

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 16 日現在

機関番号：32670

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2009～2013

課題番号：21730464

研究課題名(和文) 地域社会におけるセーフティネットの構築と地域福祉推進政策に関する社会福祉学的研究

研究課題名(英文) Study of building a safety net in community and promoting community care policy

研究代表者

黒岩 亮子 (KUROIWA, RYOKO)

日本女子大学・人間社会学部・講師

研究者番号：60350188

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,900,000円、(間接経費) 570,000円

研究成果の概要(和文)：地域社会で今日頻発している孤独死や虐待などの当事者は、地域の中に埋もれた存在であり、不足する専門職がこうした人たちに働きかけることも出来ていない。こうした状況下で住民による支えあいに期待が寄せられている。本研究では、支えあいの「場」に着目し、異なる対象や地域(例えば仮設住宅の集会所、生活保護受給者が暮らす施設が地域に開いた食堂、精神障害者の働くカフェ、子育てサロン等)における様々な「場」の在り方を検討した。「場」を通して見えにくい支えあいは「見える化」され、住民は客観的に自分たちの力を確認することができる。また、「場」においては住民と当事者は自然な関係を築きやすいく、その可能性が示唆された。

研究成果の概要(英文)："Kodokushi" and abuse are increasing in community, recently. These problems are not easy to appear. It is difficult to solve because there are not so many social workers in community. Perhaps, neighboring people can detect these problems, so "neighboring ties" are emphasized. The welfare policy in Japan make a point of community care and "neighboring ties".

This study is to explain the actual conditions of "neighboring ties" in community. Especially, this study noticed "place" where people meet together and plan some programs- for example, gymnastics, cooking, chatting- to prevent isolation in community. It is not difficult to build "neighboring ties" at "place" in community because the person concerned isolation and neighboring people can meet naturally. Neighboring people can go easy and realize that power of themselves. This study showed that "neighboring ties" have chance to solve isolation in community.

研究分野：社会学

科研費の分科・細目：社会福祉

キーワード：地域福祉 地域住民 支えあい 居場所 孤独死 アウトリーチ

1. 研究開始当初の背景

近年、とくに 1990 年代後半からの社会福祉基礎構造改革、2000 年の社会福祉法制定以降、社会福祉領域において「地域福祉の推進」が重視されるようになってきている。

たとえば社会福祉法第四条には、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を形成する者および社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」と述べられ、法制レベルにおいて始めて「地域福祉」という用語が明記された。また、2007 年には厚生労働省社会・援護局長私的研究会として「新たな地域福祉のあり方に関する研究会」(会長：大橋謙策、日本社会事業大学学長)が発足し、翌年 3 月には『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 -』報告書を発表した。報告書では、「地域には、現行の仕組みでは対応しきれない多様な生活課題があり、これらに対応する考え方として、地域福祉をこれからの福祉施策に位置付ける必要がある」とし、地域福祉の推進の方向性を明確にしている。

このような、社会福祉領域における「地域福祉の推進」の流れを、武川正吾は「地域福祉の主流化」と呼んでいる(武川 2006)。平野隆之はこれを「地域福祉推進政策」と定義し、戦後以来の対象別福祉制度における「地域ケア推進」と、今日のホームレスや孤独死などの問題に対応するための「地域社会のセーフティネット」の構築という二つの流れから、地域福祉推進政策に注目が集まってきたと整理している(平野 2008)。前者の地域ケア推進は、たとえば高齢者福祉や障害者福祉の分野で施設生活ではなく地域生活が重視されるようになったこと、また国の財政難という理由からも方向づけられている。もちろん、この背景には野口定久が強調するように、1990 年以降の「地方分権による福祉環境型の福祉社会レジーム」への転換がある。後者の地域社会のセーフティネットの構築は、EU の政策概念として登場した「社会的排除」への方策として日本でも模索されているものである。その嚆矢となったのが、2000 年 12 月に厚生省社会・援護局長私的諮問機関として設置された「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」(会長：岩田正美、日本女子大学教授)が発表した報告書である。報告書では、従来の社会福祉の主たる対象は貧困であったが、現代の社会福祉の新たな対象は、心身の障害・不安、社会的排除や摩擦、社会的孤立や孤独であり、問題が重複・複合化してあらわれていることに特徴があると述べている。この報告書は、EU の概念とは異なり社会的排除を「関係」という点に収斂させてしまった

という問題点はあるものの(平野前掲書)、このように排除された人々を包摂する方策としての地域社会のセーフティネットの構築を明確にしたものとして評価されよう。本研究では、地域社会のセーフティネットの構築はいかにして実現されるのか、その方向性を探るために、以下の研究フレームを設定する。

2. 研究の目的

1) 政策分析 - 地域福祉推進政策の分析

「地域福祉の推進」がどのような経緯から登場したのか

「地域福祉の推進」は具体的に何を目標としているのか

「地域福祉の推進」を実現するために具体的にどのような事業があるのか

2) 事業分析 - 地域福祉事業の分析

地域社会のセーフティネットの構築にかかわる事業(2006 年「セーフティネット支援対策事業」および 2008 年「地域福祉活性化事業(コミュニティソーシャルワーカーの設置)」、2008 年「地域日常生活自立支援事業」(ボーダーライン層への自立支援相談員の設置)を抽出し、その事業の実態について把握する

各地域レベルで実施されている地域住民を主体としたセーフティネットの構築に関わる事業(ふれあい・いきいきサロン、コミュニティカフェ等)の実態と課題を把握する

3) 事例分析

具体的な「社会的排除」の事例として「孤独死」を取り上げ、「孤独死」への対応をしている一地域から、

「社会的排除」の現実(対象者への聞き取り)

それに対応しようとする地域住民の活動(地域住民の活動の参与観察と聞き取り)実態

地域住民以外の専門職等の対応の実態(聞き取り)

制度上の取り組み(分析)を明らかにすることで、具体的な地域社会のネットワーク構築の実現について、必要な課題を明確にする

研究計画当初は、第 3 年目に事例分析を行うことを目的としていた。しかし、本研究を中断していたこの 2 年(2011 年度、2012 年度)の間に、東日本大震災を契機として、本研究のテーマである「地域社会のセーフティネット」構築をめぐる状況は大きく変化したと言える。地域社会の「絆」の重要性が説かれ、仮設住宅における孤独死防止の様々な試みもなされている。また、様々な分野においても「地域社会のセーフティネット」構築が問われ、たとえば都市計画や建築の分野においても新しい活動や試みが次々と展開され

ている。そこで、研究計画を若干修正し、社会福祉分野のみならず様々な分野、主体がなそうとしている「地域社会のセーフティネット」構築の事例（たとえば、東京都港区で慶應義塾大学が主体となって運営している「芝の家」「三田の家」や、被災地である宮城県仙台市宮城野区内の仮設住宅に建築家によるプロジェクトとして設置された「みんなの家」等）も検証する。

3. 研究の方法

1) 政策分析

- ・1990年代以降の社会福祉基礎構造改革の議論の整理（報告書等の整理）
- ・他領域との関連（コミュニティ政策や地方自治法の改革等との関連）の整理
- ・他国との関連（EUの「社会的包摂」概念の整理、イギリスの法律等）の整理
- ・事業の整理

2) 事業分析

- ・各地域レベルでなされているセーフティネットの構築（報告書でいう「新しい支え合い」）の事例を集め、特徴や方法についてモデル化し、参与観察を行う
- ・実態と課題を整理する

3) 事例分析

- ・松戸市常盤平団地、川崎市多摩区西三田団地、横浜市栄区公田町団地等を事例に取り上げ、目的 ~ を実施する

4. 研究成果

1) 政策分析

地域福祉推進政策として位置づけられる政策は、実は1970年代初頭には既に実施されていた。すなわち1970年代初頭の一人暮らし高齢者福祉政策や1969年の国民生活審議会「コミュニティ～生活の場における人間性の回復」報告書からブームともなるコミュニティ政策が実施されていた。

このような政策は、高齢者福祉政策においては1980年代に入ると「住民参加型在宅福祉サービス活動」によって、地域住民を在宅福祉サービスの担い手にするという方向性が実態としても定着していき、既に地域住民の支え合いが目指されていたことが分かる。一方、コミュニティという用語は、高度経済成長以降に目指されるべき日本社会の新しい地域社会のあり方として定着し、そこでは「普遍的価値を持ち主体的に活動する市民」としての地域住民が育つことが期待された（奥田道大 1983）。こうしたことから、財政難などを背景としながら、サービスの担い手としての地域住民の育成が政策的にも誘導されていったと考えることができる。

より明確に地域福祉の推進という形で、地域住民をサービスの担い手として意識していくのは2000年以降である。地域福祉の推進の背景には、2000年「社会的な援護を要す

る人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書や、2008年『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 - 』報告書にも明確にされているように、制度の狭間にある人達が地域において様々な困難な状況に置かれていることが認識されるようになったことからであった。より具体的には、地域における孤独死の頻発である。孤独死は1970年代の都市部において、また1995年の阪神淡路大震災の仮設住宅において社会問題化した。2005年のNHKスペシャル「ひとり団地の一室で」が松戸市常盤台団地の孤独死の実態と地域住民による対策を取り上げたことで、大きな関心と呼ぶことになった。世論が喚起され政策にも結び付き、2007年には「孤立死防止推進事業（孤立死ゼロプロジェクト）」などの新しい事業が始まることになった。すなわち、もちろん国や地方自治体の財政難といった根本的な問題はもちろんあるのだが、地域の問題を専門職だけで解決することの難しいという実態から、地域住民が単なるサービスの担い手としてだけでなく、問題解決の主体としてより積極的に地域の問題に関わることが目指されるようになったのである。地域住民には問題解決のための計画立案者としての役割も求められるようになっていく。また、日本における「地域福祉の推進」の背景には、EUの「社会的排除」概念やイギリスにおけるLSP（地域戦略パートナーシップ）の設立などの海外の影響もあると考えられる。

また、このような実態や地方分権の推進などを背景にして2000年代以降は第二次コミュニティブームとも言うべき状況も生まれている。たとえば2007年総務省コミュニティ研究会中間とりまとめ、2008年総務省「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」2009年国土交通省「『新たな結』による地域の活性化報告書」、また「コミュニティ再興と市民活動の展開」報告書などからも、新しい地域社会を創り上げていくことが再度認識されるようになってきていると言えるだろう。

もちろんこのように政策誘導される形だけではなく、地域住民の側にも社会貢献や地域貢献の思いが強くなっていることも事実である。1995年の阪神淡路大震災はボランティア元年と言われ、その後制定された特定非営利活動促進法（NPO法）によるNPO法人数は2014年現在4万5千以上にもものぼる。社会問題、地域問題の解決を使命とするNPOが激増したことからも、地域住民が地域の問題を自らの手で解決しようという使命を強く持っていることが分かる。

「地域福祉の推進」は以上のような経緯から登場したものであり、地域住民がサービスの担い手のみならず社会問題、地域問題の解決の主体として計画立案などより積極的に関わることを目指した政策であるというこ

とができる。

2) 事業分析

2006年「セーフティネット支援対策事業」および2008年「地域福祉活性化事業(コミュニティソーシャルワーカーの設置)」、2008年「地域日常生活自立支援事業」(ボーダーライン層への自立支援相談員の設置)などの事業主体はおもに社会福祉協議会である。

社会福祉協議会においては、たとえば豊中市社会福祉協議会のコミュニティソーシャルワーカー事業が全国的にも大変有名になったように、「制度の狭間」を支援の対象として、コミュニティソーシャルワーカーが徹底したアウトリーチと他職種との連携、もっとも特徴的なところでは地域住民を巻き込んで地域の問題を解決することに取り組んでいる。大阪府では府社会福祉協議会もまたこのように地域に埋もれた人々を対象として、その解決を図るための活動を行っている。

そもそも社会福祉協議会は、地域住民が主体的に地域の問題解決が出来るように育てるという役割と、様々な困難を抱えた地域住民への支援という二つの役割を持っている。これまでどちらかという、地域住民を主体として育てるという役割が強かったが、前述したような「制度の狭間」にある人びとの実態が深刻化する中で、コミュニティソーシャルワークを始めとした事業を展開する中では、社会福祉協議会に地域社会におけるセーフティネットの構築という意識が強くなっていったことも推測される。

なかでも、1994年に全国社会福祉協議会の取組みから始まった「ふれあい・いきいきサロン」は、2004年には全国社会福祉協議会が「地域福祉型福祉サービス」と名付け、その推進が必要である旨の報告書もまとめているが、利用者を限定せずに、当事者と地域住民が共に創りあげる事に特徴がある。今日では、地域の至るところで住民主導によって様々なサロンが開催されており、孤独死の予防などに役立っている。

また、ふれあい・いきいきサロン以外でも、まちづくり、地域活性化という視点から商店街の空き店舗などを利用したコミュニティカフェも地域に浸透してきたとも言える。

こうしたサロンやカフェは、これから目指されるべき地域包括ケアシステムにおいても、地域住民の互助の要、その場として非常に重要視されており、地域住民が気軽に足を運べること、当事者と地域住民の壁が低いことなどから地域社会におけるセーフティネットとして大いに期待されている。

様々な主体が地域社会のセーフティネットの構築に寄与していると言えるが、社会福祉協議会によるサロンにおいても、責任の大半は地域住民にあり、この点が課題ともなっている。すなわち、地域住民の自主性に任せるあまりに、セーフティネットから漏れてし

まう、真に孤立した人などをキャッチすることが出来ないという課題である。本来であれば、こうした人々には社会福祉の専門職等がアウトリーチをする必要があるが、限られた財源の中では難しいのが現状である。こうした課題をいかに乗り越えるのかが、地域社会に問われているとも言える。

3) 事例分析

ここでは、松戸市常盤平団地、横浜市栄区公田町団地に事例を絞り、その実態と課題について簡潔に述べる。

まず、孤独死等の現状であるが、常盤平団地、公田町団地ともに高度経済成長期に一斉に同世代が入居したこと、近年の空き家率の高まりに伴い、低所得者用の住宅への転換も起こったことなどから、高齢化が進展し、単身の居住年数の短い人々の入居も目立っている。そのために、どちらの団地ともに孤独死が発生している状況である。公田町団地においては、若いファミリー層の入居もあり、ベビーカーを押した母親の姿も見られる。とくに公田町団地は最寄駅からバスで15分程度の高台にあるということもあり、こうした外出がしにくい人々の孤立化が問題化している。

常盤平団地では、団地自治会、民生委員、団地地区社会福祉協議会が一体となって孤独死予防センターを設置して孤独死対策に努めている。公田町団地でも古くから団地で生活し、スポーツ活動などで縁を築いた人々が中心となってNPO法人を結成した。どちらの団地もこうした団地住民を中心とした活動に、行政や様々な機関が後押しをし、連携をしているところが特徴である。常盤平団地においては、鍵業者や新聞配達、さらにはゴミ収集に関わる人を巻き込んで、孤独死の予防や早期発見に努めている。常盤平団地の活動は全国的にも有名となり、社会福祉協議会や松戸市も全面的にバックアップしているのである。同様に、公田町団地においても、地域包括支援センターが定期的に関わり、要支援者の早期発見に努めている。さらに、UR都市機構による見守りセンサーが住戸内にとりつけられ、NPO法人の事務所(兼サロン)内の地域住民が異変をすぐに察知できるようなシステムとなっている。

このような取り組みにより、これらの団地では「孤独死を予防してくれる団地」としての人気も高まっているとも言う。さらに地域住民の結束を強めることにもつながり、そこにセーフティネットの構築のモデルを見ることが出来よう。

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1件)

黒岩亮子「高齢者福祉における支え合い活動

の展開と課題 - 住民参加型在宅福祉サービスを事例として - 、『社会福祉研究』第 119号、鉄道弘済会、査読無、2014 年、57～64 頁、

〔学会発表〕(計 0 件)

〔図書〕(計 2 件)

黒岩亮子「高齢者の『孤立』支援活動と地域リーダー - 『2つ』の地域を中心に - 」高橋勇悦・内藤辰美編『地域社会の新しい〈共同〉とリーダー』、恒星社厚生閣、2009 年、69～92 頁

黒岩亮子「地域福祉政策 - コミュニティの活性化による孤独死対策の課題」中沢卓実・結城康博編『孤独死を防ぐ - 支援の実際と政策の動向』、ミネルヴァ書房、2012 年、154-185 頁

〔産業財産権〕

出願状況 (計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況 (計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

黒岩亮子 (Kuroiwa, Ryoko)
日本女子大学・人間社会学部・講師
研究者番号：60350188

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：