

『地域福祉マネジメント：地域福祉と包括的支援体制』

2020.3, 有斐閣, 236ページ

はじめにー「地域福祉マネジメント」をどう編集するか

- 地域福祉行政が担う地域福祉マネジメント
- 「加工の自由」ではじまる
- 多角的なフィールドワークの成果ー制度福祉と地域福祉との協働
- 図示による分析枠組みの提供
- 3部, 3章, 3節の構成
- サブタイトルの「地域福祉と包括的支援体制」

日本社会福祉学会第70回春季大会：2022年5月29日

平野隆之（日本福祉大学大学院特任教授）

I. 地域福祉マネジメントへの研究系譜①: 推進体系

1章2節 地域福祉のプログラム・計画・行政と地域福祉マネジメントとの関係

2節＝結論

1) 2008年の『地域福祉推進の理論と方法』(有斐閣)の展開: 推進体系の概念化

① 動態性を生み出す構造＝静態構造の地域福祉研究の転換

ボトムアップの「プログラミング」概念(図参照)

② メゾ研究としての体系化: 地域福祉の実践(ミクロ)と政策(マクロ)

の間に、計画とプログラム(メゾ)を設定

③ 「地域福祉の容器」(⇒累積性)の概念を提示

プログラミング＝脱地域性に対する、容器＝累積の地域空間

2) 地域福祉の計画化・事業化からマネジメントを独立。

地域福祉の政策化への対応＝容器の形成(条件整備)を担うマネジメント

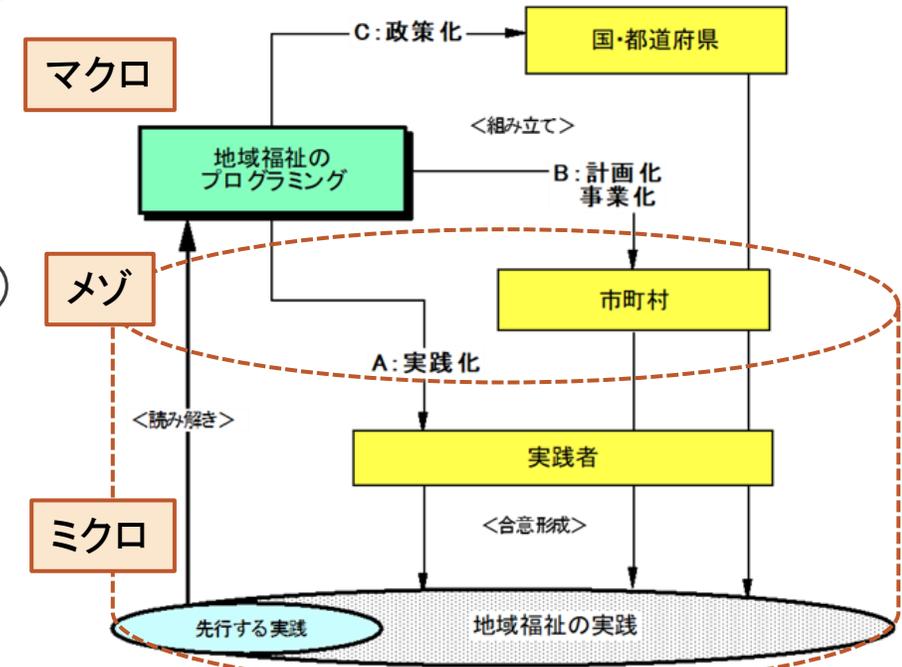


図 地域福祉プログラムの開発(3つのルート)

I . 地域福祉マネジメントへの研究系譜②: 運営のツール

1章3節 都道府県の地域福祉行政によるマネジメント

3節=2節の具体化・補強

1) 平野隆之編『介護保険給付データ分析: もう1つの介護行政』(2012, 中央法規)

「加工の自由」にもつながる「給付実績分析ソフト」(分析ツール)の開発(2003~)と提供
他に、生活困窮者自立相談実績のデータ分析ソフトの開発と提供

+「給付行政」以外の行政課題としての「サービスの質保証」
第三者評価システム(みえ方式: 自己評価結果の外部評価=改善志向: 2003~)
相互評価システムの提案(小規模多機能型居宅介護の外部評価=実現せず: 2014)

2) 地域福祉行政の形成にむけた分析ツール(事業効果の見える化)の提供

□高知県の単独補助事業(あったかふれあいセンター事業)の実績データ分析ソフトの開発(2013~)
と提供=単独補助事業の持続性の確保<本書7章1節>

3) 地域福祉行政の形成に向け、地域福祉マネジメントが1つのツールとなる

Ⅱ. 地域福祉マネジメントの枠組み①: キーワードと支援理念

1章1節 メゾ領域での地域福祉マネジメントの着想

3章1節 地域福祉行政に期待される参加支援と権利擁護支援

1節 = 背景・コンテキスト

1) 自治体マネジメントが求められる制度運用の方法(2つのキーワード)

1. 地域福祉の政策化(国)に対する自治体による「加工の自由」: プログラミングに対応
2. 地域福祉が累積し、制度福祉と協働する「条件整備(体制整備)」: 容器概念に対応
⇒ 自発性に根差した地域福祉の累積が、国の政策の加工や裁量の正当性を生み出す

2) 2つの支援理念(地域共生社会に求められる新たな地域福祉行政の課題)

3. 参加支援

4. 権利擁護支援

□ 制度福祉と地域福祉との協働を通して実現する理念

表 2つのキーワードの実現を求める2つの支援領域

マネジメントの課題	1.加工の自由	2.条件(体制)整備行政
3.参加支援	地域福祉の実績が根拠	制度と地域づくりを媒介する条件整備
4.権利擁護支援	代弁性に根差した加工	権利擁護センターの自律的運営整備

Ⅱ. 地域福祉マネジメントの枠組み②: 仮説的概念化

2章2節 地域福祉行政の範囲を越えるマネジャーの役割(図参照)
2章3節 「段階別マネジメント」の試行錯誤にみる類型化

2節=結論
3節=2節の具体化・補強

1. 「段階別」の地域福祉マネジメント (第2章)

- ①段階=地域福祉推進方法が累積する時間軸(計画の裏付けの先に段階Ⅲ)
- ②段階Ⅲ・Ⅳ: 地域福祉マネジメントに制度福祉や地域づくりとの協働が求められる。

地域福祉マネジメント: 狭義の地域福祉部署を越えた協議・協働の場を開発・運営するとともに、公民の合意形成を図るプロセス ⇒ 地域福祉マネジャーの新たな役割

2. 制度福祉と地域福祉との協働(段階Ⅲ)の位置づけ

- ③段階Ⅲ=包括的支援体制整備(段階Ⅳ)の前提条件と位置づける
- ④多機関協働モデル事業(2016~)の評価研究PJにおいて「地域福祉タイプ」を見出す。

段階Ⅲにおける段階Ⅳの体制整備を展望するモデルと捉える。

⇒モデル事業において他のタイプを踏まえ、もう1つのルートとして「制度福祉間協働」のモデル化
永田祐(2021)『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行政の展開』(有斐閣)

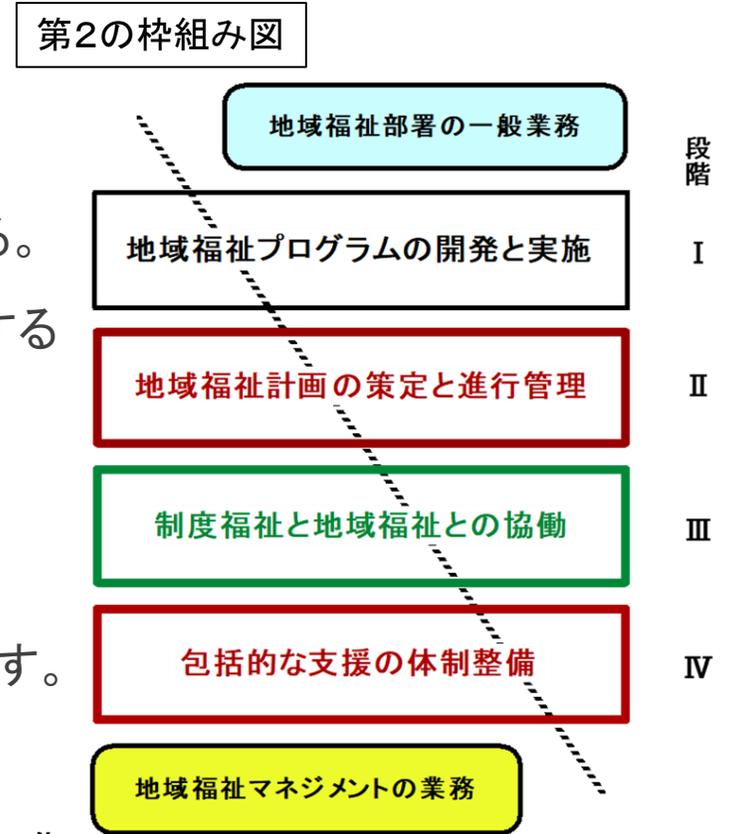


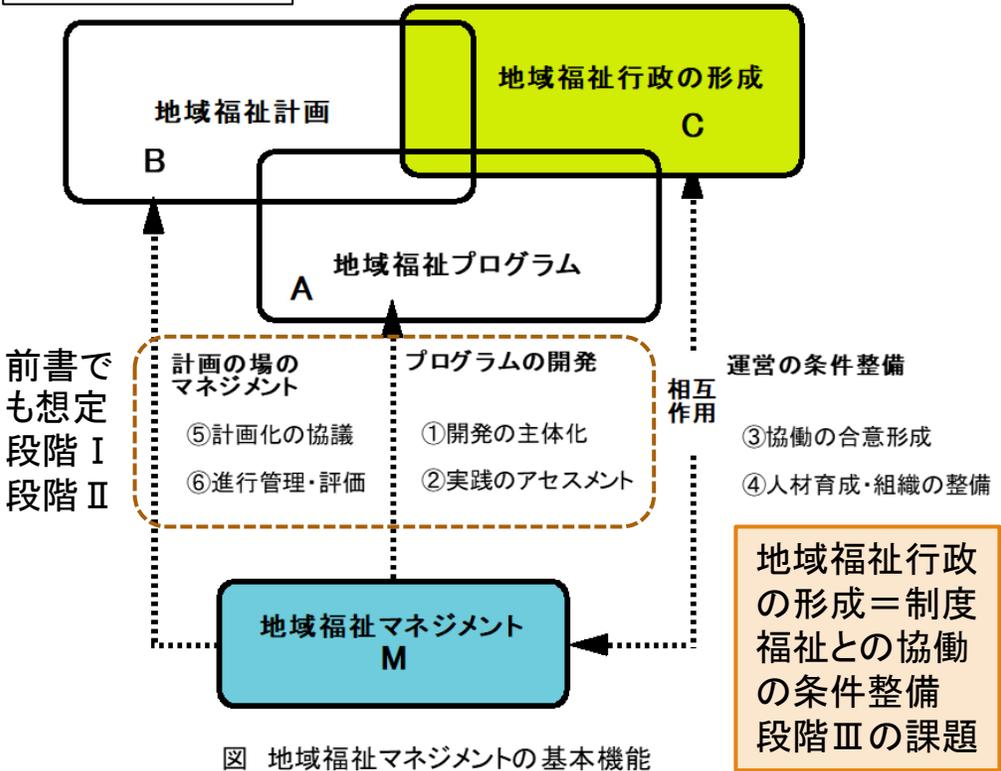
図 段階別の地域福祉マネジメント

II. 地域福祉マネジメントの枠組み③: 分析枠とフィールドワーク

- 1章2節 地域福祉のプログラム・計画・行政とマネジメントとの関係
- 3章2節 段階別地域福祉マネジメント(Ⅲ・Ⅳ)への接近

3. 地域福祉マネジメントの基本機能×フィールドワークの二重構造

第1の枠組み図



- フィールドの分析枠組みとマネジメントの現場への付与
目的:「加工の自由」の可能性の把握(自治体別のフィールド)
1) 基本機能を段階別の地域福祉マネジメントと関連づけながら、**段階Ⅲのアセスメントを試みる(分析的機能の共同作業)**。
段階ⅠのM⇒Aが、段階ⅡのM⇒Bを条件づけていること、それらの累積性が、段階ⅢのM⇔Cをどう形成しているかのアセスメント
- 2) **計画の進行管理(フィールドワーク)による組織化的機能の付与**
①開発の主体化, ③協働の合意形成(制度福祉と地域福祉)
- 制度福祉別にみた地域福祉マネジメントの抽出(第Ⅱ部)**
目的: 地域福祉との協働のための「条件整備」の抽出
県レベル: 宮城県(4章), 滋賀県(5章), 高知県(7章)
広域: 尾張東部=5市1町(6章), 市: 釧路市・大津市(5章)
- 「メタ化された現場」=研究会/PJでのマネジャーの発掘等

Ⅲ. 成果①:「制度福祉と地域福祉との協働」の分析

- 第4章 介護保険制度と地域福祉行政におけるマネジメントの比較
- 第5章 生活困窮者自立支援制度の機能を高める地域福祉マネジメント
- 第6章 権利擁護支援の計画策定・進行管理と地域福祉マネジメント

□制度福祉と地域福祉との協働は、特定の制度福祉にとどまらない共通課題となる

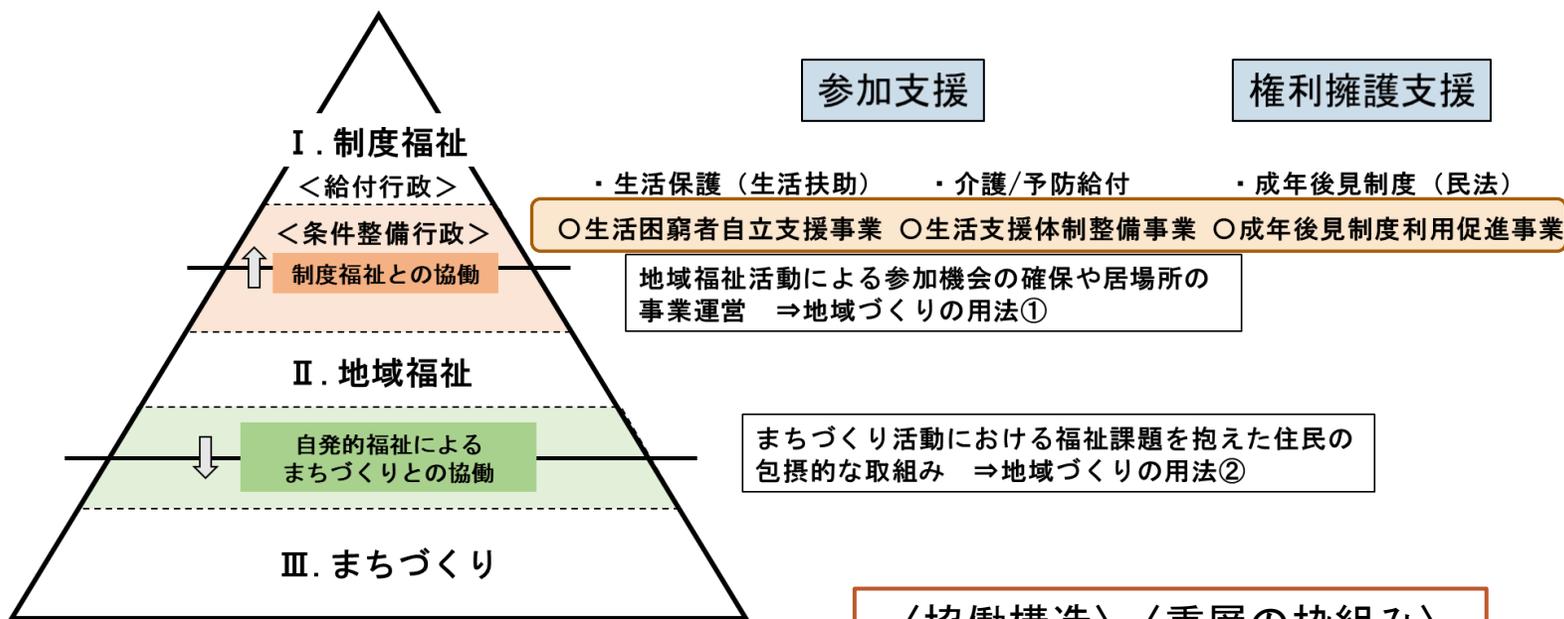


図 制度福祉と地域福祉との協働の構造(第2章)
介護保険制度と地域福祉との協働(第4章)

第3の枠組み図

〈協働構造〉〈重層の枠組み〉
 I.制度福祉：相談支援
 II.地域福祉：参加支援
 III.まちづくり：地域づくり支援

第2部の意義(図の構造から)

1)制度福祉(給付行政)との協働ではなく、条件整備行政と地域福祉との協働。

構造化①

2)制度福祉から政策上要請される「地域づくり」の媒介項として、地域福祉が位置づく。

構造化②

地域福祉行政の形成(制度福祉行政との対等)の必要+第Ⅲ部事例研究の普遍化

3)段階Ⅱの地域福祉計画による上位計画化の限界(Ⅱ⇒Ⅳの困難さ)。地域福祉計画に包含されない条件整備プログラムの特性に注目。段階Ⅲの成立の理由づけ。

4)包括的支援体制さらに重層的支援体制整備事業(段階Ⅳ)への地域福祉行政の対応(の準備)と求められる支援理念との整合

Ⅲ. 成果①: 「制度福祉と地域福祉との協働」の分析

6章3節 権利擁護支援の計画化を通じた地域福祉マネジメント

- 1 国の指針を地域の文脈で解釈する「加工の自由」
- 2 包括的な支援体制の構築における権利擁護支援の役割

□制度福祉と地域福祉との協働を推進するマネジメントの分析に活用

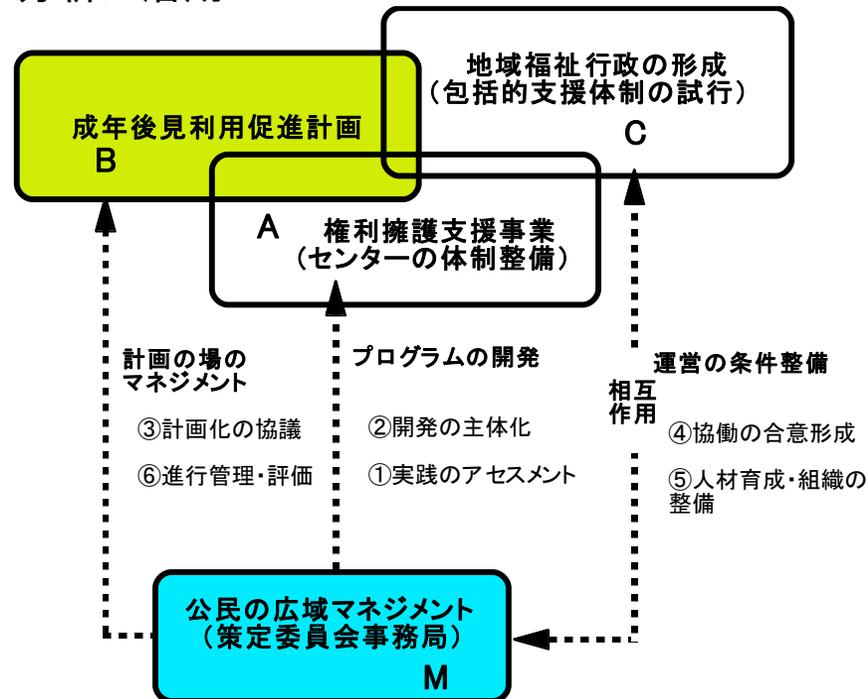


図 権利擁護支援の計画化を目指すマネジメントの構造
注)機能の①～⑥の番号は、計画上用いられる方法の順序に変更

第Ⅱ部6章の成果(「加工の自由」と支援理念の関連)

1) 地域福祉計画の一部ではなく、単独計画の策定。

制度福祉と地域福祉との協働を模索する計画化。

行政との対等な関係(背景にある代弁機能を担うセンター理念とセンター長の戦略マネジメント)とそれを許容する公民の広域マネジメント(M⇒B)。

2) 自律的な権利擁護支援センターの運営を可能とする体制整備プログラムによって、代弁機能を果たすことが可能となる。⇒「加工の自由」の実体化(M⇒A)

3) 包括的支援体制さらに重層的支援体制整備事業(段階Ⅳ)での、権利擁護支援の理念を具体化するための1つのモデルを提示したことになる(M⇔C)。

⇒ 地域福祉マネジメントの応用研究

平野・住田(2022)「権利擁護支援センターの自律的運営に求められる戦略的マネジメント」『日本の地域福祉』(第35巻)

IV. 成果②: 地域福祉行政の形成へのマネジメントの作用

第7章 「多機関協働」による地域福祉マネジメントの展開: 高知県中土佐町
第8章 参加支援のまちづくりをめざす地域福祉マネジメント: 滋賀県東近江市
第9章 行政改革を視野に入れた地域福祉マネジメント: 兵庫県芦屋市

+ 終章

地域福祉マネジメントの作用の分析の3つの視点 <終章での整理から>

1) 「6つの基本機能」における共通した作用の分析結果

第1の枠組み図

- ① 開発(行政)の主体化によって国のモデル事業が系統的に活用されている(累積性)。
- ③ 協働の合意形成(庁内部署や庁外組織との)の場が裁量的に運営されている。
- ⑥ 地域福祉計画の進行管理・評価を通して、課題解決への加工を独自の図っている。

2) 「段階別マネジメント」の視点からの分析結果

第2の枠組み図

段階Ⅱの地域福祉計画において、段階Ⅲを生み出すために進行管理が有効に作用していること
段階Ⅲにおいて、制度福祉と地域福祉との協働が複数の制度にわたって進展していること

3) 地域福祉マネジメントの業務(地域づくりとの協働: 段階Ⅳ)の分析結果

第3の枠組み図

- 中土佐町: 包括化推進員による集落活動センターとの連携を推進
- 東近江市: まちづくり部署や中間支援組織との連携
- 芦屋市: 行政改革部署とともに、企業との連携の場づくり

IV. 成果②: 地域福祉行政の形成へのマネジメントの作用

7章1節 地域福祉計画・プログラムの相乗的展開(高知県)

7章2節 地域福祉マネジメントからみた多機関協働・地域力強化推進事業の成果

1) 高知県の地域福祉行政の形成

① 共生型のプログラムである「あったかふれあいセンター事業」と地域福祉計画の普及が一体化する。 $M \Rightarrow A+B$

② センター事業の実績分析ツールの活用と「推進会議」の一体化 $M \Rightarrow B$
 県下の市町村の取組みの相対化が図られる条件ともなる。

2) 多機関協働・地域力強化推進との一体化による地域福祉行政の形成(中土佐町) $M(\Rightarrow A+B) \Leftrightarrow C$

① 多機関協働モデル事業における地域力強化との一体化の実現。先行するプログラムの実績をもとに「地域福祉タイプ」を選択。 $M \Rightarrow A$

② 地域福祉計画の進行管理が、地域福祉タイプの運営評価の場として機能するとともに、「加工の自由」を根拠づける場となる。 $M \Rightarrow B$

③ 相談支援包括化推進員(4名)に対し地域福祉推進の中間マネジャーとしての権限を付与(M:裁量の正当性を確保)。地域づくりとの協働も担う。

④ 権利擁護支援のセンターの体制整備への波及 $M \Leftrightarrow C$

□ 小規模自治体による地域福祉マネジメントの展望
 相談支援包括化推進員への多機能性の付与

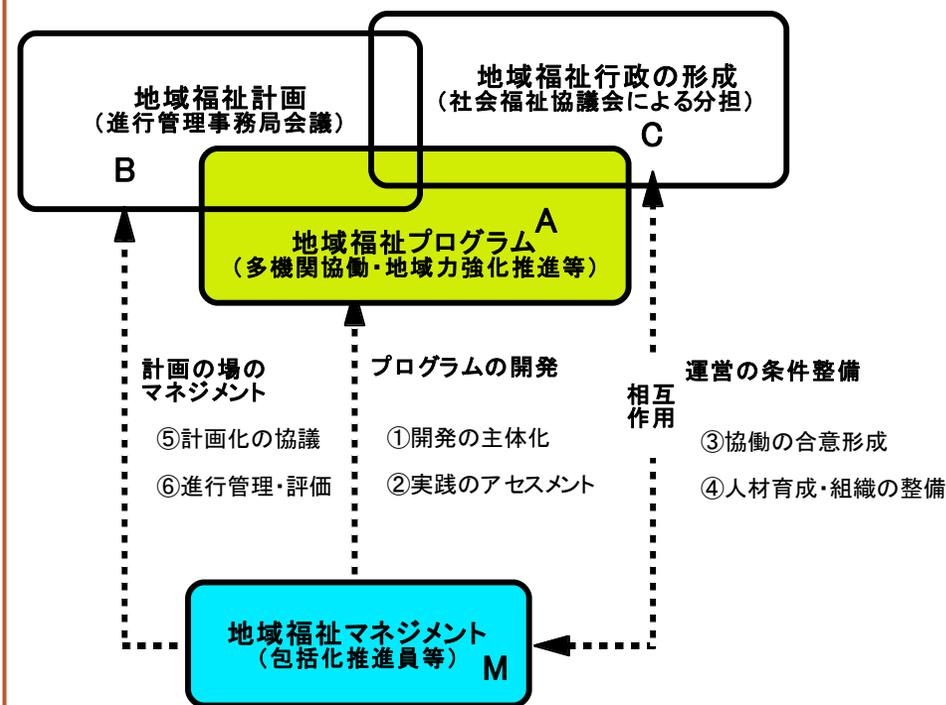


図 多機関協働事業による地域福祉マネジメント(中土佐町)

V. 地域福祉マネジメントの応用研究①: マネジャー養成

地域福祉マネジャー発掘・養成に関する応用研究

+終章・あとがき

1) もう1つの研究系譜③: 福祉社会開発の政策科学(COEの系譜)

① 地域共生社会への先行する研究プロジェクト福祉社会開発

福祉社会開発のフィールドワーク=制度が機能しない、破壊された、不足している地域における福祉社会開発: 釧路市・箕面市(北芝地区)、東北被災地(宮城県を中心に)、高知県。

「地域福祉マネジャー」の発掘プロジェクトとしての性格(以下のプログラムの実務家教員)

成果: 『福祉社会の開発: 場の形成と支援ワーク』2013, 『地域共生の開発福祉: 制度アプローチを越えて』2017

② 地域再生のための福祉開発マネジャーの養成プログラムの開発と成果

2015年度～, 現在第8期を募集。

2) 地域福祉行政におけるマネジャー養成のための新たな教材開発の課題

③ 地域づくりのコーディネーターを担う人材育成のためのカードワーク研修(2021)

④ 福祉開発マネジャー=重層的支援体制整備事業のマネジャー (2022年度の募集)

すでに、重層的支援体制整備事業の担当者: 同養成プログラムの修了者5名

V. 地域福祉マネジメントの応用研究②: 事業評価への対応

重層的支援体制整備事業の導入(出版時には未定)と地域福祉マネジメント(評価)の応用課題

1) 地域福祉マネジャーは「重層的支援体制整備事業」をどのように担うのか？

① A+B+Cモデルが示すC⇒B, B⇒Aの評価方法を提案。その過程で関係機関を巻き込む。所管課のエンパワメントにつながる評価活動

② 重層的支援体制整備事業計画の前段階および試行錯誤において評価活動に取り組む。

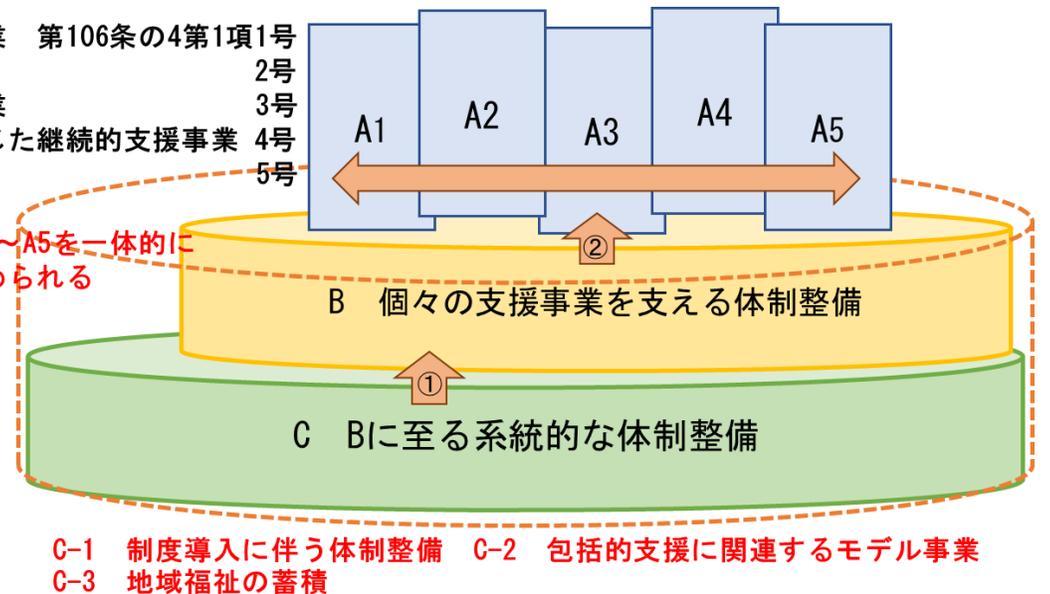
2) 地域福祉マネジメントにおける評価研究「加工の自由」(捉え直し), 「条件整備」(評価対象)を評価活動に反映する

3) Aの支援事業を中身とする「地域福祉の容器」(B・C一部)の機能の評価がなされる。

図 重層的支援体制整備事業の構造図(A+B+Cモデル)

- 包括的相談支援事業 第106条の4第1項1号
- 参加支援事業 2号
- 地域づくり支援事業 3号
- アウトリーチを通じた継続的支援事業 4号
- 多機関協働事業 5号

□ Bの体制整備に、A1～A5を一体的に推進する機能が求められる



評価指標開発委員会・平野隆之編(2022)『重層的支援体制整備事業の評価活動のすすめ: 所管課エンパワメント・ハンドブック』CLC

厚労省令和3年度社会福祉推進事業