

地域福祉計画策定プロセスにおける住民参加： 市町村行政職員の認識に注目して

Community Participation in Community Welfare Planning Process:
Viewpoints from understandings by Municipal Administrators

田口誠也^{※)}

Seiya Taguchi

要旨

本稿では、市町村地域福祉計画策定プロセスに対する評価研究を試みた。その結果、市町村行政職員は、ニーズ把握段階に比べると、計画立案段階での住民の役割をあまり期待していないことが確認できた。その要因として、市町村行政職員は、住民からの発想とは異なり、地域社会での共助機能を公的サービスの補完と考える傾向があるためではないかと評価した。その背景には、社会サービスにおけるプロフェッショナリズムやセクショナリズムの影響が、今なお根強く存在しているのではないかと考えた。

キーワード：評価研究，地域福祉計画，市町村行政職員，住民参加，計画策定プロセス

Summary

In this paper, an evaluation research was conducted for planning process of the community welfare plan. As the results, it was confirmed that municipal administrators would scarcely expect the role played by residents at planning phase comparing with at needs collection phase. It was evaluated as a factor that municipal administrators tended to recognize mutual supports in the community as subsidiarity of public services, which these would differ with ideas derived from residents. As a background of the understandings above, it was considered that there would be strong notice of professionalism and sectionalism in the field of social service delivery yet.

Key Words: Evaluation Research, Community Welfare Plan, Municipal Administrators, Community Participation, Planning Process

I. はじめに

我が国の社会福祉は、関連する法令と、それに基づく行政処分である措置を根拠に、行政もしくは社会福祉法人といった限られた社会福祉従事者の専門家集団によって担われてきた。しかし、社会福祉基礎構造改革の中で改正された2000年の社会福祉法において、「地域福祉の推進」¹⁾と、その方法として地域福祉計画の策定が規定されたことで、専門家集団のみが担う社会福祉の方法からの転換が、福祉政策の目標として明確に掲げられた。本稿では、市町村福祉行政の中に新たに取込まれた、住民参加を必須とする地域福祉計画に対する評価研究を試みたいと考える。

「地域福祉の推進」と、そこに取込まれた住民参加が登場する背景には、ジャパン・シンドローム²⁾の渦中、急速で急激な少子高齢化とグローバル化に曝さ

れて、様々な社会的排除が表面化している地域社会の大きな変動がある。すなわち、身近な人間関係の中で自発的に助け合う「互助」や、地域社会の中で助け合いを組織化しようとする考え方である「共助」といった地域社会における支え合いの仕組みが、脆弱化してきていると指摘されている(厚生労働省2008)。そして、そういった地域社会には、国家的な社会福祉政策の対象として認識される福祉ニーズばかりではなく、これまでの社会福祉があまり対象としてこなかったけれども、地域生活に密着した住民自らの声によって発見でき、かつ益々深刻さが増している福祉問題や生活課題が数多く存在していると指摘されている(厚生省2000)。

「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

^{※)} 山口県立大学大学院健康福祉学研究科 博士後期課程

への訴え)」(2002年1月28日 社会保障審議会福祉部会)では、「地域福祉の推進」と住民参加についての段階的な概念を図示している。すなわち、政策概念としての「地域福祉の推進」と住民参加とは、地域社会において福祉ニーズを抱える要支援者である地域住民と、こういった人に対して何等かの支援を提供する担い手である地域住民との役割が、常に固定された関係ではなく、場合によっては相互に逆転する可能性を持つなど、要支援者が特別な存在ではなく対等な存在として地域住民の一人になっているというあり方を指す、といった表現で整理できる。このことは、市町村行政職員、社会福祉従事者及び地域住民といった「地域福祉の推進」の利益を共有するステークホルダー(利害関係者)³⁾の地域社会における関係性の構造的な変革を提起しているように思われる。

地域福祉計画は、そのための方法として重要性が再認識され、2000年に改正された社会福祉法の中で、市町村でのこの計画の策定に関する規定が盛り込まれた。すなわち、地域福祉計画は、「地域福祉の推進」のため、選別的で措置的な社会制度としての社会福祉から普遍的な社会の仕組みとしての社会福祉を、市町村を枠組みとする地域社会において達成することを目論んでいると考える。地域福祉計画が持つ意味は、国からの補助金といった形で実施される福祉サービス以外の領域や分野に対し、市町村独自の財政措置の根拠となり(澤井2007:119-21)、同時に、地域住民の主体的な参加と協力という方法によって、福祉の充実を図っていくための行動指針、もしくは行動のための根拠となるものであると考える。国が定める法令による制度設計によって、プログラムの行動の根拠が示されている介護保険事業計画や障害福祉計画といった市町村における他の福祉計画に対し、地域福祉計画では、基本的に計画の持つ意味が異なっているように思われる。すなわち、地方分権化という大きな流れの中で、市町村行政は、主体的で能動的な取り組みへの転換が求められているが、福祉分野での、いわば行動指針が、地域住民の声が反映された地域福祉計画であると言えるだろう⁴⁾。そのため、地域福祉計画の策定プロセス及び実行プロセスにおいて市町村行政職員は、社会福祉従事者と連携を図りながら、社会福祉の客体であるのと同時に、主体ともなり得る地域住民と、対等な関係に位置するパートナーとなることが要請されていると考える。

その一方で、「地域福祉の推進」と、その方法としての地域福祉計画をめぐる取り組みは、全国的に見れ

ば、必ずしも活発とは言えない状況にあるとされている⁵⁾。その背景のひとつとして、市町村行政職員の中では、こういった地域福祉計画が持つ意義や重要性が十分に共有されていないのではないかとと思われる。

地域福祉計画については、ニーズ把握と計画立案からなる計画策定プロセスと、その後の計画実行プロセスが、連続的な一連のプロセスとして存在することになる。市町村行政職員は、この計画に関する一連のプロセスの中で、福祉政策の動向や財政状況などを踏まえつつ、「地域福祉の推進」に向けた方法や取り組みに関する選択を行っているものと考えられる。同時に、その選択行動にあたっては、地域福祉計画をめぐるステークホルダーの福祉力に対する市町村行政職員の認識もしくは期待が、大きく影響しているのではないかと考える。ここで言う福祉力とは、地域社会における福祉問題や生活課題の発見と表明ができる力であり、同時に、その方策としての「地域福祉の推進」に向けた、主体的な参加と協力を可能とする潜在力を意味するものとする。

本稿では、市町村地域福祉計画に関する一連のプロセスに対する評価研究のため、計画策定プロセスに着目し、さらに、「地域福祉の推進」の利益を共有するステークホルダー間の関係の中で、市町村行政職員の立場から見た地域住民との関係に注目して考察する。具体的には、2007年7月に著者が実施した市町村地域福祉計画に関する調査について再整理し、地域福祉計画の策定プロセスにおける、①地域住民に対する市町村行政職員の認識と、②そういった認識を生み出している地域福祉計画をめぐる市町村行政職員と地域住民との関係の背景にある影響力について考察したい。

II. 調査・分析の枠組み

1. 調査対象

筆者は、西日本地方における市町村地域福祉計画策定に関する実態調査⁶⁾を2007年7月に実施した。この調査は、西日本地方17県下506市町村(調査票発送当時の全市町村)の行政職員を対象とした郵送法によるもので、調査票の郵送先は、地域福祉計画を担当する市町村の課・係とした。回答にあたっては、市町村名、担当者名、所属課・係名の記載を求めた。2007年7月18日に調査票を発送した結果、285市町村から回答があり、56.3%の回収率であった。また、回収できた調査票の記載内容から推測できるほとんどの回答者は、市町村の担当部署において、地域福祉もしくは地域福祉計画の策定に直接関わっている行政職員であった。

表1 計画策定率並びにコンサルタント委託率との関係

		地域福祉計画策定の有無			コンサルタント委託の有無		
		策定	未策定	合計	委託	未委託	合計
地域福祉計画策定の必要性の意識	積極的なグループ	92	66	158	54	38	92
		58.2%	41.8%	100.0%	58.7%	41.3%	100.0%
	消極的なグループ	47	73	120	29	18	47
		39.2%	60.8%	100.0%	61.7%	38.3%	100.0%
	合計	139	139	278	83	56	139
		50.0%	50.0%	100.0%	59.7%	40.3%	100.0%
検定値	$\chi^2=9.912$ p<0.01			$\chi^2=0.117$ N.S			

2. 分析の方法

調査の分析にあたっては、市町村行政職員の地域福祉計画策定の必要性に対する意識が重要な要素になると考え、クロス集計分析の説明変数として取り扱うことにした。

「法の定めがなかったとしても、地域福祉計画の策定は、必要性の高いものであると考えますか」との設問に対し、278市町村から有効な回答が得られた。「必要性は大変高い」と「必要性は高い」と回答した市町村行政職員を、地域福祉計画策定の必要性に対して「積極的」な意識があるグループ、「多少の必要性を感じる」「ほとんど必要性を感じない」及び「必要性はない」と回答した同職員を、どちらかと言えば「消極的」なグループと考え、整理した⁷⁾。その結果、「積極的」なグループが158市町村で56.8%、「消極的」なグループが120市町村で43.2%を占めており、その比率が概ね6:4に二分されることが確認できた。本稿では、この点に注目し、それぞれのグループに属する市町村行政職員が、地域福祉計画に関連して、どういった行動を選択したのかを比較してみることにした。

地域福祉計画策定の必要性に対して「積極的」であるのか、もしくは「消極的」であるのかで、実際にこの計画を策定したかの否かについて整理してみると、表1に示す通りの結果となった。「策定」の数値は、地域福祉計画の策定を既に済ませている市町村と、調査当時計画策定作業中であった市町村の両者を合算したものである。地域福祉計画策定の必要性について「積極的」である場合、この計画の策定率が有意に高いことが確認できた。

一方、地域福祉計画の策定作業にあたって、コンサルタントに何等かの業務委託を行ったのかについて、同様にこの計画の策定の必要性に対して「積極的」であるのか、「消極的」であるのかで整理してみると、

表1に示す通りの結果となった。市町村における福祉計画の策定作業でのコンサルタントへの業務委託に対しては、一般に否定的な考え方が強く、「丸投げ」といった表現に見られるように、厳しい見方が存在しているように思われる。特に地域福祉計画については、国が示す計画策定指針（厚生労働省2002）の中で「外部のコンサルタント会社に策定を請け負わせることがあってはならないことは当然である」と明記している。こういったことから考えれば、地域福祉計画策定の必要性に対して「積極的」な意識がある市町村行政職員は、コンサルタントへの業務委託は基本的に控える傾向が強いのではないかと思われる。しかしながら、表1に示す通り、コンサルタントに対する業務委託について、地域福祉計画策定の必要性に関する市町村行政職員の意識の違いによる有意な差は確認できなかった。

以上のことから、市町村行政職員の地域福祉計画策定に対する必要性の意識が、この計画に関連する取り組みに影響を与えるものもあれば、逆にそういった意識はあまり影響していないことが想定できるものも存在するのではないかと考えた。そこで本稿では、市町村地域福祉計画の策定プロセスにおいて工夫されている住民参加のための多様な取り組みについても、同様の方法で分析を試みることにした。具体的には、地域福祉計画策定の必要性に対して「積極的」なグループと「消極的」なグループに分け、計画策定プロセスにおける住民参加についての取り組みの実施有無をクロス集計し、 χ^2 値による有意差検定を行った。

3. 分析対象とする住民参加の取り組み

地域福祉計画の策定プロセスは、ニーズ把握段階と計画立案段階に大きく分けることができ、それぞれの段階で住民参加の取り組みが工夫されている。

ニーズ把握段階での分析では、住民意識調査と住民座談会を取り上げることにした。市町村福祉計画の

表2 住民意識調査並びに住民座談会の実施状況との関係

		住民意識調査実施の有無			住民座談会実施の有無		
		実施	未実施	合計	実施	未実施	合計
地域福祉計画策定の必要性の意識	積極的なグループ	77 83.7%	15 16.3%	92 100.0%	60 65.2%	32 34.8%	92 100.0%
	消極的なグループ	34 72.3%	13 27.7%	47 100.0%	22 46.8%	25 53.2%	47 100.0%
	合計	111 79.9%	28 20.1%	139 100.0%	82 59.0%	57 41.0%	139 100.0%
	検定値	$\chi^2=2.494$ N.S			$\chi^2=4.358$ p<0.05		

ニーズ把握段階では、質問紙法による住民意識調査が広く実施されているが、地域福祉計画においては、住民座談会も活用される機会が多いとされている。このことは、地域生活に密着した身近な生活問題について、住民自らの声によって表明される課題をきめ細かく把握していくプロセスが地域福祉計画では重要であると、市町村行政職員の中で広く認識されてきていることが背景にあるものと思われる。

計画立案段階での分析では、住民委員会と計画策定委員会を取り上げることにした。計画立案段階では、行政関係者や地域諸団体の代表、学識経験者に、公募による住民を加えた計画策定委員会が組織され、計画内容を審議する重要な機能を果たしている。さらに、地域福祉計画では広範な福祉課題をテーマとすることから、テーマ毎に分科会を設け、地域住民の参加を求めながら、ワークショップ形式で計画提言を取りまとめていく方法が採用される場合も散見される。この種の組織は、計画策定委員会のメンバーを主な構成員とし、同委員会の下部組織として位置づけられることもあれば、計画策定委員会から独立した形で組織されるケースも見られる。また、構成メンバーについては、行政職員は基本的に参加しない場合や、住民と行政職員が対等な立場で組織されるケースも見られる。呼称についても、住民ワークショップ、住民委員会、市民協働委員会など、必ずしも統一された状況にはないと思われる。いずれにしても、参加する地域住民が計画提言について重要な役割を果たしていることから、本稿では、こういった機能を持つ組織のことを、計画策定委員会とは分けて、住民委員会と呼ぶことにする。

Ⅲ. 結果

1. ニーズ把握段階

質問紙法による住民意識調査⁸⁾の実施状況については、139市町村から有効な回答が得られた。地域福祉計画策定の必要性に対して「積極的」なグループと、どちらかと言えば「消極的」なグループで、住民意識調査の実施状況を整理してみると、表2に示す通りの結果となった。住民意識調査の実施に関しては、両グループ間で有意な差は確認できなかった。139市町村中、111市町村(79.9%)が住民意識調査を実施していると回答していたことから、質問紙法による住民意識調査については、地域福祉計画の策定プロセスにおけるニーズ把握の手法として、既に一般的になっているのではないかとと思われる。

住民座談会⁹⁾の実施状況については、139市町村から有効な回答が得られた。地域福祉計画策定の必要性に対して「積極的」なグループと、どちらかと言えば「消極的」なグループで、住民座談会の実施状況を整理してみると、表2に示す通りの結果となった。住民座談会の実施に関しては、両グループ間で有意な差が確認できた。

また、調査結果を見てみると、住民座談会を実施していたのは、地域福祉計画を「策定済」と回答した91市町村中、42市町村であったのに対し、「策定中」と回答した51市町村中42市町村で、その実施率は、46.2%から82.4%となり、大幅に増加していた。地域福祉計画策定のニーズ把握段階で、住民座談会の開催が浸透してきている実態がうかがえる結果が確認できた。このことは、地域福祉計画の策定の必要性に対して「積極的」なグループの行動が、大きく影響しているものと思われる。

2. 計画立案段階

住民委員会¹⁰⁾の実施状況については、137市町村から有効な回答が得られた。地域福祉計画策定の必要性に対して「積極的」なグループと、どちらかと言えば

表3 住民委員会並びに計画策定委員会の実施状況との関係

		住民委員会実施の有無			計画策定委員会実施の有無		
		実施	未実施	合計	実施	未実施	合計
地域福祉計画策定の必要性の意識	積極的	41	50	91	88	4	92
		45.1%	54.9%	100.0%	95.7%	4.3%	100.0%
	消極的	15	31	46	42	5	47
		32.6%	67.4%	100.0%	89.4%	10.6%	100.0%
	合計	56	81	137	130	9	139
		40.9%	59.1%	100.0%	93.5%	6.5%	100.0%
	検定値	$\chi^2=1.959$ N.S			$\chi^2=2.033$ N.S		

「消極的」なグループで、住民委員会の実施状況を整理してみると、表3に示す通りの結果となった。住民委員会の実施に関しては、両グループ間で有意な差は確認できなかった。計画策定委員会¹¹⁾についても同様の結果となった。

しかしながら、住民委員会については、有効な回答が得られた137市町村中、56市町村（40.9%）のみが実施しており、計画策定委員会の実施率が93.5%という状況とは大きく異なった。さらに、地域福祉計画の策定の必要性に対して「積極的」なグループにおいても、住民委員会の実施率は45.1%で高くなかった。また、調査結果を見てみると、地域福祉計画を策定済みもしくは策定中と回答した142市町村において、市部では93市中36市（38.7%）、町村部では49町村中20町村（40.8%）が住民委員会を実施していたが、その実施比率にほとんど差が見られず、両者共に実施率は高くなかった。老人保健福祉計画といった市町村の他の福祉計画などでの経験もあり、計画策定委員会の実施率は9割以上で、既に一般的になっていると思われるが、住民委員会については、それとは対照的な実態があることがうかがえる結果となった。参加する地域住民が計画内容の提案や提言を取りまとめるために重要な役割を担っている住民委員会については、まだまだ広く一般的になっていない状況にあるものと思われる。

IV. 考察

地域福祉計画立案の手法と同時に、その重要性についても、広く市町村行政職員に認知されていると思われる住民委員会の実施状況が低調なのは、どういった要因が想定できるだろうか。作業の煩雑さが原因で住民委員会の実施に市町村行政職員が躊躇している、という見方もできるかもしれない。しかしながら、より煩雑さが要求されると思われる住民座談会の実施率の

高さを考えると、煩雑さが大きな要因であるとは言い難いと考えられる。住民委員会と住民座談会との共通点は、言うまでもなく地域住民の福祉力が期待されていることである。逆に両者の相違点は、それぞれが有する機能であろう。住民座談会は、ニーズ把握のための機能を有しているのに対して、住民委員会は、計画立案の機能を有している。このことから想定できることとして、市町村行政職員が、地域社会での生活課題や福祉問題の表明者としての地域住民の役割には期待しているが、それらの方策案を提起する計画立案者としての地域住民の役割に対しては、あまり期待をしていない、ということが指摘できるように思われる。

以上のことから、地域福祉計画の策定プロセスにおいて、①市町村行政職員がこの計画策定の必要性について「積極的」な意識がある場合には、地域住民の福祉力に期待したニーズ把握が実施される傾向が高いけれども、②計画立案段階において市町村行政職員は、この計画の必要性に対する意識に関わりなく、地域住民の福祉力に期待した取り組みを実施する姿勢が乏しいのではないだろうか、と整理できるものと考えられる。

これらのことを踏まえ、地域福祉計画策定プロセスにおける地域住民に対する市町村行政職員の認識と、そういった認識を生み出していると思われる地域福祉計画をめぐる市町村行政職員と地域住民との関係の背景にある影響力について、以下に考察する。

1. 地域住民に対する市町村行政職員の認識

「地域における『新たな支え合い』を求めて－住民と行政の協働による新しい福祉－」（2008年3月31日 これからの地域福祉のあり方に関する研究会）（以下、研究会報告）では、公的な福祉サービスでは対応が難しい地域の生活課題として、ゴミ出しを頼める人がいない、一人暮らしが寂しいという心の問題、孤立死の問題、災害時の避難が困難な人の不安、といったこと

を列挙している。その上で、「住民にとっては、地域での普通の暮らしを妨げるものが生活課題であり、暮らしの周辺のあらゆる場面で起こりうるものである。そのように考えると、地域福祉の福祉概念は、公的な福祉サービスにおける福祉からイメージされるものよりも自ずと幅広いものになる」(厚生労働省2008:13)と指摘している。その背景にある大きな要因は、身近な人間関係の中で自発的に助け合う「互助」や、地域社会の中で助け合いを組織化しようとする考え方である「共助」といった地域社会における支え合いの仕組みの脆弱化であると思われる。

草平(2004:32)が自身の経験した地域福祉計画策定プロセスでの住民座談会に関して指摘するように、実際にニーズ把握段階において地域住民から表明される福祉問題は、身近な生活課題であり、研究会報告での指摘と一致すると考える。そして、地域住民によって表明されるこれらの福祉問題や生活課題を引き起こしているものは、その多くが、地域社会における「互助」機能の弱体化に起因すると思われる。したがって、地域住民が、地域福祉計画によって市町村行政に期待しているのは、「互助」機能の再興、もしくは「互助」機能を補完する「共助」の強化であると考えられる。同時に、そういった視点を持って計画立案段階での作業が進められることに、地域住民は大きな期待を寄せているのではないかとと思われる。すなわち、地域住民が発見し表明している福祉問題や生活課題について、その処方箋として地域住民は、「互助」機能の強化に重きを置いているように思われる。住民座談会や住民委員会の開催にあたって、コンサルタントの立場で市町村行政職員を支援してきた筆者の経験では、「互助」機能の弱体化は住民自らの問題として捉えており、それに対する、いわゆる「行政陳情型」の表明はほとんど聞かれなかった。例えば、孤立死などの問題に対し、身近な市町村行政とは言え、行政職員のみが直接関与する形で、その解決に向けた対応を提供してくれるとは、多くの地域住民は考えていないように思われる。その一方で、市町村行政職員からは、住民座談会や住民委員会の開催に先立ち、「行政陳情型」の発言に強い懸念を抱く声をよく耳にした。

こういった地域住民と行政職員との間の認識の違いは、計画立案段階における地域住民の福祉力に対し、この計画の必要性に対する意識に関わりなく、市町村行政職員の期待が乏しい傾向にあることの大きな要因になっているように考える。市町村行政職員にとっての「共助」機能は、公的な福祉サービスでの対応が難

しい問題に対する処方箋、つまり、「公助」を補完する機能として捉えているのではないかと考える。すなわち、地域住民がイメージしているであろう「互助」機能の補完としての「共助」とは、その発想の視点が異なっていると言えるのではないだろうか。地域社会の「互助」機能の弱体化と、それに起因して福祉問題や生活課題が噴出しているという問題意識があったとしても、それに対する処方箋は、「公助」の補完である「共助」という視点が、市町村行政職員の中では、優位なものとなっているように思われる。そのように考えるならば、計画立案段階においては、ニーズ把握段階に比べ、地域住民の福祉力に対する市町村行政職員の期待が、乏しいものになってしまうだろう。

つぎに、こういった発想を生み出している地域福祉計画をめぐる市町村行政職員と地域住民との関係の背景にある影響力について考察する。

2. 市町村行政職員と地域住民との関係の背景にある影響力

地域住民の主體的な参加と協力による社会福祉は、行政職員と専門職やサービス事業者といった専門家集団の、いわば補完的機能であって、信頼できる福祉サービスの担い手として専門家集団を据え、その責任ある役割を果たす仕組みを堅持することを重要とする考え方が、2000年に改正された社会福祉法が登場するまでの我が国の社会福祉の本流であったと思われる¹²⁾。こういったことを背景に、地域住民との関係において行政は、自身の公共性や専門性という影響力を、地域社会の中で維持したい、という思いが根強く存在しているのではないかと考える。さらに、こういった状態が維持されてきた背景として、地域住民の行政に対する根強い依存体質の存在や、行政末端組織として地縁組織の存在感の高さも指摘できるであろう。

研究会報告は、ポピュレーション・アプローチの重要性を再確認したものと考えられる。その一方で、市町村福祉行政における社会福祉についての認識は、地域住民の主體的な参加と協力が、いわば「蚊帳の外」に置かれるハイリスク・アプローチに対して、今なお高いウエイトを占めているように思われる。すなわち、社会福祉は行政職員と専門家集団が取り組む専門的な課題である、という考え方の存在が、市町村福祉行政の中で、今なお大きな影響力を有しているのではないかと考える。

こういった市町村行政職員と地域住民との間の、いわばパートナーリズ的な関係性(田口2009:89-91)が、地域福祉計画策定の必要性に対し「消極的」な意識を

規定してしまう市町村行政職員のグループを生み出す大きな要因になっているのではないかと考える。さらに、そういった関係性は、地域福祉計画策定プロセスにおける、とりわけ計画策定段階の中で、市町村行政職員が地域住民の福祉力に期待する姿勢を乏しいものにしてしまう背景にもなっているのではないかと考える。

V. まとめ

本稿では、近年の福祉政策の大きな目標となっている「地域福祉の推進」の中で展開されている市町村地域福祉計画に対する評価研究を試みた。その結果、地域福祉計画の策定プロセスにおいて、①市町村行政職員がこの計画策定の必要性について「積極的」な意識がある場合には、地域住民の福祉力に期待したニーズ把握が実施される傾向が高いけれども、②計画立案段階において市町村行政職員は、この計画の必要性に対する意識に関わりなく、地域住民の福祉力に期待した取り組みを実施する姿勢が乏しいのではないかと、という実態が確認できた。その要因として、地域福祉計画の策定プロセスにおいてプログラム化していく地域社会での「共助」機能について、地域住民の立場と市町村行政職員の立場で、その発想の違いが存在しているのではないかと評価した。研究会報告では、そのタイトルが示す通り、地域社会における「新たな支え合い」の構築が強調されている。ここで言う「新たな支え合い」とは、地域社会の中で助け合いを組織化しようとする考え方である「共助」である。したがって、計画立案段階を経て策定される地域福祉計画には、これまで以上に、多くの「共助」機能の重要性を強調したプログラムが盛り込まれることになるだろう。その際、そこでの「共助」がどちらから見たものなのか、「互助」の再興もしくは「互助」の補完なのか、それとも「公助」の補完なのか、計画書に書き込まれたプログラム内容は同様であっても、地域住民の主体的な参加と協力がより一層求められる計画実行プロセスでは、実際の取り組み内容やそのアウトカムに大きな差が生じてしまうように思われる。

また、こういったことのひとつの背景として、戦後から2000年に社会福祉法が登場する間の措置制度下で培われた、社会福祉は行政職員と専門家集団が取り組む専門的な課題である、というプロフェッショナルリズムやセクショナルリズムの影響が、地域社会には今なお根強く存在しているのではないかと考えた。したがって、そういった現状に対し、行政職員と専門家集

団に地域住民を加えた「地域福祉の推進」の利益を共有するステークホルダー間関係の調和を目指す、という新たな課題が、社会福祉基礎構造改革の中で、市町村行政職員に提起されているのだ、と評価できるならば、地域福祉計画をめぐるステークホルダー間関係がまだまだ固定しておらず、むしろ、ダイナミックな変革の真っ只中にあると言えるのではないだろうか。

VI. 今後の課題

地域福祉計画をめぐるステークホルダーには、本稿では特に触れなかった福祉専門職や福祉サービス事業者といった社会福祉従事者が存在し、また、地域住民についても、その地域社会の中で、多種多様な立場の人々が存在する。今後の研究では、地域福祉計画をめぐるそれぞれのステークホルダーが、お互いに認識している期待や信頼性や関係性などに注目した検証を試みる必要があると考えている。その上で、この計画をめぐるステークホルダー間関係のダイナミズムを解明する考察をさらに深めていきたいと考える。そして、これら一連の研究を通じて、地域社会に対して提起されている「地域福祉の推進」が陥っている隘路について探求し、その打開や解決に向けた提言を試みたいと考える。

注：

- 1) 社会福祉法第4条「地域福祉の推進」では、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」と規定している。三浦は、1970年代に社会福祉の目標として、「自立性と主体性」並びに「社会の統合性」の2点を挙げた(三浦1976)が、「地域福祉の推進」を規定する社会福祉法第4条について、「統合問題を社会福祉関係法のなかで初めて認めた条文ではないかと考えているのです」(三浦ら2003:35)と語っている。
- 2) レスター・ブラウンは、「日本では、農家に対しては米を増産して、供出することを強制し、米以外の食料は輸入に依存してしまうという体制を強化した」という経済発展と食料自給率変動の動向をジャパン・シンドロームと表現した。その結果として我が国では、米生産の条件不利地域からは

離農するという社会的風潮を作り上げてしまい、日本社会を規定していた農村の性格は急速に失っていった(小川2008a:36)。すなわち、「今は、戦後高度経済成長期の鳴り物入りで進められた生活様式に対して静かに反省をするしかないだろう。経済的に豊かになるために、農村を捨てて都会に移住し、自営業を捨ててサラリーマン生活をめざし、自給自足をあきらめて市場経済と社会保障に依存し、拡大家族のしがらみを嫌って、私生活主義を推進し、子供を少なく産んで大事に育て、自らの健康に気を配って長生きをめざすという生活様式を選択した結果が、大都会集中と末端農村の消滅、労働市場における構造摩擦的失業、食料自給率4割未満という海外依存と社会保障依存、単身世帯化、少子高齢化と人口減少という現下の問題を生み出したのだとすれば、まさにこれはジャパン・シンドロームとでも名付けたくくなるような日本社会全体に関わる構造病理である」と小川(2008b:23)は指摘する。

- 3) ステークホルダーとは、元々「賭博の掛け金」(stake)の「保管者」(holder)を意味していたが、経営学の領域において「利害関係者」を意味する言葉として用いられるようになった。ある組織における利害関係者とは、その組織の使命・目標の達成に影響を及ぼすことができるか、もしくは、そこから影響を受ける集団や個人とされる。企業と利害関係者が相互に影響し合う、その関係を捉えた点に大きな特徴があり、単に企業側からの視点だけではなく、利害関係者からの視点も重視する考え方である(加賀田2006:55-6)。武川(2006:38)が「社会福祉基礎構造改革をへて地域福祉計画の段階に至る過程で、地域福祉のなかには利用者本位、利用者主体、コンシューマリズム、エンパワメントなどの要素も組み込まれるようになった」と説明しているように、社会福祉分野でも、消費者主権や利用者民主主義といった、より積極的に本格的な市民参加へと議論がシフトしている。社会福祉分野におけるステークホルダー概念の援用について、その重要性が高まっている(杉岡2004)と考える。
- 4) 牧里(2006:199-203)によれば、地域福祉計画策定とは、公私協働・官民協力による受給調整の場であり、地域福祉推進のルールづくりとルールづくりの試みである。また、平野(2007:10-2)は、地域福祉実践に「計画化の『協議』」と『協

議』の計画化」の軸を加えることで、地域福祉の推進を目指す地域福祉計画の内容が、立体構造的で累積的な拡がりの可能性を持つことになるとし、「協議の場」の構築における行政の役割の重要性を指摘している。両者に共通する基本的な立場は、計画策定プロセスにおける住民参加の重要性の強調である。

- 5) 厚生労働省発表資料に基づく平成21年3月31日時点の市町村地域福祉計画の策定状況は「平成20年度末までに策定終了」が、43.5%(全体)、63.6%(市区)、27.1%(町村)で、この計画の策定率は、全市区町村で見ると5割以下である。(http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/syakai/c-fukushi/kekka0504.html, 2009.11.18) また、地域福祉計画策定の実態については、池澤(2007:62-6)らが、「平成の大合併」の影響による「先送り」や「計画策定の義務化」、「必要性の認識」による動機付けへの影響、計画立案にあたっての人的資源不足や予算確保の問題などを報告している。
- 6) 本調査は、修士論文「市町村福祉計画の策定プロセスに関する考察-コンサルタントの役割に注目して-」(平成20年1月)において実施したものであり、質問項目は、①地域福祉計画の策定状況、②同計画策定にあたってのコンサルタントへの業務委託並びに活用状況、コンサルタントに期待する役割などの意識、③市町村福祉計画策定における住民参加に対する意識、などから構成されていた。
- 7) 回答の選択肢には「その他」も設け、記述式での回答を求めた。11市町村からの回答が見られたが、「老人保健福祉計画、介護保険事業計画、障害福祉計画等で対応している。児童福祉等未整備計画については、総合計画による」(岡山県A町)や「一般市民のレベルでは、計画の必要性について理解するのが困難なため、現状では必要性は感じない」(福岡県B市)などが、それらの回答内容であったため、11市町村については、地域福祉計画に対して比較的「消極的」な認識しかないグループに属しているものと考えた。
- 8) 本調査の設問では住民意識調査を「地域住民の福祉や地域活動、ボランティア活動などに関する意識、身近な困り事や悩み事といった生活課題、相談支援や情報提供の充実といった取り組みの充実度などに関し、郵送等の方法で配布・回収された

調査票を集計・分析する調査」と定義した。

- 9) 本調査の設問では住民座談会を「町内会・自治会や小学校校区、旧市町村といった地区単位で、地域住民の皆さんにお集まりいただき、身近なところでの困り事や悩み事といった生活課題、もしくはそういった生活課題に対する方策などについて意見交換を行う場」と定義した。
- 10) 本調査の設問では住民委員会を「地域ボランティア等への呼びかけや公募などにより、地域住民の人達を中心に構成するもので、生活課題の洗い出しやその解決に向けた方策について検討し、そこでの結果を提案もしくは提言として本計画に反映させていくことを目的とした委員会（もしくはそれに類するもの、行政と地域住民との協働による委員会も含む）」と定義した。
- 11) 本調査では計画策定委員会について、「地域福祉計画の策定にあたって、住民が参加した計画策定委員会を実施されましたか？」と設問した。
- 12) 京極は、地域福祉計画と、住民参加を必須とする規定が2000年の社会福祉法に盛り込まれるまでの状況に関し、社会福祉の計画化の中で行政サイドからも住民参加が一定程度評価されてはきたものの、「社会福祉は福祉行政と社会福祉従事者が取り組む専門的課題で、ボランティア活動はそれなりに評価しつつも社会福祉の計画段階からの市民参加、住民参加などは社会福祉界ではいわば非常識とされてきた」(京極2002:47)と指摘している。

文献：

- 平野隆之 (2007) 「第1章1 地域福祉実践としての地域福祉計画」牧里毎治・野口定久編『協働と参加の地域福祉計画 福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房, 2 - 15.
- 池澤健嗣ほか (2007) 「第II章 全国の合併市町村に対するアンケート調査結果」川村匡由編『市町村合併と地域福祉 「平成の大合併」全国実態調査からみた課題』ミネルヴァ書房, 33 - 91.
- 加賀田和弘 (2006) 「企業の社会的責任 (CSR) - その歴史的展開と今日的課題 -」『KGPS review : Kwansai Gakuin policy studies review』7, 43 - 65. 厚生省 (2000) 「社会的な援護を必要と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12月8日 厚生省社会・援護局)」.

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1月28日 社会保障審議会福祉部会)」.

厚生労働省 (2008) 「地域における『新たな支え合い』を求めて - 住民と行政の協働による新しい福祉 - (2008年3月31日 これからの地域福祉のあり方に関する研究会)」.

草平武志 (2004) 「市民参加による地域福祉計画策定過程における市町村の役割」『都市問題』95 (7), 29 - 38.

京極高宣 (2002) 「第3章 地域福祉計画の意義と課題」地域福祉研究会編『地域福祉計画を創る - 地域福祉計画の基本的な考え方』中央法規, 45 - 56.

牧里毎治 (2006) 「15 地域福祉計画の策定と公私協働・官民協力」牧里毎治編『改訂版 地域福祉論』放送大学教育振興会, 195 - 208.

三浦文夫 (1976) 「福祉社会の社会組織 - 社会福祉におけるコミュニティの在り方」『季刊社会保障研究』11(3), 72 - 78.

三浦文夫 (2003) 「1 社会福祉研究における対象認識とその研究方法」三浦文夫・右田紀久恵・大橋謙作『地域福祉の源流と創造』中央法規出版, 3 - 47.

小川全夫 (2008a) 「少子高齢化をめぐる東アジアの中の日本：人口のジャパン・シンドローム克服に向けて」『家族問題研究年報』33, 33 - 48.

小川全夫 (2008b) 「アメリカのNORC - SSPs - 大都市におけるソーシャル・キャピタル活性化 -」『日本都市社会学会年報』26, 21 - 38.

澤井勝 (2007) 「第5章 地域福祉と自治体財政」牧里毎治・野口定久・武川正吾・ほか『自治体の地域福祉戦略』学陽書房, 119 - 39.

杉岡直人 (2004) 『ステイクホルダー理論による公私協働モデルの実証的研究』平成14年度～平成15年度科学研究費補助金研究成果報告書, 北星学園大学等.

田口誠也 (2009) 「地域福祉計画をめぐるステークホルダー間関係 - 市町村行政職員の認識 -」『日本の地域福祉』22, 82 - 94.

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.

