

特集 I : 第24回厚生政策セミナー「人口減少時代における地域政策の諸課題と今後の方向性」

## 人口分析と総合戦略

—将来に残すまちづくりの方向性—

五十嵐 智嘉子\*

第1期の地方版総合戦略においては、移住政策を中心とした戦略が多く見られたが、一方で転出超過が続いたところも多かった。そこで第2期で注目されたのは「関係人口」の創出である。他方、北海道の人口動向をみると、2つの点で課題があると考えられる。第1に、高校・大学進学による転出数が多いこと、第2に、老年人口は減少し始めるが、後期高齢者数は増加することである。第1に対しては高校魅力化の取組により地域外から転入が増加した事例があり、北海道でも多くの高校が取り組み始めた。重要なのは地域と協働する体制づくりであり、事例として鶴川高校の取組を取り上げる。第2に対しては、病床の削減と同時に、クリニック、デイサービス、健康ジム、カフェなどを統合した「暮らし安心センター」を整備した沼田町の事例を取り上げる。こうした取組に賛同する人や組織が「関係人口」として創出されており、教育や医療を起点としたまちづくり戦略とすることができる。

### I. はじめに

各地方公共団体では、第2期地方版総合戦略の策定が済み、地方創生に関する取組がセカンドステージに入っている。この間、地方公共団体による人口分析力は向上した。特に、第1期総合戦略策定時から、住民基本台帳データにより、性別・5歳階級別に転出元・転入先地の人数表を作成することができ、人口の移動に関する分析は進んだといえる。

その効果があつてか、第1期においては、人口の社会減に対応する移住政策を中心に進める自治体が多かったような印象がある。しかし、移住施策を進めていても、実際には転出のほうが多く、人口の社会減は止まらないところも多かった。そこで議論になってきたのは、住民票の有無にこだわらず地域づくりに関わる人を増やす方策、すなわち「関係人口」の創出をテーマとした取組である。

また、内閣官房による第1期総合戦略では、地方の「しごと」が「ひと」を呼び、「ひと」が「しごと」をつくり、それを「まち」で支えるという「しごと」起点を基本的な戦略ととらえることが強調されたが、第2期においては、「まち」や「ひと」を起点とする多様なアプローチの推進が謳われている。

\* 一般社団法人北海道総合研究調査会

改めて、地方における人口構造の変化をみると、2つのことが分かる。第1は、進学を機に地域から転出する15～19歳人口が、その後あまり地域に戻らない状況にあることである。このことは地域における教育力が課題と言える。第2は、老年人口が減少し始めている地域でも、後期高齢者がしばらく増加し、地域では生産年齢人口が減少しているなどから医療・介護提供体制に大きな影響が出ていることである。

教育と医療の問題は、地域にとって大きな課題であり、中長期のまちづくりに影響するテーマであると思われる。

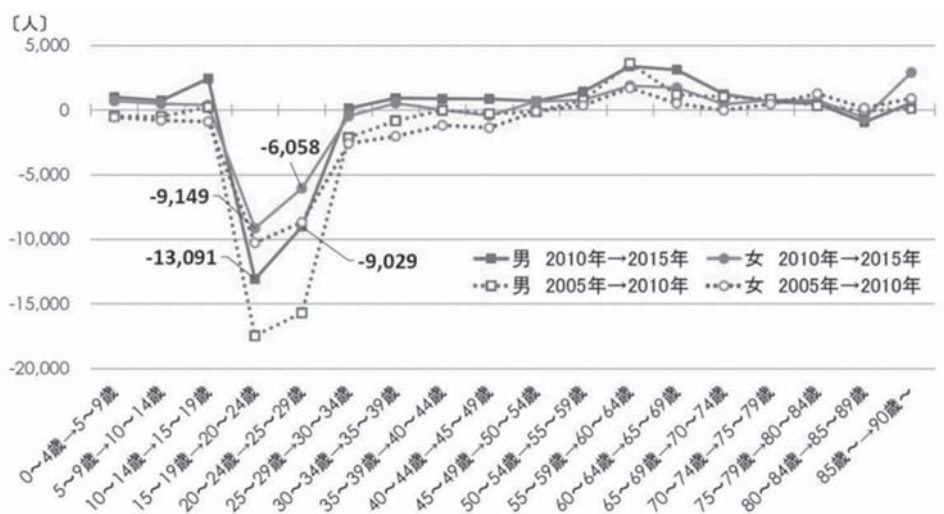
本稿では、人口動向の観点から、教育魅力化に取り組んでいる事例、医療提供体制の縮減と同時にまちづくりの魅力向上に取り組んでいる事例を紹介する。

## II. 若年人口の移動と教育魅力化

### 1. 北海道における若年層の動き

北海道全体の年齢階級別の人口移動の状況を見ると、若年層は転出超過にある。2010年→2015年では、「15～19歳→20～24歳」「20～24歳→25～29歳」の世代の転出超過が多く、進学や就職で道外に転出する者が多いといえる（図1参照）。一方、道内の動きをみると、札幌市が所在する石狩圏域には全道各地から転入超過であり、石狩圏域からは道外への転出超過になっている。道内の転出入は、地方圏から札幌市を中心とする石狩圏に人が集まる一方、石狩圏から道外へ転出する傾向にあるといえる。

図1 性別・年齢階級別の人口移動（転入－転出）（北海道）



出典：北海道人口ビジョン（改訂版）（北海道，2020年3月）

札幌市を除いて、中長期にコホートの人の動きをみると、図2のようである。2015年に25～29歳の層をみると、「15～19歳→20～24歳」(▲37万人)について「10～14歳→15～19歳」(▲14万人)の減少が多く、高校や大学進学を機に地域からの転出が多く、北海道全体よりもやや早い段階で転出していることがうかがえる。

2015年に25～29歳の層は、2000年には10～14歳の層に相当し、2000年には20万2千人であったが、2015年には14万1千人と約6万人と約3割減少している。一方、2020年の推計では、14万人と千人ほどの減少があるが、それ以降も概ね千人ほどの減少で大きな変動は見られないと予測される。すなわち、札幌市を除く道内では、高校・大学進学等で地域外にでる人(人口)はその後あまり戻ることなく、しかし20代後半で地域に住む人(人口)は概ね定着することがうかがえる。

地域にとっては、高校・大学進学や就職による転出の前に、地域とのつながりを作ることが課題であり、その鍵となるのが小中高校の教育魅力化であると考えられる。

図2 若年層の人口変化(札幌市を除く北海道)

単位：千人

	10～14歳	15～19歳	20～24歳	25～29歳	30～34歳	35～39歳	40～44歳	45～49歳
1995年	241	264	254	224	233	242	301	335
2000年	202	225	219	249	225	232	239	295
2005年	175	188	184	207	244	221	226	232
2010年	157	165	151	168	203	240	217	220
2015年	143	150	134	141	167	202	237	213
2020年	126	133	123	125	140	165	199	232
2025年	112	118	110	115	124	139	164	196
2030年	101	105	97	103	114	123	138	162
2035年	87	95	87	92	102	113	122	136
2040年	78	82	79	83	91	101	111	120
2045年	71	73	68	75	83	90	100	110
2015年に「25～29」歳の増減	—	▲14	▲37	▲10	▲1	▲1	▲1	▲2

推計

資料：【実績値】国勢調査，【推計値】「日本の地域別将来推計人口(平成30(2018)年推計)」(国立社会保障・人口問題研究所)

## 2. 高校魅力化の流れと地方創生(隠岐島前地域と島根県立隠岐島前高校の取組)

全国に高校魅力化の効果を示したことで有名なのは、島根県海士町における県立島前高校の魅力づくりからの地域づくりへの取組であろう。2008(平成20)年から始まる高校魅力化の取組は、当時、中学校を卒業すると島外の高校に進学する生徒が多く、海士町は1島1町で、島を含む地域で唯一の高校の存続が危ぶまれ、保護者と子どもに不安が高まったことから始まった。本土と離島の教育環境にも大きな差があり(例えば、島では物理の履修ができず理系大学の受験ができない、図書館司書が不在で図書室が使えないなど)、

生徒の学力差も課題となっていた。教育委員会、町行政、PTA、OB・OG会が集まり、そこに当時、民間企業で人材育成事業に従事する傍ら、全国の学校で開発教育、キャリア教育に取り組んでいたI氏を招き、高校のあり方検討を進めた。『存続』を目指しても存続できない、保護者が行かせたいと思う高校、地域が必要だとも思う高校にしよう」という方針を立て、「高校存続から高校魅力化プロジェクトの発足」に至った。高校と地域の連携による推進母体（コンソーシアム）を立ち上げ、平成20年に町長への答申、21年から実行に移している。また、I氏の考えに賛同する民間人が集まり、検討会への参加、プロジェクトの具体化に関わっている。

全国から意欲・能力の高い入学生を受け入れる「島留学」の制度を取り入れると同時に、改革案として、高校のカリキュラム見直し、公営塾の開設、教育寮の充実などに取り組んだ。

カリキュラムの見直しでは、国立大学等への進学ができる「特別進学コース」と、地域人材や資源を活用し、多様なニーズに対応できる「地域創造コース」を創設し、いずれにも地域を活かした課題解決型学習やインターンシップ等を導入した。その後、地域課題探求学習をしながら進学を目指す生徒が増えたためコース制を廃止し、現在は希望する進路に応じて科目を選択できるようになっている。公営塾は、学校地域連携型公立塾「隠岐圏学習センター」として開設、月曜から土曜日の18時から22時まで、学習時間が組まれている。これによって国公立大学や有名私立大学への入学者が増えた。週1日はキャリア教育として「夢ゼミ」が開講され、島内の大人も参加したゼミ形式で、各自の興味や問題意識から生まれた題材について、議論や調査を繰り返し、課題解決の提案につなげている。この方法がその後「地域学」として広く取り入れられるようになったと考えられる。図3は、「地域学」の取組の一コマである。また、既設の寮を、県から町への管理委託とし、教員の負担を軽減し、島内外の生徒が入寮できるようにした。現在、県立と町立の2つの寮がある。寮は、島内外の生徒がともに生活し、島の生活そのものを通じた全人教育の場と位置付けられている。

その後、島前高校の入学者はV字回復を果たしている。2008（平成20）年には入学者が28人まで減少し、全校生徒は90人に満たなかったが、2018（平成30）年には全校生徒179人となり、目標を超えている。そのうち島内生94人、島外生85人、島外生の中には親も一緒に移住するケースもあるという。また、教員37名で、うち島外からの教育コーディネーターは6名である。

こうした動きを踏まえ、島根県教育委員会では、高校魅力化ビジョンを策定し、推進母体としてのコンソーシアム設置と運営の手引きを作成し、生徒一人ひとりの未来の希望を実現することを目的とし、高校魅力化を通じた地域との連携による取組の普及を目指している。

なお、I氏及びその賛同者たちは、海士町にとって意味の大きい関係人口である。その後も高校魅力化に関係して訪れる人は増加し、移住やUターンの増加などにも効果をもたらしている。

図3 「地域学」の進め方（イメージ）



資料提供：(株)Prima Pinguino 代表 藤岡慎二氏

### Ⅲ. 北海道における高校魅力化の取組

2018（平成30）年、文部科学省は高校教育における新たな学習指導要領を策定した。中で謳われているのは「社会に開かれた教育課程」である。未来の創り手となるために必要な資質・能力を育むため、社会と連携・協働することが求められている。

北海道教育庁においては、2020（令和2）年、「地域創生に向けた高校魅力化の手引き～高校と地域の連携・協働を進めるために～」をまとめ、高校魅力化の考え方、手法、事例などを示している。

北海道においても、高校魅力化の取組は各地でさまざまに進められている。特化したコースや科目を設定している三笠高校<sup>1)</sup>（調理と製菓）やおといねっふ美術工芸高校<sup>2)</sup>（工芸）、静内農業高校（軽種馬の育成）、島留学を取り入れている奥尻高校、働きながら水産加工の高度化なども学ぶ天売高校などは特化したカリキュラムによって、生徒を集めている。一方、多くの高校における教育魅力化は、普通科の中で、特に「地域学」として、地域課題の発見、チームによる課題解決策の提案を取り入れ、その過程で地域住民・団体が関わる仕組みを構築している。例えば、地域の独自性を活かし商品開発や海洋漂着ごみ調査などを実施している白糖高校、地域との連携による連携型中高一貫を進める鶴川高校などがある。いずれも生徒の関心に応じてカリキュラムの組み立てを行うとともに、人口減少が

1) 三笠高校は、1945年開校、2012年に道立高校としては閉校されたあと、市に移管し、2013年から食物調理科として調理師コースと製菓コースに特化して再開した。2018年、部活動の場として高校生レストランをオープンした。

2) おといねっふ美術工芸高等学校は、1950年名寄農業高校の分校として開校、1984年に工芸科を設置、2002年現在の名称に改称、村立の高等学校である。道外からも受験可能で生徒の約8割が道外出身者となっている。村立・町立の高等学校があるのは北海道のみである。



続く地域の課題解決をテーマにした授業を設定し、地域と協働で取組を進めている。

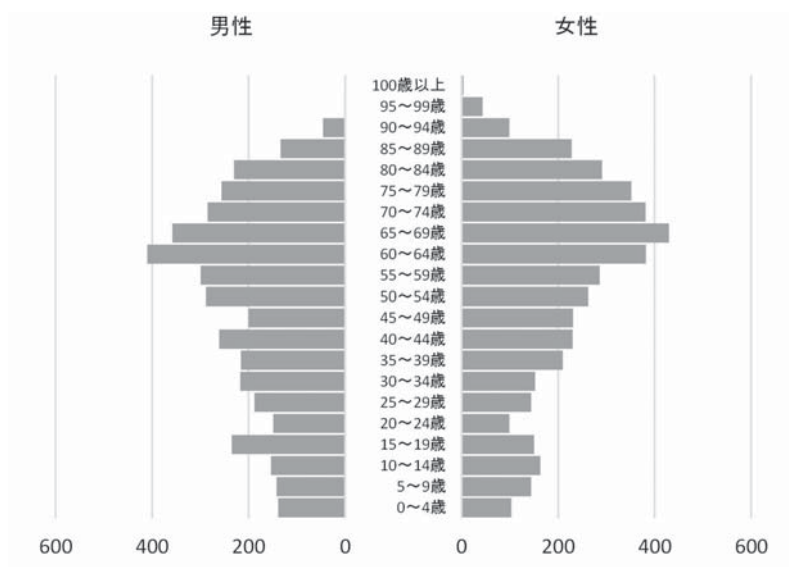
#### IV. 鷓川高校の取組から体制整備について

この中で、むかわ町と鷓川高校の取組事例を紐解いていく。鷓川高校においては平成29年度より高校魅力化の取組を始め、重要なのは、2020（令和2）年度より本格的となった体制づくりであり、その経過を明らかにしておきたい。

むかわ町は、北海道の南西部に位置して太平洋に面し、札幌から車で1時間強の位置にある。2006（平成18）年、鷓川町と穂別町の合併により誕生して誕生した町で、2015（平成27）年の国勢調査では、人口8,596人となっている。

2015（平成27）年の人口構造をみると、男性では60～64歳が、女性では65～69歳が多くなっており、また、特徴的なのは15～19歳男性が多いことである（図4参照）。鷓川高校は部活動に力をいれており、それを目的に地域外から転入している生徒がいることがうかがえる。

図4 むかわ町の人口ピラミッド



出典：2015（平成27）年国勢調査

##### 1. 危機意識から魅力化への取組

鷓川高校は普通科2間口の学校であるが、2015（平成27）年度の入学者数が64人、2016（平成28）年度は62人であったが、40人を切ると1間口になるという危機感があった。また、地元中学生の入学者が11人となり、地域において高校に対する信頼感が低いという状況に陥った。2016（平成28）年、学校長と教頭が中心となって、校内に鷓川高校未来プロ

ジェクトチームを設置し、学校の現状と課題を分析するところから対応策の検討を開始した。生徒からは「進路目標に対して相談できない」、保護者からは「学校からの情報が無い」「家庭学習に取り組めていない」、中学校教員からは「生徒指導が弱い」、教育委員会からも生活態度への問題が指摘された。また、2003（平成15）年度から始まっていた連携型中高一貫教育についてもキャリア教育につながっていない、などの厳しい評価があった。検討を重ね、生徒一人ひとりの進路希望を実現するため、「チャレンジスタディ」の時間を設け、進学希望者への学習指導を強化するアドバンスグループ、就職希望者へのグローバルグループ（デュアルシステムの導入）、運動や芸術に興味・関心の高い生徒のためのスポーツ&アートグループを設置、小人数によるグループ学習を導入することとした。合わせて、地域や中学校との連携強化という意味合いも込めて「むかわ学」として地域課題研究等の探究学習を取り入れることとした。

## 2. 道教委による公募校長制度

平成29年度当初、魅力化の主導者の一人であった教頭が異動で学校を去り、翌年度には当時の校長が異動で去ることになった。追い打ちをかけるように平成30年9月、北海道胆振東部地震に見舞われ、さらに令和元年はコロナ禍により、取組は鈍化を余儀なくされた。令和2年度に向けて、北海道教育委員会が公募校長制度を開始、2年で校長が異動になりじっくりと学校づくりに取り組めない現状を変える新たな試みである。当時の教頭がこれに応募、鶴川高校に校長としてもどることとなり、高校魅力化の取組に拍車がかかった。

## 3. 再出発

2020（令和2）年度には、体制整備と教育活動の面で大きな進捗をみた（図5参照）。体制としては、鶴川高校魅力化コーディネーターを配置するとともに、短期間で集中した議論と準備を経て、地域の関係機関約30団体が参加する、高校魅力化コンソーシアムが設立されたところである。教育活動では、「むかわ学」として地域課題解決に向けた提言発表会が開催され、デュアルシステムでは、就職希望者の高校生を受け入れる地域企業等が9事業所、3か月間で12回の受け入れを実施するなど、地域企業や団体との連携ができた。内閣府による「地域みらい留学365」の指定を受け、2021（令和3）年度は神奈川県から1名の国内留学生を受け入れることとなっている。この4月の入学予定者としては地元中学校からの入学者が増えるなど成果にもつながっている。地震で全壊した寮が新たに新築され、地域留学生の入寮も予定されている。2021（令和3）年度には、公営塾の開設が決まっており、教員と協働でむしろ教員だけでは手が回らないところを担うことになっている。

図5 鷓川高校魅力化の取組（2020（令和2）年度）の概要

<p>鷓川高校の取組まとめ</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 地域との協働体制<ol style="list-style-type: none"><li>(1) 高校魅力化コンソーシアムの設立（28団体，52名）</li><li>(2) 高校魅力化コーディネーターの配置</li></ol></li><li>2. 教育活動<ol style="list-style-type: none"><li>(1) 地域課題解決型探究学習「むかわ学」<ul style="list-style-type: none"><li>・地域人材による講演，フィールドワーク，地域住民や議会へのプレゼン</li></ul></li><li>(2) チャレンジスタディ<ul style="list-style-type: none"><li>・進学，グローバル（主に就職）人材育成，スポーツ・アートの3つのグループによる少人数グループ別指導</li></ul></li><li>(3) デュアルシステム<ul style="list-style-type: none"><li>・グローバルグループを中心に，年会2回，2.3カ月の職場体験</li></ul></li><li>(4) 地域みらい留学365</li></ol></li></ol>
--

出典：むかわ町提供資料より筆者作成

#### 4. 取組につながる鍵

こうした取組が進む鍵は，第1に，行政，議会，教育委員会，そして学校の長の認識の共有と理解である。教育長は，コンソーシアム構成及びデュアルシステム受け入れ企業に校長と同行して依頼して歩き，行政，議会は活動の予算化，公営塾の設置，コンソーシアムの設立を支援している。第2に，学校現場の理解である。当初，多くの教員が，地域の企業や団体が学校運営に関わることにについて抵抗感を示したというが，今では一番の推進者となっている。第3に，地域の大人たちの理解である。高校生に真剣に向き合い，ともに地域課題を考える姿勢が子どもにも共感をもって迎えられた。最後に，自ら学ぶ力をつけていった高校生自身の変化であろう。

人口減少のまちづくりへの糸口になるにはもう少し時間がかかると思われるが，短期的な効果として，公営塾の運営スタッフ兼魅力化コーディネーターとして外部から複数人を採用する予定である。学校と地域をつなぎ，子どもと地域の大人をつなぐ機能が期待される。中長期的な効果として，地域の大人が真剣に子どもに向き合う地域は，子どもにとって自分が受け入れられる場所として記憶に残り，高校生の定着や将来のUターンへのきっかけになることが期待される。

#### V. 人口減少・高齢化への対応としての医療とまちづくりの連動

図6は，札幌市を除く北海道全体における40歳以上の5歳階級別の人口の推移を示したものである。高齢化の進展は今後も続くと思われるが，2つポイントがある。2030（令和12）年，高齢者数は減少に転じているが，後期高齢者数がピークを迎え，医療・介護ニーズのピークとなると考えられる。2040（令和22）年，85歳以上人口はピークを迎え，高齢化率が40%を超え，支え手が限られる時代に突入している。医療・介護の課題というのみ

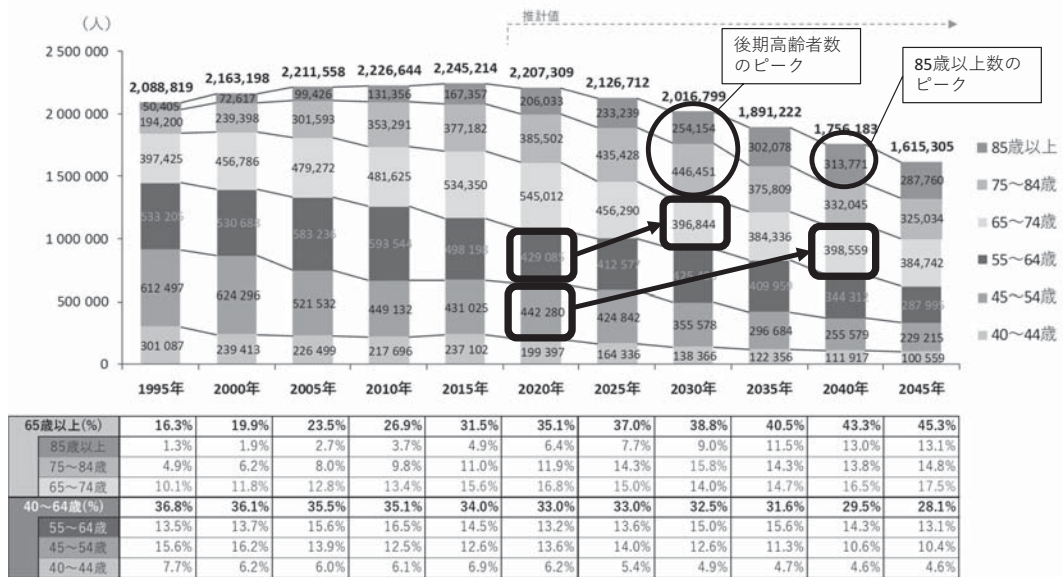


ならず、買い物や交通手段の確保など幅広い分野の課題としてとらえることが必要になっているといえる。

こうした中、多くの公立病院が赤字を抱えた運営を続けており、中でも中小規模の自治体では、慢性期疾患をもつ高齢者の入院割合が高く、病床利用率が低いところも少なくない。今後、人口減少が進み、老年人口も減少する中、医療提供体制のあり方が課題なると考えられる。しかしながら、病床削減だけが解決方策ではなく、むしろ住民の不安が増すことになり、健康づくりや安心感をもたらす方策が必要である。

北海道沼田町では、厚生病院の無床化が決定され時に、町立化して指定管理体制をとると同時に、それを補填する事業として、近隣自治体にある医療機関への入院時の交通費支援を行い、また、クリニック、デイサービス、ジム、地域カフェ、まちの保健室、社会福祉協議会の事務所を一体とした「暮らし安心センター」の整備計画を打ち出した。さらには買い物や住まいの支援などのまちづくりとしてのバージョンアップを合わせて提示し、住民の納得を得た事例がある。

図6 40歳以上人口の5歳階級別人口の推移（札幌市を除く北海道）

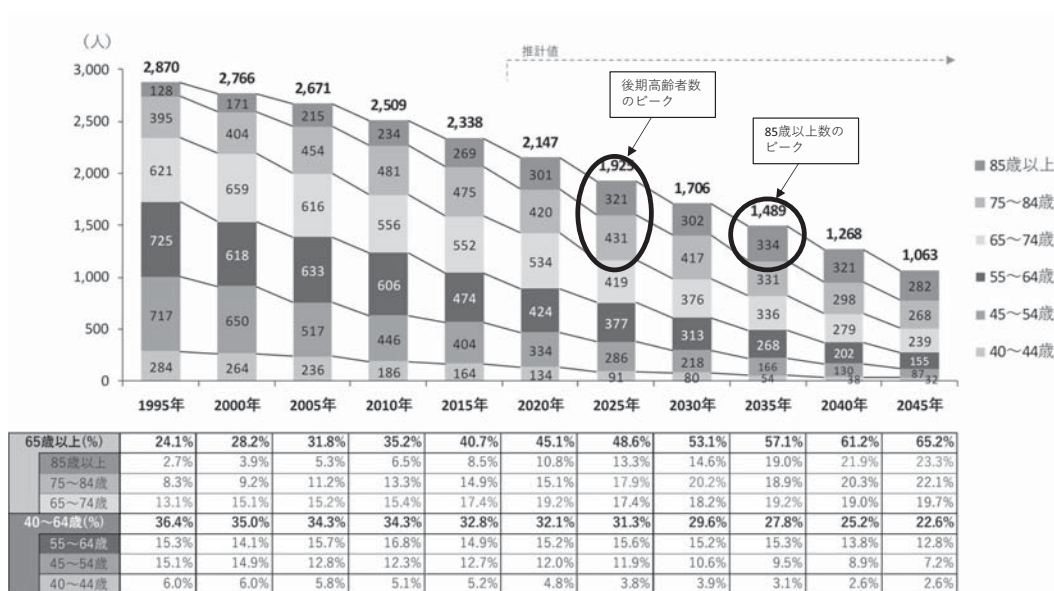


資料：【実績値】国勢調査，【推計値】「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）

## VI. 沼田町における医療提供のダウンサイジングとまちづくりバージョンアップ

沼田町は、北海道の中央から西側に位置する、人口3,181人（平成27年，国勢調査）の米作を中心とする農業の町である。高齢化率はすでに40%を超え，2025年には後期高齢者のピークを迎えると予想されている（図7参照）。

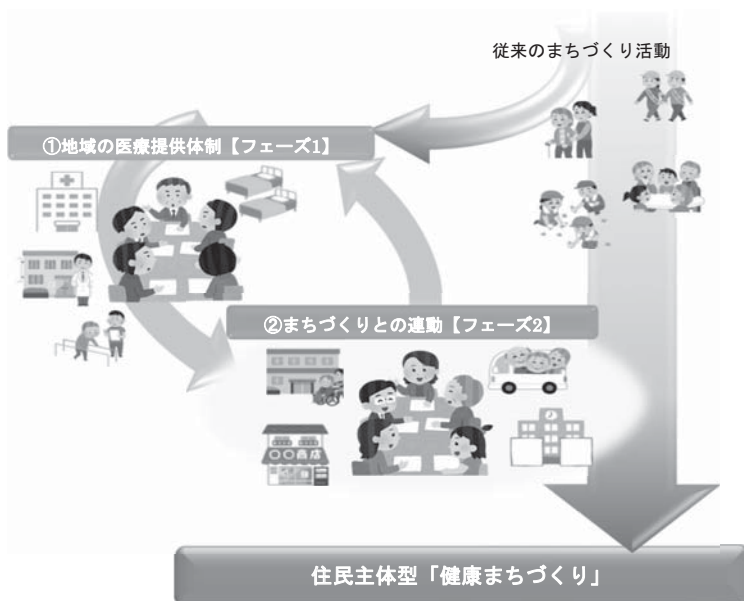
図7 40歳以上人口の5歳階級別人口の推移（北海道沼田町）



資料：【実績値】国勢調査，【推計値】「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）

沼田町の取組は，2007（平成19）年の厚生連との協定締結から2013（平成25）年に無床診療所に転換され，これを町立として運営する方針決定に至るまでを第1のフェーズ，2013（平成25）年に町民説明を開始し，暮らし安心センター構想の実現に向け，まちづくりの一環として取り組んだ2017（平成29）年までを第2のフェーズに整理することができる（図8参照）。

図8 医療提供体制のあり方検討とまちづくりへの展開（概念図）



作成：一般社団法人北海道総合研究調査会

## 1. 背景と経緯

沼田町においては、1963（昭和38）年、病床数143の病院として開設された厚生病院が、地域医療を担ってきた。2005（平成17）年度まで厚生連の独自運営が続いていたが、2006（平成18）年度から大幅な赤字経営に陥り、町と厚生連が協定を締結し、平成19年度分から赤字分の全額補填をすることとなった。入院患者の減少から、2008（平成20）年には42床に縮減したものの、その後、医師・看護師の退職後の補充ができず、さらに外来患者数、入院数とも減少し、2013（平成25）年、厚生連は無床化を決定した。町との協議を経て、2014（平成26）年厚生連のまま診療所に転換、2016（平成28）年、町はこれを町立化し、指定管理制度のもと厚生連が運営を担うこととなった。この間、町は住民説明と理解を得て、住民参加によるまちづくりへと進めてきた。

## 2. 第1フェーズ -町立クリニックへの転換

### (1) 庁内議論

赤字補填の額は年々増加し、同時に、施設の老朽化から建て替え問題も発生した。医療に関する制度改正が続き、各種病院改革ガイドラインが示されるなど、医療機関を取り巻く環境の変化は大きく、町としても単に赤字補填の問題ではなく、町の医療提供体制のあり方の課題として取り上げることが必要との認識を持つようになった。

## (2) 町民委員会

2008（平成20）年には町民委員からなる「高齢者保健医療福祉計画策定委員会」を設置、委員10名が町内外の医療施設の視察・研修、ヒアリングを行い、「デイケア併設の30床の病院」の整備を答申した。また、当時小中学校の一貫教育を進めるため中学校新設に伴い、中学校跡地の活用が課題となっており、跡地に病院と小規模多機能型居宅介護施設や高齢者住宅を一体的に整備することも盛り込まれた。しかしながら、30床の病院は、医師・看護師の配置ができないことから、再度検討することとなり、庁内にプロジェクトチームを設置した。

## (3) 庁内プロジェクトチーム

プロジェクトチームは、病院の赤字と建て替え問題にとどまらないまちづくりの課題ととらえ、主管を政策推進室におき、財政、建設、保健福祉のメンバーとした。メンバーは道内外の医療・介護の実情を視察し、厚生連から病院・診療所の将来シミュレーションの協力も得て検討を進め、町立無床診療所、新たな総合生活サービスシステムを中学校跡地に整備することを盛り込こんだ「ぬまた暮らし安心生活サポート戦略」を平成25年3月に提案した。

## (4) 住民説明会

町は、2013（平成25）年、厚生連が無床化を決定してすぐに、住民に対して、病院の経営状況、入院・外来の利用状況、町の財政負担の状況を、数字をもとに具体的に説明し、無床化への理解を求めた。例えば、43床に対して月平均入院は16人であり、町の財政負担が当初の1億5千万円から2億円を超えていることなどである。同時に、クリニック、デイサービス、健康ジム、地域カフェ、まちの保健室などを一体化した「暮らし安心センター」を整備して、住民の健康づくりを進める基本方針を打ち出した。説明会は11会場で開催され、246人の参加者を得ている。

2014（平成26）年、無床化の直前にも住民説明会を開催し、無床化に対応して変化するサービスについて具体的に説明した（図9参照）。クリニックに転換してなくなるサービスとして、入院、救急受け入れなど、拡充されるサービスとして、人間ドックやリハビリの強化すること、高齢者等の入院における交通費補助の新規サービスの導入や退院後の介護サービスの提供を図ること、さらに「心配の事例」対応として、急性期の入院から退院時に短期間の特養入所により機能回復を目指すこと、などである。住民からは不安の声があったものの、概ねの理解を得ることができた。

図9 沼田町による町民説明会の概要

<p>沼田町による町民説明の一例</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. クリニックのイメージ</li><li>2. サービスが変わらないもの<ul style="list-style-type: none"><li>・診療科，薬局，検査</li></ul></li><li>3. サービスがなくなるもの<ul style="list-style-type: none"><li>・入院ベッド，救急受け入れ，夜間休日の受け入れ</li></ul></li><li>4. サービスが拡充されるもの<ul style="list-style-type: none"><li>・診療時間の延長，人間ドッグ，リハビリテーション</li></ul></li><li>5. 今後の救急対応・入院対応<ul style="list-style-type: none"><li>・近隣市町，夜間急病テレフォンセンター など</li></ul></li><li>6. 安心して生活するための新しいサービス<ul style="list-style-type: none"><li>・交通費補助</li><li>・ヘルパー派遣の強化</li><li>・在宅介護サービス利用奨励手当ての増額 など</li></ul></li><li>7. 心配事例ごとの対応<ul style="list-style-type: none"><li>ケース1：市外病院から自宅に退院するケース<ul style="list-style-type: none"><li>→直接自体が不安な場合，特養で短期宿泊</li></ul></li><li>ケース2：退院後も通院等が必要なケース<ul style="list-style-type: none"><li>→市外病院とクリニックの医師の紹介状 など</li></ul></li></ul></li></ol>
--

出典：沼田町提供資料より筆者作成

### 3. フェーズ2：まちづくりとの連動によるバージョンアップの検討

#### (1) 「農村型コンパクトエコタウン」構想推進表明

市街地の歩いて暮らせる範囲に医療福祉・買い物・住まいなど，生活に必要なサービスを集約し，住民主体でまちづくりを進めるための「農村型コンパクトエコタウン」構想推進表明を2013（平成25）年9月に行い，同年10月より策定を開始した。「暮らし安心センター」は，その拠点と位置付けられ，住民による活用の議論がスタートした。

#### (2) 住民ワークショップによる住民と行政の課題共有

2013（平成25）年，基本構想を策定するため，住民説明会を開催，まちづくりのこれからの考える会を経て，町民ワークショップを開催し，町民による議論を進めた。さらに，町民ワークショップは，2つのステージに分けられ，「これから塾」として町民が勉強するステージ，「つながる塾」として町民自身が考え，動いて「暮らしの安心センター」の機能を検討するステージ（基本計画策定）で議論を進めた。

同年10月からスタートしたワークショップには毎回30名から60名の住民が参加した。行政による住民ヒアリングや住民同士の意見交換会も含め，ワークショップを20回以上開催。住民の議論を繰り返して，2015（平成27）年10月，基本計画策定に至り，住民による活動報告が行われた。



### (3) 暮らし安心センターの機能

2017（平成29）年、町民の健康を守り、町民が集う場をとしてオープンした。令和2年現在、クリニックは医師2名体制、週3回のリハビリテーションや人間ドッグも実施されている。暮らし安心センターは、住民の活動拠点としてさまざまなイベントが開催されている。また、奈良県立医科大学と包括協定を結び、2019（令和元）年度から、ICT活用による見守りシステムの実証実験の拠点となり、現在も継続中である。さらに、センターに隣接して、高齢者住宅の整備計画も進行中である。

## 4. 取組が成功した主な要因

沼田町において、医療機能の再編とまちづくりを一体のものとして取り組み、成功している要因は以下のようにまとめることができる。

第1は、庁内のプロジェクトチーム体制の組み方である。医療機能とまちづくりを合わせて検討する「病院・高齢者福祉施設検討プロジェクト」では、事務局を政策推進室が担当し、メンバーとして複数の部署で取り組み、病院の問題のみならず、沼田町全体のまちづくりの課題としてとらえることとした。町では、プロジェクト方式が定着しており、何かのプロジェクトが発生すると、広い関係部署が集まり、現状データの分析や論点整理が素早く出来上がっていく。

第2は、町民の力である。ワークショップを通じて、住民が小規模多機能施設の視察、空き家調査とマップ作成、福祉とまちづくりの先進地視察等を行い、将来のまちの在り方を検討し、イメージを具体的な図面や絵に落とし込んだ。施設整備事業者の公募資料に住民ワークショップの一連の検討資料が添付され、住民意向を組むことができる設計者を選定した。

第3は、厚生連との関係である。町と厚生連は、無床診療化に向けて多くの議論の場を持ち、コミュニケーションを十分に図っていた。厚生病院の無床化が決まった際には、近隣市町村の病院へ、入院患者の受け入れの協力依頼に厚生連と町が一緒に訪問した。診療所が無床化した平成26年4月からは、介護職員のスキルアップを図るため、それまでの厚生病院の看護師長を1年間、町立の特養に出向するなど、新たな体制へのサポートも行っており、町と厚生連は良好な関係を保ちながら無床化への変換を進めていた。

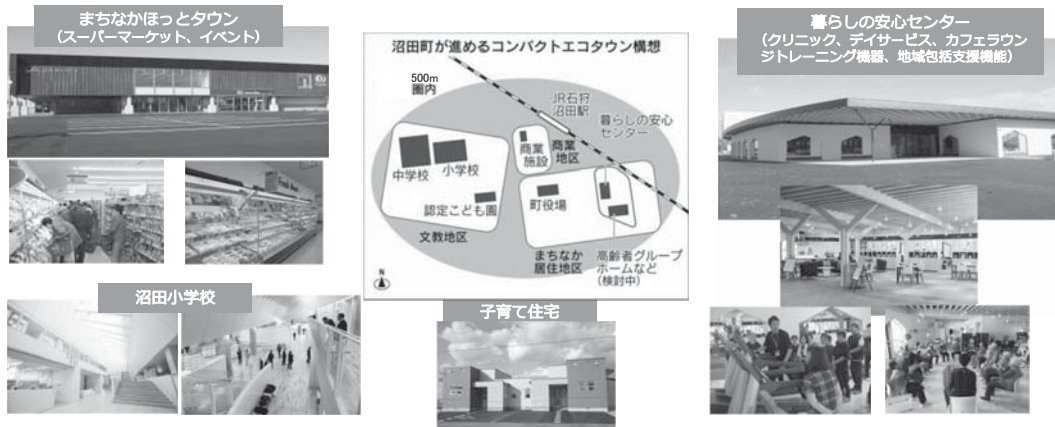
## 5. スーパーマーケットの新設

同じ時期、沼田町にはもう一つ懸案事項があった。「A コープぬまた」というスーパーマーケットの老朽化と閉店問題であった。町は、農協、商工会とともに協議を進め、町民の買い物の場を守る必要から議論し、A コープの建て替えではなく、商業施設の新設を決定し、民間企業が小規模自治体向けに出店していた形態の施設を誘致することに成功した。2017（平成29）年、商業複合施設として「まちなかホットタウン」がオープンした。町、農協、商工会が出資し、新しい商業施設を運営する株式会社を設立、地域商社機能を有し、商品開発やふるさと納税返礼品の取り扱い、イベントの開催などを行っている。

A コープの出資者である農協も協働で町の商業機能の維持のための方策を検討し、その結果、A コープの撤退と民間企業の誘致に至ったのは、日頃から町と農協が真摯に気兼ねなく議論を進めている証である。

「暮らし安心センター」と「まちなかホットタウン」は、農村型エコタウン構想の中核を担う拠点として、位置づけられている（図10参照）。

図10 沼田町「農村型エココンパクトタウン」構想（概念図）



出典：沼田町資料を参考に北海道総合研究調査会作成（令和元年度老人保健健康増進等事業，HIT より引用）

## 6. 地域医療構想と地域包括ケアシステム実現への示唆

2025（令和7）年には、いわゆる団塊の世代が75歳以上となり、高齢化が一段と進むことが予想されているが、地域によって高齢化の進み方は異なっている。こうしたことも踏まえて、地域の実情に応じた病床の機能分化・連携を進め、効率的な医療提供体制を構築するため、2014（平成26）年、医療介護総合確保法の成立により、都道府県における「地域医療構想」の策定が制度化された。

「地域医療構想」は、4つの医療機能（高度急性期・急性期・回復期・慢性期）ごとに、2025（令和7）年の医療需要と病床の必要量を推計し、2次医療圏を単位として、圏域内で病床の機能分化・連携を進めるものである。厚生労働省は策定ガイドラインを示し、圏域ごとまたは近隣の医療機関が集まって、地域の課題と方向性を共有し、それぞれの医療機関の意思決定に基づいて提供する病床を決めていくという手法を示している。

圏域全体の将来の必要量が低下することが想定される中、地域に医療機関が少ない、入院できる医療機関が1か所しかないような中小規模自治体にとっては、地域医療構想の実現が病床の削減につながるという住民の不要素となることが懸念されている。また、医療機能のあり方は、自治体における地域包括ケアシステムにも関連する要素であり、圏域の問題としてではなく、自治体の課題として検討することも必要になっていると言える。

沼田町の取組は、こうした地域医療構想の実現に向けた地域における検討の参考になり、

また地域包括ケアシステムにおける医療機能の位置づけを明確にするためにも役立つものと考えられる。

## VII. おわりに

人口急減の時代を目前に、自治体は人口急減を和らげるとともに、課題解決への取組を地域の強みとして位置づけて持続可能な地域づくりを進めることが求められている。本稿では事例として、弱みを強みに変えた事例の経過を2つ紹介した。成果も重要であるが、取組プロセスにこそ多くのヒントがあると考えられる。

地方創生に求められているのは、政策間連携により、多分野における取組を課題解決策として活用することである。鷓川町では、高校教育というこれまでどちらかという弱点としてみられていた課題を、生徒一人ひとりの希望を叶えるという目標をたてた高校魅力化の取組が地域住民の共感を得た。沼田町では、医療提供体制というやはり従来は弱点としてみていた課題に対して、病床のダウンサイジングが決定されると同時にクリニックの町立化、ハード整備と健康を守るソフト事業につなげ、住民の信頼感を得た。教育や医療を起点とする地方創生の事例として位置づけることもできる。また、両町には、取組に賛同する新たな関係人口が創出されつつある。

今後は、こうした取組を多分野の人が関心をもって共有し、相互にやり取りを進めて人口減少時代を乗り切るまちづくりにつなげていくことが求められる。

## Population Analysis and Revitalisation Strategy - The Future Direction of Community Development -

IGARASHI Chikako

Although there is a large number of the first local revitalisation strategy in which incorporates policies of regional migration, many rural areas have faced an increase in residents moving out to big cities. For this reason, "related population" has got a lot of attention in the second local revitalisation strategy. The demography of Hokkaido indicates the following two issues. The first issue is that a lot of teenagers move out from rural areas to big cities to go on to higher education, and the second one is that 75 years old and over population is going to increase while population aged 65 years and above is going to decline. For the first issue, there is an approach called "high school attractiveness" that contributes to an increase of young people moving in to rural areas, and several local municipalities in Hokkaido have already worked on it. It is important to create a structure to involve communities to promote the "high school attractiveness", and this report shows a case of Hokkaido Mukawa high school. It also shows a case of Numata Town as an approach to the second issue, which provides the "Life Safety (*Kurashi Anshin*) Centre" that offers extensive facilities such as a clinic, a day-care facility, a gymnasium and a café, whereas it reduces the number of hospital beds. People and organisations which support these efforts have become "related population" and the approaches would be a strategy of community development based on education and medical care.