

平成 21 年 5 月 18 日現在

研究種目：基盤研究 (B)
 研究期間：2006～2008
 課題番号：18330121
 研究課題名 (和文) 地方分権時代における地域福祉活動の効果の測定と方法論の確立に関する学際的研究
 研究課題名 (英文) A multi-disciplinary research of community organizing.
 - To measure affectivity and to establish methodologies.
 研究代表者
 山井 (斉藤) 弥生 (YAMANOI (SAITO) YAYOI)
 大阪大学・人間科学研究科・准教授
 研究者番号：40263347

研究成果の概要：

地域福祉活動への参加、また地域福祉計画づくりに住民参加の手法を用いることは、住民本人や地域社会にどのような影響を与えるのだろうか。研究調査の結果、地域福祉活動や計画づくりへの参加は、住民の問題意識を高め、日常生活での困りごとを解決する力を身につける等、一定の効果が生まれることが明らかとなった。しかしその一方、地域福祉活動を持続させ、地域単位での問題解決システムをつくる上では、地域ガバナンスの必要性が明らかとなった。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	1,800,000	540,000	2,340,000
2007年度	3,300,000	990,000	4,290,000
2008年度	1,200,000	360,000	1,560,000
総計	6,300,000	1,890,000	8,190,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：(1)地域福祉活動 (2)地域福祉計画 (3)コミュニティソーシャルワーク

(4)ソーシャルキャピタル (5)問題解決システム (6)小地域活動 (7)住民参加

1. 研究開始当初の背景

社会福祉法により市町村の地域福祉計画策定が法制化され、2005年の介護保険法改正でも「日常生活圏域」という概念が持ち込まれる等、地域福祉の考え方はより制度化される流れである。社会福祉における今日的な諸課題は、児童、高齢者、障害者、生活保護等、従来の縦割りの施策では解決が困難であり、コミュニティソーシャルワーク等の地域を単位とした専門家や住民の連携と協働による包括的課題解決の手法やその開発が必要とされている。

その一方、行財政改革の影響を受け、さら

に地域福祉計画には財政措置が伴わないこともあり、その結果、行政責任の所在も不明瞭になり、計画自体が形骸化するケースが懸念されている。日本の地域福祉には、地方分権時代に見合った市町村の行政能力、さらには住民自身の自治力が問われている。

このような社会背景の中で、本研究を実施するに至った問題意識は、大きく以下の2点である。

住民参加の手法を取り入れた地域福祉計画の策定は、住民の主体形成に寄与し、また地方分権の受け皿としての住民自治の基盤づくりに貢献できるのではないだろうか。

また小地域単位の包括的な問題解決システムの構築によってこそ、安心して暮らせる地域づくりが可能となるのではないだろうか。

2. 研究の目的

本研究の目的は主に以下の2つである。

第一に、地域福祉計画や日常的に展開される地域福祉活動が、地域社会にどのような効果や影響をもたらすかを明らかにする。

第二に、分権時代における地域福祉活動の有効性と必要性について、国内および海外での先行研究を踏まえたうえで理論化し、方法論を確立する。

3. 研究の方法

(1) 松江市（島根県）における第1次地域福祉計画策定後の地域福祉の変化を測定するため、アンケート調査および関係者へのインタビュー調査を実施した。

(2) 岸和田市（大阪府）の地域福祉計画策定プロセスの参画の手法を導入し、参加した住民の意識の変化を分析するため、アンケート調査を実施した（＝計画策定プロセスへの参画の手法導入に関する評価を測定する）。

(3) 日本の地域福祉研究を発信するとともに、国外の研究動向を踏まえた地域福祉方法論の確立をはかる。スウェーデン・ヴェクショー市における関連機関での現地ヒアリング調査を実施し、ヴェクショー大学看護福祉学部の研究者と地域福祉の現状についての意見交換を行う。

4. 研究成果

上記の目的、方法のもとで、本研究が行われ、代表研究者および各分担研究者による論文や学会発表を通じて、個別に研究成果が出されている（「5. 主な発表論文等」を参照）。

今後、研究成果の総括が求められるが、ここでは現段階での研究成果を整理する。

(1) 松江市でのヒアリング・インタビュー調査

本研究で調査対象とした島根県松江市（人口19.4万人）の地域福祉計画はその策定プロセスに住民参画の手法を取り入れた点で全国的に注目されている。全21地区社協（当時）による地区社協地域福祉計画の策定を踏まえ、市の地域福祉計画が完成した。松江市の計画策定モデルが松江市の地域福祉にどのような影響を与えたかについて、質的調査により検証作業を行った。

●第1回 ヒアリング調査

「第12回地域福祉実践研究セミナー」

（2006年8月24-26日開催、特定非営利活動法人日本地域福祉研究所・島根県松江市・社会福祉法人松江市社会福祉協議会主催）に参加し、基礎情報の収集を行った。各公民館ごとに行われたワークショップでは、地域福祉実践や地域福祉計画策定についての報告があり、28公民館区で実に様々な取り組みが行われていることを効率的かつ効果的に理解することができた。また同セミナーにおいて、上野谷、松端は、シンポジウムのアドヴァイザー、コーディネーターを務めた。さらに上野谷、松端、加川らは共著『松江市の地域福祉計画-住民の主体形成とコミュニティソーシャルワークの展開』（ミネルヴァ書房、2006年）を刊行した。

●第1回 インタビュー調査

松江市では地区社協の単位と公民館区が同じエリアであり、両者の活動が一体化している。つまり地域福祉活動に公民館が大きな役割を果たしているのである。

前述のヒアリング調査により収集した基礎情報をもとに、松江市忌部公民館、朝酌公民館の館長と地区社協会長へインタビュー調査を実施した（2007年3月）。

公民館長の選出方法、公民館を核とした地域福祉活動の財源、活動の運営組織等についてインタビューを行う中で、松江市内の公民館活動は社会教育と地域福祉を担う一種の近隣政府の役割を果たしていることが明らかとなった。このことは斉藤論文（2009）に整理されている。

●第2回 インタビュー調査

松江市忌部公民館、城北公民館館長ならび職員を対象に、公民館を核とした地域福祉活動における問題解決システムの構築に関するインタビュー調査を実施した（2008年3月）。

忌部公民館では、第1期計画の成果を踏まえて、2期計画を策定し、新たに忌部助け合いセンター「輪の会」を発足させ、ボランティア活動を促進し、また地域生活支援会議（2か月に1回開催）を立ち上げて福祉課題の発見と把握に努めている。

また城北公民館でも第2期計画の中で、独自に城北アカデミー講座福祉コースを開設し、福祉についての理解を深める研修会を行うとともに、「少々地域活動計画」をつくり、さらに身近な地域の福祉を考える場をつくることを目標としていた。

本調査により、松江市では、住民参加型手法でつくられた第1期計画が1回限りで終わることなく、第2期計画に継続され、さらに意欲的な取り組みに発展していることが確認できた。

●第3回 インタビュー調査

松江市古志原公民館、本庄公民館、白潟公民館の利用者を対象に、住民の生活と公民館の関わりについてのインタビュー調査を実施した（2008年7月）。インタビュー調査では、特に子育て中の世代、高齢者等にとって、公民館が生活の中で極めて身近な場所であることが明らかになった。公民館活動に対する費用負担も重いとは感じておらず、活動に対して住民が一定の負担をすることは当然のことになっている。また市内中心部から離れた地域では、公民館が一種の役所的な機能を果たしており、公民館長には、地域の困りごと等を集約して解決するリーダーシップが求められていることも明らかとなった。

地区福祉活動計画の策定に参加した住民の方々は、地域のいろいろなことが勉強できたと参加を前向きに評価しており、さらに人の輪が広がったことに活動の充実感を感じていることが確認できた。

（2）松江市でのアンケート調査

ヒアリング・インタビュー調査と並行して、松江市の住民を対象としたアンケート調査を実施した（2008年2月）。28公民館区に協力依頼をし、約500人の協力を得ることができた。詳細な分析はまだ作業の途中であるが、現段階でもいくつかの特徴がみられている。

例えば、福祉の問題や社会の問題に気づききっかけとして、「地域からの情報」「地区内の様々な会議からの情報」などの回答がみられ、日常的な地域福祉活動をきっかけに、住民の問題意識が形成されている側面がみられる。また自由記述では、「行政に任せるのではなく」、「自治会の役割を明確にし」、「自治会に権限をおろせば加入率が上がる」など、地域づくりは自分たちの責任で行うという意識が強くみられる。

（3）岸和田市でのアンケート調査

大阪府岸和田市（人口20.2万人）では、第2期地域福祉計画（策定委員会委員長：上野谷加代子・同志社大学教授）の策定の中で、松江市と同様に住民参加の手法を取り入れた。計画策定の基本となる住民懇談会は、岸和田市内24小学校区を9ブロックに分けて、各ブロック3回ずつの会議を実施した結果、延べ1388人（1回目540人、2回目482人、3回目366人）の参加があった。

岸和田市でのアンケート調査は、第1回住民懇談会に参加した540人を対象に実施し（2007年3月）、住民懇談会に参加する前と参加した後での地域福祉に対する意識の変化を測定しようとするものである。

アンケート調査の結果では、地域福祉計画の策定過程への参加、つまり住民懇談会へ参加したことについて「知り合いが増えた」「情報を得ることができた」「勉強になった」と

いう、前向きの評価や意見が多かった。住民懇談会という手法は、その意味で大きな効果があるといえる。この点については、金田（2007、2008）の学会発表がある。

しかし本研究会では、アンケートの結果から、継続性の問題が指摘された。住民懇談会を実施し、多くの参加者が得られても、その意識を継続させ、問題解決システムづくり、計画の遂行管理や次期計画策定にどのようにつなげるかという点では大いに課題が残される。意識の持続や事業の継続性を考えた場合、どうしても地域ガバナンスの構築が必要となるのではないかという問題提起がなされることとなった。

（4）スウェーデンでのヒアリング調査と現地研究者との意見交換

本研究では、海外（今回は特にスウェーデン）における地域福祉の動向を調査し、同時に日本国内の地域福祉の事情を海外に向けて発信することも目標の一つであった。

本研究では2007年8月24日～9月3日にわたり、スウェーデン現地調査を実施した。スウェーデン・ヴェクショー市では、地域福祉関連機関を視察し、現地職員や研究者と意見交換を行った。中でも「Pancentralen パンセントラーレン（地域暖房のためのボイラーセンター）」を中心とする地域づくりの取り組みはユニークであった。この取り組みは、ヴェクショー市内で移民の居住率が6割を超える地域で、住民参加のもと、いかに住環境を整備していくかというものである。地域の中心にある昔のボイラーセンターをカフェに改造し、職員を配置し、地域づくりの拠点とした。地域のボランティア団体の協力も得ながら、タウンウォッチング、夜間パトロールや花いっぱい運動などを展開し、住民自らが地域づくりへの参加することにより、犯罪率を低下させ、安心して暮らせる地域を作ろうとするものであった。

またストックホルム市ではボランティアセンターが、EUとの連携により、インターネットを使ったボランティアコーディネートに力を入れている状況も視察した。スウェーデンの地域福祉における新たな動向については、吉岡（2008）による学会発表がある。

さらに研究協力者であるビョーン・アルビン氏、クリスティーナ・シーヴァートソン氏（共にヴェクショー大学看護福祉学部准教授）らの論文（2008）を日本語に翻訳し、査読付論文として掲載に結びつけることができたのも、本研究の大きな成果である。

（5）研究総括に向けた課題

本研究の目的は、大きく2つあった。

第一に、地域福祉活動や地域福祉計画づくりへの参画がどのような影響をもたらすか

を明らかにすることである。この点については、現分析段階では参加した本人の満足度が高まり、問題意識が高まったことのみが明らかになっている。地域社会にとっての影響などについても、さらにアンケート結果を精査し、分析を詳細に行う必要がある。特に松江市と岸和田市のアンケート結果の比較分析が必要である。

第二に、分権時代における地域福祉活動の有効性と必要性について、国内および海外での先行研究を踏まえた上で理論化し、方法論を確立することである。この点では、地域ガバナンスがカギとなってくることが明らかになった。何らかの地域ガバナンスが存在する自治体（例えば、島根県松江市、スウェーデン・ヴェクショー市等）では、小地域に権限が委譲されても一定の地域福祉を継続的に担っていくことが可能である。またそのことは住民の参加意欲を高め、自治意識を高める効果がみられる。理論化と方法論の確立については、本研究の結果を踏まえて、さらに議論を深めていかななくてはならない。

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）

- ① 斎藤弥生、「公民館活動」という名の地域ガバナンス、地域福祉研究、第37巻、査読無、2009、24-38.
- ② 加川充浩、住民自治の推進における地域福祉計画の役割と課題、地域福祉研究、第35巻、査読無、2007、2-11.
- ③ 室田信一、公民協働によるセーフティネット構築の可能性－大阪府社会福祉協議会社会貢献事業の事例を通して－、地域福祉研究、第36巻、査読有、2008、84-94.
- ④ ビョーン・アルビン、クリスティーナ・シーヴァートソン他著、斎藤弥生監訳、久保恵理子訳、スウェーデンにおける高齢者の家族介護者の現状、地域福祉研究、第36巻、査読有、2008、72-83.

〔学会発表〕（計10件）

- ① 斎藤弥生、地域福祉と納税者としての学習機会－社会教育の可能性を考える（パネルディスカッション）、日本社会教育学会関西支部、平成20年6月28日、大阪市総合生涯学習センター.
- ② 斎藤弥生、住民主体の生活圏域（小地域）での自立支援をどう築き、どう守れるか（コメンテーター）、近畿地域福祉学会、平成20年12月7日、奈良県社会福祉総合センター.
- ③ 松端克文、混迷の時代を切り拓く実践と研究－社協の地域福祉実践を切り口として（シンポジウム・コーディネーター&コメンテーター）、日本地域福祉学会第22回大会、平成

20年6月14日、同志社大学.

④ 加川充浩、地域包括ケアシステム形成におけるコミュニティソーシャルワークの在り方に関する研究、日本地域福祉学会、平成20年6月14日、同志社大学.

⑤ 加川充浩、地域福祉計画実践における住民自治の推進と地域の福祉、日本地域福祉学会、平成19年6月10日、山口県立大学.

⑥ 金田喜弘、地域福祉（活動）計画策定を通じた住民の地域に対する意識の醸成－地区別住民懇談会参加者の調査から－、日本地域福祉学会、平成20年6月14日、同志社大学.

⑦ 金田喜弘、地域福祉活動への参加を通じた主体形成の重要性に関する研究、日本地域福祉学会、平成19年6月10日、山口県立大学.

⑧ 吉岡洋子、スウェーデンにおけるボランティアセンターの設立背景と現状、日本地域福祉学会、平成20年6月14日、同志社大学.

⑨ 吉岡洋子、スウェーデンにおけるサードセクター組織の福祉サービス供給に関する研究、日本地域福祉学会、平成19年6月10日、山口県立大学.

⑩ 吉岡洋子、地域における事業型福祉NPOの現状と可能性、日本地域福祉学会、平成18年6月11日、長崎国際大学.

〔図書〕（計13件）

① 斎藤弥生、中央法規出版株式会社、第6章住民の参加と方法. 第3節住民の代表性と参加方法、『新・社会福祉士養成講座第9巻地域福祉の理論と方法』（全20巻）、2009年、164-171.

② 上野谷加代子、ミネルヴァ書房、第3章福祉コミュニティの創造に向けて、『松江市の地域福祉計画－住民の主体形成とコミュニティソーシャルワークの展開』、2006年、40-59.

③ 松端克文、中央法規出版株式会社、第7章住民の参加と方法. 第2節市町村社会福祉行政における住民参加、『新・社会福祉士養成講座第9巻地域福祉の理論と方法』（全20巻）、2009年、152-163.

④ 松端克文、ミネルヴァ書房、第12章コミュニティソーシャルワーク実践の基盤づくり－地域福祉計画における「方法」のシステム化－、『松江市の地域福祉計画－住民の主体形成とコミュニティソーシャルワークの展開』、2006年、194-209.

⑤ 松端克文、中央法規出版株式会社、社会福祉士がとらえる地域支援 第3節地域における福祉計画、『社会福祉援助の共通基盤（第2版）下』、2006年、56-75.

⑥ 松端克文、中央法規出版株式会社、第7章第3節障害者計画・障害福祉計画、『新・社会福祉士養成講座第10巻福祉行政財政と福祉計画』（全20巻）、2009年、152-163.

⑦ 松端克文、へるす出版、第4章－I 地域

の福祉ニーズの把握、『精神保健福祉・社会福祉士養成基礎セミナー第5巻 地域福祉論—地域福祉の理論と方法』、2009年、76-94.

⑧松端克文、へるす出版、第4章—II 地域福祉のネットワーク、『精神保健福祉・社会福祉士養成基礎セミナー第5巻 地域福祉論—地域福祉の理論と方法』、2009年、85-102.

⑨加川充浩、へるす出版、第1章VII フィールドワークとしての地域福祉、『地域福祉論 地域福祉の理論と方法』、2009年、58-67.

⑩加川充浩、へるす出版、第2章VI 地域福祉と関連法、『地域福祉論 地域福祉の理論と方法』、2009年、117-123.

⑪加川充浩、へるす出版、第3章VI 福祉計画の実際、『福祉行財政論 福祉の行財政と福祉計画』、2009年、115-128.

⑫加川充浩・角知子、光生館、地域包括支援センターによる地域包括ケア実践の展開要因—医療職との連携とインフォーマル資源の利用による支援事例をもとに—、『医療制度改革と地域ケア—急性期病院から慢性期病院、そして地域、在宅へ』、2009年、(印刷中).

⑬加川充浩、ミネルヴァ書房、第11章地域福祉計画の実際とモデル事業の展開—災害時要援護者支援システムの形成過程を事例として—、『松江市の地域福祉計画—住民の主体形成とコミュニティソーシャルワークの展開』、2006年、172-193.

6. 研究組織

(1) 研究代表者

山井 (齊藤) 弥生 (YAMANOI (SAITO) YAYOI)
大阪大学・人間科学研究科・准教授
研究者番号：40263347

(2) 研究分担者

上野谷 加代子 (UENOYA KAYOKO)
同志社大学・社会学部・教授
研究者番号：40123583
松端 克文 (MATSUNOHANA KATSUFUMI)
桃山学院大学・社会学部・准教授
研究者番号：90280247
加川 充浩 (KAGAWA MITSUHIRO)
島根大学・法文学部・准教授
研究者番号：40379665
川井 太加子 (KAWAI TAKAKO)
桃山学院大学・社会学部・准教授
研究者番号：70441102
金田 喜弘 (KANEDA YOSHIHIRO)
佛教大学・福祉教育開発センター・講師
研究者番号：10411109

(3) 研究協力者

吉岡 洋子 (YOSHIOKA YOKO)
頌栄短期大学・保育科・講師

室田 信一 (MUROTA SHINICHI)

同志社大学・社会学部・大学院博士後期課程