

令和 4 年 6 月 4 日現在

機関番号：15201

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2019～2021

課題番号：19K02266

研究課題名（和文）生活困窮者支援における地域支援モデル構築と地域福祉計画の活用方法開発

研究課題名（英文）How to make the most of community welfare planning in building a comprehensive consultation and support system

研究代表者

加川 充浩（Mitsuhiro, KAGAWA）

島根大学・学術研究院人間科学系・准教授

研究者番号：40379665

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,300,000円

研究成果の概要（和文）：本研究の目的は、市町村が総合相談支援体制を構築しようとする際、地域福祉計画をどのように活用しているのかについて、明らかにすることである。事例として、山陰両県（島根県、鳥取県）の地域福祉計画策定過程と計画に措置された総合相談拠点活動を取り上げた。次の3点について明らかにした。第一は、地域福祉計画・地域福祉活動計画を策定過程において、総合相談拠点を明確に位置付ける重要性である。第二は、行政と社協との協働による、地域福祉運営の構築に向けて両者が力量を発揮することが必要となる。第三は、総合相談拠点における「ソーシャルワーク」の展開における実践を「総合化」する専門職活動の方法についてである。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究では、市町村が設置する福祉総合相談拠点を扱う。ここに配置された社会福祉専門職の活動が注目されている。現在の日本では、複雑な生活課題を抱えた個人・世帯の増加が課題となっている。稼働年齢層の人々が、引きこもっているが、親の年金で生活している。障害のある子供が、精神疾患を持つ親と同居しており、ケアを受けることができていない。また、これらの人々が地域社会から孤立している、といった課題である。しかし、これら複雑化した課題に対応する福祉専門職は法的には存在しない。総合相談拠点は、複雑化した課題と制度が見落とした生活課題に対処する。本研究では、そうした総合相談拠点を展開する方法を明らかにした。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this study is to clarify the functions and management methods of comprehensive consultation services that support people with welfare issues. Japan's welfare system and laws do not provide for a comprehensive consultation service.

This study deals with the case of Matsue City. The concluding part of the study clarified the following three points about the function and operation method of this comprehensive consultation service. First, the comprehensive consultation service functions to provide support by integrating both public welfare services and volunteer services. Second, the multiple social workers assigned to the comprehensive consultation service need to hold frequent meetings to share support goals. Third, it is important for both municipal welfare administrative bodies and the social welfare council to strategically secure budgets and human resources to establish comprehensive consultation services.

研究分野：地域福祉論

キーワード：地域福祉 総合相談 地域福祉計画 生活困窮 ソーシャルワーク

1. 研究開始当初の背景

本研究が対象とする福祉課題と支援は、生活困窮とそれへの地域支援（コミュニティワーク、およびコミュニティソーシャルワーク）である。生活困窮者自立支援制度は2015年度から施行され、三か年度が過ぎた。同制度には、設計段階から、現代的福祉課題に対応する視点が盛り込まれた。たとえば、各地域の「分権的」取り組み、各主体の連携による「創造的」な資源開発、高齢、障害、児童、といった対象者を「包括的」に支援する仕組み、等である。これらの考え方は、地域福祉領域の研究が、全国の先駆的实践から見いだしたものである。過疎地域での生活支援バスの運行、住民と専門職による「なんでも相談窓口」の開設、富山県の「このゆびと一まれ」の実践、といった例に着目し、評価してきた。

生活困窮者自立支援制度を展開するにあたっては、こうした地域福祉の蓄積を活用することが期待されたといえる。これは、生活困窮・貧困研究と地域福祉研究とが接点を持つということでもある。しかし、この両分野が密接な関連を有する研究状況にあったかと問われれば、そうであるとばかりは言い難い。

理由の一つには、生活困窮・貧困研究の対象にある。伝統的な貧困研究が対象としてきたのは、無宿者、ホームレス、生活保護受給者などである。いわば、社会的排除の状況に置かれた人々を、貧困研究は扱ってきた。翻って、地域福祉の対象はどうであったか。例として、社会福祉協議会がコミュニティワークを駆使する対象となる人々を考えてみる。主には、町内会・自治会といった地域を基盤とする組織に所属する人々であったり、地域活動に参加する人々であったりである。しかし、貧困研究が対象としてきた人々に、地域支援を適用するようなソーシャルワーク実践は少ないと言ってよい。

住民主体の地域福祉活動、およびその研究には、独自の重要性がある。しかし、それと生活困窮・貧困研究とは、十分な関連を有してこなかった。そうしたなか、生活困窮者支援を地域福祉の考え方を取り入れつつ推進することが、実践的にも政策的にも課題となっている。従来からの生活困窮・貧困研究と地域福祉研究の成果を、単純に接合するだけでは、のぞましい支援のあり方は展望できないと思われる。「地域福祉研究・実践は、生活困窮・貧困研究に接近し、有効な支援方法を構想できるか」というのが本研究の「問い」であった。

2. 研究の目的

本研究の目的は、市町村の地域福祉計画に措定された総合相談拠点の展開方法を明らかにすることである。

そもそも、社会福祉領域の「総合相談」は何をすところか。総合相談という概念・実践・研究は、早くは1990年代の半ばに登場する（佐藤 1996）。これは、社協による「ふれあいのまちづくり事業」が1991年から実施されたことも影響している。さらに2006年から地域包括支援センターが設置された。これにより、総合相談の議論が本格化する（山本 2021）。2015年設置の生活困窮者自立支援制度の相談機関も、総合化の文脈で議論された。

これら実践と先行研究を踏まえ、「総合相談」を定義づけると次のようになる。小地域を活動範囲とし、支援の対象者は限定せず、支援のために多主体の参加を調整する、という3つの要件を満たす相談機関である（岩間 2019:16）。

この定義は、従来の福祉相談窓口の不足の裏返しでもある。定義の に対応して述べると、従来の相談窓口は、次のような課題を有する。窓口は、市町村内に1カ所しか存在せず、住民に身近な窓口と認識されていない。窓口が対象を限定している。日本の福祉の法律は、高齢者、障害者、児童、困窮者ごとの縦割りとなっている。そのため、例えば、高齢者と精神疾患を持つ子が同居する家族を支援する窓口がない。課題が複合化・深刻化した事例には、単独の窓口では対応困難である。具体的には、生命が危機状態にあるが支援を拒否する人、認知症・引きこもり・失業といった複数課題を抱えている世帯、といった事例である。こうした要援護者には、複数の専門職が関与する必要がある。また、専門職に加え、地域住民といったインフォーマル資源を採り入れて、質の高い地域生活を取り戻すことも重要となる。

現在の総合相談をめぐる、以上のような3つの課題がある。一方、これら課題に対応するための支援として、2000年代以降、コミュニティソーシャルワークが重要視された。なお、コミュニティソーシャルワークが初めて論じられたのは、1982年公表のバークレイ報告においてである（小田 1984）。コミュニティソーシャルワークとは、要援護者の自立を目標とする「個別支援」と、地域づくりといわれる「地域支援」とを連続的に展開する支援活動である（大橋 2019）。つまり、複合化・深刻化した課題を抱える「個人」に働きかけることに加え、「地域」に存在するフォーマル・インフォーマル資源の連携を図るという支援方法である。

ここで、「総合相談」と「コミュニティソーシャルワーク」との関係性を述べる。コミュニティソーシャルワークを展開するためには、総合相談拠点の活用が有効であることは、先行研究でも示唆されている（野村 2019:7）。制度的福祉だけでは対応できない課題が存在する。この課題の解決のためには、制度的福祉に拘束されない支援を行う総合相談拠点での専門職活動が有効である、という認識でもある。

しかし、これを実現するための具体的な実践知は不明である。その理由を2つ述べる。

第一には、こうした支援方法を担う専門職は、法律上に規定されていないという理由である。そのため、支援を展開するための方法も不明確である。先述のように、高齢者、障害者、児童、困窮者ごとの相談窓口は法的に存在する。しかし、「総合的」な相談窓口は、法的には無い。

第二には、法律上の規定が無いため、市町村レベルでの「システム」として可視化されにくいという理由である。そのため、従来の研究では、コミュニティソーシャルワークを行う専門職の「個々の支援」に着目しがちであった。個々の専門職の支援の蓄積をもって、コミュニティソーシャルワークと見なす、という研究視点である(中尾 2000)。論者によっては「ある職員の名人芸でなされている」とも指摘する(白澤 2014:7)。確かにこうした個々の実践・実践者は優れている。ただ、市町村システムとして可視化・言語化されなければ、未着手自治体に波及しない。「システム」としてのコミュニティソーシャルワークを市町村レベルで構築することが、実践上の課題でもある(大橋 2015)。本研究は、個々の専門職実践を分析しつつ、それを支える総合相談の「システム(仕組み)」にも着目する点に独自性を持つ。

3. 研究の方法

本研究は、山陰両県(島根県、鳥取県)の市町村における地域福祉計画と総合相談拠点活動を事例として取り上げた。計画策定については、筆者が複数の市町村で策定委員長を務めた。これを活用した参与観察を行った。

また、総合相談拠点での実践については、現場のソーシャルワーカーにヒアリング調査を行った。ヒアリング後は、逐語録を作成し分析を行った。

4. 研究成果

本研究では、次の5点について明らかにした。

第一は、インフォーマル資源を活用した支援の展開方法について述べた。特に、専門職が、地域住民の力を取り入れた支援を調整する機能・意思が必要であるとした。総合相談拠点のソーシャルワーカーは、生活困難を抱えた個人に対し、社会参加を促す支援計画を立案することが重要となる。そのためには、制度的資源のみならず、非制度的資源(インフォーマル資源)を用いることが求められる。

第二は、総合相談拠点の機能と意義について述べた。ここでは、地域包括支援センター三職種とコミュニティソーシャルワーカーの役割分担をみた。両者の役割分担が、総合相談機能を担保していることを論じた。本研究では、地域包括支援センターに着目したが、必ずしも同センターを活用しなければならないというわけではない。各市町村により、活用する福祉資源は異なる。生活困窮者自立支援制度の自立相談支援窓口でもよいし、市町村の保健福祉部局、子育て支援相談窓口など、様々な資源活用がありうる。

第三は、個別支援と地域支援の統合方法について述べた。特にここでは、行政と社協が戦略的な地域福祉運営を展開すること、が必要とした。総合相談拠点の設置は、市町村の義務ではない。その意味では、設置する市町村は、独自の地域福祉戦略を持つことが求められる。国から示される方針はない。そうした中、各市町村は、自らにとって、どのような地域福祉システムが求められるかについて、考究する必要がある。総合相談拠点を設置する市町村は、こうした問いに向き合うため、地域福祉計画を活用していた。

第四は、計画への住民参加の導入が、総合相談拠点設置の要因になることである。総合相談拠点は、住民も参加したケア計画を立案することが求められる。専門職と行政との協働だけで運営できるものではない。そのため、地域福祉計画の策定段階から、総合相談拠点のあり方について、住民・行政・専門職の三者で協議することが必要となる。

第五は、地域福祉計画にソーシャルワークの方法を規定することにより、総合相談拠点設置を実現することである。地域福祉計画という舞台を利用しつつ、多主体を組織化することが、総合的な福祉支援を市町村に形成する要因となる。

以上の結論は、次の3つの点で、現代日本の福祉実践にとって重要である。

一つ目は、個別支援と地域支援との統合である。前者を個別支援の専門職が担う。後者を社協が担う。そして、福祉課題解決のため、両者を統合したソーシャルワークを展開する、ということが求められる。

二つ目は、福祉相談を総合化するという志向の重要性である。従来、福祉相談窓口は、対象者別に設けられ、運営されてきた。しかし現在、課題の複合化・複雑化を理由として、総合相談窓口の設置が求められている。まずは、どのような対象者・相談内容も受け止めるというソーシャルワークの方法を実現する窓口でもある。こうした窓口は、今後、どの市町村でも整備が期待される。

三つ目は、多職種連携である。2つの多職種連携がある。一つは、専門職同士の連携である。これは、総合相談拠点が調整役となる。市内で発生した困難事例を解決するため、高齢、障害、児童、生活困窮、教育、司法などの多領域の専門職の連携を図る。もう一つは、住民と専門職の連携である。これは、社協と総合相談拠点の両者が関わり、個別支援に、住民の力も活用する支援を実践する。例えば、「ごみ屋敷」に暮らす人の課題を、住民と専門職が協働で解決するような実践である。

近年、福祉行政機関が総合相談・ソーシャルワーク業務に取り組む傾向にある。ただし、具体

的な総合相談・ソーシャルワークの展開の仕方は、個々の自治体によって異なる。本研究の事例からは、自治体が地域福祉計画を活用しながら、ソーシャルワークの要素を政策に取り込む方法について明らかにした。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計4件（うち査読付論文 2件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 加川充浩	4. 巻 12
2. 論文標題 「過疎地域における生活困窮の特質とその把握方法 生活困窮者自立支援事業ケース記録の自由記述分析を通じて」	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 『山陰研究』	6. 最初と最後の頁 69-85頁
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 加川充浩	4. 巻 中央法規
2. 論文標題 「地区社会福祉協議会を基盤とする見守りネットワークの仕組みと公私連携の形成要因」	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 『単身高齢者の見守りと医療をつなぐ地域包括ケア 先進事例からみる支援とネットワーク』中央法規出版	6. 最初と最後の頁 143 160頁
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 加川充浩	4. 巻 15
2. 論文標題 総合相談拠点におけるコミュニティソーシャルワークの展開方法：鳥根県松江市の「地域福祉ステーション」の取り組みを事例として	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 山陰研究	6. 最初と最後の頁 49 65
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 加川充浩	4. 巻 8
2. 論文標題 総合相談支援体制を構築する際に地域福祉計画をどう活用するか：鳥根県米子市の地域福祉政策・実践を事例として	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 鳥根大学社会福祉論集	6. 最初と最後の頁 11-25
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2件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 加川充浩
2. 発表標題 「住民主体の見守りネットワークの構造と専門職支援の視点 社会福祉協議会と地域包括支援センターの活動を事例として」
3. 学会等名 日本社会福祉学会中四国大会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 加川充浩
2. 発表標題 総合相談拠点におけるコミュニティソーシャルワークの展開方法
3. 学会等名 日本地域福祉学会第35回愛知大会
4. 発表年 2021年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 加川充浩	4. 発行年 2020年
2. 出版社 今井書店	5. 総ページ数 196
3. 書名 『地域が抱える“生きづらさ”にどう向き合うか 山陰における福祉課題の解決とその実践』	

〔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
---------	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8 . 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------