

〈研究ノート〉

地域福祉計画策定・推進における住民参加に関する考察

—第3期横浜市地域福祉保健計画から—

山下 順三

Abstract This paper examined the effectiveness of citizen participation in the community welfare plan while comparing the characteristics and perspectives of the whole with the characteristics of the community welfare and health plan of Yokohama City and its persistence. Based on the concept of community welfare, there is no doubt that the implementing entity is a region,

But when positioning it as an administrative plan, how to secure the position of residents' subjects according to social welfare law, how to secure it, reflect on the plan It is what I thought about that point. In the research, many tasks remained, and we were able to recognize again the issues that cannot be clarified unless we compare plans of some municipalities and municipalities. Since this paper is the positioning of research notes, we will continue to conduct research on the subjects.

キーワード：住民参加、地域福祉の概念、地域福祉計画、市区町村

1. はじめに

地域福祉計画（以下「計画」）は、2000年に改正された社会福祉法（以下「法」）において¹、市区町村及び都道府県が策定・推進に取り組むことが規定され、さらに2017年5月に改正された法では、計画の策定・推進は市区町村の努力義務であるとも規定された。

また様々な先行研究において、計画が社会構造の変化に伴いこれまで策定・推進されてきた分野別社会福祉計画を包括することを目指した行政計画として位置づけられてきたものであると述べられている。詳細は後述するが、計画の特徴の一つとして他の分野別社会福祉計画と違い住民参加の策定が前提となっている。

本稿においては、「住民参加」を主なキーワードとして、市区町村の計画についてこの住民参加について考察する。

また事例として取り上げる計画は、2004年度に第1期計画をスタートさせ、現在第3期計画を推進している横浜市地域福祉保健計画とする。

横浜市計画を取り上げる理由として、筆者が第1期から第3期までの横浜市計画及び3区の計画策定・推進の事務局に深くかかわっていたことによる。

1 社会福祉法では「市町村地域福祉計画」と明記されているが、市町村には、特別区と政令市の区部が包括されていると解釈されているため、本稿においては「市区町村」と記載する。

2. 研究の目的と本稿の構成

計画は、社会福祉法第107条で市区町村、第108条では都道府県が、それぞれ「地域福祉計画」と「地域福祉支援計画」を策定することになっており、それぞれの条文の第2項では、前述のとおり策定及び推進に関してあらかじめ「地域住民等の意見を反映することに努める」と明記されている。全体の体系としては、法令により地域を抱える市区町村が地域福祉計画策定・推進を行い、都道府県が市区町村への支援計画を策定・推進するという多層的な構造となっている。

本稿の目的は、地域福祉の概念を具体化したと考えられる計画の策定と推進にあたり、地域住民等の意見などをどのようなシステムで反映しているかを考察する。

ちなみに、法で述べられている「地域住民等」の等の意味は、当該地域の社会福祉施設・事業者などを指している。

本稿は、以下「地域福祉と計画の足跡」、「倫理的配慮」、「住民参加の意義についての考察」及び「おわりに」で構成する。

2. 地域福祉と計画の足跡

2.1 地域福祉のあゆみと目的

地域福祉活動は、特定された地域の中で浮かび上がってきた生活課題を把握した住民が主体となり、地域の民生委員や専門職らと協働して取り組んできた営みであると筆者は捉えている。

また活動自体が地域生活の中で、大げさに言えば当該地域の文化や習慣などにそって行われるため、活動内容が外部から見えにくく、活動の賛同者も多くを得られてこなかった。

さらに課題解決のための手法を他の地域に当てはめる場合は、地域性や社会資源などのことをふまえてアレンジする必要があるため、活動の普遍化は難しいとされてきた。

その理由として、2000年の法改正で「地域福祉」が、これからの社会福祉政策に必要と認識され、条文に規定されるまで、各地方自治体においては独自の地域活動展開に対して支援（市民活動の振興というような形での任意活動の支援）をしていたことにもよると捉えられる。行政体は「法の番人」という位置づけがなされている。これは、法に定めがない場合は地域の自由裁量で事業を展開することができたということにつながる。いわゆる「地域性」という考え方は、こうした中で戦後から続いてきたものであると言える。

武川（2006）によれば、「地域福祉」は米国のコミュニティ・オーガニゼーション（以下「Co」）と英国のコミュニティ・ケアの影響を受けつつも、日本で独自に発達してきた「社会福祉」の考え方であると述べている。その独自性とは全国一律の施策形態ではなく、市区町村ごと、あるいは市区町村内の小地域ごとに育まれてきた活動に対してと考えられる。

反面法令化していない場合は行政の事業における予算化が難しく、活動を行う団体等の活動経費は、主に社会福祉協議会（以下「社協」）の共同募金配分金や善意銀行の募金、寄付金からの補助金により維持してきた。

地域福祉が住民主体の活動によるものとの認識は、活動費やそれを支援した社協の財政構造（公金ではなく善意の募金、寄付金で補助金交付を行っていること）による要因も大きいと考えている。現在でも全国の社協では基本的に活動団体等への支援を継続している。

しかしこのような状況（俗に言えば社協の補助金などで細々と継続してきた活動）をふ

まえながら、地域福祉は戦後からの社会に対応し、それぞれの時代に必要とされた考え方や活動を蓄積し、その概念を形成してきた。

武川（2006）は、社会福祉法において地域福祉は「地域における社会福祉」と定義されているが、歴史を振り返るとそれ以上の意味があるとしている。

なぜならば、これまで行政による社会福祉政策が主流であり、地域福祉は傍流という見方がなされていたが、グローバリズムの浸透や情報の高度化により社会構造が大きく変化し、併せて少子高齢化による人口構造の変化といった要因に伴う社会状況が生活者の中に経済的格差による貧困や社会的排除という新たな生活課題を生み出してきており、これらのことは、2000年以降如実に社会問題となり、地域福祉はこれらを解決するものとしてスポットが当たってきたと述べている。

これは近年の国の政策においても反映され、従来の社会福祉政策では上記の課題に対応できなくなっていることから、「地域共生社会」、「地方創生」や「持続可能な社会」などというキーワードが厚生労働省だけでなく省庁を超えた政策や法令等に盛り込まれている。

すなわち社会福祉サービスの充実だけでなく、労働環境や生活環境を再構築した生活の場としての、自助・互助・共助・公助を組み合わせた新たな地域社会の創生が望まれているのである。

地域福祉のあゆみを全国社会福祉協議会（以下「全社協」）の発行している「改訂概説社会福祉協議会」（2018）でみると、1970年代から徐々に施設福祉施策による対象者だけの支援でなく、地域生活継続支援の必要性が叫ばれ、これが「在宅福祉サービス」の取り組みにつながった。さらに1980年代から1990年代では「住民参加型在宅福祉サービス」に取り組む組織・団体が全国に広がり、いわゆる「有償ボランティア」という考え方も取り入れられた。

また1990年の福祉関係八法の改正を機に福祉政策の地方分権が進められ、戦後から社会福祉に関する概念の積み重ねにより地域福祉にスポットが当たり始めて、社会福祉基礎構造改革を経て「社会福祉法」の成立に至ったと述べられている。

これは、特定対象者に対する支援が主であった社会福祉政策が1960年代の高度経済成長期における大規模な人口流動による都市の過密化、地方の過疎化の問題が顕著になったことに対して具体的な対策がなされなかったことに要因があると解釈される。

人口流動の現象により、地域社会の形態が都市・地方の双方で崩れはじめ、加えて小規模世帯の増加により、家庭・地域の自助力が急速に弱くなり、それまでの救貧施策だけの社会福祉政策では解決ができない課題が生み出され、これに対応するための対策として、分野別の社会福祉政策から地域福祉に政策が転換してきたと捉えられる。

また2000年以降の地域福祉の目的について、和気（2007）によれば、従来の社会福祉政策が対象者の保護を中心とした福祉であったことに対し、包括的に人権を尊重し自己実現を支援するものを目指して、対象者の自己決定と自己実現を支援し、地域生活を継続できるように、地域社会を変え、福祉コミュニティを創造し、地方自治を実現することであると述べられている。

以上のことから、地域福祉は戦後からのあゆみの中で現在の社会状況を考慮すると必然的に求められてきた政策であり、地域社会の再構築による自律的な共同体を新たに構築するための手法であると捉えることができる。そのために計画策定・推進は、ことさら地域

の意見を尊重し、さらには行政、社協と地域住民が主体となる政策としての計画を目指すことが求められている。

この他に戦後以降培ってきた地域福祉の取り組みの累積が今日の概念形成につながっているものとして、平野（2008）の説によれば、地域福祉は「地域が主体となって推進する福祉」であるとし、具体的には「地域に累積する福祉」と表現し、活動の蓄積により地域が福祉政策を読み解き、地域に合ったサービスを自ら組み立て、最後に地域内と協力機関との合意形成をしたうえで活動を進めることであると述べている。

また地域福祉は地域社会と行政や社協及び様々な関係者の協力で成立しているもので、地域福祉政策は行政や社協等だけのものではなく、ボトムアップされてきた地域の実践をブラッシュアップし、普遍化したものである。そのためには地域を中心とした協力関係機関・団体のバランスがとれていなければならないことを強調している。

概念としての地域福祉が、歴史的な経緯からの考え方の積み重ねであると同時に、地域福祉は、歴史的に積み重ねてきた実践があって推進できるものと考えることができ、繰り返すが計画策定・推進は、地域の声を反映し、それまで地域で培われてきた考えを計画的に具体化しなければ、複雑化してきている新たな生活課題への対応は難しいものになってしまう可能性が大きいと言える。

この節の最後として、武川（2006）の説を参考にすると、地域福祉活動の根拠となる地域福祉の概念は1950年代から「地域組織化」（Co）の展開を経て、1970年代の「在宅福祉サービス」の取り組み、これをふまえて1980年代からの「住民参加型在宅福祉サービス」の展開、そして現在の「利用者主体」の考え方を蓄積して形成されていることが考えられる。

さらに社会福祉基礎構造改革の論議の中で、利用者主体と利用者の権利擁護を確立するためには、多様な地域福祉の主体が参入すべきであることが、改正時の法にも反映がなされている。

つまり特定の団体・機関に頼るのではなく、地域を中心としたガバナンスの考えを持って、多様な主体による質の向上を求めることにつながると考えられ、これからも積み重ねられ、地域福祉は時代に合わせて変化を重ねていくものと考えられる。

地域福祉を計画化したと捉えられる計画のこれまでのあゆみと特徴について、次で述べることとする。

2.2 計画のあゆみと特徴など

本節では、計画のあゆみとその特徴について、他の分野別社会福祉計画との比較を交えて述べることとする。

2.2.1 計画のあゆみ

計画のこれまでのあゆみとして、筆者が調べた限りでは「地域福祉計画」の名称を公式の文書などで最初に用いたのは、全社協が1962年に策定した「社会福祉協議会基本要項」第2項の解説の中で明記されたものである。もっとこの表記は、1992年に改訂された「新・社会福祉協議会基本要項」の中では、「地域福祉活動計画」と変更されており、余談ではあるが、全社協では同年「地域福祉活動計画策定の手引き」、2002年には計画との一体化も含

めた「地域福祉活動計画策定指針」を策定している。

全社協では、1984年に「地域福祉計画—理論と方法」という計画の名称をタイトルにした報告書を発行しているが、この内容は現在の行政計画である「地域福祉計画」ではなく、主に地域活動の振興による市区町村社協強化を目的として作成されたものであった。

武川（2007）によれば、この報告書は社協が地域福祉推進を担うことをアピールしたものであり、行政計画の制度・施策に関するものではなく地域における行動計画として、市区町村社協に策定を求めたものであった。

その後1980年代に行政計画としての「地域福祉計画」が一部地方自治体で策定されることを受けて、地域主体を重視した行動計画であることを強調するため、「地域福祉活動計画」と名称を変更した経緯があると述べている。

地域福祉の歴史は1951年に社会福祉事業法により、設置された社協の歴史にオーバーラップしていると社協事務局に長く従事していた筆者は捉えているが、本稿においては計画における「住民参加」に焦点を当てているため、社協と地域福祉に関することは、別に考察することとしたい。

計画の経緯について和気（2007）によれば、まず計画の本質を地域福祉実現のための社会計画としているが、前述の概念と同様その時代ごとに計画の性質が変化していると示唆し、1960年代から1970年代前半までは、Coすなわち「地域組織化」の展開過程において認識された計画であり、1970年代後半からは社協における「在宅福祉サービス」の供給計画の位置づけとなり、1980年代から1990年代にかけての「住民参加型在宅福祉サービス」団体の全国的な広がりを受けて、1980年代には一部先駆的な地方自治体が独自に「地域福祉計画」を策定し、1990年代には東京都の「三相計画」策定へとつながり、併せて1990年の社会福祉関係八法改正による地方分権推進の流れもあり、1990年代後半の社会福祉基礎構造改革の論議を経て社会福祉法の中での「地域福祉計画」が成立したとしている。

また計画は市区町村が地域社会再構築のための地域福祉を推進していくため、その策定に取り組む必要があると判断され、法定化された計画であるとも述べている。

これは地域生活における生活課題は1つの制度やサービスで解決することは難しく、制度サービスだけでは人の生活は成立しない。そこで暮らす住民を対象に、総合的に、包括的に支え合う仕組み（地域福祉）が必要となってくるということである。

制度・施策は法令ごとに分けられているが、人間の生活は部分的に切り離すことはできないので、地域社会が中心となり自助、互助、共助、公助の仕組みを構築するための計画として捉えることが、改めて必要な時期に来ていると考えられる。

ここまでをまとめると、計画は従来の個別の対象者に対する分野別社会福祉政策だけでは、近年地域において浮き彫りになってきている複雑化された新たな生活課題（例えば80・50の問題や社会的排除・孤立など）に対応することが難しいと認知されたことにより、課題を抱えた地域生活者を包括的に支援することを目的とし計画が成立ものであると言える。

2.2.2 計画の策定状況

次に計画の特徴を述べることにするが、その前に、現時点での全国における策定状況を確認しておきたい。

厚生労働省では、毎年全国の市区町村の策定率状況調査を行っている。調査時点は毎年度末(3月31日現在)。2017年3月31日時点での全国の市区町村策定率は74%である(表1)。

表を見ると市区部では90%余が策定もしくは策定予定であり、町村部が67%余りとなり市区部と町村部では策定率の開きが大きい。市区部においても人口の多い自治体ほど策定率が良いことが、厚生労働省の提供データから伺い知ることができるが、ここでは割愛するので、詳細は厚生労働省の資料を参照いただきたい。

表1 地域福祉計画策定状況調査概要

全国1,741市区町村対象

分類	策定済	策定予定	策定未定	合計
年度	2017	2017	2017	2017
市区部	731	21	62	814
割合(%)	89.8%	2.6%	7.6%	
町村部	558	70	299	927
割合(%)	60.2%	7.6%	32.3%	
合計	1,289	91	361	1,741
割合(%)	74.0%	5.2%	20.7%	

出典：厚生労働省 2017.3.31

策定率は、筆者が研究を始めた2014年時点と比べると全体では8ポイント増加してきている。2003年の法施行から14年であることを考慮すると各自治体の努力が伺える。

しかしこの表では、単純な策定もしくは策定予定だけを表しているものであり、ここからは、各市区町村の事情は見えてこない。市区町村は法的に基礎自治体として位置づけられているが、各自治体の規模により計画が一律のものであるとは言いがたい。

それぞれ人口規模、財政規模、面積及びインフラ整備状況など1,300弱の基礎自治体ではそれぞれの項目に格差がある。人口360万人余の自治体と、人口5,000人の自治体では上記の項目の他、自治体に従事する職員数や部署数にも大きな差があり、地域福祉を進めるための主体となる居住人口や就業人口の差も考慮しなければならない。

平野・榊原(2009)によれば、地域福祉推進及び計画策定・推進を自治体が行うならば、専門部署の設置(委員会事務局を担える部署)が計画の進行管理上などにおいて必要であるとしているが、両者が行った2004年の都道府県を対象とした専門部署設置状況の調査では、課レベルで地域福祉セクションを有している都道府県は47都道府県のうちわずか11県にとどまっている。

この結果は、都道府県においても自治体の体力の差が大きく出ていると捉えても良い。特に町村部で考えてみると財政や職員雇用の関係で、福祉関係部署は設置できても計画の策定・推進専門部署を設置することが難しく、また福祉関係部署の職員が複数の計画担当を担うことも考えられ、さらに計画策定・推進の優先順位により義務的計画である高齢者

保健福祉計画や介護保険事業計画などが優先されてしまうことも想像できる。

いずれにしても、これまで述べてきたことは憶測の域を出ないものであることから、各自治体の計画策定・推進体制については、改めて調査を行う必要があり、別に考察の機会を設ける必要がある。

2.2.3 計画の特徴

本節では計画の主だった特徴について、2つに分けて取り上げる。1つは計画そのものの特徴を、2つ目は事例で取り上げる横浜市の計画の特徴について、他の分野別社会福祉計画との比較を交えながら述べることとする。

2.2.3.1 計画全体の特徴

繰り返して述べることになるが、計画は2000年施行の社会福祉法において、市区町村は「地域福祉計画」を策定し、都道府県は「地域福祉支援計画」を策定することとし、その施行は2003年度からと規定されていた。

さらに、2017年5月に改正された法により、計画策定・推進は市区町村の努力義務であると位置づけられることとなったことで、より一層地域福祉を推進する計画として位置づけられたわけである。

ここで述べる計画全体の特徴は、次の節で述べる横浜市の計画に関連付けるため、法第107条に規定されている市区町村地域福祉計画について述べ、都道府県の支援計画については、詳細に触れないものとする。特徴については、以下4点にまとめた。

(1) 総合的、包括的な計画

ここで述べる特徴は、法に記載されている以下の4つの項目とその他とされている5つ目の項目を取り上げる。5点目は、法第106条の三小見出し「包括的支援体制の整備」で規定する「*1 地域福祉活動の環境整備」、「*2 生活相談に関するネットワークの整備」及び「*3 生活困窮者自立支援事業を関連機関と一体的に解決する支援策の体制整備」にかかるものである。以下正確に伝えるため、法文をそのまま引用する。

社会福祉法第107条第1項1号、2号、3号、4号（抜粋）

- ①「*4 地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事業」
- ②「地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項」
- ③「地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項」
- ④「地域福祉に関する活動への住民参加の促進に関する事業」
- ⑤「前条第一考各号に掲げる事業を実施する場合には、同項各号に掲げる事業に関する事項」

※1～4の下線は筆者加筆。

上記4項目及び関連項目から読み取れるものを和気（2007）の説を参考に下記にまとめた。

①は、今回改正で新たに付け加えられたもので、前段でもふれたようにこれまでの分野別社会福祉計画に対して、計画が包括的であることが述べられている。共通する事項とは、

利用者のみではなく、周辺環境との調整や連携についての必要性について述べている。

②以下は従来通りであるが、社会保障審議会福祉部会（2002）によれば、②については地域に対してのサービス目標や利用者の権利擁護について及び目的達成のための、③については目的達成のために多様な主体が振興、参入することによる公私協働の実現と福祉・保健・医療等の連携方策などを、④では多様な団体の社会福祉活動への主体参加支援と住民への問題関心への共有化と意識向上など最低限の指針を作成し、計画に盛り込むこととしている。

これらの項目で注目したい点は、関連項目における「地域包括ケアシステム構築のための体制整備」を意味する小見出しと「生活困窮者自立支援事業推進体制の整備」及び①の分野別社会福祉計画の包括することを加えたことである。これらはこれまでのセクショナルリズム（縦割り行政）の概念を超え、別々の法で定めた制度・サービスを横断的な形で包括していくことを意味している。

（2）地域実態に即した計画

先に述べたものと関連するが、計画は他の社会福祉関係施策のように全国一律の基準で策定されるものではなく、それぞれの市区町村の地域実態に即した形で計画が策定されることである。

このため、全国の地方自治体の計画策定・推進において、詳細で標準的な指針ではなく、計画に盛り込む最低限度の項目を社会保障審議会福祉部会（2002）において審議し取り決めたのである。

（3）策定過程重視—非標準化—

通常分野別社会福祉計画では、高齢者保健福祉計画や介護保険事業計画のようにニーズを集め、サービスに必要な定量を割り出し、当該計画に反映させている。

これは自治体内のハードを含めた福祉サービスの数量的な達成目標とし、計画推進期間内に達成するかどうか評価を行う形態の計画であり、定量的な計画である。

これに対して計画の特徴は、その性質が大きく異なって、策定過程に意味があるとされている点である。結果ももちろんであるが、福祉意識の向上の度合いなど定量的に反映できない部分もあることと、地域住民が地域課題を共有する場面が重要だからである。

和気（2007）が述べているように、策定過程で地域社会の抱える生活課題を明らかにして、課題解決に向けて、様々な機会を利用して地域住民に伝え、その意識を高めていく過程を持った定性的な目標設定が主である計画のため、策定過程が重視されている。

（4）住民参加と主体

最後に述べる特徴は、計画の策定・推進の主体である。計画も行政による社会福祉計画であるから、当然計画の主体を明確にしなければならない。具体的には当該自治体の中に主管となる部署を設けるが、ここが主体となるわけではない（和気 2007）。

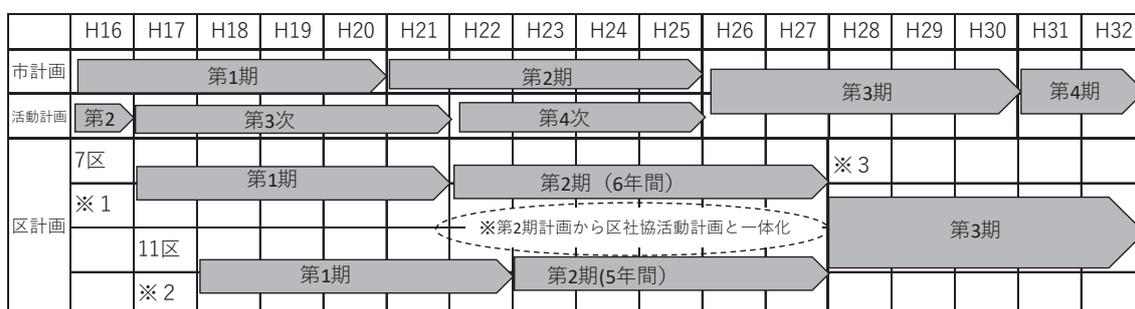
法においては計画策定及び推進に関して、地域住民等の意見を反映することと規定されていることから、地域の住民及び関連団体・機関の意見を取り入れる場面を各自治体では設けている。

具体的には、計画の策定・推進委員会というような名称で、行政職員だけではなく住民や関係団体などが参加して協議が行われる主体となる委員会が形成される。この4点目が本稿において考察するものである。

以上4点を法令などから読み取れる計画そのもの主だった特徴として述べておく。これをふまえ、次に市区町村の計画である横浜市計画の特徴を述べる。

2.2.3.2 横浜市地域福祉保健計画の特徴と策定への取り組み

横浜市では、2003年度に計画策定に着手し、2004年度から第1期計画が推進され、現在は第3期の推進最終年度に当たっている。



※1 鶴見区、神奈川区、西区、南区、青葉区、栄区、泉区

※2 中区、港南区、保土ヶ谷区、旭区、磯子区、金沢区、港北区、緑区、都筑区、戸塚区、瀬谷区

※3 区計画の計画期間は、第3期から全区統一。

図1 市計画・区計画の計画期間

引用：第3期横浜市地域福祉保健計画 2014年 横浜市 p7

図1は、計画の推移表である。詳細は後述するが、計画は市計画と区計画に分けている。推進年度にずれがあるのは、市計画は区計画を支援するというスタンスをとっているためである。また、社会の地域福祉活動計画とも2013年度から一体的な計画となっている。

(1) 計画の名称

横浜市の計画の特徴は3点あげられる。第1の特徴は名称。第1期計画では「横浜市地域福祉計画」の名称を用いていたが、2009年度からの第2期計画からは条例上も「横浜市地域福祉保健計画」（以下「市計画」）の名称を使用している。これは福祉・保健・医療の連携を目指すことを意味しており、横浜市における福祉行政と保健行政の一体的な政策にも影響されて「地域福祉保健計画」を正式名称としている。また担当部署も明確に規定されている。

(2) 3層計画

第2の特徴は、3層にわたる計画である。計画は法令上市区町村での策定が規定されている。これをそのまま読み込み、横浜市に当てはめると、市計画を策定すれば法的に問題はないが、横浜市では市域、区域及び地区別の3層計画を策定推進している。

理由として、横浜市は人口 360 万人超の大都市であり、行政区も 18 設置されており、単純に 1 区 20 万人を有するに等しい。区だけでも中核都市と変わらない規模であるため、市計画だけでは地域の意見反映が不可能であるとして、各区で計画の策定・推進を行い、さらに市内 253 ある連合町内会を単位として、全てで地区別計画を策定・推進している。

区計画及び地区別計画については、現在の第 3 期計画においてもそれぞれ計画策定が行われており、市計画及び区計画までが行政計画として位置づけられている。

それぞれの役割として、村田（2007）の説を用いれば、市計画は区計画の支援、区計画は地区別計画の支援を行う方針を打ち出している。

ここで 3 層計画のイメージをわかりやすくするため、地域福祉計画はボトムアップの計画であるという平野（2008）の仮説を引用して図 2 を作成した。

図 2 では市計画（マクロ）、区計画（メゾ）、地区別計画（ミクロ）の関係を表しており、それぞれが住民の意向を反映するように、委員会を設け計画の策定・推進を行っている。

この 3 層構造の計画と、市内全地区における計画策定及び委員会の設置は、他の都市ではあまり例を見ないと筆者は捉えている。

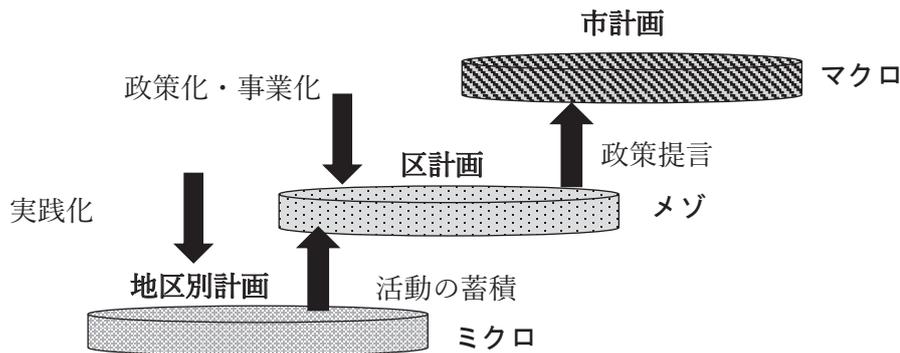


図 2 「地域福祉プログラミングによる組み立て」 筆者作成

参照：平野隆之『地域福祉推進の理論と方法』2008年 有斐閣

(3) 一体化計画

3 点目の特徴は、横浜市社協の地域福祉活動計画（以下「活動計画」）との一体化である。活動計画は、「新・社会福祉協議会基本要項」（全社協 1992）の中で、活動計画は、住民及び社会福祉事業関係者等民間による地域福祉活動の実施および推進のための行動計画であり、活動計画には、公私分担をふまえた財政計画、行政への提言などのソーシャルアクションや社会福祉協議会発展計画について規定されている。実施主体は地域と社会福祉事業関係者によるものであり、それを踏まえて横浜市社協では、1995 年度から第 1 次活動計画を策定している。

1996 年度からは横浜市社協では計画実施期間を 5 年とし、併せて市内 18 区社協でも計画が策定され、計画推進が行われてきた。その後第 4 次計画策定と合わせて第 3 期市計画との一体化を経ることになる。これは区計画と区活動計画が第 2 期区計画の時点で、地域の意見集約を行い、区計画は区域の政策やサービスのシステム作りを、区活動計画は地域福祉の行動計画であることの役割分担を明確にしたことにより市に先駆けて一体化したこ

とで、市計画も 2011 年度から一体化することとなった。

また各区では地区別計画の策定・推進支援のために区役所、区社協及び地域ケアプラザの職員で構成する地区支援チームを設置している。役割は、地区別計画の自主的な主体設置を支援し、計画策定、更に計画の進行管理と評価についても支援を行うことである。

地区支援チームに関して木下（2008）の説を参考にすると、地域において自主的な計画策定と推進を行うには、突出したリーダーが必要とされ、策定や推進について行政にも積極的な働きかけを行うなどの役割を認識することが求められているためであると述べているが、現実的にはこれらの事柄を地域のリーダーに求めることが難しい。そのため、地域における計画策定及び推進に関しては、専門職として地区支援チームが地域に入り協働体制地区計画の策定・推進を支援する必要がある。

冒頭に述べたように、従来地域福祉とは地域住民と行政、社協などの協働により営まれていたことに通じるものである。すなわち、地域福祉は地域住民が主体ではあるが、必要に応じて専門職との協働が求められるものであり、特に計画策定・推進に関する年度ごとの進行管理などは専門職による多面的な支援が必要であるとの見解として捉えられる。

（４）策定への取り組み

横浜市の計画の策定への取り組みは、2002 年 12 月横浜市社会福祉審議会が横浜市長あてに意見具申した「地域福祉計画の策定について」から始まる。また計画策定にあたり、横浜市では行政区ごとの計画を策定するとしていたことから、市計画は当初から区計画の支援計画という意味合いを持ち、具体的なサービスなどは区計画が担い、全体の枠組みや福祉文化の醸成及び人材育成などが中心になって策定されてきた。

第 1 期計画の策定に伴うキーワードは、「福祉文化の創造」、「自分力の強化」、「市民力の強化」及び「セーフティネットの構築」の 4 点とされた。

計画策定の主体は、地域関係者、公募委員を含めて 22 名で構成された委員会を立ち上げ、他に設置された 3 つの分科会で計画策定の具体的な協議が行われた経緯がある。一方高齢、障害、子どもなどの分野別社会福祉計画は既に策定されており、他計画との連携についても相互補完的に機能することをイメージしていた。

第 1 期の計画自体は、全体の枠組みを構築することに主眼が置かれたことから、地域福祉推進の理念が強調された計画であったが、これまでの社会福祉関係の課題だけを取り上げるのではなく、学校、企業などを含めて広く生活課題に目を向けたことにより、現在の推進中の第 3 期計画においては、生活課題が地域福祉の課題として捉えられている。

計画主体の委員会は、多くの意見が発せられ実際計画に反映された項目も多く、委員の大半は自分たちの計画であるという認識を持っていることが想像できる。委員会の開催は、年 3 回。事務局は横浜市健康福祉局地域福祉保健部及び横浜市社協が担っている。

横浜市の地域福祉に対する取り組みは、1980 年代後半から顕著である。特に地域における総合的な福祉・保健・医療の総合相談やサービスを提供することができる拠点を設置することで、市民誰もが住み慣れた地域の中で安心して生活できるようなシステムを確立するという理念のもとに、現在の地域包括支援センターのモデルとなった地域ケアプラザの設置を 1992 年から始め、日常生活圏域に 1 か所（最終 145 か所）を目標に、現在までに 140 か所余りの設置が完了している（横浜市 1989）。

地域ケアプラザは、計画推進や、地域ニーズに基づく地域支援において非常に有効な施設として機能している。地域ケアプラザは計画を推進するための日常的に地域住民との関わり、地域が必要としている事業の展開を続けている。横浜市では、地域ケアプラザの設置も特徴の一つではないかと捉えている。

3. 倫理的配慮

これまで述べてきたことをふまえ、考察を述べるにあたり倫理的配慮として本稿の内容については、日本地域福祉学会研究倫理規程を順守し、公表する旨を関係者に伝え了解を得ており、個人情報については表記しないこととした。

4. 住民参加の意義についての考察

4.1 委員会の構成から

横浜市の第3期計画期間は、2018年度まで(2019.3.31まで)であるが、現在の委員会の設置状況をみると、委員会は条例に基づき20名以内という枠内最大数の委員で構成されている。構成内容は表2に記載したとおりである。ちなみに、各委員の属性は横浜市の分類をそのまま引用している。

就任期間は2年、当初は策定のための委員会(2012,2013年度)であり、2014年度以降は推進のための委員会として、一部委員の変更を行っている(表3)。

表2は、策定時の委員会構成と推進時の委員会構成を表したものである。策定時から推進時へ移行した時に、表の右端の「再任者割合」で0%となっているのは、新任を意味している。策定委員から推進委員への再任率は45%となり、半数以上が推進委員会に新たに参加していることになる。

これは、就任期間の2年に起因したことであるが、委員の選出母体における役員改正などの事情(選出委員のほとんどの選出母体が、2年ごとの役員改正を行うため)による。しかし属性については、ほとんど変更していない。

表2 横浜市地域福祉保健計画策定・推進委員会委員構成 筆者作成

策定期間の委員構成			推進期間の委員構成				
就任期間H24～H25	人数	割合	就任期間H26～H27	人数	割合	再任	再任者割合
学識者	5	25%	学識者	4	20%	2	50%
高齢	1	5%	高齢	1	5%	1	100%
障害	2	10%	障害	2	10%	1	50%
子ども	1	5%	子ども	1	5%	1	100%
民生委員	1	5%	民生委員	1	5%	1	100%
保健活動	0	0%	保健活動	1	5%		0%
市民活動(NPO等)	1	5%	市民活動(NPO等)	1	5%	1	100%
医師会	1	5%	医師会	1	5%	1	100%
公募委員	2	10%	公募委員	2	10%		0%
市社協	2	10%	市社協	1	5%	1	100%
区自治会、社協	1	5%	区自治会、社協	2	10%		0%
地域・学校関係者	1	5%	地域・学校関係者	1	5%		0%
地域まちづくり	1	5%	地域まちづくり	1	5%		0%
地域ケアプラザ	1	5%	地域ケアプラザ	1	5%		0%
合計	20	100%	合計	20	100%	9	45%

引用：よこはま笑顔プラン-第3期横浜市地域福祉保健計画-

表2から全体の構成内容を見ると、学識者を除く残り15名中2名が公募された委員。あとの13名は高齢、障害、子どもの対象別団体（当事者団体）に所属する者、医療関係者及び保健関係者が含まれており、また地域の活動者である民生委員、自治会・町内会、地区社協市民活動団体やPTA関係などに加え、地域ケアプラザも参加している。

構成比では、各分野から選出されており、一応バランスが取れていることがうかがえ、医療との連携のため、医師会も名前を連ねており、委員会は多様な活動者の集う場であることが、読み取れる。

しかし地域住民の声を反映しているか構成から考えると、純粋に地域活動をしている委員は、「民生委員」、「保健活動」、「区自治会・社協（連合町内会長、区社協会長）」、「地域・学校関係者（PTA会長）」の5名であるが、20名の委員のうち25%（5名）が活動者である地域住民であるが「地域住民等の意見を反映」という点では、「当事者団体」、「地域まちづくり」等の団体を含めると14名の委員が地域住民でもあることから、多岐にわたっての分野から地域住民が選出されており、法に定める「地域住民等」の解釈にそって構成されていると考えられる。

計画策定及び推進のための論議は、委員それぞれの背景に基づくものから論議が重ねられ、多くの意見が委員会の中で蓄積され、計画策定への重要な基礎資料になることが考えられるが、今回の法改正により社会福祉法人の地域貢献という項目も盛り込まれていることを考慮すると、社会福祉施設の参加なども含めて、委員会構成は再考の時期に来ていると思われる。

表3は参考までに、主に委員会の進行管理を担う学識委員の割合を示したものである。推進体制期間では、策定期間と比べると1名減っているが、いずれも福祉・保健・コミュ

ニティ（まちづくり）を専門としている学識者を選出しており、こちらもバランスを考えられている。

表3 横浜市地域福祉保健計画策定・推進委員会委員に占める学識委員の割合 筆者作成

策定期間の学識委員構成			推進期間の学識委員構成				
就任期間H24～H25	人数	割合	就任期間H26～H27	人数	割合	再任	再任者割合
福祉関係	3	60%	福祉関係	2	50%	1	50%
保健関係	1	20%	保健関係	1	25%	0	0%
コミュニティ関係	1	20%	コミュニティ関係	1	25%	1	50%
合計	5	100%	合計	4	100%	2	100%

引用：よこはま笑顔プラン-第3期横浜市地域福祉保健計画-

委員会に医療、保健、高齢、障害及び子ども関係の委員が参画していることは、「計画の特徴」で述べたとおり、分野別社会福祉計画を横断的につなぐ仕組みの実現も視野に入っていることがわかる。実際計画書の中には、「福祉保健の分野別計画、関連する分野」とした項目が設けられており、「横浜市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画」、「横浜市障害者プラン」、「かがやけ横浜こども青少年プラン・横浜市子ども・子育て支援事業計画」及び「健康横浜21」の4計画を連携させる基本の枠組みを地域で作り出す計画として説明されている。

4.3 委員会の意義について

横浜市条例【横浜市附属機関設置条例（平成23年12月横浜市条例第49号）第4条】により設置された委員会（横浜市2011）は、策定、推進及び評価を行う計画の主体として位置づけられる。

そのため、委員会は各主体が集まり協議し、実践からの読み解きを行い、合意形成後新たな福祉サービスの政策化・事業化を図る場となっている。平野（2008）の仮説を用いれば、委員会の場合は、具体的な地域福祉の政策などを読み解きと実践化、事業化へつなげる「計画空間」としての位置づけをなしていることになる。

政策の読み解きと実践化、この2つの考え方はどのように結びつけることができるか。図2を再度参照いただきたい。ボトムアップされた地域福祉実践は、領域（マイクロ・メゾ・マクロ）を超え読み解きが始まる。読み解かれた実践は、合意形成を経て普遍化した実践として地域に提供される。実践の読み解きとは、蓄積された地域活動の事例を分析することであり、分析された実践は地域性を薄められ、普遍化された計画化や実践化として地域へ還元される。蓄積された委員の意見は、分析後の事業化や、実践化される新たなサービスを提供していくものへ具体化される。

すなわち、委員会は地域に対してより良い事業を生み出すための支援策を作り出す空間でもあり、一種の推進装置でもある。それを具体化したものとして、2014年の委員会では、各委員が持ち寄り、区計画策定の支援の一つになるようにと地域支援のポイントをまとめた事例集を発行している。内容はネットワークづくり、対象別の活動など13事例をまとめたものである。

さらに委員会の役割として、計画推進中間年に計画の中間評価を、最終年度には最終評価を公表するとされており、そのため取り組み状況を確認する3つの手法（タスクゴール、プロセスゴール、リレーションシップゴール）を定めて、評価のための協議を行うことになっている。

現在は評価のため各区からデータを収集しており、収集後はこれを基に評価の協議が行われる予定である。協議後は新たな区への支援方法や福祉サービスの事業化が形成されることも考えられる。

こういった地域活動の実践の読み解きや事例集の作成などは、行政や社協だけではなしえない。地域住民が参画しなければなされないもので、地域住民が参加することにより「地域福祉計画」の意義が高まるのである。

5. おわりに

本稿は、計画における「住民参加」を主たるキーワードとして書き進めてきた。これまで述べてきた市計画の策定・推進方法は2期計画から2年をかけ策定の協議を行い、計画策定後は推進、中間年と最終年に評価を行うことで、次期計画に反映していくPDCAサイクルで進められるシステムとなっている。

計画の課題確認、解決策協議、下位計画の支援内容の検討など住民が中心となる計画主体の委員会において協議され、下位計画などへフィードバックされていくものであると筆者は捉えている。特に他の分野別社会福祉計画との相違点は、一律の政策を求めるものではなく、他計画を包括する認識を持ち、計画の主体の中に、各分野別計画に関係する委員が、地域住民の中から取り込んでいることに意義がある。こういった協議が行われることが、前述した通り策定過程に大いに意義を見出すことができるものと考察する。

現在の地域福祉を推進するには、一つの機関や団体だけでの解決は難しい。地域社会では会社組織などで成立している倫理や手法を用いて、定量的な活動を展開することは容易ではない。地域生活を支えるには専門職も必要であるが、基本的には地域で生活している人たちが支え合う基盤がなくては活動につながらない。計画は、分野別社会福祉計画のように、属性がはっきりとしているわけではない。また法による強制力などを持ち合わせているわけでもない。そのため、地域活動を実践している住民の納得、合意をもとにしなければ、計画を推進することはできないと捉えてよい。

社会は変化し続けている。改めて社協基本要項にある「地域の福祉にかける状態を明らかにし、適切な福祉計画をたて、」という一節から考えても、他分野と同様に地域福祉分野においても計画は必要であるが、これまで以上に地域性に富んだものが求められている。

2000年以降地域福祉に関わる社会情勢や対応する政策や考え方は、目まぐるしく変化してきている。厚生労働省は、2017年12月に厚生労働省3局長通知（2017b）を都道府県に送付し、計画のガイドラインの中で、社会福祉法人の地域における公益的な取り組みな、更には生活困窮者自立支援事業や地域包括ケアシステムなども各自治体の計画に盛り込むことが明記されている。さらに厚生労働省では地域共生社会の実現について地域社会再構築についても強調している。

変わりゆく社会情勢への対応が地域福祉に求められてきている。しかしながら、地域共生社会実現を目指すのであれば、様々な地域生活者の立場や課題を理解することが必要と

されることは言うまでもない。そのことをふまえると、今後の計画については、今まで以上に地域住民を中心とした協議の場が必要であると筆者は考えている。

最後に全体の課題を述べることとする。本稿は2015年6月21日第29回日本地域福祉学会で発表した「地域福祉計画策定・推進における計画空間の有効性の考察—第3期横浜市地域福祉保健計画から—」の研究素材となる研究ノートの一部加筆したものである。

そのため、計画の性質や意義についての考察にとどまっており、事例についても横浜市計画の一部を取り上げているに過ぎない。

また、全国の策定率からみた分析や、計画に基づく活動状況などの調査分析などには詳しく行っていない。横浜市の事例でも3層計画と述べていながら、区計画、地区別計画との支援に関する相関関係や各層計画の状況などについて調査分析結果を表わしたわけではない。

筆者は、地域福祉計画が地域福祉の概念を具体的に計画化して推進するものであり、計画が地域社会再構築への有効な手段になるか否か、それを明確にしたいと考えている。

そのためにも、今後複数の計画を取り上げ、比較検討を交えて地域における計画有効性について考察し、継続した課題への取り組みが必要であると考える。

本稿作成に伴い先行研究については、住民主体について言及している資料を選択した。そのため参考資料は限定されたものになっており、地域福祉に関しての幅広い考え方を取り入れているわけでもない。先行研究をどのように活用していくかも今後の課題としてあげておきたい。

参考文献

- ・厚生労働省 (2002) 「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定について」 (各都道府県知事あて) 厚生労働省社会・援護局長通知平成14年4月1日発出
<https://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/syakai/c-fukushi/tuuchi.html>
- ・厚生労働省 (2017a) 「市町村地域福祉計画策定状況等の調査結果概要 (平成29年4月1日時点)」
<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/00184728.pdf>
- ・厚生労働省 (2017b) 「地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について」 厚生労働省子ども家庭局長、社会・援護局長、老健局長通知平成29年12月12日発出 <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12600000-seisakutoukatsukan/0000189728.pdf>
- ・厚生労働省社会保障審議会 (2002) 「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について (一人ひとりの地域住民への訴え)」
- ・全国社会福祉協議会 (1962) 『社会福祉協議会基本要項』 全社協
- ・全国社会福祉協議会 (1992) 『新・社会福祉協議会基本要項』 全社協
- ・全国社会福祉協議会 (2018) 『改訂 概説社会福祉協議会』 全社協
- ・和気康太 (2006) 『地域福祉実践研究の方法論的課題—地域福祉計画の研究・開発と評価研究を中心にして』 日本の地域福祉 第20巻 p15-30
- ・和気康太・武川正吾・牧里毎治・野口定久編著 (2007) 『自治体の地域福祉戦略』 学陽書房

- ・ 武川正吾（2006）『地域福祉の主流化－福祉国家と市民社会Ⅲ』法律文化社
- ・ 武川正吾（2008）『地域福祉の主流化とローカルガバナンス』地域福祉研究 No.36 p5-15
- ・ 平野隆之（2006）『地域福祉推進研究のための分析枠組み』日本の地域福祉 第20巻 p5-14
- ・ 平野隆之（2008）『地域福祉推進の理論と方法』有斐閣
- ・ 平野隆之・榊原美樹（2009）『地域福祉プログラム 地方自治体による開発と推進』ミネルヴァ書房
- ・ 山本一郎（2008）「大都市のガバナンスとエリアマネジメント－地域ケアプラザの実践を通じて－」『地域福祉研究』No.36 p50-61
- ・ 木下聖（2008）「地域福祉計画の進行管理システム構築に向けた課題と実践～恵那市地域福祉計画における地区別計画構想検討の事例から～」『中部学院大学・中部学院短期大学部研究紀要』第9号 p151-159
- ・ 横浜市民生局（1989）『地域福祉システム調査研究報告書』横浜市
- ・ 横浜市健康福祉局（2012）「横浜市地域福祉保健計画策定・推進委員会運営要綱」平成24年4月1日健福第1765号局長決裁
- ・ 横浜市健康福祉局（2014）『よこはま笑顔プラン 第3期横浜市地域福祉保健計画』横浜市健康福祉局・横浜市社会福祉協議会
- ・ 横浜市社会福祉協議会（1978）『横浜の社会福祉』横浜市社会福祉協議会

