

地域福祉計画策定における諸課題について

柴 崎 建

要 約

1990（平成2）年の社会福祉関係八法改正以降、地方自治体レベルで福祉行政の計画化が進んでいる。中でも「地域福祉計画」は市町村に策定義務がないものの多くの自治体が他の個別の福祉計画と関連させながら策定している。そして現在、多くの自治体が概ね5年間の計画期間を経て次期の計画策定に取り掛かっている現状である。岐阜県各務原市においても第1期計画（平成16年度～平成21年度）の中間点を越えて第2期の計画策定作業に取り組み始めたところである。筆者も当該市の地域福祉計画策定に関わりをもっており、その作業を通して、地域福祉計画策定における諸課題について整理を試みた。そして、①計画策定の諸段階で求められる策定参加住民の役割、②地域福祉計画の評価の視点について明らかにした。

キーワード：地域福祉計画、地域福祉計画策定、住民参加

1. はじめに

1990（平成2）年の社会福祉関係八法改正以降、地方自治体レベルで福祉行政の計画化が進んでいる。策定義務、策定努力義務を含めれば「市町村老人保健福祉計画」、「市町村介護保険事業計画」、「市町村障害者計画」、「次世代育成支援対策に関する計画（市町村行動計画）」等があげられる。これらは、いわば福祉行政においては利用者がほぼ把握、確定され、国の政策動向を見据えながら地域の実情と合わせて、その方向性や理念の確立、数値目標や具体的事業の設定が比較的容易である。あくまで、これから述べようとする「地域福祉計画」との比較であって、財政事情や福祉ニーズの多様化によって、どの計画においても策定は相当な労力と困難を伴う場合が多い。

さて、「市町村老人保健福祉計画」等の各論的な計画に対して、社会福祉法第107条に規定される「市町村地域福祉計画」は総論的位置に立つことになる。定められる計画の内容は、「①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」「②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」「③地域福祉に関する活動への住民参加促進に関する事項」となっている。しかも策定にあたっては、住民、社会福祉事業者、社会福祉活動を行う者の意見を反映させ、且つ、透明性を持たせるとある。

地域福祉計画は、市区町村において策定義務はないが、厚生労働省の資料⁽¹⁾によると、平成19年度末までに策定を終えている市区町村は38.4%（市区57.2%、町村23.5%）、平成20年度内に策定が終わる市区町村は9.0%（市区9.9%、町村8.3%）、策定未定が38.6%（市区18.0%、町村55.0%）となっている。とりわけ町村レベルの策定率が50%未満であり、市区町村全体でも策定未定が38.6%となっている。これらの数字は策定義務ではないこと、計画そのものの位置づけが分かりづらいこと、これまでに社会福祉協議会が策定している福祉計画が存在していること、平成の大合併を経験していること、そもそも当該地域において極端に社会資源が少ないことなど、様々な要因が考えられる。これらの要因分析は別稿にて述べ、本稿では今現在策定され政策展開されている地域福祉計画（計画期間が概ね5年とすると、多くの自治体が現在次期計画策定に取り組んでいると思われる）に焦点をあてて考察してみたい。

地域福祉計画に関する研究課題として様々なもの⁽²⁾がある。筆者はここ数年の間に、岐阜県各務原市のいくつかの福祉計画や各務原市社会福祉協議会の地域福祉活動計画策定に関わってきた。市民のニーズ把握、問題から課題設定への作業、市民の参加、政策や事業の優先順位・重点化作業、財政との関係など細かく見ればいくつかの課題があると考えられる。本稿を執筆している時期が、前述の各計画が中間年度（概ね5年間を一つの期間として策定している）を越えて、次期の計画策定の時期に来ており、その具体的な作業が始まっているところである。そこで、今期の地域福祉計画から次期福祉計画策定に具体的にかかわる過程で現出する課題について整理したいと考えている。

したがって、本稿では筆者が関わる各務原市地域福祉計画策定（今期及び次期）を一部事例として取り上

げながら、主に地域福祉計画策定における諸課題について考察する。なお、本稿を執筆するにあたって使用する資料については各務原市健康福祉部福祉総務課より了解を得ている。

2. 各務原市について

岐阜県各務原市は、1963年に那加町、稲羽町、鶯沼町、蘇原町が合併して誕生した。平成16年に羽島郡川島町と合併し現在の各務原市に至っている。平成20年10月1日現在、人口150,336、世帯数54,794、市域面積87.77平方キロ、木曾川を挟んで愛知県と接している。主要産業としては製造業が中心である（輸送機械器具が製造品出荷額等の51%、従業者数の45%）一方で、田畑が広がる地域でもある（食糧生産は製造品出荷額等では3%ほど占めている⁽³⁾）。

市内には小学校区を単位とした連合自治会が17あり（さらに小学校区内でもいくつかの自治会に分かれている）、各務原市社会福祉協議会の支部も兼ねている。17ある連合自治会において、高齢化率を一つみても16%台から24%台までばらつきがある。市内には特別養護老人ホームが6ヶ所（広域型及び地域密着型）あるものの年間数百名が待機の状態である。地域包括支援センターは7ヶ所、訪問介護事業を展開しているのは28ヶ所⁽⁴⁾となっている。

市内の障がい者については、身体障がい者・児6,239人、知的障がい者・児743人、（いずれも平成18年度、手帳交付者数）⁽⁵⁾となっている。また、自立支援などを中心に16ヶ所の施設・事業所がある。

財政規模は、平成20年度予算で715億5,210万4千円（一般会計401億8,000万円）となっている。一般会計に対して特別会計が年々増加しており、なかでも国民健康保険事業や介護保険事業が今後益々増加すると予想され、その対応が急務と考えられる。平成17年度から平成21年度の5年間で1期間として「地域福祉計画」策定している。

3. 第1期各務原市地域福祉計画（平成17年度～平成21年度）について⁽⁶⁾

(1) 策定過程

計画策定は平成15年10月に第1回の策定委員会が開催されることによりその取り組みが始まる。平成17年3月までに6回の委員会が開催されている。実質的な計画策定作業は、策定委員会の下部組織である市民グループ会議で行われ、平成16年1月から平成17年3月までに8回の会議を開催している。その間、

17の支部社協で地域コミュニティ会議を開催、市民アンケートの実施、民生委員・児童委員からの意見・提案募集、計画の素案が完成したところで市のホームページ上で公開し意見を募集している。

(2) 策定体制

地域福祉計画策定については、指針⁽⁷⁾にもあるように住民の参加が不可欠である。そこで各務原市では図1のような体制をつくり、住民参加の計画作りに取り組んだ。地域コミュニティ会議には443人が参加し430件の意見、民生委員・児童委員協議会からは723件の意見、市民アンケートでは772件の回収（回収率55.1%）を得、市民グループ会議（44名の委員で構成）において計画素案の基礎資料とした。

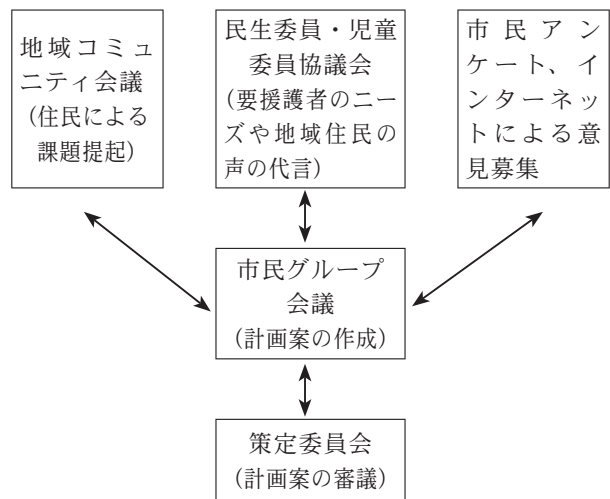


図1 第1期地域福祉計画策定体制

(3) 計画の基本理念と基本目標

第1期の地域福祉計画の基本理念を「助け合い 支え合い みんなでつくる福祉のまち かかみがはら」とし、基本目標及び重点課題を図2のとおり策定した。

I 誰もが安心して利用できる福祉を充実する	
重点課題1	心のバリアフリーの推進
重点課題2	自立支援のためのサービスの充実
重点課題3	子育て支援の充実
重点課題4	情報提供の充実
重点課題5	福祉の拠点づくりの充実
II ふれあいと助け合いのある地域をつくる	
重点課題1	近隣ケア活動の活性化のためのしくみづくり
重点課題2	要支援者に対する見まもり活動
重点課題3	介護者に対する支援の充実
重点課題4	地域防災活動の充実
III 地域活動やボランティア活動を活発にする	
重点課題1	自治会・地域住民・社会福祉協議会支部とボランティアの連携
重点課題2	地域社会との連携意識の高揚
重点課題3	リーダーの育成と活動の育成
重点課題4	シニアをはじめとした地域の人材の活用
重点課題5	ボランティア活動の活発化

図2 第1期地域福祉計画の基本目標と重点課題

(4) 計画の構成

計画の構成は重点課題の達成を中心に、項目ごとに「現状と課題」「解決に向けて①地域住民で取り組みたいこと②企業・NPOなどの取り組みに望むこと③行政が取り組むこと」「行政の具体的な取組み」に分けて記述してある。行政の具体的な取組みにおいては今期の具体的な数値目標を掲げている。ただし、今期中に数量的増加を計画しているのは47項目中11項目にとどまっている。数量的目標は将来予測に基づいて立案されるものであり、特徴的なのは子育て支援に関する領域や団体・機関等の交流回数を増加させるといった部分が該当している。すなわち、当該市が抱える課題を反映しているものと考えられる。

(5) 計画の推進について

地域福祉計画の策定は、地域福祉推進の入口であってゴールではない。計画が中間チェックを経ながら微調整を繰り返し、実行することにある。そのためには計画の進行管理が必要になってくる。第1期の計画には、この点について、地域福祉推進市民会議を設置することになっており、実際に市民グループの数名が参加し、計画実行の質的評価、具体的には満足調査を実施して取り組みの見直しにつなげることとしている。

また、社会福祉協議会が策定する地域福祉活動計画との調整を図りつつ、相互補完的に各事業を進めることとしている。筆者は当時、地域福祉活動計画策定にかかわり、行政との調整過程で、ダイナミックに各事業の再編が行われたことを目の当たりにしている。

4. 第2期各務原市地域福祉計画（平成22年度～平成26年度）策定について

平成20年9月に、第1回の策定委員会が開催され、次期計画の方向性の確認、今後のスケジュール等について審議された。また、今期と同様に市民グループ会議の立ち上げも了承され、筆者が会議の座長に指名された。市民グループ会議は10月に第1回の会議を開催し、会議の位置づけ、役割等について共通理解を図った。以下、策定体制と地域コミュニティ会議の在り方について述べる。

(1) 策定体制⁽⁶⁾

次期計画の策定体制について大きな変更点はないが、今期の策定過程の反省点として、地域コミュニティを開催しても地域で生活している障がい者のニーズが出にくいのではないかと推察され、市内の障

がい者団体のヒアリングも実施することとなった。また、今期の計画書にも庁内関係部署との連携を記述してあるが、次期においては新たに幹事会を明確化し、一層の庁内連携を図ることとしている。市民アンケートや地域コミュニティ会議で出される市民の意見や提案は他の福祉計画策定の基礎資料として大いに活用が期待できる（図3）。

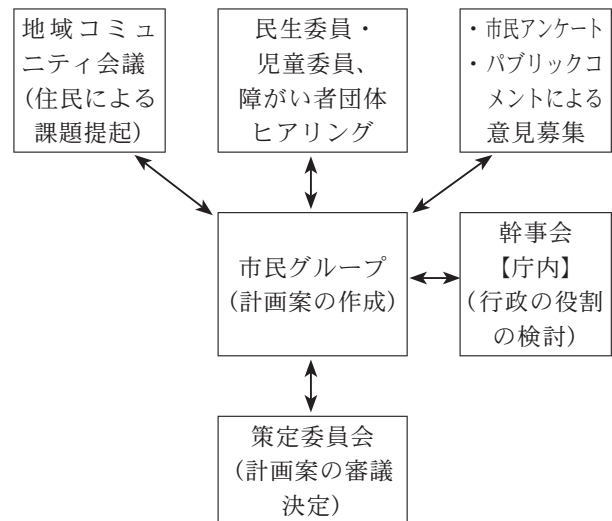


図3 第2期地域福祉計画策定体制

(2) 地域コミュニティ会議

当該市は、17の支部社協の分かれており支部ごとに地域コミュニティ会議を開催する予定でいる。この地域コミュニティ会議は平成17年度～平成19年度まで毎年開催されている。各年度のテーマは、17年が今期地域福祉計画及び地域福祉活動計画の説明、18年度が各地域における重点課題の順位づけを行った。すなわち地域福祉計画書は市全体の計画であって、地域によって重点課題は変わってくるからである。19年度は課題解決に向けての具体的な取組みを検討している。今回の地域コミュニティ会議のテーマは①地域における活動の状況、②活動上の問題点、③今後の活動の展開方向である。この会議に参加するのは、自治会役員、支部社協役員、児童・民生委員、ボランティア団体、NPO、地域包括支援センター、PTA、子ども会、シニアクラブ、社会福祉事業者等で、日頃から地域福祉活動に参加し、地域実情を熟知している方々である。

5. 地域福祉計画策定において住民がどれだけ関与できるのか

(1) 地域コミュニティ会議での関与

地域福祉計画策定については、前述のとおり地域住

民の参加が求められている。しかも単なる参加ではなく、主体的に関与しなければならないのである。計画策定のみならず、地域福祉推進の一主体として活動も期待される。多くの自治体は計画策定に際して策定委員会を設置、あるいは実質的な計画素案をつくる下部組織を設置する。そこに市民が委員として参加することになる。そして計画素案を作成する際、その基礎資料とするために自治体を持つ既存データ活用、児童・民生委員活動からのヒアリング、アンケート調査の実施、地域座談会の開催が一つのモデルとなるだろう。

筆者に係る計画策定も同様なモデルを参考にしている。例えば地域座談会は当該市では「地域コミュニティ会議」と称しているが、開催にあたっては行政に対する要望を述べるにとどまるような会にはならないよう心がけている。毎年のように地域コミュニティ会議を開催しているが、毎回同じような問題や課題が述べられる場合が多いようである。このことは、一つには地域の様々な役職が1年交代で、具体的な活動を始める前に任期が切れてしまうこと。もう一つには、解決の主体が住民自身にあることの理解が浸透していない場合がある。いわゆる行政依存になりがちである。福祉の在り方が大きく転換し、自立した地域社会の構築が求められている現在、住民の意識事態を変化させていく必要がある。各務原市A地区地域コミュニティ会議では、地域の役職の任期の問題も指摘されたが、近隣ケアグループ活動⁽⁹⁾を広げたいという意見が出され、それに呼応して、地域包括支援センターが近隣ケアグループの立ち上げの支援を提案することがあった。これこそ、住民の主体性の発揮であり、それを可能にするために関係機関が協力をする、あるいは連携をする好事例であろう。計画書には近隣ケアグループが活動しやすい環境作りを目指した取り組みを反映させることが必要であろう。

地域コミュニティ会議における住民の関与としては、①日頃の地域福祉活動実践の紹介、②直面する課題の整理、③それらを住民、他団体・機関との共有することではないだろうか。

(2) 市民グループ会議での関与

前述のとおり、各務原市では市民グループ会議が実質的な計画策定素案を作成する。したがって、地域コミュニティ会議で出された意見等を基礎資料に、重点課題の分類化をしていかなければならない。ここで留意したいのは、貴重な意見・提案を地域福祉計画には反映できないものを、関係部署にきちんと伝えると

いうことである。例えば、介護保険制度関連では高齢福祉課へ、障がい者福祉制度に関しては障がい福祉課へ、各々の福祉計画に反映できるようにすることである。ただし、施策分野が明確だからそれを所管する部署へ、というような短絡的には考えていない。縦割に横の連携を取り入れる⁽¹⁰⁾、あるいは問題・課題の発生要因を考察してみるといふこと積極的に行うべきとも考えている。そのためには市民グループ会議の委員には、それらを実行するだけの知識と創造力が求められる。表面的な事象のみにとらわれない問題発生要因を洞察する力、制度的対応ができるものとのできないものとの分類、限られた財政のなかでの優先順位をつけること、実際の地域福祉活動を中心に展開する人材の育成確保を視野に入れることなどが考えられよう。また、地域の連帯、共助を醸成する地域文化の創造も考えられよう。各務原市に限らず、多くの自治体において、どの時代で線引きするかは難しいが、新しい団地には地域文化というものがありにくい面がある。職住分離がはなはだしい現代においてはなおさら困難を極める。この地域文化こそが、住民のアイデンティティを育て、次世代へ伝えたいものとなるのである。このような意見が先のA地区の会議においては発言されたことは、潜在的に地域住民の地域連帯、共助への指向を表す証左となるのではなからうか。

(3) 策定委員会での関与

各務原市では、この策定委員会は計画案の審議を行い、最終的には市長に提出することになる。当該委員会は計画が実行可能かどうかの検討が最重要議題となる。人材、費用、議会など考慮しなければならないことがいくつもある。ここでの地域住民の関与についても市民グループ会議でも指摘しておいたが、議論する際に明確な視点、知識、創造力を持っているということが求められる。

(4) 地域福祉計画策定作業をとおして住民が成長する

これまで、住民が計画策定にどれだけ関与できるのかについて述べてきた。策定に係る知識や経験は必ずしも必要条件ではない。むしろ、計画策定作業に参画しながら、それらの知識や経験を獲得すればよいと考えている。例えば、ボランティア活動はボランティアを行う人とボランティアを活用する人との2者関係では終わらない。活動を通して地域における福祉の状況を目の当たりにするのである。何が不足しているのか、どのようなサービスが必要なのかを知ることにな

るのである。計画策定でも同じようなことがいえるのである。地域の生活課題がより詳細に理解でき、解決の方法・手順を考えていくと、自らが果たすべき役割というものを自覚するようになるのである。

6. 地域福祉計画における評価をどのように実施するのか

地域福祉計画における評価といっても様々な側面から行われるべきであろう。計画の中身についての評価は数的評価と質的評価に分けられよう。数的評価は非常にわかりやすいが、質的評価をどのように実施するのか、評価尺度をどのように設定するのが困難性を伴う。各務原市では地域福祉推進市民会議を設置することになっており、実際に市民グループの数名が参加し、計画実行の質的評価、具体的には満足調査を実施して取り組みの見直しにつなげることとしているが、具体的な評価報告はこれからである。地域コミュニティ会議でこの質的評価が実施できるような工夫を考えてみたい。会議前にアンケート調査を実施し、会議においてより詳細にヒアリングするといった方法も考えられる。時間と手間のかかる作業となるが、住民自らが評価することになるので、より課題が明確化されるのである。また、事業・サービスを利用した人からの評価も欠かせない。これも計画段階から評価票の作成と分析方法を明示しておく方がよいと考える。

一方で、行政側の管理・運営面からの評価も必要になってくると思われる。計画策定にあたって、どれだけの人、費用、時間を投下して、どれだけ効果がもたらされたのかを検証していく必要もある。

7. おわりに

福祉ニーズの多種多様化そして普遍化が叫ばれて久しい。行政のみがそれらに対応しようとしても限界がある。なおかつ少子高齢化、財政問題等を考えれば、地域の生活課題は地域住民の力で、というのは当然の帰結であろう。もちろん解決の主体をすべて地域住民に押し付けるものではない。身近な市町村自治体、社会福祉協議会、社会福祉事業者、NPO、ボランティア等が連携しあって、地域の問題を解決していくのである。

地域で現出する問題を、即応的に解決できれば、それが理想となろうが、それでは従来の事後的な対応になってしまう。地域福祉計画は、一定の地域課題の認識と共有をベースとして、将来予測を行って予防的な対応を行うところに、存在意義のひとつがあろうと考

えている。本稿では、特に地域福祉計画策定において住民がどこまで関与できるかを中心に述べてきたが、策定作業を通して、住民の地域福祉推進主体としての資質がそこで備わっていくことが期待できるのである。

実際に計画策定にかかわっていくとテーマにある諸課題すべてを本稿のみでは整理しきれなかった。なおかつ作業が現在進行形で展開されており、その中で諸課題を解決していきたいと考えている。筆者は、各務原市地域福祉計画策定委員、同市民グループ会議座長、そして地域コミュニティ会議の司会進行（他同僚2名）の重責を担うこととなった。特に筆者の場合、同時に当該市の住民でもある。条例規則等で定められる委員としての役割と一市民としての役割を十分に理解しながら、よりよい街づくりに微力ながら貢献したいと考えている。

付記：本稿執筆にあたって、各務原市健康福祉部総務課の職員の皆様方の多大なるご協力を得ることができました。心より感謝申し上げます。

註

- (1) 厚生労働省「全国の市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画等の策定状況について（平成20年3月31日時点の状況調査結果）」厚生労働省ホームページ
- (2) 牧里毎治氏は「地域福祉計画の策定と評価に寄せて」（社会福祉学、第47巻第2号、2006、p65-p69）において、地域福祉計画研究をめぐる研究課題について、3つに分けて述べている。すなわち「①地域福祉計画策定の自治体行政改革のインパクト」「②地域福祉計画の地域福祉システム化への影響」「③地域福祉改革策定後の自治体行政への影響」である。
- (3) 各務原市ホームページを参照。
- (4) 福祉・保健・医療情報－WAM NETより検索。
- (5) 岐阜県ホームページを参照。
- (6) 各務原市「各務原市地域福祉計画」平成17年3月
- (7) 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）」平成14年1月28日
- (8) 「各務原市地域福祉計画市民グループ会議資料」平成20年10月22日
- (9) 近隣ケアグループ活動とは、寝たきり老人、認知症の老人を抱える家族や、ひとり暮らしの老人、高齢者夫婦世帯など様々な不安や不自由を持ちながら生活している高齢者の日常生活を見守っていくとする近隣の人たち

による、自治会を単位として組織されたボランティアグループである。平成16年6月現在で、市内282団体（登録数）、1,809名の登録者がいる。各務原市「各務原市地域福祉計画」平成17年3月

- (10) 厚生労働省「モデル地域福祉計画策定に関する意見交換会議事録概要」（平成16年8月4日）で、生活課題の分類方法について次のような意見が掲載されている。

「計画策定は皆の気づきを共有化するということでもある。共通の課題として公共交通機関の問題が…（中略）…、高齢者や児童の問題でもある。これを乗合タクシーという形で進めようという話になってきており、交通に関して横串が一つできたと思う。現在課題を10の特性に分けているが、今後すべての特性で横串の連携について検討を進めたい。」