

地域福祉活動計画策定過程における住民参加の方法と課題

加川 充浩

はじめに

小論は、社会福祉協議会（以下、社協と略す）による住民参加を基盤とする地域福祉活動計画の策定過程における事例分析を通じて、現代の住民ニーズの特徴及びニーズを計画化する際の方法論について明らかにすることを目的とする。

本文では、ニーズ、住民参加、及びニーズの計画化、という3つに焦点を当てるが、分析視角と問題関心は以下の通りである。

第1にニーズ論についてである。わが国でのニーズ論として研究・実践の両面で広く敷衍・適用されたものとして三浦文夫のものがある⁽¹⁾。三浦は、1980年代に政府が社会福祉サービスを整備する過程にあって、政策立案のためのニード論を打ち出した。その内容は、よく知られるように、福祉のニーズを「貨幣的ニード」と「非貨幣的ニード」に分け、後者を、貧困に対する所得保障の論拠となる前者と明確に区別した⁽²⁾。それにより、非貨幣的ニードを論拠として、老人の在宅介護などの新しいサービスが80年代に導入された。つまり、現金給付では解決できない福祉問題が発生していることを理論的に説明し、政策議論の俎上に乗せるために一役買ったのが三浦理論であった。

しかし、三浦理論には批判も多い。代表的なものは、政府の政策合理性を裏付けるための理論的基礎を提供したことに留まり、国民の貧困状況を捉えた本来のニーズ論になっていない、および社会福祉の国家責任を解除し市場化を招いた、などである⁽³⁾。

ここではこうした論争について立ち入らないが、ニーズが政策形成に何らかの影響を与えるということについては、異論はないであろう。原則的にいえば、福祉分野の政策及び計画の内容は、国民ならびに住民のニーズが反映されたものになるべきである。そこでは、現在の住民

ニーズの特徴を把握しておく必要があると思われる。特に、2000年の社会福祉法の改正・改称以後、地域福祉（活動）計画の策定が自治体と社協で取り組まれている。そうした状況下、現代の住民ニーズの特徴について考察したい。

第2は住民参加についてである。先に、政策及び計画がニーズに規定されるべきであると述べたが、これまでの福祉計画ではそれが徹底されてきたわけではない。例えば、1990年代初頭以降、全市町村に策定が義務づけられた老人保健福祉計画は、サービスの量的整備が目指された。また、社協においても必ずしも住民参加に重点をおいた計画が多く地域で策定されてきたわけではない⁽⁴⁾。

しかし、今後の地域福祉（活動）計画を、福祉コミュニティ形成や地域自立という観点に立脚したものとするために、策定過程とその後の実施において住民参加が求められている⁽⁵⁾。確かに現在の地方自治では、選挙制度を通じた参加の回路がシステム化されている。だが、民主主義がそうした参加システムを担保しているにも関わらず、住民は自らの意思が地域政策に反映されていないと感じる傾向にある⁽⁶⁾。それを克服するためにも住民参加の方法論の模索が必要となる。

従来の研究においても「計画と参加」というテーマは設定されてきたが、そこでの住民は行政が推進しようとする計画への「抵抗者」であり、また利害関係をめぐる「交渉者」と位置づけられてきた⁽⁷⁾。1960年代の都市問題の顕在化以降、90年代までそうした問題意識が主流であった。しかし、住民ニーズを起点として策定されるべき地域福祉（活動）計画の研究においては、こうした住民像とは異なる住民及びその参加方法の考察が必要となる。

第3は、ニーズの計画化である。計画策定のなかで、住民ニーズを把握したとしても、次に

それを政策化及び計画化するという作業に着手せねばならない。本文では、現代の多様なニーズをどのように政策化及び計画化するかという方法論についても考察したい。

これまでの地域福祉（活動）計画研究の枠組みは、①自治体計画としての地域福祉計画、②社協・地域活動としての地域福祉活動計画、③前記2つに共通するコミュニティワーク（地域援助技術）の方法論としての地域福祉（活動）計画、の3つが主であった。上述の視点からすれば、小論は主に③の枠組みに位置づけられ、特に住民参加及び民意・福祉現場からの積み上げによる計画策定方法の事例を提供しようとする。

自治体及び社協による地域福祉（活動）計画⁽⁸⁾策定への取り組みは、平成の大合併の影響もあり、全国的にみても未だ緒についたところである。今次の計画は、住民、社協、専門職、行政、研究者などあらゆる方面から「住民参加」が重要だと唱えられている。しかし、住民参加及び民意・福祉現場からの積み上げによる地域福祉（活動）計画策定の方法論については模索中である。小論では、地域福祉活動計画の策定過程で、住民の声からニーズを拾い出し、可視化し、政策化するまでの一つの実践事例を通して、計画における住民参加の方法と課題を明らかにしたい。

1. 事例の概要と分析方法

小論で取り取り上げるのは、A市B区社協で策定された地域福祉活動計画である。人口は、政令指定都市であるA市が約220万人、B区は約21.5万人である（平成17年2月1日現在）。区の地勢は、市中心部に近い東部・中部は商工業地・住宅地であり、西部は農業地が広がる。大都市圏にあるが、長年の定住者が多い地域である。高齢化率は17.3%（平成16年）であるから、全国平均よりは若干、低い。

筆者はB区的地域福祉活動計画の策定に2003年度から2004年度までの足かけ2年間、策定副委員長兼作業部会部会長として関わった。筆者のこの2つの役職を計画策定過程に関わって説明すれば、策定委員会は計画の承認・決定機関、作業部会は住民や地域の福祉関係者が参加する計画の実質的な策定機関である。以下では後者の2年間のプロセスを分析対象とする。

計画策定のプロセスは代表的なコミュニティワーク理論を援用して展開した。簡潔に言えば、①活動主体の組織化、②問題把握、③計画策定、④計画実施、⑤評価、である⁽⁹⁾。

これら5段階に則して、住民参加を重視した計画策定プロセスモデルを示すなら、表1のようになる⁽¹⁰⁾。

| 住民参加による地域福祉計画の策定過程 | 住民参加による地域福祉活動計画のプロセス |
|--------------------|----------------------|
| ①地域福祉活動計画策定に向けての準備 | ①地域福祉活動の構想 |
| ②地域における生活課題の整理や学習 | ②地域福祉の課題をみつける |
| ③計画の目標設定や基本構想の策定 | ③活動の理念や目的をつくる |
| ④基本計画や実施計画の策定 | ④課題の解決にむけた検討や活動 |
| ⑤地域福祉計画の評価方法の決定 | ⑤地域福祉活動の進行管理 |

表1 地域福祉計画の策定過程と地域福祉活動のプロセス

このうち分析対象としては、小論のテーマが策定過程に限定されることから①～③を扱うものとする。①～③を計画策定の具体的な場面に対応させていえば、①は参加者の決定等計画策定の体制づくり、②は住民ニーズおよび地域ニーズの把握、③は②を基にした計画のメニューの決定、となる⁽¹¹⁾。これら3つの段階の実際の過程を通じて、住民参加、住民のニーズ、及

び住民の発意を主体とした計画策定の方法論について考察することが、小論の意図するところである。

2. 計画策定組織と作業部会の委員構成

地域福祉活動計画を策定するにあたり、最初に組織づくりと参加者を確定する必要がある。

組織としては、①策定委員会、②作業部会、③事務局（社協職員で構成）、の3つを設けた。①はB区社協会長を筆頭に、B区役所福祉部長、B区子ども会会長、B区老人クラブ会長など、区の各種団体の責任者兼社協理事に加え、作業部会の公募委員（一般公募の住民、後述）で構成される。計画を最終的に承認・決定する機関である。②の作業部会は、計画策定の実働部隊である。部会委員は、月に1度開催されるワーキンググループに継続的に参加する。

先にも述べたように、小論では作業部会の活動について焦点を当てる。作業部会を構成する委員は、次の5つに類型化された。①公募委員、②当事者団体代表、③社会福祉施設代表、④区役所職員、⑤B区社協理事、である。作業部会は、3つのワーキンググループ（高齢者・障害者・児童ワーキンググループ）が設けられたが、これら3つのワーキンググループ（以下、WG）それぞれに下記5つの分野・所属団体の構成員が入った（表2）。

| 所属WG | 分野 | 所属団体 | 人数 |
|-------|--------|------------------------|----|
| 統括 | 部会長 | (筆者) | 1 |
| 高齢者WG | 公募委員 | 主婦、会社員、地域サロンの主催者 | 3 |
| | 当事者団体 | 老人クラブ、高年大学OB会 | 2 |
| | 社会福祉施設 | 特別養護老人ホーム | 1 |
| | 区役所 | 介護福祉課福祉係 | 1 |
| | 理事 | 民生委員児童委員協議会 | 1 |
| 障害者WG | 公募委員 | 生協理事、地域ボランティア、朗読ボランティア | 3 |
| | 当事者団体 | 身体障害者福祉協会、手をつなぐ育成会 | 2 |
| | 社会福祉施設 | 知的障害者授産施設 | 1 |
| | 区役所 | 民生課民生福祉係 | 1 |
| | 理事 | 知的障害者更正施設 | 1 |
| 児童WG | 公募委員 | 行政書士事務所経営、地域活動に熱心な主婦 | 2 |
| | 当事者団体 | 子育てネットワーク、主任児童委員 | 2 |
| | 社会福祉施設 | 保育園 | 1 |
| | 区役所 | 保健所保健予防課 | 1 |
| | 理事 | 子ども会 | 1 |

表2 作業部会の構成

3. 作業部会におけるワークショップとニーズの把握

(1) ワークショップ開催とニーズの整理

作業部会は3つのWGで構成されていることは先述した。計画策定が開始された後のWGの主な活動は月に1回のワークショップである。計画の完成までにワークショップは1WGあたり8回開催された。ワークショップは内容により、表3のような3つの段階に分けられる。

第1段階は、「ニーズ把握」のためのワークショップを行った。ワークショップの具体的な方法としては、WGメンバーによる座談会を行った。座談会の目的は広くB区の福祉課題を表出

してもらい、ニーズとして把握することである。そのため、座談会の発言に関して、次の2つの原則をメンバーに提示してのぞんでもらった。①質より量を重視する、②他人の意見への反論・批判はしない、という2点である。

2つの原則の目的は、計画策定過程の最初の段階となるワークショップの場で、とにかく多くの意見を集めることにある。そのために、個々人の発言回数を増やすこと、発言内容の善し悪しは問われないこと、気兼ねなく自由に意見表明ができること、討論により意見の優劣を競うものではないこと、などを参加者の共通理解とした。

ワークショップの第1段階の座談会は、3つ

のWGそれぞれで3回開催された。1回90分を原則としたが、議論が尽きないようであれば120分程度まで延長することも度々あった。形式は、参観者が和になって座り、一人が進行役を担いながらも基本的には各自の自由発言とした。テーマは特に細かく設定しないが、会の冒頭には作業部会長（筆者）もしくは事務局から、①地域の福祉課題は何であるか、②今後、地域で取り組みたい、展開したい活動は何であるか、の2つを念頭において進行がなされるよう附言した。この2つを設定した意図は次のようなものである。

表3にあるように、第1段階はニーズ把握が

目的である。この段階では、地域の課題や住民の生活上の困難事例をあげてもらおうことになるが、それに固執しすぎれば地域の悪い点ばかりが目につき、作業の意欲が低下することにもなりかねない。そこで、地域の福祉課題に加え、解決のためにどのようなことができるか、どのようなことをしてみたいか、という、地域改善への「希望」や「期待」も同時に語れるよう②についても意識してもらおうよう促した。また、そうすることで、策定プロセスの次の段階である計画の「事業」を構想するにあたっての土台づくりとなる。

| 段階 | 開催回数 | 主な内容 |
|-----------------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ①ニーズ把握 | 3回 | <ul style="list-style-type: none"> ・ B区の福祉課題の把握 ・ 福祉課題把握のための座談会 ・ 取り組みたい活動についての座談会 |
| ②地域課題の整理と活動案策定 | 3回 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 福祉課題の整理と重点課題の絞り込み ・ 解決のための活動（事業）の検討 |
| ③活動案の検討と計画名称の決定 | 2回 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 計画案に対する修正 ・ 計画名称等の決定 |

表3 ワークショップの3段階

上記のような要領に基づいて開催された座談会は、テープに記録し、一部始終を議事録として文字化した。文字化したものは、作業部会長と事務局が目を通しながら地域課題及び取り組んでみたい事業を1点ずつ抽出していった。一例をあげれば、座談会の発言として次のようなものがあつた。

「ボランティアの人が見えないというか、活動が表に見えていない地域かなと思います。今回私が参加させてもらったのは、介護認定を受けていないような方が居る場がない。そういった方たちが、どこかコミュニティセンターといったところで気楽に集えるような場がくれたらなと思って」

この発言からは、次のような地域課題や取り組んでみたい事業が読み取れる。

- ・ ボランティア活動が地域の人に知られていない。
- ・ 介護認定を受けるに至らない健康状態の人でも地域に居場所がない。

- ・ 高齢者が気軽に集まることのできるような居場所をつくりたい。

このような方法により、3WGが行った3回の座談会から地域課題及び取り組んでみたい事業を抽出したところ、300を超える数があがった。

また、この作業と同時に地域住民1,000人、B区内の中学2年生全員及びB区内にある社会福祉施設を対象にアンケートを実施した。アンケートのなかでは、自由記述の項目を設け、①B区の住みやすいと感じるところ、②B区の住みにくく感じる場所、③ボランティア、学校、地域、他職種との連携の課題と成果（社会福祉施設のみ）、について回答を求めた。アンケート集計したところ、この3つの項目に対し、約1,200の回答があつた。

こうして、WGによる座談会で表出された意見と合わせ合計1,500のニーズを把握することができた。なお、ここまでの作業が第1段階であり、第2段階については次節で述べる。

(2) 作業部会委員の意見にみる参加要求の3つの類型

先にみた作業部会に参加した委員全員は、計画策定組織づくり以前、応募にあたって作文を社協に提出している。表題は、「B区の福祉のまちづくりに必要なこと」というものである。作文には、なぜ作業部会委員に応募しようと考えたのかといった動機や自らの活動の経験を踏まえて地域で取り組みたいことなどが記述されている。これらの記述に加え、各委員がWGで表明した課題および取り組んでみたい活動に関する意見の傾向を総合したところ、住民の参加要求に関して3つの類型がみられた(表4)。

第1は、地域課題全般を解決したいという要求、である。これは、福祉サービスに限らず地域全体の課題を取り上げ、改善したいと願う住民である。第2は、自らの活動を拡充展開したいという要求、である。これは、日常的にボランティアや地域活動に取り組んでいる住民にみられる傾向である。自らのボランティア体験、

地域福祉活動の実践を通じて発見した問題を他人にも共有してもらい、一緒に活動、または類似の活動を行ってほしいという要求を持っている。第3は、専門職・当事者の立場からの問題解決の要求、である。これは、主に行政職、施設職員にみられるパターンである。業務を通じて常日頃から要援護者と接する機会の多い彼らには、専門職だけでは解決できない問題について、他のフォーマルな資源およびインフォーマルな活動と連携することを期待する様子が見えた。また、WGの中では、他の住民に地域の福祉課題の現状について周知するという役割も持っていた。

当然ながら、この3類型で地域の住民層のニーズすべてを代弁できるということではない。事務局は常に参加者の表明するニーズを確認しながら、一方では未だ表出されていないニーズは何であるのか、についても点検するというアドボガシー(代弁)機能についても留意したい。

| 類型 | 主な所属 | 表出された意見・課題 |
|-----------------------|--------------------|--------------------------------------|
| ①地域課題全般を解決したいという要求 | 主婦、会社員、生協理事、民生児童委員 | 住民による要援護者支援、住民への福祉教育、地域の居場所づくり、広報の充実 |
| ②自らの活動を拡充展開したいという要求 | ボランティア団体、老人クラブ | ボランティアの組織化・活性化、高齢者の生きがいづくり |
| ③専門職・当事者の立場からの問題解決の要求 | 保健師、保育園、社会福祉施設 | 障害者の就労支援、障害者・高齢者と地域住民の交流、災害弱者の見守り・支援 |

表4 WG参加者の要求類型

4. ニーズの整理と計画化

(1) ニーズの整理とコミュニティ生活の質の社会指標

上記のようにニーズ把握が終了すれば、次の作業は表1のプロセスでいえば、第3段階の「計画の目標設定や基本構想の策定」「活動の理念や

目的をつくる」、表3でいえば、第2段階の「地域課題の整理と活動案策定」である。

まず作業部会長と事務局により、座談会とアンケートから明らかとなった約1,500の意見を、計画の柱を設けるという意図で分類したところ、6つの項目(キーワード)に集約されることになった(表5)。

| |
|---------------|
| ①社会参加・人材育成 |
| ②交流・コミュニティ |
| ③福祉サービス・情報 |
| ④健康づくり・介護予防 |
| ⑤安全なまちづくり |
| ⑥社会福祉協議会の基盤強化 |

表5 B区のニーズ6項目

表5の6つの項目について解説しておきたい。6つの項目が地域福祉（活動）計画に盛り込むべきテーマを網羅しているか、という問いはもちろんある。計画策定に当たって依拠した理論枠組みは、金子勇が示した「コミュニティ生活の質の社会指標」である⁽¹⁾⁽²⁾。金子は住民が地域（コミュニティ）で生活する際の質を測定する基準として、社会システム論を用いて次の8つの分野を設定している（表6）。

この8つのなかで、B区の計画に取り込まれていないのは、仕事、余暇、交通・通信の3つ

の分野である。実際、座談会およびアンケートの数多くの意見のなかには3分野に関わるニーズが散見された。しかし、今回は住民の活動計画を策定するという目的に照らし合わせて、あえて計画の項目としては採用しなかった。社会福祉の計画として不必要ということではないが、役割分担の観点からいえば、こうした社会政策に関わる項目については、住民の地域活動推進を主な目的とする地域福祉活動計画よりは、主として自治体の地域福祉計画に盛り込むべき性格の課題であると判断したためである。

| 分野 | 個別指標 |
|-------|----------------------------------------------------------------------------|
| 健康 | 病院・診療所の利用しやすさ、し尿・ゴミ処理、上水道からの水供給、下水・排水のぐあい、公害防止 |
| 安全 | 犯罪の防止、交通安全、火災の予防（消防署・消火栓）、自然災害（台風・ガケくずれ・水害）からの安全、少年非行の防止 |
| 居住 | 近所づきあい、スーパー・小売店の利用しやすさ、公営住宅の建設、子どもの遊び場の充足具合・安全性、住居・家屋などの住生活 |
| 社会福祉 | 生活保護の対策と状態、老人福祉施設の充足ぐあい、子ども・婦人のための福祉、市役所の仕事ぶり、失業対策・就職の機会 |
| 仕事 | 副業・パート・内職の機会、賃金・所得、通勤の便、買い物の便 |
| 教育 | 幼稚園・保育所の充足ぐあい、小学校の教育と施設、中学校の教育と施設、公民館の利用しやすさ |
| 余暇 | グラウンド・プールなどのスポーツ施設の利用しやすさ、図書館などの公共施設の利用しやすさ、娯楽施設の利用しやすさ、公園・広場の充足ぐあいと利用しやすさ |
| 交通・通信 | 身近な生活道路（買い物・通学）の安全性、国道・県道などの主要道路の安全性、バスの本数・西鉄電車の本数、ポスト・郵便局・公衆電話の便利さ |

表6 コミュニティ生活の質の社会指標

（2）課題に対応した事業案のためのワークショップ

次に、ニーズの枠組み（表5）を整理したところで、WG参加者に実際の地域活動にあたる「事業」案を表出してもらったワークショップを開催した。この段階で住民が行う作業は「自分たちがやってみたい」もしくは「あったらいい、必要だ」と考える事業を、ワークショップを通じて発案することである。

「事業」とは、住民、社協、行政、専門職など地域の主体が計画にしたがって取り組む具体的な活動のことである。ここで、「事業」の位置づけを含む計画の骨子を示しておく。計画は、

①政策、②施策、③事業の3つで構成される（表8）。政策は計画の柱を成すものであり、表5にある6つの項目のことである。施策は政策の中身を分かりやすく、やや具体的な言葉に置き換えたもので、重点目標とでもいうべきものである。事業は施策をさらに具体化した、実際に地域で取り組もうとする活動を指す。

ワークショップにより事業案を積み上げていくために、3つの手順をとることにした。第1は、福祉課題の整理である。これまでのワークショップで表出されたニーズ一覧を参加者に見てもらい、似た項目はグルーピングすることにより10項目程度に整理した。第2は、こうして

整理した課題に対して、「どのような事業があればよいか」「どういった解決方法があるか」について話し合った。第3は、そうした事業に取り組もうとするときの行政・社協・地域住民の役

割について考えるという座談会をもった。これら3つの作業を経てまとめられたのが、次の表7である（実際のを一部抜粋）。

| 地域の課題 | 解決策（事業名） | 行政の役割 | 社協の役割 | 地域住民の役割 |
|---------------|---------------------|---------------|----------------|---------------|
| 安心して集える場づくり | お寺などの「場」になり得るところを調査 | 集う場所の確保 | 場づくりの支援 | 独居高齢者等の把握 |
| ボランティアの横のつながり | ボランティア連絡協議会の設置 | ボランティア団体の情報提供 | ボランティア団体協議の場設置 | 各ボランティア団体間の交流 |

表7 地域課題と事業案

各主体の役割を整理するにあたっては、ひとつ留意しておきたいことがある。役割分担を行うことは活動の縦割り化になりかねない、という理由で否定的な見解もあるかもしれない。しかし、この作業の意味は、一つの事業に多様な主体が参加・協働することを目的とするのであり、役割を固定するものではない。

（3）社協の活動見直しと計画の決定

地域のニーズ把握から課題解決方法のための事業案の表出に至る、以上の計画策定過程に住民が中心的、主体的に関わってきた。以後は、WGの意向も踏まえながら地域福祉活動計画期間（B区の場合、5年間）において社協が行うべき活動を、社協自身が検討するという作業を行う。

ワークショップで明らかとなった地域課題に対し、住民からすべての事業案が出されたわけではない。事業案として空白になっている部分もある。空白部分については、社協が従来の活動を検討しながら埋めていくことになった。その際、2つの基準を用いた。第1は、既存の事業及び地域活動を充実することで課題に対応できるかどうか、第2は、第1が無理であれば、新規の事業及び地域活動を新たに創設することで課題に対応すること、である。

地域福祉活動計画は、住民の活動計画であると同時に、地域福祉推進の専門職である社協の活動基盤を強化する意味も含む。ワークショップを通じて把握した地域課題を前提に、今後、計画期間において社協が取り組もうとすること

を自身で検討する作業が、計画策定過程の仕上げとして必要となる。

こうした作業を経て、最終的には事務局で事業数を50に整理し、先に述べた①政策、②施策、③事業の3層に沿って表8のような計画を策定した。

おわりに——地域福祉（活動）計画における参加の意義と課題——

住民参加及び民意・福祉現場からの積み上げによる地域福祉活動計画の策定について、具体的方法を踏まえながら、その意義と課題を要約して稿を閉じる。

第1は、現代の福祉ニーズについてである。ワークショップとアンケートによるニーズ把握を行ったが、その特徴は、福祉課題に限らず、生活課題全般が住民に意識されていることである。例えば、教育、孤立（引きこもり）、日常での近隣のつながり、地域の安全、交通の便など、従来の福祉サービスの提供だけではすぐに解決できない課題である⁽¹³⁾。現在、自治体の規模、地域特性を問わず、様々な福祉課題が地域社会に現れている。福祉専門職、ないしはソーシャルワーカーの仕事の範囲は広い、とよく言われる。福祉の仕事に携わる人間はどこまでを業務の範囲とするのか、という問いには簡単には答えは出ないが、少なくとも、住民は地域福祉（活動）計画策定の場で多様な地域課題の解決を求めているということを念頭に置き、住民の声を傾聴する必要はあろう。

| 政策 | 施策（重点目標） | 事業 |
|---------------------|----------------------------|---------------------------------------------------|
| 1. 社会参加・ 人材育成 | (1) ボランティアの活性化 | ・ ボランティア活動の開拓 ・ ボランティア情報の整備 ・ ボランティア活動の拠点整備 |
| | (2) 福祉教育・福祉環境の整備 | ・ 地域での福祉教育 ・ 学校での福祉教育 |
| 2. 交流・ コミュニティ | (3) 身近な地域での居場所づくり | ・ 住民同士の交流の場づくり ・ 地域のたまり場・居場所づくり |
| | (4) ふれあい・あんしんネットワー クの充実 | ・ 要援護者の実態調査 ・ 見守り活動の実施 |
| | (5) 子育て支援のネットワーク化 | ・ 子育てのネットワークづくり |
| | (6) 地域活動の活発化 | ・ 地域福祉活動の支援 |
| 3. 福祉サービス ・情報 | (7) 福祉サービスの充実 | ・ 相談窓口の充実 ・ 新たな福祉サービスの開発・検討 |
| | (8) 情報発信の多様化 | ・ 身近なところでの福祉情報の提供 |
| 4. 健康づくり・ 介護予防 | (9) 元気高齢者の活動の場づくり | ・ 高齢者の生きがいづくり支援 ・ 健康づくり・介護予防の推進 |
| 5. 安全なまちづ くり | (10) 災害弱者への支援 | ・ 防災マップづくり・地域点検 ・ 災害に備えた近隣関係づくり |
| 6. 社会福祉協議 会の基盤強化 | (11) 社会福祉協議会の活動強化 | ・ 職員の意識・資質向上 ・ 財源の確保 |
| | (12) 活動計画の評価と進行管理 | ・ 活動計画の周知・実行 ・ 活動計画の進行状況チェック |

表8 B区地域福祉活動計画体系（事業については紙幅の都合上、全50のうち抄録）

第2は、住民参加についてである。ここでは、代表性をめぐる課題について触れておく。計画策定における住民参加の理想をいえば、計画過程への参加者が社会の構成を公正に反映したものになっている、ということであろう⁽¹⁴⁾。年齢、性別、障害種別などを問わず、あるいは当事者と住民と一緒に、という参加形態があり得べき姿といえる。

しかし、現代の人間の生活の場は「世帯」「職域」が中心であり、「地域での共同活動」に関わることは容易ではない⁽¹⁵⁾。B区の計画では、これまで特に福祉活動に携わった経験のない会社員の参加もあり、彼らから「福祉の問題が専門家のなかでしか扱われていない、一般住民には知られていない」という、自らの生活実感も踏まえた声があがった。制度では救済対象とならないような福祉課題は、地域に数多く存在す

る。それらの掘り起こしをはかるためにも、幅広い住民層の計画過程への参加が今後の課題である。

第3は、ニーズの計画化についてである。住民参加重視を標榜する計画策定であれば、住民ニーズを丁寧に聴取・抽出した上で、政策化・計画化することが求められよう。B区の計画では、これまで各地で多く見られた、策定前に事務局側が計画の原案を作成するという手法を取らなかった。あるWGの参加者は、ワークショップのなかで「策定委員に入る話があったとき、これまでの計画と同じく（行政や社協が）上から指示して、簡単に決まると思っていた。しかし、実際に、部会、委員会に参加してみるとそうではないことが理解できた。どのようなことを計画に盛り込むかを、時間はかかるがじっくり話し合っていく場であることを認識した」と

述べている。

計画策定段階で住民がこのように「計画に参加することができた」という実感を持つことは重要である。計画は実施されなければ有用性がないが、住民が自らが参加して策定したという意識があれば、計画実施時にも主体的な参加がより期待できる。

計画を策定しようとするとき、住民座談会や懇談会は、行政及び社協にとって労力のかかるものである。また、行政及び社協には、「住民のなかから建設的な意見が出てくるだろうか」、「公益的な意味合いを持った意見が出てくるだろうか」という、専門性、公共性を担保する組織としての不安もあるだろう。しかし、本文に見たようにニーズを積み上げていく形での計画策定であっても、「生活の質」に関する枠組みや構造を専門職として理解しつつ、地域のニーズを丁寧に集め、整理するなかで計画を立案することは可能である。こうした作業は、社協職員にとっては新たなコミュニティワーク業務の開拓にもなる。

第4は、地域に存在する各主体間の関係をめぐる課題である。計画への参加主体が増えることは望ましいが、各主体間の緊張・調整・協働、という課題がある。地域には長年の活動蓄積を持つ町内会、老人会、行政委嘱の組織といった団体もあれば、近年活動を始めたNPO、ボランティアといった団体もある。彼らは、活動のための経費も、活動スタイルも、参加構成員も異なるであろう。

計画を実際に進めるに当たっては多様な主体の協働が欠かせない。しかし、これまで共に地域活動に取り組んだ経験がないため、予算及び活動の両面において協働を模索することが今後の課題となる。計画策定過程及び実施過程のなかで相互理解を形成していくことも必要である。多様な主体の参加を得ることで、地域の政治力学を変革し、地域の力が強化されるという観点にも留意したい⁽¹⁶⁾。

計画とは、政策に優先順位をつけざるを得ないという側面を持つ⁽¹⁷⁾。特に行政・社協とも財政難という状況にあるなか、政策・計画立案を通じた限りある資源の分配に対する住民の納得を調達するためには、参加による支持を得ておくことが求められる。また、何より行政・専

門職・当事者・住民の協働による地域福祉活動を可能ならしめるために、質の高い住民参加が必要であるといえる。

註

(1)「ニーズ」とは「ニード (need)」の複数形である。近年の社会福祉学研究では「ニーズ」という用語の使用が一般的であることに鑑み、小論でも引用以外の記述にあたってはこれに倣う。

(2)三浦文夫『増補改定 社会福祉政策研究』(全国社会福祉協議会、1995年)、95 - 118頁、参照

(3)中井健一『社会福祉原論』(文理閣、2004年)、138 - 146頁、参照。

(4)先駆的に地域福祉計画に取り組んだ兵庫県社協の場合でも、計画といえば90年代に至るまで住民よりも社協組織や職員の業務を対象としていた。沢田清方『在宅福祉』(ミネルヴァ書房、1988年)、122 - 129頁、参照。

(5)社会保障審議会福祉部会「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)」(2002年)、においても住民参加の必要性がうたわれている。同文書は政府審議会による「計画策定指針」であるが、計画策定にあたっては、これまでのように市町村が政府や都道府県の指導の下にはなく、住民主体による各地域の特色を打ち出すよう提言している。例えば、「住民等の主体的参加が欠かせないものであることを、まず住民等に伝えることが重要」であり、そのためにも「地域福祉計画はステレオタイプで形式的なものに留まるものではなく、加えて、外部のコンサルタント会社に策定を請け負わせるようなことがあってはならないことは当然である」と述べている。

(6)大沢は、こうした現象を「内在的疎外」と呼び、選挙の低投票率にそれが表れているとする。金子勝、大沢真幸「過疎地の想像力」(『見たくない思想的現実を見る』岩波書店、2002年、所収)、106頁、参照。なお、本文で事例として取り上げるA市の直近の市議選投票率は40.98%であり、この数字は過去2番目の低さである(「朝日新聞」2003年04月15日、参照)。

(7)西尾勝『行政学』(有斐閣、1993年)、343 - 346頁、参照。

(8)小論の表記について補足すれば、「地域福祉計画」とは自治体計画を、「地域福祉活動計画」とは社協計画を、「地域福祉（活動）計画」とは前記両者を含む計画を指す。なお、地域福祉計画と地域福祉活動計画の関係は、先述の社会保障審議会福祉部会の策定指針では、次のように整理されている。「社会福祉協議会が中心となって策定している地域福祉活動計画は、住民等の福祉活動計画として地域福祉の推進を目指すものであることから、地域福祉計画とその内容を一部共有したり、地域福祉計画の実現を支援するための施策を盛り込んだりする等、相互に連携を図ることは当然である」。つまり、両計画は互いに独立したものではなく、理念・目的・活動を共有することが求められるということである。

(9)永田幹夫『地域福祉論』（全国社会福祉協議会、2000年）、193頁。

(10)本文中の表は、原田正樹「地域福祉計画の策定プロセスと住民参加の方法」（『地域政策研究』第24号、2003年）、30頁、の表に若干の表記の変更を行ったものである。

(11)地域福祉（活動）計画策定に関する理論的かつ実践的な文献としては、三重県社会福祉協議会『必携 地域福祉（活動）計画 ステップ30』（みらい、2002年）、を参照。

(12)金子勇『コミュニティ生活の質と社会指標—久留米の都市社会学—』（久留米大学商学部附属産業経済研究所、1980年）、参照。

(13)従来の福祉制度の網の目から漏れている問題を扱ったものとして、厚生省（当時）社会・援護局による「『社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会』報告書」（2000年）、を参照。検討会では、こうした現代の複雑な問題が生じていることについて、地域福祉計画の策定において参照することを提言している。

(14)代表性の理論については、行政学の「代表的官僚制論」を参照。公平を体現すべき組織である行政組織の構成員は社会の構成を公正に反映したものになっていなければならない、とする考え方である。西尾、前掲書、111－112頁。

(15)金子、前掲書、5－8頁、参照。

(16)大橋謙策「地域福祉計画の基本的枠組み及び策定の視点と地域福祉実践」（大橋ほか編『地域福祉計画と地域福祉実践』万葉舎、2001年、所収）、30頁、参照。

(17)牧里每治「民間機関の福祉計画」（定藤丈弘ほか編『社会福祉計画』有斐閣、1996年、所収）、91頁、参照。