

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 2 年 6 月 15 日現在

機関番号：13601  
研究種目：基盤研究(C) (一般)  
研究期間：2016～2019  
課題番号：16K04138  
研究課題名(和文) 地域社会が担いする互助関係の構築に関する研究

研究課題名(英文) Research on the Construction of Social Capital

## 研究代表者

井上 信宏 (INOUE, Nobuhiro)

信州大学・学術研究院社会科学系・教授

研究者番号：40303440

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,400,000円

研究成果の概要(和文)： 地域資源を活用しながら生活課題を抱えた高齢者等の生活を支援するには、地域住民が無理なく互助関係を構築することが必要であり、そのためには 互助 発見 連携 の場面における地域住民と専門職や行政職員の協働が不可欠である。それを可能とする「地域包括ケアシステムのプラットフォーム」が必要である。

地域包括ケアシステムは、医療と介護をシームレスに供給するしくみづくり(サービス供給アプローチ)だけでは不十分であり、地域課題の解決に向けた地域住民と専門職や行政職員との連携構築を 新しい互助関係 として位置付けることが必要である。新しい互助関係の形成を目的とする支援を「地域づくりアプローチ」と位置付ける。

## 研究成果の学術的意義や社会的意義

地域包括ケアシステムの構築は、これまで介護保険制度の保険者である基礎自治体の責任とされ、具体的な構築手法は明らかとなっていなかった。本研究によって、地域包括ケアシステムの構築には、予防的アプローチと対処的アプローチの双方を分けて考えるとともに、実践的にはそれらを繋ぐために地域住民と専門職・行政職員が協働する場(プラットフォーム)が必要であることが明らかとなった。

地域包括ケアシステムの構築には、地域課題の解決に向けた地域住民と専門職や行政職員との連携を 新しい互助関係 として位置付け、それを実現するための「地域づくりアプローチ」が有効であることが明らかとなった。

研究成果の概要(英文)： The purpose of this research is to investigate the relationship of mutual aid among the community residents in Matsumoto City (Nagano Prefecture), and to find out how to develop social capital without difficulty.

The findings of this research are as follows. (1) In order to construct a community-based comprehensive care system, we need to separate the preventive approach and the coping approach, and to connect them. For this purpose, a platform for collaboration among community residents, professionals and government officials is necessary. (2) In order to construct a community-based comprehensive care system, it is effective to position the cooperation between community residents, professionals and government officials as a "new mutual aid relationship" for the solution of community problems, and to take a "community development approach" to achieve this purpose.

研究分野：社会福祉学

キーワード：社会関係資本 互助 地域包括ケア 社会政策

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 図1に示したように、高齢化と人口減少が並行する日本においては、家族機能の脆弱化(家族扶助の弱体化)と在宅介護の主流化のなかで、高齢者世帯や一人暮らし高齢者が多様化・複雑化する生活課題を抱えたまま日常生活を送ることが余儀なくされ、高齢者の社会的孤立が社会問題視されている(河合2009, 岡田2010, 井上2014)。

(2) 地域包括ケアシステムは、介護保険制度の改正過程で注目され、医療・介護総合確保促進法(2014年)によって具体的な政策課題とされた。このシステムの目的は、高齢期の生活変容と

社会関係の変化のなかで発生している高齢者の社会的孤立を防ぐとともに、住み慣れた地域で暮らし続ける健康寿命延伸を図り、持続可能な社会保障制度構築することにある。

図1 高齢期の生活変容と社会関係の変化

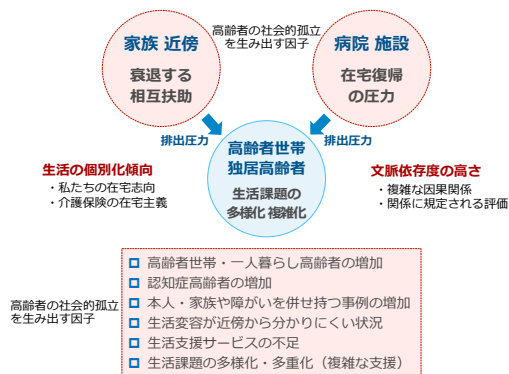


図2 地域包括ケアシステムの構築に向けた2つのモデル



(3) 図2のように、これまでの地域包括ケアシステムは、理論的にも政策的にも、専門的な支援が必要されるケースの対応に焦点をあてるものが主流であり、医療と介護のサービス供給をいかにシームレスに実現するか、そのためのシステムづくりに焦点をあてるものがほとんどであった(筒井2014)。

(4) 政策化のプロセスでは、自助・互助・共助・公助の補完関係が強調されたものの、自助・互助の関係性の再生は自治体の取り組みに委ねられることになってしまっている。しかし実際の支援の現場では、こうした社会関係資本の有無が「介護予防」の効果に影響を及ぼし、在宅生活の継続に直接反映することが明らかとなっており(井上2008, 岡田2010), 社会関係資本の再生は持続可能な社会保障制度の構築において喫緊の課題と言える。しかし、政策的には“好事例”の情報提供がなされるに留まり、現場の取り組みに対する理論的な研究が積み上げられてこなかったのが現状である(井上2015)。

井上信宏(2008)「地域包括支援センターの運営にみる困難事例への対応」『信州大学経済学論集』57号  
 井上信宏(2014)「生活保障システムの転換と地域包括ケア」, 宮本太郎編『地域包括ケアと生活保障の再編』明石書店, pp.79-117  
 井上信宏(2015)「高齢期の生活保障と地域包括ケア」, 社会政策学会(第130回春季大会)報告(予稿集)  
 河合克義(2009)『大都市のひとり暮らし高齢者と社会的孤立』ミネルヴァ書房  
 岡田朋子(2010)『支援困難事例の分析調査』ミネルヴァ書房  
 筒井孝子(2014)『地域包括ケアシステム構築のためのマネジメント戦略』中央法規

## 2. 研究の目的

(1) 本研究の目的は、長野県松本市(人口約25万人, 35行政区)のいくつかの行政区(松本市では地区と称する。本報告書でも地区と表記する)を参与調査の対象として、地域社会が担いうる「互助関係」を明らかにし、地域資源を活用しながら、生活課題を抱える高齢者等の生活を支援するしくみの育成方法のモデル化を試みるものである。

(2) 本研究では、日常生活圏域に近い小学校区を単位とする松本市の地域資源である公民館活動や福祉ひろば活動への研究者の介入を通じて、地域団体や住民らと地域課題を共有し、その解決に向けたアクションを協働で起こしながら、地域包括ケアシステムの担い手である地域住民の社会関係資本(Social Capital)の再生・強化を試みることになる。

## 3. 研究の方法

(1) 本研究では、井上(2011)の成果に基づいて、図3のように地域包括ケアシステムを機能に分解した上で、高齢者等の生活を支援するしくみを「地域社会のネットワーク」としてとらえ、当該ネットワークの形成を通じて地域社会が担いうる「相互扶助」のしくみづくりを試みることになる。

(2) 本研究が、長野県松本市を実践的な調査地とするのは、第1に、当該地域が1950年代から公民館活動が盛んな地域であり地域住民の問題意識が高いことに加えて、1995年から「福祉の公民館」という位置づけで「福祉ひろば」が公設公営で行政区に1箇所設置されることになり、元気高齢者の居場所づくりが市の独自事業として推進されてきた経緯がある。いくつかの行政区では、公民館活動と福祉ひろばの取り組みの中で、地域住民が中心となって地域包括ケアシステムの一端を担う活動を進めている。第2に、松本市が行政区に地域づくりセンターを新設し(2014年)、健康寿命延伸を市政の政策目標としながら、地域包括ケアシステムの構築と地域づくりを接合させる取り組みに乗り出していることがある。第3に、こうしたインフラと合わせて、研究代表者のこれまでの研究・教育活動のなかで、松本市の地域づくりを含む他職種連携を推進する取り組みに積極的にコミットメントしてきた経験を有しており、その成果を発展させる研究として、本研究を位置づけることができる。

(3) ①地域社会が担いうる「互助関係」の調査では、世代間交流を視野に入れたアクションリサーチと社会調査を実施した。アクションリサーチでは、積極的な関与を行う地区と主に後方支援を行う地区を意識的に区分することにした。②地域資源を活用しながら、生活課題を抱える高齢者等の生活を支援するしくみを育成する方法のモデル化には、研究代表者のこれまでの研究成果をふまえながら地域包括ケアシステムの構築を理論的に整理し、社会実装のための介入方法を具体的に明らかにする研究を行った。

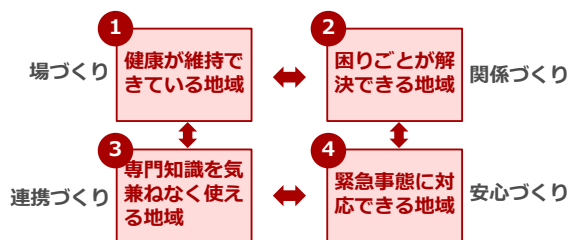
井上信宏(2011)「地域包括ケアシステムの機能と地域包括支援センターの役割」『地域福祉研究』39号

#### 4. 研究成果

(1) 地域資源を活用しながら、生活課題を抱える高齢者等の生活を支援するしくみを育成する方法として「地域包括ケアシステムのプラットフォーム」の必要性が明らかになった。

ひとり暮らし高齢者や認知症高齢者が増えてくる中で、生きづらさを抱えた高齢者の社会的孤立が喫緊の課題となり、地域課題は次第に複雑化する傾向にある。そこで図4に示すように、図3の段階ではなかった「互助」の必要性が改めて注目されるが、複雑化する地域課題を地域住民だけの互助関係で解決することは難しい。また専門職や行政にとっては、一人ひとりの日常生活の情報を得ることが難しく、地域住民の援助なしに課題解決を図ることはできない。地域住民が無理なく互助関係を構築し、課題を抱えた高齢者が在宅生活を継続するためには、〈互助→発見→連携〉の場面における地域住民と専門職や行政職員の協働が不可欠なのである。本研究では、この協働を実現する場を「地域包括ケアシステムのプラットフォーム」と位置付ける。

図5 地域包括ケアシステムの構築：地域づくりアプローチ



#### 4つの「地域づくり」

は、プラットフォームで共有されるわかりやすい理論が必要となる。本研究では、地域包括ケアシステムを4つの地域づくりに分解して考えるモデルを開発した(井上2016)。このモデルでは

図3 地域包括ケアシステムの基本要素

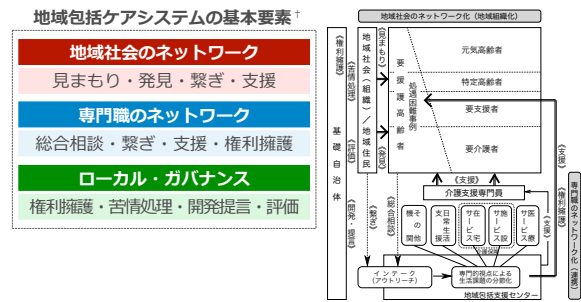
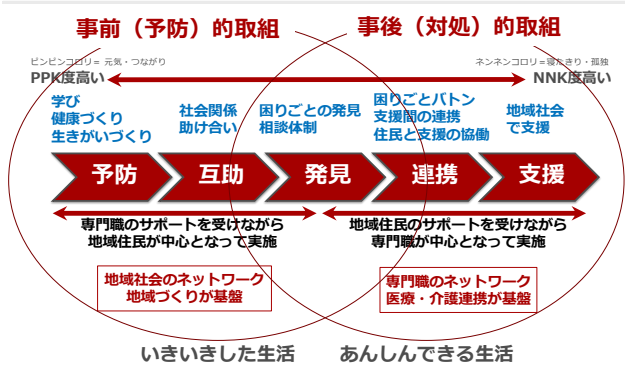


図4 地域包括ケアシステムの全体像



(2) 地域包括ケアシステムのプラットフォームに注目することによって、このシステムが医療と介護のサービスをシームレスに供給するしくみづくりを目標とする「サービス供給アプローチ」ではなく、地域課題の解決に向けた地域住民と専門職や行政職員との連携構築を〈新しい互助関係〉として位置付けることが明らかとなった。新しい互助関係の形成を目的とする支援の構築を「地域づくりアプローチ」と位置付ける(図5)。

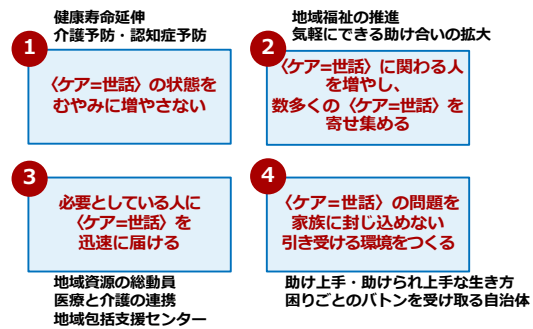
具体的な地域の中で、地域住民と専門職や行政職員の協働を構築するために



〈新しい互助関係〉を「①場づくり」「②関係づくり」「③連携づくり」「④安心づくり」の4つに区分し、それぞれの目標を「①〈ケア=世話〉の状態をむやみに増やさない」「②〈ケア=世話〉に関わる人を増やし、数多くの〈ケア=世話〉を寄せ集める」「③必要としている人に〈ケア=世話〉を迅速に届ける」「④〈ケア=世話〉の問題を家族に閉じ込めないで引き受ける環境をつくる」としている(図6)。

井上信宏(2016)「〈誰もが、住み慣れた家で、地域で、安心して暮らし続けることができる仕組み〉を作るために」『月刊自治研』2016年3月号(58-678)

図6 地域包括ケアシステムの構築：地域づくりアプローチ(目標)



(3) 地域社会が担いする「互助関係」の調査では、世代間交流を視野に入れたアクションリサーチと社会調査を実施した。アクションリサーチでは、積極的な関与を行う地区で〈新しい互助関係〉の構築を試みながら、住民主体の「場づくり」と「関係づくり」を実践した。そこでの成果をもとに、後方支援を行う地区で〈新しい互助関係〉の導入を試みた。

積極的な関与を行う地区としてJo地区(人口約7,500人、高齢化率28%、要介護認定率21%、ひとり暮らし高齢者約300人)を選定し、大学生を動員しながら地域活動にも参加し、取り組み計画の策定にもアドバイザーとして関与した。Jo地区では、2016年度に自治会(松本市では町会という)単位で地域の社会資源と地域課題の聞き取り調査を行い15町会でそれぞれ「町会カルテ」を作成した。町会カルテでは、町会単位の取り組みを「地域包括ケアシステムの4つの地域づくり」として整理するとともに、地域住民のリーダー層への聞き取りを丁寧に行い、彼らの想いを丁寧に記録していった。町会カルテづくりは、行政職員と専門職と地域住民が協力して取り組むことでプラットフォームの構築を意識するようになった。これと並行して、プラットフォームでは、地区内に点在するひとり暮らし高齢者の社会的孤立を予防する取り組みの必要が指摘されるようになり、町会ベースでのオレンジカフェの開設が計画された。約1年半の時間をかけて地区内の地域組織の意見調整を行い、2017年11月にはJo地区内に毎月開催するカフェを2ヶ所開設することができた。このカフェには大学生も定期的に関与し、世代間交流を重ねている。当初はプラットフォームに集う地域住民が主たる主催者としてカフェの運営を担っていたが、2018年度にはボランティア会を育成し、19年度からはボランティア会が主体的に運営するようになり、活動の継続性が担保されるようになった。

後方支援を行う地区として中山間地に位置するSg地区・Ng地区、昭和期に住宅地開発が進んだKo地区、Mb地区、Hg地区を選定し、地域包括ケアシステム構築に向けた地域づくりアプローチの導入を試みた。これらの地区に対しては、Jo地区での取り組みで得られた知見をもとに「地域包括ケアシステムの4つの地域づくり」のアプローチを指導し、それぞれの地区で地域資源と地域課題を整理する作業を行っている。なかでもKo地区のSd町会では、町会長らが中心となって「4つの地域づくり」のフレームワークで地域の資源と課題を整理し、そのなかで実行計画を策定し「高齢男性の社会参加」や「子ども食堂」といった場づくりを積極的に行っている(自治体活性化研究会2019)。

自治体活性化研究会(2019)『自治体職員かく生きる』生活福祉研究機構

(4) 松本市以外では、小川村・大桑村で当事者(高齢者)による主体的な社会参加の場づくりを調査した。上田市、朝日村では社会福祉協議会の職員(ワーカー)への継続的な支援を行いながら、地域住民と専門職の協働の場(プラットフォーム)の構築を試みた。伊那市では地域共生社会の具現化に向けた地域住民主体の学びの場づくりを試みた。

(5) 研究最終年度(2019年度)には、10月には長野県の全域にわたって台風19号による被害が発生しそれ以降の各地への調査等が中断することになってしまった。また2020年2月からはCOVID-19感染予防による対応が必要となったために、アクションリサーチのまとめを最後まで実行することができなかった。本研究にご協力いただいた自治体および地区との協力関係を今後も継続するとともに、本研究成果を地域に還元する作業について、本研究終了後も引き続き取り組んでいきたい。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 西村直子・井上信宏・武者忠彦	4. 巻 23-6
2. 論文標題 未来人を呼び寄せる討議デザイン	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 学術の動向	6. 最初と最後の頁 20-23
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 井上信宏	4. 巻 59-691
2. 論文標題 地域包括ケアシステムの構築で現場が直面している課題を乗り越えるために	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 月刊自治研	6. 最初と最後の頁 59-63
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 井上信宏	4. 巻 98
2. 論文標題 誰もが、住み慣れた家で、地域で、安心して暮らし続けることができる仕組み を作るために：地域包括ケアシステムの構築の課題	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 自治研とやま	6. 最初と最後の頁 4-16
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件/うち国際学会 0件）

1. 発表者名 井上信宏
2. 発表標題 わたしたちの地域に「地域包括ケアシステム」を創るために
3. 学会等名 IOG/GLAFS国内シンポジウム「超高齢社会において『地域』を考える」（東京大学）
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 自治体活性化研究会（編著）	4. 発行年 2019年
2. 出版社 生活福祉研究機構	5. 総ページ数 303
3. 書名 自治体職員かく生きる	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----