

■論 文

「地域福祉の推進」力を高めるための
地域福祉活動計画の策定手法
——プロジェクトチームによる計画策定プロセスへの着目——

加藤 昭宏*

The Formulation Method of Community Welfare Activity
Plan to Enhance the Promotion Power of Community Welfare:
Focusing on the Planning Process by the Project Team

Akihiro KATO

キーワード：地域福祉計画・地域福祉活動計画，地域福祉の推進，プロジェクトチーム，プラットフォーム，包括的な相談支援体制の構築
Community Welfare Plan, Community Welfare Activity Plan, Promotion of Community Welfare, Project Team, Platform, Construction of Comprehensive Consultation Support System

1. はじめに

1-1. 地域福祉計画をめぐる議論

現在，我が国では8050問題やダブルケアの問題，ゴミ屋敷の課題等「複合多問題」や「制度の狭間」の課題に対して，市町村ごとに包括的な支援体制を構築することが求められている。そして，その方策の一つとして「各種の縦割りの法制度や施策，事業などを包含した内容を地域福祉計画に盛り込む」ことが挙げられている（松端，2017：16）。

この地域福祉計画をめぐるのは，2018年4月の改正社会福祉法において策定が市町村の努力義務となり，また分野別計画の上位計画として位置付けられたが，元来「地域福祉の主流化」の流れのなかで「領域横断」的な考え

方が重視され（武川，2006：2），①住民参加での策定，②他分野の計画の総合化の2点を特徴として2000年の社会福祉法において法制化された（永田，2017：31）。この2点に関するこれまでの議論をみていきたい。

①住民参加での策定については，地域福祉計画は住民本位・住民主体を原則として，地域福祉の主体として転換していくという視点と方法を以て取り組まなければならないとされる（渡辺，2018：1）。計画づくりそのものが地域福祉活動であり，住民の主体形成を図ることが高次の目標である（松端，2006：195）。また三本松（2007：74-93）は，「金太郎飴のように」毎回同じような顔ぶれとなる等「住民参加の形骸化」や社会的排除に対するソーシャルインクルージョンを課題として挙げ，住民参加のルート確保や孤立する人々の包摂の必要性を述べている。この点について袖井（2013：155）は，「実際の施策決定の場に住民が携わることは現実的に少ない」とし，

* 愛知県立大学大学院人間発達学研究科博士後期課程在籍

「地域で実際に生活している人々の声なき声」を施策に反映させる重要性を指摘している（同上：156）。このように住民参加での策定を考える上では、とりわけ「福祉サービスの利用者などから声を聞くことが重要」であり、「声なき声」「声になりにくい声」を大切にすることが必要である（原田，2005b：142）。

②他分野の計画の総合化については、分野ごとの福祉計画が縦割りで実施されることのないよう「地域福祉という視点から統合化し、総合的に展開していくこと」が必要である（岩間・原田，2012：239）。しかし実際は統合化・総合化は難しく（同上：239）、進まなかった¹⁾とされる（永田，2017）。「包括的な支援体制をどう計画に位置付けるか」について、永田（2017：33-35）は次の通り述べている。「あくまで当該分野の法律に基づいて策定される各福祉計画では、分野を横断した複合的な課題のある世帯の問題や、どの分野にも該当しないような制度の狭間の問題については理論上記載できない以上、これは地域福祉計画固有の領域」である。「地域で解決できない課題や地域で関わるのが難しい課題は、専門職がしっかりと受け止める体制をつくっていくこと」が重要である。

このように総合化を図ることが求められる一方で、「機構改革をとまなう改革は、通常地域福祉計画を担当する課だけでは検討できないし、実現も難しい」とされる（同上：34）。総合化を図るには「全庁的な庁内体制を築くことが不可欠」であり、その為には計画の企画・調整の責任をもつ「部局横断的なプロジェクトチーム」（以下、PT）を立ち上げることも重要である²⁾（武川，2005:47）。

以上の2つの問題を総合する課題として、原田（2018：26）は次の通り述べている。今後の計画策定においては「住民参加」だけでは不十分であり、「専門職参加」と「職員参加」も必要になる。とりわけ「専門職参加」においては、「コミュニティソーシャルワークが展開できるシステム構築」等について、分野別の弊害である縦割りをなくし、「制度の狭間」にどう対応していくか社会資源開発を含めた専門職による議論・検討が大事である。「協働をつくるための参加」の重要性が強調されるように、地域福祉計画を策定するという過程を通して「地域福祉を推進するプラットフォーム³⁾を構築していくこと」が重要であるといえる。

このように地域福祉計画の策定を通して地域住民、行政職員双方の意識改革が遂行され「地域福祉や地方自治のあり方が改善されること」（武川，2005：47）が期待されるように、その「策定プロセス」の重要性は高いだろう。この点について原田（2005a：105）は、「コンサルタントに丸投げしたり、担当者だけで作業をするのではなく」時間はかかっても住民が関わることの重要性を述べている。しかし実際は「住民参加による計画策定の経験がないことや担当できる職員がいないことを理由に、自治体によってはコンサルタント業者に策定業務を委託してきたところもある」とされる（原田，2018：25）。また活動の理念や目的について「どのような計画にしていくかといった価値形成段階がきわめて重要」としながらも、「実際には福祉計画策定の多くはこの点に十分な力点をおかず、計画理念などは他の計画からの借り物であったり、抽象的な言葉を羅列したお飾りだけのものが多かった」と指摘している（原田，2005a：106）。このように、必ずしも計画策定プロセスがプラットフォーム構築に資するものとはなっていないと考えられる。

加えて、実際はそれら計画理念に対して一計画担当課、あるいはコンサルタントが計画上の目標や基本施策を定めて、行政の各事業を「目標・基本施策のどこに位置付けられるか（どれに当てはまるか）」という視点で並び替え、並列的・羅列的に記載しただけの計画もあるのではないだろうか。このような一計画担当課による再構成では、先の①住民参加での策定や②他分野の計画の総合化は難しく、「声なき声」「声になりにくい声」を拾うことも、地域で解決できない課題を専門職が受け止める体制をつくることも難しいだろう。また分野別計画に横串をさそうと「最終とりまとめ」（地域力強化検討会編，2017）で提案された「共通して取り組むべき事項」についても、仮にこのような現状のままでは「新たに」取り組むべき事項（事業）が増えるのみで、横串はさせないだろう。この並列的・羅列的な視点・構造では各職員（専門職）は計画の全体像を捉えることができず、「地域福祉を推進するプラットフォーム」（原田，2018：26）の構築も難しいと考えられる。本研究ではこれを計画策定における「構造的限界」と称し（図1）、この「構造的限界」を超える策定手法および構造のデザインのあり方について検討を進めていきたい。

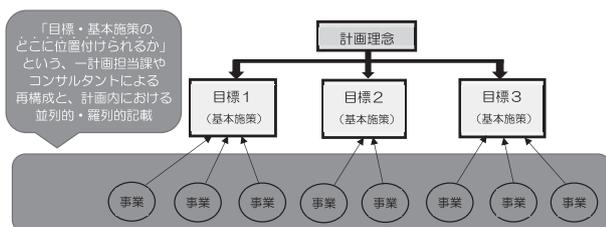


図1 計画策定における「構造的限界」(筆者作成)

1-2. 社会福祉協議会および地域福祉活動計画をめぐる議論

これまで①住民参加や②他分野の総合化、また「構造的限界」など地域福祉計画をめぐる議論をみてきた。これらについては、「地域福祉の推進を図る」(社会福祉法第109条)社会福祉協議会(以下、社協)が策定する地域福祉活動計画⁴⁾(以下、活動計画)においても同様だろう。全社協編(2018:28)では、社協における課題の一つとして「個々の事業ごとに、利用者からの相談を受けニーズ把握等が行われており、社協全体での連携や情報共有が図られていないため、制度の狭間の生活課題や同一世帯に住む同居者の生活課題を見落とししている可能性がある」ことを挙げている。その上で「部門を横断した局内連携体制(プラットフォーム)」(同上:5)構築の重要性や、「各社協独自のアクションプラン(行動計画)を策定」(同上:6-7)し、実現可能な取り組みを活動計画等に落とし込み実行していくことの重要性を述べている(同上:8)。

また、とりわけ社協の任務・使命は「市町村全体を対象として地域福祉を推進していくこと」である。この点について松端(2018:120)は、「社協が福祉サービスを提供する地域の中の事業者や相談支援事業所の一つではないのであれば、社協である必要はない」と強調し次の通り述べている。社協が地域福祉を推進していく為には、「『メタ』的な(超越した、高次の)役割を自覚した上での『戦略』的な取り組みが必要」である。その「戦略」の一つとして、市町村における地域包括ケアシステムや包括的な相談支援体制の中で社協がどのような役割を担うのか検討し、活動計画等を通じて方向を示すことが求められる(同上:124)。また包括的な相談支援体制を構築する為にも、「社協がどのようなポジションをとれば、

相談支援の仕組みがより機能するののかということ『戦略』的に検討し、仕組みを構築すること」が重要である。そして、こうした総合相談窓口が機能する為には、SOSを自ら発信しない人たちを地域の中で発見し(ニーズキャッチ)、支援につなげ、支援を行い、ソーシャル・サポート・ネットワークを形成し、必要な資源を開発していくことが求められるのである(同上:187)。

以上、地域福祉計画策定における理念、課題や社協のあり方をめぐる議論をみてきた。これらを前提として、本研究では活動計画の「策定段階におけるプロセス」に焦点を当て、先述の「構造的限界」を超えてどのように「戦略」的に「地域福祉を推進するプラットフォーム」の構築を企図し、社協としての「地域福祉の推進」力を高めることができるかについて考察していきたい。

このプラットフォームの必要性について原田(2018:23)は、「共通して取り組むべき事項」にて示されている課題は、それらを包含する諸計画が各法律には位置付けられているものの、「今の段階では一体的に計画化が検討されているとはいえない」と指摘し、その上で「協働の仕組み」の重要性を述べている。本研究で示すPTの手法については、この「協働の仕組み」として地域福祉計画の策定プロセスにも援用可能であると考えられる。とりわけ社協の活動計画には、行政に対するソーシャルアクション的機能も期待されている(渡辺, 2018:11)。本研究では、行政計画である地域福祉計画へのボトムアップの展開を視野に入れ、活動計画に焦点を当て考えていきたい。

また本研究では、長久手市社協の第2次活動計画策定におけるPTの取組みから具体的かつ実践的に検討していく。長久手市社協を取り上げる理由は、次の2点からである。①先の松端(2018:187)のいう早期発見、支援へのつなぎ、支援、ソーシャル・サポート・ネットワーク形成、およびその為の資源開発(とりわけ当事者参加・参画を含めた人材育成)の5つを計画の理念・基本目標としていること。②第1次計画の反省から「構造的限界」に気付き、「地域福祉の推進」という社協の「メタ」的な役割を自覚しながら第2次計画の策定を行ってきたこと。この2点からであり、計画の「策定段階におけるプロセス」から策定手法について考察する本研究の議論において重要な実践事例と考えられる為である⁵⁾。なお、

本事例は筆者もPTの一員として従事した事例である⁶⁾。

2. 長久手市社協における計画策定プロセスからの実践的検討

長久手市社協における第2次活動計画策定に向けたPTのプロセスを確認する為、本章ではまず第1次活動計画の概要、成果、課題の3点を確認したい。そして、PTの概要および第2次活動計画の策定プロセスとその成果をみていきたい。

2-1. 第1次活動計画の概要、および成果と課題

長久手市では2014年9月に地域福祉計画と活動計画を一体的に策定した。先の松端(2018:187)に対応する形で、基本目標を「①気づく、②つながる、③届く、④支え合う、⑤たつせがある⁷⁾」と設定し、これら5つを達成することで地域包括ケアシステムの構築を目指した。

また基本的な地域福祉圏域(小学校区)ごとにコミュニティソーシャルワーカー(以下、CSW)の配置を進めることを明記し(長久手市・社会福祉法人長久手市社会福祉協議会, 2014:6), それをもって一人目のCSW(筆者)が配置された。CSWは個別支援と地域支援を統合し、「複合多問題」や「制度の狭間」の課題を抱えた人々への支援を展開してきた⁸⁾。そして、CSWの個別支援と地域支援の一体的展開を通じて、次に示す5つのシステム構築を目指してきた。すなわち①早期発見、②つなぎ、③総合相談、④支え合い、⑤当事者参加・参画、人材育成、の5つのシステム構築(以下、「地域福祉推進システムの構築」)である。この「地域福祉推進システムの構築」を通して、全世代・全対象型の地域包括ケアシステムの構築を志向してきた。

これらを基盤としたCSWの活動については一定の成果があったものの、第1次計画における課題として、従来の地域福祉事業や障がい者相談支援センター、地域包括支援センターなど各種相談支援事業、デイサービス等の介護保険事業については、それぞれの事業が5つの基本目標の「どこに位置付けられるか」ということが示されたのみであった⁹⁾(図2)。換言すれば、一計画策定担

事業シートの見方

(1) 主に担当する部署に○印をつけました。

ボランティアセンター ☎61-3434	地域包括支援センター ☎64-1155	居宅介護支援事業所 ☎61-3656	ホームヘルパーステーションかえで ☎62-4710	デイサービスセンターさつき ☎61-4455	総務係 ☎62-4700	地域福祉係 ☎62-4700	障がい者相談支援センター ☎64-2333
------------------------	------------------------	-----------------------	------------------------------	---------------------------	-----------------	-------------------	--------------------------

(2) 主に対象となる分野に○印をつけました。

子ども分野	青少年分野	障がい児・者分野	成人分野	高齢者分野
-------	-------	----------	------	-------

(3) 基本目標の5つのキーワードである、「気づく」、「つながる」、「届く」、「支え合う」、「たつせがある」の中で、特にあてはまるキーワードを白く示しました。(重複している事業もあります)

(4) 本文の中では、特にあてはまるキーワードに従って、事業を掲載しています。

図2 第1次活動計画における「事業シートの見方」(長久手市・社会福祉法人長久手市社会福祉協議会, 2014:64)

当者が各事業を5つの目標のいずれかに当てはめることを主眼として策定しており、やや厳しい言い方をすれば、事業シートが羅列されたのみの縦割りの計画であった(「構造的限界」)。

2-2. 第2次活動計画策定に向けたPTの立上げ

これらのことを受け、第2次活動計画策定に向けて2017年7月にPTが立ち上げられた。メンバーは、地域福祉係2名(内1名:リーダー)、CSW(筆者:サブリーダー)、地域包括支援センター、障がい者相談支援センター、生活困窮者自立相談支援事業、デイサービスセンター、総務係から選定された社会福祉士資格を持つ8人であった¹⁰⁾。PTでの話し合いの日時および内容については表1の通りである。

PTでは、40時間以上に渡る話し合いを行った。これらを整理すると(1)第1次計画の見直し、(2)PTによる社協内部研修会の開催、(3)社協内「行動指針」「大切にしたい共通の視点」の設定、(4)アクションプランの策定の4つの段階を経ていた。順にみていこう。

(1) 第1次計画の見直し(主に1~2回目)

PTではまず、PTの目的について話し合った。協議の結果、PTの目的としては活動計画を策定すること、PT

表1 PTの話し合いの日時および内容

日時	内容	回	
2017年	7月6日	社協アドバイザーから活動計画についてレクチャー，PT内協議	1
	9月7日	計画の方向性・PTの役割について協議	2
	9月21日	「地域共生社会」，全社協「第2次アクションプラン」の確認	3
	9月25日	社協アドバイザーから方向性についてレクチャー，PT内協議	4
	10月3日	社協内部研修会の開催に向けた準備	5
	10月13日	行動指針・共通の視点の設定について検討	6
	10月27日	社協内部研修会①：計画策定・PTの意義，「地域共生社会」の説明，行動指針等についての社内アンケート依頼	
	11月21日	行動指針・共通の視点の検討①	7
	12月8日	行動指針・共通の視点の検討②	8
	12月22日	行動指針・共通の視点の検討③	9
2018年	1月31日	社協アドバイザーから方向性についてレクチャー，PT内協議	10
	2月9日	社協アドバイザーからアクションプランについてレクチャー，PT内協議	11
	2月21日	行動指針・共通の視点の校正	12
	3月7日	アクションプランのシート様式について検討	13
	3月13日	モデルプランの作成	14
	3月27日	モデルプラン「基本的な考え方」について検討	15
	5月16日	モデルプラン「目標」について検討①	16
	5月17日	社協内部研修会②：行動指針・大切にしたい4つの視点について共有，シート作成依頼	
	5月29日	モデルプラン「目標」について検討②	17
	9月7日	アクションプラン策定の進捗状況確認	18
10月3日	アクションプランの「行動計画」について確認・修正①	19	
10月18日	アクションプランの「行動計画」について確認・修正②	20	

での議論を全職員へ伝える媒体となり社協内プラットフォームの構築を図ることの2点とした。そして、先に挙げた「構造的限界」、すなわち第1次計画が事業の羅列に留まっていたこと、事業計画的であり縦割りであったことを確認し、計画策定を通じた協働のプロセスを大切にしていくことを共通認識とした。とりわけ「社協の」事業者・相談支援事業所として、「地域福祉の推進」を図る為は何ができるか話し合うプロセスを重要視した。そこでは、次のような議論があった。

例えばデイサービスの場合、事業の目的は「入浴、排せつ、食事等の介護その他の日常生活上の世話」等を行い「機能訓練を行うこと」である（介護保険法）。しかし改正社会福祉法において地域福祉計画が上位計画として位置付けられたことを受け、「社協の」デイサービスセンターとしてのあり方を考えた場合、これらに加えて「デイサービス事業を通じた地域福祉の推進」をも志向

する必要があると考えられる。例えば、送迎の際により地域へも目を向ける必要がある、高齢者だけでなく子ども、障がいのある人々等を含めた地域住民の居場所としての役割を考える等である。すなわち社協職員は、例えばデイサービスセンターの職員でも、全員が「社協職員」として「地域福祉の推進」を図る必要があるのではないかと、という点が論点となった。

このプロセスによって、まずPTのメンバーが「構造的限界」に気付くことができた。そして一つ一つの事業ごとの検討という点では十分ではなかったが、全体の方向性として、本来社協職員は「地域福祉の推進」を図るべきであることの共有がなされた。すなわち【各事業の実施自体が「目的」ではなく、「一手段」として「地域福祉の推進」を志向する】という手法から展開するようになった。

(2) PTによる社協内部研修会の開催(主に3~6回目)

これらの共通認識のもと、次に「地域共生社会」の実現に向けて国が示す方向性や、全社協の「第2次アクションプラン」について学んだ。そして社協職員全体で共通の理解を持ち、計画策定を通じた部局横断の連携の下地を作っていく為、PTのメンバーが講師となり社協内部研修会を開催した。ここでは特に、次の2点を強調して説明がなされた。①これまで、CSWの個別支援と地域支援の一体的展開を通じて「地域福祉推進システム」の構築を目指してきたこと、そして②本来、それは「地域福祉の推進を図る」社協職員全員が志向していかなければならないことの2点である。

このことについて、研修会を受けた職員からは次のような意見が挙がった。「これまで社協の役割や、『社協の居宅介護支援事業所』としての意義について考えたことがなかったが、社協の居宅介護支援事業所として『地域福祉の推進』を考えていかないといけないことがよくわかった」。

このプロセスによって、「構造的限界」についての気付きや、各事業を通じ「地域福祉の推進」を図る必要性について各職員と共有がなされた。加えて、第1次計画を基盤としたCSWの事例から、「地域福祉の推進」の為に地域包括ケアシステムを構築していく必要があることも共有された。すなわち【全職員が、各事業を通じて「地域福祉推進システム」の構築を志向する】という手法から展開するようになった。

(3) 社協内「行動指針」「大切にしたい共通の視点」の設定(主に7~10, 12回目)

内部研修会の最後に、社協としての「行動指針」および「大切にしたい共通の視点」を設定する必要性について共有し、その後全職員からアンケートをとった。そしてそれらをPTで集約し、わかりやすい言葉に落とし込んだ。PT内の連携をさらに深めていく為にも、「プロセスゴール」として話し合いの過程を大切に、約4ヶ月かけて話し合いを行った。

これらを経て、「行動指針」は「ともに進む」(長久手市・社会福祉法人長久手市社会福祉協議会, 2019: 57)、「大切にしたい共通の視点」は「お互いさま」「想像と創造」「連携」「“社協”職員(CSW)としての自覚と誇り」の

4つとなった(同上: 59)。

これらを改めて全職員へ伝えていく為、PT主催で2回目の内部研修会を開催した。ここでは、「地域福祉の推進」の目的(=「地域福祉の実現」)についても改めて確認し、地域包括ケアシステムの構築から「地域共生社会の実現」へと深化・拡大したことを再度共有した。そして、「地域共生社会」の実現に向かう為の行動指針として「ともに進む」を位置付けた。また「大切にしたい4つの視点」では、「『社協職員は全員が地域福祉の推進を担う』という共通の視点」(同上: 54)を持つことの重要性を強調し共有を図った。

このプロセスによって、「地域福祉推進システム」の構築を通じて「地域共生社会」の実現に向かうことの必要性が共有された。この段階では、その方法論の具体的検討については十分ではなかったが、【各事業を通じ「地域福祉推進システム」の構築を志向し、それによって「地域共生社会」の実現を目指していく】という手法から展開するようになった。

(4) アクションプランの策定(主に11, 13~20回目)

これまでのPT内およびPTを媒体とした社協内での議論をもとにして、次に「社協独自のアクションプラン(行動計画)を策定」(全社協編, 2018: 6-7)することとした。第2次活動計画では、これまでみてきた「構造的限界」を超える為、「各事業が基本目標のどこに位置付けられるか」ではなく、事業ごとで地域福祉推進システムの構築を考えた(図3)。そして、行動指針「ともに進む」を核としながらアクションプランを実行し、各事業を5つの目標ごとに横断的に推進することで行政計画に「横串」をさし、「地域共生社会」の実現に向けた相互連携を目指していくことを確認した(図4)。

このアクションプランの策定にあたって、まずはシート様式についてPTで検討を重ねた。協議の結果、記載項目は事業概要、「ともに進む」為の基本的な考え方、目標、行動計画の4点とした。行動計画については、5つの基本目標ごとに、社協が住民とともに取り組んでいく主な内容とその数値目標を年度ごとに記載した。様式を決定した後、次にモデルシートを作ることにし、「居宅介護支援事業所」でその策定を進めた。モデルシート

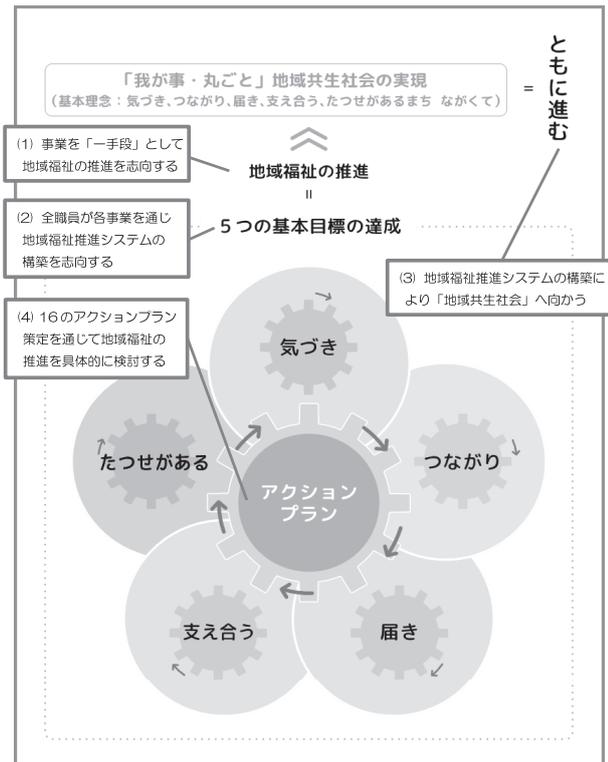


図3 第2次活動計画における「計画の推進にあたっての考え方」

(長久手市・社会福祉法人長久手市社会福祉協議会, 2019: 58)

※(1)~(4)は筆者にて追記



図4 活動計画による「横串」(筆者作成)

作成に際しては、例えば次のような議論がなされた。

「要介護2の認知症独居高齢者とデイサービスの利用計画を結ぶ。しかしサービス利用当日、本人は『行きたくない』という。サービス利用につながらない場合、ケアマネジャー（以下、CM）は給付管理業務を行う必要がなくなり、とりわけ一社会福祉法人等のCMであれば継続して担当を持つことが難しくなる」。このような課題に対し、「本来であれば本人の意向に沿ってすぐに本人と関わられるよう、サービスにつながる前から信頼関係

の構築が求められる」ことが共有された。そして話し合いの結果、「社協の居宅介護支援事業所として『介護保険につながらない対象者への対応枠を設ける』ことで、認知症独居高齢者が地域で暮らし続けられる一助となる（＝「地域福祉の推進」につながる）のではないかと変容していった。

このような「地域福祉の推進」に向けた議論のもと、具体的な行動計画を記載したモデルシートを作成した。そして、先の第2回社協内部研修会で説明し、各部署でのアクションプラン策定を依頼した。その後、PTと各職員との8ヶ月以上に渡る丁寧な協議のもと、「地域福祉の推進」に向け法定サービス外の内容をも記載したアクションプランを策定していった。

このプロセスによって、上述の(1)~(3)を総合し、「各事業を通じて地域福祉推進システムの構築を志向し、『地域共生社会』の実現を目指していく」という計画の全体像を捉えながら、その為の「各事業」のアクションプラン（行動計画）を具体的に検討していく」という手法から展開するようになった。

2-3. 結果一新計画の利点・有効性について

以上みてきたような1年9か月に渡るPTおよび社協内の話し合いのプロセスによって策定された¹¹⁾ 第2次活動計画については、①「地域福祉の推進」を図るという視点を持ち各事業に取り組める、②部門を超えた事業実施体制の構築につながるという2つの利点・有効性があった。

①については、例えば居宅介護支援事業所であれば、先の「介護保険サービスにつながらない利用者への対応枠を設ける」や「介護経験者の話を聞きたい・話したい等のニーズを把握しマッチングする」等、「社協」としての「地域福祉の推進」に向けた法定サービス外での取り組みを志向できるようになった。②については、例えば地域包括支援センターや居宅介護支援事業所等の支援対象者に対して、ボランティアによる声かけ・見守りを行う（CSWによる地域支援事業との連携）等インフォーマルサポートの活用促進につながった。加えて、地域力強化推進事業としてCSWにて検討している新規事業（避難行動要支援者名簿を活用した「平常時」の見守り

体制構築事業)について、障がい者相談支援センターとどのように協働していくか、部局を超えて話し合うきっかけともなった。

これらの利点・有効性に関連して、PTメンバーからは次のような意見が挙げられた。「これまで『社協としての』共通認識を持つことがなかったため、良い機会となった」「これまで『社協の』居宅介護支援事業所の意義等について考えたことがなかった。(計画策定前は)資格や職種による理解の偏り、考え方の差異があったが、(計画策定プロセスを通して)それぞれの職員が社協らしさや『地域福祉の推進』という視点を持って事業に取り組めるようになった」。

このように、これまで専門職や計画策定担当課まで届かなかった福祉サービス利用者等からの「声なき声」「声になりにくい声」(原田, 2005b:142)を計画に反映させ、「社協の」事業者・相談支援事業所として「戦略」的に事業に取り組めるようになった。そして社協の「メタ」的な役割を自覚しながら、部局を超えて協働できるようになった。このように計画策定プロセスを通じて部局横断的なプラットフォーム(局内連携体制)の基盤ができ、「地域福祉の推進」力が高まる可能性が見出された。

3. まとめ

3-1. 考察—構造の変化, および意識の変化

これまでみてきたように第2次活動計画では、計画策定プロセスを通じて①「地域福祉の推進」を図るという視点を持ち各事業に取り組める, ②部門を超えた事業実施体制の構築につながる等, 「地域福祉の推進」力が高まる可能性が見出された。この要因としては、計画策定の「構造の変化」, およびPT・社協職員の「意識の変化」の2点の変化があったと考えられる。

1点目については次の通りである。一計画担当課による「各事業がどこに位置付けられるか」という再構成では①住民参加での策定や②他分野の総合化は難しく、各職員・専門職は計画の全体像を捉えられないと考えられる。この並列的・羅列的な視点・構造, すなわち「構造的限界」を超える為, 「構造の変化」として、一見逆説

的ではあるが、まずは1つ1つの事業ごとに「地域福祉推進システム」の構築を志向した。つまり、PTおよび各職員がアクションプランの作成を通じて、部門ごとの基本目標の横断的達成を具体的に検討していったのである(図5)。そして、これら「構造の変化」に下支えされ、次の「意識の変化」が生じたと考えられる。

2点目については、3つの「意識の変化」が起こったと考えられる。それは①事業の目的に対しての変化, ②地域包括ケアシステムの構築に向けての変化, ③「地域共生社会」の実現に向けての変化, の3点である(図6)。

これらは、本章2-2. (1) から (3) のプロセスにおいて徐々にPT, 各職員の中で意識醸成され、その後(4)アクションプランの策定プロセスを通じて具体的に検討され「行動計画」として結実していった。そして、そこで初めて①「地域福祉の推進」の視点を持ち事業に取り

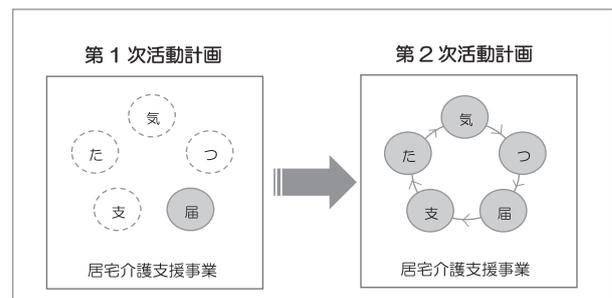


図5 計画策定における「構造の変化」

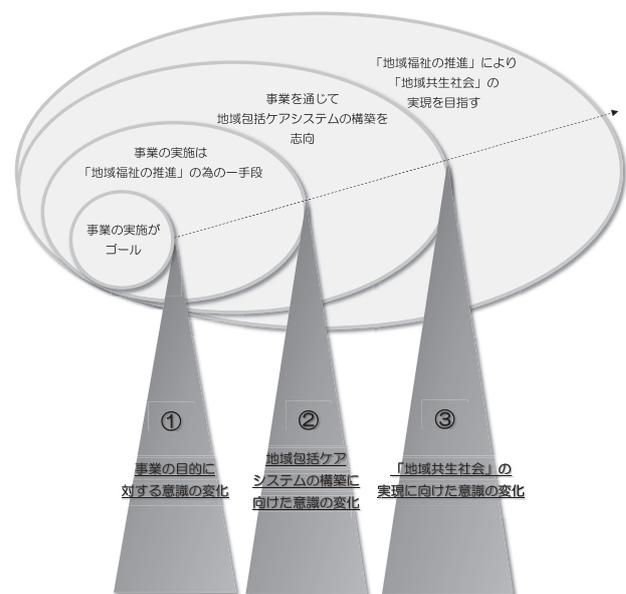


図6 計画策定における「意識の変化」

組めるようになり、②部門を超えた事業実施体制の構築につながったのである。

このような「構造の変化」、および「意識の変化」によって、従来の計画策定の限界を超えた計画ができたと考えられる。新構造により職員（専門職）のパラダイムシフトが起き、視点が一つ高次となり、「地域福祉の推進」を図るという「『メタ』的な（超越した、高次の）役割を自覚した上での『戦略』的な取り組み」（松端，2018：124）を考えられるようになった。そして、自分の担当事業を俯瞰的に捉えることができ、「地域福祉の推進」に向けた事業のあり方や他部署と協働で取り組める事業、協働した方がいい事業等が「みえるように」なった。部署ごとで業務内容は違うが、同じ社協職員としての使命・任務があることがわかった。これらによってお互いの業務が「我が事」となり、部局横断的なプラットフォーム構築の「基盤」ができたと考えられる。

以上、本研究では長久手市社協のPTによる「策定プロセス」に焦点を当て、その取り組みから実践的検討を行ってきた。これらのことから、計画策定プロセスが社協としての「地域福祉の推進」力強化につながる為の「計画策定デザイン」として、次の3つの要素が必要だと考えられる（図7）。すなわち①「地域福祉推進システム」の構成要素を計画の理念・基本目標と一致させること、②PTという媒体を通じ、まずは事業ごとで「地域福祉推進システム」の構築（基本目標の横断的達成）を志向していくこと（「構造的限界」を超える為の「構造の変化」）、③これら①、②を経て、社協職員の意識のパラダイムシフトを起こすこと（3段階の「意識の変化」）の3つである。このようなデザインで計画策定プロセスを描き、「地域福祉推進システム」の構築を志向しながら他の事業・部署とどう連携していくか検討し計画を策定す

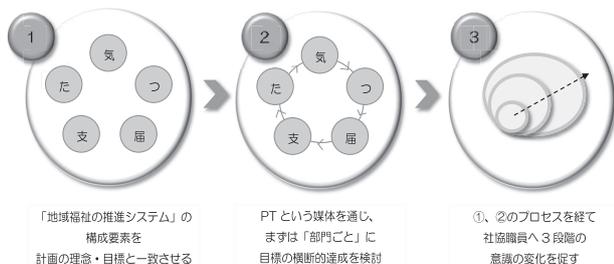


図7 計画策定プロセスがプラットフォーム構築につながる為のデザイン仮説

ることで、「地域福祉の推進」という高次の視点から各事業をとらえることができるようになる。これらの策定プロセスを経ることで、部局を超えた協働につながり、「地域福祉の推進」力強化につながると考えられる。

3-2. 本研究の限界、および今後の課題

本研究の限界としては、一市の事例からの考察であることが挙げられる。加えて、本研究では活動計画の「策定段階におけるプロセス」に焦点を当て考察したが、策定後の効果測定や進捗管理について、また行政計画への展開可能性について論じることができなかった点も限界として挙げられるだろう。

しかし「今日、地域福祉に関係ない福祉関係者はいない」（原田，2018：24）といわれるように、この「計画策定デザイン」は地域福祉計画の策定プロセスにも採用できるのではないかと考えられる。例えば、庁舎内で部局横断的なPTを作り、メンバーそれぞれを「多機関協働相談支援包括化推進員」と位置付けることで、包括的な相談支援体制の構築に資するのではないだろうか。そして、これらのプロセスを経た上で「共通して取り組むべき事項」を定めることで、分野別計画に横串をさすことができ、他分野の計画の総合化が可能となると考えられる。これらの点について本研究で詳細に論じることができなかったため、今後の課題としたい。

注

- 1) この点について永田（2017）は、策定が義務ではない地域福祉計画の策定や、他計画の総合化の優先度が高くなかったことについて、2000年以降の社会福祉を取り巻く状況から説明している。また岩間・原田（2012：239-241）は、統合化・総合化に必要な要素として①権利擁護システム、②福祉情報システム、③フォーマルサービスとインフォーマルサービスの連携、④エンパワメントの支援とパートナーシップ、⑤生活関連分野とのネットワークの5つを挙げ整理している。加えて、総合化に関して川村（2007：277）は、「福祉ニーズを充足するような策定内容となっておらず、公私協働という名の行政計画の主導に終始しているのが実態」であることを指摘している。
- 2) PTについて、社会福祉法人兵庫県社会福祉協議会編（2014：18）では、庁内連携の仕組みづくりの方策の一つとして、地域福祉計画策定と進行管理の為の「庁内プロジェクトチームの立ち上げにより、部局横断の連携の下地」をつくることを挙げている。
- 3) プラットフォームについて伊賀市社会福祉協議会編（2008）

では次の通り述べており、本研究におけるプラットフォームに対する考え方もこれらに準拠している。プラットフォームは、ゆるやかで、前向きで、組織化しないつながりを持つ土台である(同上:142)。スーパーマンのような社協職員が一人いても、組織としては機能していないところもある……中略……そのような社協では、地域住民のニーズは窓口によって分断され、バラバラな支援が調整もなく行われ……中略……地域住民のニーズに丸ごとかかわっていくことがない(同上:8-9)。「新しい協働のスタイルの総称」として「プラットフォーム」と名付けることで、付加価値をもった新しい協働システムが構築できるのではないか(同上:189)。地域福祉計画策定における協働のあり方の中軸としてプラットフォームを位置付けることにより、計画に裏づけされた事業展開を図ることが可能になる(同上:195)。これらの基盤ができることで、「地域福祉の推進」力強化につながると考える。

- 4) 「地域福祉計画」という用語については、1989年の東京都地域福祉計画等検討委員会における答申以降、行政計画として「地域福祉計画」、民間計画として「地域福祉活動計画」という用語の使われ方が定着している(渡辺, 2018:4; 萩沢, 2013:120-121)。本研究においても、行政計画を「地域福祉計画」、地域福祉活動計画を「活動計画」と記載する。
- 5) 2020年度に、長久手市社会福祉協議会における人事体制に大きな変更があった。本稿で取り上げた実践は2019年度までのものであり、「策定プロセス」に主眼を置いた考察であることを断っておきたい。
- 6) 倫理的配慮として、個人等が特定されないよう配慮している。
- 7) 「たつせがある」については、通常「立つ瀬がない」として用いられるが、対義的に「だれもが地域で役割を担い、生きがいを持って自分らしく過ごせる」まちづくりの方向性を端的に表した言葉として、長久手市では第1次計画から使用している。
- 8) 個別支援と地域支援の統合の意義については加藤(2019)を参照されたい。
- 9) CSWおよび地区社協の運営等関連事業については基本目標の5つ全てを網羅するものであったが、その他については5つの内のいくつか(平均1.4つ)、該当するものを示すのみであった。
- 10) 部署等はPT発足当時のものである。
- 11) 本研究では「社協内」の基盤強化について考察する為、主にPTの取り組みに着目したが、第2次活動計画策定にあたっては、PT内での話し合い以外にも以下のようなことを行った。例えば、市民5,000人を対象としたアンケートによる意識調査、小学校区毎の懇談会、ボランティア団体等50団体へのヒアリング、市内で活動する79か所の「集いの活動」での意識調査、希望者との意見聴取・意見交換会の開催(4回)(長久手市・社会福祉法人長久手市社会福祉協議会, 2019:15)、策定委員会の開催(7回)(同上:121-122)、地域福祉講演会の開催(3回)(同上:128)、パブリックコメントの実施等である。

文 献

地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会(地域力強化検討会)編(2017)『地域力強化検討会最終とりまとめ』厚生労働省。

- 萩沢友一(2013)「地域福祉活動計画と地域住民の自己組織力の形成」『人間社会環境研究』25:111-124。
- 原田正樹(2005a)「第5章 地域福祉計画の策定プロセス」武川正吾編『地域福祉計画 ―ガバナンス時代の社会福祉計画』有斐閣, 97-113。
- 原田正樹(2005b)「第7章 住民参加の技法」武川正吾編『地域福祉計画 ―ガバナンス時代の社会福祉計画』有斐閣, 135-149。
- 原田正樹(2018)「地域共生社会の理念とパラダイム」公益社団法人日本社会福祉士会編『地域共生社会に向けたソーシャルワーク』中央法規:1-33。
- 伊賀市社会福祉協議会編集(2008)『社協の底力 ―地域福祉実践を拓く社協の挑戦』中央法規。
- 岩間伸之・原田正樹(2012)『地域福祉援助をつかむ』有斐閣。
- 加藤昭宏(2019)「コミュニティソーシャルワークにおける個別支援と地域支援の統合の可能性 ―二次障害による社会的孤立に対する社会モデルの援用―」『日本の地域福祉』32:51-62。
- 川村匡由(2007)『地域福祉とソーシャルガバナンス 新しい地域福祉計画論』中央法規。
- 松端克文(2006)「コミュニティソーシャルワーク実践の基盤づくり」上野谷加代子・杉崎千洋・松端克文編著『松江市の地域福祉計画』ミネルヴァ書房:194-209。
- 松端克文(2017)「地域福祉計画を実効性のあるものとしていくために」『月刊福祉』100(9):14-19。
- 松端克文(2018)『地域の見方を変えると福祉実践が変わる』ミネルヴァ書房。
- 長久手市・社会福祉法人長久手市社会福祉協議会(2014)『長久手市地域福祉計画・長久手市地域福祉活動計画』長久手市・社会福祉法人長久手市社会福祉協議会。
- 長久手市・社会福祉法人長久手市社会福祉協議会(2019)『第2次長久手市地域福祉計画・長久手市地域福祉活動計画・長久手市地域自殺対策計画』長久手市・社会福祉法人長久手市社会福祉協議会。
- 永田祐(2017)「地域福祉計画による他計画の総合化」『月刊福祉』100(9):30-35。
- 三本松政之(2007)「地域福祉計画と参加」武川正吾・三重野卓編『公共政策の社会学』東信堂:69-95。
- 社会福祉法人兵庫県社会福祉協議会編(2014)『ネットワークと協働でつくる! 総合相談・生活支援の手引き』社会福祉法人兵庫県社会福祉協議会。
- 社会福祉法人全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会編(2018)『「社協・生活支援活動強化方針」地域における深刻な生活課題の解決や孤立防止に向けた行動宣言と第2次アクションプラン』。
- 袖井智子(2013)「地域福祉計画における住民参加」『東北福祉大学研究紀要』37:145-157。
- 武川正吾編(2005)『地域福祉計画 ―ガバナンス時代の社会福祉計画』有斐閣。
- 武川正吾(2006)『地域福祉の主流化 ―福祉国家と市民社会Ⅲ―』法律文化社。
- 渡辺一城(2018)「地域福祉計画・地域福祉活動計画策定に関する一考察」『天理大学人権問題研究室紀要』21:1-17。