

平成 22 年 2 月 25 日現在

研究種目：基盤研究 (C)

研究期間：2006～2008 年度

課題番号：18530437

研究課題名 (和文)

中山間地域における超高齢化と集落の福祉機能の変動に関する比較調査研究

研究課題名 (英文)

Comparative Study on social welfare function of settlement in hi-aged population rural area

研究代表者

佐藤 嘉夫 (Sato Yoshio)

岩手県立大学・社会福祉学部・教授

研究者番号：20073033

研究成果の概要：

超高齢化が進行する中山間地域の集落自治会への住民の期待と参加意識は高いが、限られた地域資源と人材不足から、軽度の見守りやサロン活動等は、広くおこなわれているが、集落の共同事業とは異なる性質を有する個別援助活動は広がっていない。伝統的家族規範が支配的な中で、集落自治会の福祉的機能を高めるためには、ローカル・ガバナンスの視点に立った、地域福祉のメインシステムとサブシステムの連結を図る「新たな公共」の創出が不可欠である。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	1,400,000	0	1,400,000
2007年度	1,300,000	390,000	1,690,000
2008年度	900,000	270,000	1,170,000
総計	3,600,000	660,000	4,260,000

研究分野：地域福祉 高齢者福祉

科研費の分科・細目：社会学 社会福祉学

キーワード：集落の福祉機能、地域福祉システム、超高齢化、中山間地域、町村合併

1. 研究開始当初の背景

1) 人口の高齢化率が 45%を超え、なおかつ全世帯に占める高齢者のいる世帯の割合が約 7 割前後、そのうちの高齢者のみの世帯の割合が 5 割といった、大きな課題をかかえた超高齢化・豪雪の中山間地域の町村にあつては、財政力、人的・物的な社会資源、住民意識や感情などの面から見ても、高齢期の生

活を支える社会システムは、家族・地域社会・行政の複合としての独自の形態をなさざるを得ないことは、あまりにも自明のことである。

2) その際、基礎となる家族が、自立・自助機能を一定程度持っているということが、福祉を考える前提条件となる。しか

し、過疎山村にあっては、大都市部を凌ぐ勢いで、高齢者のみ世帯化が進んでおり、かつ家族・世帯の移動、流出や消滅などによる変動も激しく、家族の自立・自助機能は、現に様々に機能している村外「他出子」を含めた拡大家族としてどうにか維持されている状況にある。

- 3) 地域の福祉力という、生活の共同関係と協働力は、超高齢化の進行の中で、部分的には強まりながらも、傾向的に弱化の方向をたどっている。その背景には、山村における共同的生産方式や、生活様式、生活価値意識の変化がもたらした生活個別化の進行がある。しかし、とりわけ大きな要因は、極端な高齢化と高齢者のみ世帯化である。
- 4) 一方、超高齢化山村での生活維持の根幹をなす行政（公的）機能は、自治体統合（合併）を機に、財政力の低下とソーシャルガバナンス（社会的統治）の流れに沿って、縮小の一途を辿っている。行政区分の広域化は、一方では公的サービスや社会資源の集中と不均等配分が懸念され、他方でそれを補完するものとして地域・集落の自治機能の強化が求められている。行政、住民のいずれの側からみても、「地域・集落」が対抗域となっている。
- 5) 超高齢化と地域社会の変化の中でいかにして家族と地域の再生を図って行くかということが、当面する重要課題であることは間違いない。しかし、他方では、家族や親族、集落・地域、そして福祉をめぐる価値観や規範意識は、依然として、「村落共同体」と「現在」との間で揺れ動いていて、住民の福祉へのかかわり、基本的スタンスがなかなか定まらにくくという問題が依然として未解決のま

ま残されている。

2. 研究の目的

- 1) 高齢化率 35%が一つの転換点であるとする仮説にたち、高齢化の進行段階によってどのような地域・福祉課題が引き起こされるかを整理し、問題の類型化を試みる。そのことによって超高齢化中間地域における対応のモデルを考える。
- 2) 山村地域社会の変動を、構成員の基本属性、生産的共同関係、伝統的行事や儀式、社会的役務や共同管理、規範や価値意識等の面から、分析し、山村全体の特徴だけでなく、集落レベルの地域特性をあきらかにする。
- 3) 町村合併等による行政区分域の拡大が、住民の生活・福祉ニーズにどのような変化をもたらすかを明らかにし、その対応の一端としての集落レベルにおける生活維持機能の可能性と限界を探る。
- 4) こうした家族と地域社会、およびこれらにかかわる価値意識や規範意識は、地域福祉のニーズの基礎構造をなしており、これらの全体的性格と特徴を明らかにすることによって、山村型地域福祉システムの成立条件と方向性を明らかにする。
- 5) これらの研究を 2つの調査フィールドのとどまらず、東北の市町村の特徴と類型を明らかにし、その中に位置づけることによって、より普遍的な中山間地域の集落機能のあり方を導き出す。

3. 研究の方法

本調査研究は、高齢化率 30%以上の福島、岩手全町村および一部町村の集落別の統計的分析を行い、調査フィールドとしては

合併が予想される福島県大沼郡昭和村（人口 1600 人、高齢化率 49%）、金山町（同 3100 人、48%）、三島町（同 2300 人、43%）の奥会津三町村と、岩手県岩泉町（同 11000 人、34%）、湯田町（同 3800 人、38%）、沢内村（同 3700 人、35%）（平成 17 年 11 月に西和賀町として合併）の二つの県・6 地域を主たる比較対象とし、部分的に島根県大田市（平成 16 年に温泉津町、仁摩町と合併 同 41392 人、34%）と対照し比較分析を行う。

（1）研究リソースは以下のものを用いた。

- 1) 統計資料 ①国勢調査等各種センサス
②町村の行政・業務資料
- 2) 調査資料
①ヒアリング調査 ・行政機関、社会福祉協議会、地域活動団体等
②アンケート調査 ・集落（自治区）調査・住民意識・生活調査

4. 研究成果

<住民の生活課題>

超高齢山村の地域、集落の課題をみると、地域の人口の急速な減少、超高齢化への加速、離村世帯の増加、空き家の比率の急上昇、耕作放棄田畑の広がりなどが依然として進行している。他方、住民の生活課題としては、家族の高齢化と独居高齢者世帯の高い出現率のなかで、通院や買い物などの際の移動手段の確保や、緊急時の初期対応、除雪など日常生活に支障の出るような実態と、中・長期的には集落に維持が困難になるような状況が想定され、そのことに対する住民の不安が広がっていることが明らかになった。（地域団体・集落ヒアリング調査）

<行政のスタンス>

しかしながら、こうした状況に対する行政

の認識は、仕事の確保を主眼とした産業の維持・拡大には、それなりの施策、対応が見られるが、調査対象地のような超高齢・過疎・山村においては、財政的窮乏と人材難ばかりが強調され、その打開策は、集落への期待を含めて「民間」依存が依然として基調となっている。合併していない町村は無論であるが、合併済みの町にあっても「出口」が見えていくわけではない。（行政ヒアリング）

<集落課題>

他方、住民自身の取り組みであるある集落（自治会・行政区）の活動をみると、歴史的に古くから取り組まれてきた共同的役務（水路、道路、神社・仏閣の維持管理）や行事等については、道徳的、規範的、共同体的観念や価値にもとづき、その程度の如何に拘らず、継続的に取り組まれている。しかし、冠婚葬祭はもちろんのこと、外出・移動、見守り、軽度の世話、相談といった、いわゆる福祉的な機能は、集落の高齢化の進行とともに、ふたたび私事化（個人責任化）と公的サービスへの依存との二極に、価値意識的にも活動の実態としても、分化する傾向を強めてきていることが分かった。こうした状況の中で、集落における住民の生活の「再共同化」は、委託耕地や放棄耕地の集約をすすめている集落農業において部分的にみられるものの、重要な差し迫った課題となっていた。（集落調査）

<集落機能>

集落機能の変化に関する基礎自治会に対する詳細ヒアリング調査を、福島県昭和村、三島町および比較対照群である島根県太田市において実施し、あわせて行政に対しても同様のヒアリング調査を行った。

過疎山村においては、自治会の担い手の減

少、生活維持・防衛の個別責任化が進む中でも、市町村合併の動きと相俟って、むしろ客観的にも、住民の意識としてもソーシャル・サポート・システムとしての集落への期待が強まっていることがわかった。

比較対象群である島根県太田市は、住民の集住形態が散居型であり、ここでは「限界集落」化が進み、住民の危機意識が高いのに対し、比較的集落規模が大きく集合性が高い福島、岩手ではやや低いという結果がみられた。また、集落での具体的な地域活性化の取り組みは、地域条件よりも地域リーダーの考え、リーダーシップに負うところが大きいという傾向がみられた。

市長村合併の影響という点では、合併後の自治体、とりわけ吸収合併においては、自治会連合の大規模化や中間組織(旧町村単位)での再組織化とも相俟って、いわゆる集落構造の「縁辺化」が進み、中心から遠隔になるほど、危機感や閉塞感が強まっていた。

そして、合併前も含めて、比較的早くから高齢化が進んだ自治体においては、行政の集落支援が行われており、それが現在の集落活動の活性化につながっていると考えられた。

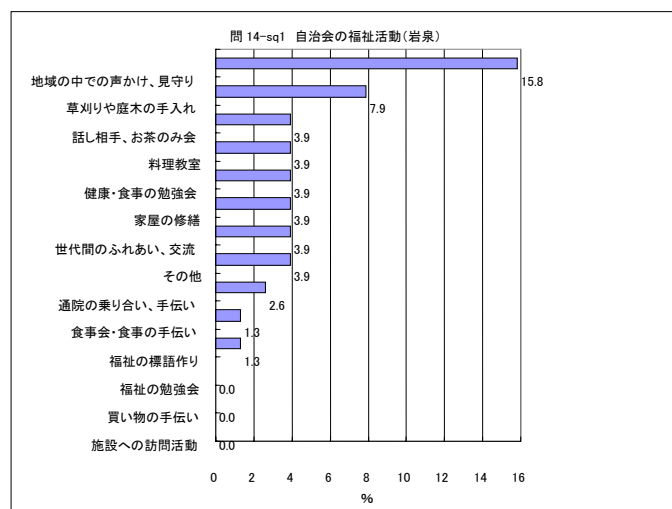
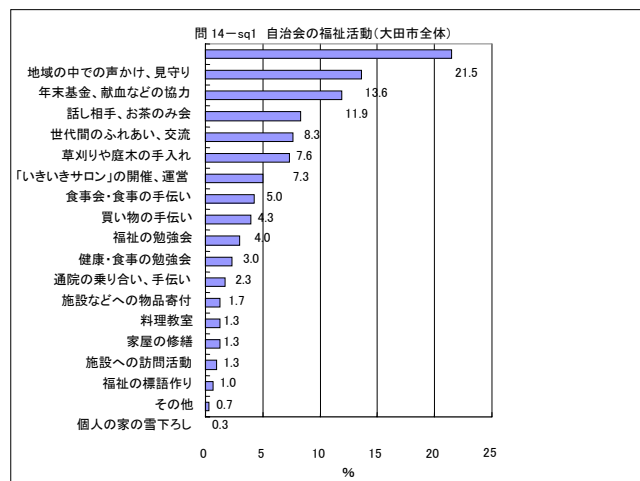
<自治会の福祉的機能>

岩手県岩泉町と対照地である島根県太田市において、集落自治会に対し、自治会活動に関する悉皆調査を行った。合併は、それぞれ、非合併自治体(101自治会)、吸収合併(441自治会)、である。また西和賀町長瀬野地区と岩泉町鼠入地区において自治会活動事例研究を行った。前者は、昭和47年に集団移転した新集落自治会、後者は高地/過疎/小規模集落である。

集落の福祉的機能という点では、全体として、過疎化、高齢化、共働き化などにより集落のまとまりや活動力が低下してきている

中で、様々な助け合い=福祉活動が行われているが、実施率は高くはない。個人レベルでの助け合いは比較的行われていても、自治会の組織的な活動として福祉活動を実施している自治体は少ないということである。地域比較という点でみると、高齢化の先行した島根県太田市の方が、岩泉町よりも活動率は高いという違いがみられた。総体的に高い限界集落の出現率、高齢化への危機意識の差が、そうした帰結につながっているとも言える。その中では、市街地よりは農村部、全般的な自治会活動が活発であるほど果たす役割が大きいという結果が見られた。

また、意識という点では、住民=役員の意識は高いが、福祉的活動は、子供や家族の自助努力が地域での助け合いの前提条件と考



える割合が高く、他の地域活動と異なる受け止め方をしており、その支えとして、何らかの公的な支援、助言を強く求めていることがわかった。伝統型ではない集落自治会の福祉的機能の転換には、住民の主体性だけでなく、活動形態やその母体のあり方も含め、価値意識の転換が求められていると言える。

<帰結>

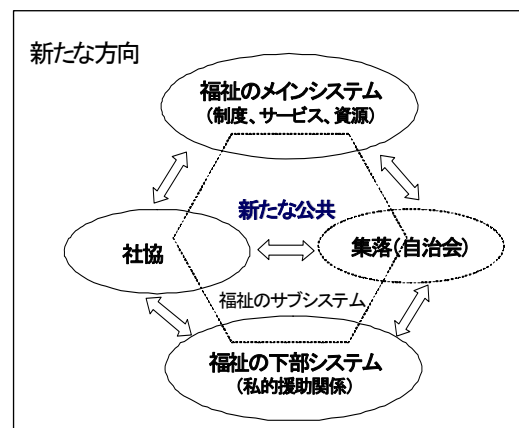
①超高齢化の進んだ中山間地域においては、高齢者のみの世帯化と近隣ネットワークの脆弱化によって、福祉課題は増加、山積しているが、家族と地域の福祉力は大きく低下している。ただNPO法人や生協そのものの協同組合などの新しいセクターが未成熟で、福祉資源も限られており、こうした地域では、依然として、住民の集落自治会への期待と参加意欲は高い。しかし、防犯、防災、利水、道路維持、ゴミ・環境問題などの集落の共同事業とは異なり、個人・家族への個別援助活動としての福祉の助け合いは、住民の間に、子の老親に対する扶養義務観が強く残存している上に、活動の担い手の高齢化や人材不足によって、困難に直面している。

②集落自治会自体の今後の役割としては、「住民の安心の確保」と並んで、「住民の助け合い活動の強化」を挙げている自治会が5割を超えている。しかしながら、他方では自治会の役割拡大については、住民意識の変化への期待と、行政役割の縮小の受け皿としての消極的な賛意も含めて、肯定する自治会と、地域の人材不足と住民負担の増加を理由に否定的な自治会とに二分されている。

③こうした事態への対応は、同じ中山間地域でも異なっている。高齢化(高齢化率40%)の先行した島根県大田市や福島県奥会津では、軽度な見守りやサロン活動などを中心に集落の福祉機能が広がりを見せている。他方、高齢化の後発地域である岩手県西和賀町や

岩泉町では、社会福祉協議会の強力なテコ入れがある西和賀町のいくつかの連合集落でのサロン活動を除くと、集落単位の福祉活動は発展していないという対照が見られる。

④前者の場合でも、集落自治会の住民への個別援助のレベルの活動は極めて稀である。会津金山町の山入集落での除雪を中心にした福祉的援助活動には、単なる自治会活動の工夫や、住民の意識の向上だけではない、社会福祉協議会との連携、サポートが見られる。住民や自治会の活動意欲、期待を実効あるものにし、集落の福祉機能を発展させていくうえでは、下記図のような、ローカル・ガバナンスの考えに基づく、何らかの公的あるいは公共的な支援システムが不可欠である。



5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 4 件)

佐藤嘉夫

高齢期の労働と仕事の今日的位相

『 ゆたかなくらし』本の泉社 296号 2006年

佐藤嘉夫

高齢期生活と福祉の方向

『 ゆたかなくらし』300号 2007年

佐藤嘉夫

介護保険下における福祉ニーズの特徴と福

祉サービス管理の課題

『 ゆたかなくらし』311号 2008年

佐藤嘉夫

ワークショップで地域おこし

『 ゆたかなくらし』326号 2009年

[学会発表] (計 1件)

小池隆生 佐藤嘉夫

岩手県 I 町における貧困の実態

社会政策学会第117回大会

平成20年10月 岩手大学

[図書] (計 0 件)

[産業財産権]

○出願状況 (計 0 件)

○取得状況 (計 0 件)

[その他]

老親と他出子との家族-援助関係を土台にした
域ケアシステムの構築に関する実践的研究
～超高齢化山村における地域福祉のサブ
システムの研究～ 2007年

平成17-18年ニッセイ財団研究助成報告書

6. 研究組織

(1) 研究代表者

佐藤 嘉夫 (Sato Yoshio)

岩手県立大学・社会福祉学部・教授

20073033

(2) 研究分担者

浜岡 政好

佛教大学・社会学部・教授

80066422

(3) 連携研究者