

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24年5月25日現在

機関番号：15201

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2010～2011

課題番号：22730432

研究課題名（和文）過疎自治体における地域包括ケアの形成要因に関する研究

研究課題名（英文）Formation of community based care in depopulation local government

研究代表者

加川 充浩（KAGAWA MITSUHIRO）

島根大学・法文学部・准教授

研究者番号：40379665

研究成果の概要（和文）：本研究では、高齢化・人口減少という要件を持つ島根県内の自治体において、地域包括ケアシステムをどのように形成すべきかについて明らかにした。特に、次の3点について分析を行った。第一は、平成の大合併の影響を受け、過渡期にある地域の福祉組織の実態についてである。第二は、地域包括ケアシステムを推進するための地域福祉計画をいかに策定するかという方法論である。第三は、住民と専門職の両者が関わる地域ケアの推進方法と理論化についてである。上記の成果は、下記の学会報告及び論文として刊行した。

研究成果の概要（英文）：This research analyze how to build community based care in Shimane Prefecture, which is under conditions to decrease in population and confront aging society. We have attained the following:

- (1) Resident's organizations for promoting social welfare are influenced to municipal merger which accompanies system modification.
- (2) Social welfare plan by local government can utilize for construction community based care.
- (3) A new phenomenon is appearing in social work practices that are carried out both professional social workers and inhabitants.

交付決定額

（金額単位：円）

| | 直接経費 | 間接経費 | 合計 |
|--------|-----------|---------|-----------|
| 2010年度 | 600,000 | 180,000 | 780,000 |
| 2011年度 | 700,000 | 210,000 | 910,000 |
| 年度 | | | |
| 年度 | | | |
| 年度 | | | |
| 総計 | 1,300,000 | 390,000 | 1,690,000 |

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：地方自治、地域福祉、地域福祉計画

1. 研究開始当初の背景

本研究では、過疎自治体において、地域包括ケアシステムをどのように形成すべきかについて、その方法論を明らかにすることを

目的とした。

従来の地域包括ケアシステムの研究では、「専門職の連携」に力点が置かれていた。一方、近年では、専門職だけではなく地域住民

も含めた連携の必要が実践・研究上も注目されつつあった。つまり、「インフォーマル支援」も組み込んだソーシャルワーク実践の構築が課題とされていた。

そうした実践・研究動向を踏まえ、地域包括ケアシステムは次の4つから構成されると定義づけられている。①保健・医療・福祉の専門職連携、②自助努力を基本にしながらの介護保険サービス、③ボランティア等の住民によるインフォーマルサービス、④以上を統合・ネットワーク化し、高齢者の地域生活を支援すること、である。

本研究では、地域包括ケアシステムの担い手となる「専門職」と「地域住民」の二者に着目したいと考えた。

まず、地域住民についてである。特に、社会資源の少ない過疎地域においては、地域住民の役割は相対的に大きくなる。また、過疎地域の住民の力を積極的に活用した福祉のあり方についても関心を持った。

次に、専門職についてである。専門職と地域住民が連携する地域包括ケアシステムでは、両者のコーディネートが求められる。コーディネート機能を有することのできる人材及びシステムはいかなるものか、を明らかにしたいと考えた。具体的に述べれば、人材については社会福祉協議会と地域包括支援センターの職員に着目した。システムについては、地域福祉計画のあり方に着目した。

2. 研究の目的

先にも述べたように、研究目的の大枠は、地域包括ケアシステムの形成方法を明らかにすることであった。その中でも、特に次の3つのテーマを設けた。

第一は、島根県内の過疎自治体（過疎地域自立促進特別措置法に基づき過疎と指定した地域を含む自治体、とする）における住民組織の実態を明らかにすることである。市町村合併により、住民組織は大きく再編されつつある。地域の自治的組織でありながら、市町村合併という行政施策に大きく規定されつつあるのではないか、という仮説を本研究は持つ。特に、地域福祉を担う自治会と地区社会福祉協議会に着目する。

第二は、専門職と住民が協働する地域包括ケアシステムをどのように形成するのかについて明らかにする。地域包括ケアシステムは両者の連携が求められる。従来の研究では専門職連携の部分が強調されてきた。本研究では、それに加えて、住民の力を地域ケアに取り入れる方法について考察する。

第三は、地域包括ケアシステムを可能にする地域福祉計画の策定方法について明らかにしたい。特に、地域福祉計画をどのように策定することが、地域包括ケアシステム推進

に資するのかについて関心を持つ。

3. 研究の方法

研究の対象地域としては、島根県の2つの自治体を選択した。松江市と雲南市である。選択理由は次の通りである。①過疎地域を抱える、②市町村合併を経験した（松江市は8市町村が合併（2005年の合併時）、雲南市は6町村が合併（2004年合併））、③両市とも、合併に伴って地域組織を再編した。特に、地区社会福祉協議会、住民自治組織、および公民館が影響を受けた、④地域福祉計画・地域福祉活動計画の策定期間にあつた（松江市）、の4つである。

調査は、第一にはヒアリングと資料収集である。ヒアリングは、行政職員、社会福祉協議会職員、地域包括支援センター職員、地域住民らに行った。また、資料収集では、合併及び地域組織に関わる行政文書にあたつた。

第二は、地域福祉計画・地域福祉活動計画策定における参与観察である。本研究代表者は、研究期間中、松江市地域福祉計画・地域福祉活動計画の策定に実際に関わつた。策定作業を通じて、行政職員、社会福祉協議会職員、及び地域福祉活動者と情報交換を行った。これは、地域の改善を図ることを意図するアクションリサーチの一環でもある。

4. 研究成果

研究成果として明らかとなったのは次の(1)～(3)までの3点である。

(1) 住民の自主組織について

第一は、住民の自主組織が合併の影響を受けて過渡期にあり、組織的にみて流動性を有しているということである。別言すれば不安定な組織状況ともいえる。特に地域福祉組織に関しては、次のような不安定要因があることが明らかとなった。

一つは、他の住民組織との役割分担の不明確さである。例えば、合併により地域全体を包括した住民組織が形成された（自治会、体育振興会、子ども会、老人会、など）。それと地区社会福祉協議会の役割分担が明確となっていない。また同じ地域でありながら、活動が融合しないといった点が課題としてみられた。この課題は、地域福祉研究では、今後重要テーマになると思われる。なぜなら、地域福祉研究（実践も含む）では、その範囲を「福祉サービス」といった狭い範囲だけで議論してきていない、という経緯がある。もう少し広い範囲、例えば、まちづくりや地域活性化も地域福祉研究の範疇であると自覚してきた。幅広い生活課題を扱うのが地域福祉であるという、ある種の「自負」のようなものが研究・実践にあるようにも思われる。

合併後に組織が再編されるなか、地域福祉関係者は自分たちの従来の活動が評価されず、新しい仕組みのなかに回収・縮小されることを懸念していた。本質に立ち返ると、住民生活の向上をはかることができるのであれば、地域福祉の担い手は、福祉組織であろうが包括的な住民組織であろうが、差し支えはない。一方、今後の研究テーマとしては、両組織の対抗・協働・融合は重要になると思われる。

次には、伝統的な組織と、行政主導で形成された新組織が混在している点である。地域には合併以前から、地域福祉活動を長く展開している組織がある。他方で、合併後に構築された組織も新しい活動を開始している。特に、後者については、行政も政策上の後押しをしている。具体的には、活動プログラムを提示・公募し、採用組織には助成金を交付し、また活動への助言を提供する、といった一連の行為である。これら住民組織への行政施策の関わりの影響は今後も問われなければならないのではないだろうか。そう考える理由として、高度経済成長後に展開されたコミュニティ施策への厳しい評価がある。行政施策が、住民主体であるべきコミュニティづくりに大きく関与したあまり、住民の自主性を毀損した、という評価である。ただ、現在の行政に当時のような財源はなく、地域社会の活力も低下している。行政と住民の協働関係を求める傾向が高くなるなかで、自治的組織と行政の関わりのあり方についても、今後の研究課題としたい。

(2) 地域包括ケアに資する地域福祉計画・地域福祉活動計画の策定方法について

第二は、地域包括ケアシステム形成に資する地域福祉計画の策定方法を明らかにすることができたことである。特に、策定過程において、住民・行政・社会福祉協議会の三者の行動に着目した。その結果、三者の力学関係が明らかとなった。力学関係を簡潔に述べれば次の通りである。

一つめは、住民と行政の間にある力学である。両者には、政策提言と政策誘導をめぐる協力・緊張関係が生じていた。住民（ここでは地区社会福祉協議会）の計画策定過程での重要な役割は、政策提言であった。松江市の地域福祉計画・地域福祉活動計画は現在まで3次にわたる。2010年は3次計画の策定過程にあったが、そこでは、住民がこれまでの地域福祉活動を踏まえた提言を行った。例えば、災害時要援護者支援に際しては個人情報扱いを改善するよう求めたり、自治会活動の活性化を提案したりした。地区社会福祉協議会は、実際の地域福祉実践の担い手である。特に熱心な活動を展開している地区社会福祉協議会の声は反映されやすい。また、行政からみれば、地区社会福祉協議会は計画を机

上のものに留めないための実践者である。そのため、行政は活動と提言を軽視することはできないのである。

これに対して、行政から住民への影響は、政策誘導を通じて与えられる。行政は計画のなかで重点分野を設定する。例えば、「災害時要援護者の地域での見守り活動」を計画における重点施策と定めたとする。そうすれば、その活動を実施する住民組織には財源が付与される。また活動は行政が関与しているとして、一定のオーソリティが与えられる。そのことで、この活動は全市的に拡大していく。行政からすれば、計画に盛り込まれた事業が拡大することは、成果といえる。このように、行政と住民の間には、政策提言と政策誘導という関係が生じているといえる。

二つめには、住民と社会福祉協議会の間にある力学である。両者には、実践推進と組織運営をめぐる協働関係が生じていた。住民は、先にも述べたように、地区社会福祉協議会という組織を通じて、地域福祉活動を担っている。地域福祉の実働部隊ともいえる。これは、市の社会福祉協議会にとっても、積極的な意味を見いだすことができる。「住民主体」という市町村社会福祉協議会が実現すべき価値を具現化する存在が、地区社会福祉協議会でもあるためである。

ただ、地区社会福祉協議会が活動を推進するにあたり、市社会福祉協議会の支援が大きな原動力にもなっている。松江市では、28地区に地区社会福祉協議会が設立されている（2010年時）が、組織運営、および組織維持には市社会福祉協議会の支援が重要である。また、全地区で地区地域福祉活動計画が策定されているが、策定時の支援も市社会福祉協議会が行っている。住民がボランティアで担っている地区社会福祉協議会のみで、地域福祉活動を展開したり、計画を策定したりということは現実的ではない。そこには、福祉専門職の支援が必要となってくる。つまり、社会福祉援助技術論で言えば、市社会福祉協議会は地区社会福祉協議会に対して、コミュニティワーク機能を発揮しているのである。ここでいうコミュニティワーク機能とは、住民活動支援、計画策定技術などである。

以上のように、住民は地域福祉活動の実際を担う。市社会福祉協議会はコミュニティワーク機能という福祉専門技術をもって、住民（地区社会福祉協議会）を支援している。よって、両者に協働関係が生じているといえるのである。

最後に、行政と社会福祉協議会の間にある力学である。両者は、計画発議と住民参加をめぐる協力・緊張関係を有している。

地域福祉計画は行政計画である。そのため、行政が発議しなければ策定されない。いくら社会福祉協議会が、地域福祉計画が必要であ

ると考えても、行政に策定の意思がなければ計画を作ることは不可能である。社会福祉協議会が自主的に策定できるのは地域福祉活動計画だけである（松江市は両計画を一体的に策定している。つまり、2つの計画を同じ策定委員会で扱い、計画書としても合冊して印刷する。計画名も両方を併記する）。

地域福祉計画は住民参加が必要であるといわれる。社会福祉法も住民参加を求めていると解釈できる。また、行政がそうした計画を策定するのであれば、福祉分野における住民参加の推進を業務としてきた社会福祉協議会にとっても、望ましいことである。松江市では、第一次の地域福祉計画・地域福祉活動計画の策定から住民参加を導入してきた。第3次の計画でも住民参加による策定が踏襲された。その要因は「内的統制」と「外的統制」にあると、今回の研究では明らかにできた。内的統制とは、行政内部から住民参加の要請があることを指す。理由は、住民参加により、市民の声を収集することができるからである。例えば、計画策定過程で住民参加のワークショップを実施する。そのことにより、市民の声を直接的に収集することになる。策定過程では、これらを福祉部（計画策定担当部）以外の部課に開示する。そして、各部課で取り組みそうな政策を、福祉部に提案してもらう。福祉部以外の部課にとっては、市民の意見に触れる貴重な機会である。首長にとっても同様である。そのため、次回の策定においても、住民参加による計画策定が行政内部からも期待される。よって、住民参加を取り入れた計画策定を中止することには一定の抵抗感が生じるのである。これが内的統制の働きである。

「外的統制」は、住民（地区社会福祉協議会）からの期待である。住民は、計画期間中、地域福祉活動を展開する。策定においては、実際に展開した活動をもとに提言を行う。こうしたことを繰り返しているため、住民は次の計画策定でも、同様に自らの活動経験が反映されることを期待する。行政は、これらの期待に反することもまた容易ではない。さらに、住民以外のアクターも関係する。松江市の場合であれば、各種の研究により住民参加を導入した計画の先進自治体と目されている。こうした市外からの注目も、行政に影響を与えているといえる。

いずれにせよ、これらの統制のもとに、行政が「参加を得た計画」を発議しなければ、計画策定作業は開始されない。その点で、行政は社会福祉協議会にアドバンテージを有している。

一方、社会福祉協議会が行政に対するアドバンテージを持つとすれば、計画策定技術においてである。行政は、住民参加を導入した計画を発議したとしても、具体的手法まで有

しているのではない。住民参加を現実化しようとするれば、住民に集まってもらって討議したり、地域の福祉当事者の協力を得たりすることが必要となる。そうした地域のアクターに働きかけることが可能なのが社会福祉協議会である。行政の福祉部では人事異動があるために、前回計画の策定方法を忠実に再現できる職員はほとんどいない。また、住民から意見聴取する場を主催するといった技術を持つ行政職員も少ない。その意味で、社会福祉協議会は、住民参加の実務を担うことができるといえる。

以上でみたように、行政と社会福祉協議会は協力関係にありつつも、互いにアドバンテージを有するという点では緊張関係も孕んでいると見て取れる。

最後に研究上の課題を一つ、提起しておく。住民参加が重要であることに異論はない。しかし、参加の正統性については研究上の位置づけは不明確である。つまり、政策決定に影響を与えることが可能な正規の手続きは、理事者提案か議会提案の2つである。いずれも選挙が正統性の基盤にある。選挙を得ていない活動体が政策に大きな影響を与えることの理論的整理は今後の課題である。特に地域福祉計画における住民参加には重要な課題と思われる。

（3）専門職と住民が協働した地域包括ケアシステムの方法について

第三は、住民と福祉専門職の関わりに新たな萌芽がみられたことを明らかにしたことである。特に、住民が専門職と協働して、要援護者の個別支援に関わる事例が登場しつつあることを指摘した。これは、従来の住民活動（ボランティア）研究では論じられることが少なかった点である。

従来、住民の参加の形態には3つあると指摘されてきた。一つは運動的参加、である。これはソーシャルアクションの領域における参加である。手段として、デモや裁判など激しい活動も含む。次に参画的参加、である。これは、行政計画・施策への参加である。地域福祉計画以前の参加においては、行政主導の傾向が強かった。総合計画などが具体例である。現在では、地域福祉計画への参加方法が精緻化され、住民参加の実質的方法が洗練されてきているといえる。最後に活動的参加、である。これは、従来から伝統的にみられる住民・住民組織の自発的活動である。多くの人がボランティアというときにイメージする活動でもある。高齢者サロン開催や災害時の助け合い、といった住民が主体となる取り組みが該当する。

本研究で取りあげた専門職と住民が協働する地域福祉活動は、これら3つのいずれとも異なるように思われる。ここでは、仮に「専

門的参加」と呼称したい。本研究で収集した事例では、下記のような取り組みがあった(多少、実際の事例と内容を変更している)。

40代の知的障害者が独居生活にあった。昼間は家で閉じこもりがちで、夜間に徘徊している。民生委員から地域包括支援センターに連絡があった。まずは、専門職と住民の両者によるケース検討会を開催した。専門職側は、障害者相談事業所、ヘルパー、地域包括支援センター、社会福祉協議会、が加わった。住民側は、民生委員、公民館、地区住民(社会福祉協議会の障害者サポーター養成講座修了者)、が加わった。次に、地域におけるつながりづくりを行った。具体的には、公民館で行われていた絵画教室に、参加してもらうようにコーディネートした。またサポーターと一緒に買い物と調理を行う企画を立案・実施した。

こうした取り組みは、個別の支援ケースに、住民が参加できる余地を模索したといえる。ここでは、地域包括支援センターがコーディネート役となった。

支援の特徴を2点、指摘しておく。一つは住民の主体的活動の部分を支援に取り込んでいる点である。従来の研究・実践でよくみられたのは、福祉施設が住民の参加の機会を用意するような取り組みである。ここでは、そうではなく、住民が従来から実施している公民館講座を支援に活用した。まずは住民の主体的活動が先行して存在し、専門職がこれを社会資源として発見・活用する、という順序で支援があるということである。二つめには、住民の主体性が担保された実践が持続するためには、適切なコーディネート役が必要であるという点である。特に、地域生活支援に理解のある専門職が住民の主体性を尊重しつつ、専門職の連携をはかることが重要であることを指摘しておきたい。

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3件)

①加川充浩「地域福祉計画の策定可能要因と参加主体の相互作用—松江市第3次地域福祉計画・地域福祉活動計画の特徴を事例として—」松端克文ほか編『松江市の地域福祉計画』ミネルヴァ書房、査読無、2012年刊行予定。

②加川充浩「地域福祉計画にみる住民参加の形態とその変遷」『島根大学社会福祉論集』第4号、査読無、2012年、49-60頁。

③加川充浩「地域福祉論—地域再生の方法としての地域福祉計画—」島根大学大学院生物科学研究科 環境管理修復・地域資源活用人材養成ユニット編『環境の管理・修復と地域資源の活用 ～持続可能な地域社会の構築に向けて～』、査読無、2011年、24-32頁。

[学会発表] (計5件)

①加川充浩「自治体福祉計画における住民参加のあり方に関する実証的研究—松江市地域福祉計画を事例として—」第4回山陰研究交流会、2012年1月25日、於：島根大学。

②加川充浩「地域福祉計画策定を可能にする要因をいかに説明するか—松江市第3次地域福祉計画を事例として—」第6回山陰社会福祉研究会、2011年7月9日、於：島根大学。

③加川充浩「松江市における地域包括ケア実践とその課題」広島保健福祉学会第11回学術大会、2010年10月23日、於：県立広島大学。

④加川充浩「地域包括支援センター実践にみる地域包括ケアのあり方—困難ケースと社会福祉協議会との協働事例を通じて—」日本社会福祉学会第58回大会、2010年10月10日、於：日本福祉大学。

⑤加川充浩「地域を基盤とした社会福祉援助の考え方—新カリキュラムをどう理解するか—」、第5回山陰社会福祉研究会、2010年7月17日、於：島根大学。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

加川 充浩 (KAGAWA MITSUHIRO)

島根大学・法文学部・准教授

研究者番号：40379665

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし