

過疎地域におけるソーシャルワーク実践の課題

田 中 幸 作

東海学院大学健康福祉学部総合福祉学科

要 約

総務省が発表した住民基本台帳に基づく人口調査によると、平成 27 年 1 月 1 日現在の日本人の総人口は、約 1 億 2600 万人であった。6 年連続で総人口が前年割れとなっており、減少数は過去最多となっている。ただし、各地域で人口を減らすなか、東京圏は増加しており、一極集中がさらに進んだことになる。そして、平成 26 年 4 月 1 日現在において 1,719 の全市町村の約 46% に当たる 797 市町村が過疎地域である。

平成 12 年 6 月に改称・改正された社会福祉法では、地域福祉の推進の主体として地域住民、事業者、社会福祉に関する活動を行う者（ボランティア等）の三者を定めている。市町村を基盤とした地域自立生活支援という考え方が主流になった今日、各市町村の実態に即した社会福祉実践を展開できるシステムを作っていくことが必要である。これは、人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある過疎地域については喫緊に解決すべき問題であり、ソーシャル・キャピタルを応用した福祉コミュニティの構築を課題として示した。

キーワード：過疎地域、市町村合併、ソーシャル・キャピタル、ソーシャルワーク実践

1. はじめに

過疎地域とは、①過疎地域自立促進特別措置法（以下「自立促進法」という）第 2 条第 1 項に規定する市町村（過疎市町村）の区域、②自立促進法第 33 条第 1 項の規定により過疎地域とみなされる市町村（みなし過疎市町村）の区域、③自立促進法第 33 条第 2 項の規定により過疎地域とみなされる区域（一部過疎地域）をいう。また、一部過疎地域を有する市町村を、以下「一部過疎市町村」と規定している。

過疎地域の状況は、表 1 のとおりである。すなわち、人口では全国の約 8% を占めるに過ぎないが、市町村数の 4 割以上、面積においては国土の約 6 割を占めている。過疎地域が発生する背景には、農山漁村から都市への大幅な人口移動や少子高齢社会の進展などが挙げられる。とりわけ、昭和 30 年代以降、日本経済の高度成長の過程において、農山漁村を中心とする地方の人口が急激に大都市に流出した結果、地方において一定の生活水準や地域社会の基礎的条件の維持が困難になるなど深刻な問題が生じたのである。

千葉大学が全国の地方自治体を対象にしたアンケート調査によると、「現在直面している政策課題で特に優先度の高いと考えられるもの」は、「少子・高齢化の進行」や「人口減少や若者流出」「中心市街地の衰退」などの回答が多くなっていた。そして、これらの課題の優先度は市町村の人口規模による差異がみられ、人口減少や若者の流出

については小規模の市町村ほど高くなっていた⁽¹⁾。

表 1 過疎地域が全国に占める割合

	過疎地域	非過疎地域
市町村数 (全国 1,720 市町村)	775 市町村 (45.1%)	945 市町村 (54.9%)
人口 (全国 12,806 万人)	1,033 万人 (8.1%)	11,773 万人 (91.9%)
面積 (全国 377,950 km ²)	216,321 km ² (57.2%)	161,629 km ² (42.8%)

出所) 平成 24 年度版「過疎対策の現況」について (概要版)
総務省自治行政局過疎対策室 (平成 26 年 1 月)

また、平成 16 年 11 月に内閣府が実施した 20 歳以上の全国 3,000 人を対象に実施した「住宅に関する世論調査」による国民の住まいに関する意識についてみると、「郊外に住みたい」または「どちらかといえば郊外に住みたい」は、65.1% であった。一方、「街なかや都市の中心に住みたい」「どちらかといえば街なかや都市の中心に住みたい」は、29.7% となっていた。「街なかや都市の中心に住みたい」理由については、「日常の買い物の利便性がよいから」や「医療や福祉などの利便性がよいから」などの割合が高くなっている。郊外の市町村がまちづくりを進める上で、日常の買い物や医療や福祉などの利便性について検討することも重要な課題となっているのである。

平成 26 年 4 月 1 日現在において 1,719 の全市町村の約 46% に当たる 797 市町村が過疎地域となっている。

過疎地域が、それぞれの有する地域資源を最大限活用して地域の力を高めるとともに、国民全体の生活にかかわる公益的機能を十分に発揮することで、住民が誇りと愛着を持つことのできる地域社会を構築することが求められているといえよう。

そこで、本稿では、社会学的視点から過疎地域の現状を分析し、誰もが住んでいる地域に関係なく安心して生活ができる地域社会を実現するために、過疎地域においてソーシャルワークを実践するための課題について検討することを目的とした。

2. 平成の大合併

人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立を目的として、平成 11 年以降、市町村合併が積極的に推進されてきた。平成 12 年には当時の与党であった自民党・公明党・保守党の与党行財政改革推進協議会において「基礎的自治体の強化の視点で、市町村合併後の自治体数を 1,000 を目標とする」という方針が示されていた⁽²⁾。それによると、市町村合併推進の「基本的考え方」は、①地方分権の推進、少子高齢化の進展、財政の著しい悪化等の市町村を取り巻く情勢の大きな変化があり、②市町村の行政サービスを維持し、向上させ、また、行政としての規模の拡大や効率化を図るという観点で、行財政基盤の強化を図る、としている。合併は強制するのではなく、市町村が自らの意思で選ぶ自主合併を掲げながらも、市町村の合併の特例に関する法律の期限である平成 17 年 3 月末までに合併すると、普通交付税を 10 年間は合併がなかったものと仮定して算定する特例措置や三位一体の改革など、行財政的な視点から人為的、政治的に合併されようとしていると考えることができよう。

なお、平成の合併の評価については、全国町村会が「平成の合併をめぐる実態と評価」（平成 20 年 10 月）をまとめている⁽³⁾。その中で、合併によるプラス効果として、「財政支出の削減」、「職員の能力向上」を挙げる一方で、マイナス効果として、「行政と住民相互の連帯の弱まり」、「財政計画との乖離」、「周辺部の衰退」を挙げ、「市町村を合併に向かわせたのは、財政問題、国・府県の強力な指導」であり、国の合併推進策の問題点を指摘している。そのうえで、今後の市町村の課題として、地域共同社会の実現が必要であるとしている。

市町村合併のメリットとデメリットは、地域の実情(市

町村の人口規模、立地や面積、道路網などの地理的条件など)により異なるが、筆者は、おおむね表 2 のように整理した。前述の与党行財政改革推進協議会の基本的な考え方に示されているように行政の効率化という点ではメリットもあるが、合併後の市町村内での地域間格差の広がりや住民の意見が行政に反映しにくいなどのデメリットもあげることができた。

3. 市町村合併への社会福祉研究者の反応

社会福祉研究者の市町村合併と社会福祉の関係について論じている先行文献として、次の論文を紹介する。

吉川富夫⁽⁴⁾は、「平成の大合併」後の H 県の基礎自治体が地域自治（住民主体の自治活動）の推進にどのように取り組んでいるか、合併によりどのような変化がうまれているかなどについて、その現状を行政担当者からの回答をもとに現状を分析している。

今野裕昭⁽⁵⁾は、日光市と合併した旧・栗山村の合併後の住民と行政の関係は、行政の人的資源の減少と意欲の減退、地元雇用機会の消滅、人材育成の場の消失という大きな変化がもたらされた。他方、旧基礎自治体を持っていた、住民が自分たちの課題を自分たち地域で解決する地域自治力は、合併後も過疎化・高齢化で縮小していく集落を維持しようとする住民たちの努力と知恵の中に見出すことができると分析している。

大友信勝⁽⁶⁾は、『平成合併は分権・自治型の内発性よりも「合併特例債」という外在的要因への政策誘導を行っている」と批判的考察を行い、「分権改革」への逆流をせき止め、分権・自治型地域福祉を追求していく視点と方法をどのように確立していくか』を当面する課題としている。

和田敏明⁽⁷⁾は、住民が受身の姿勢から自らを社会福祉の担い手として、参画、協働し地域福祉を創り上げようとする姿勢に変わることができるかどうかが鍵になっており、分権化の成功のためには、自治体としての団体自治と住民自治の協働が不可欠である』と述べている。

水谷利宏⁽⁸⁾は、『地域福祉の推進においては、福祉・保健・医療サービスだけではなく、教育、就労、まちづくりなどの生活関連分野との連携をはかりながら、身近な地域できめこまかい総合サービスの提供体制を確保していく必要があり、住民から「遠い政府」を作り小規模自治体の自治権を奪って自治体の区域を拡大する市町村合併とは相反するものである』と述べている。

本節で紹介した先行文献からは、「住民主体」と「身近な地域できめ細かな総合サービスの提供体制の構築」といった用語をキーワードとして取り上げることができ

た。この他の社会福祉研究者の市町村合併に関する先行文献では、市町村合併後の社会福祉協議会や福祉事務所などの福祉機関の課題や市町村合併後の行政のあり方などに関するものが多く見られた。

4. 過疎地域を特定して地域性やソーシャル・キャピタルの要素を論じることの重要性

前節のキーワードを応用してソーシャルワーカーとしてコミュニティの福祉力を形成するための方法として、本節においては、「ソーシャル・キャピタル」を応用することの重要性について検討した。

コミュニティの福祉力を形成するためのプロセスは、潜在的能力を含む一人ひとりの能力を高め、人と人との間にネットワークと規範が形成され、社会的信頼が生じることによって構築されることができると考えられるであろう。近年、ソーシャル・キャピタルという言葉がよく用いられるようになってきている。「ソーシャル・キャピタル」を直訳すると、「社会資本」ということになる。社会資本は、道路や空港、港湾などの産業基盤、さらにもう少し広くとらえて教育・医療・福祉等の施設までを含む意味でのインフラストラクチャー（基盤設備）のイメージが強い。しかし、ソーシャル・キャピタルは、ハードそのものではなく、ハードの機能を有効に働かせ、または維持するために、信頼や規範、ネットワークを要素として社会で作用する力と理解したほうがよい。

ソーシャル・キャピタルが豊かな社会ほど、そこに属する人々の信頼関係は厚く、共有されている規範意識は高く、人々のネットワークが活発に機能している社会であるといえる。そして、このような社会では、人々の自発的協調行動が起こりやすく、行政への監視・自発的な関与が活発なために社会的なサービス提供についても信頼性が高いと考えられている⁽⁹⁾。

すなわち、ソーシャル・キャピタルの蓄積の度合いが、同じような福祉政策がとられていても、地域によって著しい効果のある地域とそうでない地域が生じる場合が発生する要因の一つになると考えられるのである。

ソーシャル・キャピタルという概念を一般に普及させ、大きな影響を与えているパットナムは、「人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、「信頼性」「規範」「ネットワーク」といった社会組織の特徴」と定義している⁽¹⁰⁾。

この概念をもとに論述している研究者たちの論文を調査した。検索は、国立情報学研究所の情報検索サイト CiNii を使用した⁽¹¹⁾。「ソーシャル・キャピタル」と「社会福祉」のキーワードで検索すると 28 本、「ソーシャル・

キャピタル」と「福祉コミュニティ」で検索すると 2 本の論文が抽出された。福祉コミュニティを構築するためにソーシャル・キャピタルの要素をもって分析したものは少なかった。

地域福祉をソーシャルワーク実践の中心とするにあたっては、コミュニティの福祉力の構築が必要である。ソーシャルワーカーとしてはコミュニティ構築において、ソーシャル・キャピタルの概念を応用するということは必然的といえるのではないだろうか。さらには、これらの活動は、小地域を単位として要援護者一人ひとりを対象に、保健・福祉・医療の関係者と住民が協働して進める活動で、ひとり暮らしや寝たきりの老人世帯などが地域の中で孤立することなく、安心して生活できるような援助活動として展開されるべきである。個人やグループが、緩やかにつながっている根茎型の組織形態を特徴とするネットワークづくりが必要である。緩やかなつながりゆえに新たな創出が可能となり、柔軟で変化に富んだ関係がつけられると考えることができるであろう。

なお、近年の災害の発生状況をみると、繰り返し発生する地震や津波災害、活火山の噴火被害、大型台風や低気圧による豪雨・洪水・土砂災害や強風・竜巻・高潮被害、豪雪による雪害など、一度の災害での被害が局所的に大きくなっている。このような地域において、災害時に最も被害を受ける人の多くが避難行動要支援者（高齢者や障害者等）であることから、災害弱者に対する避難計画などの防災計画と一体的に社会福祉実践に関する展開を検討する必要があるといえよう。

過疎地域の森林や農地などは、国土の保全、自然環境の保全、地球の温暖化の防止等の多面的機能を発揮している。これらの多面的機能を向上させ、人間が自然と共生して持続可能な国土の利用を図っていくことは、過疎地域に住む者のみならず都市部に住む者を含めた、すべての国民生活のために重要な役割となっている。

しかし、このような地域では、①小・中学校、自治会館などの公共施設の数など、住民生活の基本的部分で都市地域との格差を有している、②若者が流出することによる人口減少傾向が見られる、③農村では、田植・収穫祭、豊作祈願などを執り行う祭りの儀式が減少している。また、グローバリゼーション、IT 産業の発達などにより、近年、地域のもつ固有的文化により形成されたアイデンティティが崩壊しつつある、などの問題が顕在化している。よって、このような地域を基盤としたソーシャルワーク実践理論を構築するためには、地域の文化的、経済的、社会的文脈を考慮した支援システムの開発が必要であろう。

表2 市町村合併のメリットとデメリット（筆者作成）

市町村合併のメリット	市町村合併のデメリット
<ul style="list-style-type: none"> ・窓口サービス場所の増加や公共施設の幅広い利用ができるなど、住民の利便性の向上が図られる。 ・専門能力や技術を有する職員を確保・育成でき、行政サービスが向上する。 ・財政基盤の強化による行政サービスの充実や安定が図られる。また、重点的な投資が可能となり、グレードの高い施設整備や大規模な投資を必要とするプロジェクトの実施が可能となる。 ・近隣の市町村に、同じような公共施設があつたりの無駄がなくなる。 ・地域の存在感やイメージアップへとつながり、企業の進出や若者の定着などが期待できる。 ・国際化、情報化、女性施策などを担当する課の設置や社会福祉士などの専門職員を採用することにより、よりよい行政サービスを提供することが出来る。 	<ul style="list-style-type: none"> ・合併後の市町村内の中心部と周辺部で地域格差が生じたり、歴史文化への愛着や地域への連帯感が薄れたりする懸念がある。 ・住民の意見の施策への反映やきめ細かなサービスの提供が出来にくくなるという懸念がある。（市の面積が広がってくるにより） ・関係市町村間の行政サービス水準や住民負担の格差の調整が難しいことがある。 ・合併に伴い新しい行財政需要が生じることがある。 ・地域の個性がなくなり、合併前にあったコミュニティの機能が薄れるという懸念がある。

表3 今後の農業・農村へのかかわり方

地域農産物の積極的な購入により、農業・農村を応援したい	88.2%
グリーン・ツーリズム等、積極的に農村を訪れたい	33.5%
市民農園などで農作業を楽しみたい	31.0%
援農ボランティア等、農村に出向いて農業・農村を応援したい	17.9%
農業はしないが、農村に住みたい	7.1%
（農村に移住することも含め）今後本格的に農業に参入したい	5.8%
（農村以外への移住も含め）今後農業とはかわりたくない	1.7%

出所）農林水産省「食料・農業・農村及び水産業・水産物に関する意識・意向調査」（平成26年5月）

農林水産省が消費者を対象に、今後、農業・農村とどのように関わりたいか調査したところ、表3のようになっている。すなわち、「地域農産物の積極的な購入等により、農業・農村を応援したい」が約9割、次いで、「グリーン・ツーリズム等、積極的に農村を訪れたい」、「市民農園などで農作業を楽しみたい」が約3割などとなっており、農業・農村に対して関心の高さを示していた。社会福祉の基盤としてのコミュニティ概念を明確化した、1971年中央社会福祉審議会の答申「コミュニティ形成と社会福祉」において、コミュニティとは「地域社会という生活の場において、市民としての自主性と主体性と責任を自覚した住民によって共通の地域への帰属感と共通の目標をもって行動がとられようとする地域社会の条件であり、またこれを支えるその態度のうちに見出されるものである」としている。コミュニティとは自然にできるもの、あるものではなく、形成されるもの、造りあ

げるものであることが明らかにされている⁽¹²⁾。

望ましい健康的なコミュニティを創造するためには、文化的・伝統的な地域の利点を活かして、相互扶助的な機能をもつコミュニティの福祉力の形成が必要である。特に、物的・人的資源及びインフラストラクチャーなどの点で都市部に比べ格差を有する農村・小都市においては、ソーシャル・キャピタル（信頼性、規範、ネットワーク）を蓄積することが重要であろう。

ソーシャルワーカーは、市町村を基盤とした地域自立生活支援という考え方が主流になった今日、特に、都市地域と比べて住民生活に格差を有し、若者の流出による人口減少と高齢化の進展の大きい過疎地域においてソーシャルワークを展開するためのシステムを作るために、ソーシャル・キャピタルを応用することが必要であるといえよう。そして、このような望ましい健康的なコミュニティを形成することができる専門職が、ソーシャルワーカーなのである。

5. 過疎地域における社会福祉実践と今後の課題

平成10年に公表された「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」（中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会）では、改革の理念を「個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、障害の有無や年齢にかかわらず、その人らしい安心のある生活が送れるよう自立を支援することにある」としている。わが国の社会福祉の基本理念が、福祉サービス利用者の「地域における自立生活支援」にあることを示しているといえるものである。このことは地域において居住空間を確保し、福祉サービスを利用者自らが選択・決定して利用し、買い物や通勤・通学などの外出が自由にできることが保障され

ていなければならないということである。それは、単に福祉サービスの制度を利用できるシステムを準備するだけでなく、地域の様々な役割をもつフォーマル及びインフォーマルな機関と専門職がネットワークを形成し、地域での自立生活を維持するためのニーズに焦点をあて、そのニーズを包括的にアセスメントし、ニーズを充足するための社会資源を調整し、総合的なサービス提供を行うことのできるケアマネジメントを手段としたソーシャルワーク実践であることが必要である。そして、効果的な実践を行うためには、ソーシャル・キャピタルの概念を応用したアプローチが必要である。コミュニティにソーシャル・キャピタルを蓄積することによって、所属意識は高まり人間関係が強化され、相互扶助的な機能が維持・強化される。それにより、コミュニティの福祉力も向上するものといえよう。

農村などの過疎地域では、農家の高齢化や耕作放棄地の発生等の問題に対応するため、団塊世代の就農支援を行う取り組みをする地域がある⁽¹³⁾。このような地域の田畑を利用し、ソーシャルワーカーと農業の専門家が連携して、例えば、知的障害のある人たちと協働で無農薬野菜などを栽培し、そして、公共施設など人の集まる場所で販売することができれば、知的障害者の潜在的な能力を引き出せる可能性がある。同時に知的障害の特性を社会に理解されることにもつながるであろう。すなわち、人々の信頼関係は厚く、規範意識も高まり、ソーシャル・キャピタルの豊かな社会へと広げることができるであろう。

これまでわが国の社会福祉は、国から都道府県、そして市町村へと福祉施策に関する業務が移譲・移管されてきたが、サービス供給システムは、中央で全国一律の制度として立案され、あらかじめ属性（年齢や障害の種類、程度など）によって細分化された対象者に、制度で定めたサービスをあてはめる形式であった。このような支援システムでは、当事者の意思を尊重した、「個人の尊厳」の視점에立った自立支援と考えることはできない。

望ましい支援システムとするためには、援助を必要と

する当事者や家族に対する介入だけではなく、当事者が直面している問題を生み出す要因となっている社会環境への介入が必要である。そして、過疎地域において健全で望ましい支援システムを構築することは、過疎地域の生活だけでなく、都市をも含めた国民全体の安心・安全な生活につながると考えることができるといえよう。

本稿では、過疎地域において、コミュニティの福祉力を形成するために、ソーシャル・キャピタルを応用したソーシャルワーク実践が有効であることを示すことができた。しかし、ソーシャル・キャピタルを福祉コミュニティの形成に応用するための具体的な方法について明らかにすることはできなかった。今後は、ソーシャル・キャピタルを応用した、より具体的なソーシャルワーク実践モデルの構築と地域生活支援システムの開発を研究課題としていきたい。

参考文献

- (1) 環境省、(2015) 環境白書、PP.4-5
- (2) 総務省、平成 22 年『『平成の合併』について』の公表
- (3) 道州制と町村に関する研究会、全国町村会、平成 20 年、「平成の合併」をめぐる実態と評価
- (4) 吉川富夫、(2013)「広島県基礎自治体における平成の大合併後の地域自治体に関する研究」、県立広島大学 第 5 号、PP.35-49
- (5) 今野裕昭、(2013)、「市町村合併と地域課題の解決力：平成の大合併下の日光市栗山」、専修人間科学論集、社会学編 5 号、PP.35-49.
- (6) 大友信勝、(2005)「地域福祉の推進と市町村社会福祉行政の役割」、社会福祉研究 93、PP.46-53
- (7) 和田敏明、(2005)、「地域福祉の新しい展開—地域福祉型サービスの可能性と課題—」、社会福祉研究 93、PP.38-45
- (8) 水谷利亮、(2003)「市町村合併と地域福祉」『地域福祉研究』31、PP.38-49
- (9) 全国社会福祉協議会 (2004)、月間福祉 2004 年 11 月号、PP.86-89
- (10) Robert D. Putnam (1993) Marking Democracy Work (= 2001 河田潤一訳『哲学する民主主義』NTT 出版.)
- (11) 国立情報学研究所 <http://ci.nii.ac.jp/>
- (12) 日本地域福祉学会編 (2006)『地域福祉辞典』中央法規.
- (13) 農林水産省編 (2006)『食料・農業・農村白書 (平成 18 年版)』財団法人農林統計協会.

Problem of the Social Work Practice in the Depopulated Area

TANAKA, Kousaku

Abstract

As of January 1, 2005 (27, Heisei), the total population in Japan is approximately 126 million people according to the basic resident register of ministry of internal affairs and communications. The total population has decreased for the sixth consecutive years, and the rate of decrease is the largest ever. However, the population in only Tokyo metropolitan area is increasing and becomes intensely concentrated. In contrast, 797 municipalities (city, town, and village), corresponding to ca 46% of 1719 total municipalities, are a depopulated area, as of April 1, 2014.

An active person (volunteers) about the local inhabitants and company and social welfare as the main constituent of the promotion of the community-based welfare were defined by the changing of a name and revised social welfare method in June 2000.

Currently, the concept of regional independent living support in the foundation of the municipality because in Japan has become the mainstream, it is necessary to create a social system that enables the social welfare practice that corresponds to the actual situation of each municipality. So, a decline of vitality in the community accompanied by a significant reduction in the population, for the relatively low levels of rural areas than regional development, etc. of other production functions and living environment, an issue that it must be urgently resolved is there. Thus, the need of the welfare community formation that utilized a social capital was shown in this paper.

Keywords : depopulated area, consolidation of municipalities, social capital, social work practice

— 2015.7.1 受稿、2015.9.27 受理 —