

# 福祉行政計画と民間計画の一体的策定の意義に関する一考察

[一地域福祉に焦点を当てて一]

野田 秀孝

A study on the integrated creation of welfare  
administration and private plans  
[—Focusing on Community Welfare—]

Hidetaka NODA

E-mail: noda@edu-u.toyama.ac.jp

キーワード：地域福祉計画，地域福祉活動計画，地域福祉政策，一体策定

## I. はじめに

2000（平成12）年に社会福祉法が施行され，我が国の社会福祉の目的に地域福祉の推進が明確にされた。その目的を達成するために，市町村が地域福祉計画を策定することが努力義務とされた。一方民間の市町村社会福祉協議会は，2000（平成12）年以前から地域福祉計画（現在では名称を地域福祉活動計画としている）の策定を行ってきた。行政である市町村が立てる計画と，民間の市町村社会福祉協議会が立てる計画の目的は，社会福祉法の目的である地域福祉の推進を進めることである。その内容から考えるに，共通の政策・施策・事業を協働分担することで，社会福祉法で目的とされた地域における福祉の推進が浸透すると考えられる。

現在多くの市町村で市町村地域福祉計画と市町村社会福祉協議会の地域福祉活動計画が一体的に作成されている。一方，一体的に策定されず別々に策定が進んでいる地域，行政の努力義務なので未だに市町村地域福祉計画が策定されていない地域（厚生労働省によると2017（平成29）年3月31日時点で市町村地域福祉計画策定済市区町村は69.6%，策定予定市区町村は8.3%，策定未定市区町村は22.2%となっている）も存在する。

筆者は市町村地域福祉計画と市町村社会福祉協議会の地域福祉活動計画を一体的に策定する方法でこれまで各地の計画策定にかかわってきた。一方一体的策定をしていない地域の計画策定にもかかわって

きた。本論文は，市町村地域福祉計画と市町村社会福祉協議会の地域福祉活動計画との一体的な策定での得られる意義を確認しつつ，地域における福祉の推進に対して，計画を一体的策定する場合の優位性を考察してみたいと考える。

## II. 福祉の計画化の系譜

経済的貧困の対策を中心とする福祉制度の中では，税財源を基本とし単年度予算の執行という枠組みの中で福祉サービスの提供が行われてきた。限られた財源や資源の中で，措置制度を中心としたサービス提供を行ってきた。

1980年代から都市化・過疎化が顕著になり，その背景には，就業形態の変化として，第2次産業から第3次産業への転換があり，核家族化に伴う小規模世帯の増加，少子高齢化，これらに伴い人々の生活構造自体が変化し，社会構造が大きく変容している。家族の解決力が低下すると共に地域の解決能力も低下し，経済的貧困だけではない新たな貧困への対応力が低くなっている。貧困対策として，労働をして所得増を目指し，それをもって解決を行う方法だけでは，生活問題を解決できない問題が増加している。

このような社会の変化が進む中，少子高齢化や経済的貧困だけではない生活困窮の現状から，1980年代後半からの社会福祉制度改革が進められ，1990年代以降は市町村を中心とする社会福祉サービスの

供給とサービス提供主体の多様化がすすめられ、社会福祉基礎構造改革が行われてきた。

社会福祉基礎構造改革は、選別された一部の人がサービスを利用するだけでなく、福祉サービスの普遍化を進めること、保護や更生を与えるという旧来の福祉ではなく、利用者みずからの自立を支援すること、利用者と行政、その行政との受託契約による福祉サービスの提供という上下関係に陥りがちなサービス提供を改め、利用者と提供者との対等な関係の構築ができるよう措置制度から契約制度の移行などを示すものであった。加えて、1980年代からの地方分権化の流れの中で、住民にとって一番身近な存在として市町村の役割をより明確化するものでもあった。

社会福祉基礎構造改革に伴い、社会福祉の各分野では、計画的に基盤を整備していくことを目指し、1989（平成元）年高齢者保健福祉十か年戦略（ゴールドプラン）、1994（平成6）年今後の子育てのための施策の基本的方向について（エンゼルプラン）、1995（平成7）年障害者プランの策定と分野ごとの中・長期の計画の策定により、施策が継続的に行われるようになった。

その後、社会福祉基礎構造改革の第一歩としての介護保険法の成立と2000（平成12）年の施行が行われ、同年の社会福祉法の成立により、我が国の社会福祉は地域における福祉の推進を目的とすることとなった。

### Ⅲ. 地域福祉計画と地域福祉活動計画

社会福祉法の中で市町村地域福祉計画と都道府県地域福祉支援計画の策定を努力義務とすることが明記された。

市町村は、住民、社会福祉に関する活動を行う者等の意見を反映させることに努め、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を市町村地域福祉計画に盛り込むこととなっている。

都道府県は、市町村地域福祉計画の達成に資するために、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を取り入れた都道府県地域福祉支援計画を策定する。

市町村地域福祉計画は、分野別福祉の統合、公民協働の福祉の推進、制度の狭間にある人への対応や生活課題への対応などを中心に策定されることとされた。

野口定久（2016）は、『自治体にとって地域福祉計画の策定が求められている理由を以下に述べている。第1に財政状況から政策や施策に優先順位を容易につけられないこと、第2に山間地域集落を中心に集落事態を維持できなくなっていること、第3に政府の「日本21世紀ビジョン」（内閣府経済財政諮問会議）の中で、「国土の均衡な発展」ではなく「特定地域への人口集約化」の促進が示されているという3つである。』<sup>1)</sup>としている。地域福祉計画に求められるのは、いかにして人口の流出を食い止め、人口減少に見合ったシステムを構築する必要性を示唆している。

一方、社会福祉協議会は、1952（昭和27）年「小地域社会福祉協議会組織の整備について」（昭和27年5月2日厚生省社乙第77号）により、その必要性が指摘され、1983（昭和58）年社会福祉事業法の一部改正により市町村社会福祉協議会が法定化される。

市町村社会福祉協議会は、コミュニティ・オーガニゼーション理論を基盤に、小地域組織化や地域福祉活動の組織化など、地域コミュニティの緩やかな連携や、民間の福祉活動の推進を目的に、ソーシャルワークとして行ってきた経緯がある。

1984（昭和59）年全国社会福祉協議会が「地域福祉計画—理論と方法」を出版し、これ以降市町村社会福祉協議会による地域福祉計画策定が広がっていく。

1989（平成元）年高齢者保健福祉十か年戦略（ゴールドプラン）に続く、1990（平成2）年の老人福祉法・老人保健法の改正により、市町村を中心とする行政の計画化を基調とする福祉改革が行われ、老人保健福祉計画の策定が義務付けられるなどの動向を受け、1992（平成4）年に全国社会福祉協議会は「新・社会福祉協議会基本要項」を策定し、同年「地域福祉活動計画策定指針」をまとめた。同指針では、1984（昭和59）年の「地域福祉計画—理論と方法」で示された「活動・行動計画」という基本的性格を継承しつつ、社協が「誰でもが安心して暮らせる地域社会」実現を目指して民間活動を組織化し、協働の取り組みを強化するために「地域福祉活動計

画」を策定するものとした。

#### IV. 地域福祉計画と地域福祉活動計画の 一体策定の意義

地域福祉計画と地域福祉活動計画は、社会福祉法で示された、地域福祉の推進を目的としていると考えられる。

行政である市町村と民間である市町村社会福祉協議会では、そのガバナンスは違うが、同じ目的でもって同様な計画を策定し、目的を果たそうとしている。

それぞれの計画を対比してみると(表1)のようになると考えられる。

計画の目標として、地域福祉計画は、市町村内のセーフティネットの構築を目標とし、地域に住む人々が、制度の狭間に陥ることのないような仕組みを構築することである。地域福祉活動計画は、福祉コミュニティの構築を目標とし、コミュニティ・オーガニゼーション理論に基づいた、住民がみずから、自立した生活ができるようにすることを念頭に置いている。共同で目指すものとして、住み慣れた地域で安心して生活し続けられることを目標とした、持続可能な地域コミュニティを目指しているといえる。

計画の政策範囲は、地域福祉計画では、質の高い生活を送れるようなコミュニティそのものの質の向上を目指している。地域福祉活動計画では、家族や地域を基盤とした支え合いのコミュニティの形成を目指している。共同で目指すものとして、住民参加を基盤とした公共政策を目指しているといえる。

地域の設定では、地域福祉計画は、分野別の福祉施策が中学校区を基盤にしていることから、中学校区から市町村の単位での地域設定をしている。地域福祉活動計画では、自治会などの日常生活圏域や小学校区といったより日常生活に近い地域設定としている。共同で目指すものとしては、日常圏域とい

う地域コミュニティから市町村全域に至るシステムを範囲としているといえる。

計画策定から計画推進に至るまでの住民参加の手法としては、地域福祉計画では、統計調査としてのアンケート調査を中心として住民ニーズの把握をする。地域福祉活動計画では、コミュニティを基盤に住民座談会などで、直接的に住民ニーズを抽出する。共同で目指すものとしては、課題に対しての市民会議やワークショップ、課題や解決方法や活動方針を告知するフォーラムなどがあげられる。

ガバナンスとしては、地域福祉計画では、行政や企業・団体といった組織から、住民一人一人を対象としている。地域福祉活動計画では、個別ニーズと集合ニーズを基盤としてその解決を図る協議体としての社会福祉協議会や、直接的にサービスを提供する福祉施設、住民の組織体である福祉活動組織が対象である。共同で目指すものとして、公平で効率的な協働統治を目指していると考えられる。

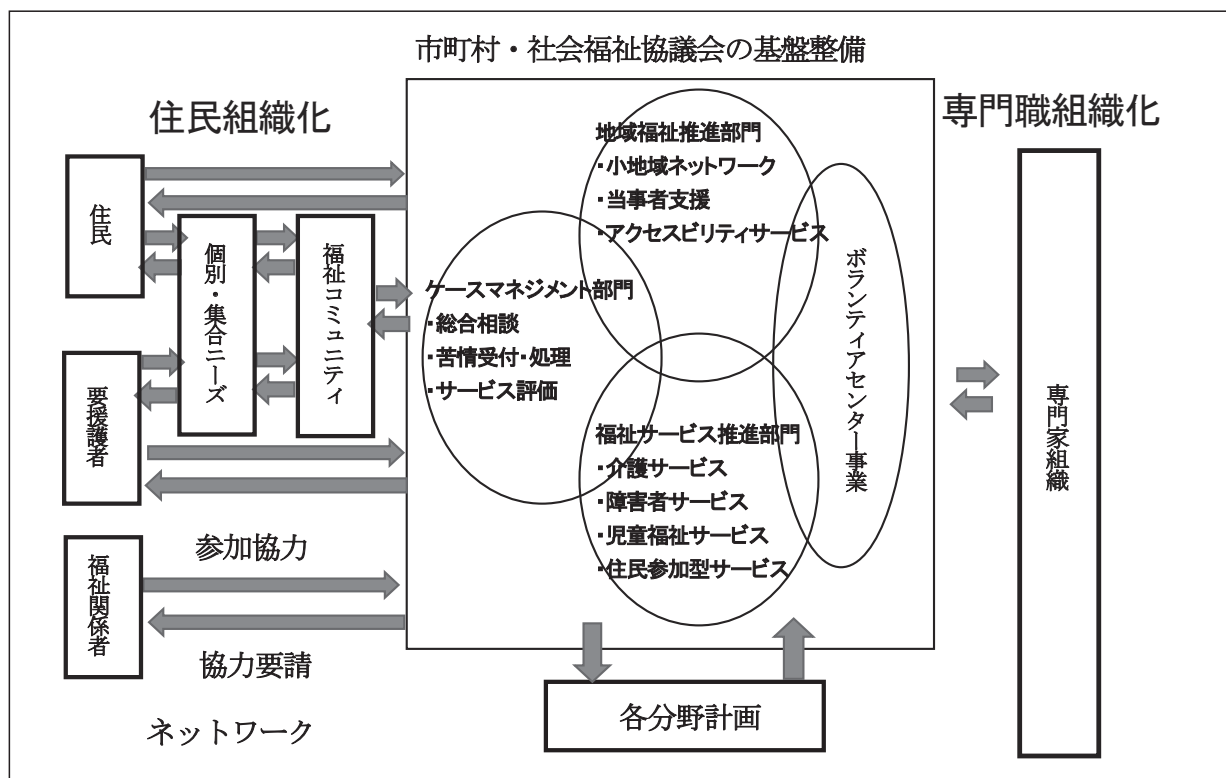
このように、地域福祉計画と地域福祉活動計画では、少しながらの差異がありながら、共同で目指すのであれば得られる効果は大きいと考えられる。

地域福祉計画と地域福祉活動計画を一体策定することで、従来社会福祉協議会が目指してきた、住民の組織化と専門職の組織化というコミュニティワークで、住民一人一人のニーズという個別ニーズと、地域の集合ニーズを解決していく方向性を、行政の政策としての分野別計画の総合計画としての展開が同時に得ることができ、地域における包括的・総合的な対応が可能になると考えられる。(図1)

住民一人ではなかなか困難な、見守り活動や近所の交流を通しての予防、早期発見からサービスに迅速につながるなどの機能を持つ住民を組織化していくことと、住民や地域のニーズに対処できるように専門家や住民組織を組織化してことによって、地域で安心して住み続けられるシステムの構築が可能にな

(表1)

	目標	政策の範囲	地域の設定	住民参加の手法	ガバナンス
地域福祉計画	セーフティネット	コミュニティの質	市町村 中学校区	アンケート調査など	行政・企業・団体 住民
共同で目指すもの	持続可能な地域コミュニティ	公共政策	地域コミュニティ と市町村範囲の ネットワーク	市民会議 ワークショップ フォーラムなど	公平で効率的な協 働統治
地域福祉活動計画	福祉コミュニティ	家族や地域のコミュニティの形成	日常生活圏域 小学校区	住民懇談会など	社会福祉協議会 福祉施設・福祉活 動組織



(図一)

ると考えられる。

住民や要援護者ひとりひとりからのニーズを捉えるとともに、個別ニーズを脱個別化しつつ集合ニーズとして集約する。それを適切なサービスに繋げるシステムの構築は、専門職や住民参加型サービスで対応し問題解決を図る。それらを可能にする組織基盤の強化を行政・社会福祉協議会双方が充実していく必要がある。

ひとりひとりの生活課題に個別に対処するケースマネジメント手法をとりつつ、地域の集合ニーズに対処できるようにサービスを開発したり住民組織を維持したりするコミュニティワークの部分を一体的に進めるコミュニティ・ソーシャルワークの展開が今後必要になってくると考えられる。

## V. おわりに

2015(平成27)年の国勢調査では、世帯数は5340万3千世帯で2.8%増加、前回の2010(平成22)年に引き続き世帯規模は縮小し、一般世帯数を世帯人員別にみると、世帯人員が1人の世帯が1841万8千世帯(一般世帯の34.5%)と最も多く、世帯人員が多くなるほど世帯数は少なくなっている。また、地方からの流出と都市への流入の傾向は、変わらず

続いている。生活自体がパーソナル化し、近隣などに頼らずとも生活ができる状況にあるものの、生活の中で何かしらのリスクが発生した場合に、家族や自分自身で解決しなければならないことを示している。地域社会の連帯が以前よりも緩んでいることを考えると、世帯人員が減少しほかに頼る人がいない場合は自分で解決しなければならない。

このことは、家族での生活が維持困難となると、容易に生活困難となる状況にあることを示している。

福祉サービスを必要としている人を施設に収容するといった、生活課題や問題が発生している場所で解決を目指さない福祉の在り方から脱却して、地域から隔離せずに、生活の場で解決し、出来る限り自立した生活を維持していくこと。サービスを必要としている人にサービスが提供されるという点と点をつなぐ戦でのサービス提供ではなく、参加を基本とした地域住民として生活ができるという面での生活を支える仕組みを目指す必要があると考えられる。

人々の支えあいと活気ある社会の形成、地域協働による公共、住民の個別課題を地域の共通課題としてとらえた「新しい公共」の創設、情報の共有化、住民の理解、自主的な参加が必要とするのであれば、地域福祉計画と地域福祉活動計画を一体的に策定し、補完し合いながら、そのような地域を目指すべきと

考えられる。

地域における福祉の推進には、総合的・包括的な計画化、参画や協働といった協働統治といった考え方、地域の独自性を反映しつつ、持続可能なコミュニティの構築、少子高齢化や財政悪化の中で、福祉の需要が増大することへの対応などといった課題に対して、地域福祉計画と地域福祉活動計画を一体化して策定することで、共通の政策・施策・事業を協働しながら分担して進めることができると考えられる。

### 参考文献

野口定久『地域福祉論－政策・実践・技術の体系－』

ミネルヴァ書房2008年

野口定久『人口減少時代の地域福祉－グローバル

ムとローカルリズム』ミネルヴァ書房2016年

### 引用文献

- 1) 野口定久『人口減少時代の地域福祉－グローバルリズムとローカルリズム』ミネルヴァ書房2016年 139頁-140頁

(2017年5月22日受付)

(2017年7月13日受理)