

1 地域福祉計画をめぐる 情勢の変化

厚生労働省の調査によれば、平成17年4月1日現在で地域福祉計画を策定済みの自治体は347か所、平成17年度及び18年度中の策定予定を含めても約6割にとどまっている。この背景には、市町村合併の時期と重なり、着手できなかったことなども考えられるが、合併予定のない自治体においても策定に着手していない地域の割合はあまり変わりがなく、介護保険事業計画や次世代育成計画といった他の行政計画に較べて策定のインセンティブが働きにくい状況にあることが推測される。

一方、地域福祉計画をめぐる情勢は平成15年の法規定施行時から大きく変化し、地域福祉計画策定の必要性はさらに高まっている。

(1) 介護制度改革における地域志向の流れ

平成18年4月、介護保険制度については制度創設以来の大きな改正が行われるとともに、平成17年に成立した障害者自立支援法の本格施行を10月に控えており、高齢者、障害者分野における介護制度改革が進展している。

これらの改革に共通する大きな特徴は、出来る限り住み慣れた地域での在宅生活の維持をめざし、地域に密着したサービス展開や住民によるインフォーマルな活動・サービスとの連携・協働が盛り込まれ、「地域福祉志向」を明確に打ち出している点にある。

こうした趣旨はそれぞれの行政計画においても盛り込まれ、改正介護保険法、障害者自立支援法においては地域福祉計画と介護保険事業計画、障害福祉計画の「調和」が法文上に謳われるなど、地域福祉計画の役割が改めてクローズアップされているといえる。

(2) 福祉分野以外でも高まる「地域の力」への期待

地域福祉計画の課題と社協の取り組み

～地域福祉計画による社会福祉の総合化に向けて

平成15年4月に地域福祉計画に関する社会福祉法の規定が施行されて丸3年が経過した。各地でさまざまな独自性ある計画づくりが進んでいるが、今号では、全社協が平成17年に実施した調査研究報告をもとに、地域福祉計画の役割、今日的位置づけや市区町村社協としての取り組み課題を考える。

社会福祉分野での地域志向が高まると同時に、福祉以外の分野でも地域の力への期待が高まっている。例えば児童の安全確保や地域での防犯対策、災害時の高齢者・障害者等の避難支援、悪質商法被害への対応などについて



NORMA NO.197 CONTENTS 5-6

特集1	地域福祉計画の課題と社協の取り組み ～地域福祉計画による社会福祉の総合化に向けて.....	2
特集2	社会福祉協議会基本調査結果の概要.....	7
	社協活動最前線	
	佐世保市社会福祉協議会(長崎県).....	10
	社協運営管理Q&A	
	人事・労務管理編(第8回).....	12
	財務・経営編(第9回).....	13
	NORMAインタビュー.....	16
	子ども虐待の防止に向けて ～専門機関と地域社会の連携の必要性 明治学院大学教授 松原 康雄 氏	

も地域での見守りや支え合いの必要性が指摘されているが、生活課題全般にわたって、地域社会の問題解決能力に期待が集まることで逆に過剰な負担を強いる危険性もはらんでいる。

(3) 市町村合併と地域内分権の流れ

地方自治における変化も地域福祉計画に影響を与えている。市町村合併もようやく落ち着き、平成18年4月で全国の市町村数は1828か所(東京23区を含む。政令指定都市を除く)となった。市町村合併の推進に合わせ改正された地方自治法において、新たに位置づけられた「地域自治区」は「自治区」として「地域協議会」を設置して地域への分権をすすめるもので、新たな住民自治のあり方を推進する制度として注目を集めている。ここで、自らの地域の問題に地域の住民自身が関わって決定し、また担い手として支えていく地域のあり方がめざされており、今後の地域福祉計画もこうした地域内分権の動きに対応した内容が求められていくと考えられる。

2 地域福祉計画の今日的役割

次に、こうした状況を踏まえて、地域福祉計画の今日的役割について考えてみる。

(1) 地域福祉計画による社会福祉の総合化

1つ目として、改めて社会福祉の総合化という側面から地域福祉計画の役割を明確化する必要がある。前述してきたように、高齢者や障害者の福祉分野ではサービスの地域密着化、分散化がすすんでいるが、例えばこれらの社会資源整備を行う際の圏域設定については互いにバラバラのものになっている。また、いずれも地域生活支援の重要な資源として住民によるインフォーマルな活動やサービスを重視しているが、その受け手となる住民の地域福祉活動の組織(地区社協、自治会福祉部、福祉協力員等。以下、「地域福祉推進基礎組織」という。)との関係やこれらの地域福祉活動への期待の内容・レベル等も調整がされていない状況にある。

本来、住民の生活から見れば高齢者や障害者、児童といった縦割りではなく、分野を超えたさまざまな施策・活動が地域での暮らしを支えるために地域を基本として整理・再編される必要がある。各制度・施策の地域志向がすすめばすすむほど、一層地域福祉計画を基本として各分野間の調整が図られ、総合化が図られる必要があるといえる。

現在は各種の福祉サービスや住民の地域福祉活動の多くは、児童、高齢者、障害者というように対象者別になっているが、本来多様な存在がともに暮らししているのが地域であり、日常生活圏域をベースにこうしたサービスや活動を展開する際には、対象者ごとのサービスではなく、相互利用や「共生型」の施設が増えていくことが考えられる。各分野の行政計画では対象者別のサービス等は計画化できるが、他分野との調整が必要な制度・施策や共生型のサ

ービスを計画化することは難しい。こうした縦割りの個別計画を横につなぎ、互いに調整して総合化することが地域福祉計画の今日的役割として改めて重視されるのである。

(2) 新たなサービスや活動を生み出す計画

2つ目として、地域福祉計画を新たなサービスや活動を生み出す計画として位置づけることが必要である。

地域福祉計画の役割として、個別計画をつなぎ総合化することを重点として挙げたが、それだけではいゆる理念計画にとどまったり、計画策定による具体的な効果がみえづらくなってしまう。地域福祉計画は、社会福祉の総合化をすすめる縦割りの福祉の限界を突破する新たなサービスや活動を生み出す計画であるべきだと考えられる。また、具体的なサービスや活動で効果を見せなければ個別分野の計画に対して十分な影響力を発揮することは難しい。例えば小地域で住民自身が企画して新たな地域福祉型福祉サービスを開発する事業などをリーダーシップ事業(重点事業)として計画に盛り込むことも重要である。

3 地域福祉計画の現状と課題 ～ヒアリング調査より～

既に地域福祉計画を策定した自治体においては計画内容やその実行・評価についてのさまざまな状況にあり、どのような課題が浮かび上がっているのか。全社協の調査研究では10か所の自治体にヒアリングをし、実態把握を行った。いずれの自治体も地域福祉計画による住民参加の促進や庁内での地域福祉への理解の深まり等、策定による効果を指摘し、地域福祉計画をプラス評価しているが、同時に以下のような論点を含んだ課題が浮かび上がってきた。

(1) 地域福祉計画の特殊性～目標の数値化の困難性

従来の行政計画は、その実行主体は行政のみであり、全国共通の手法で社会資源の整備に関する目標を立てたり具体的な施策・事業の実行について年次計画をたてたりといった内容が一般的であった。また、計画に盛り込まれた内容を具体化するための予算編成が連動している場合がほとんどである。

しかし、地域福祉計画は、行政以外の地域福祉推進主体を幅広く巻き込み策定・実行プロセスにおける住民参加が従来の行政計画以上に重視されている。また、計画に盛り込むべき内容も福祉サービスの利用支援や人材育成、事業の健全な発展、住民参加の促進等、数値目標を立てにくい項目が多い。このため、他の行政計画と同じような手法でどのくらいの社会資源が整備できたか、どのくらい施策や事業を実行できたかという評価が難しい状況にある。こうした評価の困難さによって、計画策定の効果が実感しづらく、それもまた地域福祉計画の策定がすすまない一因になっていると思われる。

これらの地域福祉計画の特殊性は策定に携わる自治体職員にさまざまな戸惑いを抱かせたが、住民座談会等を通じて直接住民とひざをつき合わせて議論するなど、これまでにない体験が自治体職員の価値観や仕事のすめ方に大きなインパクトを与えたことも確かである。また、首長の強力なリーダーシップによって策定が進められた自治体等では、地域福祉計画の自由度を十分に活用した独自性豊かな計画が出来上がったといえる。

(2) 地域福祉計画と個別計画の連携や総合化の困難性

ヒアリングでは、個別の地域福祉計画との連携や整合性についても訊いたが、計画策定当初からそれを明確に意識していたところは少数であった。いずれの自治体においても、地域福祉計画と個別計画の関係について整理しているが、具体的に個別計画をつなぐためにどのような工夫

をしたのか、福祉に関する総合化を図るために地域福祉計画に何を盛り込んだのかについては明確になっていない地域も見られた。

その最大の要因は地域福祉計画が発発であり、個別計画に影響を与えながら策定することが難しかったことにあるが、今後の見直しにあたっては具体的にどう変えていくのか、またこれからの検討という状況がうかがえた。

一方、策定プロセスを通して庁内の横の連携が進んだり、住民参加や地域福祉に関する職員の理解が深まったとする意見も聞かれた。地域福祉計画を策定した担当者が別の部署に異動して別の計画を作る際に、地域福祉計画の考え方や経験が生かされるといったことも見られるようである。しかし、地域福祉計画策定時に作られた庁内横断のプロジェクトが解散してしまったり、地域福祉計画策定を担当した職員が異動してしまつて地域福祉計画の役割について認識が継承されないといった問題点も指摘された。

(3) 圏域設定の重要性

地域には、住民の地域福祉活動のエリア、自治会、地区社協、民児協等(や社会福祉に関する資源整備のエリア、医療に関するエリアなど)さまざまな圏域設定が幅雑している。小学校区、中学校区といった教育分野のエリアと自治会のエリア、地区社協のエリア、公民館や行政の支所のエリア等がそれぞれ異なり、どこを基本とするのか統が難しいという声も聞かれた。ヒアリングの中でも地域福祉計画の策定を通して初めてこれらの圏域を調整したという地域も見られた。地域福祉計画の圏域設定は、従来の他部局も含めた行政計画の施策展開の再整理を要請することになるため、必然的に個別計画との連携が生まれるひとつの仕掛けになりうる。しかし、バスや電車などの公共交通網、これまでの市町村合併の歴史等に起因する地域住民の生活実態に合わせた圏域もあり一律に行政計画で圏域設定をすることが難しいという指摘もあつた。

4 地域福祉計画による社会福祉の総合化のための方策

これまで見たような課題を踏まえ、今後地域福祉計画による総合化を機能させるためには具体的にどのような内容を盛り込んだり、仕掛けを作っていく必要があるのか、以下の4点のポイントについて説明する。

地域福祉計画と個別計画の関係について「総合化」の視点を明確にし、それを策定の基本に位置づけ。地域福祉で対応すべき生活課題を明確化する。策定・評価・見直しのサイクルにおいて個別計画との連携を図られるための「仕掛け」をする。地域福祉計画において、個別計画をつなぐ共通項目を位置づける。

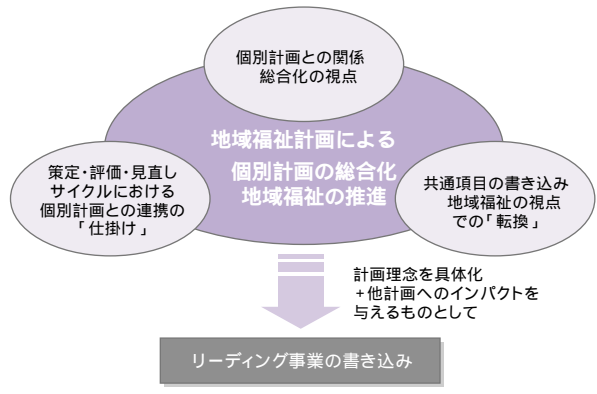
(1) 位置づけの明確化

当然のことであるが、第一番目に、地域福祉計画と個別計画の関係を整理する際、地域福祉計画の役割として、個別計画をつなぐ総合化することを明確にし、地域福祉計画とは何を目標とするのかを策定に関わる関係者すべてに徹底して周知することが必要である。

地域福祉計画を直接担当する部署だけではなく、庁内の福祉関係部署、さらに教育や労働、環境、都市計画等幅広い関係部署の横断的なプロジェクトをつくることも重要である。

ただし、この場合の「総合化」とは、地域福祉計画を、環境や教育まで含めた市民生活の総合計画にしなければならぬという意味ではない。高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉といった分野ごとの制度・施策やサービス活動を、住民の生活の視点から整理、再構築し、それを横につなぐ新たな仕組みやサービス、活動を開発、導入していく行政、住民、事業者等の取り組みが地域福祉計画および個別計画の計画・実施において行われることが重要になる。

図1 地域福祉計画による総合化



(2) 地域福祉で対応すべき生活課題を明確化する

従来、地域における生活課題は、高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉といった個別分野に整理されてきているが、そこでは吸収しきれない、地域福祉の固有の「ニーズ」といえるものが明確化されることで、地域福祉計画の目標もより具体的なものとなり、他計画との関係も見えやすくなると思われる。

地域福祉の固有の「ニーズ」といえるものがそもそもあるのかどうか、また明確に理論化はされていないが、これを考える上で重要な視点になるのが、制度で応えきれない「ニーズ」を地域福祉で対応するという考え方である。地域には、制度で対応できない「ニーズ」が常に存在しており、千差万別なこれらの「ニーズ」に対応するためにはボランティアなシステムがなければ対応しきれない。当然その中から一部は制度化されていくが、依然大量の「ニーズ」が地域には残されていると考えることが必要である。そして、こうした千

差万別なニーズを日常的に支えるために、住民の福祉活動を活性化させることが必要であり、そのための方策を地域福祉計画において計画化していくという関係になる。

(3) 策定・評価・見直しのサイクルにおいて個別計画との連携が図られるための仕掛け

(1)で触れたように、計画間の関係を形式的に整理するだけでなく、地域福祉計画と個別計画の連携が実質的かつ恒常的に図られるような仕掛けを組み込んでおくことが必要である。それは、個別計画の策定・評価・見直しの各段階にも組み込まれ、常に地域福祉計画と行き来をしながら進捗管理が行われるべきである。

具体的には、例えば策定段階における住民座談会や福祉サービスの利用者アンケート等を共同で行い、そこであつた課題をそれぞれの個別計画に吸収していくことが考えられる。また、評価・見直し段階では、地域福祉計画の理念や目標、内容が個別計画においてどのように踏まえられ、実現されたのかについて、地域福祉計画単独の評価ではなく、個別計画の評価を含めて全体の進捗状況を評価する仕組みを組み込んでおくことが考えられる。地域福祉計画の評価の困難性はヒアリングでも指摘されたところだが、個別計画への影響度、その具体的な進展の度合いを評価軸として地域福祉計画を評価することも重要である。

このための具体例として、ヒアリングした中には、評価委員会を地域福祉計画と個別計画で共通の委員会として、社会福祉審議会を設置して進捗評価の機能を持たせる方法を検討している自治体もみられた。

(4) 共通項目の書き込み

地域福祉計画が個別計画に影響を与えるための方策として、地域福祉計画に個別計画の基盤となる共通項目を書き込むことが考えられる。もともと社会福祉法における地域福祉計画の規定では、以下の3点を盛り込むこ

とされており、これらが個別計画の共通部分に当たるものと考えられる。

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
 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
 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

しかし、ヒアリングなどでは、これらの項目が個別計画に影響を与えるものにはなっておらず、地域福祉計画による「総合化」が十分機能していないことがうかがえた。その要因としては、これらの共通項目の意味合いを地域福祉の視点で十分捉え切れていないところにあるのではないかと考えられる。つまり、福祉サービスの適切な利用の推進、事業の健全な発達、住民の参加の促進を、「地域において」「どうする」のが具体化されていないということである。

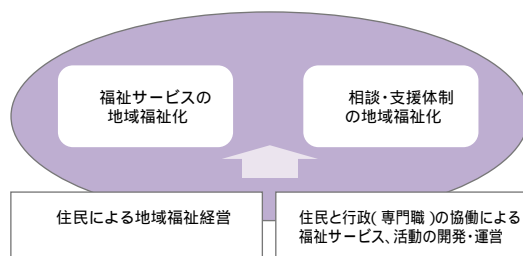
これらの項目を「地域において」すすめるということとは、必然的に縦割りから横割りへ、極集中から地域分散・地域密着へとサービスや活動が向かうことを要請するし、また、そうした地域の福祉のあり方について、住民が決定したり運営面で参画したりするシステムづくりが求められる。地域福祉計画に盛り込む内容を検討する際には、このように「地域福祉の視点からの転換」をステップとして踏まえることが重要であり、それを経て初めて個別計画に影響を与え、個別計画を調整する必要性が実感されるのではないかとと思われる。

この地域福祉の視点からの転換を促すためのキーワードとしては、以下の4点が考えられる。

福祉サービスの地域福祉化
 相談・支援体制の地域福祉化

住民による地域福祉経営
 住民と行政(専門職)の協働による福祉サービス・活動の開発・導入

図2 地域福祉の視点からの「転換」



5 計画内容についての具体的なポイント

以上、地域福祉計画による社会福祉の総合化の必要性、そのための考え方について説明してきたが、具体的には今後、地域福祉計画にどのような項目を盛り込んでいくことが必要になるのだろうか。ポイントとなる次の2点について見ていく。

(1) 圏域の設定

まず重要なのは、地域福祉計画において福祉に関する圏域設定をリードし、他計画の圏域もこれに合わせて調整していくことである。計画ごとに様々な圏域設定の背

景があり、それぞれの必要性を無視することはできないが、少なくとも住民の地域福祉活動を推進する基礎組織（地区社協、自治会福祉部、まちづくり協議会等）を共通の単位とし、これらの組織の動きを疎外しないような圏域のすり合わせを行う必要がある。

また、その際には、身近な日常生活圏域において高度な専門的サービスを除いては相談・支援が充足できるような地域のあり方を念頭に置くことが必要であり、そのためには必然的に拠点施設や各種社会資源の共同利用、共生型への移行がすすむと思われる。

（2）地域福祉を推進する基礎組織

2点目に重要なのは、地域福祉を推進する住民の基礎組織（地域福祉推進基礎組織）の位置づけ方である。地域にはそれぞれに歴史的経緯を持つ多様な住民組織が存在しているが、十分それらの関係が整理されていない場合も多い。これらの網羅型・地縁型組織とNPOのようなテーム型組織との間で連携がとりづらく、既存の地域福祉推進基礎組織が新たな課題に対応できていないといった問題も指摘されている。

今後はこれらの組織間の調整が必要となることも、こうした地域福祉推進組織が地域福祉計画へ、あるいは個別計画上でのような役割を担うための整理が重要である。また、地域福祉推進基礎組織をプラットフォームとしながら、福祉に限らない幅広い生活課題に対応する住民の地域福祉活動の基盤づくりが必要とされている。

6 市区町村社協の取り組み課題

最後に、以上を踏まえ、市区町村社協の取り組み課題を整理する。

（1）地域福祉計画策定の働きかけ

まず、当然のことであるが、いまだ地域福祉計画策定に着手していない自治体では早急に計画作りの検討に入れ

るよう、地域福祉計画の意義や効果を訴え、社協から積極的に働きかける必要がある。

地域福祉計画は、行政計画でありながらも住民参加の策定プロセスを重視し、内容的にも地域福祉活動計画と重なるところが大きい。地域福祉計画策定にあたって社協が十分役割を果たさなければ、社協の存在意義そのものが問われかねないということこそを十分認識してとりかか

（2）めざす地域福祉像づくりのイニシアティブをとる

地域福祉計画の策定に当たっては、住民参加の手法などの面で社協の経験に期待される場合が多いが、加えて重要なのは、地域福祉計画をおおしてどのような地域福祉像をめざすのか、またその中で社協がどのような役割を果たすのか、社協としても住民等と協働で構想づくりをすすめる、行政に対して提案できるようにしておくことである。

めざす地域福祉像は当然地域によって異なるが、その際の考え方の枠組みとして図2に示した4つの視点や全社協で提案している「地域福祉型福祉サービスのすすめ」「地域総合相談・生活支援システム」等の考え方も参考にしていたきたい。

（3）地域福祉活動計画との連動

地域福祉計画と地域福祉活動計画は、策定プロセスを合同で行うなど、一体的に策定されることが望ましいが、最終的にはそれぞれの役割を踏まえて書き分けられることが必要である。

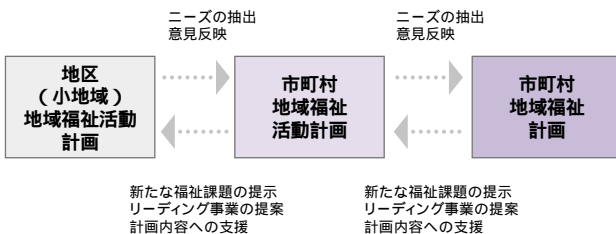
また、地域福祉活動計画と地域福祉計画が相互に循環していくようなメンテナンスサイクルを構築することが考えられる。地域福祉計画が一旦作られた後の見直しについては、各自自治体とも模索中のところが多いが、例えば図3のように、地域福祉活動計画によって住民の意見やニーズが吸い上げられ、それが行政の地域福祉計画に反映され、

また行政計画として新たな課題を地域の側に提起するなど循環する仕組みが考えられる。地域福祉計画単独の場合には、定期的に見直し、またその過程を住民参加で行うインセンティブが働きにくい。地域福祉活動計画が定期的に見直しされ、地域福祉計画に意見や新たな課題を提起していくことで総合的な計画のメンテナンスサイクルが機能することになるとと思われる。

なお、従来地域福祉活動計画と社協組織発展・強化計画は一体的に作成するものとされてきたが、地域福祉活動計画がより地域住民の計画として公共的な性格を強めることから、社協の発展・強化計画は地域福祉活動計画とは別に作成することが基本として整理している。（参考『地域福祉活動計画策定の手引き』全社協・地域福祉推進委員会）

発展・強化計画は、社協の現状、強み・弱みを再点検し、重点化すべき分野・事業やそのための経営体制の強化策を盛り込む中長期計画である。詳しくは、市区町村社協発展・強化計画策定（全社協・地域福祉推進委員会）の手引きをご参照いただきたい。

図3 地域福祉計画のメンテナンスサイクル



なお、本特集の元となっている調査研究報告書『平成17年度地域福祉計画に関する調査研究報告』地域福祉計画による社会福祉の総合化をめざして（一）は、既に都道府県・指定都市社協、市区町村社協に送付済みであるのであわせてご参照いただきたい。