

和歌山県新宮市における
地域福祉と地域生活の実態

The Actual Condition of Communal
Welfare and Living in Shingu, Wakayama.

大阪市立大学都市研究プラザ 編
Urban Research Plaza, Osaka City University ed.

GCOE レポートシリーズ 22 号の刊行にあたって

和歌山県新宮市での調査の関わりは、2000 年 9 月の大阪市立大学人権問題研究センターの研修に、水内が参加したことに始まる。元同和地区での解放運動や同和政策の歴史に関する研修から、その地域の変遷にいたく関心が高まり、地方都市における同和問題や同和政策を深く知るチャンスとして、現都市研究プラザ特別研究員の若松司氏とともに、お世話になった地元団体および行政団体の多大なる協力を得て、共同調査、共同研究を始めた。その成果は下記のとおりである。

若松司・水内俊雄、「和歌山県新宮市における同和地区の変容と中上健次」、2001 年 3 月、人権問題研究 1, pp.55-94, 『新宮市解放子ども会の 50 年の歩みーがんばりやる仲間たちー』、2004 年、新宮市子ども会保護者会, 全 108 頁、『部落解放同盟新宮支部結成 50 周年記念誌ー資料編ー』2005 年 12 月、部落解放同盟新宮支部, 全 200 頁、水内俊雄、大倉祐二、若松司執筆・編集、『新宮市就労ナビゲート計画』、2007 年 1 月。

2006 年 4 月の都市研究プラザの発足後、2007 年度から GCOE の拠点となり、社会包摂を研究のテーマを掲げたプラザのフラッグシップである第 3 ユニットの運営するにあたり、当然、同和地区研究の新たな展開はひとつの研究の柱となった。また社会包摂をうたうユニットのスタンスから、この新宮市をフィールドとして継続的に研究してゆく体制を整えた。トピック的に、地方都市の若年の就労問題は、きわめて深刻な問題であり、上記の就労ナビゲートの調査で、若松氏を中心に調査は継続された。この調査は、児童館を拠点とする子供会活動、隣保館活動の調査と、ユニークな支援の実態を分析する作業を通じて、まだ成果としては出せていないが、包摂型の地域福祉や就労支援の実践に接することができた。また GCOE の特別研究員の稲田七海氏の加入により、高齢者への伴走支援型のユニークな地域福祉の実践について調査を進め、その成果が今回の第 3 論文として掲載されている。

おりから、2008 年度に、「新宮市地域福祉計画」や、「新宮市人権教育・啓発推進計画」の編集に、水内が長として関わり、2005 年に新宮市に合併された山間部の旧熊野川町の中山間地域の問題にも携わるようになった。GCOE の特別研究員が主力となって、平成 21-23 年度科学研究補助金新学術領域研究(研究課題提案型)「ITACO による新しい地誌学の創生と地域の人縁生成に関する試行研究」(課題番号:10514888、若松司 代表)を調査ファンドとして得ることが、調査を進めるにあたって追い風となった。一つは、在日コリアンの地域史解明のための地方都市における調査であった。これは、GCOE 特別研究員の本岡拓哉氏が中心となって、本岡拓哉、藤井幸之助、柴田剛、全ウンフィ「戦後における在日コリアンによる養豚経営と地域社会ー和歌山県新宮市を事例にー」、コリアンコミュニティ研究 1, pp.21-30、2010 年として、報告できた。

中山間地域の熊野川地域への調査は、地域福祉計画策定の中で、超高齢者がほとんどのエリアで、限界集落から消滅集落のプロセスが深く進行していることへの危機感のもと、集落が維持できるのかどうか、という基本的な生活実態調査からはじまった。都市農村関係の問題解決型の就労機会の開発という観点で、ホームレスやワーキングプアの就労問題とも関わる、中山間地域での就労開拓の可能性を探求するという使命も、この調査に込められることになった。希少な就労チャンスをどのように開発し、その救世主は「みどりの雇用」であり、技を有した I ターン者であった。誰がそれを利用し、地域でどのように維持、地域がどのように新たに創造されているかの調査を行った。この成果が第 1 論文、第 2 論文にあたる。後者は、<http://www.osaka-sfk.com/shingu/>で簡略に見れる。

強い地元のコネクションと協力、そして、地域づくりという表現がフィットするかどうか微妙ではあるが、地域の力、人の力を掘り起し、つなぎあい、エンパワーする、エンパワーされる関係を構築する可能性の追究として、GCOE と ITACO の主旨が十全に発揮できるフィールドとして、今後とも調査を継続していきたい。

(文責 水内俊雄(都市研究プラザ))

和歌山県新宮市における
地域福祉と地域生活の実態

大阪市立大学都市研究プラザ

2011年8月

目次

過疎山村における高齢者の生活維持とモビリティ —和歌山県新宮市熊野川町の事例から—	4
島崎雄貴（大阪市立大学文学部・学生）・水内俊雄（都市研究プラザ・副所長）	
和歌山県新宮市における I ターン者の移住実態受け入れ体制づくりにむけて	42
今井藍子（大阪市立大学文学部・学生）・水内俊雄（都市研究プラザ・副所長） 菅野拓（大阪市立大学・文学研究科・院生）	
和歌山県新宮市における地域福祉活動と生活困窮者支援	90
稲田七海（都市研究プラザ）	

過疎山村における高齢者の生活維持とモビリティ

—和歌山県新宮市熊野川町の事例から—¹

島崎雄貴（大阪市立大学文学部・学生）・水内俊雄（都市研究プラザ・副所長）

キーワード：「限界集落」、アクセシビリティ、定住条件、生活維持、モビリティ

I はじめに

1) 日本における過疎化・高齢化

日本の高齢化は先進各国と比べても急速であると言われており、日本が高齢化率7%の高齢化社会となったのが1970年、高齢化率14%の高齢社会となったのは1994年のことである。2008年には高齢化率は22%となり、超高齢社会というべき段階となっている（内閣府、2009）。

高齢化の進行には過疎化と同時進行してきたことから地域差が顕著に現れており、三大都市圏では進行がゆるやかであるが、それ以外の地域ではより深刻な状況となってきた。

一方過疎化については、高度経済成長の中で、ベビーブーム世代、いわゆる「団塊の世代」が中学校を卒業する1960年前後から急速に進んだ。この結果、単純に人口が偏在するようになったというよりは、若年層が離村することによる再生産の崩壊によって、少子化のスパイラルに陥ったことがより大きな問題となっている。

2) 過疎山村問題および「限界集落」における先行研究

過疎問題についてはそれが明瞭化する1970年代から各分野で研究されてきたが、日本全体の高齢化が具体的に問題化してきた現在、高齢化の先行してきた過疎地域の研究を生かそうという試みが行われている。

中山間地域の高齢化は早くから進んでいたが、年齢層がさらに上がることによって問題が深刻化する傾向にあり、集落の消滅が危惧されるようになってきた。特に、近年では「限界集落」という概念による議論が盛んになっている。そこで、まずは「限界集落」という概念について触れておきたい。

多くの研究者によって類似の概念が生み出されており、広義の「限界集落」の定義は未だ一定していない。環境社会学者の大野（2005）¹⁾は、フィールドワークの経験をもとに過疎化・高齢化という言葉では現状を表現できないと考え「限界集落」という概念を導入した。大野は「限界集落」を、「65歳以上の高齢者が集落人口の50%を超え、独居老人世帯が増加し、このため集落の共同活動の機能が低下し、社会的共同生活の維持が困難な状態にある集落」と定義している。加えて、55歳以上の割合が50%を超えている集落について

¹大阪市立大学文学部 平成21年度提出卒業論文として提出したものである。

「準限界集落」、55歳未満の割合が50%を超える集落を「存続集落」と定義し、存続集落→準限界集落→限界集落→消滅集落と推移するモデルを提示している。

この「65歳以上の割合が50%以上」という明確な基準を示すことは、マクロ的分析を行う際には非常に有用なものである。一方で、「限界」という響きや、数値的に線引き 2) することへの反発や違和感もある。

「限界集落」という語を避けて呼び換える動きとしては、たとえば山口県の「小規模・高齢化集落」、長野県下伊那地方事務所の「生涯現役集落」、京都府綾部町の「水源の里」などが挙げられる（小田切，2009）。

また一律に「限界集落」とすることに対して、徳野（2008）は大野のいう「限界集落」はあくまで「仮性限界集落」と捉えるべきであり、そこには「将来どうしても消滅しそうな「真性限界集落」と「努力さえすれば人口・世帯数ともに減少するが十分集落として維持できる「持続可能な限界集落」の両方が含まれていると指摘している。両者の判別は分析レベルを他出家族にまで広げることで可能になるとしている。「真性限界集落」に対しては「他出子の生活サポートや行政施策などを考慮しながら、社会福祉・社会保障的対策を探り」、 「持続可能な限界集落」に対しては「人口・世帯とも縮小再編成した住民の生活形成と集落の維持システムを考えていく」としているが、その具体的な方法までは示していない。

大野の指摘を受けて、近年政府や自治体による調査が多々行われたが、「集落」の定義は必ずしも一定ではなく、農林水産省の調査や、耕作放棄の研究などでは農業センサスでいう「農業集落」 3) を指している場合もある。農業集落別のデータは入手しやすく、大規模な分析には利用しやすい。しかし、農業が盛んでない地域では農業集落は実態としての集落に一致しないことがあり、集落限界化の実態を把握するには適当でない場合がある。そこで、限界集落研究の場合は、「集落」は住民組織の単位である「区」 4) を単位とする場合が多い。おおむね藩政村・大字の範囲に相当するが、場合によっては一致しない。

大野は「限界集落」となる戸数については明言していないが、類似の概念にあつては戸数を条件に加えているものもある。山口県の「小規模・高齢化集落」と島根県中山間地域研究センターのいう「限界的集落」は「高齢化率50%」に加えて「戸数19以下」のものを指しており、島根県中山間地域研究センターではさらに「高齢化率70%・戸数9以下」のものを「危機的集落」と呼んでいる。

高齢化率以外によって集落の状態を区分することを指向したものとしては山本（1996）によるものがある。これは、集落ごとに過疎化の進行に差異があることに注目したものである。1960年～1990年にかけての人口減少率によって区分し、70%以上を「激疎集落」、50%以上70%未満を「準激疎集落」、40%程度の集落を「過疎集落」、10%以下の集落を「準過疎集落」、人口減少率にかかわらず役所・農協・学校などの位置する集落を「町場集落」として5種類に分類している。山本は注意すべきこととして、「激疎は過疎の最先端にある下位概念であり」、「従来から自然的・社会的・経済的条件に恵まれず、人口希薄であった

地域である」僻地とは明確に異なると述べている。

「限界集落」研究の目的としては、大きく分けると、1) 集落そのものの存続を目的とするもの、2) 住民の高齢者の生活維持を目的とするものの2つがある。前者は国土保全・農業問題などの観点から集落の消滅そのものを問題視するもので、後者はそこに住む高齢者の生活が困難になることを問題視するものであり、「限界集落」という共通のフィールドを対象としながら、その方向性は全く異なっているといえよう。

またその研究の方法については、新沼（2009）も述べているように大規模センサスの分析によって集落の割り出しや一般的特性の把握を志向するマクロ的研究と、集落の実態を検証しようというミクロな研究の2つの潮流がある。

行政による調査の例として、山口県（2008）は県内の小規模・高齢化集落の調査を行い、世帯数・高齢化率が同程度であっても集落ごとにその状況は異なることを指摘している。

地理学において集落の限界化とその対応に言及した研究としては、作野（2006）がある。作野は集落機能が一定以上を保っている間は活性化策の効果が期待できるが、人口・世帯数が低下し集落機能が急激に低下している場合には活性化策は効果がなく、むしろ「福祉的なケア」が必要であるという考えを示している。そして、さらに集落機能が低下し失われた場合には、住民の「尊厳ある暮らし」を守るため、「秩序ある撤退」である「むらおさめ」も検討すべきであるとしている。同様の観点から、「積極的な撤退」が共同研究会「撤退の農村計画」⁵⁾において議論されている。

「限界集落」を対象としたものではないが、中條（2006）は過疎山村における高齢者の適応戦略について研究し、高齢者と他者とのネットワークが柔軟に変化することにより補完されていること、また高齢前期には主体的に資源を取り込むことによって適応戦略を展開しているが、高齢後期になると資源を取り込む力が弱まり、資源の調達過程を他者に強く依存するようになることを明らかにした。

新沼（2009）は檜原村の「限界集落」事例をとりあげ、自治機能の低下が別居子によって補完されていること、また補完できない部分として土地・家屋の所有および管理の問題があり、それが奥部の住民が地区内で移住する妨げになっていることを示した。加えて、現状の空き家の活用施策は村外からの流入者を期待したもので、地域内住み替えのニーズとは合致していないことを指摘している。

3) 問題の所在と研究の目的

前節で限界集落研究の動向について触れたが、山口県の示しているような集落ごとの実態の違いは十分に説明されていなかった。また、新沼の研究では、奥部の住民の住み替え問題を扱っており、集落での生活維持にアクセシビリティが重要であることが認識できる。

そこで、もう少し広いスケールでアクセシビリティの違いを捉えると、それが集落ごとの特性の違いにつながっている可能性がある。しかしながら、限界集落や過疎・高齢化地域を扱った研究は住民の社会関係、あるいは耕作放棄など農業問題に注目した研究が先行してきた。また当然ともいえるが、限界集落ほどの集落も比較的交通不便な場所がほとん

どであるため、集落間の差異よりも都市との格差が遥かに目立っている。

このような事情から、従来は公共交通衰退と離村との関係は示唆されてきたとはいえ、集落の限界化と交通条件の関係についてはあまり詳細に考察されてこなかったということが言えるだろう。特に、高齢化を食い止めるであろう若年層の定住に、道路整備がどの程度作用するかという研究は重要であると考えられるが、自家用車における利便性の差異はあまり研究されていない。

都市計画や交通学などの分野でも、過疎地域の交通については議論されているが、あくまで交通施策をどうするべきかの議論であり、限界集落の形成要因として捉えているものではない。

もっとも、乗本（1996）が指摘するように、「交通には強い者が弱い者を支配、征服する働きがある」し、「徹底的に中央志向的」であり、「権力支配の道具として、利用されて」きた側面がある。しかし、社会の変化はますます急激になってきており、交通は最低限必要なものになっていることはもはや疑いない。

次に、調査フィールドについてみると、限界集落の研究においては全国的に高齢化率の高い島根県や高知県などを対象とした研究が盛んであるが、集落の限界化は特定の地方だけで進んでいるわけではない。近畿 2 府 4 県についてみると、和歌山県の高齢化率が最も高くなっている（表 1）。

和歌山県内の 1950 年から 2000 年にかけての人口減少率をみると（図 1）、人口が増加している和歌山市・田辺市・橋本市などの周辺、および新宮市・那智勝浦町では人口減少が緩やかであるが、山間部では人口減少率が 60%を超える町村がみられ、特に大阪・和歌山から遠い東牟婁郡では顕著である。

このうち人口減少率の高い 8 町村の人口推移をグラフに示す（図 2）と、花園村・北山村は一定の減少を続けているが、それ以外の 6 町村は 1955～60 年を境に急速に人口が減少している。今回調査の対象とする熊野川町（現・新宮市）は、和歌山県内で人口減少率が最も高い町村である。

新宮市が地域福祉計画策定にあたって実施したアンケートにおいて、熊野川地区の地域自己評価は「憩いの場」が市平均を大きく上回る一方、「医療」や「買い物」、「交通の利便性」の分野では極めて低い評価となっている（図 3）。このことは、医療機関や商店が地域内に少なく、また地域外の資源にアクセスすることも困難な状況を表している。自家用車を運転できる場合はあまり問題とならないが、高齢者の場合は必ずしも自家用車を運転できるわけではなく、また現在運転している高齢者もいずれ運転できなくなる可能性を抱えている。しかしながら、高齢者自身のモビリティが高くない場合でも、家族の支援や、サービス側のモビリティの活用によって集落の低アクセシビリティは克服することができると考えられる。

本研究のねらいは、各集落のアクセシビリティを詳細に検討し、高齢化の進行に及ぼした影響を考察するとともに、高齢者の生活実態を調査し、アクセシビリティの低い環境に

あり移動手段を持たない高齢者の生活がいかにして支えられているのかを検証することである。

前半の第Ⅲ章では熊野川地区においてアクセシビリティの高低が高齢化の度合いに差異をもたらしていることについて検証し、後半の第Ⅳ章では高齢者を支える仕組みについて考察する。

4) 研究の方法

新宮市ポスト地域福祉計画調査事業の一環として、旧熊野川町域 33 集落（行政区単位、棕呂区を除く）から、a) 高齢化率 70%以上の集落、b) 高齢化率が旧熊野川地区平均に近い集落、のそれぞれについて数集落を調査した。具体的な高齢者の生活状況について各区長に聞き取りを行い、また一部の集落については数世帯に直接聞き取りも行った。本稿ではそのうち代表的な事例を取り扱う。

Ⅱ 対象地域の概観

1) 新宮市

新宮市は紀伊半島の東南部、和歌山県の最東端、熊野川の河口に位置し、東は三重県紀宝町および熊野市、西は那智勝浦町および古座川町、北は奈良県十津川村に接している（図4）。

鉄道では特急で大阪へは約3時間半、名古屋へは約3時間10分を要し、道路は国道168号線、国道42号線などが通っている。熊野川の対岸は三重県となっているが、古くから一体の地域であり現在も関係は深い。2005年に熊野川町と新設合併し現在に至っている。

人口は約3万人であるが、国土軸から大きく離れていること、和歌山県・三重県いずれの県庁所在地からも直線距離で100km以上離れている「陸の孤島」であるため、大型ショッピングモールも2つ立地するなど比較的高い中心性を発揮し、独立した都市圏を形成している。

城下町であり、林業が盛んな時代は木材の集積地として栄えた。現在は少なくなって来ているが、製材所や製紙工場などが多く立地した。現在は熊野三山や熊野古道を含む「紀伊山地の霊場と参詣道」が世界遺産に登録されたこともあり、観光産業の重要性が高まっている。

2) 熊野川地区

熊野川地区・旧熊野川町は1956年、三津ノ村・小口村・九重村・玉置口村・敷屋村の一部が合併して成立した。新宮から車で約30分程度。人口1,764人・世帯数958世帯、65歳以上比率42.8%（2009年5月現在・住民基本台帳）で、21の大字・34の区（集落）からなる（図5）。

森林の面積が95%を占める山村で、林業が中心であるが、志古・尾頭・宮井・松沢などの炭鉱があり、1960年代までは炭鉱も重要な産業であった。その他、熊野川の砂利採取などの産業が立地しているほか、志古は熊野交通による瀨峡観光のウォータージェット船の

発着地になっている。

2005年の年齢構成を人口ピラミッドに示すと（図6）、75～79歳が最も多く、高齢者の中心を占めている。大野の分類に従えば、34集落中、65歳以上が半数を超える「限界集落」が18集落、55歳以上が半数を超える「準限界集落」が9集落、「存続集落」が5集落となる⁶⁾。この「存続集落」のうち2集落は、雇用促進住宅（団地区）と近年宅地開発された場所（神丸区）である。残りの3集落は畝畑区・宮井区・山本区であるが、このうち畝畑区は既に2世帯となっている。なお1集落（棕呂区）はすでに無住化しているが、これは発電所の無人化によるもので、高齢化とは無関係である。

なお、集落別の年齢階級別人口から近似的に平均年齢を算出したところ、高齢化率との強い正の相関（相関係数 0.90）を示し、多少のばらつきはありながらも高齢化率の高い集落ほど高齢化が早くから進んできたことを示している。

3) 熊野川町の人口流動の履歴

ここでは、熊野川地区の人口構成が形成された過程を明らかにするため、コーホート変化率にも注目しながら人口変化の内容を見ていきたい。熊野川町成立は1956年であるため、熊野川町成立後の1960年以降の国勢調査人口を用いて分析を行う。

最も人口減少が激しい1960～65年の変化率（図8）をみると、第一に、15歳以上の幅広い年齢層にわたって男性の人口流出が上回っている。これは電源開発の十津川第二発電所の建設に投入された労働者が竣工後、熊野川町を離れたものと考えられることができる。これは、この間に「建設業」の人口が900人近く減少していることから明らかである。また、ちょうどベビーブーム世代が中学校を卒業する時期にあたり、60年の10～14歳と65年の15～19歳の間では約600人減少している。

この2つで約1,500人の人口減少が説明できるが、この間に減少した人口は2,318人であり、それ以外で約800人の人口が流出したことになる。コーホート変化率をみると、20代・30代の変化率が低くなっているが、全体的に0.8以下となっている。これは、年齢層にかかわらず2割の人々が熊野川町を離れたことを表しているといえるだろう。5年後の1965～70年の変化（図9）を見ても、変化率は広い年齢層で0.9を下回っている。図7に世帯数の変化を示しているが、1970年までは世帯数の減少がみられ、挙家離村によるものと思われる。

その後しばらくは就職あるいは進学による、10～14歳・15～19歳間での変化率は0.2程度と低い状態を持続するが、徐々に変化率は上昇し、1980年・85年の変化率では10～14歳・15～19歳間、15～19歳・20～24歳間ともに0.6前後となっている（図10）。これは、進学率の上昇と、交通の利便性が上昇したなどの理由で自宅から通学するケースが増加したためと考えることができ、高校卒業後に離村する傾向を示しているといえる。また、この頃から95年頃まで20～24・25～29歳間での女性の変化率が1を超え、帰村する傾向を示している。

85年以降、20歳以上の年齢層で少しではあるが増加がみられるようになり、Uターン・

I ターンが増えてきていることを確認できる（図 11）。

このような人口変化の結果、「中山間地域の団塊の世代」と呼ばれる昭和一桁生まれの世代が現在高齢者の中心を占め、その後が続いて離村しなかった／あるいは帰村した団塊の世代が比較的厚みを持っている。

4) 新宮市街と熊野川地区の異質性

先述したように 2005 年に合併した旧新宮市と旧熊野川町は、それぞれ河口の城下町と上流の山村という異なる性質の地域である。岡橋（2004）は「山村からみた市町村合併の問題点」として、1) 独自性・自律性の喪失、権限の縮小といった周辺化の問題、2) 合併先の地方都市自体が活力を失いつつあり、山村を支える力を持っていないこと、3) 合併によって自治体単位で山村を把握することができなくなることで、この 3 つを挙げている。

和歌山県内でも新宮市以外に田辺市をはじめとして大規模な合併が行われたが、合併後の市町村単位では図に挙げたような人口減少率・高齢化率の差異はほとんどみることができない。たとえ合併後の平均高齢化率が下がったとしても、住民はそこに留まっているので、何の解決にもならないのだが、市町村単位でマクロな分析を行う際には山村地域の問題は見過ごされてしまう。このように合併によって問題が隠されてしまうことによって、山村に対する政策に影響を及ぼす可能性については十分考慮する必要があると言えるだろう。

Ⅲ 各集落の高齢化状況とアクセシビリティの関連

1) 集落間の高齢化状況の差異

先述のように熊野川地区の高齢化率は平均で 42.8%となっている。しかし、人口ピラミッドを参照すると明らかに 65 歳以上の住民が占める比率は大きい。そこで、まず熊野川地区の高齢化率を引き下げている要因を確認したい。図は熊野川地区の集落について高齢化率と人口規模を表現したものである。

熊野川地区で目立って高齢化率が低いのは、団地区（1.78%）および神丸区（4.81%）である。団地区は日足にある雇用促進住宅の住民で構成されている。神丸区は新たに宅地開発され、第 1 次が昭和 60 年、第 2 次が平成 6 年に分譲された地区であり、当然ながら住民の層は若くなっている。人口自体も多いため、この 2 つの区が熊野川地区の高齢化率を引き下げている大きな要因となっている。

それでは、この 2 つの区以外の区における非高齢者とはどのような年齢層なのであろうか。先に、多くの集落が「準限界集落」に該当することを述べているが、このことから分かるように相当の割合を 55～64 歳が占めている。地区全体での非高齢者に占める 55～64 歳の割合は 25.9%となるが、神丸区と団地区を除くと 31.9%となり、実に非高齢者の 3 分の 1 近くを 55～64 歳の層が占めていることになる。

この 55～64 歳の層は、1945～54 年生まれであり、団塊の世代とそれ以降の世代を含んでいる。つまり、人口流出が激しかった時期にちょうど当たっているのだが、現在地区内

に住んでいるということは他出しなかったか、一旦は他出したが帰ってきたという説明が必要になる。いずれにせよ、この世代は高齢者の中心を占めている 75～79 歳の層と比較して、ライフスタイルが大きく異なっている。75～79 歳の層は、1930（昭和 4）～1934（昭和 9）年生まれの世代であり、「自然とうまく付き合いながら生きていく術をその上の世代からきちんと受け継いだ最後の世代」（山下，2007）である。こう表現されているように、これより下の世代では集落内で完結する生活様式には適応していない。このことから、現在の非高齢者の定住には自動車交通のアクセシビリティが重要性を持つことが暗に示される。では実際、アクセシビリティの高低は非高齢者の定住にどの程度影響を与えているのだろうか。

2) 各集落のアクセシビリティ

前節で示した非高齢者の定住との関係を見るため、まず各集落のアクセシビリティについて検討する。地理学においてアクセシビリティ研究は従来から行われており、なんらかの指標を用いて計量的に算出する方法が一般的になっている。自動車交通のアクセシビリティについても、旅行時間を基にした駒木（2005）などの例がある。計量的にアクセシビリティを求める研究には一定の蓄積があるが、十分なデータがない場合には困難となる。概念的には、集落別のアクセシビリティは基点からの所要時間にそれぞれの区間の「抵抗」を掛け合わせる方法を用いて算出することができると思われる。しかしながら、道路ごとの「抵抗値」を明らかにすることは容易ではない。そのため、十分とはいえないが本研究では集落が面する道路の構造と所要時間からアクセシビリティを算出することにしたい。

道路の走りやすさに注目したものとして、国道事務所が作成した「走りやすさマップ」がある。これは道路の構造やカーブから走りやすさを指標化したもので、一般道路では S・A～D の 5 段階に分類されている。分析対象は国道および県道に限られているものの、自動車交通のアクセシビリティを考察する点では参考になる。和歌山県のもは 2006 年に作成されており、熊野川地区においては国道 168 号、四滝までの国道 169 号、小口までの県道 44 号が走りやすさ「C」以上となっており、それ以外の区間は「D」となっている。西敷屋～篠尾については市道のため分析対象になっていないが、この定義によれば西敷屋までが「C」、篠尾までは「D」となるだろう。

新宮から本宮方面へ向かう道路は国道 168 号で、本宮町内で田辺方面の国道 311 号線と分岐する。五條・新宮を結ぶ国道 168 号は地域高規格道路としての整備が進められており、新宮では新越路トンネルが開通し、熊野川地区でも近年東敷屋・二ツ石トンネルが開通したほか、能城山本付近で大規模な改良が現在着工している。新宮から見れば川沿いに奥地に入っていくようであるが、その先は田辺・和歌山・大阪方面へのルートになっていることが大きな特徴である。バスの運行も最も多く、この国道 168 号に面した集落（田長・能城・山本・神丸・日足・志古・尾頭・宮井・和田向・東敷屋（ただし旧道））のアクセシビリティはかなり高いといえるだろう。

宮井から九重・玉置口方面へと向かう道路は国道 169 号で、こちらも近年整備が進めら

れ、2008年には四滝トンネル（四滝・九重間）、瀨峡トンネル（玉置口・北山村間）が開通している。しかし、九重・玉置口間は未整備であり、1車線の狭路が残されている。四滝トンネルの開通もごく近年であり、それまでのアクセシビリティはあまり高かったとは言えない。嶋津方面には国道311号が通じているが、嶋津集落は至近距離にある熊野市紀和町板屋との結びつきが深い。

日足から小口を經由して滝本に向かう道路は県道那智勝浦熊野川線で、滝本までは1955年（昭和30年）に開通した。小口は中ノ川・和田川・東川の合流点で、熊野古道の中継点でもあり比較的高い中心性を持っている。そのため道路整備も比較的早くに進められた。小口までは日に4～5本のバスが運行されており、朝夕には新宮への直行便もある。畝畑への道路開通が最も遅く、1960年（昭和35年）に開通した。小口から先には路線バスは運行しておらず、スクールバスおよび行政バスで代替している。

熊野川地区内の道路の結合を単純化して示したものが図12である。各結節点間の所要時間を図中に示しているが、これは実走の所要時間・バスの時刻表などを参考にした目安の時間であり、実際には道路の状況や走り方などによって変動する。白丸は各集落の道路上の位置であるが、大きい丸は旧村の中心地である基幹集落である。

まず時間距離を基にしてアクセシビリティの算出を試みると、行政局のある日足を起点として、基幹集落の上長井・九重・西敷屋にはおよそ15分で到達できることがわかる。ここから、15分を3等分して日足からの時間距離が、a) 5分以内、b) 10分以内、c) 15分以内の3階級を設定する。それより遠方については、d) 30分以内、e) それ以上の2階級を設定する。この計5階級に分類したものが表2である。

次に、道路の「走りやすさ」・重要度を利用した集落の分類を試みる。道路のランクとしては国道・県道・市道が混在するが、大まかに2車線道路と1車線道路に分ける。本来1車線であってもその幅員や曲率によって、走りやすさは大きく異なるのだが、ここでは細かい点は無視する。2車線道路の走りやすさは同等のものとして考えるが、国道168号は新宮と田辺・五條を結ぶ重要道路であるため別のランクとしての扱いを試みる。1) 国道168号沿い、2) 2車線道路沿い、3) 1車線道路沿いの3階級に分類したものが表3である。

2種類の方法で集落のアクセシビリティ分類を試行したが、これがどの程度高齢化率の差異に結びつくのか、次節で考察する。

3) 高齢化率とアクセシビリティの関連度

日足から集落までの所要時間と集落の面する道路の構造をクロスすると、表4のようになる。所要時間をa～e、道路のランクを1～3としている。この結果、道路のランクと高齢化率の関係はあまり見出せなかったが、中心集落からの時間距離と高齢化率には一定の関係がみられる。とはいえ、1車線の道路に接している集落では、時間距離に関わらず高齢化率が高い傾向がみられる。

この結果を見るにあたっては、高齢化・過疎化が進んでいるために道路整備が遅れた可

能性についても注意しなければならない。しかしながら、熊野川地区の集落アクセシビリティは現状として、日足から 15 分程度の距離までは高く、その先では急激に低くなっていることが指摘できるだろう。

結果的には、道路整備による時間短縮が非高齢者の定住に寄与している可能性は示しているといえる。全体的に見て、アクセシビリティの低い集落では 75 歳以上高齢者の割合が 65 歳～74 歳高齢者に比べて多い傾向がある。これは、よりモビリティの低い後期高齢者が集落内での生活を選んでいるということを反映していると考えられる。集落のアクセシビリティが低いといっても、従来どおりの集落内の生活には問題はあまり生じない。あくまで集落外との行き来の際に問題になるものであり、その意味でアクセシビリティの低さは「谷」と表現することができる（現実の地形としては主に「峠」として現れるが）。モビリティが低い場合、その「谷」を自在に超えることは難しく、自ずと「谷」のどちら側かを選択せざるを得なくなる。この状況下で住み慣れた土地での生活を望むならば、必然的に集落に留まることになる。

個別の集落についてみると、山手区と篠尾区の間には長い 1 車線区間があるが、篠尾区においては 75 歳以上の人口が山手区に比べて高くなっている。また、九重区と四滝区の間でも高齢化率の差異がみられるが、この区間のトンネルは先述のように 2008 年に開通したもので、それ以前は 1 車線の区間が続いていた。

新宮への通勤可能性について言えば、日足から 15 分の範囲は新宮からに換算すると 45 分程度となり、1 時間以内で通勤できる可能性を持っている。国道 168 号を除いては道路の整備（2 車線化など）が完了しているのも概ねその範囲にあたる。新規に開発された神丸区では若い住民が定着していることから、もともとの立地条件的にはあまり問題が無く、通勤世帯が他集落に定着しない原因があれば別のところに求めるのが自然である。

要因としては、1) 単純に空き家が不足している、2) 空き家の流動化が促進されていない、3) そもそも空き家に入居すること自体が望まれていない、4) 地域のコミュニティに参加したくない、などが考えられる。1) は条件の良い集落では世帯数自体があまり減っていないことが考えられるし、2) については聞き取りでも確認している。3) についても十分考えられるが、四滝集落などでは空き家に入居している例は多く見受けられる。4) については後述するが回覧板を拒否するなど地域に溶け込もうとしない転入者が時折見受けられることから、これも十分考えられることである。また高齢化が進んでいる実態から、若い世帯が転入すれば負担が集中することが予想されるので、これも一因になりうると考えられる。

4) 道路と集落の消滅

先に道路が集落の維持にプラスに作用する場合について分析したが、熊野川地区では道路の開通によって集落が消滅寸前に近づいた例がある。畝畑区がその例で、畝畑に林道が開通したのは先述の通り 1960 年であるが、その 5 年後の 1965 年の人口・世帯数は 111 人・27 世帯であったが、10 年後の 1970 年には現在とほぼ同じ 3 世帯に激減している（熊野川

町史編纂委員会，2004)。この期間にこれほど急激に減少した例は他に無く，このことは道路がついたために家財を運び出せるようになり，離村が加速したと言われている。

IV 高齢者の生活実態と生活維持の要因

1) 高齢者の生活を支える要素

前章では集落の高齢化率とアクセシビリティとの関係で説明することを試み，表題にもかかわらず非高齢者の定住条件に内容が偏りがちであったが，本章では熊野川地区の高齢者がいかにして生活を維持しているかについて考察する。

まず，生活維持には何が必要かということであるが，ここで新宮市によるアンケートに戻ると，評価が低いのは「交通の利便性」のほかは「買い物の利便性」と「医療」である。

先に「買い物」についてみると，日常的に必要となるのは主として食料品，次いで日用品である。ただし，熊野川地区では畑ないし家庭菜園で野菜の自給はできている場合が多く，米についても一部では自給している。自家用車を持っている場合は，随時必要な物を新宮に行って買うことができるが，ない場合はそうではない。多くの集落では移動販売車（行商）が週1～2回来ており，移動手段のない高齢者の多くはそこで買い物を済ませている。

つづいて「医療」についてみると，熊野川町内には診療所が4箇所あり，中心となる熊野川診療所のほか，小口（金曜日），玉置口（火曜日），敷屋（水曜日）の3箇所に出張診療所があり，毎週または隔週で診察が行われている。この点，緊急事態には対応できないが診療所付近の住民は比較的医療機会に近接していると言えるだろう。もちろん，診療所で診察できない場合は新宮へ通院することになる。これに関しては行政の対応が実施されているが，それについては後述する。もちろん，運転できる場合は自家用車で通院している高齢者も多い。

どちらについても，自力で調達できない場合は家族などを頼るか，それ以外の手段，たとえば頻度を落とすことで対応することになる。

高齢者の生活を支える活動の主体としては，自己・家族・集落・外部の4つに分類できる。これを表したものが表5である。生活維持を生活に必要な「資源」の獲得ととらえると，自らのモビリティが高い場合はそれを利用して自己調達するが，自己調達ができない場合は，必要な資源へのアクセスのために家族や外部から提供されるモビリティを利用することになる。この場合，提供の形態としては高齢者自身の移動を伴う「移送型」と，資源の側が提供のため移動する「出前型」の2つに分けることができる。交通やデイサービスは前者に属し，移動販売や訪問介護などは後者に属する。家族によるサポートは両方にまたがることになる。さらに，移動を伴わない（または小移動）のサポート形態として，集落内での日常的な助け合い・みまもりが挙げられる。家族によるサポートは強力ではあるが，緊急事態に即応することは難しい。この点で，集落内での協力関係は極めて重要になる。

集落内での生活維持とは異なるが、地域内での介護を可能にしているものの一つとして特別養護老人ホームの熊野川園にも触れておきたい。熊野川園は 1999 年に西区に開園し、現在 50 床あるが、現在の入所者のうち 29 名が熊野川地区の住民である。デイサービスと週 1 回の配食サービス（市からの委託）も行っており、地域内介護の可能性を高めている。情報源がないためか、介護保険制度の利用の仕方について知らない人であっても、熊野川園の存在は知られているため、相談を受けることも多いという。

次節からは、区長への聞き取りによる調査から集落ごとに各世帯の生活実態を挙げて、これらの手段をどのように組み合わせて生活を維持しているかを明らかにする。

2) 山本集落

山本集落は日足よりも新宮寄りにあり、隣接する能城区との関係が深く、大字は能城山本である。世帯一覧は表 6、集計表は表 7 に示す。住民基本台帳によれば、人口 34・世帯数は 18 で高齢化率は 38.2%、55 歳以上は 44.1%であり、55 歳以上が半数を超える集落が多い中では目立っているのだが、山本区には紀州造林の社宅が 5 世帯含まれており、旧来の集落に居住しているのは 12 世帯ほどであり、高齢化も進んでいる。住宅地図上に氏名記載のある 14 軒のうち、2 軒は住人の死亡に伴い空き家となっている。

住民基本台帳では高齢化率が 38.2%となっているが、紀州造林の社宅を除くと高齢化率は 55%となり、他の集落と同様の問題を抱えているといえる。高齢単身世帯が 6 世帯、高齢夫婦世帯は 1 世帯で、合わせると（以下単に「高齢世帯」）7 世帯で、58%にのぼる。また車のない世帯も 7 世帯（58%）で、うち 6 世帯は高齢世帯である。

社宅住民との付き合いの程度は「回覧板を回しに行く程度」といい、旧来の集落と一体とは言いがたいが、一方旧来の集落は斜面に開かれており通路が複雑なため、往来には「人の家の庭を通ることが多い」こともあって、日常的に顔を合わせていることが伺える。新宮からの通過点に当たっているためか、行商は毎日ある。

集落機能についてみると、役員の選出はほぼ固定化しており、現区長ともう 1 軒で持ち回りしている。集會も形骸化しており、年 1 回になっている。葬儀は近年では 2 回あり、うち 1 回は自宅、1 回は新宮の葬祭センターを利用し、外に出すことが多くなっているという。

3) 山手集落

山手集落は西敷屋から篠尾方面に上ったところにあり、大字は西敷屋に含まれている。かつては西敷屋第二といい、全ての行事を西敷屋と合同で行っていた集落である。現在でも祭事は西敷屋と合同で、餅撒きは交互に行っている。世帯一覧は表 8、集計表は表 9 に示す。

住民基本台帳によれば 32 世帯・42 人、高齢化率 73.8%、55 歳以上 90.5%であるが、実際に居住しているのは 24 世帯・38 人ほどで、実質高齢化率は 82%となっている。24 世帯中高齢世帯が 18 世帯で 75%を占め、高齢単身世帯は 8 世帯である。また、車のない世帯は 11 世帯で 46%、そのほとんどが高齢世帯である。

行商は週2回あり、生鮮品と日用品が売られている。新聞配達は無く、郵送のため昼2時頃に入る。

集落機能についてみると、役員の選出については、区長・副区長は選挙、班長は持ち回りという形を残しているが、集会も年に2回、行事のために集まる程度となっており、形骸化は進んでいる。葬儀は集会所で行うことが多く、かつては自宅で行っていたが集会所であれば駐車スペースが確保できることがその理由であるという。「また、いずれは葬祭センターを利用するかもしれない」という声が聞かれた。回覧板は問題なく回せているというが、ごみ出しは困難な世帯もあり、市のふれあい収集を利用している。

Uターンが1件、Iターンが1件のほか、新宮市内での移住が2件あるが、地域にあまり溶け込もうとしない例もある。また、地区内にありながら区としては把握していない世帯も1世帯ある。

4) 滝本集落

滝本集落は小口から南へ10kmほどの場所にある。比較的平地が広がっているが、ここに至るまでに380mの峠を越えなければならず、行政局からは車で約45分を要する。世帯一覧は表10、集計表は表11に示す。

住民基本台帳によれば人口18・世帯数14、高齢化率77.8%、55歳以上であるが、常住しているのは6世帯・10人で、そのうち8人が高齢者、残りの2人も60代である。子供が新宮市内に住んでいるのは2世帯で、2世帯は和歌山・大阪・名古屋など遠方、2世帯は子供がない。

小規模ながら那智勝浦方面に送電する発電所があり、かつては常駐の職員がいたが、現在は無人化されている。

野菜は自給している家が多いが、鹿・猿などの獣害が多く、困難になってきている。米は割が合わないため既にほとんど作られていない。

6世帯中、半数の3世帯は自家用車を持たない。自家用車以外の交通手段は平日朝夕のスクールバスで小口まで出るか、別居子に送ってもらうなどの手段に頼らざるを得ない。移動販売車は現在来ないため、買い物は子供に持ってきてもらうか、通院のついでにすることになる。以前は、滝本の出身者がトラックで仕入れ魚を売りに来ていたこともあったという。

祭事は一応行われているが、高齢のため餅撒きは集会所で行い、神社には代表者が供えに行くようになっている。葬儀は葬祭センターを利用するようになっているが、通夜は集会所で行うという。

6世帯のうち3世帯は兄弟関係にあり、このことも集落に留まる理由の一つになっていることが考えられる。しかし、このうち一人暮らしの女性は「あまり相談したり、助け合ったりしていない」とも語っている。

5) 調査からみる集落の実態

集落の調査から判明していることをいくつかの要素にまとめると、次のようになる。

まず指摘すべきであるのは、住民基本台帳による高齢化率と実質の高齢化率には開きがあり、住民基本台帳からの計算では実態を正しく計ることができない点である。もっとも、ある程度は実態を反映しており、決して無意味ではなく、筆者も住民基本台帳のデータを基に図示した。ただし、その結果よりも実態としての高齢化はさらに進んでいると考えるべきであるということが、今回の結果から示すことができる。

この差が生じる原因としては、生活の場を移しても集落の住民としての意識が残っている可能性を指摘したい。特に、家が自己所有の場合は住民票を移す動機に乏しいことが考えられる。このことは集落の維持という面では、プラス面もある。滝本集落では常住しているのは6世帯であるが、住民登録は14世帯となっていた。そして、実際週1回～月1回、家や畑の手入れに帰っている。

次に、各集落に車のない世帯は約半数あり、そのほとんどは高齢世帯である点である。集落によって多少の違いはあるだろうが、半数という数字は決して無視できるものではない。また、現在車の運転が可能な世帯でも、夫が死亡して妻が残された場合、運転ができないことが多い。加えて、高齢のため運転が難しくなる可能性もある。岡山（2008）によれば、大崎上島における住民アンケートでは、運転できる限界の年齢を尋ねた結果93%の人が80～85歳には限界になると答えている。

第3には、別居子が新宮あるいは近隣の市町村に居住しているケースが多いことである。滝本集落では少なかったが、山本集落・山手集落ではどちらも約50%の世帯について、最寄りの別居子が新宮にいるという結果になっている。新宮を出た場合は和歌山や三大都市圏に流出することになり、日常的な支援を受けることはほぼ不可能になる。その点で新宮に別居子が留まっていることは極めて有利である。ただし、市職員の話では現在の高齢者より下の世代では、子供が新宮を離れていることが多いといい、今後はこの状況が続かないことが予想される。

現状、車を持たない高齢者の生活維持は、野菜等の自給による集落内での暮らしをベースにしながら、買い物は移動販売を利用し、必要なときにはバスで移動するか、家族に送ってもらうなどして対応している。バスも短距離であれば少々の出費で済むが、新宮まで行く場合には往復で1800～3600円程度かかり、医療センターは佐野地区にあるためそれ以上の運賃がかかる。またバスの本数が少ないため、帰りはバスの時間を待たなければならない。タクシーの半額施策（70歳以上）はこのような状況を鑑みて実施されているものがあるが、滝本の場合では日足からで6,000円以上かかり、半額でも3,000円の出費になる。このような点で、自家用車を利用できる高齢者とそうでない高齢者の間には生活のしやすさにかかなりの差ができています。

集落機能については、集会の形骸化、役員引き受け手の不足が顕著に現れている。葬儀についても徐々に集落で行えなくなっている。祭事や道刈りについては今のところ維持されている。ただ、日常的な機能としては役員の固定化もあって区長に負担が集中している感が否めない。

大方、以上のようなことが指摘できるが、その他に気にかかる点としては、4～50代の同居子に独身のケースが多いことが挙げられ、将来的に老老親子世帯、高齢独居世帯が増加するおそれがあることを指摘しておきたい。

V 今後求められる対策の考察

1) 今後起こりうる状況の予測

奥部の集落から散発的に新宮・あるいは中心部の集落への移転が進み、さらなる限界化が進むことが予想される。最低限の維持はそこから通う形でなされるかもしれないが、子供が近くにいない、あるいはモビリティを持たない層は転出することが困難であり、取り残されるおそれがある。

現住地では野菜などを自給できるため、あまり買い物をしなくてもよいが、そこを離れると買う必要が出てくる。年金のみで暮らしている人が多いため、家賃などを考えると移住は困難と考えられる。健康でありさえすれば、年金生活者にとって「1週間ぐらい金がなくても生活できる」環境はむしろ強みでもある。また、移住すれば畑仕事がなくなり、することがなくなってしまいかねない。

比較的アクセシビリティの高い集落は新宮との結びつきを深め、今後も存続しうると思われる。日足からおおよそ15分で到達できる範囲を図中に示しているが、この範囲なら新宮まで1時間以内で十分通勤することができると思われる。

しかし、滝本・鎌塚・玉置口・嶋津の4集落は人口減少が激しく、アクセシビリティも高いとは言えない。新たな流入もほとんど見られず、現状を見る限りでは今後消滅する可能性も高いと考えられる。加えて、畝畑・松沢・志古二区・和田向・谷口の5集落も戸数が1桁となっている。

また、現在は運転できている高齢者も、数年後には運転が困難になるかもしれず、その意味で集落のアクセシビリティ・高齢者のモビリティをどう確保するかは重要な議論である。

2) 新宮を拠点とした二地域居住の可能性

滝本集落でみたように、運転のできる住民は新宮、特に佐野地区へ移り住み、週1回～月1回の頻度で集落に帰るというケースが出てきている。現に、熊野川町の職員が新宮から通うようになってきていたことを考えても、今後このようなケースは増加すると考えられる。

生活の場としては集落を離れても、自家用の畑を管理しつつ、共同作業に参加することで集落機能が保たれる可能性は残されている。また、そのような高齢者が移動手段を持たない高齢者にとって何らかのサポートになる余地もある。

加えて、新沼（2009）が指摘した別居子による集落機能維持の面から見ても、新宮に住む子供が週に1度帰って来るなど、二地域居住に近い形をとることは重要になると考えられる。両親が死亡し空き家になっても子供が道刈りや祭などの共同作業に出ているという

ケースもあり、これが集落機能維持の一助になる可能性は残されている。

熊野川地区にとって、30km 圏内に新宮という核となる都市を持っていることは、若い世代のライフスタイルに対応する上でも、高齢者のサポートの面でも大きな強みといえる。

3) 福祉としての交通確保

今回の調査から、自家用車などの移動手段を持たない高齢者は少なくないことが判明している。このことは、結果的に転出を阻み、集落消滅を食い止めている一方で、住民の活動機会減少に直結している。しかしながら、利用者の増加が期待できないこともあって、公共交通は充実しているとは言いがたく、運賃も割高にならざるを得ない。

行政でも、路線バスの補完としてスクールバス・行政バスの運行、70 歳以上高齢者へのタクシー半額チケット、医療センターへの送迎（金曜日のみ・朝夕）などの施策を実施してきた。

森田（2004）が言うように、過疎地での交通は福祉として確保すべきものとなってきた。行政でも医療センター送迎の便を増やす、あるいはタクシー割引の条件緩和など、制度の改良を検討している。

4) 今後の対策へ向けて

これまで示してきたように、熊野川地区の集落は二極化を示している。一方は比較的交通条件に恵まれた集落、もう一方はアクセシビリティが低く高齢者の割合が高まっている集落である。前者は新宮の活力次第では通勤を前提とした定住者を確保できる可能性を持っているが、後者はそのような形態を取ることは難しい。新宮への通勤を前提とした定住ではなく、自然環境を求める I ターン者にとっては、後者も選択肢となりうる。しかしながら、既に戸数が激減している集落では I ターン者を受け入れることが集落再生に直結するとは少し考えにくい。後者の集落については、作野（2006）のいう「福祉的ケア」として現行の施策を継続しながら、定期的に職員が集落を訪問するなどして様子を見守ることが必要になるだろう。

物理的な不便さももちろんあるが、より必要なものは「安心感」であると感じられる。新宮に子供が住んでいれば、具体的なサポートだけでなく「何かあったら来てくれる」という安心感を生む。また、災害によって集落が孤立する可能性も抱えている。電気・電話・道路といった生命線がきちんと維持され、すぐに修繕できる体制が整っていることが第一である。

VI おわりに

本稿の内容を振り返りたい。第Ⅲ章では熊野川地区における集落の高齢化率とアクセシビリティの関連について考察した。道路の機能的階層については直接の関連はみられなかったが、中心集落からの時間距離については一定の関連がみられ、1 車線道路が多くなる 15 分以上の集落では時間距離にかかわらず高齢化率が高くなる傾向を示した。

第Ⅳ章では高齢者の生活実態を集落での聞き取りから考察した。山本集落・山手集落・

滝本集落の事例を取り上げたが、いずれの集落においても車を持たない世帯が半数ほど存在し、ほとんどが高齢世帯であった。また、山本集落・山手集落では最寄りの別居子が新宮に居住するケースが半数ほどみられ、高齢者の生活維持にとって大きな支えになっている。滝本集落では住民登録の14世帯に対して常住世帯が6世帯となっており生活の場としては衰退しているが、その反面週1回～月1回の頻度で帰村するケースが多くみられ、集落の維持に何らかの役割を果たしている可能性を示した。

第V章では、現状を踏まえて今後の対策について考察した。アクセシビリティの高い集落は新宮への通勤圏として成立可能と考えられ、一方それ以外の集落では「福祉的ケア」が必要な段階に来ている。そのため、「新宮との結びつきを深めるエリア」と「福祉的ケアの必要なエリア」の二つに分けて考え、対策を使い分ける必要性を示した。

今回は触れることができなかったが、他の集落での事例をいくつか挙げておく。四滝集落では世帯の半数近くが集落外からの転入世帯であった。尾頭集落は炭鉱住宅として開かれた集落で、80代の一人暮らしと転入してきた若い世帯が混在している。元炭鉱集落であることが空き家の流動化を高めているためと考えられ、宮井の高齢化率が低いのも同様と思われる。ただし、「若い世帯とは話が合わない」といい、集落の運営にはあまり寄与していない。

熊野川地区の現況は決して楽観視できるものではない。55歳以上が50%を超える集落がほとんどであり、2009年現在で最も多い70代も10年後には80代となる。その頃には問題は今よりも複雑化・多様化していることが十分考えられる。しかしながら、これは「希望が無い」ということは全く意味しない。作野(2006)も指摘するように、「物質重視の都市居住から自然環境豊かな中山間地域への居住が、あこがれの段階から具体的な移動の段階に移りつつある」からである。少なくとも、大量生産・大量消費の時代は終わりを迎えようとしている。すぐには不可能かもしれないが、田畑を耕しながら、少しの収入を稼ぎつつ暮らしていくという、新しい選択肢が受け入れられる時が近い将来訪れるかもしれないのである。その時までバトンをつなぐことができるか、それが大きな鍵になるかもしれないと私は考えている。

本稿の執筆にあたっては、熊野川地区住民の皆様、眞砂昌弘氏、荒木進氏をはじめとする新宮市職員の皆様、共同調査でお世話になりました先生方のご協力を賜りました。厚くお礼申し上げます。また、ご指導をいただきました水内俊雄教授、稲田七海氏に感謝いたします。

参考：この島崎論文については、e-ラーニング形式で、下記のwebサイトから閲覧することが可能です。

<http://www.osaka-sfk.com/shingu/>

注

- 1) 「限界集落」の初出は大野（1991）と思われる。
- 2) 多くの人が指摘するように、大野は「社会的共同生活の維持が困難な状態にある集落」が限界集落であると言っている。しかし、高齢化率 50%という指標は「原因」として捉えられているもので、実際のマクロな分析においても一般的に高齢化率 50%ということを経験指標にする場合が多い。
- 3) 農林水産省の定義によると、「市区町村の一部の地域において、農業上形成されている地域社会」。
- 4) 自治会・町内会等に相当する単位。
- 5) 「撤退の農村計画」Web サイト <http://tettai.jp/>
- 6) 住民基本台帳の人口による。

参考文献

- 大野晃（1991）：「山村の高齢化と限界集落」，*経済*，7，55-71.
- 大野晃（2005）：『山村環境社会学序説—現代山村の限界集落化と流域共同管理』，農山漁村文化協会.
- 岡橋秀典（2004）：「21 世紀の日本の山村空間—その可能性と課題—」，*地学雑誌*，113-2，235-250.
- 岡山正人（2008）：「過疎・高齢化地域に住む高齢者を対象としたモビリティと生活満足度に関する意識構造分析—大崎上島を事例として—」，*都市計画論文集*，43-3，901-906.
- 小田切徳美（2009）：『岩波ブックレット 768 農山村再生 「限界集落」問題を越えて』，岩波書店.
- 喜多秀行（2007）：「過疎地域における生活交通の確保に関する課題と展望」，*運輸と経済*，67-3，23-30.
- 熊野川町史編纂委員会（2004）：『熊野川町史 史料編Ⅱ』，熊野川町.
- 熊野川町史編纂委員会（2006）：『熊野川町史 通史編』，新宮市.
- 駒木伸比古（2005）：「旅行速度を用いた自動車交通アクセシビリティおよび自動車交通環境測定を試み—長野県諏訪圏域を事例として—」，*地域研究年報（筑波大学人文地理学・地誌学研究会）*，27，127-137.
- 新宮市（2008）：「新宮市民の暮らしと地域福祉に関する意識調査」.
- 徳野貞雄（2008）：「コンピュータに頼らない「T型集落点検」のすすめ」，『2008 年現代農業 11 月増刊 集落支援ハンドブック』，農山漁村文化協会，110-125.
- 内閣府（2009）：『平成 21 年版 高齢社会白書』.
- 中條暁仁（2003）：「過疎山村における高齢者の生活維持メカニズム—島根県石見町を事例として—」，*地理学評論*，76-13，979-1000.
- 新沼星織（2009）：「「限界集落」における集落機能の維持と住民生活の持続可能性に関する考察—東京都西多摩郡檜原村M集落の事例から—」，*E-journal GEO*，4-1，21-36.
- 乗本吉郎（1996）：『過疎問題の実態と論理』，富民協会.
- 橋詰登（1999）：「中山間地域の人口動態と定住人口の維持要件」，田畑保編著『中山間の定

住条件と地域政策』, 農業総合研究所.

森田優己 (2004) : 「交通と福祉—高齢者に対する交通権保障の視点から—」, 桜花学園大学
人文学部研究紀要, **6**, 257-270.

山口県 (2008) : 「平成 19 年度 小規模・高齢化集落調査の結果について」
([http://www.pref.yamaguchi.lg.jp/cms/a123003/syuuraku/
syuuraku.html](http://www.pref.yamaguchi.lg.jp/cms/a123003/syuuraku/syuuraku.html) より閲覧).

山下裕介 (2007) : 「過疎高齢化問題と公共交通—青森県のフィールドから」, 運輸と経済,
67-11, 66-73.

山本努 (1996) : 『現代過疎問題の研究』, 恒星社厚生閣

吉田樹・秋山哲男 (2005) : 「過疎地域におけるモビリティと公共交通の現状分析」, 総合都
市研究, **85**, 43-55.

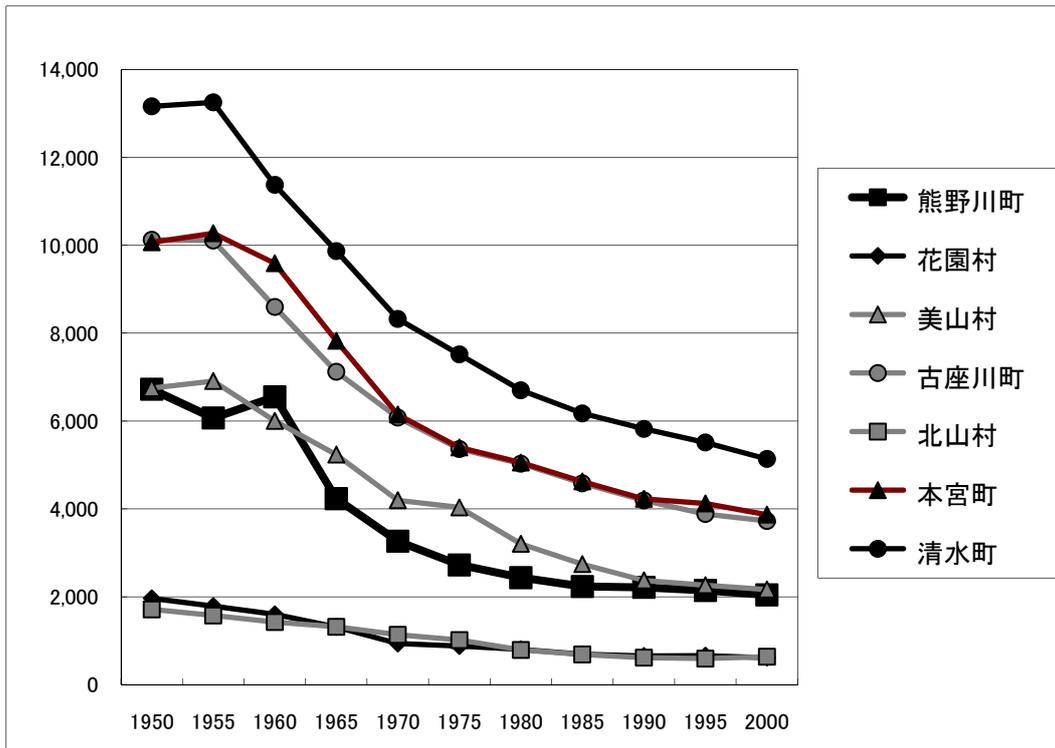


図2 人口減少率上位8町村の人口推移
(国勢調査より作成)

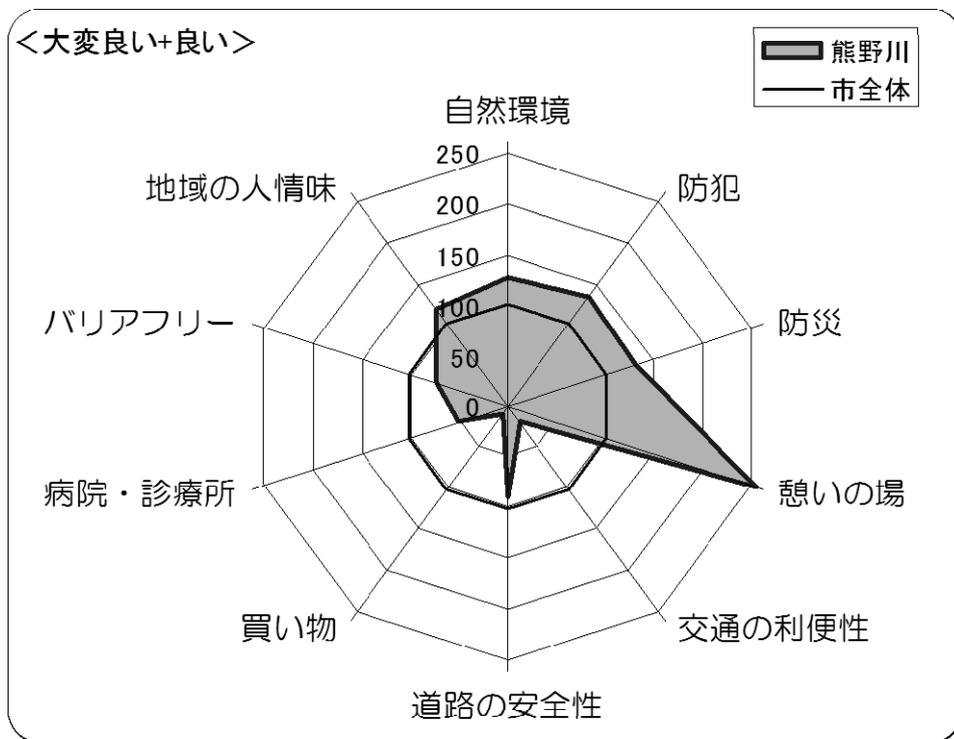


図3 熊野川地区の地域自己評価
(新宮市(2008)より引用)

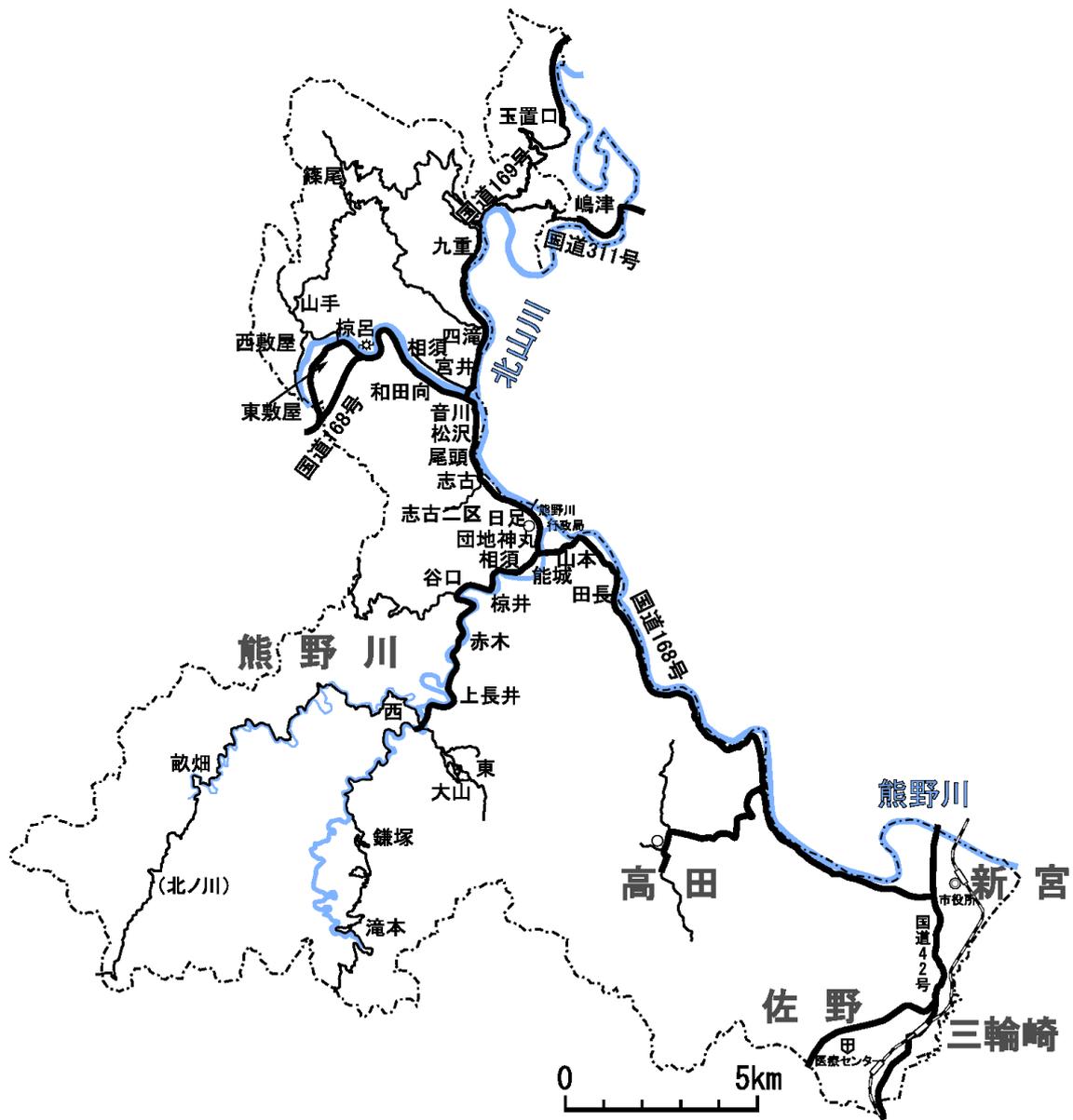


図4 新宮市全体図 (熊野川集落名入り)
 (新宮市資料より筆者作成)

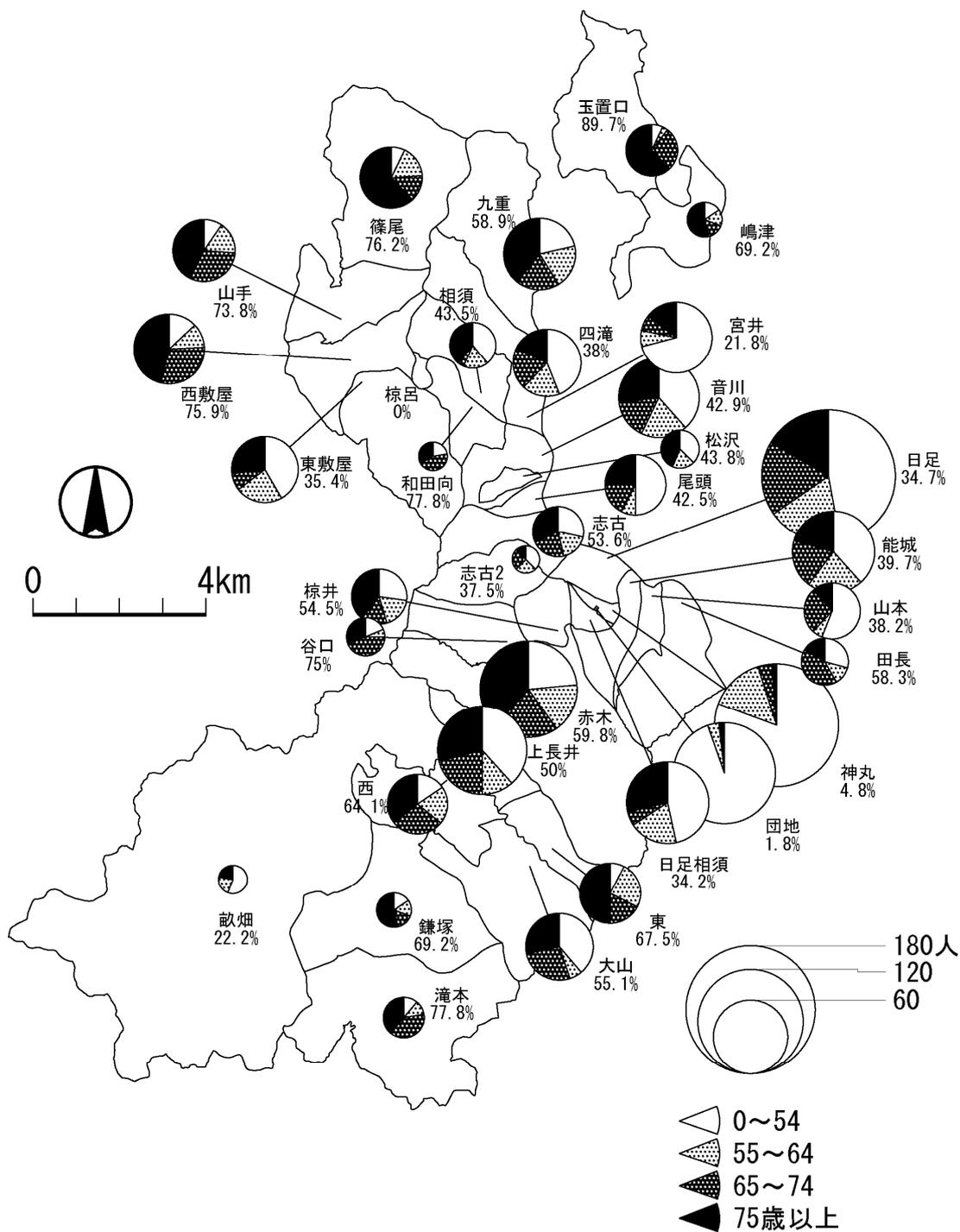


図5 熊野川地区の高齢化状況・高齢化率
 (住民基本台帳人口より作成, 2009年5月1日現在)

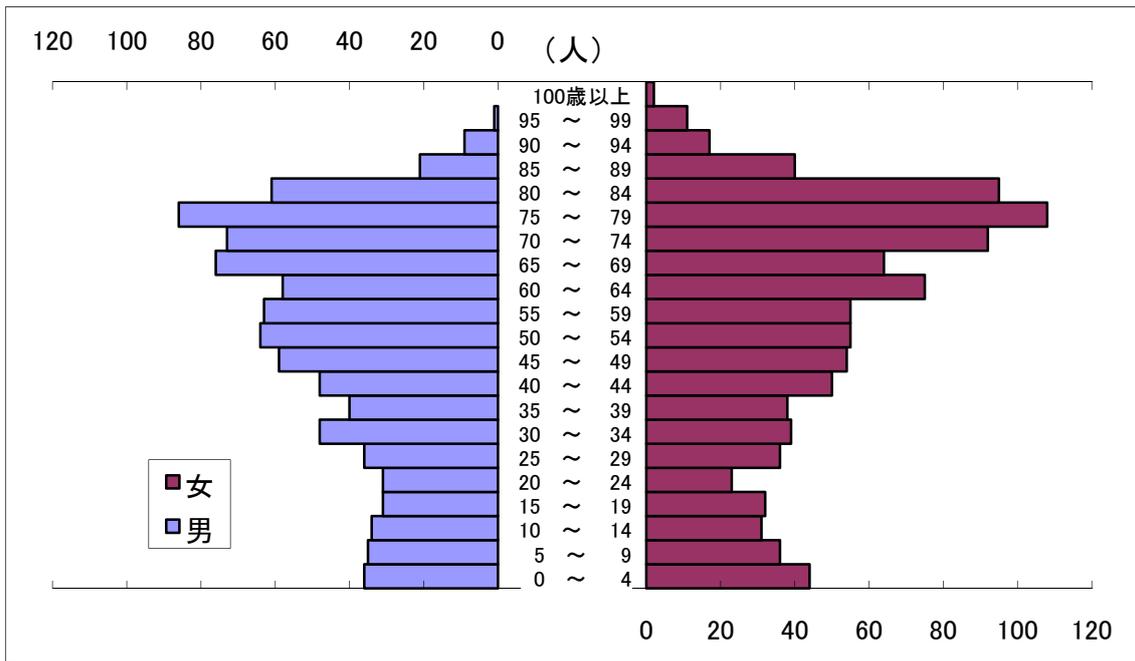


図6 熊野川町の人口ピラミッド
(2005年国勢調査より作成)

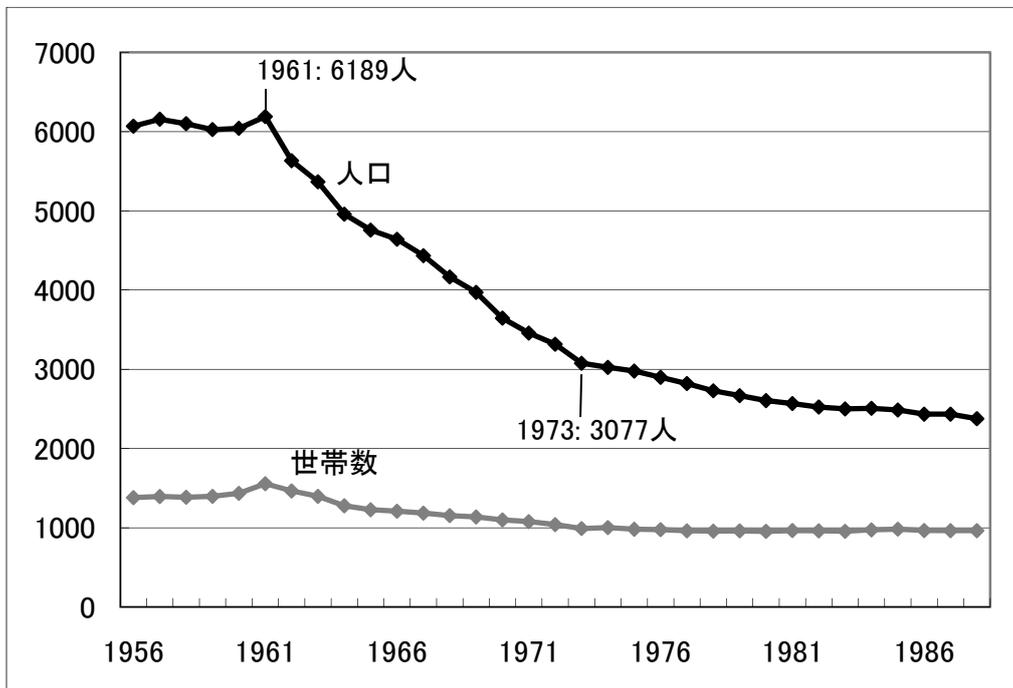


図7 熊野川町の人口・世帯数の推移
(住民基本台帳人口より作成)

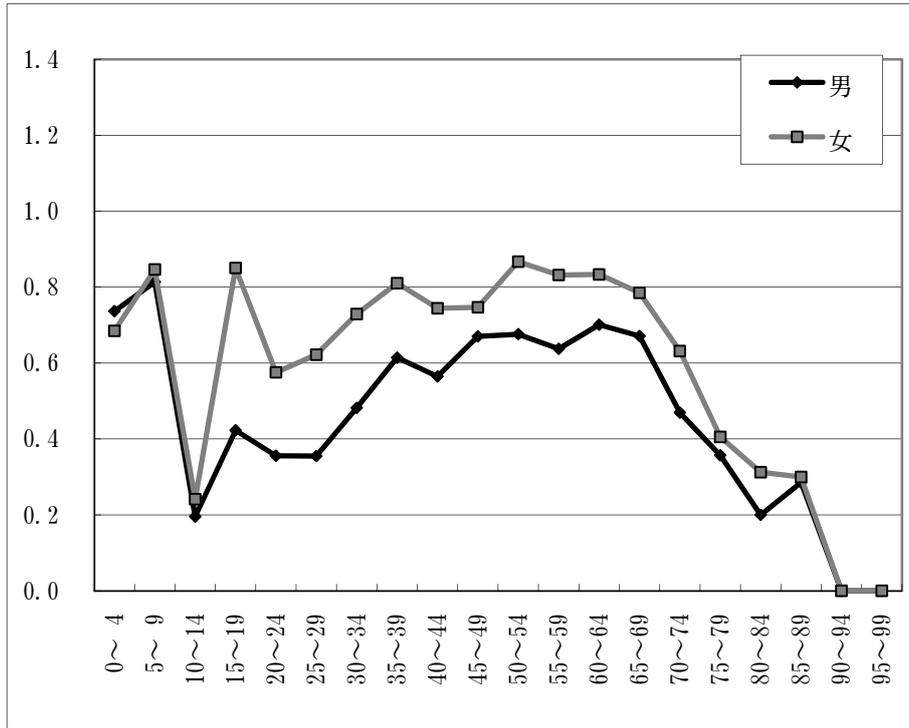


図8 1960~1965年のコーホート変化率 (国勢調査より作成)

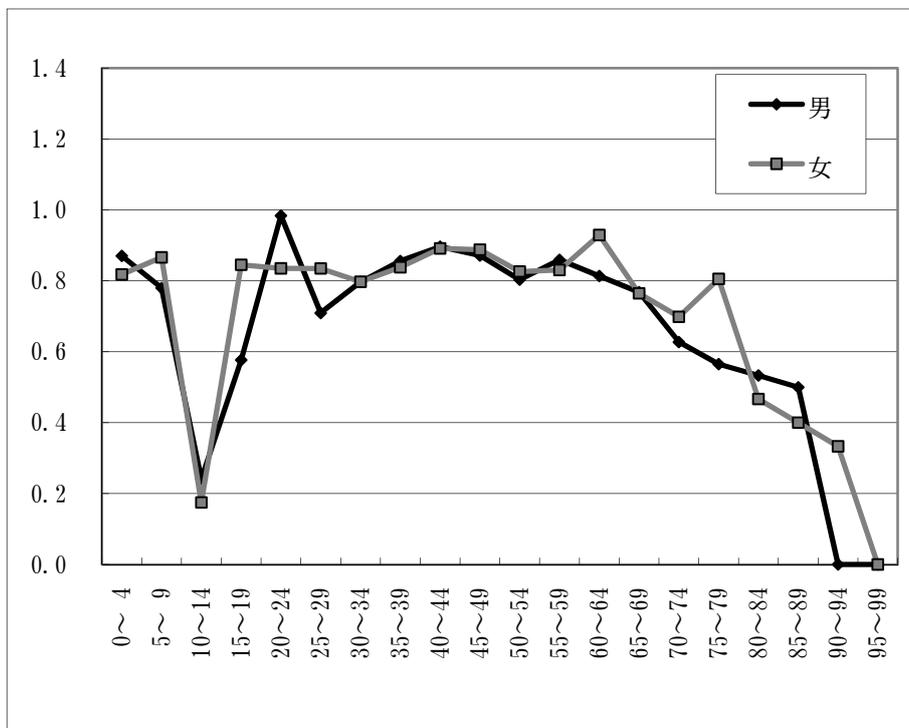


図9 1965~70年のコーホート変化率 (国勢調査より作成)

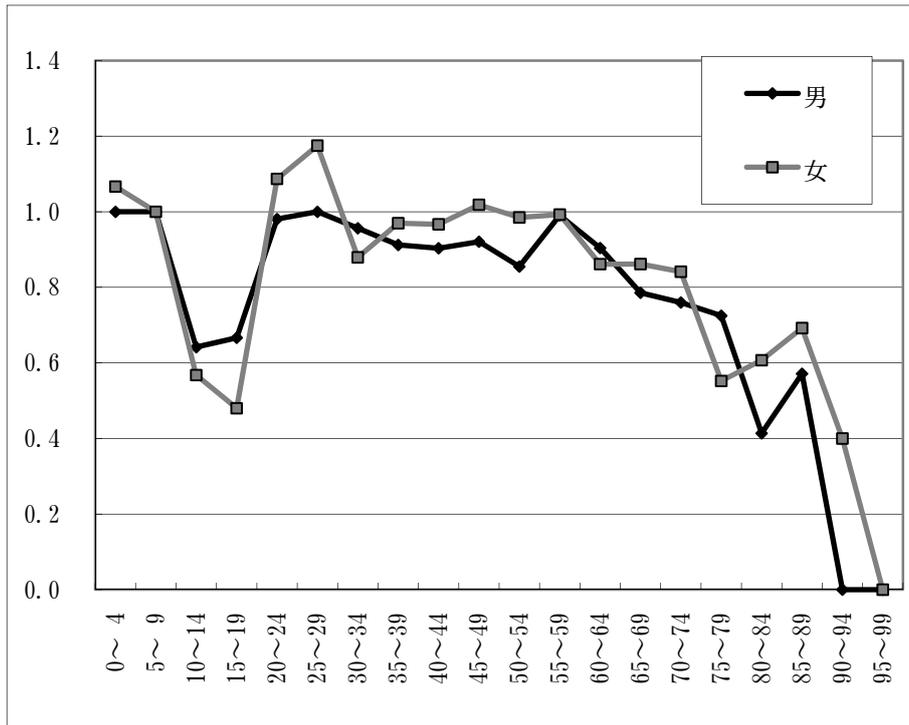


図 10 1980～85 年のコーホート変化率（国勢調査より作成）

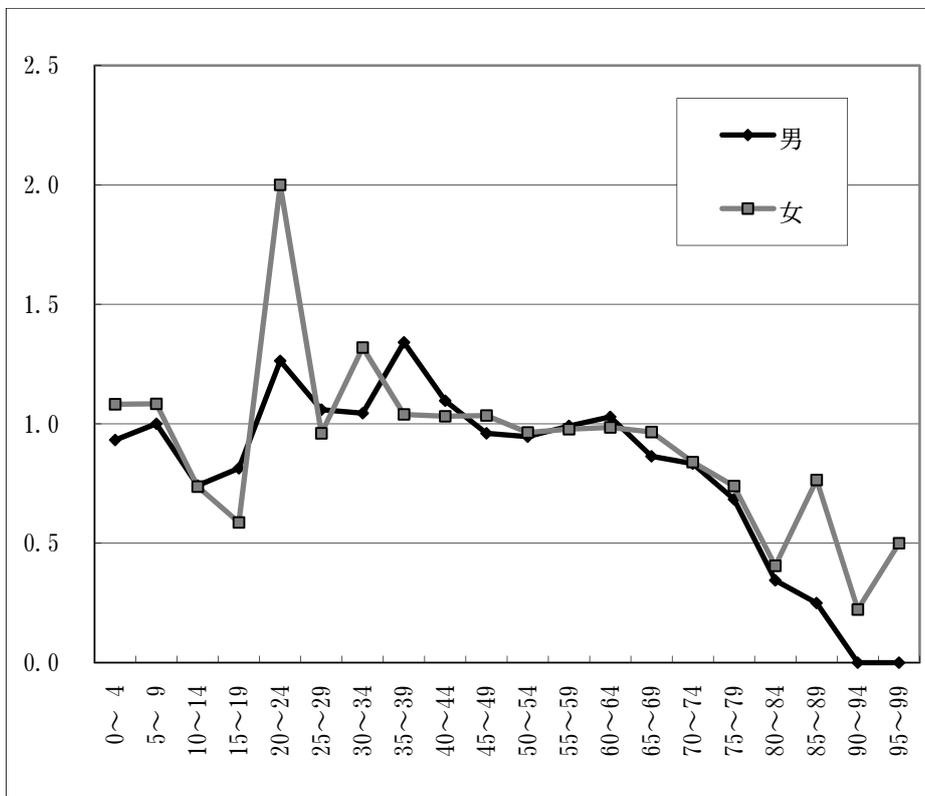


図 11 1985～90 年のコーホート変化率（国勢調査より作成）

表2 時間距離によるアクセシビリティ

日足からの 所要時間	該当する集落
a (5分以内)	日足, 山本, 尾頭, 能城, 志古, 田長, 団地, 神丸, 日足相須, 棕井
b (10分以内)	松沢, 音川, 和田向, 宮井, 四滝, 谷口, 赤木, 志古二区
c (15分以内)	東敷屋, 九重, 西敷屋, 上長井, 西, 相須
d (30分以内)	東, 大山, 鎌塚, 山手
e (それ以上)	玉置口, 篠尾, 滝本, 畝畑

*所要時間はおおよその目安。

表3 道路のランクによるアクセシビリティ

道路のランク	該当する集落
1 (国道168号)	日足, 山本, 尾頭, 能城, 志古, 田長, 松沢, 音川, 和田向, 東敷屋
2 (2車線道路)	団地, 神丸, 日足相須, 棕井, 宮井, 四滝, 谷口, 赤木, 九重, 西敷屋, 上長井, 西
3 (1車線道路)	志古二区, 相須, 東, 大山, 鎌塚, 山手, 玉置口, 篠尾, 滝本, 畝畑

表4 所要時間・道路のランクと高齢化率

	a (5分以内)	b (10分以内)	c (15分以内)	d (30分以内)	e (それ以上)
(国道168号沿い) 1	日足, 山本, 尾頭, 能城, 志古, 田長 44.5%	松沢, 音川, 和田向 54.8%	東敷屋 35.4%		
(2車線道路沿い) 2	団地, 神丸, 日足相須, 椋井 44.4%*	宮井, 四滝, 谷 口, 赤木 48.7%	九重, 西敷屋, 上長井, 西 62.2%		
(1車線道路沿い) 3		志古二区 37.5%	相須 43.5%	東, 大山, 鎌塚, 山手 66.4%	玉置口, 篠尾, 滝本, 畝畑 67.0%
平均	44.4%	48.9	56.9%	66.4%	67.0%

* 団地区・神丸区は特殊例のため計算から除いている。

* 椋呂区は無住のため除外。

表5 高齢者の生活を支える要素

主体		項目	内容
高齢者本人		自家用車の有無・ 運転の可否	移動手段の確保
		米・野菜の自給	経済的メリット
		健康状態	集落での生活の前提
家族		同居・集落内別居	日常的なサポート 緊急時に対応しやすい 移動手段の提供
		新宮市内・近隣市町村	定期的な訪問によるサポート 移動手段の提供
集落		ゴミ出し	隣同士などでの協力
		回覧板・日常の会話	普段のみまもり
外部・ 公的	民間事業	移動販売	買い物手段の提供
		バス・タクシー	移動手段の提供
		警備会社	緊急通報サービス
		郵便・宅配	通信・運搬手段の提供
	介護保険事業	訪問介護	自宅での介護・家事の提供
		デイサービス	送迎型サービス
	社会福祉協議会	ふれあいサロン	集落での介護予防指導
	新宮市	配食	熊野川園に委託
		ゴミ出し	ふれあい収集

表6 山本集落の世帯一覧

番号	世帯構成	転出先と帰村頻度	車の有無	最寄の子	子の訪問頻度	備考
1	女(74)	常住	なし	近隣	不詳	
2	女(享年90前後)	死亡	—	熊野川町内	頻繁	子も70代
3	男(享年不詳)	死亡	—	千葉	—	
4	男(不詳), 女(不詳)	常住	なし	不明	—	20年前大阪から来た
5	女(85)	常住	なし	新宮市内	頻繁	デイサービス・ヘルパー利用
6	女(85)	常住	なし	熊野川町内	毎日	
7	男(75)	常住	なし	紀宝町鶴殿	月に数回	
8	男(72), 女(67), 男(34)	常住	あり	同居	—	役員引き受けられる
9	女(69)	常住	あり	熊野川町内	頻繁	
10	女(87), 男(70), 女(62)	常住	あり	東京・埼玉	盆正月など	区長
11	男(39), 女(不詳), 女(小学)	常住	あり	—	—	一番若い世帯
12	女(88)	常住	なし	新宮市内	週1回	デイサービス利用
13	男(67), 女(55前後)	常住	あり	新宮市内	不詳	最近まで娘(18)が同居
14	女(50代)	常住	なし	大阪・名古屋	不詳	娘は大阪

* 住宅地図上に名前のある家のみで、それ以外に空き家があっても含まない。

* 「世帯構成」は続柄にかかわらず年齢順。

* 他に、紀州造林の社宅が5世帯ほどあるが、あまり密接な交流ではない。

(区長への聞き取りを基に作成)

表7 山本集落の世帯特性

常住世帯	12世帯 (86%), 実質高齢化率 55%	
	高齢世帯	7世帯 (58%)
		単身世帯 6世帯 夫婦世帯 1世帯
	車なし世帯	7世帯 (58%)
		高齢世帯 6世帯
	最寄の子	同居 2世帯 (17%)
		新宮市内 5世帯 (50%)
		隣接市町村 2世帯 (17%)
		遠方 2世帯 (17%)
		不明 1世帯 (8%)
非常住世帯	2世帯 (14%)	

表8 山手集落の世帯一覧

番号	世帯構成	転出先と帰村頻度	車の有無	最寄の子	備考
1	女(80代), 男(60代)	常住		同居	デイサービス利用・息子は大阪から帰村
2	男(84), 女(71)	常住	あり	新宮市内	運転は夫のみ
3	女(74)	常住	なし	新宮市内	
4	男(84), 女(77)	常住	なし	新宮市内	息子は紀州造林勤務
5	男(不詳)	町内・音川	—	不詳	同居の娘が結婚し, 引越し
6	女(80), 男(58)	常住	あり	同居	
7	男(60)	常住	なし	不詳	生活保護受給
8	男(82), 女(74)	常住	あり	新宮市内	
9	女(75), 男(72)	常住	なし	不詳	女(75)は姉
10	女(90)	熊野川園	—	熊野川町内	特別養護老人ホーム入所
11	女(77)	常住	なし	田辺市本宮町	
12	女(86)	常住	なし	新宮市内	
13	—	—	—	—	山手区では把握していない
14	男(84), 女(81)	常住	あり	大阪	大阪にいたが, 定年後帰村。ヘルパー利用
15	女(80)	常住	なし	太地町	
16	男(77), 女(不詳)	常住	あり	大阪	
17	女(77)	常住	なし	新宮市内	
18	男(86)	常住	なし	新宮市内	ヘルパー利用
19	女(72)	常住	なし	奈良	
20	女(98)	熊野川園	—	新宮市内	特別養護老人ホーム入所

21	女 (90)	常住	なし	熊野川町内	
22	男 (73), 女 (60 代後半)	常住	あり	熊野川町内	
23	女 (享年不詳)	死亡		新宮市内	
24	男 (80), 女 (79)	常住	あり	新宮市内	
25	不詳	西敷屋			
26	女 (84)	熊野川園		新宮市内	特別養護老人ホーム入所, 息子は草刈りにも来る
27	男 (73), 女 (71)	常住	あり?	不詳	新宮から移住。以前の住人は入院中
28	女 (61), 男 (60)	常住		新宮市内	
29	男 (77), 女 (71)	常住	あり	新宮市内	区長
30	男 (60)	常住	不詳	不詳	四滝から移住 (大家が家を手放すため)
31	男 (62), 女 (44), 男 (0)	常住	あり	同居	10 年前に移住

* 住宅地図上に名前のある家および現住が確認できる家のみで、それ以外に空き家があっても含まない。

* 「世帯構成」は続柄にかかわらず年齢順。

* 訪問頻度については、データが少ないため省略した。

(区長への聞き取りを基に作成)

表9 山手集落の世帯特性

常住世帯	24世帯 (80%), 実質高齢化率 82%		
	高齢世帯	18世帯 (75%)	
		単身世帯	8世帯
		夫婦世帯	9世帯
		その他	1世帯 (姉弟)
	車なし世帯	11世帯 (46%)	
		高齢世帯	9世帯
	最寄の子	同居	3世帯 (13%)
		新宮市内	12世帯 (50%)
		隣接市町村	2世帯 (8%)
		遠方	2世帯 (8%)
不明		4世帯 (17%)	
非常住世帯	6世帯 (20%)		
	特別養護老人ホーム入所	3世帯 (50%)	

表 10 滝本集落の世帯一覧

番号	世帯構成	転出先と帰村頻度	車の有無	最寄の子	子の訪問頻度	備考
1	男 (60代)	新宮・週1回	—	新宮市内	—	
2	女 (60代)	熊野市・年1回	—	不明	—	今年は来ていない
3	女 (76)	新宮・年2回	—	新宮市内	—	
4	男 (50)	新宮・週1回	—	なし	—	
5	男 (不詳)	新宮・週1回	—	新宮市内	—	
6	男 (75), 女 (73)	常住	あり	熊野川町内	日常的に往来	区長
7	男 (83), 女 (72)	常住	なし	新宮市内	週に1~2回	
8	男 (78)	常住	なし	なし	—	生活保護受給
9	女 (80)	新宮・最近なし	—	新宮市内	—	
10	男 (85), 女 (79)	常住	あり	和歌山市	盆正月	[6]の兄, 足が悪い
11	女 (78)	常住	なし	大阪・名古屋	盆	[6]の姉, デイサービス利用
12	男 (73), 女 (72)	新宮・週1回	—	和歌山市	—	
13	女 (不詳)	新宮・月1回	—	新宮市内	—	
14	男 (享年91)	死亡	—	三重県	月1回	
15	男 (60代), 女 (50代)	常住	あり	なし	—	

* 住宅地図上に名前のある家のみで、それ以外に空き家があっても含まない。

* 「世帯構成」は続柄にかかわらず年齢順。

(区長への聞き取りを基に作成)

表 11 滝本集落の世帯特性

常住世帯	6 世帯 (40%), 実質高齢化率 80%		
	高齢世帯	5 世帯 (80%)	
		単身世帯	2 世帯
		夫婦世帯	3 世帯
	車なし世帯	3 世帯 (50%)	
	最寄の子	新宮市内	2 世帯 (33%)
		隣接市町村	0 世帯 (0%)
		遠方	2 世帯 (33%)
なし		2 世帯 (33%)	
非常住世帯	8 世帯 (60%)		
	週 1 回以上帰村	4 世帯 (44%)	

和歌山県新宮市における I ターン者の移住実態 受け入れ体制づくりにむけて²

今井藍子（大阪市立大学文学部・学生）・水内俊雄（都市研究プラザ・副所長）
菅野拓（大阪市立大学・文学研究科・院生）

キーワード：中山間地域、I ターン者、緑の雇用、支援、人的ネットワーク

I. はじめに ー 問題意識の原点

本研究は中山間地域への I ターン者に関するものである。研究をはじめてから再意識したことではあったが、関心の糸口は自身の経験にあった。

私はこれまでに 11 回の引越しを経験した。京都に生まれ、東京、奈良、和歌山、岡山、大阪と、様々な場所に住んだ。調査の原点となったのは、その中で唯一「田舎」であった和歌山県での暮らしである

それは今から 18 年前に遡る。現在の和歌山県田辺市本宮町に、当時私の小学校入学と同時に移り住んだ。その理由は父の「自給自足」への挑戦。大阪出身で都会っこだである父は、東京でのサラリーマン生活から、奈良での 2 年間の生活をクッションにして和歌山県での田舎暮らし生活を始めた。私の記憶は奈良のころからあるが、和歌山へ引っ越した時に「田舎へきた」という意識は全くなかった。

しかし田舎であることに違いはなかった。どう考えても不便さはあったように思う。市街地までは車で 1 時間以上、バスも通っていたが、1 本逃して次の便を待つような頻度ではなかった。通った小学校は全校で 100 人足らず、1 学年 1 クラスで、私の学年は 12 人であった。（私が引っ越す時には 9 人になっていた。）集落内で会うのは自分の祖父母よりも高齢の方が多かった。

私はこの和歌山県から岡山県での生活を経て、大学入学時に大阪に引っ越したが、御堂筋線の本数の多さは衝撃的だった。この都会生活を経た今、改めて本宮町での生活を思うと、その生活環境の違いがわかる。引越し経験から身についた生活環境の違いへの意識が、移住行動への関心につながったのである。

そして、本宮町は「中山間地域」であり、ここへ引越したことはまさに「I ターン」であった。

II. 研究のすすめ方

1) 目的

本研究では、I ターン者の移住および移住後の生活実態を明らかにする。受け入れのシステムが十分に整っていない地域における I ターン者の実態把握から、I ターン者の支えとなっている要素を見出し、今後の支援につなげることが本研究の目的である。

² 大阪市立大学文学部 2010 年度提出卒業論文として提出したものである。

2) 背景と先行研究

(a) 背景

高度経済成長期以降、中山間地域は様々な問題に直面してきている。雇用機会を求めた人口流出、都市と農村の間に起きた生活水準の格差、第一次産業衰退、若年層の流出、過疎化・高齢化——こうした諸問題への対策として、国は1970年過疎地域対策緊急措置法を制定し、10年ごとに改正施行し、事業を行ってきた³。

こうした諸問題を抱える中山間地域において注目されているのが、Iターンという人口移動現象である。

「Iターン」とはもともとは1989年の長野県の人材還流事業において「信州を愛し、心のふるさととして就職・永住したいと希望する方が、Iの字のようにまっすぐ、長野県をめざしてほしい」ということから名づけられたもので、当初は「I(愛)ターン」と記されていた。それが転じて、現在では、(中略)「出身地とは異なる縁のない地域へ移住する」ことを意味するものとなっている。(土居、2001)

Iターン現象の背景として都市の限界の顕在化を指摘した高木(1999)は、新しい暮らしのあり方を求める人が増えた結果として表れてきた移住形態だとしている。そしてその特性としてその移住先が「見知らぬ土地」であること、職業移動を伴うケースが多いこと、また経済的な上昇が望めないことを挙げ、Uターン⁴や転勤・単身赴任者、Jターン⁵や国際的な移民とは異なるとしている。また近年のIターンは以前のIターンと異なると指摘した土居(2001)は、受け入れ社会が積極的にIターン者を支援し、Iターン者の受け入れ地域社会との交流が前提とされていることを近年Iターンの特徴としている。

(b) 先行研究

これまでのIターン者に関する研究は、農業、林業、建築、あるいは人口動態や地域社会に視点をおいた社会学といった各分野で行われている。農業や林業は、とくにそのIターン先が中山間地域ということに因る。また建築分野においては住宅問題、「空き家」の利用や、その意識についての研究がなされている。しかし調査結果の類型化に終わるものが多く、Iターン者の支援につなげるものは少ない。

垂水(他2名)は、多くのI・Uターン者受け入れを経験した自治体について調査し、その要因の考察と政策展開の有効性について検討しているが、受け入れたIターン者が非常に多く、すでに移住受け入れの政策が展開された地域であった。まだ受け入れシステムが整っていない状況下でIターン者を支えたものを明らかにし、それを活かした支援を提案しようという筆者の考えに合致した研究は見当たらなかった。本研究ではこれを実現させたい。

³ 2000年に施行された過疎地域自立促進特別措置法が失効となる今年2010年4月、その失効期限6年間延長ということも含めて「過疎地域自立促進特別措置法の一部を改正する法律」が施行された。

⁴ 地方出身者が都市部で生活した後に出身地への移動すること(土居、2001)

⁵ 出身地の近隣中核都市へ移動すること(土居、2001)

3) 対象地

(a) 概要

和歌山県新宮市は紀伊半島の東南部にあり、県の最東端に位置している。市の人口は33790人（14599世帯）、面積は255k m²を有している。「平成の大合併」によって、旧熊野川町と旧北山村を吸収するかたちでその規模を大きくした。この2地域は県内でも人口減少率が高い。

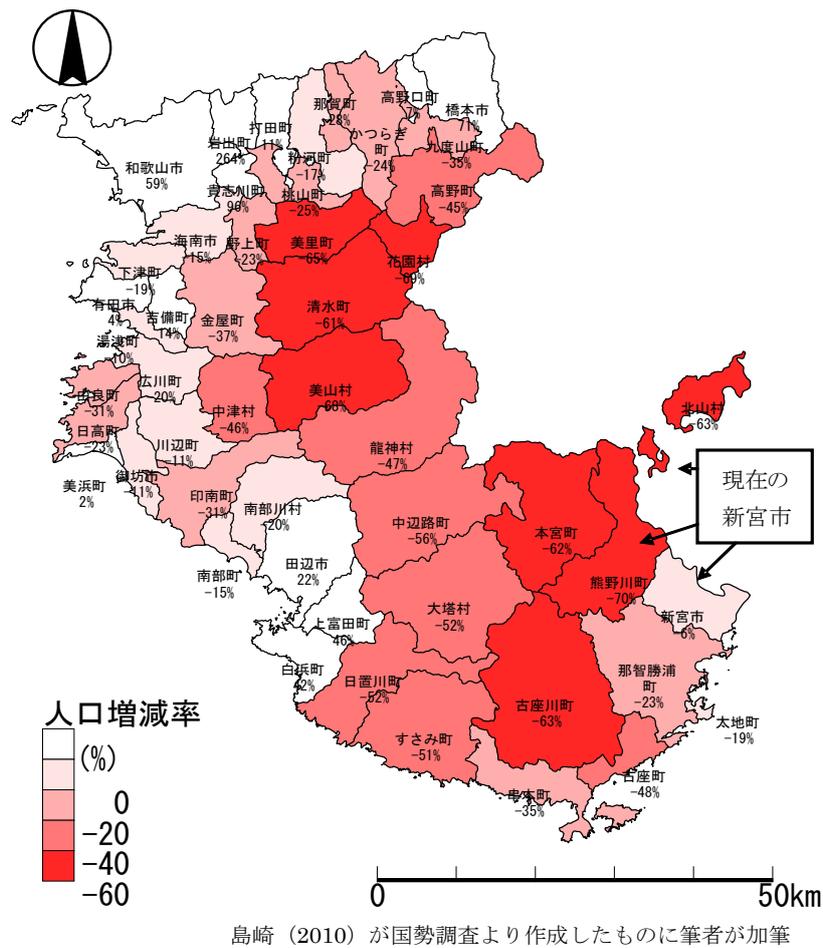


図 1 新宮市の位置と人口増減率（1950-2000）の状況

表 1 和歌山県と新宮市の概要

	和歌山県	新宮市	30市町村中
面積(km ²)	4,726	255	5位
人口(人)	1,035,969	33,790	6位
世帯数	384,880	14,599	6位
林野率	77%	26%	

出典:和歌山県ホームページ
「H22年 指標から見た和歌山県の姿 市町村
筆者作成

調査地の高田地域と熊野川地域は、市の中山間部である。高田地域はもともと新宮市であり、熊野川地域は合併以前は熊野川町であった。土地の95パーセントを森林が占め、中心産業は林業であるが、2004年以降は熊野三山や熊野古道を含む「紀伊山地の霊場と参詣道」が世界遺産に登録されたことから、観光産業も重要性をもってきている。人口1,764人・世帯数958世帯であり、34の集落からなる。高齢化が進んでおり、島崎(2010)の調査によれば、34集落中、65歳以上が半数を超える「限界集落」が18集落、55歳以上が半数を超える「準限界集落」が9集落、「存続集落」が5集落となっている。主要幹線道路は熊野川沿いの国道168号線であり、その整備状態は良好である。バスも運行しているが、便数は少ない。

(b) 移住政策の状況

i) 和歌山県

和歌山県移住推進委員会の報告によれば、団塊世代の大量退職や都市住民の田舎暮らし志向という社会的な背景を受け、「過疎化・高齢化がすすむ地域に移住者を呼び込むことで活性化につなげよう」と「わかやま田舎暮らし支援事業」に取り組み始めた。県とモデル市町村、そして移住希望者との交流や定住を支援してきた地域協議会が連携し、平成18年度より活動している。

その特徴は、移住・交流を支援する地域住民の協議会が主体となり、地元行政と連携して受け入れ体制づくりを行っているところである。事業開始から2年間の実績として、この支援を受けて、113名、53世帯が農山村地域へ移住したと報告されている。

この推進会議の事業の一環として、不動産業務および田舎暮らしのアドバイスをを行う田舎暮らし住宅協力員が市町村単位で地域を担当している。新宮市内の不動産を訪問した際、1名の住宅協力員がいることも確認出来た。

ii) 新宮市

市が行っているIターン者受け入れシステムとして①新宮市熊野川町区域空き家・空き農地バンク制度(以下バンク制度)、②短期滞在住宅がある。

①バンク制度

区域内の空き家・空き農地の売却や賃貸を希望する所有者(以下提供希望者)と購入や

貸し受けを希望する者（以下利用希望者）のマッチングを行政が行う制度である。提供希望者は、提供したい空き家や農地の情報を登録し、利用希望者は登録用紙に一定事項を記入した時点で登録されている情報をもらえるという仕組みである。ただしその時点では所有者などの個人情報公開されず、その後の所有者との交渉は自力で行うことになっている。1990年代の始めごろから、空き家の増加に悩む市町村が取り組んでいる制度ではあるが、担当者のお話によれば熊野川地域では登録がほとんどない。空き家はあるが、貸せる状況ではない、というのが実情だという。

②短期滞在住宅

定住希望者を対象に1世帯が入居できる住宅で、滞在期間は1ヶ月以内としている。平屋で農地はついておらず、現在は廃校となっている小学校の横に建てられた元教員住宅を利用したものである。担当者のお話によれば、利用は少なく、移住に結びついた前例はない。

この2つに加え、新宮市総合計画においては「地域定着支援センター」の設置が掲げられている。しかしこれまでに移住してきたIターン者の実態把握が出来ておらず、センター構想の下地となる情報が未収集の状態である。

4. 調査方法

調査は大きく2つの調査に分かれている。

(a) Iターン者調査

市外から調査対象地に移住してきたIターン者16名を調査した。

調査対象者の移住経緯から移住後の生活実態について聞き取りを行った。

(b) 緑の雇用調査

調査は資料調査、聞き取り調査、およびデータ分析によって行った。

調査では熊野川町森林組合の担当者に協力を頂き、現在の森林組合の現状、緑の雇用の概況と雇用したIターン者について聞き取りを行った。

調査期間は平成22年5月から12月であり、4回現地を訪れた。

3. Iターン者調査

直接聞き取りを行ったIターン者世帯は16名である。収入源など、項目によっては各世帯の構成員の状況も簡単に尋ねた。16世帯の構成員の総計は32名である。転入してから生まれた子どももいるため、転入当時は16世帯30名であった。

聞き取りをしたIターン者だけに関わるものは、「〇名」と表し、住居など、そのIターン者の家族にも共通する項目に関しては「〇世帯」と表すこととする。

1) 基本属性

聞き取りを行った16名のうち、男性は11名、女性5名である。男性11名のうち3名は単身、1名はUターン者の子どもである。3名は夫婦で来ており、4名は子どもがいる家族となっている。女性5名のうち1名はUターン者の妻である。単身者は大学卒業後や子育てを終えてからなど様々な段階で移住してきている。

年齢は20代4名、30代3名、40代3名、50代1名、60代5名であり、大きな偏りはない。一方、移住時の年代は20代4名、30代5名、40代5名、50代1名、60代1名であり、20代から40代が8割以上を占める。

表 2 基本属性

生別		対象者の年代				
男性	女性	20代	30代	40代	50代	60代
11	5					
家族構成		移住時	30代	40代	50代	60代
単身	単身以外	4	5	5	1	1
6	10	4	3	3	1	4

筆者作成

家族構成は単身6世帯、単身以外が10世帯である。単身6世帯については、移住時から単身であったのは4世帯であった。

単身以外をみると、夫婦4世帯、子どもがいる夫婦が4世帯ある。夫婦4世帯のうち1世帯は移住後に生まれた子どもが地域外へと転出したケースである。また子どもがいる夫婦4世帯のうち2世帯は、移住後に子どもが生まれた。

基本属性からわかる特徴として①移住時の「リタイア組」はほとんどおらず、比較的若い年代の移住者が多い、②単身者は少なく、家族連れが多い、ということが言える。

2) 移住経緯

(a) 移住年と前住地

16名の移住してからの経過年数をみると、10年以上が5名、10年以下が11名である。移住年を5年区切りでみると、1990年以前が2世帯、1990年～1995年が1世帯、1996年～2000年が2世帯、2001年～2005年が4世帯、2006年以降が7世帯となっている。

前住地を見てみると、前住地は関東からが8世帯と多く、うち5世帯は東京である。近畿から4世帯、そのうち大阪からは1世帯のみであった。東海から3世帯で、あとの1世帯は四国からである。

特徴としては2点ある。①2000年以降の移住者が多く、20年住めば長い方である。②関

東からの移住が多く、西日本からの移住は少ない。

表 3 移住年と前住地

移住年		前住地	
～1990	2	関東	8
1991～1995	1	東海	3
1996～2000	2	近畿	4
2001～2005	4	四国	1
2006～2010	7		

筆者作成

(b) きっかけ

16名はそれぞれに異なった動機をもって移住してきている。聞き取り調査では何が「きっかけ」だったのかという問いかけをした。移住を考え、それからその場所選定をするという流れを基本に考え、「移住のきっかけ」と「高田・熊野川地域を考えたきっかけ」という2段階に分けて、その回答をまとめている。

表 4 移住のきっかけ

対象者	移住を考えたきっかけ				高田・熊野川地域を考えたきっかけ						
	田舎暮らし	ライフスタイル変更	知り合い	第一次産業への就職・転職	備考	自然・景観	知り合い	現地訪問	第一次産業への就職・転職	緑の雇用	備考
1	●							●	●		新聞記事
16	●	●				●	●				
2	●	●					●				
3	●						●				
7	●	●			10年間転々		●				
8	●	●					●				
6	●					●					
5	●			●					●	●	インターネット
10	●	●							●	●	新聞広告
11	●	●		●	卒業後				●	●	インターネット
12	●			●					●	●	雑誌
13					地域をみて	●		●			
4		●						●			
9		●			家庭の事情		●				
14					家庭の事情						
15		●	●					●			

筆者作成

移住のきっかけからみると、16名中11名は田舎暮らしへの関心から移住を考え始め

た。この田舎暮らし希望には、漠然とした「田舎で暮らしたい」から「農的生活」「伝統的な日本生活」「森の中で暮らしたい」といったものまで、その視点は様々である。

この 11 名のうち、4 名は緑の雇用という制度を通して高田・熊野川地域を選んだ。他 7 名のうち、5 名は知り合いがいたことによって高田・熊野川地域を訪れているが、そのうち 4 名の知り合いとは先行の I ターン者であった。残り 2 名のうち 1 名は新聞記事から興味をもって訪れていた。

田舎暮らし希望が移住を考えるきっかけではなかった 5 名のうち、2 名は家庭の事情によって移住を考えた。聞き取り対象者であるこの 2 名は I ターンだが、同居家族は U ターンをしたというケースである。2 名は生き方を変えようと移住を考えたケースだが、この 2 名は現在同居している。先に来ていた 1 名のところを訪れ、その生き方に触れたことをきっかけにもう 1 名が移住してきた形である。またもう 1 名は移住を考えていたわけではなかったが「熊野川に惚れ」、移住に到った。間接的ではあるが、熊野川地域にいた先行 I ターン者に、「一度きてみては？」と声をかけてもらったことで、移住前に熊野川を訪れたこともあるという。

高田・熊野川地域を考えたきっかけからみると、16 名中 7 名の移住には、「知り合い」がいたことが関係している。「ここの自然が気に入って」移住したのは 3 名、林業を考えての移住者は 5 名である。

移住のきっかけから考察されることは次の 3 点である。①田舎暮らしを希望したケースが多く、②知り合いがいるなど、多くの場合なんらかのつながりがあった。③知り合いの存在や林業などによって地域を選んだケースが多い、④知り合いの多くが先行の I ターン者であった。

知り合いの存在や林業は、他の地域でも持ちうる条件である。高田・熊野川地域の特性に惹かれたケースが少ないということも特徴的である。

表 5 移住年の偏りと知り合いがいたケースの偏り

対象者	移住年	経過年数	前住地	知り合い
1	1989	21	香川	
2	1989	21	三重	●
3	1992	18	千葉	●
4	1996	14	奈良	
5	2000	10	静岡	
6	2002	8	東京	
7	2004	6	埼玉	
8	2005	5	東京	
9	2005	5	滋賀	
10	2007	3	大阪	
11	2008	2	千葉	●
12	2008	2	愛知	●
13	2008	2	東京	●
14	2009	1	京都	●
15	2010	0	東京	●
16	2010	0	東京	●

緑の雇用

筆者作成

更に指摘しておきたいことが2点ある。表 5 は、移住してきた順にデータをまとめているが、①2001年～2007年は緑の雇用によるIターン者しかみられない。また②ここ3年のIターン者は、ほとんどがきっかけに知り合いの存在があったということがわかる。

3) 住居

移住した16世帯は、諸事情により地域内転居をしている世帯がある。現在の住居と移住時の住居が同じである世帯は8世帯である。地域内転居をした8世帯のうち7世帯は1回の転居を、1世帯は2回の転居を経験している。聞き取りでは、その全てについて、所有形態・住宅の種類・取得の経緯を確認した。

なお、所有形態については借地借家・借地持ち家・所有地持ち家、他の4類型でまとめている。住居の種類については、新築、空き家、市営住宅、促進・緑、元公共施設、他という5種類に分類している。促進とは旧雇用促進住宅（現在は市営）、緑とは緑の住宅を指し、いずれも緑の雇用制度が用意したものである。元公共施設とは、主に廃校となった校舎である。住宅の情報源については、制度・知人・地元・他の4つに分類しているが、制度とは空き家バンクあるいは緑の雇用を、地元とは地元住民を指している。

表 6 住居

	1軒目	2軒目	3軒目	備考
1	元公共施設	—	—	
2	空き家	—	—	
3	他	新築	—	
4	新築	元公共施設	—	
5	空き家	空き家	—	
6	空き家	—	—	バンク利用
7	空き家	市営住宅	—	
8	他	市営住宅	—	
9	他	空き家	—	
10	促進住宅	新築	—	
11	促進住宅	空き家	空き家	バンク利用
12	緑の住宅	—	—	
13	空き家	—	—	
14	空き家	—	—	
15	他	—	—	
16	空き家	—	—	

筆者作成

(a) 1 軒目（移住時）の住居

対象 16 世帯：借地借家 9 世帯、借地持ち家 1 世帯、所有地持ち家 2 世帯、他 4 世帯

借地借家 9 世帯のうち、3 世帯は促進・緑に入居しており、残りの 6 名世帯は空き家を利用している。

借地持ち家は元公共施設である。

所有地持ち家の 2 世帯は空き家利用と新築が 1 世帯ずつである。

他 4 世帯は別の世帯に同居するというケースである。

表 7 1 軒目の住居

	借地・借家	借地・持ち家	所有地・持ち家	他	計
新築			1		1
空き家	6		1		7
市営住宅					0
元公共施設		1			1
促進・緑	3				3
他				4	4
計	9	1	2	4	16

情報源

制度	4
知人	3
地元	6
他	3

筆者作成

情報源および入手経緯

まずは借地借家の中でも空き家を利用した 6 世帯についてみてみよう。このうち 1 世帯は空き家バンクを利用しており、この制度を利用した初めてのケースである。1 世帯は同居家族が先に移住し、住居を取得していた。この物件は行政の管理の下にあり、同居家族が U ターン者であることによってスムーズに借りることが出来たという。1 世帯は緑の雇用による移住であり、空き家情報は森林組合の関係を通して得ていた。伝手で借りたケース、地元住民から紹介を受けたケース、直接目にした物件について地元住民から家主を聞き、交渉に到ったケースがそれぞれ 1 世帯ずつである。

緑の雇用制度を利用した場合は住宅用意されているため、3 世帯は家探しの必要がなかった。

借地持ち家は元公共施設を利用したものである。熊野を訪問した際に立ち寄った喫茶店のマスターを通して地域の人とのつながりが出来たことから、数日後には取り壊しというタイミングでその施設の情報を得た。利用したいと考えて取り壊しにストップをかけ、その後区長をはじめ部落の全員との面接を経て入村の許可がおりた。面接の際に利用目的などを理解した集落の人の協力もあり、廃校の払い下げが実現したが、土地は現在も町有地である。

所有地持ち家の 2 世帯は、空き家利用と新築が 1 世帯ずつである。空き家利用のケースは、熊野川町の知人を訪ねた際にその情報を得ている。前の住人は I ターン者であり、購入した土地に建てた新築で 10 年以上生活を送っていた。しかし、諸事情により転出をし、物件を売ろうとしていた。その情報を得て直接交渉し、購入に到っている。新築のケースは、地域訪問時に直接地元の人から情報を得て、土地を購入し、自身で建てたという。

他 4 世帯は別の世帯のところに居候するというケースだが、うち 1 世帯は U ターン者を

含んでおり、その親族の家に仮住まいをした。他の3世帯についてその状況を見てみると、知り合いであった先行Iターン者の家に仮住まいをしたケース、知人を介して知り合った世帯のところに一時的に同居したケース、同居受け入れをしている先行Iターン者のところに同居しているケースがそれぞれ1世帯ずつである。

1軒目については以上である。次に、2軒目に移った8世帯について、その住居の形態と入手経緯をみてみよう。

(b) 2軒目の住居

対象8世帯：借地借家5世帯、借地持ち家なし、所有地持ち家3世帯、他なし

表 8 2軒目の住居

	借地・借家	借地・持ち家	所有地・持ち家	他	計
新築			2		2
空き家	2		1		3
市営住宅	2				2
元公共施設	1				1
促進・緑					0
他					0
計	5	0	3	0	8

情報源

制度	0
知人	2
地元	2
他	4

筆者作成

借地借家5世帯のうち、2世帯は空き家、2世帯は市営住宅である。あとの1世帯は廃校利用である。

所有地持ち家3世帯のうち空き家利用は1世帯、新築が2世帯である。

情報源および入手経緯

借地借家の空き家に転居した2世帯のうち、1世帯は最初に住んだ地域で出来た住民とのつながりから借りることができた。所有者が高齢で管理が難しくなったことから、管理も兼ねて入居したという。もう1世帯は、1軒目の促進住宅の管理人に相談し、紹介を受けた。市営住宅に入居した2世帯のうち、1世帯は抽選で当選し、1世帯は市内の友人より情報を得た。元公共施設利用の1世帯は、その施設付近の田んぼをしていたことから情報を得ていた。

所有地持ち家のうち、空き家を利用した 1 世帯は、所有者の事情により始めは賃貸であった。前の所有者である先祖が亡くなってから、数年も経っていなかったため、今の所有者の親戚が「すぐ売るなんて…」と渋っていたのである。現在は購入が約束された形であり、改修作業も進めている。新築を利用した 2 世帯のうち 1 世帯は、「知り合いから売り土地の話を持ちかけられ」、そこが子どもの通学にも不便ないこともあって購入を決定した。それ以前に中古住宅を買う話があったが頓挫した。住居の建築は、熊野川町で知り合った大工に依頼した。もう 1 世帯の詳細は不明である。

2 軒目については以上である。次に、3 軒目に移った 1 世帯について、その住居の形態と入手経緯をみてみよう。

(c) 3 軒目の住居

対象 1 世帯：借地借家 1 世帯

表 9 3 軒目の住居

	借地・借家	借地・持ち家	所有地・持ち家	他	計
新築					0
空き家	1				1
市営住宅					0
元公共施設					0
促進・緑					0
他					0
計	1	0	0	0	1

情報源

制度	1
知人	0
地元	0
他	0

筆者作成

これは空き家利用したケースであり、空き家バンクに登録して入手している。

(d) 現在の住居

対象 16 世帯：借地借家 10 世帯、借地持ち家 1 世帯、所有地持ち家 4 世帯、他 1 世帯

借地借家 10 世帯のうち、1 世帯は促進・緑に入居している。市営住宅に入居しているのが 2 世帯、元公共施設の利用が 1 世帯、そして残りの 6 世帯が空き家を利用している。

借地持ち家は元公共施設を利用したケースである。

所有地持ち家である 4 世帯中、2 世帯は空き家を土地と共に購入し、2 世帯は土地を購入して建てた新築に住んでいる。

他 1 世帯は、別の世帯のところに同居しているケースである。

入手経緯は先に述べたいずれかと同じ為、割愛する。

表 10 現在の住居

	借地・借家	借地・持ち家	所有地・持ち家	他	計
新築			2		2
空き家	6		2		8
市営住宅	2				2
元公共施設	1	1			2
促進・緑	1				1
他				1	1
計	10	1	4	1	16

情報源

制度	3
知人	3
地元	6
他	4

筆者作成

(e) 25 件の考察

以上みてきたように、16 世帯関わった入居件数は 25 件あったことになる。

25 件全てをみると、借地借家利用が 15 件と 6 割を占め、中でも空き家利用が 9 件と多くなっている。空き家利用の占める割合は 11 件と 4 割強である。この傾向は 1 軒目～3 軒目全てに当てはまる傾向である。

一方情報源は知人や地元住民というケースが多く、制度利用は 5 件である。そのうち市が行っている空き家バンク制度の利用は 2 件であり、移住時に制度利用したのは 1 件のみであった。また、田舎暮らし住宅協力員による紹介を受けた事例もなかった。

表 11 全ての住居取得事例

	借地・借家	借地・持ち家	所有地・持ち家	他	計
新築			3		3
空き家	9		2		11
市営住宅	2				2
元公共施設	1	1			2
促進・緑	3				3
他				4	4
計	15	1	5	4	25

情報源

	1軒目	2軒目	3軒目	計
制度	4	0	1	5
知人	3	2	0	5
地元	6	2	0	8
他	3	4	0	7
計	16	8	1	25

筆者作成

住居については次の 3 点が言える。①所有形態としては借地・借家が多い。②空き家バンク制度利用者はほとんどおらず、情報源の多くが知人や地元住民である。③半数が地域内転居をしており、仮住まいや 1 軒目での生活、あるいは足場となる住まいが有効に働いている。

4) 生活実態

(a) 収入源

収入については、聞き取り対象者とその世帯構成員も含め、20 名のケースを扱っている。よって 1 つの対象者の欄に複数の収入源があるものは、聞き取り対象者が複数の仕事をしているか、あるいは同一世帯の者の仕事に因るかのいずれかである。収入源については世帯単位で説明し、仕事を得た経緯については 20 名を個別に説明する。

i) 仕事の類型

まず収入源を農林業と非農林業に分類し、勤め先の有無を示した。非農林業収入を得ている世帯が 16 世帯中 10 世帯と多いが、その半数は勤め先を持たない仕事をしている。農林業の収入を得ている世帯は 8 世帯あるが、森林組合に勤める 3 世帯を除くと、すべて非定期的な収入となっている。

表 12 収入源と仕事

対象者	農林業収入		非農林業収入		勤め先
	定期的	非定期的	定期的	非定期的	
1		●	●		●
2		●	●		●
5		●	●		
7		●	●		●
4			●		
16			●		●
3			●		●
6			●	●	
9			●	●	
15			●	●	
14			●		●
10	●				●
12	●				●
11	●			●	●
13		●		●	●
8					

仕事内容

農林業	森林整備、間伐、米の販売、みかんの収穫など季節
非農林業	看護師、調理師、NPO、警備員、語り部、新聞記者、観光施設事務員、家庭教師、菓子販売、織物職人、

これまでに経験した仕事(単発を含む)
地域内施設の管理人・事務員、宿泊施設のホール、草刈、お墓の掃除、牛乳配送

筆者作成

非農林業の定期的収入についてみてみよう。勤め先があるケースは、高田・熊野川地域にある福祉施設や観光施設への勤務、あるいは新宮市内にある警備会社や新聞社への勤務である。勤め以外での収入源となっているのは、芸術活動、NPO 活動、食品販売、家庭教師、そして年金である。

非農林業の非定期的収入は、観光案内や芸術活動によるものである。

農林業収入のうち定期的収入については林業のみであり、いずれも森林組合に勤めているケースである。

非定期的収入については、農業で収入を得ているのは 1 世帯のみであった。これは知人への米の販売、みかんの収穫などの季節労働による収入である。また林業で非定期的に収入を得ているのは、個人で仕事をもらって間伐や森林整備を行っているというケースである。

ii) 仕事を得た経緯

始めに、移住前後での仕事の変化について触れておこう。この 20 名のなかで、移住前と同じ仕事をしている者は 4 名である。このうち 3 名は芸術活動を仕事としており、1 名は福祉施設へ勤務している。また「現在は生活を模索中」という 1 名は収入を得ていない。

15 名が移住前と異なる仕事をしているが、移住前から仕事を決定していたのは 6 名で、いずれも林業に従事している。このうち 4 名は緑の雇用によって移住し、1 名は移住後に近隣の森林組合に勤め、1 名は移住当時から個人で仕事を請け負っている。

移住後に仕事をみつけた 9 名についてみてみよう。9 名のうち勤め先を持つのは 7 名である。その内訳は、観光案内 2 名、福祉施設 2 名、観光施設 1 名、警備会社 1 名、新聞会社 1

名である。あとの2名は勤め先を持たず、NPO運営、食品販売や家庭教師の仕事をしている。

この7名の就業までの流れをみてみよう。観光案内の2名は、行政が開いた講座で知識を取得して仕事についている。2名はいずれも副業として始めているが、うち1名はこの仕事に熱が入り、近隣の同業者との交流や別の観光案内の知識習得にも積極的である。

特養に勤める2名のうち、1名は移住後に市内で資格を取得し、市内の病院に1年勤めた後に町内の福祉施設へ就業した。もう1名の詳細は不明である。

観光施設に勤める1名は移住後にハローワークに通い、ある会社に嘱託社員・事務員として採用された。そこに勤めている間に歴史に興味を持ち、熊野一帯の知識を得ながら休日は現地にも足を運んだ。そのうちに地元の人とのつながりも出来、現在の勤め先から声がかかった。

警備会社に勤める1名は現在地域内で警備員として勤めているが、その仕事情報は職業安定所でみつけた。移住後は牛乳配送から地域内施設の事務員や管理人まで様々な仕事を経ているが、それらの仕事情報は、新聞広告や地元住民から得たものであった。

新聞会社に勤める1名の詳細は不明だが、移住当初は「なかなか仕事もなかった」。現在の勤め先へは伝手もあったという。

以上、収入源および仕事についてみてきたが、次のようにまとめることが出来る。①収入源は農林業以外によるものが多い。②定期的収入を得ている者の多くが地域内に勤めている。③半数以上が移住前と異なる仕事をしており、④多くの場合、仕事情報は市内のハローワーク（職業安定所）か地域新聞、伝手のいずれかによって得ている。⑤林業による収入を得ている者は、この仕事に就くことを考えて移住してきている。

(b) 自給

各世帯の自給の状況については次のような結果が得られた。自給している世帯は12世帯、自給が全くない世帯が3世帯あった。1世帯については不明である。

表 13 自給

	自給あり	自給なし
田舎暮らし希望あり	8	2
田舎暮らし希望なし	4	1
計	12	3

	米	野菜
いずれか	6	12
両方	6	

※1名は情報なし
筆者作成

第2項では、16世帯中10世帯が「田舎暮らし」をイメージして移住してきたことが確認されたが、この10世帯のうち自給をしているのは8世帯である。8世帯のうち4世帯は米も野菜も自給している。うち1世帯は栽培した米の一部を知り合いに販売するなどし、自給分を越える生産量であることがわかる。1世帯は「ほぼ自給自足」である。1世帯は自然塾に通うなどして、自然的農法により田畑を機械や農薬などを使わずに栽培した。しかし、農地は5年間の休耕田であったために米作りは失敗し、畑はどうやっても鳥獣に荒らされるので早期断念したという。ただし「失敗はしたが焦っていない、こういうものだと思っている」と、現在も少しずつ田畑に手を入れているという。1世帯は移住直後から田んぼを始めた。畑も借りたが、仕事を始めてからは忙しくて出来ず、退職してから夏野菜を中心に栽培を始めている。

あとの4世帯は野菜などの栽培のみであり、「米なんか買ったほうが安いですよ」という声もあった。大規模な栽培ではなく、家庭菜園で栽培するケースが多い。

田舎暮らしを希望していたにも関わらず自給していないのは2世帯であり、1名は現在暮らし方を模索中である。もう1名は現在も多少の自給作物はあると思われるが、当人の意思により、自給は「なし」に分類した。「農業がしたくて」移住し、始めの5年は米も野菜も作っていたが、鳥獣被害に悩み、また農作業に費やす労力の大変さもあることから、徐々に作業を縮小していった。

田舎暮らしを希望していなかったにもかかわらず自給をしている4名についてみてみよう。このうちの1名は、「田舎暮らしをしたい、というわけではなかった」が、農山村環境での暮らしは描いていたようである。「はじめは家だけでよかった」と話す。現在は田んぼも畑も行っており、移住前から環境問題・食糧問題への意識を持っていた。この1名と共に農作業を行っている1名もまた、「田舎暮らし」という観点からの移住ではなかった。しかし、この自給作物を加工して販売するなど、生活の糧ともなっている。

あとの2名のうち1名は、家主の条件により、家だけでなく畑などもまとめた購入であった。所有地の範囲内で、野菜やお茶を栽培し、また鮎釣りなどもしている。もう1名は以前に農家での生活を経験しており、現在は野菜を中心に自給している。

田舎暮らし希望を持たずに移住し、現在も自給は全くないという世帯は1世帯あったが、「いずれ農業もしてみたい」と話す。

・農地・農機具の取得について

こうした自給、つまり農作物栽培のためには農地が必要である。移住者は、借地や所有地についている農地を利用するか、あるいは農地のみを借りるかのいずれかによって農地を取得している。

ここでいくつかの事例を紹介しよう。ある男性は田んぼを集落の人に借りたが、その所有者が亡くなった。その後は相続の問題などもあり、現在も借りている形だという。

またある男性は移住前より農業をしたいと考え、移住後すぐに役場に行き、農地を借りたいと相談した。農地バンクのことも尋ねたものの、担当者は「農地ねえ・・・」とあまり積極性のない雰囲気だったという。最終的には現在の家の元住人の紹介によって田んぼを借りた。他、数名は「休耕田を借りている」。

農地と共に、規模によっては農機具も必要となる。これを前の住人が使用していたものを譲り受けたという話もある。また集落の人から借りているケースもあり、機会があればその持ち主の田を手伝ったり、品物でお礼をするなどしている。

自給に関しては、①移住者の多くが自給をしている、②自給は部分的であり、③米よりも野菜の栽培が多い、④鳥獣被害が自給を妨げたケースがある、といった特徴が挙げられる。また農地・農機具に関しては①農地を借りている場合、その持ち主の事情が影響する場合もある、②農機具の貸し借りによって地域住民との人間関係が生じる、③農地を借りる際、相談をした行政は消極的であり、地域住民によって実現した一例がある。

(c) 地域との関わり

i) 行事参加と役職経験

移住してきたIターン者が地域にどれくらい関わっているのかについて、行事参加と役職経験の2項目を設けて聞き取りを行った。この場合の地域とは、主に住んでいる集落を指している。

16名中10名が行事に参加している。地域の活動、区長を決める会合、祭り、2ヶ月に1回の神社の掃除、葬式、溝掃除などがその内容である。

行事に参加している10名のうち、3名は区長や民生委員といった役職経験をもっていた。行事に参加していない5名は役職経験もない。

行事参加への意識としては、「準備から参加」「仕事があればそれなりに対応」「仕事も休んで手伝う」「定住を決めたからには地元に入る必要があると最初から思っていた」と様々である。

表 14 地域との関わり

	役職経験あり	役職経験無し	計
行事参加あり	3	7	10
行事参加無し	0	5	5
計	3	12	

筆者作成

ii) 地域住民との関わり

この地域住民を地元住民と他のIターン者に分けて考えてみよう。

地元住民との関わりで多かったのは、農作業関係である。「茶摘みを教えてくれる」「農

作業をしていると、集落の人が声をかけてくれる」「農作業、近所の人から教えてもらった」「田も手伝ってくれる」「集落の人から耕運機を借りて」といったプラス面もあり、逆に「隣の田圃の持ち主から苦情を言われ嫌になってその田圃をやめた」というケースもある。

他には「野菜、料理をくれる」といった、いわゆる「おすそわけ」や、「子どもも孫のように面倒を見てくれた。」という話、また区長とのつながりが「心強い」といった話もあった。

消防団への入団、集落内あるいは近隣地域でのイベントの参加によって関わりを持っているケースもみられる。

同じIターン者とは、仕事の関係から知り合ったり、あるいは同じ地区に住むIターン者と知り合ったことからつながりが出来ている。

(iii) まとめ

地域との関わり方の点から、①積極性の違いはあるが、行事に参加するIターン者が多い②役職経験を持つに到ったケースは少ない、③住民との話題という点から、農業、食べ物、子どもの存在が話しのきっかけになりやすい、④多くのIターン者は地域内のIターン者とのネットワークをもっている、ということが考えられる。

集落との関係性については次のようなことが言える。①積極性は様々ではあるが、なんらかの形で地域と関わる機会を持とうとするIターン者が多い。②地元住民とのやりとりのきっかけとして、「農業」「子どもの存在」があった。③生活リズムの違いが関係づくりを阻むこともある。④高齢の地元住民にしかわからない諸事情は、関係作りを阻害する可能性がある。

5) 小活

聞き取り調査によって明らかになった、高田・熊野川地域におけるIターン者についてまとめてみよう。

高田・熊野川地域においては、近隣の関西圏よりも東京を中心とした関東圏からのIターン者が多くみられた。20代から40代と、高齢化の進む地域にとっての「若い」人が多く、主に田舎暮らしを希望して移住してきている。なんらかの人のつながりがあったことによって地域を知り、あるいは訪問・一時滞在しているケースも多くみられるが、これらは地域での暮らしをイメージしやすかったものと考えられる。

移住時や移住後の住居については、貸借可能な空き家が少ないという中、その限られた情報は、自ら地域を回るか、あるいは地域の生活のなかで地元住民との関係をもつことで

得ていると言える。賃貸・売買を問わず、取得を阻んでいるのは情報の少なさや所有者の事情である。受け入れシステムのひとつである空き家バンクの利用は少なく、行政が介さず、個人的に取得しているというのが現状である。

移住後の生活について、年金の受給者はわずかであり、仕事をしながらの暮らしを送っているケースが大半である。勤め以外で農林業の収入を定期的に得るのは厳しく、非農林業分野での仕事も限られている。仕事を得るための方法のとしてはハローワークや新聞広告などによる公開情報の把握もあるが、伝手で勤め先や臨時の仕事を得ているケースも多くみられた。

田舎暮らしの象徴的活動のひとつとして考えられる自給だが、当地域へのIターン者も田舎暮らし希望者が多く、自給をしているケースも多かった。「楽しみとして」の自給とから「生活の糧として」の自給まで様々だが、自給を断念せざるを得ない地域の環境があることが、自給の可能性を小さくすると思われる。

自給は地元住民と関わるひとつのツールにも成り得る。地域との関わりで見たように、農作業に関わる土地や農機具の利用、栽培方法に到るまで、地元住民と共通する活動とも言えるからである。自給がなく、また話題の共通項である子どもの存在がない場合も、「おすそ分け」や行事への参加などを通して地域と関わっており、いかなるライフスタイルであっても持ちうる関わるの機会や話のきっかけは重要である。

情報の媒体という観点からは、もともとの知り合い、地域のことを良く知る地元住民、「仲間」という一面も持ちうる同じIターン者、地域新聞などの広告、行政やハローワークといった公的機関という順に、有効な働きを見せたと考えられる。

受け入れシステムという視点から考えれば、当地域では空き家バンク制度の利用は少なく、短期滞在住宅を利用した事例もなかった。そのような中、緑の雇用を移住のきっかけとして挙げていた事例がいくつかあった。田舎暮らしを考え、その生活の糧として林業に従事しているIターン者の多くがこの制度を利用していた。

以上が聞き取りで明らかになったことである。

本研究では今後受け入れシステムを整えていく地域を扱っている為、ここで利用が多かった「緑の雇用」がひとつのシステムとしてどのようなものであったのかを見ていく必要があると考えられる。

IV 熊野川地域における緑の雇用とIターン

第3章で指摘したとおり、高田・熊野川地域のIターン者の中には緑の雇用を利用したケースがあった。移住先を熊野川地域にした理由にもなっており、調査を進める中で、この緑の雇用はIターン者を誘致する政策のとして効果があったのではないかと考えられた。

そこで第4章では、制度という観点から緑の雇用を調査し、その実態と課題をみていき

たい。

1) 概要

(a) 背景

この事業は、もともと和歌山県が独自に始めたものである。当時の和歌山県知事であった木村良樹氏は、和歌山県が抱える問題と当時の失業問題を結びつけて考えている。ここでの和歌山県が抱える問題とは 2 つあった。ひとつは林業問題である。和歌山県はその県土の 77 パーセントを森林が占めているが、担い手の減少や担い手の高齢化が課題となっていた。もうひとつは地域問題で、県内の各地域においては過疎化と高齢化が進行していた。更にもう一点、京都議定書による環境保全の必要性も加わり、この事業の目的としては次の 3 つがあげられた。すなわち①雇用創出、②環境保全、③山村活性化である。

県での取り組みが上手くいったことから、平成 13 年にはこの事業を全国に向けて提唱したのである。

(b) 事業展開

興梠（2010）によれば、「緑の雇用は」2003 年～2005 年の第 1 期対策と、2006～10 年の第 2 期対策に分けられる。第 1 期対策は、国の失業対策（厚労省・緊急地域雇用創出特別交付金事業）で補助対象となった人々を「緑の雇用」によって林業に採用し、1 年間、林業の基本技術を学んでもらうというものである。年間 70 億円の予算が使われた。第 2 期対策では、国の失業対策との関係はなくなり、地球温暖化防止のための森林整備を担う人材育成という目的が変わった。1 年目の研修だけでなく、2 年目研修、3 年目研修も登場した。予算は毎年 67 億円で、研修生 1 人あたり約 300 万円の補助金（月 9 万円の研修生への研修助成、講師謝金、機械経費、資材代など）が林業事業体にわたっている。

国および県が行った事業内容やその予算による補助によって、「緑の雇用」は次のように展開されてきた。

表 15 緑の雇用：各事業の実地年度

委託元	事業No.	事業名	対象者の経験年数				H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22
			1	2	3	3～	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
国	1	緊急地域雇用創出特別交付金事業	●												
	2	緑の雇用担い手育成対策事業		●											
	3	緑の雇用担い手対策事業	●	●	●										
県	4	緑の雇用環境林創造事業・「緑の雇用」環境林担い手づくり事業			●										
	5	森林環境高度担い手づくり事業				●									

第1期対策

第2期対策

筆者作成

この事業が和歌山県内で行われていた当時、2002 年度緊急地域雇用創出特別基金から補助費用が出ていたが、この適用期間は 6 ヶ月間であった。（2004 年度分まで。）

和歌山県からの提唱を受け、国は 2003 年度緑の雇用担い手育成対策事業として予算を組

んだ。経験年数 2 年目の者を対象に、担い手育成の為の研修を始めたのである。緊急雇用で森林整備事業に従事した被雇用者は、6 ヶ月間を過ぎた後も「緑の研修生」という形で補助を受けることが出来た。(2005 年度分まで。)

経験年数 3 年目の者を対象に、県としても取り組みを始めた。2004 年度緑の雇用環境林創造事業・「緑の雇用」環境林担い手づくり事業により補助費用を得た。(2006 年度分まで。)

国の担い手育成の事業は新たな形で展開された。2006 年度担い手対策事業の予算が生まれ、一定の研修を終えた 1・2 年目の者に加え、新たな研修制度を整えることで経験年数 3 年目の者も対象とした。(現在も予算が組まれている。)

2006 年度まで行われた県の事業は 2007 年度森林環境高度担い手づくり事業に変わり、引き続き経験年数 3 年目の者を対象とした事業が展開された。

緑の雇用はこうした背景と経緯を持ち、その事業は今日も展開されている。では実際にこの事業による被雇用者、その中に含まれる I ターン者はどれくらいいるのだろうか。

2) 実績

実績の調査に用いたデータは、緑の雇用事業による林業就業者(担い手)の現況について、和歌山県で担い手育成の事業を行った 25 事業体のデータを集計したもので、わかやま林業労働力確保支援センターがまとめたものである。2003 年度(平成 15 年)から 2010 年度(平成 22 年度)のデータであり、2010 年 9 月 30 日付けの記録である。

(a) 新規雇用の状況

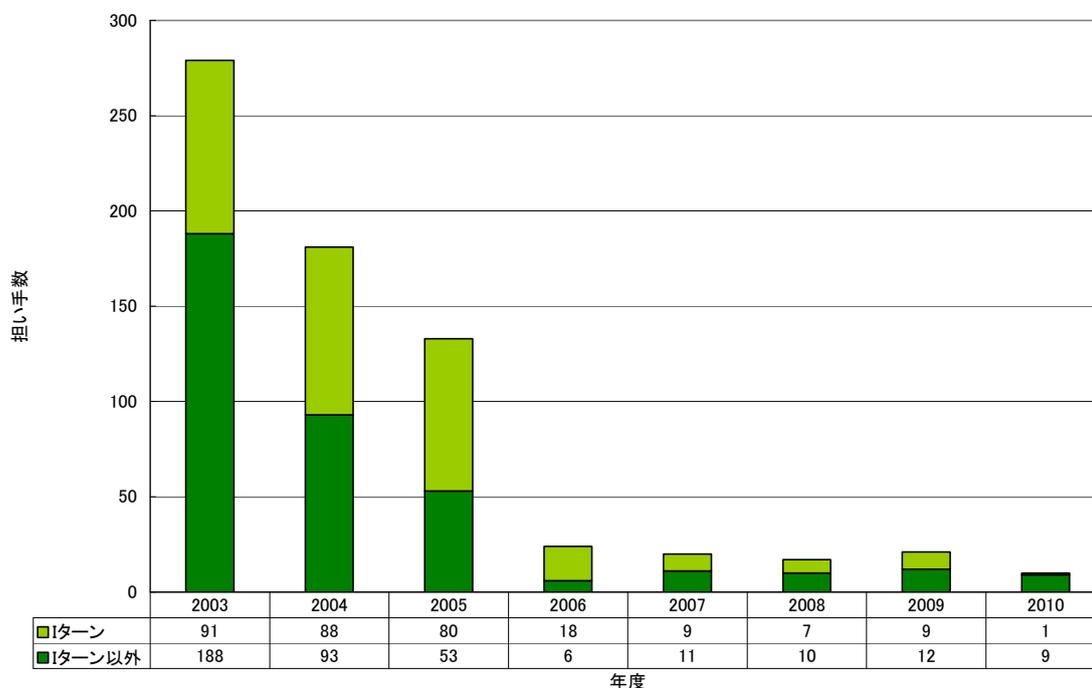
25 事業体において、これまでに 685 名が担い手として雇用され、そのうち I ターン者は 303 名と 4 割を超える。新規雇用された担い手数の推移をグラフに示した。グラフを見て明らかのように、2006 年以降に新規雇用された担い手数は激減している。これは、概要で述べた第 1 期対策から第 2 期対策への分かれ目であるが、データからは実施事業体そのものも激減していることも明らかであった。

結果として、全体の 8 割以上が始めの 3 年間で雇用されており、この傾向は、雇用した担い手総数および I ターン者双方に共通している。

各年度とも I ターン者は一定の割合を占めている。平均すると 4 割を超えるが、始めの 3 年間については 2003 年度 33%、2004 年度 49%、2005 年度 60%となっている

図 2 緑の雇用：年度別・新規雇用者数の推移

和歌山県緑の雇用：新規担い手数の推移



次に事業体別のデータから分析した。

表 16 緑の雇用：25 事業体と熊野川町森林組合の実績比較

	実施年数	新規担い手数		Iターン率
		総数	うちIターン者	
熊野川町森林組合	3	73	36	49%
25事業体全体		685	303	44%
25事業体平均	4.2	27.4	12.12	44%

筆者作成

熊野川町森林組合（以下、本章では「熊野川」とする）は 25 事業体のなかでも実施年数は短い方であるが、新規担い手数の総数とそのうちの I ターン者数は平均をはるかに上回ることで、I ターン者率も平均を少し上回っていることがわかる。

ただし 25 事業体の事業の実施年度や実施年数にはばらつきがある。これまでの 8 年間で、7 年間実施した事業体もあれば、1 年間のみ実施した事業体もある。その実施年度も、初めの 5 年間だけでもあれば、1 年間は実施しない期間を含んでいる場合もある。

熊野川は 2003 年度から 2005 年度まで 3 年間事業を実施し、2006 年度以降は事業を実施していない。すなわち 2003～2005 年度の 3 年間のみ事業を実施している。先のデータで

示したように、雇用された担い手の 8 割はこの 3 年間で雇用している。

比較の為、20 事業体の抽出・比較と 7 事業体の抽出・比較を行った。前者はこれまで事業を実施してきた 25 事業体のうち、この 3 年間の事業実施を含んでいる。後者は、その 20 事業体の中でも更に 2006 年度以降の実施がない事業体であり、つまり熊野川と同じ実施年度・実施年数である。

表 17 緑の雇用：20 事業体と熊野川町森林組合の実績比較

	新規担い手数		Iターン者率
	全体	うちIターン者	
熊野川町森林組合	73	36	49%
20事業体全体	624	274	44%
20事業体平均	31	14	44%

筆者作成

表 18 緑の雇用：7 事業体と熊野川町森林組合の実績比較

	新規担い手数		Iターン者率
	全体	うちIターン者	
熊野川町森林組合	73	36	49%
7事業体全体	184	83	45%
7事業体平均	26	12	45%

筆者作成

熊野川は新規担い手数の総数および I ターン者数ともに 25 事業体中 1 位であり、これは 20 事業体および 7 事業体のデータ比較でも同じ結果である。

以上より、①緑の雇用では一定の雇用が生み出されたが、②全体の 8 割が 3 年間で雇用されている。③各年度とも I ターン者が一定の割合を占めており、④25 事業体の中でも熊野川は最も多く雇用を生み出した。⑤その I ターン者率は平均を上回っている、ということがわかった。

ではこうしてやってきた多くの担い手および I ターン者は、どれくらい現在まで残っているのだろうか。

(b) 定着数および定着率

ここで言う定着数とは、雇用されてから現在まで事業体に所属している人の数である。また定着率とは、現在も所属している人数がこれまでに雇用された総数に占める割合で

ある。

まず 25 事業体を対象とした雇用年度別の定着数をみてみると、担い手も I ターン者も、その残存率は雇用年度を遡るほど低くなっている。

I ターン者のみを見てみると、この 8 年間で 303 名雇用され、そのうち 102 名が現在も事業体に所属している。全体の定着率は約 3 割である。

また 5 年以上所属している I ターン者は 73 名であり、これは、県下に現存する I ターンによる担い手全体（102 名）の約 7 割である。

表 19 緑の雇用：雇用年度別にみた定着状況

雇用年度		実施事業体数	担い手		定着率	うちIターン者		定着率
			雇用総数	現存数		雇用総数	現存数	
H15	2003	21	279	63	23%	91	19	21%
H16	2004	20	181	52	29%	88	26	30%
H17	2005	18	133	50	38%	80	28	35%
H18	2006	8	24	12	50%	18	10	56%
H19	2007	8	20	11	55%	9	6	67%
H20	2008	9	17	12	71%	7	5	71%
H21	2009	9	21	19	90%	9	7	78%
H22	2010	6	10	9	90%	1	1	100%
計			685	228	33%	303	102	34%

筆者作成

表 20 緑の雇用：25 事業体と熊野川町森林組合の定着状況

	実施年数	担い手		定着率	うちIターン者		定着率
		雇用総数	現存数		雇用総数	現存数	
熊野川町森林組合	3	73	15	21%	36	7	19%
25事業体全体		685	228	33%	303	102	34%
25事業体平均	4.2	27	9	33%	12	4	34%

筆者作成

20 事業体の中で熊野川町森林組合の I ターン者定着率は低い。元のデータからは、7 名という定着数は 20 事業体中 4 番目と比較的多いことがわかる。しかし雇用した I ターン者も多かったことからその定着率は 19%で、平均の 31%を下回っており、7 事業体で比較しても同じことが言える。

表 21 緑の雇用：20 事業体と熊野川町森林組合の定着状況

	担い手		定着率	うちIターン者		定着率
	雇用総数	現存数		雇用総数	現存数	
熊野川町森林組合	73	15	21%	36	7	19%
20事業体全体	624	194	31%	274	86	31%
20事業体平均	31	10	31%	14	4	31%

筆者作成

表 22 緑の雇用：7 事業体と熊野川町森林組合の定着状況

	担い手数		定着率	Iターン者		定着率
	雇用総数	現存数		雇用総数	現存数	
熊野川町森林組合	73	15	21%	36	7	19%
7事業体全体	184	39	21%	83	15	18%
7事業体平均	26	6	21%	12	2	18%

筆者作成

このように、①所属年数 4 年を越える者が半数以上を占めている。②熊野川の定着率は低いものの、定着数は実施事業体の中でも上位である。これは 25 事業体中 6 位、20 事業体中 3 位、7 事業体中 1 位である。

(c) まとめ

以上から、緑の雇用は県全体としても一定の I ターン者呼び込んだ制度であり、I ターン者の定着も見られることがわかった。熊野川はその中でも雇用人数が多かったことから、事業規模は大きかったと考えられる。その定着率は低く、平均を下回っているものの、定着数の多さは軽視出来ない。

ここで留意したいのは、このいずれの数値も「地域への定着」と直結はしないということである。担い手としてカウントされている I ターン者は近隣の市町村から勤務している可能性もあり、「事業体に所属している＝事業体がある行政区で生活している」とは言いがたい。また事業体を退職したとしても、その地域に住み続けている場合や近隣の事業体に勤める場合があり、「離職＝転出」とはならないからだ。定着数、あるいは定着率からわかるのは、あくまでもその事業体に残っているという事実である。

しかしながら、事業体に残っているということから次のようなことが言える。まず 1 点目として、少なくともその近隣には住み続けているということ。2 点目に、その事業体に所属することによって、その地域との関わる機会が必ずあることだ。

「定着」をめぐる問題は、その事業の特性や事業体毎の事情も絡んでおり、「定着」の実態を考えるうえでは重要なポイントとなる。しかし本研究ではこの事業をあくまできっかりとした働きがあったという予測のもとで扱っているため、事業実態の追究は控える。

3) 実態と課題

ねらいの一つに「山村活性化」を掲げるこの制度は、複数の事業展開により、一定の I ターン者呼び込みを実現してきた。熊野川町森林組合は県内でも事業規模が大きかったと考えられる。

第 3 項では熊野川町森林組合における実態と課題に迫りたい。

(a) 森林組合担当者の話

熊野川町森林組合は県内にある 44 の事業体の中でも比較的小規模であるということだが、現在（2010 年 6 月 18 日時点）33 名体制であり、その内訳は作業員 27 名と職員 6 名である。

緑の雇用を実施したのは平成 14 年度から 17 年度であり、現在新規雇用は行っていない。平成 16 年度より、チェーンソーを用いた間伐も始め、山主と話して仕事を引き受けた。平成 17 年度より、14～16 年度の研究も踏まえて班体制をとる。1 週間で帰った者もいるが、辞めたケースの多くは班体制をとってからであり、人間関係の難しさが理由のケースが多かった。現在まで残っているのは I ターン者 9 人と地元民 10 人である。

この I ターン者 9 名の詳細は次の通りである。男女比は 5 : 4 で、出身は関東 : 関西 = 5 : 4。家族構成は親子 1 組、夫婦 1 組、単身 5 名。（単身の方の家族関係はわからない。）現在の住宅については緑の住宅 3 世帯（4 名）、促進住宅 1 世帯（1 名）、空き家 2 世帯（3 名）、新築 1 世帯（1 名）であるが、空き家や新築の人も始めは促進住宅を利用した。雇用を年度別で見ると、14 年度 1 名、15 年度 4 名、16 年度 2 名、17 年度 2 名である。

新規雇用を行っていないということに関連して、「仕事の量から考えても 27 名で十分であり、一番大変なのは仕事の確保だ」と担当者は話す。

仕事の確保は作業員ではなく組合員の仕事だが、山主との交渉を通して行われる。その内容は、例えば「切り捨て間伐の場合、1ヘクタールあたり 8～10 万」といった形である。これを班に割り当てるため、給与としてはその班の人数で割ることになる。短い日数で仕上げれば、それだけ日当としては高いという仕組みだ。

以前は会社所有の森林を対象に仕事をもらっていたが、ほとんどやりつくした為、あとは個人所有のものにあたらなければならない。しかし、世代交代に伴い、山の知識を持たない山主の存在や境界線不明な状態が障壁となっている。地積が進んでおらず、これからが厳しい。

この聞き取りより次の 3 点がわかる。① I ターン者は 9 名残っており、組合作業員の 4 分

の1を占める。②緑の雇用によるIターン者の多くは班体制をとってから離職した。③仕事の確保は厳しい状況にある

なお、聞き取りをした翌月に2名(1世帯)のIターン者が離職している。(ただし依然として熊野川に在住している。)よって現在組合に残っているIターン者は7名であり、第2項のデータと同じであることを注記しておく。

(b) 緑の雇用によるIターン者

16名のIターン者への聞き取り調査によって、6名が林業を仕事にしているということが明らかになっている。この6名のうち3名は、現存している緑の雇用Iターン者7名のうちの3名である。また2名は以前に近隣の森林組合に所属しており、そのうち1名は緑の雇用を利用した。あとの1名は移住時より組合に所属することなく林業を行っている者である。

ここでは緑の雇用によるIターン者4名の聞き取りから、その制度の考察を行う。

i) 経緯

緑の雇用を利用した4名は、新聞広告、雑誌、ホームページで説明会の情報を得てこれに参加した。その動機から熊野川町森林組合に雇用されるまでの経緯について、2名の事例を取りあげよう。

「直接の動機は田舎で暮らすことで、林業は単なる(生活の)糧」と話すAさんは、新聞広告で緑の雇用の説明会(東京)を見て参加。「もともと関西にいたのと、親を呼びたいので温暖な方がよいと考えていた。各県のブースの中でも和歌山が積極的だったので和歌山に決めた。和歌山市で森林組合が集まる会があり、和歌山県森林組合連合の人に、林業のみをきっちりやりたいなら龍神か本宮か熊野川がよいといわれて、和歌山の中でも熊野川に決めた。熊野川は募集人員が多かったことも理由である。親の反対は特に無く、遊びに行くというぐらいの感覚も持っていた。採用以前にも南部までは見に来ていたが、熊野川町は採用が決まってから見学に来た。」

卒業を控えたBさんは、大学のパソコンで森林関係の仕事を探している際、大阪で開催される「緑の雇用」の説明会の情報を得てこれに参加した。実家のある県のブースでは他の就職を勧められた為、総合ブースにいった。若い人を採用するという話をきいて訪れた和歌山県のブースではいろいろな紹介を受け、県の説明会の日程を知る。説明会・面接(和歌山市)に足を運び、和歌山県内の組合員による説明会に参加。他の組合も募集は多かったものの、「大阪から遠く見えた」。また某近隣組合は3人、熊野川町森林組合は8人募集しており、採用枠の大きい熊野川町森林組合を選んだ。組合の人と話をし、履歴書など書類を提出し、3日後に採用連絡。林業がしたいのではなく、「山が好き、木に囲まれていたかった」。デスクワークがいやで、どうやったら木のなかにいることができるか、と考えて、てっとりばやく緑の雇用があったのだ。木を切ることや機械使うことに興味なかったが、

「これで山の中に入れるな」と思って移住した。仕事の内容は調べた範囲で知っており、林業自体に全く興味がなかったわけではなく、林学への関心もあったという。

この 2 つの事例から、若い人の受け入れも含めた和歌山県の積極性、熊野川町森林組合の募集人数の多さが誘因となったことがわかる。

また C さんは、県内でも女性を多く採用していたことから熊野川町森林組合を選んだ。市内の別の森林組合に勤めた D さんは、「農的生活」がメインであり、林業を「糧」と考えている。インターネットで緑の雇用の募集を探し、時期的に合致したことが決定理由となった。

4 名はいずれも地域性ではなく募集条件から就業先を決定し、当地域へ I ターンしたと言える。

ii) 住宅事情

こうして雇用が決定した 4 名のうち 3 名は、用意された促進住宅や緑の住宅に入居した。促進住宅に入居したうちの 1 名は「団地という環境で地域とはワンクッション置くので、人付き合いは気にならなかった。」と話す。雇用促進住宅の家賃は最初は 28,000 円であり、その半額を森林組合が負担していた。

しかし促進住宅の家賃は値上がりし、雇用促進住宅の最終的な家賃は 40,000 円（半額は森林組合が負担）となった。後に、森林組合による家賃負担が終了する。

3 名のうち 1 名は、これを機に地域内転居をした。促進住宅の管理人に相談し、空き家を紹介してもらっている。もう 1 名はこの家賃問題と住環境への違和感から地域内転居をした。「田舎暮らしがしたいのに、ここまで来てなぜ団地に住まなければならないのか。私はサラリーマンだし、妻は団地妻であった」と話した。その後土地を購入し、現在は新築で生活をしている。

住居が用意されている点で「心配なかった」という声もあったが、来てから後に発生した住宅状況の変化は、転居を余儀なくされるという事態を生み出しており、I ターン者が地域で生活を続けることの妨げにもなると考えられる。

iii) 仕事事情

最初の 1 年は研修で、現場も用意され、一日の手当ても保証されていた。緑の雇用は月給制で、日当 1 万円×日数（20 日程度）。雨が降ると仕事が休みになり、雨が続くと日曜も現場に出ることがあった。

「最初は仕事が無かったりして、びっくりした。」と話す F さん、仕事がない日は給料もないのが実情で「絶対不安定になっていくのはわかっているから」と、資格を取ったりアルバイトをしたりしている。（家掃除のバイトや別の組合の手伝い、山の調査など手伝いなど。）

仕事の特徴として期限の設定がないことを挙げた者もいる。また「今は仕事がないから

休みとか、明日行くのは決まっていますが時間がわからん」「終わりましたと聞いてから、(次の仕事を)考える」と、段取りの不十分さへの言及もあった。

Gさんは「仕事は楽しく、毎日が楽しい」と話していたが、将来への不安についてこう語る。「仕事もあつたりなかつたりだし、いつまでこの仕事を続けられるかがわからない。仕事がなくなったら、実家にかえるとかも考えないといけないけれども、山の中での仕事を続けたい気持ちはある。」

こうした仕事事情から、研修期間は給与の保証があるものの、仕事は非常に不安定であることがうかがえる。このことは、組合からの給与を生活の糧にしている者にとっては大きな問題となる。

(※A~Gは4名のうちいずれかである。)

iv) 班体制について

担当者の話やIターン者の話から、緑の雇用できたIターン者にとって、班体制はひとつの節目と考えられる。そこには3つの問題点が発生するからである。

ひとつは技術面である。班で請け負った仕事を効率よくこなしていけるかどうかは、研修期間にどれだけの技術を身につけているかにかかっているといえる。2つ目は人間関係の問題である。Iターン者同士だけでなく地元民と班を組むこともあるが、良好な関係性を築けなければ仕事にも影響がある。3つ目は収入の安定性の揺らぎである。給与の保障が終わり、出来高制ともいえる給与形態に変わることで、実力がなければ仕事にならないという状況が生まれてくるのである。

(c) まとめ

地域性ではなく募集条件によって組合を選んだIターン者にとって、緑の雇用という制度的支援はその生活に密接に関わっていたと言える。支えとなった要因として①仕事の提供(給与の保証)、②技術の提供、③住宅の提供の3点が考えられるだろう

現状としては、先に述べた班体制の試練に仕事確保の厳しさが加わっていることから、Iターン者への影響は大きいと考えられる。組合を通しての請負だけでは生活維持が難しくなる可能性もある。組合を通さずに林業を行っている事例にみられるように、個人ネットワークが仕事確保につながっている事例もあり、こうしたネットワーク作りもまた林業を続けていくために必要だと考えられる。

V. これからの支援にむけて

3章と4章で明らかになった実態は、さまざまな切り口で地域を捉えることも可能にしていた。よりIターン者に近い目線をもつという点からも、この切り口からみた地域の現状に向き合うことは支援を行う際に必要と思われる。

ところで受け入れ体制のマニュアルは、わかやま移住推進委員会の報告書にも事細かに提示されている。新宮市もこのマニュアルを参考に体制づくりがなされていくと想定されるが、その時こそ調査結果を活かす時である。各段階で照らし合わせて、特に何が課題なのかという意識をもって体制づくりを行うことができる。例えば「仕事情報の収集」という項目ならば、非農林業収入に頼る世帯の現状と照らし合わせ、芸術家の販路開拓に協力するのか、それとも農林業の仕事をもっと個人が確保できるよう山の事情も把握するのか、といった具合である。

実態から考えられることとして、今後の支援を考える際に留意したいポイントを次に示した。

1) 既存Iターン者への支援

聞き取りでは、「これに困っている」といった声はほとんどなかったが、林業従事者に対して1点触れておきたい。緑の雇用制度の実態で明らかになったように、組合に勤めている場合はその収入がある程度定期的ではあるが、組合でも仕事の確保が厳しい状況にある。組合に勤めていない林業従事者は、収入は非定期的であるものの、個人で仕事を得ている。林業従事者の課題はこの仕事の確保である。その為のネットワークづくりを支援すること、また地籍調査や森林の所有状況などの把握によって組合が仕事を確保出来るように整えることも、林業に従事したIターン者が今後生活を続けるための支援と言える。

2) 新規Iターン者受け入れにむけて

i) 地域住民は訪問機会の提供者

知人がいたケースでは、まず知人がいることからその地域の存在を知り、次に訪れる機会をもつことが出来た。訪れた時に地域の情報も得られ、また他の人とのつながりも生まれ、移住を考え始めるという流れが考えられる。

このように移住を促すためには、現在住んでいるIターン者および地元住民が「知人」の役割をもつに存在になることが必要である。地域住民は、その地域を訪れるという機会の提供を担っている存在と捉えられる。

中でも先行Iターン者は、地域外とのつながりを地元住民よりももち得る。Iターン者聞き取りにおける「知人」は先行Iターン者ばかりであった。この外部とのネットワークは注目されたい。

ii) 情報発信の工夫

知人がいない場合は、地域を知る機会の提供がより重要になる。メディアによる情報発信、イベントなどによるIターン希望者との交流などが考えられる。後者はすでに県のイベントへの参加が行われているが、そこから移住に結びついた例はなかった。イベント内での希望者とのやりとりの工夫が次のステップだと思われる。また聞き取りでは新聞記事をみて関心をもったという事例があったが、これが環境問題や植林に関連していた。発信された情報がIターン者の関心に結びつき、描いた生活スタイルに近づく一歩となっている前例である。市のホームページ上で「Iターン」を取り上げる、あるいは「環境」「田舎暮らし」「食料」といった、Iターン者の意識としてもたれやすい話題を扱うことも有効だろう。

iii) 訪問の機会提供

知人が「いっぺん来てみたら？」と声をかけるその感覚、その役割が大きいと考えられる。ポイントとなるのは、どんな人なのか、地域に来て何をするのかといった条件で選別しないことだ。移住希望者が生活を描き始めた段階から、地域の状況を踏まえてやりとりに切り替えることを勧める。

訪問の機会に関連して、短期滞在住宅については検討が必要である。その利用方法ではなく、地域内に用意されている1棟での滞在環境である。家探しも含め、移住に結びつける施設として考えるのであれば、滞在中に住民と接する機会をもちやすい立地が望ましい。また生活を体験するためには一定期間滞在が必要であり、そうした希望者の要望に対応できる制度を考えてゆくことも、移住者受け入れの機会を増やすことにつながる。

いずれも知人が担った役割を基にした提案であるが、大きく的を外したものはないと思われる。

iv) 住宅提供

住宅は必ず提供が必要である。ただし、すぐ住めるという状況の提供はあまり望ましくない。住居取得を通して移居前から地元住民とのやりとりをすることは、ひとつの地域社会を知る機会となる為、こうした機会を奪うべきではないと考えるからである。あくまでもそのやりとりをしやすい状況をつくる役割が重要である。

その意味で空き家バンクはより有効な制度になることが期待される。しかし、これまでこの制度を利用せずに移住したケースが多いことから、登録されていない物件も移住可能な場所として捉えてよいだろう。制度と通すことにこだわらず、移住の可能性を広げて支援に取り組むべきである。

3) 本研究から提案したい支援の在り方

今回の聞き取りを行っただけでも、地域内の人間関係やIターン者同士のつながりに触れ、

そこから支えとなった関係ややりとりがあったことがわかった。それは、人的ネットワークが都市に比べて蜜であることを示している。

中山間地域は狭い世界である。そこには一人ひとり顔が見える社会があり、集落単位となれば人ひとりの移住は非常に大きな事件でもある。地域社会が有機的であるからこそ、Iターン者の実態を把握することでその地域の事情が分かったと思われる。

それは言い換えれば、人的ネットワークが非常に大きな役割を持っている社会ということでもある。聞き取りにおいて「伝手」や「知人」という情報源が繰り返し出てきたのは、まさにこれを裏づけているといえる。

このネットワークが、Iターン者の移住や生活を支えた重要な要素といっても過言ではない。この働きは、当地域へ足を運ぶきっかけに始まり、住居の情報入手から自給の実現まで、さまざまな段階でみられた。

Iターン者を支えたのは主に地域住民なのであるが、それは「支援」という客観的立場からのものではなく、同じ地域で生活するうえでの「自然な支え」だといえる。

こうした「自然な支え」の実情を知り、まだ繋がっていない人と人をつなげることができるのは、仕事として客観的に支援を行う立場の者ではないだろうか。

こうした人的ネットワークを統括していくということは、Iターン者にとって直接的ではないとしても、間接的な支えである。ある意味で地域に根ざした「Iターン者を支える体制作り」だという確信をもって、人的ネットワークを有効活用する支援の在り方を提案する。

おわりに

調査をしている間、面白く感動することがあった。ある聞き取りで、「実は本宮町に住んでいたんです」と言うと、改めて名前を尋ねられた。「今井です」と答えると、思い出したように父の話が飛び出てきたのである。当時私の家で飼っていたヤギは、もともとその方のところにいたヤギだったというのだ。感動はこれだけではなかったのだが、いずれにしても狭い世界の話である。

一人ひとりの人の力が目に見えてわかる場所だからこそ、中山間地域へのIターン現象の研究は面白さをもつのだと、この研究を通して発見することができた。一個人としての「なぜIターンするのか」という問いに対しての答えはでなかったが、「新しい暮らしのあり方を求める人が増えた結果として表れてきた移住形態」だという高木の考えには納得できる実態であった。

人的ネットワークという要素を見出してから、「地縁、血縁、人の縁」というテンポ良い言葉が頭をよぎる。「地縁や血縁はないが、人の縁がある土地へ移住すること」。これが高田・熊野川地域のIターンの定義となる日は来るのだろうか。今後行われていく支援が、人のぬくもりある有機的なものになることを祈りながら、研究の括りとしたい。

謝辞

本稿の執筆にあたりましては、高田・熊野川地域のみなさま、真砂正弘氏、荒木進氏をはじめとする新宮市職員の皆さま、山本ひとみさま、山口富久男さま、共同調査においては多数の方の協力を賜りました。厚く御礼申し上げます。

また、ご指導をいただきました水内俊雄教授、菅野拓さま、平川隆啓さまを始め、執筆中に支えてくださったすべての人に、心より感謝申し上げます。

参考文献

- 島崎雄貴（2010）：「過疎山村における高齢者の生活維持とモビリティー和歌山県新宮市熊野川町の事例からー」、2009年度卒業論文、大阪市立大学
- 垂水亜紀・藤原三夫・泉英二（2000）：「徳島県山城町における定住促進政策の展開と成果」、林業経済研究、46-1, 57-62.
- 高木学（1999）：「過疎活性化に見る「都市ー農村」関係の諸相」、Iターン移住者をめぐる地域のダイナミズム」、京都社会学年報 第7号
- 興梠克久（2010）：「林業事業体の経営展開と林業労働力問題」、林業経済研究 56-1,5-16.
- 野嶋慎二・菊池義信（2008）：「福井県福井市の過疎化集落における移住の実態に関する調査研究」、日本建築学会大会学術講演梗概集、2008年9月、495-498
- わかやま移住推進委員会（平成20年3月）：「和歌山県の移住・交流推進に向けて 田舎暮らし支援事業（平成18年度～平成19年度）報告書」、和歌山県
- 土居洋平（2001）：「Iターン者出現による中山間地域社会の新たな可能性の把握へ向けて」、第26回地域社会学大会、自由報告1-①
- 井口隆史・伊藤勝久・北川泉（1995）「中山間地域における農林業生産と定住促進政策に関する意向調査の分析（I）中山間地域への移住の可能性に関して」、日林誌、77-5、421-428

和歌山県新宮市を事例とした Iターン者の移住実態 —今後の受け入れに向けて—

今井 藍子

はじめに

実は私もIターン者だった

- ◆Iターン＝出身地とは異なる縁のない地域へ移住すること
- ◆Uターンとの大きな違いは、移住先との縁がないこと
- ◆近年のIターンの特徴
 - ①「新しい暮らしを求めた移動現象」
 - ②地域が受け入れに積極的
- ◆移住・定住にはどのような支援が必要か

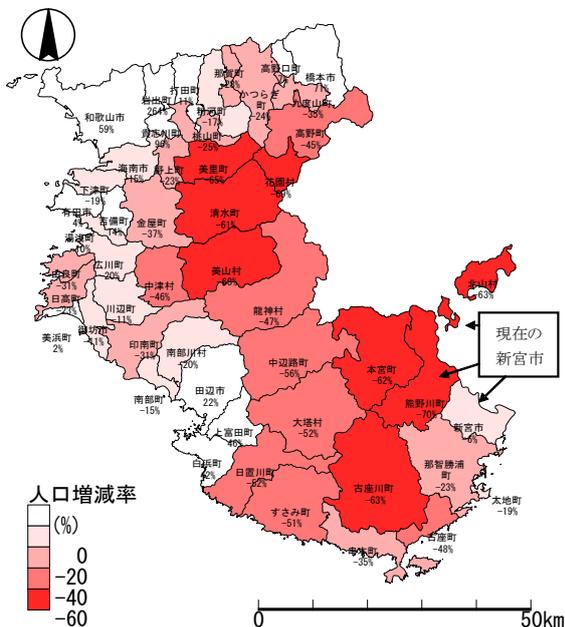
背景

Iターン者の移住促進は当地の重要な政策課題

- 高田・熊野川地域は過疎・高齢化が進む中山間地域である
- 既に一定数のIターン者が生活している
- 和歌山県は移住政策を進めている
- 新宮市の総合計画には、当地への移住・定着を支援する施策が打ち出されている

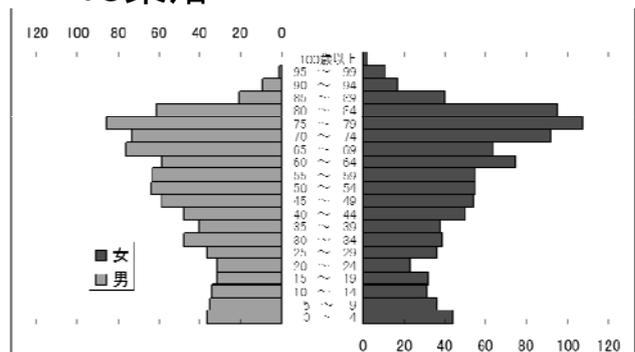
対象地 a)

過疎化と高齢化の状況



島崎 (2010) が国勢調査より作成したものに筆者が加筆

- 熊野川地域・人口1,764人、世帯数958世帯
- 34集落中、65歳以上が半数を超える「限界集落」が18集落



対象地 b)

中山間地域



対象地 c)

世界遺産を抱える風光明媚な地域



対象地 d)

林業は主要な産業であり、林野率が高い地域



研究目的

実態把握から支援の在り方を考える

- 1ターン者への望ましい支援施策を策定するため、移住経緯、生活実態を把握する
- 地域の諸事情も合わせて把握
- 先行研究にみられるような類型化ではなく、移住から現在までの流れを追い、各段階での「支援ポイント」を探る

調査方法

(1)ターン者調査と(2)緑の雇用調査

主な調査項目

- 「緑の雇用によるターン者」が、当地の既存ターン者の中でも一定の割合を占めている
- (1)ターン者調査・ターン者への聞き取り
- (2)緑の雇用調査・森林組合での聞き取り・資料分析

大項目	小項目
基本属性	氏名・性別・生年
	出身(生誕地)
	前住地
	新宮移住年
移住経緯	移住前(きっかけ準備期間)
	移住後(移住時、定着まで)
生活実態	家族
	居住環境
	職業・収入源
	食物の自給
	集落との関係

(1)ターン者調査 結果1:基本属性・前住地・移住年 半数以上は移住して10年未満 若い年代で、单身よりも家族連れ

調査対象者の基本属性

生別	
男性	女性
11	5

家族構成	
单身	单身以外
6	10

	対象者の年代				
	20代	30代	40代	50代	60代
移住時	4	5	5	1	1
現在	4	3	3	1	4

筆者作成

移住年	
～1990	2
1991～1995	1
1996～2000	2
2001～2005	4
2006～2010	7

前住地	
関東	8
東海	3
近畿	4
四国	1

関東からが多い
大阪からは1世帯

筆者作成

(1)イターン者調査 結果2:移住経緯

地域の特性よりも伝手や知り合い・雇用条件で移住

移住のきっかけ

対象者	移住を考えたきっかけ					高田・熊野川地域を考えたきっかけ					
	田舎暮らし	ライフスタイル変更	知り合い	第一次産業への就職・転職	備考	自然・景観	知り合い	現地訪問	第一次産業への就職・転職	緑の雇用	備考
1	●							●	●		新聞記事
16	●	●				●	●				
2	●	●					●				
3	●						●				
7	●	●			10年間転々		●				
8	●						●				
6	●										
5	●			●					●	●	インターネット
10	●	●							●	●	新聞広告
11	●	●		●	卒業後				●	●	インターネット
12	●			●					●	●	雑誌
13					地域をみて	●		●			
4		●						●			
9		●			家庭の事情			●			
14					家庭の事情						
15	●	●					●				

筆者作成

- 「田舎暮らし」というイメージも様々
- 「緑の雇用」は当地への移住きっかけ
- 知り合いの多くが先行イターン者

(1)イターン者調査 結果3:住居

借地借家、空き家利用が多い 制度利用少なく、情報源は知人や地元住民

16世帯の住居取得について

	借地・借家	借地・持ち家	所有地・持ち家	他	計
新築			3		3
空き家	9		2		11
市営住宅	2				2
元公共施設	1	1			2
促進・緑	3				3
他				4	4
計	15	1	5	4	25

情報源

	1軒目	2軒目	3軒目	計
制度	4	0	1	5
知人	3	2	0	5
地元	6	2	0	8
他	3	4	0	7
計	16	8	1	25

筆者作成

(1) ターン者調査 結果4: 生活実態(仕事)

収入源は非農林業によるものが多い

収入源と仕事内容

対象者	農林業収入		非農林業収入		勤め先
	定期的	非定期的	定期的	非定期的	
1		●	●		●
2		●	●		●
5		●	●		
7		●	●		●
4			●		
16			●		●
3			●	●	●
6			●	●	
9			●	●	
15			●	●	
14			●		●
10	●				●
12	●				●
11	●			●	●
13		●		●	●
8					

仕事内容

農林業	森林整備、間伐、米の販売、みかんの収穫など季節
非農林業	看護師、調理師、NPO、警備員、語り部、新聞記者、観光施設事務員、家庭教師、菓子販売、織物職人、

これまでに経験した仕事(単発を含む)	地域内施設の管理人・事務員、宿泊施設のホール、草刈、お墓の掃除、牛乳配送
--------------------	--------------------------------------

筆者作成

(1) ターン者調査 結果5: 生活実態(自給・地域との関わり)

自給は野菜を中心に部分的 地域住民との共通項でもある 多くの人が行事参加

自給、および地域との関わり

	自給あり	自給なし
田舎暮らし希望あり	8	2
田舎暮らし希望なし	4	1
計	12	3

	米	野菜
いずれか	6	12
両方	6	

※1名は情報なし
筆者作成

	役職経験あり	役職経験無し	計
行事参加あり	3	7	10
行事参加無し	0	5	5
計	3	12	

筆者作成

(1)イターン者調査 結果のまとめ

高田・熊野川地域のイターン者

- ①非農林業収入に依存している世帯が多い
- ②住居取得は知人や地元住民からの紹介を受けたケースが多い
- ③なんらかの形で自給している者が多く、農地・農機具の貸し借りや農作業などを介して周囲の住民とのやりとりを経験
- ④多くが移住集落の行事などには参加

(2)緑の雇用調査 分析結果1

研修制度が行われ、複数事業の補助対象となる

事業展開の流れ

委託元	事業No.	事業名	対象者の経験年数				H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22
			1	2	3	3~	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
国	1	緊急地域雇用創出特別交付金事業	●												
	2	緑の雇用担い手育成対策事業		●											
	3	緑の雇用担い手対策事業	●	●	●										
県	4	緑の雇用環境林創造事業・「緑の雇用」環境林担い手づくり事業			●										
	5	森林環境高度担い手づくり事業				●									

第1期対策

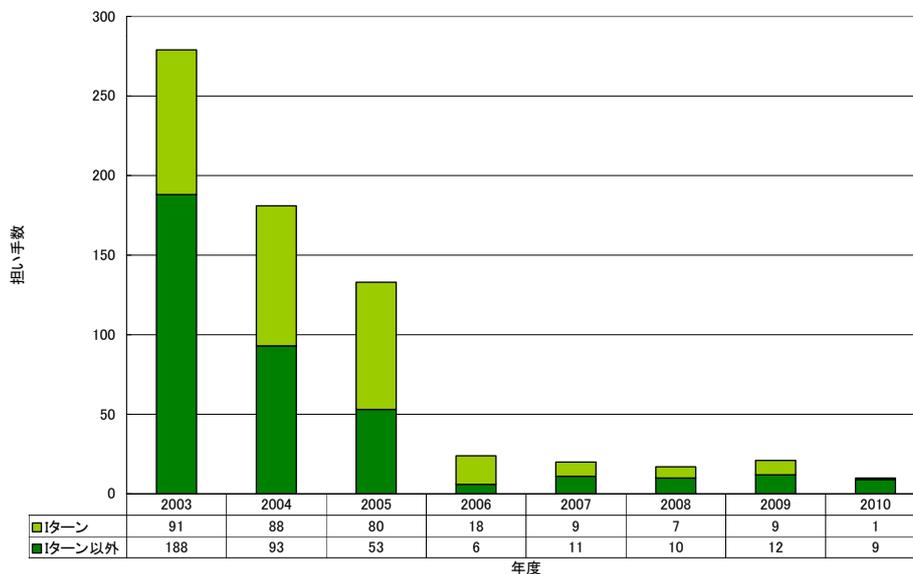
第2期対策

筆者作成

(2) 緑の雇用調査 分析結果2

事業目的の一つは「山村活性化」 雇用されたIターン者は303名

和歌山県緑の雇用：新規担い手数の推移



(2) 緑の雇用調査 分析結果3

雇用されたIターン者の約3割が事業 体に現存 離職後も県内にとどまるケースあり

事業実施年度別 新規雇用者総数および現存数

雇用年度	実施事業体数	担い手		定着率	うちIターン者		定着率	
		雇用総数	現存数		雇用総数	現存数		
H15	2003	21	279	63	23%	91	19	21%
H16	2004	20	181	52	29%	88	26	30%
H17	2005	18	133	50	38%	80	28	35%
H18	2006	8	24	12	50%	18	10	56%
H19	2007	8	20	11	55%	9	6	67%
H20	2008	9	17	12	71%	7	5	71%
H21	2009	9	21	19	90%	9	7	78%
H22	2010	6	10	9	90%	1	1	100%
計			685	228	33%	303	102	34%

筆者作成

(2)緑の雇用調査 分析結果4

熊野川地域に多くのIターン者を呼び込んだ

25事業体と比較した 熊野川町森林組合の緑の雇用実績

- 25事業体
中、雇用総
数1位、現
存数4位

	実施年数	新規担い手数		Iターン率
		総数	うちIターン者	
熊野川町森林組合	3	73	36	49%
25事業体全体		685	303	44%
25事業体平均	4.2	27.4	12.12	44%

筆者作成

	実施年数	担い手		定着率	うちIターン者		定着率
		雇用総数	現存数		雇用総数	現存数	
熊野川町森林組合	3	73	15	21%	36	7	19%
25事業体全体		685	228	33%	303	102	34%
25事業体平均	4.2	27	9	33%	12	4	34%

筆者作成

(2)緑の雇用調査 分析結果5

「緑の雇用」はIターン者を誘致した

- 熊野川町森林組合は定着率は低いものの定着数が多く、Iターン者が当地域に移住するきっかけを提供した。
- ①仕事の提供、②技術の提供、③住宅の提供が制度の有効ポイントであった。
- 今後の課題は「林業仕事確保の為の支援」

支援にむけて a)

支援＝受け入れ体制づくり

- 当地の課題を既存マニュアルに組み込む

※主な課題

- ①住宅供給の仕組みを改善
- ②収入源となっている仕事の確保
- ③生活イメージと現実とのマッチング
- ④実態に基づいた情報発信

支援にむけて b)

人的ネットワークを有効利用

- 直接的にIターン者を支えたのは地域住民
- 地域内の地元民やIターン者が持つネットワークを知ること、住居や農地・仕事など、あらゆる情報を取得可能にしておく
- 人的ネットワークを利用し、間接的に働きかけ
- 行政に限らず、コミュニティ内の中心人物、既存Iターン者など、人的資源を活かす

和歌山県新宮市における地域福祉活動と生活困窮者支援⁶

稲田七海（大阪市立大学）

1. はじめに

近年の日本の福祉政策は、サービス主体の多元化と市場化の推進によって、福祉における国家の公的責任を間接的な役割へと縮小させ、市場や地域、そして家族の役割を増大させる方向にある。しかし、雇用の流動化やそれに伴う生活諸問題の複雑化により、現代社会における福祉ニーズが多様化・高度化し、公的な福祉では十分に対応しきれていない新しい福祉課題が現われている。多様化した福祉ニーズへの対応として、古川は、新しい問題の状況すべてを福祉六法体制という伝統的な社会福祉の枠組みの中で対処することは限界に達しており、社会福祉の領域が外延化する中で制度のあり方そのものよりも個々の課題に応じた生活支援が重視されていることを指摘する（古川，2009）。そして、福祉ニーズが複雑化し社会福祉のあり方が多様化する中で、地域社会におけるローカルな「つながり」に支えられた新たな地域福祉の構築こそが国家に変わる福祉の担い手として要請されている⁷。本稿が研究対象地とする和歌山県新宮市は、地域福祉実践の中で、貧困層や生活困窮層への独自の生活支援が行われてきた地域である。公的な福祉と親和性が低く複雑な福祉問題を抱えた地域にアプローチし、その実態を明らかにすることは、低成長時代に備えた新たな地域のセキュリティを創造する新しい福祉実践のモデルを示唆するものになるのではないだろうか。本稿では、新宮市を事例に、地方都市における低所得・貧困によってもたらされる生活課題に対応した地域福祉の取り組みを明らかにし、多様化するニーズに対応する地域福祉のあり方を個人と公共の連携の実態から考察していく。

2. 新宮市の概要

和歌山県新宮市は、紀伊半島の南東部に位置し、熊野川を挟んで三重県との県境に接している。新宮市域は、中心市街地の他に、南部の海岸沿いに立地する三輪崎、佐野、木の川、蜂伏地区、熊野川支流の高田地区の郊外に加え、2005年の合併によって拡大した旧

⁶本稿は貧困研究 vol5(2010)明石書店に掲載されている。明石書店より転載許可済。

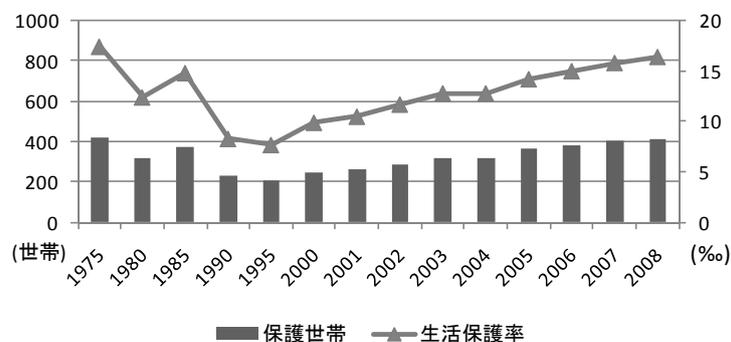
⁷2007年度末に厚生労働省が発表した「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書では新たな地域福祉の再構築に向けた課題が議論されている。そこでは、公的な制度が整備される一方で、現代社会における福祉ニーズの多様化や高度化は、「公的な福祉制度の谷間にあって対応できない問題があり、住民の多様なニーズについて、全て公的な福祉サービスで対応することは不可能であり、また、適切でないことも明らかになっている」と指摘した上で、地域における身近な生活課題に対応し、「つながり」や「支え合い」を進めるための地域福祉のあり方を検討することが緊要の課題としている。

熊野川町域の内陸の山間部によって構成されている。現在の人口は 3 万 2,380 人、高齢化率は 30.5%となっており、和歌山下 8 つの市部の中で人口規模は 3 番目に小さく、高齢化率は最も高い。

また、新宮市が紀伊半島南東部に位置することから、主要幹線道路の整備が不十分であり、かつ大都市圏からのアクセスが不便であるという遠隔性を特色としているが、新宮市は城下町時代の消費都市としての伝統を有し、三重県南部および和歌山県東牟婁圏域をカバーする商圏の中心都市となっている。1985 年からは半島振興対策実施地域に指定⁸されており、地域振興を目的とした道路、港湾、空港などの交通施設や農水産業、商工業などの主に公共事業を中心とした振興対策が実施されている。しかし、2005 年から開始されている紀伊地域半島振興計画第 3 次振興計画においては、防災、森林保全などの環境保全対策や、世界遺産の活用やグリーンツーリズムを推進する観光の振興に力が入れられており、地域経済や雇用数増加につながるような対策には直接的には結びついていない。

新宮市の特性を示す指標の一つとして生活保護率の高さを指摘することができる。新宮市における生活保護率の推移を見ると（図 1）、全国的な推移と同様に 1990 年代中頃からの上昇が目立つ。新宮市の生活保護率 15.5%は、半島振興対策地域に指定されている全国 23 地域（80 市 98 町 18 村）の市部の中でも、和歌山県御坊市（21.0%）、青森県つがる市（17.6%）に次ぐ 3 位の高さである。また、和歌山県下の市部においても、生活保護率は御坊市、和歌山市に次いで 3 番目に高い。

図 1 新宮市における生活保護世帯および生活保護率の推移（1975 年～2008 年）



（新宮市地域福祉計画より作成）

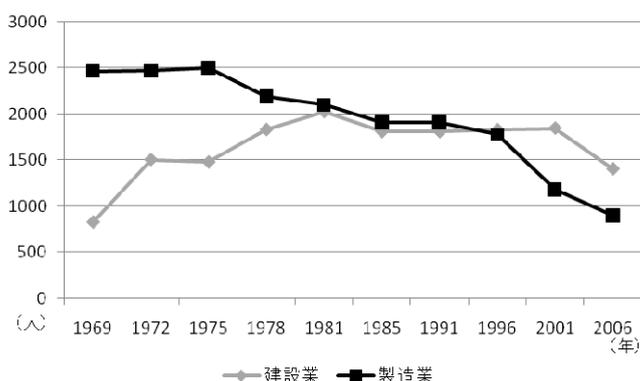
この生活保護率の高さの背景を知るために、地域経済の推移を簡単に見てみよう。かつての新宮市は、木材集積地として隆盛を極め、パルプ・製紙工場、電力業の誘致などによ

⁸ 半島振興法とは、三方を海に囲まれ幹線交通体系から離れている等の地理的な制約条件をもつ半島地域において、産業基盤や生活環境などの整備が他地域と比較して低位な環境にある状況を改善すると同時に振興を目的として制定された時限立法である。紀伊半島に関しては、三重県、奈良県、和歌山県が主体となって 2005 年から 2015 年を時限とした第三次紀伊半島振興計画を策定している。

って地域経済は潤い雇用も安定していた。しかし、林業や木材産業の衰退や、市内に立地していた巴川製紙新宮工場（1995年閉鎖）、王子製紙熊野川事業所（2000年閉鎖）などの大手の製紙工場の相次ぐ閉鎖によって、地域の製造業関連の雇用数は激減した。さらに、2001年から2005年にかけては、建設業の雇用数も急激に減少している（図2）。この間の減少傾向の背景には、全国的な建設不況に加え、2002年の同和対策事業の終結に起因する公共事業の縮減によって、新宮市における中小の零細自営業型の建設・土木業者が廃業に追い込まれたことが要因であると考えられる。この結果、仕事を失い収入が得られなくなった零細な建設・土木業従業者が生活保護へと移行していった。

製造業と建設・土木業の衰退によって地域経済の活力が低下しているものの、地域の消費経済は、大型ショッピングセンターの郊外進出⁹により、旧市街地の空洞化を進行させ、郊外地域の人口増加を生じさせている。こうした中心市街地の衰退と郊外地域の人口増加に加え、2005年の旧熊野川町との合併によって、限界集落化が進む山間地を有するようになった新宮市の現況は、地方都市のある種典型的な状況としてみてとれる。

図2 新宮市における製造業および建設業従業員数の推移（1969年～2006年）



（新宮市市政要覧資料編より作成）

こうした新宮市における地域的な特性を踏まえた上で、本稿では、人口減少と高齢化が著しい旧市街地における低所得高齢者に対する地域福祉の実践を取り上げる。旧市街地の中でも、とりわけ低所得によって生じる様々な生活困窮現象への対応が積み重ねられてきた同和地区を対象に、多様で複雑化した福祉ニーズを持った人々に対する支援の取り組みについて明らかにしていきたい。同和地区は、中心市街地とその周辺に7地区が地区指定されている。同和地区に関係する世帯は約350世帯である。2008年に実施された「新

⁹ この10年の間に、郊外型の大型ショッピングセンターが2店舗進出し、新宮市は周辺地域における中心性をますます高めている。2009年の商業統計によると、新宮市における人口あたりの小売業年間商品販売額は和歌山県内市町村の上位4番目となっている。

宮市地域就労調査」¹⁰から同和地区内の生活実態について簡単にみてみると、調査対象 306 世帯のうち、稼働世帯の世帯主が正規就労に就いている割合は半数以下の 43.9%である。また、地区内の生活保護率は 11.1%という高い値を示しており、地区内の不安定な就労状況とそれによってもたらされる生活困窮化が見てとれる。同和地区における隣保館活動は、主に「就労支援」、「子どもの養育および教育援助」、「独居高齢者の見守り」を中心とした独自の地域福祉活動が実践されており、不安定な就労とそれによる生活困窮状況にある地区住民の生活支援を行っている。以下では、新宮市における地域福祉活動の系譜のなかで、同和地区における生活困窮者支援が実践されてきた背景とプロセスについて明らかにしていく。

3. 新宮市における地域福祉の展開

新宮市の同和地区における地域福祉実践について述べる前に、まず新宮市における地域福祉活動の系譜について説明しておきたい。新宮市における地域福祉の転換点は 1981 年といわれている。この年に、国際障害者年を記念する行事として、障害者と市民の交流と理解を目的とした「障害者と市民のつどい」が開催された。この企画は、障害をもつ当事者や親の会のほか、一般の市民ボランティア、婦人会、民間業者を含む多数の市民の協力によって実現され、当事者と市民と行政が初めて一体となって作り上げた記念碑的な企画行事となった。これを契機として福祉への市民参加の機運が高まり、1982 年には新宮市福祉センター（老人福祉センター、児童館を併設）の新設、新宮市社会福祉協議会の社会福祉法人格の取得、1983 年のボランティア団体連絡協議会の設立、同和地区においては隣保館 3 館の建て替えと児童館の併設などが相次いで計画され、地域福祉を推進するための機能が急速に整っていった。このように市民活動の活発化と地域福祉の拠点整備が同時に進められる中で、新宮市内で活動する各種福祉団体やボランティア団体の交流と情報交換が活発に行われるようになり、市民活動の横のつながりの強化と実践を支え合う基盤が整ってきた。

一方で、高齢者福祉や見守り体制の嚆矢としては、1970 年代に低所得単身高齢者を対象とした家庭奉仕員派遣事業が開始されたほか、養護老人ホーム等の施設サービスも実施されるようになり、低所得や単独での生活が困難な状況にある身寄りのない高齢者への支援体制が整えられてきた。さらに、1980 年代に入り高齢化が進み始めると、ホームヘルプサービスをはじめとする複数の補助事業¹¹以外にも、ボランティア団体による、訪問入浴サービス、シルバー人材センターとの連携による高齢者配食サービスが実施されるようになり、

¹⁰ この調査は、NPO ヒューネット新宮が和歌山県からの事業補助を受けて実施している「就労ナビゲート事業」の 2007 年度実績調査である。調査対象は同和地区を中心とする 306 世帯である。

¹¹ 高齢者の見守りとして、ヤクルトの宅配によって安否確認を行う「愛の一声運動」や、独居高齢者向け安否確認電話などが実施された。

公民協同による在宅志向の強い高齢者の見守りや家事支援活動が行われてきた。1990年代以降は、新ゴールドプラン等の政策的な後押しや、将来的な公的介護保険制度の開始を見据えたサービスの拡充など、これまで以上に在宅ケアに力が注がれるようになった¹²。

2000年の介護保険制度の実施以後は、ケアサービスの対象者が要支援・要介護者に限定されたため、従来のような高齢者への柔軟な対応が困難になり、見守り機能が低下しているのが現状である。2006年には新宮市直営の地域包括支援センターが設置され、高齢者の権利擁護、介護予防や包括的継続的ケアマネジメントなどの複数の業務のほか、医療機関との連携を図り、生活機能の低下した特定高齢者の把握を行うなどして、見守りの必要な高齢者の把握に力が入れられている。また、地域包括支援センターから民生委員や関連団体に協力を仰ぎ、地域の高齢者の生活実態の把握が進められているが、住民の協力のもとで積極的に把握を行っている一部の地域を除き、ほとんどの地域が高齢者の所在や生活実態を把握しようにも個人情報保護の問題が大きな壁となる場合が多く、高齢者本人かあるいは周囲の地域住民が声を上げるまで個々の抱える生活課題が明らかになりにくいといった問題が生じている。

しかし、7つの同和地区の隣保館を拠点として実施されている低所得の独居高齢者の見守り型の相談事業は、不安定な就労や低所得によって生じる生活課題に対応した相談体制を構築するとともに、制度上の壁を越えた地域密着型の支援を実施している。以下では同和地区内で実施されている地域福祉相談事業をとおして、地域住民の生活実態を把握するとともに、地域福祉活動実践の具体的な取り組みについて明らかにしていく。

4. 地域福祉推進啓発相談事業にみる生活困窮現象への対応

1) 新宮市地域福祉推進啓発相談員事業

新宮市では、1997年から市役所健康長寿課に地域福祉推進啓発相談員（以下地域福祉相談員）一名を嘱託職員として配置し、地域福祉全般における相談業務を実施している。地域福祉相談事業は、同和地区内の高齢化が上昇し、見守りや相談相手を必要とする高齢者の存在が目立ち始めたことをきっかけに、隣保館活動の一環として開始された。

相談業務は窓口対応型ではなく、地域福祉相談員が各世帯を個別に訪問し、ニーズを拾い上げ、サービスをコーディネートする訪問相談形態をとっている。1997年の事業開始から現在まで、一名の地域福祉相談員が継続して行っている。13年間の相談述べ件数は20,000件を超え、相談対象実人数も500人を超えている。同和地区内に生活する高齢者世帯を対象としていたが、要請があれば、対象者はこの限りではなく、同和地区外や高齢者以外の問題に対応する場合も多数ある。そもそも、この地域福祉相談員は、同和地区内における婦人会活動や隣保館活動などを通して地区住民に広く知られた地域の世話役として活躍し

¹² 新宮市よりホームヘルプサービスを受託している社会福祉協議会では、登録ヘルパー制の実施によるヘルパー増員、さらに1996年には24時間巡回型のホームヘルプサービスが導入されている。

ていた。相談員の過去の地域での経験と住民との信頼関係と親密性の強さから、地域福祉相談員は、困った時の「総合福祉相談窓口」として地域住民からの承認を得ている。以下では、この相談事業についての集計記録と地域福祉相談員からのヒアリング調査によって、地域の高齢者の生活ニーズを把握するとともに、地域における高齢者の見守り体制の具体的な実践プロセスを明らかにする。

調査は 2008 年 6 月に開始し、現在も継続中である。本稿で扱う資料は、2007 年度（7 月は病気休業）における相談実績の集計記録と、個別ケースへの対応について地域福祉相談員からの聞き取りから得られたヒアリングデータ、そして、同時期に実施された「新宮市地域就労調査」の個票データ¹³を使用する。

2) 相談事業対象者の属性

調査対象年度の相談世帯の実数は 84 世帯である。地域福祉相談員の高齢者世帯の巡回は、主に新宮市内の隣保館が置かれている 7 つの地区を対象としているが、要請や希望があれば、対象地区外へ巡回することもある。相談者の世帯構造は、独居高齢者 55.3%、高齢の夫婦のみ世帯 21.1%、単身の高齢者と未婚の子世帯 13.2%、その他が 9.2%となっている。対象世帯の特色として、独居高齢者が半数以上を占めているものの、同居世帯が 35.6%と独居以外の世帯からの相談も多いことがわかる。未婚の子との同居している高齢者（単身、夫婦）の場合は子の年齢が 50 才を超えている世帯が約 50%を占めている。こうした世帯では、単に親の高齢化にともなう生活課題だけでなく、同居する子の離婚、失業などの問題を有している場合も多く、高齢者の相談とあわせて、子の就労支援の問題等、世帯全体の問題として相談に対応する場合もある。

今回調査を実施した訪問世帯（人員）の属性調査から、相談対象者のうち高齢者の男女別の過去の雇用形態をみると（表 1）、男性は、正規雇用が 25.0%であるのに対し、日雇いが 31.3%、雇用人のない零細な自営業が 18.8%となっており、女性は、臨時雇用が 32.1%、無就業（専業主婦を含む）が 30.2%となっている。全体的な傾向としても、正規雇用の割合は少なく、臨時雇用、日雇い、雇用人のない自営業も含めると、約 50%の高齢者世帯が不安定な就業状態にあったことがわかる。

表 1 65 歳以上相談者の過去の主たる雇用形態

¹³ 「新宮市地域就労調査」の調査対象者の中には地域福祉推進啓発相談事業の対象者がすべて含まれている。この調査の個票データにおける「暮らし向き」に関する調査項目を、地域福祉相談対象者の属性データとマッチングさせている。

	正規雇用	臨時雇用 (パート、アルバイト含む)	日雇い	自営業(雇用 人あり)	自営業(雇用 人なし)	自営業の手 伝い	内職	無就業	合計
男性 (人)	4	1	5	2	3	1	0	0	16
(%)	25.0	6.2	31.3	12.5	18.8	6.2	0.0	0.0	100.0
女性 (人)	3	17	1	2	7	6	1	16	53
(%)	5.7	32.1	1.9	3.8	13.2	11.3	1.9	30.2	100.0
合計 (人)	7	18	6	4	10	7	1	16	69
(%)	10.1	26.1	8.7	5.8	14.5	10.1	1.4	23.2	100.0

3) 高齢期の生活リスクの回避と所得保障

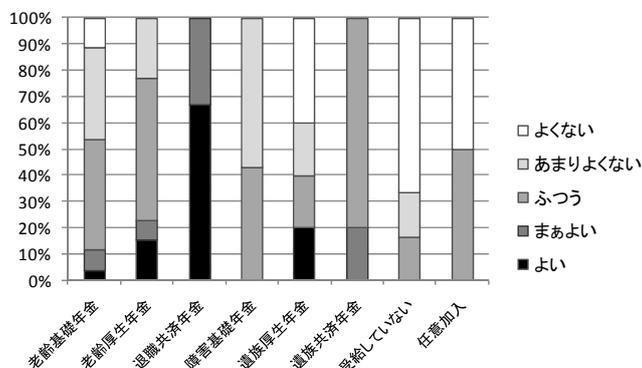
相談者の現役世代における不安定な雇用状態は、高齢期における年金等の所得に大きな影響を与える。表 2 によると、対象者の 37.7%が老齢基礎年金のみの受給となっており、厚生年金、共済年金の受給者はあわせて 23.1%となっている。相談事業対象者は女性が多いことから、遺族厚生年金、遺族共済年金の受給者が 15.9%となっている。また、未加入や未納のために 12%が年金を受給していない。

表 2 65 歳以上相談者の年金の状況

	老齢基礎年金	老齢厚生年金	退職共済年金	障害基礎年金	遺族厚生年金	遺族共済年金	受給していない	任意加入	合計
人	26	13	3	7	6	5	7	2	69
%	37.7	18.8	4.3	10.1	8.7	7.2	10.1	2.9	100.0

図 3 は、「65 歳以上相談者の年金の状況」と「暮らし向き」の関係を示したものである。相談者の暮らし向きについては、「新宮市地域就労実態調査」の個票から地域福祉相談対象者の「暮らし向き」に関する項目を抽出し、年金状況との関係を見た。「新宮市地域就労実態調査」における調査対象の 67 世帯の暮らし向きを確認すると、「よい」、「まあよい」が 14.5%であるのに対して、「よくない」、「あまりよくない」が 44.7%を占めており、高齢者の生活の不安定さを表している。年金の状況別の暮らし向きを見ても、退職共済年金の受給者以外は、軒並み暮らし向きが良いと感じているものは少ないことがわかる。

図 3 65 歳以上相談者年金の状況と暮らし向き



こうした高齢期における暮らし向きの悪さを改善するためにも、高齢期に備えた所得保

障による生活の安定化を目的として、相談員は現役世代に向けた年金保険料納付の推進活動を積極的に行っている。とりわけ建設・土木業などの非正規雇用者が多い中で、保険料納付が困難となった相談者に対しては、障害基礎年金や遺族年金の受給資格を維持するために、国民年金保険料納付の免除申請の手続きを勧めている。また、高齢者の中には、60歳を超えても受給資格要件である25年以上の加入期間を満たすことができない者もいる。こうしたケースに対しては、相談員は、相談者が70歳までに25年納付の受給資格を満たすことができ、かつ就労への意欲と可能性が認められる場合に限り任意加入による保険料の納付を勧めており、現在対象者の2.9%が任意加入している（表2）。しかし、加入年数が最低年限である場合は最低額の年金しか受給できない場合が多いため、年金が受給される年齢になった後でも相談員は就労支援を継続して行き、就労が不可能になった場合には速やかに生活保護の受給手続きを進めるなどして、本人の意欲や健康状態に寄り添い高齢期における生活リスクに備えた支援を行っている。こうして、相談者の年金受給資格の確認や年金に代わる生活保護申請の支援など、地域の困窮者が公的な福祉、社会保障にアクセスすることを容易にすただけでなく、高齢期の生活リスクを少しでも予防するために、現役世代に対して年金保険料納付の推進・啓発を行っている。

4) 生活課題の解決に向けた相談プロセス

表3は、相談活動の内容を示したものである。年間の業務件数は2,070件となっており、その業務内容は多岐に渡っている。活動の中心になるのは相談業務であり、年間1,459件の相談対応を行っている。相談業務の内容は先に述べた年金関連の相談のほか、健康相談、住宅相談、職業相談とさまざまであり、福祉に限定しない多様な相談を受け付けていることがわかる。なかでも、相談以後の主要な業務として、各機関との連絡調整がある。これは、高齢者からの個別の相談内容に対応した制度や窓口に「つなげる」ためのアセスメント業務である。多くの独居の高齢者にとって、福祉制度についての諸手続きを行い、公共サービスを利用することは容易ではない。したがって、こうした高齢者への支援するために、各機関との連携を図りながら高齢者の生活ニーズに合わせたサービスをコーディネートしている。その他に、病院や施設への訪問も行っており、在宅から施設入所・入院した後も、顔を見たり、病状を確認したりなどの関係性を保っている。

表 3 地域福祉推進啓発相談員の活動内容と件数（2007 年度）

相談業務	1459	施設・病院訪問	101
生活相談	125	連絡調整(コーディネート)	385
健康相談	11	課内会議	15
教養相談	7	地域ケア会議	1
住宅相談	18	隣保館訪問	248
教育相談	2	民生委員訪問	56
年金相談	22	社会福祉協議会訪問	61
育児相談	2	7隣保館相談説明	4
職業相談	19	介護保険関連申請代理等	19
高齢者相談	572	隣保館行事参加	99
障害者相談	296	実績報告書説明	7
総合福祉相談	156	合計件数	2070
法律相談	1		
その他	60		
介護保険相談	151		
施設入所相談	7		

(地域福祉相談集計表と相談員へのヒアリングデータから作成)

表 4 は、カテゴリー別の代表的な相談内容と相談後の対応を示したものである。地域福祉相談員へのアクセスは、「日頃の安否確認から対処を判断」、「地域福祉相談員に本人やその子から直接連絡」、「市役所の健康長寿課から依頼」場合の 3 パターンである。相談ケース 1,459 ケースのうち、約 7 割にあたる 1,180 ケースが日頃の安否確認や傾聴から掘り起こされたニーズであり、約 3 割が高齢者本人や家族からの直接の依頼による訪問である。他機関からの依頼はごくわずかである。

表 4 相談の内容と相談後の対応事例

相談項目	相談のきっかけ	相談内容	相談後の対応
高齢者福祉相談①	本人から直接連絡	体が弱り、単独での生活が難しくなった	遠方で生活する家族に連絡を取り、介護保険サービスの利用申請の手続きを行う。
高齢者福祉相談②	近隣住民から市役所健康長寿課に連絡があり訪問依頼	大きな荷物をもち、近所を徘徊する高齢者がいるとの近隣住民からの連絡	自宅訪問し、安否確認を行い、社会福祉協議会に支援の要請を行う
高齢者福祉相談③	近隣住民から市役所健康長寿課に連絡があり訪問依頼	長期にわたり入浴をしていないとみられる独居高齢者がいるとの連絡	自宅を訪問し、健康長寿課に状況を説明。定期的な見守りの実施
高齢者福祉相談④	本人から直接連絡	夜間の緊急な連絡(気分が悪い、不安だ、眠れない等)	電話での傾聴で対応、場合によっては自宅を訪問
介護相談①	日頃の相談を通して判断	介護認定の申請手続きの補助	介護保険課に連絡し、手続きをすすめる
介護相談②	日頃の相談を通して判断	特別養護老人ホーム等、介護保険施設への入所手続き補助	介護保険課に連絡し、手続きをすすめる
年金①	日頃の安否確認を通して	年金を受給できるか否かの確認についての相談	国民年金の加入状態と納付状況の確認
年金②	本人から直接連絡	未納状態の続く高齢の就労者から年金についての相談	保険料の納付状態の確認と免除申請手続きを行う
生活保護①	本人から直接連絡	通院にかかる費用についての相談	福祉事務所の担当ケースワーカーに相談し、通院費が支払われる
生活保護②	本人から直接連絡	無年金高齢者から生活保護受給についての相談	福祉事務所に連絡し、本人とケースワーカー、相談員が同席し受給申請の実施
住宅①	本人の娘から連絡依頼	独居高齢者の特養入所後の市営住宅の明け渡し手続き	建設課において手続き代行
教育①	近隣住民から連絡	地域内の子どもの教育問題(不登校、ネグレクト)についての相談	児童館子ども会と連携を図りながら経過の見守り
就労①	本人から直接連絡	無業状態の続く息子の就労相談	就労支援を行うNPOにサポート要請
その他①	本人から直接連絡	市外からの墓地移転についての相談	環境衛生課において墓地移転の手続き

(地域福祉相談員へのヒアリングデータから作成)

相談後の対応は、手続き上の相談であれば本人の同意のもとで速やかに申請作業を代行し、利用可能な公的なサービスに接続している。その代表的な事例が、介護認定やサービス利用申請（介護相談①②）や生活保護（生活保護相談①②）などの制度利用に関する相談である。単身の高齢者にとって、介護保険制度などの公的なサービスへのアクセスは、利用情報の入手のしにくさや手続きの煩雑さが利用の妨げになる場合がある。言い換えれば、このような制度利用は身近な家族の支援があつてこそ利用が可能となるものであり、地域福祉相談員の業務は家族の役割を代替する機能も担っている。

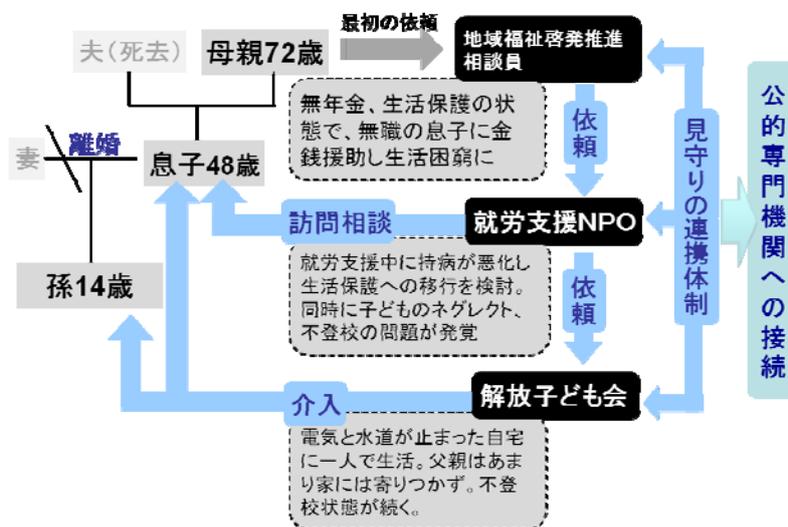
この他、高齢者福祉に関する相談として、地域住民による安否確認要請によって明らかとなった援護を要する高齢者への対応（高齢者福祉相談②③）では、直接的にニーズを表明できない高齢者に代わり、適切なサービスをコーディネートし専門機関に接続している。また、夜間における不安、寂しい、眠れないなど、制度的には処理しにくい精神面でのニーズを傾聴によって対応している（高齢者相談④）。このように、相談者や地域住民や関連諸機関との密接な関係を築きながら献身的な支援実践していることがうかがえるが、とりわけ、公的な制度になじみにくい複雑化したニーズに対しては、相談員単独の判断では対応ができない場合もあるため、地域の関連の団体との連携要請を行っている。

5) 関連組織との連携と「見えにくい」ニーズへの対応

表 4 に示した相談内容の中でも公的な制度では対応しにくいニーズに関しては、地域福祉相談員が地域の関連機関や NPO 法人などの民間の中間組織に相談し、連携しながら見守りを継続する体制を整えている。連携しながら見守りを進めていく過程で、問題解決する場合もあるが、公的な支援や介入が必要な場合は、それぞれの関連機関や中間組織の専門に近い公的機関につなぐ体制が整えられている。地域の主要な連携団体として、隣保館併設の児童館を拠点に活動している「解放子ども会」がある。「解放子ども会」とは、児童館を活動拠点とし、同和地区における児童教育の一環として 1952 年に開始され、57 年の伝統を持つ。1972 年には、市の職員が専任主事として各隣保館に配置され、放課後の児童の学習・生活全般にわたる指導がなされている。この専任主事や隣保館職員を中心に各小学校の加配教員および児童相談所などの関係機関と連携のもとで、児童・生徒の見守りや指導の実績がある。したがって子ども会に通ってくる児童・生徒の様子から家庭問題の端緒をいち早く捉え、家庭養育環境の改善に介入し、生活困難世帯における児童養護を行うことも少なくない。関わりの深いもう一つの団体として、就労支援を活動目的とした NPO 法人がある。この NPO では、2007 年度より和歌山県からの補助事業である「就労ナビゲート事業」を利用し、地域における就労支援事業を開始している。働く意欲がありながら、各々の人権課題により就労できない就労困難者等に対して、就労ナビ相談員が一人ひとりに応じた就労支援を行っている。そこでは、従来の窓口型対応だけではなく、アウトリーチ型の相談を行い、また、就労後におけるアフターフォローも積極的に行う伴走的な就労支援がすすめられている。

これらの団体は、解放子ども会＝子ども、就労支援 NPO 法人＝稼働年齢層、地域福祉相談員＝主に高齢者というように、入り口となる対象は異なるが、個々の抱える課題を対応することで、世帯内の課題を発見し掘り起こす結果となっている。図 4 は、地域福祉相談員への相談を糸口に、個人の問題から世帯内で生じている複雑な問題が発覚した事例と、この世帯への介入プロセスを図化したものである。相談のきっかけは、相談者の金銭的困窮問題と息子の就労問題であったが、相談と対応を続ける中で孫のネグレクト問題が発覚したという複雑な事例である。地域福祉相談員は、公的な制度につなげる以前に、隣保館併設の解放子ども会や就労支援を目的とする NPO 法人との連携によって、世帯の問題解決のプロセスに介入している。深刻な事例や緊急性を要する場合は、公的な専門機関等へ接続する場合もあるが、地域の支援者による関与や見守りによって状況改善へと結びつけることも可能な体制になっている。このケースからも明らかのように、地域住民の信頼と承認を得た地域福祉相談員の業務が、地域内の見えにくく複雑な生活課題を掘り起こす起点ともなっている。こうした取り組みは、単なる見守りにとどまるものではなく、地域福祉相談員が福祉資源や情報の結節点となって、多様なニーズに対して個別にアセスメントを行い、切れ目なく円滑にサービス利用できる状況を作り上げている。

図4 地域の関連団体の連携体制と世帯への介入



(地域福祉相談員へのヒアリングデータから作成)

5. おわりに

新宮市は、大都市圏からの遠隔性のみならず半島振興という特別な地域対策のもとにあり、一般的な地方都市と比較しても地域経済や生活基盤が磐石とは言いがたい。そうした中で、福祉拠点の整備や新宮市行政や社会福祉協議会の下支えによる市民活動の活発化、そして同和対策による隣保館活動を中心とした低所得者支援の取り組みによって、福祉の基盤の底上げが積極的に行われてきた。こうした従来の地域福祉活動の経験から、高齢化の急速な高まりや雇用の流動化やそれともなって生じる複雑化した福祉ニーズに対応可能な支援体制を試行錯誤しながらも構築してきたことが明らかとなった。とりわけ、同和地区における地域福祉活動の実践は、見えにくい世帯内のニーズを掘り起こし、地域の支援資源を動員しながら切れ目のない連続した見守りの体制を構築することを可能にしてきた。これらの活動は結果として、対象別の制度の垣根を超えたトータルな生活支援を可能にしており、児童虐待や高齢者の孤立・無縁化などのリスクの深刻化を未然に防止する機能も持ち合わせている。社会的に不利な状況や、低所得の問題、家族機能の脆弱化などの条件が複合的に重なり合っ生じる生活困窮現象には、地域の関連団体の連携やネットワークによる支援はもちろん重要であるが、相談者の生活状況や職歴、過去における家族関係や社会関係など、相談者の生活とそのバックグラウンドをとらえることのできるような寄り添い型の相談こそが最も求められる支援である。見えにくいニーズにアクセスするための丁寧な関係づくりの構築こそが「つながり」の確保とその先の支援に続いていくのである。

参考文献

- NPO ヒューネット新宮（2009）『新宮市地域就労実態調査』。
- 河合克義（2009）『大都市のひとり暮らし高齢者と社会的孤立』法律文化社。
- 新宮市史編さん委員会（1972）『新宮市史』新宮市役所。
- 全国社会福祉協議会（2008）『地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉』。
- 古川孝順（2009）『社会福祉の拡大と限定—社会福祉学は双頭の要請にどう応えるか』中央法規出版。
- 和歌山県新宮市（1992）『隣保館のしおり—新宮市の同和対策—』新宮市民生部同和課。
- 和歌山県新宮市（2009）『新宮市地域福祉計画』。
- 和歌山県新宮市子ども会保護者会（2004）『新宮市解放子ども会五十年の歩み—がんばりやる仲間たち—』。
- 部落解放同盟新宮支部（2005）『部落解放同盟新宮支部結成 50 年史・資料編』。

※本研究は、平成 22 年度科学研究補助金新学術領域研究(研究課題提案型)「ITACO による新しい地誌学の創生と地域の人縁生成に関する試行研究」(課題番号:10514888)、および、科学研究費補助金若手研究(B)「居住福祉支援におけるコミュニティワークの意義と課題」(課題番号:22720315)による助成を受けたものである。

和歌山県新宮市における地域福祉と地域生活の実態

発行日:2011年8月10日

編集:大阪市立大学都市研究プラザ

編集協力:(有)地域・研究アシスト事務所

発行者:大阪市立大学都市研究プラザ

〒558-8585 大阪市住吉区杉本 3-3-138

TEL:06-6605-2071

FAX:06-6605-2069

本レポートは文部科学省グローバルCOEプログラム「文化創造と社会的包摂に向けた都市の再構築」の成果の一部として発行したものである。