

# 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

鈴木 健二\* 友清 貴和\*\*

A Study on the Process of Conversion from School  
which Lost Function to Institution for Elderly-People by the Residents.

Kenji SUZUKI, Takakazu TOMOKIYO

The purpose of this research is to clarify the factor which was able to divert the institution for elderly-people from the school which lost function by the residents. For this objective, the example of the conversion in a isolated island was surveyed. Some results show as follows :(1) In the isolated island, the distance from the place in which residents live to a place of business is big restrictions. (2) The analysis result of the process of conversion in object example showed that there were three important factors of "human resource", "material", and "skill" in the. (3) The validity of institution for elderly-people being located in a near place from the place in which elderly people live was identified.

**Keywords :** Residents subject, Isolated island, Institution for elderly-people, Conversion, School which lost function

## 1-1 研究の背景と目的

従来、我が国では国や自治体などの「公」を中心に多くの施設整備が進められてきたが、近年では各地域や住民の創意工夫による「共」の取り組みが注目を集めつつある。また近年の動向を見ても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)等、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われた鹿児島県屋久町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 対象事例の概要と調査の方法

鹿児島県屋久町は屋久島の南側半分を占める(図1)。島の中央は宮之浦岳を始めとする山間部と世界遺産にも指定された森林部で占められており、各集落は島の外周部に沿って立ち並んでいる。高速船が発着する安房や、役場がある尾之間がそれぞれ町の東側・中央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」は町の西側にあり、非常に奥まった場所に位置している。

高齢化が著しく進行している西部地区では(図2)、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)

2005年8月31日受理

\* 鹿児島大学工学部建築学科 助手・工博

\*\* 鹿児島大学工学部建築学科 教授・工博

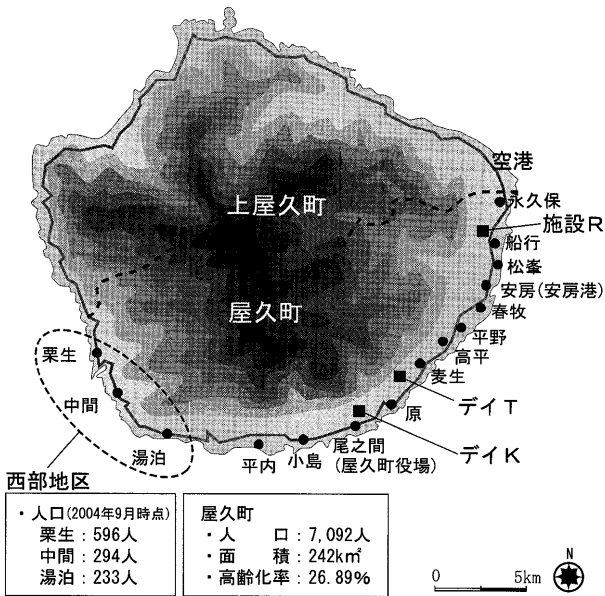


図1 屋久町の概要と集落の立地状況

表1 屋久町内の介護保険事業所概要

施設名	施設の種類	法人種別	利用者定員	立地集落
デイT	通所介護施設	営利法人	35名	原
デイ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

が2003年12月に設立され(表2)、廃校を自分達の手で改修することにより、2004年4月から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。

そこでまず離島や屋久町の現状について文献調査を行い、次に2004年3月に予備調査として現地を訪れて廃校校舎の改修工事に参加した。その後再び2004年6月・9月・11月に現地を訪れ、改修工事の経緯やNPOの活動内容についてのヒアリングを工事参加者・NPO会員に対して行った。

## 2 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、まず全国と鹿児島県内離島の介護保険事業所数を人口当たりと面積当りで比較したもの(2003年4月時点)を図3に示す。図から離島の介護保険事業所数は施設・在宅の両サービス共に全国平均と比べると、人口当りの数値は大きいものの、面積当りの数値は逆に小さくなっている。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の住んでいる地域からは遠く離れた所に立地しているということが分かる。

次に各島の特徴を比較するために鹿児島県内の主な離島8島の人口密度と面積を表したものを図4

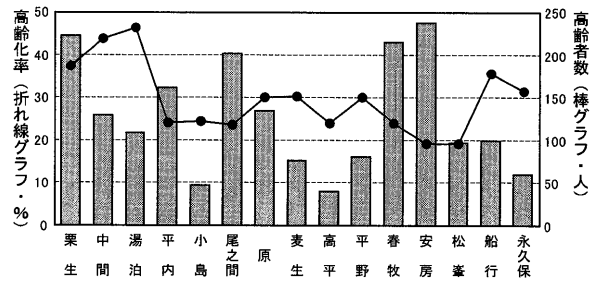


図2 集落別高齢化率

表2 NPO屋久島の概要

設立: 2003年12月  
 会員数: 正会員22名、準会員64名  
 目的: 高齢者・障害者に対する住み慣れた場所で生活するための介護・福祉サービス

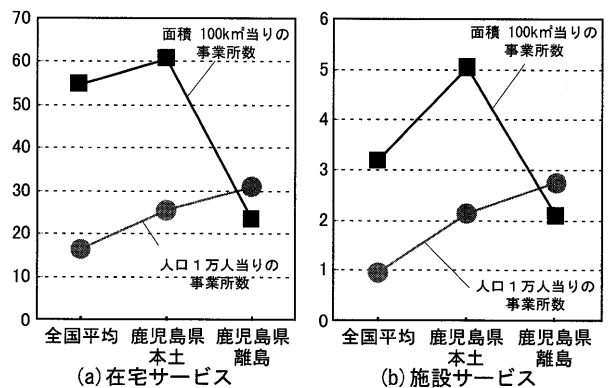


図3 介護保険事業所数の比較

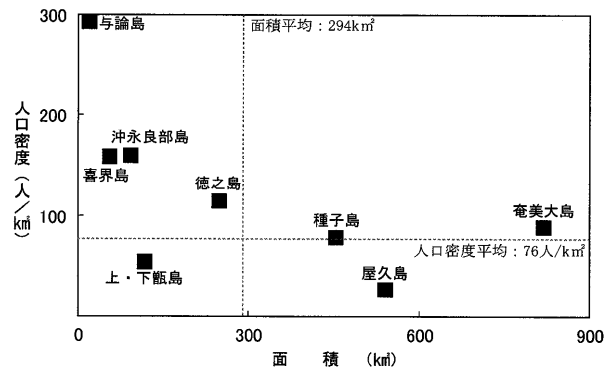


図4 鹿児島県内各離島の面積と人口密度

に示す。図中に示すように、8島の人口密度と面積の平均値で各島を大きく4つのグループに分類すると、他の離島と比べて、屋久島は唯一面積が大きくかつ人口密度が極端に低い島であることが分かる。同じ離島であっても、面積が小さくかつ人口密度が高い与論島や喜界島等と比較すると、サービスの供給という観点からは非常に不利な状況にあることが推察される。そこには地形的要因が大きく影響していると思われる。屋久島の形状で特徴的な点は中央に九州最高峰である宮之浦岳が聳えている

ことである。そのため、他の島と比較すると土地の起伏が非常に激しく(図 5)、集落や交通は島の外周部のみに分散せざるをえない状況である(図 1)。加えて、町内の通所・入所施設は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、西部地区では立地条件がもたらす「距離」という問題が一層大きな制約となっている。

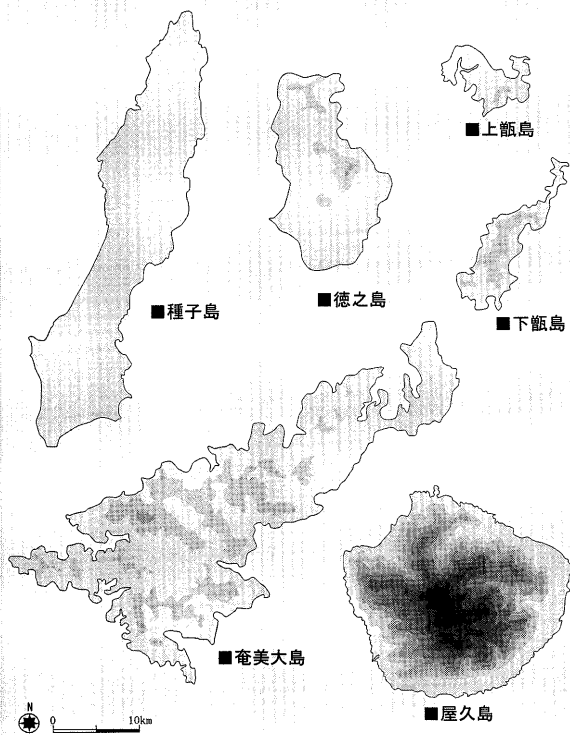


図 5 鹿児島県内各離島地形 (標高 250m 毎に等高線を作成)

### 3-1 活動概要

参加者へのヒアリングから、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 6)。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。高齢者介護の問題を日常生活の中で感じていた委員により、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採択がなされた。しかし、その提案は4年経過しても実行には至らなかった。その理由として住民のヒアリングから以下の3つが挙げられた。まず第1の問題点は「構成員」である。自治組織では集落全戸参加を原則に半強制的に参加が強いられるため、消極的な参加姿勢の人が多く、円滑な意思決定が困難であった。第2の問題点は「財源」である。評議委員会の決定がなされたものの、財源は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への使用には多くの反対があった。そのため、財源があるにも関わらず使用することができないという不便さがあった。第3の問題点は「役員の任期」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。

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
											ミニデイ改修作業			
		第1段階			第2段階			第3段階			第4段階			

図 6 ゆっくりかん設立に至る活動の過程

### 3-3 第2段階 新たな組織作り

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3)は、2003年4月に新たな組織作りを始めた。そして、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。まず参加に対する姿勢が有志参加とすることで少数精鋭による組織となり、迅速に意思決定がなされるようになった。財源は区費ではなくNPOが集める寄付・会費・事業収入を中心とすることで、大金では無いが使い勝手のよい財源となった。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、実行までの時間が短縮されることで機動性が向上した。役員任期は組織が長期的な計画にも対応できるように最長6年となった。

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、引きこもり高齢者の防止や費用対効果等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。

### 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潤沢ではなかったため、既存の建物を改修する方法が模索された。候補として挙げられた4つの建物と選定時に考慮した問題との関係を表4に示す。

各建物とその問題とを考慮した結果、改修する建物として最終的に廃校校舎が選ばれたが、表4が示すように廃校校舎が改修に最も有利な条件にあった訳ではない。改修建物の決定時に生じた問題の中でも特徴的な3点について述べる。

まず第1に補助金の問題である。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。同じ校舎でありながら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に施設管理の問題である。余裕教室を利用する場合、校舎の中でデイサービスを行なう事になるが、今回の事例では運営時間帯の違いや高齢者や介護職員が学校に出入りする事等、異なる運営主体が同時に存在することで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実現に至らなかった。今回の事例だけでなく、全国の余裕教室の活用状況を見ても学校施設以外

表3 NPO設立メンバーの概要

N Fさん	50歳代の診療所医師。医師としてだけでなく、村づくり委員会や剣道の指導、バレーサークル等で住民と関わる。
S Uさん	60歳代で栗生出身の元役場職員。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製作が趣味。
Y Iさん	30歳代の薬剤師・薬局経営者。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。

表4 候補建物と問題点の関係

	元オフィス	空き家	余裕教室	廃校校舎
浄化槽の設置	△	△	○	△
車椅子への対応	△	×	△	△
改修の必要性	△	×	○	×
所有権の問題	×	×	△	△
施設管理の問題	○	○	×	○
面積の余裕	×	○	○	○
補助金の有無	×	×	○	×

凡例 ○:問題なし △:若干問題あり ×:問題あり

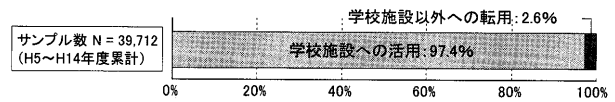


図7 全国の小・中学校余裕教室活用状況 (参考文献2より転用)

への転用は約3%に留まっており(図7)、余裕教室の活用には未だに多くの問題があるといえよう。

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用した場合、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のように民間から建物を借りる事は困難な状況であった。一方、廃校校舎の場合は、屋久町という自治体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に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

RC造の中学校校舎は廃校後、既に22年が経過しており、大規模な改修が必要であった(図12)。ゆっくりかんは高齢者が日常生活を行なう場であるとの観点から、特に内装に関しては地元産の杉を用いて床・壁・扉などの造作が行なわれた(図14)。限られた予算の中で一連の改修作業が捗った要因として人材・資源・技術の3つが挙げられる。

人材に関しては、予算の関係上大工や専門業者ではなく近隣からボランティアを集めて改修作業が

行われた(図9)。改修作業には30～60歳代を中心に幅広い年代の方々が参加しており、男性だけでなく女性の参加者も見られる。参加者の8割以上は西部地区に住んでいる地域住民の方々であり、徒歩圏内に住んでいる栗生集落からの参加者が36人と最も多い。参加者の中には約60年前に当該校舎の建設工事を手伝った方も数人おられた。実際の改修作業は男性が中心であったが、女性の方も食事や休憩の準備をするという形で作業の支援が行なわれた。

資源については、廃屋や空家の手摺や間仕切等の備品や建具を譲り受けたり買い取るなど、物品を再利用する事で費用の削減が行われた。そのため、改修の際には、再利用した建具や物品に合わせて寸法の決定がなされるなど物品の再利用を見据えた計画が行われていた。

技術に関しては、改修作業に参加した人の殆どは大工仕事を職業としている方ではなかったが、住宅新築の際には近隣住民が工事を手伝うという地域の風習から、作業の中心となった50～60歳代の参加者の多くが基本的な大工技術を有していた。このことが、作業がスムーズに進んだ大きな要因だと考えられる。また、改修作業に用いられた大工道具や電気工具の殆どは参加者の自宅から持ち寄られた物であった。これ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るためである。一般家庭には無い大型の機械や大型特殊自動車については地元企業の計らいから無償で

利用することが可能となり、材料も企業の協力により安価での購入が可能となった。

以上のように一連の活動はNPOという組織の力だけではなく、地域住民の協力や支援に加えて、様々な知恵と工夫が重要な成立要因となっている。

#### 4-1 西部地区でのゆっくりかんの役割

調査時点では、ゆっくりかんが運営を始めてから半年しか経過していないため、デイサービス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ここでは半年間での変化を確認する。

まず利用者数の変化についてであるが(図15)、開所後半年間で徐々に利用者数も増加しつつある。また2004年11月時点でゆっくりかんを利用している17人について、以前の通所介護の利用状況について見てみると(図16)約半数は通所介護が未利用だった人である。残りの半数は他の通所介護を利用していた人であるが、その内の数人はゆっくりかんだ

年代	10代:1人	30代:8人	40代:11人	50代:10人	60代:17人	70代:1人	不明
	20代:2人						
性別	男性:38人					女性:17人	
							島外:3人
居住地	栗生:36人					西部地区:9人	
						屋久町:7人	

図9 工事参加者属性

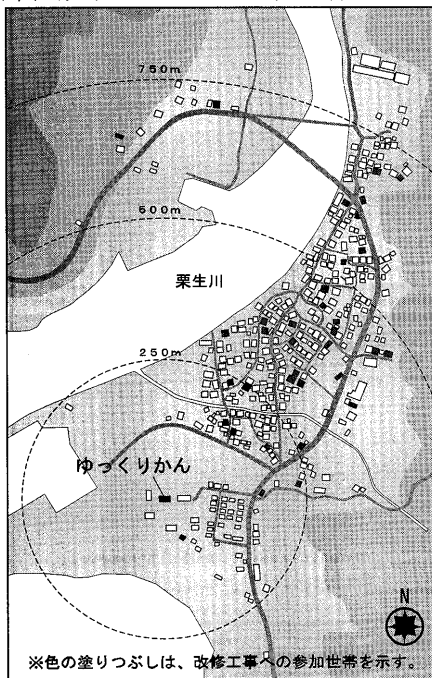


図8 栗生集落図

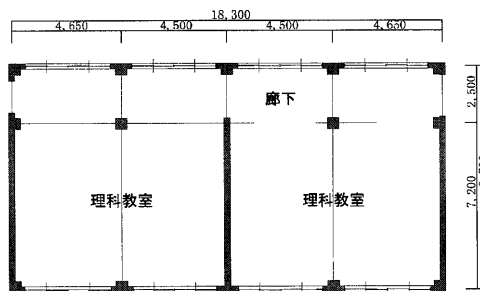


図10 改修前平面図

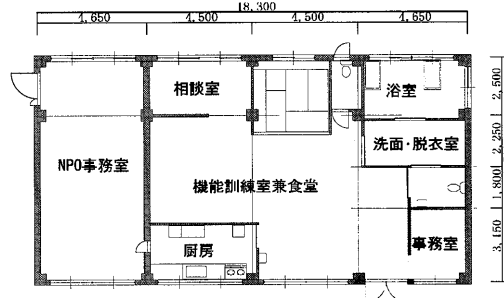


図11 改修後平面図

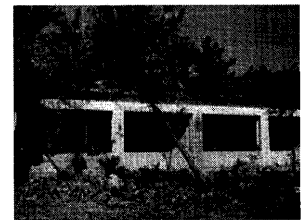


図12 改修前外観



図13 改修後外観



図14 改修後内観

けの利用へ移行している様子もみられる。また図17には全国と屋久町の通所介護施設における要介護度別利用者割合を示す。同じ町内のデイ施設K,Tは要介護度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ェイトを占めている。これに対し、ゆっくりかんででは要介護度4以上の重度要介護高齢者の割合が全国平均及びデイ施設K,Tよりも多いことがわかる。

以上の事からゆっくりかんでが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者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、その意図が結実しつつあると言える。

#### 4-2 施設立地と利用者の関係

ゆっくりかん利用者で職員に行なったヒアリング調査から1人の利用者の生活を例に挙げ、施設利用者の住み慣れた地域の中に高齢者施設があることの意義を考察する。

表5にNYさんの事例を示す。デイ施設K,Tは西部地区から約20km離れているため、表にあるようにデイ施設K,Tへの通所には「職員など周りの人は知らない人ばかり」、「バスで送迎してもらい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9人中7人が西部地区の住民である。住み慣れた地域の中にデイサービスが出来た事で、長い距離を移動せずに済むだけでなく、見ず知らずの人と接するために生じるストレスの問題も解消されている。廃校を改修する段階での住民参加だけでなく、運営にも地域住民が関わる事で同地域に住む施設利用者にとって馴染みやすい環境となっていると言える。

### 5 総括

本研究では屋久町西部地区を対象に住民が主体となって廃校を高齢者施設へと転用するプロセスについての調査を行った。高齢化・過疎化が進む地域での調査結果から、高齢者介護を中心とする地域の問題の解決に、地域住民の積極的行動が非常に重要な役割を果たしていることが確認された。また、一事例ではあるが行政に頼ることなく、住民主体によるミニデイサービス施設への転用が可能になった要因についても明らかになった。現在、人口減

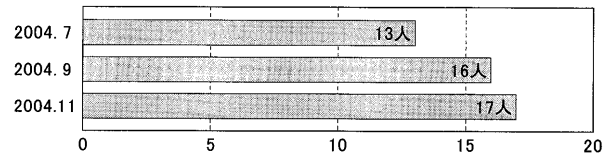


図15 ゆっくりかん利用者数の変化

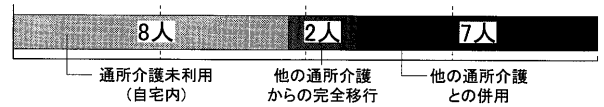


図16 ゆっくりかん利用者の以前の通所介護利用状況

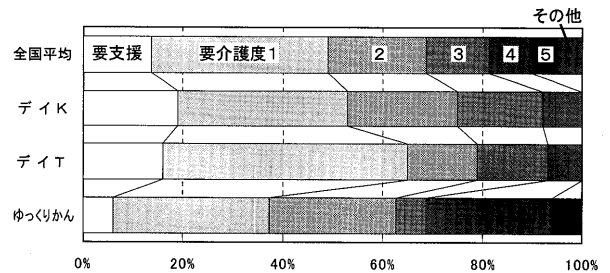


図17 通所介護施設における要介護度別利用者割合

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、湯泊にて独居)  
 ゆっくりかん設立以前にK・T 2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」などの理由から施設に慣れることができず、その後は介護サービスを一切利用しない自宅内だけの生活を送る。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回の利用が班と半年後には週に3回の利用に頻度が高くなっている。

少・少子高齢化が進む中で、特に離島などの高齢・過疎地域では、住民を主体とした活動が重要になってくることが予測される。今回明らかになった住民主体の活動内容は、今後の他地域における活動の礎になることが期待される。

今後は、住民主体による活動が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追跡していくことで、住民を主体とした活動の意義を明らかにしていきたい。

#### 参考文献

- 1) 内閣府, 「平成16年版国民生活白書」, 2004年
- 2) 文部科学省 HP 「余裕教室の現状について」 ([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/zyosei/yoyuu.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/yoyuu.htm))
- 3) 文部科学省, 「廃校施設の実態及び有効活用等調査研究報告書」, 2003年
- 4) 鹿児島県社会福祉協議会, 「保健・福祉施設一覧」, 2003年