

## 科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）研究成果報告書

平成 25 年 6 月 27 日現在

機関番号：21201  
 研究種目：若手研究（B）  
 研究期間：2011～2012  
 課題番号：23730539  
 研究課題名（和文） 「限界コミュニティ」における小地域福祉活動実践に関する実証的研究  
 研究課題名（英文） An experimental study of community-based welfare action in marginalized community  
 研究代表者 菅野道生（KANNO MICHIO）  
 岩手県立大学・社会福祉学部・講師  
 研究者番号：00582008

## 研究成果の概要（和文）：

本研究では、都市部の「限界コミュニティ」における小地域福祉活動展開の現状と課題を検証することにより、都市部に偏在する極端に高齢化した地域における住民福祉活動実践の方向性について考察した。都市の高齢化コミュニティにおける小地域福祉活動の展開においては、①コミュニティ内部の「残存機能」の維持、②コミュニティ外部の資源の導入、という2つの視点が必要であること、またそうした活動を推進するための具体的な手法について明らかにした。

## 研究成果の概要（英文）：

There are highly aging communities among large city areas in Japan, what called "marginalized community". This research is aimed at clearly articulate current situation and issues of the community-based welfare action in marginalized community through the having an interview with community leaders and community workers.

## 交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2011年度	1,300,000	390,000	1,690,000
2012年度	1,000,000	300,000	1,300,000
総計	2,300,000	690,000	2,990,000

研究分野：社会学

科研費の分科・細目：社会福祉学

キーワード：限界コミュニティ 小地域福祉活動 公営集合住宅

## 1. 研究開始当初の背景

今、地域における多様な生活問題がかつてない広がりを見せ、「無縁社会」、「孤独死」、「社会的孤立」といった用語が一般的にも関心を集めている。こうした状況の背後には、地域社会や家族関係の変化、生活基盤の脆弱化等、大きな日本的課題が横たわっている。地域社会や家族関係の現状を踏まえ、多様な社会関係の再構築と個別の生活問題の解決を統一的に図ることが地域福祉の現代的な課題である。

一方、こうした課題への住民サイドからの

対応として従来から行われてきたのが小地域福祉活動である。小学校区等の小地域を単位として住民を組織化しサロン活動や見守り活動を中心に、さまざまな福祉活動が展開されてきている。2008年に厚労省が発表した「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」の報告書でも、小地域福祉活動の推進が政策的な課題としても明確化され、小地域福祉活動の活性化が今後の地域福祉実践および政策の重要な柱として位置づけられている。

小地域福祉活動は住民による推進基礎組

織をベースに展開されることが基本となるが、近年極端な高齢化の地域的な偏在化が進む中で、小地域をベースとした住民福祉活動の基盤自体が掘り崩されつつある。こうした状況の中で小地域における住民福祉活動を以下に進めていくかが研究および実践上の重要課題となっている。

上記を踏まえて、本研究では都市部において極端な高齢化が進展する地域、すなわち「限界コミュニティ」における住民福祉活動に着目した。都市部における「限界コミュニティ」とは「①町会・自治会（あるいは町丁・字）を最小単位としたコミュニティにおいて、65歳以上の人口が40%を超え、②貧困や地理的条件、③家族や住民同士のきずなやふれあいの希薄化（人間関係の希薄化）と個人個人の孤立化などから、④コミュニティの崩壊が進み、日常レベルでの共同生活が困難になり、孤独死などが頻繁に起きるコミュニティ」（檜原真二「大都市における局地的高齢化と限界コミュニティ—北九州市を事例にして—」芳賀祥泰編著『福祉の学校・安全・安心・快適な福祉国家を目指して—』エルダーサービス,2010）と定義される。

現在、小地域福祉活動の推進方策については、さまざまな議論がなされているが（例えば全社協『小地域福祉活動の活性化に関する調査研究報告書』2008など）、都市における「限界コミュニティ」の出現という今日的な視点からの本格的な業績は少ない。こうしたことから、今後増加するであろうこうした都市の「限界コミュニティ」における小地域福祉活動のあり方について実証的に明らかにする研究に着手した。

## 2. 研究の目的

本申請課題は、上記に示した問題意識と研究の経緯を踏まえ、このテーマにおける今後の当該領域における議論の豊富化に資するため、都市部における「限界コミュニティ」における小地域福祉活動の推進をめぐる課題について、現在地域で取り組まれている住民福祉活動の現状と課題を探ることを通じて探究することを研究の目的とした。具体的な内容は以下の通りである。

①都市部におけるコミュニティの限界化の現状の検証：都市において「限界コミュニティ」の特徴がみられる地域がどのような実態にあるかを、東京都内の公営集合住宅の入居者データを通じて検証した。

②「限界コミュニティ」における小地域福祉活動の現状の検証：東京都新宿区、北海道札幌市、福岡県福岡市、福岡県北九州市の各地域における小地域福祉活動の取り組み状況、その現状と課題を、各地の高齢化の進む公営集合住宅明らかにした。

③①②を通した、「限界コミュニティ」にお

ける小地域福祉活動の実践モデルの検証：①②を総合的に把握・整理することで、「限界コミュニティ」における小地域福祉活動の展開にむけて有効な実践の枠組みとその可能性を検証した。

## 3. 研究の方法

資料収集は文献の購入の他、各地域におけるインタビュー調査及び資料調査を基本とする。資料の収集、分析の精度・効率をより高めるため、まず平成23年度は①都市部におけるコミュニティの限界化の現状の検証、②「限界コミュニティ」における小地域福祉活動の現状の検証を行う。続いて平成24年度は、③前期のコミュニティの限界化の現状と、そこにおける小地域福祉かつ移動の現状と課題についての総合的な把握と整理を通して、都市の「限界コミュニティ」における小地域福祉活動の展開において、どのような視点や手法が有効なものとなるのかを検証する。

## 4. 研究成果

（1）都市部におけるコミュニティの限界化の現状の検証

現在、入居から長期間が経過した公営集合住宅の多くが、住民の高齢化とそれに伴う多様な生活問題の集中、および自治会活動や互助活動の衰退などの課題に直面しつつある。しかしながら、現状では個別の公営集合住宅の入居者の生活実態についてのデータは十分に得られているとは言い難い。本研究では、東京都江東区における個別住宅の入居者調査で得られたデータの分析を通じて、都市の公営集合住宅における高齢化の状況、およびその世帯構成の特徴について明らかにすることを試みた。

より具体的には、①一定地域における個別の公営集合住宅入居者のうち、ひとり暮らし高齢者世帯および高齢者を含む2人暮らし世帯がどの程度を占めているか、②単一の公営集合住宅において、入居者全体の年齢構成および世帯構成の特徴がどのようなものかという2点について検討した。

分析の対象とするのは東京都江東区で実施された公営集合実態調査で得られたデータである。区内3つの都営住宅と1か所のUR団地を選び、そこに住む高齢者のひとり暮らし、および二人暮らし世帯の全世帯を住民基本台帳から抽出し、その量的把握を行った。その際、ひとり暮らし世帯については孤立のリスクの高さを考えて対象を50歳以上に拡張、また二人暮らしについては介護の問題も考えて65歳以上の高齢者と年齢に関係なくその同居者とするに決めた。さらに対象とした公営集合住宅のなかから都営住宅をひとつ選定し、これについては全入居者のデー

タを集計した。

調査結果からは、公営集合住宅、特に都営住宅における著しい高齢化の進展状況が、データによって裏付けられた。ひとり暮らし高齢者、高齢者のみの2人暮らし、およびどちらかが高齢者の2人世帯といった社会的孤立や介護を中心に、生活上のリスクを抱えやすい世帯が特に都営住宅では入居者の半数以上を占めている状況が明らかとなった。また、A都営住宅の入居者データからは高齢化率50%を超え、住民の4割が70歳以上という超高齢コミュニティとしての公営集合住宅の実像が浮かび上がった。区全体の高齢化率は2010年4月時点で19.6%であるが、より小地域単位でみるとこうした局地的高齢化が進んでいる現実がある。都市の高齢化問題を考える上ではこうした地域的、または住宅種別による年齢構成の偏りが十分考慮されなければならない、今後区全体で地域単位による住民の年齢構成の状況を正確につかんでいく作業が必要と思われる。

また、性別データからは入居者における女性の割合の高さが確認された。とりわけ70歳以上の年齢層では女性の比率が圧倒的に高まる。性別と年齢構成のデータからは、公営集合住宅の状況として、まずはきわめて高い高齢化の進展とともに高齢女性が集中的に居住しているという特徴が明らかである。

また、A都営住宅における世帯人員数の状況では入居世帯のうちひとり暮らし世帯がおよそ半分を占めていた。ひとり暮らしと二人暮らしで全体の9割近くとなっており、3人以上世帯の割合はごくわずかにとどまっている。集合住宅における世帯規模の小ささ、特にひとり暮らし世帯がきわめて多い状況が確認された。一般に古い集合住宅では、子どもが独立して出て行った後に残った高齢者夫婦のみ世帯や、配偶者を亡くした単身高齢者世帯など世帯規模の小さい住民の割合が多くなる傾向が多く、今回収集したデータからも同様のことが推測できよう。必要な福祉サービスが十分に整備されているとは言いがたい現状のなかで、いまでも「家族」は子育てや介護、見守りなどを一次的に担う存在であることは否定できない事実であろう。しかし老老介護や認知介護、虐待や「孤独（立）死」などに象徴されるように、「小規模家族」では担いきれない生活問題が深刻化している。また、家族規模の縮小はそれを基礎単位とするコミュニティの形成・維持の困難にもつながる。江東区の都営住宅でも、著しい家族の縮小が進展しており、それに伴ってさまざまな生活問題やコミュニティの課題が発生している可能性を考慮する必要がある。

さらに世帯主の年齢データでは、世帯主の約半数が70歳以上となっていた。これに65歳以上とすると、実に世帯主の7割近くが高齢者ということになる。ひとり暮らしや2人暮らし世帯が多いことを考え合わせると、稼働年齢層の家族がいる世帯の割合はかなり低いことが予測される。もともと入居に際して所得が一定基準以下という要件がある都営住宅は特に経済的に厳しい状況にある世帯も少なくないが、その多くを占めるのは稼働収入のない高齢者世帯であることは想像に難くない。いずれにしても世帯主の年齢構成がきわめて高いという公営集合住宅の特徴が、今回の分析でも改めて明らかになった。

(2)「限界コミュニティ」における小地域福祉活動の現状の検証：上記の地域における小地域福祉活動の取り組み状況、その現状と課題

上記のような都市の高齢化コミュニティとしての公営集合住宅の特徴を踏まえ、そこで取り組まれている住民福祉活動の現状と課題を明らかにするため、都市部の高齢化がすすむ公営集合住宅でヒアリング調査を実施した。調査対象は東京都新宿区、北海道札幌市、福岡県福岡市および北九州市の各都市の、高齢化率がおおむね40%前後の公営集合住宅で活動する住民福祉活動団体のリーダー、及びそれを支援する社会福祉協議会職員である。具体的な調査対象団体は以下の通りである。

【住民福祉活動団体】

- a. こぶしの会（百人町3丁目アパート：東京都新宿区）
- b. もみじ台団地第2自治会黄色いエプロン（もみじ台団地：北海道札幌市）
- c. 二島校区社会福祉協議会（福岡県北九州市）
- d. 城浜校区社会福祉協議会（福岡県福岡市）
- e. 永黒団地助け合いの会（福岡県北九州市）
- f. 後楽団地自治会（福岡県北九州市）

【社会福祉協議会】

- a. 新宿区社会福祉協議会
- b. 福岡市社会福祉協議会
- c. 北九州市社会福祉協議会

調査対象とした公営集合住宅は、いずれも大都市部に位置する、入居から40年以上が経過した、比較的大規模な集合住宅である。ヒアリング調査のなかから、各集合住宅に共通する住民生活及び地域の課題として、以下の各点が明らかとなった。

- ①建物の老朽化、ないしは老朽化による立て替えの実施または計画、②住民の高齢化と世

帯規模の縮小（単身世帯、夫婦のみ世帯）③外国籍住民の増加、④母子世帯の増加、⑤介護・福祉ニーズを持つ世帯の増加、⑥住民自治組織の担い手の高齢化・固定化、等

一方で活動のそれぞれの活動内容を見ると、①従来から地区内での活動を継続してきているパターン、②集合住宅内の昔からの住民同士のつながりを軸に、福祉活動を新たに組織化したパターン、③NPO や学生団体など外部の活動を地区内に受け入れ、それをテコに従来の住民組織の活動を活性化させているパターンなどが見られた。

こうした類型をもとに、それぞれの地域特性に合わせた活動の推進をプランニングしていくことが今後の高齢化コミュニティにおける住民福祉活動展開の基本的視点となると思われる。

### （3）「限界コミュニティ」における小地域福祉活動の実践モデルの構築

上記のような地域課題、住民の生活課題が顕著となっている一方で、こうした古い集合住宅では住民のサークル活動や共助活動がしっかりと根付いているところも少なくなかった。コミュニティ内部で発掘・育成される資源・つながりをベースに、コミュニティ外部の資源（NPO や学生・生徒などの人手やサービスなど）を積極的に導入して見守りやサロン活動、地域イベントなどに活発に取り組んでいるケースも見られた。中山間地域にみられるいわゆる「限界集落」とは異なり、都市部では外部資源が豊富で生活上の利便性も高いという強みがあることがヒアリング調査を通じて明らかになったといえる。

活動を推進する社会福祉協議会などはそうした外部資源とのつなぎ役としてその専門性を発揮することが求められるといえよう。また、近年では UR 都市機構や各自治体も集合住宅における高齢者や子育て世帯に対する生活支援対策を打ち出しており、そうした取り組みの成果も注目される。行政としては住宅政策と福祉政策の一体的な推進も重要な課題になるだろう。

調査結果から明らかになった状況を踏まえれば、都市部の公営集合住宅においては住民福祉活動自体の存立基盤が大きく掘り崩されている現状のなかでも、自治会・町内会を母体とする、ないしはそれと強く連携する自発的な住民福祉活動が、現時点では少なからず存在している。地域でなんらかの支援を必要とする住民が増えていくなかで、民生委員等だけでそのすべてをカバーしていくことには限界がある。今回のヒアリングで出会った活動事例は、住民自身がこうした活動に

取り組むことで、ニーズキャッチや制度へのつなぎ等の活動がより効果的に行えることをも示していた。ヒアリングを通じて痛感されたのは、それぞれの活動が高齢化をはじめとした様々な地域の変化のなかから生まれてくる新たな課題を見逃すことなく「この課題をどうにかしたい」という住民の思いを出発点に立ちあがってきたという点であった。上からの組織化ではなく、住民自身の切実な願いが住民福祉活動の土台であることが改めて確認されたといえよう。

地域福祉活動を推進していく側の課題としては「地域にはすでに多様な住民福祉活動が点在している」ということをしっかりと認識することが必要であるように思われる。安易に新たな事業やプログラムを自治会・町内会に一律に担わせようとするのではなく、まずは「すでにある活動を核に、それを広げていく」「そこに新たな住民をつなげていく」ことが第一歩となるといえる。

### 5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計 2 件）

① 菅野道生、新しい福祉国家へ(8)大都市の公営集合住宅における高齢化と世帯規模縮小の実態：江東区における公営集合住宅入居者調査から、大月書店、自治と分権、査読無、47号、2012、91-101

② 菅野道生、大都市東京の集合住宅～コミュニティ作りに向けて、東京都社会福祉協議会、福祉広報（634）、査読無、2011、6-7

〔学会発表〕（計 2 件）

① 菅野道生、大都市の公営集合住宅における中高年ひとり暮らし世帯の社会的孤立－東京都 A 区の公営住宅・UR 住宅における実態調査を通じて、日本社会福祉学会 第 60 回秋季大会、2012 年 10 月 21 日（日）、関西学院大学

② 菅野道生、社会的孤立問題と社会福祉実践の方向性、第 59 回社会福祉セミナー、2012 年 7 月 27 日（金）鉄道弘済会

〔図書〕（計 1 件）

① 内田敬三、菅野道生、加藤正孝、里村純子、老いても安心して暮らせるまちづくりをめざして・高齢者の社会的孤立の実態と行政の役割、こうとう福祉プロジェクト、2012、127

② 河合克義、菅野道生、板倉香子編著、

法律文化社、社会的孤立問題への挑戦：分析  
の視座と福祉実践、2013、105-130

6. 研究組織

(1) 研究代表者

菅野 道生 (KANNO MICHIO)

岩手県立大学・社会福祉学部・講師

研究者番号：00582008