

住民主体による廃校から高齢者施設への転用プロセスに関する研究

準会員○藤本健*1 正会員 鈴木健二*2 同 友清貴和*3

5. 建築計画－2. 各種建物・地域施設

住民主体、廃校転用、高齢者施設、離島、NPO

1-1 研究の背景と目的

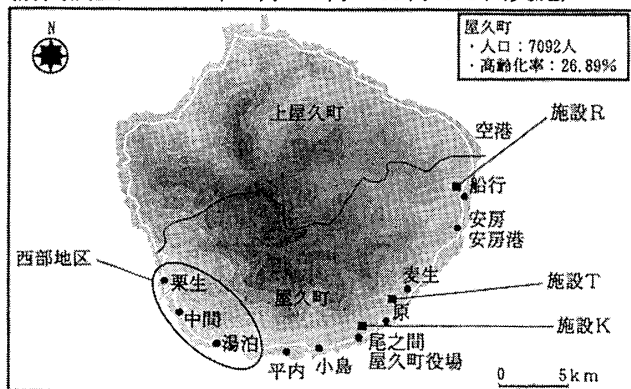
従来、我が国では中央集権体制を中心として様々な整備が行われてきた。しかし、近年では各地域や住民の創意工夫による取り組みが注目を集めるようになり、構造改革特区の実施(2002年9月)や地域再生本部の発足(2003年10月)など、地域の自立に向けた活動を見出そうとする動きが社会的にも定着しつつある。

そこで本研究では、住民主体により廃校から高齢者施設への転用が行なわれた、鹿児島県屋久町西部地区の事例を対象とする。住民が地域における様々な問題に対してどのような創意工夫を行い、乗り越えていったのかを明らかにすることで、住民を主体とした活動に求められる要件について探ることを目的とする。

1-2 対象事例概要

本研究で対象とする屋久町は、鹿児島市から南方130km、屋久島の南側に位置する。鹿児島市へ向かう高速船が発着する屋久町の玄関口、安房港が町の東側に位置しているのに対し、栗生・中間・湯泊の3集落で構成される西部地区は町の西側に位置する(図1)。西部地区では、栗生集落を中心とした地域住民によりNPO法人「サポート&ケア屋久島」(以下NPO屋久島と略)が2003年12月に設立された。そして栗生集落にある廃校を自分達の手で改修して高齢者施設への転用が行なわれ、2004年4月にミニデイサービスセンター「ゆっくりかん」(以下ゆっくりかんと略)の運営が開始されている。

そこでまず始めに離島や屋久町が抱える問題について文献調査を行なった。次に西部地区を訪問して、活動内容について参加者へのヒアリング調査を行なった。(訪問調査は2004年6月・9月・11月の3回実施)



2-1 対象地域が抱える問題

屋久町西部地区が置かれている状況を整理するためにまず、図2に全国と離島の介護保険事業所数の比較を示す。図2から離島の介護保険事業所数は全国と比べると、人口当りの数は多いが、面積当りの数は逆に少なくなっている。つまり離島では、全国平均や本土と比べると、介護保険事業所が住民が住んでいる地域の近くに無いと言うことが分かる。次に図3は鹿児島県離島における人口密度と面積の比較を示したものである。図3から、屋久島は鹿児島県の他の離島と比べて面積が大きく、人口密度が極端に低いことが分かる。そこには屋久町が抱える地理的問題がある。屋久島は島の形状として中央に九州最高峰である宮之浦岳が聳えており、島の集落や交通は外周部のみに分散せざるをえない状況となっている(図1)。加えて、屋久町内の通所介護と施設介護の事業所は3ヶ所のみで(表1)、その立地は集落によって大きな偏りが見られており、立地条件がもたらす「距離」という問題が西部地区では一層大きな制約となっている。表1に屋久町に設けられた通所介護施設の概要を示す。

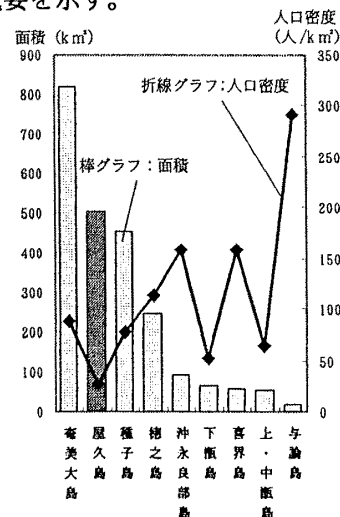
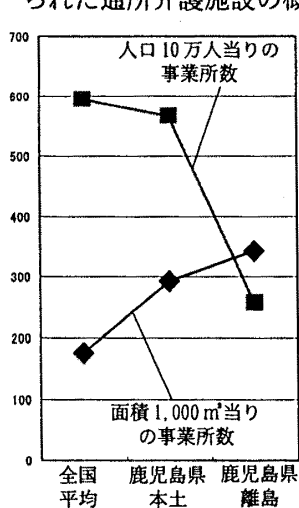


図2 全国と離島の介護保険事業所数の比較

図3 鹿児島県離島における人口密度と面積の比較

表1 屋久町における通所介護と施設介護事業所の概要

施設名	施設の種類	法人種別	利用者定員	立地集落
施設T	通所介護施設	営利法人	35名	原
施設K	通所介護施設	社会福祉法人	30名	尾之間
施設R	特別養護老人ホーム	社会福祉法人	50名	船行

A study on the process of conversion from school which lost function to institution for elderly-people by the residents.

HUJIMOTO Ken, SUZUKI Kenji, TOMOKIYO Takakazu

年/月	H11	H15/4	5	6	7	8	9	10	11	12	H16/1	2	3	4	
目的	全戸参加で福祉のまちをつくる		新たな活動の基盤となる組織をつくる			活動拠点をみつける			活動拠点を完成させる						
組織	村づくり委員会 (集落全戸参加)		NPO法人登録中 (会員3名→会員11名)			NPO法人登録中 (会員11名→会員22名)			NPO (正会員、賛助会員64名) +ボランティア						
拠点	生活館 (栗生集落の公民館)		発起人の自宅			生活館 (栗生集落の公民館)			拠点は旧栗生中に決定したが、 完成までは生活館で会議		ゆっくりかんへ 拠点が移る				
活動内容	会議	福祉のまちづくりについての話し合い		新たな活動の基盤となる組織作り			活動拠点探し、決定の話し合い			ミニデイサービスの設計、施工についての話し合い					
	事務						NPO登録用 定款、申請書類作成								
	実施									校舎 内外の 整理	壁の はつり ・製材	内部 建築	仕上・ 第一期 工事終	第二期 工事終	
ミニデイ改修作業															
第1段階				第2段階			第3段階			第4段階					

3-1 活動概要

参加者へのヒアリングを行った結果、ゆっくりかん設立に至るまでの活動は、目的・組織・拠点という3つの観点から分析すると、大きく4つの段階に整理する事ができた(図4)。以下、各段階の内容について述べる。

3-2 第1段階 集落自治組織の問題

NPOとしての活動は2003年以降に始まるが、一連の活動の発端は、1999年に始まった栗生集落の自治組織である村づくり委員会にある。村づくり委員会は屋久町の明るい農村づくり事業として組織化され、栗生集落が抱える問題を発見することから始まった。実行に至るプロセスについては図5に示す。

高齢者介護の問題を日常生活の中で感じていた住民は、環境福祉部会の中で福祉のまちづくり計画を評議委員会に提案したが、その提案は4年経過しても実行されなかった。住民へのヒアリングによると、提案が実行されなかった理由として以下の3点が挙げられる。まず第1に構成員の問題である。集落全戸参加を原則に、半強制的な参加が強いられたため、消極的な参加姿勢の人が多く、円滑な意思決定が困難となっていた。

第2は財源の問題である。評議委員会の決定は、予算を考慮するのだが、財源が集落全体から集めた区費であるため、集落全体に意味があること以外には使用できない不便さがあった。第3に役員の任期の問題である。区長の任期は2年と短いため、長期的な計画を実行するのは難しい状況であった。

3-3 第2段階 新たな組織作り

3-2で示した問題に気づき、計画が実行に移せない事を確信した村づくり委員会の参加者3名(表2)は、2003年4月に新たな組織作りを始めた。そして組織作りの

図4 ゆっくりかん設立に至る活動の過程

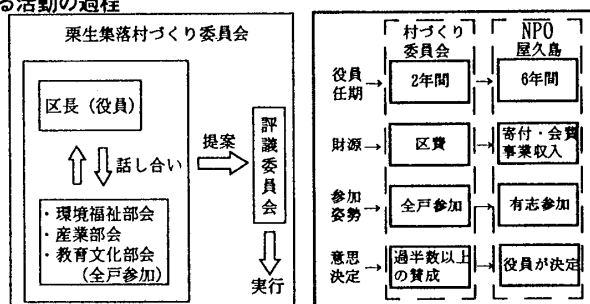


図5 村づくり委員会の構成

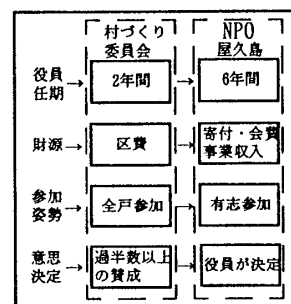


図6 NPO屋久島の運営の特徴

際に村づくり委員会における問題点に対応できる組織としてNPO法人が選択された。図6に村づくり委員会とNPO屋久島の運営方針の違いを示す。参加姿勢に関しては有志参加とし、少数精鋭で組織が構成されている。財源に関しては、区費ではなくNPOが集める寄付・会費・事業収入を中心とし、大金では無いが使い勝手のよい財源となっている。また意思決定に関しても、重要な決定事項以外は中心となる役員が決定できるなど、実行までの時間が短縮されており、機動性の向上が可能となった。役員の任期に関しては、組織が長期的な計画にも対応できるように最長6年となっている。

またこの段階で、西部地区では在宅で生活する重度の要介護高齢者が多いこと、家族による高齢者介護が多いこと、引きこもり高齢者防止や費用対効果などの点を考慮した結果、その対策としてミニデイサービスセンターを計画することが決定された。

表2 NPO設立メンバーの概要

NFさん: 診療所医師。50代。医師としてだけでなく、村づくり委員会や剣道の指導、パレーのサークル等で、住民と関わる。
SUさん: 元役場職員。栗生出身の60代。PTAや村づくり委員会等で集落の問題に関わる。木材加工による家具制作が趣味。
YIさん: 薬剤師・薬局経営。30代ながらも薬局開設の経験から、経営に関する知識が豊富。

3-4 第3段階 NPOの拠点決定

NPO法人設立の手続きと並行して行なわれたのがゆっくりかんへ改修する建物の選定である。NPO屋久島の財源は決して豊かではなかったため、既存の建物を改修する方法が採用された。候補として挙げられた4つの建物と建物選定時に生じた問題との関係を表3に示す。

表3 候補地と問題点の関係

	元オフィス	空き家	余裕教室	廃校校舎
浄化槽	△	△	○	△
車椅子対応	△	×	△	△
改修	△	×	○	×
所有権	×	×	△	△
管理	○	○	×	○
面積	×	○	○	○
補助金	×	×	○	×

○ 問題なし △ 問題あり

各建物とその問題とを考慮した結果、廃校校舎が選ばれたが、廃校校舎は最も有利な条件にあったわけではない。特徴的であった3点の問題について述べる。まず第1に補助金の問題がある。余裕教室の利用に関する補助金は設けられていたが、廃校の利用に関する補助金は当時設けられていなかった。改修する建物の状態により補助金の支援が利用できないという実態がある。第2は管理の問題である。余裕教室を利用する場合、校舎の中でミニデイサービスを行う事になるが、今回の事例では運営時間帯の違いや一般人が学校に入りする事等、施設管理に関するトラブルが懸念された。そのため補助金のメニューが設けられていた余裕教室の活用は、学校側との折り合いがつかず、余裕教室の活用は実現に至らなかった。第3は所有権の問題である。既存の建物をNPO屋久島以外の所有者から借りた場合、建築物が売却されたり、解体されたりする可能性があるため、長期間の利用は保障されていない。NPO屋久島ではミニデイサービスを長期的に運営していく事を計画していたため、元オフィスや空き家などを借りる事は困難な状況であっ

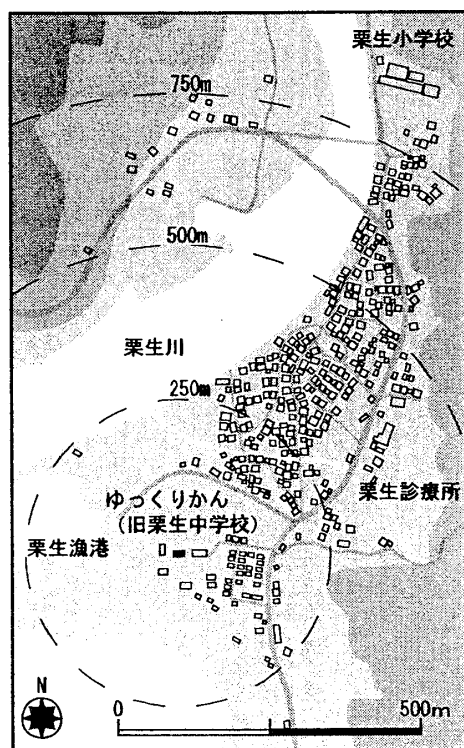


図7 栗生集落におけるゆっくりかん(廃校)位置図

た。一方、廃校校舎については、屋久町から校舎を借りるため、長期間の利用が保障されていた。以上のような事が廃校校舎が選定される大きな要因となった。

3-5 第4段階 廃校改修作業

廃校校舎は建物が使用されなくなって既に22年が経過しており、大規模な改修を必要としていた(図8)。予算に限りのあるNPO屋久島では、大工や専門業者に頼む事を諦め、西部地区から集まったボランティアを中心に改修作業を行う事を計画していたが、改修の実現には様々な協力が必要不可欠であった。改修作業が捗った要因としては人材・資源・道具の3つが挙げられる。まず人材に関しては、この地域にある風習によって大工技術を持っている人、職業柄大工技術を持っている人、屋久島の屋久杉を使用した工芸品づくりから木材の扱いを学ぶ人が中心となって改修作業が進められた。それ以外の人は、技術をもたなくとも中心作業の手伝いをする等、できる事を自分で探しながら

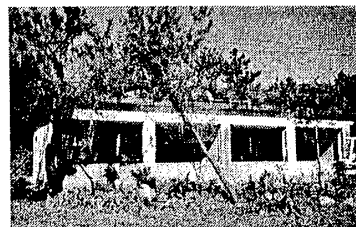


図8 廃校外観



図9 ゆっくりかん外観

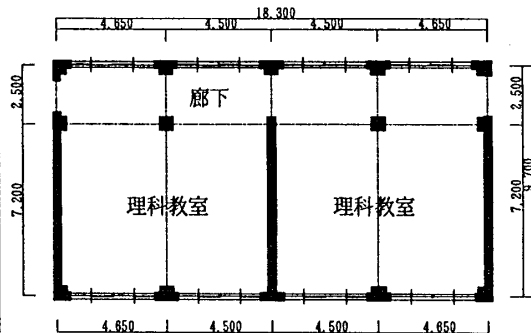


図10 廃校 平面図

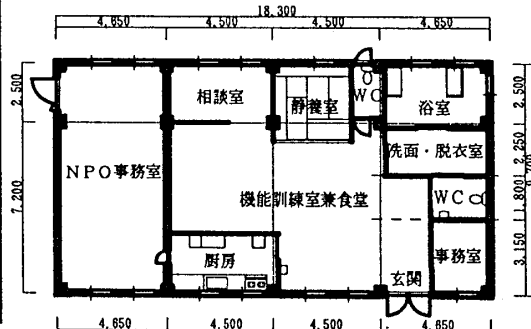


図11 ゆっくりかん 平面図

ら参加していた(表4)。また、資源に関しては、屋久町内にある廃屋や空き家の所有者から、備品や建具を譲り受けたり、買い取ったりしている。道具に関しても、改修作業に様々な大工道具や電気工具を使用しているが、その殆どは参加者の自宅から持ち寄られた物であった。西部地区では毎年の台風対策や被害の修繕をするために、簡単な工作道具が各家庭に揃っていたためである。一般家庭には無いような大型の機械や大型特殊自動車については地元企業により無償で利用する事ができ、材料についても企業の協力により安価で購入する事ができた。以上のように、屋久町内の人材、資源、道具という3つの要因が重なった事で改修作業が可能となったと言える。

表4 集落別改修作業参加者数

栗生	34	尾之間	1
中間	6	安房	7
湯泊	4	船行	1
その他	8	鹿児島市	1
計	62		
延べ人数	694	栗生集落人口	596

3-6 住民を主体とした活動の成立要素

以上のように一連の活動はNPOという組織の力だけで可能となったわけでは無く、様々な協力や支援がその成立要因となっている。噂を聞きつけ、廃校改修を手伝いに来てくれた屋久町内のボランティアや企業だけでなく、現在は屋久島から離れてしまっている屋久町・栗生出身者の協力を見逃すことはできない。

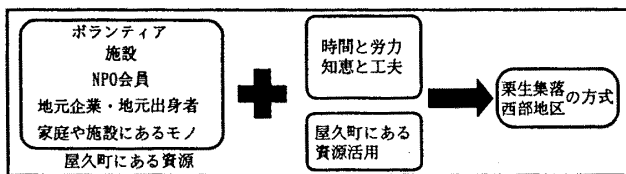


図12 西部地区における住民主体の成立要素

4-1 住民主体の活動による成果

2004年11月時点で、ゆっくりかんは運営を始めて半年しか経過していないため、デイを利用する高齢者の生活の変化を検証する段階には至っていないが、現在分かる範囲での変化を見る。

図13に、全国と屋久町の通所介護施設における介護度別利用者割合を示す。K、T二つの施設は介護度3以下の利用者が全国平均よりも多く、軽度の要介護高齢者が大きなウエイトを占めている。これに対し、ゆっくりかんでは介護度4以上の重度要介護高齢者の割合が全国平均K、T施設よりも多く、施設サービスが十分に整備されていない。西部地区で在宅生活を行なう重度の要介護高齢者の受け皿となっていると考えられる。NPO屋久島は重度要介護高齢を積極的に引き受ける

という目標に従ってミニデイサービスの運営が行なわれてきたがその意図が現在結実しつつあると言えよう。

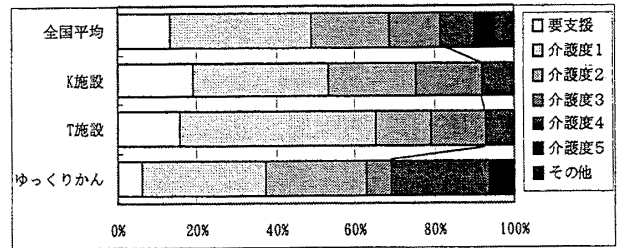


図13 全国と屋久町の通所介護施設における介護度別利用者割合

4-2 住民主体の活動による成果2

ゆっくりかん利用者と職員に行なったヒアリングから、利用者の1人の生活を例に挙げる事で、住み慣れた地域の中に高齢者施設があることの意義を見ていく。

表5 ゆっくりかん利用者の通所施設利用例

NYさん(80歳、女性、要支援、湯泊集落にて独居)
以前にK・T2ヶ所の通所介護施設に数回ずつの利用経験がある。しかし「周囲は知らない人ばかり」「乗り物酔いしてしまう」などのため慣れる事ができず、その後は介護サービスを一切利用せずに自宅内だけで生活を送っていた。2004年4月にゆっくりかんが運営を開始し、その翌月からゆっくりかんの利用を開始する。当初は週に1回の利用だったが、半年後には週に3回の利用が見られている。

表5にNYさんの事例を示す。表にあるようにK、Tの通所介護施設は西部地区から約20km離れているため「職員や周りの人は知らない人ばかり」、「バスで送迎してもらおう時に乗り物酔いしてしまう」など、距離がもたらす弊害についての回答が利用者から得られている。これに対し、ゆっくりかんは西部地区の中にあるだけでなく運営に関わる職員(ボランティアを含む)もまた、9人中7人が西部地区の住民であり、住み慣れた地域の中にデイサービスが出来た事で、こうした弊害の解消が可能となっている。廃校改修のようなゆっくりかんをつくる段階での住民参加だけでなく、運営にも住民が関わる事で同地域に住む利用者にとっても、馴染みやすい環境となっていると言えよう。

5 総括

今回の研究では住民主体による廃校から高齢者施設への転用プロセスを調査することで、一事例ではあるが行政に頼ることなく住民が主体となって行なわれた活動の具体的な内容が明らかになった。今後は、住民主体による活動が今後も続いていく中で、参加者・高齢者・ゆっくりかんの関係がどのように変化していくのかを見ていくことで、住民を主体とした活動の意義を明らかにしていきたい。

*1 鹿児島大学工学部建築学科
*2 鹿児島大学工学部建築学科 助手・工博
*3 鹿児島大学工学部建築学科 教授・工博

Faculty of Engineering, Kagoshima University
Research Assoc., Faculty of Engineering, Kagoshima University, Dr.Eng
Prof., Faculty of Engineering, Kagoshima University, Dr.Eng