

【論文】

## 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—

加川充浩

（鳥根大学人間科学部）

### 摘 要

本研究の目的は、市町村設置の総合相談拠点に配置された福祉専門職が、個別支援と地域支援の両者を用いた支援（コミュニティソーシャルワーク）を展開する際の、可能要因と課題を明らかにすることである。

方法として、鳥根県松江市の総合相談拠点（地域福祉ステーションと呼称）の専門職にヒアリング調査を行い、活動内容を分析した。なお、この総合相談拠点には、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が配置されている。

調査を通じて、次の3点を明らかにした。

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述べた。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。第三は、個別支援と地域支援の統合方法について述べた。一つには、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。もう一つには、制度に強みを持つ専門職と制度に拘束されない専門職の両者の協働が求められる、とした。

コミュニティソーシャルワークの可能要因を、政策（マクロ）と実践（ミクロ・メゾ）の2つから説明した点が、小論の特徴である。

キーワード：コミュニティソーシャルワーク、総合相談、地域福祉

### はじめに

小論の目的は、市町村設置の総合相談拠点に配置された社会福祉専門職が、個別支援と地域支援の2つを用いた支援（コミュニティソーシャルワーク）を展開する際の、可能要因と課題を明らかにすることである。

その際、地域福祉をめぐる2つの論点に着目する。第一は、総合相談拠点のあり方についてである。第二は、フォーマル資源に加え、インフォーマル資源（住民参加）も活用した支援、つまりコミュニティソーシャルワークについてである。

伝統的なソーシャルワークの議論に従うなら、「三技法の統合」と同様の研究関心を有している、とも言える。結論部分では、個別支援と地域支援を統合した援助を可能とする方法・システムについて述べたい。

調査対象地は、島根県松江市である。松江市における、社会福祉協議会(以下、社協)が運営する総合相談拠点と、そこに配置された福祉専門職の活動を具体的にみていく。

## 1. 問題の所在

### (1) 本研究で扱う福祉課題

現在、福祉専門職は、困難事例(課題が複合化した事例など)に直面している。困難事例は、一つの制度的サービスを利用するだけでは解決が難しい。さらに、複数の制度を活用しても、解決に至らない場合もある。そのため、複数の制度・専門職に加え、地域住民(インフォーマル資源)も関わり、解決を目指すことが必要となる。

このように、多様な社会資源を用いた支援を展開するためには、調整役となる専門職の存在が求められる。本研究では、そうした専門職を配置する総合相談拠点に着目する。市町村が、総合相談拠点を設置し、困難事例を解決する「システム(仕組み)」を創設する。そうした自治体運営のあり方と総合相談拠点での専門職活動の両者に着目する点が、小論の特徴である。

### (2) 本研究の視角：総合相談とコミュニティソーシャルワークに関する研究状況

そもそも、社会福祉領域の「総合相談」は何をすることか。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。①小地域を活動範囲とし、②支援の対象者は限定せず、③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①②③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。①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。②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。③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り、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

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年公表のパ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<sup>(1)</sup>。

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) 本研究で扱う事例：松江市の総合相談拠点「地域福祉ステーション」

次章では、調査の方法を述べる。その前に、調査対象である、松江市社協が運営する総合相談拠点の概要をみておく。調査の意図と被調査者特性を理解する一助になると思われる。

松江市の人口は199,889人、高齢化率は29.9%である(松江市集計、2021年3月現在)。同市では、次のような総合相談拠点を整備している。まず、法的には、地域包括支援センターがある(6カ所いずれも松江市社協が受託)。この6カ所に、一人ずつ、コミュニティソーシャルワーカー(以下、CSW)を配置している。配置は2019年度からである。地域包括支援センターの事務所に、CSWも業務のための席を置いたことになる。2019年度に発足したこの総合相談拠点を、松江市では「地域福祉ステーション」と呼称している。

これ以前、CSWは松江市社協地域福祉課(1カ所)に複数名が配置されていた。各CSWは、複数の小学校区を担当していた。具体的な業務としては、公民館と連携した地域活動を企画したり、民生児童委員活動を支援したり、サロンなどの住民活動を支援したりしていた。

つまり、地域福祉ステーションには、個別支援に強みを持つ地域包括支援センター職員と、

地域づくりに強みを持つCSWとの両者が配置されている。そのため「総合相談拠点」と言っ  
てよい。

以下、地域福祉ステーションに配属された、両専門職の活動をみていく。

## 2. 調査の方法

### (1) 調査概要

本調査は、地域福祉ステーション職員（地域包括支援センター職員とCSW）を対象としたヒ  
アリングによる。6カ所の地域福祉ステーションで、合計16名から採話をを行った（表1）。1  
カ所あたり約3時間の採話であった。

ヒアリング当日、主には2つの作業を行った。まずは、地域福祉ステーション職員に、具  
体的な支援事例の説明をいただく。事例は、次の2つの要素を含むよう、筆者から事前に依頼し  
た。第一は、専門職に加え、地域住民（インフォーマル資源）も活用した事例である。第二は、  
個人、世帯の課題が複合化し、単一の機関だけでは解決が困難なため、複数の機関が協働して  
解決に取り組んだ事例である。

次に、事例をめぐって、以下の3点について質問した。その際、半構造化面接を用いた。

- ①インフォーマル資源も活用した支援をどのような方法で展開したのか。
- ②地域包括支援センターとCSWの両者が、支援に際してどう役割分担したか。
- ③先の①②において必要となる多職種連携をどのような方法で展開したのか。

表1 被調査者の概要

被調査者	年齢	職種（地域包括は地域包括支援センターの略）	勤務年数
A	40代	CSW	5年
B	50代	地域包括・保健師	34年
C	50代	地域包括・主任ケアマネジャー	23年
D	20代	CSW	4年
E	60代	地域包括・主任ケアマネジャー	28年
F	50代	地域包括・主任ケアマネジャー	17年
G	40代	CSW	23年
H	50代	地域包括・保健師	29年
I	40代	CSW	19年
J	50代	CSW	28年
K	50代	地域包括・保健師	26年
L	50代	地域包括・主任ケアマネジャー	21年
M	30代	CSW	3年
N	20代	地域包括・社会福祉士	3年
O	40代	地域包括・主任ケアマネジャー	26年
P	40代	地域包括係長	25年

### (2) 倫理的配慮

調査に当たっては、被調査者に、①報告書等で個人（被調査者・要援護者）が特定されない  
こと、②話したくない内容については話さなくてもよいこと、を文書で伝えた。その上で、調

査協力への承諾を得た。また、松江市と松江市社協には、調査の研究利用について許可を得た。

### (3) 提供された事例の概要

先述のとおり、調査当日は、支援事例の説明をいただいた。ここで、事例の概要を紹介しておく。特に、総合相談拠点が扱う「生活の困りごと」の典型例を紹介する。理由は、第4章(4. 結果)で描く「専門職活動」について、さらに具体像を深めていただくためである。なお、事例内容は複数ケースを混合するなど改変し、個人が特定されないように配慮している。

- 高齢夫婦とも要介護状態。同居の子は精神疾患があり、20年以上引きこもっている。
- 高齢者が認知症となり、生きがいであった農作業が難しくなった。デイサービスを利用するも、本人は物足りない。そこで、農業高校生徒と一緒に作業を行うという支援を開発した。
- いわゆる「ごみ屋敷」で生活する家族。近隣住民も専門職も度々訪問するが、支援は拒否。

## 3. 分析方法

ヒアリング調査終了後、逐語録を作成した。逐語録を元に、分析を行った。分析の方法として、「うえの式質的分析法」を用いた<sup>(2)</sup>。大づかみに理解するとすれば、「KJ法の発展型」と捉えるとよい(上野 2018:153)。分析の過程を簡単に述べておく。

以下、表2を用いて説明する。第一に、逐語録にある「言説」をカードにする。表2の最も右の列が、「言説」にあたる。この言説は、ヒアリング調査において話された内容である。

第二に、カードの内容が「同じ」か「違う」かにより分類し、「グループ」を作る。グループには名称を付ける。表2では、右から二番目の列である(「グループ」の欄)。具体的にみると、①地域の発見力が専門職支援につながる、が最初に登場する。続いて、②専門職の介入による住民の安心感、③インフォーマル資源を巻き込むために専門職が介入、がある。合計3つのグループが存在する。なお、以下の記述でも、グループの名称が登場した際には、上記の通りゴシック・下線で示す。

第三に、複数のグループが、「類似」か「違う」かについて検討し、さらに分類する。表2では、先にゴシック・下線で示した3つのグループが「類似」していると判断した。このグループの集まりには、名称を付けた。表2では、右から三番目(最も左端)の列が該当する(「類似グループの名称」の欄)。以上の作業を繰り返し、表が完成する。

以下では、この表を解説していく。第4章は2節から成る。第1節では、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。第2節では、総合相談拠点の機能と意義について、述べた。第5章では、第4章の2つの節を総合すると、何が言えるのかについて論述し、まとめとしてある。

## 4. 結果：インフォーマル資源活用の方法と総合相談拠点の機能・意義

以下、(1)(2)と2つの節を設けて論述していく。

### (1) インフォーマル資源を活用した支援を展開するための方法とは

調査で得た事例では、インフォーマル資源(住民の力)を活用した支援が行われていた。そ



れでは、専門職は、そのような支援をどう行っていたか。以下、3つの視点から述べる。3つは、表2では、最も左端の列（「類似グループの名称」の欄）で示している。以下、表2を上段から下段に向けて順次説明していく。

表2 インフォーマル資源を活用した支援の展開方法

類似グループの名称	グループ	言説（語り言葉）の一例
(1) 住民と専門職との接点は「住民の発見力」と「専門職の介入」から形成される	①地域の発見力が専門職支援につながる	・民生委員から最初に支援の依頼があった。
	②専門職の介入による住民の安心感	・認知症の人がいた。CSW が関わると地域の人とも協力的になった。
	③インフォーマル資源を巻き込むために専門職が介入	・CSW が地域住民に地域ケア会議に入ってもらおうと声を掛けた。
(2) 要援護者の生活全体を捉えながら持続的に関与する	①本人の「生活全体」をみることによるインフォーマル資源活用	・社会の中で自分が何かの役に立っている、と思ってもらえる支援を行う。
	②本人の思いを丁寧に聞きながら持続的に関与する	・CSW はすぐに解決しないケースにも継続的に関わっている。
(3) 個別支援と地域支援とを融合する支援技法に対する専門職の意識	①個別支援事例に地域資源を結びつけようとする発想	・介護保険だけじゃなく、地域のつながりを支えるのは私たちだという意識は持っている。
	②地域資源を開発後、個別支援事例に活用するという発想	・地域づくりのアイデアが先にある。その後個別事例を呼び込む。
	③地域包括支援センターが地域支援に取り組む困難性	・地域包括が公民館に出なくなっている。個別事例への対応に追われている。

### ①住民と専門職との接点は「住民の発見力」と「専門職の介入」から形成される

そもそもから考えると、インフォーマル資源を導入するためには、手始めに何が必要であるか。まずは、専門職が、住民との「接点」を設けることであろう。その接点は、どのように形成されるのだろうか。ここでは、形成方法・視点を3つ述べる。

第一は、①**地域の発見力が専門職支援につながる**、ということである。これは、住民が要援護者を発見し、専門職につなげることである。例えば、民生委員と福祉推進員（自治会選出の住民）とが、日頃から情報交換をしていた。そこで両者が、認知症高齢者と引きこもりの子がいる世帯を把握した。その後、地域福祉ステーションに連絡した、といった事例である。この場合、要援護者を先に把握したのは、地域住民である。専門職ではない。全ての要援護者を専門職が把握することは現実的ではない。

現在は支援を受けていない要援護者は、「地域社会・在宅」で日常生活を送っている（「施設」入所している人は既に支援を受けている）。そうした人をいち早く発見することが出来るのは、同じ地域で生活する住民である。住民が発見し、専門職につながるということは、その住民自身が支援の必要性を認識しているということである。また、要援護者を「排除」するのではなく、地域で「包摂」しようという志向を持っている蓋然性が高い。とすれば、インフォーマル資源として支援に参加することに同意する可能性も高い。

地域支援においては、こうした「発見力」を持つ住民を地域に育成しておくことが求められ

る。その方法として、民生委員・福祉推進員の研修会、生活困窮者支援に関する学習会、地区地域福祉活動計画づくり、などが重要となる。

第二は、**②専門職の介入による住民の安心感**、という視点である。これは、住民の立場からみたとき、専門職の介入が必要であることを意味する。ヒアリングでは、支援を拒否して、いわゆる「ごみ屋敷」となっていた困難事例があった。また、医療依存度が高く、ターミナル期にある要援護者の事例もあった。しかし、それら専門職の強い関与が不可欠な事例でも、住民は、ごみの片付け支援を行ったり、見守り支援を担ったりしていた。困難事例であっても、住民が支援に参加するためには、専門職の介入が有効であった。複数の専門職が、CSW の介入により、住民が安心感を得て参加していることを、認識していた。

第三は、**③インフォーマル資源を巻き込むために専門職が介入**するという支援方法である。前段落では、住民の立場からみた専門職介入の意義を述べた。他方、ここでは、専門職の立場から住民への介入方法を述べる。インフォーマル資源導入のためには、専門職が支援技法を駆使する必要がある、ということである。例えば、地域ケア会議を設定して、住民参加を促す。要援護者の支援者となり得る親族と近隣住民を見つけて働きかける、といった活動がなされていた。

インフォーマル資源を活用する場合であっても、支援の全てを住民に委ねるのではない。専門職が、支援プロセスに介入することが必要となる。その中で、住民に出来ることと、専門職が担うべきことの両者を判断していた。確かに、住民が地域活動の牽引役となり、専門職を必要としないような地域の実践例もある(広原 2013)。しかし、今日の地域社会の状況(定年延長による地域活動の担い手不足、地域組織の活動力低下、過疎化など)をみると、専門職が地域住民の活動を支援することが重要となる。住民にとっては、そうした専門職活動があるからこそ、不安を持つことなく他者の支援に関与することが可能となる。

以上のように、まず、インフォーマル資源の導入のためには、支援開始前(「入口」とも表現できる)における取り組みが条件となる。住民の「発見力」が発揮される環境を準備することである。次に、専門職が住民へ接近し、協働する。それにより住民が不安を持つことなく支援に関わる。最後に、専門職は住民参加を得るため、具体的方法を駆使する必要がある。

## ②要援護者の生活全体を捉えながら持続的に関与する

インフォーマル資源を活用した支援を可能とする要因は、「要援護者への関わり方」にも見いだすことができる。以下、要援護者と関わる際の専門職の視点を、2つあげる。

第一は、**①本人の「生活全体」をみることによるインフォーマル資源活用**、という視点である。これは、要援護者の生活全体を捉えた上で、支援計画を立案することである。専門職は、なぜインフォーマル資源を活用するのか。要援護者の生活全体を考慮したとき、制度的サービスだけでは十分でない、と専門職が判断する。その場合、インフォーマル資源を導入する傾向にあった。介護保険のデイサービスを利用しているが、利用者は物足りないと感じている。その際は、近隣の高校生と一緒に農作業を行うといったプログラムを支援に組み込む。要援護者を地域社会で支えるためには、教育資源を社会福祉の資源に改変していく。そうした「地域づ

くり」を地域支援として行う。

こうしたインフォーマル資源活用を行った事例は、アセスメントの段階で、要援護者の生活全体を観察していた。まずは、生活の基本的条件を満たすために、制度的サービスを利用する。例えば、疾病治療、食事確保、生活保護制度利用といったことである。

その上で、次の段階として、本人の生きていく意味とともに考えたり、社会関係に配慮して近隣とのつながりを調整したりしていた。そこには、人の生活には「家族」が必要であり、「友人」が必要であり、「趣味・余暇」が必要である、という発想がある。岡村重夫による社会福祉の固有性の議論にも通じる(岡村 1983)。

公的サービスにより、基本的な生活条件を保障することに加え、要援護者が大切にしている価値を尊重するための社会関係を調整する。そうした意図を持った支援を行うとき、結果的にインフォーマル資源の活用に行き着いていた。

要援護者と地域社会に対して、アセスメントを適切に行えば、個人のニーズと地域課題が把握できる(川上 2017: ii)。そうすれば、地域生活に必要な、公私の社会資源を調整することができる。また、それができることが、総合相談を担う専門職に求められることでもある。

第二に、**②本人の思いを丁寧に聞きながら持続的に関与する**、という視点である。第一では、本人の意思・価値を尊重した支援の重要性を述べた。そのためには、持続的・長期的に専門職が関与することが必要となる。なぜなら、要援護者は、支援開始後すぐに自身の価値を吐露しないためである。本調査においては、専門職の中でも、特にCSWが、持続的関わりを担っていた。ここでは「持続的関わり」の定義を、「要援護者が課題は抱えつつも、特に緊急的な危機状態ではなく、そのため中長期的に本人に寄り添う支援」としておく。

事例では、公的サービスを拒否する世帯があった。そのため、世帯構成員の課題は短期的には解決しない。しかし、CSWは、家族の生活上の希望を、持続的に関わりながら理解しようとしていた。また、医療サービスを導入して課題を解決した後、本人が失っていた人間関係を再構築するために「生きがい」を探すことも行われていた。例えば、CSWは「本人は地域の人とのつながりは求めていると言う。しかし、頻繁に訪問すると、人とつながりたいことが分かった」と述べていた。

こうして専門職が持続的に関わることで、本人の望む生活が把握できる。人は、専門職であるからという理由だけで、生活課題を開示するわけではない。要援護者は、専門職が信頼できると判断したとき、困りごとを表出し、支援を受け入れる。持続的な関わりで、本人が価値を置いていることを把握したとき、必要なインフォーマル資源も明確になる。

### ③個別支援と地域支援とを融合するにあたっての専門職の意識

インフォーマル資源活用は、ソーシャルワーク理論の文脈では、どう理解すればよいであろうか。端的には、個別支援と地域支援の融合、である。では、専門職が両支援を利用する際、どのような意識を有しているのだろうか。調査では、次の2点が抽出された。

第一は、**①個別支援事例に地域資源を結びつけようとする発想**、である。これは、個別支援開始後、さらに地域支援で開発した資源を加えられないか、という発想である。地域包括支援



センターには、要援護者からの相談がもたらされる。そこで、制度的サービスを利用して解決する。加えて、インフォーマル資源を活用することが、質の高い支援になる。そうであれば、個別支援と地域支援の両者を融合して支援を展開しようと、専門職は発想していた。

調査事例では、通院と買い物時の移送ニーズを抱える高齢者がいた。そこで、住民が担い手となる移送サービスを、専門職と住民の協働で創設する。個別事例に関わりながらも、利用者のニーズを元にして地域支援の可能性を模索する。そうした発想を持つことが、インフォーマル資源導入の要因となっていた。

第二は、**②地域資源を開発後、個別支援事例に活用するという発想**、である。CSWは、地域支援業務を行う際、特定の個別事例に適用することは考えず、地域に介入することも多い。結果、地域資源が創設される。例えば、災害時要援護者の支援組織が立ち上がっていた。そうして創設した地域資源を、何時、誰に、どのように活用するかは決定していない。しかし、社協が本務とする地域支援として、住民と協働して支援の仕組みを構築しておく。

その後、個別支援事例にあたり、必要と判断した際、既に用意してあった地域資源を適用する。実践上の工夫として表現するなら「日頃から地域を耕しておく」とも言える活動である。

インフォーマル資源活用の可能要因は、専門職が地域社会に存在する幅広い資源を把握しつつ、要援護者にとって必要な支援を調整・提供する、ということにある。

以上、可能要因を述べた。最後に、1点、課題をあげる。**③地域包括支援センターが地域支援に取り組む困難性**、が生じている。理由は、要援護者対応の繁忙さである。身体状況が急変して医療機関へ搬送する。食料がないという連絡があればフードバンクを届ける、等が頻回にある。地域包括支援センター職員は、日々のこうした支援活動に時間を割いていた。

そのため、地域支援への取り組み不足を自覚していた。地域支援は、着手してから短期間に完結しない。通常、一つの住民活動を完結させる過程は、数ヶ月から数年に及ぶ。そうした長期間の支援活動よりも、目の要援護者支援を優先せざるを得ない、という現状があった。

## (2) 総合相談拠点の機能と意義は何か

ヒアリング調査の対象は、「地域福祉ステーション」の職員であった。地域福祉ステーションは、2019年度、設置された。地域包括支援センターという法定の相談機関に、CSWという名称の地域福祉担当職員を配置する。機能の異なる専門職が協働する総合相談拠点である。

地域包括支援センターという建物(場所)に、2つの専門職(人)が配置された。以下、場所と人の両者に着目しながら、総合相談拠点の機能と意義をみていきたい。

### ①地域福祉ステーションという「場」の機能と意義

第一には、地域包括支援センター職員とCSWという、**①2つの専門職が同じ場所で事例を共有する**、という意義がある(表3)。両者は、日常的に同一フロアで机を並べ、職務を行う。物理的に距離が近い。そのため、事例をめぐって日常的に情報共有を行う環境にある。意思疎通もしやすい。共通認識を形成しやすい。

表3 総合相談拠点の機能と意義

類似グループの名称	グループ	言説(語り言葉)の一例
(1) 地域福祉ステーションという「場」の機能と意義	①2つの専門職が同じ場所で事例を共有する	・地域包括とCSWが同じフロアに配置されている。気持ちに通じる。個別支援において共通認識ができる。
	②頻繁な事例共有会議	・朝いつも、ケースの共有を皆でしている。ステーションになってよかった点である。
(2) CSWの役割	①支援者となる地域住民の発見	・地域包括からみたCSWの強みは、地域でキーになる人を見つけてくれることである。
	②社会資源の開発	・CSWに必要な考え方は何か。同様の障害者が他にもいると考え調査する。必要があれば資源開発を行う。
	③中長期的に要援護者に関与する	・地域包括は、緊急対応を行う。CSWは気長に生活の組み立てを考える。
	④ステーションへの配置が一人であることへの不安	・他のCSWから、同じ視点からの意見がもらえなくなった。
(3) 総合相談拠点における両専門職の役割分担と新たな実践展開	①多問題世帯への支援における役割分担	・地域包括は高齢者。CSWを支援に加えるのは、高齢者以外の支援のため。
	②役割分担の曖昧な領域	・ケースの全体調整は、ステーションの事業として取り組んでいるという意識。
	③CSWが個別支援に関与する機会の増加	・ステーションに来てから個別事例に関与することが多くなった。
	④地域包括支援センターによる地域支援への着手	・地域包括支援センターも、CSWと一緒に地域づくりを行う必要があるという意識になってきた。

また、両者は、仕事場のフロアは同一であるが、業務は完全に同一ではない。しかし、互いに近距離にあるため、自らの主担当ではない業務も見聞きする。そうした積み重ねを経て、互いに(これまではやや疎遠であった)個別支援、もしくは地域支援へも関心を寄せていた。

両者を物理的に接近させれば、情報共有が容易になるというのは当然視されるかもしれない。だが、ここで重要なのは、松江市では総合相談拠点形成のために、地域包括支援センターにCSWを配置する、という選択をしたということである。永田も指摘するように、多機関連携は「ローカルな『制度』」によって形成するほかない(永田 2020:196)。全国統一の基準は存在しない。地域福祉ステーション以外の選択肢としては、「多職種が普段は違う場所で勤務し、必要なときに参集してケース会議を行う」というローカルルールを設けることもあり得る。しかし松江市では、日常的に事例を共有することが可能な総合相談拠点の整備、という地域福祉政策を選択した。

第二には、以上のような情報共有のために、②頻繁な事例共有会議を利用していることである。事例共有会議を、「手段」として用いている。毎日、地域包括支援センター職員とCSWとで、事例共有会議を行っている地域福祉ステーションは、半数にのぼる。他のステーションでも、定期的な事例共有会議を行っていた。地域福祉ステーションという「場」があることで、事例共有会議を頻繁に開催することができていた。

## ②CSWの役割

次に、CSWの役割について述べてみたい。なぜここで、CSWの役割を議論の対象にするのか。

その理由は、CSW は地域福祉ステーションに新たに配置され、かつ法定の職ではないため、役割が自明でないからである。一方、地域包括支援センターは、介護保険法に規定されており、高齢者支援という役割が法的にも明確である。CSW の役割は、地域包括支援センター職員に比べ、見えにくい。そのため、まずは、CSW に焦点を当て、総合相談拠点における役割を明らかにしたい。以下では、明らかとなった3つの役割についてみていく。なお、地域包括支援センターの役割については、次項で述べる。

第一は、①支援者となる地域住民の発見、という役割である。要援護者がおり、地域福祉ステーションで支援を開始する。事例のアセスメントの後、地域住民に支援への参加を求めたいと専門職が考える。その際、地域住民に参加を促す役割は、CSW が担っていた。例えば、要援護者支援に民生委員にも加わってもらうように働きかける。民生委員以外にも、福祉推進員および近隣住民にも接近する。それにより、支援参加を呼びかけたり、場合によっては要援護者に対する住民の苦情を解決したりする。具体的には、災害時の障害者支援を住民に依頼したり、近隣住民に対し「ごみ屋敷」状態の家に住む要援護者への理解を求めたりしていた。

このように、要援護者と地域住民とを「つなぐ」役割を CSW は担っていた。また、地域包括支援センターは、CSW につなぐ役割を求めている。地域包括支援センターは、担当事例にインフォーマル資源活用が必要と判断すれば、CSW に業務を依頼していた、とも言える。

第二は、②社会資源の開発、という役割である。例えば、高校生が認知症の人の支援者になるように働きかけたり、家事能力が不足している世帯に配食するボランティアを開発したりしていた。もちろん、社会資源の開発は、CSW の本来業務である。CSW が社会資源開発すること自体は珍しいことではない。高校生の福祉教育を担ったり、ボランティア養成を行ったり、ということは全国的に見られる社協ワーカーの業務である。

ここで述べているのは、それら CSW の本来業務に留まらない。加えて、個別支援を通じて社会資源開発を行っている、という点を重要と捉えて指摘している。専門職が、要援護者と接した際、「あると支援の質が向上する」という社会資源を構想したとする。その社会資源を開発する役割が、CSW に求められていた。

第三は、③中長期的に要援護者に関与する、という役割である。地域福祉ステーションが支援する事例では、個人、家族に緊急対応が必要な課題がある。そうした場合、地域包括支援センターが中心となって制度的資源を利用して解決する。病院受診を行ったり、虐待対応を行ったりという場合である。しかし、制度的サービスだけでは「最低生活」の保障に留まる。これでは、要援護者の自立支援に不十分である。専門職がそう判断した場合、緊急対応後の支援がなされていた。例えば、引きこもりを解決する切っ掛けを掴もうとして、時機を観察し続ける。就労可能な精神状況となるまで急ぐことなく関わる、といったことである。

このように中長期的に要援護者に関わるという支援は、CSW が担っていた。要援護者が自立するまで中長期的に関わる、といった支援は制度には無い。法定の障害福祉サービスの事業者であれば、具体的サービスを提供せず、「寄り添う」というだけの支援を続けるのは難しい。中長期の支援を担うことは、財源的にも人員的にも、どこかで不足が生じるからである。

一方、CSW にはこうした制約が少ない。CSW には、次のような3点で、中長期的支援に取

り組みやすい素地があると思われる。①法定の事業は課されていない、②そのため収入と支援活動の両立を意識しなくてよい、③個別支援の負担は地域包括支援センター職員と分担できる、といった3つをここでは指摘しておきたい。

以上、3点がCSWの役割である。最後に、CSWに関する課題を一つあげておく。それは、④ステーションへの配置が一人であることの不安、である。2019年度、CSWは地域福祉ステーションに各1名、配置された(以前は6名のCSWが同一職場)。CSWが一人のみになった不安である。今後は、CSWの情報交換やOJTについての配慮が必要かもしれない。

### ③総合相談拠点における両専門職の役割分担

前項では、CSWの役割として明確になったものを3点、みた。以下では、CSWの役割だけではなく、地域包括支援センターとの両者で、どう役割分担しているのか、4点、述べる。

第一は、①多問題世帯への支援における役割分担、がなされているという点である。典型的な事例としては、高齢の親と稼働年齢層の子供とのいずれもが課題を抱えた世帯である。そうした事例への支援では、高齢の親世代は地域包括支援センターが、子供世代はCSWが支援する、という役割分担を行っていた。

この考え方として二段階ある。まずは、地域包括支援センターが、制度上は高齢者支援の機関であるという考えである。介護保険制度を適用したり、虐待を受けた高齢者の権利擁護業務を行ったりすることが、同センターの役割である。次に、世帯内に高齢者以外の支援対象者があれば、CSWが対応するという考えである。CSWは、支援対象者が法律上に規定されていない。そのため、子供世代の支援に中長期的に関わったり、住民との関係づくりを考えたり、という支援を担う。この役割分担の考え方は、制度の点からしても論理整合性がある。

また、実践上の知恵でもある。家族に複合的課題がある場合、多くは困難事例である。例えば、支援を拒否していたり、虐待行為があったり、といった事例である。そのため、地域包括支援センターとしても、支援にあたる専門職の数は多い方が望ましいと考える。同センターだけが関与していたのでは、こうした役割分担は生まれなかった。地域福祉ステーションを設け、日常的にCSWと業務を行うが故に、役割分担という発想が生じていた。

第二に、役割分担はありつつも、②役割分担の曖昧な領域、も残されている。その一つが、支援の全体調整の担い手である。ソーシャルワークの一般的なプロセスは、課題を整理し、支援方針を決め、進捗を管理し、評価する、というものである。このプロセスの主担当は、地域包括支援センターでもなく、CSWでもなかった。どちらか片方が主担当ではなく、地域福祉ステーションというチームで、支援の全体調整を行っているという認識が伺えた。ヒアリングでも「ケースの全体調整は、ステーションの事業として取り組んでいる」と述べられていた。

ここまでにみたように、支援の各局面では、両者の役割分担があった。地域包括支援センターは、高齢者支援の主担当であり、かつ制度的サービス適用に責任を持つ。CSWは、地域住民に参加を求めたり、中長期的支援の担い手となったりする。ただ、これら各局面を総合的に捉え、支援の全体を統括するのは両者である。そのように、総合相談拠点を運営していた。

第三は、③CSWが個別支援に関与する機会の増加、が見られたことである。CSWは、



2019年度に地域福祉ステーションに配置された。そのことは、CSW の業務を変化させていた。特に、生活困難を抱えた要援護者に、直接支援を行う機会が増えた。それ以前、CSW は、地域福祉活動を担う住民（彼らはここまで紹介した要援護者と比較して、生活課題を抱えていることが少ない）に働きかけて地域支援を行う、というのが主業務であった。

しかし、CSW は地域福祉ステーションに配属されるようになり、初めて多くの要援護者と邂逅するようになった。精神に障害のある人、引きこもり状態にある人、認知症で家にごみをためている人、自死を企図した人、などと出会い、課題解決を担う。

そうした要援護者の支援に関わることを契機として、個別支援と地域支援とを融合した実践に新たに取り組んでいた。前項で CSW の役割をみたが、これら業務は、地域福祉ステーションが設置されてからの約 2 年間で新たに生じたものである。

第四は、**④地域包括支援センターによる地域支援への着手**、が見られたことである。この点は、第三の点と表裏の関係である。CSW は、地域福祉ステーション配置後、初めて個別支援に関わるようになった。逆に、地域包括支援センターは、CSW が配置されたことにより、新たに地域支援を経験することが増えた。例えば、高校生が認知症高齢者と一緒に活動する、といった地域支援を取り入れた実践を展開していた。2019年度以前、インフォーマル資源を取り入れ、地域支援を行う経験は、地域包括支援センター内では少なかった。

以上、4 点をみた。総合相談機能を展開するため、地域福祉ステーションという物理的な「場」を活用しつつ、両専門職が役割分担をしていることを明らかにした。

## 5. 考察：コミュニティソーシャルワークを展開するための仕組み

第 4 章の（1）では、インフォーマル資源活用の方法について考察した。（2）では、総合相談拠点の機能と意義について考察した。

本章では、以上を合わせて考察する。特に、総合相談拠点が、コミュニティソーシャルワークをどう展開していたのか、その仕組みを説明したい。

仕組みを、表 4 に整理した。表は、【1】【2】【3】の 3 つの要素から成立する。

### （1）コミュニティソーシャルワークの展開

表 4 の一つめは、「【1】コミュニティソーシャルワークの展開」という要素である。総合相談拠点の目的は、コミュニティソーシャルワークの展開であった。この場合、支援には、2 つの種類がある。

表 4 総合相談拠点における統合的支援の方法：【1】の可能要因が【2】【3】

<p><b>【1】</b> コミュニティソーシャルワークの展開</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 個別支援</li> <li>② 地域支援</li> </ul>	<p><b>【3】</b> 総合相談拠点専門職としての支援</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 緊急対応・制度的資源活用</li> <li>② 生活全体への着目</li> <li>③ 非制度的（インフォーマル）資源活用</li> </ul>
<p><b>【2】</b> 総合相談拠点設置という地域福祉運営</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 行政・社協の政策判断（マクロ領域）</li> <li>② 物理的窓口・専門職配置・支援活動</li> </ul>	



一つは、個別支援である。マイクロレベルのソーシャルワークでもある。具体的には、困難事例解決に取り組んだり、多問題家族を支援したり、といった個人を支援する営みである。

もう一つは、地域支援である。具体的には、地域住民に働きかけて福祉資源を開発したり、住民に要援護者支援への参加を働きかけたりする。インフォーマル資源の活用でもある。

従来、この2つの支援は、単独で展開されがちであった。しかし、地域・在宅で生活する要援護者を支援するためには、両支援を統合して提供することが必要となる。とは言え、この両支援を統合するための実践的方法は明らかではない。もしくは、各地域で社会資源状況が異なるため、市町村単位で、独自の取り組み方法を構築しなければならない。

小論では、両支援の統合方法を2つの視点から述べてきた。総合相談拠点の運営、と総合相談拠点での専門職活動、の2つである。以下、この2つを改めて整理する。

## (2) 総合相談拠点設置という地域福祉運営

表4の二つめは、「【2】総合相談拠点設置という地域福祉運営」の要素として表現した。松江市の場合、総合相談拠点として地域福祉ステーションが設置されていた。ここに、地域包括支援センター三職種とCSWが配置された。「物理的」な拠点ができたと言える。具体的な相談窓口があり、専門職がいるという意味で物理的である。ここが、調整機能を持つ。つまり、インフォーマル資源も含めた多職種連携を図り、要援護者支援計画を立案していた。

こうした拠点の存在は、行政・社協による「地域福祉運営」の点からも注目しておきたい。2021年の社会福祉法改正により、各市町村は、どのような総合相談拠点を設けるか、議論する必要性が生じた。松江市では、地域包括支援センター職員と社協CSWとを組み合わせ配置する、という選択を行った。これは、行政と社協との合意でもある。

総合相談拠点は、①相談を受ける物理的な窓口を設置し、②専門職が配置され、③解決まで支援を担う、という3つの活動から成立する。それが、今回の調査から明らかとなった。他の自治体では、物理的な窓口は設けないというところもあろう。例えば、困難事例を複数の専門職が持ち寄る会を不定期に設ける、等である。今回の調査では、こうした事例の評価はできない。しかし、少なくとも、小論の事例では、物理的な相談拠点設置の強みがあると思われた。それは、総合相談拠点に配置された専門職が、事例の終結まで主担当者・責任者として関わり、という強みである。多主体の参加は得つつも、責任が分散していない、とも言える。

このように、①窓口、②専門職、③支援という3つの活動が展開されるよう、地域福祉の体制を運営していた。こうした体制が、要援護者発見から事例終結に至るまでの支援プロセスを担保していた。

市町村単位で、総合相談による支援を可能とする「仕組み」を設計する活動は、行政・社協による地域福祉運営の領域に属する。地域福祉運営は、政策(マクロ)レベルの取り組みである。コミュニティソーシャルワークという「実践(マイクロ・メゾ)」を、「政策(マクロ)」が規定していた、という関係を小論では見いだした。

### (3) 総合相談拠点専門職としての支援

表4の三つめは、「【3】総合相談拠点専門職としての支援」という要素である。ここでは、ソーシャルワーカーの活動に着目している。

総合相談拠点専門職は、困難事例等の支援に取り組んでいた。支援には次の三段階があった。まず、要援護者の生活の基盤を整えるため、制度的サービスを導入する。医療、現金給付、介護などのサービスである。これにより、ひとまず危機状態から脱却する。

次に、要援護者本人が今後どのような生活を望むのかについて把握する。そのために、要援護者の生活全体を見たり、本人の意思を汲み取ったりする。

最後に、その結果、インフォーマル資源を導入することになる。具体的には、家族関係、友人関係、地域社会との関係などを調整する。

一応、以上ではモデル的に三段階で説明した。もちろん、実際の支援では、インフォーマル資源導入が先で、制度的サービスが後でもよい。重要なのは、専門職が、要援護者の生活全体と意思へ着目し、支援を構築することである。フォーマル・インフォーマルを統合する支援は、そうした専門職の視点と方法により可能となる。

以上の三段階を展開するためには、総合相談拠点に、福祉制度から比較的自由な専門職を配置することも必要であった。時間モデル的に述べると、まずは、制度活用に強い専門職が、緊急的・制度的支援を行う。これにより、基本的生活を保障する。次に、制度に束縛されない「自由な」専門職(CSW)が、インフォーマル資源を取り入れる。

なぜ、「自由な」専門職を強調するのか。理由は、インフォーマル資源活用は、法定業務でも義務でも無いためである。そのため、インフォーマル資源活用を行わなくても、不作為には問われない。いわば、インフォーマル資源活用は、専門職の裁量に委ねられている。だからこそ、市町村にシステムとして整備することで活動を担保する必要がある。小論では、「自由な」専門職と、制度活用に強みを持つ専門職とを併置する、という総合相談拠点のシステムに着目した。

以上のように、コミュニティソーシャルワークの可能要因を、政策(マクロ)と、実践(ミクロ・メゾ)の2つから説明した。前者は、表4の【2】で、後者は【3】で説明した。コミュニティソーシャルワークの展開は、政策と実践の両者の取り組みによって成立する。小論では、総合相談拠点の可能要因を、両者の視点から明らかにした点に特質がある。

### おわりに

以上、コミュニティソーシャルワークを可能とする要因を、①市町村の総合相談拠点設置という地域福祉運営、②総合相談拠点での専門職活動、の2つに着目して明らかにした。

最後に、課題を述べておく。本調査の事例は、いずれも高齢者が関わる。総合相談の対象には、障害者や児童も含まれる。より多様な対象者支援の実践・研究は、今後の課題である。

### [謝辞]

調査にご協力いただいた松江市社会福祉協議会の皆さまに感謝申し上げます。

## 註

- (1) 「個人」と「地域」の両者に働きかけるため、ソーシャルワークの3つの技法（ケースワーク、グループワーク、コミュニティワーク）の統合が模索されてきた。ただ、日本の福祉現場において三技法をどう統合するかについては、十分に議論が尽くされていない。小論では、福祉総合相談拠点を素材として取り上げ、統合の具体的な方法を探ろうとする。
- (2) 「うへの式質的分析法」の有効性は、膨大な量となる聞き取り記録から、「意味のある情報をとりだし、それに一定の秩序ある文脈を与える」（上野 2018：160）点にある。小論の場合、福祉専門職の大量の「語り」の中から、「総合相談拠点の展開方法」に関する情報を引き出すために、有効な方法である。また、引き出された情報は、読者の理解を図るため、筆者により解釈される。具体的には、章節を構成し、文章化される（文脈を与えられる）。ただ、解釈時には、「恣意性が入る可能性」があると上野（2018：213）も述べる。しかし、「うへの式質的分析法」の基盤は一次情報（語り）にある。そのため、常に一次情報を参照することより、恣意性の有無を点検できることが、この分析法の強みである。

## 引用文献

- 広原盛明(2013)「先進的まちづくり運動と町内会—神戸市丸山、真野、藤沢市辻堂南部の比較考察—」岩崎信彦ほか編『増補版 町内会の研究』御茶の水書房、324-361。
- 岩間伸之(2019)「地域を基盤としたソーシャルワーク」岩間伸之ほか『地域を基盤としたソーシャルワーク 住民主体の総合相談の展開』中央法規、14-105。
- 川上富雄編著(2017)『地域アセスメント 地域ニーズ把握の技法と実際』学文社。
- 永田祐(2020)「地域包括支援体制を実現する方法を知る」黒田研二編著『地域包括支援体制のいま 保健・医療・福祉が進める地域づくり』ミネルヴァ書房、185-205。
- 中尾晶美(2000)「富山県氷見市 生活支援を基本とした地域福祉活動の展開」大橋謙策ほか編『コミュニティソーシャルワークと自己実現サービス』万葉舎、326-337。
- 野村恭代(2019)「『本人主体』を基軸としたソーシャルワーク理論の構想」岩間ほか、前掲書、2-11。
- 小田兼三訳(1984)『ソーシャルワーカー：役割と任務 英国パークレイ委員会報告』全社協。
- 岡村重夫(1983)『社会福祉原論』全国社会福祉協議会。
- 大橋謙策(2015)「機能」日本地域福祉研究所監修『コミュニティソーシャルワークの理論と実践』中央法規、27-37。
- 大橋謙策(2019)「コミュニティソーシャルワークの歴史的・思想的背景と新たな展開」日本地域福祉研究所監修『コミュニティソーシャルワークの新たな展開』中央法規、2-35。
- 佐藤壮洋(1996)「総合相談と問題解決にむけて—職員全員による総合相談援助体制をめざす」『月刊福祉』79(3)、28-31。
- 白澤正和(2014)『地域のネットワークづくりの方法—地域包括ケアの具体的な展開』中央法規。
- 上野千鶴子(2018)『情報生産者になる』筑摩書房。
- 山本繁樹(2021)「地域包括支援センターによる『相互相談支援』実践」高橋紘士ほか編『地域包括ケア時代の地域包括支援センター』オーム社、14-31。

# **Methods of Community Developing Social Work at Comprehensive Consultation Centres —A case study of support provided by a Community Welfare Station in Matsue City, Shimane Prefecture—**

KAGAWA Mitsuhiro

(Faculty of Human Sciences, Shimane University)

## [Abstract]

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. However, there are multiple consultation services, based on law, that address a single issue. For example, consultation services have been established for the elderly, disabled, and children based on respective legislations. However, these consultation services that only address a single issue do not function effectively when families face multiple issues.

This study deals with the case of Matsue City in Shimane Prefecture, which pioneered the establishment of a comprehensive consultation service. In Matsue City, a unique comprehensive consultation service named the Community Welfare Station has been established.

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.

Keywords: community social work, comprehensive consultation, community welfare