

機関番号：34310
 研究種目：若手研究（B）
 研究期間：2009～2010
 課題番号：21730475
 研究課題名（和文） 小地域福祉推進基礎組織を中核とした小地域福祉システム構築の条件に関する研究
 研究課題名（英文） Conditions for establishing integrated community care system based on a small area
 研究代表者
 永田 祐（NAGATA YU）
 同志社大学・社会学部・専任講師
 研究者番号：90339599

研究成果の概要（和文）：研究の結果、小地域福祉システムを形成する条件として、以下の点が重要であることが示唆された。第1に、小地域においてニーズを発見する仕組みとして、住民が発見した情報の窓口となる初期総合相談窓口を設置すること、第2に、発見したニーズを地域と専門職が「共有する場」を設けること、第3に、地域が安心してかかわれるように専門職が関わる姿勢を明確にすること、第4に、専門職が担当する地域を明確にする「地区担当制」を導入すること、最後に、地域福祉計画を策定し、小地域福祉システムの圏域や初期総合相談の窓口を明確にすること、である。

研究成果の概要（英文）：To establish the resident-led integrated community care system based on a small are, it can be said that following conditions are important. Firstly, to establish the intake system based on a small area might be a key to early detection. Secondly, to share the local needs between the local volunteers and the professionals, establishing a forum for dialogue based on a local area might be important. Thirdly, the local volunteers can take part in care service if the professions make clear their responsibilities. Forth, appointing the area community workers might be effective, Fifth, local council need to establish 'Community Care Plan' and make clear their responsibilities concerning the resident-red integrated community care system.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2010年度	1,300,000	390,000	1,690,000
年度			
年度			
年度			
総計	2,400,000	720,000	3,120,000

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： 地域福祉計画、小地域福祉推進基礎組織、小地域福祉活動計画

1. 研究開始当初の背景

2000年の社会福祉の法改正により、利用者主体の理念とともに、住民が社会福祉事業者

などと並んで地域福祉を推進する主体として、また計画策定に参加する主体として位置づけられた。特に、地域福祉計画の策定に当

たっては、策定した多くの自治体が小地域を単位とした住民座談会（懇談会）などの「参加」の場を設け、住民参加を重視したため、住民の意思決定への参加が進み、地域福祉計画はローカル・ガバナンスの実験場ともいわれた。このように、地域福祉の推進や住民参加は、理念の上では「主流化」し、先進的な市町村は地域福祉計画の策定を軸にして、独自の地域福祉システムを構築してきた。また、2008年3月には、厚生労働省の社会・援護局長の私的諮問研究会（「これからの地域福祉のあり方を考える研究会」）の報告書が、小地域の圏域を設定し、住民のつながりを再構築し、問題を発見し、共有し、支え合う（共助）体制を「これからの地域福祉のあり方」として示し、小地域において地域福祉を推進することの重要性を指摘している。さらに、報告ではこうした小地域を圏域とした地域福祉の推進を支援するための専門職として「地域福祉のコーディネーター」の必要性を打ち出し、厚生労働省も「小地域活性化事業」において全国で同様の専門職配置をモデル的に進めている。加えて、従来から地域福祉の推進に取り組んできた社会福祉協議会だけでなく、地域包括支援センターや障害者自立支援法の地域支援事業に位置づけられた相談支援事業に関わるワーカーなども、個別支援に加え、地域を支援し、圏域としての小地域を支援していくことが求められるようになってきていた。

2. 研究の目的

こうした背景に基づき、本研究は、地域福祉計画などで設定される「小地域」（本研究における小地域とはおおむね中学校区以下の圏域のことをいう）における地域福祉を推進するための住民主体の組織（地区社協、校区社協といわれてきた組織に加え、自治会・

町内会などによって担われる組織や地方自治体が設置する包括的住民自治組織を含む、以下小地域福祉推進基礎組織と略記）を研究対象とし、その実態とこの組織を中核とした小地域における地域福祉を進めるための体制（以下、小地域福祉システムと略記）を構築するための条件を明らかにすることを目的に取り組んだ。

3. 研究の方法

(1) リサーチクエスチョンと方法

本研究のリサーチクエスチョンは、小地域福祉推進基礎組織において①住民の参画をどのように進めたか、②具体的な活動（問題の発見・共有の場・課題解決のための事業・計画づくり）はどのように展開されているか、さらに、③個別支援に関わる専門職（地域包括支援センターなど）との関係、④地域包括支援センターや障害者の相談支援事業といった相談支援機関との関係、⑤社会福祉協議会との関係、⑥行政との関係（包括的住民自治組織の設置といったコミュニティ施策との関係を含む）はそれぞれのどのようなものか、を明らかにするために、小地域福祉システムのキーパーソンとなる住民や専門職を対象に、インタビュー調査を行った。

(2) 調査対象地域

研究の調査対象地域として、①三重県松阪市、②三重県名張市、③栃木県日光市、④宮崎県都城市、⑤愛知県名古屋市を設定し、調査を実施した。調査対象地域の選択に当たっては、本研究の目的を明らかにするために、圏域を明確にし、小地域福祉推進基礎組織を設置していること、地域福祉計画の中でのその位置づけを明確にしていることを条件に、申請者が地域福祉（活動）計画の策定等に関わり、フィールドへのアクセスが可能であることも考慮に入れて選定した。すなわち合目

的サンプリングによって調査対象地域を選定した。

4. 研究成果

研究の結果、以下の点が本研究の成果として明らかになった。

(1) 住民参画の進め方

住民参画の進め方については、小地域福祉推進基礎組織の設置の方法について、大きく2つのパターンが見られた。一つ目は、社会福祉協議会が基礎組織として地区社協を設置し、それを推進主体とする場合、二つ目は、自治体が地域内分権の施策として包括的住民自治組織を設置して、それを推進主体とする場合である。調査対象地域では、日光市、名古屋市が前者にあたり、名張市が後者に当たる。また、松阪市と都城市は、前者から後者への移行を模索している段階であった。

(2) 問題発見から共有のための仕組み

① ニーズを発見するための仕組み

問題発見から共有、解決の仕組みという視点から小地域福祉システムをとらえると、本研究の結果明らかになったのは、第1にニーズを発見する何らかの仕組みが必要であることである。その中でも小地域での問題発見の仕組みとしては、民生委員の役割が大きいこと、さらに小地域での相談窓口の存在が重要であることが示唆された。小地域での相談窓口は、住民が主体になった地区社協が相談窓口を開設している例（都城市）、地域包括支援センターのブランチに専門職を配置している例（名張市）があった。前者が住民による相談窓口であるのに対し、後者は専門職による相談窓口である。いずれにしても、初期総合相談を担い、課題をインテークして多様な問題を受け止めることができる仕組みを小地域に持つということが、小地域福祉システムを成り立たせていくうえで重要な機

能であることが示唆された。

② 課題を共有する場

次に、地域で発見した問題を、地域で抱え込まず専門職と地域が協力して解決に当たるためには、発見された課題を地域と専門職が共有する場が必要であることが示唆された。名古屋市ではこうした認識を持った職員が、「共有の場」づくりの様々な実践を行おうと努力していた（主な発表論文の染野ほか、2011を参照）。また、都城市では地区社協で把握した課題を専門職と共有する場として「生活支援会議」という場を組織化しようとしていた。このように、初期総合相談で把握されたニーズを専門職と地域が共有する場を作ることが、小地域福祉システムを成り立たせていくうえで重要な機能であることが示唆された。

(3) 専門職の関わり

上記のように問題が発見・共有され、解決に取り組むためには、そこに専門職がどのようにかかわるかが課題となる。すでに述べたように、生活支援会議のような共有の場では、地域で解決できない問題を専門職が引き受けるという分担が可能になっていた。また、名張市のように専門職が小地域に配置されている場合には、専門職がきちんと関わる姿勢を見せることで、地域が安心して関わるができるという知見が得られた。

(4) 社会福祉協議会・地方自治体との関係

次に、小地域福祉システムと社会福祉協議会、自治体との関係について考察する。社会福祉協議会については、松阪市、都城市、日光市のようにそれぞれ職員が担当とする圏域を明確にする「地区担当制」が導入されており、地域で発見した課題を「誰に」つなげばよいか、明確にされていた。このように、地区担当制は問題解決を地域任せにするのではなく、専門職の「誰が」その問題を引き

受けてくれるのか、明確にする上で重要な仕組みであることが示唆された。

また、地方自治体との関係については、都市や名張市の場合、地域福祉計画をきっかけに小地域福祉システムの要となる初期総合相談の窓口が設置されており、小地域福祉の圏域と機能を地域福祉計画において明確にしていることが重要であることが示唆された。

(5) 小地域福祉システム形成の条件

以上の研究成果から、小地域福祉システム形成の条件として、次のような点が重要であることが明らかになった。

①基礎組織の設置のパターンには、社会福祉協議会が組織化する地区社協が一般的であるが、近年は包括的住民自治組織を設置する地方自治体が増えている。この場合、予算や権限が「包括的」に地域に移譲されるため、福祉に関する活動もこうした組織に包括される場合が多くなっており、こうした組織が小地域福祉システムの中心となっている場合もある。

②小地域においてニーズを発見する仕組みとして、民生委員が重要な役割を果たしていることが明らかになったが、小地域福祉システムという視点からは発見した情報の窓口となる初期総合相談窓口の役割が重要であることが示唆された。また、こうした窓口は行政が設置する場合、住民の自主的な組織が設置する場合とがあった。

③小地域福祉システムという視点からみると、発見したニーズを「共有」する場も重要である。そうした場として、生活支援会議といった場を組織化し、地域と専門職が情報を共有している地域があった。

④専門職の関わりとしては、専門職が関わること、姿勢をしっかりと示すことで地域も安心して関わるができるという点が多く

の現場で指摘されていた。また、生活支援会議のような場では、地域で解決することが難しい場合に、専門職が引き受けるという専門職と地域の役割分担が可能になることが示唆された。

⑤社会福祉協議会が地区社協等を支援していく場合、地区担当制のような形で、小地域福祉システム内での課題を「誰が」引き受けるか、ということを確認しておくことが重要であることが示唆された。

⑥地域福祉計画を策定し、小地域福祉システムの圏域や初期総合相談の窓口を明確にしておくことが重要であることが示唆された。

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3件)

- ① 染野徳一、吉川琢夫、平坂義則、永田祐 (2011)「専門職と地域との『共有の場』の効果と運営方法 『個別支援』から『地域支援』への展開の場とするための実践研究の試み」『地域福祉実践研究』第2号, pp. 19-30, 査読無.
- ② 永田祐 (2011)「自治とケアをつなぐ 三重県名張市の地域内分権と地域福祉・地域包括ケアの取り組みから」『地域福祉研究』No. 39, pp. 38-47, 査読無.
- ③ 永田祐 (2009)「市町村合併における小地域の『自治』と地域福祉計画 三重県松阪市と宮崎県都市の事例から」『地域福祉研究』No. 37, pp. 35-47, 査読無.

[図書] (計2件)

- ① 永田祐・室田信一 (2010)「地域福祉における『新たな福祉サービス』の開発と推進」埋橋孝文編『新しい福祉サービスの展開と

人材育成』法律文化社、pp. 7-17。

- ② 永田祐 (2010) 「ボランティアの可能性と展望」柴田謙治ほか編『ボランティア論「広がり」から「深まり」へ』(株) みらい、pp. 214-227。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

永田 祐 (NAGATA YU)

同志社大学・社会学部・専任講師

研究者番号：90339599

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし