

2ZE-7

地域における福祉資源のガバナンスと ICT の果たしうる役割について

Analysis about the governance of welfare sector and the role of ICT to community welfare.

氏名: 篠原雄之 Yuji Shinohara

所属: 東京大学大学院学際情報学府学際情報学専攻修士課程 Graduate School of Information Studies, University of Tokyo

氏名: 須藤 修 Osamu Sudoh

所属: 東京大学大学院情報学環 Interfaculty Initiative in Information Studies, The University of Tokyo

はじめに

本研究は地域における適切な福祉供給ガバナンスのあり方について論じ、具体的な解決案を示すものである。研究は文献調査による現状や課題について、調査・分析という二つの部分に分けられ、今回は前者の報告である。

現在福祉分野において、NPOや施設をはじめとし、地域生活の質を向上するために様々な団体や自治体の出先機関等が誕生しているが、特定の都市部においては機能的に重複している施設や取り組みが多くある。企業・行政の各種センター等に加え、社会福祉法人、社会福祉協議会といった多くのアクターに加え、NPOは2012年4月現在で46763団体とその数を増やし続けている。現行制度下においてNPOは17種に分かれているが、その多くは社会福祉分野に関するものである。E-stat¹を見ると「保健・医療（約6割）」や「社会教育・まちづくり（4割強）」、「子どもの育成（4割）」のNPO（重複を含む）がかなりの部分を占める。研究においても大江ら（2008）の横浜市地域ケアプラザの紹介のように、ある地域の取り組みを分析する手法は福祉研究のポピュラーな手法となり、今日までに数多くの研究が重ねられて来た。

これだけの福祉資源と研究が存在しながらも福原（2010）が指摘するようなネットカフェ難民や教育ローンによる若年層の貧困・社会的排除から平岡（2001）が言う高齢者の相対的剥奪状態、社会隔離などの問題は未だに多く存在する。これからの社会福祉は研究・実践の両面において従来のパラダイムから脱し、新たな局面に入っていく必要があると言えるだろう。

社会福祉分野におけるICT利用の後進性

福祉供給の形態は施設及び訪問を基本とし、強く対人サービスだと考えられてきた。そのため、高度にICTが発達した現代においても川崎ら（2004）が述べたように「人間的な福祉にITを持ち込むのは抵抗がある分野」であり、研究・

実践ともにICTは採用されず²、高齢者・障害者といった人々だけではなく、職員自体のリテラシーも非常に低い水準にある。情報化が急進する現在において、それが意味するのは「情報格差」という枠を越え、もはやネットワークが構築できないなど、社会資源として適切な営みが出来ないと言っても過言ではない。

社会的包摂の事例と福祉資源の課題

そんな中、近年福祉事業の形態にも変化も起こりつつある。東日本大震災復興予算の事業として始まった24時間フリーダイヤルで行われる電話相談である「よりそいホットライン」がその好例である。熊坂ら（2012）によれば、わずか四ヶ月で200万件の着信を記録したこの事業の特色は、ワンストップ型事業であることだ。当事業におけるワンストップとは「0120-279-338」に電話をすればガイダンスが流れ、「生活・暮らしに関する相談」から、「性や同性愛に関する相談」や「外国語による相談」など5つの大きな分野から相談を選択することができるというものだ（図1）



図1：よりそいホットラインのワンストップ事業

全国展開で無料のワンストップ電話相談事業は従来の「箱もの」型支援ではなく、相談を受け、既存の福祉資源と結びつける支援形態である。こうした支援の中で、福祉資源間のネットワークが非常に弱いことが「発見」されたという³。

² 例えば cinii での「地域福祉 ICT」などの検索結果は0件、社会福祉を入れても7件と非常に少ない。

³ 「孤立・排除」から包摂へ（よりそいホットライ

¹ 政府統計の総合窓口

既述したように、福祉資源自体は急速に増えているにもかかわらずこうした問題が起こる事は、福祉資源を組織化するという地域福祉の最も初歩的な目標を達成できていない現状を示している。

地域における福祉資源の最適化

表1の都道府県におけるNPOのあり方を見れば、日本において、NPOをはじめとした福祉資源のガバナンスやネットワークが最適化されることが、いかに重要か理解できる。人口比で言えば（東京を除くと）NPOの数は全国的に20～30%であるが、面積比で見ると、都市部とその他の場では、非常に大きな差がある事がわかる。ほとんどのNPOは直接住民にサービスを提供するアクターであるため、本来こうした偏りはあってはならず、事業内容を議論するよりも、この「格差」問題を解決する必要があると言えるだろう。

	2009年	NPO/人口 (千分の1)	NPO/面積
1	東京	49.1%	295.1%
2	大阪	30.3%	141.4%
3	神奈川	27.3%	102.4%

44	青森	20.7%	2.9%
45	岩手	25.0%	2.2%
46	北海道	29.0%	2.0%
47	秋田	20.7%	1.9%

表1：都道府県のNPOの割合

多くの福祉系論文や報告において福祉資源の「有機的連携」という言説は登場し、特定の数団体の連携に注目した論文は存在しても、連携を具体的に調査・分析した論文はほとんどない。したがって本研究では、地域資源をRによる社会ネットワーク分析やアンケート調査などから、計量的に評価し、国勢調査などのデータだけではなく、GIS情報等を活用し多角的な視点から福祉資源の最適なガバナンスを提示する。

GIS 情報を用いた研究精度の向上

本研究では、Rを用いた分析が主になる。Rには様々なパッケージがあり、その中にGIS情報等を用いて地図描画分析できるmaptoolsがある。福祉研究において、このmaptoolsとクロス集計

や多変量解析を同時に行う意味は非常に大きい。従来の福祉研究では、アンケート調査の分析等にとどまり、地理情報等は捨象するものが多かった。例えば阿部（2010）による社会的排除指標の議論では、東京近郊の市を取り上げ、高齢者の「社会関係の欠如」の高さを指摘しているが、老人憩いの家の数が東京の6.4倍¹と非常に多い滋賀県や各地に公民館区を設置し、多い場所では週に数回のイベントを行う松江市などでは、都道府県別の生活満足度調査において高齢者が中年層と比べて高い満足度を出している。また「レジャーと社会参加の欠如」における経済的理由が全体的に非常に低い結果も、商業集積度合いによって、かなりの分散があるに違いない。したがって、こうしたアンケート集計のデータを統計解析するだけでなく、同時に地図上に反映させることは非常に重要である。また、高齢者施策は高齢化率などで一律に評価されることが多いが、高齢化率、要支援・介護度、スーパー等の小売店の密度、等高線による移動障壁、などの情報を含めて分析しなければ、実践に反映する分析は不可能である。以上の様に本研究では、GISを利用し多種の地理情報を活用して地域の福祉資源のネットワークを分析し、福祉資源のガバナンスのあり方について従来の福祉研究より精度の高い考察を述べる。

参考文献

馬場寿美（2012）「だれもが参加可能な情報社会のユニバーサルデザイン」情報の科学と技術62巻5号
 川崎賢一・池田緑ら（2004）「NPOの電子ネットワーク」東京大学出版
 小高 晃ら（2000）「地域精神保健福祉資源の充実に向けて：精神科二次圏域と地域性の視点から」精神神経学雑誌N0.102-2
 福原宏幸・阿部彩ら（2010）「社会的排除/包摂と社会政策」法律文化社
 平岡公一編（2001）「高齢期と社会的不平等」東京大学出版
 大江守之・駒井正晶ら（2008）「大都市郊外の変容と協働～弱い専門システムの構築に向けて～」慶応義塾大学出版
 熊坂義裕・篠原雄之ら（2012）「身近で気軽に専門的な支援・相談が受けられるネットワーク構築の事例」保健の科学vol.54

ン報告会@東京大学)における支援者報告より

¹ E-stat:社会生活統計指標（2012）