

令和元年6月25日現在

機関番号：34101

研究種目：基盤研究(B)（一般）

研究期間：2015～2018

課題番号：15H03442

研究課題名（和文）地域福祉専門職による過疎地域支援のための診断指標の開発 - 関係性の分析 -

研究課題名（英文）Development of diagnostic index for the depopulated area support by community work professionals -relationship analysis-

研究代表者

大井 智香子（OHI, Chikako）

皇學館大学・現代日本社会学部・准教授

研究者番号：60352829

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 10,300,000円

研究成果の概要（和文）：社会資源も人口も限られている地域社会においては、専門職のみでなくボランティアな住民の関わりが必要である。それぞれのセクターの専門性や役割を核としてそれらを広げた領域をカバーし、部分的には他と融合させて課題解決に取り組んでいる。各セクターの「本来業務を核とした広がり・融合」した支援活動が、人口減少と社会資源の縮小が進む地域社会を持続させる方策となり得ることが明らかとなった。

過疎地において最も問題視すべきことは、人口が減少していくことのみでなく関係性が断ち切られていくこと＝「関係性の貧困」にある。関係性が断ち切られていく過程を視野にいれ、時間経過に応じた地域支援が必要になることがわかった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

先進事例の取り組みの結果として創出されたサービスの模倣ではなく、社会資源も人口も限られている地域社会における関係性、役割分担等の特性に着目し、時間経過に応じた地域支援方法を提示することができた。これは、一部の特色ある地域あるいは助成事業等で資金が投入された地域のみでなく、全国各地のいわゆる「普通の地域」において普遍化可能な支援方法である。

また、関係性の変容によって創出される協働性によって営まれる地域社会の実態の整理に取り組んだ。これまでの「新たな公共」論の中では具体化されてこなかったコミュニティの位置づけ、役割、機能、公私関係の枠組みについて示唆を与えるものとなった。

研究成果の概要（英文）：We need various efforts of the public and private sector in an underpopulated region because of limited social resources and population. I've found the realities that each sectors had specialties and roles covering widen domains. It became clear that every sectors make effort to solve the problem by working together each other on the job and practice. It will be sustainable solutions to expand an original job and to support common efforts in the areas which because the population and reduce social solutions.

It's most important problem to not decreasing the population only cutting off the relationship among the local peoples, for instance the poverty of human relationship. It's necessary to make community supports timely according process which reduced the human relationship.

研究分野：社会福祉学

キーワード：地域福祉 過疎地域 まちづくり 社会資源 地域再生 関係性 専門職

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

2000年代に入り過疎地域では再び人口減少率が上昇しはじめ、集落の消滅すら起こり始めた。一定の人口規模を想定して設計された社会福祉制度がなじみにくい過疎地域において高齢者の生活は限られたサービスとインフォーマルネットワークによって支えられてきたが、集落の機能不全の進行により自宅での生活を継続することはこれまで以上に困難になりつつあり、福祉ニーズへの対応だけでなく、日常生活を維持するためのニーズへの対応も含めた総合的な支援の方法の検討は喫緊の課題である。

多くの地域が先進事例と同様のプロセスを進めることができないのは、先進事例のアウトプット、すなわち取り組みの結果として創出されたサービスに注目し、それと類似のサービスを創出することを課題として設定するという研究方法に起因するものと考えられた。

大井・小松・高野・永井の研究グループは、2012年度から過疎地域の高齢者の生活を支えている拠点施設の機能についての調査研究を進めてきた。この研究から、「限界集落」であっても高齢者の関係性に介在するヒトが存在することによって、新たな協働性が生み出され、生活を継続させる可能性があることが明らかになりつつあった。過疎地域での生活を持続可能なものとしていくため、福祉専門職の効果的な介入方法ならびに総合的な支援方法を提示する必要があると考えられた。

2. 研究の目的

本研究の目的は、社会資源の不足する過疎地域において福祉的な支援を必要とする状態にある高齢者の生活の継続を可能にするための地域福祉専門職による地域支援の方法の開発である。

3. 研究の方法

仮説と検証を繰り返しながらブラッシュアップするため、1年目～2年目はヒアリング調査を実施し、調査結果の分析を行いながら並行して仮説の検証を行いつつ質問紙調査の設計に取り組み、3年目に質問紙調査を実施、最終年度に成果のまとめを行なった。

そのため、毎年5～6回程度の研究会を開催した。また、研究メンバー全員あるいは分担してヒアリング調査を各地で実施し事例の収集にあたり、研究会で検討を行なった。

4. 研究成果

本研究の成果を書籍にまとめ出版する準備を進めている。(章立て(案)は末尾に掲載) 終章「地域生活継続の可能性 - 過疎生活保障論の確立に向けて - 」の要約をもって本研究成果の報告とする。

(1) 人口減少は何をもたらすか

人口減少「問題」へのアプローチ

人口減少という「問題」は、生活の質をどのようにとらえるか、望ましい社会をどのように構想するかという価値が問われると同時に、公共サービスをはじめとする既存の社会システムの修正という現実的な課題を解決するための方法論が問われている。二者択一ではない、現実として生活を成り立たせることができる社会システムの再編の理論と方法が求められている。何らかの支援が必要な個人・家族への支援をテーマとする生活支援論の立場からみた人口減少「問題」への関心は、人口減少という変化によってそれまでの生活支援システムや方法がどのような影響を受けるかにある。

生活支援における人口減少の「問題」

a. 福祉サービスの提供体制

第一には、政策主体によるニーズの把握の課題がある。人口規模の小さな自治体では、もと

もと在宅福祉サービスの整備が進まないという課題を抱えていた。それは、人口規模が小さいゆえにニーズの推計をしてもニーズを抱える人の実数が少数であるために、政策課題になりにくいからである。第二に、在宅サービスを提供する事業所の経営の課題があげられる。制度上は存在するサービスが、過疎地域では存在していない場合がある。このような実態を受けて、小規模でも設置できるサービスメニューが追加されてきた経緯があるが、過疎地域の状況に十分に適合できてはいない。第三に、人口が一定の規模を有している時期に在宅福祉サービスの整備した場合には、「高齢者減少過疎」が進むと必然的に既存の事業所の利用者が減少する。その赤字の補填を地方自治体の予算で賄っている例もみられる。そして、病院や入所型の施設には、在宅でのサービスが不足するために退院・退所できない人が長期に利用するという悪循環に陥っている。第四には、専門職の確保という課題である。例えば、地域包括支援センターは、その設置が必須となっても、設置に必要な専門職が確保できないために設置できない自治体がある。また、福祉施設が存在しない地域で住民の要望によって施設を創設しようとしても、設置基準に示されている資格を持った人材が地域の中にいないという実態もある。

b. 家族と近隣住民による支援の限界

在宅福祉サービスの整備が進まない過疎地域では、高齢や障害などへの支援は、同居・別居に関わらず家族がその大部分を担ってきた。長寿化によって一人暮らしをしている高齢者の年齢が高くなり、その子どもが高齢者の世話をするという関係が成り立たなくなっている例が少なくない。80歳代、90歳代の高齢者の子どもは、自身も高齢期に入っており、その子ども（高齢者からみれば孫）に世話になっていたり、自身の健康問題を抱えていたりする。親子の間で支援の関係が成立しないばかりか、親子関係自体が薄れていかざるをえない現実がみられる。

(2) 過疎生活支援論の論点

居住権と選択権

地域福祉では生活の主体である個人（住民）の意思を尊重する方法論が用いられてきた。市町村合併によって周辺の地域から中心市街地へと人口が移動し、周辺地域の過疎化が進行した典型的な地域といえる高山市において、周辺地域に暮らす住民が将来の希望を描きづらくなっている現実がみえる¹。ただし、そうした状況の中でも、住み続けようとしている人たちもいる。生活主体としての意思を尊重することを起点にすれば、住み続けようとしている人が住み続けることのできる地域にすることを検討しなければならない。また、利便性や自己実現を求めて住み替えをする人の意思も尊重しなければならない。居住権と選択権の両方を保障することが生活支援のテーマとなる。

「地域」を捉え直す - 多様な住まいと変化する暮らし -

過疎地域では住まいも変化している。例えば、豪雪地域では、冬季とそれ以外の季節との二カ所の住居を確保している例がみられる。また、農業を営む世帯が農地に近い場所と利便性の高い場所とに住まいを確保している例もある。それらの住居は、二カ所ともが持ち家である場合もあるが、一方は福祉施設である場合や、民間で独自に設けた共同住居である場合など多様である。

これまで地域福祉では地域という概念を多義的に用いられてきている。しかし、日常生活圏などの圏域設定や地域組織化をめぐる議論などをみる限りは、ある一定の地理的な範囲を意味しているといつてよい。ところが、前述したように多様な住まい方が進行する中で、どこを自宅のある地域とするかは一様ではない。福祉サービスの利用は居住地が限定されているし、民

¹ 地域福祉研究会・代表 大井智香子(2018)『高山市における住みよい地域づくりアンケート調査報告書』

生委員の支援もそこに住所のある人を対象にして展開されてきた。しかし、一年のうちの半分を別居子宅など別の場所で暮らす人がいるならば、民生委員や近隣の支援の効果を上げることは難しい。このような従来の地域の想定と、実際の個々の生活空間との間には乖離がある。濫用される生活の場という概念についても、何を意味するか再検討が必要であろう。

「住民」を捉え直す

一方の地域側からみると、生活空間が個々に異なるようになる中で、移住者やその地域に住民票を置いていない人々が地域づくりに寄与している場合が増えている。IターンやUターン者はもとより、地域おこし協力隊や集落支援員として、それまでその地域に関わりのなかった人が地域の支援に取り組んで成果をあげている例もある。それらの人々は、その場所で過ごす時間はわずかである。しかし、地域の一員としての意識をもって地域に貢献しているのであれば、それは住民ととらえることができる。これらの人々を住民として想定するならば、過疎地域であっても「住民」を増やす方法は多様にあるだろう。それを可能にするのは、彼・彼女らを「住民」として地域が受け入れるか否かにかかっている。それにはこれまでとは異なる地域づくりの方法論が必要となる。

(3) 人口減少社会の生活支援の制度・運営・実践

国・地方自治体と地域の緊張関係

人口減少社会における生活支援システムは居住権と選択権の両方を視野にいれた設計が必要になる。選択権は、いずれの場所であっても自立した生活を送ることのできる条件があつてはじめて行使される。生活手段がないために転居せざるをえないというのでは、選択権を保障したことはならない。人口減少の様相は一つの市町村の中でも多様性をもっている。そして今後一層多様化せざるをえない。そのような状況の中で、市町村としての政策を策定・実施していくための意思決定は困難になる。重要なのはガバナンスである。国や地方自治体による一方的な政策によって少数者の居住権や選択権が侵害されぬようにするには、国・地方自治体と地域の間には緊張関係を担保するための住民自治の制度を確立することが求められる。

空間としての地域の拠点

これからの地域には多様な「住民」が存在すると仮定される。それを踏まえると地理的な範囲ではなく空間としての地域を形成することが課題となる。各地の実践から空間としての地域を「見える化」する手法として、拠点施設を設けることが有効であることが明らかになっている²。拠点を設けることによって人の交流が生まれ、内発的な活動が創出される。その一部は生活支援サービスの提供にも発展する。このような地域の拠点に支援が必要な住民の情報を拠点に集めることによって、生活支援の拠点としても効果的である。

社会福祉施設の運営

a. 社会的企業の手法

人口減少が進行することによって社会福祉施設の利用者と担い手が減少することは自明のことである。それには、社会福祉施設の配置の見直しが必要になる。社会福祉基礎構造改革以降、社会福祉法人に自立した経営が求められ、2017年の社会福祉法の改正では地域貢献が求められるようになった。自立した経営を求められた社会福祉法人は、規模を拡大する傾向にある。規模を拡大した社会福祉法人は、かえって個々の事業所・施設の所在する地域の課題と向き合うことを難しくする。人口減少の進行する地域で、住民ニーズに対応する社会福祉施設にするに

² 日本福祉大学(2013)『中山間地域における新たな地域福祉推進策としての「あったかふれあいセンター事業」の効果検証事業報告書』

は、地域のニーズから必要なサービスを創出するという社会福祉の運営の原点に立ち返ることが必要になる。そこで参考にしたいのが社会的企業によって試みられている手法である。

b. 地域による運営

小規模の人口の中で住民ニーズに対応する社会福祉施設を維持するには、法人単位の運営よりも地域ないしはそれをとりまとめる地方自治体単位での運営に移行する方法も考えられる。地域による運営の有効性として以下の点をあげることができる。第一に、多様なニーズへの対応である。第二に、地域を運営主体とすることによって、意思決定への参加やサービスの担い手としての参加など、住民の参加を促進することができる。第三に、これが「住民」によって評価されたならば、ファンドレイジングの手法によって寄付を得たり、まちづくり協議会の予算を投入したりなど、多様な財源を調達できる可能性もある。

(4) 過疎生活支援論の確立に向けた研究の課題

過疎地域では生活の基盤である地域が脆弱化し、生活を継続することすら困難になっている。人口減少社会という新たな局面を迎えている日本においては、それは過疎地域のみには起きていることではない。この現実に向かい合うには、住民自治が必須要件となる。それを支えるのは地域福祉でしかない。分権と自治は両輪である。社会福祉の制度において、市町村への権限移譲に留まった分権化をさらに地域のレベルに推進していくことも必要になる。過剰な自治への期待は避けなければならない。自治型地域福祉を社会福祉の制度論と方法論の統合するものと位置付けた³右田も、過疎・高齢化、そして人口減少社会における住民自治の困難さは想定していなかった。住民自治を補う専門職のあり方を含めた再構成が必要となる。

『過疎生活保障論序説 - 学際研究の試み—(仮)』 出版時期：2019年冬(予定)

第 部 不安定化する関係性の継続 - 過疎地域の現実 -

第 1 章 過疎集落の現状、第 2 章 「福祉先進自治体」の今 - 山形県最上町の地域包括ケアシステム -、第 3 章 多死社会化における過疎高齢者と地域社会 - 関係性の切断の視点から -、第 4 章 地域と切断される高齢者 - 葬儀の変化がもたらす関係性の切断 -

第 部 問題の所在 - 日本の社会福祉政策と過疎地域 -

第 5 章 地域福祉における地域圏域のあり方、第 6 章 地域福祉課題への態度と地域福祉活動参加経験、第 7 章 総合相談システム、第 8 章 協議体

第 部 過疎地域が創る生活保障のかたち

第 9 章 「限界集落」で再生する支え合いのかたち - 岐阜県高山市の「のくとい館」の事例から -、第 10 章 社会福祉協議会が進める資源開発 - 三重県紀宝町社会福祉協議会による買い物支援の事例から -、第 11 章 生活支援サービスと過疎地域の再生 - 互酬と市場の間 -、終章 地域生活継続の可能性 - 過疎生活保障論の確立に向けて -

5. 主な発表論文等

(研究代表者は下線)

[雑誌論文](計3件)

高野和良「地域福祉課題への態度と地域福祉活動参加経験」人間科学 共生社会学、査読無、巻9、2019、153-168

大井智香子「中山間地における高齢者の生活とコミュニティ持続に向けた取り組み」日本福祉教育・ボランティア学習学会 研究紀要、査読無、28巻、2017、60-66

³ 右田紀久恵(1993)『自治型地域福祉の展開』法律文化社

小松理佐子「過疎地域における地域包括ケアシステム構築の可能性」日本福祉大学社会福祉論集、査読有、134 巻、2016、31-47

〔学会発表〕(計5件)

大井智香子、小松理佐子、高野和良、永井裕子「過疎高齢化が進む小規模集落における支え合いの可能性 - 3地域の比較研究 - 」日本社会福祉学会 第66回秋季大会、2018年、金城学院大学

大井智香子、小松理佐子、高野和良、永井裕子「「安心」を実現させるための地域福祉支援のあり方 - 縮小する集落の実態からの課題整理 - 」日本地域福祉学会第32回大会 静岡・焼津大会、2018年、静岡福祉大学

大井智香子「小規模自治体において最小限保持すべき社会資源に関する一考察 - 居住地に関わらず専門的福祉サービス利用を可能とするために - 」日本地域福祉学会 第30回大会、2016年、日本社会事業大学

大井智香子「過疎豪雪山山村における高齢者の生活とコミュニティ持続に向けた取り組み - 岐阜県高山市高根町 冬季ファミリーホーム「のくとい館」の実践 - 」日本福祉教育・ボランティア学習学会 第21回 やまぐち大会、2015年、山口県立大学

小松理佐子「縮小する集落における生活支援の現状と課題 - 「平成の大合併」後の変化をもとに - 」日本地域福祉学会 第29回大会、2015年、東北福祉大学

〔図書〕(計5件)

小松理佐子、放送大学教育振興会「中山間地と地域福祉」(123-140) 上野谷加代子・斉藤弥生『地域福祉の現状と課題』、2018

大井智香子、誠信書房「過疎地域での暮らしと福祉の役割」(111-124) 三本松政之『はじめて学ぶ人のための社会福祉』、2017

大井智香子、第一法規「中山間地域の支援 - 認知症になっても安心して暮らせる村をめざして (6161 - 6172) 『地域包括支援・総合相談事例集』2017

大井智香子、春風社「中山間地における高齢者福祉とコミュニティ」(544-555) 『コミュニティ事典』2017

大井智香子、中央法規出版「「つながる場」の喪失」宮嶋淳=編集代表、大井智香子、大藪元康、小木曾加奈子、田村禎章=編著『地方都市「消滅」を乗り越える！岐阜県山県市からの提言』2016

〔報告書〕(計1件)

大井智香子、小松理佐子、高野和良「高山市における地域づくりアンケート 調査報告書」、全65ページ、2018

6. 研究組織

(1)研究分担者

小松 理佐子 (KOMATSU RISAKO)

日本福祉大学・社会福祉学部・教授

研究者番号：40301618

高野 和良 (TAKANO YOSHIKAZU)

九州大学・大学院人間環境学研究院・教授

研究者番号：20275431

(2)研究協力者

永井 裕子 (NAGAI YUKO)

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。