祉局 総務部 計画調整課長　酒井 竜一郎 氏 神戸市 兵庫区自立支援協議会　防災部会長　泥 可久 氏 神戸市 東灘区社会福祉協議会　地域福祉ネットワーカー　鎌田 あかね 氏 三菱UFJリサーチ＆コンサルティング株式会社　防災・リスクマネジメント研究室 主任研究員　島﨑 耕一

（注）調査報告では自治体アンケートの中間報告を行った。同アンケートの最終の分析結果については、別稿の「災害時要援護者対策の具体化に向けて ～全国自治体アンケート調査の結果を踏まえて～」を参照されたい。

「地域防災セミナー」基調講演
排除のない防災へ

同志社大学社会学部教授 **立木 茂雄 氏**



（1）はじめに

皆様、こんにちは。同志社大学の立木と申します。「排除のない防災へ」と題して、概略をお話しさせていただきます。最初に５年前の東日本大震災時に障がいのある方々が置かれた状況について振り返ります。

今はさまざまな統計資料が手に入るようになりました。それによって、東日本大震災時の宮城県での障がいのある方々の死亡率が、全体の死亡率の倍であったことが分かりました。また、県によって死亡率に格差があり、性別でも異なっていることも分かっています。

そのような状況を踏まえて、まずはこの問題の深刻さを、震災直後から考えていこうと思います。現場でさまざまな人とお話しさせていただくと、「災害弱者」、「災害時要援護者」、「要配慮者」、「避難行動要支援者」というさまざまな言葉が使われます。この言葉をどのように整理するかが、２つ目に考えたいことです。

障がいのある方々は、震災直後に置かれていた状況だけでなく、その後の避難生活の中でも、さまざまな形で苦労されています。その事実について調査を行いました。それを踏まえて、「排除のない防災」を実現する必要があると考えました。これは、今の日本の社会の喫緊の課題です。

結論を先に申し上げると、３つのことをしなければなりません。それは、「誰も排除されない防災」、「誰も排除しない防災」、「誰も排除させない防災」です。なぜこれらが必要なのかというお話をさせていただきます。

本日の話題

- 障害者と東日本大震災
- 災害弱者、災害時要援護者、要配慮者、避難行動要支援者？？？
  - キーワードは「障害の社会モデル」
- 客観的事実（エビデンス）から見えてきたインクルーシブ防災の課題
  - 誰も排除されないために：合理的配慮の提供
  - 誰も排除しないために：ストレングス構築
  - 誰も排除させないために：国連障害者権利条約・仙台防災枠組み・障害者差別解消法
- 地域ができる災害時の合理的配慮
- 土手の花見の防災

出所：立木茂雄氏講演資料

この問題を解決するためのキーワードは、「誰が主役になるか」ということです。それは行政ではなく、地域の方々であり、当事者の方々です。そして、地域や周囲の方々が提供するものは何か、その中身を一言で言うと、「合理的配慮」というものです。それが実際にどうだったかについて、東日本大震災時の石巻市の八幡町というコミュニティで何が起っていたかをもとにお話しします。地域が合理的配慮を提供するためには、普段から地域の力を高めておくことが必要です。

最後に、防災の世界では、「土手の花見の防災」という言葉があります。われわれはこれを目指さなければなりません。これを最終的な着地点とすることとして今からお話しします。

（2）東日本大震災での障がい者の被災状況の特徴

東日本大震災は、障がいのある方がその市町村で何名亡くなったかという、障がい者の直接死の状況が初めて分かった震災です。そこから見えてきたことがあります。それは、県によって、全体の死亡率に対する障がい者の死亡率に違いがあったことです。これは、何によるものかというお話をします。これについては、資料に記載があります。

東日本大震災後に、防災白書でも、2015年３月に仙台で開催された国連防災世界会議でも言われたことがあります。そ

れは、全体の死亡率、つまり被災地人口に対する直接死の割合が 1.1%だったのに対して、障がい者の死亡率は 1.9%でした。メディアでも防災白書でも、障がい者の死亡率が全体の死亡率のおよそ倍だったというこの数値が独り歩きしました。

しかし、県別で見ると、福島県は全体の死亡率 0.5%に対して障がい者の死亡率は 0.4%で、むしろ少ない。岩手県は全体の死亡率 2.8%に対して障がい者の死亡率は 3.5%で、1.3 倍です。では、なぜ全体で比較すると倍近くになるかと言うと、ひとえに宮城県の数値によるもので、全体の死亡率 1.1%に対して障がい者の死亡率が 2.6%と倍以上になっているからです。特に、障がいの種別で言うと身体障がい者が多く亡くなっていました。なぜこのようになったのかが、この問題を考えるうえで大変深刻なことです。

東日本大震災における全体死亡率と障害者死亡率の比較（県別）

県	全体			障害者手帳交付者		
	被災地人口	死者	死亡率	被災地人口	死者	死亡率
岩手小計	205,437	5,722	2.8%	12,178	429	3.5%
宮城小計	946,593	10,437	1.1%	43,095	1,099	2.6%
福島小計	522,155	2,670	0.5%	31,230	130	0.4%
総計	1,674,185	18,829	1.1%	86,503	1,658	1.9%

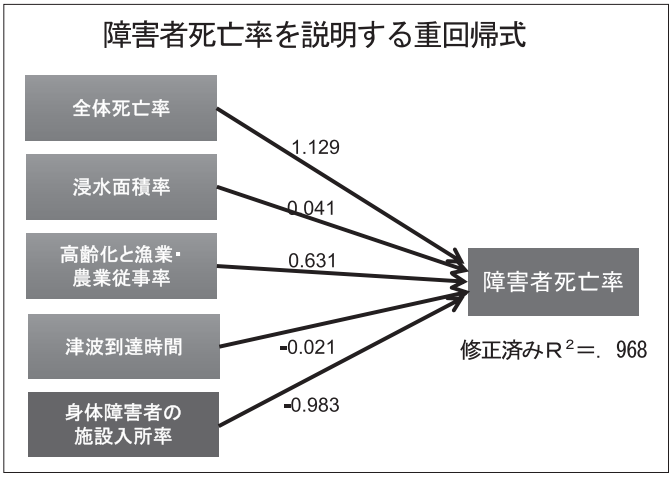
出典：NHK　ETV「福祉ネットワーク」および「ハートネットTV」取材班の調べ
2012年9月5日現在

出所：立木茂雄（2016）『災害と復興の社会学』萌書房、p.45.

3県で比較しましたが、東日本大震災で 10 人以上死者が出た市町村は、東北3県で 31 市町村あります。この 31 市町村について、NHKのETVのハートネットTV取材陣と共同で、「障害者手帳所持者で亡くなった方は何人ですか」と、ひとつひとつ問い合わせして、その数値をFAXで送信してもらいました。NHK 取材陣の数値は3度確認作業を繰り返したので、かなり信ぴょう性の高い数値だと思います。横軸にその市町村の全体の死亡率をとり、縦軸にその市町村の障害者手帳所持者の死亡率をとります。県ごとに全体の死亡率に対して障がい者の死亡率が何倍だったかという予測式を求めました。予測式の傾きは、全体の死亡率に対する障がい者の死亡率を表しており、死亡格差を現しています。死亡格差は福島県、岩手県が 1.2 倍なのに対して、宮城県は 1.9 倍であることが確認されました。

この違いは何によるのかということで、いくつかの理由を考えてみました。私が、「これが理由だ」と考える分析結果をお示しします。身体に障がいをお持ちの方が、どのくらいの割合で施設に入っていたかですが、宮城県は圧倒的に施設の入所率が低い自治体です。これには理由がありました。震災前に、厚生省（当時）の元障害福祉課長が、「宮城県知事に立候補します。私が宮城県知事になった県政では、障がいのある方も、地域で在宅で暮らせる福祉を実現します」と選挙に出て、知事に当選しました。浅野史郎氏です。公約通り浅野県政のもとで、宮城県では、障がいのある方もない方も同じように在宅で暮らせる、福祉の言葉で「ノーマライゼーション」という施策が積極的に進められました。その結果、宮城県では、圧倒的に在宅で暮らす人が多くなりました。しかし、浅野県政の在宅福祉、在宅看護や医療は、平時のことしか考えていないものでした。

31 市町村の障がい者の死亡率を予測する予測式を作りました。今までの研究では、多くの方が亡くなられた市町村では、障がい者も多く亡くなっています。津波による浸水の面積が広いところほど、また高齢者が多いところほど、障がい者が多く亡くなっています。津波の到達時間については係数がマイナスです。時間が多くなるほど逃げられる可能性が増えるため、時間がかかればかかるほど、障がい者の死亡率を下げています。



出所：立木茂雄（2016）『災害と復興の社会学』萌書房、p.47.

これらと合わせて、その市町村で身体に障がいのある人がどのくらい施設に入っていたかという要因を入れ込んでみました。これによって、精度約97%で、31市町村の障がい者の死亡率の予測ができました。その中で、問題視しているのが施設入所率です。ある市町村で、身体障がいをおもちの方の施設入所率が1%高いとすると、その市町村の障がい者の死亡率をほぼ1%下げていました。係数がほぼマイナス1というのは、そういうことを表しています。宮城県で身体に障がいのある方の死亡率が高かったのは、平時のノーマライゼーション、つまり在宅福祉が進んでいた結果として、より多くの障がいのある方々が地域で暮らしていた（つまり施設入所率が低かった）からだというのが、私が考える格差の背景にあるメカニズムです。

見えて来た課題

- 「災害時を考えると高齢者や障害者は施設に入っていれば安心」ということでは、決してない。
- しかしながら、災害時を考えていない在宅福祉や在宅医療は、結果的に災害弱者を産みだす。
- 東日本の事実を踏まえて、「だからこそ、なおのこと」高齢者、障害者や難病の患者が、災害時にも地域のネットワークに包まれて暮らせるしくみをつくることが喫緊の課題になる。

出所：立木茂雄氏講演資料

ここで見えてくることは、障がいのある人の直接死者数の多さは、実は社会的に構築された問題だったということです。南海トラフ地震が発生して津波が来た場合、大阪府、兵庫県、京都府は、宮城県よりはるかに在宅福祉、在宅医療、在宅ケアが進んでいるので、被害率は東北の比ではないほど高くなる恐れがあります。これをどうすればよいかが喫緊の課題です。

災害のことを考えると、高齢者や障がいのある方は施設に入所した方がよいかというと、私はそうは思いません。東日本大震災を踏まえて、今われわれが考えるべきことは、だからこそ、なおのこと、高齢者や障がいのある方、難病の方々が、災害時にも地域のネットワークに包まれて暮らせる社会を作ることです。それは、行政だけでも地域だけでもできません。この問題の解決は、当事者の方々も含めて皆で力を合わせて考えなければできません。タイトル（排除のない防災）を実現するためにはこの問題の大きな構造について考えていかなければなりません。

（3）災害弱者概念の誕生

日本はかなり前から、災害時に支援が必要な方々についての取り組みを行ってきました。その取り組みの中で、最初に「災害弱者」という言葉が生まれました。そして、2004年7月の新潟・福島豪雨水害を受けて立ちあがった検討会で、「災害時要援護者」という言葉が作られました。「要配慮者」、「避難行動要支援者」という言葉もあります。まずは、これらをどう理解すればよいかという、言葉の整理をしたいと思います。

最初に生まれたのが「災害弱者」で、これは1991年の防災白書に初めて使われた言葉です。その前々年に施設に入所していた方々が火災に遭い、多くの方々が亡くなられました。これを何とかしなければという文脈の中で、防災白書が初めて記載した言葉が「災害弱者」です。これがどのようなものかが資料の中に①から④まで書いてあります（下図参照）が、肝の部分を、今から説明します。

「災害弱者」は、「能力がない、できない、困難な人」という概念で定義されています。このとらえ方は、過去の障がいの見方に基づいています。「何らかの事情で疾病や怪我、異常で心身の機能、構造に欠損が現れて能力に障がいが生まれ、結果的に社会的にハンデキャップが生まれる」、これは、1980年にWHOが決めた障がいの分類の仕方です。今は、このような考え方はしません。これは、最も上流に医学的な理由（病気やケガなど）が起り、その結果として

「災害弱者」（防災白書, 1991年版）

①自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力が無い、または困難な者

②自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても適切な行動を取る事ができない、または困難な者

③危険を知らせる情報を受取る事ができない、または困難な者

④危険を知らせる情報を受取る事ができても、それに対して適切な行動をとる事ができない、または困難な者

出所：立木茂雄（2016）『災害と復興の社会学』萌書房、p.50.

不利益が生じるという考え方です。このような障がいのとらえ方を「医学モデル」と言います。たとえば、車椅子に乗っている人が障がい者、足が不自由な人が障がい者という、1980年の国際障害分類に基づく障がいのとらえ方です。

（4）障害の医学モデルから社会モデルへ

では、今はどのように障がいをとらえるかと言うと、「車椅子に乗っている人がまちに出て活動しようとする場合、段差があるために活動が制限されることで、社会参加が制約されることが不利益である」というのが、今の障がいの考え方です。これを「障害の社会モデル」と名付けています。日本は2014年1月にニューヨークの国連本部で、「今後日本は、障がいを、世界標準である『社会モデル』としてとらえ、法制も拘束される」と明確にメッセージを発信し、サインもしました。これを批准と言います。つまり、障害者権利条約に、日本の国内法制が拘束されることを宣言しました。

その基本となるものが「障害の社会モデル」です。「避難行動要支援者」、「要配慮者」、「災害時要援護者」は、基本的なとらえ方は、「障害の社会モデル」です。災害対策基本法の改正の中で、「避難行動要支援者」が新たに生まれたと言われていますが、災害対策基本法の改正の中では、「要配慮者」という言葉も出てきます。その指針に基づいて、名簿を作るだけでなく、活用までできると書き込まれています。さらに取り組むものが個別計画であり、地域力の向上となります。この後、山田副主任研究員から、現在の日本の自治体の状況についてお話がありますが、避難所で「要配慮者」や「避難行動要支援者」に対して、どのようにしなければならないかを定めた現在の指針にも、「要配慮者」という言葉が使われています。また、男女共同参画の視点からも、防災の取り組みでは依然として「災害時要援護者」という言葉が使われています。

「要配慮者」、「避難行動要支援者」、「災害時要援護者」は、現在、生きた行政の言葉としてすべて使われていますが、これらには共通項があります。それは、どの言葉にも「要」という言葉が入っていることです。「要する人」ということです。言い方を変えると、「何らかのものやことを要する人たちにそれが提供できれば、この人たちは自立した生活が送ることができ

災害弱者（障害の医学モデル）から障害の社会モデルへの障害観の変革

障害の医学モデル	障害の社会モデル
① 自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力が無い、または困難な者	① 自分の身に危険が差し迫った場合、周囲がその危険を伝えることができない状況におかれた者
② 自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても適切な行動を取る事ができない、または困難な者	② 自分の身に危険が差し迫った場合、周囲がそれを察知し、周囲からの適切な支援行動と結びつかない状況におかれた者
③ 危険を知らせる情報を受取る事ができない、または困難な者	③ 危険を知らせる情報を周囲が伝えることができないことで、災害情報を受け取ることができない状況におかれた者
④ 危険を知らせる情報を受取る事ができても、それに対して適切な行動をとる事ができない、または困難な者	④ 危険を知らせる情報が伝わっていても、周囲からの適切な支援行動と結びつかない状況におかれた者

出所：立木茂雄（2016）『災害と復興の社会学』萌書房、p.52.

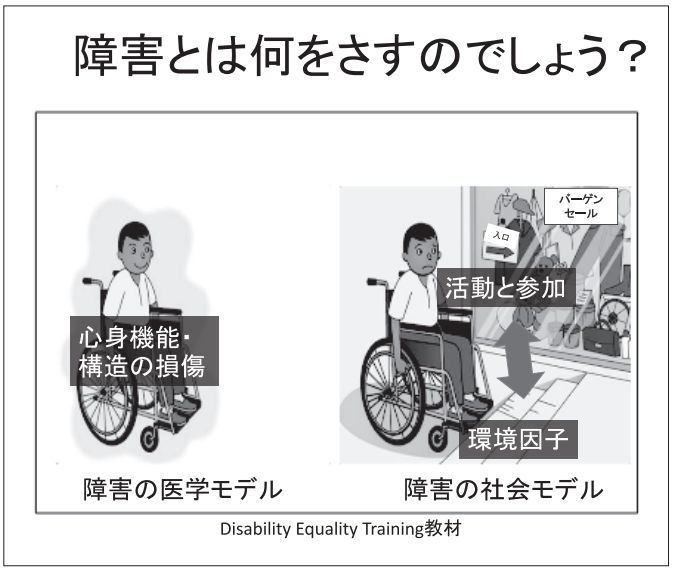
る」ということが、3つの言葉に共通する考え方です。

では、何を要するのか、何を提供すべきなのかです。要される中身について考えるために、先ほどの医学モデルに基づいた災害弱者モデルである「能力がない、できない、困難な人」を、社会モデルに基づいて言い換えると、「その人が能力がなく、困難ということではなく、周囲が災害に関する危険情報を伝えることができない状態に置かれた人が、この問題の対象になる」となります。「察知して適切な行動を取ることができない」と対象を規定するのではなく、「周囲がそれを察知し、周囲からの適切な支援行動に結びつかない状況に置かれている人」となります。言い換えると、障がいは、その人固有の属性としてあるのではなく、周囲の環境とのやりとりの中で必要な支援を受けることができない状態に置かれた人のことを指すものとして、「要配慮者」、「避難行動要支援者」、「災害時要援護者」という言葉が使われています。

この方々について、何が必要とされるかについて、もう少しお話しします。被災直後だけでなく被災後の長い時間においても、当事者は生活上のさまざまな困難に遭いました。具体的にどのような困りごとが起ったのかということで、2013年に仙台市で、41人の障がい当事者に集まっていただき、生活上の困りごとをすべて洗いだす検討会を開催しました。そこから結論として見えてきたものは、心身の機能や構造の損傷等の理由によるものではなく、災害によって環境が激変したことで活動が制限され、社会参加が制約された、その結果として生活上の困りごとが起ったということでした。

これは、障害者権利条約に批准したことによって、日本が正式に採用する障がいのとらえ方です。国際生活機能分類と言います。この新しい障がいのとらえ方では、医学モデルの視点だけで見るのではなく、活動が制限されて社会参加が制約された結果として不利益が生まれたという視点も重視します。災害時点で何が重要かを見ると、変動するのは心身機能、身体構造ではなく、環境が激変します。その結果として活動が制限され、社会参加が制約されたととらえることで、生活上の困りごとがうまく説明できることが、見えてきました。活動や社会参加が制限され、制約されたのは、環境が激変したからです。

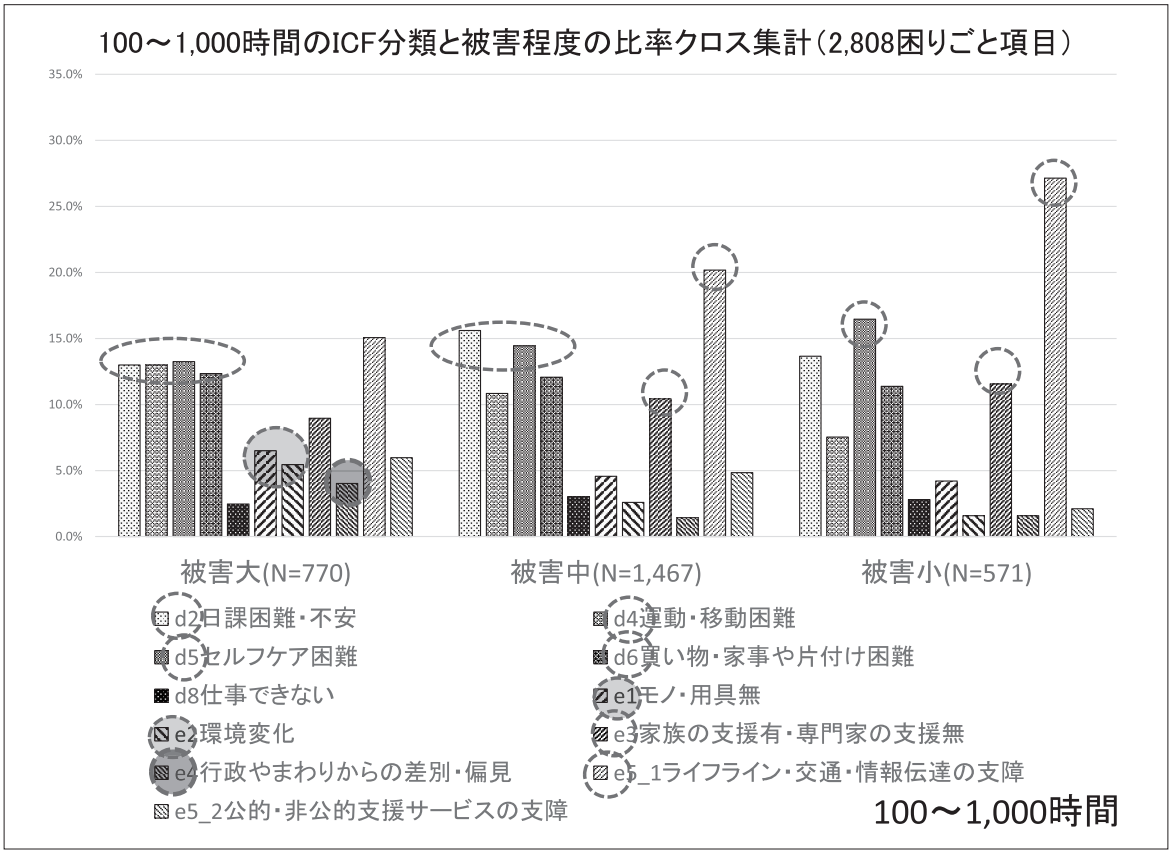
これを踏まえて2015年1月16日から2月24日の1ヵ月余りで、障害者手帳所持者、難病等の当事者の方々に、実際にどのようなことで困ったかを聞く調査を行いました。国際生活機能分類に基づいて困りごとをリスト化して、それをイラスト化して、困ったことに○印をつけていただく調査です。その結果、困りごとは被害の程度によって異なることが分かりました。被害が小さい人は、ライフラインや交通、情報伝達といった生活環境で支障をきたしていました。水、電気、ガスが来ない、車に乗れない等です。その結果として、自分の体をきれいにすることや食事、排泄等の身の回りのケアを自分でることができなくなったことが、困りごとのひとつのパターンとして出てきました。また、ライフラインが途絶するために、普段来てもらっていた介護者、ヘルパーが来れなくなり、その結果家族の支援に頼らざるを得なかったことが、2つ目の困りごとになっていました。



出所：JICA国際協力専門員　久野研二氏の障がい平等訓練教材

被害が中規模から大規模なところでは、日常生活上の家事や片付け、体を動かすこと、移動すること等のさまざまな生活機能が、うまく進めることができなくなっていました。環境が変化して、あるいは物や用具がなくなってしまったことで、生活に支障をきたしていました。

深刻なのは、「行政や周囲からの差別や偏見によって非



出所：立木茂雄氏講演資料

常に苦労した」と答えた人の割合が、被害が大きいほど大きかったことです。被害が中や小だと半分以下でした。この棒グラフだけでは、どのような被害程度でどのような生活上の困難がパターンになるかが見にくいので、多変量解析（双対尺度法）の手法を使って、関連ある項目は２次元の図上で近くに布置するという操作を加えました。その結果、ライフラインが被害を受けたことでセルフケアが難しくなったという困りごと、公的と非公的サービスに支障をきたした結果としてさまざまな日常生活上の機能が困難をきたしたという困りごと、被害が非常に大きかった場合に、行政や周囲から偏見や差別という困りごとを経験したという大きく３つの塊ができました。

（５）「誰も排除されない防災」、「誰も排除しない防災」、「誰も排除させない防災」

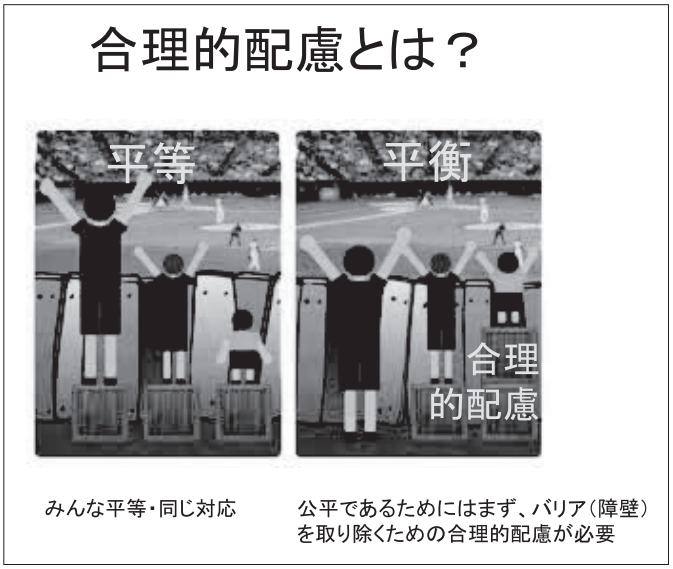
これを踏まえて2015年３月国連防災世界会議のパブリックフォーラムで、「インクルーシブ防災（排除のない防災）」を実現しなければならないという提言を行いました。先ほどのエビデンスに基づいて、被害が小から中程度では、さまざまな生活機能に困難をきたします。このような日常の生活困難が生じたときに必要なもの、先ほどの「要配慮者」、「避難行動要支援者」、「災害時要援護者」の「要」として何を要するのかは、合理的配慮です。これは、障がい者の権利条約に由来する言葉で、障がい当事者に対して、合理的配慮を行う必要があるというものです。その具体例をこの後、石巻市の事例でご覧いただこうと思います。

差別や偏見のために、避難生活を送るうえで困難をきたしたことについては、当事者がもっと力をつけることが必要です。当事者のエンパワメントです。さらに、偏見や差別に対しては制度的な対応が必要です。このようなことが対策として見えてきました。排除のない防災の３要素になるというものを、もう少し分かりやすい言葉で考えてみました。合理的配慮の推進は、「誰も排除されない」ようにすること、ストレングスの構築というのは「排除しない」ように当事者も地域もチカ

ラをつけること、そして制度的な対応として、「誰も排除させない」防災を実現することです。当日のフォーラムで、この３つの取り組みが必要ということを述べました。

それぞれについて、もう少しお話しします。

まず、排除されないためには、合理的な配慮の提供が必要です。合理的な配慮を説明する非常によいポンチ絵があります。野球場で背が高い人、中くらいの人、低い人に、行政が公平、平等に対応しようとすると、資源を皆公平、平等に渡します。しかし、背が高い人は踏み台がなくても見えますが、低い人は１段の踏み台だけでは見ることができません。しかし、提供サイドとしては、皆に等しく等分に資源を提供しているので、一応、平等ではありますが、結果として不公平になってしまいます。右側の図は、つり合いを取って平らにすること、平衡です。英語ではエクイティ（equity）と呼ぶ概念です。背の高い人に踏み台を渡す必要はなく、中くらいの人には１段、低い人には２段の踏み台を提供することです。このように、人に応じてつり合いが取れた形で資源の提供を調整することで不公平を是正することが、合理的配慮の概念です。これは、今までの行政の施策の中では難しい取り組みですが、今後はこのようなことが求められます。日本が、障害者施策についてこのような考え方を取っていくということを、ニューヨークの国連本部で宣言（批准）したのが2014年１月で、これが先ほどのお話につながっていきます。



出所：United Way of the Columbia-Willamette (2013). Measuring Up: Assessing Ourselves on Equity, http://uwpdx.blogspot.jp/2013/07/measuring-up-assessing-ourselves-on.html

排除しないためには、当事者が声を上げて、周囲の人がどのようにすればよいかを教えて回る、障がい者の世界で「リソースパーソン」という取り組みが大事ということで、北海道浦河町にある「べてるの家」という障がい者のグループホームの事例をお話しします。最初に、ラジオのインタビューの当事者の声をお聞きください（音声出典： 2011年９月４日NHKラジオ第２「ともに生きる」ジャーナル「災害に備えてできること」）。

（ラジオの音声）

「べてるの家」で活動している仲間は、十数か所のグループホームの共同住居に分かれて住んでいます。

「べてるの家」がある北海道浦河町は、もともと地震が多いところです。2003年の十勝沖地震でも津波が来たのですが、統合失調症の僕らの仲間のひとりは幻聴で「逃げるな」という声が聞こえて、避難できませんでした。その後、「幻聴を連れて、幻聴さんも一緒に逃げよう」をキャッチフレーズに、避難するよう指導してきました。

統合失調症の症状で、幻聴が聞こえる人も、「幻聴さんも一緒に逃げればよいよ」ということを皆で話し合ったということです。まずは当事者だけで避難訓練をするのですが、やがて地域の人と一緒に防災訓練をしなければならなくなります。そのため地域に働きかけを行います。

（ラジオの音声）

地域の自治会の防災訓練にも参加しています。避難生活を地域の自治会の人と体験することで、必要なものを話し合って、自分たちで準備したり、自治会の人に「これがほしい」と要求したりしています。そればかりではなく、薬がないと調子が悪くなったり、大勢といると圧迫感から緊張感が大きくなる等の、自分たちの病気のことを周囲に分かってもらうことも大事です。

合理的配慮を周囲から提供いただくためには、まず、何が必要なのかを当事者が語り、周囲に知っていただく必要があります。このような取り組みを「べてるの家」の人たちは行っていました。そして、2011年3月11日を迎えます。その際に彼らが振る舞ったことを、2015年3月17日の国連防災世界会議の公式なセッションで、当事者たちが演台に上がり、劇仕立てにして発表しました。

（ビデオの音声）

「幻聴さんも一緒に仕事をしよう」
「あ、地震だ」、「幻聴さんも一緒に逃げよう」
「東日本大震災発生。海辺にお住まいの方は、高台に避難してください」
「(幻聴) この地震はあなたが起こしたものなので、逃げてはいけません」
「だめだ、だめだ、逃げれない。でも幻聴さんと一緒に頑張ろう。幻聴さんも一緒に逃げよう」
このように私たちは、震災が起きて津波が押し寄せたときに自主的に避難し、約20分後には全員避難することができました。

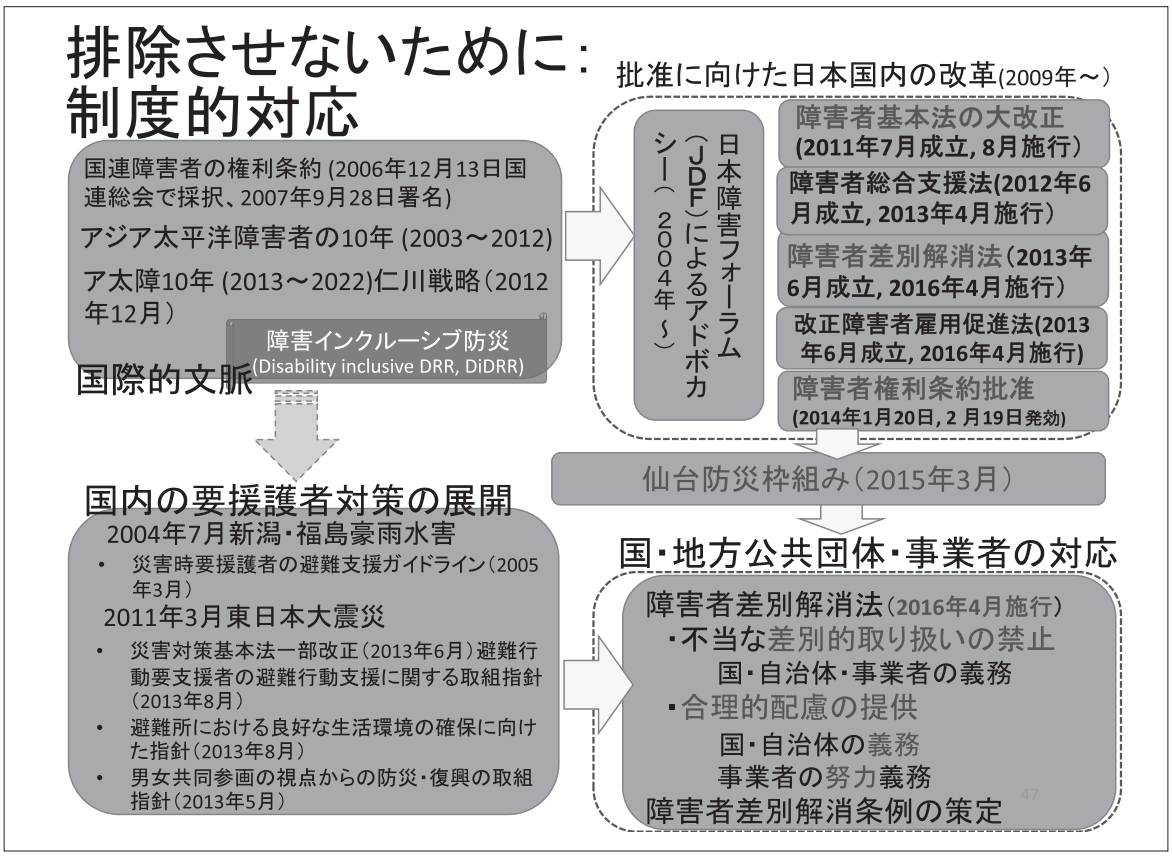
「べてるの家」の人は、自分たちで練習していたので、実際に逃げることができました。「べてるの家」の人は、この後、「何が必要か」について話しています。避難所に行ってもさまざまな症状に対する合理的配慮の提供を受けにくいです。その際に何が大事なのかが、国連防災世界会議のセッションで発せられました。

障害者の権利条約の中で障がい当事者の言葉として発せられたのは、「私たちのことを、私たち抜きに決めないで“Nothing About Us Without Us”」です。「障がい当事者がきちんと声を上げることができるようにすること、この問題について解決策を考えるときに、当事者が参画することが大切であり、当事者抜きには何も決めない」というのが、この場で世界に向けて発せられたとても大切なメッセージです。このことが、国連が障害者の権利条約の「排除させない」という政治的な対応の根拠になりました。

（6）障害者差別解消法の成立と障害者権利条約の批准

要援護者の問題としては、日本では、2004年7月の新潟・福島豪雨水害を受けてガイドラインができました。しかし、その後の東日本大震災でリストが開示されずうまく活用できなかったことから、災害対策基本法の改正や避難所等の生活環境の確保、男女共同参画に向けた取り組み等の枠組の中で語られることが多いのですが、2004年7月から現在までの時間の流れとまさに同じ時期に、障害者権利条約に関わる動きが同時進行で動いていました。

最初に国連で障害者権利条約が採択されたのが2006年です。日本が、署名といってこのような条約があることを確認するという作業を行ったのが、2007年9月です。それから前後して、日本がアジア、太平洋諸国を担当する国連アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）が、「アジア太平洋障害者の十年（2003-2012）」を採択します。第1期が終わったときの総括と今後の課題として、インチョン戦略という文書の中で、「障害インクルーシブな防災」、障がいを排除しない防災が大切ということが、初めて打ち立てられました。それを踏まえて日本では、障害関係団体10数団体が集まって作る日本障害フォーラムが政府と協議を行いました。その協議をもとに、2011年7月に障害者基本法が大改正されます。大改正の中身は、「日本の障がい者に対する行政を、世界標準である障害者権利条約の考え方に合わせる」というものです。2013年6月に、障害者差別解消法が成立します。このような準備を踏まえて万全な体制を整えて、2014年1月20日に岸田外務大臣が国連本部に行き、障害者権利条約を批准します。「日本の障害者行政は、世界標準に拘束され、それに基づいて行う」ことを宣言しました。さらにその翌年、2015年3月に、国連防災世界会議で仙台防災枠組が採択されました。この中で、「障害インクルーシブな防災」から、排除のない防災、誰も排除されない防災を実現するということで、より大きな概念になりま



出所：立木茂雄氏講演資料

した。

そのような中、今われわれが直面しているのは、2013年6月に成立した障害者差別解消法が、2ヵ月後の2016年4月に施行されることです。不当な差別の取り扱いの禁止は、すでに国、地方公共団体、事業者すべての義務ですが、障害者差別解消法で謳われていることは、その次の段階です。先ほど申し上げた、合理的配慮の提供が自治体の義務になります。本日参加されている行政関係や社会福祉協議会の方は驚かれるかもしれませんが、最初に申し上げたように、「災害時要援護者」、「要配慮者」、「避難行動要支援者」の「要」の中身は、合理的配慮です。障害者権利条約の中で、合理的配慮は、平時だけでなく災害時にも提供されなければならないことが記載されています。実は、障害者基本法の中にも、災害時も含まれることが記載されています。

4月から施行される障害者差別解消法上、要援護者の問題は福祉避難所だけの対応だけでは済まされなくなります。この後、アンケート結果として、現在、全国でどのくらいの自治体が、障害者差別解消法を意識した合理的配慮の提供を考えているかを発表していただきますが、非常に心もとない数値であることを申し上げておきます。

（7）地域が提供できる合理的配慮とは

仙台防災枠組で、排除のない、バリアのない防災を実現することが謳われ、行政を問わず、地域が合理的配慮を提供できるかどうかが問われています。では、具体的に地域が提供できる合理的配慮とはどのようなものかについて、東日本大震災の時の石巻市の八幡町で起ったことを紹介します（NHK　ハートネットTV　「シリーズ誰もが助かるために　第1回　避難そのとき」、2015年9月1日放送）。

（映像の音声）

石巻市の中心を流れる旧北上川に位置する八幡町。震災前は、350世帯におよそ900人が暮らす町でした。津波で多くの家が流され、犠牲者は38人に上りました。この町で長年、障がい者や高齢者の支援に取り組んできた民生委員の蟻坂隆さんです。８年ほど前から、行政や町内会と連携して、災害時要援護者の避難を支援する防災ネットワークを作ってきました。

防災ネットワークのしくみです。自力では避難が難しい高齢者や障がい者を災害時要援護者としてリストアップして、近くに暮らす住民を支援者として登録します。原則ひとりの要援護者に２人の支援者がつき、災害が起きたときはどちらかが駆け付けて安否確認や避難場所への誘導を助けます。災害時要援護者を守る先進的な取り組みとして、全国的にも注目されていました。「守れる命は守りたい。不本意な終末には終わらせたくない。そういう思いでした」。

震災当時、八幡町の防災ネットワークには、17人の災害時要援護者が登録されていました。この人たちは無事避難することができたのか、蟻坂さんや町内会の協力を得て、たどってみることにしました。

石巻市内の仮設住宅で暮らす斎藤秀樹さん一家です。家族４人のうち祖母と父親の２人が災害時要援護者として登録されていました。祖母は、内臓の病気がきっかけで、５年ほど前から寝たきりの状態になりました。父親は、脳梗塞の後遺症のため左半身が不自由です。自宅は津波で全壊しましたが、防災ネットワークの支援者の協力で、一家全員逃げ延びることができました。「皆さんのおかげです。皆さんがいなかったらもう、私たちはここで呼吸できていませんでした」。斎藤さん一家は、どのようにして家から避難したのでしょうか。支援者となっていたのは、隣の家の住民でした。揺れが収まると、すぐに避難を手助けしようと駆け付けてくれたと言います。「おばあさんを助けに来たからと言って、おばあさんのすぐ隣の部屋にあった車椅子を準備して、乗せるのを手伝ってくれました」。斉藤さんは、支援者の手を借りながら避難所の小学校を目指しました。

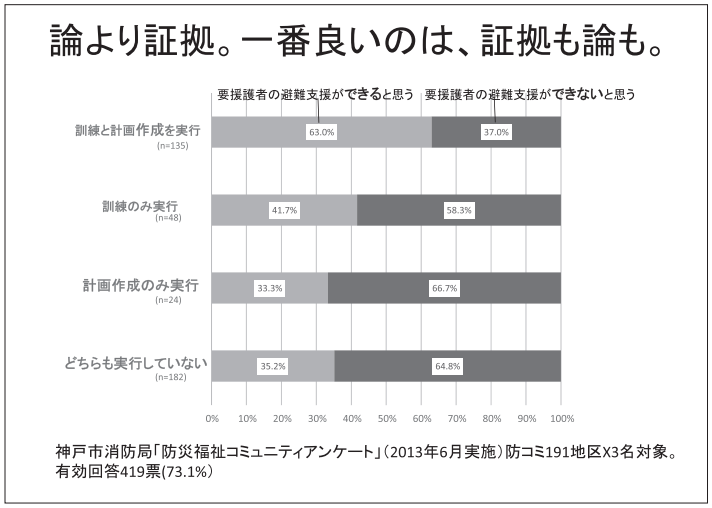
ここまでが番組で流したものなのですが、これが17人のリストをまとめたものです。最初の９人は、石巻市が市民に、「いざというときに支援が必要な方は手を上げて申し出てください」と呼びかけて、申し出た方々です。９人のリストを、八幡町の防災ネットワークの蟻坂さんに渡します。蟻坂さんはそのリストを見て、「あのおばあさんが入っていない。あそこのひとり暮らしの人も入っていない」と思い、自分たちでさらに８人追加しました。それで17人になりました。

最初に市から提供された９人のリストについて、支援者が駆け付けたかどうかを後で調べたところ、震災当時は、仕事で駆けつけられず居合わせられなかった人、あるいは支援者自身が津波に流された人がありました。当事者の生死の状況ですが、２階になんとか避難して助かった人もかなりいました。防災ネットワークの援護によって助かった人、家族の互助で助かった人、支援者として登録された人以外の隣人によって助かった人、当日ショートステイを利用していたり入院していて助かった人もありました。

支援者になった人が、発災時に必ずしもそこに居合わせることはできないという問題が出てきました。私も関わったガイドラインでは、ひとりの要援護者に２人の支援者をつけようという、バスケットボールやサッカーで言う、マンツーマンディフェンスの策を取りました。しかし、マンツーマンディフェンスはだめで、むしろゾーンディフェンス、つまり回覧板を回す範囲の人たち皆が知っていれば、誰かが一緒になって逃げる可能性が高くなるということが見えてきました。東日本大震災では、助けられなかったからと言って、支援者が後に責任を問われたということは一切ありません。残りの８人に関してはけっこう支援者がいました。しかし支援者と一緒に逃げたものの、流されて亡くなられた人もいます。防災ネットワークを作っていたことによって、全体15世帯17人のうち、約半分の人の命が救われました。これによって在宅で暮らしていても救える命が確実にあるという、八幡町の事例です。

そのための個別の支援計画を作らなければならないということですが、具体的に、誰が何をするか、どのような配慮を提供するかは、生活機能に基づいて考えればすべて中身が具体化できるということがここでお示ししたいことです。

要援護者への対応の実効性を高めるために必要なことは、計画と訓練の両方を行うことです。神戸市の自主防の調査では、３分の２の自主防の隊員が「事前に計画と訓練を行っていれば支援できる自信がある」と答え、「何もしていなくても支援できる自信がある」は３分の１でした。また、できるだけさまざまな組織やできるだけ多様な住民が関われば関わるほど、そもそも地域の力が豊かなところほど、「支援できる」という自信が高いという結果でした。



出所：立木茂雄氏講演資料

この問題を解決する際には、地域力を高めることが、遠いようでも一番の近道です。

（８）土手の花見の防災

防災の言葉に、「土手の花見の防災」という言葉があります。桜の名所には、桜堤と言って土手に桜が植えられているところがあります。ソメイヨシノはほとんど人の手によって植えられたものですが、実は土手に桜があることには、理由があります。昔の堤はコンクリートではなく土を踏み固めたものなので、土手の中に水が浸み込みます。冬になるとそれが霜になり、春先の雪解け時期になると凍った水が溶け出します。氷は体積が膨張するので、それが溶けるため、土が緩んでしまいます。そのまま６月の梅雨、９月の台風が来ると土手が切れかねません。春先の雪解け時期には土手を踏み固めることが必要です。それで、昔の人は土手に桜を植えたのです。雪解け時期に桜が咲き、大勢の人が花見に来て楽しみ、そのついでに、知らない間に土を踏み固めてくれるのです。実は、それが土木の防災工事になっていたという話です。イベントやお祭り等の普段からの人間関係を作っておくことで、地域力が高まり、いざという時の防災力を高め、要援護者への支援や合理的配慮の提供の基盤になります。

【参考文献】
立木茂雄（2016）『災害と復興の社会学』、萌書房。

「地域防災セミナー」活動報告 1

神戸市における災害時要援護者対策の概要

神戸市 保健福祉局 総務部 計画調整課長 **酒井 竜一郎 氏**



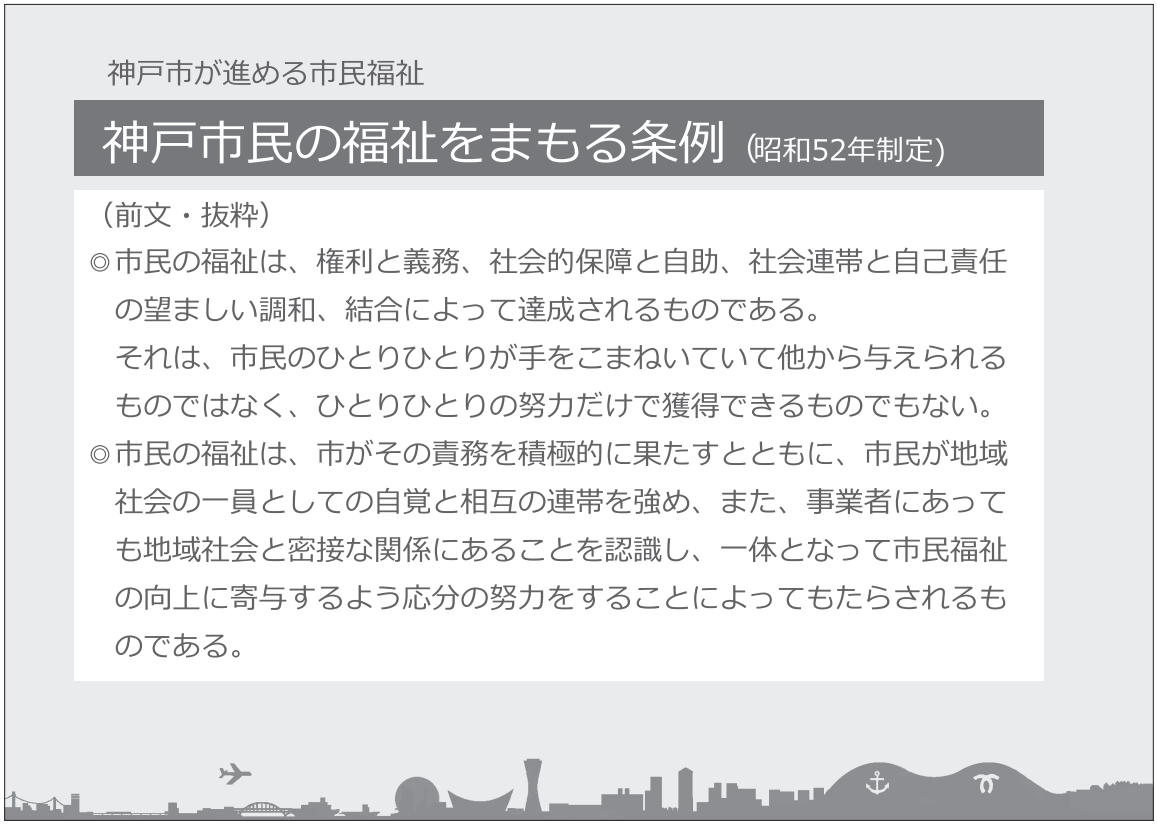
（1）神戸市が進める市民福祉

神戸市保健福祉局の酒井です。本日は、このような場をいただきましてありがとうございます。

まず災害時要援護者の話に入る前に、神戸市が進める市民福祉の向上として、神戸市の保健福祉行政のプロフィールをお話しさせていただきます。

神戸市では、昭和52年に「神戸市民の福祉をまもる条例」を制定しました。ここの文言にあるように、「市民の福祉は、権利と義務、社会的保障と自助、社会連帯と自己責任の望ましい調和、結合によって達成されるものである」、「市民の福祉は、市がその責務を積極的に果たすとともに、市民が地域社会の一員としての自覚と相互の連帯を強め…」と示しています。これは昭和52年当時の文言ですが、現在に至るまで神戸市の保健福祉行政の根底となっています。

この条例制定時には、「一自治体がこのような条例を制定するのは、いかがなものか」と当時の厚生省からさまざまな指摘があったと聞いています。当時の背景として、まだ「福祉は措置であり、施しであるもの」という考えがある中で、行政として市の責務を明確にするとともに、市民にも強く市民福祉を向上させることを謳いました。



出所：酒井竜一郎氏講演資料

この条例に基づき、さまざまな市民福祉の取り組みを行ってきました。まず、「しあわせの村」は平成元年に開村したもので、205ヘクタールあります。健常者も障がいのある方も老若男女関わらず集い交流することを目的として、運営を行っています。また、小学校区ごとの190を超える「ふれあいのまちづくり協議会」と、同じく190を超える「地域福祉センター」を整備しました。ユニバーサルデザインのまちづくりにも取り組んでいます。近年では、「地域福祉ネットワーカー」を配置し、複雑多様化する地域福祉課題の掘り起こしと解決に取り組んでいます。

この条例に基づき、昭和52年から市民福祉総合計画を策定しています。現在、平成28年度からのものを策定している段階で、明日最終の委員会を開催します。そこで掲げている基本理念が、「市民の安全・安心な生活が保障され、あらゆる人が社会から排除されずに居場所と役割を持てる包摂的な地域社会（ソーシャル・インクルージョン）の実現に向け、自立・自発的意思をもった市民が事業者・行政とともに意思決定・取り組みみを実践していく「ローカルガバナンス」（自律と分権に基づく協治）を具現化」です。これを踏まえて４つの方向性を示しています。４つの方向性の中で、今回もっとも議論があったのが、「地域福祉のプラットホームの構築」です。複雑、多様化する地域福祉の課題に対して、どのように積極的に解決していくかについて議論を行う中で、災害時における要援護者への支援体制の整備が方策として出てきています。

（2）阪神・淡路大震災における要援護者への対応

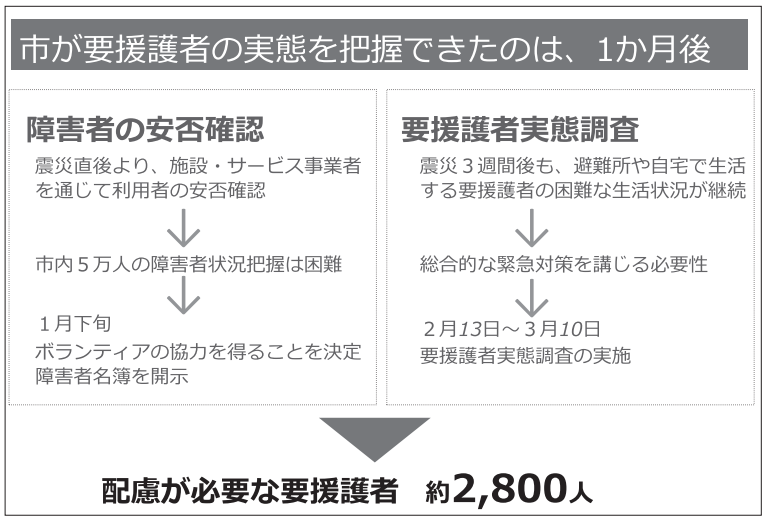
ここから本題に入ります。神戸市が災害時要援護対策に取り組む大きなきっかけになったのが、阪神・淡路大震災です。死者は神戸市だけで4,571人、県下で6,402人でした。全・半壊が12万棟を超え、60歳以上の高齢者が死者の６割を占めるという、大被災となりました。

この写真は、当時の神戸市役所の２号館です。８階建てですが、５階が圧縮されて死者が出るという、市役所自体も大きな被害を受けました。次に各種インフラの写真です。左が阪神高速道路の３号神戸線、右上が東灘区の阪神新在家車庫付近、右下は兵庫区水木通１丁目です。その前日まで到底想像すらしていなかったことが一瞬にして起こった、そのような震災でした。

実は私は、2008年５月の四川大地震も経験しています。神戸市と天津市が友好都市のため、私は2008年４月から天津市に赴任していました。赴任１ヵ月後に四川大地震が発生したのです。地震発生時は20階建てビルの16階にいました。１階まで階段を走って駆け下りました。日本と中国では、震災や防災に対する意識がかなり違うと思ったことがありました。それは、１階に着いた時点でタバコを吸う人が多々いたことです。「１階に着くことが目的ではない」という話をし、ビルの外に出たものの、どこが避難場所なのか分からない状況でした。20年来いるスタッフもどこが避難場所なのか知りませんし、ビルの外に出たものの、どの路上にいてもビルの下敷きになってしまいます。あきらめて結局ビルに戻らざるを得ませんでした。ただし、ミクロレベルでは、防災意識が遅れていると思いましたが、マクロレベルでは、政府主導で、被災した自治体に対して、被災していない自治体が徹底的に援助する対向支援を行うという、進んだ面もありました。

神戸市の話に戻ります。この写真は、神戸市中央区の小学校の写真で、震災の翌日平成７年１月18日に撮影したものです。想定していなかったことが起ったため、避難所を開設しましたが、先ほど立木先生が話されたような福祉避難所は到底設けられる状況ではありませんでした。避難所における避難者数のピークは、震災から１週間後の１月24日で、約236,000人でした。人口の15%が避難所にいたことになります。

市が要援護者の実態を把握できたのは、１ヵ月後でした。未曾有の震災が起ったため、市は、当初は人命救助や経験のない避難所の立ち上げに四苦八苦していたことから、これだけ遅れてしまいました。障がい者の安否確認は、震災直後から、施設やサービス事業者を通じて行いました。当時、手帳保持者が５万人強おられましたが、その方々の把握は困難でした。ずいぶん議論があったようですが、行政だけでは手が回らないということで１月下旬にボランティアの協力を得ることを





出所：酒井竜一郎氏講演資料

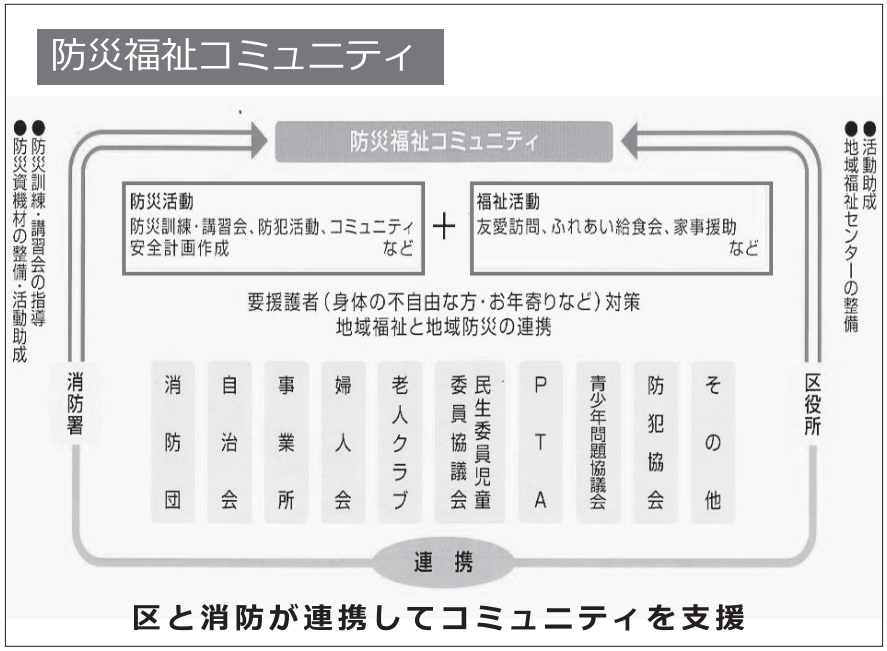
決定し、障害者名簿を開示して協力を求めました。要援護者実態調査が行われたのは２月13日から３月10日で、震災から１ヵ月弱後です。震災３週間後も、避難所や自宅で生活する要援護者の困難な生活状況が継続しており、総合的な緊急対策を講じる必要性が高まり、ようやく行えました。この調査で、配慮が必要な要援護者は約2,800人もおられたことが分かりました。

次に要援護者への緊急対応です。まず高齢者への対応として、高齢者施設での緊急ショートステイを行い、８月末で1,976人に入所いただきました。高齢者・障がい者向け地域型仮設住宅への入所支援も行いました。障がいのある人への対応としては、障害者施設での緊急ショートステイを行い、１月末で127人に入所いただきました。

（３）震災の教訓から「防災福祉コミュニティ」の立ち上げを支援

震災から得た教訓は、「自分の命は自分で守る（自助）」、「互いに助け合う心の輪（共助）」、「地域力」です。大災害時の救助割合は、自助が７割、共助が２割、公助が１割です。これを教訓として、震災後に防災福祉コミュニティが立ち上げられました。

ここに防災福祉コミュニティの概念図を示しています。防災福祉コミュニティは平成７年度から消防局が中心になって立ち上げを支援しており、平成20年度末には、190を超える全地区で結成されています。

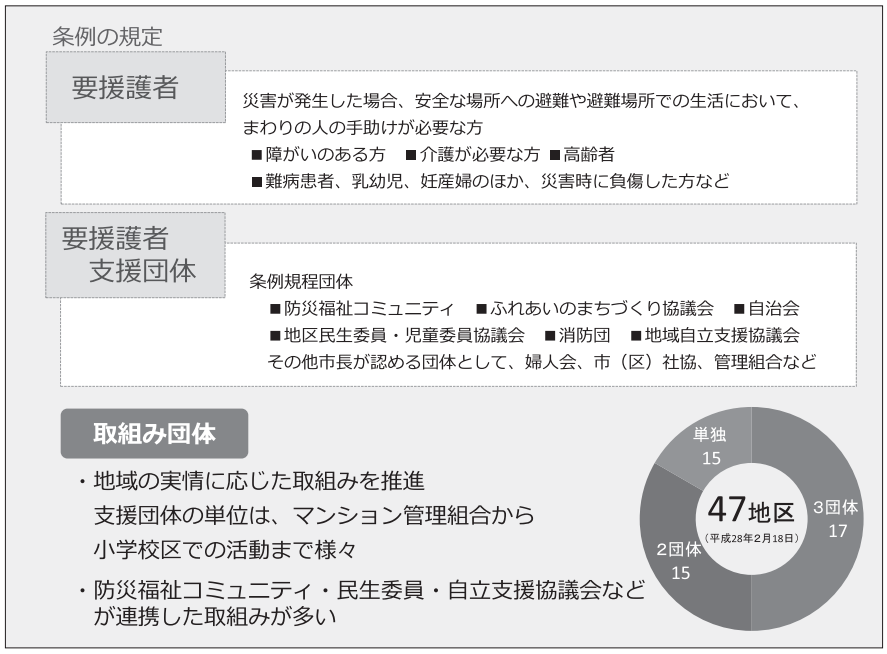


出所：酒井竜一郎氏講演資料

（4）災害時の要援護者への支援に関する条例

平成25年2月に神戸市会で全会一致で可決し4月に施行されたのが、「災害時の要援護者への支援に関する条例」です。これは、平成24年11月に議員提案として上程され、当事者団体にもヒアリング等を行ったうえで、条例として可決されました。当時、要援護者支援に特化した形の条例は、政令市初でした。この条例の特徴は、「要援護者の明示の不同意がない場合は、本人同意があったと推定する（みなし同意）」です。返事がない人ほど心配という趣旨です。

条例の規定についてです。要援護者の定義は、「災害が発生した場合、安全な場所への避難や避難場所での生活において、



出所：酒井竜一郎氏講演資料

市の役割分担

	危機管理室	保健福祉局	区	消防署
制度全般	○	○		
災害時要援護者リスト作成		○		
地域への働きかけ支援団体の窓口			○	○
支援団体の運用支援		△	○	
防災訓練の支援			○	○

乳幼児・妊産婦等の関連・・・こども家庭局
外国人の関連・・・市長室
地域防災計画のとりまとめ・・・危機管理室

出所：酒井竜一郎氏講演資料

まわりの人の手助けが必要な方」で、障がいのある方、介護が必要な方、高齢者、難病患者等となっています。要援護者支援団体の条例規程団体は、防災福祉コミュニティ、ふれあいのまちづくり協議会、自治会、地区民生委員・児童委員協議会等となっています。取り組み団体は、平成28年2月18日現在47地区です。3団体が17、2団体が15、単独が15です。単独15の中で、最近はマンションの管理組合も増えており、15のうち4つがマンションの管理組合となっています。

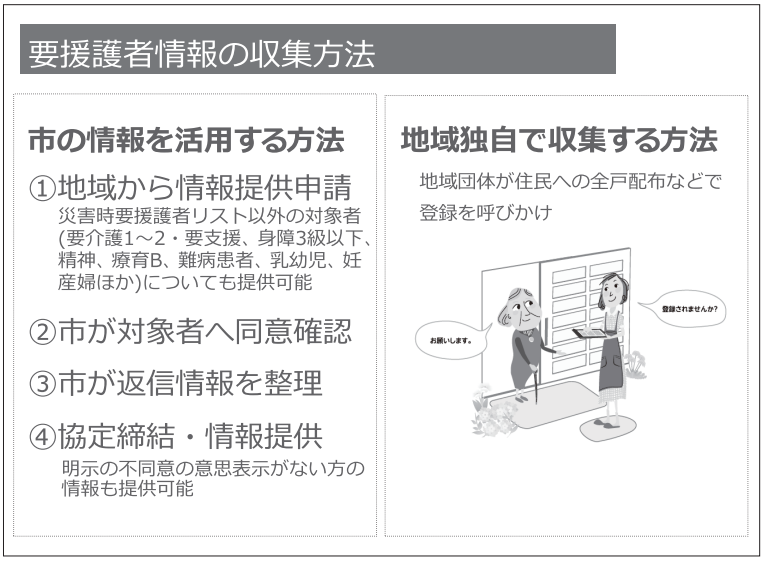
この条例では、市の関わりを「責務」として明確に規定しており、支援団体、事業者、要援護者については、あくまでも自主的に取り組みを進めていただくための、「役割」として規定しています。要援護者には、自分でできることとできないことを明確にしていただき、周囲に支援を求めていくことが大事で、地域の行事や防災訓練等に参加いただく等、日頃から隣近所と交流してコミュニケーションに努めることを働きかけています。

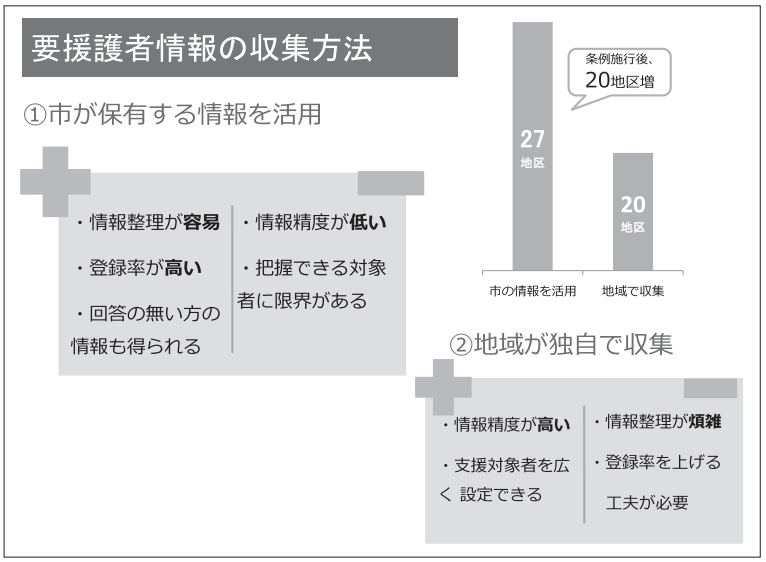
本日は、行政の参加者も多いと聞いているため、現在の神戸市の役割分担についてお話しさせていただきます。条例の大きな窓口は危機管理室です。危機管理室は、震災後発足しました。危機管理室のトップは危機管理監です。危機管理監は理事として局と局との調整も行います。われわれ保健福祉局も共管として名を連ねており、災害時の要援護者リスト作成を担当しています。保健福祉局は、平成7年の震災当時は民生局という名称で、当時は災害対策関係の事務一切を所管していました。また、区の福祉事務所も当時は民生局の組織でした。震災後の組織変更で、危機管理室という組織が生まれ、区の福祉事務所は保健福祉部として区長のもとに置かれることになりました。

（5）災害時要援護者支援の取り組み状況

取り組み地区は平成28年2月18日現在47地区です。条例が施行された平成25年度以降に27地区増と、倍増になっています。

要援護者情報の収集方法は、市の情報を活用する方法と地域独自で収集する方法となっています。市は福祉システムから抽出して作成します。対象者は要介護度3以上の方等、市内全域で平成27年9月末時点で16.8万人です。ただし市では、リスト以外の対象者である、要介護1～2、要支援、身障3級以下、難病患者等に関しても情報提供可能という話をさせていただいています。





出所：酒井竜一郎氏講演資料

要援護者情報の収集方法ですが、47地区のうち、市の情報を活用しているところが27地区、地域で収集しているところが20地区です。それぞれの方法に、メリット、デメリットがあります。市の保有する情報を活用する場合、情報整理は容易で登録率も高いですが、一方で情報精度が低く、把握できる対象者に限界があるというマイナス面があります。地域で独自に収集する場合、情報精度が高くなる一方で、情報整理が煩雑、登録率を上げる工夫が必要というマイナス面があります。

次に、要援護者登録案内文例です。ここには「自分や家族だけでは避難が難しい方で、地域による支援を希望される方は、登録をお願いいたします」ということ、「これは要援護者支援活動の目的のみに活用します」ということが記載されています。よくある質問として、質問3「介護保険の要介護度3以上等には該当しませんが、災害時の対応に不安があるという人も登録できますか」に対する回答も記載しています。

登録票・様式例です。日常生活の状況や緊急連絡先や避難支援者等を記載する欄があります。

（6）地域での取り組み事例

地域の具体的な取り組みとして、何点かご紹介します。この条例の目的は台帳を作ることではありません。そのため、

要援護者登録案内文例

要援護者支援活動の内容

- **災害情報のお知らせ**
- **避難場所への避難のお手伝い**
- **災害時の安否確認**
- **防災避難訓練への参加の働きかけなど**

※災害の状況によっては、支援者の多くも被災し、支援に行けない場合があります。
また、支援者は、避難誘導等に関して、その責任を負うものではありません。

よくあるご質問

質問１：全世帯にこの案内は送られているのですか？
答え１：○○区○○町にお住まいの方で、以下に該当する方に郵送しています。
・介護保険の要介護度３以上の方　・身体障害者手帳１・２級を所持する方
・療育手帳Ａを所持する方　・６５歳以上の単身世帯　・７５歳以上の方のみの世帯

質問２：登録すればどうなるのですか？
答え２：登録いただいた情報は、○○地区の地域団体（○○地区防災福祉コミュニティ、民生委員児童委員、○区自立支援協議会）及び神戸市の関係部局で共有し、要援護者支援活動の目的に活用いたします。

質問３：「質問１」には該当しませんが、災害時の対応に不安があります。登録できますか？
答え３：地域の方による支援を希望される方は、登録いただけます。登録票は○○地域福祉センターに設置していますので、ご利用ください。

登録票・様式例

ふりがな 氏名			住所	
性別		男　・　女	生年月日	年　月　日
電話（又はFAX）			同居者	いる（　　と同居）・いない
自力避難が困難な理由		□ 要介護度3以上の方 ⇒ 認知症（ 有り ・ 無し ） □ 障がい者 ⇒ （ 身体障がい ・ 知的障がい ・ 精神障がい ） □ 高齢者（65歳以上の方） □ その他支援が必要な方（理由：　　）		
日常生活状況	歩行	□歩ける　□ゆっくりなら歩ける　□歩けない		
	視力	□見える　□あまり見えない　□見えない		
	聴力	□聞こえる　□あまり聞こえない　□聞こえない		
緊急連絡先		※記載する方に、登録の了解をもらっておいてください		
避難支援者		※近隣で避難支援を頼める人がいる場合、記入してください		
その他		※支援してくださる方に知っておいてもらいたいことがあれば、記載してください。		

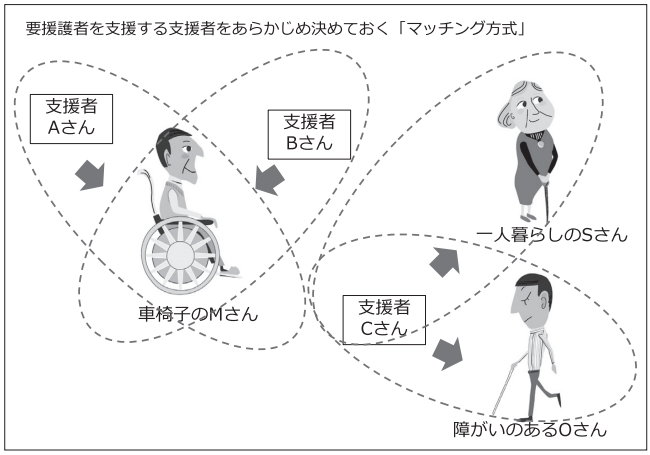
出所：酒井竜一郎氏講演資料

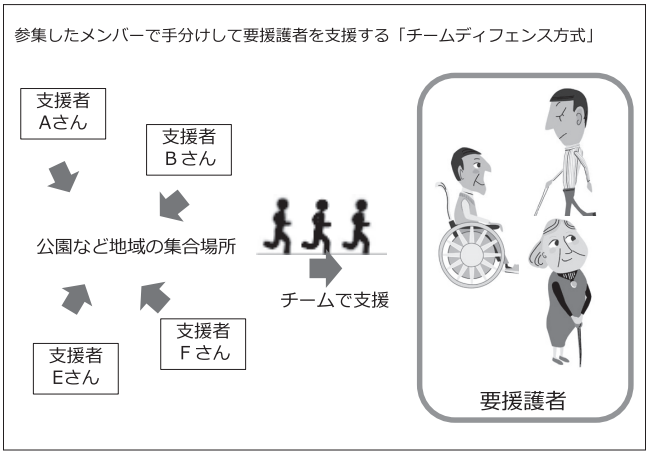
使っていただくためのしくみづくりの支援として、市から専門家の派遣や経費負担等を行っています。要援護者のマップづくりは、作業を通して地域の方が要援護者情報を共有することができるとして、多くの地区で行っています。また、ステップとして安否確認訓練や付き添い避難訓練、避難誘導訓練も行っています。

先ほどの立木先生のお話にもありましたが、要援護者の支援者をあらかじめ決めておく「マッチング方式」があります。たとえば、車椅子のMさんは、ＡさんとＢさんの２人で支援するという形ですが、実際は、日中の人数確保が難しく、１対２のマッチング形式は難しいです。実際には、Ｃさんが障がいのあるＯさんとＳさんを同時に見なければならないという状



出所：酒井竜一郎氏講演資料





出所：酒井竜一郎氏講演資料

況が起ります。

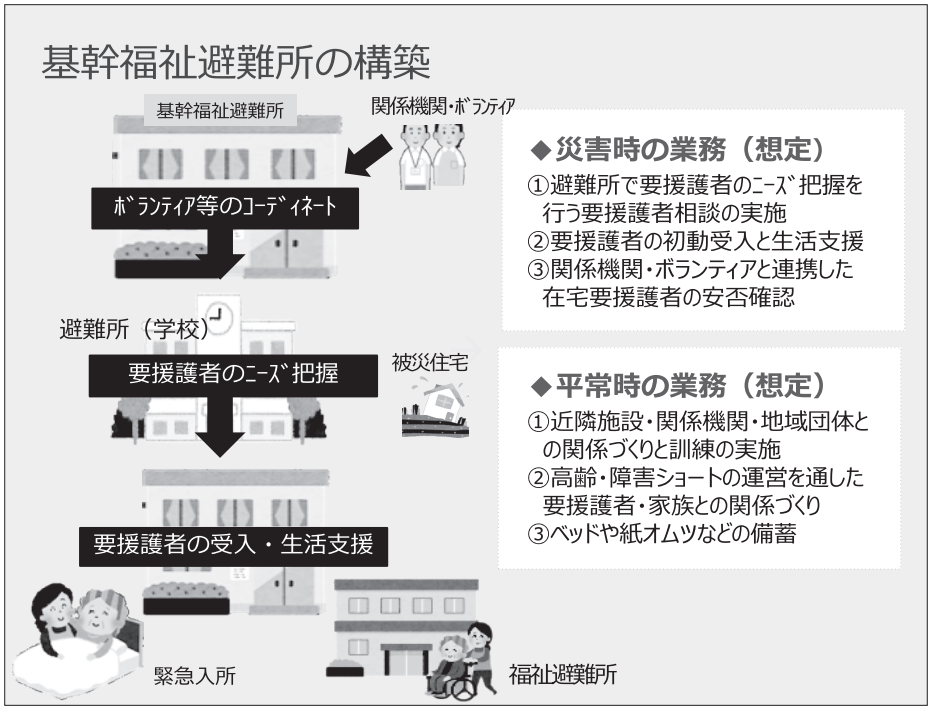
そこで、現実的な形として、「チームディフェンス方式」があります。あらかじめ地域の中で集合場所を決めておき、参集できた人で手分けするという形です。

マンパワー不足の対応策として、神戸市の塩屋北で行っている「災害時に手助けを必要とされる方の支援体制づくりをすすめています！」という取り組みがあります。これは災害時に手助けいただける支援者を呼び掛けるものです。募集の際には、あくまでもボランティアの取り組みであること、単年度のお願いであることを伝えたり、登録票は夫婦２人で記載できるような工夫をしています。

地域の方には、日頃から「できることから始めましょう」、「災害時は、自身・家族の安否が最優先」、「続けることが大事」、「災害時の支援は声をかけあって」、「分からないことは、要援護者本人に聞きましょう」ということをお伝えしています。

（７）今後の課題

今後の課題は、地域団体への啓発・運用支援に関して苦慮していること、風水害時の要援護者への支援体制をどうするかです。神戸市の防災マニュアルは、地震や津波等、大きな災害を想定したものなので、2015年７月の台風11号では苦労



出所：酒井竜一郎氏講演資料

したということが見受けられました。

福祉避難所は平成28年2月18日現在335施設で、うち192施設が地域福祉センターです。地域福祉センターに常駐スタッフがいないため、マンパワーをどうするかという問題があります。要援護者用の物資については、立木先生からもアドバイスをいただき、当事者にもヒアリングしたうえで、購入計画等を立てています。

災害時のマンパワー不足や福祉施設の偏在という課題があります。福祉避難所として指定している福祉施設が、神戸市では西区と北区で40%を占めるという偏りがあります。その対応として、神戸市の既成市街地で12ヵ所ある高齢者介護支援センターを基幹福祉避難所として活用し、福祉避難所のトータルコーディネート機能をそこで担うことはできないか、平常時も高齢者だけでなく障がいのある方も対象にしたショート機能を持たせ、平常時から災害に対する備えができないかということを、平成28年度予算で上程しています。

大変、急ぎ足の話になりましたが、この後の泥氏から、神戸市の震災時からのさまざまな取り組みに関する貴重なお話が聞けますので、そこからもフォローいただければと思います。ご清聴ありがとうございました。

「地域防災セミナー」活動報告２

障がい当事者の視点で考える防災

神戸市 兵庫区自立支援協議会 防災部会長 泥 可久 氏

（１）阪神・淡路大震災での被災経験



皆様、こんにちは。兵庫区自立支援協議会の泥と申します。私は当事者として兵庫区で活動しています。３歳の時に障がい者になりました。その頃、もっとも怖いのが鏡でした。高校時代は鏡の前を通るのが怖く、「なぜこのような体になったのだろう」と非常に悩んで苦しんだ時代がありましたが、今はこのように堂々と出てくることができます。人間は変わることができます。

その信念をもって、障がい者も何とかして変わらなければならないと思って始めたのが、防災の活動です。家で閉じこもっている人を地域の中に引っ張り出すという活動を始めたのが１０年前です。

阪神・淡路大震災で障がい者は苦難に遭いました。平常時には、障がい者はさまざまな施設を半額や無料で使えますが、大きな災害時には、それが倍返しになります。倍返しということは、障がい者は相当覚悟しなければなりません。もっと減災活動が必要だと考えたのです。しかし、「もし私が声を上げると、自分がすべて責任を負わなければならなくなる」と１～２年悩みました。

平成１６年に、神戸市の災害復興１０年で、市長が堂々と「神戸市は立派なまちに生まれ変わりました」と世界に発信したことを腹立たしく思いました。何も変わっていないのが、人間の心と、障がい者や高齢者等、要援護者に対する制度的なもの、マニュアル、考え方で、まったくなっていません。これではだめだと思いました。そこで、平成１６年に、兵庫区自立支援協議会の中でひとつの活動部会を作ろうという、声を上げました。

それから私が考えたことは、当事者の意識改革を行い、地域の中に引っ張り出すことです。鏡を怖がっていた人間が、いつの間にか地域の中で、民生委員をしたり、自治会長や老人会長をするようになりました。活動をする中で、障がい者は「孤独になってはいけない」、「困ったときに声を上げられる態勢」、「家の中の危険箇所の点検」、「常に危機管理意識を持つ」の４つを私の目標に掲げました。

この写真は、阪神・淡路大震災で私が経験したことです。家の中のタンスが倒れました。市営住宅だったのですが、タンスや物が散乱する中から、不思議にも私は出て来ることができました。どの家でも、同じような状況だったと思います。私の家は少しは傾きましたが、潰れなかったことが幸いでした。妻と２人暮らし

当事者の意識改革の必要性

１．地域の人とのつながり

２．孤独は敵、自分の存在をアピール

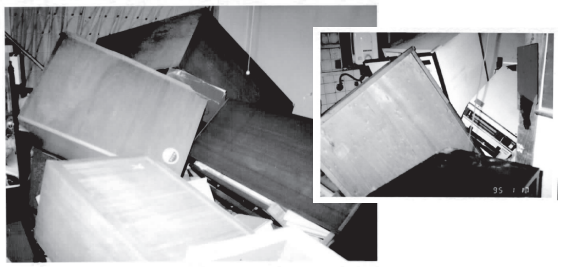
３．困ったときに声を上げられる態勢

４．家の中の危険箇所の点検

５．危機管理意識を持つ

出所：泥可久氏講演資料

家の中の状態



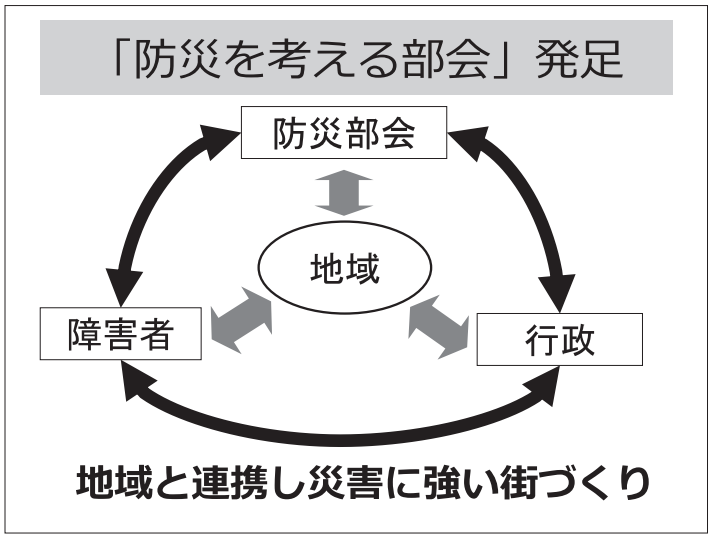
出所：泥可久氏講演資料

でしたが、その中から妻の助けを得て外に出ることができました。その後、妻がどこからか松葉杖を探し出してくれました。

私の住宅には車椅子の人も２人いましたが、それぞれの生き方が非常に気になっていました。非常に活動的な車椅子の人と、組織の中にいても非常に消極的でいつも同行しなければならない車椅子の人でした。活動的な人は、この中からはい出てきて、玄関で助けを待っていたと言います。消極的な人は、いくら声を掛けても返事がなかったので、ベランダのガラスを割って中に入ると、震えて固くなって動けなくなっていたそうです。障がい者の生き方が、このような大災害になったときに大きく差が開くという経験をしました。このようなことから、障がい者を地域の中に引っ張り出し、もっと強い人間になってほしいと考えるようになりました。

（２）兵庫区自立支援協議会　防災部会の設立

まず、防災部会を立ち上げました。私ひとりでは何もできないため、地域と行政、自立支援協議会の３つを動かして何とかしようと思い、組織を作りました。肢体、視覚、聴覚、知的障害親の会、重心親の会等の５つの福祉団体があります。私は、それらの連合団体の長もしていたため、その人たちを集めました。最初は彼らから「思い出したくない」と怒られましたが、「南海トラフ地震が来たら、また阪神・淡路大震災時の苦い経験をしなければならなくなる。なんとか思い出してください」と説得して、思い出してもらいました。すると、震災当時の困ったことがどんどん出てきました。「避難所に着いたときには、スペースがなく廊下に寝て寒い思いをした」、「環境の変化が苦手な知的障がい者は、避難所に行けなかった」、「聴覚、視覚障がい者は、情報不足のために、平常時は自分でできることができなかった」等です。なんとかしなければという機運が盛り上がってきて、第２段階に入ることになりました。



出所：泥可久氏講演資料

（３）「災害時要援護者登録制度」の創設

要援護者登録制度の検討として、私は肢体障害者福祉協会、視覚障がいの人は視覚の団体、聴覚障がいの人は聴覚の団体等と各団体を１軒１軒回り、重度の人の名簿作成を行いました。また、自立支援協議会で独自に、「『要援護者（障がい者）防災支援計画』にかかる『個人情報の使用に係わる同意書』」を作りました。これは、自立支援協議会の障害者地域生活支援センター長の印鑑が押されています。これを作成して、自分たちで同意を取っていきました。神戸市や行政、消防署は名簿をもっていますが、「この段階では教えることはできません。自分たちで集めるのは自由です」という意見でした。神戸市長を説き伏せるためには、このような活動の実態を作ることが必要だと感じたのです。行政はいつも過去の業績がどうだったかを評価します。そこで、当時の神戸市の課長と相談して、何人に同意書を取り付け、内訳としてどのような人がいるか、障がい者が何人いるかなどの詳細な情報を整理しました。

この活動はわれわれが勝手にできるものではなく、地域の人の了解が必要です。われわれの目的は、地域の中に障がい者を呼び出し、地域の人も障がい者に関わってもらうことです。私と課長とで、地域の民生委員、防災福祉コミュニティ、消防団の人に集まっていただき、「障がい者を入れて防災訓練をしたい」と話をしました。行政の協力を得て、地域の人も説き伏せるという行動を起こしました。

「要援護者（障がい者）防災支援計画」にかかる「個人情報の使用に係わる同意書」

兵庫区地域自立支援協議会　委員長　宛
事務局長　宛

私は災害発生時に地域の支援を受けたいので、「要援護者（障がい者）防災支援計画」に同意し、この目的の範囲内で個人情報が使用される事に同意し、下記の個人情報を提供します。また下記の個人情報を、災害発生時や区が行う防災訓練時に、民生委員、防災福祉コミュニティ、兵庫区地域自立支援協議会構成機関、行政機関の間で共有することに同意します。

記

1. 氏　名　＿＿＿＿＿＿＿＿（ふりがなをお願いします）
2. 性　別　（　男　・　女　）（〇印をつけてください）
3. 年　齢　＿＿＿＿＿＿歳
4. 障害区分　肢 体・視 覚・聴 覚・知 的・重 心（〇印を付けてください）
5. 所属団体　＿＿＿＿＿＿＿＿（所属団体がある方のみ記入）
6. 住　所
7. 連絡方法
   ①電話番号　②携帯番号　③ファックス番号　④E. メールアドレス
8. ご本人に代わって連絡可能な方の氏名と電話番号
   （氏名：　　）（電話番号：　　）

年　月　日

氏　名＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿印
（代筆者氏名＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿）

誓　約　書

上記ご記入いただきました個人情報は、この目的外には利用しない事を誓約します。

年　月　日

兵庫区地域自立支援協議会事務局（ひょうご障害者地域生活支援センター　センター長）＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿　印

出所：泥可久氏講演資料

（4）災害時要援護者が参加する防災訓練の実施

課長から「これだけのことができれば、政策懇談会で市長に提言する」と言っていただいたため、活動に関する資料をパワーポイントで作成して、政策懇談会に提言していただきました。早速兵庫区をモデル地域として、神戸市で初めての要援護者の防災訓練をしよう」と言ってくださり、私の住んでいる明親小学校区で実施することになりました。

取り組むとなると地道に事故のないようにすることが必要です。当時、明親小学校区には132人の重度障がい者がいましたが、そのうち登録した人は15人でした。その15人もかなり説き伏せて、登録いただきました。初めてのことなので、障がい者もよく分からないのです。15人を外に安全に出すために、1軒1軒についてどのような道を通っていけばよいかを実際に行って点検していきました。あらゆるところで、車が置いてあったり、電柱が側道の真ん中にあって車椅子が通れない等の問題点がありました。このようなことをひとつひとつ事前検証しました。



出所：泥可久氏講演資料

リフト車も出してもらい、タクシー会社とも協定しました。徒歩で来る人、タクシーで来る人、電動車椅子で来る人等、さまざ

まな形で明親小学校に集まりました。神戸市の訓練なので、日曜ですが、明親小学校の生徒にも全員出席してもらい、生徒と障がい者が一緒になって避難訓練を行いました。かなり大々的な避難訓練になり、私自身も、すごいことができたと嬉しい思いでした。

ただし、参加した障がい者からは、「寒いときに、なぜこのようなことをするのか」と怒られました。阪神・淡路大震災は１月17日でしたが、確かにこの日も１月21日(土)で寒い日でした。寒い中、要援護者席を設けて、１時間ほど市長や消防署の話を聞いたり、小学生の歌を聞いたり、消防がホースをかけるのを見学するだけだったので、非常に寒い思いをしました。訓練終了後、「寒い中で頑張って下さった15人の人が、神戸市や国を動かす力になる」という話をして、一人ひとりの手当てを行っていきました。

これを契機として、兵庫区では、自主的に毎年ひとつの校区を定めて実施しています。平成22年くらいまでは、自分たちで集めた情報である100人余りで精一杯でした。各団体からも「これ以上は回ることができない」と言われたため、平成22年くらいから行政から名簿を出して同意書を送っていただく方法に変えました。その後は、同意書が100、200、400と増え、現在は1,000以上になっています。

兵庫区総合防災訓練



平成18年１月21日　明親小学校地区防災訓練

出所：泥可久氏講演資料

訓練への障がい者の参加

日時	対象地区	参加者数（付き添い含む）
H18/1/21	明親地区	30名
H19/10/19	夢野地区	31名
H20/10/19	兵庫大開地区	24名
H21/11/15	荒田地区、福原・西橘地区	18名
H22/5/30	平野地区	26名
H23/6/12	川池地区	46名
H24/10/28	明親・入江・和田岬・浜山地区	32名
H25/6/5	水木・中道地区	13名
H26/3/9	東山地区	30名

出所：泥可久氏講演資料

この資料では障がい者のみの人数を出していますが、活動自体はひとり暮らしの高齢者等も含めて実施しています。課長から、障がい者だけでなく、高齢者や乳幼児も含めて要援護者としてやっていこうというアドバイスを受けました。

(５)避難生活を考えるワークショップ

避難訓練の次に、避難した後に何をすべきかという問題があります。神戸市に人と防災未来センターがあり、そこの研究員から、「避難生活を考えるワークショップをしましょう」という提案があり、３ヵ所でワークショップを行いました。そのうちの１ヵ所のワークショップの写真です。障がい者５団体が中心となって、地域福祉センターに地域の人に集まっていただき、「もし何かあった場合、障がい者はどうしてもらいたいか。地域の人はどのようなことができるか」というテーマについて話し合い、意見を紙に書いて出してもらい、それらを分類し発表しあいました。

校区にひとつずつ地域福祉センターがあり、災害時には、そこを福祉避難所にする協定を結んでいます。しかし、地域福祉センターは新しく建てられたところは、車椅子用のトイレもある等便利になっていますが、古いところは、まず入るときに階段があったり、トイレは車椅子で入るとバックできなかったり、あちこちに段差があったりします。このような改善項目をひとつひとつ出しました。何かあった場合に、第１避難所に入れない人のために福祉避難所を開設しても、車椅子の人が行けなかったり、視覚障がいの人がつまずくため行けなかったりすることもあるため、15ある地域福祉センターを、実際にひとつひとつ見てチェックしました。１階が会議室で２階が避難所になっているところで、エレベーターがない建物では、車椅子ごと、階段をもち上げて上がることを行って、地域の人と大変さを確認しました。視覚障がい者の人がトイレに

避難生活を考えるワークショップ





	参加者
障がい者	肢体障害者福祉協会 視力障害者福祉協会 聴力言語障害者福祉協会
障がい者の家族	重度心身障害児（者）父母の会兵庫支部 神戸市手をつなく育成会兵庫支部
福祉事業者・支援者	いかり共同作業所・シエスタ兵庫 多機能型障がい者デイセンターひょうご 手話通訳グループ「葦の会」
地域団体等	熊野地区（H22年度） 夢野地区（H23年度） 兵庫区民生・児童委員協議会
社会福祉協議会	兵庫区社会福祉協議会
自立支援協議会	ひょうご障害者地域生活支援センター
行政	兵庫区・保健福祉局
研究機関・運営	人と防災未来センター （有）まち処計画室・㈱まちづくり商会

出所：泥可久氏講演資料

行く際には、ちょっとした段差でもつまずいてしまうことも確認しました。

（6）災害時要援護者（障がい者）の登録状況

要援護者登録数の推移です。当初の平成18年度は15～30人、平成19年度50人、平成20年度約100人と増えました。われわれの精一杯の力で平成22年度に150～160人の同意書を取りました。平成22年度から、市からの対象者への同意方式に変えました。条例ができる前です。その後、平成25年に条例ができて、どんどん登録数が増えていきました。それにともない、私は同意書を出した人が避難訓練に参加するかどうかを確認することが必要でした。防災訓練をするにあたって、「安否確認のみでよいか」、「避難訓練に参加するか」を、自立支援協議会やあんしんすこやかセンターの人と1軒1軒訪問して確認しました。正直なところ、このような活動はかなり辛かったですが、何とかやり遂げました。

障害者と地域住民による避難所のチェック



肢体障がい班



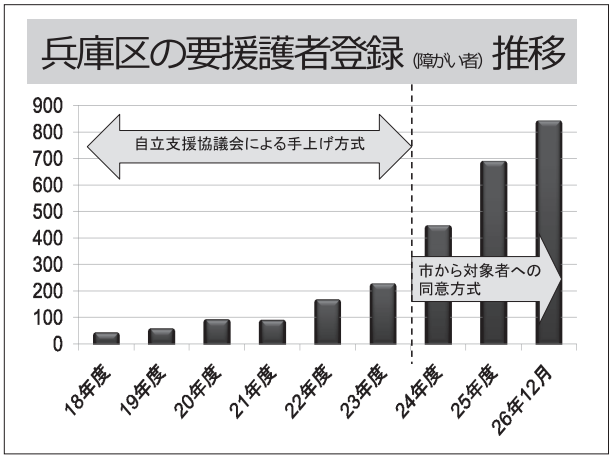
視覚障がい班

出所：泥可久氏講演資料

活動を通して見えてきたことは、地域の人は障がい者に対して、「このようなことを言ってよいか」等の戸惑いをもっていることです。私なら「これはどうすればよいのか」と言えば済むと思うことでも、「これはどのようにされていますか」と丁寧な言葉を使わなければ、障がい者を傷つけてしまうと思っています。日本人は優しいですが、そのようなことがある限りは、地域とはマッチングできません。もっと地域の人が障がい者と気軽に話し合えるようになる活動を展開しなければならないと思っています。そのようなことから、何人かの地域に住んでいる人、活動している人とともに、車椅子の体験、白杖の体験、聴覚障がいの人の体験等、さまざまな活動体験をしました。「このようなときには、筆記がよいのか、口を大きく開け伝えるのがよいか、どうすればよいか」等、地域の人と体験学習を行いました。今後の課題としても、地域との関わりの

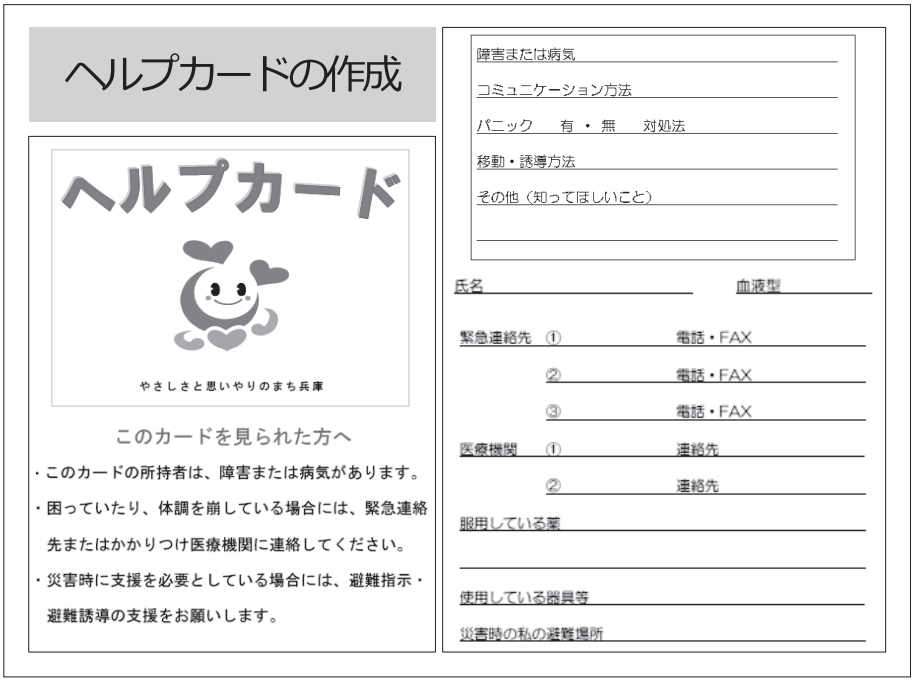
中で体験学習を行っていきたいと考えています。

最近、「ヘルプカード」というものを作りました。障害者手帳のサイズなので、障害者手帳に入れておけば、何かあった場合にも、支援者に障害や病名等が分かります。地域では、名簿をもらってもどうすればよいか分からず、名簿を鍵のかかるところにしまったままにしているケースがあると聞きます。そのようなことからも、名簿に登録している人に「ヘルプカード」を渡していただく活動を始めつつあります。これによって、地域の人と障がい者が密に関わっていけるようになるのではと思っています。



出所：泥可久氏講演資料

障がい者と言っても千差万別です。障がい者でも健常者以上にできる人もあれば、赤ちゃん程度のことしかできない人まで非常にさまざまです。そのような方々を地域の人がどのようにサポートしていくかが課題です。地域の人は障がい者の特徴をまったく知らないため、これからの10年の活動は、名簿を活用して、地域で障がい者の立ち居振る舞いや特色を学ぶワークショップを年2回くらい行い、地域全体が育つような、理想的な形に進めていきたいと思っています。



出所：泥可久氏講演資料

これは、「神様たちの街」という記録映画です。兵庫区は人情豊かなまちです。われわれはグラウンド・ゴルフを婦人会や老人会で開催する等でふれあいがあるのですが、これもひとつのふれあいの形として、毎年ファッションショーを開催しています。おもしろいファッションの人が出てきます。障がい者の仲間の中からも12～13人出てきます。私も右から2人目に出ています。2月27日～3月11日まで元町映画館で上映されます。映画監督は、「本当に神様がいるような街だな」と言っていました。兵庫区が神戸市の理想的なまちになるよう、私も力を出していきたいと考えています。ご清聴ありがとうございました。

「地域防災セミナー」活動報告３

保健・医療・福祉・地域のネットワークづくり

神戸市 東灘区社会福祉協議会 地域福祉ネットワーカー 鎌田 あかね 氏

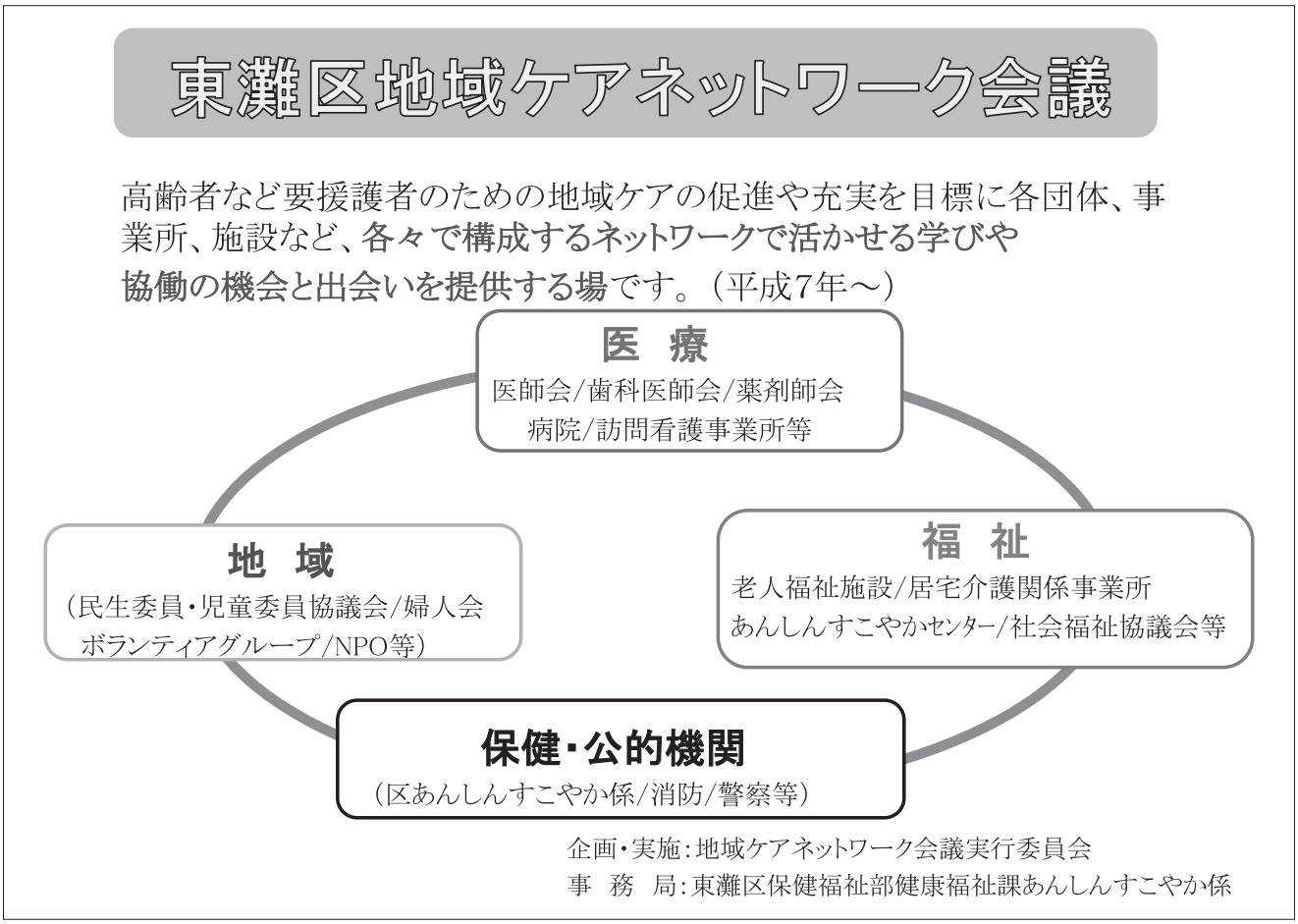


（１）東灘区地域ケアネットワーク会議の取り組み

皆様、こんにちは。東灘区社会福祉協議会の鎌田と申します。東灘区でどのように保健・医療・福祉・地域のネットワークづくりを行ったか、なぜネットワークが必要なのかというお話をさせていただきます。

現在、介護保険改正で言われているものとはまったく異なるのですが、それ以前の介護保険が始まる前の震災後に、高齢者等の要援護者の地域ケアの充実、促進を図るために、各団体と施設等が集まってそれぞれの課題を抽出して、どのように解決していくかを考える場として、地域ケアネットワーク会議を開催していました。

もともとは社会福祉協議会が主になって立ち上げたのですが、現在は、区の保健福祉部健康福祉課主催で開催しています。医師会等の医療関係、福祉のさまざまな施設、地域の民生委員や婦人会、ボランティアグループ等と、役所、消防、警察等の公的機関がメンバーとなり、一緒になってさまざまなテーマについて話をしていました。



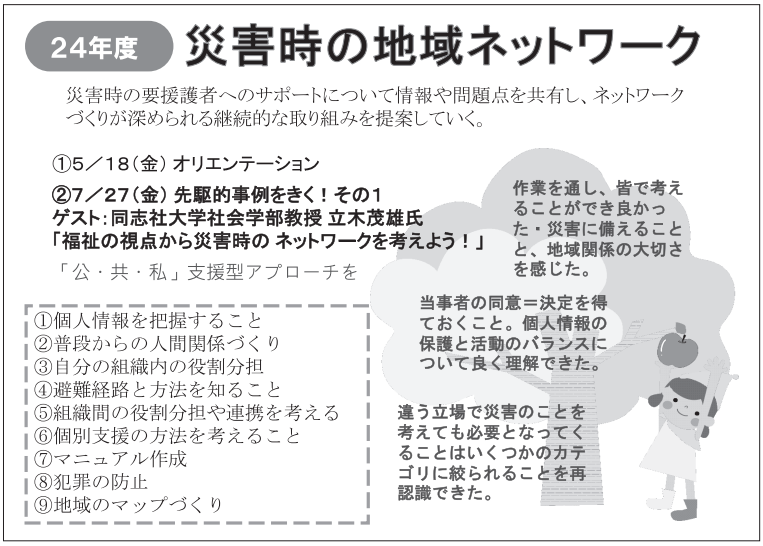
出所：鎌田あかね氏講演資料

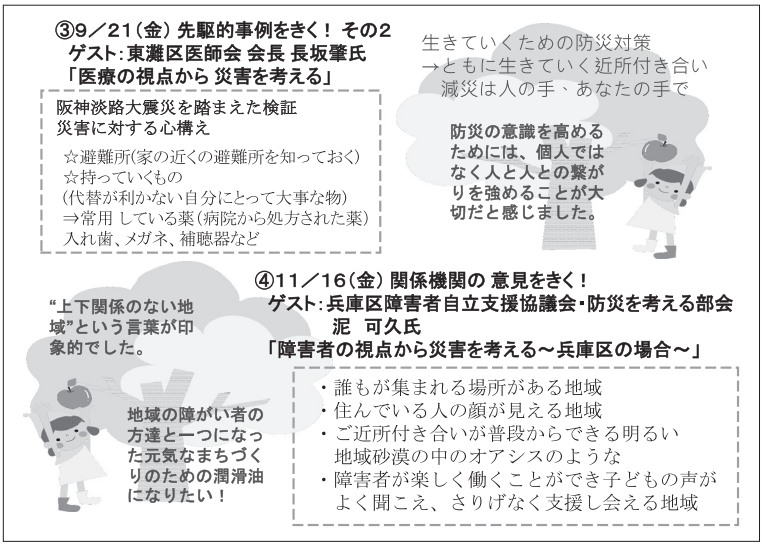
（2）災害時の地域ネットワークについて（平成24年度）

平成24年度、平成25年度には、災害時の要援護者についてもっとしっかり考えていこうというとで、このようなテーマで取り組むことになりました。誰に頼もうかというときに、同志社大学の立木先生の新聞記事を読み、「これしかない」と思い、2年間、全体のコーディネートをお願いしました。

始めは、福祉の視点から災害時のネットワークを考えようと思いました。この会は、前段は講座ですが、後半では必ず構成メンバーによるグループワークを行います。それぞれの立場で考えていること、困っていることを出し合ってもらい、多職種の人同士が常に話をする状況を作っています。医師会の先生から話を聞いたりしますが、泥様に来ていただいて、「当事者の発信が大事」というお話もお聞きしました。

資料に、参加者からの感想を記載しています。「防災の意識を高めるためには、個人ではなく人と人とのつながりを強めることが大切だと感じました」や、福祉施設関係者から「地域の障がい者の方達とひとつになった元気なまちづくりのための潤滑油になりたい」という感想が出されました。





出所：鎌田あかね氏講演資料

⑤ 地域ケアネットワーク会議　交流集会
ゲスト：同志社大学社会学部教授　立木茂雄氏
講話 「東日本大震災から見えてきたこと」
パネルディスカッション 「避難所を考えてみよう」～日頃の活動の中から～

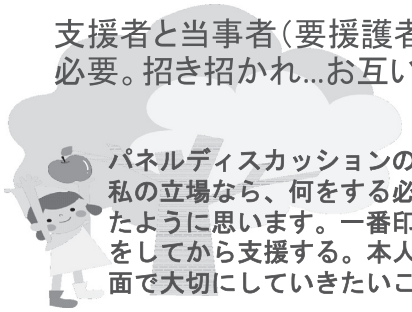
《自助》
兵庫区福祉団体連合会
当事者が動く！

《公助》
東灘区健康福祉課
要援護者の立場にたって

《共助》
魚崎防災福祉コミュニティ
訓練による経験値！

支援者と当事者（要援護者）が出会える、関わり合いの場が必要。招き招かれ…お互いの顔が見える関係づくりの場を！





パネルディスカッションの内容を踏まえ、私の属する施設なら、私の立場なら、何をする必要があるのかを考えるきっかけになったように思います。一番印象に残っているのは、「本人にまず話をしてから支援する。本人の能力を奪わない。」…いろいろな場面で大切にしていきたいことだと思います。
（老人福祉施設関係）

出所：鎌田あかね氏講演資料

年度の最後には大きな交流集会ということで、自助、共助、公助の各代表にお話をいただき、ネットワークを組んで頑張っていこうという確認を行いました。老人福祉施設関係者のご意見も記載していますが、「本人にまず話をしてから支援する。いろいろなことをいろいろな場面で大切にしていきたい」等、さまざまな気づきをしていただく機会になりました。「支援者と当事者が出会える、関わり合いの場が必要。招き招かれ…お互いの顔が見える関係づくりの場を」ということで、先ほど、泥様のお話で「face to face」というお話がありましたが、当事者だけでなく、医療関係者、専門職、地域の方に、それぞれどうすれば気づいてもらえるかが大事です。皆様に主体的に動いていただくためには、自分で気づき、意識して取り組んでいこうと思ってもらえることが必要です。われわれは、それをどのようにしてもっていけばよいかという仕掛け人として、考えるための材料としてグループワークのお題を設定したり、説明いただく方々に課題提起をしていただきました。

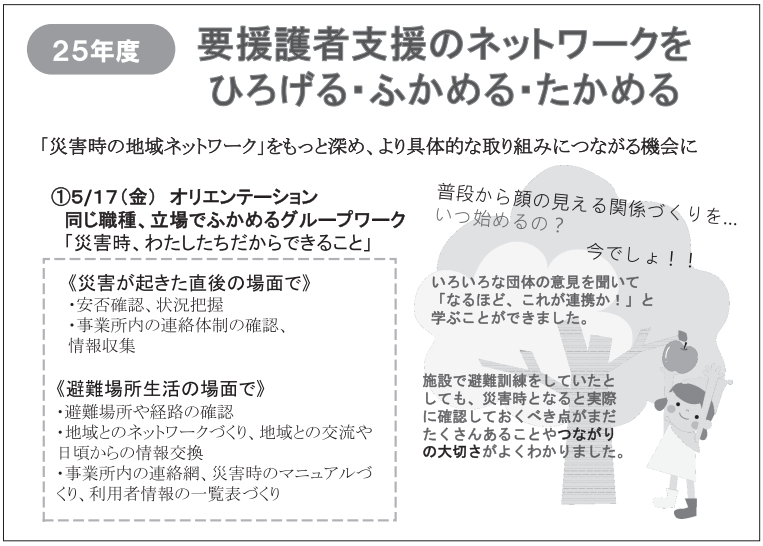
（3）要援護者支援のネットワークをひろげる・ふかめる・たかめる（平成25年度）

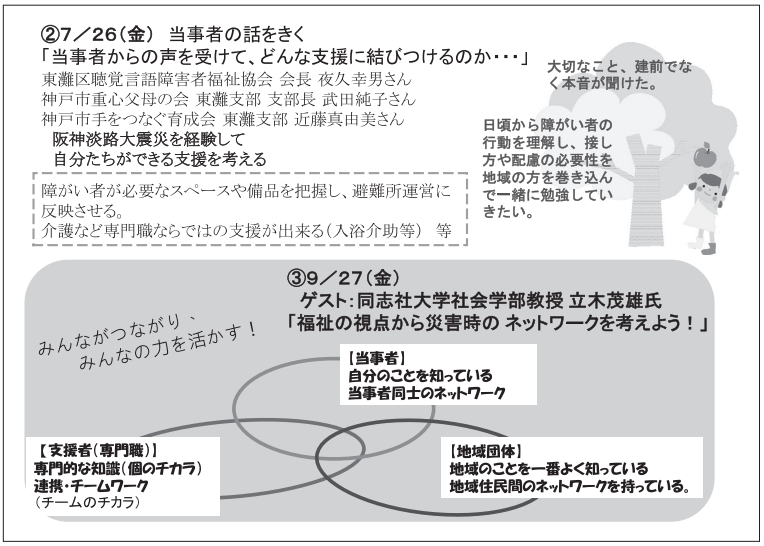
平成25年度は、そのネットワークをいかに深めて高めていくかということで取り組みました。ここでも、皆様の気づきがいろいろあります。2年目は東灘区の当事者に登壇していただこうということで、東灘区の障がい者にお話ししていただきました。その時に、障がい者の方から、「あのことを振り返るのは大変辛かったので、私は今まで封印して、誰にも伝えていませんでしたが、これを機に封印を解きました」と言っていただいたことが、私も大変衝撃的でした。このような機会を作ることで、本人の気持ちが楽になることがあります。その声によって、当事者発信をどのように作るかを、改めて考えさせられました。

泥様が言われたように、「避難所なんかに行っても、私たちがいるところはなかったから」というのが、第１声でした。別の自立支援協議会の場で、「避難所生活のことを、当事者発信でもっとしっかり考えませんか」というお話をしましたが、その時にも、当事者グループの声としてあったのが、「行ったところで、私たちがいるところはない」ということでした。いかに地域の人に一緒に考える場を提供できていなかったかを反省し、われわれが、どのようにすれば地域の人に伝えることができるかを考えました。地域と当事者の意識の違いの差をいかにして埋めていくかが、今でも一番の課題です。

当事者でも自己発信する人はごく一部です。当事者と話していると、「行政や地域の人がしてくれて当たり前。意識してくれるはず」という話が出てきます。一方、地域は、「われわれも一生懸命やっているが、障がい者から言ってもらわなくては、何を助ければよいか分からない」と言います。この差をどのようにして埋めていくかです。ケア会議の中でも、先生のお話から３つの輪が大変大事ということで、それぞれがそれぞれの強みと弱みをしっかり理解したうえで、どのようにネットワークを組んでいくかということを考える機会になりました。

最後の回では、DIG（災害図上訓練）を行いました。最初は、何をするのかという雰囲気でしたが、やっていくうちに盛り





出所：鎌田あかね氏講演資料

④ 地域ケアネットワーク会議　交流集会
ゲスト：同志社大学社会学部教授　立木茂雄氏
講話　「避難移動のその後　～福祉避難所って？～」
グループワーク　DIG（災害図上訓練）



（1）福祉避難所運営の事前準備の必要性

（2）桃生福祉避難所の事例

医療、看護、介護、リハビリ、社会福祉、一般ボランティアなどの多職種連携チームによるケアやサービス（多角的な支援）



（3）災害ケースマネージメントの必要性

一般避難所においても「公平な」サービスと「公正な」サービスのバランスを

『ＤＩＧ』（災害図上訓練）

各地域の地図上に透明のシートを敷き、その上からハザードマップを参考に、土砂災害、河川氾濫、津波などの影響を受ける区域を地図に色分けして落とす。

⇩

ここは危険！避難所までは行きづらい（階段や急な坂道、狭い道等々）をマーク！

⇩

どんな風に危ないのか？ マークをすることで避難所によっては、浸水や土砂災害に合う可能性の高い箇所があることが判明！

⇩

物理的に可能と思われるオリジナルの（福祉）避難所を提案してみよう！
「どのハザードにもかからない処」、「車が停められるとイイね!」等々たくさんの意見が出てきました。







出所：鎌田あかね氏講演資料

上がり、自分たちで本当によく考えていました。同じ地域の防災福祉コミュニティの方や、施設の方、ボランティアグループ、民生委員・児童委員が、同じテーブルで、自分の地域について、どのように避難すればよいかを地図をもとに細かく話をする機会になりました。「多職種の中で話ができたため、納得できた」、「“連携の形” を学んだ」、「自分の地域に関係することだけでなく、他の地域の人との連携や関係づくりも日頃から大切だと思った」等の話が出ました。われわれができることとして、さまざまな立場の方々が話をして気づいてもらえる機会を作ること、自分のこと、相手のこと、つながること、今自分自身が何をすべきかにいかに気がついて、考えてもらえるか、あくまでも主体的にどのように関わってもらえるかというしかけや啓発をどのようにしていくかが大事なことだと考えています。

（4）その後の取り組み事例「じどうかん発　乳幼児親子・防災を学ぶ」

平成24～25年度までの取り組みを踏まえて、実際にどのような活動をしたかですが、児童館では、「乳幼児親子・防災を学ぶ」というものを行いました。神戸市には中学校区にひとつ児童館があります。その中で、社会福祉協議会が運営している児童館では、「自分にあった防災グッズを整えておく」という自助の部分や、さまざまなシミュレーションを行ったり、

その後・・・1

うおっこぼうさいがっこう　～世界一受けたい防災授業～



出所：鎌田あかね氏講演資料

避難所にある粉ミルクの使い方を知っていただくことを、年に１～２回行っていました。魚崎児童館では、防災福祉コミュニティの人に来ていただいており、今回は、乳幼児のお母さんが学ぶ機会を作りました。「うおっこぼうさいがっこう　～世界一受けたい防災授業」というタイトルで、楽しみながら親子で学んでいただくものです。防災福祉コミュニティの方に、まるバツクイズを出していただきました。少し難しい言葉もあったため、子どもよりお母さんの方が一生懸命答えていました。また、非常食の紹介もしました。非常食の持ち出し編ということで、魚崎では、「水が何リットル以上」等と言われているので、実際にその水が入ったリュックを３歳の子どもが背負ってみるという体験をしました。他に見学等を行いました。

これは、地域の方と乳幼児のお母さんが知り合うきっかけになりました。この効果として防災福祉コミュニティの方がいつも言われるのは、「避難訓練はいつも同じ人しか来ませんでしたが、これを機会に乳幼児の親子が避難訓練に参加するようになった」ということで、今では、乳幼児親子も地域の一員として活動を始めています。

（５）その後の取り組み事例「施設発信！　避難することを一緒に考えて！」

「ぶどうの木」は、津波が来たら90分以内に国道２号線より上に逃げなければならないという海沿いの施設で、重度の身体障がい者が多く、ほとんど電動車椅子や通常の車椅子の方々です。解決策は、「地域の人に相談しよう」ということで、津波対策意見交換会を、施設発信で防災福祉コミュニティ等の地域の人に声を掛け、一緒に考える会を開催しました。このときに、事前に施設には、「自分たちでできることを整理しておいてください。そのうえで、この部分については、自分たちだけではどうしようもならないので、地域の人に一緒に考えてほしいと働きかけなければ、地域の人もすべてのことはできな

い」という話をしておきました。

職員が実際に歩いて波の遡上や高低差を考えて、どれが自分たちにとってもっともよいルートなのかを検討しました。それをもとに、地域の人も一緒に歩きました。市が決めた避難ルートは、高低差が少なく波がすぐに来てしまうので、自分たちで異なるルートを考えたものです。車椅子で段差をうまく超えられなかったり、線路を渡っていると、車輪がはまってしまう等があるため、実際に歩いてみて、安全なルートを探したということです。すると、地域の方から、「われわれの近くにも車椅子の高齢者がいるので、そのルートの方がよい。途中で皆さんのお手伝いもできる」という話が出てきました。

災害時の避難ルートの確認風景



出所：鎌田あかね氏講演資料

また、神戸市では、民生委員･児童委員が見守り台帳を作っています。それをもとに、自分たちの地域の中で、単身高齢者、高齢者のみの世帯などの身体的に厳しい方々がどこに住んでおられるかをマッピングしています。しかし、今はその情報共有はできないため、いざというときに出せるようにしておいてくださいという形で準備を進めていただいています。

以上で、東灘区の活動報告を終わります。ご清聴ありがとうございました。

東灘区地域ケアネットワーク会議



出所：鎌田あかね氏講演資料

「地域防災セミナー」意見交換
災害時要援護者対策のこれから



	氏　名	所属・役職
進　行	立木　茂雄	同志社大学社会学部教授
登壇者	酒井　竜一郎	神戸市 保健福祉局 総務部 計画調整課長
	泥　可久	神戸市 兵庫区自立支援協議会　防災部会長
	鎌田　あかね	神戸市 東灘区社会福祉協議会　地域福祉ネットワーカー
	島﨑　耕一	三菱UFJリサーチ＆コンサルティング株式会社 防災・リスクマネジメント研究室　主任研究員

【立木】 まず自治体アンケートの調査結果について、いくつか突っ込んで聞いてみたいと思います。調査から見えた課題がいろいろとあると思います。全体で課題を６つくらいにまとめていただいていますが、庁内での横断的な推進体制の設置割合が半分強というのは、調査を実施された立場の観点からどのように思われますか。2005年３月に要援護者対策のガイドラインができてから10年以上経過していますが、まだ半分というのは、どのような感想をもちましたか。

【島﨑】 いくつかの自治体の対策のお手伝いをしており庁内連携の重要性を感じています。ただし、この取り組みは最終的に地域の方や要援護者の生命を守る取り組みであり、明確な正しい答えがない中で、積極的に取り組みを打って出ることが難しいことからできていないのだと感じています。

　私が関わっている自治体をみても、ある程度庁内を引っ張る人がいることで取り組みが成り立っていることを実感しています。このようなことから、この結果はある意味仕方がないことだと思います。今後、法改正を受けて庁内体制の整備が広がっていけばよいと思います。

【立木】 絶対にしなければならないことは結構やれていますが、それにプラスして「努力してください」と国が


立木茂雄氏


島﨑耕一氏

求めていることは割合が低いという結果が、きれいに出ていると思います。合理的な配慮について、「検討予定はない」が3分の2です。4月から法律が施行されるにも関わらず、この結果に終わっていることについて、調査をしていてどのように思われますか。

【島﨑】 この取り組みに関わっていて、法律で決まったことや国や府県から下りてくることに対しては、忠実に実行しようとされますが、要援護者の登録を行った後に、災害時にどのように福祉につないでいくか等の着地点が見えていない人が多いことを問題意識としてもっています。

今回、立木先生から合理的配慮についてお話しいただきましたが、これは義務なので、市町村は当然やらなければならない中で「行っていますか」とアンケートで聞くのは厳しいので、まずは、「防災面での配慮はどうか」という和らげた聞き方をした結果、このような数値になりました。アンケートを送付した部署は、福祉と危機管理の部署が混在しているため、部署ごとの特徴も見る必要があると思っています。約3割は検討を行っているということを広げて、何をすればよいかを伝えることで、広がっていくのではないかと思っています。

【立木】 自由記述で、各自治体の担当者に悩んでいることを聞いたところ、「支援体制を整えること」、「地域の理解を得られないこと」が出ていますが、これが今後の話の共通ポイントになると思います。

これらが、なかなか前に進まない大きな理由だと思います。

神戸市の酒井様のご発言の中で、神戸市は、震災前から市民福祉を大事に進めてきており、阪神・淡路大震災にもそれなりの対応をしたが、要援護者の対応を行ったのは、発災後1ヵ月後からだったということでした。そのような中、神戸市の取り組みとして、議員提案で条例を作り、それによって、平成25年度あたりから取り組みの地区が増えています。実感として、この条例は意味があったと思われますか。

【酒井】 災害時要援護者に関する条例は、非常に意味があるもので、これがひとつの契機になっています。条例があることで、地域に入りやすくなりましたし、物事を進めるにあたって必要な予算もつきやすくなったと認識しています。このような点から、意義あるものだと思っています。

【立木】 調査から見えてきた現場の担当者の悩みで、最も出てきたのが、「支援体制をどのように作っていくか」でした。神戸市の28枚目のスライドにあるように、神戸市でも現実的には大変ということです。1977年から市民福祉という概念で取り組みを行っていますが、現在、神戸市では防災という視点ではありませんが、地域福祉計画を立てており、ビジョン、アクションプランも作っています。本日の私の最後の話は「土手の花見の防災」でしたが、ひとつの切り口として、地域福祉計画の中に、災害時要援護者の支援体制を構築すると



いう発想は今までにありましたか。また、この発想についていかがですか。

【酒井】 災害時要援護者への取り組みは、条例ができる平成18年からすでにあり、当時から地域福祉課題の最たるものだという認識をもっていました。また、昨今、少子高齢化、人口減少、地域の希薄化が進み、都市における孤立化が問題視されるようになり、災害時要援護者への取り組みの必要性が増しています。それが、今回の計画でも大いに議論されました。

【立木】 クロスオーバーと言いますか、地域福祉計画の中での取り組みであり、かつ災害時要援護者対策でもあるという具体的なアクションに結びつくものは、形になりそうですか。

【酒井】 即決的なものではないですが、地域のことはできるだけ地域で課題の早期発見をするしくみをつくるべきだということで、今回の計画づくりで特に議論になったのが、区の社会福祉協議会の役割の見直しです。区の社会福祉協議会が真の意味での地域福祉のプラットホームになり、先ほど鎌田様からお話があったように地域包括支援センターや児童館が中学校区にひとつ、地域福祉センターが小学校区にひとつあり、それらが社会福祉協議会のブランチ的な役割を持ち合わせて、地域課題を解決するために皆様が集まることができないかと考えています。

【立木】 地域福祉計画の中でも、鎌田様から、まさに社会福祉協議会のネットワーカーという立場でのお話があったように、さまざまな団体や組織をつなぐ場として、社会福祉協議会が動いており、市としてもそのようなことを行っているということでした。

泥様の方に、マイクを向けたいと思います。自立支援協議会は全市町村にあるため、障がい者が声を上げる際のひとつの場として、自立支援協議会の中で災害時のことを考えることで、さまざまな障がいについて横断的な形で皆が防災のことを考えることができるということでしたが、このようなことを考えることができたのは、最初にどのような支援があったのですか。



酒井竜一郎氏

【泥】 私が住んでいる兵庫区には、自立支援協議会ができる前から「障害者支援ネットワーク会議」というものがありました。作業所が沢山できていたので、作業所を中心に助け合おうということで場ができたのがそもそもの始まりです。その中に、福祉団体や民生委員も入ることになりました。その中で、防災部会を立ち上げました。その後、自立支援協議会に移りました。

【立木】 泥様は、「阪神・淡路大震災直後に、障がい当事者の中でも、自分から地域と関わりをもっていた人は頑張って生き延びる力を感じるが、閉じこもっていた人は大変だった」とよく言われます。本日は、そのお話があまり聞けなかったので、それについて、もう少しお話しいただけますか。

【泥】 20年前の阪神・淡路大震災のときに、私は肢体障害者福祉協会の会長をしていました。車は動けず徒歩でも行けなかったのですが、単車を運転する人がいたので、単車の後ろに乗せてもらい、避難所を回って会員75人全員の安否を確認しました。亡くなられた方、避難所におられる方、自宅におられる方等を確認しました。1ヵ月後ほどして、若い学生が私のところに名簿をもってきて安否を確認していましたが、「1ヵ月もして何をしているのか」と思いました。私は、1週間くらいですべて回りました。避難している障がい者の姿もさまざまでした。皆が輪になってその障がい者を守るようにしているところもあれば、冷たい廊下の隅にじっとしていて、「泥さん、どこか温かいところに連れ

て行ってください」という障がい者もあり、積極的に動き回っている人もありました。女性は、どこに行っても柔軟です。避難所で、手拭いでぬいぐるみを作っている人の周りには皆が集まっていました。普段からそのような活動をしている人は、災害時にも人が集まってくるので、自然に助けられています。しかし、じっとして人助けを待って寂しい思いをしている人を見て、「これではいけない」と思ったことが、私が活動を始めるきっかけです。

【立木】 スライドの17枚目（下図）が、泥様がおっしゃりたいことの肝だと思います。当事者も自分から声を上げて地域に関わろうとすることと同時に、地域の方々も障がい者とどのように接すればよいかが大事であるということです。その決め手となる最も大事な言葉は、当事者と地域の方々が顔の見える関係をいかに築くかだと思いましたが、いかがですか。

【泥】 そうですね。当事者と地域の方々が、差別なく上下関係なく付き合うことがもっとも大事です。私が積極的に地域に入っていくので、私の協会の人で閉じこもっている人は１割もいないくらいですが、そのような方が、地域の中に溶け込んでいくことが大事です。われわれのように活動する人がいることで、他の障がい者も引っ張られていくのではないかと思っています。

【立木】 自治体アンケートの調査結果では、支援体制の構築が悩みということですが、なぜ困るのかを考えてみると、「国から言われてやらなければならないから地域に頼みに行こうか」と地域に行き、「いざというときに一緒に行ってください」と言うと、地域からは、「できなかった時に、誰が責任とるのか」と言われて困っているという話を自治体からよく聞きます。それと真逆のことを、鎌田様のところではされています。「作ってください」ということではなく、泥様が言われたような、当事者と地域の方々、専門家との顔の見える関係が必要だということでした。



泥可久氏

実は私は、東灘区には２年ほど関わらせていただいているのですが、最初は、「なぜ専門家だけのネットワークなのか」と怒りました。それを受けてどうだったかということを、もう少しお話しいただけますか。

【鎌田】 行政の縦割りと言うとよくないのかもしれませんが、防災福祉コミュニティは消防の管轄で、災害時要援護者関連は福祉になり、東灘区では、区役所の中では総務課が担当することとなっています。その連携がうまくいかなければ災害時要援護者のことはうまくいきません。地域ケアネットワーク会議は福祉が主導で行っているものですが、消防の方にも来ていただいており、防災福祉コミュニティにも声を掛けていただくように言っていましたが、実際のところ、「知らない」と言われる地域がけっこうありました。そのため、魚崎が防災福祉コミュニティをされていたので、よく一本釣りで地域に直接お願いに行きました。それぞれの立場でそれぞれの役割をもって動いているため、それを乗り越えてよいかどうか、正直なところ悩みます。

活動を通じて見えてきたもの

- **地域の人に、障害者に対する戸惑いが見られる。障害者も積極的に地域に関わることも必要。**
- **障害者が地域活動を展開。そのことが自分の身を守ることにつながってくる。**

「face to face」の関係づくり
備えあれば憂いなし


鎌田あかね氏

ここにおられる皆様もそうだと思います。どうしてもすき間ができてしまうため、そこは誰が動いて埋めるのだろうというのが本音です。実際のところ、地域団体は、民生委員等決まったメンバーしか来ません。本来、来ていただきたい、防災を中心に考えるメンバーは来ていません。正直なところ、防災を考える防災福祉コミュニティで、要援護者のことを考えているところは、2～3ヵ所しかありません。どちらから行くかジレンマを感じています。

【立木】 そのような中でも、東灘区でブレークスルーしたなと思ったのは、DIG（災害図上訓練）を行ったとき、地域の方、専門家ネットワーク、自主防災組織である防災福祉コミュニティが、最初は座ってやっていましたが、だんだん皆身を乗り出してやり始めたことです。また、自分の地域だけではだめだということで、隣の地域のところに行って「一緒にやりましょう」と言いに行き、一緒にやり始めたことです。これによって、皆が同じ方向を向いたように思えました。DIGを行ったことの意義について、もう少しお話しください。

【鎌田】 DIGをやる前は、それぞれが自分の所属の範囲内で勝手に、「このようなことをすればよいのではないか」と思っているだけでした。施設の人は施設のことしか考えていません。地域の人は地域で通常接している人たち、高齢者のことしか考えていませんでした。DIGは、詳細な地図をもとに話をするため、地図を出した時に初めて皆様が、「ここの坂道は車椅子では上がれない」、「この階段は足が悪い人は通れない」等の課題を共有し始めました。皆、想像している人が違うので、それぞれの人に合った避難の仕方や工夫が必要という課題共有を行い、対象者にどのような配慮をすればうまくいくかという話を、顔を突き合わせて考えることができました。それによって防災福祉コミュニティの人に「自分たちが要支援者のことを考えて避難訓練をしなければならない」ということを意識していただけたと思います。

【立木】 泥様が言われたように顔の見える関係が大事で、行政はそのような枠組で進めてきましたが、顔の見える関係だけではだめで、「自分たちがどうなっていたいか」という具体的に実現したい未来像、少しかっこいい言い方をすれば、自分たちが達成すべきミッションを「見える化」することができれば、最後に、鎌田様が言われたように、地域の方々や当事者に内発的に動機づけが高まり、自分たちのこととしてそれぞれがこの問題を考えることができます。それがない限りは、つまり行政の人が地域に出向いて、「これは仕事なのでしなければならない」ということでは、ミッションが共有できず、地域は引いてしまいます。

顔の見える関係を通じて地域と行政、当事者、支援者、皆が自分たちが達成すべき未来像を共有できるかどうかが、この問題の大事な肝です。特に、地域の人が、自分たちの地域はどうなりたいかという未来像が見えるかどうかが、支援者の確保にもつながり、この問題のソリューションにつながると思います。そのようなことが、本日の調査結果、行政の取り組み、当事者が声を上げること、ネットワーカーとして場を作るというお話を通じて、横串になるポイントではないかと思いました。

本来は、参加者の皆様からご質問を受けたいのですが、会場の都合上、意見交換に参加いただいた皆様に拍手を送りまして、このセッションを終了とさせていただきます。どうもありがとうございました。

次号予告 2017年1月発行予定

特集：「グリーン・インフラ（仮題）」

既　刊

2015 vol.4（通巻第36号）
特集：急増する東南・南アジアの留学生

2016 vol.1（通巻第37号）
特集：首都直下地震・南海トラフ巨大地震にどう備えるか

2016 vol.2（通巻第38号）
特集：オープンカレッジ

2016 vol.3（通巻第39号）
特集：環太平洋パートナーシップ（TPP）協定

http://www.murc.jp/thinktank/rc/jorunal/quaterly/

Quarterly Journal of Public Policy & Management
季刊 政策・経営研究
2016 Vol.4
2016 vol.4（2016年4号）通巻第40号

発行責任者：藤井　秀延 代表取締役社長
中谷　巌 理事長
編集長：太下　義之（政策研究事業本部）
編集委員：鈴木　明彦（調査本部）
三浦　秀樹（コンサルティング・国際事業本部）
国松　麻季（政策研究事業本部）
加藤　三貴式（会員・人財開発事業本部）

本誌掲載記事のご照会は
三菱UFJリサーチ＆コンサルティング
革新創造センター（広報）までご連絡ください。
連絡先：TEL03−6733−1653（東京）

編集・発行
三菱UFJリサーチ＆コンサルティング株式会社
東　京　〒105−8501 東京都港区虎ノ門5−11−2 オランダヒルズ森タワー
TEL：03−6733−1000　FAX：03−6733−1009
名古屋　〒461−8516 名古屋市東区葵1−19−30 マザックアートプラザ
TEL：052−307−1110　FAX：052−307−1126
大　阪　〒530−8213 大阪市北区梅田2−5−25 ハービスOSAKA
TEL：06−7637−1500　FAX：06−7637−1501
E−mail：info@murc.jp　http：//www.murc.jp

印刷・製本　株式会社 カントー
2016年10月発行
（禁無断転載複写）落丁本・乱丁本はお取り替えいたします。

通巻40号という節目になる本号では、「高齢社会」を特集している。

日本の高齢者（65歳以上）人口は2015年10月1日現在、3,392万人に達しており、総人口に占める65歳以上人口の割合（高齢化率）は26.7%となっている。そして、この高齢化率は、他の先進諸国の高齢化率と比較して最も高い水準となっている。今後については、2060年には高齢化率は39.9%に達し、2.5人に1人が65歳以上となり、さらに2060年には75歳以上人口が総人口の26.9%となり4人に1人が75歳以上となると予測されている。また、このような高齢化の進行に伴って、社会保障給付費は2013年度に110兆6,566億円に達しており、過去最高の水準となった。

この「高齢社会」という事象に関しては、少子化と一体として語られる人口減少や社会保障給付費の増加など、ネガティブなものとして語られることが従前は多かったようである。しかし、高齢化の進行そのものは止めることができないものである。そうであれば、高齢化をネガティブに捉えるのではなく、むしろポジティブに受け止めて、成熟した高齢社会を構想する方が健全なのではないであろうか。こうしたことから、本号の特集タイトルはクリエイティブな高齢社会を構築していこうという意図を込め、「Creative Aging」とした。

こうした状況の中、大阪府では、「2025日本万国博覧会」基本構想の試案において、「人類の健康・長寿への挑戦」をテーマとした検討を進めている。このような挑戦が実現すれば、新しい万博のイメージを提示することができるかもしれない。また、この「2025日本万国博覧会」に先立って、2020年には東京五輪の開催が決定している。五輪大会ではスポーツだけではなく、文化プログラムも重視されるが、2012年ロンドン大会では特に障害者の芸術表現が重視された。2020年東京大会においては、障害者の分野は当然のこととして、日本独自のレガシーとして「高齢社会」にフォーカスを当てるべきではないか。

本号での問題提起が、成熟した高齢社会のあり方についてじっくりと検討する参考となれば幸いである。

編集長　太下 義之

コラム　サーチ・ナウ

サーチ・ナウは政策研究事業本部の研究員が個々の専門分野で得た知見を元に政策提言や社会動向に対する推察などを、わかりやすく読み切りサイズで定期的に執筆・公表しているコラムです。

社会の「今」を鋭い視点で切り開く多彩なコラムを是非、一度ご覧ください。

（http://www.murc.jp/thinktank/rc/column/search_now）

ISSN 1881−5308

三菱UFJフィナンシャル・グループの総合シンクタンク

MUFG

三菱UFJリサーチ&コンサルティング

〒105-8501 東京都港区虎ノ門5-11-2
TEL : 03-6733-1000

ISSN 1881−5308

VEGETABLE OIL INK

Waterless Printing Naturally

FSC
www.fsc.org
ミックス
責任ある木質資源を使用した紙
FSC® C014473