

住民主体をめざす地域福祉活動計画

平松 道夫

Action Plan of the Community Welfare Regarding Inhabitants

Michio HIRAMATSU

1 はじめに

少子高齢化が進展するなかで、行政はさまざまな福祉対策を打ち出してきた。近年の中心的な対策の柱は、地域における福祉関係計画の策定とその目標実現である。行政による福祉関係計画の大転換は、1990(平成2)年の社会福祉関係八法改正に始まった。^{注1}ノーマライゼーション理念、つまり地域福祉の実現をめざして、市町村が中心になって、まず高齢者保健福祉分野での入所および在宅福祉サービスを総合的に実施できる体制を推進するための法整備が行なわれた。背景には1989年の「高齢者保健福祉推進十か年計画(ゴールドプラン)」策定などの国の計画があるが、あわせて機関委任事務の団体委任事務化など、地方分権化の動向も指摘できる。

1990年代は、さまざまな福祉分野での計画化が促進された時代である。まず国が策定したゴールドプランを具体化させるために、各市町村および都道府県に老人福祉計画の策定を義務づけた。それが1994年に「新ゴールドプラン」として提示され、1999年度末をめざして計画実現の努力がなされた。引き続き現在は「ゴールドプラン21」(5か年計画)が2000年4月から施行されている。また、「障害者プラン」(現在は「新障害者プラン」^{注2})や「エンゼルプラン」(現在は「新エンゼルプラン」^{注3})、「少子化対策プラスワン」(2002年9月)など、対象者別の社会福祉計画が策定・施行されている。さらに2000年度からの介護保険制度の実施にともない、「介護保険事業」に関わる計画の策定を各自治体に義務づけた。その他、「高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる建築物の建築の促進に関する法律(通称、ハートビル法)」(1994年制定)や、「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律(通称、バリアフリー法)」(2000年制定)などの施行によって、より一層の福祉のまちづくりの推進計画を各自治体に促している。

^{注1} 正しくは「老人福祉法等の一部を改正する法律」といい、改正された8つの社会福祉関係法は、老人福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、児童福祉法、母子及び寡婦福祉法、社会福祉事業法、老人保健法、社会福祉・医療事業団法である。

^{注2} 正しくは「重点施策実施5か年計画」といい、2002年12月に制定された。

^{注3} 正しくは「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」といい、1999年12月の制定された。

2 地域福祉(活動)計画の背景

こうした流れを背景に、より一層の地域福祉の総合的戦略として、中央社会福祉審議会の分科会は「社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)」を1998(平成10)年に発表した。現在の福祉を取り巻く状況は戦後50年間維持されてきた社会福祉制度では十分な対応ができないとして、社会福祉の基礎構造を抜本的に改革する必要性の認識を提起し、改革の理念および具体的内容を示した。これを受けて、2000(平成12)年に「社会福祉の推進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」が成立した。「社会福祉事業法」は「社会福祉法」と改称され、個人の尊厳を尊重した地域自立生活支援という理念を制度的に具現化するという観点を趣旨として、措置制度から契約制度へと利用者本位の制度の確立、サービスの質の向上、地域福祉の推進の3点に集約される法改正が行なわれた。

そのための具体的方策のひとつとして、行政計画としての市町村地域福祉計画および都道府県地域福祉支援計画が法定化され、2003(平成15)年度から施行されることになった。^{注4} この計画の意義は、1990年代以降に策定されてきた対象分野別の縦割りの行政計画を、この地域福祉計画のもと統合されることが想定されていること、ならびに計画策定および実施における住民参加が求められていることである。

地域福祉計画の直接の背景は、社会福祉基礎構造改革とこれに基づくこの社会福祉法の成立であるが、その背後には、地域福祉計画を必要とするに至った地域社会の変化が横たわっている。すなわち、高度経済成長以前の1960年代までの日本社会では、農村部では伝統的な村落共同体が、また都市部では、有力な商店主や町工場の工場主などがリードする町内会が日本の地域社会の実態であった。ところが、高度経済成長時代に急速な工業化、都市化が進展して大規模な人口移動が発生し、農村部は過疎化して村落共同体が解体し、一方で新住民が殺到し過密化した都市部では、旧来の町内会が衰退していった。そのため、コミュニティ形成が、当時の日本の地域政策の中心課題となった。

1973年のオイルショックによって高度経済成長が終わりを遂げ、ポスト工業化の時代へと転換するにつれて、日本の地域社会は1980年代以降再び大変動を経験した。各地域社会が直面し

注4 社会福祉法第107条 市町村は、地方自治法第二条第四項の基本構想に即し、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画(以下「市町村地域福祉計画」という。)を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を営業者その他社会福祉に関する活動を行なう者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、その内容を公表するものとする。

- 一 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
- 二 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
- 三 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項

第108条 都道府県は、市町村地域福祉計画の達成に資するために、各市町村を通ずる広域的な見地から、市町村の地域福祉の支援に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画(以下「都道府県地域福祉支援計画」という。)を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催等住民その他の者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、その内容を公表するものとする。

- 一 市町村の地域福祉の推進を支援するための基本的方針に関する事項
- 二 社会福祉を目的とする事業に従事する者の確保又は資質の向上に関する事項
- 三 福祉サービスの適切な利用の推進及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達のための基盤整備に関する事項

たのは、人口の移動ではなく急速な人口の高齢化であった。1970年に老年人口比率(総人口に占める65歳以上人口の割合)が7%を超えて「高齢化社会」に突入して以降、1994年に2倍の14%(「高齢社会」と呼ぶ)に達するまでにわずか24年しかかからなかったという超スピードでの高齢化の進展は、世界に例をみないものであった。そのため、1980年代以降、高齢者の「介護」が社会問題として人々に強く意識されるようになり、各地域は、この問題の解決を迫られるようになった。そこで日本の地域政策は、かつてのコミュニティ政策から地域医療や地域福祉を機軸としたものに変化せざるをえなくなったのである(図1)。

1960年代～	1990年代～
工業化	ポスト工業化
人口の移動	人口の高齢化
過密・過疎	定住化
共同体の解体	介護の「誕生」
コミュニティ政策	地域福祉政策

図1 地域社会の変化

出典：武川正吾(2002)「地域福祉計画策定の意義と課題」『月間福祉』第85巻第10号、全国社会福祉協議会、14頁。

かつての日本の地域社会は、義務教育を軸に編成されて、とくに大都市の新住民にとっては、小学校や中学校が地域社会との交わりの生まれる場であった。また子どもが学齢期を過ぎた家族にとっては、公民館などの社会教育を通じて、地域社会とのつながりをもつことができた。しかし今日の少子高齢社会においては、地域医療や地域福祉こそが、人々と地域社会との接点になりつつあるといえる。例えば今日では、人々が地域のなかで生活していく上で、学童保育や在宅介護支援センターが不可欠となっている。また、健康を損ねた高齢者にとっては、デイセンターが唯一の社交の場となっている。現在の日本社会では、社会福祉資源の存在が、人々の社会参加の前提となっているといえる。

このように、今日、地域福祉は地域社会における市民生活にとって戦略的に重要な位置を占めるようになってきている。そうしたことから、地域福祉計画は、単に「地域福祉を推進するための計画」という以上の意味を持ち始めているのである。したがってそれは、地域福祉のあり方にかかわる計画であると同時に、地域社会全体としてのあり方にかかわる計画であるといえる。^{注5}

社会福祉法は、地域福祉の推進を基本理念の柱のひとつとしている(社会福祉法第4条^{注6})。そこでは、福祉サービスを必要とする地域住民が自立した生活や社会参加ができるように、地域住民、地域福祉を目的とする事業を経営する者、社会福祉に関する活動を行なう者が相互協力して地域福祉を推進することとしている。また同法では、個人の尊厳の保持や自立生活支援

^{注5} 武川正吾(2002)「地域福祉計画策定の意義と課題」『月間福祉』第85巻第10号、全国社会福祉協議会、14頁。

^{注6} 社会福祉法第4条 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なう者は、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。

等の福祉サービスの基本理念(第3条^{注7})や、利用者の意向の尊重、保健医療サービス等の関連するサービスとの有機的連携、総合的なサービス提供等の福祉サービスを提供する事業者の責務(第5条^{注8})を明らかにしている。さらに、社会福祉事業として提供される福祉サービスについては、適切な提供に関しての事項を明確にしている。そして国及び地方公共団体の責務として、社会福祉を目的とする事業を営む者と協力して、福祉サービスの提供体制の確保や適切な利用の推進に関して必要な措置を講ずることを求めている(第6条^{注9})。

そのほか厚生労働省では、「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」を設け、社会的な孤立等を背景にした今日的な地域福祉課題について検討を行ない、「今日的な『つながり』の再構築」を理念にした社会福祉のあり方を提言し、こうした基本理念を踏まえた地域福祉計画策定の必要性を提起している。^{注10}

現在の地域社会は経済的な停滞のなかにあり、「シャッター商店街」という表現などは、地域社会の深刻な事態を象徴的に示しているといえる。一方で、地域社会における社会福祉水準はこの10年ほどの間に着実に上昇していることにも注目すべきである。また、地域福祉の担い手層も以前と比べると厚くなっている。地域福祉計画は、すでにあるこうした地域福祉の芽を育てていくものとならなければならない。したがって、今回の地域福祉計画には、従来型の単なる「地域福祉推進のための行政計画」ではなく、現代社会の市民生活や住民生活をとりまく問題を、都市・農村を問わず、就労・所得・家庭生活といった個別生活者の日常生活の場面から、地域の居住環境にいたるまで、いわゆる「コミュニティの生活の質」にかかわる地域生活保障のあらゆる面にわたって進められなければならない。そのためには、地域福祉計画は行政計画ではあるが、行政の事業を列挙しただけの計画に終わってはならない。地域福祉推進において不可欠なことは、地方自治体はもちろんのこと、地域住民、当事者団体、地縁型組織、社会福祉従事者、NPO等々の地域福祉の担い手たちとの協力と連携が不可欠である。^{注11}そして地域福祉計画が、既存の行政3計画(ゴールドプラン21・介護保険事業計画、新障害者プラン、新エンゼルプラン)を包括し、その上で独自の施策を財政的支援を踏まえて策定せざるをえない以上は、地域福祉計画策定への市町村行政関与は必要不可欠であり、住民主体の地域計画策定のためには、別途、地域福祉活動計画の策定を進めていくことが重要である。^{注12}

注7 社会福祉法第3条 福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない。

注8 社会福祉法第5条 社会福祉を目的とする事業を営む者は、その提供する多様な福祉サービスについて、利用者の意向を十分に尊重し、かつ保健医療サービスその他の関連するサービスとの有機的な連携を図るよう創意工夫を行ないつつ、これを総合的に提供することができるようにその事業の実施に努めなければならない。

注9 社会福祉法第6条 国及び地方公共団体は、社会福祉を目的とする事業を営む者と協力して、社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施が図られるよう、福祉サービスを提供する体制の確保に関する施策、福祉サービスの適切な利用の推進に関する施策その他の必要な各般の措置を講じなければならない。

注10 全国社会福祉協議会編(2001)『地域福祉計画の策定に向けて』全国社会福祉協議会、4頁。

注11 武川正吾(2002)『前掲書』17頁。野口定久「地域福祉の構成と範囲」牧里毎治編(2003)『地域福祉論』放送大学教育振興会、65頁。

注12 京極高宣(2002)「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』中央法規、54頁。

3 社会福祉協議会と地域福祉活動計画

行政とは別に、地域福祉を担うもうひとつの柱である住民は、地域福祉がめざす「住民主体による参加型福祉の実現」に必要な不可欠な存在である。また、地方分権とあわせて課題にあげられる住民自治という側面から考えると、地域福祉は住民自治を実現する手段のひとつとして位置づけられる。そうすると、地域福祉の活動に、いかに住民の参加を促進できるかということが重要な意味合いをもってくる。したがって、住民参加の形態として、政策過程への参加として自治体の地域福祉計画策定に参加することは別に、サービス提供過程への参加も考えられる。そのなかには、地域福祉を利用する当事者としての参加という意味合いも含まれてくる。サービス提供あるいは当事者である住民が、計画づくりの場に参加して発言することや、サービス提供の場で企画したり要望を出したりすることによって、住民生活に即した地域福祉の体制をつくるのが可能になる。

そこで、住民参加をより促進するために、民間の福祉団体を代表する社会福祉法人である社会福祉協議会(以下、社協)は、地域住民が地域福祉活動に関心をもつように働きかけ、住民が市町村の政策過程に参加していくような道筋をつくっていくことで、住民の主体性を育成していくことをめざしている。市町村社協・都道府県社協の上部団体である全国社会福祉協議会(以下、全社協)は、「新・社会福祉協議会基本要項」(1992)において、その基本機能のひとつとしている地域福祉活動計画の策定を、自治体の地域福祉計画にあわせて進めることで、住民の自主的な活動の展開を促す役割を担える、と考えている。

地域福祉計画と地域福祉活動計画との関係については、現在のところ、必ずしも理論的に十分整理されているわけではないが、一部の市町村社協では、地域の民間の住民福祉活動を計画化するものとして地域福祉活動計画の策定が、以前から進められてきた。^{注13}しかし今般、厚生労働省の社会保障審議会福祉部会が「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)を発表し、そのなかで地域福祉計画の策定における地域福祉活動計画との連携の必要性が明確に位置づけられた。行政計画である地域福祉計画策定でも住民参加が求められ、公私のパートナーシップで実施されることが謳われているが、地域福祉を推進する民間団体の代表である社協が策定する地域福祉活動計画は、福祉活動を行なう地域住民やボランティア団体、NPOといった民間団体が、自主的・自発的な福祉活動を中心にした住民活動・行動計画としての性格をより明確化するものであり、非常に大きな意義があるといえる。

全社協は1993年に「地域福祉活動計画策定指針」を出しており、「地域福祉活動計画は、社協の発意に基づいて策定するもので、住民の多様化するニーズに対して、民間の立場からサービス提供等についての合意書であり、活動・行動の指針となる計画書である」とし、「この計画は次の2つの側面を含むものでなければならない。その1つは、福祉サービスの提供を民間の立場で独自に企画実施することにより、福祉サービスの供給を幅のあるものにするものであり、2つ目は、地域で展開する諸サービスを包含しながら誰でも安心して生活できる福祉のま

^{注13} 全社協が2000(平成12)年2～3月に実施した「市町村地域福祉計画に関する実態調査」によると、地域福祉活動計画の策定率は、回答のあった1,565市町村のうちの14.2%(223市町村)であった。計画の内容としては「ボランティア」(89.7%)、「住民参加型活動」(82.5%)がとくに多くみられた(全国社会福祉協議会編(2001)『前掲書』116頁)。

ちづくりを、地域社会を構成する様々な組織の合意に基づいて推進していくことである。そして、この計画は社協が策定することを必要とし、その意義は①計画づくりの共同作業は社協の活動強化や基盤の強化につながる、②住民の合意による社協の発展強化の道筋を明示する、③事業や事務局体制の拡充の根拠を得る、④社協活動そのものを評価する基準になる、⑤信頼関係を強化する、としている。^{注14}

従来、地域福祉活動計画は、地域福祉計画の一要素である住民参加計画を、住民や当事者側を策定主体とみた場合の言い方ぐらいにしかとらえられていなかった。しかし、社協自身が住民主体の理念のもとで運営されており、その地域の住民や当事者団体の参加と代弁を図る組織である以上、地域住民の立場から多様な民間団体や地域住民の参加・協働を促進して、様々な福祉活動を計画化するところに地域福祉活動計画の独自性があるとすると、行政計画としての地域福祉計画とは一線を画する必要がある。むろん、当該地域における福祉課題や地域福祉推進の理念を共有化したり、地域住民の立場から「地域福祉計画」を推進するという意味で、その一部が重なったり、さらに地域福祉計画の具体化を支援し、その基盤を整備する内容を地域福祉計画に盛り込むなど、相互に連携することは重要である。そのためには行政と社協の協働による計画策定体制、社協が地域福祉計画策定業務の一部受託、地域福祉計画と地域福祉活動計画の調整を行ない、内容の一部を共有化する、などの推進が望まれる。そこで全社協は、地域福祉計画と地域福祉活動計画の関係を[表1]のような内容例を提示して整理している。

4 地域福祉活動計画と住民の主体的な参加形態

行政計画である地域福祉計画と民間計画である地域福祉活動計画は、いわば車の両輪として位置づけられたと考えられる。地域福祉活動計画は、地域の多様な民間組織や福祉活動に参加する地域住民が参加し、それぞれ独自の活動を互いに認知しあい、共通する地域の生活課題や民間活動が協働して取り組むべき課題を計画化するところにその独自性がみられる。これまでの社協だけの活動計画とは異なって、社協が地域の諸団体の協働の場を設け、その協働のなかで策定していくという考え方に立つことが求められる。地域福祉計画と地域福祉活動計画の違いを意識した上で、両計画は十分に連携をすることが大事であり、策定過程において重なりあう部分も出てくることは当然である。^{注15}

地域福祉活動計画は、住民の実質的参加、いわゆる「住民の主体的参加」による多様な福祉活動を基盤としてるところから、「地域組織化」が不可欠な要素となってくる。地域組織化活動は地域住民を主体に地域づくり活動を意識的に組織化し、主体形成と問題解決を統合的に追及する取り組みであり、社協の基本的機能のひとつでもあるので、地域福祉活動計画策定は社協が地域福祉を推進していくための使命ともいえる。住民主体による地域組織化、地域福祉活動計画は、それぞれが別個に独立して作用するものではなく、互いに十分リンクし合いながら螺旋的な相乗効果のもとに発展していくことが理想的であると考えられる。すなわち、対象別分野を縦軸とし、その縦軸を横断する横軸を「地域福祉」と考える二次元的なとらえ方だけでなく、さらに各時代の社会経済状況、住民のニーズ等の複雑多岐にわたる諸要素を加味し

^{注14} 土橋敏孝(2001)「地域福祉活動計画の策定」精神保健福祉養成セミナー編集委員会編『改訂精神保健福祉士養成セミナー第12巻地域福祉論』へるす出版、180 - 181頁。

^{注15} 全国社会福祉協議会地域福祉部(2002)「地域福祉計画と市町村社会福祉協議会」『月間福祉』第85巻第10号、全国社会福祉協議会、24頁。

表1 地域福祉計画と地域福祉活動計画の内容例

	地域福祉活動	地域福祉活動計画
作成主体	行政	社協(地域福祉推進会議など)
性 格	行政計画(施策化・事業目標の明確化)	民間の福祉活動推進のための自発的な計画 (地域協働ルール化)
理念・方向性	公民協働で地域課題を把握し、共有化する	
内容・福祉サービスの充実	<ul style="list-style-type: none"> ・公共サービスの基盤整備 ・地域実情に応じたきめ細かな福祉サービスの施策化・目標化 	<ul style="list-style-type: none"> ・施策に基づくサービスの展開 ・施策化されたもの以外の独自のサービス
	公・民連携や協働のルール化	
利用者の権利の保護	<ul style="list-style-type: none"> ・情報提供、地域福祉権利擁護事業、総合相談事業などの整備 	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉サービス利用の方法や内容などについての自発的な学習 ・住民相互のサポートシステム(小地域ネットワーク、ニーズ発見システム)
福祉サービスの開発	<ul style="list-style-type: none"> ・新規参入やベンチャー的な福祉サービスへの支援の仕組み 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域のニーズに応じたサービスの開発(福祉活動を行う団体の協働のプロジェクト)
福祉サービスの質	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉サービス事業者への指導 ・従事者研修への支援 ・事業評価システム 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民や利用者の参加による事業評価
住民参加	<ul style="list-style-type: none"> ・ボランティア・市民活動センター設置 ・ボランティアコーディネーター設置 ・住民活動の拠点整備、住民の福祉活動への支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・ボランティア・市民活動センターや拠点などの運営

出典：『月間福祉』第85巻第10号(2002)、全国社会福祉協議会、25頁。

たマトリックス・システムでとらえ、諸問題を明確化することを通して、その時代の要請に応じて発展していくものといえるのである。ただ、その計画が「画餅」にならないよう、財源的な裏づけが必要である。その意味でも、住民による福祉活動の計画である地域福祉活動計画であっても、行政計画である地域福祉活動との公私協働が基盤となる。^{注16}

計画づくりには従来からさまざまな形態の住民参加が試みられてきている。こんにち住民参加が課題になるということは、従来からの住民参加に一定の革新が加えられることが期待されているということである。したがって、地元有力者からなる審議会を置いているだけとか、形式的な策定委員会を数回開催しただけ、住民アンケートを実施しただけとかいうのでは、住民参加としてはまったく不十分である。また、従来のボランティア活動などでは、PLAN(計画策定) DO(実行) SEE(評価)のDOの部分のみに住民は関与してきた傾向がある。地域福祉活動計画においては計画の策定・実行・評価の全ての過程において住民の参加が求められ、どのような参加形態が望ましいかの試行が模索されなければならない。

地域福祉活動計画ではまた、住民がどのようなまちづくりをしたいと思っているのかという

^{注16} 小沼春日(2002)「地域組織化と地域福祉活動計画」黒木保博ほか編『ソーシャルワーク実践とシステム』有斐閣、88～9頁。

「あるべき姿」、それを達成するために解決すべき問題点および解決手段を明確にしなければならない。その過程では、計画に関する住民の理解を得ながら、アンケートやヒアリングを実施して意見を収集・集約していくこと、また、住民と地域内の諸団体が協働で計画策定にあたるのが肝要である。住民主体である限りにおいて、利害が対立しても、それを住民間で検討し、優先順位を伴った計画にするなかで合意を形成する機能をもたなければならない。したがって、広報活動、住民座談会、住民懇談会、セミナー、公聴会、パネルディスカッションといった集団討議ができる機会を設けることで、計画についての周知・理解を図り、その意見や判断が反映できるようにすることも必要である。また、全ての住民に情報を伝える工夫(例えば外国語による情報提供、点字による情報提供等) インターネットやケーブルテレビ等の新しい媒体(メディア)を活用した広報も活用すべきである。

計画策定にあたって住民参加が重視されているか否かの判断基準は、いまあげた計画の周知・理解を図るための広報活動などだけではなく、ワークショップ、百人委員会、策定委員会における公募委員、パブリックコメントといった新しいタイプの住民参加がどの程度採用されているか、といった点にもあるといえる。つまり、住民自身が計画策定の担い手となって、計画案そのものをつくりあげる実務過程に参加することである。各自治体が従来から行なっている住民参加をさらに前進させる形のものが、地域福祉活動計画には期待されている。

こうした住民の参加形態は、住民の地域福祉に対する意見や関心を醸成することにつながり、計画策定にとどまらず地方行政や福祉の現場へ関心を寄せ、機会があれば日常的に活動に参加したいという気持ちにつながる。生活環境全般に強い関心を寄せ、自分の人生をよく考えている人々こそが住民たるにふさわしいといえ、そうした住民が多く参加しているかどうかは計画評価の分かれ目になるのではないだろうか。住民参加の環境づくりとして、既存の地域福祉活動団体などさまざまな組織の活動状況を把握し、それを活用することによって新しい地域福祉活動を対象とした体制づくりを予測することができる。^{注17}

従来の伝統的な地理的コミュニティが解体・崩壊しつつあるなかで、今般の地域福祉計画、地域福祉活動計画が求める新しいコミュニティとしての「福祉コミュニティ」^{注18}を、今後どのように性格づけ、内実化していくかという課題がある。従来のコミュニティの担い手であった女性の就業化が進み、自営業者が減少し、活動者の高齢化が進むなかで古い地域活動パターンにこだわる限り、新しい展開は望めないであろう。労働の多様化、あるいは生活スタイルの変容、価値観の多様化などに照応した地域組織化型の福祉コミュニティ・モデルがいま求められている。地域福祉活動計画の策定とその実行は、その転換点としての重要な位置づけにあるといえる。現在活動計画策定にかかわっている者の一人として、その過程を今後も追い続けたい。^{注19}

^{注17} 武川正吾(2002)『前掲書』17～8頁。長倉真寿美「計画策定(その2)」黒木保博ほか編(2002)『前掲書』77～8頁。永田文子(2003)「地域福祉計画策定と住民参加」園田恭一編『社会福祉とコミュニティ』東信堂、275～8頁

^{注18} 福祉コミュニティは、一般のコミュニティ形成を基盤にして、福祉的な援助を必要とする人々が自立して生活できるようなバリアフリーの状態を地域社会のなかに具現し、一定の地域に具体的な社会資源やサービスを体系化して、そこに住む地域住民が社会福祉に関心と理解をもって、それに積極的に参加するようなコミュニティのイメージ(『社会福祉辞典』大月書店(2002))。

^{注19} 筆者のかかわっているN市M区社会福祉協議会地域福祉活動計画策定委員会(18人)は、下部組織として10人のメンバーからなる作業部会と、さらに公募委員として地域住民17人からなるワーキンググループから形成さ

<謝 辞>

本研究を進めるにあたっては、名古屋女子大学特別研究助成金(2002 - 3年度)を活用させていただいたことを、ここに謝す。

<文 献>

- (1) 稲葉一洋編著(2003)『福祉コミュニティ形成の技術』学文社。
- (2) 井上英暁(2003)『福祉コミュニティ論』小林出版。
- (3) 大橋純一(1998)『都市化と福祉コミュニティ』学文社。
- (4) 瓦井昇(2003)『福祉コミュニティ形成の研究』大学教育出版。
- (5) 栗和田敏編集(2002)『月刊福祉』第85巻第10号、全国社会福祉協議会。
- (6) 黒木保博ほか編(2002)『ソーシャルワーク実践とシステム』有斐閣。
- (7) 定藤丈弘ほか編(2000)『これからの社会福祉第8巻 社会福祉計画』有斐閣。
- (8) 社会福祉法人三重県社会福祉協議会(2002)『必携 地域福祉(活動)計画ステップ30』(株)みらい。
- (9) 社団法人生活福祉研究機構編(2003)『わがまちの地域福祉計画づくり』中央法規出版。
- (10) 精神保健福祉士養成セミナー編集委員会編(2001)『改訂精神保健福祉士養成セミナー第12巻 地域福祉論』へるす出版。
- (11) 全国社会福祉協議会編(2001)『地域福祉計画の策定に向けて』全国社会福祉協議会。
- (12) 園田恭一編(2003)『社会福祉とコミュニティ』東信堂。
- (13) 地域福祉計画に関する調査研究委員会編(2002)『地域福祉計画・支援計画の考え方と実際』全国社会福祉協議会。
- (14) 地域福祉研究会編(2002)『地域福祉計画を創る』中央法規。
- (15) 日本地域福祉研究所監修(2001)『地域福祉計画と地域福祉実践』万葉舎。
- (16) 平野隆之ほか編(2001)『コミュニティとソーシャルワーク』有斐閣。
- (17) 牧里毎治編(2003)『地域福祉論』放送大学教育振興会。
- (18) 三浦文夫ほか編著(2003)『地域福祉の源流と創造』中央法規出版。

れている。なお今回ワーキンググループには、公募委員以外に、区社会福祉協議会事務局長のご好意により、名古屋女子大学家政学部家政学科の3・4年生10名がコミュニティワーク実践の研修生という形で参加させてもらっている。

ワーキンググループは、策定期間の前半(4～9月)は高齢者・障害者・児童の3グループに分かれ、ヒアリング調査等を通じて実質的な福祉ニーズを把握し、それを整理したうえで必要な計画内容を作業部会に提案する(この間月1～2回の割合で会合をもち、また別途ヒアリング調査を実施した)。ワーキンググループの代表もメンバーとなっている作業部会では、3グループのワーキンググループから提案された計画内容を検討して統合化し、活動計画の基本目標と基本計画を作成する。それを策定委員会に諮って承認を得たうえで、今度は実行計画の策定に入る。

策定期間の後半(10～3月)、ワーキンググループは再編成され、基本目標と基本計画を踏まえた上で、高齢者・障害者・児童を統合した実行計画の原案作成の検討を行なう。それを作業部会でまとめて実行計画案が策定され、策定委員会承認された段階で住民懇談会等を開催し、活動計画案についての地域住民の意見を聴く。それを踏まえたうえで最終的な活動計画を策定する予定になっている。