

地域共生社会の実現に向けた ソーシャルワーカーの行動と視点

小林 哲也

Actions and Perspectives of Social Workers towards Realizing a Community-Based Inclusive Society

Tetsuya KOBAYASHI

はじめに

現在、深刻に進む少子高齢化やそれに伴う人口減少社会に対応するため、地域課題の解決力（地域力）を強化し、その持続可能性を高めていくことが求められている。このような状況において、厚生労働省（2016）は、福祉の提供について「『包括的な相談から見立て、支援調整の組み立てに加えて、資源開発し、総合的な支援が提供され、誰もがそのニーズに合った支援を受けられる地域づくり』を行う」とし、新しい地域包括支援体制を構築することが必要とされ、誰もが支えあう新たな共生社会として「地域共生社会」が示された。

この地域共生社会が示されたのは、2016（平成 28）年の内閣府による「ニッポン一億総活躍プラン」である。ニッポン一億総活躍プランでは、地域共生社会の実現が位置づけられ、地域共生社会について「子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる『地域共生社会』を実現する」としている。これを受けて、同年 10 月には具体的な推進方策を検討するため、厚生労働省に「地域力強化検討会（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）」が設置され、その検討をふまえて 2017（平成 29）年 5 月に「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（地域包括ケアシステム強化法）」が成立し、この法律に基づいて社会福祉法が改正され、2018（平成 30）年 4 月に施行された。

この社会福祉法の改正は、地域福祉について大きな転換であったと言える。2018 年の社会福祉法の改正では、地域福祉について 3 つの大きな転換があった。1 つめに、地域福祉推進の理念が規定されたことである。地域福祉推進の理念として、支援を必要とする住民や世帯が抱える多様で複合的な地域生活課題について、

住民や福祉関係者による把握および地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関と連携して解決していくことが明記された。2 つめに、市町村の包括的な支援体制の整備について努めることが規定されたことである。地域住民の地域福祉活動への参加を促進するための環境整備、地域生活課題に関する相談を包括的に受け止める体制の整備、多機関の協働による市町村における包括的な相談支援の構築を市町村の努力義務とした。3 つめに、地域福祉計画を充実させることが規定されたことである。市町村、都道府県地域福祉計画については、それまで任意とされていたものが、努力義務が課せられることになった。また、高齢者、障がい者、児童など各福祉分野について共通して取り組む事項を定め、上位計画として位置づけることになり、市町村における包括的な支援体制の整備に関する事項が記載事項として追加された。

このように現在の地域福祉は、地域共生社会の実現に向けて、大きな転換期を迎えている。たとえば、地域共生社会については、多様化、複合化している地域の福祉ニーズに応えていく横断的な仕組みの構築に向けた仕組みを検討するため、2019（令和元）年に「地域共生社会推進検討会（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）」が設置され、その検討をふまえて 2020（令和 2）年 6 月に「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律」が成立し、この法律に基づいて社会福祉法が改正され、2021（令和 3）年 4 月に施行された。2020 年の社会福祉法の改正では、新たに「重層的支援体制整備事業」が創設され、地域住民の複合・複雑化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制を整備するために、「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 つの支援を重層的に

実施するようになった。

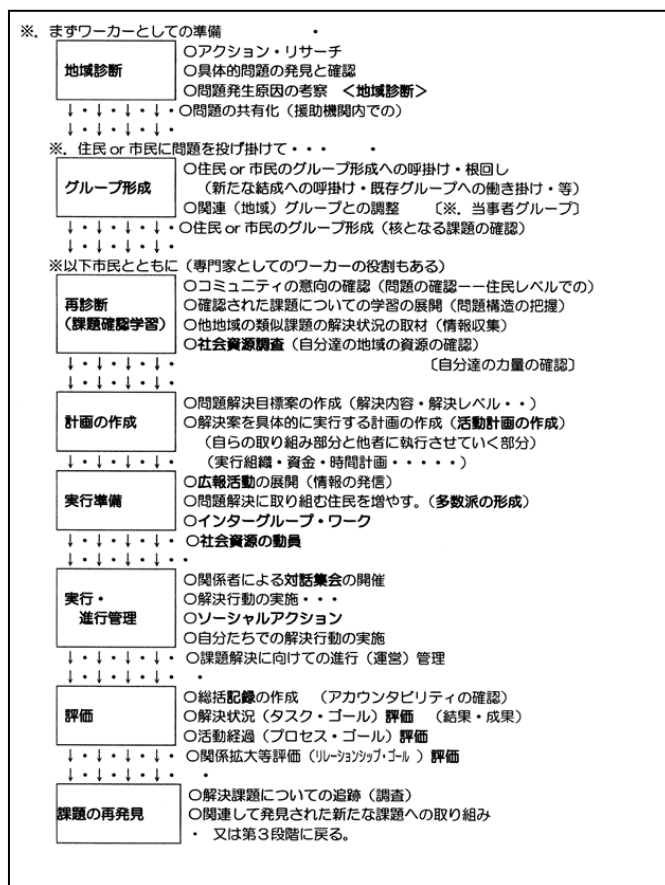
このように地域福祉は、地域共生社会の実現に向けて、大きな転換期を迎えており、さまざまな取り組みが行われている。このような取り組みは、社会福祉法の改正などによって示された制度的な枠組みを、地域共生社会として構築していくことにその目的がある。このような制度的な枠組みを地域福祉において構築していくためには、その前提として、地域の住民が抱えている問題（ニーズ）を明確にしていかなければ必要であり、明確にした問題（ニーズ）を市町村の地域福祉やその計画となる地域福祉計画に反映していくことが必要となる。

実際に、筆者は市町村の地域福祉計画の策定に関わっている。策定に関わるなかで、制度としての枠組みが充実しても、実際にそれを利用する住民や世帯が抱えているニーズがそこに反映されていなければ意味がないのではないかと実感している。そこで、本稿では、コミュニティワークにおけるコミュニティの問題解決プロセスを見直し、地域住民が抱える問題（ニーズ）をどのように地域福祉（あるいは地域福祉計画）に反映していくのかという点について、支援者であるソーシャルワーカー¹が取り組むべき行動や視点を、コミュニティワークにおける問題解決のプロセスを用いて、分析していく。

1. コミュニティワークにおける問題解決のプロセス

コミュニティワークによる問題解決のプロセスを見直す方法として、川廷（2013）が示した「コミュニティワークにおける問題解決プロセス」を用いた²。川廷（2013）は、コミュニティにおける問題について、2つの側面があることを指摘している。一つは、ごみ処理の問題、交通機関の問題、災害や防犯などの安全性の問題など、地域住民が共通で抱えている問題であり地域社会において解決していくものである。もう一つは、福祉問題として取り上げられることが多く、地域内で支援を必要とする高齢者、障がい者、児童などの福祉的な支援に関するものである。そして、問題解決の方法として、前者については、主に「共同体の組織化」によって問題を解決してくのに対し、後者については、「地域コミュニティ」を問題の解決の手段として用いると指摘している。

地域共生社会の実現は、まさに後者の問題解決の方法であり、多様化、複合化する地域住民の福祉的ニーズに対して、高齢者、障がい者、児童といった従来の



出典：川廷宗之（2013）『大妻女子大学 相談援助演習Ⅳ・テキスト』

図 コミュニティワークにおける問題解決プロセス

縦割りの公的サービスだけではなく、地域コミュニティにおける横断的な資源を活用しながら問題解決を図っていくことになる。このような問題解決のプロセスについて、川廷（2013）は、コミュニティワークにおける問題解決のプロセスとし、コミュニティワークの方法も、原則的にはソーシャルワーク一般のプロセスと変わらず、診断⇒計画⇒実行⇒評価の段階をたどるとしている。しかし、コミュニティワークは、地域住民の問題解決活動の支援という側面を持つため、このプロセスがもう少し複雑になるとし、そのプロセスは、① 地域診断⇒② 問題解決グループの形成⇒③ 問題解決グループによる再診断（課題確認学習）⇒④ 問題解決の計画の作成⇒⑤ 実行準備⇒⑥ 実行・進行（運営）管理 ⇒⑦ 評価⇒⑧課題の再発見、となる。これらの内容を整理したのが、図「コミュニティワークにおける問題解決プロセス」である。次に、その各プロセスの内容について説明していく。

2. コミュニティワークの問題解決プロセスの内容

① 地域診断

コミュニティワークにおける問題解決は、地域住民

からの相談に対応するか、専門職の目から見ての地域診断から始まる。第1段階で示された「地域診断」では、問題（ニーズ）を発見するために、地域住民から生活情報の収集や、統計や地図などの間接情報の資料から、当該地域には、どのような問題（ニーズ）があるかを診断する。この診断結果をふまえて、当該問題を支援するかどうかを、ソーシャルワーカーは所属機関で共通理解を図ったうえで、取り組むことを決める。ただし、現実的には、このように取り組む問題（ニーズ）については、行政などから降ろされる形で出てくる場合も少なくないとしている。

② 問題解決グループの形成

第2段階「問題解決グループの形成」では、問題を解決するためのグループ「問題解決グループ」を形成するための支援を開始する。基盤となるような問題解決グループがない場合は、グループの設立から支援していく。多くの場合は地域住民からの相談から始まるため、その地域住民（もしくはグループ）を中心に支援を行っていくことになる。行政などから降りてくる課題の場合は、地域住民が取り組みたい課題かどうかを丁寧に精査し、地域住民が取り組みたいような形に調整してから、問題解決グループの形成を図ることが必要となる。

③ 問題解決グループによる再診断（課題確認学習）

実際に地域住民自身による問題解決の取り組みが始まるのが第3段階からである。第3段階の「再診断（課題確認学習）」では、問題解決グループ自身が、問題について内容を整理し、様々な検討を加えて、その問題が解決を必要とする問題であること、どのようになれば解決となるのか課題を確認する。その過程において、確認された課題の原因（問題構造）の把握や他の地域における類似した課題の解決状況の取材（情報収集）、問題解決に役立ちそうな地域の社会資源の調査などを行う。また、その過程においては、自分達の問題解決に対する力量がどの程度であるか、自己覚知を迫られることにもなる。

④ 問題解決の計画の作成

第4段階の「問題解決の計画の作成」では、まず、問題解決の目標案の作成（解決内容、解決レベルなどのゴールの設定）をしながら、周囲への影響や波及効果を確認しつつ、問題解決に至る経過を踏まえながら計画案をまとめる。この段階で、ソーシャルワーカーは、ゴールを1つに限定するのではなく、いくつかの

ゴールを考えておく。また、終了時における評価を行う際の準備として、評価に対する計画も一緒に立案するように勧めるなどの支援を行っていく。なお、計画の作成は、解決すべき問題が具体的であればあるほど立てやすくなる。

⑤ 実行準備

第5段階「実行準備」では、問題解決の具体的活動計画を実際に展開していく前に、地域の関係者の合意を得るなどの丁寧な準備作業をおこなう段階となる。実行準備での基本目標は、問題解決の内容に関して問題解決に取り組むことに関わる地域住民を増やすことである。福祉問題については、少数の住民の問題である場合も少なくないが、協力者による多数派を形成することがこの段階の目標となると指摘されている。この過程においても、引き続き情報の収集分析などを行うとともに、計画の修正検討を行うこともある。

⑥ 実行・進行（運営）管理

第6段階「実行・進行（運営）管理」では、問題解決のための活動として、地域の関係者による対話集会の開催（合意形成）や当該関係者によって合意した解決行動の実施状況の見守り（モニタリング）が中心となることが多い。また、問題を提起した問題解決グループ自身も自ら行くと約束した解決行動を行っていくことになる。

⑦ 評価

第7段階「評価」では、一連の問題解決活動の評価をおこなう。評価を行う場合、その根拠となる資料が整理されていないと適正な評価が難しくなる。そのため、あらかじめ評価に必要な記録の作成を行っておく必要がある。この点は、これらの問題解決活動の多くが、公的な活動となるため、アカウンタビリティ（説明責任）に備えておくことも大切であり、その意味でも適正な記録はとても重要である。また、評価は多くの場合、いくつかのカテゴリーで一定の数値指標に基づいて行う場合が多いため、どの程度で問題の解決と見なすかという基準をあらかじめ設定しておく必要がある。

⑧ 課題の再発見

第8段階「課題の再発見」では、これら一連の問題解決活動を行ったら、課題についての追跡（調査）のシステムを残しておく必要がある。また、ここでの問題解決グループは一度解散する場合もある。問題解決に取り組んだ実績を踏まえたノウハウを生かして、問

題解決の取り組みに関連させて、発見された新たな課題への取り組みをスタートさせる場合もありえる。その場合は、ふたたび新たな課題への取り組みとして第3段階に戻ることになる。

以上が川廷(2013)が示した「コミュニティワークにおける問題解決プロセス」の内容となる。このプロセスをみると、ソーシャルワーカーが、コミュニティワークの始まりとして地域住民が抱える問題(ニーズ)を発見するのが第1段階の「地域診断」となる。そして、実際にその問題(ニーズ)を地域住民と共有し、問題解決に向けて取り組みが始まるのは、第3段階の「問題解決グループによる再診断(課題確認学習)」以降となる。地域福祉(あるいは地域福祉計画の策定)において地域住民の意思が反映されることが重要であることを考慮すると、この第3段階のプロセスは重要である。ソーシャルワーカーが支援者として、コミュニティワークの始まりとして地域住民の問題(ニーズ)を把握するのが第1段階「地域診断」であり、その問題(ニーズ)を基に、実際に住民による問題解決への取り組みが始まり、ソーシャルワーカーによる地域住民への支援が始まるのが第3段階「問題解決グループによる再診断(課題確認学習)」ということになる。この2つの過程は、地域住民が抱える問題(ニーズ)をどのように地域福祉(あるいは地域福祉計画)に反映していくのかということについて、支援者であるソーシャルワーカーが取り組むべき行動や視点を考える上で重要なプロセスとなる。そのため、次にこの2つのプロセス内容について詳細にみていくことにする。

3. 第1段階と第3段階の問題解決プロセスの詳細

まず、第1段階の「地域診断」は、地域での生活を阻害する地域課題や生活課題の内容を調べ、その内容が、当事者あるいは地域にとって、問題解決を必要とする内容であるかどうかを診断することである。ただし、地域診断の場合、内容を福祉問題に限定しないという特徴がある。地域の問題は、地域住民が個人として抱えているマイクロニーズを地域レベルのメゾニーズに転換していかないと、地域で解決すべき問題(ニーズ)となっていくにくい点に注目しておく必要がある。また、多くの場合、地域で解決すべき課題として、行政などから課題を降ろすようなやり方となる。その場合、地域住民は、当該問題に真に取り組もうとせず、社会福祉協議会など地域に関連する機関のみが動くことになり、真の問題解決につながらない場合が多くな

る。しかし、このような行政などから課題を降ろす場合でも、基本的には丁寧に個人が抱えるマイクロニーズの調査をおこなうなどして、その調査結果や内容と行政などからの問題提起が一致することを確認した上で、地域住民に取り組みを促していくことが必要となる。

次に、第3段階の「問題解決グループによる再診断(課題確認学習)」である。川廷(2013)は、ソーシャルワーカーは、第3段階(それ以降も含む)、住民による問題解決グループの活動に関して、2つの側面からの支援を行うことになるとしている。一つは、当該の活動推進が停滞しないように刺激し、新しい情報を提供して活動に必要な資金や物品等を整えるなど、具体的なサービス提供をしていくことである。もう一つは、当該問題解決グループの求めに応じて、必要な情報や技術を提供していくことである。そのため、ソーシャルワーカーは当該グループメンバーと「われわれ感覚」を持つと同時に、「支援者に徹する」という動き方の使い分けが必要になると指摘している。なお、問題解決グループを計画策定委員会方式や実行委員会方式として組織する場合、委員会を構成するメンバーをどう選出するか、当該委員会は委員会メンバー以外の人をどれだけ巻きこめるか(地域住民をどのように計画策定に巻き込むか)、解決に行政が関わる場合は、行政中心になりすぎないかなど、注意深く組織し支援していくこと必要となる。

以上、第1段階の「地域診断」と第3段階の「問題解決グループによる再診断(課題確認学習)」を詳細にみてきた。第1段階の「地域診断」では、ソーシャルワーカーは、調査などで地域住民が抱える個人としてのマイクロニーズを捉えることが重要となる。しかし、ソーシャルワーカーは、そのマイクロニーズを単に把握するだけではなく、それを地域レベルのメゾニーズに転換していくことが求められる。また、行政などから課題を降ろすようなやり方においても、ソーシャルワーカーは、その課題が、地域住民が抱えるマイクロニーズと一致しているのか確認していく作業が求められる。

次に、第3段階の「問題解決グループによる再診断(課題確認学習)」では、ここから実際に地域住民とソーシャルワーカーが問題解決に向けて取り組んでいくことになる。このプロセスやそれ以降においてソーシャルワーカーに求められることは、地域住民の問題に取り組む意識が停滞しないように支援していくことと、ソーシャルワーカーが地域住民と共に協働性を持って

課題に取り組んでいくことである。しかし、問題解決に取り組んでいく過程において、ソーシャルワーカーが問題解決の中心となるのではなく、あくまで問題解決に取り組んでいくのは地域住民であって、ソーシャルワーカーは、それを側面から支援していくという意識を持つことが重要となる。

結論

現在、地域福祉は、地域共生社会の実現という大きな転換期を迎えている。そのような状況の中で、地域住民が抱える問題（ニーズ）をどのように地域福祉（あるいは地域福祉計画）に反映していくのかという問題意識に基づいて、支援者であるソーシャルワーカーが取り組むべき行動や視点をコミュニティワークにおける問題解決プロセスを用いて分析してきた。

結論として、まず1つめに、支援者であるソーシャルワーカーは、地域住民が抱える問題（ニーズ）を発見するためにおこなう「地域診断」が重要となる。ソーシャルワーカーは、まず、調査などをおこない地域住民が抱える個人的なマイクロニーズを捉える。そして、その捉えたマイクロニーズを、地域で、もしくは地域福祉で解決していくメゾニーズに転換していくことがソーシャルワーカーには求められる。その際、必要となるのがニーズの共通性と緊急性であると考え。共通性は、多くの地域住民が同じように抱える問題（ニーズ）ということであり、緊急性とは、すぐに対応しなければならない問題（ニーズ）ということである。単に地域住民のマイクロニーズを的確に捉えるというだけではなく、それをメゾニーズに転換していくことがソーシャルワーカーには求められる。また、取り組む問題（ニーズ）について、行政などから降ろされる場合においても、地域住民のマイクロニーズとの整合性があるか丁寧に確認していくことが求められる。

2つめに、実際に地域住民と共に地域の問題を解決していく段階では、地域住民と協調性をもつことや支援者であるソーシャルワーカーは、側面的支援に徹するということである。実際に、筆者が地域福祉計画の策定に関わっている市町村では、問題解決グループを計画策定委員会方式として組織している。そのため、委員会を構成するメンバーをどう選出するか、当該委員会は、委員以外の地域住民をどれだけ巻きこむことかという指摘は重要となる。また、現実的な問題解決にあたっては、行政や社会福祉協議会が中心となって問題解決に関わる場合が多く、地域住民に関わること

はそれほど多くはない。そのため、行政や社会福祉協議会が中心になり過ぎないかなど、注意深くみていくことが必要となる。以上が本稿の結論となる。

最後に今後の課題について述べていく。本稿は、地域福祉が地域共生社会の実現に向けて大きな転換期を迎えている現状から、地域共生社会の実現の前提にある地域住民が抱えている問題（ニーズ）を地域福祉や市町村の地域福祉計画にどのように反映していくかという問題意識に基づいて、コミュニティワークにおける問題解決プロセスを用いて分析してきた。本稿は、地域住民が抱えている問題（ニーズ）を反映するというコミュニティワークにおける問題解決プロセスでも、支援前、支援中の段階にあたる。もう一つ地域住民の意思や考えが反映されなくてはならないのが、第7段階「評価」である。この評価についても、行政や社会福祉協議会が、どの程度取り組んできたかという評価になりやすい。実際に評価すべきは、地域福祉による事業やサービスを受けてきた当事者となる地域住民ではないかと考える。今後の課題としては、コミュニティワークにおける問題解決プロセスの支援後の段階にあたる評価について、地域住民の意思や考えを、どのように地域福祉（あるいは地域福祉計画）に反映していくのかという点が今後の課題となる。

参考文献

- 川廷宗之（2013）『大妻女子大学 相談援助演習Ⅳ・テキスト』。
- 厚生労働省（2016）「地域共生社会ポータルサイト」（<https://www.mhlw.go.jp/kyouseisyakaiportal/keii/>、2023.09.11 閲覧）
- 厚生労働統計協会編（2018）『国民の福祉と介護の動向 2018/2019』厚生労働協会。
- 南友二郎（2019）「地域共生社会構築に向けた方法論研究—都城市の小地域実践者に焦点を当てて」『桃山学院大学社会学論集』第52巻第2号、63-90。
- 永田祐（2019）『よくわかる地域福祉 地域福祉の改革』ミネルヴァ書房。

注）

¹ 地域福祉における支援者としては、主にコミュニティワーカーやコミュニティソーシャルワーカーが考えられるが、本稿では広く支援者をとらえるためにソーシャルワーカーとする。

² 川廷（2013）による「コミュニティワークにおける問題解決プロセス」を用いた理由としては、川廷氏の研究会に参加し、筆者がこのプロセスの再考を担当し行った経緯がある。