

研究ノート

「住民主体」による福祉コミュニティの形成

—地域組織化と地域福祉活動計画—

The Formation of Functional Welfare Communities Based on Citizens' Independence
—Community Organizations and Social Welfare Planning at the Community Level—

小 野 春 日

Haruhi Ono

This paper considers the actual planning of a functional welfare community. This includes the re-assembling and proposing of the themes of social welfare planning at the community level, and activities to promote community organizations, which are the themes for promoting “citizens’ independence” in community welfare.

“Citizens’ independence” in community welfare is the development of “actual participation of citizens in the regional society” and “citizens’ autonomy,” which must be repeated towards the definite and actual making of the functional welfare community. “Community organizations” can be said to coordinate the needs and resources in the region, developing problem-solving ability through the independent participation of citizens, making a democratized regional society, and aiming for the realization of a functional welfare community. “Social welfare planning at the community level” is needed in various situations, in light of the growing complexity and diversity of citizens’ needs, the transition from sorting citizens according to disability to universalism, the diversity of supply organizations of welfare services, and the integration of supplying systems of services. This should also proceed on the basis of public and private sector collaboration.

The above “citizens’ independence,” “community organizations,” and “social welfare planning at the community level” must fully link with each other and develop on the basis of spiral synergism. Accordingly, “community welfare” can no more be thought to have two dimensions, but is a matrix system of more than three dimensions requiring the verification of complex and various issues and elements, while meeting the demands of the time.

Concerning “citizen’s independence,” democratization of the regional society is the major premise, but because of the diversity of how regional citizens see value, urbanization in the regional society, and change of the industrial and population structure, there is a very difficult situation. It has not come to the stage yet, given that “community organizations”

are now going through a chaotic transitional process of sorting citizens according to their disability to universalism, and given the characteristics of organizational activities by citizens originating with the various problems in regional living, and the tendency of organizational welfare activities becoming a minority issue. Especially in urban regions where the population concentrates, a flexible network considering the individual living sphere is needed. Furthermore, this movement should not be temporary, but involving a “planning process” through “collaboration of the public and private sectors”.

はじめに（研究の目的・方法）

わが国における「地域福祉」のとらえ方、考え方については、多くの研究者がその定義について試みているが、地域福祉の実践や研究が意図的に試みられるようになってからの歴史が絶対的に浅いこともあり、またその時代における社会経済状況に大きく依拠する実践的背景をもつという特徴から、明確に提示されてはいないといえる。

1980年代後半の諸改革、すなわちゴールドプラン策定、社会福祉関係8法改正以後、特に1997年に制定され、2000年に施行された「介護保険制度」および2000年成立した「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する法律」により行われたいわゆる「社会福祉基礎構造改革」にみられるように、未曾有の変革が短時間にすすめられようとしているのは周知のとおりであり、「福祉の普遍化」の流れの中で近年の地域福祉をとりまく環境はますます混沌としている状況であるといえよう。しかし、この改革により、「社会福祉事業法」が「社会福祉法」に改正・改称され、利用者本位への転換、措置から契約への移行、地域福祉計画等内容とする地域福祉の総合的な推進が命題とされている。

しかしながら、筆者の意図する目的は、刻々と変化する時代においても「地域福祉」そのものの普遍的な要素であり原則である「住民主体」について、あえてその内実に接近し、福祉コミュニティの具現化のための課題を模索し、明確化することである。またその方法は、研究目的を達成するための手段を模索することであるが、最初に筆者の研究アプローチについて若干触れておきたい。

筆者と社会福祉の関わりを持つようになった契機は、いみじくも1980年代後半の「在宅福祉」が主流となりつつあり、また、バブル経済時代を迎えようとする最中であったことに大きく依拠している。筆者の研究の出発点も、高齢者をとりまく「在宅福祉サービス供給システム」のあり方であり、それぞれの地域特性をふまえたサービス供給システムのあり方について模索することであった。その後、地域福祉の実践現場である社会福祉協議会職員や精神障害者グループホーム職員として、直接的・間接的なそれぞれの立場から「住民が地域で暮らす」ことを支援することの意味と実際を模索し、実践に苦しんだことが筆者にとっての大きな動機づけとなっている。この筆者自身の小さな実践ではあるが、その経験を通して「住民主体」について

の視点が脆弱であったことが明確化したこと、すなわち、「住民主体」を原則としたアプローチの必要性を痛感し、そのことを直視せずに「福祉コミュニティの具現化」は不可能であることに遅まきながら気づいたことであると同時に、筆者自身の課された命題であると考えからである。

本稿においては、「地域福祉」の視座を筆者なりに整理した上で、地域福祉の原点としての「住民主体」の捉え方、更に福祉コミュニティの具現化のための手段の一つとして「地域組織化活動」及び「地域福祉活動計画」について概括し、今後の研究課題について明らかにすることを試みたい。

I 「地域福祉」の捉え方

牧里による「地域福祉の概念」とその「アプローチ」についての定義を参考に言及したい。牧里は地域福祉の概念¹⁾を「構造的な概念」と「機能的な概念」とに分類し、「構造的な概念」を「地域福祉政策の形成過程を焦点化し、そこに見られる矛盾と対立の明確化」するアプローチとし、「機能的な概念」を「地域福祉サービスの内容を輪切りにして、地域福祉サービスの相対的独自性や生活関連公共施策との関連を明確化」するアプローチであると整理している。

「構造的な概念」の2つの潮流として²⁾「政策制度論的アプローチ」（右田紀久恵ら）及び「運動論的アプローチ」（真田是ら）を挙げている。この「構造的な概念」の特色³⁾として、地域福祉を(1)国家独占資本主義段階における政府・自治体がとる社会問題対策の一つである地域政策と規定する点、(2)資本主義社会の生み出す貧困問題を核とした生活問題を対象とし、おおむね貧困・低所得階層に対応した政策、(3)最低生活保障を基点としながら地域における生活水準の向上を底辺から支える公的施策、(4)地域福祉施策の内容は住民運動などの社会運動を媒介して決定される、(5)貧困・低所得層を対象とする公的責任に基づく政策であることにより受益者負担は軽減されるべきであり無料を原則とする、という5つに整理している。

一方「機能的な概念」の2つの潮流⁴⁾として「主体論的アプローチ」（岡村重夫ら）及び「資源論的アプローチ」（三浦文夫、永田幹夫ら）を挙げている。「主体論的アプローチ」⁵⁾は「福祉サービスを受ける住民・要援護者サイドから地域福祉の体系を機能的に展開しようとするもの」とし、「地域社会で発生する生活諸困難（福祉問題）を可能なかぎりその地域社会で解決を図るという点に着目して、地域福祉を問題解決の機能体系と見なす」ことを特徴としているがゆえ、「住民の主体的で組織的な問題解決プロセスを重視する」アプローチであると

1) 牧里每治〔1985〕『地域福祉講座』「地域福祉の概念構成」P.151より一部要約

2) 牧里每治 前掲書 PP.152～155参照

3) 牧里每治 前掲書 PP.155～156 一部抜粋

4) 牧里每治 前掲書 PP.156～157 一部抜粋

5) 牧里每治 前掲書 PP.156～157 一部抜粋

述べている。また、「資源論的アプローチ」⁶⁾は「在宅福祉論の展開から出発しており、在宅福祉の体系化・理論的根拠付けの過程で地域福祉論に拡大・発展し誕生したもの」であるとし、「福祉サービスを供給するサイドから、すなわちサービスや資源の具備している地域的制約や特性に着目して、地域福祉の供給システムを構想する」アプローチであると述べている。

この「主体論的アプローチ」及び「資源論的アプローチ」である「機能的概念」の特色⁷⁾として、地域福祉を(1)一定の地域社会における社会的ニーズを充足する供給システムと措定、(2)社会的ニーズの拡大・多様化に伴うニーズと資源の需要供給システムが不均衡になるところから登場すると考えられる、(3)対象は要援護問題を中心にした多様な生活困難であり、要援護者層を中心にした国民諸階層に対応する対策、(4)住民参加を強調するが、運動的正確は脱落する傾向、(5)ニーズ拡大による対象階層の上昇という認識から、経費の応能負担を原則とする、という5つに整理している。

ここで、筆者の立場を再度確認するならば、「資源論的アプローチ」を出発点としているが、形骸化している「住民参加」の現状を開くため、「住民主体とは何か」を主体論的アプローチとの統合を模索していくことを今後の課題としていきたい。

つぎに、主体論的アプローチのキーワードである「住民主体」について改めて考えることにしたい。

Ⅱ 「地域福祉」における「住民主体」と「地域組織化」

1. 「地域福祉」における「住民主体」

今般、我々の社会生活全体の課題が複雑化し、コミュニティにおける福祉機能がますます低下する中で、今後の「地域福祉」における「住民主体」があらためて問われているのは事実といえよう。

1960年の「全国都道府県社協組織指導職員研究協議会（通称「山形会議」、以下「山形会議」と略）において、わが国の社会福祉協議会活動のこれまでの行政に極度に依存した体質から脱却するために「住民主体の原則」が確認され、本年で40年目を迎える。1962年の「社会福祉協議会基本要項」において明文化されるに至ったことは周知の通りであり、地域福祉の分野において「住民主体」・「住民参加」・「住民参画」・「住民自治」という表現が使われるようになって久しく「福祉コミュニティの形成」の具現化のためには重要なキーワードとなっている。しかし、何をもって「住民による」「主体」「参加」「参画」「自治」なのかといった明確な定義づけが曖昧なまま議論されているのが現状であるといえよう。ここで改めてこれらの用語を整理してみたい。

まず、「主体」について、国語辞典によれば「他に対して、意思・行動を及ぼすもの」とさ

6) 牧里毎治 前掲書 PP.156～157 一部抜粋

7) 牧里毎治 前掲書 PP.156～157 一部抜粋

れ、「住民主体」を「住民自らの意思判断によって行動し、他に影響を及ぼしていくこと」と解することができよう。「参画」については、「計画に参加すること」とされるが、「参加」については「仲間に加わること」とされ、「住民参画」や「住民参加」という表現においては、実態として「実質的な参加・参画」ないし「名目的な参加・参画」の両者が含まれていることから、「住民」の主体性の度合いが低いといえよう。「自治」については、「みずから行政を行うこと」とされ、「住民自治」という表現は“住民による行政を行うこと、または住民による行政機関をコントロールすること”といえよう。岡村によれば「住民参加の4類型」として「運動」、「交渉」、「参画」、「自治」を提示⁸⁾し、その相互関連性について言及している。それは「地域社会において、社会福祉における住民の参加が制度化されない段階においては『運動』の形態から『交渉』へと発展させ、さらにそれを制度化させていく中で『参画』や『自治』の形態を進展させていかなくてはならない」、「たとえ『参画』や『自治』が制度的に実現したとしても、それで社会福祉サービスへの『住民参加』が完結してしまうのではなく、より完全な『住民参加』の形態へと進展させるために『運動』の形態へと回帰し、これを背景として『交渉』を有利にすすめるというように、拡大発展的に展開しつつゆく」⁹⁾としている。これを手がかりに整理すると「住民主体」とは、住民自らの「運動」、「交渉」から「地域社会における住民の実質的な参加・参画」へ移行し、その集大成として制度化された「住民自治」へと発展するが、より完全なものを目指すために繰り返されるべきものである。すなわち、「地域福祉」における「住民主体」とは、これらの一連の流れにおける大原則であるという認識ができよう。

2. 「地域福祉」における「地域組織化」について

次に「地域組織化」をめぐる概念整理をしたい。

岡村によれば、地域福祉の概念の構成要素として、最も直接的具体的援助活動としての「コミュニティ・ケア」、そのコミュニティ・ケアを可能にするための前提条件づくりとしての「地域組織化活動及び地域福祉組織化活動」、「予防的社会福祉」の3点を理論的に指摘¹⁰⁾している。

ここでいう「コミュニティ・ケア」とは「住民のニーズに系統的に対応すべきものであり、一環した計画に基づき行政責任において実施し、一定の専門技術によるサービスの提供とその効果を評価すべきもの」¹¹⁾としている。

「地域組織化活動」との関係においては、「コミュニティ・ケアを地域組織化活動の中に解消したり、その延長上にあると考えるべきでなく、コミュニティの存在を前提とし、コミュニティの参加を得ながら公共機関自らの責任で実施しなければならない」¹²⁾と、あくまでも「地域

8) 牧里毎治 前掲書 PP.159～160 一部抜粋

9) 岡村重夫〔1974〕『地域福祉論』（社会福祉選書1）光生館PP.88～93一部要約

10) 岡村重夫 前掲書PP.92～93一部抜粋

11) 岡村重夫 前掲書PP.92～93一部抜粋

組織化活動」とは「コミュニティ・ケア」の代替的要素でない、それぞれ固有の機能を有していることを明言している。

「予防的社会福祉」との関係においては「個人と社会との間の関係を維持するために、生活条件全体にわたる社会福祉援助が必要である」こと、言い換えれば社会生活上の困難を生じさせることを予防し、積極的な改善を目的とすることから、この「予防的社会福祉」を軽視したコミュニティ・ケアは、その場しのぎでしかない指摘¹³⁾している。

また、「地域組織化活動」を、公的機関によるサービスではカバーしきれない、独自の価値をもつ地域住民の自発的な援助活動である「新しい地域社会構造としてのコミュニティづくり」とし、それを基盤とした福祉活動の組織化として「地域福祉組織化活動」と定義¹⁴⁾している。

そして、地域福祉のための基礎的要件として一般的なコミュニティづくりの組織化活動を「一般的地域組織化活動」とし、その目的を「コミュニティ型地域社会の実現」としている。さらにより直接的な関連をもつようなコミュニティづくりを目指す組織化活動を「福祉組織化活動」と区別し、その目的を「福祉コミュニティづくり」としている¹⁵⁾。

また、「福祉コミュニティ」の構成は、「現実的または可能的なサービス受給者ないしは対象者を中核とする」「生活困難の当事者と同じ立場にたつ同調者や利害を代弁する代弁者」「生活困難者に対して各種のサービスを提供する機関・団体・施設」の3者から構成されるとし、その機能は「対象者参加」「情報活動」「地域福祉計画の立案」「コミュニケーション」「社会福祉サービスの新設・運営」¹⁶⁾の5つとしている。

そして、地域福祉の発展のためには、これらの体系化が必要であり、特に地域の住民の福祉ニーズとディマンスを一致させるために地域福祉計画の重要性を示唆している。

Ⅲ 地域組織化と地域福祉活動計画

1. 地域組織化の意味と手法

わが国において地域福祉の展開のための「地域組織化」を実践する際、第二次世界大戦後アメリカより導入された「コミュニティ・オーガニゼーション」の理論¹⁷⁾に非常に大きな影響を受けているといわれている。「コミュニティ・オーガニゼーション」とは、地域で派生する様々な生活問題に対して、地域住民を組織化し問題解決につなげる、また地域の福祉増進を進める

12) 岡村重夫 前掲書PP.57～58一部要約

13) 岡村重夫 前掲書P.59一部要約

14) 岡村重夫 前掲書P.58一部要約

15) 岡村重夫 前掲書P.68一部要約

16) 岡村重夫 前掲書PP.88～101一部要約

17) 「コミュニティ・オーガニゼーション」についてはいくつかの諸説があるが、主なものにA.ダンハムのニーズ資源調整説(1970)、W.I.ニューステッターのインターグループワーク説(1954)、M.G.ロスの組織化・統合説(1955)らが定義したものが日本において著名である。

ための側面的な援助技術とされている。その内容は、地域におけるニーズと資源の調整を行い、住民の主体的な参加による問題解決能力の向上、民主化された地域社会の構築、「福祉コミュニティ」の実現を目指すものである。地域のニーズに対し社会資源を計画により調整、地域社会の全体的な協調・統合を図ることを目指し、その一連のプロセスを重要視している。

わが国においては、この「コミュニティ・オーガニゼーション」の理論を「地域組織化」と訳しており、他の「ケースワーク」や「グループワーク」等、わが国における社会福祉の固有の方法として認知されたのは、1940年代後半からのインターグループワーク説が定着してからといえる。¹⁸⁾ その展開は主に社会福祉協議会にてその実践が行われており、M. G. ロスの「コミュニティ・オーガニゼーション」の理論でいう「住民の主体的な参加による組織化」、「地域社会の団結、全体的調和の確立」という「組織化説」「統合説」の強い影響を受けているが、戦後の社会福祉協議会の設立背景にも見られるとおり、「半官半民」ないし「トップダウン」という色彩が未だに払拭しきれていないといえる。福祉サービス事業者や関係者の組織化が主流となっている面を否定しきれない。また、1960年代以降の高度経済成長下における都市化・過疎化・核家族化の進行によるコミュニティにおける福祉機能の低下、及び福祉サービスを必要とする人が個別多様化・複雑化する中で、地域社会における多数の住民の参加と合意形成を前提条件とする従来の「コミュニティ・オーガニゼーション」の理論の限界が指摘されている。この状況を打開するための「地域組織化」の機能及び方法について多くの研究者が模索しており、1960年代にイギリスにて展開していた「コミュニティ・ワーク¹⁹⁾」は、前述の「コミュニティ・オーガニゼーション」を継承しており、わが国においては「地域援助技術」として訳され、「地域組織化活動」においてほぼ同義語として使用されている。

「地域組織化」のプロセスとして一般的に「活動主体の組織化」「問題把握」「計画策定」「計画実施」「評価」の5つに分類²⁰⁾されているが、実践レベルでは必要即応に展開される関係上順不同であり、継続あるいは重複することは言うまでもない。

「活動主体の組織化」とは、地域において解決すべき生活問題を抱えている人、関係者、関係機関・団体等に働きかけ、その問題の解決のための諸活動の中核となるよう組織化することである。

「問題把握」とは、解決が必要な問題を明確化するため、地域特性（人口動態、産業構造、住

18) 永田幹夫[1988]『地域福祉論』全国社会福祉協議会 PP.109～111参照

19) 牧里毎治[1990]『地域福祉講座&「地域組織化活動の視点と方法」中央法規PP.8～10において、「M.G.ロス[1968]『コミュニティ・オーガニゼーション』改訂版 岡村重夫訳P.42)も『コミュニティ・ワーク』の定義として『コミュニティ・デベロップメント、コミュニティ・リレーションズ、コミュニティ・オーガニゼーションからなる地域組織化活動』であることを述べ、自身もコミュニティ・ワークを『「地域住民の福祉問題解決のための自主的、協同的、組織化活動」とし、その後アメリカではこのM.G.ロスの定義に『ソーシャル・アクション』を付加したものに変容している」と述べている。

20) 永田幹夫 前掲書P.160の表5「地域組織化過程」に整理されている。

民意識、福祉水準、社会資源等)の基礎的な把握とともに、「情報提供活動(調査・広報)」、「啓発活動(福祉教育)」、「討議(話し合い、グループ討議、各種委員会)」等の技術を駆使し、その問題解決のための動機付けを行う。

「計画策定」とは、動機付けられた解決すべき課題について地域住民・関係者のコンセンサスを形成した上でのプライオリティをつけ、その具現化のための短期、中・長期的な目標を設定し、財源、実施時期、実施体制を明らかにした計画を策定する。

「計画の実施」とは、上述の計画を実施する段階であり、実践過程において常に計画のローリングを行い、不足ないし新たな社会資源の開発のための関係機関への働きかけを行うといったソーシャル・アクションを行う。あわせて、住民・関係機関への情報提供活動を積極的に行う。

「評価」では、計画の達成度合い、住民の参加、関係機関・団体の協力について、また目標や計画そのものの妥当性についての効果測定を行い、残された課題等整理し、次への活動へつなげるため地域組織化活動のあり方を問い直す。

この「地域組織化」のプロセスの中で幾度となく繰り返される「情報提供活動(調査・広報)」「啓発活動(福祉教育)」「討議(話し合い、グループ討議、各種委員会)」の方法、実際については、後述の「3 地域福祉活動計画策定の実際」で若干触れたい。

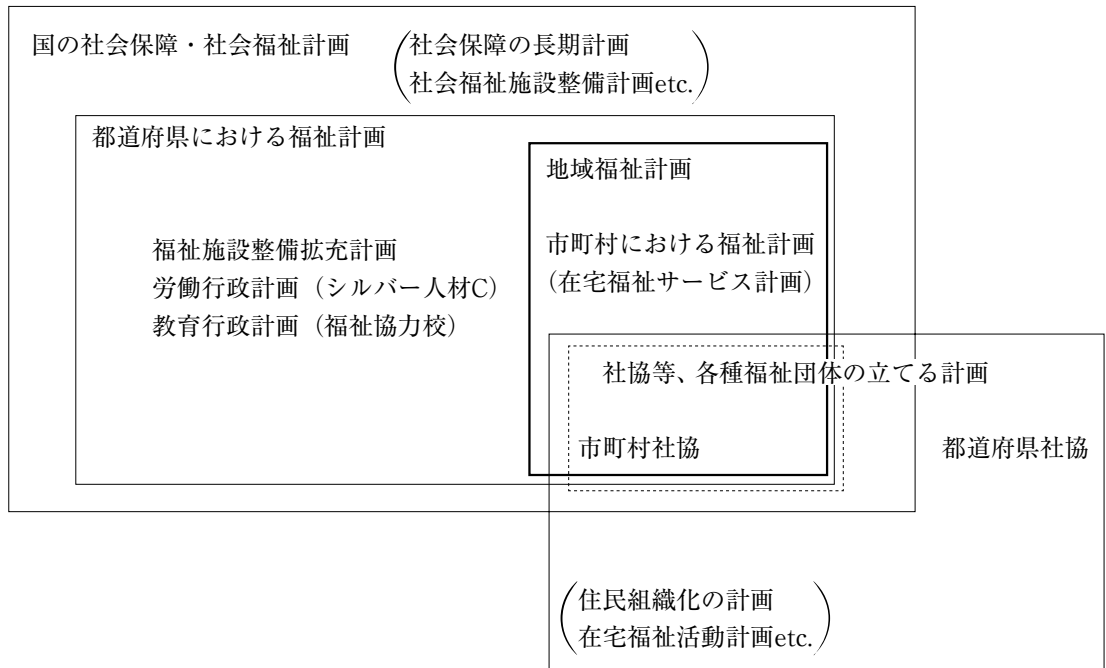
2. 地域福祉活動計画の意味と必要性

ここでは「地域福祉活動計画」に限定し概括する。「計画」とは一般的に中・長期的な将来を見据えた最良の目標を設定し、その実現のための条件を体系的に整備する手段といえる。従って「地域福祉」における「計画」は地域住民の多様化するニーズと社会資源との調整を図ることが目的とされ、従来の縦割りでなくあらゆる分野を横断的に再編する「地域社会における社会福祉計画」ともいわれている。この「地域福祉計画」は、行政による計画を基礎とし住民の福祉活動計画の内容を加味した「公私協働の計画」といわれているが、その範囲が多岐にわたることもあり、住民の名目的な参加により策定されているのが実態といえよう。牧里²¹⁾は、「地域福祉計画」を「一定の地域社会における住民の福祉ニーズを充足する事業および活動を施策化、制度化せんとする日常的、継続的、組織的運動」として位置づけ、中でもその策定過程については「住民要求のプロセス」であり、「住民組織化のプロセス」でもあることを強調している。

このことからわかるように、「地域福祉活動計画」とは、住民の実質的参加、言い換えれば「住民の主体的参加」による多様な福祉活動を基盤としており、理論上行政によるトップダウンの計画とは一線を画すものであり、内実は前述した「地域組織化」が不可欠な要素である

21) 牧里毎治〔1992〕『社会福祉供給システムのパラダイム転換』『市町村地域福祉計画と住民参加』誠信書房 PP.30～44において、「地域福祉計画」の必要性和その特徴について論及している。

図1 地域福祉計画



ことが特徴といえる。これらの相関性・位置付けを牧里²²⁾ は下記の図のとおり提示している。

「地域福祉活動計画」を策定するのは民間（住民団体・機関）であるが、ここでは社会福祉協議会における「地域福祉活動計画」を素材にその変遷をたどり、その意味と必要性について言及する。

「地域福祉計画」の史的変遷について、高橋²³⁾ によれば4つの時期に区分できるとされる。わが国においてコミュニティ・オーガニゼーション理論が導入され、「計画」の概念の普及およびそのプロセスとして展開され始めた1960年頃までを第1期としている。次にコミュニティ・オーガニゼーションを具現化する実践計画を主として社会福祉協議会による「地域組織化計画」が策定されはじめ、ここでいう「地域福祉活動計画」の萌芽期として1961年～1973年までを第2期としている。次にオイルショック後のコミュニティ・ケア論の台頭、日本型社会福祉の構想が出され、施設福祉から在宅福祉への積極的展開と同時にその様相は「在宅福祉計画」が普及した1974年～1984年を第3期としている。その後1985年以降の第4期として、計画の中身も在宅福祉・施設福祉の連携、公私協働が基盤となる本格的な「地域福祉計画」が展開されていると指摘している。

「地域福祉計画」はその前提として、各時代の社会経済状況に大きく反映されるものであり、

22) 牧里毎治 前掲書「地域組織化活動の到達点と課題」P.296より抜粋

23) 高橋良太「1995」社会福祉学習双書『地域福祉論』『地域福祉計画』PP.179～183より一部要約

系統としては、行政による計画と民間による計画の2つのルートがあるとしている。また、オイルショックを契機に行政計画は総合計画から分離し「福祉総合計画化」の様相を呈し、社会福祉協議会における（民間）計画はその活動・機能の強化計画を含む「地域福祉活動計画」となり、公私問わず在宅福祉計画が策定され始めたことと整理しており、今日的な目的である「地域福祉構築」のための「地域福祉計画」に収斂されている²⁴⁾としている。

「地域福祉」という実態が常に社会経済状況により変容していくという特性から、恒常的に変化する要素であるコミュニティ、そこに生活する住民意識、また生活問題を抱える住民のニーズの複雑多様化、従来の選別主義から普遍主義への移行、またそれに対応するための、各種の福祉サービスの供給組織の多様化・サービス提供システムの統合化等すべての場面における「計画化」が必要となってくることはいうまでも無い。すなわち、その場しのぎの計画では「住民主体」とは、住民自らの「運動」、「交渉」から「地域社会における住民の実質的な参加・参画」へ移行し、その集大成として制度化された「住民自治」へと発展するが、より完全なものを目指すために繰り返されるべきものでできず、その意味での「地域福祉活動計画」の必然性は周知の事実である。

また、地域福祉の最大の目的を「福祉コミュニティの形成」の具現化とするならば、その福祉コミュニティの機能として岡村は「対象者参加」「情報活動」「地域福祉計画の立案」「コミュニケーション」「社会福祉サービスの新設・運営」の5つを挙げ、特に地域の住民のニーズとディマンドを一致させるためには地域福祉計画の重要性を示唆²⁵⁾している。一方、1992年の「新・社会福祉協議会基本要項」において社会福祉協議会の基本的機能とされていることからわかるように、地域福祉の推進のために、その中核となる地域組織化活動を執り行う団体・機関の使命ともいえる。一方その計画が「絵に画いた餅」にならぬよう、財源的な裏づけが必要となる。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」にも、「公私協働」によるものであることが必要であるといえよう。

3. 「地域福祉活動計画」策定の実際

筆者は山形県鶴岡市社会福祉協議会（以下、「鶴岡市社協」と略）の「地域福祉活動計画ハートピア21プラン²⁶⁾」の策定に携わった経験があり、本節では、その策定プロセスの概要について言及したい。

山形県鶴岡市は、山形県の西北にあり、大正13年より市制が施行され、面積234.19、人口100,799人、世帯数32,430、高齢化率20.2%（平成9年4月1日現在）であり、庄内地方における中心都市である。また、市内を21の学区・地区のブロックに分け、それぞれに地区社協があ

24) 高橋良太 前掲書PP.179～183より一部要約

25) 岡村重夫 前掲書PP.88～101より一部要約

26) 鶴岡市社会福祉協議会〔1997〕「地域福祉活動計画 ハートピア21プラン」

り、それぞれの地域に応じた活動を展開している。

鶴岡市社協では、平成8年1月末から策定の準備がはじめられ、平成9年3月に基本・構想計画を答申し、翌年平成10年3月末に実施計画を答申している。筆者は平成8年4月から平成9年3月まで、同計画策定委員会のワーキング委員として関わった立場から、その策定プロセスを中心にまとめる。

鶴岡市社協では、平成8年1月末に活動計画策定²⁷⁾のための住民意識調査の準備が始まり、5月にその調査を実施している。また、1年間の間に策定委員会7回、ワーキング会議（作業委員会）を6回、他に計画担当者等との協議等をあわせると毎月1回程度筆者は現地に赴いて策定に携わったことになるといえる。その間に福祉関係団体ヒアリング（7団体）、学区・地区社協の福祉座談会開催（21箇所）、また、社協事務局職員ヒアリング等きめ細かく住民の声を組み入れることができるよう工夫²⁸⁾を試みた。

社協での活動計画策定の各段階における「住民参加」の度合いについては、特定の住民の代表が策定委員として名を連ねている場合や、ごく少数の住民モニター等に数回意見を聞くといった、いわゆる「名目的な参加」が多く見受けられる中で、一部の住民の意見に偏重することなく、すべての地域・団体を丁寧にヒアリングし、その結果をフィードバックしていることに特徴があるといえよう。

さらに、計画策定の「公私協働」という面からみると、とかく活動計画策定の際に計画担当者個人の資質・裁量に大きく左右され、場合によっては社協内の計画策定の方向性さえも全体のコンセンサスの形成がままならないまま策定せざるを得ないことが多い中、鶴岡市社協の場合は、事務局全職員を対象にワーキング委員による個別ヒアリングを行うことを試みた。そのプロセスを通して、計画策定を「公私協働」で進めていく際の下地を作り、策定委員やワーキング委員に行政の実務担当者をおき、忌憚のない協議を積み重ね、住民に身近な組織である社協を核とした地域福祉推進のための、より実現性の高い計画になるよう試みることができたことである。こうした地道な作業の積み重ねがあって、はじめて真の「住民による福祉活動の計画」である「地域福祉活動計画」といえるのではないであろうか。

おわりに

地域福祉における「住民主体」、その目的を達成するための「地域組織化」及び「地域福祉活動計画」について、荒削りながらも筆者なりの視点からまとめることを試みたが、ここで若干の課題を整理したい。

地域福祉における「住民主体」とは、住民自らの「運動」、「交渉」から「地域社会における

27) 鶴岡市社会福祉協議会 前掲書PP.78～95にその詳細が記されているので参照のこと

28) 詳細については、小野敏明 [1998]「地域福祉活動計画策定のあり方と展開」『社会福祉基礎構造改革と地域福祉の実践』東洋堂企画出版社PP.192～214を参照のこと

住民の実質的参加・参画」へ移行し、その集大成として制度化された「住民自治」へと発展するが、より完全な福祉コミュニティの具現化を目指すために繰り返されるべきものである。

さらに「地域組織化」とは地域におけるニーズと資源の調整を行い、住民の主体的な参加による問題解決能力の向上、民主化された地域社会の構築、「福祉コミュニティ」の実現を目指すものであると言えよう。

3点目の「地域福祉活動計画」とは、住民意識、また生活問題を抱える住民のニーズの複雑多様化、従来の選別主義から普遍主義への移行、またそれに対応するための、各種の福祉サービスの供給組織の多様化・サービス提供システムの統合化等すべての場面において必要であると同時に公私協働が基盤で進めるべきものであると言えよう。

これらの「住民主体」「地域組織化」「地域福祉活動計画」の3つのキーワードは、各自独立して作用するものではなく、それぞれが十分にリンクし合い、螺旋的な相乗効果のもとに発展していくものであると考える。すなわち、対象分野別を縦軸としその縦軸を横断する横軸を「地域福祉」として考える2次元的な捉え方だけでなく、更に各時代の社会経済状況、住民のニーズ等複雑多岐にわたる諸要素を加味したマトリックス・システムで捉え諸課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と思われる。

今日的な課題として、「住民主体」においては、地域社会の「民主化」を進めることが大前提であり、地域住民の価値観が多様化、地域社会の都市化の進展、産業・人口構造の変化等により大変困難な状況にあるといえよう。また、「地域組織化」においては、従来の選別主義から普遍主義への移行段階という混沌としたプロセスの中にあり、また、少数派の問題となりがちな福祉問題を抱える人々の生活不安をより一層深刻化させ、新たな生活問題を顕在化させてしまうといった悪循環を断ち切れていないのが現状と言えよう。特に人口の集中する都市部においては、個人の生活圏を考慮した柔軟なネットワーキングが必要となってくると思われる。さらに、こうした流れをその場しのぎでなく、「行政にできること」「住民にできること」「行政・住民が協力して行うこと」を明確にした、いわゆる「公私協働」を基盤とした「計画化」を必要とされるのは言うまでも無く、今後これらの課題を探究することを試みたいと考える。