

## 包括的支援体制の構築に向けた住民参加の促進方法に関する基礎的研究 —A市における福祉領域とスポーツ・文化・生涯学習領域の統合化の事例から—

長谷中 崇 志  
高 瀬 慎 二

### I. 研究の背景と目的

今日、各市町村において、地域共生社会の実現に向けた新しい地域包括支援の仕組み(以下、包括的支援体制)づくりが求められている(厚生労働省2015;厚生労働省2016:201-227;二木2016a)。二木立氏が、「地域包括ケアシステムの実態は全国一律の『システム』ではなく、『ネットワーク』であり、その具体的な在り方は地域により大きく異なる(二木2016b)と指摘しているように、包括的支援体制のあり方は全国一律ではないことが先行研究において明示されている(二木2017a:19-20)。包括的支援体制のあり方を検証していくためには、各市町村における多様なその取り組みの研究を蓄積していくことが求められているといえる。さらに、厚生労働省・地域力強化検討会(2017)によれば、包括的支援体制の構築に向けた重要課題として、「住民参加の促進」があげられている。しかし、住民参加に関する先行研究において、住民の「代表性の問題」(永田2011)が指摘されているように、住民参加の実態については十分に検証されていない(原田2008;野口2012:102-110)。特に、従来の研究では、住民参加の「手法」に焦点が当てられており、住民参加の「効果」を実証的に検討していく必要性が示されている(永田2015)。多様な住民参加を促進する方法論の確立のためには、地域福祉実践が住民参加に与える効果に焦点をあてた研究の蓄積が必要である。

本研究では、包括的支援体制の構築に向けた多様な住民参加を促進する方法論の開発を目指し、2015年度よりA市およびA市社会福祉協議会が協働で一体的に取り組んでいる全世代・全対象型の包括的支援体制づくりの事例をとりあげ、基礎的な検討を行う。具体的には、包括的支援体制の構築を促進していくための新たな仕組みとして構想された、福祉領域(社会福祉協議会)とスポーツ・文化・生涯学習領域(文化・スポーツ振興公社)との統合化の事例について、住民参加の促進という点に焦点を当てながら期待される可能性を検討することを目的とした。

## Ⅱ. 用語の定義

本研究で用いる以下の用語の定義を示す。

### (1) 地域共生社会

2016年6月2日に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」および厚生労働省・「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部が発表した「『地域共生社会』の実現に向けて（当面の改革工程）」（2017年2月）では、以下のように地域共生社会の定義がなされている。地域共生社会とは「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」社会。「制度・分野ごとの『縦割り』や『支え手』『受け手』という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会」。本研究では、それらの定義と同じ意味で使用する。

### (2) 地域包括ケアシステム（包括的支援体制）

先行研究において、地域包括ケアシステム の概念・範囲が「拡大・深化」していることが明らかにされている（二木 2015：22-34；二木 2016a；二木 2017b）。地域包括ケア研究会の2016年度報告書では、「地域包括ケアシステムは、本来的に高齢者や介護保険に限定されたものではなく、障害者福祉、子育て、健康増進、生涯教育、公共交通、都市計画、住宅政策など行政が関わる広範囲なテーマを含む『地域づくり』」と述べられている（地域包括ケア研究会 2017：35）。厚生労働省・新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチームが2015年9月17日に発表した「誰もが支えあう地域の構築に向けた福祉サービスの実現—新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」では、地域包括ケアシステムの対象を高齢者に限定せず、全年齢に拡大することを提唱し、全ての人を対象とする地域包括ケアシステムを意味する用語として、「全世代・全対象型地域包括支援」、「新しい地域包括支援体制」が使われている。本研究で使用する「地域包括ケアシステム」は、それらと同じものと定義し、「地域包括ケアシステム」、「全世代・全対象型地域包括支援」、「新しい地域包括支援体制（包括的支援体制）」という用語はすべて同じ意味で使用する。

また、地域共生社会と地域包括ケアシステムの関係については、地域包括ケア研究会の2016年度報告書において以下のように整理されている。地域共生社会とは「今後、日本社会全体で実現していこうとする社会全体のイメージやビジョン」「ゴール」であり、地

地域包括ケアシステムは「地域共生社会」を実現するための「システム」「仕組み」「プラットフォーム」である(地域包括ケア研究会2017:6)。本研究ではそれに準じ、地域包括ケアシステムは地域共生社会の下位概念と位置づける。

### (3) 地域マネジメント

地域包括ケア研究会の2016年度報告書において、地域共生社会を実現していくための仕組みである地域包括ケアを構築していくためには、「地域マネジメント」の推進が重要であると提起されている(地域包括ケア研究会2017:36-38)。そこでは、「地域マネジメント」とは、「地域の実態把握・課題意分析を通じて、地域における共通の目標を設定し、関係者間で共有するとともに、その達成に向けた具体的な計画を作成・実行し、評価と計画の見直しを繰り返し実施することで、目標達成に向けた活動を継続的に改善する取組」と定義されている。本研究ではそれを援用し、「地域診断を行い、あらゆる人と人、あらゆる場と場を有機的につなぎ、必要な社会資源を開発し、地域を改善していく取り組み」という意味で使用する。

### (4) ソーシャルワーク機能

先行研究において、地域包括ケアシステムを推進していく上で、「社会福祉の専門性を活かしたソーシャルワークの重要性は、これまで以上に大きくなると考えられる」と指摘されている(地域包括ケア研究会2016:16-17)。そして、厚生労働省・地域力強化検討会(2017:16)では、地域共生社会の実現に向けて求められる「ソーシャルワークの機能」として以下の5つが示されている。①制度横断的な知識、②アセスメント力、③支援計画の策定・評価、④関係者の連携・調整、⑤資源開発。本研究で使用する「ソーシャルワーク機能」という用語は、その意味で使用する。

### (5) ゼロ次福祉教育

千葉大学予防医学センターの教授・近藤克則氏らのグループにより、「ゼロ次予防」戦略に基づく研究や実践が推進されており、国内外で注目されている(花道・近藤2017)。それによれば、「ゼロ次予防」とは、「本人の努力や我慢だけに期待するのではなく、暮らしているだけで健康になってしまうような、地域環境の改善や社会環境の整備・改善による予防」と定義され、「暮らしているだけで健康になるように地域・社会環境を整

える」まちづくり（「ゼロ次予防」戦略のまちづくり）の重要性が提唱されている。本研究では、それらの用語を援用し、「暮らしているだけで『我が事』の意識が醸成されていき、主体的に地域活動に参加していくような（他人事から我が事への意識と行動の変容をもたらす）、地域環境の改善や社会環境の整備・改善による福祉教育」という意味で、「ゼロ次福祉教育」という用語を使用する。

### Ⅲ. 研究の方法

#### 1. 調査対象と方法

本研究は、A市の事例を対象とし、参与観察、関係資料、A市・A市社会福祉協議会関係者へのインタビューをもとに分析を行った（調査期間は2008年4月～2018年4月）。A市では行政と社会福祉協議会が協働体制のもと2015年度より本格的に、地域共生社会の実現に向けた全世代・全対象型の包括的支援の仕組みについての検討が始まり、その具体化が進められている。その中で2017年度以降、A市社会福祉協議会およびA市文化・スポーツ振興公社合同ワーキングチームが設置され、包括的支援体制の構築を促進していくための新たな仕組みについて検討がなされた。そして、そこでの検討を経て、多様な住民参加の促進などを企図した、福祉領域とスポーツ・文化・生涯学習領域の統合化の「構想」がとりまとめられた（2017年7月～2017年12月）。

本研究では、その構想内容に焦点をあてて検討する。なお、2018年度以降、その構想をもとに詳細について実施されていくため、今後、地域介入研究を通じて、統合化が住民参加にもたらす効果を検証していく。本研究は継続研究であり（長谷中2011；長谷中2012；長谷中・高瀬2017）、それらをふまえて検討している。

#### 2. A市の概要

A市は、2004年に1市2町が対等合併した人口約143,000人の都市である。面積約136km<sup>2</sup>、約58,000世帯、高齢化率25.1%、6日常生活圏域、10中学校区、27小学区である（2017年3月末現在）。各日常生活圏域（B～G圏域）の人口は、以下のとおりである（2017年3月末現在）。B圏域が約25,000人（高齢化率27.3%）、C圏域が約22,000人（高齢化率26.5%）、D圏域が約27,000人（高齢化率27.6%）、E圏域が約42,000人（高齢化率19.7%）、F圏域が約11,000人（高齢化率27.6%）、G圏域が約15,000人（高齢化率27.7%）。A市では従来、行政と社会福祉協議会が協働体制を敷いて一体的に地域福祉推

進に取り組んでいる。具体的には、A 市では 2002 年度から第 1 期地域福祉計画（地域福祉活動計画と一体的に策定され、社会福祉分野の総合計画として位置付けられている。計画期間 2004～2008 年度）、第 2 期地域福祉計画（計画期間 2009～2013 年度）、第 3 期地域福祉計画（計画期間 2014～2018 年度）が行政と社会福祉協議会の協働体制で策定・推進されている（長谷中 2011；長谷中 2012）。さらに 2015 年度より、「全世代・全対象型」地域包括ケアシステムの構築に向けた整備が進められている（長谷中・高瀬 2017）。具体的には、まず、モデル地区である H 地区（E 圏域内の 7 地区で構成）において、総合相談支援の拠点となる「総合相談支援センター（仮称）」が開所された（2017 年 4 月～開所）。総合相談支援センターの役割・機能は、図 1 に示すとおりである。職員体制は、以下のとおりである。社会福祉士 3 名（内 1 名が相談支援包括化推進員）、保健師 2 名（内 1

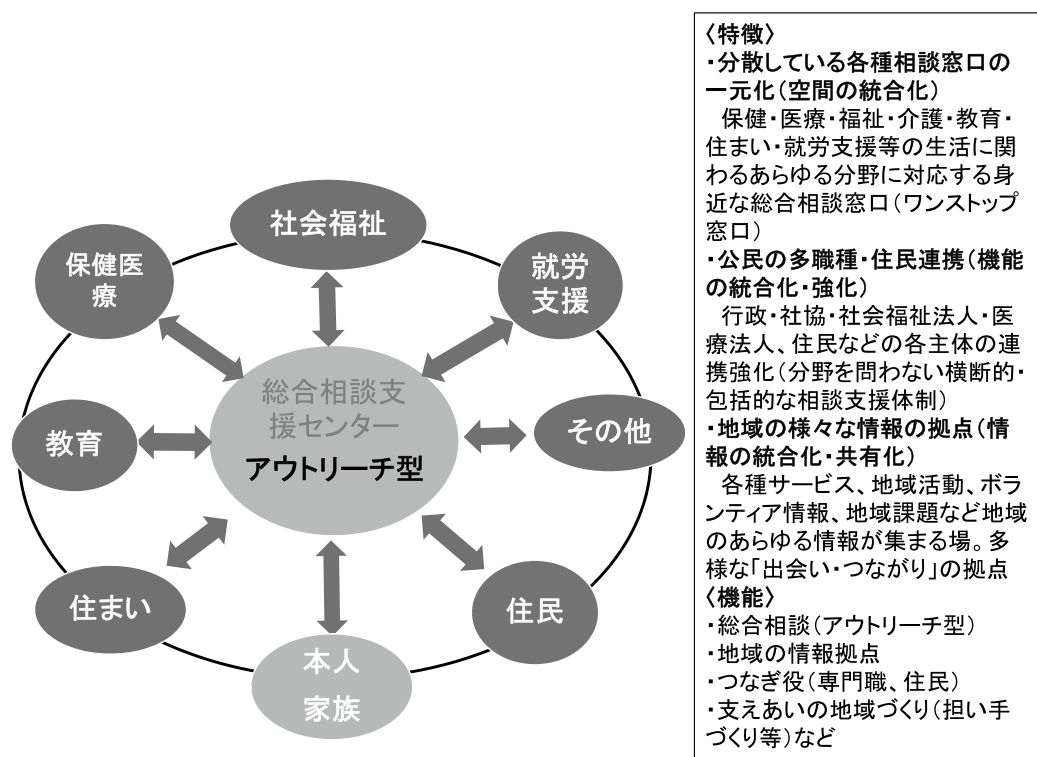


図 1 A 市「総合相談支援センター（仮称）」の役割・機能  
—身近な地域における総合相談と包括的支援の場—

出所：A 市社会福祉協議会資料を一部加筆修正

注 1) 「総合相談支援センター」は、社会福祉協議会および行政の共同運営。

2) 社会福祉士 3 名（内 1 名が相談支援包括化推進員）、保健師 2 名（内 1 名が相談支援包括化推進員）、看護師 1 名、主任介護支援専門員 1 名（相談支援包括化推進員）が配置されている。

名が相談支援包括化推進員)、看護師1名、主任介護支援専門員1名(相談支援包括化推進員)。また、包括的支援体制の構築に向けて、行政機能・公共施設機能の見直しが進められている。具体的には、①従来の地区市民センター・公民館を「まちづくり拠点施設」(職員が配置された住民地域活動の拠点施設。地域活動関連の予算を各地域に一括配分)に変更、②「まちづくり協議会」の形成が2018年度よりA市全域で進められる等、住民の地域活動に対する環境整備や地域で支え合う体制づくりの整備が図られている。

#### IV. 結果

##### 1. 地域福祉計画における住民参加の状況(2008年度～2018年4月現在)

A市では、第2期地域福祉計画より(計画期間2009～2013年度)、計画策定・進行管理のいずれの段階にも住民が中核的に参加する仕組みとして、有志住民で構成された「市民会議」が設置され、住民・行政・社会福祉協議会の三者協働体制による計画策定・推進がなされている。第2期地域福祉計画および第3期地域福祉計画(計画期間2014～2018年度)における住民参加の状況は以下のとおりである。

##### (1) 第2期地域福祉計画における住民参加の状況

###### 1) 第2期地域福祉計画の推進体制

第2期地域福祉計画の推進体制は、図2のとおりである。市民会議内に、5つの部会—①A部会「自然環境」(環境保護・自然との共存、ごみの収集・活用、空き地・空き家の活用)、②B部会「生活安全」(防災・減災、防犯、交通安全等)、③C部会「保健・医療・福祉・教育」(福祉[高齢者、障害のある人、子ども等]、保健・医療、福祉資源)、④D部会「社会参加・コミュニケーション」(交流、地域活動・ボランティア活動、見守り・支え合い)、⑤E部会「まちづくり」(交通・移動、公共施設・社会資源、まちの活性化)—と広報委員会が設けられている。

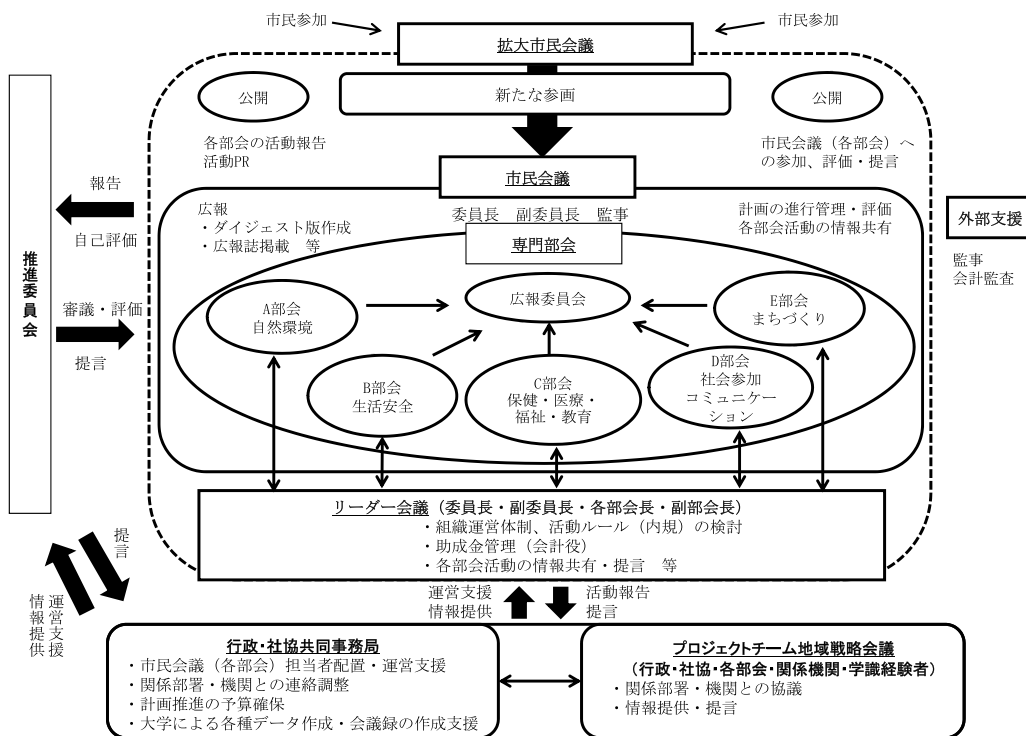


図2 第2期地域福祉計画の推進体制

出所：A市第2期地域福祉計画資料より作成

## 2) 第2期地域福祉計画の住民参加状況

第2期地域福祉計画の市民会議における住民参加状況は、表1、表2のとおりである。第2期地域福祉計画における市民会議参加住民（登録者）の推移（表1）をみると、2008年度の計画策定市民会議に参加した住民は、延べ786人（全15回の策定市民会議開催）であった。2009年度から2013年度の計画推進市民会議に参加登録した住民（登録者総数）は、2009年度82人、2010年度80人、2011年度84人、2012年度85人、2013年度86人であった。2009年度から2013年度の計画推進市民会議（リーダー会議、5部会、広報委員会、合同部会・拡大市民会議）に参加した住民（表2）は、2009年度511人、2010年度680人、2011年度471人、2012年度539人、2013年度527人、5年間で述べ2,728人（計322回の推進市民会議開催）であった。

表1 第2期地域福祉計画における市民会議参加登録住民の推移

(単位：人)

| 年度   | 2008 <sup>注1)</sup> | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    |
|------|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 総数   | 77                  | 82 (66) | 80 (66) | 84 (53) | 85 (53) | 86 (37) |
| 委員長  | 1                   | 1 (1)   | 1 (1)   | 1 (1)   | 1 (1)   | 1 (1)   |
| A 部会 | 9                   | 11 (8)  | 10 (8)  | 9 (6)   | 9 (6)   | 9 (6)   |
| B 部会 | 9                   | 11 (9)  | 10 (9)  | 12 (9)  | 12 (9)  | 11 (5)  |
| C 部会 | 31                  | 31 (29) | 31 (29) | 39 (22) | 40 (22) | 42 (14) |
| D 部会 | 11                  | 10 (7)  | 10 (7)  | 6 (3)   | 6 (3)   | 6 (3)   |
| E 部会 | 16                  | 18 (12) | 18 (12) | 17 (12) | 17 (12) | 17 (8)  |

出所：A 市第2期地域福祉計画資料より作成

注：1) 2008年度は、第2期地域福祉計画策定市民会議の会員（全15回開催延べ786人の参加）。

2) 2009～2013年度は、第2期地域福祉計画推進市民会議の会員（登録者）。

3) 2009～2013年度の（ ）内の数値は、計画策定時に市民会議会員であった会員。

4) A 部会「自然環境」（環境保護・自然との共存、ごみの収集・活用、空き地・空き家の活用）。

5) B 部会「生活安全」（防災・減災、防犯、交通安全等）。

6) C 部会「保健・医療・福祉・教育」（福祉[高齢者、障害のある人、子ども等]、保健・医療、福祉資源）。

7) D 部会「社会参加・コミュニケーション」（交流、地域活動・ボランティア活動、見守り・支え合い）。

8) E 部会「まちづくり」（交通・移動、公共施設・社会資源、まちの活性化）。

表2 市民会議（リーダー会議、5部会、広報委員会、合同部会・拡大市民会議）の実実施回数と参加者延べ人数の推移

|                   | 2009 |     | 2010 |     | 2011 |     | 2012 |     | 2013 |     |
|-------------------|------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|
|                   | 回数   | 人   | 回数   | 人   | 回数   | 人   | 回数   | 人   | 回数   | 人   |
| 総数                | 56   | 511 | 75   | 680 | 59   | 471 | 68   | 539 | 64   | 527 |
| リーダー会議            | 10   | 91  | 12   | 114 | 9    | 73  | 10   | 87  | 9    | 78  |
| A 部会（自然環境）        | 10   | 46  | 10   | 42  | 11   | 59  | 10   | 42  | 7    | 26  |
| B 部会（生活安全）        | 8    | 57  | 6    | 45  | 6    | 44  | 9    | 69  | 11   | 98  |
| C 部会（保健・医療・福祉・教育） | 7    | 56  | 10   | 116 | 11   | 136 | 12   | 150 | 11   | 130 |
| D 部会（社会参加等）       | 9    | 58  | 8    | 67  | 8    | 29  | 12   | 56  | 12   | 88  |
| E 部会（まちづくり）       | 10   | 118 | 11   | 95  | 12   | 66  | 12   | 61  | 12   | 72  |
| 広報委員会             |      |     | 15   | 85  |      |     |      |     |      |     |
| 合同部会・拡大市民会議       | 2    | 85  | 3    | 116 | 2    | 64  | 3    | 74  | 2    | 35  |

出所：A 市第2期地域福祉計画資料より作成

注：1) 数値は、各年度内開催数の合計（回数）、延べ参加者数（人）を示している。

2) 計322回の市民会議開催、延べ2,728人の住民参加（2009～2013年度）

3) 「A～E部会」は定例会の数値。定例会以外に、イベント・視察を実施している。

4) C部会の52回目（2013年度12回目）の参加者数は不明。

5) 「広報委員会」は2010年度に設置。2011年度以降は原則、リーダー会議内で開催されている。

6) 「合同部会・拡大市民会議」の2009年度第1回目は第2期計画策定報告会として開催。

7) 各部会、各会議、委員会には、それぞれに行政・社協の職員が配置されている。



(2) 第 3 期地域福祉計画における住民参加の状況

1) 第 3 期地域福祉計画の推進体制

第 3 期地域福祉計画の推進体制は、図 3 のとおりである。第 3 期地域福祉計画では、第 2 期地域福祉計画推進における課題をふまえ、従来の 5 部会から 3 部会（人づくり部会、場づくり部会、仕組みづくり部会）へ再編成し、各部会を横断的に支援する 3 委員会（広報委員会、運営委員会、組織委員会）が新たに設けられた。各部会は、第 2 期地域福祉計画の市民会議で取り組まれてきた活動グループを中心に構成され、それらが継続・発展する形で進められている。また、第 3 期地域福祉計画では、第 2 期地域福祉計画と比して、活動の発展・深化や市民会議への新たな参画者の実現に向けて、住民や地区社協、民生・児童委員、自治会、各種ボランティア団体・NPO、各事業者・機関、教育機関、商工会議所、一般企業等、地域における多種多様な主体との連携を強化・充実することが目指された。2018 年 4 月現在の各部会の活動内容は、以下の通りである。①人づくり部会（学校連携、

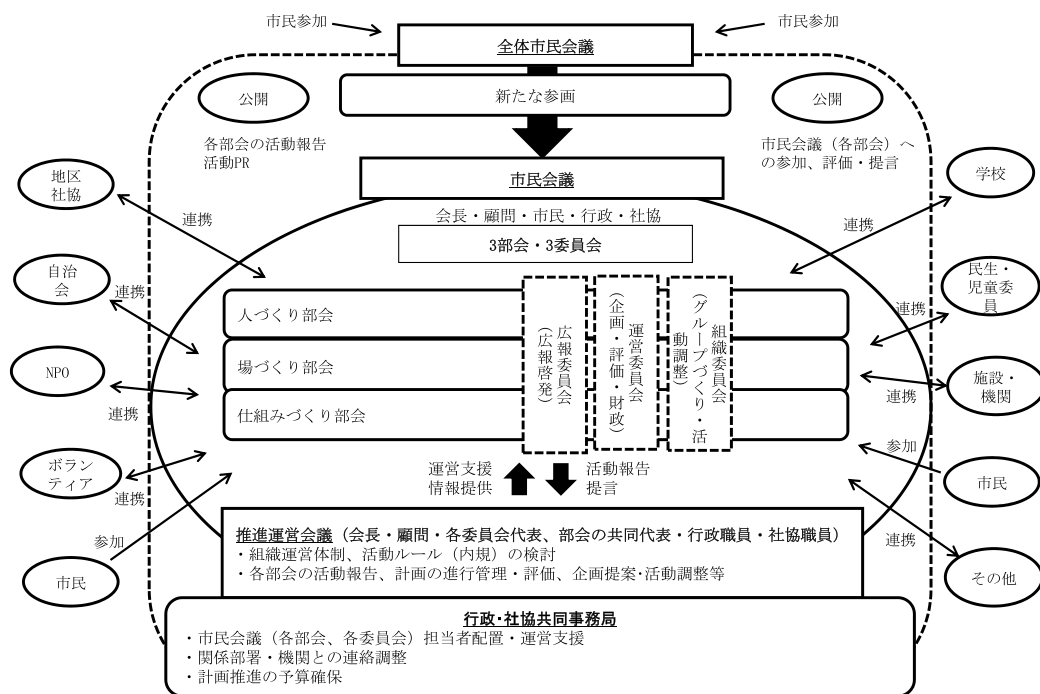


図 3 第 3 期地域福祉計画の推進体制

出所：A 市第 3 期地域福祉計画資料より作成

注：2018 年 4 月現在における各部会の活動内容は以下の通り。①「人づくり部会」（学校連携、あいさつ運動、多文化交流）、②「仕組みづくり部会」（防災見守り）、③「場作り部会」（障害者余暇活動支援、コミュニティバス利用改善、地域文化を広める、気軽に集える公園づくり）。

あいさつ運動、多文化交流)、②仕組みづくり部会(防災見守り)、③場づくり部会(障害者余暇活動支援、コミュニティバス利用改善、地域文化を広める、気軽に集える公園づくり)。公共施設が利用しやすいまち、安全に歩ける歩道づくりの2グループは活動休止中)。

## 2) 第3期地域福祉計画の住民参加状況

第3期地域福祉計画の市民会議における住民参加状況(2018年4月現在)は、表3のとおりである。

表3 第3期地域福祉計画における市民会議参加登録住民の推移

(単位:人)

| 年度       | 2013 <sup>注1)</sup> | 2014    | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------|---------------------|---------|------|------|------|------|
| 総数       | 451                 | 61 (23) | 66   | 62   | 56   | 58   |
| 会長       |                     | 1 (1)   | 1    | 1    | 1    | 1    |
| 人づくり部会   |                     | 21 (4)  | 22   | 20   | 16   | 17   |
| 仕組みづくり部会 |                     | 11 (6)  | 11   | 11   | 10   | 10   |
| 場づくり部会   |                     | 22 (9)  | 26   | 24   | 24   | 25   |
| 広報委員会    |                     | 2 (0)   | 2    | 2    | 1    | 1    |
| 運営委員会    |                     | 1 (0)   | 1    | 1    | 1    | 1    |
| 組織委員会    |                     | 3 (3)   | 3    | 3    | 3    | 3    |

出所: A市第3期地域福祉計画資料より作成(2018年4月現在)

注: 1) 2013年度は、第3期地域福祉計画策定市民会議(全7回開催)の参加者(総数)。第1回は151人、第2回は83人、第3回は34人、第4回は56人、第5回は26人、第6回は28人、第7回は73人の住民が参加。

2) 2014~2018年度は、第3期地域福祉計画推進市民会議の会員(各4月現在の登録者)。

3) 2014年度の( )内の数値は、第2期地域福祉計画推進市民会議の会員であった住民(登録者)。

4) 3部会には、それぞれに行政・社協の職員が配置されている。

5) 3委員会は、それぞれに市民と行政・社協職員から構成されている。

6) 人づくり部会(学校連携、あいさつ運動、多文化交流)。

7) 仕組みづくり部会(防災見守り)。

8) 場づくり部会(障害者余暇活動支援、コミュニティバス利用改善、地域文化を広める、気軽に集える公園づくり。公共施設が利用しやすいまち、安全に歩ける歩道づくりの2グループは活動休止中)。

## 2. 包括的支援体制の構築を具体化・促進していくための新たな仕組み—福祉領域とスポーツ・文化・生涯学習領域の統合化構想—

上述したように2017年度以降、A市社会福祉協議会およびA市文化・スポーツ振興公社合同ワーキングチームが設置され、包括的支援体制の構築を促進していくための新たな

仕組みについて検討がなされた。そして、そこでの検討を経て、福祉領域とスポーツ・文化・生涯学習領域（以下、いきがい領域）の統合化の「構想」がとりまとめられた（2017年7月～2017年12月）。

(1) 「構想」の概要

地域共生社会の実現にむけた包括的支援体制の構築を具体化・促進していくための新たな手段として、従来の（狭義の）福祉領域といきがい領域との統合化を社会福祉協議会および文化・スポーツ振興公社の両主体において図り、両主体が総合的・一体的な体制で地域共生社会の実現に向けた活動に取り組む仕組みの創出の「構想」（①豊かな共助、②身近な安心の拠点、③切れ目のない包括的相談支援、④地域づくりの新たな資源の創出）がとりまとめられた（図4）。

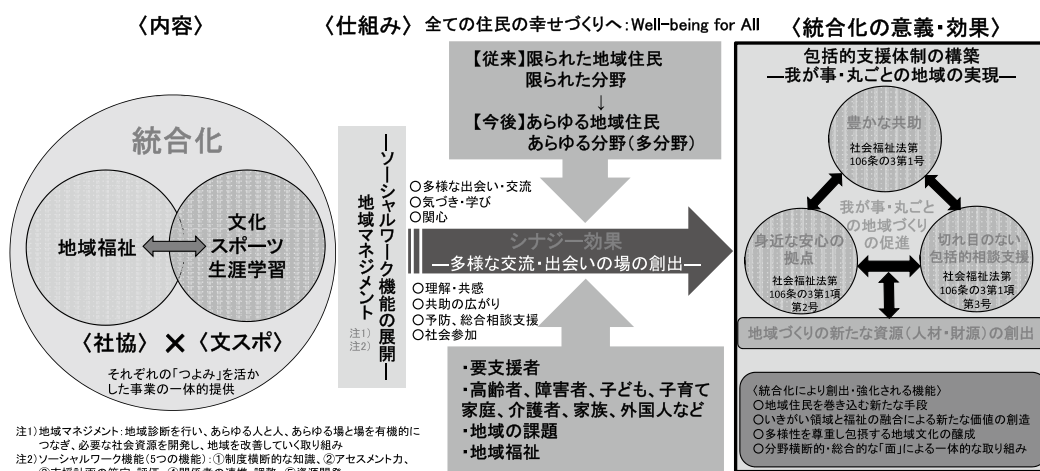


図4 福祉領域とスポーツ・文化・生涯学習領域の統合化による新しい仕組みの創出—地域共生社会の実現にむけた「我が事」・「丸ごと」の地域づくりの促進—  
 出所: A市社会福祉協議会資料より作成

(2) 包括的支援体制の構築に向けて期待される3つの可能性・効果

1) 他人事を「我が事」に変えていくような働きかけをする機能（社会福祉法第106条の3第1項第1号）—我が事の地域づくり—

福祉領域といきがい領域の統合化により、地域福祉、文化、スポーツ、生涯学習の分野横断的・一体的な展開がこれまで以上に可能となる。つまり、あらゆる地域住民が関わる

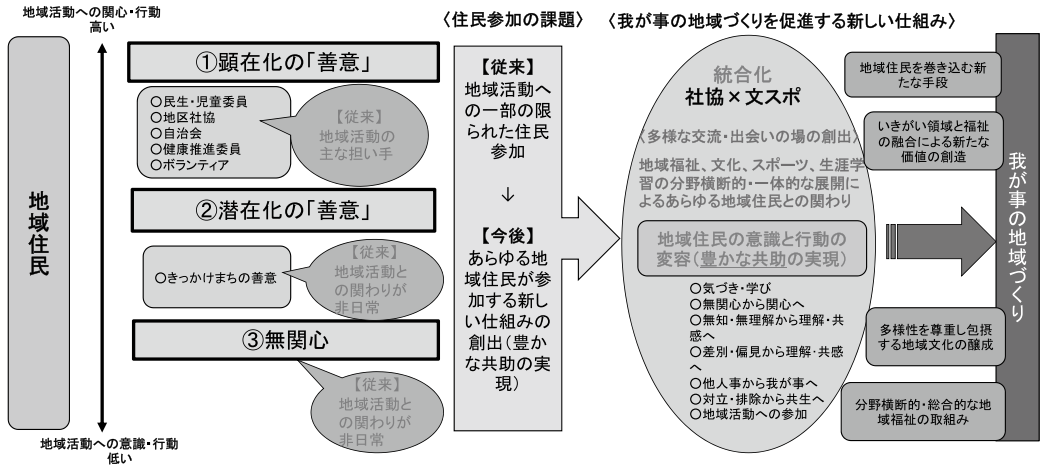


図5 他人事を「我が事」に変えていくような働きかけをする機能の創出・強化（社会福祉法第106条の3第1項第1号）—あらゆる地域住民を巻き込む新たな手段・仕組みとしての福祉領域とスポーツ・文化・生涯学習領域の統合化（我が事の地域づくりの促進）—  
出所：A市社会福祉協議会資料より作成

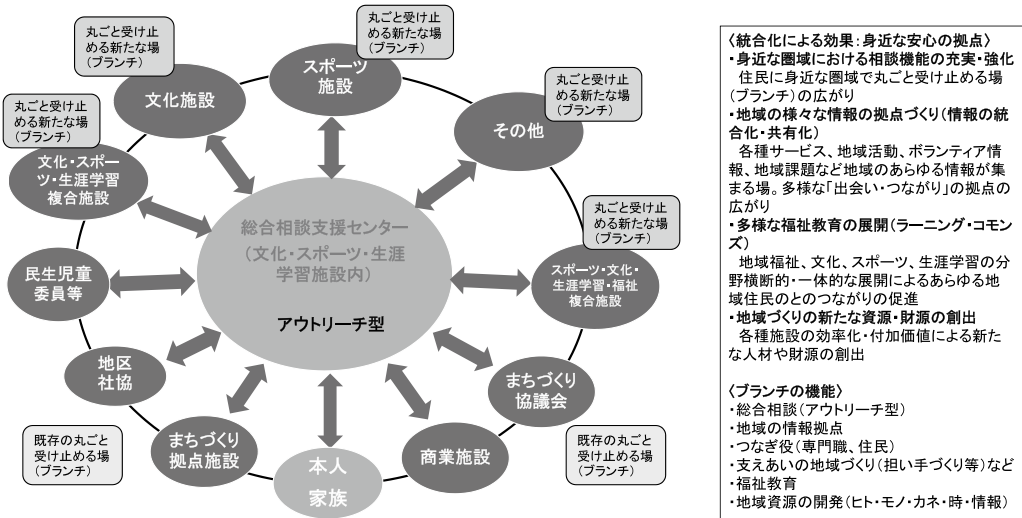


図6 身近な圏域で「丸ごと」受け止める場の創出・強化（社会福祉法第106条の3第1項第2号）—福祉領域とスポーツ・文化・生涯学習領域の統合化による身近な安心の拠点づくり（丸ごとでの地域づくりの促進）—

出所：A市社会福祉協議会資料より作成

- 注：1）「総合相談支援センター」は、社会福祉協議会および行政の共同運営。  
 2）「総合相談支援センター」には、社会福祉士3名（内1名が相談支援包括化推進員）、保健師2名（内1名が相談支援包括化推進員）、看護師1名、主任介護支援専門員1名（相談支援包括化推進員）が配置されている。

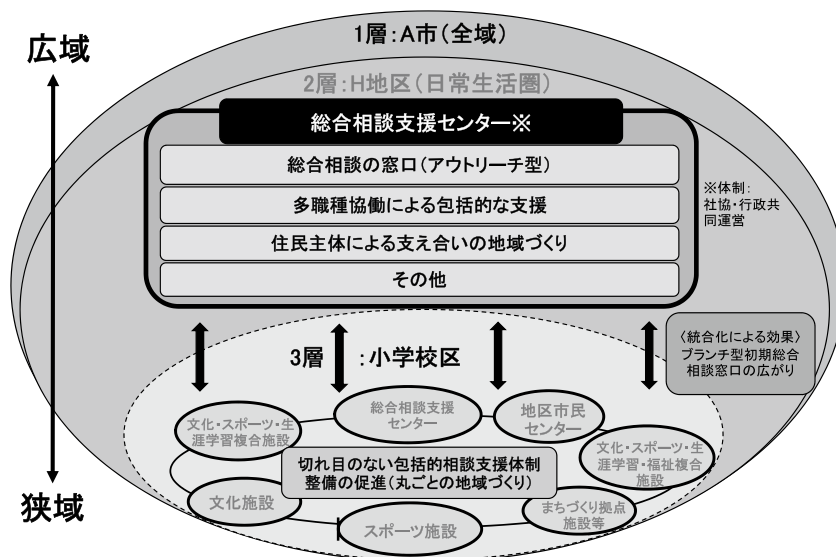


図7 包括的な相談支援体制の構築・強化(社会福祉法第106条の3第1項第3号)―日常生活圏における切れ目ない包括的相談支援体制整備の促進(丸ごとの地域づくりの促進)―  
出所: A市社会福祉協議会資料より作成

注:「総合相談支援センター」には、社会福祉士3名(内1名が相談支援包括化推進員)、保健師2名(内1名が相談支援包括化推進員)、看護師1名、主任介護支援専門員1名が配置されている。

多様な交流・出会いの場が創出されることにより、地域活動との関わりが従来非日常であった住民も含めた地域住民の意識と行動の変容(「我が事」の意識醸成、「我が事」の地域づくり)が促進されていき、あらゆる地域住民が参加する豊かな共助の実現に寄与する可能性がある(図5)。

2) 「複合課題丸ごと」「世帯丸ごと」「とりあえず丸ごと」受け止める場(社会福祉法第106条の3第1項第2号)―身近な安心の拠点づくり―

今回の福祉領域といきがい領域との統合化を図ることにより、住民に身近な圏域で「丸ごと」受け止める場(ランチ)が広がり、身近な圏域における相談機能の充実・強化が図られる(図6)。具体的には、地区社協などの既存の「丸ごと」受け止める場(ランチ)に加えて、文化・スポーツ・生涯学習施設が「丸ごと」受け止める新たな場(ランチ)として整備されることとなる。ランチの役割を担う「丸ごと」受け止める場の機能として、以下の6つが設定されている。「総合相談」、「地域の情報拠点」、「つなぎ役(専門職、住民)」、「支えあいの地域づくり(担い手づくり等)」、「福祉教育」、「地域資源の開発」。

### 3) 包括的な相談支援体制の構築（社会福祉法第106条の3第1項第3号）—丸ごとの地域づくり—

社会福祉協議会（地域福祉）と文化・スポーツ振興公社（スポーツ・文化・生涯学習）という独立した機関の統合化が図られることにより、両主体の強みを活かした一体的・分野横断的な体制（ネットワーク）が形成されることとなる。その結果、福祉領域を超えて多種多様な生活課題に迅速・総合的に対応できる支援体制が構築され、これまで以上に切れ目のない包括的な相談支援体制の整備（「丸ごと」の地域づくり）が促進されていく（図7）。具体的には、統合化が進められることにより、第2層レベル（日常生活圏）に整備されている包括的な相談支援の中核を担う機関「総合相談支援センター」に加えて、第3層レベル（小学校区）において、新たなランチ型の初期総合相談窓口（社会福祉協議会が運営するスポーツ・文化・生涯学習施設）の整備が促進される。

## V. 考察

A市における包括的支援体制の構築に向けた取り組みにおいて、福祉領域といきがい領域の統合化によって期待できる可能性について考察する。

### 1. 地域住民を巻き込む新たな手段—住民参加の広がり—

第1に、社会福祉の分野を超えて、いきがい領域（スポーツ・文化・生涯学習）を含めて総合的に取り組むことにより、これまで関わりがなかった（あるいは、関わってこなかった）無関心層の住民とつながり、「我が事」の地域づくりを促進するための新たな手段として期待できる。先行研究において、地域福祉分野における従来の住民参加に関して、「参加そのものが重視されるか、実質的参加が可能となっているかといった点が重視され、『誰が参加しているのか』」は実証的に検討されておらず、住民の「代表性の問題」（参加者の代表の正当性が不明確）が指摘されている（永田2011：316-323）。さらに、包括的支援体制の実現に向けて、これまで「関わってこなかった地域住民を『巻き込む』」ことが重要であること、他人事を「我が事」にかえる働きかけをする機能や「我が事」の意識を醸成する仕組みづくりが必要であることが提起されている（厚生労働省・地域力強化検討会2017：11-15）。今後、統合化を通じてこれまで以上に多様な交流や出会いの場が創出されることにより、住民のつながりづくり、多様な担い手の育成・参画、住民による主体的な支えあいの仕組み等、統合化が住民参加にどのような効果をもたらしているのかを検証し

ていくことが必要である。

## 2. 福祉領域といきがい領域の融合による新たな価値の創造—地域づくりと地域資源の開発—

第2に、いきがい領域が福祉領域と融合することによって、シナジー効果が生まれ(住民・専門職の分野を超えた多様な交流・出会いの場、支援・活躍の場の創出)、多様な地域住民や多様な分野のつながりを通じて、我が事・丸ごとの地域づくりが促進されていくことが期待できる。具体的には、①「豊かな共助」(社会福祉法第106条の3第1項第1号)、②「身近な安心の拠点」(社会福祉法第106条の3第1項第2号)、③「切れ目のない包括的相談支援」(社会福祉法第106条の3第1項第3号)、④地域づくりの新たな資源(人材など)の創出(図4)への効果が期待され、今後検証していくことが必要である。たとえば、健康づくり、介護予防、地域のつながりづくり、福祉教育、人権教育といった観点からスポーツや文化・生涯学習を活用することにより、地域共生社会に向けた地域づくりや住民参加、ボランティア育成につなげていくことがあげられる。また、従来の地域福祉活動に加えて、いきがい領域を含めて一体的に地域福祉を推進することにより、高齢者・障害者・子ども等のあらゆる地域住民に安心やいきがい、自己実現などの多様な社会参加の機会を生み出すことも期待できる。先行研究においても、「すべての地域の構成員が参加・協働する」仕組みが重要であり、「そのような場をつくることが求められる」と強調されている(厚生労働省・地域力強化検討会2017:4-5)。

## 3. 多様性を尊重し包摂する地域文化の醸成—ゼロ次福祉教育の推進—

第3に、新たにスポーツ・文化・生涯学習に関する事業を通じて、さまざまな住民に対する福祉教育の機会を日常的に提供することができる地域環境が創出され、幼少期からの全世代に対する多様な福祉教育の展開が可能となる。その結果、多様性を尊重し包摂する地域文化の醸成に寄与することが期待される(図5)。具体的には、統合化により、地域福祉、スポーツ、文化、生涯学習の分野横断的・一体的な展開が可能となることから、①あらゆる地域住民や分野のつながりの場(交流の場・出会いの場、支援・活躍の場などのラーニング・コモンズ)が創出され、②それらの場において、要支援者、高齢者、障害者、子ども、子育て家庭、介護者、家族、外国人など、地域の課題、地域福祉との関わりが生まれ、③そこでの関わりを通して、「気づき・学び」「無関心から関心」「無知・無理解から理解・

共感」「差別・偏見から我が事」「対立・排除から共生」「地域活動への参加」などの多様な学びにつながっていき、④我が事の意識の醸成やあらゆる住民の主体的な参加（他人事から我が事への意識と行動の変容）が促進され、⑤「子供・高齢者・障害者などすべての人々が地域、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（「ニッポン一億総活躍プラン」）の実現へとつながっていくと考えられる（全国社会福祉協議会 2014；藤田 2015；藤田 2016a）。つまり、従来の地域福祉活動に加えて、いきがい領域を含めて一体的に福祉教育に取り組むことにより、地域共生社会に向けた地域づくりの「循環」（「ゼロ次福祉教育」の地域環境）を生み出す可能性があるといえる。先行研究においても、「我が事」の地域づくりの土台としての「地域を基盤とした福祉教育の展開」の重要性が強調されており（厚生労働省・地域力強化検討会 2016：9；原田 2014：201-220）、今後、効果を検証していくことが必要である。

#### 4. 分野横断的・総合的な「面」（複合体）による地域福祉の促進

第4に、分野横断的・総合的な「面」（複合体）による地域福祉の促進が期待できる。先行研究において、地域包括ケアに関する連携の実際は、独立した各機関・施設間の連携が有効に機能している地域はごく一部の大都市部に限られていること（二木 1998：1-46；二木 2003）、大都市部を除けば、独立した各機関・施設間の連携よりも複合体の方が圧倒的に有利であること（二木 2014：165-180；二木 2015：1-21）が示されているからである。さらに、地域包括ケア研究会の 2016 年度報告書においても、今後のサービス提供のあり方として「各サービスの強みを活かした一体的提供の実現が必要」であるとした上で、今後の「社会福祉法人や医療法人」の選択肢として、「他事業者・法人との連携」とともに、「法人規模の拡大」や「経営統合」（複合体化）が推奨されている（地域包括ケア研究会 2017：24-25；二木 2017b）。また、先行研究において、統合化（複合体化）による経済的効果（シルバーサービス振興会 1996；二木 1998：36-40；藤田 2016b）やサービスを一体的・包括的に提供することによる利用者の利便性や安心感の向上効果（二木 1998：38）が推察されており、それらの点からも効果が期待できる。ただし、統合化（複合体化）による経済的効果についての実証研究はなく、今後、検証していくことが必要である。先行研究の知見をふまえると、これまで連携することが少なかった A 市における社会福祉協議会（福祉領域）と文化・スポーツ振興公社（スポーツ・文化・生涯学習領域）が統合化を図ることにより、これまで以上に多様な住民ニーズにきめ細かく対応でき、より効率的な地



地域福祉の取り組みにつながると考えられる。

なお、先行研究において、地域共生社会を実現していく上での重要な要素として、①「地域マネジメント」の推進（地域包括ケア研究会 2017:36-38）、②ソーシャルワーク機能（地域包括ケア研究会 2016:16-17；厚生労働省・地域力強化検討会 2017:16）が示されており、さらに、③住民に身近な圏域でソーシャルワーク機能が発揮できる体制を整備していくことの重要性が強調されている（厚生労働省・地域力強化検討会 2016:9-10；厚生労働省・地域力強化検討会 2017:16）。それらの意味でも、統合化（複合体化）が進められることにより、分野横断的・総合的な「面」による地域マネジメントの推進やソーシャルワーク機能を発揮できる体制が整備され、これまで以上にソーシャルワーク機能を活かした社会福祉協議会（面）による地域福祉の促進が期待できる。

## VI. おわりに

本研究では、A市とA市社会福祉協議会が協働で一体的に取り組んでいる全世代・全対象型の包括的支援体制づくりの中で構想された、福祉領域とスポーツ・文化・生涯学習領域との統合化の事例をとりあげ、住民参加の促進に焦点をあてながら統合化によって期待される可能性について検討した。

その結果、この新たな統合化による仕組みを通じて、地域のあらゆる資源がつながるシナジー効果（多様な交流・出会いの場、支援・活躍の場）が生まれ、①多様な住民が「我が事」として主体的に参画する有機的な仕組みの創出（我が事の地域づくり）、②地域住民と多様な主体がつながることにより多種多様な生活課題を「丸ごと」受け止める、包括的な相談支援体制の構築（丸ごとの地域づくり）、③地域づくりの新たな資源（人材・財源）の創出が促進されていき、地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制の構築に寄与することが期待される（図8）。

本研究の限界として、以下の課題があげられる。本研究では、A市社会福祉協議会とA市文化・スポーツ振興公社合同ワーキングチームによってとりまとめられた内容を対象に検証しているため、今回明らかにしたのは、「構想」レベルでの分析によるものである。A市では2018年度以降、その「構想」をもとに具体化が図られていくため、今後、地域介入研究を通じてさらなる検証を行っていくことが求められる。特に、福祉領域とスポーツ・文化・生涯学習領域の統合化が住民参加にもたらす効果の検証とともに、その経済的効果やサービスの質に焦点をあてた調査研究も必要であると考えている。今日の各自自治体

の厳しい財政状況（山本 2015）をふまえると、新たな財源の創出に寄与する研究を蓄積することは重要な課題であり（厚生労働省・地域力強化検討会 2017）、地域福祉分野において財源の創出に焦点をあてた実証研究は限られている。また、先行研究において、保健・医療・福祉領域における統合化（複合体化）により、「サービスの質が向上するか否かは不明である」こと、「わが国では、その評価尺度は未確立である」ことが報告されている（二木 1998：38）。今後は、経済的効果やサービスの質の側面も含めて多角的に実証研究を行うことが必要である。

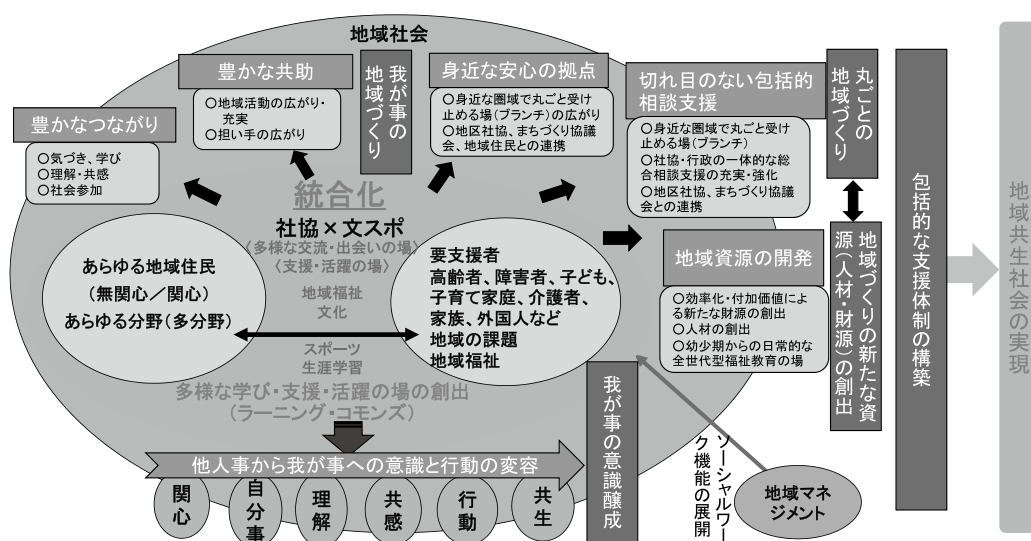


図8 A市における包括的支援体制の構築に向けた住民参加の促進プロセス構造（検証仮説）—福祉領域とスポーツ・文化・生涯学習領域との統合化による「我が事」・「丸ごと」の地域づくりの促進—

出所：A市社会福祉協議会資料より作成

## 文献

地域包括ケア研究会（2016）「地域包括ケアシステムと地域マネジメント」三菱UFJリサーチ&コンサルティング。

地域包括ケア研究会（2017）「地域包括ケア研究会報告書—2040年に向けた挑戦」三菱UFJリサーチ&コンサルティング。

藤田紀昭（2015）「知的障害者スポーツ大会へのボランティア参加による障害者に対する意識変化に関する研究」『同志社スポーツ健康科学』7,9-16。

- 藤田紀昭(2016a)「障害者スポーツ, パラリンピックおよび障害者に対する意識に関する研究」『同志社スポーツ健康科学』8,1-13.
- 藤田紀昭(2016b)「スポーツを誰もが楽しめる社会—障害者スポーツの推進に必要な視点」『月刊福祉』99(3). 34-37.
- 花道真道・近藤克則(2017)「健康長寿コミュニティ実現へ向けて『ゼロ次予防』戦略に基づく商業施設デザインの可能性」『SC JAPAN TODAY』503,42-46.
- 原田正樹(2008)「地域福祉計画の策定とローカル・ガバナンス—地域住民の参加と協働から」『地域福祉研究』36,16-27.
- 原田正樹(2014)『地域福祉の基盤づくり—推進主体の形成』中央法規.
- 長谷中崇志(2011)「地域福祉計画策定における住民参加の方法—参加と協働を重視したA市の事例から」『名古屋柳城短期大学研究紀要』33, 97-105.
- 長谷中崇志(2012)「地域福祉計画推進における住民参加の効果—『市民会議』を基盤としたA市の事例から」『名古屋柳城短期大学研究紀要』34,105-114.
- 長谷中崇志・高瀬慎二(2017)「地域共生社会の実現に向けた地域づくりに関する研究—包括的な相談支援体制の構築に向けたA市の事例から」『名古屋柳城短期大学研究紀要』39,101-128.
- 厚生労働省(2016)『厚生労働白書(2016年版)』日経印刷.
- 厚生労働省・新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム(2015)「誰もが支えあう地域の構築に向けた福祉サービスの実現—新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」.
- 厚生労働省・地域力強化検討会(2016)「中間とりまとめ—従来の福祉の地平を超えた, 次のステージへ」.
- 厚生労働省・地域力強化検討会(2017)「最終とりまとめ—地域共生社会の実現に向けた新しいステージへ」.
- 厚生労働省・「わが事・丸ごと」地域共生社会実現本部(2017)『「地域共生社会」の実現に向けて(当面の改革工程)」.
- 永田祐(2011)『ローカル・ガバナンスと参加—イギリスにおける市民主体の地域再生』中央法規.
- 永田祐(2015)「社会福祉における『住民参加』の進展と課題」『社会福祉研究』123,19-27.

- 二木立 (1998) 『保健・医療・福祉複合体—全国調査と将来予測』医学書院.
- 二木立 (2003) 「医療・福祉の連携か複合化か—両社の対立は無意味, 真理は中間にある」『Gerontology』14 (3), 240-244.
- 二木立 (2014) 『TPP と医療の産業化』勁草書房.
- 二木立 (2015) 『地域包括ケアと地域医療連携』勁草書房.
- 二木立 (2016a) 「地域包括ケアシステムから『全世代・全対象型地域包括支援』へ」『文化連情報』457,16-22.
- 二木立 (2016b) 「地域包括ケアシステムと地域医療構想—医療経済・政策学の視点から」『公衆衛生』80 (8) 562-566.
- 二木立 (2017a) 『地域包括ケアと福祉改革』勁草書房.
- 二木立 (2017b) 「地域包括ケア研究会 2016 年度報告書をどう読むか?」『文化連情報』473,10-13.
- 野口定久 (2012) 「公平と効率の実現可能性を問う—ローカル・ガバナンス」『対論 社会福祉学 3 社会福祉運営』中央法規.
- シルバーサービス振興会 (1996) 「老人保健・福祉関係施設等の多角的事業展開に関する調査研究報告書」.
- 首相官邸 (2016.6.2 閣議決定) 「ニッポン一億総活躍プラン」.
- 山本隆 (2015) 「財政問題に直面する地方自治体と地域福祉計画の課題」『社会福祉研究』123,54-63.
- 全国社会福祉協議会・社会的包摂にむけた福祉教育のあり方研究会 (2014) 「社会的包摂にむけた福祉教育—実践に向けた福祉教育プログラムの提案」.

## **A Basic Study on the Development of the Methods to Promote Residents' Participation in the Construction of an Integrated Community Care System : A Case Study of Integrated Delivery Systems of Community-based Welfare, Sports, Cultural History, and Life-long Learning**

Hasenaka, Takashi\* Takase, Shinji\*

本研究では、A市とA市社会福祉協議会が協働で一体的に取り組んでいる全世代・全対象型の包括的支援体制づくりの中で構想された、福祉領域とスポーツ・文化・生涯学習領域との統合化の事例をとりあげ、住民参加の促進に焦点をあてながら統合化によって期待される可能性について基礎的な検討を行った。その結果、この新たな統合化の仕組みを通じて、地域のあらゆる資源がつながるシナジー効果（多様な交流・出会いの場、支援・活躍の場）が生まれ、①多様な住民が「我が事」として主体的に参画する有機的な仕組みの創出（我が事の地域づくり）、②地域住民と多様な主体がつながることにより多種多様な生活課題を「丸ごと」受け止める、包括的な相談支援体制の構築（丸ごとの地域づくり）、③地域づくりの新たな資源（人材・財源）の創出が促進されていき、地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制の構築に寄与する可能性が示された。今後、地域介入研究を通じてさらなる検証を行っていくことが求められる。

キーワード：地域共生社会，地域包括ケアシステム，包括的支援体制，住民参加，統合化

