

氏名（本籍） 中島 修（日本）

学位の種類 博士（社会福祉学）

学位記の番号 博甲第 17 号

学位授与年月日 令和 2 年 3 月 19 日

学位授与の要件 学位規則第 4 条 1 項該当（課程博士）

学位論文題目

「社会的支援が必要な単身生活者支援に関する研究
ーアウトリーチ型単身生活者支援と新たな包括的相談支援体制の構築ー」

論文審査委員 主 査 教授 大橋 謙策（東北福祉大学）

副 査 教授 三浦 剛（東北福祉大学）

審査員 教授 萩野 寛雄（東北福祉大学）

審査員 教授 豊田 正利（東北文化学園大学）

《論文内容の要旨》

I 論文の構成と概要

1. 論文の構成

本論文は、以下の各章によって構成される。

序章 社会的支援が必要な単身生活者支援の研究的価値

- 第1節 世帯構造の単身化と家族依存の限界
- 第2節 社会的支援が必要な単身生活者に求められる社会的スキルと相談支援
- 第3節 本論文の研究視点と固有性
- 第4節 研究目的及び研究方法と本研究の意義

第1章 社会的支援が必要な単身生活者支援の理論化

- 第1節 地域共生社会政策の背景と社会的支援が必要な単身世帯の急増
- 第2節 安心生活創造事業・地域支え合い体制づくり事業にみる社会的支援が必要な単身生活者支援
- 第3節 本人のニーズを起点とする新しい地域包括支援体制の構築と単身生活者支援
- 第4節 社会的支援が必要な単身生活者支援の構造化

第2章 在宅福祉サービスの構造化と社会的支援が必要な単身生活者支援

- 第1節 施設サービスを基礎とした在宅福祉サービスの構造化
- 第2節 社会福祉法人制度改革と地域ニーズの把握
- 第3節 地域包括ケアシステムの構築とコミュニティソーシャルワーク
- 第4節 先行研究のレビューと単身生活者の社会的孤立

第3章 福祉サービス選択における意思決定支援の在り方とシステム構築

- 第1節 民生委員児童委員による社会的孤立に対する単身生活者支援
- 第2節 日本の社会福祉協議会における権利擁護システム
- 第3節 イギリス MCA 法とケア法による権利擁護支援システム
- 第4節 本人の意思尊重を重視したドイツ成年者世話人法と日本との比較
- 第5節 海外における社会的支援が必要な単身生活者支援

第4章 福祉プログラムの政策評価と社会的支援が必要な単身生活者支援を行うための新たな地域福祉システムの構築

- 第1節 新たな地域福祉システムを構築するための福祉プログラムの政策評価

- 第2節 社会福祉法人の地域化と社会的支援が必要な単身生活者支援の可能性
- 第3節 基礎自治体の地域福祉における包括的な支援体制の整備と社会的支援が必要な単身生活者支援
- 第4節 香川県琴平町社会福祉協議会における地域生活総合支援サービス
- 第5節 「(仮称) 地域包括支援推進法」の構想とアウトリーチ型相談支援の構築

終章 本論文の研究成果と残された課題

2. 論文の概要

本論文は、社会福祉政策的社会福祉学研究として、これまでの地域福祉政策を分析・評価し、家族に依存してきた社会保障制度や社会福祉サービスを見直し、自ら相談サービスを利活用する力のない社会的支援が必要な単身生活者を支援することをシステム化していく研究である。

第一に、「社会的支援が必要な単身生活者支援に関する研究の必要性」を明確化した。2040（平成52）年に単独世帯が約4割となる推計を国立社会保障・人口問題研究所が行っていることを述べ、日本の社会保障制度が夫婦と未婚の子どもの世帯を標準世帯とし、家族機能を前提とした社会保障制度であることの限界を指摘した。さらに、支援を求めることが難しいひきこもりや孤立死など社会的支援が必要な単身生活者に対する支援は、必要不可欠なものとなっており、その理論研究や方法論の研究が求められている。これらを筆者が関与してきた国や都道府県、市町村における様々な現場との関係において、ライフヒストリー法によって課題と新たな方向性を提示した。

第二に、「社会的支援が必要な単身生活者支援の構造化」を行った。①本人のニーズを起点とした総合相談、②本人の意思決定支援に基づいた権利擁護支援、③単身生活者が孤立しないための「安心できる居場所の確保」という三要件を基本とし、社会的支援が必要な単身生活者支援の12機能と対人関係を形成するため等の「社会的スキル」の支援を結びつけた研究を行った。その際、ヴァルネラビリティへの支援にも言及した。

第三に、厚生労働省モデル事業である「安心生活創造事業」の事例分析を通して、地域福祉政策評価を行い、その後の政策的発展と包括的支援、権利擁護、宅配サービスによる買い物支援（アウトリーチ）等、社会的支援が必要な単身生活者支援の留意点を顕在化させた。

第四に、秋田県藤里町社協ひきこもり支援の事例分析を通して、「安心生活創造事業」の事例と比較しつつ、社会的支援が必要な単身生活者支援の12機能と結び付けて分析した。

第五に、海外との比較研究によって、我が国における社会的支援が必要な単身生活者支援の課題を明らかにした。それは、①我が国は、家族支援が前提となっており、家族機能の代替機能が弱いこと、②各分野法により対象が分断されやすく、社会的支援が必要な単

身生活者のニーズを包括的に捉えにくいこと、③意思決定支援の不足、④単独世帯が 2040 年には約 4 割と急増するにもかかわらず、社会的孤立が社会的損失とするイギリスと異なり、地域生活課題として対策が始まったばかりであること、⑤孤立死やひきこもり等は欧米諸国で問題視されにくい我が国特有の課題であり、その解決策が見出せていないことを示した。

第六に、社会福祉法人の地域化を踏まえながら、香川県琴平町社協の「地域生活総合支援サービス」の事例分析を通して、社会的支援が必要な単身生活者支援の実践化について考察した。

第七に、「(仮称) 地域包括支援推進法」の必要性と構成要件を視野に入れた論述を行った。

以上のような分野法に基づいた支援が課題であるとの認識は、現在の地域共生社会政策が制度の狭間や複合的な課題として、既に取り上げている課題であり、地域生活課題として世帯全体をとらえる視点の必要性が指摘されているところである。この考え方は、社会的支援が必要な単身生活者支援においても同様であり、分野やテーマごとに支援が分断されるのではなく、包括的・総合的に支援が行われる必要があり、生活困窮者自立支援法において自立相談支援機関が必須事業として総合相談を行い、幅広い利用者を支援しているところにも表れている。また、地域包括支援センターの支援が保健・医療・福祉の連携による高齢者相談にとどまらず、障害者支援やダブルケアの家庭の支援にまで広がっていることも、その根拠となろう。筆者は、分野法毎の対象別支援ではなく、包括的・総合的支援を行うために、「(仮称) 地域包括支援推進法」を制定し、各分野法における支援を統合化していくことが求められると考える。この知見は、デンマークやスウェーデンでの「社会サービス法」の考え方を根拠としている。社会的支援が必要な単身生活者支援は、自ら支援の必要性を認識できない人も多く、生活力の乏しい人も多いことから、包括的支援が求められる。社会的支援が必要な単身生活者支援の理論化によって、家族に依拠しない、アウトリーチ型単身生活者支援と新たな包括的相談支援体制の構築について論じた。

3. 論文の目的と展開

本研究の目的は、社会的支援が必要な単身生活者支援を研究領域として確立するとともに、実践領域としても確立していくために、これまでの地域福祉政策を分析・評価し、社会的支援が必要な単身生活者支援の構造化を行い、包括的な相談支援体制の整備を念頭に置いた社会的支援が必要な単身生活者支援を軸にした新たな地域福祉システムを構築することにある。

研究方法としては、次のような方法を用いた。

第一に、社会福祉政策的社会福祉学研究として、政治学分野で重視されているライフストーリー法により筆者が担当してきた厚生労働省モデル事業「安心生活創造事業」を社会的支援が必要な単身生活者支援の視点から地域福祉政策として分析・評価し、その後の

「安心生活創造事業」と「地域支え合い体制づくり事業」「生活困窮者自立支援法に基づく事業」との連続性も踏まえ、地域福祉システムの発展過程とも関連させて、社会的支援が必要な単身生活者支援研究の意義と内容を明らかにする。

第二に、アクションリサーチとして、「安心生活創造事業」とも比較しつつ、長期間関与してきた秋田県藤里町社協の「地域福祉トータルケア推進事業」や「ひきこもり支援」、筆者が副会長を務める「東京都ひきこもりに係る支援協議会」との関係、香川県琴平町社協の身寄りのない高齢者を支援するための「地域生活総合支援サービス」を参与観察法・事例研究法によって、社会的支援が必要な単身生活者支援の具体例として分析・評価して提示する。

第三に、社会福祉法人の地域における公益的な取組に関して、全国社会福祉協議会における「地域における公益的な取組に関する委員会」委員長をはじめ、全国経営協や都道府県段階における事業創設に関与した5年を超えるアクションリサーチに基づいて、社会福祉法人の地域化により社会的支援が必要な単身生活者支援を担う社会福祉法人の方向性を提示する。

第四に、日本地域福祉学会プロジェクト研究による包括的な支援体制の整備に関する全国調査や筆者が都道府県地域福祉支援計画及び市町村地域福祉計画の策定に参画するなかで明らかとなってきた包括的な支援体制の整備における市町村の抱える課題と支援方法を提示する。

第五に、社会的支援が必要な単身生活者支援の構造化によって明らかとなる意思決定支援に基づく権利擁護について、イギリスとドイツとの国際比較に基づいて、日本の意思決定支援における権利擁護体制の問題点を明らかとし、権利擁護における公的責任の明確化を提示する。

第六に、デンマーク、スウェーデン等における「社会サービス法」を踏まえ、日本が目指している制度の狭間や複合的な課題を解決する「地域共生社会の実現」をすすめるため、国際比較と社会的支援が必要な単身生活者支援の具現化により、分野横断的な法制度の確立を提示することとした。

序章では、本研究の問題の所在と背景、目的、意義、研究方法等について述べた。

第1章では、社会的支援が必要な単身生活者支援の理論化として、地域共生社会政策の背景と社会的支援が必要な単身世帯の急増について述べた上で、地域福祉政策の分析・評価として「安心生活創造事業」を中心に分析した。そして、「安心生活創造事業」と「地域支え合い体制づくり事業」との関係や「生活困窮者自立支援制度」への発展など、秋田県藤里町社協のひきこもり支援と比較しながら、本人のニーズを起点とする新しい地域包括支援体制の構築と単身生活者支援に言及し、社会的支援が必要な単身生活者支援の構造化による理論化を行った。

第2章では、在宅福祉サービスの構造化と社会的支援が必要な単身生活者支援として、大橋謙策による施設サービスを基礎とした在宅福祉サービスの構造化を踏まえ、先行研究

のレビューと単身生活者の社会的孤立との関係性に留意しながら、社会福祉法人制度改革と地域ニーズの把握による社会福祉法人の役割と可能性について論じた。また、地域包括ケアシステムの構築とコミュニティソーシャルワークの関係性を踏まえ、コミュニティソーシャルワーク実践者の養成と配置、さらに今後の役割について論じた。

第3章では、福祉サービス選択における意思決定支援の在り方とシステム構築として、まず、寄り添い・伴走型支援として民生委員児童委員による社会的孤立に対する単身生活者支援を論じた。そして、意思決定支援の視点から日本の社会福祉協議会における権利擁護システムを論じ、イギリス MCA 法とケア法による権利擁護支援システム及び本人の意思尊重を重視したドイツ成年者世話人法と日本との比較研究を行い、我が国における意思決定支援の公的責任の不足について言及した。

第4章では、福祉プログラムの政策評価と社会的支援が必要な単身生活者支援を行うための新たな地域福祉システムの構築として、新たな地域福祉システムを構築するための福祉プログラムの政策評価について言及し、野村総合研究所による欧米でも活用されている SROI (Social Return on Investment) の政策評価・分析についても取り上げた。また、社会福祉法人の地域化による新たな包括的相談支援体制の構築と社会的支援が必要な単身生活者支援の可能性について論じ、香川県琴平町社協における「地域生活総合支援サービス」の事例分析に基づいて、単身生活者支援の実践化についても論じた。また、基礎自治体の地域福祉における包括的な支援体制の整備に関する全国調査を踏まえ、社会的支援が必要な単身生活者支援を行うための市町村における包括的な支援体制の整備について言及した。その上で、分野法における支援の分断による限界を指摘し、「(仮称) 地域包括支援推進法」の構想とアウトリーチ型相談支援の構築について論じた。

終章では、本論文の研究成果と残された課題について明らかにした。これまで研究成果は述べてきたため、ここでは残された課題を述べていくこととしたい。

第一に、社会的支援が必要な単身生活者支援の実態に関する量的調査に基づく実証的研究である。筆者は、本研究テーマについて、現段階は、先進事例の研究をライフヒストリー法など質的研究として取り組む段階にあると考えているが、将来的には、量的調査による実態把握が必要であると考ええる。

第二に、質的調査に基づく実証的研究である。本論文では、社会福祉政策的な社会福祉学研究としてライフヒストリー法による「安心生活創造事業」や秋田県藤里町社協、香川県琴平町社協の実践を参与観察法・事例研究法も取り入れて研究を行ったが、質的研究方法としてさらなる検討が必要であると認識している。

第三に、本論文の批判的検証である。単身生活者に関する先行研究は一定程度あるものの、筆者が論じた研究内容に関する批判的論文は少ない。また、社会福祉政策的な社会福祉学研究としての地域福祉政策研究についても、その分析・評価研究は少ない。本論文の批判的検証を行い、多角的に理論研究を行うことも本論文の課題であると考ええる。

《論文審査結果の要旨》

Ⅱ 論文審査結果の要旨

1. 論文の要点と評価

中島論文が取り上げた単身高齢者、単身障害者の地域自立生活を支える生活支援サービスのあり方は、今日的に取り組むべき喫緊の課題である。

単身者の問題に関する研究については藤森克彦『単身急増社会の衝撃』等があるが、それらは社会学的研究であり、かつ高齢者に特化されている。中島論文は、それらの先行研究を踏まえつつも、単身高齢者のみならず、単身障害者も視野に入れて、かつ2008年に厚生労働省から出された「地域における『新たな支え合い』を求めて―住民と行政の協働による新たな福祉―」が指摘した、“制度と制度の谷間の問題”、“孤独・孤立の問題”等の解決方策として立案された「安心生活創造事業」に基づく生活支援サービスを取り上げ、社会福祉学の見地からの単身生活者問題の研究であり、従来の社会学的研究とは異なるアプローチを試みたところにオリジナリティがあり、研究の意義を見出すことができ、評価する。

また、従来の社会福祉体系はニーズが顕在的であれ、潜在的であれ、家族の関与、家族の支援を“含み財産”的に前提にしてきた状況があった。しかしながら、いまやその家族機能への期待は幻想であり、実質的には期待できない状況の中、単身生活者が増えてきている。そのような状況の中で、新たなアウトリーチ的生活支援サービス及び相談支援のシステムの構築に関して論及しようとした研究の目的、意義についても評価する。

社会福祉学の研究方法は、量的研究、質的研究においてそれなりの研究蓄積があるが、社会福祉学研究、社会福祉実践に大きな影響を与える社会福祉政策に関する研究方法は必ずしも確立されておらず、かつ蓄積もない。三浦文夫らに代表される中央社会福祉審議会（当時）等の各種審議会の委員長という立場から社会福祉政策の立案に関与した経過を基にした「社会福祉政策研究」や、政治学のオーラルライフヒストリー研究法を援用した菅沼隆・土田武史らによる厚生行政官僚らの社会福祉・社会保障政策研究があるが、本論文の筆者のように、「安心生活創造事業」という政策の立案に関わり、かつそれを補助事業化し、かつその事業にアクションリサーチ的に関わり、実践を整理し、評価するという政策の計画、実践、評価まで一連に関わる社会福祉政策的社会福祉学研究は今までになく、その取り組みは今後の社会福祉学研究の一つの分野を拓く可能性をしめしたという点でオリジナリティもあり、評価できる。

2. 論文審査において検討された課題

予備審査及び12月18日に行われた公開ヒヤリング時点において指摘された事項として審査委員から以下のような共通に指摘された疑義、課題があり、その点を修正することが求められた。

- ① 各章があたかも独立した論文のように構成されており、論文全体としての一貫した論文になっていないので、改めて研究の目的、研究の方法を明確化して、論文の全体像が分かるような構成図をつけて、論文全体の論述に整合性と一貫性を持たせること
- ② 先行研究はそれなりにされているが、やや引用部分が長く、それに比してその批判検討が弱く、かつ、自らの論理を展開するに当たっての根拠となる論述が十分でない。それは、論理展開における多面的検討が十分でないので、先行研究と自分の論説との間を飛躍させず、多面的に検討して論述して、自らの論理展開につなげるようにしてほしい。筆者の結論のみを記した展開では説得的でない。

同じように、文章の中に“唐突に”表記され、使われている引用文献や先行研究、あるいは政策があるが、その表記されたものの位置づけが書かれないと他者にはわかりづらいので、その位置づけ、その取り上げる意味も書いて欲しい。

- ③ 学位論文請求者は、厚生労働省の地域福祉専門官として、「安心生活創造事業」の政策策定及びその推進を一手に担ってきたので、当たり前のように書いているが、それを担うということ、その実践事例を整理してきたことを書き、かつその成果を自分が研究的に使用することが許されることを書き、その上で、事例を羅列するのではなく、類型化させて、類型ごとの特色を生活支援サービスとの関わりで、もっと丁寧に論述すること、またそれが今日の地域共生社会政策につながっていることを深めて論述すること。その際、社会福祉学の研究方法で、昨今作られ、研究されている公共政策大学院等の研究方法のように、社会福祉学分野でも学位論文請求者が担当したような研究方法の開拓の必要性を述べること。
- ④ 厚生労働省の政策化に当たっては、海外の政策動向等を調べているはずであるから、海外の政策動向、研究動向についても論述すること
- ⑤ 「地域共生社会政策」時代において、単身生活者支援のためにも必要であるも「(仮称)地域包括支援推進法」の内実をより説得的に論述し、その具現化の在り方を結論的に示すべきではないか。
- ⑥ 論文執筆の基本的約束事が守られておらず、かつ様々な表記が不統一である。論文全体の推敲を重ね、論文としての統一性を確立して欲しい。

上記の点を踏まえて修正された論文が2月1日までに提出され、審査委員はそれを再審査するとともに、2月14日に論文審査の口述試験並びに最終試験を行った。

再提出された論文は予備審査論文に比べ、論文としての体裁、記述が大幅に改善され、かつ指摘された事項についてもそれなりに修正されたことを認める。

修正された論文では、研究の目的を単身高齢者、障害単身者を問わず、単身生活者に対

する新たな生活支援の在り方が必要であるということを一貫させて論述していることも認める。属性分野を超えての研究の在り方は、これからの社会福祉学研究には必要なことで評価される。

更には、修正論文では本論文が文献研究ではなく、学位論文請求者が厚生労働省地域福祉専門官として関わった政策立案の当事者、政策のモデル事業のコンサルタント担当者、政策評価の当事者としての立場からの、社会福祉政策に関わる社会福祉学研究であり、政策評価科学の領域の研究であり、社会福祉学の今後に新たな分野を開拓する研究方法であり、その点も明確になり評価できる。

その点は、全国社会福祉協議会に設置された、今日の焦眉の課題である「社会福祉法人の地域における公益的な取組に関する委員会」の委員長として報告書をまとめ、提言する立場、あるいは日本地域福祉学会の調査研究において事務局として調査設計、分析を担当し、政策提言に繋げる新しい研究方法の開拓性にチャレンジしていることも修正論文で明確化され、評価できる。

このような「安心生活創造事業」の政策の一連に関わり、社会福祉政策に関わる社会福祉学研究の領域を開拓しようとしたことは、上述したように新たな研究方法の開拓であり、評価できる。

しかしながら、上述したような三浦文夫の社会福祉政策研究や菅沼隆・土田武史らのオーラルライフヒストリー研究法との比較研究がない。それは、本論文の主目的ではないとして書かなかったのかも知れないが、論文としての膨らみを持たせる意味では欲しかった。

また、結論として「(仮称) 地域包括支援法」という考え方を提起するのであれば、もう少しその内実をかつて地域福祉専門官に居た立場から深めて欲しかったし、その具現化の難しさを厚生行政の組織論との関わりも踏まえて深めて欲しかった。更には、それとの関わりで、スウェーデンの「社会サービス」やデンマークの「生活支援法」等についてのより深い国際研究が欲しかった。

3. 博士（社会福祉学）の授与の可否

以上のような指摘事項が未だ残るが、“課程博士”の審査基準の考え方である“独立した研究者”としての先行研究の渉猟方法、政策に関わる資料の活用、社会福祉政策的研究方法と分析能力等について一定の基準を満たしていると考え、博士の学位を授与することを認める。