

重層的支援体制整備における地域づくりの支援に関する研究

研究代表者 高木寛之

## 1. はじめに

少子高齢・人口減少が加速する中で多死社会が到来し、「看取りの場所」「家族や介護者へのケア（グループケア）」などの課題が注目されるようになってきた。このような高齢化へのスピードの対応と、その延長にある多死への対応の一手として、政府は団塊世代が後期高齢者となる2025年をめどに地域社会を巻き込んだ地域包括ケアシステムの構築に着手している。

しかし、地域社会に目を向けると、高齢化に対する支援だけでなく、様々な支援の必要性が指摘されている。特に近年では、児童に対する虐待、社会的孤立、生きる上での困難・生きづらさを抱えていてもそこに対応する制度がない、対象となりにくいケース、「9060」、「8050」、「805020」やダブルケアなどと言われる個人だけでなく、世帯そのものが複数の生活上の困難を抱えるケースへの対応が求められており、高齢化だけでない地域生活課題への対応の必要性が明らかになっている。

そのなかで、地域の活動者に目を向けると、その代表的な活動者である民生委員は、2017年3月31日時点で定数238,349人に対して、委託数230,739人（男性：90,273人、女性：140,466人）と、定数を下回り、女性の方が多く活動していることがわかる。また、全国民生委員児童委員連合会の調査<sup>1</sup>によると、同時点の委員の平均年齢は、60代以上が85%を占めており、委員の平均年齢は66.1歳と、24年間で5.5歳上昇していることが明らかになっている。これらは、1990年代より、男女ともに平均寿命が5年以上延びたこと、1994年に60歳未満定年制を禁止する規定が制定され、1998年に施行されたことにより、定年年齢が引き上げられたことなど社会的な要因も影響している。しかしながら、委員自身の高齢化は顕著であり、活動の負担増の中で次の担い手を見つけることが難しく、若い世代は仕事や介護、育児などの理由で時間的余裕のない人が多く、高齢者も就労率が高くなり適任者を探しにくい状況にあり、担い手不足という問題に直面している。

また、同調査からは、「民生委員・児童委員」を知っている割合は、約7割（69.8%）と高い一方で、9割を超える人が、役割や活動内容を十分に理解しておらず、「役割や活動内容まで知っている」は7.9%に留まり、「存在」の認知状況の高さに対して、「活動内容」の認知促進に課題があることが分かっている。さらに、「自分から遠い存在」と答えた方が65.2%と多く、地域にとって必要と考えながらも、サポートをする側、受ける側の双方において、当事者意識を持っていない現状が浮き彫りになった。

このような社会構造の変化と地域社会の支え合いの脆弱化の中で、人々が様々な生活課

題を抱えながらも住み慣れた地域で自分らしく暮らしていけるよう、地域住民等が支え合い、一人一人の暮らしと生きがい、地域をともに創っていくことのできる「地域共生社会」の実現が求められている。このような地域共生社会という概念に基づき、その実現を図る具体的取組として、2021年4月より重層的支援体制整備事業が実施された。この事業が創設された背景として、地域住民が抱える課題が複雑化・複合化しており、子ども・障がい・高齢・生活困窮といった分野別の従来の支援体制では、複雑・複合的な課題や狭間のニーズへの対応が困難になっている現状がある。重層的支援体制整備事業の検討においては、①すべての人びとのための仕組みとすること、②これまで培ってきた専門性や政策資源を活かす設計とすること、③実践において創意工夫が生まれやすい環境を整えることの3つが重視されている。そして、市町村全体の支援機関・地域の関係者が断らず受け止め、つながり続ける支援体制を構築することをコンセプトに、「属性を問わない相談支援」、「参加支援」、「地域づくりに向けた支援」の3つの支援を一体的に実施することを必須にしている。

表1 社会福祉法に示される重層的支援体制整備事業における各事業の内容

包括的相談支援事業 (社会福祉法第106条の4第2項第1号)	<input type="checkbox"/> 属性や世代を問わず包括的に相談を受け止める <input type="checkbox"/> 支援機関のネットワークで対応する <input type="checkbox"/> 複雑化・複合化した課題については適切に多機関協働事業につなぐ
参加支援事業 (社会福祉法第106条の4第2項第2号)	<input type="checkbox"/> 社会とのつながりを作るための支援を行う <input type="checkbox"/> 利用者のニーズを踏まえた丁寧なマッチングやメニューをつくる <input type="checkbox"/> 本人への定着支援と受け入れ先の支援を行う
地域づくり事業 (社会福祉法第106条の4第2項第3号)	<input type="checkbox"/> 世代や属性を超えて交流できる場や居場所を整備する <input type="checkbox"/> 交流・参加・学びの機会を生み出すために個別の活動や人をコーディネートする <input type="checkbox"/> 地域のプラットフォームの形成や地域における活動の活性化を図る
アウトリーチ等を通じた継続的支援事業 (社会福祉法第106条の4第2項第4号)	<input type="checkbox"/> 支援が届いていない人に支援を届ける <input type="checkbox"/> 会議や関係機関とのネットワークの中から潜在的な相談者を見付ける <input type="checkbox"/> 本人との信頼関係の構築に向けた支援に力点を置く
多機関協働事業 (社会福祉法第106条の4第2項第5号)	<input type="checkbox"/> 市町村全体で包括的な相談支援体制を構築する <input type="checkbox"/> 重層的支援体制整備事業の中核を担う役割を果たす <input type="checkbox"/> 支援関係機関の役割分担を図る

※3つの支援を第1～3号に規定し、それを支えるための事業として第4号以降を規定

しかしながら、これらの事業においては、法施行当初、自治体の実施が進まない状況があった。国は、2017年に成立した改正社会福祉法（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)により、地域福祉推進の理念を明示し、その実現に向け市町村が包括的な支援体制づくりに努める旨を規定した。そして、2019年には、「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会(地域共生社会推進検討会)」が設置され、地域共生社会の具体化に向けた方向性が示され、2020年度には、全国278自治体(市区町村251自治体、都県27自治体)でモデル事業が展開され、2021年度の実施を迎えた。国は、2021年4月に地域共生社会のポータルサイトの開設、各種通知や全国の事例取組の紹介、YouTubeでの事業説明、オンライン研修の実施などを通じて、事業の必要性を伝え、積極的な情報発信をしているにもかかわらず、実際に2021年度4月に実施したのは42自治体(モデル実施32自治体、未実施10自治体)であり、モデル事業を実施した自治体の11.5%しか、実施に移行していない現状があった。しかし、2022年度は134自治体が実施予定であり、229自治体が重層的支援体制整備事業への移行準備事業の実施を予定している。このように、先行する自治体によって事業の取組が明らかになるにしたがい、実施予定自治体も増加傾向にあることがわかる。

山梨県内においては、甲州市のみが2020年度地域共生モデル事業を実施している。そして、第2次甲州市総合計画において、「地域住民の複合・複雑化した支援ニーズに包括的に対応する支援体制を整備するための支援を一体的に行う重層的支援体制整備事業のうち、アウトリーチ等を通じた継続的支援事業、参加支援を実施する。」とし、2022年度からは全事業の実施を予定している。

本研究の協働実践者となる甲州市社会福祉協議会(以下、社協)は、2021年度より、甲州市から重層的支援体制整備事業の中の多機関協働事業の委託を受け、「多機関協働相談支援センター」を開設し、各支援関係機関の抱える課題の把握や、役割分担、支援の方向性の整理等、ケース全体の調整を行い、各支援関係機関のネットワークの構築を図り、共通認識のもと、よりよい支援に結び付けていく事業を展開している。

また、市からの委託は受けていないものの、「属性を問わない相談支援」、「参加支援」、「地域づくりに向けた支援」は、従来社協が実施してきた生活の悩みに対する支援、地域福祉活動の推進に関する事業と重複する内容となる。そのため、市と社協は、連携しながら事業を実施することとなっている。さらに、従来の地域包括ケアシステム構築における生活支援体制整備事業の枠組みを用いながら第2層コーディネーターを社協に委託し、協議体を構築することで、高齢者福祉の文脈からも地域づくりを実施している。この第2層の圏域設定は、社協が実施してきた支部社協の圏域設定と重複しており、社協が続けてきた支部社協への支援が基盤となる。

このようなことから、社協には、従来の支部社協への支援に加えて、高齢者を中心とした地域包括ケアシステムにおける支え合い、世代や属性を超えた重層的支援体制の構築における支え合いという新たな支え合いの機能を付与しつつ、支部社協の変化を促す支援が求められている現状にある。

## 2. 研究目的

本研究は、2020年度のモデル実施に基づき、2022年度より重層的支援体制整備事業を実施するにあたって、社協が支部社協活動育成支援において培ってきた既存の支え合いの仕組みに対する支援方法を確認し、多機関協働事業と生活支援体制整備事業が目指す新たな支え合いの機能を付与するための支援方法とその課題を明らかにすることである。本研究で想定した新たな支え合い機能を付与する支援のロジック・モデルは、以下の図1の通りである。本研究では、初期成果である福祉マップの作成を通して地域生活課題の理解と社会資源の理解、社会資源との協働の可能性を模索するまでの過程の有無とそこでの課題について焦点化している。

図1 新たな支え合いに向けた支援のロジック・モデル

資源	活動	直接の結果	初期成果 ～わかる～	中期成果 ～実行できる～	長期成果 ～結果がうまくいく～
<b>【既存の支部社協活動】</b>  <b>【支部社協支援計画に基づく社協職員の支援】</b>	<b>【研修会】</b> 地域データの提示  福祉マップ作成手引き	<b>【主体的な住民活動】</b> 地域生活課題と社会資源に対する興味・関心、地域活動への支持の向上	<b>【福祉マップの作成】</b> 地域生活課題の理解と社会資源の理解、社会資源との協働の可能性の模索	<b>【協議体等の設置】</b> 生活支援体制整備事業に示される高齢者を中心とした具体的な支え合い活動の実施	<b>【重層的支援体制整備事業に示される世代や属性を超えた地域づくりの実現】</b>

## 3. 研究方法と手順

本研究は、参加型アクションリサーチによって、甲州市社協が培ってきた支部社協という地域づくりの支援方法に着目する。研究者としての社協への介入は、支部社協に対する支援計画策定、支部社協役員研修、地域福祉活動計画策定、職員の地域へのアプローチに関する研修会の実施である。社協の支部への支援に際しては、支部で行われる事業参加や打ち合わせといった従来の方法に加えて、2020年に実施した地域福祉活動計画に基づく地域福祉推進のためのアンケート結果で示された12地区の地域データの提示と福祉マップの作成という道具を用いて支援を行った。

表2 地域福祉推進のためのアンケート調査概要

<b>【調査対象】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 社協関係者（理事、評議員、監事 等）</li> <li>・ 支部関係者（支部役員、地区推進員、福祉協力員 ボランティア推進員 等）</li> <li>・ 関係団体（民生児童委員、老人クラブ会員 等）</li> </ul>
--

- ・社協事業一般関係者（趣味の家受講生、サロン関係者 等）
- ・地域関係者（区長 等）

【調査実施期間】

2020年8月1日～2020年9月15日

【回収率】

74% (402/540=回答数/配布数)

【調査項目】

- (1) 基本項目：本人の基礎情報
- (2) つたわる：社協の取り組みに対しての認知度及び地域情報の取得手段（媒体）
- (3) つどう：地域の集いの場の現状確認及び今後の希望等
- (4) つながる：地域でのつながり・ニーズの把握。また、相談の繋り先
- (5) になう：地域の担い手の有無や意識
- (6) 新型コロナウイルス関連：困りごとや住民意識、現状のニーズを把握

支援方法は、社会資源開発のアプローチ<sup>ii</sup>からカテゴリー分けした。それらは、生活の困りごとを発見し地域課題を分析する問題解決志向アプローチと、地域にどのようなリソースがあるかを発見し、どのような地域を作っていきたいかというビジョンづくり型のエンパワメント・ストレングスアプローチである。そして、社協が以下の6つのサブカテゴリーを設定した。①②③④を問題解決を目指すアプローチとして、⑤⑥をビジョンづくりのアプローチとして設定した。

- ① 地域の高齢者支援ニーズ及び地域資源把握・問題提起
- ② 資源開発（サービス創出）
- ③ 地域ニーズとサービスのマッチング
- ④ 支援やサービスの担い手となるボランティア等の養成に関すること
- ⑤ 関係者間のネットワーク化・連携・協働の体制づくり、働きかけ
- ⑥ 多様な関係主体間の定期的な情報共有及び連携・協働による取組の推進に関すること

ただし、これらのサブカテゴリーは、支部社協の地域活動実施の歩幅に合わせているため、地域の活動者と職員の顔合わせや事業説明を含み、さらに細分化の必要性を内包するため、厳密に2つのアプローチを表すことはできていない。

そのため、これら2つアプローチを参考にしたうえで、支援の道具と住民の歩幅に合わせた支援、それに対応する地域活動の実施状況から、支援方法の有効性とその課題を検討する。なお、コロナの長期化に伴い、具体的な地域への支え合い活動の自粛を依頼したことから、資源である既存の支部社協の活動が困難であり、支援の中期成果である具体的な活動を設定することはできなかった。そこで本研究での活動実施状況は、初期成果である福祉マップ作成までとした。支援期間は2021年4月～2021年12月までである。地域福祉推進のためのアンケート結果は2020年2月に実施した研修会にて配布、説明を行った。その後、2021年7月に福祉マップ作成のための手引きの配布、マップ作成にあたっての職員の支援

体制を整えた。12 地区への支援について、3 カ月ごとに支援内容の記録をまとめた。本研究の分析対象はここで用いられた 12 地区への記録である。

#### 4. 主な実施内容と結果

市内 12 地区は A～L で示す。職員の評価から支援期間内、従来の支援にとどまったのは 4 地区 (B、D、F、G)。福祉マップ作成に至らなかったものの職員が新たな取り組みへの足掛かりを得ることができたのが 5 地区 (C、E、H、I、K)。福祉マップ作成を行ったのは 3 地区 (A、J、L) であった。期間内の地区に対する支援回数は最低 6 回、最大 18 回、平均 10 回である。支援カテゴリーは、⑤関係者間のネットワーク化・連携・協働の体制づくり、働きかけ、⑥多様な関係主体間の定期的な情報共有及び連携・協働による取組の推進に関する支援が最も多くなった。このことは、コロナ禍の活動自粛の影響で②資源開発 (サービス創出)、③地域ニーズとサービスのマッチング、④支援やサービスの担い手となるボランティア等の養成に関することは実施が困難であったことに起因する。そのため、本来想定していた支援を行うことはできていない。そのような条件下における 12 地区全体の支援方法について下記に示す。

表 3 支部社協への介入状況

地区	4月～6月						7月～9月						10月～12月						合計						
	問題解決				ビジョン		問題解決				ビジョン		問題解決				ビジョン		問題解決				ビジョン		合計
	①	②	③	④	⑤	⑥	①	②	③	④	⑤	⑥	①	②	③	④	⑤	⑥	①	②	③	④	⑤	⑥	
A	-	-	-	-	1	1	2	-	-	-	1	1	1	-	-	-	1	2	3	-	-	-	3	4	8
B	1	-	-	-	1	2	3	-	-	-	1	2	-	-	-	-	1	1	4	-	-	-	3	5	9
C	1	-	-	-	1	3	2	-	-	-	2	3	1	-	-	-	1	2	4	-	-	-	4	8	11
D	2	-	-	-	2	2	1	-	-	-	2	2	-	-	-	-	2	3	3	-	-	-	6	7	11
E	2	-	-	-	1	3	1	-	-	-	2	1	-	-	-	-	3	1	3	-	-	-	6	5	11
F	1	-	-	-	2	2	1	-	-	-	1	1	-	-	-	-	10	2	2	-	-	-	13	5	18
G	1	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	1	1	-	-	-	1	2	3	-	-	-	2	3	6
H	-	-	-	-	3	1	2	-	-	-	-	2	-	-	-	-	1	2	2	-	-	-	4	5	9
I	1	-	-	-	2	1	2	-	-	-	1	2	-	-	-	-	1	1	3	-	-	-	4	4	8
J	-	-	-	-	3	2	2	-	-	-	2	2	1	-	-	-	3	2	3	-	-	-	8	6	12
K	-	-	-	-	2	2	1	-	-	-	1	1	1	-	-	-	1	2	2	-	-	-	4	5	9
L	1	-	-	-	2	3	1	-	-	-	2	1	1	-	-	-	3	2	3	-	-	-	7	6	12
合計	10	-	-	-	21	22	19	-	-	-	15	19	6	-	-	-	28	22	35	-	-	-	64	63	124
平均	0.8	0.0	0.0	0.0	1.8	1.8	1.6	0.0	0.0	0.0	1.5	1.6	0.5	0.0	0.0	0.0	2.3	1.8	2.9	0.0	0.0	0.0	5.3	5.3	10.3

4月～6月、役員交代が少なかった地区によっては、前年度に実施した地域福祉推進のためのアンケート結果に基づき、アンケート結果に対するさらなる情報提供とそれに基づく課題についての学習会を実施している(①地域の高齢者支援ニーズ及び地域資源把握・問題提起による問題解決型のアプローチ)。また、ビジョンづくりのアプローチ(⑤関係者間のネットワーク化・連携・協働の体制づくり、働きかけ)を全地区に対して実施しているものの、それらは、新規役員との情報交換、社協事業の紹介を含むものであり、社協側からの目指したい地域像、地域と社協の関係が中心であった。

7月～9月、全体に対して研修会を通して、①地域の高齢者支援ニーズ及び地域資源把握・問題提起による問題解決型のアプローチと、⑥多様な関係主体間の定期的な情報共有及び

連携・協働による取組の推進に関するビジョンづくり型のアプローチを実施した。

10月～12月、研修会へのリアクションがあった地域への介入を実施。コロナ禍の活動自粛が強化される中で、問題解決を図る具体的な事業展開よりも、コロナ禍でどのような地域活動を行っていくのか、どのように行っているのかという情報交換のビジョンづくり型のアプローチが増加する。

また、記録に示される職員の12地区の支部社協への支援に対する意図、所感といった質的データからは、次のような支援の特徴と成果、課題が示される。

表4 支部社協への支援の概要

地区	支援の特徴	成果	課題
A	社協職員、民生児童委員、支部社協の情報交換 学習会実施	福祉マップの作成、地域課題発見、社会資源の客観視 住民との協働支援関係の形成	住民の細かなニーズを把握するために、支部社協の定例会開催を増やすなど情報交換の場の設定が必要
B	支部社協事業の事業打ち合わせ	既存の支部社協事業への協力依頼関係の継続	研修会以外の機会を設け、継続的な地域づくりの理解促進が必要
C	社協職員、民生児童委員、支部社協の情報交換 学習会実施	専門職、民生・児童委員、支部社協による個別支援の実施	個別事例の情報交換から地域のことも考える情報交換へ拡大することが必要
D	社協事業、支部社協事業の説明、報告 担当職員との関係構築が中心	民生委員活動や社協事業への理解 社協担当職員との関係構築	役員交代に伴う関係再構築を防ぐため、多くの委員と関係構築が必要
E	支部役員が任期初年度のため、社協事業、支部活動内容の説明、報告 担当職員との関係構築	民生児童委員活動による地域課題可視化 支部と民生児童委員がともに活動することの必要性を実感	支部役員と民生児童委員と一緒に活動を行うことができる、考えることができる場（機会）の設定が必要
F	社協事業、支部社協事業の事業打ち合わせ	支部役員、地区推進委員、民生児童委員 個々と社協職員の関係構築	支部役員、地区推進委員、民生児童委員と一緒に活動を行うことができる、考えることができる場（機会）の継続が必要
G	社協事業、支部活動内容の説明、報告	民生委員活動や社協事業、支部活動内容への理解	コロナ禍でやれないこと、やれること、やらなければならないことへの理解が必要
H	支部社協事業の事業打ち合わせ アンケート結果に関する学習会	支部と民生児童委員がともに活動することの必要性を実感	支部役員と民生児童委員と一緒に活動を行うことができる、考えることができる場（機会）の設定が必要
I	社協事業、支部社協事業の説明、報告 学習会、情報交換会実施	民生委員活動や社協事業、支部活動内容への相互理解 地域活動に対する住民の感謝の声を実感	コロナ禍での活動実施方法の検討 支部社協と住民とのつながりを途絶えないようにすることが必要
J	社協事業、支部社協事業の説明、報告 社協職員、民生児童委員、支部社協の情報交換 学習会実施 地域活動の具体案の提示、事前準備、実施、フィードバックなどといった段階的な支援	福祉マップの作成、地域課題発見、社会資源の客観視	支部役員と民生児童委員、他の既存の活動や組織とつなぎ合わせるができる、一緒に活動を行うことができる、考えることができる、状況を確認できる場（機会）の設定が必要
K	社協事業、支部活動内容の説明、報告 事業を進めていくにあたっての基礎的な支部の体制づくり 民生児童委員ら住民との関わりを重視した支援	アンケート結果に基づく、地域の特徴や課題に関する役員間の検討 福祉マップ作成に対する支持 他の地域活動に対する興味・関心の向上	民生児童委員などと役員間での関係構築を行うために、定期的な会議を行い、支部社協においての、事業の基盤づくりを強化が必要 モデルケースを参考に、地区での今後の

			目標や方針の具体化を検討する場（機会）の設定が必要
L	社協事業、支部社協事業の説明、報告 アンケート結果に関する学習会 研修会実施（研修のねらいの確認を丁寧に説明、理解を図ったうえでの実施）	福祉マップの作成、地域課題発見、社会資源の客観視 事業実施目的、意義に対する理解の促進 事業の基礎固めや今後の方針の決定	支部社協事業と社協事業の連携を考慮することができる、状況を確認できる場（機会）の設定が必要

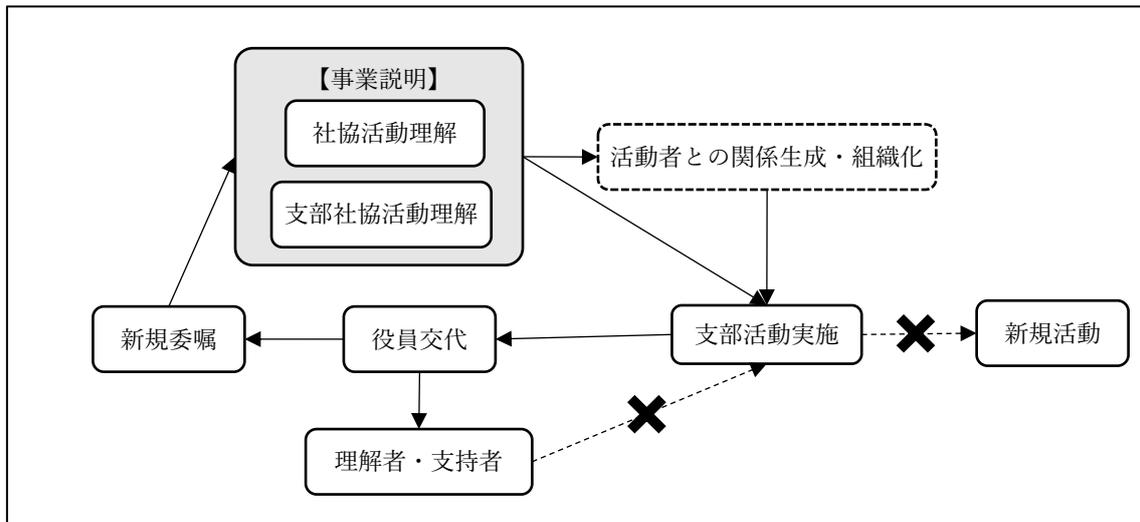
## 5. 考察

### (1) 既存の支え合いの仕組みに対する支援（B、D、F、G）

従来の支部社協に対する支援は、当該年度に委嘱された役員に対しての社協事業の説明、引継ぎ資料に基づく支部社協事業の説明に始まる。そして、社協職員との関係形成、民生児童委員といった先行する地域の活動者との関係形成も行いながら、新規役員がある程度定められた過去の支部事業をそのまま引き継ぎ実施するというものである。これらの活動は、地区で行われてきたという経験値があるため、新規役員にとっては、イメージしやすく関わりやすい取り組みとなっている。特に、支部社協役員は時限付きの役回りであり、地区によっては1年もしくは2年という短いサイクルで交代が行われることから、関わりやすさは支部社協役員を委嘱された住民にとっては重要となる。

しかしながら、この短期間のサイクルによる関わりやすさは、そのトレードオフとして、毎年活動組織のメンバーが交代し、社協活動や支部社協活動に対する理解者や支持者は拡大するものの、役を降りた後も活動を継続・協力する住民は少なく、実際の活動者という面では毎回組織化を図らなければならないという問題を内包している。そのため、社協側の支援も負荷をかけることは難しく、基本的には1年を通して1回PDCAを回す関わりとなる。また、その活動内容もすでにゴール設定がされており、そのプロセスは例年通りこなすことが中心であり、特別な意思決定プロセスを必要としない。そして、地域生活を送るローリスクの住民へのアプローチが中心になる。

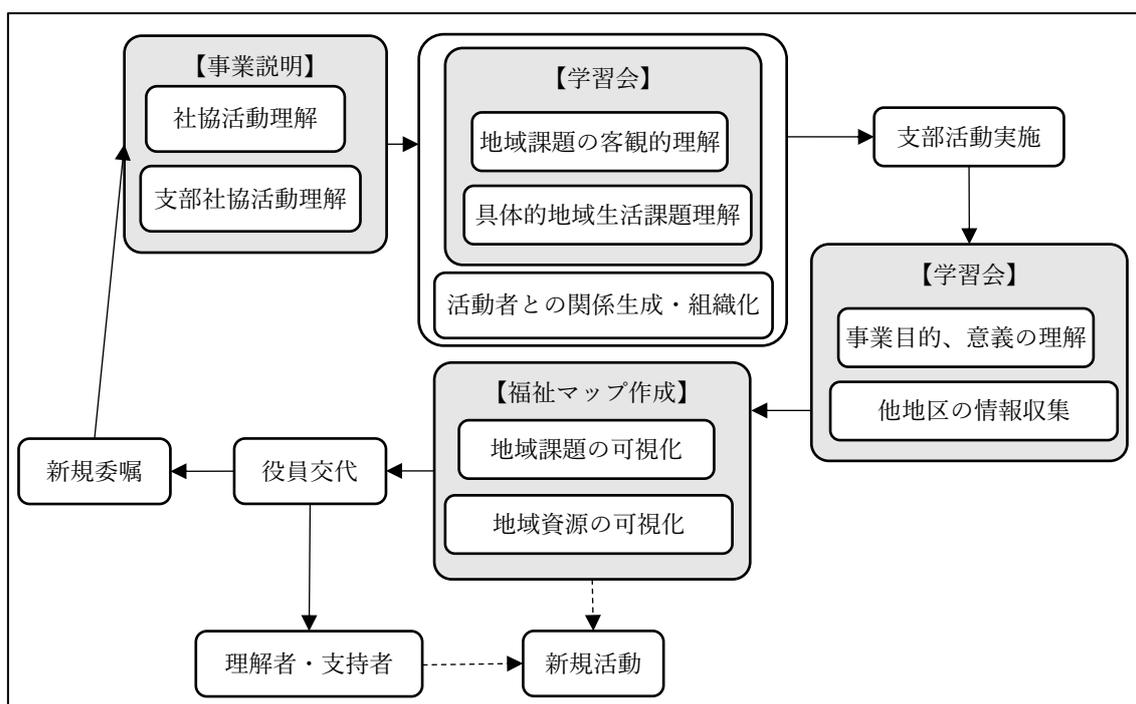
図2 従来の支部社協を通した支え合いのプロセス



(2) 新たな支え合いの機能を付与するための支援 (A、J、L + C、E、H、I、K)

一方、新たな支え合いの機能を付与するための支援は、福祉マップの作成という成果を出すことができた地区 (A、J、L)、及び期間内に作成にいたらなかったものの支持を得ることができた地区 (C、E、H、I、K) の状況からの考察が中心となる。従来の支え合いの流れに加え、学習会を通して地区に限定した数的データに基づく地域課題の客観的理解、民生児童委員との情報交換を通して、民生児童員の主観から見える現地の具体的な地域生活課題の状況とそこへの支援の実情というハイリスク住民へのアプローチを理解するプロセス、場合によっては行政という外部の視点も追加される。ここでは、支え合いができていくというポジティブな状況だけでなく、うまくいかないネガティブな状況といった両方の多様な視点による情報、それを打破するための協働の必要性への提案が含まれる。さらに、既存の活動実施後にも学習会を継続することで具体的な活動イメージを持った状態で支部社協が行う事業の目的、意義に対する理解を促進し、ゴールが設定された意味、そこに至るプロセスに対する主体的な関与の必要性の理解、他地区の情報収集から地区の実情に応じた活動への展開の可能性が見いだせる。そして、このような意図を持った支援の結果が、職員の記録にも示されている。

図3 従来の支部社協に新たな支え合いの機能を付与するためのプロセス



しかしながら、このような学習会は、社協が提案をしても支部社協側がその提案を受け入れる、時間をつくるというプロセスを必要とするものであり、決してすべての地域で行われるわけではない。また、行いたいという意思を一部の支部社協役員が持っても、支部の合意がなければ実施することが難しいという問題を内包し、支部社協内の調整を必要とする。

そのなかで、学習会などを通して福祉マップ作成に至った地区においては、地区の情報を福祉マップに落とし込むことで、地区のどこで、どのような生活を送っている人がいて、どのような支えを必要としているのかを可視化することにつながっていた。そこでは、定型の活動ができなくなったコロナ禍において、既存の活動ではなく、地区の現状から特徴を見出し、どのような活動ができるか、自らの力で活動の型を変えるため、定型で良いという思考停止からの脱出が求められる。すなわち、既成の地域活動の枠を取り外し、ゼロベースで支部社協の活動を考える、地域生活課題を抱えている当事者にとっての支部社協の価値を考えるプロセスである。

このような社協側の支援は支部社協に新たな意思決定プロセスを求めるものであり、1年を通して複数回のPDCAを支部社協と社協が協働で回すものである。そのため、支部社協役員の合意や社協側の支援体制が整っていても、全ての地区で、このような意思決定プロセスを複数回確立することはできない、仕事ではない活動者が、日常生活の中で一堂に集まることできないという問題を内包する。また、1～2年でのメンバーの交代という状況は全支部社協の共通事項であり、2年で役員が変わる現状の支部社協システムは、現状の事業を検証するような取り組みには構造的にコミットできない状態である。さらに、毎年組織化を図るといった問題も内包し、役員交代後の理解者・支持者が既存の支部活動や新規活動へ継続・協力するかといった循環についての結果は把握できず、推察の域をでない。

## 6. おわりに

本研究は、社協が支部社協活動育成支援において培ってきた既存の支え合いの仕組みに対する支援方法を確認し、多機関協働事業と生活支援体制整備事業が目指す新たな支え合いの機能を付与するための支援方法とその課題について検討した。

その結果、既存の支え合いの仕組みに対する支援方法は、支部社協を構成するメンバーが活動しやすいものとしてある程度確立しており、活動内容も経験値も豊富にあり、支部社協の意思決定プロセスも簡易にできることが確認できた。一方で、新たな支え合い機能を付加するための支援方法としての福祉マップ作成は、既存の支援方法を崩し、新たな意思決定プロセスを強いるものであり、地区によっては即時に対応することが難しい状況も確認された。ただし、分析対象となっている支援期間が4月～12月のため、支部役員の任期が切れる前の記録分析のため、職員の意図している支援内容の途中となっている。また、時期尚早な意思決定を防ぐこともあり、住民の歩幅に合わせた支援を行っているため、マップ作成後の新規活動への意思決定プロセスは今後の取組であり、この点についての考察が不足している。そのような限界の中で、支援が進んでいる地区の知見からは、全体研修会での情報提供に基づき、さらに深めた学習会を準備のできている地区から実施していくという、地区全体の支援と個別の支援の両面から展開していく社協支援者の意図をもった年間の支援を具現化している状況を確認できる。すなわち、支部社協をどのような支部社協へと、どのようなプロセスを経て組織化していく、新たな活動内容や既存の活動に新たな機能を付与した

いのかといった支援ビジョンに基づく関わりが記録の中で言語化できている点に特徴がある。地域づくりにおいて、社会資源開発の文脈からは問題解決志向アプローチとエンパワメント・ストレングスアプローチという方法論が示されている。その中で本研究の知見からは、新たな支え合いという地域社会像に向けた支部社協支援において、地区ごとに支援プロセスを設計することの重要性が示唆される。コロナ禍でやりたくてもやっけてはいけないという活動制限下においては、支部社協の事業連続性は担保されず、非連続的な事業の展開を可能にすることが求められている。このような非連続的な事業展開を求められる中では、本研究で示した学習会を通じた情報収集、事業の目的の理解、福祉マップ作成を通じた具体的な地域課題と地域資源理解の促進という支援プロセスは、今後の地域づくりの一助になりうると考える。

しかしながら、本研究は、コロナ禍の影響もあり、当初予定していた支援内容が展開できず、支援期間も年度途中のため、その知見には限界がある。特に、任期を終えた役員がその後どのような活動への関わりを持つのかという点については、観察することができていない。同時に、3地区で福祉マップの作成はできたものの、そこからハイリスクの住民への個別のアプローチについても観察ができていない。これら研究の限界については、今後も継続した観察を行うことにより、明らかにしていく必要がある。

## 謝辞

本研究の実施にあたっては、甲州市、甲州市社会福祉協議会、甲州市支部社会福祉協議会の皆様に多大なご協力をいただいたことを感謝申し上げます。万全の感染症対策を行った中とはいえ、ウィズコロナの長期化の中での活動、打ち合わせ、研修会の実施は大きな不安を伴うものでした。特に、コロナ禍での支援業務拡大の中で、地域へのアウトリーチ活動や新たな支援記録の入力作業を行っていただいた社会福祉協議会の職員の皆様には、心から感謝申し上げます。

---

<sup>i</sup> 全国民生委員児童委員連合会 2019年5月9日 報道資料

URL:<https://www2.shakyo.or.jp/wp-content/uploads/2019/03/386f648a162f2017b534959002a28858.pdf>

<sup>ii</sup> 日本地域福祉学会 (2019) 「地域福祉教育のあり方研究プロジェクト報告書協同による社会資源開発のアプローチ」