

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 22 日現在

機関番号：33504

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2011～2013

課題番号：23730552

研究課題名(和文) 中山間地域および離島における基礎自治体の地域包括ケアシステムの構築に関する研究

研究課題名(英文) A study on the construction of inclusive community care system in remote islands and mountainous regions

研究代表者

川村 岳人 (KAWAMURA, g-kawamura@kenkoudai.ac.jp)

健康科学大学・健康科学部・講師

研究者番号：30460405

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,500,000円、(間接経費) 450,000円

研究成果の概要(和文)：中山間地域や離島において地域包括ケアシステムを構築するために基礎自治体が取り組むべき課題を明らかにするため、主に以下の3点について考察した。

第一に、基礎自治体と地域住民との関係性を分析した結果、一度築かれた関係は制度の対象とならなくなった後も維持される傾向があることが確認された。第二に、小規模自治体では、組織内部の意志決定や職員の自由裁量の度合いに有利性がみられた。第三に、地域包括ケアシステムの発見機能を分析した結果、地域住民の生活課題が顕在化しやすい一方で、地域の慣習に適合しない生活を送る住民は、地縁ネットワークから漏れやすい傾向にあることが確認された。

研究成果の概要(英文)：To clarify the issue for municipality to construct an inclusive community care system in remote islands and mountainous regions, I considered the following three points mainly.

First, the results of analysis of the relationship between municipal administrators and residents, the relationship tends to be maintained after the use of the service. Second, a small municipality have an advantage in the discretion of staff and decision-making within the organization. Third, residents who do not conform to the local customs are more likely to leak from the territorial network.

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：地域包括ケアシステム

## 1. 研究開始当初の背景

昨今の地方分権改革の進展に伴い、基礎自治体は、住民の生存に関わる行政の大半を受けもち、安心して住める共同体づくりの責務を果たすことが求められている(原田 2005: 63)。この間、社会福祉の領域では、多様な民間事業者が福祉サービスに参入し、いわゆる「福祉の多元化」が進展した。これに伴い、福祉行政の役割は、自ら福祉サービスを提供することから、福祉サービス提供体制の確保へと移りつつある、とされる(長谷川 2007: 326)。

とりわけ、最近では、基礎自治体による地域包括ケアシステムの構築の必要性が指摘されている。地域包括ケアシステムとは、「市町村が主体となり、地域の関連機関と協力して、限られた保健・医療・福祉の資源を有効に活用し、一貫性と連続性のある包括的な社会サービスを提供して、地域住民の生涯にわたる自己実現と健康で文化的な生活を保障する仕組み」である(柴田 2009: 65)。わが国の人口動態の推計より、健康高齢者と要介護高齢者がともに増加する傾向が予想されることから、さまざまな健康レベルに対応したサービスを総合的、継続的に提供する地域包括ケアシステムの構築は、今後、ますます重要となる(日本経済新聞 2010年7月16日)。

この地域包括ケアシステムの構築にあたり、特に不利な地域特性を抱えるのが過疎地域である。これらの地域は民間営利事業者の参入が乏しく、小規模町村が厳しい財政運営を迫られるなかで直接、福祉サービスを提供しているところが少なくない。また、市町村社会福祉協議会は、人員や業務内容の面で基礎

自治体とほとんど同一の組織となっているところもある。これらの結果、基礎自治体や社会福祉協議会が住民の個別支援に重点的に取り組んではいるものの、特定の条件が揃った場合にのみ機能するにとどまり、住民の地域生活を包括的に支援するには至っていない。事実、離島の住民は、福祉課題を抱え、家族介護が限界になると島外の施設に入所するものの、一旦入所すると島には戻れないことが報告されている(佐久川他 2003)。

これに対し、中山間地域では、かつて福祉先進自治体と呼ばれた基礎自治体等が全国に先駆けて地域包括ケアシステムを導入し、保健・医療・福祉の専門職が連携しながら高齢者の地域生活を支援してきた。そして、中山間地域の地域包括ケアシステムに関する先行研究は、これら福祉先進自治体による優れた実践を分析し、普遍化することに重点を置いてきた。しかし、福祉先進自治体による取り組みはその後、合併によって消滅したり、基礎自治体の財政難により規模が縮小したりしており、地域包括ケアシステムの再構築が課題となっている。

そこで本研究では、中山間地域および離島における住民の定住を追求する視座から、地域包括ケアシステムを構築するために基礎自治体が果たすべき役割を実証的に明らかにすることを目的とする。さらに、地域包括ケアシステムの強化の手段を新たな公共の創出に求め、公私協働に基づく地域包括ケアシステムの構築を、基礎自治体の役割に着目して構想する。

## 【参考文献】

・原田尚彦(2005)「地方公共団体の行政の

しくみ』『行政法要論』学陽書房, 63-80.

- ・長谷川万由美「社会福祉と公私・政府間関係」仲村優一・一番ヶ瀬康子・右田紀久恵監修『エンサイクロペディア社会福祉学』中央法規出版, 2007年, 324-327.
- ・柴田謙治(2009)「専門職によるケアシステムの構築」柴田謙治編『地域福祉』ミネルヴァ書房, 62-72.
- ・佐久川政吉、大湾明美、村上恭子、大川嶺子、伊藤幸子(2003)「沖縄県一離島における介護保険サービスに関する研究」『沖縄県立看護大学紀要』4, 110-117.

## 2. 研究の目的

本研究は、先に述べた学術的背景を踏まえ、以下の3点を研究課題に設定する。第一に、地域生活支援において基礎自治体が果たしている役割を、主に基礎自治体の職員と地域住民との間に取り結ばれる関係性の質に着目して明らかにするとともに、現行の地域生活支援の課題を整理することが課題となる。そのために、優れた実践を分析することに加え、当該地域に住み続けることができずに転出した事例にも焦点を当てる。

第二に、中山間地域および離島の地域特性が地域包括ケアシステムの構築に与える影響を、これらの地域を抱える小規模町村の行政主体としての特性に焦点化して考察する。想定される結果として、コンパクトな組織体系に基づく迅速な意思決定や、住民参加の単位としての有利性が想定される。さらに、基礎自治体が社会サービスの供給主体となっていることが、関係機関との協働の形成や住民組織の自発的な活動に与える影響を明らかにする。

第三に、以上を踏まえ、新たな公共の創出により、中山間地域および離島における地域包括ケアシステムの構築・強化を構想する。すでに社会福祉学において、地域福祉が「旧い公共」の概念を「新たな公共」に転換させる役割を担うという右田紀久恵の主張に続き、公共哲学やガバナンス論の知見を用いた研究が蓄積されてきた。本研究は、竹川(2007)の研究成果を踏まえ、新たな公共の創出の方法として、公私協働の領域の拡大による公助の補完、および私的自由の領域の拡大による自助の補完の2つの方法を仮定しているが、このうち、前者に着目し、公私協働に基づく地域包括ケアシステムの強化を研究課題に設定する。

## 【参考文献】

- ・竹川俊夫(2007)「『新たな公共』概念の再考と地域福祉 『市民的公共圏』の生成の場としての地域福祉の課題」『社会福祉学』47-4, 18-30.

## 3. 研究の方法

本研究は、文献研究とケーススタディによって行われた。文献研究は、社会福祉学や行政学、公共哲学の領域を中心に先行研究の整理を行った。ケーススタディでは、行政区域が中山間地域あるいは離島のみによって構成される小規模町村をそれぞれ2つずつ選定し、4つの基礎自治体を調査対象地とした。行政資料からのデータ収集と現地でのプレ調査により、当該地域の地域特性や地域包括ケアシステムの現状を把握した後、ヒアリング調査(半構造化面接)を実施し、その調査結果を分析した。その際、研究協力者から支

援を受けるとともに、地域福祉研究に十分な業績を持つ研究者のスーパービジョンを受けられることにより、分析および考察の妥当性や信頼性を確保するよう努めた。

#### 4. 研究成果

中山間地域や離島において地域包括ケアシステムを構築するために基礎自治体に取り組むべき課題を明らかにするため、主に以下の3点について考察した。

第一に、地域生活支援において基礎自治体が果たしている役割を明らかにするため、特に基礎自治体と地域住民との関係性に焦点を当てた。分析の結果、人権性が高く、かつ、制度の対象とならなくなった後も関係が継続するなど、一度築かれた関係は制度の対象とならなくなった後も維持される傾向があることが確認された。一方、何らかの理由によって地域コミュニティとの接触を避ける住民は、基礎自治体との関わりも同様に拒む傾向がみられ、社会的孤立が長期化していた。

第二に、中山間地域および離島の地域特性が地域包括ケアシステムの構築にもたらす影響についてである。小規模町村の特性として、組織内部の意志決定や職員の自由裁量の度合いに有利性がみられた。一方、民間事業者の参入が乏しいため、基礎自治体および社会福祉協議会では中長期的な視点に立って地域支援を行うことよりも、地域住民の生活課題への個別的な対応に優先的に取り組まざるを得ないという課題も確認された。

第三に、公私協働に基づく地域包括ケアシステムの構築・強化を展望するため、地域包括ケアシステムの発見機能に着目し、社会的孤立に陥っている地域住民の発見に焦点を

当てて考察した。職住近接や日常生活圏が限定的であるために地域コミュニティ内で濃密な人間関係が形成され、地域住民の生活課題が顕在化しやすい一方で、昼夜逆転した生活を送ったり、自治会に加入していなかったりするなど地域の慣習に適合しない生活を送る住民は、地縁ネットワークから漏れたり、地域コミュニティから排除されたりする危険性を持つことも示された。

#### 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0件)

[学会発表](計0件)

[図書](計0件)

#### 6. 研究組織

##### (1)研究代表者

川村 岳人 (KAWAMURA, Gakuto)

健康科学大学・健康科学部・講師

研究者番号：30460405