

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年 4月20日現在

機関番号：11301

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2010～2012

課題番号：22530526

研究課題名（和文） 地域ケア・システムの再編成にかんする社会学的比較研究

研究課題名（英文） Sociological Comparative Study on Reorganization Process of Community Care Systems

研究代表者

永井 彰 (NAGAI AKIRA)

東北大学・大学院文学研究科・教授

研究者番号：90207960

研究成果の概要（和文）：本研究課題は、地域ケア・システムの今日的な再編過程を、いくつかの事例にそくして社会学的な比較研究という視点から解明した。自治体合併の影響として、小規模自治体が再編されることにより、その独自の地域ケア・システムが大きく変質する可能性が予想されたが、自治体合併にさいして関係諸機関を整理統合して広域化するという手法をとらずに、もとの自治体の範域を生かす形で関係諸機関を配置した事例においては、大きく変質することはなかった。

研究成果の概要（英文）：This research project elucidated contemporary reorganization process of community care systems from the viewpoint of a sociological comparative study on some examples. The possibility that the original community care system remarkably changes by reorganization of small local governments as influence of the local government merger was expected, but in the examples that actors concerned with community care were posted in the area of the former local government, the community care system did not change.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2011年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2012年度	1,100,000	330,000	1,430,000
年度			
年度			
総計	3,100,000	930,000	4,030,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学・社会学

キーワード：地域ケア、地域社会学、福祉社会学、高齢者ケア、地域福祉

1. 研究開始当初の背景

(1)高齢者福祉の地域社会学から地域ケア・システムの社会学へ

地域社会学において、高齢者福祉にかかわる研究が蓄積されてきていた。本研究は、それらをふまえつつ、地域ケア・システムへと焦点を絞ることによって、研究の深化をめざした。本研究でいう地域ケア・システムとは、

一定の地域的範域のなかで、行政機関、医療機関、福祉施設、住民グループなどが連携しつつ、高齢者本人やその家族にとって必要なサービスを提供する社会的ネットワークのことを指す。

(2)地域社会の課題としての地域ケア・システム形成

高齢者が支援を必要とする状態になったとしても地域社会のなかで暮らし続けていくことを可能にするためには、地域ケア・システムが形成されていることが必要であった。しかし、現実の地域社会においては、地域ケア・システムの構築そのものが課題とされた。つまり、関係するアクターのあいだに緊密なネットワーク関係を構築することそれじたいが困難であるばかりが多かった。そうした困難さを事例にそくして解明することが、社会的にも重要な課題であった。

(3)地域ケア・システムへの学的関心

地域ケア・システムへの関心は、社会学や看護・保健学といった研究領域ではきわめて高い。このことは、地域ケア・システムの構築がきわめて重要な実践的課題であることを物語っている。だがこの分野の研究業績の多くは、実践事例の報告や紹介であった。そうした実践事例を社会学の問題構成のなかに位置づけて分析する研究は少なかった。

他方、社会学においては、地域ケア・システムに焦点を絞った研究がいくつかみられるが、まだ十分な研究蓄積があるとはいえないかった。

(4)研究代表者のそれまでの研究との関連

本研究課題の研究代表者は、1980年代末より、高齢者ケアの問題を継続して調査研究してきた。本研究は、そうした調査研究の継続として企画された。

2. 研究の目的

地域ケア・システムの今日的な再編過程を、それにかかわるアクター（たとえば行政機関、医療機関や福祉施設、介護 NPO、住民自治組織など）の関係に着目し、いくつかの事例にそくして、社会学的な比較研究という視点から解明することを目的とした。

そのさい、2000年以降のさまざまな環境変化のもとで、地域ケア・システムがどのように変動しつつあるのかを、事例にそくして明らかにすることをめざした。とくに基礎自治体の変化（自治体合併による広域化、行政改革の推進にともなうサービスのアウトソーシングや公私協働の推進）、市民活動の定着、住民自治組織の再編といった要因を視野に入れるように工夫した。

3. 研究の方法

(1)概要

事例を選定した上で、関係者への聞き取り調査および行政文書など関連資料の収集と解析をおこなった。

(2)対象の選定

調査対象の選定にあたっては、地域特性の

違い（大都市、地方都市、農村地域、島嶼部など）、地域ケアへの取り組み方の違い（いわゆる地域ケアの先進地として著名な地点だけでなくそうでないところも、比較の意味で対象とする）を勘案し、また研究代表者がこれまでの調査研究のなかで蓄積してきた現地とのつながりを生かす形でおこなった。

(3)研究の着眼点

本研究課題は、介護政策の変化（介護保険法の一部改正など）や地域政策の変化（市町村合併の推進、公私協働の推進、「三位一体改革」による基礎自治体財政の変化など）といった文脈のもとで、地域ケア・システムがどのように再編成されつつあるのかを検討した。

そのさい、調査研究上の着眼点として下記の点に留意した。

- ①小規模自治体がめざした地域包括ケアの現状はどうか
- ②自治体合併は、地域ケアにどのような影響を与えつつあるか
- ③地域福祉計画策定は、地域ケアの推進に寄与しているか
- ④地域包括支援センターは、地域ケアの拠点足りえているか

4. 研究成果

(1)自治体合併による小規模自治体の再編をつうじた地域ケア・システムへの影響

①長野県小県郡武石村の事例

武石村は、2006年3月に上田市に合併したが、武石診療所、依田窪福祉会、武石地域包括支援センター、武石地域自治センター（行政の支所に相当）などの連携は維持されている。自治体合併のさいに、関係諸機関を整理統合し広域化するという手法をとらず、もとの村の範域をほぼ生かす形で関係諸機関を配置したことが連携の維持につながった。また、村時代の実践の積み重ねが、連携して仕事をするという働き方の作法の形成につながった。当事者たちの努力によって時間をかけて形成されたこうした働き方の作法は、そう簡単には崩壊しなかった。このことも、地域ケア・システムの維持にとっては、大きな要因となった。

②長野県小県郡真田町の事例

真田町は、2006年3月に上田市に合併した。真田町では、合併前から、町内の社会福祉法人が、行政（真田町）と連携し、特別養護老人ホームを拠点施設としつつも、在宅介護に取り組むとともに、町内の各所にグループホームや宅老所を分散立地させるという手法をとって、独自の地域ケア・システムを構築してきた。この独自の方策は、定着していたため、自治体合併による影響は少なかった。ただし、この社会福祉法人は、地域包括支援

センターを上田市から受託することができなかった(真田町からは、在宅介護支援センターを受託していた)。そのため、真田地域での連携をさらに深める機会が失われた。

(2) 合併しなかった小規模自治体における地域ケア・システムの状況：長野県上水内郡小川村の事例

小川村では、1980年代末から、小川村診療所を基軸とした地域ケア・システムが形成されてきた。小川村では、この取り組みを「包括医療」と呼んできた。自治体合併が推進されると、この村にも周辺の町村と合併するという話が持ち上がった。2004年2月には、信州新町、小川村、中条村の3町村での法定合併協議会の設置が調印された。そのさい、小川村が構築してきた独自の地域ケア・システムをいかにして維持するかが課題となり、診療所の民営化を含めた新たな地域経営の枠組みが模索された。しかし診療所の民営化案は具体化せず、他方において3町村での自治体合併は、住民投票の結果白紙に戻ったため、結果的には小川村の地域ケア・システムはそれまでどおりに維持されることになった。

しかし、診療所の民営化をめぐるこの一連の動きは、行政機構の機能を縮小し、住民自治組織へと権限を移行させていこうとする地域自治の変容と関係していた。小川村の地域ケア・システムは、行政機構のあり方に大きく依存していた。診療所の民営化案は、地域ケア・システムを、行政機関のいかにかわりなく維持可能なものへと転換させようとするところみであった。

(3) 自治体合併を契機とした都市内分権による地域ケア・システムへの影響

長野県飯田市や長野県長野市においては、「平成の合併」を契機に都市内分権を推進するようになった。このことは地域ケア・システムのあり方に微妙な影響を与えていた。都市内分権は、住民自治組織により大きな権限を付与するという意味において、画期的なところみであるが、地域福祉活動が住民自治組織のなかに組み込まれることによって、地域社会に根ざした社会福祉協議会の活動が失われる可能性があることが観察された。

飯田市においては、地域福祉活動の母体が住民自治組織(「まちづくり委員会」)のなかの一部会になった。この改革により、地域福祉活動が住民にとってより身近なものになり、地域福祉活動の活性化が期待されたが、実際には、役員になることが「回り番」として意識されるようになり、活動が前年通りになるという傾向が生じた。地区社会福祉協議会の際の役員は比較的固定化していたが、住民自治組織になると、その役員は改選期ごとに交代するようになった。その結果、地域

福祉活動のノウハウが役員層に定着することが困難になり、新たな活動に取り組む余力がなく、前期で実施した活動を当期においても継承するという傾向が生じた。

長野市においては、2006年度から「住民自治協議会」の制度が導入され、2010年度から本格実施された。これは、長野市の32地区(新たに合併した地区を含む)のそれぞれに住民自治協議会を設置するというものである。この32地区とは、長野市に合併する前の旧市町村を基礎としており、市制施行時の5地区、大正期と昭和に合併した21地区、および平成の合併による6地区からなっている。住民自治協議会とは、各種の団体を包括する住民自治組織であり、もともとあった各種の団体(区長会、交通安全推進委員会、保健指導員連合会、環境美化連合会、地域公民館連絡協議会連合会など)を束ねるものであり、各種団体は、発展的に住民自治協議会へと解消し、住民自治協議会の部会として、それまで各種団体がおこなってきた業務をおこなうことになった。2010年度からの本格実施によって、地域福祉の推進母体が地区社会福祉協議会から住民自治協議会の福祉部会へと移行した。これにともない、平成の合併において長野市に編入合併した地区においては、これまで社会福祉協議会が担ってきた介護保険事業と地域福祉活動が切り離され、地域福祉活動を担当していた専門職の配置を失った。長野市では、地域福祉を推進するために地域福祉ワーカーを住民自治協議会に配置したが、これは専門職ではなく、窓口や繋ぎ手という役回りであった。

(4) 地域福祉計画から福祉コミュニティ形成へ：沖縄県浦添市の事例

地域ケア・システムにとっての地域福祉計画づくりの意義および地域包括支援センターの枠割りといった論点については、浦添市の事例が示唆的であった。

浦添市と浦添市社会福祉協議会では、2004年度からコミュニティソーシャルワーク事業を開始した。市内に五つある中学校区ごとに地域保健福祉センターを設置し、コミュニティソーシャルワーカー2名を配置した。また2008年度からは、地域包括支援センターの校区担当職員も地域保健福祉センターに常駐し、実質的には3名体制で活動している。コミュニティソーシャルワーカーの配置は2004年度から開始し、2006年度に完了した。

このコミュニティソーシャルワーク事業は、地域福祉計画策定を契機に浦添市の施策として取り入れられた。浦添市は、第2次地域福祉計画の策定過程において「ふくし創造市民会議」の委員を一般公募した。活動期間は、2002年8月から2003年8月までのおおよそ1年であった。委員は、三つのチームに分

かれて学習や議論を重ね、最終的には提言書をまとめた。その一つのチームの提言書のなかに「行政に地域づくりを担当するコミュニティ推進室をつくり、小学校区にコーディネーターを配置して福祉コミュニティづくりに積極的にかかわること」という文言があった。この提言の主旨が、地域福祉計画の文言に生かされることになったし、計画書の文言に残ったことで、その後の浦添市の福祉政策に生かされることになった。ただし、もともとの提言では小学校区とされた範囲が、地域福祉計画では中学校区と変更された。

この事例では、住民からの提言を行政が受けとめて、市と社会福祉協議会による地域福祉活動につなげていった点が重要である。またコミュニティソーシャルワーカーと地域包括支援センターの地区担当職員とが一体となって地域福祉活動にかかわっているという点も、今後の地域ケア・システムのあり方を構想する上で重要である。

(5) 災害時要援護者支援の活動から地域ケア・システムの形成へ：兵庫県神戸市魚崎町の魚崎町防災福祉コミュニティの事例

防災福祉コミュニティとは、日常の福祉活動を災害時に生かす自主防災組織であり、阪神・淡路大震災以降、神戸市が育成に取り組んできた。原則として小学校区を単位とし、自治会・町内会、婦人会、民生委員・児童委員協議会、消防団、子ども会、老人クラブ、青年会、PTA、事業所などがその構成員となる。魚崎町防災福祉コミュニティは、魚崎小学校区および福池小学校区の一部を範囲とする防災福祉コミュニティで、1997年に結成された。魚崎町防災福祉コミュニティでは、東南海・南海地震による津波災害を想定し、津波からの避難を念頭においた災害時要援護者支援の仕組みづくりに取り組んできた。魚崎町防災福祉コミュニティでは、この仕組みを「地域みんなで助け隊」と呼んでいる。この活動は、実質的には自治会を基盤とした活動であり、地域住民の主導でおこなわれてきた。地域住民が主体になって、そこにさまざまなアクターを巻き込もうとしてきた。

この活動の特長は、目標の限定と対象の絞り込みが的確になされている点にあった。東南海・南海地震が発生し津波警報が発令された時に、津波災害の予想される地区に居住する要援護者を、地震発生から津波来襲までのあいだに、安全な場所（2012年4月に、国道2号線より北に避難することに避難先が変更になった）、まで避難させることがこの活動の目的とされてきた。この目標を具体化するためには、本当に援助を必要とする人だけに登録してもらわなければならなかった。何となく不安だからという理由だけで希望者の登録を受けつけているのは、対象者が膨大にな

り、結局は誰も助けることができなくなるからであった。このような絞り込みが的確にできてうところに、この組織の力量の高さが確認できた。

2011年3月11日の東日本大震災以降、津波災害のことが意識されるようになってきた。しかし、魚崎町防災福祉コミュニティでは、それ以前からこのテーマに自発的に取り組んできていた。このことも、高く評価できる点であった。

(6) 東日本大震災が地域ケア・システムに与えたインパクト

研究期間の途中に、東日本大震災が起きた。このことは、地域ケアの現場に大きな衝撃を与えた。その一例として、鹿児島県薩摩川内市甕島地域のことをあげておきたい。甕島地域においては、東日本大震災以前には、津波災害のことはまったく認識されていなかった。災害時要援護者支援という課題は、行政内部では意識されてはいたが、そのさい災害として想定されていたのは台風によるものであった。しかし、台風であれば事前に予知が可能であり、その来襲まで時間的な猶予があるので、その時間を利用しての避難が可能であった。台風常襲地であるため、住民はそれへの対応は慣れており、一人暮らし高齢者は台風が来る前に避難所へ自主避難したり、親戚の家に身を寄せたりした。そのため、災害時要援護者支援という課題は、実質的に存在しないものと認識されていた。

東日本大震災は、津波災害が決して他人事ではないことを甕島地域の人たちに思い知らせた。甕島地域においても、津波災害の可能性があるということが認識されるようになった。ところが、津波災害への対応、とくに要援護者支援のことが課題として認識されるようになると、この課題への対応の困難さに直面することとなった。第一に、甕島は急峻な地形であり、安全な高台への避難経路が限定されており、高低差が大きく距離もかかるため、要援護者の避難には多大な労力を有することが判明した。また第二に、要援護者支援のためには、行政（薩摩川内市支所）だけに頼るのではなく、地域住民みずからが主体的に取り組むことが必要とされるが、この組織化が困難であった。

高齢者福祉施設のうち、海岸近くに立地する施設では、津波災害への対応が迫られることになり、この施設では、入居者を対象とした避難訓練を繰り返すようになった。これは最低限必要な手だてであるが、それにとどまらず、地域社会のなかで暮らす要援護者をどのように支援していくかの仕組みづくりが求められている。だが、それは、課題として残されることになった。

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 2 件)

①永井彰、地域自治の変容と地域ケア・システムー長野県上水内郡小川村の事例、社会学研究、査読有、92号、2013年、印刷中。

②永井彰、福祉課題への地域住民の関与をめぐって、文化、査読無、76巻 1・2号、2012年、99-114.

6. 研究組織

(1) 研究代表者

永井 彰 (NAGAI AKIRA)

東北大学・大学院文学研究科・教授

研究者番号：90207960