

研究テーマ 地方自治体の地域福祉援助の在り方
：包括的な支援体制を主題とした保健師による地域づくりからの接近

1. 本研究の主題と目的

私たちが暮らす地域では、これまでの社会福祉制度の枠組みでは対応しきれない問題が発生している。例えば 8050 問題といわれるような高齢者とその子が世帯として抱える複雑な課題は、年齢や障害の有無などの属性に応じて整備されてきた我が国の社会福祉制度では対応が難しい。地方自治体はこうした課題に対し、個別性に応じた柔軟な対応をしなければならない。社会福祉制度に基づく公的な支援のみならず、ボランティアな住民のネットワークを形成し、基本的人権を擁護する仕組みをつくり運営すること、それらの活動をつなぎ合わせた地域における暮らしを支えるシステムを構築することが地方自治体の地域福祉政策の喫緊の課題である。特に住民生活に最も身近な基礎自治体としての市町村には、縦割りの弊害を克服し、保健・医療・福祉・まちづくりなどを総合的にコーディネートする政策主体及び実施主体としての役割遂行が期待されている。

本研究のテーマは、住民が生活上の支援を必要とするときに、地方自治体はその相談に総合的に応じ、サービスを調整し、地域の関係者の協働による社会資源の開発を進め、そうした活動の蓄積による地域づくりを行う一連の取組（以下、地域福祉援助という。）の在り方である。地方自治体の中でも、特に住民生活に最も身近な基礎自治体である市町村に焦点を当て、社会福祉法により市町村による整備が規定されている「包括的な支援体制」を主題とし、保健師による地域づくりの視点を取り入れて検討する。

2017 年の社会福祉法の改正により市町村の役割として明記された「包括的な支援体制の整備」や、その実現のために開始された「重層的支援体制整備事業」について、全国各地で市町村による取り組みが徐々に進んでいるが、それらの実践を構造化・モデル化した研究成果は、まだ十分に蓄積されていない。近年の地域福祉政策の変化は著しく、変化に応じた新たな研究方法の開発と研究成果の蓄積が求められる。これに寄与すべく、次の 3 つの研究目的を設定した。第 1 に、市町村における地域福祉援助の構成要素を明らかにすることである。第 2 に、その構成要素を枠組みとして市町村の取り組み事例を分析し、市町村の地域福祉援助の実際をモデルとして描くことである。第 3 に、構成要素の構築と市町村の地域福祉援助のモデルの描出を通して地方自治体の地域福祉援助の課題を抽出し、解決策とあわせて提示することである。

2. 本研究の意義と特徴

筆者は市町村に保健師として 25 年間勤務し、地域福祉施策に携わった経験をもつ。また、2014 年から現在まで、都道府県の地域福祉推進委員会や都道府県による市町村の包括的な支援体制構築を支援する事業、市町村社会福祉協議会の地域福祉推進市民会議、市町村や小地域における地域福祉推進を目的としたワークショップのファシリテーションなどに携わり、同時に地方自治体の地域福祉援助に関する研究を進めてきた。

本研究の特徴は次の 3 点である。第 1 に、公衆衛生看護学における保健師が行う地域活動

の視点から、市町村の地域福祉援助を検討した点である。社会福祉士等のソーシャルワークと保健師の地域における保健活動とは連携が強調されてきたが、社会福祉学と公衆衛生看護学の学識の交流は盛んとはいえない。協働するパートナーとしての保健師の活動を取り上げ、その地域福祉援助の活動を明らかにすることは、社会福祉の実践において有用である。

第2に、市町村職員として地域福祉援助に関する政策立案から実施、評価の一連の政策過程に関わった立場から取組事例を詳細に示し、市町村の地域福祉援助の実際を一つのモデルとして描いた。これまでに、事業担当者の知見をインタビュー等で聞き取りし分析した研究成果は蓄積されているが、実際に担当者として関与した行政職員の立場から、多様な主体との協働のプロセスと発展の様子、促進要因や阻害要因を詳細に示す研究成果は見当たらない。幸い、本研究で取り上げる行田市の取組は、国のモデル事業として公表された資料や約400頁に及ぶ詳細な報告書、論文など、公表された資料が多数あることから、これらの資料を丁寧に組み合わせて詳述する。さらに、オート・エスノグラフィーとして、エピソード記述に加えて複線経路等至性モデル (Trajectory Equifinality Model) を援用し、多面的かつ具体的に記述することを試みた。社会状況の変化とその対策としての近年の度重なる制度改正は、展開が早く内容が多様であり、地域福祉実践の研究方法についても変化に応じて発展させていかなければならない。その研究方法の一つの試みである。

第3に、地方自治体の虐待防止活動を通して地域福祉援助を検討した点である。地域福祉援助が対象とする福祉課題として、「8050問題」や「引きこもり」「孤立・孤独死」などが挙げられるが、その一つに虐待の問題がある。先行研究におけるこうした福祉課題は、地域福祉援助の在り方を検討する際の背景として論じられることが多い。福祉課題の視点からの論考もあるが、多くは生活困窮者自立支援制度に関するものであり、虐待防止の中でも障害者虐待に関して取り上げたものは見当たらない。本研究では具体的な福祉課題の一つとしての虐待に焦点を当て、中でも全世代が対象となる障害者虐待の問題を取り上げた。虐待を防止するためには地域の関係機関のみならず住民の理解と協力が不可欠であり、日頃の地域福祉の活動の充実が虐待の早期発見につながる。こうした虐待防止の視点から地方自治体の地域福祉援助について検討し、構成要素の構築に発展させた。本研究における事例研究は、保健師による虐待防止活動が地域福祉援助に発展した市町村を対象としている。

3. 論文の展開

論文の各章の要旨を示す。

「序章 地方自治体の地域福祉援助を取り巻く環境と本研究の意義」は、地方自治体の地域福祉援助に求められる役割とその背景を示した。第1節では研究の背景・視点として近年の社会変化とそれに伴う法整備や、地方自治体の地域福祉における役割の変化を述べた。また、本研究における実践主体については市町村職員を主題とすることを示し、職員が所属する行政組織のあり方についても研究対象とすることを示した。第2節では研究目的・研究意義、第3節では各章の構成と研究方法について述べ、論文の構成図を示した。第4節では主要な用語の定義を示した。

「第1章 地方自治体の行政運営と地域福祉」は、地方自治体の行政運営の特徴を踏まえて論を進めるために、地方分権改革(第1節)、組織と職員(第2節)について、地域福祉と関連付けてそれぞれの課題を述べた。市町村の包括的な支援体制は、狭義の福祉の仕事と

してではなく、幅広く地域づくりやまちづくりとして捉えて進めるという前提に立ち、コミュニティ政策（第3節）について述べた。第4章において保健師の活動を採り上げるため、その関連事項として、地域保健の分野における近年のトピックの一つであるソーシャル・キャピタル（第4節）について述べた。さらに地方自治体の行政運営における官民協働について、ソーシャルワークの視点から論じた（第5節）。地方自治体は地域の実情に応じて個性的で総合的な行政を実現する必要がある、多様な主体の参画による協治（ガバナンス）の取組として、地域に出て住民と対話し、総合的に地域を捉え、問題を構造化し、解決に向けたしくみを構築する役割を果たす必要がある。市町村がつくる包括的な支援体制は、「住民が困ったときに、まずは身近な顔見知りの人たちに相談することができ、必要に応じて役所に情報が伝わり、さらに必要なら専門機関へと支援が繋がっていくシステム」であり、住民や民間の関係機関の専門家の協力により、地域を基盤とした地域生活課題の解決のためのプラットフォームを提供することが求められる。地方自治体の組織の在り方として、職員が組織の枠を越えて地域で活躍できるような環境の確保、多部局をマネジメントし政策を総合化する機能の確保が求められる。この章では分析枠組みの基盤の一つとなる政策過程モデルを示した。さらに、個々の事業がどのような成果を創出し、最終的に住民や地域に対してどのような影響をおよぼすのか、また要素間の連鎖を示すことができるロジックモデルに着目した。

「第2章 地方自治体の地域福祉援助に関する政策と先行研究における分析枠組み」は、戦後の社会変化と社会保障・社会福祉の変遷を示し（第1節）、地域共生社会政策成立の経緯と、地域福祉における地方自治体（特に市町村）に求められる役割を示した（第2節）。地域福祉の先行研究について、特に包括的な支援体制に関する分析枠組みを中心に整理した。先行研究に不足するのは、地方自治体職員に焦点化した地域福祉援助の業務の構造化や、公務員の仕事の特徴や文化を考慮した分析であった。また、行政運営の専門家として一般行政職を捉える視点が不十分であった。第3章、第4章では、これらの不足している視点を補い、本研究における分析枠組みとモデルの提示へとつなげることにした。

「第3章 地方自治体における障害者虐待防止のための地域福祉援助」では、日本の虐待防止の法制度について整理し（第1節）、虐待の予防のためには住民や多様な関係機関の理解と協力が必要であり、この点で地域福祉援助として取り組むべき重要課題の一つであることを示した（第2節）。市町村における全世代を対象とした地域福祉援助を検討するための題材として、障害者虐待を取り上げ、取り組みの現状と課題を明らかにした。その結果に基づき、地方自治体の課題を「場」に着目して4層に構造化した。それは第1層（市町村行政組織内の課題）、第2層（市町村行政組織と関係機関の連携ネットワークにおける課題）、第3層（市町村域の地域の課題）、第4層（都道府県の課題）である。この構造の地方自治体の地域福祉援助への応用について検討し、地域福祉援助について分析する際に活用することができる結論付け、以降の論考において4層のうち市町村の役割を示す第1層・第2層・第3層を構造の基盤に据えた。さらに、障害者虐待防止に関する業務のマルチレベルガバナンスの課題を指摘し、解決方法として、異なる政策主体としての国・都道府県・市町村や多機関が協働する場を設置し、業務フローを用いて連携の制度化や方法論の確立を図る方法を示した（第5節）。

「第4章 地方自治体における保健師の活動と地域福祉援助」は、保健師の活動の特徴と

「地区管理」を基本とする公衆衛生看護管理の理論を示し（第1節）、地方自治体の保健師が行う「地域づくり」の特徴について文献レビューから明らかにしモデル化した。これを第5章の事例分析において地域福祉援助の実際を描出するためのモデルの一つとし、第6章において地方自治体職員が行う地域福祉援助の構造として提示するモデルの基盤として位置付けた（第2節）。次に、地方自治体の保健師が実践している総合相談の現状について、インタビュー調査の質的分析から明らかにした（第3節）。さらに、包括的な支援体制において市町村に求められる役割と、先行研究の理論との関係を整理した上で、市町村における包括的な支援体制を構築する業務の構成要素について、市町村職員を対象としたインタビュー調査の質的分析から帰納的に導き出した。この構成要素を第5章の事例分析に活用するとともに、第6章で提示する地方自治体の地域福祉援助の構成要素の基盤として位置づけた。これらの結果に基づいて、2つの市町村の保健師による取組事例を分析し、保健師は包括的な支援体制において市町村に求められる役割を網羅的に果たすことができ、保健師による地域に立脚した活動は、地域福祉援助の推進に有効であることを結論付けた（第4節）。最後に、検討結果に基づいて、地方自治体の地域福祉援助の実際を描出するためのモデルの試案を提示した。それは、「連携が行われる場に着目し地域福祉援助を展開するプロセスを示す自治体の地域福祉援助政策過程モデル」、「人に着目した地方自治体の地域福祉援助における地域づくりモデル」、「個々の施策や事業（制度）がどのような成果を創出し、最終的に住民や地域に対してどのような影響を及ぼすのかを示すロジックモデル」である（第5節）。

「第5章 地方自治体の地域福祉援助の事例分析」は、最初に地域共生社会政策の初期の国のモデル事業を分析し、地方自治体における包括的な支援体制構築の課題を示した（第1節）。それは「行政組織内部の変革」（組織経営の改革、人材育成）、「行政と住民の関係の変革」（支援の経験を通じた行政と住民の役割分担と協力体制の合意形成）であり、課題解決に向けて、市町村の総合計画、人材育成計画、地域福祉計画を活用する方法を示した。ソーシャルワークに関する職員の専門性不足の対策として外部に業務委託する際にも、組織内に一定数の専門職を確保すべき点を指摘した。事業評価に関して、数値では測りにくい住民の主体性の発揮やその変化、組織間の連携の状況などの質的評価の重要性と、その方法としてのエピソード記述の活用を提案した。次に、筆者が担当した行田市における地域福祉援助の取組について詳細に示した（第2節）。第4章で提示した3つのモデルに基づいて、行田市の地域福祉援助の実際を分析し、「行田市モデル」を描出した。さらに、地域福祉援助を担うキーパーソンに着目し、その活動を促進する要因を明らかにするため、行田市の保健師の地域ケアシステム構築を題材として、エピソード記述と複線経路等至性アプローチ（Trajectory Equifinality Approach:TEA）を援用し検討した。これは地域福祉実践研究の新たな方法の試みである（第3節）。その結果から、4つの促進要因を提示した。それは「住民や多機関の専門職との協働の場を創り職員が積極的に関わること」、「管理職が政策を総合化し組織目標を立て、住民と目標を共有した上で、立場を超えて議論できる地域づくり・職位や職種の壁を越えて議論や実行できる組織づくりをすること」、「地域福祉援助をまちづくりの課題として捉え直すとともに、組織文化を変容させること」、「人材育成計画が総合化された政策に基づいた組織目標と連動していること」である。

「第6章 地方自治体の地域福祉援助の実際と在り方」では、本研究の総括として、地方

自治体の地域福祉援助の全体像を示す表を提示し論述した。表では第1層（自治体行政組織内）、第2層（市町村の地域内の福祉・医療等の専門機関との連携ネットワーク）、第3層（市町村の地域内・住民の参画を得た地域を基盤とした取組）に分けて構成要素を示し、各要素が対象とするエリアと担当職員がマネジメント対象とする実践主体を示した。また、筆者の提案として、各要素を担当することが適切であると考えられる職種と管理職の役割を加えた。さらに、「総合相談」「地域づくり」を論じる際には、どの「場（エリア）」を対象とするかを明確にする必要があることから、「総合相談のしくみづくりの対象エリア」、「地域づくりの対象エリア」を構造化した。次に、地方自治体における地域福祉援助の実践について、3つのモデルにより描出した行田市モデルを総括した。行田市では、総合相談体制構築により市町村職員の意識変化が促され、相談を包括的に受け止めやすくなり、福祉ネットワークの充実が指向され、住民と対話する場づくりに発展した。対話により住民と行政が目標を共有したことにより、住民が早期発見した事例への行政と住民の協働による支援につながった。支援に携わった住民と行政職員の意識の上では互いの活動が拡大し重なり合う実感が得られ、地域福祉活動における住民と行政の役割分担に関する合意形成がなされ成熟していく様子がみられた。研究方法の限界として、導き出された結論は行田市の地域福祉援助の取組事例の特徴を表すが、行田市での事象に限定されるものであり、一般化には他市町村の取組事例との比較研究が必要であることを述べた。一方、地域福祉実践研究の方法の一つを提示することができた。本研究で示した地域福祉援助の構成要素やモデルによって、読者は先進自治体のプロジェクトデザインを追体験することができる。さらには地方自治体の組織の状況、地域の状況と照らし合わせつつ、多機関・住民との協働により検討する際の資料として活用すること、また組織内の合意形成のための資料として活用することが可能である。最後に、地方自治体における地域福祉援助の課題について、専門性・包括性・継続性の観点から再構成し、解決策とあわせて提示した。専門性としては、「ソーシャルワークの専門性」と「公務員としての専門性」が求められ、解決策として人材育成と組織の改革、政策と施策の総合化を指摘した。具体的な提案として、一般行政職と専門職のそれぞれの強みを生かした役割分担の確立や、人材育成方法として地域活動を取り入れること、地域に出向き丁寧に住民と関わる時間や環境を調えることを挙げた。包括性と継続性は、地方自治体の組織体制や行政運営の特徴に起因する課題であり、解決策として、職員が地域責任性、すなわち地域に立脚した視点を持つことの必要性を指摘し、具体策として地域担当職員制度の可能性に言及した。

終章では、結論と本研究の課題を述べた。課題は地方自治体の取組に関する研究の蓄積と、地域福祉実践に関する研究方法の開発である。また、ソーシャルワークと公衆衛生看護の理論や技術の融合の可能性や、地域福祉援助のキーパーソンとしての保健師の在り方の確立のための必要条件の検討が急務である。さらに、都道府県による市町村支援の在り方の検討が必要である。

4. 結論

地方自治体の地域福祉援助の在り方について、包括的な支援体制を主題として検討し、次の7つの段階を経て、結論を導いた。

- 1) 社会福祉学における地域福祉、ソーシャルワーク、行政学におけるローカル・ガバナンスの知見から、地方自治体の地域福祉援助のガバナンスと実践に求められる役割を示した。地域福祉援助は地域の協働の場において、住民・多機関との協働により政策過程を回す活動であることを示し、分析方法として政策過程モデル、ロジックモデルに着目した。
- 2) 地域福祉の先行研究における地方自治体の地域福祉援助に関する分析枠組みを整理し、不足する視点を明確にした。
- 3) 障害者虐待の問題を通して、地方自治体の課題について市町村を中心に解明した。課題について、地域福祉援助を展開する場に着目し、4層に構造化した。
- 4) 公衆衛生看護管理の理論に基づき、地方自治体職員による地域福祉援助の方法として、地域責任性をもって、地域に協働のための場をつくり、地域に立脚した活動を展開する方法の有効性を示した。保健師による地域づくりの特徴を図式化し、これを事例研究におけるモデルとして活用することとした。さらに市町村職員を対象としたインタビュー調査の分析によって市町村における包括的な支援体制を構築する業務の構成要素を示した。この構成要素を活用して、2つの市町村の取組事例を取り上げ保健師が果たす役割を分析し、保健師による地域に立脚した活動が地域福祉援助の推進に有効であることを結論付けた。
- 5) 以上の結果から、地方自治体の地域福祉援助を描出するための3つのモデルの試案を提示した。それは、「市町村の地域福祉援助の政策過程モデル」、「市町村保健師が行う地域づくりのモデル」、「住民と行政の連携による制度の狭間の事例に対する相談支援のロジックモデル」である。
- 6) 地方自治体の包括的な支援体制構築の事例分析を行った。行田市の地域福祉援助の実際について詳細に述べ、3つのモデルを活用し、地域福祉援助の「行田市モデル」を描出した。
- 7) 地方自治体における地域福祉援助の在り方として、市町村における包括的な支援体制を構築する業務の構成要素（各要素が対象とするエリアとマネジメント対象の実践主体、担当する職種と管理職の役割、総合相談と地域づくりの対象エリアの構造を含む）を示した。最後に専門性・包括性・継続性の観点から課題と解決策を提示した。専門性は「ソーシャルワークの専門性」と「公務員としての専門性」が求められ、解決策として人材育成と組織の改革、政策や施策を総合化する必要性を示した。包括性と継続性は、地方自治体の組織体制や行政運営の特徴に起因する課題であり、解決策として職員が地域に立脚した視点を持つこと、またその具体策としての地域担当職員制度の可能性に言及した。