

第7章 福祉と町起こし — 市町村自治体の戦略 —

NHK放送文化研究所 鈴木 祐司

1 はじめに

本論は、「福祉と町起こし—市町村自治体の戦略—」というテーマを取り上げる。そもそも放送文化研究所の人間が何故に介護保険、高齢者福祉を研究しているのか不思議に思う方もおられることだろう。筆者は、4年ほど前まで現場で番組をつくっており、番組をつくっている間に、1980年代の半ばぐらいから高齢者福祉のことを強く意識するようになった。そうした番組がきっかけで、自治体の戦略を中心にいろいろと取材をしていたので、日本評論社から岡本・鈴木(1998)『福祉で町がよみがえる』という本を出版している。本論では、その本の内容とその後の福祉の動向を報告する。

報告の内容は、大きく2つに分かれる。まず、自治体の側から見た場合に、高齢者福祉に積極的にかかわっている自治体が大中小さまざまあるが、そういう自治体の首長や行政官たちの中に、高齢者福祉が町の活性化、地域の活性化に有効だと考えている者がいる。その内容を明らかにするのが、第一の課題である。

他方で、行政をどうスリム化するかということ強く意識する自治体の首長、行政官たちが、必ずしも多数派ではないけれども、一部にいる。この行政のスリム化という面と、前述の地域経済の活性化との接点を探るのが、第二の課題である。

そもそも何故にこんなテーマを筆者が思いつくようになったのかという経緯から話を進めることにしたい。筆者が高齢者福祉の取材をし始めた1980年代半ばころは、老老介護があったりとか、それから高齢者を縛りつけたままにする施設があったりというふうに、日本の高齢者福祉の状況はかなり悲惨だというふうに言われていた時期である。このころ当時の厚生省の中では、介護保険を実施するための法律を通すための原案が出来てきたわけであるが、紆余曲折があつて、ことは簡単には進んでいなかった。この進まなかった理由の1つとして、実は日本の政財界の福祉に対する物の考え方があつたように思う。

これはどういうことかという、高福祉＝高負担と低福祉＝低負担という考え方が強かった。例えば、北欧が高福祉＝高負担で、アメリカが低福祉＝低負担とすると、日本はこの中間ぐらいの状況にある。これに対して、政財界の中に国民負担率を上げたくない、つまり高福祉＝高負担は国民負担率を上げることにつながるから反対だという考え方が存在した。国民負担率というのは、税金、年金、それから社会保障費、これらを含めたものが国民の所得の中で何%を占めるのか、という指数である。1980年代の半ば頃はまだ40%を超えていなかったが、現在は40%を超えて45%に迫りつつある。これを上げると、国民が働いて手に残る可処分所得が少なくなる。そうすると、労働意欲が減退し、よって日

本経済の上昇がとまってしまうというような考え方を、政財界の方達が委員会などでまじめな顔をして発言されていたのである。

1990年前後は、こういう考え方があるので、福祉の悲惨な状況は置いてきぼりのままではなかなか進んでいなかった。となると、こういう物の考え方をする人たちに対して説得力を持った議論をするには、やはり福祉のもつ経済合理性を考え直してみる必要があると思うようになった。それで、1990年代の前半にいろいろと有名な経済学者の方たちを何人か回ったけれども、高齢者福祉の充実が日本経済の成長にプラスであるなどと簡単に言えるはずがないということで、誰もやってくれなかった。ということで、なかなか90年代前半は、その視点で発信していく番組づくりが難しかったのである。

そうこうしているうちに、何のことはない、当の自治体の首長たちの中に、論理はわからないが、価値があるはずだ、なにか可能性を感じるということで実践する人たちが出てきた。というわけで、正直に言えば、論理を先行させたのではなくて、実践する方たちを追っかけるなかで、そういう実例を論理化する人たちが少しずつ出てきた。こういう流れで、90年代半ば頃に福祉による町おこしを切り口とした番組をつくった。それと並行して、社会的には介護保険法が1997年に国会を通り、2000年に施行されたという流れになっている。この間、私がいろいろと追っかけてきた自治体のやり方を紹介して、その核となっている物の考え方を提示するのが、本論の狙いである。

2 福祉による地域経済活性化 — 山形県最上町、島根県西郷町の場合 —

山形県最上町は、非常に高齢化と過疎に悩まされていた地域である。この地域に、1996年頃に、町の年間財政にほぼ匹敵する金額を使って、ウエルネスもがみという総合福祉施設をこの町はつくってしまった。これは医療と福祉と保健が合体した施設である。箱物行政が批判されている昨今、よくこういう町の財政を破綻させかねないものをつくったなど思っただけで、取材に行ってみたら、実はこの町長がなかなかおもしろい人物であった。

この施設の話に行く前に、最上町の中にある下白川橋という橋について紹介する。この橋は、途中、川の真ん中で2つに分かれて2本になっている。これは、ここの施設をつくった町長が、町長に就任した直後ぐらいにできた橋である。なぜこの橋はこんな形になったのかというと、国土交通省の2つの局と農水省と3つの部局に補助金を出してもらって、その結果、こういう形になってしまったという、縦割り行政を具現化したような橋である。要するに、別々に出したので、一本にできなかったのである。このときに町長は、中央省庁というのは随分と変な体質のところだと思ったわけだが、そこで愚痴を言うだけで済ませなかった。これはよくよく考えてみると、それぞれ縦割りになっていて、自治体からいうと中央省庁から金を出させやすいんじゃないのかというふうには、この町長は逆に発想したのである。

それで、最上西公園というのをその後、町長はつくる。これをつくるときに、この橋の経験から今度はもっと多い、六、七ぐらいの省庁から、例えばプールは厚生労働省とか、野球グラウンドはどことかというように、いろんなところから補助金をちょっとずつ引き

出してくっつけ、1つの施設にまとめあげた。縦割り行政の中では、これまでなかなか認められていなかったことである。それを、別の「土地なんだ」と言いながら実は隣接するという形で、あたかも1つの公園にしてしまう。結局、総額で二十数億円かかった公園の建設費を、事実上の町の負担は3億9000万円で行ってしまった。縦割り行政の中で補助金の引っ張り出し方を、こういった手法を使ってやった人物である。

それが90年代になったときに、町の活性化のために運動施設をつくるとか、道路をつくるということではもう限界だ、それをやったからといって簡単に過疎は止まらない、という思いにたどり着いた。そこで町長は、これからはやっぱり高齢化問題が深刻なので、健康福祉にそれなりに金を使わなくちゃいけないというふうに、思うようになったのである。

それが、厚生省の始めたゴールドプランの時期と重なったのである。大体国の政策は、新しい方向を決めると、先進的な事例には補助金がおりがやすいということがある。そこで、前述のウエルネスもがみという施設を1993年頃から1つずつ造って行って、96年に完成した時には、この施設は全体として1つの施設のようにしたのである。1980年代にはこの種の施設は極めて補助金が出にくかったけれども、90年代になると、この例の場合、町の財政に匹敵する、つまり四十数億円かかった費用のうち半分から3分の2ぐらいまで国から補助金を引っ張り出せる状況になった。逆に言えば、この例の場合、町は半分から3分の1くらい持ち出す覚悟をして造った施設であった。

では、なぜ町はそういう持ち出しまでして施設を造ったのか？その考え方の要は、地域経済に波及効果をもたらす投資をすることだった。もともとこの町は東京都の精神障害者の施設をこの町に置いていた。言ってみれば、建物そのものはほとんど補助金を都からもらって、なおかつ50人の施設なので、そのことによって雇用が発生するというところに着目していたわけである。それを今回のこの健康福祉の施設を造ることによって、社会福祉全体として雇用が百数十人相当まで増加した。百数十人の雇用は農村地域なので、この町では農業について第2の産業になるぐらい大きい存在である。

ここで働いている人たちが得る所得は、大体所得の7割ぐらいが消費に回されるというふうに言われている。けれども、こういう田舎では買い物するにも隣の町まで行くのが大変なので、7割の消費の大半が実はこの町の中に落ちる。こういうふうに就労者の得た賃金、それから得られる消費、それからこの施設自体の運営のための支出などもろもろあって、地域の商業に対して1割近い波及効果があるといった試算も出てきた。福祉がそれなりの経済波及効果があるというのを、町長は過疎に悩む地域であったから肌で感じ取っていたわけである。

もう1つは、目に見える過疎を食いとめる効果として、実はここに分校としての高校が1校あるが、その就職先に起こった異変を挙げうる。その卒業生は、それまでほぼ100%町を出ていたが、こういう施設を造ったために、新卒の高校生の5人から10人の範囲で毎年この福祉産業サービス業に吸収できるようになった。これは5人から10人をとどめたというだけで、もちろん過疎が止まるわけではない。けれども、少なくともそういう

一石を投ずることができるという意味で、町民もこの 40 億円という町の財政に匹敵する福祉施設への予算投入に対してかなり理解を示すようになった。

さらに、この町は宅地分譲をやったのである。宅地分譲をやったのは、次のような理由からである。介護保険が始まると、地方の場合、ホームヘルパーの移動距離をなるべく短くしたいという思いがある。ここは雪が降るので、冬間のホームヘルパーの移動が大変だという事情があり、農村地帯でばらばらに住んでいる町民に、なるべく固まって住んでほしいと思うわけである。そういう意味で宅地分譲をしたところ、ここの福祉の高水準ぶりを見て、東京から 5 世帯が移住してきた。

一般的に、高齢者は町行政から見ると厄介者だというふうな考え方があつた。けれども、ここの町長は別の考え方をしていた。65 歳以上の高齢者というのはいらただけで、実は年金という視点で見た場合に、町はもうかるというのである。この町は 25% ぐらいの高齢化率であるが、この町の年金の掛金と高齢者が得ている年金の額を比べますと、掛金よりも 4 倍ぐらい得ている額が多い。そうすると（高齢者だからタンス預金する割合は高いかもしれないが）、例えば町の住民全体で掛金を 4 億円支払っているのに対し、16 億円ぐらいの年金が入ってくるわけであり、これは明らかにその町で大半が消費される。だから、高齢者は厄介者だというふうには考えずに、高齢者はそのうちの 13% ぐらいの人たちが要介護老人になって福祉産業の労働者の雇用を発生させるし、残りの元気な高齢者は約 4 倍の収入を得て、うち 3 倍の金は町へ還流してくる、と発想したのである。これが考えの出発点なのである。

次に、島根県西郷町の事例を簡単に紹介する。隠岐島にある西郷町は、介護保険が始まるときに、介護保険の 1 割自己負担を町が全額補助するという、極めて珍しい政策をとった町である。厚生労働省が基本的にそれは好ましくないという声明まで出しているけれども、それを無視してこの町は全額負担にしている。何故、そんなことをしたのか？この町は、7 つぐらいの町村でできている隠岐島の中心的な町である。そのため、1980 年代から社会福祉法人が発達しており、福祉の基盤はある。基盤があるのであれば、介護保険を活かして福祉産業を発展させていくことができる。その促進支援政策として、まだまだ介護保険制度に馴染めない地域住民のために、なるべくバーを低くして介護保険をフルに活用してほしいということで、100% 補助にしたわけである。そうしても、この隠岐島諸島の中心町なので、当然周辺町村の人たちもこの町の福祉サービスを頼りにやってくるので、採算的に十分やっていけるという見通しと、町の活性化をはかりたいという思いで、このような自己負担の肩替わりをやっているのである。

3 福祉と行政のスリム化 — 北海道瀬棚町、沖縄県佐敷町の場合 —

次に、福祉と行政のスリム化に関して、幾つかの市町村の活動を紹介します。

北海道というのは国土の 22% を占めるという、一都道府県の中では広大な場所であるが、自然条件はなかなか厳しいところでもある。そのなかで函館に近い瀬棚町の福祉サービス利用状況を、厚生労働省が毎年発表している福祉マップを使って指数化してみると、周辺

町村と比べると在宅介護は非常に高い利用率であることがわかる。では、どうやってこの高い福祉サービス利用率をもつに至ったか？

その経緯を話す前に、介護保険開始当初（2000年12月時）の全国状況をザッと眺めておきたい。実は3200余りある日本の市町村のうち、たしか2300ぐらいの市町村は、民間事業者の参入が介護保険の開始当初はなかったのである。民間事業者の参入がないと、当然のことながら、自治体もしくは社会福祉協議会で全面的に介護保険の基盤整備というか、サービス提供をしなくてはならない。介護保険は、民間が参入してきて競争することによって、コストは下がり、サービスが向上することをねらっていたわけである。ところが、実際フタを開けてみると3分の2近い自治体では民間事業者が参入しなかった。そうなるとう、介護保険が始まったがために町の負担は、それまでやれていなかったサービスを提供しなくちゃいけないので、けっこう重くなる。そういう苦しい状況の対策として、実はこの瀬棚町は、いろいろと知恵を使って札幌にある民間事業者の誘致に成功したのである。

では、どうやって成功したのか。ホームヘルプ事業だけやってもらいたいと依頼しても、僻地ではペイしない。そこで、本来それまで町の社会福祉協議会等がやっていた公的福祉の部分も、抱き合わせで民間事業者に委託してしまうというやり方を取った。つまり、それまでは基本の部分だから公的部分が担当していた部分もある程度民間事業者に委託して、プラス介護保険のホームヘルプ事業も一緒にやってもらう。参入してくる民間事業者から言えば、安定的な収入が確保されているベースとなる仕事があって、それにプラスαとして介護保険の仕事があるというふうにやらない限り、参入が起きないのである。そういう委託に踏み出したのが瀬棚町であった。結論から言うと、これをやったために、平成11年度と平成13年度で比較すると、明らかに町の高齢者福祉のコストはダウンをしている。地域の活性化には雇用発生という側面が当然あるけれども、もう1つ、コストを削減するという側面もあり、それに成功した事例としてこの町を紹介したわけである。

コスト削減のもう1つの事例として、次に沖縄の佐敷町について報告する。沖縄はもともと長寿の地域で、長寿であるがゆえに、しかも、後期高齢者が多いがゆえに、実は高齢者福祉が結構大変な状況になりつつある。介護保険開始の2000年で見ると、予想以上にサービス提供が発生して、介護保険財政が赤字に落ちている自治体は実は沖縄には多い。この佐敷町は、沖縄にあっても何がユニークかという、実は徹底的に予防の部分にお金を使った点である。これはサービス提供をサボったということではなくて、それなりに提供しているけれども、そこにお金をかける以上に予防の部分にお金を使ってきたのである。その結果、老人医療費の受給者数はふえているにもかかわらず、老人医療費は、平成9年で11億円近くまでであったのが2001年には8億円強へと2億円ぐらい削減することに成功した。また、介護保険にも同様のことが起きて、高齢者数の増えても要介護老人の発生率は抑えられる傾向にある。

言い換えれば、この町の担当者は、徹底的に健康な状態でいてもらうということにそれなりにお金を使えば、そこで使ったお金以上の効果が出てくるのではないのかという仮説

を持って、予防医療にお金をかけたのであった。そして、それは実は中央省庁の1990年代の政策テーマになっていて、佐敷町は先進的な取り組みをしているとして補助金をかなり取り取ることに成功している。お金をかけたといっても、町の持ち出し分は実際のところ余り多くなくて、言ってみれば、国のお金で町の医療財政、介護保険財政の窮状をうまく凌いだという事例である。

このように、各市町村自治体の首長や行政担当者のなかには、福祉サービス業の育成や行政コストの低減により、地域経済を活性化させる効果をかなり意識・計算して動いている人たちのいることがわかったのである。

4 高齢者福祉の経済効果に関するマクロ研究の進展

そうこうしているうちに、1990年代後半になり全国レベルでこうした高齢者福祉の経済効果に関する研究が出始めた。例えば、そのうちの1つが、自治労の大阪の労働団体がやった産業連関表による経済波及効果の研究である。それによると1980年代までは第2次産業に公共事業等の形で予算を投入した方が経済波及効果も大きかったけれども、90年代になると社会保障分野も含めた第3次産業に公共投資する方が、第2次産業のそれを上回るようになってきた。

この理由は簡単で、右肩上がりの時代の第二次産業分野への投入は効果的だったが、第2次産業そのものがもはや低成長になってしまっていると、遊休施設等がたくさん発生して、そこに公共事業としてお金を投入しても、遊休施設の活性化に食われてしまい、そこから先の波及効果が実は余り大きくないわけである。他方、この社会保障みたいな新しい産業、これから市場が拡大していくという右肩上がりの分野に公費を投入すると、新しくオフィスをつくるとか、器具を購入するとか、それから新しく雇用を発生させるということになって、波及効果が大きいのである。

また、三菱総研などはGDP換算という報酬法を使って、介護保険による市場創設が労働雇用に与える効果を推測した。それによれば、介護保険はそれまで介護サービス以外の仕事をしてきた労働力が介護へ回るという形で労働市場でのマイナス部分がある一方で、30～50歳代でこれまで家庭の中で介護を担い、経済的には潜在化していた労働力が年間40万人ぐらい家庭の外に働きに出て、顕在化するようになる。新しい労働者が発生するために、ほかの労働市場を食ったマイナスを補うだけのプラスがあるという論理を主張した。このようなマクロ経済学的な測定結果や論理武装の整い始めたのが1996～97年頃のことであった。

5 むすび — 先進自治体にみる地域経済の活性化と行政スリム化の接点 —

地域経済活性化と行政スリム化という両面を志向する、福祉の先進地として知られる自治体、愛知県高浜市、東京都武蔵野市、それから北九州市において、その担当者がどうしているかを考え初めているかを、個々の資料や数値ではなく、論理として総括しておこう。

高齢者福祉の介護現場は、言ってみれば現業部分である。公務員というのは概ね朝9時

から夕方5時までみたいな、流動性の低い、融通のききにくい働き方をする。この介護に、公務員がまともに就くと、労働効率は当然ながら低下する。これに対して高浜市が発想したのは、それまで家庭の中に埋もれていた。けれども、仕事をしてみたいと思っている人たちに出てきてもらって、必ずしも正規分としなくても、何人かがそれぞれ都合のいい時間で働いてもらう。それをうまくアレンジすると、朝9時から夕方5時までの介護サービス時間を、例えば朝7時から夜の10時までのサービス時間へと柔軟にすることができて、結果的にユーザーの側から見ると便利な状況をつくれる。そうすると、行政は、こういうシステムの企画であり、調整であり、監視・チェックに業務を限定し、実際の現業労働は、もっとこういうフレキシブルな組織にゆだねた方が良いのではないかと？そういう考え方にたって、高浜市は高齢者福祉を積極的に推進してきたのである。

この市がこういうことをやったもう1つの発想は、地方都市特有の衰退した中心街の復興である。地方都市は、モータリゼーションの進展により、市の中心商店街が郊外の大型ショッピングセンター等に客をとられて寂れてしまっている。それをどう活性化するかが市政の重要な課題であった。そのために、市の中心の空き家となった店舗等を利用して託老所のようなものをつくることで雇用も発生させるし、サービスの水準も上げるということをやりつつ、なおかつ行政のスリム化をどんどん進めていった。福祉の先進自治体として知られる高浜市は、そういう発想で町起こしをやった自治体であった。

東京都の武蔵野市も福祉で有名な自治体である。ここは介護保険制度自体に反対するユニークな土屋さんという市長がいる。この市においてディテールな部分でおもしろいのは、テンミリオンハウスという民家を使って、つまり新しく施設のためにはお金をかけないというやり方で、なおかつボランティアグループなり、市民グループに運営をゆだねる（行政は年間幾らという管理費を払うだけ）という方式である。つまり、それまで正式に労働市場として上がってこなかった人たちを、正規組織、或いはNPO的組織の職員という雇用形態を問わずになるべく利用していく。そうすることによって、失われた地域のきずなを取り戻せるし、活性化も果たせると考えているのである。

最後に紹介する北九州市は、介護保険が始まる前の1990年代の半ばごろ、北九州方式というユニークな方法で、高齢者福祉の先進地域という評判を得ていた自治体である。

ところで、介護保険はナショナルミニマムを保障するという概念で導入されたものなので、先進地域においては介護保険による負の影響が結構発生したところもある。その負の影響をどのように北九州市が克服して、どうやって介護保険を導入したかを取材してまとめたのが、鈴木（2003）である。

その要点だけを紹介すれば、北九州市も実はもともと、かつて4大工業地帯の1つ、新日鉄があったために、重厚長大産業で有名なところだった。けれども、これが鉄冷えて、あつという間に経済力が落ちると同時に高齢化も進んで、二重苦を背負う地域になってしまった。それを克服するために、90年代、北九州市はかなり予算を投入して、物づくりに一生懸命頑張ってきた人たちを、これから新たに発生する高齢者介護サービス業へと転換させた。その場合、ただ単に介護サービスを提供するだけではなくて、こうした高齢者福

社での器具を、物づくりができる地域だから、器具をつくって地場産業を活性化させるということを目指したのである。

もう1つ、この市にあった発想は、実はこれから行政というのはどんどんスリム化しなくてはいけない。そのときにどれだけ住民を行政に巻き込めるかというのが決め手である。そのときに一番利用しやすいのが介護保険だということで、高齢者福祉政策を充実していくときに、いろいろなボランティアグループや隣組みたいなシステムをうまく導入して、結果的に行政をどんどんスリム化させている(必ずしもすべてが成功したわけではない)。

以上、介護保険の開始と地域経済の停滞の中で、いま先進的と言われている自治体がどのような考え方により福祉に積極的に取り組んでいるのかを紹介した。

最後に1点だけ付記したい。筆者は今、デジタル化というハイテク部分を本業で調べている。実はハイテクのこととハイタッチのこととは、結構共通項があるように思っている。

デジタル化とは、簡単に言うと合理化のことである。いろいろな意味で、それまで人力でやっていたいろいろなことを合理化できる。それはただ単に労働を削減するというだけではなく、知識を有効に活用するという意味での合理化であるけれど。例えば、札幌市は、電子自治体という意味では全国で10本の指に入るくらい非常に進んだところである。札幌市で電子化が進んだ理由は、札幌オリンピックのころ、札幌市の行政が非常に拡大していった、サービスも拡大していった。ところが、そのころ入所した公務員になられた方たちは、これからどんどん辞めていく。財政も今非常に厳しい。そういうときに、札幌市の選択肢としては、これからやめていく団塊の世代の人たちを補うような新しい職員を採れない。全員は採れない。しかも、熟練した人たちがやめていく中で新人を採っていくということになると、明らかにこれはマンパワーが落ちてしまう。これを補うのにハイテク、デジタルは必須で、活用せざるを得ないというのが動機であった。

これは言ってみれば、それまで縦割りになっていて、いろんな情報が一部の人にしか得られていないのを役場で全員が共有できるとか、加工も簡単にできるとかというふうにやっていたら、実は少ないマンパワーで行政サービスの水準は維持できる、もしくは上げられるという発想である。こういう発想をするのは、実はハイタッチの部分である。こういう高齢者福祉という部分でマンパワーをどう使ってやっていくかという問題は、自治体の行政担当者がハイテクをどこまで使うかという問題と結構共通しているのである。筆者は、たまたまこのデジタルの部分と高齢者福祉の部分の両方に触れて、どうやらこの2つの部分をうまく組み合わせっていく時代がこれから必ずやってくるはずだ、と考えるようになった。農村に限らないが、自治体がかつての産業が右肩上がりだった時代のような財政力を決して持ち得ず、マンパワーもかつてのように採れないという状況の中で、この両方をうまく使ったところがきっと高い水準を保ち、それに失敗したところが住民から見たらひどい自治体というふうになって、自治体間格差の広がっていく時代が来る、と思うのである。

【引用・参考文献】

- 岡本祐三・鈴木祐司(1998)『福祉で町がよみがえる－介護保険と自治体戦略』
(日本評論社)
- 鈴木祐司 (2003)『ドキュメント介護保険－北九州市の挑戦』(中央法規出版)