

平成 30 年 6 月 29 日現在

機関番号：32673

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15H03434

研究課題名(和文) コミュニティ再生に向けた地域福祉実践理論の構築とその研究方法論の確立に関する研究

研究課題名(英文) An Investigation into Establishing a Theoretical Framework for Local Social Welfare Implementation to Revitalize Communities and the Research Methodology

研究代表者

市川 一宏 (Ichikawa, Kazuhiro)

ルーテル学院大学・総合人間学部・教授

研究者番号：50159836

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 12,100,000円

研究成果の概要(和文)：地域福祉の実践と理論を結びつことを目的に、地域福祉政策において先駆的な取り組みを展開している「東京都三鷹市」「長野県茅野市」「宮崎県都城市」という3つのフィールドの比較研究をもとに、それぞれの地域で地域福祉が形成されていく過程を明らかにし、その裏付けになった理論的背景を踏まえつつ、地域福祉の発展型モデルを提示した。さらに、その結果を踏まえ、包括的支援体制の構築の必要性を検討し、2017年9月に厚生労働省がまとめた「最終とりまとめ」における「地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制のあり方に関する検討会」での検討内容と改正された社会福祉法を検証し、包括的支援体制について検証した。

研究成果の概要(英文)：With the aim of linking local social welfare practice and theory, three localities Mitaka City in Tokyo, Chino City in Nagano Prefecture, and Miyakonojo City in Miyazaki Prefecture developed a pioneering approach for local social welfare policy. Based on comparative research among these municipalities, the stages in the process of the formation of local social welfare have been clarified, the theoretical context, and a developmental model for local social welfare presented. Moreover, using these results, the necessity of a framework for a comprehensive support system was considered, and the contents of the report of the Committee for Considering “Strengthening Regional Resident Organization Abilities to Resolve Issues a” as contained in the “Final Compilations” from the Japanese Ministry of Health, Labor, and Welfare Ordinance published in September 2017 were verified along with the revisions for social welfare laws therein, and a comprehensive support system was identified.

研究分野：社会福祉

キーワード：地域福祉 地域コミュニティ ガバナンスと協働 地域ケアシステム 地域間比較研究

1. 研究開始当初の背景

(1) 日本における地域福祉研究

地域福祉研究が日本において本格的に議論されるようになって 40 年余りが経過した。地域福祉とは、戦後に導入されたアメリカ発のコミュニティオーガニゼーションでもなく、1980 年代以降のイギリスを中心としたコミュニティワークやコミュニティケアでもなく、日本独自の福祉体系として発展してきた。その発展過程において、地域組織化、住民主体論、ボランティア論、在宅福祉サービスの組織化、非営利組織、地域主権、新しい公共と協働といった様々な論点が、地域福祉との関連で議論されてきた。

(2) 今日的要請

2000 年の社会福祉基礎構造改革以降は、地方分権化の動向と「地域福祉の主流化」と称されるような状況が生じている。そうしたなかで、地域福祉の固有性そのものが再検討を迫られている。例えば地域福祉とは、地域(基礎自治体)の社会福祉のことを示す(社会福祉法第 4 条)のか、地域福祉と社会福祉とは異なる学問体系として固有性を有した領域といえるのか、40 年前とは違う理論や研究枠組みの検討が今日的に求められている。

2. 研究の目的

共同研究者による先行研究から、今日的な地域福祉を検討する分析枠組みとして、「地域住民の参加と協働」、「福祉コミュニティと社会的排除」、「地域包括ケアシステム」、「地域再生と地域福祉」の 4 点を抽出した。これらを理論仮説として、地域福祉研究による理論が実践と政策にどのように関与してきたのか、あるいは実践と政策がどのように理論形成に影響を与えてきたのかという相関について検討する。以上の議論を深めることによって、今日的な論点を包含した新たな地域福祉の実践理論研究に寄与できるものと考えられる。

3. 研究の方法

研究代表の市川一宏(ルーテル学院大学)は、三鷹市をはじめ長年にわたって自治体の地域福祉政策に関与しつつ、政策策定過程や評価研究をしてきた。また、妻鹿ふみ子(東海大学・理論検討担当)は、市民参加による地域福祉のあり方やコミュニタリアニズム(communitarianism)を研究してきた。原田正樹(日本福祉大学・地域比較担当)は、地域福祉の推進主体の形成とソーシャルワークについて研究をしてきた。小松理佐子(日本福祉大学)は、中山間地域における地域再生をテーマにして研究してきた。室田信一(首都大学東京)は、アメリカにおけるコミュニティオーガナイズングを中心にマクロソーシャルワークをテーマにしている。菱沼幹男(日本社会事業大学)は、コミュニティソーシャルワークの機能と展開システムをテーマにしている。さらに連携研究者である高野和良(九州大学)は、地域研究の第一人者である。また研究協力者である渋谷篤男(全社協常務)、佐甲学(全国社会福祉協議会元地域福祉部長)は、社会福祉協議に関する特別な知見をもち、同じく研究協力者である秋貞由美子(共同募金)は、全国社会福祉協議会、ルーテル学院大学在任中より、地域福祉活動の調査研究、実践を進め、実績がある。

このように、「今日的な地域福祉の構成要素と実践理論研究」を組み立てるのに不可欠な研究体制を構築した。

研究の進め方に関しては、以下に記す。第 1 に、地域福祉実践理論研究の枠組みを以下のように設定した。

圏域の設定と拠点をどう作った、総合相談支援体制をどう作ったか、なんでも相談を受け止める体制、困窮、虐待などの相談を受け止める体制、専門職の体制(専門性をどう担保するか、住民の負担感増への対応)、協議体の仕組み、あり方、地域福祉計画

の意味、効果、担い手が養成され世代交代がなされているか、自治会等の地縁組織への支援、まちづくり協議会等の新しいコミュニティ政策、財源、寄付、条例の制定等の計画を推進する方策、ソーシャルキャピタル（参加、協働、お祭り）、社協、社会福祉法人の役割、行政の役割、等を軸に検討を行った。

第2に、検討に際しては、調査研究グループ、理論研究グループに分かれ、相互に情報交換をしながら、全員で研究を進めた。

第3に、メンバーの関係が深く、地域福祉に関係して一定の評価がなされている「東京都三鷹市」「長野県茅野市」「宮崎県都城市」を選び、メンバーが共同分担をして、データによる基礎調査、行政、社協、住民等を対象にした現地インタビュー調査、また量的調査として、実態把握に努めた。

このような共同研究者による先行研究から、今日的な地域福祉を検討する分析枠組みとして、「地域住民の参加と協働」、「福祉コミュニティと社会的排除」、「地域包括ケアシステム」、「地域再生と地域福祉」の4点を抽出した。これらを理論仮説として、地域福祉研究による理論が実践と政策にどのように関与してきたのか、あるいは実践と政策がどのように理論形成に影響を与えてきたのかという相関について検討した。

4. 研究成果

その成果を2018年1月21日に開催した「日本地域福祉学会平成29年度公開研究フォーラム」日本ソーシャルワーク教育学校連盟で報告し、日本地域福祉学会のホームページに「地域共生社会の実現にむけた地域福祉の実践・理論課題」として、ディスカッションペーパーを掲載した。

内容は、以下の通り。第1章 地域福祉実践の多角的な評価と推進課題 本調査研究の全体概要（秋貞由美子） 包括的相

談支援体制の整備および住民福祉活動の現状と課題～3都県での地域福祉計画に関するアンケート調査を通して～（菱沼幹男）

地域福祉活動における圏域設定と地域福祉課題への態度～都城市・茅野市・三鷹市住民対象調査結果の比較から～（高野和良） 総合相談・支援システムの検証～民生委員・児童委員対象アンケート調査結果の比較から～（小松理佐子） ソーシャル・キャピタルの醸成と市民度（妻鹿ふみ子）

第2章 地域共生社会の実現に向けた地域福祉のありかた～地域福祉計画のあり方を中心に～ 包括的支援体制の構築に向けて（永田祐） 地域福祉計画と住民参加の蓄積（室田信一） 地縁型組織の関わり、社協の役割（渋谷篤男） 包括的支援体制と地域福祉計画～地域福祉行政への転換～（原田正樹）

以下、章ごとに概要を述べる。

第 章 では、調査対象となった東京都三鷹市、長野県茅野市、宮崎県都城市に関して、特徴とする政策動向と現状を示し、3市行政・社協等関係者へのインタビュー調査（2015年度）、3都県における地域福祉施策の状況把握と、住民・民生委員・ボランティア等を対象とした、量的（アンケート）調査およびインタビュー調査（2016年度～2017年度）の概要を示している。

では、市区町村行政による地域福祉計画策定状況や計画内容を把握し、今後の課題を明らかにすることを目的に、3市のある都県内の市区町村行政を対象に地域福祉計画に関する調査を実施した。その結果、地域福祉計画の策定状況は、単独計画としての策定は約5割、総合計画としての策定は約3割であった。また地域福祉計画と社会福祉協議会の地域福祉活動計画の策定のため合同事務局を設置している自治体は1割に満たず、両者の連動による策定は2割に満たなかった。 包括的相談支援体制の整備状況に関して

は、行政庁内での部署横断的連携を図る会議体や、多機関の分野横断的連携を図る会議体を設置している地域は3割に満たず、さらにワンストップの総合相談支援窓口を設置(委託)している地域や、分野横断的な連携を図るコーディネーターを配置(委託)している地域は2割に満たなかった。また「地域福祉のコーディネーター」を配置している地域は約4割であった。住民福祉活動の支援方針の状況として、住民福祉活動が組織化されている地域は約3割であり、自治会や町内会活動としての組織化は約2割であった。

では、「地域福祉計画の策定」という方法論に注目し、計画策定によって地域社会に介入した結果を、介入の対象であった地域住民の意識、行動を把握することによって検証した。なお、調査は郵送法で実施したが、茅野市46.1%、都城市で33.8%、三鷹市で24.2%の回答率となった。結果は以下の通りである。

地域住民の主観的な「地域」の範囲は、3市の住民間で様々に受けとめられていた。活動を行うための圏域(支え合い活動をする「地域」の範囲)は、都城市は「自治公民館」(62.6%)、茅野市は「町内会・自治会」(53.8%)、そして三鷹市では「町内会・自治会」(50.6%)となった。相談に関しては3市ともに共通して、近隣(近所の人)が2割強、医療関係者が1割強の割合を示している。また、都城市では福祉サービス機関(14.4%)、茅野市では保健福祉サービスセンター(10.3%)、三鷹市では市役所の窓口(13.6%)が1割強の割合である。3市の住民が共通してサロン活動移動支援、買い物支援に関しては、市役所の福祉関係課に「つなぐ」という対応を支持していた。都城市では、地域福祉活動参加経験者は「サロン活動移送支援」、「買い物支援」とともに、地区社会福祉協議会につなぐことを支持する割合が高い。茅野市では、参加経験をもたない者の方が、わずか保健福祉サービスセンターなどの専門職での対応を支持す

る割合が高く、三鷹市では、市役所や地域包括支援センターなどの専門機関による解決志向が、他市よりも強く示されている。都城市は自治公民館、茅野市は区・自治会という居住を契機とした組織基盤が存在感を持っていた。一方、三鷹市の場合には、居住による自動加入的な組織そのものに加え、「ほのぼのネット」などへの「組織参加によるネットワーク」が住民の関係性を支えている可能性があった。

では、4市が設置している相談窓口(三鷹市の地域包括支援センター、茅野市の保健福祉サービスセンター、都城市の地区社協、名張市のまちの保健室)について、民生委員・児童委員の考えを尋ねた結果を踏まえ、以下の結論を得た。住民が抱える悩みや困りごとを相談できる場所としての総合相談窓口は、相談対象・内容などが限定されている窓口よりも、何でも相談を受け付ける窓口の方が利用されやすい。窓口の専門職が、民生委員・児童委員に対する支援ができていところでは、民生委員・児童委員が活動しやすく、多くの相談にのる等の効果がある。協議体が問題解決やケース検討の場となっている地域では、住民が発見した問題を協議体の場につないでいる様子が伺えた。

では、3市のソーシャル・キャピタルが豊かであるという仮説をインタビュー調査によって検証するというを目的とした。対象を、現在の地域住民と組織の力動関係を認識している行政職員、合併後の地域福祉実践や計画策定のプロセスにおける地域住民の意識の変容を見てきた社協職員(退職者を含む)、地縁に依拠して地域福祉の活動にコミットしてきたリーダー層の住民(計画策定委員等)とした。結果の概要は以下の通り。強い自発性と明確な意思をもって、新しい活動を開始する役目を担うイニシエーターと、イニシエーター等からの要請を受けて活動する、行政から指示された取り組みに

参加する等のフォロアーの両方が存在する。

「ルール=制度/規則」「ロール=役割」「ツール(メディア)」(金子ら 『コミュニティのちから:遠慮がちなソーシャル・キャピタルの発見』慶應義塾大学出版会)の視点から、一定の範囲内に設置されているハードとしての公民館がさまざまな機能を持っており、その機能を機能させるために地域住民が一定の「ルール」のもとに「ロール」を持って活発に活動をしている。さまざまな「ロール」を担う人、組織が活用し、全体として「ルール」「ロール」「ツール」がデザイン化され、・コミュニケーションをよくする(対面/ネット等のメディア、議論の場の設置等)、・きっかけを作る/誘う/巻き込む、・一緒に汗をかく、・自分から動く、・成果の可視化/共有、・根回しでなく論理的に丁寧に説明する、・実践を促進するためのルールを作る、という「7つのツール」が存在していた。

第2章 .では、『誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現 新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン』(厚生労働省 2015年9月)を概括し、以下の問題提起を行った。小地域での住民と協働した支援体制の構築の方法と課題、横断的な課題検討を進めるための具体的な方法や組織上の課題、縦割りの制度だけでは解決できないケースの具体的な内容や解決方法、新たな地域福祉計画の策定上の課題と評価などについて、実践現場と共同しながら研究を進めていくこと。

.では、地域福祉計画の各時代的意義を説明し、地域福祉を推進するための圏域が設定されていること、圏域における住民活動を牽引する主体が組織されていること、住民活動と連動する専門職が一定の圏域に配置されていること、住民が身近に相談できる総合相談窓口が設置されているという視点から3市の特徴を明らかにした。

.では、地縁型組織の福祉活動の「地域

共生社会」における位置づけを行い、地縁型組織の福祉活動の役割、地縁型組織の福祉活動の構造と内容を考察し、特に総合支援体制における社協の役割として、支援と確実に結びつく相談(公的サービスのみならずインフォーマルサポート・サービスとの連携)、

支援を要する人の生活全体を意識した取り組み(「福祉」を超えた対応)、支援を要する人が住む地域社会、そして、それを意識的に支える地域社会を意識、総合(超分野、制度+非制度、超福祉分野、予防)を提起した。

.では、今までの福祉改革を概括し、行政と地域住民等によるガバナンスにもとづく地域福祉へ、地域福祉計画による地域福祉の計画行政へ、申請主義にもとづく分野別支援から「予防」を重視した包括的支援へという地域福祉行政への展開の必要性を提起した。さらに、行政組織(福祉事務所/保健所/児童相談所等)の再編成、地域マネジメントができる職員、地域間格差への対応、地域福祉の主体形成・住民自治、社会サービス法・コミュニティケア法へ、社会福祉と地域福祉の概念の再定義という検討課題を明記した。

なお、調査結果は「地域福祉に関する包括的支援体制と住民福祉活動支援に関する調査結果報告」(2017年10月)「地域福祉に関する住民活動調査 調査結果報告書」(2017年8月)「地域の相談・支援体制に関するアンケート(民生委員・児童委員対象)調査結果報告書」(2017年5月)として発行されている。

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4件)

小松 理佐子「生活支援サービスとソーシャル・キャピタル 生活支援サービスはソーシャル・キャピタルを醸成できるか」『ソーシャルワーク研究』vol.43 NO.2、2017年、p.33~39

市川 一宏「これからの高齢者福祉」『都市とガバナンス』日本都市センター、2017年3月、p.68～80

市川 一宏「2020年代の地域福祉」『横須賀基督教社会館創立70周年記念、地域福祉の実践とそれを支える哲学—横須賀基督教社会館は地域課題にどう向かい合ってきたのか』横須賀基督教社会館、2017年3月、p.206～214

市川 一宏「多世代交流・共生のまちづくりの施策・実践と地域社会の挑戦」『人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくりに関する研究会報告書』全国市長会、2016年7月、p.56～87

〔学会発表〕(計3件)

「日本地域福祉学会平成29年度公開研究フォーラム」で報告し、日本地域福祉学会のホームページに「地域共生社会の実現にむけた地域福祉の実践・理論課題」として、ディスカッションペーパーを掲載した。(2018年1月21日)

報告者・作成者は、以下の通り。

- ・秋貞 由美子 ・菱沼 幹男
- ・高野 和良 ・小松 理佐子
- ・妻鹿 ふみ子 ・永田 祐
- ・室田 信一 ・渋谷 篤男
- ・原田 正樹(作成者順)

(http://jracd.jp/file/2017/2018_forum_report.pdf)

菱沼 幹男「包括的相談支援体制の整備および住民福祉活動の現状と課題 3 都県の市区町村行政へのアンケート調査を通して」日本社会福祉学会第65回秋季大会、2017年10月21日、首都大学東京

研究委員会シンポジウム地域福祉実践理論研究の検証 その1～三鷹市・都城市・茅野市における調査研究をもとに～ コーディネーター:市川 一宏(ルーテル学院大学) コメントーター:牧里 每治氏(関西学院大学) 報告者:室田 信一(首都大

学東京)、永田 祐(同志社大学)、菱沼 幹男(日本社会事業大学)日本地域福祉学会第30回記念大会、2016年6月12日日本社会事業大学

6. 研究組織

(1)研究代表者

市川 一宏(ICHIKAWA KAZUHIRO)
ルーテル学院大学・総合人間学部・教授
研究者番号:50159836

(2)研究分担者

室田 信一(MURATA SHINICHI)
首都大学東京・人間科学研究科・准教授
研究者番号:00632853

原田 正樹(HARADA MASAKI)

日本福祉大学・社会福祉学部・教授
研究者番号:40287793

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

菱沼 幹男(HISHINUMA MIKIO)

日本社会事業大学・社会福祉学部・准教授
研究者番号:80406347

永田 祐(NAGATA YU)

同志社大学・社会学部・准教授
研究者番号:90339599

妻鹿 ふみ子(MEGA FUMIKO)

東海大学・健康学部・教授
研究者番号 60351946

(3)連携研究者

高野 和良(TAKANO KAZUYOSHI)

九州大学・人間環境学研究院人間科学部門・教授
研究者番号:20275431

(4)研究協力者

渋谷 篤男(SHIBUYA HIROO)
全国社会福祉協議会・常務

佐甲 学(SAKO MAMABU)

全国社会福祉協議会・地域福祉部長

秋貞 由美子(AKISADA YUMIKO)

中央共同募金会