

【論文】

過疎地域における生活困窮の特質とその把握方法 —生活困窮者自立支援事業ケース記録の自由記述分析を通じて—

加川充浩

（島根大学人間科学部）

摘 要

本研究の目的は、過疎地域における生活困窮者自立支援事業の展開状況の特質を明らかにすることである。事例として、過疎地域指定を受けている島根県A市での事業を取り上げた。

研究の特徴は次の2つである。まず、「過疎」と「困窮」の両者を扱う研究は少ないという点である。過疎地域の研究では、高齢者の生活課題が議論の中心であった。しかし、過疎地域であっても、生活困窮に関連する課題は、高齢化に限らず多様であることを示す。次に、研究方法として、生活困窮者支援ケース記録の自由記述を分析するという手法を採る。これにより、国が実施する全国規模の調査では表出しない、過疎地域の実態を描く。

結論部分では、過疎地域の生活困窮者の置かれた状況について3点述べた。第一に、生活困窮者は、地域に滞留している高齢者ばかりではなく、UIターンといった流入者も一定数ある。しかも、高齢者よりも現役世代の割合が高い。第二に、家族・親族が困窮者に何らかの関与を行っている。家族・親族は、サポート要因となる場合と、非サポート要因になる場合とがある。第三に、過疎地域の生活環境が、生活困窮者とその支援に影響を与えている。たとえば、公共交通手段の不十分さや、社会資源の不足などである。

キーワード：生活困窮者自立支援事業、過疎地域、地域福祉

はじめに

小論の目的は、過疎地域における生活困窮者自立支援事業の展開状況の特質を明らかにすることである。2015年度から生活困窮者自立支援制度が施行された。困窮者の支援においては、これまでの地域福祉の研究・実践を取り入れることへの期待がある。たとえば、個別支援にあたっては、社会的孤立の緩和が目標の一つとなる。地域支援では、社会資源開発も重視される。各自治体は、これら支援に、地域特性も踏まえて取り組むことになる。

地域特性といったとき、本研究では特に、過疎地域での実践に着目する。過疎地域における生活困窮者支援を扱った研究は少ない。以下では、過疎地域指定を受けた島根県のA市を事例として取り上げる。研究方法としては、ケース記録の自由記述を分析するという手法を採用す

る。これにより、国が実施する全国規模の調査では表出しにくい、過疎地域の課題を把握する。

まずは第1章で、研究目的と方法について述べる。次に第2章で、ケース記録の自由記述を分析し、過疎地域の生活困窮の実態を整理する。最後に第3章で、過疎地域の生活困窮の特質について議論する。

生活困窮者支援は、全国統一のものとはならない。各地域により、課題発生状況、および有する社会資源も異なるためである。そうしたなか、全国各地の事例を丁寧に描き、集積することが重要と思われる。小論でも、まずは過疎地域の特質を明らかにすることを試みる。それにより、全国の生活困窮者支援の共通性と地域特性を解明する手掛かりの一助としたい。さらに、地域間の比較を行う際の視点についても、若干言及してみたい。

1. 研究目的と方法

(1) 研究の目的

本研究の目的は、2つある。以下、先行研究も踏まえながら述べていく。

第一は、過疎地域に指定された自治体における生活困窮者自立支援事業の実状を描きつつ、その特質を明らかにすることである。過疎地域に指定されるような小規模自治体の生活困窮者自立支援事業の状況は、あまり知られていない。政令指定都市や県庁所在地の市を扱った研究が多数である(守屋 2018、菅野 2017、平野・奥田 2016)。生活困窮者自立支援事業の研究に限らず、貧困研究全体をみても、取り上げられる事例は、比較的規模の大きい自治体のものが多い。ホームレスや大都市貧困層の研究などがそうである(岩田 2017)。近代化が、都市部に貧困層を蓄積させたことも理由であろう。もちろん、こうした研究は、従来の生活困窮・貧困研究を牽引してきたと評価され得る。

一方、小規模自治体、ないしは過疎地域についての研究は多くない。CiNiiにおいて、「貧困」と「過疎」との両者がタイトルに含まれる研究の状況をみてみたい。田端ほか(1979)の「過疎地域老人の貧困化」という論文があるが、他に同様の関心を有した研究は少ない。意外なほど少数といってもよいかもしれない。理由を二つ述べておく。

一つは、過疎地域において、「貧困」が中心的主題になり難い状況にあったことである。従来の過疎地域研究は、「生活全般(生活のしづらさ)」に着目してきた(高野 2017、草平 1997)。そこで議論となるのは、住民の相互扶助のあり方、各種社会サービスの維持、伝統文化の継承、といった諸点である。「貧困」も生活のしづらさの一つに位置づけて論じられている。しかし、中心的ではない。

研究の側面だけでなく、貧困の実態面からも説明しておく。過疎地域では、困窮者および困窮実態がみえづらい。一般的に、過疎地域では生活保護率が全国平均より低い。小論で事例とするA市も同様である。背景は様々である。安定した年金受給者が多い、住民の受給に対する心理的抵抗感が強い、といった点があげられる。また、過疎地域では、路上生活者のような可視化される人が少ない、などが指摘されている(松岡 2017:112)。いわば、絶対的貧困にある人の数が少ないため、もしくは表面化し難いため、さほど関心が払われてこなかったともいえる。

理由の二つめは、社会福祉領域の研究が、過疎問題において着目してきたのは「高齢化」であったということである。田端論文の題目にもそれはよく表れている。過疎の典型的事象は、若者が流出し、高齢者が地域に残された、というものであるから、高齢化に関心が集まるのも必然である。実際、本研究が事例とする島根県は、1970年代から30年以上にわたり高齢化率日本一の県であった。かつ「過疎」という言葉は、島根県西部の町をモデルとして誕生した。なお、政府が過疎という用語を初めて使用したのは、1966年の経済審議会の報告書であった(松永 2012:14)。

しかし、小論では、過疎地域であったとしても、生活困窮者の課題が、高齢化に関するものに偏らないことも明らかにしたい。過疎地域においても、対象者を広く捉えながら支援することが求められる。これについては、詳細は第3章に譲る。

第二の目的は、生活困窮者の把握方法の開発である。生活困窮者の状況をどう把握するかについて定まった議論はない、との指摘がある(宮本 2017)。そのため、各自治体の諸相を実直に描きながら、全国各地の事例を持ち寄ることが、重要になると思われる。各地域の現状を明らかにしながら、議論の共通基盤を構築しようということでもある。こうした問題意識は、地方都市を対象とした貧困研究のなかでもみられる(垣田 2010:47-48、朝比奈 2018:13)。もちろん、国は、生活困窮者自立支援事業についての全国的データを収集している(社会保障審議会 生活困窮者自立支援及び生活保護部会 2017)。これらからは、困窮者の実態(相談者数、就労した人の数、任意事業の実施割合など)の全国状況が把握でき、有用である。しかし、各市町村の生活困窮者像であったり、困窮の背景にある地域実態までは詳細にみえてこない。地域社会の中で生活困窮者はどのような状況に置かれているのか、という点については、各市町村の相談窓口来所者一人ひとりについて、丁寧にみてゆくほかない。その上で、一自治体の状況はいかなるものかを描く。そのように各地域の生活困窮の実状を蓄積していくことが、求められていると思われる。

小論では、そのための方法として、一つの市のケース記録を分析する。特に、自由記述の内容を分析対象とする。

ケース記録は、全国で統一の書式が利用されている。相談支援員が記録する欄は、2つに大別できる。一つは、チェックを入れる欄である。この欄には、相談内容(16択、注2に掲載)、性別、滞納の有無、など、国が予め定めた項目がある。国はこれらをもとに全国状況を「量的」に把握している。

もう一つが、本研究が分析対象とする自由記述欄である。この欄には、相談支援員が、自らが把握した困窮者の情報を自由に記入していく。従って、記述内容は多様なものとなる。たとえば、相談者本人について記入する際、個人の状況のみならず、困窮に至る背景などを記入する項目もある(項目一覧は次章)。その中には、過疎地域特有の状況を表す内容も含まれると思われる。チェックを入れる欄には、過疎地域の状況を把握できる項目はない。つまり、本研究では、全国的規模で集計することが困難な「質的」な情報に着目する。それら情報を分析の上、過疎地域での生活困窮の特質を描こうとする。

以上を踏まえ、小論が過疎地域における生活困窮を主題とする意義を改めて整理しておく。

過疎地域における生活困窮者支援の実態は十分に明らかではない。従来の研究でも、さほど着目されてこなかった。過疎地域では、生活困窮に限らない幅広い生活問題と高齢化問題が主な関心であった。貧困問題への関心は、低い状況にあった。まずは、一人ひとりに焦点を当てて、過疎地域にはどのような生活困窮者が存在しているのかをみる。次に、メゾレベルに焦点化し、地域の諸条件は生活困窮にどう影響を及ぼしているのかをみる。そのための方法として、ケース記録の自由記述を分析する。こうした作業が、生活困窮者支援の全国共通性と地域特性の両面を明らかにするための一里塚になればと考える。

(2) 事例概要と研究の方法

① A市の概要

事例として、島根県A市で実施された生活困窮者自立支援事業(2016年度実績)を取り上げる。

A市に関する基本的な情報をいくつかみておく。人口は約2.4万人、高齢化率は約37%である(2015年)。市全域が「過疎地域自立促進特別措置法」に基づく過疎地域指定を受けている。2005年から2014年までの10年間では、毎年平均360人程度の人口減となっている。次に、貧困に関する数字である。生活保護率は6.4%である。県都である松江市は13.8%、島根県平均では8.8%、全国17%となっている(島根県 2015)。

生活困窮者自立支援事業の運営状況は次の通りである。事業はA市の社会福祉協議会(以下、社協)が受託している。任意事業については、家計相談支援事業を実施している。逆にいうと、就労準備支援事業、一時生活支援事業、および学習支援事業は実施していない。就労訓練事業の認定を受けている事業者も市内には存在しない(いずれも2016年度の状況。法律上の用語も同年度時点のもの。以下同)。

事業を担う職員は4名である。専任は、主任相談支援員1名、および相談支援員1名の計2名である。一方、兼務も2名ある。センター長1名(社協の生活支援業務との兼務)、および事務局長1名となっている。

②研究方法

事例では、2016年度の取り組みを扱う。2016年度は、35名の相談者があった。そのうち、「自立支援計画」作成者数は4名であった。35名いずれに対しても、「相談受付・申込票」「インタビュー・アセスメントシート」が作成されている。本研究では、この2つに「自立支援計画」を加えた3つの記録を分析対象とする。小論では、この3つを総称して「ケース記録」と呼ぶ。

ケース記録には、自由記述のための欄がある。自由記述欄には、相談支援員(一部は相談者本人)が記述を行う。欄は複数ある。以下、小論で利用した全ての欄の項目をあげておく。やや長くなるが、自由記述欄が多岐にわたること、およびそれゆえ全国的な集計は困難なことを理解いただくために列挙しておく。

①「ご相談されたいことや配慮を希望されることを具体的に書いて下さい」、②「相談員コメント」、③「相談歴の概況／相談経緯(誰が、どこに、どのような相談をしたか、その結果がどうであったかを記載)」、④「本人の主訴・状況」、⑤「家族・地域関係・住まい(家族の状況、

地域との関係、特記事項など)」、⑥「健康・障害」、⑦「収入・公的給付・債務等(生活保護、特記事項など)」、⑧「職業・職歴等(希望職種、特記事項など)」、⑨「その他緊急支援の実施状況」、⑩「アセスメント結果の整理と支援方針の検討(課題と背景要因、課題のまとめと支援の方向性(300文字以内))」、⑪「スクリーニング」、⑫「解決したい課題」、⑬「目標(目指す姿)※〈本人が設定〉」、⑭「プラン※〈法に基づく事業等だけでなく、自立相談支援機関や関係機関等が行うことや、本人が行うことも含めて記入)」、である。

相談支援員はこれらの欄に、生活困窮者はどのような困難を抱えているのか、支援者はそれに対してどのような見立てをしているのか、困難の背景にある社会的・地域的要因は何であるのか、などを自由に記述する。

本研究では、以上の欄に記入された記述を分析の対象とした。分析方法は、KJ法を用いた(佐藤 2008)。まず、自由記述欄の内容をすべて読み込んだ上で、「コード化」を行った。さらに、コード化したものを分類して、一群ごとに名称を付した。この作業は「カテゴリ化」と呼ばれる。以上の作業は、自由記述、コード、カテゴリの順に抽象度を上げていくものといえる(黒宮 2018:172)。

この作業を、表1としてまとめた。「22のコード」と「3つのカテゴリ」に整理した。詳細については、第2章の「研究の結果」で述べる。

さらに、第3章では、表1の補足説明のため、表2～表6を示した。表2～表6は、ケース記録から読み取れる状況を数値化したものである。表1の質的情報を、数値により補足したともいえる。

③倫理的配慮

倫理的配慮は次の通りである。①A市、およびA市社協に対し、文書にて研究協力を依頼し、ケース記録の提供も含む承諾を得た。②ケース記録の提供にあたっては、個人が特定されない方法に関係者(島根県の生活困窮者自立支援事業担当課、および同事業を受託している社協担当者)と協議した。結果、個人が特定される情報(氏名、住所等)を消去した記録の提供を依頼することとした。また、小論で困窮の具体的状況を説明する際には、一個人の情報をうけないよう配慮した。具体例を示す際は、複数人に共通する事象、ないしは個人が特定できない典型例として情報を適宜改変している。③研究過程全般において日本地域福祉学会研究倫理規定に従った。

2. 研究の結果

自由記述欄を通読し、記述内容を分類・整理した結果を、表1にまとめた。

表1で、まず着目いただきたいのは、左端欄、3つのカテゴリである。「1. 本人の状況・課題」「2. 本人の人間関係」「3. 本人を取り巻く環境」の3つのカテゴリを設けた。

なお、3つのカテゴリは「個人(本人)」→「個人が持つ人間関係(特に家族)」→「個人・人間関係の周囲にある環境」というように広がりを持つ。面的な広がりを持つとも形容できる。

このことは、社会福祉援助(ソーシャルワーク)の視点からすれば、支援する対象の広がり

(個人・家族・環境)を表している。表1では、社会福祉援助の枠組みに準拠した整理を示すことができたといえる。まず、生活する個人が存在する。次に、その個人は、家族をはじめ人間関係の中で生活する。さらに、個人・家族も何らかの社会環境に囲まれて生活している。この3つの生活場面に関わって課題が生じたとき、介入するのがソーシャルワークである。

以下、3つのカテゴリについて説明していく。

(1)「1. 本人の状況・課題」の内容

このカテゴリは、個々の生活困窮者が抱えている課題を表すコードから構成される。カテゴリの下位にあるコードは13ある。「①就労意欲が高い人の失業」「②本人が支援を拒否」「③親の介護のため退職したまま長期離職」「④親の年金で生活しているが収入不足」「⑤年金収入が少なく生活費が不足」「⑥給与・売上げが少額のため生活に困窮」「⑦困窮の背景として障害の疑い」「⑧公共料金・保険料の滞納」「⑨本人が困窮を自覚しておらず主訴が不明」「⑩困窮の要因としての病気」「⑪今日食べるものが無い」「⑫家計管理ができず経済的に困窮」「⑬将来への漠然とした不安」の13である。

ここでは、多様な課題が表れている。また、全国共通の課題も複数みられる。「失業」「親の

表1 ケース記録自由記述にみる生活困窮の特徴

カテゴリ	コード	コードの補足説明	事例数
1. 本人の状況・課題	①就労意欲が高い人の失業	失業しているものの、就労に対する意欲は高い。	6
	②本人が支援を拒否	本人以外は支援が必要と考えているが、本人が拒否。	3
	③親の介護のため退職したまま長期離職	親の介護が必要となり離職し、そのままの状態が継続。	3
	④親の年金で生活しているが収入不足	成人の子が、高齢の親の年金で生活費を工面している。	4
	⑤年金収入が少なく生活費が不足	年金収入はあるが、少額のため生活に困窮している。	4
	⑥給与・売上げが少額のため生活に困窮	就業してはいるが、収入が少なく困窮している。	3
	⑦困窮の背景として障害の疑い	相談員は、本人に何らかの障害があると判断している。	4
	⑧公共料金・保険料の滞納	公共料金・保険料を支払うだけの資力が無い。	9
	⑨本人が困窮を自覚しておらず主訴が不明	本人が自身の生活(困窮)状況を把握できていない。	2
	⑩困窮の要因としての病気	病気になったことを契機として困窮に陥った。	3
	⑪今日食べるものが無い	食料を買うことができず、窓口に来所した。	3
	⑫家計管理ができず経済的に困窮	家計の収支がマイナスになり困窮している。	3
	⑬将来への漠然とした不安	現在は困窮していないが、将来が不安である。	9
2. 本人の人間関係	⑭家族・親族・近隣住民が見かねて相談	本人の周辺にいる人が、相談窓口に来所する。	9
	⑮同居・近居家族の支援も困難	本人の周辺にいる人も、資力が不足で支援ができない。	4
	⑯家族間の摩擦が困窮に影響	家族関係の不調和が困窮にも影響している。	6
	⑰家族構成員の欠如を原因とする困窮	同居の家族の死亡等により困窮に陥った。	3
3. 本人を取り巻く環境	⑱ UI ターンしてきたが生活に困窮	市外から流入したことを契機に困窮に陥った。	10
	⑲自家用車維持が負担となる	自家用車維持の費用が生活困窮の要因となっている。	7
	⑳家族・親族による居住の支援	家族・親族が、本人に家を提供している。	5
	㉑緊急度が低いため社協による経過観察	緊急支援は必要ないが、社協が継続的に支援している。	3
	㉒他機関からの紹介	他機関から生活困窮相談窓口を紹介されて来所した。	21

出所：A市の生活困窮者自立支援事業ケース記録をもとに、筆者作成。

介護のため退職」「滞納」等は、過疎地域に限らない課題である。過疎地域においても、都市部と同様の生活困窮の課題が種々あるといえる。

一方、全国共通のケース記録を量的に集計しただけでは表出しない課題も、見いだせた。「⑬将来への漠然とした不安」というコードが該当する。これなどは、過疎地域特有の課題と関連するが、詳述は次章としたい。

(2) 「2. 本人の人間関係」の内容

このカテゴリは、本人と、家族・親族・近隣住民との関係を表すコードから構成される。4つのコードを設けた。「⑭家族・親族・近隣住民が見かねて相談」「⑮同居・近居家族の支援も困難」「⑯家族間の摩擦が困窮に影響」「⑰家族構成員の欠如を原因とする困窮」の4つである。

生活困窮者本人の周辺にある人間関係が、困窮状況に何らかの影響を与えているといえる。影響には、2つの種類がある。一つは、家族・親族・近隣住民が、本人のサポート資源となっている場合である。もう一つは、家族・親族らが、本人の困窮要因となっている場合である。前者の事例としては、親族が本人の困窮状況を見かねて窓口相談に来た、などがある。後者の事例としては、家族間の金銭的トラブル、などである。なお、これらが過疎地域の課題とどう関連しているのかについては、次章で述べる。

(3) 「3. 本人を取り巻く環境」の内容

このカテゴリは、本人の周囲の環境が困窮に影響を与えていることを表すコードから構成される。コードの内容は、特に、過疎地域の実情を反映したものとなっている。5つのコードを設けた。「⑱UIターンしてきたが生活に困窮」「⑲自家用車維持が負担となる」「⑳家族・親族による居住の支援」「㉑緊急度が低いため社協による経過観察」「㉒他機関からの紹介」の5つである。

過疎地域であるA市では、これらの状況にある人が一定の割合いる。また、全国で一般的に広くみられる事象ではない。そのことを理解いただくために、これらコードに関わる数字をあけておく。

UIターン者は、相談者の28.6% (10名) を占めている。公共交通機関が十分でなく自家用車が必要だが、維持費支払いを困窮の原因とする人は、20.0% (7名) ある。相談者の居住形態をみると、「持ち家」である人の割合は57.1% (20名) にのぼる。そのうちの25.0% (5名) の人が、家族・親族から住居の提供を受けている。

以上、相談支援員の自由記述から過疎地域の生活困窮者のおかれた状況を明らかにした。次に、これらを総合して過疎地域の困窮者の特質を整理しつつ、求められる支援についても検討したい。

3. 考察：生活困窮の特質と支援の方向性

(1) 過疎地域に長年「滞留」している「高齢者」ばかりではない

第1章でみた田端ら(1979:41)は、過疎地域の高齢者の貧困の要因は、「滞留」であると

した。過疎地域の困窮者は、積極的に望まないが、長期間にわたり現在地に住み続けることで貧困に陥ったと結論づけたのである。また、1990年代以降、過疎地域における「限界集落」の存在が目された。ここでも、「高齢化」に加え「居住年数」に着目した議論が多い(片岡2012)。これら研究のいずれも、過疎地域に長く居住していることと、生活のしづらさを抱えていることの両者を、関連させて論じてきた。過疎地域での生活を捉える際、「居住年数(滞留)」と「高齢化」の2つに着目がなされてきたといえる。

しかし、A市の生活困窮者のうち、UIターン者は28.6%(35名中10名)、約3割弱にのぼる(表2、参照)。年齢層も高齢者に限らず多様である。65歳以上の高齢者もいれば、64歳以下のいわゆる現役世代の人もある¹⁾。数字でいえば、前者が3割(3名)、後者が7割(7名)である。割合でいえば高齢者の方が少ないのである。つまり、過疎地域で生活困窮者支援の窓口に来所する人の一定数は、長年、そこに住み続けているのではなく、市外から転入してきている。さらには、そうした人々のうち、65歳以上高齢者よりも、それに満たない現役世代の割合が高い。また、この傾向はUIターン者に限らない。全相談者35人のうち、64歳以下は25人(71.4%)である(表3、参照)。全体をみても、現役世代が7割超となっているのである。

なお、同年のA市全体のUIターン者数は、130名であった(島根県地域振興部しまね暮らし推進課による集計より)。これも含めた全転入者数は683名である。UIターン者が占める割合は19.0%となる。過疎地域といえども、転入者のうち約2割がUIターンとして、市内に流入

表2 UIターン者の状況：UIターン者は約3割弱を占め、現役世代の方が多い

相談者	人数(割合)	UIターン者の内訳	
UIターン者	10名(28.6%)	64歳以下	7名(70%)
		65歳以上	3名(30%)
		小計	10名(100%)
UIターン者以外	25名(71.4%)	—	
合計	35名(100%)	—	

出所：A市の生活困窮者自立支援事業ケース記録をもとに、筆者作成。

表3 相談者の年代別数と割合：現役世代と高齢者とでは前者が多い

年代	人数	割合	現役世代・ 高齢者割合
10代	2名	5.7%	71.4% (25名)
20代	2名	5.7%	
30代	3名	8.6%	
40代	4名	11.4%	
50代	12名	34.3%	
60～64歳	2名	5.7%	28.6% (10名)
65～69歳	1名	2.9%	
70代	4名	11.4%	
80代	5名	14.3%	
合計	35名	100%	100%

出所：A市の生活困窮者自立支援事業ケース記録をもとに、筆者作成。

してきているのである。

過疎地域の論じられ方として、若者が流出し、残された高齢者が生活の不便さを感じている、というものが大方であろう。しかし、生活困窮者の状況を見ると、市外から流入しており、かつ64歳以下の人の割合が高いことが分かる。UI ターン自体が困窮の要因になっている事例も散見される。たとえば、A市に転入してみたものの十分な生活費が得られない、転居の費用が嵩み生活苦に陥った、などである。

今後は、過疎地域においても、居住年数の長い住民だけではなく、転入者も視野に入れた支援が必要となる。また、現役世代に配慮した支援も求められるであろう。たとえば、定住者対策(就職相談、住居支援、家屋修繕補助等)といった福祉分野以外の支援を、生活困窮者支援と関連付けることも有効かもしれない。

(2) 家族には「非サポート」および「サポート」の両機能がみられる

自由記述欄には、困窮者本人の家族についての記載が比較的多い。「家族」という文言が入ったコードを5つ作成した(コードの⑭⑮⑯⑰⑳)。ここでは、家族が「非サポート」と「サポート」の両機能を持つことを指摘したい。

①家族が「非サポート」要因となっている事例

まず「非サポート」という点では、家族構成員が困窮要因となっている事例がみられた。「⑯家族間の摩擦が困窮に影響」というコードの例で述べると、成人の子が働かず親の収入に依存することで、家族関係に摩擦が生じ、家計も逼迫している、などである。また「⑰家族構成員の欠如を原因とする困窮」というコードも非サポート要因とした。これまで家計を担っていた家族の一員が死亡する等の原因により、困窮に陥る人があった。

②家族が「サポート」要因となっている事例：居住支援

一方で、過疎地域ならではの、家族・親族のサポートがあることも示された。2つの支援についてみていく。

第一は、「⑳家族・親族による居住の支援」というコードである。これは、家族らが、本人に家を提供して実質的な持ち家になっている状況を指す。持ち家である20人(全体の57.1%)のうち、5人(25.0%)の人が家の提供を受けていた。

表4に持ち家率に関する状況を整理した。

持ち家率の全国平均をみると、直近の国勢調査では62.3%である(総務省統計局 2015: 46)。これは、困窮者に限らない全国民中の割合である。A市の生活困窮相談窓口来所者の率(57.1%)を上回っているものの、差は5.2ポイントである。この57.1%という数字は、それほど低くない。そのことを示すため、以下の数字を紹介する。最も低い数字からみていく。厚生労働省社会・援護局保護課(2014: 3)の調査によれば、生活保護受給世帯の持ち家率は、6.7%である。島根県では、高くなり、20.1%である。

もちろん、生活困窮者自立支援制度の利用者と生活保護制度の利用者とを、全く同様には比

較できない。ただ、生活困窮者自立支援制度を利用した人の全国平均は不明なのである。小論のように、市町村単位で集計もしていない。しかし、生活困窮者支援のモデル事業実施自治体(100人分のケース)の数字がある。それによると、生活困窮者の持ち家率は34.0%である(野村総合研究所 2016:11)。表4の数字以外でもう一つ付言すれば、筆者の調査では、県庁所在地である松江市の生活困窮者のうち、ホームレス状態である等、住居の無い人は自立支援計画作成者の約60%あった(加川 2017)。これらを合わせると、A市の生活困窮者の持ち家率は、比較的高いといえよう。

その要因の一端は、持ち家を提供する家族・親族のサポートに依るものともいえる。全国的にみると、生活困窮者のうちの何割かは、居住について困難を抱えているし、そのことがケース記録に表れる。しかし、A市では、居住の喪失といったケースはなかった。逆に、相談支援員が、居住の支援があることを困窮者の「強み」として記述している点がユニークでもある。

③家族が「サポート」要因となっている事例：情緒的支援

第二に、生活困窮者の周囲に、本人を見守る人が存在するということである。これについては、次の2つのコードから説明できる。

まず「⑭家族・親族・近隣住民が見かねて相談」というコードである。表5のように、最初に窓口に来所するのは本人(5名)よりも、家族・知人・民生委員(合計で9名)である場合が多い。特に、家族・親族が心配をして相談窓口を訪れている。

表4 持ち家率の状況：A市の相談者の持ち家率は高い

持ち家率に関する各種項目	割合
持ち家率(国勢調査による全国平均)	62.3%
持ち家率(A市の生活困窮相談窓口来所者)	57.1%
持ち家率(生活困窮者支援モデル事業実施自治体・100人のケース中)	34.0%
持ち家率(生活保護受給世帯・島根県平均)	20.1%
持ち家率(生活保護受給世帯・全国平均)	6.7%

出所：野村総合研究所(2016)、総務省統計局(2015)、厚生労働省社会・援護局保護課(2014)、A市の生活困窮者自立支援事業ケース記録をもとに、筆者作成。

表5 最初の紹介者・来所者の状況：当初から困窮者本人が来所の事例は少ない

紹介者・来所者	人数	割合	備考
他機関からの紹介(以下、内訳)	21人	60.0%	
市役所各課	14人	40.0%	うち福祉事務所は6名(17.1%)。
職業紹介機関	5人	14.3%	
市社協	2人	5.7%	
家族・知人からの紹介	6人	17.1%	うち4名は「将来不安」から来所。
民生委員からの紹介	3人	8.6%	
本人	5人	14.3%	
合計	35人	100%	

出所：A市の生活困窮者自立支援事業ケース記録をもとに、筆者作成。

例として、「今は困っていない。しかし、親である自分が退職した後、働けない子どもがどうなるか心配だ」といったような相談が持ち込まれる。表1のコード「⑬将来への漠然とした不安」を抱える人々(9名)が該当する。また、不安感だけではない。実際に金銭欠乏や病気で困窮した場合も、家族等が気にかけて相談に来所している。引きこもりの状況にある困窮者の家族が、来所するといった例もみられた。

ではなぜ、家族等はわざわざ自立相談支援の窓口に来所するのか。ケース記録からうかがえる主な理由は、自ら支援することが不可能である、というものである。家族・親族は、生活困窮者本人の支援者であろうとするが、自身の生活も苦しいと訴える。それが「⑮同居・近居家族の支援も困難」というコードに表れている。このコードに該当する事例は、家族関係は良好である。しかし、構成員各人が低収入などの生活事情を抱えている。そのため、同居・近居している家族を支援する余力がないという状況にある。

以上を要略すると、生活困窮者本人に対し、居住といった物理的サポート、および見守り・気遣いといった情緒的サポートがある。しかし、就労につまずいたり、病気を契機としたりで困窮に陥ることになる。そうした際、家族・親族・近隣住民が本人を気にかけて窓口を訪れ、支援につながっている。ただし、それら周囲の人々も、困窮者本人を支援する資源(現金、医療費等)の余裕はない、というような状況が看取できる。

過疎地域では、いまだに濃密な近隣関係と親戚関係がある、という指摘(野口 2018:132)は、生活困窮者にも該当する。A市でも、相談窓口来所者のうち、二世帯・三世帯同居を合わせると48.6%であった(全国平均は42.8%。表6、参照)。これに、「きょうだい」「夫婦」がある人を含めると、A市では、54.3%(19名)の人に同居者がある。困窮者の半数超は、(非サポート要因になっている場合もあるが)身近に家族がある。同居でなくても、近隣に家族・親族が住んでいる人もある。支援に当たっては、本人に関わる、家族・親族・近隣住民の力の評価も重要と思われる。

表6 相談者の世帯類型：二・三世帯同居は約半数

世帯類型	人数	割合	二・三世帯同居割合	同居者がいる人の割合
三世帯	3名	8.6%	48.6% (42.8%：全国平均)	54.3% (19名)
親子	12名	34.3%		
祖父母と孫	2名	5.7%		
きょうだい	1名	2.9%		
夫婦のみ	1名	2.9%		
独居	14名	40.0%	—	—
不明	2名	5.7%	—	—
合計	35名	100%	—	—

出所：A市の生活困窮者自立支援事業ケース記録をもとに、筆者作成。

(3) 過疎地域ゆえの社会資源の不足と社協による包括的対応

カテゴリの「3. 本人を取り巻く環境」を構成するコードのうち「①⑨自家用車維持が負担となる」「①⑩緊急度が低いため社協による経過観察」「①⑪他機関からの紹介」の3つがある。この3つは、過疎地域であるがゆえに活用できる資源が限定されていることと関連している。以下、2点、述べる。

①自家用車の維持困難を契機とする困窮がみられる

相談者のうち、20.0%（「①⑨自家用車維持が負担となる」の7名）が、自家用車の維持費の支払が困難になったことを理由に、窓口に来所していた。生活に困窮しても自家用車が手放せないのは、公共交通機関が限られていることも一因である。これは、公共交通手段が複数あるような都市部では見だしにくい現象である。

また、生活困窮の領域に限った些事な議論でもない。近年、過疎地域での自家用車の重要性に着目した研究があらわれている（山本 2018、福山・桑野 2015）。この両研究も、鳥根県を含む中国地方を事例としている。いずれも、自家用車利用が、生活不安を軽減するのに大きな影響があると述べる。研究上の関心は、中山間地域での生活全般にあるが、結論部分では図らずも自家用車利用の重要性を強調している。

これら研究では、「不安感」といった主観的指標を用いて自家用車利用を論じている。しかし、小論で明らかとなったのは、自家用車利用が「現実的」に生活困窮の原因となっていることである。支援の観点からすると、中山間地域を含む過疎地域では、移手段の整備・保障が2つの機能を持つ。一つは、住民の安心感を確保する「心理的側面」であり、もう一つが、生活困窮を予防するという「実体的側面」であるといえる。

②社協による包括的対応

「①⑪他機関からの紹介」というコードを設けた。市福祉事務所、市の各種相談窓口（年金・就労支援等）、およびハローワークで支援する制度が無い場合は、生活困窮者の相談窓口が紹介される例が多い。相談者のうち60.0%（21名）が「他機関からの紹介」である（表5、参照）。比較して、当初から「本人」が来所した割合は14.3%（5名）にとどまる。残りの25.7%（9名）は、「家族・知人からの紹介」と「民生委員からの紹介」を合わせた数字である。垣田（2010：47）も指摘するように、地方都市は困窮者を支援する資源に乏しい。そうしたなか、市役所等の公的機関が、生活困窮者自立支援事業を受託している社協に「つなぐ」傾向が強いことが、ケース記録からも読み取れた。

社協はそこで、様々な資源を動員して支援を実施している。一例をあげると、自家用車利用ができない困窮者の就職活動のため、社協が車での送迎を行っていた。また、緊急の現金貸し付けを実施する。

一方、緊急支援が不要な困窮者もある。その場合は、社協が定期的・継続的な見守りを行っている。先にみた「①⑫将来への漠然とした不安」を抱えて相談窓口に来所する人も、ここに含まれる場合が多い。現在は苦しいながらも自活しながら生活している。しかし、金銭面で、先

行きに不安を抱えている。社協は、そうした窓口来所者を、定期的な見守りの対象としている。社協としては、住民の困りごとを幅広く把握する機会の一つとして、生活困窮者自立支援事業を利用している。これは、過疎地域ゆえの不利条件というよりも、比較的人口規模が小さい市の社協であることの強みでもある。

以上を総合すると、社会資源が限定される過疎地域では、「制度の狭間」の問題に対する支援を、生活困窮者自立支援事業担当も含めた社協全体が担っているといえる。制度的支援が利用できない、もしくはどの機関が支援すべきか不明確であるというケースには、社協が対応しているという実態がある。

ただ、このことは、一市町村単位で完結した支援を考えるのではなく、広域的な資源利用の必要があることを示唆しているともいえる。交通手段の確保や就労支援に対し、一市町村だけで取り組むには限界がある。生活困窮者支援を、複数の市町村単位ないしは都道府県単位で広域的に展開するための方法については、全国的にみてもまだ問題提起の段階にある（社会保障審議会 生活困窮者自立支援及び生活保護部会 2017：12）。

（４）「ない」支援ニーズにも着目

ここまで、A市のケース記録をもとに議論を展開してきた。最後に、A市では表出していない課題にも着目して、過疎地域の生活困窮の特質にふれておきたい。

第一に、「住居」に課題を抱える来所者は皆無であった。持ち家率に言及した箇所でも先述したが、同県他市では、ホームレス状態の人がみられた。また、一時生活支援事業が法定となっているとおり、所謂シェルターを利用する生活困窮者は全国に存在する。

第二に、「逸脱」（アルコール依存、借金、逮捕歴等）の状況にあった者は1割に満たない（計3名）。特に、司法的支援の必要な人はいなかった。岩永（2017：33）は、ケースワーカーが生活保護ケース記録において「逸脱」について記録していることに注目し、困窮要因の一つとしている。また、こちらも松江市をみると、刑余者が自立支援計画の作成者の約3割であった（加川 2017）。

従来への貧困研究では、ここで挙げた「住居喪失」「逸脱」は大きな関心が払われてきた。しかし、A市のケース記録をみると、過疎地域では顕在していないことに気づかされた次第である。

今回、これら理由について十分に論じるだけの余裕がない。ここでは、都市部等との比較研究を行う上での参考材料として紹介するに留めておく。「ない」支援ニーズに目を向けることも、各地域の生活困窮の特質を考究するための方法のように思われる。

おわりに

本文では、過疎地域の生活困窮者の置かれた状況について、次の3点を明らかにした。第一に、生活困窮者は長年「滞留」している「高齢者」ばかりではなく、流入者も一定数存在する。しかも、高齢者より、現役世代の割合の方が高い。第二に、家族・親族が困窮者に何らかの関与を行う傾向にある。サポート資源となっている場合もあれば、逆に困窮要因となっているこ

ともある。サポートについては「居住支援」と「情緒的支援」を取り上げた。いずれにせよ、家族が関与する諸条件にある人が、過半数を超える。第三に、過疎地域特有の状況が、生活困窮に影響を与えているということである。具体的には、公共交通手段の不十分さや社会資源の不足といった点である。以上の課題に対する支援にあたっては、本人の周囲の人々の力の評価をしたり、過疎地域の実情を踏まえた資源活用・創設を図ったりすることが必要となる。

これら諸点を見いだせたのは、自由記述を分析するという方法を採用したことによる。ケース記録において、自由記述欄以外としては、相談支援員がチェックを入れる欄がある。ここでは「相談内容(困りごと)」「相談経路」等について、予め国が定めてあるいずれかの項目にチェックを入れる。その中には、過疎地域の状況を明示するものはない²⁾。自由記述欄を丹念にみていくことにより、過疎地域の生活困窮の特質を抽出するための一定の議論ができた。もちろん、事例とした自治体数は一つであるため、さらに類似例を検討しながら、議論を洗練させていく必要があると認識している。

過疎地域の生活困窮の状況をみると、都市部等との「共通点」もあれば、「差異」もあることが明らかとなった。地域間比較のための研究方法も重要と思われるが、これについては今後の課題としたい。

また、「支援」についても十分に言及することができなかった。実際には、35人の利用者に多様な支援が行われている。ただ、今回は、過疎地域の困窮者の「課題」を抽出することに重点を置いた。支援のあり方の詳細については、次の稿としたい。

【謝辞】

調査にご協力いただいた、A市の社会福祉協議会の皆様に心より感謝申し上げます。

【付記】

本研究は、下記の研究助成の成果の一部である。島根大学山陰研究プロジェクト「山陰地域における地域包括ケアのあり方に関する動態的研究」(研究代表者：福井栄二郎、2016-2018年度)。島根大学萌芽研究部門研究プロジェクト「山陰地域の生活課題解決に向けたアプローチ方法の探求と構築—生活困窮者支援策の開発と推進を中心として—」(研究代表者：宮本恭子、2016-2017年度)。科学研究費助成事業「生活困窮者支援における地域支援モデル構築と地域福祉計画の活用方法開発」(研究代表者：加川充浩、2019-2021年度)。

註

- 1) ここでは、64歳以下の人を「現役世代」と呼んでおく。近年の『厚生労働白書』にも倣った。「稼働年齢層」という言い方もあるが、こちらは生活保護にかかる議論で使用されることが多い。
- 2) 「相談内容(困りごと)」について、国が定めている項目をあげておく。①「病気や健康、障害のこと」、②「住まいについて」、③「収入・生活費のこと」、④「家賃やローンの支払いのこと」、⑤「税金や公共料金等の支払いについて」、⑥「債務について」、⑦「仕事探し、就職について」、⑧「仕事上の不安やト

過疎地域における生活困窮の特質とその把握方法—生活困窮者自立支援事業ケース記録の自由記述分析を通じて—

ラブル」、⑨「地域との関係について」、⑩「家族との関係について」、⑪「子育てのこと」、⑫「介護のこと」、⑬「ひきこもり・不登校」、⑭「DV・虐待」、⑮「食べるものがない」、⑯「その他」。いずれも、これへのチェックだけでは、小論でみた過疎地域特有の現象は見い出せない。

引用文献

- 朝比奈ミカ(2018)「地域福祉研究のあり方を問う～相談支援の『出口』としての地域福祉への期待～」『日本の地域福祉』31、11-13。
- 福山敬・桑野将司(2015)「山陰地方およびその周辺中山間地域における生活不安感の要因に関する研究」『都市計画論文集』50(3)、892-897。
- 平野隆之・奥田佑子(2016)「都市自治体における生活困窮者への自立相談支援とその体制整備—滋賀県下における比較研究から—」『日本福祉大学社会福祉論集』134、91-116。
- 岩永理恵(2017)「MDSO/MSDOによる生活保護廃止世帯ケース記録分析」『社会福祉』58、27-39。
- 岩田正美(2017)『貧困の戦後史—貧困の「かたち」はどう変わったのか?』筑摩書房。
- 加川充浩(2017)「生活困窮者自立支援事業を受託した社会福祉協議会による支援の特質と課題」(日本地域福祉学会第31回大会、自由研究発表資料)。
- 垣田裕介(2010)「九州地方における貧困—大分の一般世帯および野宿生活者の生活実態から—」『貧困研究』5、42-48。
- 片岡佳美(2012)「集落の過疎・高齢化と住民の生活意識」『山陰研究』5、19-31。
- 厚生労働省社会・援護局保護課(2014)「生活保護受給世帯の居住実態に関する調査の集計結果」。
- 黒宮垂香子(2018)「中山間地域における『見守り』に関する探索的研究—専門職へのインタビュー結果をもとに—」一般社団法人日本社会福祉学会中国・四国ブロック編『中国・四国発!地域共生社会づくりの課題と展望—中国・四国社会福祉論文集—』東洋書房、169-191。
- 草平武志(1997)「過疎地域高齢者の生活問題とサービス供給主体の関連について」『山口県立大学社会福祉学部紀要』3、29-43。
- 松永桂子(2012)『創造的地域社会—中国山地に学ぶ超高齢社会の自立—』新評論。
- 松岡是伸(2017)「北海道A市における生活困窮の実態に関する予備調査—民生委員・児童委員に対するアンケート予備調査を手がかりとして—」『名寄市立大学社会福祉学研究紀要』6、111-120。
- 宮本恭子(2017)「生活困窮者の対象像に関する実証分析—中山間地域自治体における生活困窮者自立相談支援事業の相談者分析を基礎として—」『医療福祉研究』11、15-31。
- 守屋紀雄(2018)「堺市社協における生活困窮者自立相談支援事業3年間の実践のまとめ—地域福祉の推進と自立相談支援事業の展開に関する分析・評価」『地域福祉実践研究』9、39-52。
- 野口定久(2018)『ゼミナール地域福祉学』中央法規出版。
- 野村総合研究所(2016)『生活困窮者の実態に関する調査研究報告書』。
- 佐藤郁哉(2008)『質的データ分析法』新曜社。
- 社会保障審議会—生活困窮者自立支援及び生活保護部会(2017)「社会保障審議会—生活困窮者自立支援及び生活保護部会—報告書」(2017年12月15日)。
- 鳥根県(2015)「鳥根県統計書—平成27年」。
- 総務省統計局(2015)「平成27年国勢調査—人口等基本集計結果—結果の概要」。
- 菅野拓(2017)「支援の開発能力=社会課題への対応能力が高い地域の条件—宮城・仙台における生活困窮者自立支援のパフォーマンスを支える構造」『貧困研究』19、56-70。

田端光美・星島志保子・金沢ハマ子(1979)「過疎地域老人の貧困化」『社会福祉』22、25-41。

高野和良(2017)「過疎地域の地域福祉活動と地域圏域」『月刊福祉』1、32-35。

山本浩史(2018)「中国地方のある中山間地域に暮らす高齢者の生活を継続させている要因について」一般社団法人日本社会福祉学会中国・四国ブロック編『中国・四国発！地域共生社会づくりの課題と展望—中国・四国社会福祉論文集—』東洋書房、115-130。

The traits of neediness in depopulated regions and a method for clarifying such traits: A free descriptive analysis of case records of self-reliance support projects for needy persons

KAGAWA Mitsuhiro

(Faculty of Human Sciences, Shimane University)

[Abstract]

The purpose of this study is to clarify the state of implementation of self-reliance support projects for needy persons in depopulated regions. The case studied is a project in City A in Shimane Prefecture, which has been designated as a depopulated region.

This study has two major focal points. First, few studies deal with both depopulation and neediness. In studies of depopulated regions, the challenges facing the elderly have been the focus of discussion. However, depopulated regions face a diversity of need-related challenges in addition to aging. Second, the method used in this study is an analysis of free descriptions in case records of self-reliance support projects for needy people. This portrays the actual state of depopulated regions, which cannot be expressed by a nationwide survey conducted by the national government.

The conclusion reports on three aspects of the position of poor and needy people in depopulated regions. First, needy people include not only the elderly who reside in the region but also a number of new arrivals from cities (U-turners and I-turners). Of these new arrivals who are poor, those of working age outnumber the elderly. Second, family members and relatives are involved in the lives of needy people in some way. Family members and relatives are, in some cases, support factors, and in other cases, non-support factors. Third, the living conditions of a depopulated region impact the needy and the support they receive. Examples include inadequate public transportation or a shortage of social resources. As explained above, this study succeeds in clarifying the traits of needy people in depopulated regions because it was conducted by analyzing free descriptions.

Keywords : Self-reliance support projects for needy persons, Depopulated regions,
Community social work