

論文

社会福祉協議会における
地域福祉活動計画についての考察

松 尾 誠 治 郎

【要 約】

2003年、社会福祉法改正で市町村行政は地域福祉計画に取り組むこととなった。一方、社会福祉協議会は自主的な立場で地域福祉活動計画を早くから取り組んできた。地域福祉計画に取り上げるべき項目などは都道府県による地域福祉支援計画の策定により指針も出されている。社会福祉協議会は地域福祉を推進する団体として、住民のニーズ発掘や参加の手法をコミュニティワーク技法として持っている。タスクゴールとプロセスゴールが模索される中で、行政にとって計画への住民参加やニーズ把握、意見の集約手法は大きな関心事項となっている。今回の研究は、福岡県内のJ町社協とK市社協の地域福祉活動計画の取り組みを取り上げ、策定過程の比較を通して共通点をみいだそうと試みたが、検証の結果多くの特色をみいだすことができた。また、今後の行政や社協にとって、各計画策定にあたってのいくつかの課題を提起してみたものである。

【キーワード】

住民参加, ニーズ発掘, 合意形成, 福祉教育, 進行管理, 少数者参加保障

はじめに

2000年に施行された社会福祉法では、先に都道府県が地域福祉支援計画を策定し、2003年に市町村において地域福祉計画の立案（社会福祉法第107条）が行われるよう改正している。この行政が作り進める市町村地域福祉計画と不可分の関係にあるのが社会福祉協議会が進めてきた「地域福祉活動計画」である。

両者の大きな違いは、地域福祉計画策定が法的に位置付けられた市町村行政の施策計画であるのに対して、地域福祉活動計画は任意な民間の自主的な福祉活動の計画となっている点である。そして、共通するのは両者の特徴を活かした計画策定の5つの原則が重視されていることである。それは、①地域の個性尊重の原則、②利用者主体の原則、③サービスネットワーク化の原則、④公民協働の原則、⑤住民参加の原則⁽¹⁾であるとされている。社会福祉法では市町村地域福祉計画策定に、3つの事項を具体的取り組み事項として提示している。1つ目は、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つ目は、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つ目は、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である。特に3つ目は、住民の参画・参加をはかり、計画段階から事業実施に至るまでを重視するように提示しており、住民主体の活動を継続してきた社会福祉協議会（以降、社協と省略する）との関係が改めて問われることとなる。

地域福祉の歩みからみれば「地域福祉計画」は、1992年の新・社協基本要項設置以降、あるいは2000年の社会福祉法設置以降から社協では「地域福祉活動計画」と表現し、行政との違いを表してきた。しかし、市町村の社協にとっては、1962年に設置された社協基本要項で社協の性格をまとめた中で計画を大切にすること⁽²⁾を上げているし、社協の活動理論の拠り所としたマレー・ロスのコミュニティオー

ガニゼーションの中にも地域福祉計画⁽³⁾の必要性を謳っている。このように早くから社協では「地域福祉計画」は取り組まれてきた特徴を持つ。つまり、地域福祉計画は社協と行政という2つの系譜の流れがあるとみるべであるし、社協の計画策定の手法や事業理解は行政の地域福祉計画策定の側面からは無関心ではおれない課題となっている。現に、社協の地域福祉活動計画策定時や行政の地域福祉計画策定時に相互の協力体制が組まれている。

市町村社協の「地域福祉活動計画」の取り組み状況をみると、福岡県内では、2003年12月現在で、完了している所は市の部で2市（この内、1ヶ所は見なおし策定）。策定中は3市。また、行政の地域福祉計画と併せて策定予定は5市である。町村社協で計画の完了している所は10ヶ所（この内3ヶ所は見なおし策定）。取組中3ヶ所。計画予定は5ヶ所。また、行政の地域福祉計画と併せて策定予定の所は5ヶ所である。つまり、福岡県内93市町村社協（政令指定都市と区社協を除く）で地域福祉活動計画の出来あがっている所は12ヶ所（13%）。策定中が6ヶ所（6%）。行政の地域福祉計画と併せて策定予定が10ヶ所（11%）という状況であった⁽⁴⁾。

市町村合併検討の最中で、住民参加・住民主体の地域福祉計画の取り組みは置き忘れられた感があるが、今後、策定される市町村行政の地域福祉計画や社協の地域福祉活動計画は、地域住民の福祉ニーズにそって、また住民の計画への参画や活動への参加が保障されていかねばならない。

今回の研究は、以上の背景を踏まえつつ、福岡県内の農山村部のJ町社協と都市部のK市社協の地域福祉活動計画に焦点をあてて、計画取り組み過程への準備と住民参加の工夫比較や計画構成・事業比較を通して、住民のニーズに即した計画化の手法や課題を明らかにすることを目的とした。

1. J町社協とK市社協の地域福祉活動計画比較研究の方法と構成

J町からは2001年3月「第2次J町地域福祉活動計画」報告書および計画策定作業委員会資料，K市は2003年3月「K市地域福祉活動計画」報告書および計画部門別部会資料，また両社協の職員からのヒヤリングを基に分析比較していった。構成の枠組として，①社協の概要について，②地域福祉活動計画策定の準備と推進体制および住民参加の工夫について，③地域福祉活動計画策定の位置付けと行政との関係および計画の内容構成について，④地域福祉活動計画の進行管理と経過について，⑤地域福祉活動計画から見えてくる課題について，を柱構成として検証してみた。

2. J町社協とK市社協の概要

① J町社協についての概要

J町は人口4,219人，高齢化率30%（2003年12月末現在），小学校5・中学校1の小規模な町である。J町社協は一般事業部門職員（事務局長・事務職員・地域福祉活動分野職員）は，正職員8人，非常勤職員3人，経営部門職員（ホームヘルパー・デイサービス等のサービス分野）は，正職員8人，非常勤職員25人がいる。

事業をみてもみると，地域福祉センターを持ち，介護保険事業者を兼ねて基幹型在宅介護支援センターを有している。①生活支援サービス関係として，居宅サービスの訪問介護員（ホームヘルパー）派遣，デイサービス，訪問入浴事業，給食サービス，緊急カード設置，福祉機器の貸し出し事業，ケース検討会議や地域ケア会議を開催。町内のK在宅介護支援センターや役場等との連携に努めている。②福祉教育として，社会福祉大会の開催・小中学生への体験交流会やワークキャンプ事業・福祉制度説明座談会・暮らしと福祉の講座開催などがある。③ボランティア活動の推進として，ボランティアセンターだよりの年6回の発行・ボラン

ティア入門講座年5回・ボランティア実践講座年20回・シニアボランティア講座年5回・音訳ボランティア講座年3回・福祉施設支援ボランティア講座年2回・手話講座年5回・福祉レクリエーション講座年5回・ボランティアのつどい・ボランティア活動先進地区視察・ボランティア希望者連絡調整などに取り組んでいる。

④福祉ニーズ把握については、要援護者生活実態調査・心配ごと相談・総合相談・相談所連絡会・地域福祉権利擁護事業などに取り組んでいる。

⑤交流活動として、H施設利用者と町民の交流会を支援している。

⑥小地域福祉活動としては、訪問ネットワーク活動として福祉員・民生委員・老人クラブ員などが支援者として訪問している。ミニデイサービスの開催・福祉員研修会などにも取り組んでいる。

⑦当事者の組織化・保健福祉機関団体との連携としては、1人暮らし高齢者のつどい開催・障害者団体連絡会の開催・民生委員協議会活動支援・福祉団体支援活動などがある。

⑧その他として、介護者のつどいなどの家族介護交流事業、子育て支援相談や学童保育所運営、移送サービス事業支援、生活福祉資金貸付事業、共同募金運動、葬祭事業支援などがある⁽⁶⁾。また、⑨J町社協の事業全体に係わるものに、2002年度から指定開始された国庫補助事業「ふれあいのまちづくり事業」がある。

少ない人口の町の割には事務局のスタッフの充実や事業幅が広く、住民の参加する活動や条件づくりを配慮した活動がみられるのが特徴といえる。

② K市社協についての概要

K市は人口235,400人、高齢化率17.5%、小学校27・中学校16（市立13・国立1・私立2）の中核都市である。K市社協は一般事務職員は、正職員15人、非常勤職員9人、経営部門職員は、正職員21人、非常勤職員16人がいる。事務局は総務課・地域福祉課・業務課・在宅福祉課の4課制を敷いている。

事業をみると、その取り組みは多岐にわたり、事業メニュー数は膨大になっ

ている。整理し要約すると次の事業がみえてくる。①住民主体の地域福祉活動として、ふれあいのまちづくり事業と小地域ネットワーク活動の推進を一番目の柱として、ふれあい福祉センター運営委員会活動、校区ふれあい福祉相談活動、小地域ネットワーク活動、ふれあい食事サービス、校区社協への支援、地域福祉権利擁護事業等があり、②ボランティア活動・福祉教育の推進の推進を二番目の柱としては、各種のボランティアスクール等の開催、ボランティア連絡協議会への活動支援、ボランティアグループへの活動支援、ボランティアセンターの運営及び機能強化、子育て支援ボランティア・修繕ボランティア等の育成、福祉教育指定校への活動支援、児童福祉読本の配布等を行っている。③在宅福祉サービスの推進を三番目の柱として、障害者ホームヘルパー派遣事業、高齢者配食サービス事業、高齢者福祉電話貸与事業、緊急通報システム設置事業、要介護認定調査事業、介護等講習の実施、福祉機器リサイクル貸与事業、生活支援ホームヘルプサービス事業、寝具乾燥等サービス事業、訪問理美容サービス事業、生きがいデイサービス事業、ホームヘルパー2級養成講座等がある。④高齢者・心身障害者・低所得者・児童等への支援強化についてを四番目の柱として、各種福祉団体への活動・財政支援、こどもの遊び場整備の財政支援、生活福祉資金貸付制度の運営、歳末見舞金の支給、市民交通障害保険事業等があり、⑤相談・情報機能の充実強化を五番目の柱として、高齢者能力開発情報センター事業、福祉人材バンクの運営、高齢者実態調査等を行っている。⑥社協の基盤強化として、校区社協との連携・事務局基盤強化を六番目の柱として、校区社協連合会との連携強化、市社協理事会・評議員会の開催、職員研修の充実、地域活動計画の策定等があり、⑦総合福祉センター及び総合福祉会館の運営を七番目の柱として、善意銀行の運営、福祉バス・巡回福祉バスの運営等を行っている。⑧社協活動理解の促進を八番目の柱として、ふれあい福祉祭の開催、機関紙「K福祉」の発行、社会福祉大会の開催、社協活動・啓発情報資料の作成発行等があり、⑨共同募金・日赤事業の推進

を九番目の柱として、共同募金運動支援、歳末助け合い運動支援、日赤社資募集支援、献血思想の普及および献血活動支援、救急法・家庭看護法等講習会の開催、災害救護活動支援等の事業を行っていた。これがK市社協の事業を要約した全体像である⁽⁶⁾。

K市社協は、介護保険事業者ではないが、行政から委託された福祉サービスや独自のサービスを多様に持ち、地域福祉活動をはじめ幅広い事業の大半を先駆的に取り組んできた実績をもっていることで知られている。

3. 地域福祉活動計画策定の準備と推進体制および住民参加の工夫について

① J町社協の計画策定の準備と推進体制および住民参加の工夫について

2000年3月、地域福祉活動計画策定を設置要項の提案とともに理事会・評議員会です承。5月、事務局内職員体制協議、策定スケジュール・策定手法協議、6月、役場と策定協力について関係課と協議。助言者確保と県社協へ協力依頼。6月、作業委員公募。ここまでの、実質的な計画策定作業開始前の体制づくりの第1準備段階である。

策定作業準備としては、地域福祉活動計画策定の必要性の確認とこれまでの事業や基盤整備に関する評価・総括から始まっている。J町社協では、第1次地域福祉活動計画報告書（1995年4月策定、1995年から1999年度までの計画）および、2000年3月発行のJ町地域福祉調査報告書（これは、1999年度に5回にわたって開催された「暮らしと福祉の講座」で、テーマ別に学識経験者から現状と課題提示の講演をしてもらい、これに対して調査研究委員21人・公募モニター31人が11回にわたりJ町の現状と照らし合わせて討議、課題提言していったもの）をベースに、2000年現在での進捗状況を予備解析している。

6月初旬、助言者としての学識経験者3人、県社協職員1人、役場の保健福祉課職員2人、社協事務局職員3人で計画策定の日程、作業委員会の進め方を協議

し、事業総括に関する資料・各地の地域福祉活動計画資料の検討を行っている。6月中旬、計画策定推進者の共通理解をはかるため「住民参加の計画づくりについて」の学習講演会の開催。この場には策定委員会予定者、作業委員会予定者、役場関係職員、社協職員が参加している。ここまでが第2の準備段階である。地域福祉活動計画策定委員会は、28人（内訳は、福祉団体長5人、ボランティア・当事者組織代表6人・区長会・婦人会・公民館・施設代表6人、議会1人、行政関係課長8人、学識経験者1人社協事務局長1人）である。作業委員会は、公募者および前年度の地域福祉調査委員やモニター経験者を合わせて36人。県社協・学識経験者の4人も作業委員に助言者として加わり、40人体制としている。意見収集をはじめとするニーズ把握の動きも準備段階に入れると、9月に「子育てに関する調査」を行っている。また、1998年に「高齢者実態調査」「障害者実態調査」「独居高齢者調査」も計画に反映させることとしていることが分かった。

J町社協の推進体制の特徴は、住民参加として公募した人と前年度公募したモニターおよび調査委員が作業委員会委員となっており、地域福祉活動計画に関心度の高い人の構成となっている点にある。また、役場職員も策定委員会委員に入り、作業委員会には委員ではないが毎回参加を表明していた。これは、2003年度からの行政が策定する地域福祉計画との連動させるためや住民参加手法の体験化を兼ねての連携関係を表しての参加も特徴としてあげられる。また、作業準備段階として、過去のいくつかの調査や9月の子育て調査などを間接的な住民参加で意見を反映させようとしていることや地域福祉計画づくりの意義についての共通認識の学習会の設定、さらに事業や過去の計画の進捗状況予備分析や今後の方向を展開していく助言者を含めた準備会の存在などは、これからの取り組みを开花させる予感を伺わせていた。

② K市社協の計画策定準備と推進体制および住民参加の工夫について

推進体制の確立は、2002年5月に地域福祉活動計画策定委員会要項の決定が理事会・評議委員会の承諾で決定した時からである。7月の理事会で、地域福祉活動計画策定委員会委員22人（5人の行政の管理職含み、学識経験者2人、県社協1人と理事および評議員兼務者が大半の構成である）の委嘱が行われ、第1回目の委員会が開催されている。この委員会では、計画の審議決定が役割であるが、正副委員長の選任と日程審議の後、「地域福祉活動計画の意義」についての講演を開催している。作業委員会にあたる計画策定部会は、福祉ボランティア部門部会（委員15人、この中に行政関係課職員3人）と地域コミュニティー部門部会（委員16人、この中に行政関係課職員2人）の2つが設けられている。ともに9月に第1回目の委員会を開催している。さらに推進体制としては、地域福祉活動計画モニター会議が設定されている。構成は45人で27人が27小学校にある校区社協からの選出、9人がボランティア連絡協議会より選出、さらに9人が市民からの公募したモニターである。モニター会議は6月から開催しているが、委員委嘱後「これからの福祉ネットワークが目指すものと地域福祉活動計画」という講演および計画概要説明・モニター意識調査と関係者への意識調査依頼が行われている。加えて、小地域福祉活動計画策定モデル校区を2校区選定し、校区段階の活動モデル計画の策定と住民懇談会での意見収集とニード調査を設定している。その他に、小学校区を複数合わせたブロック単位での巡回訪問研修で地域福祉活動に関心を寄せる住民や関係役員を対象として、地域福祉活動計画の意義と内容、校区福祉活動計画のモデル案の説明と意見収集を行っている。また、地域福祉活動計画策定に向かって事務局では、4課より選出の7名でプロジェクトチームを作り、職員の合意づくりと全事業の見なおしと評価と提案を行うために、2000年7月より「作業委員会」を毎月1回の割合で開催している。

以上が推進体制の枠組と計画策定への実働前の準備となっていた。この段階で

のK市社協の特徴をみてみると、この時点では行政関係課との連携がみえるし、住民参加の工夫もモニター会議や小地域福祉活動計画モデル校区でのニーズ調査や巡回訪問研修での意見収集の機会設定など、直接・間接の参加と意見反映の工夫がみえる。さらに、委員会や部会、モニター会議、モデル校区などで地域福祉活動計画の意義についての講演や説明を通して意識啓発や合意形成の動きが伺える。また、事務局の1年半に及ぶ準備作業委員会での資料からは、行政の実施した各種の市民意識調査報告書の検討事項も計画への反映や事業見なおしに活用されていることが分かった。都市部の住民の意見反映や参加の手法のあり方も評価できるといえる。

4. 地域福祉活動計画の位置付けと行政との関係および計画の内容構成

計画の位置づけと行政との関係をみてみると、市町村行政の地域福祉計画は、基本的な位置付けを思料すれば社会福祉法での3つの具体的取り組み事項だけではなく、地方自治法第2条第4項に規定された市町村基本構想を踏まえていくことも大切である。地域福祉推進の理念や方向性を明らかにし、かつ地域福祉を具体的に推進する観点から、福祉分野およびそれに関連するさまざまな計画や施策を総合的・一体的に定める計画が地域福祉計画である。⁽⁷⁾ 社協は、社会福祉法において地域福祉を推進する団体として位置付けられており、その組織構成や事業内容からみても、地域福祉計画の策定にあたっては大きな役割を果たすことが期待されている。

社協の取り組む地域福祉活動計画は、福祉活動に取り組む地域住民やボランティア組織・NPOなど、地域の民間団体が「地域福祉実践の担い手」として主体的な福祉活動を展開するための自主的な民間福祉活動の行動計画でもある。行政が進める地域福祉計画が各種の福祉サービスの課題達成目標を持って施策の責任ある立案をすることも考慮すれば、自主性と独自性を持つ地域福祉活動計画が地域

福祉計画に丸ごと内包されていく関係であってはならない。しかし、地域福祉課題や地域福祉理念の共有や地域住民の立場で地域福祉計画を推進していくには重なり合う部分が生じるのは当然のことである。行政にとっては、社協の地域福祉活動計画の具体化や基盤整備支援などは、民間福祉活動の独自性の尊重の上になって、連携支援していく関係が重要といえる⁽⁸⁾。

社協の地域福祉活動計画は、法的拘束力を持たない自主的なものであり、市町村行政の施策代行はしないが地域福祉計画に盛り込まれて重複する住民参加の地域福祉活動や福祉サービスの協力などは、計画の調整や役割分担を明記していく必要がある。福祉サービスに関連した保健・医療サービス連携や住民が主体的に取り組む高齢者への多様な福祉活動、相談事業、福祉教育や啓発活動、地域での各種の助け合い活動などは、行政とも有機的連携の上になって計画化される必要がある。また、行政には、1999年4月に厚生労働省通知「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」をもとに、地方自治体の属性を踏まえて主体的な取り組みとともに市町村の社会福祉行政の運営理念、方針を示すような計画の目的、理念を提示するようにしている。このことは計画が何を目的とし、何を理念とするのかを基本構想で推進体制の事務局や委員会あるいは住民の参画の場でも共通項として、十分論議し提示されることが重要視されている。

社協にとっても同様に地域福祉活動計画は、地元の地域福祉推進への未来計画となるだけに十分な論議が問われる。中でも、住民が活動実践の主体的参加をはかるには、計画段階からの参加が大切という視点や地域福祉推進には住民の社会福祉への関心と理解を深め、活動への参加・協力が欠かせないという課題への対応としても、計画策定過程目標（プロセスゴール）が地域福祉活動計画には重視されるべきである⁽⁹⁾。この点については、前の3の柱「地域福祉活動計画策定の準備と推進体制および住民参加の工夫について」において、J町社協とK市社協の住民参加を準備段階からの参加や福祉教育を開始していることを概要紹介でふ

れていることから推察できる。

次に「計画の内容構成」についてみると、全国的な共通として大きく分けて「基本構想・理念」「基本目標・基本計画」「実施計画・具体的計画」を地域福祉（活動）計画の構成としている⁽⁴⁰⁾。J町社協およびK市社協は、ともに構成内容は同じであるが、K市社協は「実施計画段階」で市社協分とモデル校区社協分に分けている。このことは、今後、小地域（小学校）単位に地域福祉活動計画を普及させていく目的があるためであることが分かる。もう少し具体的に2ヶ所の社協の地域福祉活動計画の構成内容にふれば、次のようになっている。

(1) 「計画の基本理念」として、J町社協のスローガンは、「この町で生きてこの町で老いる」、K市社協のスローガンは、「市民一人ひとりが輝くまちづくり」が掲げられていた。J町は人口が急激に減少していく中で、「だれもがゆたかな生活のできる基盤と、だれもが共に生きることのできる喜びを体現できるまちづくり」を地域像として、住民からの各種の調査や2000年のJ町地域福祉調査での委員やモニターの意見、さらには、地域福祉活動計画作業委員会での論議、町行政の総合計画との連動の検討などを通して合意形成されていっている。前回の第1次J町地域福祉活動計画でも基本方針でも論議された3つの柱を要約すると、①「家をひらく地域をひらく」は、福祉活動を住民が主体的に取り組むには、地域ぐるみの共感の中で助け合い、他者を理解していこうという願いであり、②「自立支援に向けた活動の重点化」は、生活上の差別や不便さの中で、自己決定さえも困難な状況の住民の存在は自分たち住民が作り上げているという反省にたち、生活問題を明らかにしつつ当事者と住民の相互理解で乗り越えようという願いである。③「いのち・暮らし・人生の地域化」は、サービスの総合化と充実の中で、地元で生きていくために住民自身が知恵と行動で確保していこうという願いである。こうした複数の背景と討議を経て、第2次地域福祉活動計画に生み出

した基本構想スローガンが、「この町で生きてこの町で老いる」である。小さな町での精一杯の願いが凝縮された表現と言えよう。なお、J町社協の計画では、基本構想については延べ5頁にわたって解説している。

K市社協の場合は、1年半におよぶ事務局職員の準備作業委員会での事業総括と見なおし提案、行政の実施した各種の市民意識調査報告書からの整理、地域福祉活動計画策定に係わった各層のモニター、モデル校区社協と住民ニーズや巡回での意見収集などと市行政の総合計画との連動性の検討、策定委員会や2つの部門部会委員の討議、こうした合意づくりの中で基本理念は形成されていっている。基本理念についての文章を要約抜粋すると、「子どもから年長者まで、障害の有無に係わらず、市民一人ひとりがかけがえのない人間として尊重され、生きている幸せを実感できる福祉のまちにしていきたい」「個性を認めあい、人権意識にもとづいて身近な地域の中でふれあいを深め、日常生活の様々な場面で自然な形でお互いが支え合う「つながり」を強める取り組みの大切さ」「住民主体とノーマライゼーションの理念をもとに、全ての人々を孤独と孤立、排除や摩擦から援護し、健康で文化的な生活実現につなげるよう、社会の構成員として共に支え合うまちづくり」として、「市民一人ひとりが輝く福祉のまちづくり」をスローガンに掲げていた。

(2) 「計画の基本目標」についてしてみると、J町社協では、5つの柱を掲げていた。①「高齢者の福祉を高めるために」、②「障害者の福祉を高めるために」、③「地域の子育て支援のために」、④「小地域の福祉活動を推進するために」、⑤「福祉教育、住民参加、ボランティア活動を推進していくために」である。

この柱立ては、作業委員会の意見反映がしやすいように、利用者別課題として高齢者・障害者・児童の分野を縦糸とし、小地域の福祉活動とボランティア活動など住民参加活動を共通とするものを横糸にして設定し、それぞれの柱ごとに、

その目標がなぜ必要なのかの理由を討議した意見を踏まえて付記している。

K市社協の基本目標も5本の柱が設定されていた。事業への住民参加の実践を想定して検討されている点が特徴といえる。①「一人ひとりの福祉意識を高める」、②「住民参加による“共にいきる”まちづくりを進める」、③「新しい地域の支え合いの仕組みづくり」、④「在宅福祉サービスを総合的に提供する仕組みづくり」、⑤「社会福祉協議会の発展強化をはかる」であるが、各種の討議の場を経て、それぞれの柱にはなぜ取り組む必要があるのかの理由と課題を4頁にわたって説明記述している。

(3)「基本計画」は、基本目標を構成する小柱にあたる。その小柱のもとに「実施計画」があり、さらに「具体的事業計画」が事業名をあげて設定され、概ね5ケ年のスパンで実行予定が事業ごとに細かく用意されることとなる。さて、J町社協ではどのような小柱が目標下に基本計画として設定されているか、さらに基本計画の下にどのような実施計画があり、続いてどのような具体的計画が用意されているかという点、次の通りであった。目標1については、計画の構成理解のために例示してみた。

目標1：「高齢者の福祉を高めるために」——この構成小柱として基本計画が5本ある。①「高齢者の健康づくりと予防策の充実」②「高齢者の生活支援活動の推進」、③「当事者組織の活動推進」、④「高齢者の社会参加と生きがいづくりの促進」、⑤「住まいと生活環境、福祉施設の整備」である。——さらにこの下に、「実施計画」がそれぞれある。例えば、基本計画①：「高齢者の健康づくりと予防策の充実」——ここには3本の実施計画がある。1) 寝たきり、痴呆を予防するための健康教室・相談の充実、2) 壮年期からの健康管理の環境整備、3) 在宅介護者の健康管理体制の整備、である。さらに、その3本の1本1本に「具体的計

画」が設定されることとなっている。実施計画1)：寝たきり，痴呆を予防するための健康教室・相談の充実——ここでは事業目標を示した上で，i) 転倒予防教室の開催と介護予防教育の実施，ii) 健康相談の充実，が上げられている。さらに計画の枠組として「実施年次計画」が開催年度別に標記され，続けて，「役割分担・参加」として具体的事業に係わる，行政・社協・事業者・住民・当該団体・施設などが表記されているのである。このように「計画」は，細かく関連性が分かるように作成され，実施年次と実践の役割分担までを表記しているのである。

ここでは，K市社協との計画の構成内容比較を出すために，基本目標を構成する小柱レベルまでを記述しておく。

目標2：「障害者の福祉を高めるために」——①「地域生活支援の組織づくりの促進」，②「地域生活支援の仕組みづくりの充実」，③「地域生活支援の場の整備」，④「地域生活支援の環境整備」，⑤「障害者の余暇活動の促進」，があげられている。目標3：「地域の子育て支援のために」——①「母子保健サービスの充実」，②「療育支援事業の充実」，③「子育て支援サービスの充実」，④「子育てに関する相談事業の充実」，⑤「子育てに関する環境の整備・啓発活動の充実」，⑥「子育てのための地域活動の充実」，である。目標4：「小地域の福祉活動を推進するために」——①「地域福祉ネットワーク活動の推進」，②「人と交わるふれあいの場づくり」，③「保健・医療・福祉・教育の連携」，④「地域福祉活動推進体制の整備」，があげられていた。目標5：「福祉教育，住民参加，ボランティア活動を推進するために」——①「福祉教育の推進」，②「ボランティア活動の推進」，③「住民参加の促進」，である。以上が，基本構想・理念を支える5つの「基本目標」とそれを構成する23本の「基本計画」を持つJ町社協の枠組である。なお，23本の基本計画のそれぞれを構成する「実施計画」は延べ63項目になっており，さらに63項目を具体的事業名称をあげて構成している「具体的計画」は，延べ159項目（介護保険のサービス事項は割愛）になっていた。

続いて、K市社協についてみると、目標1：「住民一人ひとりの福祉意識を高める」—— ①「福祉コミュニティづくりを基本に据えた住民福祉活動の推進」、②「社会福祉に関する啓発事業の強化と地域での福祉学習機会の充実」、③「地域での世代間や障害者との交流事業促進と学校と連携した福祉教育の推進」、④「地域福祉活動の状況把握と福祉ニーズに関する調査活動」、の4項目を掲げていた。目標2：「住民参加による共に生きるまちづくりを進める」—— ①「ボランティアセンターの機能強化と地域の幅広い市民活動の支援」、②「ボランティア活動を育成するための多様な学習機会の提供」、③「災害時に障害者を救援できるボランティア体制の整備」、④「ボランティア活動や市民活動の連携促進と社会参加の場づくり」、⑤「要援護者や介護者の組織化支援と支援組織との連携促進」、の5項目がある。目標3：「地域住民による新しい支え合いの仕組みづくり」—— ①「校区社協を中核とした小学校区を単位とする小地域活動の計画的推進」、②「住民が健康で生きがいを持ち、安心して暮らせる福祉コミュニティづくり」、③「校区ふれあい食事サービスの充実と多様ないきいきサロンの開催」、④「住民の福祉啓発とネットワーク活動の人材発掘・育成に関する事業の充実」、⑤「校区ふれあい福祉相談とネットワーク活動の協働による解決能力の向上」、の5項目があげられている。目標4：「在宅福祉サービスを総合的に提供する仕組みづくり」—— ①「校区社協と市社協の協働による健康増進企画や介護予防等の取り組み強化」、②「介護予防や地域助け合い事業等の受託事業の校区社協と連携した積極的展開」、③「公私の福祉サービスを必要とする人々に対する地域ケアマネジメントの確立」、④「包括的に福祉サービスを提供するための公的機関とボランティアの連携促進」、の4項目が上げられている。目標5：「社会福祉協議会基盤の発展強化」—— ①「住民参加の地域福祉を推進するための組織基盤の強化」、②「業務体制の改革と体質改善に結びつく事務局体制の見なおし」、③「財政力を強化するための会費制の検討と共同募金運動の強化」、④「地域福

社活動計画を推進するための校区福祉活動計画の策定普及」, ⑤「地域福祉計画策定への協力」, の5項目があげられていた。K市社協の場合, この基本目標の5項目を支える「基本計画」は, 延べ23本が掲げられ, さらに「実施計画」は, 48項目あげていた。実施計画の項目を「具体的事業計画」として構成していく事業名をみても, 延べ191項目にのぼっていた。

J町社協とK市社協の地域福祉活動計画の構成内容は, 基本目標はそれぞれ5つ, 基本計画もそれぞれ23項目, 実施計画はJ町社協が63項目, K市社協が48項目, 具体的計画ではJ町社協が159項目, K市社協では191項目となっていた。J町社協では介護保険サービスを実施していたが具体的計画では項目をカウンとしていない。このことからJ町社協もK市社協とも取り組む事業件数はほぼ同じといえる。

地域福祉を推進することを共通の土俵とし, 理念でも似ていたが, 目標や基本計画では違いが生じ, 実施計画や具体的事業計画では類似項目がでていたことが分かった。このことは, 具体的実践で共通するものがあるといえるからである。例えば, ボランティア関係, 小地域福祉活動関係, 福祉教育関係である。J町社協の独自性は, 障害者関係の事業に多く見られ, K市社協では, 校区社協を核とする支え合いの仕組みづくりや基盤強化などであった。

5. 地域福祉活動計画の進行管理と経過について

準備段階で推進体制と住民参加の手法にふれたが, 策定委員会や作業委員会(部門別部会)などはどれくらいの協議検討の機会や住民の意見反映の機会があったのか等は, 計画そのものの進行管理にとっては関心課題である。

①J町社協の動きをみていく, 地域福祉活動計画策定委員会開催状況は3回である。1回目は, 計画への諮問と計画構想やタイムスケジュール説明, 策定への意見の集約等について討議。2回目は, 作業委員会等の中間報告を兼ねて, 基本

構想基本目標、基本計画と実施計画等への取り組みの進捗状況説明と意見の集約である。3回目は答申書原案についての協議と承認が行われていた。

作業委員会の動きについてしてみると、述べ12回の開催であった。月2回開催のペースでの取り組みである。また、4回目と5回目の間に「子育てに関する調査」を小学生以下の子どもがいる全世帯で留め置き法で行っている。さらに、6回目と7回目の間で「独居高齢者世帯調査」を聞き取り調査法で行っている。作業委員会の内容は、1回目は計画の枠組と第1次計画の取り組みからの流れや課題の状況報告、作業のタイムスケジュールと展開のイメージ提案と意見の収集。2回目は、J町の高齢者の現状と課題説明、高齢者福祉の動向説明と委員の意見集約。3回目は、戦後の障害者福祉の動向説明とJ町の障害者の状況説明と委員の意見集約。4回目は、第1次計画の進捗状況説明と意見の集約。5回目は、第1次計画の進捗状況や前年度の地域福祉調査研究からの課題確認と全体協議。6回目は、地域福祉調査研究からの課題と現在の課題比較のために「高齢者の福祉関係」「小地域福祉活動関係」「障害者福祉関係」を横断して2グループに分かれて協議。7回目は、前回と同じ方式で協議し、意見の集約。8回目は、子育てに関する調査の分析報告と意見の集約。9回目は、第2次地域福祉活動計画の基本計画までの素案の検討。10回目は、基本目標の「高齢者の福祉を高めるために」の実施計画案の検討。11回目は、基本目標「障害者の福祉を高めるために」と「地域の子育て支援のために」、「小地域の福祉活動を推進するために」、「福祉教育、住民参加、ボランティア活動を推進するために」の実施計画素案を検討協議。12回目は、実施計画素案検討の修正提示と計画全体の検討と意見の集約、を行っていた。

準備段階での役場関係課職員と事務局の打ち合わせの他、助言者と役場関係職員と事務局の合同打ち合わせを作業委員会の開催中盤・後半の2回実施し、運営の効率化や委員会の意見集約と諸課題について協議している。また、J町社協で

は、各委員会の動きや意見の様子を頻繁に広報紙で住民に周知し、問い合わせと提言の収集を行っていた。

② K市社協の動きについてしてみると、計画策定委員会は4回開催されていた。1回目は、準備段階で記述している通り、計画策定作業日程や策定の体制説明を受けた後、委員共通理解のため地域福祉活動計画の意義についての講演を聴いている。2回目は、福祉ボランティア部門部会と地域コミュニティ部門部会の討議内容の中間報告、地域活動計画の構成概要説明・理念・目標・基本計画に関わる各種市民意識調査報告、モニターやモデル校区社協役員や住民の意見報告等と計画の進捗状況説明。委員からの意見の収集・提案のとりまとめ。3回目は、2つの部門部会の討議内容報告と総論（理念）・基本目標別の現状と課題・基本計画・具体的実施計画の取り組み状況報告と意見の収集。4回目は、部門部会の取り組みの状況報告と二つのモデル校区の活動計画の進捗状況説明、地域福祉活動計画の全体構成と答申内容について承諾。という内容であった。

二つの部門別部会の取り組みの様子については、福祉ボランティア部会が述べ3回の開催、地域コミュニティ部会も3回の開催、両部会合同が3回の開催で合計9回の開催となっていた。「福祉ボランティア部会」は、基本目標1の「一人ひとりの福祉意識を高める」・目標2の「住民参加による共に生きる街づくりを進める」・目標5の「社会福祉協議会の基盤発展強化」にかかわる基本計画、実施計画、具体的事業計画などに係わる現状分析と課題討議提案に取り組んでいる。「地域コミュニティ部会」は、基本目標3の「地域住民による新しい支え合いの仕組みづくり」目標4の「在宅福祉サービスを総合的に提供する仕組みづくり」と目標5に関わる分野に取り組んでいる。

福祉ボランティア部会の1回目は、各種市民意識調査から出された地域福祉の現状と課題についての説明後、意見収集や提言をまとめている。また、モニター

会議等のアンケート結果内容報告を受けている。2回目は、各市民意識調査に関連した内容分析と討議、基本目標ごとの事業課題の検討と意見の収集、モニター会議の中間報告。3回目は、関係する基本目標1・2・5の基本計画、実施計画、具体的事業計画の分野にわたって問題や取り組むべき課題、事業化への提言などの討議を行っている。

地域コミュニティ部会は、1回目に各種市民調査から出ている課題の報告、モニター会議の動きとアンケート報告を受けている。2回目は、各種市民意識調査課題の整理と委員からの意見収集、モニター会議からの住民の意見報告、計画目標と現状と課題についての報告に対しての質疑と提言。3回目は、関係する計画目標3・4・5についての素案提示に対しての質疑応答と委員からの提言とりまとめを行っている。

両部会合同会議では、1回目を各部会の2回目と3回目の間で開催。地域福祉活動計画の全体構成説明、策定背景や基本理念・基本目標・基本計画についての横断的質疑応答と意見や提案について討議されている。2回目は、各部会の3回目の後に開催。基本計画5本と構成する各計画や具体的事業展開について、これまでの討議や提案、アンケート集約などの課題をもとに作成した計画素案について質疑応答と確認や提言と討議を行っている。3回目は、二つのモデル校区で策定された校区福祉活動計画素案の説明後、質疑応答と提案討議を行っている。また、地域福祉活動計画の全体素案についても再度修正提言などを行い、仮まとめをしている。

K市社協では、こうした委員会活動の他に、計画取り組みの動きについては社協広報紙での紹介と併せて社会福祉大会で中間報告と今後の取り組みを提起している。また、モニター会議でのニーズ把握と計画への提言収集、二つのモデル校区での校区福祉活動計画策定や校区住民へのアンケートや計画説明会を重ねている。さらに、地域福祉活動計画についての説明での理解と住民や関係者の計画や

事業化への提案意見収集としてブロック単位の校区巡回訪問研修会の機会設定が行われていた。

以上が、J町社協とK市社協の計画進行状況である。計画推進の特徴をみると、J町とK市社協に共通して言えることは、①J町の作業委員会では委員全体を二つのグループに分け、基本目標に関わるテーマを横断的に討議して意見反映が細かく出やすい工夫をしているし、K市の部門部会でも合同会議を設けることで、横断的な共通討議の機会を設けていることがあげられる。②両者とも委員会の動き、計画の進捗状況を広報紙で周知して情報公開を行ったり、反応を寄せる住民からの意見収集の場としている。また、J町では計画立案化の最中に、子育て関係調査・独居高齢者調査を行い当事者の実態把握と意見収集に努めていた。加えて、前年度の地域福祉調査研究での意見や第1次地域福祉活動計画からの継続課題を計画に反映させる工夫をするなど、委員以外からの住民参加の配慮している。このことは、K市についても同様で、モニター会議・モデル校区、巡回訪問などでのニーズ把握や意見収集の機会を設定している。また、行政が行った市民の意識調査の活用や1年半に及ぶ事務局の準備作業委員会での総括や提言もあり、両者は計画進行をバックアップしているという共通の特徴をみることができた。

6. 地域福祉活動計画の策定から見えてくる課題について

J町とK市の地域福祉活動計画策定内容と比較や特徴を上げてきたが、両者の取り組みを通してみえてきた課題をいくつか整理してみたい。

はじめに、少数者の意見反映の配慮を忘れてはならないということである。J町社協の地域福祉活動計画策定への作業委員会の構成配慮は、当事者組織やボランティア、各種の地域団体、議員や役場関係者、地域バランス、性別バランスなどが行われているし、何よりも住民の顔が見える人口規模が背景にあるという特徴がある。しかし、K市社協のような都市型の場合は、当初、人口の多い中から

住民参加・意見集約、計画の事業理解と協力をどのような形で行えば、「住民主体」に近づけられるのかという大きな課題があった。また、K市社協ではないが地域住民や各種の委員会委員が福祉ニーズを抱え持つ少数者への理解が成熟していない場合、支援事業や直接参加事業に対して排除の論理が働くこともあり得る。高齢者介護問題や痴呆高齢者、独居高齢者などには共通の関心として高まりつつあるが、精神障害者やホームレスへの支援や参加事業に対して無関心と放置が存在する。元気な高齢者や住民に向けてのボランティア活動や社会参加の推進の一方では、要援護状況の当事者や少数者のアドボケイト計画の側面を弱めてはならないということである。計画への意見反映が出来ない層や意見がとり入れられない層への意見集約の工夫、また、住民からの建設的な提案された計画の尊重姿勢と受容手続きなど、地域福祉計画策定には弾力性も必要となる⁽¹¹⁾。この点、K市社協やJ町社協のアンケート参加や情報公開、地域説明会、当事者説明会などの配慮は参考となろう。

2つ目に、地域福祉活動計画策定は社協のこれまでのコミュニティワークのノウハウが試される機会であるということである。住民参加の計画づくりは、まさに住民が直接的に地域の福祉課題に接し、確認し地域の福祉活動のあり方を考える福祉教育の場であるといえる。また、社協改善課題発見の機会でもある。これには、地域福祉のリーダー養成や人材発掘など地域福祉人材養成の力量が試される。計画に住民参加や意見反映、合意形成をはかる手法が改めて見なおされ、ワークショップ方式など創意工夫される機会となる⁽¹²⁾。

3つ目に、計画の評価と見なおしが必要であること。地域福祉活動計画は、概ね5ヶ年計画とするが、3ヶ年目で見直すことが適当であるが、現実には合併や行政の地域福祉計画などとの実情に合わせて、調整する必要がある。場合によっては毎年の評価を行うなどにより、計画の実行進捗状況と事業効果測定などを行う「計画評価委員会」を設けて、計画の進行管理と評価を確保していくことが望

まれる。委員構成は策定にかかわった委員も必要であり、第三者としての外部評価も参考とすべきである⁽¹³⁾。また、評価結果についても住民への報告や公開を行い、計画の効果・見なおしに活かしていくことが必要である。

4つ目は、地域福祉活動計画策定の過程の重視の再確認があげられる。その1つは、地域において解決すべき社会福祉課題に何があるかという発掘と課題整理、住民に問題提起していく活動であることがあげられる。アンケート調査や住民座談会、少数者といわれる当事者の意見収集など、時間や手間隙がかかる多様な手続きを行う過程を省略化しないことが大切である。2つ目は、計画の策定の様子を広く住民に知らせ、関心と理解を深める福祉教育と、意見集約の機会保障での参加を確保していくことである⁽¹⁴⁾。J町社協・K市社協のプロセスゴールの手法で紹介している通り、学ぶべき点は多い。

5つ目は、市町村行政による地域福祉計画の策定がすすまない状況、あるいは住民参加を中心とする策定手法について、自治体が戸惑いをみせている状況を踏まえ、市町村社協が市町村行政と協働して、地域福祉計画と地域福祉活動計画を一体的に策定することも必要である⁽¹⁵⁾。

参考・引用文献

- (1) 5つの原則について：地域福祉計画に関する調査委員会「地域福祉計画の策定に向けて」全社協 2001年10月 pp. 3
- (2) 「社協とは、保健・福祉上の諸問題を、地域社会の計画的・協同的努力によって解決しようとする団体である」：全社協「住民福祉のための社会福祉協議会活動」1970年2月 全社協 pp. 8
- (3) マレー・ロスが課題達成までの内容重視するプロセスゴールとして、地域住民にとっての共通問題を発見し、住民参加によって計画的にその施策を図っていく方法：杉本敏夫・斎藤千鶴編著「コミュニティワーク入門」2000年5月 中央法規 pp. 24-25
- (4) 福岡県社協地域課「市町村社協地域福祉活動計画状況調査」2004年1月
- (5) J町社協事業計画書 2003年4月 pp. 2-6

- (6) K市社協事業計画書 2002年4月 pp. 6-7
- (7) 全社協地域福祉計画に関する調査研究委員会「地域福祉計画の策定にむけて」
2001年3月 全社協 pp. 7
- (8) 同じく pp. 8-9
- (9) 地域福祉推進において地域住民の社会福祉への関心と理解を深め、活動への参加・
協力が欠かせない課題：福祉士要請講座編集委員会「社会福祉士養成講座・地域
福祉論」2003年1月 中央法規 大橋謙策 pp. 174
- (10) 全社協「地域福祉計画・理論と方法」1984年10月 pp. 38
- (11) 井岡 勉 成清美治編著「地域福祉概論」2001年4月 学文社 藤井博志
pp. 172
- (12) 全社協地域福祉部「月刊福祉・地域福祉計画と社協」2002年8月 pp. 26-27
- (13) 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」2002年1月 全社協・月刊福祉 pp. 57
- (14) 福祉士養成講座編集委員会「地域福祉論」2003年1月 中央法規 大橋謙作
pp. 174-175
- (15) 全社協「都道府県・指定都市社協・地域福祉推進担当部・課・所長会議資料」
2003年5月