

《論文》

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
—鳥取県米子市の地域福祉政策・実践を事例として—

How to Utilize Community Welfare Planning in Building a Comprehensive Consultation and Support System:

The Case of Community Welfare Policies of Yonago City, Tottori Prefecture

加川 充浩

Mitsuhiro KAGAWA

要旨

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、鳥取県米子市の地域福祉計画策定過程と、「総合相談支援センター」設置に向けた諸活動を取り上げる。本事例は、同計画が行政機構改編に影響を与えたのだが、この点について論じた研究は少ない。

研究方法は、筆者が2018年以降、米子市の福祉政策形成過程に参加した経験をもとにした参与観察である。本文では、次の3つの具体的場面を描いた。

第一は、地域福祉計画・地域福祉活動計画を策定する場面である。本計画で「総合相談支援センター」の設置が規定された。第二は、米子市役所・地域福祉推進室を新設する場面である。同室を、市役所内ではなく社会福祉協議会と同じ建物内に置いた点も重要であると指摘した。第三は、「総合相談支援センター」設置の場面である。センターには福祉専門職が配置され、相談の「総合化」が模索されている。

以上の実践を踏まえ、結論部分では、次の3点について述べた。第一は、計画への住民参加の導入が、総合相談支援センター設置の要因になったことである。第二は、計画が行政の機構改編を促したことである。第三は、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したことである。

キーワード：地域福祉計画、総合相談、市町村福祉行政

はじめに

小論の目的は、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、鳥取県米子市の地域福祉計画策定過程と「総合相談支援センター」設置に向けた諸活動を取り上げる。

現在、「困難事例」「制度の狭間」といった福祉課題をどう解決するかが議論となっている。既存の福祉制度では、支援を拒否する人、複数人が課題を抱えている世帯、利用できるサービスがなくて困難に陥っている人などを支援することが難しい、ということでもある。

これら課題に対応するためには、①制度を横断的に活用する専門職、②市町村の地域福祉推進体制構築の2つが必要となる。それを具体化するため、「総合的」な相談支援を可能とする拠点を、市町村に整備することが求められる。

小論では、「総合的」な相談支援の拠点整備を、自治体（市町村）がどのように展開すれば

よいのかについて、論及しようとする。その際、特に地域福祉計画に着目する。同計画をどう活用すればよいのか、という視点から述べたい。

1. 問題の所在

(1) 総合相談への関心の高まり

小論が扱うテーマは、「総合相談」と「地域福祉計画」の2つである。まず、前者についての研究課題を述べる。

2000年代に入り、社会福祉実践・研究において「総合相談」のあり方に関心が寄せられるようになった。いくつか、画期となる出来事があった。例えば、時系列で4つ、挙げておく。2003年の地域福祉計画の法定化、2006年の地域包括支援センター設置、2015年の生活困窮者自立支援制度開始（福祉事務所を有する市町村に対し、相談窓口設置が義務づけられた）、2021年の重層的支援体制整備事業開始、である。

ここにあげた2つの相談窓口では、「総合化」が志向された。地域包括支援センターでは、専門職も住民も参加する「総合的」な支援を提供することが目指された。生活困窮者の支援窓口では、高齢者、障害者、児童、困窮者といった対象者を問わず支援することが目指された（支援対象者の総合化）。加えて、福祉領域だけではなく、就労、住宅、教育といった領域の資源も総合的に活用した支援が目標の一つとなった¹。

さらに、市町村行政は、こうした「総合化」をどう推進するのかについて、地域福祉計画に書き込むことが求められた。

(2) 総合相談と地域福祉計画の関係

次に、総合相談と地域福祉計画の関係性について述べておく。

2016年、厚生労働省は「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）」を組織した。地域力強化検討会の提言は、次の3つを重視した。①地域住民による福祉活動を推進する、②市町村に相談支援体制を構築する、③先の2つの実現のため地域福祉計画を利用する、の3つである（永田 2021：66）。

地域力強化検討会の提言を受けて、2017年、社会福祉法が改正された（地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律による改正）。2018年4月から施行となった。さらには、2021年4月にも改正社会福祉法が施行された。

小論のテーマに関わって特筆すべきは、第106条の3の規定である。

第百六条の三 市町村は、次条第二項に規定する重層的支援体制整備事業をはじめとする地域の実情に応じた次に掲げる施策の積極的な実施その他の各般の措置を通じ、地域住民等及び支援関係機関による、地域福祉の推進のための相互の協力が円滑に行われ、地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制を整備するよう努めるものとする。

一 地域福祉に関する活動への地域住民の参加を促す活動を行う者に対する支援、地域住民等が相互

¹ こうした実践については、釧路市福祉部生活福祉事務所編集委員会編（2009）を参照。生活困窮者自立支援制度を創設する際、釧路市の実践は一つのモデルとなっている。

に交流を図ることができる拠点の整備、地域住民等に対する研修の実施その他の地域住民等が地域福祉を推進するために必要な環境の整備に関する施策

二 地域住民等が自ら他の地域住民が抱える地域生活課題に関する相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、必要に応じて、支援関係機関に対し、協力を求めることができる体制の整備に関する施策

三 生活困窮者自立支援法第三条第二項に規定する生活困窮者自立相談支援事業を行う者その他の支援関係機関が、地域生活課題を解決するために、相互の有機的な連携の下、その解決に資する支援を一体的かつ計画的に行う体制の整備に関する施策

法文が入り組んでいるので、要点を述べると、市町村は次の3つの事業に取り組むことが求められているということである。①住民の地域福祉活動を支援すること、②市町村に総合相談支援体制を整備すること、③多機関連携を推進すること、である。

さらには、これら3つの事業を、地域福祉計画を活用して推進することが、計画策定ガイドラインにも盛り込まれた（厚生労働省 2017 : 13）。社会福祉法では、第107条第1項第5号の規定が該当する。行政（厚生労働省）側からも、総合相談拠点の設置に当たり、地域福祉計画への期待があることが理解できる。

（3）地域福祉計画を活用した福祉行政の「総合化」が未達成という課題

小論の特徴は、市町村の地域福祉計画を活用しながら総合相談拠点を創設する方法を明らかにする点にある。こうした課題を設定した理由として、近年、地域福祉計画の役割が相対的に低下しているのではないかと、という問題意識がある。先に述べたように、政府（厚生労働省）レベルでは、計画に期待があるにも拘わらず、である。

地域福祉計画策定は、2003年に法定化された。その当初、計画に対する期待は非常に高まった（武川 2005）。その期待とは、①社会福祉政策・実践に住民が参加すること、②高齢、障害、児童、困窮といった対象者別福祉を横断する仕組みを導入すること、③福祉サービス利用者の権利擁護を図ること、などと整理できる。もちろん、計画策定により、これらのいくつかは達成できたと評価できる。

一方、あまりに多くのことを期待したが故に、実現不可能な事項も目に付き、福祉現場の計画策定熱がやや低下していると思われる。例えば、住民参加を取り入れた計画策定と住民活動の活性化には、一定の成果があった。しかし、福祉行政・福祉相談窓口を総合化するような行政組織運営の改編にまでは着手できなかった。筆者も、2000年代以降、十数回、地域福祉計画・地域福祉活動計画の策定に関与してきた。市町村行政は、良心的かつ熱心に住民の福祉活動支援に取り組んできたと認める。社会福祉協議会（以下、社協）活動と住民活動が重要なことを理解して、政策的・財政的に支援をしてきた。一方で、行政機関自身が、地域福祉推進に適した組織変革を志向するようなことは希少であった。例えば、「機構改編」「福祉専門職配置」といった変革である²。誤解を恐れずにいうと、行政は社協・住民を応援す

² 「福祉専門職配置」については、市町村行政の直接雇用という行動は見られ難かったことを指摘している。一方で、社会福祉法人に委託して、ソーシャルワーカーを配置するという市町村が多数派だったと思われる。

るものの、自らの変革には消極的であった。

以上のように、計画に過大な期待がかかった状況を、永田（2021：41）は、「積み過ぎた方舟」とも表現した。地域福祉計画にあれもこれも（つまり住民参加も行政機構改編も）詰め込むのは、市町村の現場レベルでは、無理があったとも言える。同様に平野（2008：39）も、地域福祉計画策定が、市町村福祉行政を推進するための方策として十分に機能していないと問題提起している。

そこで、小論では、市町村が福祉行政機構を改編する際、地域福祉計画をどう活用できるのかについて考察してみたい。もう少し具体的に述べれば、行政機構改編を伴う福祉総合相談拠点創設の際、地域福祉計画をどう活用できるのか、を明らかにしたい。

2. 研究の方法

（1）米子市地域福祉計画・地域福祉活動計画策定委員会と推進委員会への関与

本研究では、上記のような問題関心を持ちつつ、事例として鳥取県米子市での地域福祉政策・実践を取り上げる。米子市は、鳥取県の最も西端に位置し、島根県安来市と接する。「商都」とも呼ばれ、山陰地方の中でも商工業が比較的発達した地域である（米子市 2021）。市内には「米子鬼太郎空港」がある。またJR米子駅は、関西・山陽方面からの列車が、山陰本線に入る際の窓口駅であり、交通の要衝となっている。

人口は147,837人、高齢化率は28.8%である（2019年12月現在。米子市福祉政策課調べ）。高齢化率は、全国平均とほぼ同じである。

筆者は、米子市地域福祉計画・地域福祉活動計画の策定委員会の委員長を務めた（2018年から2020年まで）。なお、米子市では、行政と社協が協働で計画を策定しているため「米子市地域福祉計画・地域福祉活動計画」という計画名称となる。策定が終了した2020年以降は、「米子市地域福祉計画・地域福祉活動計画推進委員会」の委員長を務めている（2022年現在）。これは、計画の進捗状況を評価する委員会である。年間2回、開催される。筆者は、これら約4年間の活動を通じて、計画策定関係者（行政職員、社協職員、市民）と計画をめぐって、議論をしたり、情報交換を行ったり、資料提供を受けたりしている。本研究は、そうした活動を基盤とした参与観察の方法を採用している。

（2）記述の視点

以下、第3章では、米子市の総合相談拠点創設に向けた実践を、3つの場面に整理して論述する。第一の場面は、地域福祉計画・地域福祉活動計画の策定である。第二の場面は、米子市役所・地域福祉推進室の、社協入居建物内への設置である。第三の場面は、「総合相談支援センター」の、社協入居建物内への設置である。

第4章では、これら3つの場면을踏まえた考察を行う。特に、総合相談支援体制を構築するために、地域福祉計画をどう利用したかについて述べる。

（3）倫理的配慮

本研究の実施に関して、米子市からは、資料利用と研究公表について同意を得ている。

3. 結果：米子市における3つの地域福祉政策・実践

(1) 米子市地域福祉計画・地域福祉活動計画の策定：総合化の開始

①米子市地域福祉計画・地域福祉活動計画の概要

米子市地域福祉計画・地域福祉活動計画は、2018年から策定作業が開始され、2020年に完成した。約2年間の策定委員会での議論を通じて、計画を作り上げていった。

米子市の最初の地域福祉計画は、2006年に策定された。以降、2016年の「第4期米子市地域福祉計画」まで、3度の改定がなされた。ただ、第4期までの計画は、行政計画単独であり、社協の地域福祉活動計画とは別に策定されていた。小論で扱う2020年完成の米子市地域福祉計画・地域福祉活動計画が、初めて行政と社協が協働して策定した計画となる。

②計画策定を通じた制度的福祉と非制度的福祉の協働

2018年度からの計画策定作業開始により、行政と社協が協働する素地が生まれた。具体的には、米子市福祉保健部福祉政策課と米子市社協が合同で、計画策定事務局を構成した。以降、計画策定をめぐって、さらにいえば市の地域福祉政策・実践をどのように推進するかをめぐって、行政と社協の両者が意見交換する条件が整えられていく。

③計画の体系

ここで、計画の体系（全体像）を概観しておく。表1に体系を示してある。

計画は、三層から成立している。第一は「基本理念」である。「ともに生き、ともに輝き、ともにつくる福祉のまち」とある。計画の最大の目標（スローガン）である。これは、住民参加のワークショップと策定委員会での議論を通じて、決定した。

第二は「基本目標」である。ここでは、3つの中規模な目標が定めてある。「(1) 地域全体がつながり、支え合うまちづくり」「(2) 総合的な支援と適切なサービス提供の推進」「(3) 未来へつながるひとづくり」の3つである。

一つめの目標は、地域づくりを志向している。例えば、次のような活動が想定される。住民が子ども食堂の運営に取り組む。災害時に高齢者や障害者を支援する体制を構築する。住民が日頃から地域課題を検討する場を設ける。また、以上のような住民活動に、社会福祉法人、NPO法人、行政も参加する機会と体制をつくる、といったことである。

二つめの目標は、生活困難を抱えた住民を支援する体制を構築することを志向している。前段落でみた一つめの目標に関連した活動を担うのは、主には住民である（それを基盤にしつつ、各種法人や行政も協働する体制をつくる）。一方、二つめの目標で主に活動するのは専門職である。専門職が、生活困難を抱える住民を支援する。そのための体制の構築を重視している。ただし、専門職活動を基盤としつつ、支援の過程において住民参加も得ることを目指す。例えば、民生委員、在宅福祉員（米子市独自の名称で自治会から選出される福祉活動を担う住民）、近隣住民を、支援に巻き込むようなソーシャルワークを、専門職が展開する。なお、この2つ目の目標が、今回策定された米子市地域福祉計画・地域福祉活動計画で最重要視された。この点については、次項で詳述する。

表 1 : 米子市地域福祉計画・地域福祉活動計画の体系

基本理念	基本目標	基本計画
ともに生き、ともに輝き、ともにつくる福祉のまち	(1)地域全体がつながり、支え合うまちづくり	①地域を支える住民活動・団体活動の促進
		②官民協働・福祉以外の分野との協働
		③地域福祉・住民交流の拠点の整備
		④災害に備えた支え合い体制の構築
		⑤自死に追い込まれない社会づくり
		⑥地域課題の発見・共有・協働の仕組みづくり
		⑦誰もが活躍できる環境の整備
	(2)総合的な支援と適切なサービス提供の推進	⑧総合的な相談支援体制の整備
		⑨分野横断的な支援・一体的な福祉サービスの提供
		⑩適切で利用しやすい福祉サービスの提供
		⑪虐待やDVから守るための支援
		⑫権利擁護の推進
		⑬心身の健康づくり・健康寿命の延伸
		⑭居住・就労・移動手段の確保支援
	(3)未来へつながるひとづくり	⑮地域の人材発掘・育成
		⑯福祉従事者の確保・育成
		⑰福祉意識の啓発・福祉教育の推進

三つめの目標は、「人」に焦点を当てている。特に、地域活動の担い手と専門職の両者である。この両者に対する支援を計画に定めてある。例えば、次のような活動である。社協が住民と一緒に生活課題を考える場を設ける。さらに課題解決のための実践を計画する。その実践に取り組んでくれるリーダーを発掘する。市内の福祉専門職が集まり、よりよい支援の在り方について学ぶ。また法人・所属の異なる専門職が集まり、情報交換をし、今後のネットワーク形成の契機とする、といった施策・活動が考えられる。

最後に、第三は「基本計画」である。表1の通り17ある。具体的な取り組みについては、上記で述べた通りである。

④計画における重点プログラム：「総合相談支援センター」の設置

前項で計画の体系をみた。基本理念の下に、3つの基本目標と17の基本計画が盛り込まれた。米子市では、これらを総体的に実現するため、特に力点を置くべき事業を定めた。それが、「総合相談支援センター」の設置である。ここに、福祉専門職を配置する。以下、このセンターについて概説していく。

米子市では、計画書の中で、総合相談支援体制を構築することを明記した。表1でいうと、基本計画の「⑧総合的な相談支援体制の整備」である。これに従い、具体的には「総合相談支援センター」という名称の機関を設け、福祉専門職を配置することを目指した。同センターの構想を、次の5つの項目に分けて説明してみる。

[1] 市内を7つのエリアに区切る

総合相談支援センターは、市内を7つのエリアに区切って、それぞれに設置される。一つのエリアは、概ね、中学校区域である。ただし、市街地（人口密集地域）では、複数の中学校区を合わせて一つのエリアにしている（面積にするとさほど広くはない。そのため、複数中学校区を合わせても専門職活動に支障がないという判断）。

[2] 総合相談支援センターの業務内容

総合相談支援センターでは、主に2つの業務を行う。一つが、課題を抱える個人の支援である（個別支援）。もう一つは、住民活動の支援である（地域支援）。

前者の個別支援では、困りごとを抱えた住民を、専門職が支援する。センターは、「総合」という看板を掲げている。ここでの総合の意味は、対象者を問わないということである。社会福祉の対象者は、高齢者、障害者、児童、困窮者の4つがあるというのが通常理解である。総合相談支援センターでは、この4者のいずれも支援対象とする。

これは、現在の日本の制度には無い福祉相談窓口である。日本の福祉窓口の制度は、対象者別である。高齢者であれば、地域包括支援センター（介護保険法第115条の46）がある。障害者であれば、障害者相談支援事業者が対応する（障害者総合支援法第77条の2）。児童であれば、子育て世代包括支援センター（母子保健法第22条）があり、保健師や助産師が相談に応じる。また児童相談所（児童福祉法第12条）には社会福祉士などがいる。困窮者支援は、生活困窮者自立支援法（第3条第2項）に相談窓口の定めがある。

ただ、これらの相談窓口は「縦割り」が課題であると指摘されてきた（原田 2021）。例えば、認知症の高齢者と引きこもりの50代の息子を支援する制度的な窓口は存在しない。こうした世帯は、介護、就労、医療、生活（家の掃除等）、近隣関係といった多様な領域の課題を抱えている。しかし、どの機関が対応すべきか、専門職にも迷いが生じる。

そこで、総合相談支援センターでは、あらゆる対象者を支援することを業務に位置づけている。「対象者」を総合化することを目指したと言える。

後者の地域支援では、住民の活動を支援する。例えば、住民が高齢者の見守り活動を行えるよう、当該地域の住民に働きかけ、見守り組織をつくる。災害時要援護者支援の組織を立ち上げる。公民館に集まって住民が地域課題を話し合う。それを切っ掛けに住民同士の買い物支援の仕組みを立ち上げる。こういった住民活動を、福祉専門職が支援することが、地域支援である。従来、社協の福祉専門職（コミュニティワーカー）が行ってきた支援である。

総合相談支援センターには、個別支援の専門職と地域支援の専門職の両者を置くことになる。その意味で、個別支援と地域支援の総合化を目指したと言える。

[3] 2つの総合化

上記でみたように、総合相談支援センターは、2つの総合化を目指していた。ここで改めて整理する。第一は「対象者の総合化」である。第二は「個別支援と地域支援の総合化」である。前者は、支援する人・世帯を問わず支援することである。後者は、個人を支える個別支援と、地域を支える地域支援とを総合的に展開することである。総合相談支援センターの「総合」には、この2つの意味があることを確認しておきたい。

[4] 福祉専門職の配置

先に、2つの総合化について論じた。これを実現するためには、センターに福祉専門職を配置することが必要となる。専門職の配置では、個別支援と地域支援をそれぞれ担う2種類の専門職が配置されることになった。ここでは、2種類の専門職の役割分担について述べる。

個別支援の専門職は、対象者を問わない支援を行う。後述のように、これは、米子市役所に所属する専門職が担う。

地域支援の専門職は、住民に接近し、地域活動を活発化させるという支援を行う。これは、社協に所属する専門職（コミュニティワーカー）が担う。

つまり、「人」に着目すれば、総合相談支援センターには、役割が異なる2つの専門職を配置し、総合化を図ろうとしたと理解できる。

[5] 多職種連携の調整役

総合相談支援センターが扱う事例は、世帯が複合的な課題を抱えていたり、そのために困難事例となっていたりという場合が多いと思われる。なぜなら、それほど支援が難しい事例は、ケースワーカーやケアマネジャーといった専門職一人でも解決できる。専門職が一人では解決しない事例が、総合相談支援センターに持ち込まれ、検討されることになる。

この場合、困難事例の具体を記すと、引きこもりの40代の男性が、70代の父親の年金に頼って生活している（経済的虐待）。近所の人は時々、暴言も聞く（身体的暴力もありそうだ）。家はいわゆる「ごみ屋敷」状態となっている。父親は介護が必要と思われるが、息子は支援を拒否しており、家に上がることも難しい、といった事例である。

こうした事例には、多職種が関わって支援することが必要である。また、専門職だけではなく、民生委員と近隣住民の見守り活動があれば、なおよい支援体制を形成することができる。しかし、こうした多職種連携を図る機関は、法律上、明記されていない。そのため、米子市の総合相談支援センターには、多機関連携の調整役となるという役割がある。

以上、5つの点から、総合相談支援センターの概要をみた。ただし、2020年の計画策定時点では、同センターは計画書という紙上で構想されただけである。実現はしていない。以下では、総合相談支援センターを実現していくための地域福祉政策・実践に着目する。

（2）米子市福祉政策課地域福祉推進室の社協入居建物内への設置：総合化の体制準備

2019年度、米子市は福祉行政部局の機構改編を行った。福祉政策課に「地域福祉推進室」を設置したのである。同室には、職員が7名配置された。主要な業務は下記の通りである。

- ・総合相談支援センター設置の準備（重層的支援体制整備事業を利用）
- ・社協との連携
- ・地域福祉計画・地域福祉活動計画の策定と進行管理
- ・成年後見制度利用支援（中核機関も兼務している）

地域福祉推進室は、社協が入る建物（「ふれあいの里」と呼称）に置かれた。ふれあいの里は、市役所から約1km離れたところにある。通常であれば、行政機関の一つの室であるため、

職員は市役所建物内で業務を行う。しかし、地域福祉推進室は、社協との連携を図るため、ふれあいの里内に職場を構えることになった。

行政と社協とが、同じ「場」で業務を行う意味を、小論の問題関心に沿って言うと、総合化を推進するためである。この場合の総合化とは、前項で述べた2つの総合化のうち、個別支援と地域支援の総合化である。

もう少し補足すると、個別支援の担当は、行政の福祉専門職が担う。この専門職は、総合相談支援センターに配置される（詳細は次項）。一方、地域支援の担当は、社協の福祉専門職が担う。これにより、市内の福祉課題に対して、専門職と地域住民が協働（総合）して支援にあたる体制づくりを意図している。

（3）「総合相談支援センター」の設置：総合化の体制構築

前記（1）（2）でみた政策・実践が展開された後の2021年、計画書に記載された総合相談支援センターの設置が現実化しつつある。現実化しつつある、と書いたのは、センターの正式な発足は、2022年4月となるためである。2021年度中は、2人の専門職が配置され、準備的に活動を始めている。以下、総合相談支援センターの概要について、5つの項目を設けて説明していく。

〔1〕新たに2名の福祉専門職配置

2021年、総合相談支援センター立ち上げ準備のため、新たに2名の福祉専門職が配置された。所属は、福祉政策課地域福祉推進室になる。そのため勤務場所は、社協入居建物（ふれあいの里）である。身分は、行政職員である（社協職員ではない）。

また、2名は社会福祉士と精神保健福祉士の資格を有している。米子市は、行政機関に福祉専門職（ソーシャルワーカー）を置く必要性を次のように説明している。

「特に支援困難なケースに対する支援をコーディネートするとともに、支援関係機関のネットワーク構築や支援者支援、社会資源開発を実施するなど広範囲に渡るものであり、業務を担う人材は『ソーシャルワーカー』として、福祉制度全般に渡る知識、高度なアセスメント能力や対人援助技術、豊富な支援業務経験が必要である。また、業務内容から、社会福祉士又は精神保健福祉士の資格を有していることが望まれる」³

次章で後述するが、行政機関が、ソーシャルワーク機能を重視していることは注目されてよい。

〔2〕地域包括支援センターと同じ部屋での勤務である

総合相談支援センターの2名の専門職は、地域包括支援センターに机を置く。両者が同じ部屋で勤務することになる。この地域包括支援センターは社協受託である。両者は、総合相談を実施する上で、役割分担を行う。高齢者の相談は、主に地域包括支援センターが担う。高齢者以外の相談は、総合相談支援センターが担う。ただ、地域包括支援センターも、必要に応じて高齢者以外（例えば障害のある人や引きこもり状態にある人）の支援も行う。

³ 米子市作成資料「福祉政策課への職員の配置について」（2020年）による。

[3] 業務その1：対象者を問わない相談支援

総合相談支援センターに配属された2人の業務は何か。一つは、対象者を問わず、相談を受けるということである。いわゆる「何でも相談所」の役割がある。困りごとを抱えた住民は、自身ではどの窓口で相談すればよいか不明のことがある。そこで、総合相談支援センターが、どのような対象者の相談も受けるという立場をとる。総合相談支援センターの専門職は、住民の来訪、または電話相談に直接対応し、解決を図るという業務を行う。

[4] 業務その2：他機関から寄せられた困難事例の解決

総合相談支援センターに相談を寄せるのは住民だけではない。市内の他機関の福祉専門職も、相談に来訪する。特に、困難事例に直面した専門職からの相談である。例えば、障害相談支援事業所の職員が、障害のある児童を支援している。支援過程で、その児童の母親が内縁の夫から暴力を受けていると知る。しかし、障害相談支援事業所の職員は、DV対応の経験がない、といった場合である。また、介護サービス事業所が、80代の高齢者に訪問介護サービスを提供している。最近、20年間引きこもっている娘を発見した。娘は屋外で農作業をするのは好きそうである。彼女の居場所を見つけたいが、介護サービス事業所にそのような社会資源開発のソーシャルワーク業務はできそうもない、といった事例である（なお、事例は複数を合わせたり、人物設定を大幅に変更したりしている）。

現在、総合相談支援センターには、他機関からこのような相談が持ち込まれている。その際、センター職員は、適切な機関につなぐ。この場合だと、女性相談支援センターや社協である。さらには、「つなぐ」だけではない。これら事例だと、医療、教育、農業、女性支援、社協、近隣住民などの協力も得ないと、支援の質が向上しない。そのため、多機関・多領域の連携の調整を行うことが必要となる。

総合相談支援センターは、直接、住民の支援を行うだけではない。多機関・多領域の連携を図る役割（調整役）も同時に求められる。特に、「総合」をうたう機関であるため、後者の業務を行うことに、存在意義がある。

[5] 業務その3：個別支援と地域支援を結びつける

総合相談支援センターは、社協入居建物内に置かれる。これも「総合化」を展開する要因になり得る。特に、個別支援と地域支援を総合したソーシャルワーク実践を推進する条件にある。

総合相談支援センターには、様々な困難事例が持ち込まれる。そうした事例の中で、社会資源を利用・開発することが望ましいと、専門職が判断したとする。その際、社協専門職と協働することが比較的容易な環境にある。例えば、認知症で徘徊する人の見守り体制をつくる。「ごみ屋敷」に住んでいる人と近隣住民との関係が悪化しているのであれば、関係調整をはかる。さらには、近隣住民の理解を得て支援者になってもらう。引きこもりの人を、参加できそうな公民館活動と結びつける。そうした地域支援は、個別支援の専門職（ここでは総合相談支援センター専門職）だけが担うことは、業務量の点からも難しい。一方、社協職員は、業務の特性上、困難を抱えた個人に出会うことは少ない。社協職員は、どちらかと言え

ば、地域福祉の担い手となる活動的な住民と接する機会が多い。

そのため、総合相談支援センター専門職は、自らが把握した事例（個別支援の事例）に、社協が担う地域支援をどう加えるか、という発想を持ちつつ業務を遂行することが必要となる。

以上、米子市での地域福祉政策・実践を3つの場面に分けて論述してきた。表2で、改めて整理しておく。

表2：米子市の地域福祉政策・実践の歩み

年	出来事
2018年	米子市地域福祉計画・地域福祉活動計画の策定開始 行政と社協が計画策定のための合同事務局を立ち上げ
2019年	米子市役所・地域福祉推進室が社協入居建物内に設置
2020年	米子市地域福祉計画・地域福祉活動計画の完成 計画書に「総合相談支援センター」の創設が記載
2021年	総合相談支援センターの創設準備開始 2名のソーシャルワーカーを地域福祉推進室に配置
2022年	総合相談支援センター正式発足（予定）

4. 考察：地域福祉計画は総合相談支援体制の構築にどう寄与したか

小論で立てた問いは、次のようなものであった。市町村が総合相談支援体制を整備する際、地域福祉計画（・地域福祉活動計画）をどのように活用することが可能か、である。

そこで本章では、総合相談支援体制を確立するにあたり、地域福祉計画がどう寄与したかについて、3点、論じたい。

（1）地域福祉計画策定への住民参加が自治体福祉行政に影響を与える

地域福祉計画策定の際、住民参加が必須となる。社会福祉法にも、計画策定時の住民参加を求める条項（第107条第2項）がある。

前章でみた総合相談支援センターに、ソーシャルワーカーが配置された要因として、福祉行政への住民参加があげられる。

米子市地域福祉計画・地域福祉活動計画の策定委員会には、公募の住民が参加している。加えて、策定委員会メンバーには、市内の社会福祉法人職員、民生児童委員、自治会役員、NPO 法人代表、当事者組織代表、といった住民が参加している。

計画策定委員会では、これらメンバーから「自治体直営の福祉相談窓口を設置してほしい」という声が度々、あがっていた。計画策定開始は2018年からであった。しかし、実はこれ以前から、自治体直営による相談窓口設置を求める意見はあった。具体的には、2006年の地域包括支援センター設置の際である。総合相談支援センター設置が始まる2021年から振り返って15年前のことである。筆者も、2006年当時、米子市地域包括支援センター運営協議会の一委員として、この議論に参加していた。最終的には、この意見は採用されず、地域包括支援センターの直営化は実現しなかった。米子市では、直営ではなく、全て医療・社会福祉法

人への委託となったのであった。

筆者は、福祉相談窓口のサービスの質が、自治体直営か否かによって左右されるとは評価しない。社会福祉法人や NPO 法人が、優れた相談援助実践を行っている事例は多数有るからである。

一方で、総合相談実践と多職種連携の経験が蓄積されていない市町村も多い。そうした市町村では、自治体直営の相談窓口が設置されることで、福祉行政と民間福祉事業者の公民協働の契機になるという意義はあると考える。例えば、米子市は、総合相談支援センターを直営化した理由を次のように説明している。

「複合的課題を抱える世帯の支援のため、行政機関を含め様々な支援機関や団体に協力を求め、さらに世帯支援における関係者間の役割調整を行う業務であり、市直営でなければ業務遂行が困難である」⁴

この説明からは、市直営の総合相談支援センターが、行政と民間の連携を担おうとする意図が伺える。「業務遂行が困難」な理由は、多職種連携の蓄積が市内に十分とはいえないためである。それゆえ、米子市では、ひとまず行政が音頭を取って、行政の福祉各課と多様な民間組織・団体との連携により、生活困難を抱える世帯を支援することを目指した。

こうした政策判断の背景には、直営化を求める住民の意見があったことを指摘しておきたい。直営化という結果となったが、出発点は住民の声であった。もちろん、直営化実現の要因が、計画への住民参加のみにあるわけではない。複数要因のうちの一つではある。ただ、表立った行政文書には現れなくとも、住民参加が政策に与える影響は等閑視できない。

（２）地域福祉計画に機構改編・専門職配置を規定する

米子市では、地域福祉計画・地域福祉活動計画の策定を通じて、機構改編が行われた。機構改編は２つの段階があった。

まず、第一段階では、行政の福祉政策課地域福祉推進室が、社協入居建物内に設置された。行政と社協との間で、人事交流が行われることはよくある。しかし、行政機関の一部署のみを、市役所建物外に出すという試みは、それほど多くはない。その意味では、地域福祉推進室の設置は、行政にとっては、大きな決断であったと考えてよい。これにより、制度的福祉と非制度的福祉が協働する条件が、外形的には整備された。行政にとっては、地域福祉の推進を社協だけに委ねるのではなく、政策的関与を行う動機付けになる。例えば、住民が災害時要援護者支援体制を整備する際、社協に加えて行政も、財政的支援を行ったり、組織化の過程を支援したりすることが考えられる。また、市役所内の防災部局の参加を働きかけるといった政策的取り組みである。行政が、住民課題を把握することにもなる。

次に、第二段階では、総合相談支援センターが、社協入居建物内に設置されることになった。自治体直営の総合相談拠点である。ここには、行政職員の身分を有する福祉専門職２名が配置された。機構改編で、行政内に相談援助にあたる福祉専門職２名が誕生したことになる。現在、全国的に見ても自治体の財政状況は厳しい。そうした中、行政機関に新しい福祉専門職を増員することは容易ではないだろう。たとえ重層的支援体制整備事業で国の補助金

⁴ 米子市作成資料「福祉政策課への職員の配置について」（2020年）による。

を利用するとしても、市町村も持ち出しが必要となる。

しかし、米子市では、地域福祉計画・地域福祉活動計画の策定を奇貨として、機構改編に踏み込んだ。第1章で述べたように、一般的に、地域福祉計画の中で、行政活動を規定したり拘束したりすることは回避されがちである。多くの自治体では、住民活動を推進するための規定を重視する。大方の行政の感覚は「地域福祉は主には住民が取り組む福祉である。そのため行政にできることはあまりない。地域福祉計画では社協と住民を応援する規定を盛り込めばよい」というものであろう。

ただ、米子市では、地域福祉計画・地域福祉活動計画を通じた組織改編により、行政内の社会福祉資源の増加を図った。これがどの自治体でも達成できるかと問われれば、個別事情によるという頼りない回答になるかもしれない。なぜなら、首長の意向・意欲、福祉部局以外との調整、議会との調整など、複雑な政策過程をクリアしなければならないためである。

今回、クリアできたのは、次のような考え方が関係者に納得されたためと思われる。第一は、福祉行政・政策もソーシャルワークの要素を包含する必要がある、という考え方である。例えば、市役所内で議論を重ねる中で、職員からは次のような意見があがった。

「相談支援の中核機能は行政が担っていく必要がある」「あらゆる相談に対応するために、新たに社会福祉士等の相談支援の専門職の配置が必要」⁵

これらの発言からは、ソーシャルワーク機能を政策化する意図が看取できる。

第二には、市内に複雑な生活困窮課題が発生している。解決のためには、総合相談拠点を設けて多職種連携を図らねばならない。かつ住民の力も活用した支援が必要となる、という考え方である。

こうした考え方が、計画という紙上に規定された総合相談支援センターを、現実化する推進力になったと言える。

（3）地域福祉計画にソーシャルワークの展開方法を規定する

前章では、米子市の福祉政策・実践が「総合化」していく場面をいくつか描いた。まず、計画策定の事務局を、行政と社協との合同で担った。次に、福祉政策課地域福祉推進室が、社協入居建物内に置かれ、両者が物理的に協働する条件をつくった。さらに、総合相談支援センター（市直営）も、社協入居建物内に設置されることになった。

こうした一連の「総合化」を目指す政策は、地域福祉計画・地域福祉活動計画に記され（予告され）、その後に現実化した。現実化の要因の一つは、計画において「ソーシャルワークを推進すること」を規定したことである。米子市の計画、および計画策定後の政策をみると、次の3つのソーシャルワーク展開が志向されていると思われる。

第一は、個別支援と地域支援との統合である。前者を市直営の総合相談支援センターが担う。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、という志向である。

第二は、福祉相談を総合化するという志向である。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

⁵ 米子市役所「重層的支援体制整備に向けた検討会議」（2020年7月15日）での発言より。

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。米子市の場合、こうした窓口を「総合相談支援センター」と名付け、2021年度、設置を現実化した。

第三は、多職種連携である。以上の第一と第二の議論を踏まえると、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、総合相談支援センターが調整役となる。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、社協と総合相談支援センターの両者が関わり、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。

畑本（2018：161）は、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と指摘する。米子市の政策展開も、全国的な傾向と相似なのかもしれない。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。小論の事例からは、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。

おわりに

本研究の目的は、総合相談拠点を形成する際、地域福祉計画をどのように活用できるのかを明らかにすることであった。結論部分では、次の点について述べた。米子市では、地域福祉計画・地域福祉活動計画に、総合相談拠点の設置を規定した。計画策定中の（さらには計画策定以前の）議論において、住民からは自治体直営の総合相談拠点を求める声があがっていた。計画策定後、実際に「総合相談支援センター」と呼称する総合相談拠点を設置した。また、行政の機構改編にも着手し、行政（地域福祉推進室）・社協・相談拠点の三者が同一建物内で協働する体制を構築した。これにより、ソーシャルワークを推進する政策条件を整備した。ここまでの、本文で明らかになったことである。

ただし、このような総合相談拠点が十分に機能するか否かは、今後の実践を観察するしかない。ここでは、1点、米子市における課題をあげて、稿を閉じることにする。

課題とは、米子市では、社会福祉に関わる多主体の力量が拮抗し、またそれゆえに常に対抗関係を孕んでいるということである。ここでいう多主体は、福祉行政機関、社会福祉法人、社協、医療法人、などである。

例えば、米子市の地域包括支援センターは、7つある。これを6つの社会福祉法人ないしは医療法人が受託して運営している。社協も1箇所、受託している。単独の法人が力を有し、独占する状態にはない。米子市の隣の島根県松江市と出雲市では、複数ある地域包括支援センターを全て社協が受託運営している。生活困窮者支援の窓口も受託している。そのため、一法人（社協）に総合相談の経験が蓄積されている。米子市では、複数の法人の力量が拮抗しており、それぞれが独自性を主張するような状況にある。

もちろん、それ自体は悪いことではない。一方で、「総合相談」の実践では多職種連携が不可欠である。また、多職種連携には「司令塔」が必要となる。米子市では今後、総合相談支援センターが司令塔を担うのかもしれない。ただ、多主体間が拮抗している状況で、円滑な多職種連携を実現することが容易ではないことも事実である。別段「皆さん仲良くしましょ

う」といったレベルの話をしている訳ではない。そうではなく、総合相談・多職種連携を実現するにあたり、多主体が「理解し」「合意」する行動を獲得するための装置が必要であることを確認しておきたい。関係者間の情報共有・課題共有・実践にあたっての合意、といった過程を実現する場をどう形成するかが課題である。

[謝辞]

資料をご提供いただいた米子市福祉保健部の皆様に感謝申し上げます。

引用文献

- 原田正樹（2021）「日本における伴走型支援の展開」奥田知志、原田正樹編『伴走型支援—新しい支援と社会のカタチ』中央法規、111-128頁。
- 畑本裕介（2018）「福祉行政における総合相談窓口設置—P市の事例をもとに」遠藤久夫ほか監修『地域で担う生活支援 自治体の役割と連携』東京大学出版会、157-178頁。
- 平野隆之（2008）『地域福祉推進の理論と方法』有斐閣。
- 厚生労働省（2017）「地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について」。
- 釧路市福祉部生活福祉事務所編集委員会編（2009）『希望を持って生きる 生活保護の常識を覆す釧路チャレンジ』全国コミュニティライフサポートセンター。
- 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福祉行政の展開』有斐閣。
- 武川正吾（2005）『地域福祉計画—ガバナンス時代の社会福祉計画』有斐閣。
- 米子市（2021）『「新商都米子」のまちづくり2021～まちなかと郊外の一体的な発展を目指して～』。<https://www.city.yonago.lg.jp/secure/40401/sinshouto210305.pdf>（最終閲覧日：2021年12月28日）