

## 支え合いから始まる 地域づくり

～地域の拠点+地域医療=心の拠りどころ～

三次市役所 永井宏明



### 第1章 研究の背景・問題意識と目的

#### 1-1 研究の背景・問題意識

本市では、市町村合併2年目の平成18年度には、すべての住民自治組織で、地域の10年後の未来を描く「地域まちづくりビジョン」が策定された。住民自治組織を中心として、地域課題の解決をとおした住民自治組織の特色ある地域づくりの取組が展開されている。

この研究に掲げる「地域」の定義は、三次市内の19の住民自治組織を示している。住民自治組織は、地域の拠点性を高める欠かせない存在となっている。

ボランティア・各種住民団体による主体的なまちづくり意識が高まり、これまで行政が提案・決定・実行するやり方から、住民による主体的な取組を基本としている。“地域のことは地域で考え実行する”という考え方や継続的な実践のもと、住民自治組織は、地域の拠点性を高めるために地域の窓口として、それぞれの地域コミュニティを担っている。

特に中国山地の中山間地域である本市の状況を見ると、さまざまな課題や問題が起きている。

人口減少・少子高齢化の進行、地域における担い手不足、生活支援ニーズの増加、家族や集落形態の変化、地域の活力の減退、集落機能の低下、地域の拠点機能の維持、完結の困難、地域と行政の信頼関係の希薄・分離化、人口減少とともに産業、インフラの空洞化も進み、医療や買い物など生活上の課題を抱えながら、とてつもない勢いで地域を取り巻く環境は、ますます衰退の一途を辿り、地域を虫食んでいるかのようである。

特に本市の医療のあり方については、中心市街地に三次中央病院をはじめ民間の医療機関等が集中している一方で、北部の診療所等の医療機関については医師の高齢化や担い手不足により、経営が厳しい状況にある。

このことにより、地域住民の足は遠のき身近にあった医療機関の体制は弱体化し、地域住民は普段の健康管理をはじめ、その地域を離れて治療をすることになる。場合によっては、生まれ育った土地で亡くなることさえできない状況が増えている。

地域住民の暮らしや命を守るため、そして次の世代のために早急に対応していかなければならない課題である。



図1 三次市の地図

三次市を構成する旧町村(・旧君田村・旧布野村・旧作木村・旧吉舎町・旧三良坂町・旧三和町・旧甲奴町)  
・市町村合併時(H16.12.1 現在)  
人口:61,823人  
世帯数:23,561世帯  
・現在(H26.12.1 現在)  
人口:55,343人  
世帯数:23,656世帯  
・現在高齢化率:33.1%

## 1-2 研究の目的

この研究では、地域を取り巻くさまざまな環境変化の中でも地域医療に視点をおき、地域のあり方を考えていく。地域医療は、医療機関での治療やケアにとどまらず、患者が生活する場としての地域を視野に入れ、病気の予防や健康維持、在宅医療、介護医療、生活支援などを行う医療体系のことである。

地域医療の課題は、地域が抱えている大きな課題の一つである。子どもからお年寄りまで、誰もが安心して暮らし続ける地域づくりの手法の一つとして、医療機関と行政、そして地域住民が共に連携する体制を構築することが必要である。

この考え方をもとに、次の2つの目的を明確にしていく。

- ① 地域医療を活用した地域づくりにおける三次市職員の役割【5-1】
- ② 地域住民も医療従事者にとっても「心の拠りどころ」になる地域づくりの要素【5-2】

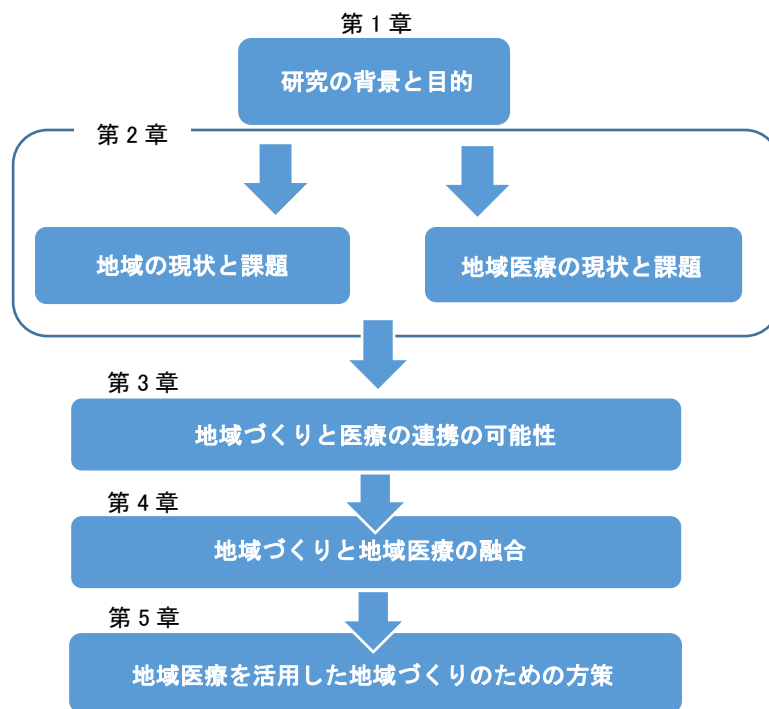


図2 研究のフロー図

## 第2章 地域の現状と課題

### 2-1 「住民自治」の意識と役割の変化

前章で紹介したように、本市では19の住民自治組織が地域の基本理念と計画に基づき、それぞれの「地域まちづくりビジョン」を策定し、住民主体の地域活性化の形として定着し、合併後、特色あるまちづくりが活発に展開されている。

しかし、合併後、住民自治組織の運営を含め、いろんな分野で地域が変化・変動していることを実感する。住民自治組織会長や事務局へヒアリングを行った結果(表1)住民自治組

織の地域課題と必要なものから読み取れるものは、①「人口減少， 少子高齢」「地域づくりの担い手」「人材育成（若者・女性・外部人材等）」②「自治連の役割， 体制の見直し」「地域と行政の連携体制のあり方」「地域の新しい体制・仕組みづくり」③「定住・仕事（雇用）， 子育て環境」「空き家対策」「自主防災体制づくり」「安心安全なまちづくり」から、①「人」②「連携」③「暮らしの環境」の3点の意見について導き出される。また、この3点に共通する要素は、「医療」である。

なぜ「医療」が、この3点に共通する要素なのか。それは、高齢者などの地域住民にとって「医療」が身近にあるからこそ、健康に安心して暮らし続けることができるからである。「医療」は、「人」の心を支えているのである。また、これからの「医療」のあり方は、受診する側も「医療」について意識を持ち、地域の中で「連携」しながら「医療」を考えていく必要があると考えるからである。

その他に、三次地区や十日市地区の中心市街地では「自治会加入率の低下が著しい」という、人口密集度が高い地域特有の意見（表1）があることが特徴的である。また、「地域と行政の連携体制のあり方」について、行政と住民の協働関係の再構築や役割の明確化などの意見も多く聞かれた。

ヒアリング結果から読み取れる傾向として、地域住民の暮らしや生活にかかる問題意識、今後の住民自治の運営のあり方に不安や危機感が増している。

こうした地域課題や状況に対応するためには、地域の実情に応じて効率的で持続可能な

表1 住民自治組織役員の意識（聴き取り形式 集約結果）

<p>地域・住民自治の課題は何か？</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人口減少， 少子高齢 (17)</li> <li>・地域づくりの担い手 (12)</li> <li>・自治連の役割， 体制の見直し (19)</li> <li>・地域と行政の連携体制のあり方 (19)</li> <li>・定住・仕事（雇用）， 子育て環境 (12)</li> <li>・空き家対策 (15)</li> <li>・自主防災体制づくり (14)</li> <li>・地域ビジョンの見直し (15)</li> <li>・自治会の加入率低下 (4)</li> <li>・高齢者世帯の見守り (9)</li> <li>・地域行事（歴史， 伝統文化）の衰退 (6)</li> </ul>	<p>① 人</p> <p>② 連携</p> <p>③ 暮らしの環境</p>
<p>これからの地域づくりと住民自治に必要なものは何か？</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人材育成（若者・女性・外部人材等）(17)</li> <li>・地域の新しい体制・仕組みづくり(16)</li> <li>・安心安全なまちづくり(15) （自主防災体制・見守り）</li> <li>・交付金（補助金）の一本化 (2)</li> <li>・歴史・文化を後世に伝える方策 (5)</li> <li>・自治組織と行政の役割の明確化(5)</li> </ul>	<p>① 人</p> <p>② 連携</p> <p>③ 暮らしの環境</p>

出所：19 の住民自治組織代表者及び事務局長ヒアリング(H26.6 実施) 著者作成

仕組みにしていくことが必要となる。地域を構成している集落機能を維持していくため、相互扶助の基礎的単位である集落区域の見直しなども視野に入れながら、新たな自治活動

を展開していき、地域の新たな担い手となる定住人口を確保していくことが必要である。

上記のような地域課題の解決と地域の拠点性を高めるために、地域住民自らが立ち上がり、積極的な取組が行われている地域がある。そのひとつに、三次市清河地区の清河自治振興会の取組がある。清河自治振興会は、19の住民自治組織の中でも人口483人（平成26年4月現在）であり、市内の住民自治組織の中でも最も小さな規模の地域である。

代表的な活動として、地域住民の暮らしサポート事業として、輸送サポートの仕組みがある。平成25年度には、地域住民が延べ1,752人活用している。この活動は住民自治組織の会員が市内の店や病院などへ行く際に送迎をする仕組みである。この事業の運営費は、住民自治組織の会員から集める会費から支出されている。利用者の目的は、主に買い物や病院への送迎や地域の行事等に参加するための輸送もあり、交通手段がない高齢者を支え、地域で暮らし続けるための仕組みをつくっている。住民自治組織の役割は、年を取っても誰もが元気に安心して暮らし続けるための地域づくりを継続していくことである。

一方、三次市甲奴町では、地域の若者を中心としたNPO法人地域活性化プロジェクトチームGANBO（ガンボ）（※以下GANBO）による地域づくりが展開されている。現在17名の会員が加入しており、20代～40代の農業従事者、大工・農業従事者や・商工業者・公務員・医師など多業種で構成されている。



写真1 市道の草刈作業の様子（H26.6.10）

GANBOの名前の由来は、広島弁である。悪さをする子ども、ガキ大将、やんちゃ坊主という意味がある。このNPO法人設立のき

っかけは、甲奴町振興協議会連合会（住民自治組織）の声掛けで町内の5つの地区から2名ずつ招集され結成された「若者まちづくり委員会」が発端となっている。

GANBOは、三次市の推進する「まち・ゆめ基本条例」の第6条（1）～（6）の趣旨に沿って、三次市甲奴町を中心とした町内地域を活性化している。少子高齢化・人口減少・産業衰退などの諸問題によって疲弊しているこの地域の目標を「安心して暮らせるまちづくり」と定め、農林業酪畜産業分野の振興支援の仕組みづくりと農業体験モデル事業、市道等の草刈作業での地域貢献、規格外農産物の6次産業化モデル事業、耕作放棄地を活用しての農産物生産、地域情報収集及び発信の強化、医学生と地域医療についてのワークショップや講演会など、地域課題の解決のために、さまざまな活動を行っている。

地域医療に関心のある医大生らを地元へ招き、一緒に夏祭りで屋台を出したり、地域住民と膝を交えて自由な会話を楽しんだり、逆に同大学までNPOメンバーが出向いてワークショップ（トークイベント）に参加したりしている。GANBOの小川代表によると、彼ら医大生も地域医療の大切さや過疎化問題に関心があり、自分達に何ができるかなど、実際に地域へ行って体感したいと思っているという。

この取組により地域内外の若者の新しいつながりを創り、新しく地域の価値を見出して

いくことをミッションとしている。

「全国的な医師不足だから無理だと諦めてはいけない。」こうした地域の若者の思いと医大生との思いが重なり、地域への刺激と活性化につながっている。しかし、この取組は全市的に展開しているものになっていない。

地域課題の解決のためには、中長期的な視点から医療分野だけではなく地域を担う人材の育成も併せて行っていく必要がある。

また、上記の 2 つの取組の事例は、タイプこそ違いますが、いずれも地域にとって大変重要な役割を果たしている。ここに見る 2 つの事例の

効果は、地域住民自らが仕組みづくりを行うことで、誰もが末永く暮らし続ける環境を守っていること。もう一つには、地域外から人材が地域に入り、新しい価値観を生み出そうとしているところである。この 2 つのタイプが地域の中で交じり合うことで、相乗効果となり、さらなる地域内の発展が起こるのではないかと著者は期待している。



写真 2 医大生と三次市甲奴町の若者のワークショップ (H25. 6. 30)

## 2-2 地域医療を支えるシステムの課題

また地域住民の生活や暮らし、命を支えている分野として地域医療の存在がある。

本市の医療施設については、一般病院が 5 施設、一般診療所が 64 施設あり、基幹病院としての役割を果たす市立三次中央病院を中心に、地域医療体制の充実と医療の質の維持・向上の取組が進んでいる。また、中山間地域の医療を担う医師体制については、従来から広島大学や県立広島病院地域医療支援センターなどからの派遣により、確保されてきたところである。

しかし、平成 16 年度の新たな臨床研修制度の導入などを契機とした医師不足の影響で、大学病院の医師派遣機能が低下した。病院勤務医の不足が起こっている。中山間地域の医療を担う医師不足が深刻化している。

本市においても、無医地区といわれる地域が 11 地区存在し、診療科や小児科だけでなく、診療体制の基本となる内科や外科なども人事交流医師数が減少しており、診療科の偏在が生じている。さらには市内北部の診療所を中心として、医師の高齢化も進んでいる。

今後、中山間地域の医療体制を確保するためには、このような状況を踏まえた施策に取り組み、県全体の医師確保を推進する中で取組を進めることが重要である。(表 2) (図 3) 特に、地域医療を志す医師に対しては、モチベーションを高め、安心して勤務・生活で



図 3 広島県の無医地区の現状

きるキャリアパス・キャリアデザインの構築を行うことにより、地域医療を担う次の世代の医師の確保と定着を促進することが必要である。

中山間地域における医療のあり方は、これまで広く認識されてこなかったが、地域における生活や暮らしの課題は、決して特別に家族条件が厳しい一部の世帯にだけおこっているのではない。現在の地域医療の崩壊はどの世帯にとっても大きな生活変化をもたらす可能性が高く、広く地域の問題として向き合う必要がある。

今後、医療は治療だけではなく、よりよい最期をむかえるためのものという意味も強めていく。これから迎えるようとしている超高齢社会における医療の存在は、高齢者がたとえ体力的な衰えがあっても、いかに幸せに生きることができるかにも重点が置かれる。地域医療は、住み慣れた地域で安心して暮らし続けたいと思う高齢者や患者だけではなく、これからの地域を担う次世代が地域を信じて住み続けていくためにも大変必要な存在である。[新沼星織 (2013)「農山村再生に挑むー理論から実践までー」より]

このように地域医療の分野においても、地域づくりやまちづくりの視点を持った新しい仕組みづくりが重要になってくると言える。

順位	都道府県	無医地区数
1	北海道	111
2	広島県	53
3	高知県	48
4	大分県	38
5	新潟県	36

※無医地区とは、医療機関のない地域で、当該地区の中心的な場所を起点として、おおむね半径4kmの区域内に50人以上が居住している地区であって、かつ容易に医療機関を利用することができない地区。

表2 広島県の無医地区の現状  
出典：広島県地域医療再生計画 (H22.1)

### 第3章 地域づくりと医療の連携の可能性

地域づくりやまちづくりの視点を持った医療のあり方や、地域住民と医療従事者との連携の可能性はどうすれば高めることができるのだろうか。具体的な事例を紹介しながら考察する。

#### 3-1 診療所の強みを活かした展開

著者が暮らす三次市甲奴町（旧甲奴郡甲奴町）は人口2,655人（平成26年12月現在）の小さな地域である。この小さな地域で、三次市国民健康保険甲奴診療所で医師として勤務（平成21～平成23年度）した佐藤友紀氏の新たな取組への挑戦を紹介する。

甲奴診療所は、医師1人、看護師5人、医療事務職員2名体制で運営されており、診療所の強みとして、地元出身の看護師が多く、地域の地形、集落体系、家族構成などの地域の特徴を熟知していることにある。

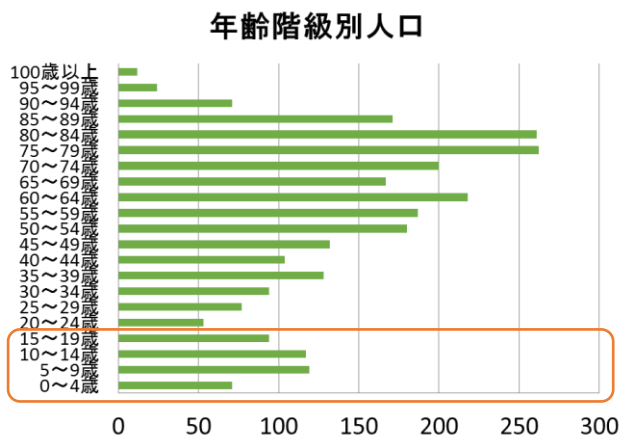


図4 三次市甲奴町の年齢別人口  
出所：住民基本台帳 H23.4.1 現在（三次市）より

このことは、地域に暮らす高齢者や患者にとって、医療従事者との距離が近く、負担なく通える距離にあるというメリットがある。通院時間は平均 15～20 分で地域内の集落から通院することができる。

また、医師が直接、地域へ往診する仕組みが既に確立しており、病状へ早めに処置対応ができる体制も整っている。

佐藤氏は、地域や人の特性を把握できるこの診療所の改善を図っていった。まず、佐藤氏が目を付けたのが、15 歳未満の人口であった。(図 4)

第 2 章で紹介したとおり、本市には基幹病院として市立三次中央病院が中心市街地にあるが、周辺部地域となる甲奴町からは片道を約 40 分間かけて、乳幼児健診や小児の診察を受診しなければならない状況がある。そこで佐藤氏は、地域に近い診療所の強みを活かし、高齢への配慮はもちろん子育て世代にも利用してもらえよう、待合室に子どもたちが遊べる空間をつくるなどして 15 歳未満の小児診療数を増加傾向に転じさせていった。(図 5)

この結果、診療所に来る高齢者の表情が子どもの顔を見かけることで明るくなったという思わぬ効果があったという。また、子育て世代が遠くまで受診しなければならないという負担の軽減を図ることにより、「この地域に暮らしたい」という声が生まれ、地域少子化の進行を抑制するという地域の少子化対策にも貢献している。

一般的に地域の診療所は、高齢者が利用することが多いという実態がほとんどであるが、小児診療を展開することで、15 歳未満の受診者が増え、30～40 代の子育て世代の受診者も増加にもつなげる可能性がある。

この事例は、若き医療従事者である佐藤氏の地域を見る視点で、新しい地域医療の可能性を見出した事例と言える。

次に、佐藤氏の後任として、現在、三次市国民健康保険甲奴診療所の医師の重岡氏に、地域医療についてヒアリングをした。

重岡氏は、地域医療従事者としての役割を次のとおり語っている。

- ・世の中に遅れない程度の医療レベルを提供できるよう維持すること。
- ・治せる病気は治す。
- ・より高度な医療につなげることが適切であれば紹介する。
- ・治せない病気の人とも付き合いしていく。
- ・重大な病気になるべくならないように予防する。
- ・最期を家で迎えたい人がいれば、お手伝いをする。

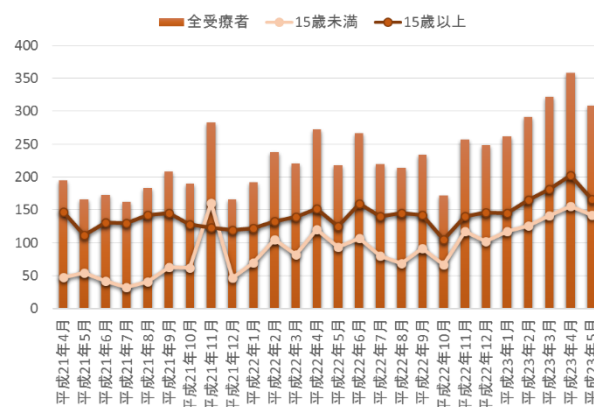


図 5 甲奴診療所の全受療者数 (H21～H23)  
出所：甲奴診療所の数値により佐藤氏作成

医療機関というのは、医療を提供する「インフラ」としての役割以外にも、「地域の集会所」的な役割や若者の「雇用創出の場」としての側面も持っている。地域で医師として活動していると、いつの間にか「この地域をどうしていくか」ということを考えるようになっていく。

第2章で紹介しているとおり地域医療に関する課題は多いが、この二人の若き医療従事者の存在が、地域住民にとって大変心強く、子どもからお年寄りに安心感を与えることにより、診療所が地域住民にとって「心の拠りどころ」となっているのではないだろうか。



写真3 講演会で地域住民に語る重岡尚也先生

## 第4章 地域づくりと地域医療の融合

### 4-1 立場や考え方を越えた住民主体の地域づくり

地域住民側と、地域医療側のどちらにも共通するのは「地域」であり、地域の中で暮らし続ける「人」の存在である。住み慣れた地域で安心して暮らし続けたいと思う高齢者や患者を守り、これからの地域を担う次世代が地域を信じて住み続けていくためには、医療機関や施設、医療従事者の有無だけではなく、これまでも人の顔が見える範囲で支え合い助け合ってきた地域コミュニティの存在が重要な役割を果たすため、より具体的な仕組みづくりが必要になってくる。

さらには、住民自治組織あるいは地域住民には重要な役割がある。それは、高齢者や患者、その地域に暮らす人たちの暮らしと命を守ることである。そして、地域を担う子ども達や若者達、それに加えて、地域で医療を担っていく医療従事者を「育てる」「教育」という役割も持ちうる。

そのためには、地域住民と自治体職員の協働をはじめ、地域に関わる様々な人たちの信頼関係と連携体制の構築が大切なポイントとなる。また、それはどんなに大きな総合病院にも医療機関にもできない「地域」という場所があるからこそできる重要な役割である。そうすることで、高齢者も患者も、医療従事者も住民も行政も、お互いにとって、地域という場所が「心の拠りどころ」となる。

### 4-2 「連携」による地域医療

地域住民と自治体職員と連携してできることは何だろうか。それは、少ない医療資源を守る体制を地域に築くことである。長野県に「医療リテラシー」の高い地域づくりが取り組まれている事例がある。

たとえば、呼ばなくてもよい救急車を呼ばない。そのために、どういう時に救急車を呼ぶかということを勉強し、自治会に情報を回覧してもらうということもできる。



また、地域住民の健康づくりの取組は、医師だけでも、行政だけでもできない。そこで地域において、健康に取り組む市民団体、NPO 法人、保健師、さまざまな人がいる。そういう人たちが、地域資源や人材を見通して、つながりをつくり、これからの地域を創造するという地道な取組が大切である。

## 第5章 地域医療を活用した地域づくりのための方策

### 5-1 地域医療を活用した地域の拠点づくりにおける三次市職員の役割

この章では、三次市役所と地域を挙げて、三次市の地域課題の研究と解決と同時に地域医療体制を守り続けるための提案をする。

#### 三次市と広島大学の地域医療にかかる教育・人材育成機能の構築（大学連携事業）

本市では、平成 19 年 10 月に、三次市と国立大学法人広島大学は、相互に連携協力し、地域目標の実現、地域全体の教育・学術研究機能の向上を図るとともに、地域の活性化、人材の育成に寄与することを目的として「国立大学法人広島大学と三次市との包括的連携協力に関する協定」を締結している。広島大学が有する多方面にわたる豊富な知的資源を三次市の行政運営の実践と、その向上にそれぞれの強みを活かしながら連携して推進することにより、新たな幅広い研究・実践協力関係を構築し、学官連携の発展および地域社会のニーズに応じていけるものと考えている。

より具体的な地域課題の一つである地域医療での教育・人材育成機能の構築に踏み込み、三次市独自に新たな地域医療ネットワークを確立し、最適な地域医療体制を構築するとともに、住民自治組織と共に安全・安心を支える地域の拠点づくりを目指すという目標を共有する。

そのコーディネーター役・つなぎ役の役割を担うため、三次市役所内で組織横断的な支援組織として、市役所職員及び市立三次中央病院勤務の職員が連携しながら、住民自治組織と共に、地域内で総合的な教育・人材育成機能の構築をめざす。

同時に診療所の医師等の医療従事者、住民自治組織と連携して、地域あるいは診療所を守っていく取組について広島大学と共同し、全市的に総合的な地域課題を解決する体制を構築する。

この取組は、地域医療の課題を解決するというだけでなく、地域づくりの視点を意識して進めていくことが重要である。

### 5-2 地域の拠点づくり+地域医療=心の拠りどころになる地域づくりの要素

地域の拠点づくりを展開していく中に、地域医療を加えて地域コミュニティのあり方を変えていく仕組みをつくる。支え合う地域をつくり、誰も孤立しないまちづくりをめざしていくことが必要である。

また、この秘訣となるのは、住民自治組織あるいは地域住民と自治体職員の関わり方にある。地域づくりや地域課題の解決のために、自治体職員は、つなぎ役となり、誰を、いつ、どのように巻き込んで、どんな仕組みで地域の未来を創っていくのかということ地域人として実践し続けることが重要である。また同時に、これからの地域を担う人材育成

を図っていくことも大変重要である。

地域や組織の中で、しがらみも強くネガティブに感じているとしても、それを大きく打破していき結集できるというものを打ち立て、地域の中で高齢者も、若者も、地域も行政も、誰もが一体となって無理なく地域課題を解決しながら前に進んでいくプランが描けるはずと信じている。

<参考文献・参考 Web・参考資料>

- [1] 大森彌, 2008「変化に挑戦する自治体ー希望の自治体行政学ー」
- [2] 小田切徳美, 2013「農山村再生に挑むー理論から実践までー」岩波書店.
- [3] 小田切徳美, 2014「農山村は消滅しない」岩波書店.
- [4] 大森彌・大杉覚・山下茂・後藤春彦・内海麻利・小田切徳美, 2008「まちづくり読本ー自立の心・協働の仕掛けー」財団法人地域活性化センター
- [5] 東京大学高齢社会総合研究機構, 2014「地域包括ケアのすすめ: 在宅医療推進のための多職種連携の試み」.
- [6] 玄田有史, 2013「希望学 あしたの向こうに: 希望の福井、福井の希望」東大社研.
- [7] ロバート・キーガン、リサ・ラスコウ・ケイヒー, 2013「なぜ人と組織は変わらないのか ハーバード流 自己変革の理論と実践」大日本印刷株式会社
- [8] 広島県・医療政策課「広島県地域医療再生計画」ホームページ  
<http://www.pref.hiroshima.lg.jp/soshiki/54/1264156332312.html>