

包括的な支援体制のガバナンス

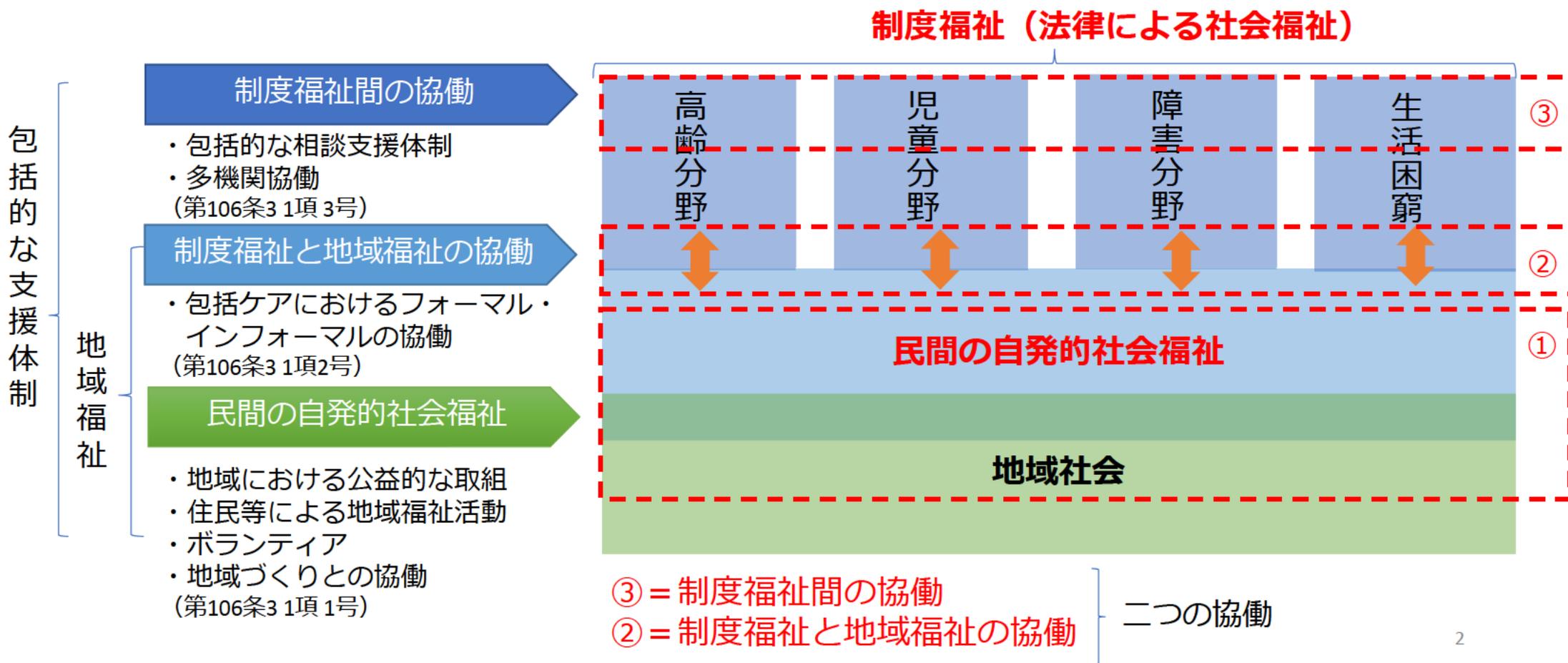
実践と政策をつなぐ市町村福祉行政の展開

日本社会福祉学会第71回春季大会（2023年度）
日本社会福祉学会 2022年度学術賞受賞者講演

同志社大学
永田祐

研究の視点①

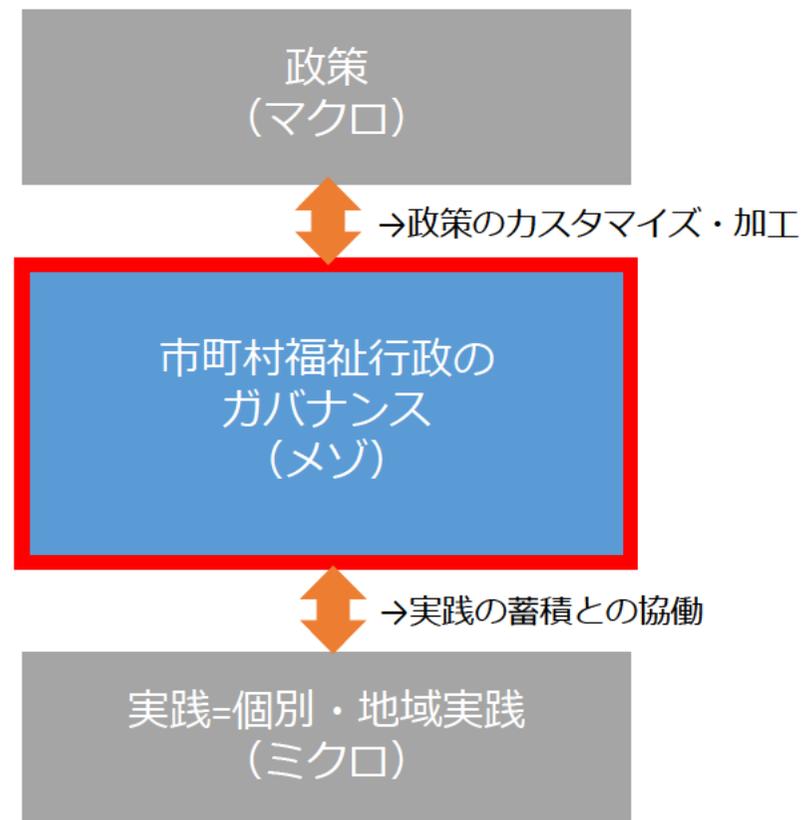
地域福祉と包括的な支援体制



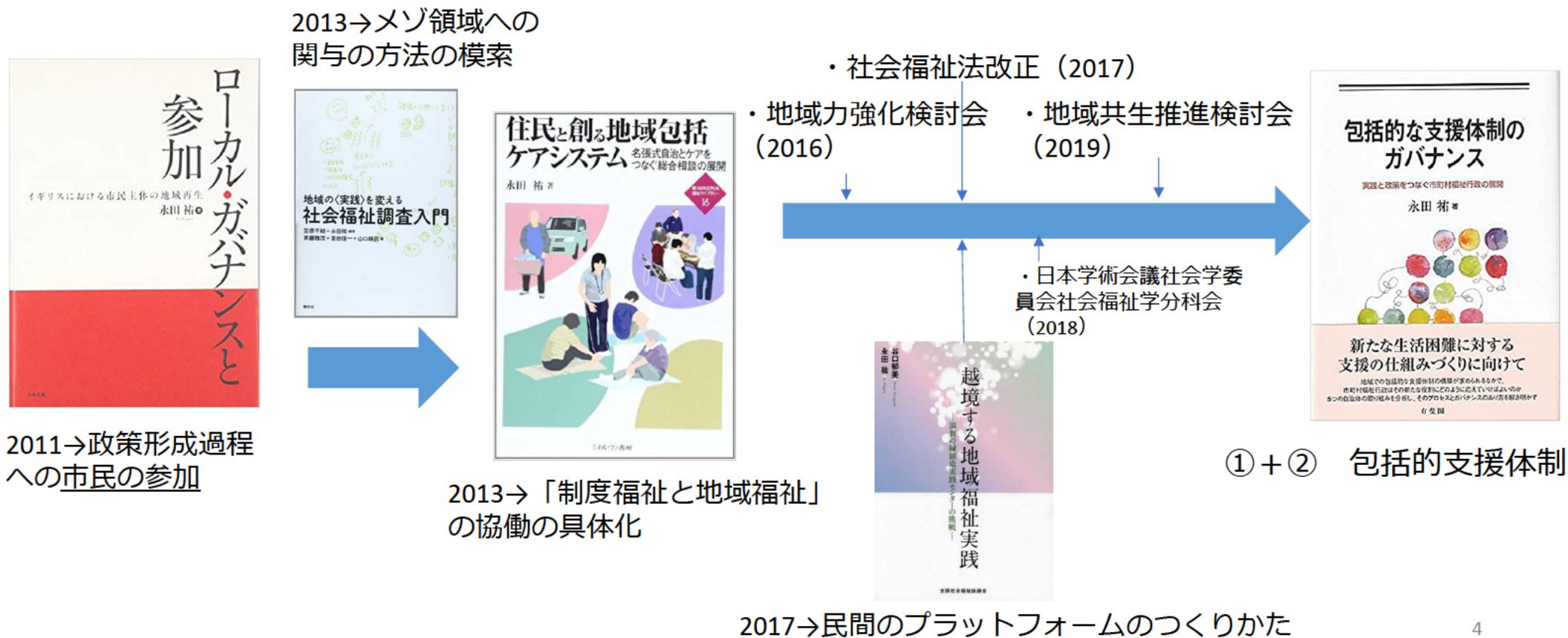
研究の視点②

メゾ領域と包括的な支援体制のガバナンス

- 本研究は、ミクロの実践（practice）やマクロの政策（policy）ではなくメゾレベルの研究領域（平岡、2008）を扱う。
- メゾ領域の市町村福祉行政の課題を
- 「**複合化する課題に対して、国の政策を受けとめつつ、庁内及び多機関、地域社会の多様な主体との協働（二つの協働）を通じて、包括的な支援体制の構築を図ることと**」
- と捉え、そのプロセスと調整のあり方（包括的な支援体制のガバナンス）を研究対象とした。



これまでの研究の経過



研究の着想

- 名張市でのアクションリサーチ（永田、2013）。
 - 「制度福祉と地域福祉の協働」の具体化とその発展
- 地域力強化検討会（2016）の宿題。
 - 包括的な支援体制の法制化（社会福祉法第106条の3）とその具体化の課題。
- 日本学術会議社会学委員会社会福祉学分科会（2018）の提言。
 - 福祉行政のあり方を見直し、必要に応じて組織を再編すること。
 - 全国の自治体にコミュニティ・ソーシャルワーカーを配置すること。
 - 属性ごとの社会福祉法体系からニーズベースの社会福祉法体系へ転換すること。
- →多様化・複雑化する生活課題に対して、属性別の制度や、制度と非制度の枠を越えた対応という応用問題（p.21）を市町村福祉行政がどのように解いていけば良いか、具体的な道筋を明らかにする（p.8-9）。

名張市の「包括的な支援体制」

- 小学校区ごとに設置したまちの保健室（位置づけは包括のランチ）を中心に、地域包括ケア＝介護保険制度をカスタマイズし、全世代化した身近な圏域の「制度福祉と地域福祉の協働」の具体例。
- 初期総合相談窓口が包括的に相談を受け止めると、地域包括支援センターも必然的に全世代型にならざるを得なくなる。
- 包括の属人的な力量に依存→調整役（エリアディレクター）の包括配置の失敗→関係各課に調整役を配置した体制に移行（市町村単位の包括的な「相談」支援体制）。

まちの保健室には、利用者からこんな声が寄せられています！

育児・介護のダブルケア、どちらのことも聞いてもらえてありがたかったです（40代女性）

育児をするのは当たり前という雰囲気の中、褒められることがなかったですね。まち保さんに褒めてもらったとき、涙が出るくらい嬉しかった。まちの保健室は私の心の保健室です（20代女性）

まち保さんに丁寧に丁寧に対応してもらったことで、次は自分も困っている人の手助けをしたいと自然に思えるようになりました（30代女性）

用事のついでに立ち寄ったのですが、気づいたら、弱音も吐き出しているほど話し込んでいました（30代男性）

ひきこもりの息子の存在を知ってもらっているだけで私が心強いです（80代女性）

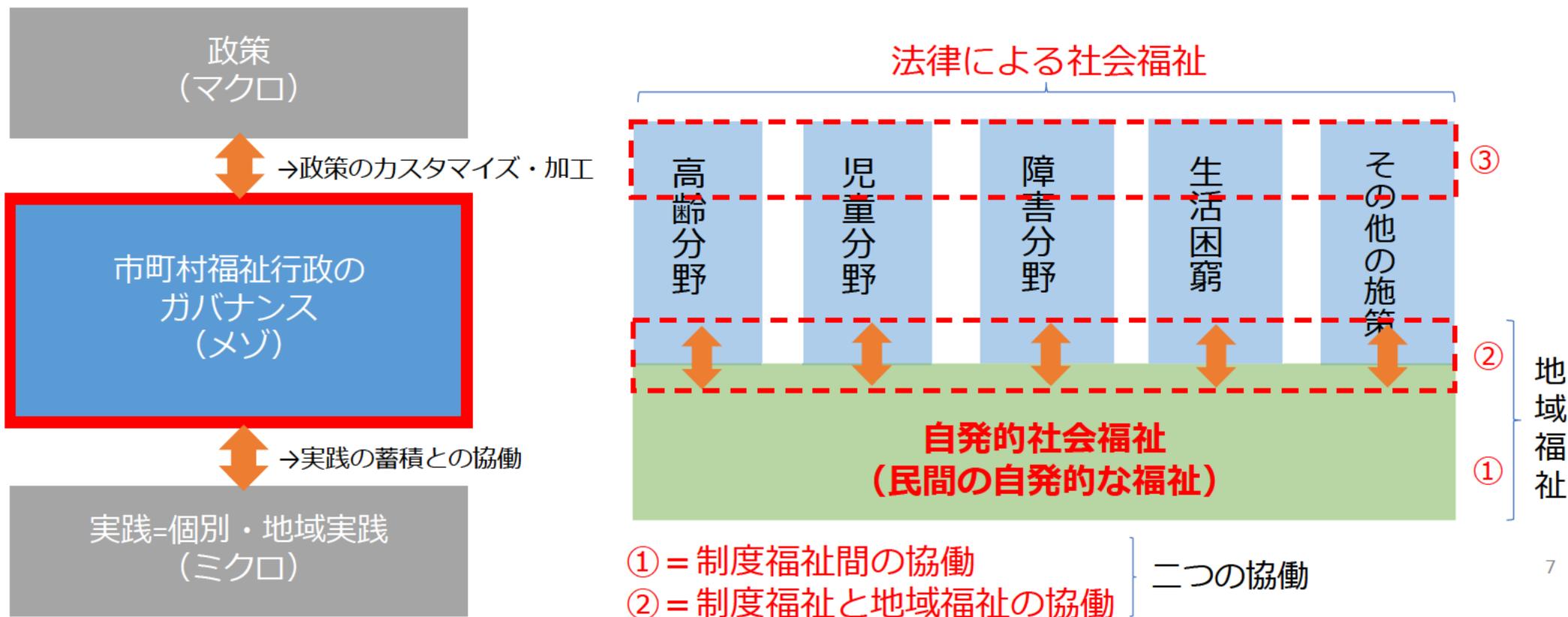
まちの保健室で話をしたことで、気持ちの整理ができて家族や学校でも思いを伝えられるようになった（10代男性）



まち保に寄せられた声

出所：名張市「広報なばり」2023年5月号

- まちの保健室（初期総合相談窓口）が、自発的社会福祉と協働し（②）、①を強化している。
- ②が進むと、多様な課題が初期総合相談窓口に入ってくる。①がそれを受けとめるには、横断的な相談支援体制が必要になる（③）。
- こうしたしくみは、地域との対話（地域福祉計画など）を踏まえて国の政策（介護保険制度）を自治体にあった形で加工したものである（左図）。



分析枠組みとしてのガバナンス

- 理論的な問としての意義：「自治体の運営研究を協働型ガバナンス研究として行っている点」（藤井、2023）。
- 二つの「協働」（重なりと相互浸透）を前提とする包括的な支援体制の構築は、主体間の集合的な意思決定が問題となり、その調整が必要になる（p.32）
- 「アドミニストレーション」（運営）から「ガバナンス」へ
 - 政策に規定された制度の「運営」は、制度の定型性と援助の個別性の調和をかえって損ない、はざまをつくりだしている（p.25）。
 - 属性別制度の「運営」から、二つの協働の「ガバナンス」へ。これを事例研究から描き出すことを目指した。

動的なメゾ領域の分析枠組みとして

- 地域福祉推進研究（平野、2020）の動態性とダイナミズムからの学び。
 - 政策に規定された制度の運営に、自発的な社会福祉（の蓄積）を挿入することで、市町村が主体的に「加工の自由と裁量性」に基づいてマネジメントするダイナミックな領域としてメゾ領域を論じた。
- → 「二つの協働」を「人」「場」「プログラム」「制度」に焦点を当て、主体間の調整や意思決定のプロセスを分析する枠組みを検討した（p.31）。
 - こうしたガバナンスは、垂直的な調整（ヒエラルキー）ではなく、水平的な調整（協働）によって行われる。
 - 「開始時の状況」「運営制度の設計」「ファシリテーション的リーダーシップ」「協働のプロセス」の4変数からなる協働型ガバナンスのモデル（Ansell and Gash,2007）を援用し、本研究の分析枠組みとした。

政策（地域福祉推進政策）

（1）開始時の状況

- ・【制度間福祉の協働】
相談支援をめぐる状況
 - ・ 制度別相談支援の実施状況
- ・【地域福祉との協働】
地域福祉をめぐる状況
 - ・ 地域福祉基礎組織の状況
 - ・ 地域福祉計画の策定
- ・ その他の地域の特性

（2）包括的な支援体制の構築プロセス

制度間福祉の協働

協働のプロセス

- ・ 顔の見える関係
- ・ 信頼関係の構築
- ・ 関係者のコミットメント
- ・ 相互理解

・ 協働の成果

ファシリテーション的
リーダーシップ

人

場

包括的な
支援体制

制度（ルール）

プログラム（事業）

制度福祉と地域福祉との協働

（様々な専門職や地域福祉の）実践

事例研究の方法

- **事例研究の問い** (p.80)

- R1 市町村福祉行政が、前提となる条件に基づいて、どのような場を活用しながら二つの協働における協働のプロセスを推進しているのか。
- R2 こうしたプロセスにおける市町村担当課及び担当者の役割は何か。
- R3 こうしたプロセスを通じて、市町村福祉行政がどのような体制に合意しているのか。

- **サンプリング**・・・研究目的との関連で特徴的な性格を有していること、協働の中核の機能を市町村が直営で担っていることに加え、筆者が一定関与しており、担当者に繰り返しインタビューや参与観察が可能な自治体を選択した（津幡町、名張市、高島市、坂井市、豊田市。自身の関わりの明確化と参与バイアスの問題）。
- **分析単位**・・・市町村担当課とその中で中心的な役割を果たしたと考えられる職員（「人」）が包括的な支援体制のガバナンスを進めるために活用した「場」への着目。市町村の職員の認識を中心に構成した。

事例研究による「一般化」

・事例研究で目指したこと

- 「実際に体制構築に関与した行政職員の視点から事例を構成することで、読者が体制構築に求められる包括的な支援体制のガバナンスの推進プロセスを追体験することを可能にし、他自治体への適用の可能性や体制構築プロセスの枠組みの精緻化に向けた知見」を提示する（p.80）。
- →自然一般化：「詳細な事例研究を追体験し、自分の経験と照らし合わせることで読者自身が何らかの一般化を行うことに寄与すること」（野村、2017：67）。



- 「本書はプロセスが非常に丁寧に記述されているため、研究書としてだけでなく、自治体が新たに取り組みをするための参考にしやすい実践モデル書としても有効である」（秋元、2023）。
- →「現場に役に立つ」ことは、ハウツーやマニュアルという意味ではなく、こうした意味での一般化にもあるのではないか。

地域福祉事例研究のジレンマ

- **(地域福祉) 研究者の現場との関わりにおけるジレンマ**
 - 「学術的に綿密な研究の手続きを保持することと、参与の場面で研究者による観察を越えた役割が期待されることとの関係をどのように整合させるか」 (平野、2023)
- **地域福祉実践研究としての評価**
 - 「地域福祉の実践的研究は、中長期のプロセスとそこで生起するプログラムや事象を把握していくことが求められる。その過程で現場とともに経験していることからしか気づかない事象を踏まえてはじめて可能になるインタビューや参与観察が求められる」 (藤井、2023)
- **「参与バイアス」 についての評価**
 - 「このような自治体を分析対象とする際の『参与バイアス』についても説明しているが、この方針はデメリットよりもはるかに多くのメリットをもたらしたと考えられる」「外からは見えにくい行政内部のプロセスや、関係する個人・組織の問題認識等について、全体の状況やコンテキストをよく知った上でインタビューを行ったり、資料を読み解くことは、調査の質を高めるうえで重要」 (平岡、2023:120)

結果と考察①

制度福祉間の協働とガバナンス

- 庁内連携は、担当課のみではなく協働による事務局体制や推進体制を確保する運営制度の設計が必要になること。
- 多機関協働については、体制構築のプロセスで事例検討などの「場」におけるリアリティの共有を通じて、相互の課題や利益を確認していくことが合意形成につながりやすいこと。→ボトムアップに構築していく道筋。

対話の場の例：定例ミーティング、ワーキンググループ、タスクフォース、地域生活つむぎあい会議

- ワンストップ総合相談のジレンマの事例 (p.155)
 - ワンストップ総合相談は、運用によってはかえって縦割りを強化し、連携を阻害し、各相談支援機関の力量を削いでしまう。
- 相談支援の包括化には、庁内及び多機関の役割分担と調整が必須になる。
- 結果として、多様な体制（調整型、分散型、バックアップ型）がみられたが、国のガイドライン等に従うのではなく（運営）、地域ごとに協働のプロセスを経て、その地域の「制度」として合意していた（ガバナンス）。

結果と考察②

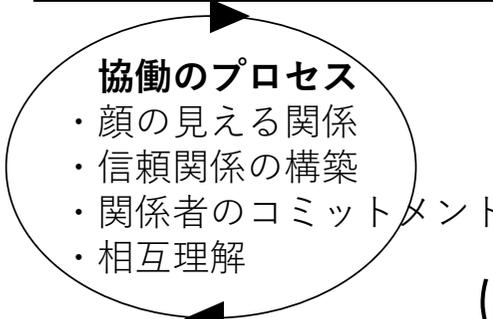
制度福祉と地域福祉の協働のガバナンス

- 「制度福祉間の協働」と比べて、協働の合意形成に手間と時間がかかる。
- 地域内分権やまちづくりの所管課との協働や、基礎組織を組織化している社会福祉協議会と協働が必要になる。
- 具体的な協働は、専門職が「住民のいる場」や「話し合いの場」に出向き、協力して解決する経験と信頼関係を築いていくプロセスが不可欠（p.163）。身近な圏域に相談窓口を設置することは、このプロセスを容易にする可能性がある。
- 高齢者の生活支援や子育て支援など比較的合意が得やすい問題は、適切なバックアップで「制度福祉と地域福祉の協働」が進みやすい。
- 一方、参加に結びつくことが難しい人への参加支援を進めていくためには、地縁型組織だけでなく、社会福祉法人や多様な「民」のネットワークが協働のプロセスに参加できる運営制度の設計が重要になる。
- →これまでの蓄積を活かし、地域の多様な人や機関とどのように対話の場を設定していくか（ガバナンス）が重要になる。

結果と考察③

協働の累積としての包括的な支援体制

- 協働の累積の系統的な組み合わせが、包括的な支援体制である (p.66)。



協働のプロセス

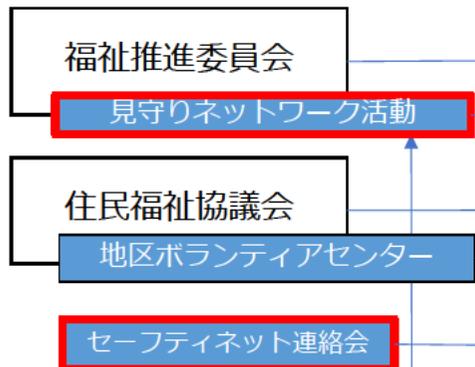
- 顔の見える関係
- 信頼関係の構築
- 関係者のコミットメント
- 相互理解

は、地域の中で様々な形で展開しており、それを「紡ぎ合わせる」ことで、包括的な支援体制が構築される。活かされる「蓄積」の特徴によって包括的な支援体制の特徴も決定される（生活困窮、地域包括ケアなど）→体制構築にあたっては既存実績のアセスメント（どう見いだすか）が重要になる。

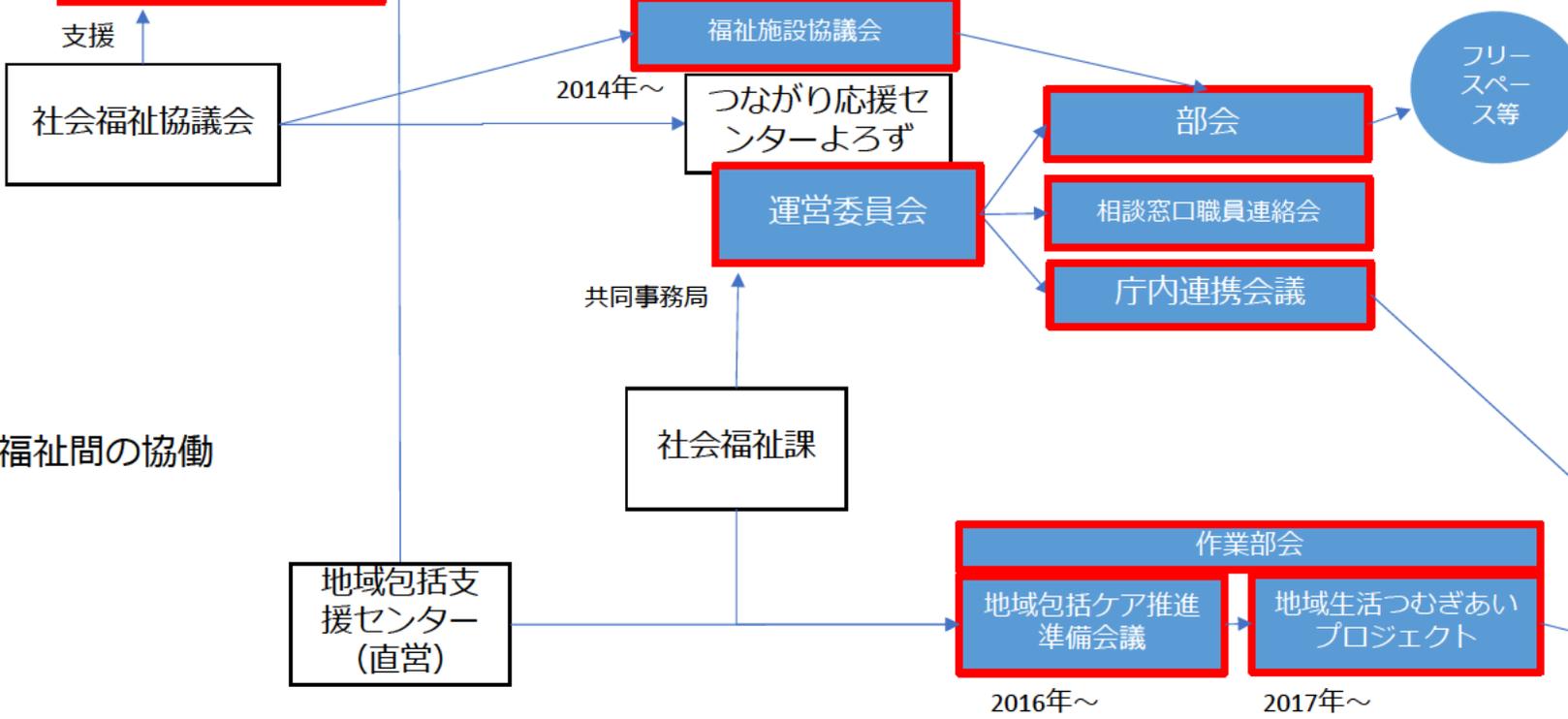
- 縦割りに行われてきたこうした蓄積をどう「重ねるか」、そのために、誰とどのような場に対話するか（ガバナンス）が重要になる。結果としての「成果」（体制の現状）だけを見ても追体験ができず、一般化できない。

高島市の協働のプロセスの「累積」の事例

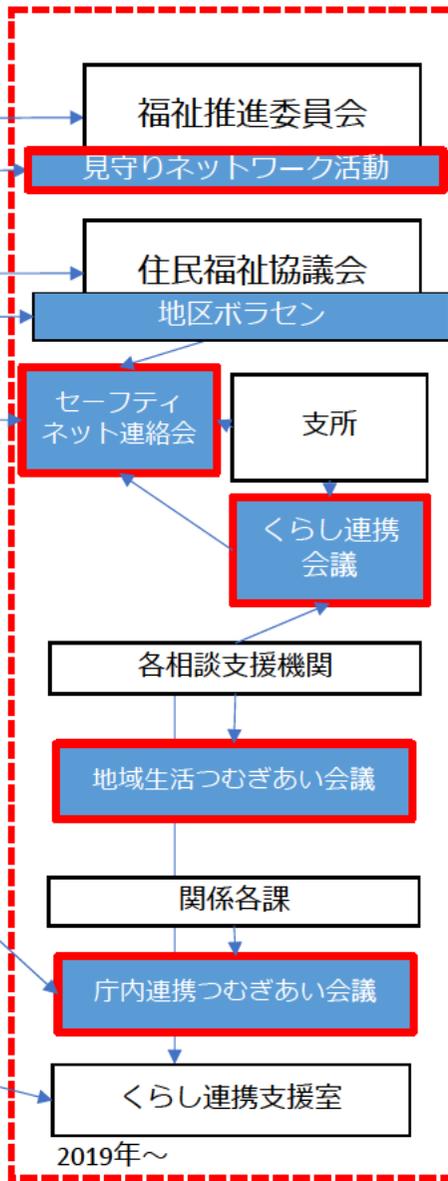
制度福祉と地域福祉の協働



制度福祉間の協働



現在の体制



2016年～

2017年～

2019年～

結果と考察④

包括的な支援体制を担う担当者の役割

- 所掌事務の「運営」ではなく、越境した発想と対話によってネットワークをつなげる連結者（バウンダリスパナー）の役割が包括的な支援体制のガバナンスを担う職員に必要とされている（p.174）。
- 誰が包括的な支援体制のガバナンスを担うのか？
 - バウンダリスパナーは必ずしもマネジャーだけの役割ではない。
 - 一般行政職員と行政内の専門職の双方にこうした資質が求められており、両者がその特性を活かし、チームとして二つの協働を推進していけるような体制が必要になる。
 - ただし、（国や首長・管理職、研究者ではなく）職員の現業を通じての思いが体制構築の端緒としては重要だと感じている。
- 協働の累積と同様、こうした能力は協働の経験の中で高められる可能性がある。

結果と考察⑤

包括的な支援体制を担う専門職のあり方

- 「相談窓口の設置やワーカーの配置そのものではなく、『どう担うのか』というルールやツールを伴った体制について、関係者が協議し、合意するプロセスが重要」(p.191)である。
 - →庁内のバックアップ体制やルールやツールの合意がなければ、ワーカーは孤立し、既存の制度で解決できない課題を押しつけられてバーンアウトしたり、期待された成果を生み出せない可能性が高い。
 - 現状では、社会福祉士は、属性別の制度福祉を越えたバウンダリーワークの経験やジェネラリストとしての専門性を蓄積できていない。「社会福祉士の配置」を目的化しても期待された役割を果たせない。
- 制度福祉間の協働（庁内連携と多機関協働）のプロセスが不在の場合、窓口を設置したり、人を配置しても横断的な支援を展開することは難しいと考えられる →一機関や特定の専門職だけが解決するという制度設計は、成功しない可能性が高い。

結論

- 本研究では、包括的な支援体制を实践（専門職＋自発的社会福祉）を担う多様な主体との協働（二つの協働）を通じて、国が進めようとしている施策を加工し、カスタマイズしていく領域として設定し、5つの市町の事例研究に基づいて、その多様な協働のプロセスの舵取りを担う市町村福祉行政に求められる役割を明らかにしてきた。
- この領域は、マクロの政策とミクロの实践をつなぐ領域であるが、それは法律による社会福祉の「運営」だけでも、自発的社会福祉の集積だけでもない、ダイナミックな協働の舞台であり、それを推進していくプロセスをガバナンスとして捉え、市町村福祉行政が推進していく必要があるという提案である。
- こうしたプロセスを経てできあがった一応の完成図は、その地域における協働の累積やそれをどのように組み込んだかによって地域ごとに多様であり、協働のプロセスを継続させながら更新が重ねられていくことになる。

今後の研究課題

- 「事例研究が、筆者の自己評価になっており、第三者性が担保されていない」（秋元、2023）
 - → 「学術的に綿密な研究の手続き」と「観察を越えた役割」を意識した地域福祉実践研究の方法を考えていきたい（方法）。
- 「包括的な支援体制の形成プロセスが地方自治を成熟させていく」（藤井、2023） 「自治体福祉行政ガバナンス論への発展」（平野、2023）
 - 自治型の地域福祉ガバナンスを展望しながら、メゾ領域（「ダイナミックな協働の舞台」）の社会福祉研究を進めていきたい（理論）。
- 「既存の制度が所与のものとして議論が進められている」（秋元、2023） 「国との関係、公的責任のあり方」（黒木、2022）
 - 本書では、市町村の主体的な役割を強調。ボトムアップに「未完のプロジェクト」を進めていく道筋を考えたい。

参考文献 本書の書評等

- 秋元美世（2023）「審査講評」『第24回社会福祉学述文献表彰事業贈呈式』公益財団法人SOMPO福祉財団.
- 藤井博志（2023）「書評『包括的な支援体制のガバナンス 実践と政策をつなぐ市町村福祉行政の展開』」『同志社社会福祉学』第36号、94-99.
- 平野隆之（2023）「書評『包括的な支援体制のガバナンス 実践と政策をつなぐ市町村福祉行政の展開』」『地域福祉研究』第51号.
- 平岡公一（2022）「書評『包括的な支援体制のガバナンス 実践と政策をつなぐ市町村福祉行政の展開』」『日本の地域福祉』第35巻、119-121.
- 小林良二（2022）「書評『包括的な支援体制のガバナンス 実践と政策をつなぐ市町村福祉行政の展開』」『社会福祉研究』第143号、129.
- 黒木保博（2022）「学術賞 講評」『日本社会福祉学会学術賞授賞式』。
- 榊原美樹（2022）「ほんだな」『月刊福祉』第105号、第2巻、98.

参考文献

- Ansell,C. and Gash,A. (2007) Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 18, Issue 4, pp. 543–571.
- 平野隆之（2008）「地域福祉推進の理論と方法」有斐閣。
- 平野隆之（2020）「地域福祉マネジメント 地域福祉と包括的支援体制」有斐閣。
- 平岡公一（2008）「福祉政策・運営論の動向と展望」日本社会福祉学会編『福祉政策理論の検証と展望』中央法規。
- 永田祐（2013）「住民と創る地域包括ケアシステム 名張式自治とケアをつなぐ総合相談の展開」ミネルヴァ書房。
- 日本学術会議社会学委員会社会福祉学分科会（2018）「社会的つながりが弱い人への支援のあり方について－社会福祉学の視点から－」。
- 野村康（2017）「社会科学の考え方 認識論、リサーチデザイン、手法」名古屋大学出版会。