

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年6月20日現在

機関番号：31103

研究種目：若手研究（A）

研究期間：2008～2011

課題番号：20683006

研究課題名（和文） 地域福祉の持続的推進のあり方と財源確保の方法論についての研究

研究課題名（英文） Representative for the Research on the Ideal Method of Carrying out Community Welfare and the Methodology of Securing Source of Revenue

研究代表者

徐 明ほう（ZYU MEIHOU）

八戸工業大学・感性デザイン学部・講師

研究者番号：40433479

研究成果の概要（和文）：研究成果として、①福祉立地の条件については、市民の経済基盤が安定していること、住民の理解・協力・合意なしには「福祉でまちおこし」の推進は困難であるがゆえに、絶え間ない行政と市民との意思疎通が不可欠であること、②小規模自治体における地域福祉の持続的推進のあり方については、税金使途の公平感が広がり、行政と市民との信頼関係が築かれていること、地域福祉の持続的推進に向けて、普段の近所付き合いのあり方を問い直すことが必要であること、を挙げられる。

研究成果の概要（英文）：The findings of this study can be summarized as follows. In addition to an economic stability, constant communication between the government and the citizens is essential for a successful promotion of local welfare provision. This point cannot be too emphatic since the residential consensus plays the key role in revitalizing the communities with a penetration of welfare provision. In such relatively small municipalities as discussed in this study, there are a number of features that need to be taken into account for a sustainable promotion of local welfare services. These include, but are not limited to, perceptions of tax fairness, mutual trust between the government and the citizens, and relations among the residents of a locality.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2009年度	1,700,000	510,000	2,210,000
2010年度	2,400,000	720,000	3,120,000
2011年度	1,900,000	570,000	2,470,000
年度			
総計	7,000,000	2,100,000	9,100,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：地域福祉、福祉立地、社会保障、自主財源、地方分権、社会保障構造改革、三位一体の改革

## 1. 研究開始当初の背景

日本の将来人口推計にみる2040年までの超高齢社会の進展にともない、とくに地方の小規模自治体（人口3万人台）において、持続可能な地域福祉ネットワークの構築によ

る高齢者福祉体制の充実が急務となっている。しかし、今日、「産業不振・財源不足・人口流出・少子高齢化」という構図に置かれた地方の小規模自治体が普遍的に存在している。

また、国庫負担減を先行させた三位一体改革の実施により、改革4年間(2003年—2006年)に総額3.4兆円の地方交付税の減額が実行された。第二の夕張市になるまいと、財政力指数の低い小規模自治体(2005年に指数0.3未満は514町村で、2006年に地方交付税交付団体は1,651市町村)では、福祉体制整備の重要性を認識していながらも、その方法論に苦慮しているのが現状である。

また、今日、どのような方法論を用いれば地域還元型の福祉関連雇用創出につながり、また、地域経済の活性化に結び付くのか、という検証視点はこれまで取り上げられることはなかった。よって、本研究では、内需刺激につながる新たな産業として「福祉産業」に注目し、将来人口構成を踏まえ、高齢者福祉体制の充実を福祉産業の突破口とする。「福祉産業」を成り立たせるための立証条件を究明することにより、新たな概念として「福祉産業」を確立させることは可能であると考えている。

## 1-2. 研究の背景

本研究の背景に触れると、次の2点が挙げられる。①既存産業の脆弱性を補うために、内需刺激につながる新たな産業を確立する必要性、②将来の人口構成にみる高齢者福祉体制の充実を求める必然性。

### (1) 既存産業の脆弱性

不況が長引くなか、既存の産業の売上低迷が目立つ。こうした中、ここ数年、成長産業として期待が寄せられているのは「エネルギー産業」または「エコ産業」(新エネルギーを含めた地球環境の保全に配慮した産業として汎用されている)である。その可能性について多くの地方自治体では、官産学連携の形で実践的な取り組みが行われている。

今日、既存産業でよく見受けられる課題を挙げてみると、周知の通り、第一次産業は天候に左右されやすく、異常気象による被害は年々深刻化している。異常気象による生産高への影響を最小限に抑えるべく、品種の改良を含め、革新的な研究が行われている。

第二次産業は輸出立国の日本経済の根幹をなし、長い間、経済を牽引する役割を果たしてきた。グローバル経済の進行にともない、為替の変動による輸出産業への影響はとくに大きい。2010年10月の81円台に続き、2011年3月には70円台に突入し、円高不況が騒がれていた。2012年5月末現在、78円台に円相場が戻ったものの、急激な円高の変動は、輸出の採算悪化につながり、輸出産業の減益や赤字経営にとどまらず、産業界全体に広がるマイナス面の影響は計り知れないものがある。有効な円高対策が打ち出されていないなか、また、3.11大震災被災地の復興

の見通しが立たないこともあり、海外移転を検討する輸出産業の動向が見られ、国内産業のさらなる空洞化へとつながりかねない。

第三次産業は雇用者数(6割強)からしても、GDPに占める割合(約7割)からしても、日本経済の主要産業といえる。その課題を観光業(観光に関連する業種の総称)を例にみてみたい。経済振興策として観光業に着目し、国内外の観光客の誘致、格安航空の地元誘致、海外ローカル空港との提携に躍起になる地方自治体が増えつつある。また、B級グルメが全国各地で打ち出されるほど、ブームを見せている。しかし、観光業は国内外の景気や為替の変動に左右されやすく、毎年安定した経済効果を期待することは困難さを増し、不確実性が潜んでいる。

むしろ、既存産業の維持は大切である。とくに地域経済の活性化を促す視点から、地場産業の役割を無視してはならない。しかし、記述のように、既存産業には脆弱性が内包され、天候・景気・為替の変動・個人の消費志向の変化等といった外部的要因の影響を受けやすい。この既存産業の脆弱性を補完し、地域経済の安定と発展をはかるためにも、内需刺激につながる新たな産業を確立する必要がある。

### (2) 高齢者福祉体制の充実を求める必然性

将来人口推計によると、今後の30年間、少子化対策の成果が上がらない限り、地方の小規模自治体を中心に「少子高齢社会の進展と人口規模の減少」という人口構造はいつそう顕著に現れる。それに加え、有効求人倍率の向上が今後も見込み難いのであれば、若年層を中心とする人口流出が促され、それによる人口規模の減少と高齢化の進行という負のスパイラルに陥りかねない。

さらに、地域全体の福祉体制が充実しておらず、高齢者をはじめ、何らかの障害を持つ人がこの地域で安心した生活を送ることが期待できないと考えるようになれば、消費を抑制し、必要以上の出費を抑えるであろう。消費の抑制は内需低迷につながり、地場産業にとっては好ましい現象ではない。売上にマイナス面の影響が出ると、自ずと新規採用の手控え、昇給の見送り、給与のカット、非正規雇用へと勤務条件の悪化を招きやすい。

こうした四重苦の構図を打破するためにも、従来と異なる新たな発想が求められる。この新たな発想として本研究では「福祉産業」に注目し、また、次に述べる背景を踏まえ、福祉産業のカギを握るキーワードとして高齢者福祉を挙げる。

内需刺激・拡大の視点から、地域全体の活性化をはかるためにも、定住者を増やすことは効果的である。また、地域福祉推進重視という厚生労働省の方針にしたがい、地方自治

体で普遍的に介護ニーズの存在がみられるなか、まず、着手すべき分野は自ずと高齢者福祉というキーワードが浮上する。

### (3) 先行研究の考察

「福祉は産業」、「福祉による町興し」の代表的な研究として岡本祐三氏（H8年『福祉は投資である』日本評論社；H10年『福祉で町がよみがえる』日本評論社）と田中滋氏との共同研究（H12年『福祉が変われば経済が変わる』東洋経済新報社）が挙げられ、福祉による経済的波及効果を認めた研究発表が行われた。

本研究の検証地域として、旧A町（2005年市町村合併後、現A市に変わった。）を取り上げることにした。また、旧A町を検証事例に取り上げた研究のうち、福祉のまちづくりによる経済的波及効果という視点から考察を加えたのは、熊坂伸子氏の研究（2000年修士論文「地方自治体の福祉支出が地域に及ぼす経済効果」東北大学大学院）であり、「（旧A町）の例から…高齢者福祉の充実が地域活性化につながるどころか、公共事業以上に地域に波及効果を及ぼしている（P.79）」という結論に結び付いている。

当時の旧A町の福祉推進町制は、1999年以降に「福祉で町興し」政策を打ち出し新たな挑戦に取り組んだ。この政策の特徴として、①1999年の福祉関係職員の町内居住策、②2001年の「条件付き視察者受入方針」、が挙げられている。しかし、福祉体制の充実による経済的波及効果は未検証のまま、前述の先行研究の論説および研究結果を覆す出来事が生じた。2003年2月の町長選における福祉推進の前町長の敗北と「雇用創出や地域経済活性化」を強調した公約を掲げた福祉保守の候補者の当選である。

先行研究は三位一体改革の実施以前に行われたものであり、また、住民の生活基盤に対する社会保障構造改革実施の影響が広がる前の段階でもあった。このため、旧A町で起きた首長の交代とそれによる地域福祉推進の歯止めから、「福祉産業説」の普遍性を再考察し、この説を成り立たせる要件を明確にする必要があると考えた。同時に、旧A町の取り組み「住民参加による福祉の町づくり」を正しく評価し、最新データ分析を踏まえ、社会保障構造改革の実施がとくに財政力指数の低い小規模自治体において地域福祉の推進・住民の経済基盤に与えた影響とは何か、また、三位一体改革の実施による自治体の財政基盤への影響とは何かを考察の視点に加える必要があると考えた。

## 2. 研究の目的

本研究では、内需刺激の視点から「福祉の

雇用創出と地域経済の活性化との相関性」を明確にすることにより、次の3点の解明を研究目的としている。それは、①小規模自治体における地域福祉の持続的推進のあり方、②福祉立地の条件、③福祉産業説の有用性の検証、である。

検証地域として小規模自治体の旧A町とB市を取り上げた。

旧A町はかつて「福祉の町」と高く評価され、ワーキンググループという住民参加の手法を用いた官民共同での高齢者福祉体制の充実によるまちづくりを10年間（1992年度—2002年度）にわたり、市制方針の優先策として行ってきた。しかし、2003年度以降は、市政方針において福祉施策全般に消極的な局面を迎えている。

この福祉施策の捉え方に相違を見せた要因を把握して旧A町の実践的取組みを分析評価することで、地域福祉の持続的推進のあり方および「福祉でまちおこし」を成功させるための要件を明確にでき、また他の自主財源が乏しい小規模自治体への対策事例として活用することも期待できると考えた。

旧A町とは対照的に、B市は障害者福祉の充実をキーワードにしたまちづくりを掲げ、今日も、「障がいを持つ人に優しいまち」という方針が継続されている。両地方自治体における市民の福祉意識を把握することにより、本研究の目的である—①地域福祉の持続的推進のあり方、②福祉立地の条件、③福祉産業説の有用性、の究明を試みた。

## 3. 研究の方法

研究の方法として、文献分析と調査票配布を用いた。前者は、旧A町役場がまとめた行政資料を収集し、「福祉で町興し」政策効果を検証した。後者については、市民の福祉の捉え方は、市政方針に影響を与え、市民の支持・合意なしには、持続性のある「福祉でまちおこし」は成り立たないと考え、「福祉産業」や福祉立地の条件を問う前に、まず市民の福祉意識を把握する必要があると考えた。

旧A町では3種類の調査票（調査票A、B、C）を配布し、それぞれは次の目的にそって調査票を設計した。①旧A町で2001年に打ち出された「福祉による町興し」政策への商店街関係者の認識度の把握、②福祉関係職員の日用品の購入慣行の把握、③住民の福祉意識の把握。また、B市の市民福祉意識調査票（2011年2月実施）は、市民が次の各点についてどう捉えているのかを明らかにするために設計したものである。①市政評価、②福祉意識、③地域福祉の捉え方、④経済基盤の変化、⑤今後、市の活性化を握る鍵。

## 4. 研究成果

### (1) 福祉立地の条件

福祉産業を成り立たせるための福祉立地の条件とは何か。言いかえると、高齢者福祉をキーワードにした福祉産業に取り組むために必要な条件とは何かについて、旧A町とB市における市民福祉意識調査の分析により、次の視点が必要であることを提起したい。

#### (1) 市民の経済基盤が安定していること。

旧A町で行った調査表Cの結果からは、「行政にすぐ解決してほしいこと」という問いに対して、「産業の誘致」が1位に選ばれ、それについて、「医療基盤の整備」、そして「商店街の活性化」となった。この回答から、経済振興策の住民のなかに占める重要さがうかがえる。

B市の調査結果からは、過去10年で家計が悪化したと回答した人、また、将来の家計が悪化すると見通した人では、産業誘致や商店街の活性化などといった経済振興策への期待が高く、それに次いで、高齢者分野をキーワードにした福祉体制の充実を求める傾向が把握できた。この回答は、高齢者福祉体制の充実による地域経済活性化の可能性が示唆されている。

しかしながら、その前提条件として、市民の経済基盤が確保された段階で、はじめて高齢者福祉体制の充実を求める機運が高まるといえる。すなわち、「福祉」と「経済」は車の両輪という定説と、市民の受け止め方「先に経済、次に福祉」という意識との間に温度差が存在していることがわかった。

#### (2) 住民の理解・協力・合意なしには「福祉でまちおこし」の推進は困難であるがゆえに、絶え間ない行政と市民との意思疎通が不可欠であること。

福祉産業の特殊性として、「福祉でまちおこし」すなわち「福祉体制の充実による地域経済活性化」が実現し、その効果が現れるまでには時間がかかる。なぜならば、「福祉でまちおこし」は住民の意識改革に関わる取り組みであるがゆえに、短期間で成果を上げるのは困難である。このため、福祉体制の充実に関しては、段階的に取り組みながら、行政と市民との意思疎通をはかるという姿勢がかけなくてはならない。

具体的には、旧A町で行った調査表Aの分析結果から、「福祉による町興し」政策の効果について、商店街関係者のなかでは、政策への認識度(78%)も期待感(58%)も高かったにもかかわらず、政策効果を実感していなかった割合が61%と高かった。このように、商店街関係者と福祉推進町制との間に温度差が存在していたことがわかった。

同様の傾向は、調査表Cからも得ることができた。それは、「福祉による町興し」政策への一般住民の認識度(78%)も、政策への

期待感(59%)も高かったのに対して、政策の効果を実感していなかった割合も58%と高く、政策への将来の期待感は低かった(今後はもう政策を期待しないと答えた人は53%)。

B市の調査結果から、年齢層別で福祉意識の回答結果をみると、福祉ニーズが高いと思われる「70代」では、「福祉は弱者の救済」と捉えたのは36%であったのに対して、「福祉は安心」捉えたのは43%であった。この捉え方から、福祉が呈した多面的な様相、それによって世代間で福祉の捉え方に相違が見受けられること、とりわけ高齢者層のなかで福祉を相反する意味合いに捉える側面があること、が把握できた。

福祉を消極的な意味合いで捉える市民が存在する以上、福祉意識そのものは短期間で変えられないものであるがゆえに、福祉体制の充実を最優先策として急進的に取り組むと、市民の反発を買い、政策の持続性を損ないかねない。

#### (2) 小規模自治体における地域福祉の持続的推進のあり方

小規模自治体における地域福祉の持続的推進のあり方について、B市の調査結果から、次の視点が必要であることがわかった。

#### (1) 税金使途の公平感が広がり、行政と市民との信頼関係が築かれていること。

具体的には、税金の使途を不公平に感じている人ほど、①市民の連帯意識の衰退、②新たな福祉関連負担増への抵抗感、ひいては、福祉サービス抑制の要求の高まり、③地域福祉の推進における市民レベルの協力意欲の低下、④福祉に対する行政責任強化の要求、につながるということがわかった。

#### (2) 地域福祉の持続的推進に向けて、普段の近所付き合いのあり方を問い直す必要性。

言いかえると、市民に新たな福祉関連負担増を求め、地域福祉の推進において、市民の協力体制を得るには、その前提条件として、市民の居住満足度の向上に力を入れる必要があることがわかった。

具体的に触れると、①市民の居住満足度が低いほど、福祉を「助け合い」、「安心」、「必要なもの」と捉える割合が低下する、②市民の居住満足度が低いほど、行政は市民に新たな福祉関連の負担増を求めにくく、いづれ、福祉水準の向上に取り組む際に市民から反発の声が上がりやすい、③居住満足度が低いほど、地域福祉の推進に市民の協力体制を得にくく、それどころか、行政責任論を強める方向で福祉体制に取り組むべきという世論が高まる可能性が示唆される、という特徴を把握することができた。

### 〈3〉旧A町での2003年春の町長選にみられた町の変革は、次の4点にまとめられる。

①民の経済基盤の悪化に加え、社会保障構造改革にともなう住民の負担増、物価の上昇にともなう支出増、による影響が大きかったこと、②福祉視察効果と福祉土木事業効果について行政が過大評価してしまったこと、③行政による政策（福祉で町興し政策）の説明不足により、住民が福祉経済効果を過小評価してしまったこと、④住民や商店会関係者のなかに、福祉経済効果に過剰な期待を抱いてしまい、予想通りの効果を実感できなかった時、余計にその失望感が高まり、政策に期待を寄せなくなったこと。

これらのことで、住民のなかの最優先課題は福祉体制の構築から、個人の生活基盤の維持、経済基盤の確保に切り替わったのである。

### （3）今後の研究課題—福祉産業説の有用性の検証

今後の研究課題として、福祉産業説の有用性の検証、が挙げられる。

地方自治体において、福祉産業が成り立つ条件—①市民の経済基盤の確保、②人々の福祉意識の向上、③絶え間ない行政と市民との意思疎通—を揃えるには、時間を要する。本研究では、時間的制約を抱えているため、福祉産業説の有用性を検証するまでにはいたっていない。

とりわけ、人々の福祉意識は、地域性と深い関連性を持っているうえに、外部的要因と内部的要因により、福祉意識を可変的なものにしていく側面がある。検証地域の旧A町とB市の調査結果から、この外部的要因については、市町村合併、三位一体改革、社会保障構造改革、グローバル経済の変動、が挙げられる。他方、内部的要因については、地方自治体の市政方針、産業構成、市民の経済基盤、住民参加の実践手法・経験の深度が挙げられる。

これらのことで、福祉産業は他の既存産業と異なり、人々の「福祉」への価値観や意識が絡んでいるため、複雑な様相を生み出している。実際に、現時点では「福祉産業」という概念について、検証地域の旧A町とB市の市民にとっては、高齢者福祉体制に取り組む重要性を認めているながらも、福祉を産業として捉えること自体については、馴染みが薄いことがわかった。

その理由として、一つは、「福祉産業」という言葉自体に違和感を覚えやすいからである。なぜなら、市民のなかに、福祉サービスを必要とする人々の存在を弱者として見ている人がいる以上、福祉を産業として捉えることは、すなわち弱者を食い物にするという見方で解釈されてしまい、「福祉産業」の

中身を問う前に、まず、拒否反応が起きてしまう側面がある。そして、もう一つの理由は、経済振興策としての「土建型のまちづくり」と比較すると、「福祉のまちづくり」の経済効果を市民が実感するまでには時間がかかるからである。

今後の研究では、福祉産業の有用性の検証に向けて、定点調査地域における市民の福祉意識の把握、そして、福祉経済効果を科学的数値の提示により、検証を深めていきたい。介護保険制度の権利意識の浸透にともない、市民の福祉意識にどのような変化をもたらされるのか。また、人々の福祉意識の変化は、「福祉産業」への捉え方にどのような影響を与えうるのかを、定期的に把握調査を行い、比較研究を進めていきたい。

### 5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計3件）

①徐明仿「住民の意識調査にみる秋田県旧鷹巣町の『福祉による町興し政策』の初歩的検証」八戸工業大学紀要第29巻, pp. 213-242, 2010年3月 査読無

②徐明仿「超少子高齢社会の進展を見据えた青森県の新たな挑戦—地域活性化に向けた『人づくり・安心安全なまちづくり』の可能性—」ニューズレター第30号, 青森雇用・社会問題研究所監修発行 pp. 12-19, 2009年6月 査読無

③徐明仿「アンケート調査の結果分析にみる秋田県旧鷹巣町の『福祉による町興し』政策の初歩的検証」八戸工業大学紀要第28巻, pp. 275-293, 2009年2月 査読無

〔学会発表〕（計2件）

①徐明仿「プリテストの結果分析にみる秋田県旧鷹巣町民の福祉意識の把握」第57回日本社会福祉学会全国大会、2009年10月、法政制大学多摩キャンパス

②Hsu, MingFang, “A Research on the Ideal Method of Carrying Out Community Welfare and the Methodology of Securing Source of Revenue”, EASP 5<sup>th</sup> Conference Welfare Reform in East Asia, National Taiwan University, Taipei, Taiwan, 3<sup>rd</sup>-4<sup>th</sup> November 2008

### 6. 研究組織

#### (1) 研究代表者

徐 明ほう (ZYO MEIHO)

八戸工業大学・感性デザイン学部・講師

研究者番号：40433479

(2)研究分担者  
なし

(3)連携研究者  
なし