

令和 2 年 7 月 15 日現在

機関番号：32417

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2019

課題番号：16K04209

研究課題名(和文) 地域包括ケアシステムにおける福祉的ニーズに対する基礎自治体の独自性と役割

研究課題名(英文) The Originality and Role of Basic Local Governments in Responding to Welfare Needs in the Community-Based Integrated Care System

研究代表者

越田 明子(Koshida, Akiko)

西武文理大学・看護学部・准教授

研究者番号：70352458

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,100,000円

研究成果の概要(和文)：地域包括ケアシステムにおける福祉的ニーズに対する基礎自治体の独自性と役割について理解するために、自治体が独自に運営する生活支援ハウスに焦点を当て、全国の自治体調査を実施し、回収率は79%であった。各自治体は、地域固有のニーズによって施設を整備しており、5つの機能を備えていた。1) 地理的自然環境(要因による)ニーズに対する居住機能、2) 低所得者に配慮した居住機能、3) 虚弱者への生活支援機能と介護支援機能、4) 緊急保護機能、5) 家族の代替機能である。また、ニーズの変化や運営費の問題により運営を中止する自治体もみられた。これらの取り組みは自治体独自の裁量に基づく施策の機能であった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

高齢者の福祉的ニーズに対する自治体独自の取り組みとして着目した支援ハウス運営事業は、福祉政策の変遷過程において様々な意図をもって取り組まれてきた。この事業を導入した自治体は、わが国の社会福祉の普遍化、分権化、民営化等の功罪に常に直面し、一般施策では対応できない福祉的ニーズに答えようと模索してきた様子が見えがた。本研究は、制度の隙間にこぼれやすく民間事業者や地域も適切に対応できない福祉的ニーズに対する基礎自治体の独自性と役割を理解し、地域の実情に応じた地域包括ケアシステムのあり方をも示唆する。

研究成果の概要(英文)：This study investigates the way in which local governments realize their welfare policies of life support house for the elderly (LSHEs). A national municipal survey was conducted and the response rate was 79%. In conclusion, the objectives of the state were not always coincident with the decisions of the local governments. And, it was made clear that governments tried to meet the needs of elderly residents through LSHEs with the following 5 functions. 1) Residence function for the needs caused by under-populated area with severe geographical natural environments. 2) Residence function for low-income elderly to live in the house. 3) Life- and care support function for the vulnerable elderly. 4) Protective function. 5) Substitute function for the family.

In addition, some municipalities canceled the cancellation due to changing needs and operating cost issues.

These functions were based on the local government's discretion and necessary for the local government's welfare Administration.

研究分野：社会福祉学

キーワード：地域包括ケアシステム 福祉的ニーズ 基礎自治体による福祉運営 生活支援ハウス運営事業 市町村福祉政策

様式 C-19、F-19-1、Z-19（共通）

1. 研究開始当初の背景

1980年代以降、財源の都合上、自治体独自の福祉施策は展開しにくい状況が続いてきた。一般に、市町村による高齢者の支援は介護保険サービスが中心であり、制度の隙間を埋めるような自治体独自の福祉施策の例は少ない。また近年は、人口の高齢化と将来推計から介護保険や医療保険の制度の維持性を考慮しながら、地域の実情に応じて高齢者が可能な限り住み慣れた地域で自立した生活を営むことができるよう、医療、介護、介護予防、住まい、日常生活支援が包括的に確保される地域包括ケアシステムの構築が基礎自治体の課題となっている。しかしこの地域包括ケアシステムは、自治体の地域特性や社会資源に左右され、多様なニーズに応える独自の取り組みやその役割については市町村による差が生じやすく、実践的事例紹介に留まり具体策は少ない。

本研究に先立ち、申請者は自治体独自の福祉施策である「生活支援ハウス(以下、支援ハウス)運営事業」に着目し、基礎自治体の介護・福祉運営のあり方について研究を試みてきた。生活問題をかかえる高齢者の多くは、単身もしくは夫婦世帯の虚弱な低所得高齢者であった。高齢化率が40%を上回ると近隣もまた高齢であり地域共同体の相互扶助関係は脆弱で、医療や介護を常時必要とする高齢者の地域居住は難しい状況にあった(越田 2003、2004、2005)。また、心身の変調と社会環境要因が関連して生活が変調するときには問題が深刻となり孤立し生活条件を整える環境へ長短期的に移動・転出しており、実情に応じた自治体独自の施策が期待されていた(越田 2008)。市町村合併が積極的に推進された1999年以降、存続する小規模自治体は先述のような過疎地域に多く。このような自治体は、転出超過による人口減少や高い高齢化率、低い財政力といった特徴を持ち、民間事業の参入が難しく、一般施策が行き届かないニーズへは、基礎自治体による実情に応じた独自の施策が必要となる。また市町村合併による特定地域のニーズに応じていた施策の継続の可否については自治体の福祉運営のあり方、地域包括ケアシステムのあり方にも影響をうける。

2. 研究の目的

本研究は、申請者のこれまでの研究を発展的に継続している。自治体独自の福祉施策である支援ハウス運営事業に着目し、地域包括ケアシステムの枠組みにおいて、一般施策による対応が難しい福祉的ニーズに対する基礎自治体の独自性と役割について明らかにすることが目的である。具体的には、A県の継続調査と全国の支援ハウス運営自治体の独自の取り組みに関する質的データ(訪問調査・質問紙調査自由記述)と量的データ(質問紙調査)の分析を通してすすめた。

3. 研究の方法

基礎自治体による地域包括ケアと支援ハウス運営の実際について概要を示したうえで、継続調査を実施してきたA県の30自治体41施設の継続調査から支援ハウス運営の変容過程を明らかにした(質的調査)。支援ハウスの5機能を参考に調査票を作成し、A県以外の運営市町村を探し、質問紙調査を実施した(量的調査)。また、地域の実情に応じた運営ということで多様な形で運営を選択しており、市町村福祉計画における位置づけや運営費の問題に直面し、運営の継続を協議している自治体もあり、訪問や電話により可能な範囲で情報を得た。

4. 研究成果

この支援ハウスは、90年代のゴールドプランでは過疎地域に限定していたため小規模自

自治体に多く整備されたが、ゴールドプラン 21 では地域限定が解除され、介護保険の受け皿として全国で設置が推進された施設である。そして独立して生活するには不安のある高齢者を対象とし、生活援助員を配置し、介護支援機能、居住機能、交流機能を総合的に提供する居住型施設である。また市町村が運営主体であるため、国の法令や通知に規定される介護保険事業と比較し、住民ニーズと地域資源に合わせ自治体裁量で柔軟に運営できる福祉施策の一つである(越田 2009、2014)。

全国の中でも支援ハウスの設置が多いA(長野)県の 30 自治体(41 施設)の調査による設置過程の検証では、国が全国を対象とする一般的な政策意図によって制度を運営するのに対して、支援ハウスのような個別性の高い施策は、地域固有のニーズによる施設整備を進めており、自治体特有の政策判断が働いていたことが明らかになった。また設置目的と実際の機能から、各自治体は、支援ハウスの運営を通して高齢者のニーズに応えるために、①地理的自然環境要因に起因した移動や居住ニーズに応える機能、②低所得者に配慮した居住機能、③医療的ケアを含む虚弱者への生活支援・介護支援機能、④災害や虐待からの緊急保護機能、⑤家族の代替機能の 5 つの機能を整備していたことが明らかになった。

この役割について、全国調査を実施した。北海道から沖縄までの支援ハウスを運営する 300 の自治体から回答があり、質問紙の回収率は 79%であった。地域実情の変化にともなう住民ニーズの変化や運営費の問題により、運営を中止する自治体もみられた。これらの取り組みは自治体独自の裁量に基づく施策の機能でもあった。

先述 5 機能のバランスは、高齢者のニーズによって自治体毎に異なるが、医療、介護、介護予防、住まい、生活支援を包括的に確保し自立生活を支えることが地域包括ケアであるならば、各自治体は、支援ハウス運営事業を通して、一般施策が応じないニーズにも対応しながら地域包括ケアシステムの構築を試みていたともいえる。

今回の調査では、予定以上の自治体から協力を得ることができた。地域の実情が多様であるため、結果も多様になり、今後も、社会実状の変化をふまえた継続調査をすすめる必要がある。自治体独自の施策運営に必要とされる独自性と役割について、個別性の高いニーズに応える福祉運営のあり方、今日という地域包括ケアのあり方についても汎用できる研究を遂行することが課題となった。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計0件

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

越田明子(2020) 生活支援ハウス(高齢者生活福祉センター)の運営に関する調査報告書
越田明子(2020) 生活支援ハウス(高齢者生活福祉センター)の運営に関する調査報告書 概要版

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----