

博士学位論文

地域福祉計画策定における福祉コミュニティ意識の変化に関する考察  
- 住民参加による新たな方法を探る -

同志社大学大学院社会学研究科  
社会福祉学専攻

李彦尚

2016年3月

# 目次

序章 研究の背景・目的	1
第1節 研究背景・視点	1
第2節 先行研究の未解明点	5
第3節 研究目的・研究意義	6
第4節 研究方法	7
第5節 各章の構成	9
第I部 地域福祉計画と福祉コミュニティ論	12
第1章 地域福祉計画の登場	12
第1節 地域福祉の理解	12
1. 地域福祉の概念	12
2. 地域福祉の主流化	15
第2節 住民参加の理解	17
1. 住民参加の概念	17
2. 住民参加の形態	19
第3節 地域福祉計画	20
1. 地域福祉計画の法制化	20
2. 地域福祉計画策定の内容	21
第4節 地域福祉計画の系譜と意義	23
1. 社会福祉計画の系譜と展開	23
2. 地域福祉計画の系譜と展開	24
3. 地域福祉計画策定の意義	26
第5節 地域福祉計画の特徴	27
1. 従来の行政計画との違い	27
2. 住民参加と総合化	29

第6節 小括	30
第2章 韓国における地域福祉計画	32
第1節 地域福祉計画の理解	32
1. 地域福祉計画の法制化	32
2. 地域社会福祉協議体	35
3. 地域福祉計画の目的・意義	36
第2節 日韓の地域福祉計画の比較	37
第3節 先行研究	38
第4節	
地域福祉計画の課題－「釜山広域市A区」と「慶尚南道B市」の地域福祉計画における住民参加を中心に－	39
1. 調査の概要	40
2. 地域福祉計画策定の成果と問題	40
3. 地域福祉計画策定における住民参加の実態	42
第5節 小括	45
第3章 福祉コミュニティ論の理解	47
第1節 岡村重夫の福祉コミュニティ論	47
1. 福祉コミュニティの必要性	47
2. 岡村の福祉コミュニティ論	47
第2節 福祉コミュニティに関する多様な視点	49
1. 岡村の福祉コミュニティ論に対する批判	49
2. 福祉コミュニティ論の展開	50
3. 福祉コミュニティ論の課題	51
第3節 福祉コミュニティ意識	51
第4節 小括	53
第I部のまとめ	54

第Ⅱ部 地域福祉計画策定の効果に対する評価	57
第4章 地域福祉計画の評価	57
第1節 地域福祉計画の評価	57
1. 地域福祉計画評価の特性	57
2. 評価に対する多様な見解	58
3. 韓国における地域福祉計画の評価基準	60
第2節 効果に対する評価の必要性	61
第3節 効果評価の視点	64
1. 住民のエンパワメント	64
2. 福祉コミュニティ	65
第4節 小括	66
第5章 福祉コミュニティ意識尺度の開発	68
第1節 調査の概要	68
1. 目的・尺度開発のプロセス	68
2. 質問項目の作成・検討	68
3. 対象・方法	70
4. 倫理的配慮	71
第2節 尺度の妥当性・信頼性の検証	71
1. 回答者の属性	71
2. 構成概念妥当性の検討	72
3. 信頼性の検討	74
4. 福祉コミュニティ意識尺度	75
第3節 小括・研究の課題	76
第6章 参加による福祉コミュニティ意識の変化	78
第1節 調査の概要	78
1. 目的	78
2. 対象・方法	78

3. 倫理的配慮.....	79
第2節 参加による福祉コミュニティ意識の変化.....	79
1. 調査地域と回答者の特性.....	79
2. 福祉コミュニティ意識の変化.....	80
3. 福祉コミュニティ意識の因子別の変化.....	81
4. 地域福祉活動への参加意欲の変化.....	83
第3節 考察.....	84
1. 住民のエンパワメントに焦点をあてた計画づくり.....	84
2. 地域福祉計画における少数者の問題.....	85
3. 福祉教育を基盤とした計画づくり.....	86
第4節 小括・研究の課題.....	87
第II部のまとめ・研究意義.....	88
第III部 地域福祉計画における住民参加の方法論.....	91
第7章 対話の場づくり－「京都府精華町」の小地域別住民懇談会を中心に－.....	91
第1節 住民懇談会.....	91
第2節 調査の概要.....	93
1. 目的・意義.....	93
2. 方法.....	93
第3節 住民懇談会による地域福祉計画の策定.....	94
1. 京都府精華町における住民懇談会の特徴.....	94
2. 住民懇談会の方法.....	95
3. 住民懇談会開催のポイント.....	96
第4節 住民懇談会の機能.....	97
1. 住民懇談会の効果.....	97
2. 住民懇談会の機能.....	99
第5節 考察.....	101

1. 住民懇談会の活用 .....	101
2. 少数者の問題 .....	102
第8章 協働による地域福祉システムの構築—「京都府精華町」の Concept Mapping 座談会を中心に— .....	104
第1節 地域包括ケアシステムに向けての Concept Mapping .....	104
1. 地域福祉システムとしての地域包括ケアシステム .....	104
2. Concept Mapping の必要性 .....	106
第2節 調査の概要 .....	109
1. 調査の目的・視点 .....	109
2. 調査の方法 .....	109
第3節 Concept Mapping 座談会のプロセス .....	110
1. CM 座談会の視点 .....	110
2. CM 座談会の進め方 .....	110
3. CM 座談会のメリット・デメリット .....	114
第4節 Concept Mapping 座談会によるビジョンの共有 .....	115
1. ビジョン共有の必要性 .....	115
2. CM 座談会の結果 .....	115
3. 地域の特徴と町長への提言 .....	120
4. CM 座談会の満足度 .....	121
第5節 考察 .....	123
1. CM のプロセス .....	123
2. CM による結果の解釈 .....	124
3. CM の適用可能性 .....	125
第6節 研究意義・今後の課題 .....	126
第Ⅲ部のまとめ .....	127

終章 地域福祉計画への示唆.....	129
第1節 本研究の問題意識.....	129
第2節 研究結果.....	130
第3節 計画策定への示唆.....	132
第4節 研究意義・課題.....	136
補論	
地域福祉計画の策定基盤に関する考察—島根県松江市の公民館・地区社協における住民参加の実践に着目して—.....	138
第1節 調査の概要.....	138
1. 先行研究.....	138
2. 調査の目的・意義.....	139
3. 調査方法.....	139
第2節 公民館・地区社協の社会教育的な地域福祉実践.....	139
第3節 公民館と地区社協の協働形態.....	140
1. 公民館・地区社協の組織・運営.....	140
2. 公民館・地区社協の担い手.....	141
3. 公民館・地区社協の財源.....	142
4. 公民館・地区社協の主要事業.....	143
5. 公民館・地区社協における実践の意義と課題.....	145
第4節 公民館と地区社協の協働による相乗効果.....	145
第5節 計画策定における公民館・地区社協の機能.....	147
1. 問題共有型地域組織化.....	147
2. 住民参加の拠点・福祉活動の拠点.....	148
3. 地区福祉計画の策定.....	150
第6節 小括・今後の課題.....	151

質問紙.....	153
参考文献.....	157
注.....	176



## 表の目次

表 1. 社会福祉制度と地域福祉との対比.....	15
表 2. 住民参加のはしごの8段階.....	18
表 3. 住民参加の形態とレベル.....	19
表 4. 地域福祉計画策定における各主体別の役割.....	36
表 5. 日韓の地域福祉計画に関する規定.....	38
表 6. 地域福祉計画への住民参加評価視点.....	60
表 7. 市・郡・区地域福祉計画の点検の基準.....	61
表 8. 福祉コミュニティ意識を測定するための質問項目.....	70
表 9. 回答者の属性.....	72
表 10. 確認的因子分析の結果.....	73
表 11. 福祉コミュニティ意識尺度の信頼性.....	75
表 12. 福祉コミュニティ意識尺度.....	76
表 13. 回答者の属性.....	80
表 14. 計画策定前後における福祉コミュニティ意識.....	81
表 15. 福祉コミュニティ意識の因子別変化.....	82
表 16. 地域福祉活動への参加意欲の変化.....	84
表 17. 回答者の属性.....	98
表 18. 住民懇談会に対する評価.....	99
表 19. CM 座談会の結果（一回目）.....	116
表 20. CM 座談会の結果（二回目）.....	118
表 21. CM 座談会に対する評価.....	122
表 22. CM 方法論に対する評価.....	122
表 23. 調査地域の特性.....	140
表 24. 公民館の組織・運営.....	141
表 25. 公民館・地区社協の予算及び自主財源.....	143
表 26. 公民館・地区社協の主要事業.....	144
表 27. 公民館と地区社協の協働による相乗効果.....	146
表 28. 地域福祉計画における公民館・地区社協の機能.....	148

## 図の目次

図 1. 各章の構成.....	10
図 2. 地域福祉の理念型図式.....	13
図 3. 公民協働の概念図.....	18
図 4. 地域福祉計画の評価の視点と方法.....	59
図 5. 福祉コミュニティ意識尺度の構成概念妥当性.....	74
図 6. CM のプロセス.....	108
図 7. グループिंगと点数付け.....	112
図 8. 多次元尺度法による分析結果.....	113
図 9. 解釈の結果.....	114
図 10. 1 回目の CM 座談会の Cluster Rating Map.....	117
図 11. 2 回目の CM 座談会の Cluster Rating Map.....	119
図 12. 公民館・地区社協の媒介的な機能.....	149

## 序章 研究の背景・目的

### 第1節 研究背景・視点

地方分権・地方自治の流れの中で、日本と韓国では2000年以降地方自治体が住民参加で策定する「地域福祉計画」が法制化された。これは、社会福祉問題の解決が地域を舞台に進められるようになったため、地方自治体をはじめ、民間セクター、地域住民が地域福祉の主体としてその役割を果たすこと、そして地域のニーズや課題を踏まえ、独自性のある地域福祉システムを計画的に構築していくことがさらに求められていることを意味する。日本では2000年の社会福祉法の成立によって地域福祉計画が法制化され（2003年施行）、韓国では2003年の社会福祉事業法の改正によって地域社会福祉計画（以下、地域福祉計画とする）が法制化された（2005年施行）。両国の地域福祉計画の概念や守備範囲は異なる点があるが、両国とも「地域住民の参加がなければ策定できない」と言われるように行政と住民の協働による計画策定・実施・進行管理が重視されている。

しかし、地域福祉計画策定にあたり、多くの自治体で住民参加が「形式的な住民参加」(Arnstein1969)<sup>1)</sup>にとどまっている。たしかに、住民参加で地域福祉計画を策定することは、時間とコストがかかる。湯浅（2012：68）が民主主義について述べている言葉を借りると「面倒くさくて、うんざりして、そのうえ疲れるもの」、すなわち手間暇のかかることなのである<sup>2)</sup>。そして、住民参加は合意形成の非効率性や代表性の問題、集団の利己主義の危険性、時間・人材・財政の問題<sup>3)</sup>など、デメリットもある。しかし、住民参加は分権化の究極的な姿であり（武川 2006：79）、民主的な自治能力の促進や地域のセーフティネットの構築など、地方自治における原動力になりうる。特に、地域福祉計画策定における住民参加は住民の生活課題の把握、住民の意識変化、地域福祉計画の実現可能性の向上という意義をもっている（パクテ 2004：94；イ 2005：250）。かつて、岡村（1974：88-89）は地域福祉計画策定における住民参加の意義について、①住民の自治を社会福祉の領域において実現すること、②社会福祉行政の専門化や官僚制による弊害を是正すること、③市民としての社会的・政治的訓練の機能となると述べている。したがって、地域福祉計画策定にあたって住民参加の機会を制度的に保障し、住民の自主的な参加を促していくことが肝要である。

韓国の場合、トップダウン方式で地域福祉計画策定が進められたため、法制化直後から策定率は100%である。しかし、計画策定にあたっての住民参加は低調であり、行政・専門職主導の計画になっている。先行研究によって、地域福祉計画策定・評価について詳細なガイドラインが提示されている状況の中、大多数の自治体が計画策定を大学や研究機関に委託していることが明らかになっている（イ 2006：109；アン 2007：148；チョ 2011：278；カン 2012：178）。たとえば、

全国の第1期地域福祉計画（2007年～2010年）の策定主体を分析した結果、約50%の自治体が大学に計画策定を委託しており、研究機関まで含めれば、地域福祉計画の約8割が外部機関への委託というかたちで策定されていた（キムヨ 2008a）。第2期（2011年～2014年）にも全国の約9割の自治体が外部機関に委託するかたちで計画を策定していることが明らかになった（アンら 2011）。そして、住民はニーズ調査の対象者（間接的な参加）として受動的な役割を果たしただけで、実際に主体性を発揮する機会がなかった（チン 2008：87）。つまり、多くの自治体では、外部機関に委託する方法で保健福祉部（日本の厚生労働省）が提示したガイドライン通り計画書をつくっているのである。その結果、実践現場から地域福祉計画策定の必要性を疑問視する声があがっている。

日本の場合、地域福祉計画策定における住民参加は、大きな課題として残っているが、韓国のと比べ住民参加のプロセスや地域性を重視した地域福祉計画の策定事例が数多く見られる。そして、基礎自治体における福祉の計画的な推進の経験も豊かである。たとえば、社会福祉協議会（以下、社協）による「地域福祉活動計画」をはじめ、1990年代に「老人保健福祉計画」や「障害者計画」、「児童育成計画」、「介護保険事業計画」が導入され、韓国よりいち早く基礎自治体が福祉計画づくりのノウハウを蓄積してきている。

地域福祉計画が法制化されてから15年経過した現在、住民参加による地域福祉計画の策定方法はもとより、地域福祉計画策定の効果は何か、すなわち地域福祉計画の存在理由が問われている。住民参加の必要性を理念的・規範的に訴えるだけでは、手間暇のかかる住民参加による地域福祉計画の導入を促していくことは難しい。したがって、地域福祉計画における具体的な住民参加の方法のみならず、住民参加を重視した計画策定の効果を実証的に提示することが地域福祉計画策定の必要性を示すため欠かせない作業となる。これは、住民参加などプロセスを重視した日本の地域福祉計画策定を韓国や他地域に適用・導入させるエビデンスとしても重要な意味をもっている。

韓国の場合、法律上に評価規定（社会福祉事業法第15条の6）がある。しかし、評価は主に計画策定の主体や手順、計画書の内容、施行に関する内容が中心となっている。そして、先行研究（第2章参照）をみると、地域福祉計画策定の効果に対する評価（以下、効果評価）や住民参加の方法論に関する研究は少なく、具体的な議論がなされていないのが現状である。また、策定主体である地域社会福祉協議体という組織に焦点をあてた研究は多く見られるが、地域福祉計画そのものに関する研究は少ない。地域福祉計画に関する先行研究をみると、計画策定の現状・課題に基づき改善方策を模索している研究（イ 1998；パクテ 2001；パクテ 2004；イ 2005；ソン 2006；イ 2006；パクテ 2007；チョン 2009；ベ・イ 2013；ハムら 2013；キムボ 2014；チョン・チュエ 2014）、事例分析に基づき改善方策を模索している研究（パクジ 2004；リュ 2004；キムヒ 2006b；パクテ 2006；チョ 2011；ユ 2012；カン 2012）、日韓比較研究・日本の政策や事例から

の示唆を見い出している研究（パクテ 2003；ユ・キム 2013；パクラ訳 2003；パクテ 2012）など、計画策定の方向性を示している研究が多い。そして、地域福祉計画に関する研究は 2003 年の計画策定の法制化以降、2004 年から本格的に行われてきたということがわかる。つまり、十分な学術研究が進んでいない状況下で、地域福祉計画が法制化されたのである。

一方、日本の場合、前述したように住民参加による計画策定や実施、進行管理をどのように保障していくかについてはより具体的な議論がなされてきた（上野谷 2004；上野谷ら 2006；上野谷 2007；島津ら；2005；大内 2005；加川 2007；加川 2012；永田 2013；原田 2002；原田 2007；原田 2008；原田 2014a；原田 2014b；平野 2008b；平野ら 2008；宮城ら 2007；向谷地 2005；和気 2005a；和気 2005b）。しかし、地域福祉計画策定の効果評価については課題が多い（厚生労働省 2014；全社協 2006；武川ら 2013；パクユ 2007；平野ら 2008；平野ら 2013；宮城 2002；和気 2007）。定藤ら（1996：iv）は、「計画の評価をめぐる諸問題はわが国のこれまでの社会福祉計画で欠落してきたものである」と述べている。そして、和気（2005b：190）は、わが国の社会福祉の領域では、長らく「計画は策定するものであって、評価するものではない」という意識が強く、評価自体が社会的に厳しく求められることがなかったと述べている。このように両国とも地域福祉計画策定の効果評価に関する研究は進んでいないと考える。

実践においても、地域福祉計画策定の効果を実証的に検討している自治体は少なく、むしろその効果が乏しいという懸念もある。また、評価とは言え、担当公務員による自己評価・行政内部評価であり、規範的・主観的な見解にとどまっている。つまり、理論的枠組みや評価指標が十分に開発されていない状況で「目標から自由な評価<sup>4</sup>」（山谷 2000：86）となっている。目標から自由な評価には客観性や科学性が欠如してしまう可能性が高い。こうした現状から計画策定の主体たちが住民参加による地域福祉計画策定の必要性を認識していないことがうかがえる。住民参加の必要性と重要性を庁内全体で認識し合意できていないと、実施の段階で事業展開が望めなくなり（牧里 2007：36）、自治体は手間暇のかかる地域福祉計画策定に取り組まなくなる。したがって、地域福祉計画策定における住民参加の効果を実証的に提示し、その方法論を開発していくことが肝要である。

地域福祉計画策定の効果及び方法論について考える際、2つの視点が重要である。一つは、参加による住民の意識や価値観、福祉に対する理解の変化、いわゆる「住民のエンパワメント」という視点である。地域福祉の推進において住民の主体形成・参加が前提になることを勘案すると、住民が望ましい福祉意識をもつことが地域福祉推進の鍵となる。上野谷（2008：33）は、計画づくりへの住民参加を重視し、策定のプロセスこそ主体形成のための福祉教育と捉えている。そして、原田（2008：24；2014a：145）は地域福祉計画策定を地域住民がエンパワメントされていく過程として捉え、その過程において地域福祉の主体形成を促す学習機能が大切だと指摘している。杉岡（2007：90）は、地域福祉計画の立案・実行プロセスを有為なものとするためには、主体の

エンパワメントが前提となると述べている。つまり、エンパワメントがあってこそ住民が主体的に地域福祉活動にかかわることになり、その結果として地域福祉が推進され、福祉コミュニティの形成も可能となるのである。しかし、地域福祉における住民の成長を測る指標や尺度は提案できるか、地域福祉計画策定によって住民参加への意識変革は促進されたかという課題（牧里 2006：67-68）が残されている。住民のエンパワメントに重点を置き、地域福祉計画策定による効果を実証的に評価する指標や尺度の開発、評価手法に関する研究が喫緊の課題である。

もう一つの視点は、地域福祉の目標ともいえる「福祉コミュニティ」である。大橋（2001：27；2014：21；2003b）は、「地域福祉計画が地域自立生活支援を目的として策定される以上、福祉サービス利用者を地域社会を構成する一員として支え、支援できる福祉コミュニティづくりが重要な課題となる」、「福祉コミュニティづくりでは、住民参画による市町村の地域福祉計画づくりがもっとも重要である」、「地域における福祉コミュニティづくりは、住民の参画による計画へのアイデンティティから始まるといっても過言ではない」と述べ、地域福祉計画と福祉コミュニティは不可分の関係にあることを示している。そして、上野谷（2006：49-50）は、「地域福祉計画策定において問われている社会的排除に関する課題への接近には福祉コミュニティのとらえ方が必要」と述べている。

福祉コミュニティという概念は、「日本における地域福祉研究の開拓者」（三浦 2002：1）として評価されている岡村重夫の『地域福祉論』（1974年）により提唱された考え方である。福祉コミュニティとは、コミュニティの一般的社会状況の中で、とくにこれらの社会的不利条件をもつ少数者の特例条件に関心をもち、これらの人びとを中心として同一性の感情をもって結ばれる下位集団であり、社会福祉サービスの利用者ないし対象者の真実の生活要求を充足させるための組織体のことである（岡村 1974：87-88）。そして、岡村は福祉コミュニティの機能の一つとして、地域福祉計画の立案を挙げている。岡村の福祉コミュニティ論は、少数者が排除されやすい従来のコミュニティの限界を克服する社会福祉のためのコミュニティ論として有効であり、多様なかたちで継承・展開されている。

しかし、福祉コミュニティ論は、理論的な検討が十分ではない状況で、実践レベルでは単なる抽象度が高い地域福祉の理念・スローガンとして使われているのが現状である。そして、昨今の地域福祉の制度化の流れの中で、地域福祉実践も生活者としての住民・当事者の主体性を重視する色彩が薄れてきたのではないだろうか。瓦井（2006：4）は、福祉コミュニティの考え方は混乱しており、各々の論者に合ったかたちで取り込まれていると述べている。そして、原田（2014a：8）はそもそも岡村の地域福祉論には実践方法論が組み込まれていないという問題があると指摘している。今後、福祉コミュニティ論の考え方やその有効性について再考しなければならないと考える。特に、地域福祉の推進にあたり、地域福祉計画策定そのものがもっている本来の価値、つまり福祉コミュニティ形成という機能を実証的に検証し、その方法論を提示することが求められ

る。そのため、まず抽象度が高い福祉コミュニティという概念を具体化・操作化しなければならないと考える。

こうした2つの視点は、昨今重要な意味をもつ。地域福祉計画が生活困窮者自立支援方策に関する事項の追加などによって、行政の政策としての性格が強まり、制度化されつつある状況の中で、住民のエンパワメントや福祉コミュニティという視点で計画策定の効果や方法論について検討することは、本来地域福祉計画がもっている理念や価値の再発見につながると思われる。

## 第2節 先行研究の未解明点

本節では日韓の地域福祉計画に関する先行研究を概観することとする。地域福祉計画策定の効果評価や住民参加の方法論などに関する先行研究は各章で触れている。

日韓の地域福祉計画に関する研究は、韓国地域福祉計画策定が始まる前後に博士論文としてまとめられている（パクユ2007；キムジ2007）。それは、両国の地域福祉計画の登場が地方分権やローカル・ガバナンスの構築という共通の時代背景の下、日本が韓国より早く法制化されたこと、そして日本が地域福祉の計画的推進の経験が豊かであることがその理由だと考えられる。

パクユミ（2007）は、日本で行われているプロセス重視の計画策定が韓国側に示唆するところが大きいとの判断から、日本のプロセス重視の地域福祉計画に着目し、その有効性を見い出しながら韓国への応用を図ろうとしている。そのため、日韓における地域福祉計画を比較し、日本の社協と韓国の地域福祉協議体や社会福祉館の機能、そして研究者の関わり方に焦点をあてて韓国への示唆・応用を模索している。この研究は、日本のプロセス重視の地域福祉計画の系譜や研究者の地域福祉計画への関わり方、行政がプロセス重視の計画策定を選択する合理性に着目していることが特徴だといえる。

キムジョンシュク（2007）は、韓国地域福祉計画は多くの問題を内包していると捉え、計画策定の根幹となる指針を得ることをねらいとして、韓国型地域類型別の地域福祉計画モデルの開発を試みている。具体的な研究内容は、韓国地域社会福祉の時代区分モデルや地域特性を考慮した地域福祉計画のモデルを開発し、地域福祉計画の策定指針の課題や、地域特性と地域社会福祉サービスの関係を明らかにしている。この研究では、日韓の地域福祉計画の違いについて触れているが、主に韓国地域福祉計画モデルの開発に焦点を置いたものである。

地域福祉計画に関する日韓共同研究会による研究成果の一部が『日本福祉大学社会福祉論集』（特集号、2008）にまとめられている（平野2008；パクジ2008；イ2008；キムヨ2008a；パクユ2008；チン2008；キムヨ2008b）。それらは、日韓の地域福祉計画を理解するにあたり、欠かせない文献である。特に、パクユミ（2008）は、地域福祉計画の政策意図と評価という2つの視点から比較を行い、両国の共通点と相違点を明らかにしている。平野（2008）は、日韓地域福祉計

画を比較したうえで、共同研究の意義や研究の推進方向、研究の可能性について論じている。キムヨンジョン（2008b：94-95）は、今後地域福祉計画策定に関連した幅広い視点の体系化や類似した枠組みの中での比較研究が必要だと述べている。一方、キョンギ福祉財団（2009）は、韓国と日本、イギリスの地域福祉計画の政策比較を通じて、自治体の地域福祉計画策定への示唆点を提示している。

日韓における地域福祉計画の先行研究は、十分な学術研究が進んでいない韓国の状況を背景に主として日韓比較を通じて示唆を示す研究が中心であったといえる。そのことによって、両国における地域福祉計画の概念や政策、実践に関する理解を高め、今後の研究基盤を形成した点は評価に値する。特に、韓国が住民参加の重要性を認識することになったことに大きな研究成果があると考える。実際に日韓共同研究会によって韓国の地域福祉計画評価に「参加性」という要素が反映されたことは周知の事実である（平野 2014b；パクユ 2008；キムヨ 2008b）。地域福祉計画に関する研究が不十分な状況（パクボ 2005：59）の中で、地域福祉計画が法制化された韓国にとって日本における経験は示唆に富む。

これからは、両国の政策的な内容を中心にした比較研究や事例紹介にとどまらず、次のステージの研究に移行しなければならない。これまでの研究は、計画策定のプロセスないし住民参加を強調しているものの、その有効性を実証的に検証していない。そして、地域福祉計画策定における住民参加の具体的な方法論までは触れておらず、よって実践現場への示唆が弱いと判断される。

### 第3節 研究目的・研究意義

本研究の目的は、地域福祉計画策定が住民のエンパワメントによる福祉コミュニティ形成のツールになりうるかどうか、そして住民参加の方法論について検討することである。地域福祉計画策定を福祉コミュニティを実現するツールとして捉え、福祉コミュニティ意識（Sense of Welfare Community）尺度を開発し、その尺度を用いて住民のエンパワメントの効果を実証的に提示する。そして、住民の内的変容という効果を最大化していく参加の方法論、すなわち住民懇談会、Concept Mapping 座談会を住民参加による実践を通して分析・検討する。

一般的に日本で地域福祉計画というと「市町村地域福祉計画」と「都道府県地域福祉支援計画」をさす。それが韓国の場合、「市郡区地域社会福祉計画」と「広域市道地域社会福祉計画」にあたる。本研究における「地域福祉計画」は、主に日本の市町村又は韓国の市郡区のような基礎自治体が策定する地域福祉計画をさしており、計画書だけではなく計画策定のプロセスや計画策定にともなう実践も含む概念として捉えている。そして、本研究における「効果」は、地域福祉計画に盛り込まれている事業の実施による効果ではなく、計画策定過程への参加による住民のエンパワメントに焦点をあてている。ここでいう「住民のエンパワメント」とは、地域住民が少数者



が抱えている生活困難に対して気づき、地域社会の一員として同一性の感情をもち、地域の福祉問題とともに解決していこうとする意識の向上、いわゆる住民の内的変容をさしている。

本研究は、地域福祉計画の日韓比較研究ではない。韓国と日本における計画策定の現状や課題を踏まえたうえで、その解決策を探るにあたって、福祉コミュニティや住民のエンパワメントという視点で日本の事例から示唆を見い出している。もちろん、日本の先進事例からの学びをそのまま他地域に適用するには限界がある<sup>5</sup>と考えられるが、日本と韓国は2000年以降地方分権の流れの中で、地方自治体が策定する地域福祉計画が法制化されたという共通点をもっている<sup>6</sup>。そして、日本の地域福祉計画は韓国のそれと比べ、住民参加のプロセスを重視しており、地域福祉の計画的推進の経験も豊かである。また、本研究で取りあげている日本の2つの地域は地域福祉計画の先進地ともいえる。まず、京都府相楽郡精華町<sup>7</sup>（以下、京都府精華町）は京都府11町村のうち、最初に地域福祉計画を策定した町であり、平成22年度厚生労働省により「地域福祉計画優良事例」として選定された先進地域である。そして、島根県松江市は参加型地域福祉計画策定のモデルとして評価されており（杉岡2007：97）、2011年には松江市社会福祉協議会が日本地域福祉学会の「地域福祉優秀実践賞」を受賞した先進地域である。したがって、本研究の結果は先駆性・普遍性をもった知恵・知見として、他地域にも適用可能な多くの示唆を見出すことができると考える。

本研究では、抽象度が高い福祉コミュニティという概念を福祉コミュニティ意識という尺度開発を通して具体化する。そして、その尺度を用いて地域福祉計画策定への参加による住民のエンパワメントという計画策定の効果を明らかにする。こうした本研究は、福祉コミュニティ論の発展的展開につながり、住民参加による地域福祉計画策定の有効性を実証的に示し、エビデンスに基づく地域福祉の実践に貢献できると考える。そして、本研究は住民参加の方法論に関する研究として、計画策定のマネジメント方法の見直しなど日韓地域福祉実践の発展に貢献できると考える。

筆者は、4年間にわたって京都府精華町の地域福祉計画・地域福祉活動計画の策定・実施・進行管理、そして地域の祭りや運動会、老人クラブの活動、各種の審議会などに参加し、地域住民との信頼関係を築いてきた。その信頼関係が基盤になって、計画策定による効果と2つの方法論を住民参加による「実践」を通して検討することができた。したがって、本研究の結果は実践現場への示唆に富み、ここに本研究のオリジナリティーがあると考えられる。

#### 第4節 研究方法

すでに述べたように、本研究は住民参加など計画策定のプロセス・ゴールないし「過程志向」の地域福祉計画に焦点を置き、福祉コミュニティの視点から地域福祉計画策定への参加による効

果と、その方法論を明らかにしようとするものである。ここでいう過程志向（平野 2006 : 275）は、地域住民が計画に盛り込むべき課題について十分発言できる機会をつくり、地域福祉活動を計画的に担えるような能力を育てあげることにより目的が置かれる。そのため、学習や多数の参加を大切にす。つまり、住民のエンパワメントに焦点を置いたアプローチなのである。

こうした本研究の目的を達成するため、先行研究や 6 つの調査研究を行っている。まず、日韓における地域福祉計画の特徴を明確にするため、先行研究を行った。韓国の場合には「釜山広域市 A 区」、「慶尚南道 B 市」にてフィールドワークを行い、半構造化面接と参与観察を通じて地域福祉計画策定の実態と課題を明らかにしている（調査 1）。次に、福祉コミュニティ論に関する先行研究から 3 つの構成概念、すなわち①「少数者への関心」、②「同一性の感情」、③「生活要求充足の確信」を抽出し、「福祉コミュニティ意識」という概念を提示している。

福祉コミュニティ意識尺度を開発するため、京都府精華町の住民 289 名（分析 272 名）を対象に質問紙調査を実施し、構造方程式モデリングによる「確認的因子分析」および「クロンバックの  $\alpha$  係数」の検討により、尺度の妥当性と信頼性を検証している（調査 2）。開発した福祉コミュニティ意識尺度を用い、地域福祉計画の策定前後における住民の内的変容を明らかにする（調査 3）。京都府精華町の地域福祉計画策定の前後に策定委員会など 48 名（分析 41 名）を対象に福祉コミュニティ意識などに関する質問紙調査を行い、「対応のある t 検定」により住民の意識変化を実証的に提示する。そして、追加調査として計画策定の担当者を対象に半構造化面接を実施している。

こうした住民の内的変容をもたらした主な要因の一つは、地域福祉計画策定における住民懇談会である。住民懇談会では、住民自身が地域における生活課題を明確にし、それを共有化していくことに焦点をあて、住民が日常の生活の中から感じとっているリアリティのある生活課題をお互いに確認していく（上野谷 2006 : 54）。京都府精華町では、小地域別住民懇談会を中心に計画策定に取り組んでいるが、それが高く評価され、平成 22 年に厚生労働省により「地域福祉計画優良事例」として選定された（第 1 次精華町地域福祉計画）。筆者は、第 2 次地域福祉計画策定における住民懇談会に参加し（3 回）、参与観察や 103 名（分析 97 名）を対象にした質問紙調査を行い、そこから住民懇談会の方法や開催のポイント、機能、課題を明らかにしている（調査 4）。

住民懇談会は、地域福祉計画策定における有効な参加の方法論としてよく使われているが、少数者のニーズや意見が排除されたり、解釈の段階で研究者やファシリテーターの主観性が入ってしまう可能性がある。それらの課題を解決し、さらに参加の質を深めるため、Concept Mapping という新たな方法論を紹介する。地域福祉計画の中心的な実践課題となっている地域包括ケアシステムをテーマにし、住民参加と協働的实践を促進する Concept Mapping の適用可能性を検討する（調査 5）。大橋（2002b : 66）は、かつて「地域福祉計画はトータルケアをシステム化させるものである」と述べ、今日の地域包括ケアシステムと地域福祉計画との密接な関係について触れて

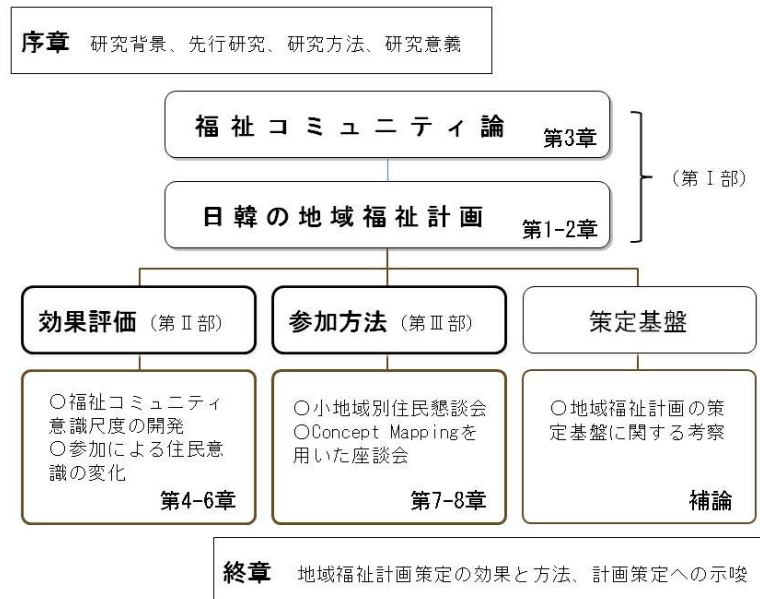
きた。本研究では、京都府精華町をフィールドに2回の Concept Mapping（以下、CM）を用いた座談会における参与観察や33名（分析26名）を対象にした質問紙調査を行い、CMのプロセスとメリット・デメリット、論点、結果の活用などを明らかにしている。そして、プロセスや結果活用の視点から地域包括ケアシステムの構築におけるCMの適用可能性を検討する。最後に、調査結果を踏まえ、住民参加による地域福祉計画策定への示唆を提示している。

補論として「島根県松江市」の地域福祉計画について紹介している。なぜなら、本研究は島根県松江市の事例から大きな示唆を得たものであるからだ。島根県松江市では、公民館による社会教育や、地区社会福祉協議会（以下、地区社協）による地域福祉活動との融合を基盤にして地域福祉計画を展開し、住民の主体形成を図っている。本研究で住民のエンパワメントやプロセス・ゴールに焦点をあてているのは、こうした松江市地域福祉計画からの学びの結果だといえよう。公民館長や地区社協の会長など5名を対象にした半構造化面接および先行研究を通じて、社会教育を担っている公民館と、地域福祉を担っている地区社協がどのようにかわり、どのような相乗効果を生み出しているか、また、それによって地域福祉計画策定にあたり公民館・地区社協がどのような機能を果たしているかを明らかにする（調査6）。

## 第5節 各章の構成

本稿は、「序章・3部8章・終章・補論」という構成となっている。各章の構成を以下の〈図-1〉に示す。

図 1. 各章の構成



第I部（第1-3章）では、地域福祉や住民参加、日韓地域福祉計画の登場・特徴、そして本研究の理論的な基盤となっている福祉コミュニティ論について触れている。第1章では、日本における地域福祉計画が登場した背景を地域福祉や住民参加との関係で説明している。そして、地域福祉計画の法律上の内容をはじめ、地域福祉計画の系譜や意義、特徴などについてもまとめている。第2章では、韓国における地域福祉計画の特徴を明確にし、先行研究やフィールドワークを通じて実態と課題を明らかにしている。とりわけ、日韓地域福祉計画を比較したうえで、住民参加の課題に焦点をあてて論じ、日本の事例からの学びの必要性を見出している。第3章では、本研究の理論的な枠組みである岡村重夫の福祉コミュニティ論について触れている。福祉コミュニティ論についての理解を深め、そこから見出した福祉コミュニティ意識という新しい概念を提示している。

第II部（第4-6章）では、地域福祉計画策定の効果に対する評価に関して述べている。第4章では、地域福祉計画の評価研究の特徴や現状、課題を明確にし、住民のエンパワメントと福祉コミュニティという視点による効果に対する評価の必要性を見出している。第5章では、住民の内的変容を測定する尺度開発の必要性から、福祉コミュニティ意識尺度の開発を試みている。尺度の概念的・数量的一次元性を確認するため、確認的因子分析による構成概念妥当性やクロンバックの $\alpha$ 係数による信頼性を検討している。第6章では、福祉コミュニティ意識尺度を用いて計画策定への参加による福祉コミュニティ意識の変化を実証的に検証している。その変化の様相を明らかにすると同時に、地域福祉計画策定の課題について触れている。

第III部（第7-8章）では、地域福祉計画策定の方法論について論じている。第7章では、京都府精華町をフィールドに地域福祉計画策定の対話の場、すなわち小地域別住民懇談会をどのよう

に行っているか、そして住民懇談会がどのような機能を果たしているかを明確にしている。第8章では、少数者問題の排除という住民懇談会の課題を解決するため、民主的参加や参加の見える化によって参加意欲を高める Concept Mapping という新たな方法論の適用可能性について検討している。

終章では、本研究の問題意識や研究結果を踏まえたうえで、実践、研究調査、教育という視点から計画策定への示唆を提示している。最後に、補論では社会教育的な地域福祉実践を基盤に地域福祉計画策定に取り組んでいる島根県松江市の事例を紹介している。

## 第 I 部 地域福祉計画と福祉コミュニティ論

第 I 部では、地域福祉や住民参加、地域福祉計画の登場、福祉コミュニティ論について触れている。地域福祉の理解と地域福祉計画の登場（第 1 章）、韓国における地域福祉計画（第 2 章）、岡村重夫の福祉コミュニティ論の理解（第 3 章）という構成となっている。

### 第 1 章 地域福祉計画の登場

本章では、地域福祉および住民参加の概念、そして日本の状況を中心とした地域福祉計画の登場について概観している。まず、地域福祉計画を理解するため、社会福祉の新たなパラダイムとしての「地域福祉」について理解しておかなければならない。次に、地域福祉・地域福祉計画において「住民参加」は欠かせない概念であるため、住民参加の概念や形態、本研究における定義について触れている。そして、地域福祉計画の法制化をはじめ、法律の内容、系譜、意義、特徴などについて触れている。

#### 第 1 節 地域福祉の理解

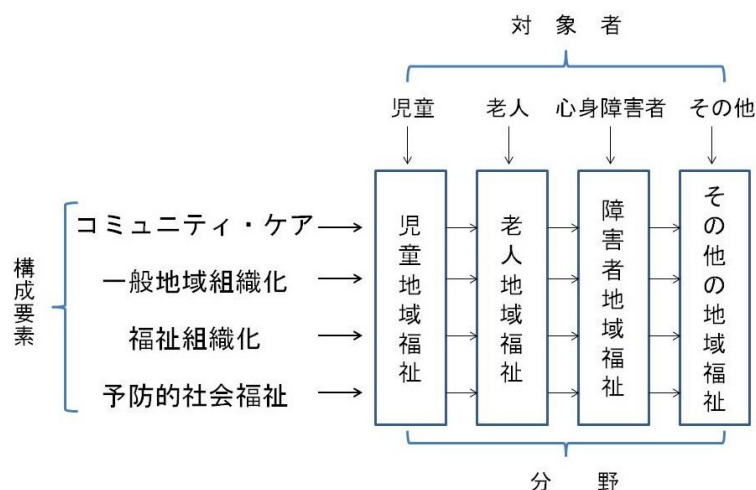
##### 1. 地域福祉の概念

地域福祉という概念は多様であり、その時代の社会的影響を受けて変化する「形成概念」である。つまり、地域福祉の概念には、「空間」と「時間」の変数が含まれているともいえよう。岡本（2002：12）は地域福祉理論の類型化を試みている。すなわち、①「福祉コミュニティ・地域主体志向の地域福祉論」（岡村重夫，阿部志郎），②「在宅福祉志向の地域福祉論」（永田幹夫，三浦文夫），③「政策・制度志向の地域福祉論」（右田紀久恵，井岡勉，真田是），④「住民の主体形成と参加志向の地域福祉論」（大橋謙策，渡辺洋一）という地域福祉理論の 4 つの類型を提示している。各類型の代表者による地域福祉の概念定義は以下の通りである。

「福祉コミュニティ・地域主体志向の地域福祉論」の岡村（1974：62-63）は、〈図-2〉のように地域福祉概念を構成する要素として「コミュニティ・ケア」、「一般的な地域組織化活動・地域福祉組織化活動」、「予防的社会福祉」の 3 つを挙げ、3 つの構成要素を同時にそなえなければならないと指摘している。つまり、地域福祉の理念型図式について、「実線をもって囲んだ各種の地域福祉の分野が成立するのであるが、各分野にはいずれも『コミュニティ・ケア』、『地域組織化』、『予防的社会福祉』の要素をそなえなくてはならないことを意味する」と述べている。たとえば、地域組織化活動を無視するコミュニティ・ケアは不合理であるし、また予防的社

会福祉を配慮しないコミュニティ・ケアは、単なる思いつきの「親切運動」になりかねないと述べている。岡村は、生活当事者の立場から地域福祉の本質と捉えている（松本ひ 2014 : 131）。そして、岡村は「地域性の原則」と「福祉性の原則」という二つの原則を不可分のものとして理解し、運用するところに地域福祉の固有性が成立すると述べている（松本ひ 2014 : 141）。

図 2. 地域福祉の理念型図式



出典. 岡村 1974 : 63.

筆者は、岡村の地域福祉理論を継承している上野谷の「地域福祉のとりあえずの定義」に注目したい。上野谷（2010 : 2）は、地域福祉について「住みなれた地域社会の中で、家族、近隣の人びと、知人、友人などとの社会関係を保ち、自らの能力を最大限発揮し、誰もが自分らしく、誇りをもって、家族およびまちの一員として、普通の生活(くらし)を送ることができるような状態を創っていくこと」と規定している。上野谷の地域福祉は、私たちの暮らしを人間らしく豊かにしていくために「助ける」、「助けられる」という行為を「助け合う」という相互の関係にまで高め合う仕組みとして創ることであり、「だれが」、「だれと」、「どこに」、「どのように」という問いに関心をもっている。

「在宅福祉志向の地域福祉論」の永田（1993 : 45）は、「地域福祉とは、社会福祉サービスを必要とする個人・家族の自立を地域社会の場において図ることを目的とし、それを可能とする地域社会の統合化および生活基盤形成に必要な生活・居住条件整備のための環境改善サービスの開発、対人的福祉サービス体系の創設、改善、動員、運用、およびこれらの実現のためにすすめる組織化活動の総体をいう」と述べている。そして、三浦（1978 : 211）は、「地域福祉とは、福祉コミュニティの建設を目的とする予防的福祉活動、狭義のコミュニティ・ケア、在宅ケア等の個別活動の推進と要援護者のための環境制度の改善、整備および地域住民の社会福祉への協力、参

加の促進とその組織化をはかる活動を内容とするものとまとめることができる」と述べている。

「政策・制度志向の地域福祉論」の右田（1973：1）は、「地域福祉とは、包括的には、生活権と生活圏を基盤とする一定の地域社会において、経済社会条件に規定されて、地域住民が担わされて来た生活問題を、生活原則・権利原則・住民主体原則に立脚して、軽減・除去し、または発生を予防し、労働者・地域住民の主体的生活全般にかかわる水準を保障し、より高めるための社会的施策と方法の総体であって、具体的には労働者・地域住民の生活保障と、個としての社会的自己実現を目的とする公私の制度・サービス体系と、地域福祉計画・地域組織化・住民運動を基礎要件とする」と述べている。

「住民の主体形成と参加志向の地域福祉論」の大橋（1999：33）は、「地域福祉とは、自立生活が困難な個人や家族が、地域において自立生活<sup>8</sup>できるようネットワークをつくり、必要なサービスを総合的に供給することであり、そのために必要な物理的、精神的環境醸成を図るため、社会資源の活用、社会福祉制度の確立、福祉教育<sup>9</sup>の展開を総合的に行う活動である」と定義している<sup>10</sup>。そして、地域福祉を新しい社会福祉のサービスシステムの考え方として規定し、あらゆる人びとの「地域での自立生活を支援すること」を目的としていると述べている（大橋 2001：17）。

大橋は、地域福祉の展開に関する考え方を 5 つに整理している。それらは、①全体性の尊重、②主体性の尊重、③社会性・交流性の尊重、④地域性・身近性の尊重、⑤文化的・快適性の尊重ということである（大橋 2001：20-21）。特に、住民主体は 1962 年「社会福祉協議会基本要項」（全社協）に規定され、地域福祉の中心的な原則となっている。大橋は、地域福祉の 4 つの主体形成として、①地域福祉計画策定主体の形成、②地域福祉サービス利用主体の形成、③地域福祉実践主体の形成、④社会保険制度の契約主体の形成を提示している（大橋 2014：15）。

地域福祉を理解するにあたり、2 つのアプローチがある。それらは、①地域福祉を行政・制度によるフォーマルサービスと地域住民によるインフォーマルサポートを含む概念として捉える視点、②行政・制度のサービスによる問題に対応する概念として捉える視点である。中野（1980：43；1985：35）は、地域福祉をめぐっては、地域の場合において提供される専門的な社会福祉サービス・直接サービス活動と、地域住民による自発的な援助サービス・主体的なコミュニティづくりという 2 つの考え方があり、それらの上位概念として地域福祉をおく方法がとられていると述べている。中野は 2 つの考え方を「コミュニティにおけるケア」（行政サービス）と、「コミュニティによるケア」（コミュニティの援助）というかたちで再解釈し、双方の協働の重要性を強調している（中野 1980：43, 49）。

一方、平野（2008a；2008b）は、地域福祉概念は社会福祉制度との相対的な観点から整理することができる」と指摘し、社会福祉制度と地域福祉との対比を次の〈表-1〉<sup>11</sup>のように示している。平野は、社会福祉制度について「画一的な福祉サービスの供給によって制度への依存や制度に合わせた個人のアイデンティティの喪失などが問題として現れる」と指摘し、その対応として「自



発・主体を強調する地域福祉の意義が高く現れる」と述べている（平野 2008a : 13）．つまり、地域福祉は従来の社会福祉制度による狭間の問題や官僚制の弊害に対応するものであると捉えている．

表 1. 社会福祉制度と地域福祉との対比

	社会福祉制度	地域福祉
組織・仕組み	官僚組織	コミュニティ
	システム	ミッション・合意
	行政（執行）	参加（実践）
運用の方法	対象（資格付与）	主体（組織化）
	成果達成	プロセス重視
	エリア大・短期的解決	エリア小・長期的解決
基盤となる 価値・特性	専門性	自発性（意識性）
	義務感	達成感
	普遍性	地域性
	安定的（画一性）	実践的（流動性）

出典．平野 2008b : 37.

## 2. 地域福祉の主流化

ここでは、「地域福祉」に関する行政・政策からの見方を紹介する．地域福祉の主流化の時代を迎え、地域福祉が徐々に制度化されている昨今、地域福祉に対する行政・政策からの捉え方について理解しておかなければならない．

超少子高齢・人口減少社会を迎え、社会サービスの増大による財政難や経済のグローバル化に伴う政府機能の低下、そして官僚制の弊害を克服するため、地方分権化やガバナンスといった考え方が注目されている．特に、「ガバナンス」は縦系統の支配としての「ガバメント」に対して、中央政府と地方自治体が「対等な関係に立つ」という意味合いをもっており、市民と政府も、対等な、水平な関係にあるという意味で使われている（澤井 2005 : 241）．政府と社会民間との相互交渉、市民の公益活動も視野に入れた統治ともいえる（古川 2000 : 40）．こうしたガバナンスの登場は「グローバルとローカルとの融合」（武川 2006 : 55）の結果、政府の役割が相対的に弱くなったこと、よって地方自治体や専門職、住民などがパートナーシップによる地域問題の解決が課題となっていることを意味する．そのガバナンスを地域の次元で構築するツールとして、「地域福祉」が脚光を浴びている．特に、地域福祉計画は「ローカル・ガバナンスの実験」とも言わ

れている（平野 2008b : 167）。

新たな社会福祉のパラダイムである地域福祉に関して、武川（2006）は地域福祉が社会福祉の世界を超えて日本社会に広がる現象、いわゆる「地域福祉の主流化」の時代に入ったと主張している。ここでいう地域福祉の主流化とは、社会福祉だけでなく、現代日本の地方行政、地方自治、地域社会などに関係する諸問題が地域福祉の中に集約的に表現される事態のことをさしている。こうした地域福祉の主流化には、3つの意味合いが存在する（武川 2005 : 23-24）。第1は、社会福祉（とりわけ社会福祉行政）における地域福祉の主流化、第2は、地方自治における地域福祉の主流化、第3は、地域社会における地域福祉の主流化である。

武川（2006 : 71-72）は、地域福祉について「社会福祉法成立以後、日本の社会福祉は地域福祉を軸に展開することになる」、「日本の地域社会が地域福祉を欠いてはそもそも存立しえなくなっている」と述べ、地域福祉の重要性を強調している。そして、地域福祉の構成要素について1960年代70年代の「地域組織化」、1980年代の「在宅福祉」、1990年代前半の「住民参加型福祉」、1990年代後半の「利用者主体」といった4つの政策理念の累積体を具体化したものが現在の地域福祉の概念であると整理し、それら4つの構成要素は現在では「コミュニティ・ソーシャルワーク」、「地域密着型のケア・システム」、「住民主体性(ボランティアリズム)」、「利用者主体性(コンシューマリズム・エンパワメント）」といったかたちに再解釈されると述べている（武川 2006 : 25-26 ; 2005 : 29）。

地域福祉は、1971年の中央社会福祉審議会答申の「コミュニティ形成と社会福祉」をはじめ、1990年6月に行われた「福祉関係八法の改正」<sup>12</sup>、1998年の中央社会福祉審議会の「社会福祉基礎構造改革」、2000年の「社会福祉法」の成立によって、社会福祉の重要な柱の一つとなった。1971年の中央社会福祉審議会答申は、国として地域福祉を正面から議論して方向性を示したものである（原田 2014b : 87）。そして、1990年の社会福祉事業法にコミュニティベースの地域福祉の推進という新たな理念が追加され、地域福祉という考え方が強調された。また、地域住民が従来の客体、給付の対象者としてのみならず、社会福祉事業に対して理解し、協力する主体として位置づけられた（栃木 1996 : 65）。特に、社会福祉法第1条には「地域における社会福祉の推進を図る」という地域福祉の推進が同法の目的として位置づけられている。そして、社会福祉法第4条には、地域福祉の推進主体として「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者」が明記されている。原田（2007 : 178-179）は、社会福祉法第4条には、ソーシャル・インクルージョンやノーマライゼーションの考え方が含まれていると指摘している。

一方、地域福祉は、2011年3月11日の「東日本大震災」によってさらに社会的な関心が高まっている。これは、日常の地域福祉活動を充実させることで、緊急事態にそなえようとする考え方である。つまり、緊急事態のみならず、日常生活においても住民参加によるコミュニティ形成を

通した助け合いの必要性から、改めて地域福祉について再認識することになっているのである。

本研究では、「日本における地域福祉研究の開拓者」（三浦 2002：1）として評価されている岡村重夫の地域福祉論，すなわち「福祉コミュニティ・地域主体志向の地域福祉論」を理念的枠組みとして採用している。福祉コミュニティの考え方や住民の主体形成を重視し，生活当事者の立場から地域福祉の本質を捉える。そして，「経済的安定」，「職業的安定」，「家族的安定」，「保健・医療の保障」，「教育の保障」，「社会参加ないし社会的協同の機会」，「文化・娯楽の機会」という 7 つの「社会生活の基本的要求」に対応するにあたり，社会関係の主体的側面の困難に着目する援助として（岡村 1983：82,91）社会福祉を捉える。こうした視点は，従来の社会福祉における労働経済学的なアプローチと立場を異にする。

## 第2節 住民参加の理解

### 1. 住民参加の概念

では，地域福祉を言及する際，欠かせない概念である「住民(市民)参加」とはどのようなものなのか<sup>13</sup>。古川（2000：43-44）は，「市民参加(citizen participation)は，代議民主主義における直接民主制という原点への回帰」であり，有効な政策形成の手段として認知されるようになってきたと主張している。中野（1985：36-37）は，地域福祉の特徴<sup>14</sup>の一つとして「住民参加の強調」を挙げている。そして，民主主義の実現という意味からも住民参加が求められ，地域住民が計画立案や意志決定に参加する必要があると述べている。牧里（2012：119；2007：36-37）は，地域福祉の本質に迫る固有性の一つとして住民参加を位置づけ，福祉の制度や政策の改善や変更に住民パワーの影響力を行使しようとする行為であると述べている。そして，情報公開が住民参加を推進する武器であり，住民参加の質を高める条件ともいえると指摘している。こうした住民参加は，不断のプロセスであって，何か一つの状態が実現されれば，それで足りるということにはない（武川 2006：358）。すなわち，住民参加というのは，完全に実現することはできない理念に近い概念である。

住民参加のレベルに関しては，アメリカの社会学者であるアーンスタイン（S. R. Arnstein）が提示した「住民参加のはしごの8段階」（1969：216-217）がある。次の<表-2>のように住民自治を実現するまでの参加の段階として，①操り・世論操作，②不満回避・治療，③お知らせ・情報提供，④協議・意見聴取，⑤懐柔，⑥パートナーシップ，⑦委任されたパワー，⑧住民によるコントロールという 8 つの段階を提示している。さらに①～②は「住民参加とは言えない」，③～⑤は「形式的な住民参加」，⑥～⑧は「住民の力が生かされる参加」という 3 つの分類を行っている。アーンスタインによれば，住民参加は政治・経済的な過程に排除されている人びとを政治過程に包含させる権力の再分配活動である。

表 2. 住民参加のはしごの8段階

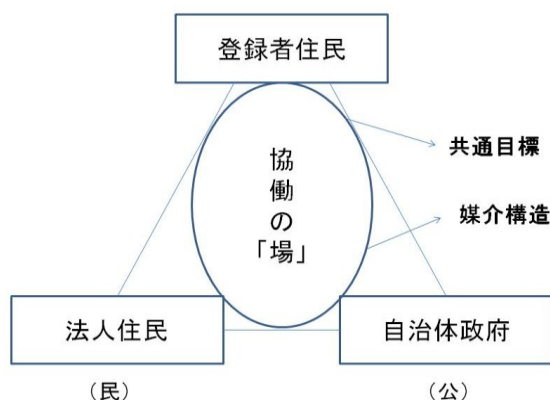
段 階	8	住民によるコントロール (Citizen control)	住民の力が活かされる参加 (Degrees of citizen power)
	7	委任されたパワー (Delegated power)	
	6	パートナーシップ (Partnership)	
	5	懐柔 (Placation)	形式的な住民参加 (Degrees of tokenism)
	4	協議・意見聴取 (Consultation)	
	3	お知らせ・情報提供 (Informing)	
	2	不満回避・治療 (Therapy)	住民参加とは言えない (Nonparticipation)
	1	操り・世論操作 (Manipulation)	

出典. Arnstein1969 : 217.

アーンスタインは住民と行政との関わり方と本来「市民力」というべき民主主義的自治体の本質を明確に提示している。もちろん、これはアメリカの状況に基づいたものである。住民参加の形態は地域や文化、時代によって異なるため、そのまま日本と韓国の状況に適用することは難しいが、住民参加の質をわかりやすく理解できる枠組みだと考える。

荒木 (1996 : 209-210) は、アーンスタインの住民参加のはしごについて「第1世代の参加論」と名づけたうえで「第2世代の参加論」として「公民協働」の理論化を掲げている。次の<図-3>のように登録者住民や法人住民、自治体政府という3主体の共通目標を三角形で示し、その目標達成のために各主体がそれぞれの立場から知識、技術、資金、時間、労力などを出し合って働く仕組み（関係構造）を三角形に内接する円（媒介構造）として位置づけている。その媒介構造となる「協働の場」の一つが地域福祉計画ともいえよう。

図 3. 公民協働の概念図



出典. 荒木 1996 : 223.

## 2. 住民参加の形態

地域福祉における住民参加の形態とレベルは、次の〈表-3〉のように岡本（1981）と上野谷（1999）によって整理されている。岡本（1981：36-38）は、直接的住民参加体系として「運動的参加」、「参画的参加」、「活動的参加」の3つの参加形態を提示している。運動的参加は、公害や物価の問題に対する抵抗的・防衛的運動、法の運用に対する訴訟運動、施設増設運動、リコールや請願運動などをさす。参画的参加は、自治体における制度化された参加システムにのっとった参加形態として、審議会や公聴会、モニター活動などがある。活動的参加は、日常的な生活関与性をもつ参加形態として、子ども会やボーイ・スカウト活動、非行問題に関わる活動、サロン活動、入浴・配食サービス活動、福祉施設への訪問活動などがある。

こうしたそれぞれの参加形態には、「意思決定」、「運営」、「実施活動」、「評価」の4つのレベルがある。上野谷によれば、福祉のまちづくりは3形態の4レベルの総体としての参加が必要である。ボランティア活動が「福祉安上がり」と批判されているとすれば、〈表-3〉の斜線部分への偏りへの批判である（上野谷 1999：154-156）。

表 3. 住民参加の形態とレベル

形態 レベル	運動的参加	参画的参加	活動的参加
意思決定への参加			
運営への参加			
実施活動への参加			
評価への参加			

出典. 上野谷 1999：155.

一方、「住民参加から市民参加へ」と表現されるように住民が成熟して市民になるという考え方があ。本研究ではこうした二元論的に住民参加と市民参加を分けず、「住民」もしくは「住民参加」という用語を使うことにする。なぜなら、住民と市民という区分は地域住民にとって無意味であり、むしろ主体的な呼び方ではないからである。そして、2000年に成立した社会福祉法第4条に地域福祉の推進主体として「地域住民」という名称が用いられている。この問題について、原田（2007：179）は住民、市民という二分論ではなく、地域福祉の推進にあたっては「地域住民の参加としてとらえることが現実的かつ実行力のともなう戦略になる」と述べている。

こうした先行研究を踏まえ、本研究における「住民」と「住民参加」を次のように定義する。住民とは、ある一定の地域に居住する人びと（野口 2006：354）もしくは住所を有する者（地方自治法第10条）、つまり定住者としての住民登録者市民（荒木 1996：222）だけをさすのではない。

定住者を含めて福祉サービスの利用者や当事者、通学・通勤のために来る人びと、民間営利・非営利セクターも含む概念として住民を捉える<sup>15</sup>。一方、一言で住民とは言っても、住民はさまざまな顔をもっている。古川（2000：44）は住民について「サービスの顧客であると同時に、その評価者でもあろうし、時にはそのサービスの提供する側にもまわる。自治的な活動の主体でもあろうし、参加を拒否することもありうる」と述べ、住民の多様な側面について指摘している。

本研究における住民参加とは、地域自立生活支援を基本とする地域福祉の推進のため、住民が主体性をもって地域の公共的な政策立案・決定・運営・実施・評価過程に関与する行為のことである。換言すれば、〈表-3〉の3形態・4レベルの総体としての住民参加であり、〈表-2〉の住民の力が生かされる参加のことである。特に、本研究では福祉課題を抱えている人びとや当事者性をもっている住民、いわゆる当事者参加を重視している。当事者と一般住民がともに参画することは、心理的環境改善や心のバリアを取り除く機会になる（川上2003：155-156）。そして、ここでいう当事者参加は、福祉ニーズ把握という手段的な側面だけではなく、制度やサービスの利用者としての参加や利用者主体形成も重視している。埋橋ら（2010：305）は、参加について、①制度そのものへの参加（誰が制度から排除されない）、②制度の改革や運営への当事者の参加の2つの側面から構成されていると述べ、制度の利用を参加の範疇に入れている。

### 第3節 地域福祉計画

#### 1. 地域福祉計画の法制化

2000年6月に社会福祉事業法（1951年制定）が社会福祉法へと改称・改正され、「市町村地域福祉計画」（第107条）、「都道府県地域福祉支援計画」（第108条）の策定が法制化された。こうした地域福祉計画の法制化は「政府間関係の分権や公民関係の分権」（栃本1996：73-75）という地方分権の制度改革の流れの中で理解しなければならない。なぜなら、地域福祉計画は、1995年の地方分権推進法をはじめ、1998年の地方分権推進計画の閣議決定、1999年の第2次地方分権推進計画の策定、2000年の地方分権一括法のように分権改革の流れと軌を一にしているからである（宮城2007b：203）。つまり、地方分権によって自治体レベルで地域福祉の計画的な推進が求められている。

地域福祉計画の法制化は、1990年代以降本格的に進められている契約化や多元化、計画化、分権化、総合化といった社会福祉における改革の集大成ともいえる。1990年の福祉関係八法改正以降の社会福祉の考え方は、地域での自立生活を支援するための地方独自の総合的施策の計画的推進、それへの住民の理解と参加ということである（川上2003：145）。つまり、市町村レベルにおける社会福祉行政の計画化が打ち出されたのである。そして、1998年の「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」では、市町村における社会福祉の総合計画としての地域福祉計画策定の

必要性が強調されている。それらの流れから 2000 年の社会福祉法で、同法の新たな理念・目的を達成するための方策として地域福祉計画が法制化された。このように社会福祉における計画化が新たな理念、方法として登場してきたのである。

大橋は、地域福祉計画について「地域福祉の制度化と実践の計画化との 2 つの面を統合したものの」、 「社会福祉サービス利用者の地域自立生活を支援するシステムとそのための福祉コミュニティづくりに関する計画」だと述べている（1985：9；2001：27-28）。そして、武川（2006：20-22）は、地域福祉計画の段階は、地域福祉の主流化の段階と言い換えることができ、日本の地方自治が本物になるかどうかはこの地域福祉計画にかかっていると述べ、地域福祉計画を自治の物差しとして評価している。平野・原田（2014：18）は、「現在、市町村はあらゆる福祉についての推進主体となっている」と指摘し、「地域福祉活動をどのように支援するのかということが課題となり、その支援のあり方を地域住民とともに考える場＝空間が地域福祉計画ということになる」と述べている。

一方、平野（2007：3-4）は、社会福祉法における地域福祉計画の規定は計画策定の内在的な必要性を表しているものではないと指摘し、地域福祉計画の必要性について次のように述べている。それは、「地域福祉実践が蓄積されてくると、実践主体間での調整や支援課題が明確となり、そのための協議の場と支援のための計画づくりが必要になる」、そして「自治体の福祉行政の縦割りの中で取り組まれた対象別の福祉計画の策定が進んでくると、横断的な福祉の推進を図るために地域福祉計画策定が必要になる」ということである。

## 2. 地域福祉計画策定の内容

地域福祉計画は 2003 年 4 月施行の努力義務規定であり、計画策定が義務化されたものではない。法律上の内容をみると、社会福祉法第 107 条には市町村が策定する地域福祉計画に盛り込むべき事項として「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の参加の促進に関する事項」という 3 点が規定されている。それらは、福祉サービス利用者の権利、福祉サービスの質、福祉サービスの充実・開発、そして住民参加といった言葉に置きかえることができる。そして、瓦井（2011：116）は、「他の計画は主としてサービス供給に関わる『量』の計画であるのに対し、地域福祉計画は主としてサービスの利用やその健全な発達などの福祉の『質』に関わる計画」と述べている。

2007 年 8 月には、社会・援護局長通知で災害時等にも対応する要援護者支援方策として要援護者に係る情報の把握・共有に関する事項などが地域福祉計画に追加された<sup>16</sup>。また、2014 年 3 月には、生活困窮者自立支援方策に関する事項も追加された。こうした流れは、地域福祉計画が行

政の政策としての性格が強まり、行政計画として制度化されていることを意味すると考える。特に、厚生労働省社会・援護局長通知（2014年3月27日）では、生活困窮者自立支援制度<sup>17</sup>は市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の中に位置づけて計画的に取り組むことが効果的であると指摘し、「生活困窮者自立支援方策について市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画に盛り込む事項」を定めている。その事項として「生活困窮者自立支援方策の位置づけと地域福祉施策との連携に関する事項」、「生活困窮者の把握等に関する事項」、「生活困窮者の自立支援に関する事項」などが明記されている。

一方、大橋（2002b：35）は、連携を進める契機と地域の活発化をめざす実践として、保健、医療、福祉の多角的連携を視野に入れ、行政再編成も含めた「地域トータルケアシステム」を市町村でどう具現化するかという内容を軸にした地域福祉計画づくりが最も有効であると述べている。つまり、地域福祉計画策定において保健、医療、福祉の連携を視野に入れ、トータルケアの視点から地域福祉システムを構築することが重要である。

市町村の計画策定・地域福祉の推進を支援する地域福祉支援計画については、社会福祉法第108条に規定されている。都道府県が策定する地域福祉支援計画に盛り込むべき事項として「1. 市町村の地域福祉の推進を支援するための基本的方針に関する事項」、「2. 社会福祉を目的とする事業に従事する者の確保又は資質の向上に関する事項」、「3. 福祉サービスの適切な利用の推進及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達のための基盤整備に関する事項」という3点が規定されている。こうした地域福祉支援計画は、社会福祉法の理念や趣旨を踏まえ、以下の5つの原則に基づいて策定されるべきである（全社協2002：2）。①地域の個別性尊重の原則（locality）、②利用者主体の原則（consumerism & empowerment）、③ネットワーク化の原則（networking）、④公民協働の原則（partnership & enabling）、⑤住民参加の原則（participation & involvement）という原則である。そして、各市町村が策定する地域福祉計画と十分な連携を図ること（全社協2002：6）が求められる。特に、都道府県は地域福祉の推進のために市町村の計画策定に対する支援と単独補助事業などによる事業実施への支援を併せて実施すること（榊原2007：167-168）が肝要である。

しかし、それだけでは計画策定ができないから、自治体による地域福祉計画策定を促進すべく2つの文書が提示されている。一つには、全国社会福祉協議会（以下、全社協）が地域福祉計画策定に関する方向性を示している「地域福祉計画と地域福祉支援計画の考え方（2001年）」という文書がある。もう一つは、計画策定の過程や手順などを示している社会保障審議会の「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（2002年）」（以下、審議会報告）という文書である。この審議会報告は全社協の文書を参照しており、全体的な方向性は大きく変わらないものである。

審議会報告では、市町村地域福祉計画について「地域住民に最も身近な行政主体である市区町



村が地域福祉推進の主体である住民等の参加を得て地域の要支援者の生活上の解決すべき課題とそれに対応する必要なサービスの内容や量、その現状を明らかにし、かつ、確保し提供する体制を計画的に整備することを内容とする」と述べている。そして、計画策定を3段階に分けて説明している。第1段階では、計画策定の趣旨の確認、地域特性・生活課題・地域活動の把握などが挙げられている。第2段階は、地域住民の生活課題を把握することと、目標の決定、計画策定、評価方法の決定が重要な作業となる。第3段階では、計画の実施と評価・見直しについて解説している。

法律上における地域福祉計画の目的や内容、策定方法は不明確であり、さらに計画策定も義務づけられていない。これは、1990年の福祉関係八法改正によって老人保健福祉計画の策定が義務づけられた際と異なる部分である。法律上の地域福祉計画について、パクユミ（2008：67）は「政策意図は曖昧である」と指摘し、それが行政の計画策定への選択を阻害していると述べている。筆者は計画策定の義務づけは、中央集権的な性格をもっており、地方分権・地方自治のパラダイムとは合致しないと考える。そもそも地域福祉計画というのは、地方自治の方策として自治体が住民とともに地域性を十分にいかして策定するものであるから努力義務で十分ではないだろうか。そして、地域福祉計画の政策意図の曖昧さも自治体に多様な選択肢を与えるという側面があると考えられる。

## 第4節 地域福祉計画の系譜と意義

### 1. 社会福祉計画の系譜と展開

坂田（1996a：2-9）は、社会福祉計画について「事業単位でとらえた社会福祉のもつ諸課題を計画という技法を用いて解決しようとするものである」と述べている。そして、社会福祉計画の系譜として、①技術方法論としての社会福祉計画、②政策そのものとしての社会福祉計画、③研究方法としての社会福祉計画論（社会福祉経営論、社会福祉供給体制論）という3点を挙げている。その3者の理想的な関係について、「社会福祉政策に関する研究の成果を計画策定の技術方法の枠組みに当てはめて検討することによって、中範囲の政策としての社会福祉計画が形成される」と述べている（坂田1996a：12）。

和気（1996：30-31）は、社会福祉計画の変遷について4つの時期区分を提示している。第1期は、国の経済計画、社会保障計画の中で社会福祉の「構想」が示された「萌芽期」（1945-1959）である。第2期は、厚生行政の計画として社会福祉計画が策定され、地方自治体の中にも積極的に社会福祉を含めた行政計画を策定することが現れた「試行期」（1960-1973）である。第3期は、いくつかの先駆的な地方自治体が独自の社会福祉計画を策定し、社協も地域福祉計画に取り組んだ「展開期」（1974-1989）である。第4期は、老人保健福祉計画や障害者基本計画などの

法制化によって全国の各地方自治体で社会福祉計画が策定された「確立期」（1990—）である。このように国家主導の全国的計画における部門計画としての福祉計画から、地方自治体レベルの地域福祉計画に変化してきたのである。

## 2. 地域福祉計画の系譜と展開

大橋（2002b：59-61）は、地域福祉計画の歴史的系譜について、①コミュニティ・オーガニゼーション<sup>18</sup>の実践の中で考えられた地域福祉計画、②コミュニティ・オーガニゼーションを主たる理念、方法として活動を展開してきた社協の活動強化方策や組織整備計画と連動させて考えられた地域福祉計画の流れ、③1960年代から1970年代にかけて政策的に論議されたソーシャルディベロップメント、コミュニティディベロップメントとのかかわりで「地域の福祉」計画として考えられた流れ、④都道府県、市町村行政の計画化の中で策定されてきたブロック圏域や市町村の社会福祉行政の計画化の流れ、⑤1990年の社会福祉関係八法改正により提示された「地域において必要なサービスを総合的に提供されるように」、市町村の社会福祉事業の「広範かつ計画的な実施」としての地域福祉計画の流れがあると述べている。そして、現在の地域福祉計画は、その系譜の5番目の流れを継承するものだとしても、その計画は1番目から4番目までの系譜と全く無関係ではないと指摘している。つまり、今日の地域福祉計画は、従来の系譜を踏まえ、新しい地域福祉システムを計画化させるものである。

平野（2008b：144-145）は、①「社協コミュニティワーク実践の系譜」、②「行政福祉計画の系譜」、③「地域福祉実践としての系譜」があると主張している。地域福祉実践の系譜の特徴は、活動実践の主体形成を重んじる点、地域福祉の実践空間への行政参加を促進する考え方を取り入れる点、①と②両者の機能が交差する領域として③の系譜が成立している点を提示している。そして、鷹野（2001）は、地域福祉計画の系譜を3つの時期区分、そして官民2つの系譜により把握している。つまり、①「1951年から1960年代までの地域福祉計画」、②市町村総合計画の福祉部門計画と社協の地域福祉計画が確立した「1970、80年代の地域福祉計画」、③分野別法定計画策定の段階である「1990年代の地域福祉計画」に分けて概観している。

1980年代までは、社協をはじめ、民間団体が策定する活動計画・行動計画、すなわち地域福祉活動計画を地域福祉計画とみなしてきた。これは、コミュニティ・オーガニゼーションとしての活動強化計画、社協組織や事務局体制整備などアドミニストレーションの要素も含むものとしての発展計画といった名称などで計画づくりがなされてきた（川上2003：146）。1962年全社協による「社会福祉協議会基本要項」には、住民主体の原則とともに福祉計画を住民主体で策定することが示されている。そして、1971年の中央社会福祉審議会答申「コミュニティの形成と社会福祉」では、住民参加による地域福祉計画の策定を提案している。また、1971年に牧賢一はコミュニティ・オーガニゼーションを展開する過程において問題解決のための目標設定という意味で地

域福祉計画という用語を使用していた（大橋 2001：21）。

1983年に社会福祉事業法の改正による市町村社協の法制化に伴い、1984年には全社協による『地域福祉計画—理論と方法』<sup>19</sup>が提示された。同書は市町村社協の地域福祉計画の基本的特徴として、①住民の参加を重要な柱とする「活動・行動計画」、②公私の関係者や住民が参加し、共同でつくるという意味での「公私協働の計画」を挙げている（鷹野 2001：51）。こうした社協による計画づくりは、地域福祉の推進のために住民参加を促進する場づくりを行う組織化的な要素を強くもち、行政へのソーシャルアクションとしての役割をもつ（平野 2007：5）。

1989年には東京都地域福祉推進計画等検討委員会答申の「東京都における地域福祉推進計画の基本的あり方について」という報告書を通して、「三相計画」といった考え方が示された。三相計画の第1の相は都レベルの「地域福祉推進計画」、第2の相は市区町村レベルの「地域福祉計画」、第3の相は社協や民間団体、住民が策定する「地域福祉活動計画」という考え方である。

「東京都地域福祉推進計画—中間のまとめ」（1990：18）によれば、3つの計画は相互に補完し、協働し、連動しつつ、地域における「新たな社会福祉システム」の形成という、共通の目的を実現するものである。

大橋（1999：188）は、三相計画について従来の広域圏、市町村、小地域に分けた「三層」計画に比べ、相互の役割を明確にしやすいという点で評価している。そして、三相計画について武川（2007：16）は「社協だけでなく行政も地域福祉の推進にコミットしていくことを明確にしている」と、鷹野（2001：54）は「統合型地域福祉計画のモデルを提示した」と評価している。

東京都の報告書以降、「地域福祉計画」という用語は、市区町村の社会福祉行政の計画化として使うようになり、従来社協が使用してきた部分についてはそれとの混同を避けるために「地域福祉活動計画」という用語を使用するようになった（大橋 2001：23）<sup>20</sup>。特に、三相計画の構想は1992年の全社協による「地域福祉活動計画に関する構想」や2000年の社会福祉法の成立によって全国的に定着することになる。

社会福祉法の成立によって、本格的に行政が地域福祉計画に関与することになるが、行政福祉計画の始まりは、1990年の福祉関係八法の改正による老人保健福祉計画に遡る。市町村および都道府県は、老人保健福祉計画の策定が法律的に義務づけられることによって、福祉計画化の時代に入るようになった。その後、次々と障害者計画や児童育成計画、介護保険事業計画などが登場した。その中、福祉計画の総合化や住民参加が課題として浮上し、2000年に地域における多様な分野別計画の総合化という視点で地域福祉計画が法制化されたのである。

このように歴史的な流れの中から地域福祉計画を把握する必要がある。簡単にまとめてみると、1980年代までの社協主導の段階、1980年代末から1990年代の行政化の段階、そして2000年以降の地域福祉計画の段階に分けて考えることができる（武川 2007：15-26）。現在、地域福祉計画は、都道府県が策定する計画を「地域福祉支援計画」と、市区町村行政が策定する計画を「地域福祉

計画」と、そして社協や民間団体が策定する計画を「地域福祉活動計画」として区割りをすることが一般的である。これら3つの計画は、地域福祉の推進のため相互補完的に策定することが求められる。本研究における地域福祉計画とは、主に日本の市町村又は韓国の市郡区のような基礎自治体が住民との協働で策定する地域福祉計画のことである。

一方、全国地域福祉計画の策定状況（厚生労働省 2014）をみると、平成 26 年 3 月 31 日の時点で、市町村地域福祉計画の策定済みは、市区 85.0%（691）、町村 49.4%（458）、計 66.0%

（1,149）である。そして、都道府県地域福祉支援計画の策定済みは、87.2%（41）である。計画策定が法制化されて 15 年経過したが、策定率が高まらないことは人口規模が少ない地域で策定が進まないからである。人口 1 万人未満では、未策定率が 47.0%、1 万人以上 5 万人未満では 25.7% であり、人口 5 万人以上の市町村との策定率の差が大きくなっている。

### 3. 地域福祉計画策定の意義

全社協による「地域福祉計画に関する調査研究事業報告書」（2002）では、計画策定を通じた 4 つの期待を次のように述べている。①福祉分野における地方分権化の推進、②住民参加の福祉のまちづくり、③社会福祉に関する計画の総合化、④ポスト・ゴールドプランの時代の社会福祉計画といった意義である。そして、牧里（2006：65；2007：33）は、地域福祉計画の策定経験によって住民や議員、自治体職員の福祉政策能力、ひいては自治能力が高められると指摘し、地域福祉計画策定は団体自治と住民自治、すなわち議会制民主主義と直接民主主義を地域社会という舞台で行おうとする意義があると述べている。

一方、「ガバナンス」との関係で地域福祉計画の意義を捉えている見解もある。武川（2006：7）は、地域福祉計画は対等な立場に立った官と民間の協力によって地域の福祉課題を解決することをめざしているため、計画の策定と実行は社会福祉分野におけるローカル・ガバナンスそのものだと評価している。そして、原田（2014b：89）は、「地域福祉計画がローカル・ガバナンスを構築していく際に 1 つの装置として成り立つ可能性がある」と述べ、特に「リレーションシップ・ゴールを想定しない地域福祉計画では、ローカル・ガバナンスは構築できない」と主張している<sup>21</sup>。平野は、「計画策定の場が新しいガバナンスの学習・実践」（平野 2006：261, 270）、「計画空間の設営は一種のガバナンスの実験」（平野 2007：11）だと述べている。また、宮城（2007b：204）は、地域福祉計画の策定とその進行管理は、ローカル・ガバナンスを実現する手段として機能することが期待されると述べている。

このように地域福祉計画策定の意義についてさまざまな見解が示されている。その中で、大橋（2003a：2）は、地域福祉計画策定の意義を以下のように総合的にまとめている。

- ① 地域福祉計画づくりは、住民参加により、住民の社会福祉意識を変え、地域のもつエネルギーを再発見する、住民の生涯学習の機会である。
- ② 地域福祉計画づくりは、行政と住民のリレーションシップを変え、行政補助金依存体質、行政陳情・要望型活動スタイルを見直し、行政と住民との新しいパートナーシップを作る機会である。
- ③ 地域福祉計画づくりは、縦割り行政を見直し、行政再編成を行い、保健・医療・福祉を連携させた、総合的な新しいサービス提供システムを展開する機会である。
- ④ 地域福祉計画づくりは、職員の「縄張り」意識を変え、チームアプローチ、プロジェクト機能の必要性を認識させる機会である。
- ⑤ 地域福祉計画づくりは、「行政の福祉化」に気づかせ、ノーマライゼーション、バリアフリーの必要性と重要性を気づかせる機会である。
- ⑥ 地域福祉計画づくりは、「福祉でまちづくり」の可能性を追求する機会であり、商店街の活性化、生活衛生同業組合関係者のビジネスチャンスをもたらす機会である。
- ⑦ 地域福祉計画づくりは、首長、議会議員のまちづくりの哲学を問う機会である。
- ⑧ 地域福祉計画づくりは、社協、町内会等の地域コミュニティ型組織と NPO 等の共通関心事アソシエーション型組織とを綾なすことによるコミュニティを形成しなおす機会である。
- ⑨ 地域福祉計画づくりは、行政の財源のみならず、共同募金の活用等民間財源のあり方を見直し、寄付の文化を醸成する機会である。
- ⑩ 地域福祉計画づくりは、社会福祉のあり方のみならず、人間観、生活観を見直し新しいライフスタイルと福祉文化を創造する機会である。

## 第5節 地域福祉計画の特徴

### 1. 従来の行政計画との違い

地域福祉計画は、行政計画としての性格をもちつつ、従来の行政計画とは違う側面を有している。結論を先取りして言えば、従来のように行政又はコンサルタントが計画をつくってから住民に公表するかたちを取らず、「住民参加」，「総合化」，「地域性」を重視する計画だといえる。

従来の行政計画と地域福祉計画との大きな違いの一つ目は、「住民参加」を重視していることである。審議会報告（2002）では、地域福祉推進の理念として住民参加を強調し、「地域住民の参加がなければ策定できない」と述べている。大橋（1985：9）は、「地域福祉がすぐれて住民の価値観に深くかかわり、かつ住民の参加がなくしては成り立たないサービスであり、フォーマルケアとインフォーマルケアとの有機化が必要とされるものである以上、住民が主体になってつくる計画というべきであろう」と述べ、住民主体的な参加の重要性を強調している。そして、原田

(2005a : 108) は、地域福祉計画と従来の都市計画との違いとして、地域福祉計画は計画策定のプロセスと住民参加を最大限に重視している点を挙げている。平野ら (2008 : 22) は、住民参加をどのように実現するかという方法が地域福祉計画の成否を決める核たるものであると述べている。宮城 (2007b : 210) は、地域福祉計画の固有性として住民参加とエンパワメントを強調している。

こうしてみると、住民参加を欠いた地域福祉計画は、地域福祉計画とは言えないということがわかる。万一、最初の段階から住民参加がなければ、計画実施の段階で実践される地域福祉なるものはみすばらしいものにならざるをえない (牧里 2007 : 33) 。したがって、地域福祉計画の策定段階からの住民参加が実践課題であり、計画の実施や評価まで持続的な住民参加を促す取り組みが求められる。特に、サービス受給者・利用者、いわゆる当事者参加を中心として福祉コミュニティをつくっていかうとする視点が欠かせないと考ええる。

二つ目は、地域福祉計画は分野別計画の「総合化」を図っていることである。地域福祉計画は、縦割りの社会福祉体制を地域で横につなげる地域福祉の特性と同様に、1990年代に登場した縦割りの分野別計画に横串を刺す社会福祉の総合計画としての性格が強い。大橋 (2001 : 25) は、地域福祉計画は「属性分野ごとのモザイク的計画ではなく、属性分野を超えた横断的サービス提供システムを軸にした市町村における地域福祉推進の統合的計画」であると指摘している。つまり、地域福祉計画は、四つ目の行政計画でなく、老人保健福祉計画・介護保険事業計画や児童育成計画、障害者計画などのような対象別の計画を総合化することが期待されているのである。

さらに福祉 3 プランだけでなく、医療や保健、住宅、生涯学習、防災など他の分野も含めた計画づくりが求められている。つまり、基本計画や健康増進計画、医療計画、防災計画なども視野に入れながら、それら計画との整合性を図ることである。もちろん、既存計画が対応できなかった生活問題に対応するための新たな施策も扱うことが重要であることは言うまでもない。平岡 (2007 : 43) は、地域福祉計画が参加と総合化の促進を基本的な性格としている点では、90年代の高齢・障害・児童のような分野別計画とは異質な面があると述べている。

三つ目は、地域福祉計画は「地域性」をいかした計画づくりを重視していることである。地域福祉計画は、地域の福祉課題や福祉資源、地理、気候などのようなさまざまな地域の特性をもとに計画化を図ること、すなわち地域性をいかした計画づくりが求められる。和気 (2005a : 131) は、地域福祉計画について「同じ法定計画でありながら、老人保健福祉計画や介護保険事業計画のように計画の策定が全国一律ではなく、全国で多様化しているところに大きな特徴がある」と指摘している。そして、原田 (2014a : 96) は、地域福祉計画が他の都市計画と異なるところは、地域特性を踏まえて地域のニーズをもとに計画化を図るということであると述べている。

一方、武川 (2005) は、地域福祉計画と 1990年代の社会計画との違いについて「資源の量的拡大というよりは、その有効活用や地域におけるネットワークのほうに関心がある」と述べ、地域

にすでにあるものをいかした計画づくりを強調している。こうした地域のニーズや地域資源の違いによる地域福祉計画策定の多様性は、地方自治の方策として導入された地域福祉計画の目的とも合致する。

## 2. 住民参加と総合化

地域福祉計画の特徴として挙げた「住民参加」と「総合化」との関係については2つの見解がある。第1は、住民参加と総合化の両立は非常に難しいという考え方である。というのは、住民参加は基本的にボトムアップの性質をもっているのに対して、分野別計画の総合化は相当の専門性を必要とし、トップダウン的な方法が効率だと見なされる側面があるからである。実際、住民参加と総合化という2つの軸がバランスよく計画を策定している事例は少ないと言われている（全社協2006）。

第2に、総合化を促進するためには住民参加が不可欠だという考え方がある。生活者としての住民が暮らす地域社会という生活空間の中で、さまざまな行政施策が総合化・統合化される（牧里2007:34）という考えから、住民参加を優先する立場である。つまり、住民が地域福祉計画に参加することによって、行政や制度の縦割りの問題が解決できるという考え方である。このように住民参加と総合化は、対立する概念であると同時に、ある側面からみると総合化のためには住民参加が前提となるのである。

筆者は、地域福祉計画の総合化という目的を達成するため、住民の主体性を疎かにしてはならないと考える。言い換えれば、総合化より住民参加を優先すべきであり、その結果として住民のエンパワメントや行政・制度の縦割りの思考の是正、そして地域福祉計画の総合化も可能となると考える。

それは、地域福祉計画の中心的な実践課題となっている地域包括ケアシステム構築の場合も同じである。2013年8月に社会保障制度改革国民会議は、「確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋」と題した報告書を公表した。この報告書で取りあげられている地域包括ケアシステムは、介護保険のことだけではなく医療改革とセットになっており、生活支援を含めて住民参加や地域づくりという範囲まで拡大されている（原田2015:36）。介護保険の側面から高齢者だけを対象にしたシステムではなく、全世代・全対象型「地域包括支援体制」（厚生労働省2015）もしくは「地域トータルケアシステム」を構築するためには、住民参加を重視した地域福祉計画づくりが有効である。つまり、住民参加を重視することによって総合化という目的が達成できるのである。

岡村（1976:27-28）は、生活の当事者・主体者の立場に立つことによって、生活の全体性という原理が明白なものとなり、社会計画に対する住民参加の理論的根拠はこのような主体性の原理

であると述べている。そして、上野谷（2006：53）は、自分たちの「夢」の実現に向かって地域を変えていく主体は、まず住民自身であることに気づくことが、地域福祉計画づくりの最大のポイントであると指摘している。今後の地域福祉計画は地域住民の力量を高めていくプロセス・ゴールに焦点を置き、計画策定・実施・進行管理の主導権を住民に委譲していく計画づくりにならなければならないと考える。

## 第6節 小括

地域福祉の概念は多様であり、その時代の社会的影響を受けて変化する「形成概念」である。つまり、地域福祉の概念には「空間」と「時間」の変数が含まれている。岡本（2002）は、「福祉コミュニティ・地域主体志向の地域福祉論」，「在宅福祉志向の地域福祉論」，「政策・制度志向の地域福祉論」，「住民の主体形成と参加志向の地域福祉論」という4つの地域福祉理論を提示している。本研究では岡村重夫の地域福祉論，すなわち「福祉コミュニティ・地域主体志向の地域福祉論」を理念的枠組みとして採用している。つまり、福祉コミュニティの考え方や地域住民の主体形成を重視している。

武川（2006）は地域福祉が社会福祉の世界を超えて日本社会に広がる現象、いわゆる「地域福祉の主流化」の時代に入ったと主張している。そして、地域福祉の4つの構成要素，すなわち「地域組織化」，「在宅福祉」，「住民参加型福祉」，「利用者主体」は、「コミュニティ・ソーシャルワーク」，「地域密着型のケア・システム」，「住民主体性（ボランティアリズム）」，「利用者主体性（コンシューマリズム・エンパワメント）」といったかたちに再解釈される。

一方、住民参加は地域福祉の本質に迫る固有性の一つとして挙げられている（三浦1978；中野1985；牧里2012）。住民参加に関しては、1969年のアーンスタインによる「住民参加のはしごの8段階」，1996年の荒木による第2世代の参加論としての「公民協働」，そして岡本（1981）や上野谷（1999）による「住民参加の3形態・4レベル」など、多様な議論がなされてきた。それらの先行研究を踏まえ、本研究では住民と住民参加について次のように定義する。住民とは、定住者を含めて福祉サービスの利用者や当事者、通学・通勤のために来る人びと、民間営利・非営利セクターのことである。そして、住民参加とは、地域福祉の推進のため、住民・当事者が主体性をもって地域の公共的な政策立案・決定・運営・実施・評価過程に関与する行為のことである。それは、3形態（運動的参加、参画的参加・活動的参加）・4レベル（意思決定への参加、運営への参加、実施活動への参加、評価への参加）の総体としての住民参加であり、「住民の力が生かされる参加」のことである。

このように地域福祉と住民参加について理解したうえで、地域福祉計画の法制化を考えなければならない。日本は、2000年に社会福祉事業法が社会福祉法へと改称・改正され、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が法制化された（2003年4月施行，努力義務）。こうした地域福祉計画の法制化は，1990年代以降本格的に進められている契約化や多元化，計画化，分権化，総合化といった社会福祉における改革の集大成ともいえる。つまり，地域福祉計画は，福祉自治力の向上や地域福祉実践の計画化・総合化，住民の主体形成・エンパワメントを促すツールとして期待されている。

市町村の地域福祉計画に盛り込むべき内容としては，福祉サービス利用者の権利，福祉サービスの質，福祉サービスの充実・開発，そして住民参加に関する事項などが挙げられている。そして，2007年には要援護者支援に関する事項，2014年には生活困窮者自立支援に関する事項が追加され，地域福祉計画が行政計画として制度化されつつある。さらに地域福祉計画策定において，保健，医療，福祉の連携を視野に入れ，トータルケアの視点から地域福祉システムを構築することが重要視されている。

地域福祉計画の系譜としては，社協コミュニティワーク実践の系譜や行政福祉計画の系譜，地域福祉実践としての系譜など多様な見解がある。こうした地域福祉計画は時期別に1980年代までの社協主導の段階，1980年代末から1990年代の行政化の段階，そして2000年以降の地域福祉計画の段階に分けることができる。現在，地域福祉計画は，都道府県の地域福祉支援計画と市町村の地域福祉計画，そして社協などによる地域福祉活動計画に区分することが一般的である。これらの3つの計画は，地域福祉の推進のため相互補完的に策定することが求められる。

全社協（2002）は，地域福祉計画の意義について，福祉分野における地方分権化の推進，住民参加の福祉のまちづくり，社会福祉に関する計画の総合化，ポスト・ゴールドプランの時代の社会福祉計画という4点を挙げている。そして，ガバナンスとの関係で地域福祉計画の意義を見出している見解もある（武川2006；平野2006；平野2007；宮城2007b；原田2014b）。また，大橋（2003a）は，地域福祉計画の意義を総合的にまとめて，10点を提示している。

一方，地域福祉計画は，基礎自治体が住民・当事者とともに地域性を十分にいかして策定する社会福祉の総合計画として，「住民参加」，「総合化」，「地域性」を重視している特徴をもっている。それらは従来の行政計画との相違点である。

## 第2章 韓国における地域福祉計画

第1章では、地域福祉計画に関連した理論的な内容と地域福祉計画の登場について概観した。これは、日本の状況に限らず、韓国にも通用・適用可能な内容である。個人主義による社会関係の希薄化や、制度化による狭間の問題、行政・公的制度への依存といった問題を解決するにあたって、地域福祉という概念が形成・合意されていない韓国にとっては日本の地域福祉やそれを基盤とした地域福祉計画は示唆に富む。

本章では、日本と同じ時期に法制化された韓国における地域福祉計画について概観している。まず、韓国における地域福祉計画の法制化や策定主体、目的、意義について触れている。次に、先行研究から日本との比較を通じて、韓国の地域福祉計画の特徴を明確にしている。そして、地域福祉計画に関する研究動向を整理し、今後の研究課題を提示している。最後に、先行研究や韓国におけるフィールドワークを通じて、地域福祉計画策定における住民参加の実態と課題を明らかにし、日本の事例からの学びの必要性を見出している。

### 第1節 地域福祉計画の理解

#### 1. 地域福祉計画の法制化

韓国では、1993年地方自治制度の施行をきっかけに地方分権・地方自治が進んできた。しかし、強力な中央集権主義により、地方分権は形骸化してしまった。それが、2000年代に入って少子高齢化、多文化共生、社会的排除など新社会的な危険（new social risk）の登場や福祉サービス利用の普遍化により、新たなサービスの創出が求められ、地域や住民の力に注目されるようになった。社会福祉問題の性格が変化するに伴い、それに対応する方法やパラダイムの転換が求められているのである。2003年からの「参与政府」、すなわち盧武鉉（ノムヒョン）政府（2003年～2008年）の積極的な分権化政策は、社会福祉領域においても地方化（localization）をもたらした。つまり、地域分権化政策の流れの中で、社会福祉関連の機能も地方自治体に委譲することになり、自治体レベルにおける福祉政策の立案や計画的な推進が求められるようになった。

こうした流れの中、2003年7月30日には社会福祉事業法が改正され、社会福祉サービスの地方化のツールとして地域福祉計画が法制化された（第15条の3-6）。こうした地域福祉計画の法制化は、基礎自治体を単位とする利用者中心のサービスシステムや、官と民間のガバナンスの構築、地域住民の参加、地域コミュニティ形成など、社会福祉パラダイムの変化を象徴的に表しているといえる。韓国の地域福祉計画は「地域の総合的な社会福祉計画」として位置づけられている。計画策定は義務づけられており、市・道の知事または市長・郡首・区庁長が4年ごとに計画を策定し、毎年「年次別施行計画」を策定することになっている。2007年から第1期地域福祉計画、

2011年から第2期地域福祉計画を策定し、現在、第3期地域福祉計画（2015年～2018年）の時期に入っている。

パクテヨン（2003：15）は、地域福祉計画について「地域住民が自分らしい人生を送ることができる地域社会をつくるため、住民と行政が協力して地域社会福祉の推進に関する事項を全体的に定めた計画である」と述べている。チョンホンウォンら（2014）によれば、地域福祉計画は戦略計画（strategy plan）、実行計画（action plan）であり、専門性や効率性、参加性、民主性を重視する計画である。そして、多様なゴールの間のバランスをとることが重要だと指摘している。一方、地域福祉計画の策定は、「準備段階」、「地域分析の段階」、「計画作成の段階」、「意見収斂の段階」、「審議・確定の段階」に分けることができる。

以下は、韓国の社会福祉事業法に定められている地域福祉計画に関する法律内容である。

### 社会福祉事業法における地域福祉計画

社会福祉事業法（法律第11856号、一部改正2013.06.04.）

#### 第1条（目的）「地域社会福祉の体系構築」の明記

第1章の2 地域社会福祉計画の樹立・施行 [新設2003.07.30]

#### 第15条の3（地域社会福祉計画の樹立）

①市長・郡首・区庁長は、地域住民など利害関係がある人たちの意見を聞いた後、地域社会福祉協議体の審議を経て、当該市・郡・区の地域社会福祉計画を樹立し、それを市・道知事に提出しなければならない。この場合、「地域保健法」第3条1項による地域保健医療計画及び「社会保障基本法」第20条による社会保障の増進のための長期発展方向と関係しなければならない。

②市・道知事は、第1項によって提出された市・郡・区の地域社会福祉計画を総合・調整し、第7条による社会福祉委員会の審議を経て、市・道の地域社会福祉計画を樹立し、それを保健福祉部長官に提出しなければならない。この場合、地域保健法第3条2項による地域保健医療計画及び社会保障基本法第20条による社会保障の増進のための長期発展方向と関係しなければならない。

③市・道知事または市長・郡首・区庁長は第1項または第2項による地域社会福祉計画（以下、地域福祉計画とする）を樹立するにあたって、必要と認められる場合には社会福祉関連機関・団体などに対して資料提供及び協力を要請することができる。

④保健福祉部長官または市・道知事は、地域福祉計画の内容に関して必要と認められる場合には、市・道知事または市長・郡首・区庁長に対して保健福祉部令が定めることによりその調整を勧告することができる。

⑤地域福祉計画の樹立方法及び樹立時期などに関して必要な事項は大統領令として定める。

#### 第 15 条の 4 (地域福祉計画の内容)

地域福祉計画には次の各号の事項が包含されなければならない。

- ①福祉ニーズの測定及び展望に関する事項
- ②社会福祉施設及び在宅福祉の長期・短期供給対策に関する事項
- ③人材・組織及び財政など福祉資源の調達及び管理に関する事項
- ④社会福祉のデリバリーシステムに関する事項
- ⑤社会福祉サービス及び保健医療サービスの連携提供方案に関する事項
- ⑥地域社会福祉に関わる統計の収集及び整理に関する事項
- ⑦社会福祉施設に従事する者の処遇改善に関する事項
- ⑧その他、大統領令が定める事項

#### 第 15 条の 5 (地域福祉計画の施行)

①市・道知事または市長・郡首・区庁長は保健福祉部令が定めるところにしたがって地域福祉計画を施行しなければならない。

②市・道知事または市長・郡首・区庁長は地域福祉計画を施行するにあたって必要と認められる場合には、民間の社会福祉関連団体などに人材・技術・財政を支援することができる。

#### 第 15 条の 6 (地域福祉計画の施行結果の評価)

①保健福祉部長官または市・道知事は大統領令が定めるところにしたがって、市・道または市・郡・区の地域福祉計画の施行結果を評価することができる。

②保健福祉部長官または市・道知事は必要な場合、第 1 項による評価結果を第 42 条による費用の補助に反映することができる。

出典．国家法令情報センター [www.law.go.kr](http://www.law.go.kr) (筆者訳) ．

日本と同様に社会福祉事業法の目的として「地域社会福祉の体系構築」が明記されている。「第 15 条の 3」には市・郡・区は地域福祉計画を市・道に提出し、市・道はそれを総合・調整して市・道の地域福祉計画を策定し、保健福祉部に提出することになっている。言い換えれば、韓国の地域福祉計画は上部組織への計画の提出義務がある。そして、「第 15 条の 6」には地域福祉計画について評価し、その結果を補助金に反映できると明記されている。

「第 15 条の 4」には地域福祉計画に盛り込む内容として、福祉ニーズの測定及び展望に関する事項、社会福祉施設及び在宅福祉の長期・短期供給対策に関する事項、人材・組織及び財政など福祉資源の調達及び管理に関する事項、社会福祉のデリバリーシステムに関する事項、社会福祉サービス及び保健医療サービスの連携提供方案に関する事項、地域社会福祉に関わる統計の収集及び整理に関する事項、社会福祉施設に従事する者の処遇改善に関する事項、その他大統領令が定める事項が提示されている。

## 2. 地域社会福祉協議体

韓国では、市・郡・区レベルの官民協働の仕組みである「地域社会福祉協議体」（以下、協議体）の審議を通して地域福祉計画を策定することになっている（市・道の地域福祉計画は社会福祉委員会による審議）。そもそも地域福祉計画というのは、2001年～2002年の「地域社会福祉協議体のモデル事業」によって、初めて導入された経緯がある。社会福祉事業法の改正によって新しく登場した協議体に関する規定は、社会福祉事業法第7条の2に明記されている。協議体は、2005年にすべての市・郡・区自治体に設置された。

協議体は、社会福祉事業に関する重要事項や地域福祉計画を審議する官と民間のローカル・ガバナンス組織として、「代表協議体、実務協議体、実務分科」という3つの組織からなっている。地域福祉計画策定においては、代表協議体が地域住民のニーズや資源調査を通じて地域福祉計画を策定し、公聴会などを経て住民の意見を吸い上げた後、計画を確定することになっている（パクユ 2007：29）。協議体の機能は、ガバナンス機能やネットワーク機能、統合サービス支援機能のことである。そして、協議体はサービス連携や教育、訓練、セミナー、研究調査、制度改善などの事業を行っている。韓国ではこの協議体を外して地域福祉計画を語ることはできない。言わば、協議体が「構造」だとすると、地域福祉計画はその「機能」に当たるものである。

しかし、協議体は2つの問題を抱えていると考える。一つは、協議体が計画策定において機能不全に陥っていることである。地域福祉計画策定にあたって、協議体が役割を果たした場合はごくまれである（キョンギ福祉財団 2009：98）。計画策定の主体として協議体の役割は重要であるが、多くの自治体が研究機関に調査や計画草案の策定を委託している（平野 2014b：52）のが現状である。保健福祉部が地域福祉計画策定に関わった研究機関調査に取り組んだ結果、全国234ヶ所の基礎自治体のうち215自治体が地域福祉計画を外部機関に委託したことがわかった（パクユ 2008：71）。さらに委託期間も半年未満になっており、住民参加や地域特性をいかした計画づくりは不可能な状況である。次の<表-4>は、地域福祉計画策定における各主体別の役割を整理したものである。協議体は、福祉ニーズ調査 2.2%、資源調査 3.1%、計画草案策定 13.8%と、地域福祉計画策定にあたりあまり機能していないことがわかる。大体の自治体では外部研究機関に委託するかたちで調査や計画策定を行っているのである。

表 4. 地域福祉計画策定における各主体別の役割

	福祉ニーズ調査	資源調査実施	計画草案策定
外部研究機関委託	202 (89.4%)	194 (85.8%)	171 (75.6%)
市・郡・区自治体	12 (5.3%)	12 (5.3%)	10 (4.4%)
地域社会福祉協議体	5 (2.2%)	7 (3.1%)	31 (13.8%)
その他	7 (3.1%)	13 (5.8%)	14 (6.2%)

出典. 貧富格差・差別是正委員会 (2006) 「地域福祉活性化のための民官協力体系の構築方法研究」 37-39. (平野 2014b : 53 再引用)

もう一つの問題は、協議体がそもそも官と民間のローカル・ガバナンス組織として、行政と専門家中心に構成されていることである。協議体の構成メンバーをみると、公務員や研究者、保健・医療・福祉の専門家のような供給者になっており、さらにそれを市長・郡首・区庁長が任命することになっている。その結果、住民の意見が直接的に反映されにくい状況である。これについて、キムヨンジョン (2008a) は、「協議体は公共と民間の協力機構としての性格が強いが、今後住民参加のツールとしての役割がより期待される」と述べ、地域福祉計画策定における住民参加を促す媒介組織としての可能性を指摘している。

### 3. 地域福祉計画の目的・意義

地域福祉計画は、社会福祉事業法第 1 条に明記されている「地域社会福祉の体系構築」という法の実現するツールとして捉えることができる。保健福祉家族部 (2009a : 7) は地域福祉計画の目的について「地域住民の福祉ニーズを充足させるため、地域で活用可能な福祉資源を踏まえ、市・郡・区で実施すべき事業の優先順位や目標を地域社会主体の参加を通じて決めていくことである」と述べている。そして、①中央政府と市・道の上位計画事業を地域のレベルで統合的に実行するための計画を策定する目的 (統合の目的)、②地域住民の参加を誘導する目的 (参加の目的)、③地域の社会福祉供給主体としての公共・民間サービス機関間の協力関係を構築する目的 (協力の目的) という 3 つの地域福祉計画の目的を提示している (保健福祉家族部 2009b : 5-7 ; 保健福祉部 2013 : 9) 。また、パクユミ (2008 : 65) は、「社会福祉の計画的推進ができる自治体の力量強化が地域福祉計画の重要な一つの政策意図だ」と述べている。このように地域福祉計画は、基礎自治体のレベルで行政と住民、民間の参加・協働を通じて地域福祉を総合的かつ計画的に推進するための新たな政策ツールだといえる。

地域福祉計画の意義は、地域ビジョンの提示・具体化をはじめ、地域社会中心の社会福祉制度の定着、社会福祉サービスに対する住民ニーズの把握、効率的なサービスの供給システムの検討、福祉サービスの供給主体の多元化、社会資源の調達・適切な配分、社会福祉サービスの総量の拡

大, 官・民の新たなパートナーシップの形成, 福祉地域社会の形成などにある (イ 1998 : 6-7 ; パクテ 2007 : 26 ; チョ 2011 : 270-271) . 住民参加を重視する地域福祉計画は, 官僚制によるサービスがもたらす弊害を克服したり, 地方自治による総合的なサービスのデリバリーシステムを構築するために必要である (キョンギ福祉財団 2009 : 95) . そして, 地域福祉計画策定のプロセスには, 地域への関心と葛藤の構造の中にある住民に対する理解の幅を広げていく福祉教育的な意義 (パクテ 2006 : 142) があるため, 地域福祉計画策定における住民参加を制度的に保障しなければならないと考える.

## 第2節 日韓の地域福祉計画の比較

韓国の社会福祉制度は日本のものと共通した基盤を有し, 非常に似ているところがある (武川 2006 : 129 ; 平野 2014b : 46) . その一つとして, 地方分権や地方自治という流れの中でローカル・ガバナンスを構築するツールとして地域福祉計画が政策化されたという共通点が挙げられる. 平野 (2014b : 52) は, 日本と韓国の地域福祉計画について, 策定プロセスに住民, 行政, 福祉機関の専門職, 学識経験者などの協議の場を設けることが求められていると述べている. そして, 両国の地域福祉計画は, 福祉における地方自治を強化しようとする地域福祉のツールとして共通課題を抱えていると指摘している.

こうした共通課題をもちながらも, 日本における地域福祉計画の場合, 韓国のそれと比べ, 理論から政策, その計画にいたるプロセスが緻密に検討されており, 住民参加のプロセスを重視した計画だといえる (キムジ 2007 ; パクユ 2007) . 住民参加を重視する日本の地域福祉計画は, 民間や社協の実践としての系譜からの影響が大きかったと考えられる.

平野 (2008a : 10-11 ; 2014b : 50-54) は, 両国の地域福祉計画の違いについて次の4点を提示している. 第1に, 韓国は「地域の総合福祉計画」であり, 日本は「地域福祉の計画」としての性格が強いこと<sup>22</sup>, 第2に, 韓国は民間レベルによる計画の段階がなかったが, 日本は70, 80代から社協による地域福祉の計画的推進が蓄積されてきたこと, 第3に, 韓国は評価の規定 (第15条の6) をもっているが, 日本は評価が規定されていないこと, 第4に, 韓国の地域福祉計画への研究者の関わりは, 委託機関としての機能にとどまっているが, 日本はフィールドワークに近いということである.

パクユミ (2008 : 67-68) は, 日韓の地域福祉計画の違いを<表-5>のようにまとめている. 韓国の地域福祉計画の特徴として次の4点が挙げられている. 第1に, 韓国では対象別計画の段階を経ることなしに行政の力量強化のツールとして地域福祉計画が登場したこと, 第2に, 韓国では地域の総合的な社会福祉計画としての性格が強いこと, 第3に, 韓国では法律上地域福祉計画の評価規定が明記されていること, そして最後に韓国では自治体レベルで社会福祉を計画的に

推進した経験が乏しいということである。

表 5. 日韓の地域福祉計画に関する規定

		日本	韓国
登場背景		対象別福祉計画の横断的展開と自発的な福祉活動の推進	地方分権・自治による自治体福祉行政の力量強化，サービスデリバリーシステムの整備（インフラ構築など）
法的規定	策定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・社会福祉法 2000 年改正</li> <li>・法の目的として「地域福祉の推進」明記（第 1 条）</li> <li>・計画策定は，努力義務（第 107 条）⇒「地域福祉の計画」</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・社会福祉事業法 2003 年改正</li> <li>・法の目的として「地域（社会）福祉の体系構築」明記（第 1 条）</li> <li>・計画策定の義務（第 15 条の 3・5）⇒「地域の社会福祉計画」</li> </ul>
	評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>・なし</li> <li>・次期計画策定のため行うが，具体的な指標の提示はない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域福祉計画の評価（第 15 条の 6）</li> </ul>
歴史的な条件		<ul style="list-style-type: none"> <li>・社会福祉協議会の計画策定の経験</li> <li>・高齢者分野など自治体行政計画の経験</li> </ul>	なし

出典. パクユミ 2008 : 67.

日韓地域福祉計画は，地方分権や地方自治，住民参加の重視など，登場背景は似ているが，韓国の場合，「地域の社会福祉計画」と言われているように「地域福祉」の存在が根本的に問われている。つまり，韓国では地域福祉という概念がまだ形成・合意されていないということである<sup>23</sup>。そして，分野別計画がない状況の中，社会福祉の計画を地域で策定するという認識が強く，行政や専門職主導で社会福祉サービスのデリバリーシステムを構築するための計画になっている。

### 第 3 節 先行研究

韓国の場合，地域福祉計画に関する研究は相対的に少なく，策定主体の一つである協議体の機能に関する研究が多い。地域福祉計画の研究動向は，次のように 4 つにまとめることができる。第 1 の動向は，地域福祉計画策定の現状・課題を提示し，その改善方策を探っている研究である（イ 1998；パクテ 2001；パクテ 2004；イ 2005；ソン 2006；イ 2006；パクテ 2007；チョン 2009；ベ・イ 2013；ハムら 2013；キムボ 2014；チョン・チェ 2014）。

第 2 の動向は，事例研究に基づき，地域福祉計画の改善方策を模索している研究である（パクジ 2004；リュ 2004；キムヒ 2006 b；パクテ 2006；チョ 2011；ユ 2012；カン 2012）。特に，パク



テヨン (2006) は、平澤市地域福祉計画の策定プロセスを紹介し、市民意見の自由発表大会や地域巡回の住民懇談会、福祉委員懇談会など、住民参加による地域福祉計画策定への示唆を見い出している。

第3の動向は、地域福祉計画における住民参加に関する研究である。韓国と日本の住民参加を比較している研究 (リュラ 2007)、地域社会参加の戦略を導出している研究 (カン・リュ 2007)、住民参加の問題点と活性化の方策に関する研究 (チョ 2012) などがある。特に、リュラ (2007: 124) は、韓国は社会福祉サービスの配分などタスク・ゴール中心の計画である一方、日本は住民参加の活性化に関わる内容を中心とするプロセス・ゴールに重きを置いた計画であると指摘している。そして、このような両国の差が計画策定のプロセスと住民参加の類型を決定するにあたり、非常に重要な要素となると主張している。

第4の動向は、日韓比較研究や日本の政策・事例からの示唆を見い出している研究である。日本の事例を参考にした市・道地域福祉計画に関する研究 (パクテ 2003; ユ・キム 2013; イジ 2014)、日本の地域福祉計画に関する書籍を翻訳した出版物 (パクラ訳 2003)、日韓地域福祉計画の比較研究 (パクテ 2012) などがある。

それ以外にも、地域福祉計画策定の基礎資料を分析している研究 (キム・イ 2004)、評価基準に関する研究 (キムヒ 2006 a)、人口学的要因と福祉サービスの供給量との関係を分析している研究 (キムジ 2006)、市・道地域福祉計画報告書のデザインに関する研究 (イ・ユン 2010)、福祉ニーズ調査に関する研究 (イソ 2014) などがある。

研究動向から地域福祉計画に関する研究は2003年の計画策定の法制化以降、2004年から本格的に行われてきたということがわかる。つまり、十分な学術研究が進んでいない状況下で、地域福祉計画が法制化されたのである。そして、韓国における地域福祉計画に関する研究は主に計画策定の方向性を模索している研究が多く、近年では韓国の状況を踏まえた多様な研究が行われている。一方、住民参加による地域福祉計画策定の方法論や評価に関する研究は少ない。

#### 第4節 地域福祉計画の課題—「釜山広域市A区」と「慶尚南道B市」の地域福祉計画における住民参加を中心に—

韓国における地域福祉計画は、策定率は100%とは言え、地域の総合的な社会福祉計画としての性格が強く、住民参加と地域性をいかした計画策定だとは言いがたい。地方自治体はこれまで地域レベルで住民と一緒に計画を立てた経験が乏しく、住民側も参加と自治の意識が低い。言い換えれば、参加と自治の文化や地域福祉という基盤がほぼない状況である。

こうした状況の中で、保健福祉部により提示されているガイドラインへの依存度が高い (キョング福祉財団 2009: 99)。大多数の計画策定が大学や研究機関などのような外部の専門家集団に委託するかたちで計画が策定されている (イ 2006: 109; アン 2007: 148; チョ 2011: 278; カン

2012 : 178 ; 平野 2014b : 52) . トップダウン方式・行政や専門職主導で研究機関がマニュアルどおりに策定した計画は、全国自治体が同じ計画 (キョンギ福祉財団 2009 : 103) またはペーパープランになってしまう恐れがある.

地域福祉計画策定の実態を明確にするため、次のように第3期地域福祉計画 (2015~2018) の策定期間に入った2つの地域においてフィールドワークを行った. この調査は日韓比較研究ではないことを明確にしておく.

## 1. 調査の概要

本研究の目的は、住民参加に焦点をあてて韓国の地域福祉計画策定の実態を明確にすることである. そのため、2014年5月27日から5月30日にわたって第3期地域福祉計画策定の時期に入った「釜山広域市A区」(日本の政令指定都市の区)、「慶尚南道B市」(日本の県の市)にてフィールドワークを行った. それぞれの計画策定の担当者を対象に、ニーズ調査や情報公開、住民参加の方法について1時間程度の半構造化面接を実施した. そして、A区の実務分科委員会とB市の分科委員懇談会にて参与観察を行った.

釜山広域市A区の調査対象者は、2013年から地域福祉計画と協議体の業務を担当している区の公務員(以下、A区の公務員とする)である. そして、慶尚南道B市の調査対象者は、2008年から2010年まで協議体の幹事として第1期・第2期計画策定に関わったことがあり、現在は総合社会福祉館の事務局長・協議体の委員として計画策定の中心的な役割を担っている(以下、B区の協議体委員とする). 慶尚南道B市は、地域福祉計画の策定と協議体の活性化を同時に図った地域として高く評価されており(キョンギ福祉財団 2009 : 98)、保健福祉部による第2期地域福祉計画の年次別計画に対する評価で優良事例として選定された地域である.

分析は、まず半構造化面接の録音テープを文字に起こし、調査対象者の陳述の中から住民参加を中心に地域福祉計画策定による成果と課題に関するコメントを抽出し概念化した. 本調査は[同志社大学「人を対象とする研究」倫理基準]と「日本地域福祉学会研究倫理規程」に則って行った. 調査協力者に対して事前に研究の趣旨を文書にて説明し、調査結果の公表について許可を得ている. 本稿では調査対象者の氏名や地域名を伏せることにしている. 一方、この調査は「同志社大学社会福祉教育・研究支援センター」の海外フィールドワーク助成による研究の一部である.

## 2. 地域福祉計画策定の成果と問題

釜山広域市A区と慶尚南道B市では、公務員や学識経験者、福祉関係者などによって構成され

ている協議体と、ニーズ調査や福祉資源の調査を担っている研究機関・大学が中心になって計画を策定している。半構造化面接と参与観察から見てきた地域福祉計画策定の成果と問題は次の通りである。

まず、地域福祉計画策定の成果として次の3点が挙げられる。第1に、福祉サービス供給者にとって、地域福祉計画策定への参加は組織の壁を超えて地域課題や地域資源、そして地域福祉について考える機会となる。第2に、福祉分野別の状況・実態を把握し、その基礎資料を整備する機会となる。第3に、行政と民間が地域福祉推進のために協働する機会となる。地域を基盤とした社会福祉実践の経験が乏しい韓国では、地域福祉計画策定が地域福祉の必要性について認識するきっかけとなっている。

一方、地域福祉計画策定の問題としては次の6点が挙げられる。第1に、住民参加とは言え、地域に居住している福祉サービス供給者の参加である。一般住民の参加は、地域福祉計画策定におけるニーズ調査の対象者としての参加にとどまっている。住民参加の方法論も、ホームページを通じた情報公開及び意見の集約にとどまっており、公聴会は企画していなかった。こうした現状から、「住民は専門性がない」、「住民は力がない」、「住民は地域に関心がない」といった行政の認識がうかがえる。

第2に、釜山広域市の場合、協議体の幹事がほとんどいないのが現状である。さらに、担当する行政職員も2～3年ごとに人事異動されている。その結果、地域福祉計画の策定・実施・進行管理における持続性・責任性を担保しにくい状況である。実際、A区の場合、計画策定の途中である2014年9月に担当公務員の人事異動があった。

第3に、保健福祉部による全国同一の策定手順や日程、厳しい評価など、計画策定がトップダウン方式で行われている。保健福祉部が提示したガイドライン通り計画書をつくっているから、全国の計画書が同じ計画書になっている。ニーズ調査の内容と方法も基本的には全国同一であるため、地域の特性をいかすことが困難である。日本の住民参加型調査のように地域自らの力をつける機会としてニーズ調査を活用していなかった。そして、短い計画策定の期間は大きな問題である。たとえば、第2期地域福祉計画の策定期間は、平均140.98日であった（韓国保健福祉人力開発院2011:36）。パクテヨン(2012:201)は、約6ヶ月以下の計画策定の期間で、住民の多様な意見を集約することができないため、十分な策定時間の確保が喫緊の課題だと指摘している。

第4に、市・郡・区の地域福祉計画策定にあたって、市・道（日本の都道府県）の教育的・行政的・財政的な支援は全くない状況である。今後、市・道の地域福祉計画は、市・郡・区の地域福祉計画を支援する計画として、地域福祉インフラの整備、福祉人材の養成など、戦略計画として機能させることが求められる。

第5に、地域福祉計画の評価は、主に行政内部評価である。そして、きめ細かな保健福祉部の

評価は、実践現場に大きな負担になっている。

第 6 に、地方分権の根本的な課題であるが、自治体が自ら使える福祉の予算がごく限られている。その中で、地域福祉計画策定の有効性や必要性について疑問が投げかけられている。地方自治体は、約 170 個の中央政府の事業を執行し、約 30%の予算を福祉分野に投入している（キムボ 2014：16）。つまり、自治体は地域の特性をいかした独自の福祉事業を行う財政的余力や裁量余地はない状況である。

### 3. 地域福祉計画策定における住民参加の実態

前述した地域福祉計画の問題と重なるところもあるが、ここでは地域福祉計画策定における住民参加の実態と課題について触れることにする。

#### (1) 福祉サービス供給者の地域福祉計画

第 1 に、福祉サービスの供給者中心の地域福祉計画となっている。全国的に地域福祉計画は、①協議体を中心に策定された地域、②行政中心の T/F チーム（task force team）によって策定された地域（第 3 期計画からは T/F チームを構成・運営することになっている）、③専門家集団が計画策定を中心的に遂行し、協議体が審議するかたちで策定された地域といった分類ができる（リュラ 2007：119-120）。いずれも福祉サービスの供給者主導の地域福祉計画としての性格が強いことがわかる。

調査した 2 つの地域でも、研究機関や大学が福祉ニーズ調査や福祉資源調査を実施し、公務員や社会福祉関係者主導で計画を策定していた。住民参加があったとしても、地域に居住している福祉サービス供給者の参加にとどまっていた。それは、行政や専門職に対する住民の依存性をさらに拡大させる結果をもたらすと考える。地域福祉計画策定における住民参加の実態について尋ねたところ次のような発言があった。

*地域福祉計画の策定、評価などを公共と民間で構成されている実務協議体が事前に検討し、代表協議体の意見を聞いてからそれを反映します。（中略）代表協議体の場合には施設の代表者ですが、地域住民が大多数です。実務協議体の中間管理者もA区に住んでいる人が大多数です。*

*（A区の公務員）*

行政主導的であり、官と民間のローカル・ガバナンスの組織としての性格が強い協議体が、どの程度の住民参加の促進機能を果たすことができるかに地域福祉計画の勝負がかかっていると考

える。もちろん、地域福祉計画における住民参加を促進するため、韓国の社会福祉協議会の役割を強調している主張もある（ソン 2006；イ 1998；パクテ 2004）。

慶尚南道B市の場合、協議体が社会福祉サービスの供給者の立場だけ代弁しているという問題意識から、住民の意見を集めるため、協議体委員が住民懇談会を開催する必要があるという意見が出始めている。

*われわれが本当に住民の意見を代弁しているか、それとも供給組織の意見を代弁しているか。これについてのジレンマがまだあります。（中略）地域へ行こう。分科委員別に地域を圏域別に分けて2〜3つのまちに行き、直接に住民の話を聞いてみようという動きがありましたが、やはり仕事をしている立場だったので実行までには至らなかったです。*

*（B区の協議体委員）*

そもそも、福祉サービスの供給者間のガバナンス組織としてつくられた協議体が計画策定の主体となっていることは、もしかすると住民参加を妨げる一つの要因になる恐れがある。今後、協議体がどの程度住民の意見を反映することができるかが大きな課題となると考える。

## （2）ニーズ調査の対象者としての住民参加

第2に、住民はニーズ調査の対象者としての役割しか果たしていない。つまり、地域住民は質問紙調査や情報提供者調査など、ニーズ調査の対象者としての参加にとどまっている。次は地域福祉計画における住民参加の方法に関する担当者の発言である。

*住民の意見を集めるために情報提供者調査を実施してます。（中略）今回はたくさんの意見を収集するために情報提供者調査の対象者を拡大しました。*

*（B区の協議体委員）*

地域福祉計画策定にあたり、住民がニーズ調査の対象者としての住民参加にとどまっていることは全国的な傾向ともいえよう（パクテ 2007；チョ 2012）。たとえば、ある広域市の8つの区・郡における地域福祉計画の住民参加の仕組みを分析した結果、質問紙調査が唯一の仕組みであった（チョ 2012：372）。もちろん、ニーズ調査で地域福祉やその計画策定への関心を掘り起こすことは可能だが、計画策定に参加するまでは大きな隔りがある（鈴木 2005：48）。つまり、調査対象者としての参加と積極的に計画策定に関わることは大きな差が存在する。アンケート調査やヒアリング調査、情報提供者調査などを通して、一方的に住民の意見やニーズを聞くことは、行

政や専門職に対する依存を高める恐れがある。パクジョンラン（2004：30）は、地域福祉計画は策定過程に住民の主体的な参加をどの程度引き出すかによって勝負が左右されると指摘し、単純にニーズ調査を通して自分の意見を語ることは十分な住民参加とは言えないと述べている。

### (3) 原案を作成してからの意見収集

第3に、計画の原案を作成してから住民の意見を収集している。行政と研究機関の主導で地域福祉計画の原案をつくってから、ホームページやチラシ、公聴会を通じて情報公開を行い、住民の意見を収集している。このような消極的な住民参加の仕組みでは、十分に住民の意見を反映することができず、供給者の視点から確保可能な予算に基づいた地域福祉計画になる恐れがある。今後、「白紙の状態から手探りで地域福祉計画を創り出すプロセス」（原田 2014a：136）を大切にする視点が求められる。これは、行政や専門職主導型の計画づくりではなく、住民主導型の計画づくりへの転換のことを意味する。

*計画策定の過程でホームページなどを通して住民の意見を収集していますが、大体意見がないです。（中略）* 公告をしても反応がないです。この内容が難しそうです。

*（A区の公務員）*

*計画策定してから一般住民を対象に公聴会を開催しても、来る人は同じです。行政が公聴会を開くと、そうなるのです。同じく福祉委員や実務協議体の委員、社会福祉従事者…一般住民が来られないのです。*

*（B区の協議体委員）*

以上の調査結果からわかるように、ニーズ調査やホームページによるパブリックコメントのような消極的・形式的な方法で住民参加を引き出すことは難しいと考えられる。住民が主体的に地域福祉について関心をもち、計画策定に参加し、適切な判断ができる積極的な情報公開と参加の仕組みが求められる。

こうした韓国の地域福祉計画における住民参加の欠如という問題は全国的に共通していることが先行研究からも明らかになっている（キムヒ 2006a；リュ 2004；リュら 2007；パクジ 2004；パクテ 2006；パクテ 2007；パクテ 2012；べ・イ 2013；ユ・キム 2013；イ・ユン 2010；イ 2006；チョ 2011；チョ 2012；ハムら 2013）。計画策定にかかる最小限の時間も確保されていない条件、計画策定の期間が地方選挙と重なることによる多様な住民参加の難しさ、地域福祉計画の策定経験の不足、計画策定に必要な財源の不足、計画に対する福祉関係者の低い意識、計画関連の専門家

の不足、実質的な住民参加の経験や参加技法の不足など、さまざまな問題がある（パクテ 2006：138）。このような状況では、住民参加による地域福祉計画策定、そして地域の特性をいかした地域福祉計画策定は不可能である。

## 第5節 小括

地方分権化政策の流れの中で、2003年の社会福祉事業法の改正により、地域福祉計画が法制化された（2005年施行）。韓国の地域福祉計画は「地域の総合的な社会福祉計画」としての性格が強い。韓国の場合、上部組織への計画の提出義務があり（第15条の3）、地域福祉計画の施行結果の評価に関する規定（第15条の6）があることが特徴ともいえる。保健福祉部（2006）は、地域福祉計画の評価指標として、「参加性」、「具体性」、「地域性」、「連係性」、「合理性」といった原則を提示している。

韓国では、市・郡・区レベルの官民協働の仕組みである「地域社会福祉協議体」の審議を通して地域福祉計画を策定することになっている。しかし、多くの協議体が計画策定において機能不全に陥っている。そもそも、協議体は官と民間のローカル・ガバナンス組織として行政や専門職中心に構成されているため、住民の意見が直接に反映されにくいと限界をもっている。こうした状況の中で、多くの自治体が研究機関に委託するかたちで計画策定に取り組んでいるのである。

地域福祉計画は、社会福祉事業法に明記されている「地域社会福祉の体系構築」という目的を実現するためのツールである。そして、国によって統合性（integration）、参加性（participation）、協力性（collaboration）という3つの目的が示されている。つまり、地域福祉計画は、基礎自治体のレベルで行政と住民、民間の参加および協働を通じて地域福祉を総合的かつ計画的に推進するための新たな政策・実践のツールである。こうした地域福祉計画の意義としては、地域ビジョンの提示・具体化をはじめ、地域社会中心の社会福祉制度の定着、社会福祉サービスに対する住民ニーズの把握、効率的なサービスの供給システムの検討、福祉サービスの供給主体の多元化、社会資源の調達・適切な配分、社会福祉サービスの総量の拡大、官・民の新たなパートナーシップの形成、福祉地域社会の形成などが挙げられる。

韓国と日本の地域福祉計画は、地方分権や地方自治という流れの中でローカル・ガバナンスを構築するツールとして地域福祉計画が法制化されたという共通点をもっている。一方、韓国は「地域の総合福祉計画」であり、日本は「地域福祉の計画」としての性格が強い。韓国の場合、「地域福祉」という概念がまだ形成・合意されず、その存在が根本的に問われている。そして、高齢者、障害者、児童など、分野別計画がない状況の中で、社会福祉の計画を地域で策定するという認識が強い。その結果、住民参加の重要性については認識しているものの、行政や専門職主導による福祉サービスのデリバリーシステムを構築するための計画策定になっている。そして、

韓国は法律上評価規定が明記されているが、日本は評価規定がないという違いがある。

地域福祉計画に関する先行研究としては、①地域福祉計画策定の現状や課題を提示し、その改善方策を探っている研究、②事例研究に基づき、地域福祉計画の改善方策を模索している研究、③地域福祉計画における住民参加に関する研究、④日韓比較研究や日本の政策・事例からの示唆を見い出している研究がある。主に計画策定にあたっての大きな方向性を提示している研究が多く見られる。一方、住民参加による計画策定の方法論や評価に関する研究は少ない。

こうした文献研究の結果を踏まえ、地域福祉計画策定の実態を明確にするため、第3期地域福祉計画（2015年～2018年）の策定期期に入った2つの地域においてフィールドワークを行った。半構造化面接を実施した結果、計画策定の全般に関する6点の問題や、「福祉サービス供給者の地域福祉計画」、「ニーズ調査の対象者としての住民参加」、「原案を作成してからの意見収集」といった住民参加における問題があることが明らかになった。こうした問題は先行研究から全国的に共通していることが明らかになった。

福祉コミュニティ形成のためには、地域福祉計画策定のプロセスに住民参加の仕組みを確保すること、そして公共と民間の協働による地域福祉システムを構築することが重要であると考えられる。そのためには、タスク・ゴールのみならず、住民参加を重視するプロセス・ゴールや地域社会の力学を変えていくリレーションシップ・ゴールにも焦点をあてた地域福祉計画策定が求められる。



### 第3章 福祉コミュニティ論の理解

地域福祉の推進にあたり、地域福祉計画策定そのものがもっている本来の価値、つまり福祉コミュニティ形成という機能を実証的に検証することが求められている。そのため、抽象度が高い福祉コミュニティという概念を具体化・操作化しなければならない。本章では、岡村重夫の福祉コミュニティ論について概観し、福祉コミュニティ意識という新たな概念を提示している。

#### 第1節 岡村重夫の福祉コミュニティ論

##### 1. 福祉コミュニティの必要性

国民生活審議会総合企画部会による報告「コミュニティ再興と市民活動の展開」（2005年）では、町内会、自治会のような旧来のコミュニティだけでは、新たな問題に柔軟に対応するには限界があることを指摘している（三本松 2014：131）。超少子高齢社会に求められる新しいコミュニティは、伝統的な農耕社会への回帰ではない。新しいコミュニティは、血縁、地縁基盤に自然発生した農山漁村の部落や戦争遂行上の必要性から上位下達の組織として形成された隣組、町内会<sup>24</sup>（宮沢 1970：7）とは異なるものである。21世紀に求められるコミュニティは、住民・当事者が中心となって行政や民間企業、ボランティア団体、NPOとの協働でつくる「福祉コミュニティ」ではないだろうか。これは、コミュニティを根本的なセーフティネットとして捉え（広井 2010：26-37）、福祉サービスを必要としている人をも包含する福祉コミュニティとして再生する（大橋 2014：14）ことである。

福祉コミュニティは、ニーズ充足の機能と開いた性格<sup>25</sup>をもつ新しいコミュニティとして少数者が排除・差別されやすい従来のコミュニティの限界を乗り越えるものだといえよう。地域福祉計画を策定するにあたってこうした福祉コミュニティの考え方が求められる。原田（2005a：108）の言葉を借りると、「地域住民の最大公約になる課題だけではなく、マイノリティの問題、すなわちこれまでは排除されたり、抑圧されてきた問題に着目」するものである。現在、当事者の参加を確保するための今日的な課題として福祉コミュニティの形成が注目を集めており、市町村政策の目標にも福祉コミュニティ形成が掲げられるようになっていく。超少子高齢社会における福祉問題は、行政・制度のみでは対応できず、コミュニティが福祉サービスの供給者としての役割を果たすことが求められているのである。

##### 2. 岡村の福祉コミュニティ論

日本における福祉コミュニティ概念は、岡村重夫の『地域福祉論』（1974年）の中で地域福祉の

構成要素の一つとして提示されている。岡村は、社会学によるコミュニティ研究を批判的に継承し、イギリスの「シーボーム委員会報告」(1968年)、日本の「中央社会福祉審議会答申」(1971年)という二つの代表的なコミュニティ論を検討したうえで、「社会福祉のためのコミュニティ論」(平川2004:207)の必要性を主張している。

岡村(1974:69)によれば、一般的なコミュニティは多数の地域住民に共通な関心や問題意識に従って成立するものであるから、地域における少数者の問題や要求は、一般的なコミュニティを形成する契機とはなりにくい傾向がある。つまり、地域に「地域組織化活動」を通じて一般的なコミュニティが形成されても、地域福祉問題は解決できないのである。そこで、岡村は「福祉組織化活動」を通じて、地域コミュニティの下位コミュニティとしての福祉コミュニティを形成することが必要だと主張している<sup>26</sup>。

岡村が定義した福祉コミュニティとは、コミュニティの一般的社会状況の中で、とくに社会的不利条件をもつ少数者の特例条件に関心を持ち、これらの人びとを中心として同一性の感情をもって結ばれる下位集団であり、社会福祉サービスの利用者ないし対象者の真実の生活要求を充足させるための組織体のことである(岡村1974:87-88)。そして、福祉コミュニティのイメージは、すべての住民が、それぞれに生活上の障害や不利条件をもつことを自覚して、相互に協力して、主体的人間性を守ろうとする人びとの自発的共同体であると述べている(松本ひ2012:11)。

瓦井は、岡村による福祉コミュニティ概念の特徴として次の3つにまとめている。それらは、①コミュニティを対象化して、人間関係の問題点の解法を目標とする、②具体的な要援護者支援を目的として対象化したコミュニティに関係する位置へ福祉コミュニティの形成を図る、③コミュニティ内にあるアソシエーションを活用して福祉コミュニティの機能としつつも、コミュニティの構成員の主体性を重視するということである(瓦井2006:72)。

福祉コミュニティの第1の構成員は、サービスの受給者・利用者、いわゆる「当事者」であり、福祉コミュニティは当事者を中心として広がるという特徴がある。第2の構成員は、生活困難の当事者と同じ立場に立つ同調者や利害を代弁する代弁者、いわゆる「ボランティア」であり、第3の構成員は各種のサービスを提供する機関・団体・施設、いわゆる「専門職」である。上野谷(2006:49-50)は、福祉コミュニティは当事者の組織化、ボランティアの組織化、専門職の組織化、この三者の連携、組織化をさすと述べている。つまり、福祉コミュニティとは、当事者とボランティア、専門職との結合体ともいえよう。

一方、岡村(1974:88-101)は、福祉コミュニティの機能として「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」という5点を挙げている。特に、地域福祉計画の立案について、公的機関による社会福祉計画の立案に対して地域住民の要求を反映させるために「運動」、「交渉」、「参画」、「自治」を要求するのが福祉コミュニティの本質であると述べている。

こうした福祉コミュニティ論は、「生活」を基本的要求の充足過程（松本ひ 2002：19）として捉えている。そして、生活者としての住民・当事者の側に立った「主体論的アプローチ」（瓦井 2006：37）であり、福祉サービスを必要としている人も包含するコミュニティづくりである。特に、サービス利用者と提供者との間に同調者、代弁者を位置づけたことに大きな意義がある（原田 2007：187）。したがって、生活の現実性からみると、福祉コミュニティの形成は一般的なコミュニティ、いわゆる地域コミュニティの形成よりも一層重要な意味をもっていると考えられる。

もちろん、地域コミュニティと福祉コミュニティの両者の間に密接な協力関係のあることが望ましい（岡村 1974：69）ことは言うまでもない。中野（1985：35,39）は、地域住民による主体的なコミュニティづくりは地域組織化と福祉組織化から構成されると指摘し、地域組織化を基盤とした福祉組織化を主張している。特に、代表的な地域コミュニティである町内会・自治会は、相互扶助機能を発揮する近隣集団として、地域福祉システムの担い手としての機能への期待が高まってきている（杉岡 1995：43）。高野（2007：191）は、これまでの地域活動は町内会・自治会を中心に展開されてきたことを指摘し、町内会・自治会は住民のコミュニティに対する意識に具体的な姿を与えていると述べている。要するに、生活圏域を中心とした地域コミュニティを支える組織と協力・関係調整をしないと地域に根ざした福祉活動の展開は困難である。したがって、地域福祉の推進にあたり、居住性とテーマ性を縦横につなぐ住民組織化、もしくは地域コミュニティづくりを基盤にした福祉コミュニティづくりが求められる。

## 第2節 福祉コミュニティに関する多様な視点

### 1. 岡村の福祉コミュニティ論に対する批判

岡村の福祉コミュニティ論について、いくつかの問題点が指摘されてきた<sup>27</sup>。大橋（2006a：24-25）は、社会福祉の国民化と地域化が進んでいる中で、一般住民の生活課題と福祉サービス対象者の福祉課題との乖離的状况がなくなりつつある状況になってきていることへの認識が十分ではないと指摘している。そして、一般的なコミュニティと福祉コミュニティとの使い分けは今日ではあまり意味をもたず、福祉教育の推進を通して一般的なコミュニティ自体を福祉コミュニティの視点において構築し直すことが必要だと述べている。

こうした批判に対して、原田（2007：187-188）は、「岡村理論からみたときにそれは社会福祉問題を社会サービスとして普遍化できる断片のみをとらえているにすぎなく、福祉サービスを必要とする者にとっての固有な生活問題あるいは地域社会を構成する福祉サービスを必要としない地域住民とマイノリティの間に生じる葛藤については想定されていない」と指摘している。そして、「福祉コミュニティの一般化では地域住民に共通課題として認識されたものだけが取りあげられていく可能性があり、少数者が排除されていくという状況が起こりうる」と述べ、「福祉コ

コミュニティの普遍化」ではなく、「地域コミュニティの福祉化」こそが今日の地域福祉に必要な指向性であり、方法論であると主張している（原田 2014a : 46）。

筆者は、原田の主張に同意するとともに、加えて「強い市民」を前提とするコミュニティ形成や奥田理論（武川 2006 : 60-62）を克服するためには、当事者を中心として各支援組織が協力関係に立つことで初めて福祉コミュニティが成立する（平野 2014d : 146）ということに注目する必要があると考える。当事者は人間存在の深層に及ぶ時代の葛藤と本質的な危機を誰よりも敏感に感じ取り、表出するに至った人びとである。その意味で、地域社会は当事者の経験に耳を傾け、学び、ニーズを反映した地域づくりをめざすことが重要である（向谷地 2005 : 199）。つまり、岡村の福祉コミュニティ論は、社会福祉ニーズの普遍化・社会福祉サービス利用の普遍化・社会福祉サービス提供の普遍化、すなわち「社会福祉の普遍化」（大橋 2002a : 4）という状況の中でも、住民・当事者側に立つ研究・実践の視点として有効な考え方なのである。

## 2. 福祉コミュニティ論の展開

三浦（1978 : 210-211）は、福祉コミュニティを「地域において要援護者に対する適切な施設やサービスの整備をはかると同時に、地域住民の社会福祉への参加・協力を最大限に高め、要援護者が社会の一員として、当該地域に統合されているコミュニティを意味する」と規定した。そして、福祉コミュニティ形成のためには、物的環境の整備や制度的環境の改変、そして地域住民の要援護者と福祉についての意識・態度の変容が不可欠なものとなると述べている（三浦 1993 : 54）。

社会学者である奥田（2003 : i, 3）は、福祉コミュニティの発想を欠くコミュニティは、コミュニティの内実に値しないことになると述べている。これは、コミュニティの本質の中に福祉コミュニティ的な属性がすでに含まれていることを示している。奥田は、福祉コミュニティの発想の前提には、①「ひと」と「ひと」とのより自覚的、人格的な結びつき、②地域生活の新しい「質」の構築、再構築を含んでいると述べている。福祉コミュニティがこれまでの地域生活、社会のあり方の根底にふれるという意味では、一つの「思想」運動としての側面をもち、地域福祉文化の観点からしたら、福祉コミュニティは一つの「文化変容」に他ならないと指摘している。

稲葉（2003 : 144-145）が提示した福祉コミュニティは、「地域性」への配慮や人びとの「共同性」を強調している点に特徴がある。福祉コミュニティの必須条件として、①日々の住民相互の交流や助け合い、②人びとの願いや思いをかたちにするための協働活動、③政策決定への参画などの蓄積を挙げている。そして、平川（2004 : 42）は、福祉コミュニティという下位集団を中心とした地域コミュニティ形成を「福祉のまちづくり」と名づけ、地域コミュニティの形成における福祉コミュニティの重要性を指摘している。福祉コミュニティの機能については、直接利害関

係のある福祉政策に「参加」するにとどまらず、そうした「政策立案」とそのための「調査活動」を行い、また「対外的な広報活動」を進め、最終的に福祉コミュニティが「社会福祉サービスの運営主体」になることだと述べている（平川2004：215）。

最近では、岡本（2010：78）が「なぎさの福祉コミュニティ」という新しい福祉コミュニティの学説を提示している。「なぎさの福祉コミュニティ」とは、入所型福祉施設があたかも陸と海との境界に展開する「なぎさ」のように、福祉施設を拠点としつつ、一つの単位として、施設と地域社会の間に展開されるゆるやかで暖かな媒体的・公共的領域である。その動的空間をベースに、地域住民の参加を得て、支え合いや交流、自己表現あるいは育ちあいの場をつくりあげ、ノーマルな対人的・共同的な地域社会関係の創造をめざすことをいう。言い換えれば、なぎさの福祉コミュニティは、施設利用者を中心にすえながら、地域社会に開かれた媒体的空間において展開される人と人とのつながりや交流を重視する地域社会関係の総体である。

このように「福祉コミュニティ」は、多様なかたちで継承ないし展開されている。その中で明確なことは、福祉コミュニティがノーマライゼーション的思想に基づき、公私協働で福祉問題を解決し、よりよい地域社会を作り上げるための必要条件となっているということである。

### 3. 福祉コミュニティ論の課題

上述したように福祉コミュニティ論は、社会福祉の重要な視点として継承・展開されてきた。しかし、福祉コミュニティ論は、理論的な検討が十分ではない状況で、単なる抽象度が高い地域福祉の理念・スローガンとして使われているのが現状である。そして、地域福祉の制度化の流れの中で、地域福祉実践も生活者としての住民・当事者の主体性を重視する色彩が薄れてきたのではないだろうか。瓦井（2006：4）は、福祉コミュニティの考え方は混乱しており、各々の論者に合ったかたちで取り込まれていると述べている。その理由として、福祉コミュニティが期待概念として政策への導入を急いだ結果、実存概念としての福祉コミュニティへの追求が不十分なままとなったと述べている。そして、原田（2014a：8）は、そもそも岡村の地域福祉論には実践方法論が組み込まれていないという問題があると指摘している。

昨今、福祉コミュニティ論の考え方やその有効性についての再考が求められている。本研究では、地域福祉の推進にあたり、地域福祉計画策定そのものも持っている本来の価値、つまり福祉コミュニティ形成という機能を実証的に検証し、その方法論を提示する。そのため、ここでは規範的であり、抽象度が高い福祉コミュニティという概念についての具体化・操作化を試みる。

#### 第3節 福祉コミュニティ意識

本研究では上述した問題意識から、福祉コミュニティ論を具体化・操作化するため「福祉コミ

「コミュニティ意識」という新しい概念を提示している。岡村の福祉コミュニティの定義から「少数者への関心」、「同一性の感情」、「生活要求充足の確信」という3つの構成概念を抽出した。それらは、岡村の福祉コミュニティ論における主な構成概念として、多くの学者によってその概念が継承・展開されてきた。

上野谷（2006：49-50）は、福祉コミュニティは、人と人、人と組織、組織と組織をつなぐ幾重もの重層的な回路をもち、「異なった他人の存在の承認」という違いを認め合う緩やかなネットワークの形成と「重荷を共に担い合う」協働の精神、行為からなるものであると述べている。また、地域福祉計画策定において問われている「社会的排除」に関する課題への接近にも福祉コミュニティの捉え方が必要であると述べている。そして、福祉コミュニティづくりは、フォーマルサービスとインフォーマルサポートの包括的、総合的な形成を生活圏域としての地域社会に創出していくことこそが近道であり、参加・参画の促進、協働の工夫・実践、ボランティアの尊重、地域に根ざしたボランティア学習と福祉教育、民の情報共有と発信などの方法を必要とする旨を指摘している（上野谷 2012：174；2006：51）。要するに、上野谷は「異なった他人の存在の継承」、「重荷を共に担い合う協働の精神・行為」、「社会的排除」などのように、少数者への関心や生活要求充足の確信に重点を置き、福祉コミュニティの概念を具体化していると言える。

牧里（1993：123-124）は、福祉コミュニティについて、「一般的に用いるコミュニティに対して、地域社会を基盤としつつ、ハンディキャップをもつ階層の福祉追求を原点にサービス・施設の体系的整備とともに公私協働、地域住民の福祉意識・態度の醸成を図ろうとする機能的コミュニティのひとつである」と述べている。福祉コミュニティの特徴は、①地理的に規定されてくる一定の地域社会の内部に存在する機能的コミュニティ、②生活上の不利益、生活困難を最も強く受けやすい、福祉サービスの顕在的・潜在的利用者（当事者）を中心にすえた組織体、③社会福祉サービスの充実・開発にかかわって顕在的・潜在的利用者の真のニーズを明らかにし充足することである。特に、牧里は地域ボランティア組織である地区社協が福祉コミュニティに該当すると指摘している（牧里 2012：123）。要するに、牧里は福祉コミュニティを「サービス・施設の体系的整備」、「公私協働」、「ボランティア組織である地区社協」などのように、生活要求充足の確信や同一性の感情に焦点をあてているのである。

一方、地域福祉の推進における中心的な組織である全社協では、1979年の『在宅福祉サービスの戦略』で在宅の要援護者へのサービスの必要性を訴え、福祉コミュニティについても触れている。福祉コミュニティについて「在宅福祉サービスの効果的な展開のために必要なニーズの充足に必要な社会福祉の施設やサービスが用意され、それに加えて、これらの在宅福祉サービスを地域住民が受け入れ、なんらかのかたちでこれらのサービスを支持・協力・参加する態勢」と規定している。つまり、在宅福祉サービスの掲げる目標は、サービスの整備充実だけでは達成できず、地域住民によるサービスの支持や協力、参加する態勢づくりが不可欠なことを指摘し、そうした

条件をそなえたものを福祉コミュニティと呼んでいる（稲葉 2003：139）。また、瓦井（2006：38, 47）は、1980年の『在宅福祉サービス組織化の手引』（全社協）に公表された地域福祉の内容は、福祉組織化を関連する社会資源の動員および開発を目標とする組織化のことであると指摘している。したがって、当時の福祉コミュニティの概念は、住民参加による在宅福祉サービスの充実という生活要求充足の確信の側面が強かったと考える。

このように福祉コミュニティ論は、少数者への関心や同一性の感情、生活要求充足の確信という3つの構成概念を中心に継承・展開されているのである。福祉コミュニティ論に関する先行研究に基づき、本研究では福祉コミュニティ意識（Sense of Welfare Community）を次のように定義する。福祉コミュニティ意識とは、福祉コミュニティを形成するため、住民がもつべき必須条件として福祉理念（ノーマライゼーション<sup>28</sup>、ソーシャル・インクルージョン<sup>29</sup>）を内在させたコミュニティ意識として、地域社会という生活の場において日常生活上の困難をもつ「少数者への関心」、「同一性の感情」、「生活要求充足の確信」について個人が主観的に評価するものである。

「少数者への関心」とは、少数者が排除されない多様な文化が共存する社会をつくるため、日常生活上の困難をもつ高齢者や児童、障害者、母子家庭、生活保護受給者（低所得者）、難病患者、外国人、保護観察中の個人などに対して抱く関心のことである。「同一性の感情」とは、地域住民・当事者が共有する価値観や生活態度、同じ仲間だという感情として、連帯的な意識とソーシャル・インクルージョンにつながるものである。大橋（2014：3）は、同一性の感情を「コミュニティに帰属している人のアイデンティティ」とも言っている。こうした同一性の感情は、ボランティア活動を通し、また地域における集会、運動会、祭りなどのイベントへの参加・交流などによっても促進される（岡本 2010：85）。そして、「生活要求充足の確信」とは、地域住民をはじめ、行政、専門職、企業などが協働することによって、地域住民・当事者の真のニーズ（社会生活の基本的要求）が全体的・包括的に充足されるという確信のことである。

#### 第4節 小括

超少子高齢社会に求められるコミュニティは、住民・当事者が中心となって行政や民間企業、ボランティア団体、NPOとの協働でつくる「福祉コミュニティ」であると考えられる。福祉コミュニティは、ニーズ充足の機能と開いた性格をもつ新しいコミュニティとして少数者が排除・差別されやすい従来のコミュニティの限界を乗り越えるものである。こうした福祉コミュニティの考え方は地域福祉計画策定にあたっても求められる。

福祉コミュニティという概念は、岡村重夫の『地域福祉論』（1974）の中で地域福祉の構成要素の一つとして提示された。岡村が定義した福祉コミュニティとは、コミュニティの一般的社会

状況の中で、とくに社会的不利条件をもつ少数者の特例条件に関心をもち、これらの人びとを中心として同一性の感情をもって結ばれる下位集団であり、社会福祉サービスの利用者ないし対象者の真実の生活要求を充足させるための組織体のことである（岡村 1974：87-88）。福祉コミュニティの構成員は、「当事者」、「ボランティア」、「専門職」である。上野谷（2006）は当事者の組織化、ボランティアの組織化、専門職の組織化、そしてこの三者の連携・組織化を重要だと指摘している。

福祉コミュニティ論は、岡村の概念定義に基盤をもちつつ、多様なかたちで継承・展開されてきた（三浦 1978；三浦 1982；三浦 1993；三浦 2002；松本ひ 2002；松本ひ 2012；松本ひ 2014；牧里 1993；牧里 2012；上野谷 2006；奥田 2003；瓦井 2006；平川 2004；岡本 2010；稲葉 2003）。福祉コミュニティ論は、生活者としての住民・当事者の側に立った主体論的アプローチとして、いまだに有効な考え方である。しかし、福祉コミュニティ論は、理論的な検討が十分ではない状況で、単なる抽象度が高い地域福祉の理念・スローガンとして使われているのが現状である。そして、地域福祉の制度化の流れの中で、地域福祉実践も生活者としての住民・当事者の主体性を重視する色彩が薄れてきたのではないだろうか。

昨今、福祉コミュニティ論の考え方やその有効性についての再考が求められている。本研究では、地域福祉の推進にあたり、地域福祉計画策定そのものがもっている本来の価値、つまり福祉コミュニティ形成という機能を実証的に検証し、その方法論を提示する。そのため、抽象度が高い福祉コミュニティという概念を具体化・操作化しなければならないと考え、「福祉コミュニティ意識」という新しい概念を提示した。福祉コミュニティ意識とは、福祉コミュニティを形成するため、住民がもつべき必須条件として福祉理念（ノーマライゼーション、ソーシャル・インクルージョン）を内在させたコミュニティ意識として、地域社会という生活の場において日常生活上の困難をもつ「少数者への関心」、「同一性の感情」、「生活要求充足の確信」について個人が主観的に評価するものである。ここでいう 3 つの構成概念は、福祉コミュニティに関する考察から抽出したものであり、多くの学者によってその概念が継承されてきたといえよう。

## 第 I 部のまとめ

第 I 部では、本研究の理論的な理解を高めるため、地域福祉や住民参加、地域福祉計画、福祉コミュニティ論について概観した。その内容について簡単にまとめておきたい。

地域福祉という概念は多様であり、その時代の社会的影響を受けて変化する形成概念だといえる。本研究では、福祉コミュニティや住民の主体性を強調している岡村重夫の地域福祉論、すなわち「福祉コミュニティ・地域主体志向の地域福祉論」を理念的枠組みとして採用している。そして、地域福祉を言及する際、住民参加は欠かせない概念である。本研究における住民参加とは、



地域福祉の推進のため、住民・当事者が主体性をもって地域の公共的な政策立案・決定・運営・実施・評価過程に関与する行為のことである。換言すれば、3形態（運動的参加、参画的参加、活動的参加）・4レベル（意思決定への参加、運営への参加、実施活動への参加、評価への参加）の総体としての住民参加であり、「住民の力が生かされる参加」のことをさしている。

地方分権の流れの中で、2000年以降、日韓において地域福祉計画が法制化された。日韓における地域福祉計画の法制化は、地方分権という背景や住民参加の重視などが非常に似ている。しかし、日本は「地域福祉の計画」、韓国は「地域の社会福祉計画」と言われるように、韓国の場合には地域の総合的な社会福祉計画としての性格が強い。まず、日本における地域福祉計画は1990年の福祉関係八法改正からはじまった社会福祉における改革を集大成したものだといえよう。日本は、社協コミュニティワーク実践の系譜や行政福祉計画の系譜、地域福祉実践としての系譜などがあり、歴史的な流れの中から地域福祉計画を把握する必要がある。地域福祉計画を時期別にみると、1980年代までの社協主導の段階、1980年代末から1990年代の行政化の段階、2000年代以降の地域福祉計画の段階といった区分ができる。特に、2000年の社会福祉法の成立によって法制化された地域福祉計画（2003年施行）は、従来の行政計画と比べ「住民参加」、「総合化」、「地域性」を一層強調しているという特徴がある。

一方、韓国の場合、地域社会福祉協議体の審議を経て計画を策定することになっているが、その協議体が機能不全に陥っている。そして、多くの自治体が研究機関などに委託するかたちで計画策定に取り組んでいる。先行研究やフィールドワークの結果、「福祉サービス供給者の地域福祉計画」、「ニーズ調査の対象者としての住民参加」、「原案を作成してからの意見収集」といった住民参加の問題があることが明らかになった。こうした地域福祉計画における住民参加の欠如という問題は、全国的に共通していることが先行研究から明らかになった。今後、住民参加や住民のエンパワメントを促すプロセス・ゴールに焦点をあてた地域福祉計画への取り組みが求められる。

地域福祉計画における住民参加について検討する際、重要な視点として地域福祉推進の目的とも言われている「福祉コミュニティ」という視点が重要である。岡村（1974：69）によれば、一般的なコミュニティは多数の地域住民に共通な関心や問題意識に従って成立するものであるから、地域における少数者の問題や要求は、一般的なコミュニティを形成する契機とはなりにくい傾向がある。そこで、岡村は「福祉組織化活動」を通じて、地域コミュニティの下位コミュニティとしての福祉コミュニティを形成することが必要だと主張している。福祉コミュニティ論では、地域福祉の主体を住民・当事者を中心に捉えているのが特徴である。

こうした福祉コミュニティは、社会福祉の重要な視点として継承・展開されている一方、理論的な検討が十分ではない状況で抽象度が高い地域福祉の理念・スローガンとして使われているのが現状である。したがって、福祉コミュニティ論を具体化・操作化し、その考え方の有効性につ

いて再考しなければならないと考える。

こうした問題意識から、本研究では「福祉コミュニティ意識」という新しい概念を提示している。福祉コミュニティ意識とは、福祉コミュニティを形成するため、住民がもつべき必須条件として福祉理念（ノーマライゼーション，ソーシャル・インクルージョン）を内在させたコミュニティ意識として、地域社会という生活の場において日常生活上の困難をもつ「少数者への関心」，「同一性の感情」，「生活要求充足の確信」について個人が主観的に評価するものである。ここでいう3つの構成概念は、福祉コミュニティに関する考察から抽出したものであり、多くの学者によってその概念が継承されてきたといえよう。

続く第Ⅱ部では、地域福祉計画評価の課題を踏まえたうえで、住民の意識変化を測定するための一つの指標として福祉コミュニティ意識尺度の開発を試みている。そして、その尺度を用いて住民参加による地域福祉計画策定の効果を提示している。地域福祉計画における住民参加の欠如という問題を解決するためには、まず住民参加による地域福祉計画策定の効果を提示し、地域福祉計画策定の必要性を策定主体が認識しあうことが第一歩であると考ええる。

## 第Ⅱ部 地域福祉計画策定の効果に対する評価

第Ⅱ部では、策定プロセスに焦点をあてて、地域福祉計画策定の効果に対する評価（以下、効果評価）について触れている。地域福祉計画評価の課題を踏まえたうえで、効果評価のために福祉コミュニティ意識尺度を開発し、その尺度を用いて地域福祉計画策定の効果を実証的に提示する。地域福祉計画の評価（第4章）、福祉コミュニティ意識尺度の開発（第5章）、参加による福祉コミュニティ意識の変化（第6章）という構成となっている。

### 第4章 地域福祉計画の評価

評価というのは、そもそも評価主体や目的、時期などによってその評価結果も異なるものである。多様な主体が参加する地域福祉計画の場合、客観的・合理的な評価を行うことはさらに難しくなる。本章では、地域福祉計画における評価の特徴をはじめ、効果評価の必要性や評価の現状・課題について論じている。そして、地域福祉計画策定の効果評価において、「住民のエンパワメント」や「福祉コミュニティ」という視点の重要性を見出している。

#### 第1節 地域福祉計画の評価

##### 1. 地域福祉計画評価の特性

西尾（2000：32）は、評価について「評価は、情報の共有化を進め、公共の論議を促し、理解を深めるためのツールである。したがって、評価にあたっては、どのような目的のもとに、何を対象に、いかなるデータを使って、どのような観点から評価したものであるかを明示し、当該評価のもつ意味と限界を明確にしておくことが肝心である」と述べている。つまり、誰が主として何のために、どのように評価するかが重要なのである。

地域福祉計画の評価も同様に、計画の主体（自己評価、利用者評価、第三者評価）や評価の「時期」、「目標」の設定によって評価の基準・方法論が異なり、それに応じて評価結果も異なる。効率性（efficiency）を優先する行政サイドの発想で評価するか、もしくは民間非営利セクター・住民の視点で評価するか、専門家などのような第三者が中立的な立場から評価するか、「評価の主体」によって地域福祉計画の評価が異なるのである。そして、形成評価や策定プロセス評価などの事前評価、年次別推進実績の評価、進行管理などの中間評価、アウトプットやアウトカムなどの事後評価、すなわち「評価の時期」によって評価の内容が異なるのである。また、地域福祉計画の目標を「タスク・ゴール」、「プロセス・ゴール」、「リレーションシップ・ゴ

ール」に分けて考えてみると、その「目標の設定」によっても評価の枠組みやその方法論が異なってくる。瓦井（2011：60-62）は、タスク・ゴールの評価やプロセス・ゴールの評価、リレーションシップ・ゴールの評価について次のようにまとめている。

- ・タスク・ゴール：①課題の解決度，②財政効果の程度，③住民のニーズの充足度
- ・プロセス・ゴール：①住民の主体形成の度合い，②機関・組織の活動の前向きさ
- ・リレーションシップ・ゴール：①住民の権利意識の定着や実行の度合い  
②自治体の構造変革や民主化の程度

タスク・ゴールに基づいた評価は、地域福祉計画書に盛り込まれた内容がどのように成果をあげているのか、いわゆる計画項目の達成度を評価することになる。そして、計画をつくる過程において住民の参加を得たうえで、住民の社会福祉への関心と理解を深める営みとしてのプロセス・ゴール（大橋 1999：194）に基づいた評価がある。また、社会福祉の政治力学や人間関係の構造を変えるリレーションシップ・ゴールに基づいた評価も可能である。原田（2014b：89）は、「地域住民が政策決定過程に参加することで、従来の関係構造<sup>30</sup>を変え、基礎自治体と地域住民の協働の場を構築していくことになる」、「リレーションシップ・ゴールを想定しない地域福祉計画では、ローカル・ガバナンスは構築できない」と述べ、リレーションシップ・ゴールの想定を重視している。

一方、地域福祉計画策定によって新たに生まれた波及効果に注目する視点もある。平野（2014a：23）は、「地域福祉の活動や実践が計画的でなく自発性に根ざして波及的に広がることも想定される」、「元々、地域福祉そのものを数値化することが困難である」と述べている。波及効果を評価することは、地域福祉の固有性を提示することにつながるが、地域福祉実践の特性上、目標に沿った効果と予想しなかった効果を含む概念としての波及効果を評価することは難しく、効果を測定する手法の開発も課題となっている。

## 2. 評価に対する多様な見解

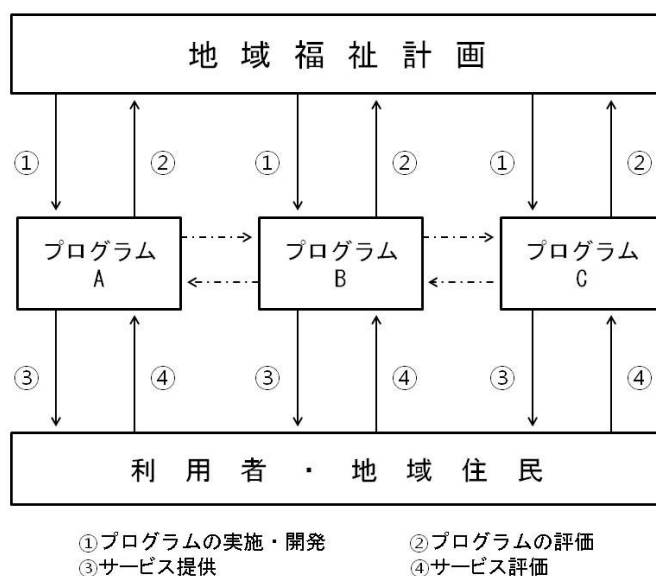
牧里（2007：41）は、地域福祉計画の評価研究について「地域福祉計画そのものをどう評価するかという研究」と、地域福祉計画策定で構成された地域福祉システムなりサービスや活動支援など「事業評価・プログラム評価の研究」があると述べている。前者の評価研究における4つの課題は、①計画策定の段階で住民参加がきちんとできているのか、②地域福祉計画が自治体福祉施策の推進をする道具になり得たのか、③地域福祉計画が縦割り行政を破る契機になったか、横割り総合化に貢献したか、④地域福祉計画が自治体の職員参加を推進したのか、また職員の自治

意識の向上に寄与したかという点に関する評価である。後者における研究課題は、①福祉施策やサービスの質的・量的な拡充効果をどう評価するか、②地域福祉における住民の成長を測る指標や尺度は提案できるか、③行政の広域化・市場化への対応策として自治体福祉政策は機能しているかという点に関する評価である（牧里 2006：67）。

和気（2007：20-21）は、地域福祉計画を評価する場合、「プランニング」<sup>31</sup>と「プログラム」を区別したうえでその関連性を考えていく必要があると主張している。プランニングという方法は、プロセス・モデルを作成し、それを基準として評価することである。一方、プログラム評価は「過程評価」と「効果・効率評価」を個別のプログラムに関して行うことである。特に、効果・効率の評価では、2つ以上のグループを意図的にコントロール（統制）して分析する方法、いわゆる「実験計画法」が有効な方法となる（和気 2005b：194, 198）。

次の<図-4>は、地域福祉計画の評価の視点と方法について示したものである（和気 2005b：197）。和気は、②プログラム評価は利用者・地域住民の集会的必要に、また④サービス評価は同様にその個別的必要に対応するものであり、評価の視点としては過程評価と効果・効率評価があると述べている。

図 4. 地域福祉計画の評価の視点と方法



出典. 和気 2005b：197.

川島（2007：226-234）は、地域福祉計画の評価には多様な評価クエスチョンの視点が存在すると指摘している。川島は、ロッシら（Rossi ら=2005）が提示したプログラム評価階層を住民参加のプロセスに照らして、計画策定における住民参加の評価クエスチョンを<表-6>のように示し

ている。このプログラム評価は「実施効果のみに着目するのではなく、プログラムが必要とされた地域のニーズや背景も考慮に入れ、そのニーズを充足するというゴールの設定を検証し、プログラム実施後にどのような成果が期待されたのかという道筋を論理的に練り上げていく」という特徴がある（川島 2007：227）。

表 6. 地域福祉計画への住民参加評価視点

計画策定	プログラム評価の階層	評価クエスチョン
構想計画 (Plan)	ニーズの評価	地域福祉計画に住民参加がなぜ必要とされるのか
課題計画 (Program)	プログラム理論の評価	住民参加は具体的にどのような効果をもたらすと想定されるか
実施計画 (Do)	プログラム実施の評価	住民参加は課題計画でめざした理論に則して効果をあげているか
評価 (See)	アウトカムの評価	意図した改善がどの程度もたらされているか

出典. 川島 2007：226.

### 3. 韓国における地域福祉計画の評価基準

韓国の社会福祉事業第 15 条の 6 には、地域福祉計画について評価し、その結果を補助金に反映することができる」と明記されている。保健福祉部が提示してきた地域福祉計画の評価基準について簡単に触れておきたい。

保健福祉部による「市・道地域社会福祉計画マニュアル」（2006：9）には、市・郡・区地域福祉計画の評価指標として「参加性」、「具体性」、「地域性」、「連係性」、「合理性」が明記されている。そして、「第 2 期（2011-2014）地域社会福祉計画樹立マニュアル（市・郡・区用）」（2009a：14）には、「内容の充実性」、「施行過程の適正性」、「施行結果の目標達成度」、「住民の参加度」という 4 つの評価基準が提示されている。こうした評価基準は市・道の地域福祉計画策定の方向と合致する。

次の〈表-7〉に基礎自治体の地域福祉計画に求められる 5 つの評価基準とその指標を示す。

表 7. 市・郡・区地域福祉計画の点検の基準

点検基準		指 標
参加性	計画策定過程における参加の適切性	計画チームの構成の可否，計画チームに多様な運営主体の包含の可否，主要参加者の参加の程度，参加主体別の役割分担の適切性，参加方式の適切性など
具体性	地域社会診断，部門別の政策目標と推進戦略，事業の需要・供給推定，年次別計画，実践戦略	科学的な需要推定の可否，科学的な供給推定の可否，格差分析の可否，需要推定に活用された分析技法の数，事業計画に行・財政計画の包含の可否など
地域性	地域の状況と事業計画の適切な反映	地域現況と特殊性の叙述の可否，地域資料分析と計画策定の係連性の叙述の可否など
連係性	中央・広域の政策の点検，資源連係・伝達体系の基盤助成の把握	中央・広域・基礎など予算負担主体の把握の可否，上位計画との係連点検の可否，細部計画内供給機関間の連携性の分析の可否など
合理性	統計調査方法の適切性，専門家集団の意見収斂の適切性	細部事業の統計的な分析の可否，FGI (Focus Group Interview) 分析の可否，専門家集団の懇談会結果の収斂の可否，研究員・TFT (Task Force Team) の意見収斂の可否など

出典. 保健福祉部 2006 : 9. (筆者訳)

「第 3 期地域社会福祉計画樹立マニュアル」(2013 : 128-143) には，地域福祉計画の評価類型として，①妥当性評価(計画評価)，②推進実績評価(年次別評価)，③成果評価が挙げられている。計画評価は，策定プロセスの適切性(参加性，充実性，地域波及性など)や計画内容の妥当性について評価を行うことである。年次別評価は，毎年事業の達成度について評価することであり，推進過程の評価基準としては「充分性」，「準備性」，「充実性」，「地域波及性」，推進結果の評価基準としては「活動性」，「目標達成度」，「執行」が提示されている。そして，成果評価は，計画実施による結果やインパクト(地域福祉水準など)について評価することである。このように地域福祉計画の評価基準は，時期別に若干の変化はあるものの，住民参加や地域性が重要な評価基準として位置づけられていることがわかる。

## 第 2 節 効果に対する評価の必要性

そもそも目標が明確でなければ，評価も明確にならない。評価における重要な作業は，「目標—評価基準—評価指標・尺度」を論理的に組み立てることである。したがって，地域福祉計画の

効果の目標とその達成度合いを端的に表示するような 100 前後の「鍵となる指標」(key results measures)を設定するベンチマーキング(西尾 2000:24)のような手法が有効だと考える。しかし、多くの自治体における地域福祉計画の目標は、理念的な性格が強く質的な目標にとどまっている。たとえば、地域福祉計画の目標が、「ともに助け合い支え合う地域社会づくり」といった抽象度の高い方針で示される場合が一般的である(高野 2007:198)。そして、これまでの社会福祉に関連する計画の目標は、アウトプット志向のものであった(宮城 2002:114)。これは、地域福祉の場合、定量的な評価の方法が開発されておらず、評価基準や評価指標・尺度が不明確となっていることに起因すると考える。

地域福祉計画が法制化されてからすでに 15 年経過した現在、地域福祉計画の進行管理をはじめ、効果をどう捉え、どう提示していくかが問われている。定藤ら(1996:iv)は、「計画の評価をめぐる諸問題はわが国のこれまでの社会福祉計画で欠落してきたものである」と述べ、計画評価が遅れていることを指摘している。現状では地域福祉計画策定に取り組んでいる市町村は全国 66.0%(1,149)であり、その中の 3 割の自治体のみが計画評価のための委員会を設置している(厚生労働省 2014)にすぎない。地域福祉計画未策定の理由としては、人材・人員不足、財源不足、既存計画での地域福祉の推進、そして策定する必要性を感じないなどの意見が多い(武川ら 2013:VII)。地域福祉計画が義務化されていない状況で、策定率が低調であり、計画策定の必要性も見出していない。それらは、地域福祉計画は時間と労力を必要とするものであり、さらに住民参加は効率的・効果的ではないという非難の声が起こっていることを示しているのではないだろうか。

こうした状況の中、住民参加の必要性を理念的に訴えるだけでは、手間暇のかかる住民参加による地域福祉計画の導入を促していくことは難しいと考える。したがって、地域福祉計画における具体的な住民参加の方法のみならず、住民参加による計画づくりの効果を実証的に提示することが、地域福祉計画策定の必要性を示すために求められるのである。

現在、地域福祉計画の評価にあたって地域福祉計画策定の効果を実証的に検討することは稀である。前述したように 3 割の自治体のみが計画評価のための委員会を設置しており、委員会の開催頻度も「年 1 回」が 54.0%、「半年に 1 回」が 23.5%と低調である(厚生労働省 2014)。また、評価とは言え、地域福祉計画に盛り込まれた目標の達成度(アウトプット)の評価にとどまっている。評価指標が十分に開発されていない状況で、住民意識の変化のような計画の効果を実証的に評価している事例は見当たらない。半数以上の自治体は質的目標のみ設定しており、量的目標設定が 2 割にもならない(武川ら 2013:218)ことは、地域福祉計画策定の効果に対する意識が弱い実態を示していると考えられる。

厚生労働省(2014)の「地域福祉計画策定状況等の調査結果」によると、市町村地域福祉計画の策定効果は、「地域の要望や課題が明らかになった」67.2%(773)と最も回答が多かった。次



いで、「地域福祉関連活動・事業の推進につながった」60.9% (700)、「住民・行政等の役割が明らかになった」54.3% (624)の順となっている。そして、武川ら(2013:54)の「市区町村地域福祉計画担当部署向けアンケート調査」では、地域福祉計画策定・実施の効果として「社会福祉協議会との連携・協働」、「地域に共通する福祉課題把握」、「庁内福祉系部課の連携・協働」、「活動計画と調整連携、策定支援」などが挙げられている。平野ら(2013:45)が2011年に第2期地域福祉計画策定済みの194市町村に対して実施した「地域福祉計画の進行管理に関する実態調査」では、地域福祉計画の波及効果として、「新たな住民組織の立ち上げ」、「新たな事業展開」などが挙げられている。そして、全社協が10か所の自治体を対象にしたヒアリング調査(全社協2006:4)では、策定プロセスを通して「庁内の横の連携が進んだ」、「住民参加や地域福祉に関する職員の理解が深まった」といった効果が挙げられている。

こうした地域福祉計画策定の評価は、行政・専門家の視点で担当公務員の主観的な判断による自己評価・行政内部評価にとどまっていると考える。また、目標はさておき、実際に発生している効果やインパクトをみる評価、いわゆる「目標から自由な評価」(山谷2000:86)となっている。

パクユミ(2007:123-124)は、地域福祉計画の5つの波及性として、「関係形成・関係変革の計画としての可能性」、「地域福祉計画の主体、地域福祉の主体としての行政」、「ガバナンスのツールとしての地域福祉計画」、「プログラムとしての広がり」、「研究者の関わり方による地域福祉研究への拡張」を挙げている。そして、平野ら(2008:23)は、住民参加のプロセスを重視して策定された高浜市地域福祉計画の成果として、「住民参加の場が設けられ、実験事業という住民主体の取り組みへとつながったこと」、「行政職員に意識の変化が生まれたこと」を挙げている。それらは規範的・主観的な見解であり、住民意識の向上や地域環境の変化などのような地域福祉計画策定による効果を実証的に提示していないと考える。

さらに、評価尺度の理論的枠組みや実証的分析も十分ではないと考える。2006年の「地域福祉計画策定実施状況に関する実態調査」(代表:牧里毎治)や2013年の「市区町村地域福祉計画担当部署向けアンケート調査」(代表:武川正吾)では、「地域福祉計画の内容の達成度」(23項目)と「地域福祉計画策定・実施の効果」(23項目)という2つの評価尺度を用いて調査を行った。この評価尺度は、地域福祉計画を評価するにあたって基準となるものであるが、統計学的な妥当性と信頼性が確認されていない。この評価尺度について、和気(2007:22-25)はもともとJ.ロスマン(Jack Rothman)の「研究・開発」の方法を用いて尺度を開発する必要があるが、研究プロジェクト自体の時間的制約などによってそれができなかつたと述べている。

一方、地域福祉計画における評価に関する先行研究や方法論が遅れている理由について、興味深い意見がある。和気(2005b:190)は、わが国の社会福祉の領域では、長らく「計画は策定するものであって、評価するものではない」という意識が強く、評価自体が社会的に厳しく求めら

れることがなかったと述べている。そして、坂田（1996b：26）は、「サービス効果の評価分析などがわが国ではほとんど行われていないのは、実施が難しいという理由はもちろんであるにしても、それ以前にアカウントビリティ（accountability）の思想がもたれていなかったからではないか」と述べている。しかし、今や状況は変化しており、社会福祉実践による成果や効果を明確に提示することが求められている。

今後、地域福祉計画の評価において山積する課題の解決に向け、まず目標設定の明確化・数量化を図ることが第一歩である。そして、その目標に沿った評価基準や指標・尺度を開発することが次の作業となる。もちろん、社会福祉サービスの効果は、潜在的、間接的、長期的に現れることが多く、サービスの効果の判断が個別的、主観的にならざるをえないため、一般的、客観的な評価指標を設定しにくい。その結果、「効果」の評価が難しくなっている（和気 2005b：195-196）。その場合には、モニタリングないし過程評価（process evaluation）といった方法を用い、プロセスが正しく行われていれば結果も良好であろうと推測する（坂田 1996b：22-23）方法も考えられる<sup>32</sup>。

### 第3節 効果評価の視点

筆者は、地域福祉計画の効果評価を行う際、行政・専門家の視点だけではなく、住民をエンパワメントする視点、いわば福祉理念を内在させた住民意識の変化というプロセス・ゴールに焦点をあてて地域福祉計画策定の効果を提示していくことが重要だと考える。そして、地域福祉の目標・理念とも言われている福祉コミュニティの視点が重要である。ここでは、計画策定の効果評価における重要な2つの視点、すなわち「住民のエンパワメント」と「福祉コミュニティ」を提示する。

#### 1. 住民のエンパワメント

地域福祉の推進において住民の主体形成・参加が前提になることを勘案すると、住民が望ましい福祉意識をもつことが地域福祉推進の鍵となる。つまり、地域福祉実践の中で、住民の意識や価値観、福祉に対する理解などの変化、すなわち住民のエンパワメント<sup>33</sup>という視点が肝要である。

松本す（2012：179）は、地域福祉における住民参加は単なる福祉サービス量の増大につながるだけではなく、「住民の内的変容」をもたらし、その結果地域福祉の推進が図られると述べている。ここでいう内的変容とは、住民参加による自らの価値観や意識、福祉への理解などの変容のことである。原田（2014a：217）は、住民主体による地域福祉の推進には地域住民の福祉意識を高めていくことが不可欠であり、それは地域のエンパワメントといえると述べている。住民のエンパワメントがなされることで市民権力としての参加と協働がもたらされ、その結果として共治

(ガバナンス) が可能となる (原田 2014c : 36) .

地域福祉計画策定にあたってこうした住民のエンパワメントという視点が重要である。なぜなら、地域福祉計画の立案・実行プロセスを有為なものとするためには、主体のエンパワメントが前提となる (杉岡 2007 : 90) からである。大橋 (2001 : 27) は、住民参加で計画を策定する過程においては、地域住民の意識を変え、地域社会の力学を変えていくことが重要だと述べている。そして、原田 (2008 : 24 ; 2014a : 145) は、地域福祉計画策定を地域住民がエンパワメントされていく過程として捉え、その過程において地域福祉の主体形成を促す学習機能が大切だと指摘している。

川上 (2003 : 158) は、地域福祉計画策定を通じて、社会福祉に対する住民の意識の変容などが重要な目標になると述べている。そして、宮城 (2007b : 211) は、「地域住民が地域福祉計画の策定と進行管理への参加を通じて、自ら地域福祉の主体としての意識を高め行動を起こすエンパワメントの視点が不可欠である」と述べている。また、武川 (2006 : 89) もいかに住民参加を実現するかが計画策定における最大の関心事であり、計画策定を通じて行政職員と住民の双方の意識改革が遂行されることを地域福祉計画がめざしていると述べ、住民意識の重要性を指摘している。

本研究における住民のエンパワメントとは、地域住民が少数者が抱えている生活困難に対して気づき、地域社会の一員として同一性の感情をもち、地域の福祉問題をともに解決していこうとする意識の向上、いわゆる住民の内的変容をさしている。つまり、地域に無関心であった住民が計画策定への参加によって意識・態度が変容され地域福祉を推進する担い手となり、その結果として福祉コミュニティの形成が可能となると捉えている。

今後、地域福祉計画を評価するにあたり、参加によって住民にどのような変化が起こったか、すなわち住民のエンパワメントを実証的に提示していくことが求められる。しかし、地域福祉における住民の成長を測る指標や尺度は提案できるかという課題 (牧里 2006 : 67-68) が残されている。住民のエンパワメントに重点を置き、地域福祉計画策定による効果を客観的・実証的に評価する指標や尺度の開発、評価手法に関する研究が喫緊の課題だといえよう。

## 2. 福祉コミュニティ

住民のエンパワメントに焦点をあてて地域福祉計画を評価する際、もう一つ欠かせない要素は、「福祉コミュニティ」である。地域福祉計画は、超少子高齢化・地方分権の時代を迎えて地域福祉を推進するためのツールとして導入されたため、住民・当事者による福祉コミュニティ形成を地域福祉計画の目標として設定することは当然のことである。鈴木 (2005 : 36) によれば、地域福祉計画は住民主導の参加型福祉、福祉利用者と住民が共生する福祉社会にしていく福祉コミュ

ニティの再生をめざしている。つまり、地域福祉計画は地域福祉推進のツールとして、福祉コミュニティ形成をめざしているのである。

岡村（1974：96-98）は、地域福祉計画の立案を福祉コミュニティの機能の一つとして挙げている。そして、岡村は長期的な社会福祉計画のもとに系統的に地域福祉サービスを発展させてゆく必要性を説いている（松本ひ 2014：143）。大橋（2001：26）は、社会福祉法の理念はインクルージョンの考え方に基づいた福祉コミュニティづくりであり、そのため住民の行動計画も含めた総合性のある地域福祉計画が求められると指摘している。上野谷（2006：49-50）は、「地域福祉計画策定において問われている社会的排除に関する課題への接近には福祉コミュニティのとらえ方が必要」だと述べている。このように地域福祉計画と福祉コミュニティは欠かせない関係性をもっているのである。

一方、福祉コミュニティ形成は住民の福祉意識の高さと関連性をもっている。三浦（1982：385）は、「福祉コミュニティ形成のため、それぞれのコミュニティに適合した福祉サービス・施設等が用意されることは必要条件であるが、これらのサービス・施設等は住民の意識・態度がそれなりに形成されないかぎりには十分なものとはならない」と述べている。そして、広井（2008：65）が2007年5月に実施した「地域コミュニティ政策に関する質問紙調査」で、コミュニティづくりにおける課題・ハードルとして挙げられたのは「意識」や「関心」のような住民意識の問題であった。こうした見解は、地域の問題に無関心ではいられない住民の問題意識こそ地域福祉の原点だ（松本ひ 2014：144）という岡村の主張とつながるのである。今後、地域福祉計画策定への参加による住民のエンパワメントという効果を福祉コミュニティという視点で評価することが求められる。

第3章で述べたように福祉コミュニティ論は、社会福祉の重要な視点として継承・展開されてきた。しかし、福祉コミュニティについての理論的な検討が十分ではない状況で、単なる抽象度が高い地域福祉の理念・スローガンとして使われているのが現状である。また、地域福祉の制度化によって、地域福祉実践も生活者としての住民・当事者の主体性を重視する色彩が薄れてきている昨今、福祉コミュニティ論の考え方やその有効性について再考することが求められている。

#### 第4節 小括

地域福祉計画の評価は、主体や目標、時期によって、評価の基準や方法論、評価の結果が異なってくる。現在、多くの自治体における地域福祉計画の目標は、理念的な性格が強く質的な目標、そしてアウトプット志向の目標にとどまっている。これは、定量的評価の手法が開発されておらず、評価基準や評価指標・尺度が不明確となっていることに起因すると考える。一方、波及効果を評価することは地域福祉の固有性を示すことにつながるが、その評価方法の開発が課題となっ

ている。

牧里（2007）は、地域福祉計画の評価研究について「地域福祉計画そのものをどう評価するかという研究」と「事業評価・プログラム評価の研究」があると主張し、それぞれの研究課題を提示している。和気（2005；2007）は、地域福祉計画の評価には「プランニング」と「プログラム」を区別する必要があると指摘し、地域福祉計画の評価の視点と方法を提示している。川島（2007）は、計画策定における住民参加の評価クエスチョンを提示している。

地域福祉計画が法制化されてから 15 年経過した現在、地域福祉計画策定による効果をどう捉え、どう提示していくかが問われている。住民参加による地域福祉計画策定の必要性を理念的に訴えるだけでは、手間暇のかかる住民参加による地域福祉計画の導入を促していくことは難しいと考える。したがって、地域福祉計画策定の効果を実証的に提示することが先行作業となるのである。しかし、3 割の自治体のみが計画評価のための委員会を設置しており、評価指標も十分に開発されていない状況で、住民意識の変化という計画策定の効果を実証的に評価している実践・研究は見当たらない。評価とは言え、担当公務員の主観的な判断による自己評価・行政内部評価であり、規範的・主観的な見解にとどまっている。また、目標はさておき、実際に発生している効果やインパクトをみる評価、いわゆる「目標から自由な評価」となっている。

今後、住民参加による地域福祉計画策定の効果を実証的に提示することが求められている。そのためには、目標設定の明確化や数量化を図ることが第一歩であると考えられる。そして、その目標に沿った評価基準や指標・尺度を開発することが求められる。その際、2 つの視点が肝要である。一つは、地域福祉実践を通じた住民の意識や価値観、福祉に対する理解などの変化、すなわち住民のエンパワメントという視点である。もう一つは、地域福祉の目標・理念とも言われている福祉コミュニティの考え方である。住民が地域福祉計画への参加によって、どのような意識変化が起こったかを福祉コミュニティという視点で評価することが求められる。

次章では住民のエンパワメントを実証的に評価できる福祉コミュニティ意識という尺度の開発を試みることにする。

## 第5章 福祉コミュニティ意識尺度の開発

本章では、住民の内的変容を測定する尺度開発の必要性から、福祉コミュニティ意識尺度の開発を試みている。先行研究から福祉コミュニティ意識の質問項目を作成し、尺度の概念的・数量的次元性を確認するため、確認的因子分析による構成概念妥当性やクロンバックの $\alpha$ 係数による信頼性を検討している。

### 第1節 調査の概要

#### 1. 目的・尺度開発のプロセス

本調査の目的は、住民意識の変化を測定する福祉コミュニティ意識尺度を開発することである。まず、岡村重夫による福祉コミュニティ論などにに基づき、福祉コミュニティ意識という新たな概念を提示し、それを測定するための質問項目を作成する（内容的妥当性の検討）。次に、福祉コミュニティ意識尺度の構成概念妥当性を検討するため、構造方程式モデリングによる「確認的因子分析」（Confirmatory Factor Analysis）を行う。そして、尺度の信頼性を確認するため、「クロンバックの $\alpha$ 係数」（Cronbach's Coefficient Alpha）を算出し検討する。最後に妥当性と信頼性が確認された福祉コミュニティ意識尺度を提示する。

#### 2. 質問項目の作成・検討

第3章で述べたように、福祉コミュニティ意識の定義と質問項目の作成のため、コミュニティ論や岡村の福祉コミュニティ論について先行研究を行った（三浦 1978；三浦 1982；三浦 1993；三浦 2002；松本ひ 2002；松本ひ 2012；松本ひ 2014；牧里 1993；牧里 2012；上野谷 2006；奥田 2003；瓦井 2006；平川 2004；岡本 2010；稲葉 2003）。先行研究から、「少数者への関心」、「同一性の感情」、「生活要求充足の確信」という福祉コミュニティ意識の構成概念を抽出した。それらは福祉コミュニティの主な概念として、多くの学者によってその概念が継承されてきた。

繰り返しになるが、福祉コミュニティ意識（Sense of Welfare Community）とは、福祉コミュニティを形成するため、住民がもつべき必須条件として福祉理念（ノーマライゼーション、ソーシャル・インクルージョン）を内在させたコミュニティ意識として、地域社会という生活の場において日常生活上の困難をもつ「少数者への関心」、「同一性の感情」、「生活要求充足の確信」について個人が主観的に評価するものである。ここでいう「少数者への関心」とは、少数者が排除されない多様な文化が共存する社会をつくるため、日常生活上の困難をもつ高齢者や児童、障害者、母子家庭、生活保護受給者（低所得者）、難病患者、外国人、保護観察中の個人などに対

して抱く関心のことである。「同一性の感情」とは、地域住民・当事者が共有する価値観や生活態度、同じ仲間だという感情として、連帯的な意識とソーシャル・インクルージョンにつながるものである。「生活要求充足の確信」とは、地域住民をはじめ、行政、専門職、企業などが協働することによって、地域住民・当事者の真のニーズ（社会生活の基本的要求）が全体的・包括的に充足されるという確信のことである。

こうした福祉コミュニティ意識の構成概念に基づき、質問項目を作成した。福祉コミュニティ意識の質問項目（観測変数）に対して、地域福祉を専門とする指導教授から内容的妥当性の検討を2回行い（2013年7月～8月）、ネガティブな項目や偏見が含まれた項目、複数の対象が含まれた項目などを修正・除外した。たとえば、「地域の中で弱者の立場にある人びとの考えや意見を聞いてみたい」から「心身の不自由な人びとの考えや意見を聞いてみたい」に、「生活保護受給者、保護観察中の個人などが抱えている生活上の問題についてもっと知りたい」から「経済的貧困者（生活保護受給者など）が抱えている生活上の問題についてもっと知りたい」と修正した。そして、生活要求充足の確信の「この地域では、住民の福祉ニーズや生活要求が充足されている」という項目を除外した。福祉コミュニティ意識の構成概念と質問項目は、<表-8>のように「少数者への関心」6項目、「同一性の感情」6項目、「生活要求充足の確信」6項目で、3つの構成概念・18質問項目を準備した。

表 8. 福祉コミュニティ意識を測定するための質問項目

構成概念	質問項目
少数者への関心	co1 心身の不自由な人びとの考えや意見を聞いてみたい.
	co2 地域の中に外国人が住むようになると、他国の文化や生活を知る機会も多くなるので好ましい.
	co3 経済的貧困者(生活保護受給者など)が抱えている生活上の問題についてもっと知りたい.
	co4 身寄りのない人のためのボランティア活動に参加したい.
	co5 障害・認知症の理解や人権教育なども含めた福祉教育が必要だ.
	co6 困っている人や助け合いの方法についての情報提供が欲しい.
同一性の感情	co7 この地域の人たちはみんな仲間だという気がする.
	co8 私は、この地域に住む人びとと価値観を共有し、ともに生きるという思想をもっている.
	co9 障害をもっている人も人間の尊さに違いはない.
	co10 保護観察中の人も地域社会の一員として受け入れられる.
	co11 誰でも、事故や病気でいつ障害者になるかわからないのだから、障害者問題は自分たちの身近な問題だ.
	co12 外国人も地域社会にとけ込むことができる.
生活要求充足の確信	co13 地域福祉活動への参加を求められたら、できるだけ協力する.
	co14 困ったことがあれば助け合える程度のつきあいが必要だ.
	co15 自治体は、限られた予算の中でも福祉施設・サービスの充実に重点を置くべきだ.
	co16 地域に虐待、孤独死などが発生した場合、住民はその問題を一緒に解決するべきだ.
	co17 条例、施策・事業、計画づくりなどの過程に当事者・住民が参加できる機会が保障されることは重要だ.
	co18 少数者に対する偏見や差別をなくすのは、地域全体の責任だ.

### 3. 対象・方法

平成 22 年度厚生労働省により「地域福祉計画優良事例」として選定された京都府精華町を研究フィールドとし、2013 年 10 月 27 日から 11 月 17 日にかけて、第 2 次地域福祉計画の「小地域別住民懇談会」(2 回)や「せいか祭り」の参加者を対象に福祉コミュニティ意識に関する質問紙調査を実施した。小地域別住民懇談会では 73 名、せいか祭りでは 216 名と計 289 名の質問紙が回収された。それぞれの質問項目について、「ほとんどそう思わない(1 点)」、「あまりそう思わない(2 点)」、「どちらとも言えない(3 点)」、「まあそう思う(4 点)」、「かなりそう思う(5 点)」の 5 件法で回答を求め、回答に即して 1~5 点を与えた。



289 部の中で、欠損値を有さない 272 部を分析の対象にした。尺度の構成概念妥当性を確認するため、「少数者への関心」、「同一性の感情」、「生活要求充足の確信」を第一次因子、「福祉コミュニティ意識」を第二次因子とする 3 因子二次因子モデルを構築し、その因子モデルのデータへの適合度を構造方程式モデリングの「確認的因子分析」により検討した。確認的因子分析とは、先行研究の理論や研究者がもっている想定に基づいて因子構造について特定の仮説を設定し、観測データと照らし合わせてその仮説の妥当性を検証する方法のことである（平川 2014：77）。因子モデルの適合度は、 $\chi^2$  (Chi-Square), GFI (Goodness of Fit Index), CFI (Comparative Fit Index), RMSEA (Root Mean Squares Error of Approximation) に基づき判断される。そして、尺度の信頼性を確認するため、「クロンバックの  $\alpha$  係数」を算出し検討した。以上の分析には「IBM SPSS Amos21」という統計ソフトを使用した。

#### 4. 倫理的配慮

本調査研究は「同志社大学「人を対象とする研究」倫理基準」と「日本地域福祉学会研究倫理規程」に則って行った。調査協力者に対して事前に研究の目的や手順、研究成果の発表方法などを文書にて説明し、調査結果の公表について許可を得ている。本研究では調査対象者の氏名など個人の情報を伏せることにしている。

### 第2節 尺度の妥当性・信頼性の検証

#### 1. 回答者の属性

回答者 272 名の属性を<表-9>に示す。男性が 109 名 (40.1%)、女性が 162 名 (59.6%) で、男女の比率は四対六程度であった。平均年齢は、54.62 歳 (SD=17.94) であり、65 歳以上が 105 名 (38.6%) と調査対象者が高齢者に偏っていなかった。平均の居住年数は、22.80 年 (SD=19.42) であり、範囲は 1 年から 80 年まで多様であった。10 年以上 20 年未満が最も多く 87 名 (32.0%)、1 年以上 10 年未満が 68 名 (25.0%)、20 年以上 30 年未満が 30 名 (11.0%)、そして 30 年以上も 81 名 (29.8%) と対象者の 3 分の 1 を占めていた。こうした居住年数の差は、旧村地域と新興住宅地が混在している地域であるためだと考えられる。

表 9. 回答者の属性

		(n=272)	
	カテゴリー	人数	%
性別	男性	109	40.1
	女性	162	59.6
	不明	1	0.4
年齢	～10代	19	7.0
	20代～30代	37	13.6
	40代～50代	65	23.9
	60代～70代	140	51.5
	80代以上	7	2.6
	不明	4	1.5
	平均値：54.62歳(標準偏差 17.94)，中央値：62歳		
居住年数	1年以上～10年未満	68	25.0
	10年以上～20年未満	87	32.0
	20年以上～30年未満	30	11.0
	30年以上～40年未満	25	9.2
	40年以上～50年未満	21	7.7
	50年以上	35	12.9
	不明	6	2.2
	平均値：22.80年(標準偏差 19.42)，範囲：1～80年，中央値：15年		

## 2. 構成概念妥当性の検討

「少数者への関心」，「同一性の感情」，「生活要求充足の確信」の3つの構成概念を一次因子，「福祉コミュニティ意識」を二次因子とする3因子二次因子モデルを構築し，確認的因子分析を通して初期の因子モデルの適合度を検討した．その結果， $\chi^2(df)=518.412(132)$  GFI=0.814, CFI=0.870, RMSEA=0.104といずれも統計学的に許容できる水準に達していなかった．

そこで，因子モデルの検証に有効ではない質問項目（観測変数）を除外しながら，3因子二次因子モデルの適合度を検討し，適合度が最大限のものとなるよう工夫した．観測変数の削除は，次の基準で行った．標準化係数（因子負荷量）が0.5以下の質問項目，SMC（Squared Multiple Correlations）が0.4以下の質問項目，質問項目間の相関関係が高い項目，回答に著しい偏りがある正規性を持たない質問項目である．不適切と判断された質問項目は，「少数者への関心」の因子では「co2 地域の中に外国人が住むようになると，他国の文化や生活を知る機会も多くなるので好ましい」の1項目，「同一性の感情」の因子では「co7 この地域の人たちはみんな仲間だという気がする」，「co11 誰でも，事故や病気でいつ障害者になるかわからないのだから，障害者

問題は自分たちの身近な問題だ」, 「co12 外国人も地域社会にとけ込むことができる」の3項目, 「生活要求充足の確信」では「co13 地域福祉活動への参加を求められたら, できるだけ協力する」, 「co14 困ったことがあれば助け合える程度のつきあいが必要だ」の2項目, 合計6項目であった。

6項目を除きながら, 再度分析を行った結果を<表-10>に示す。最終のモデルの適合度は,  $\chi^2$  (df)=131.216(51), GFI=0.924, CFI=0.953, RMSEA=0.076 と統計学的に許容できる水準に達していた。 $\chi^2$ 値は131.216と有意であり, 「構成したモデルとデータが適合している」という帰無仮説が棄却され, モデルが適合していないと判断される。しかし,  $\chi^2$ 検定の結果, 帰無仮説が棄却されたからといってすぐに「モデルが正しくない」と判断するのではなく, 他の適合度指標も検討し, 総合的にモデルの正しさを判断する必要がある(平川2014:82)。

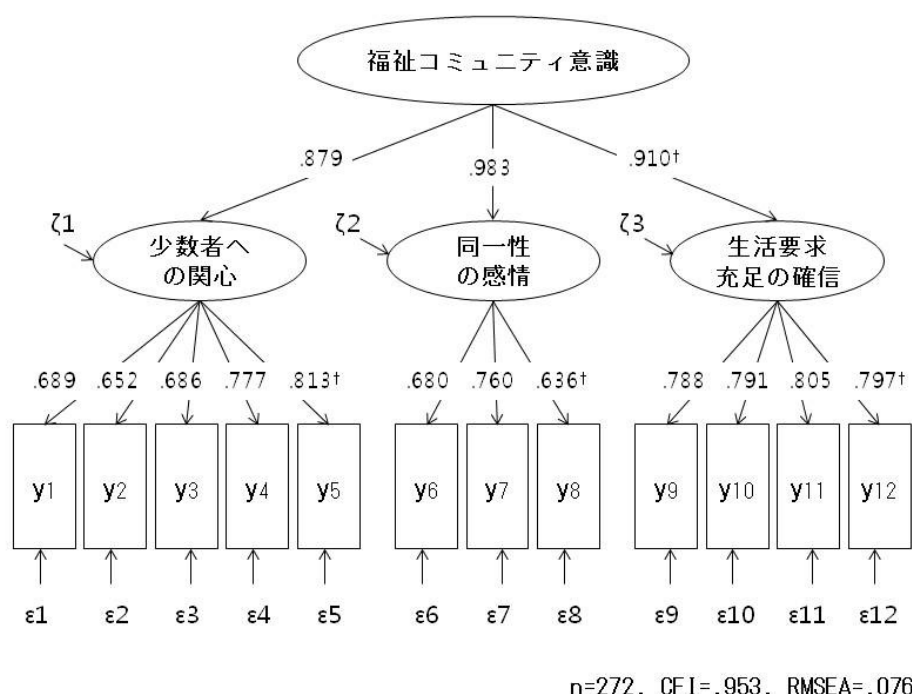
最近の研究では, 因子モデルの適合度の判断は, 標本数に影響を受けにくいCFIとRMSEAを基準にしており, CFIは0.9以上, RMSEAは0.08以下であれば, その因子モデルがデータに適合していると判断される(ソン2013:324-326)。本研究でもそれらに基づいて適合度を判断した結果, CFI=0.953, RMSEA=0.076と統計学的に有意であった。

表 10. 確認的因子分析の結果

								(n=272)
モデル	項目	$\chi^2$	p	CMIM/DF	GFI	CFI	RMSEA	備考
初期のモデル	18個	518.412	.000	3.927	.814	.870	.104	
1次修正モデル	17個	434.384	.000	3.745	.832	.879	.101	co11 除外
2次修正モデル	16個	339.073	.000	3.357	.853	.902	.093	co7 除外
3次修正モデル	15個	248.842	.000	2.860	.885	.929	.083	co2 除外
4次修正モデル	14個	208.538	.000	2.818	.896	.937	.082	co12 除外
5次修正モデル	13個	175.482	.000	2.830	.907	.939	.082	co14 除外
最終モデル	12個	131.216	.000	2.573	.924	.953	.076	co13 除外
判断基準			P>.05	2以下	.9以上 ~1	.9以上 ~1	.08以下	

最終の3因子二次モデルを次の<図-5>に示す。「少数者への関心」の因子から5つの観測変数へ引かれた標準化係数(因子負荷量)の範囲は0.65~0.81, また「同一性の感情」の3つの標準化係数は0.64~0.76の範囲にあった。そして、「生活要求充足の確信」の因子から4つの観測変数へ引かれた標準化係数の範囲は0.79~0.80に分布していた。福祉コミュニティ意識尺度における標準化係数は0.64~0.81の範囲であり, 統計学的に許容範囲にあることが明らかにされた。つまり, 3つの因子がそれぞれの観測変数に影響していることを意味している。また, すべての観測変数においてC.R.は1.965以上, SMCは0.4以上と適切な水準であった。

図 5. 福祉コミュニティ意識尺度の構成概念妥当性



### 3. 信頼性の検討

3つの構成概念を福祉コミュニティ意識尺度の因子とみなした時の信頼性を検討するため, クロンバックの $\alpha$ 係数を算出し検討した結果を次の<表-11>に示す。「少数者への関心」のクロンバックの $\alpha$ 係数は0.850, 「同一性の感情」は0.735, 「生活要求充足の確信」は0.872, 12質問項目全体では0.917と高い数値を示した。つまり, 福祉コミュニティ意識尺度の信頼性が統計学的に満たされていた。

表 11. 福祉コミュニティ意識尺度の信頼性

(n=272)

構成概念	観測変数	信頼性(.7以上)
少数者への関心(5項目)	co1, co3, co4, co5, co6	$\alpha = .850$
同一性の感情(3項目)	co8, co9, co10	$\alpha = .735$
生活要求充足の確信(4項目)	co15, co16, co17, co18	$\alpha = .872$
福祉コミュニティ意識 (12項目)		$\alpha = .917$

#### 4. 福祉コミュニティ意識尺度

妥当性と信頼性が確認された福祉コミュニティ意識尺度は次の<表-12>である。「少数者への関心」が5項目、「同一性の感情」が3項目、「生活要求充足の確信」が4項目となり、3因子・12項目の尺度である。それぞれの質問項目について5件法もしくは4件法で回答を求め、得点が高いほど福祉コミュニティ意識が高いと解釈される。

福祉コミュニティ意識尺度は、地域福祉計画策定の効果を示す鍵となる尺度だといえる。地域福祉計画は、地域の多数の課題だけではなく、少数者がもっているニーズにも気づき、同一性の感情をもち、その課題を当事者とともに解決し、福祉コミュニティ形成を図る一連のプロセスを有する地域福祉実践なのである。

表 12. 福祉コミュニティ意識尺度

因子	質問項目
少数者 への 関心	1 心身の不自由な人びとの考えや意見を聞いてみたい。
	2 経済的貧困者(生活保護受給者など)が抱えている生活上の問題についてもっと知りたい。
	3 身寄りのない人のためのボランティア活動に参加したい。
	4 障害・認知症の理解や人権教育なども含めた福祉教育が必要だ。
	5 困っている人や助け合いの方法についての情報提供が欲しい。
同一性 の感情	6 私は、この地域に住む人びとと価値観を共有し、ともに生きるという思想をもっている。
	7 障害をもっている人も人間の尊さに違いはない。
	8 保護観察中の人も地域社会の一員として受け入れられる。
生活要求 充足の確信	9 自治体は、限られた予算の中でも福祉施設・サービスの充実に重点を置くべきだ。
	10 地域に虐待、孤独死などが発生した場合、住民はその問題を一緒に解決するべきだ。
	11 条例、施策・事業、計画づくりなどの過程に当事者・住民が参加できる機会が保障されることは重要だ。
	12 少数者に対する偏見や差別をなくすのは、地域全体の責任だ。

### 第3節 小括・研究の課題

本章では、計画策定への参加による住民意識の変化という地域福祉計画策定の効果を実証的に測定するため「福祉コミュニティ意識尺度」の開発を試みた。福祉コミュニティに関する先行研究から「少数者への関心」、「同一性の感情」、「生活要求充足の確信」という福祉コミュニティ意識の構成概念を抽出した。その構成概念に基づき、福祉コミュニティ意識を測定するための質問項目を作成し、地域福祉専門家による内容的妥当性の検討を2回行い、回りくどい表現や偏見が含まれた表現、複数の対象が含まれた項目などを修正・除外した。

272名より質問紙調査の回答を得て、3因子二次因子モデルの構成概念妥当性を確認的因子分析により検討した。福祉コミュニティ意識尺度の適合度は、CFI=0.953、RMSEA=0.076と統計学的に許容できる水準であった。そして、クロンバックの $\alpha$ 係数を算出して、福祉コミュニティ意識尺度の信頼性を検討した。その結果、「少数者への関心」のクロンバックの $\alpha$ 係数は0.850、「同一性の感情」は0.735、「生活要求充足の確信」は0.872、12質問項目全体では0.917と福祉コミュニティ意識尺度の信頼性は、ほぼ良好な水準を示していた。これらによって、福祉コミュニテ

ィ意識尺度の構成概念妥当性と信頼性が支持され、尺度の概念的・数量的一次元性が認められ、項目の数量的加算性が裏付けられる。福祉コミュニティ意識尺度は、「少数者への関心」5項目、「同一性の感情」3項目、「生活要求充足の確信」4項目で、3つの因子・12項目である。

本研究における課題について触れておきたい。一つは、地域福祉計画の多角的・包括的な評価のためには、多様な評価視点や手法、指標・尺度の開発が求められることである。もう一つは、本研究で行った「福祉コミュニティ意識」概念に関する理論的な整理や測定尺度の因子モデルのさらなる検討が求められることである。特に、尺度の妥当性の問題は、内容的妥当性と因子モデルの適合度の検討のみで、すべてが解決されるわけではない。今後、基準関連妥当性などについても検討する必要があると考えられる。

次の第6章では、妥当性と信頼性が確認された福祉コミュニティ意識尺度を用い、地域福祉計画の策定前後における住民の意識変化を明らかにする。

## 第6章 参加による福祉コミュニティ意識の変化

本章では、福祉コミュニティ意識尺度を用い、参加による住民の福祉コミュニティ意識の変化を実証的に提示している。「対応のある t 検定」により、福祉コミュニティ意識の3因子別変化を明らかにし、その結果を踏まえて地域福祉計画策定の課題を提示する。

### 第1節 調査の概要

#### 1. 目的

本調査は、地域福祉計画策定を地域住民がエンパワメントされていく過程として捉え（原田 2008：24）、計画策定前後における福祉コミュニティ意識を比較し、地域福祉計画策定への住民参加の効果を明らかにすることを目的とする。

#### 2. 対象・方法

平成 22 年厚生労働省により「地域福祉計画優良事例」として選定された京都府精華町を研究フィールドとし、「one-group pretest-posttest design」を用いて地域福祉計画策定委員会委員や作業部会の会員（小地域別住民懇談会の開催）などを対象とし、策定前後における福祉コミュニティ意識などについて質問紙調査を行った。調査期間は、初回調査が 2013 年 8 月、2 回目の調査が 2014 年 3 月である。策定委員会委員を対象にした調査は策定委員会にて実施し、作業部会の会員を対象にした調査は 3 つの小地域別住民組織の会長らに依頼して行った。有効回収数は、初回調査が 48 名、2 回目の調査が 41 名であり、最終の分析対象は 41 名とした。

調査内容として、性別、年齢、職業、居住年数、地域福祉活動の参加経験、地域福祉活動への参加意欲、そして福祉コミュニティ意識について尋ねた。妥当性と信頼性が確認された福祉コミュニティ意識尺度は、「少数者への関心」が 5 項目、「同一性の感情」が 3 項目、「生活要求充足の確信」が 4 項目で、3 因子 12 項目である。それぞれの質問項目について、「ほとんどそう思わない」、「あまりそう思わない」、「どちらとも言えない」、「まあそう思う」、「かなりそう思う」の 5 件法で回答を求めた。そして、それぞれに 1 点から 5 点までの点数を与えることによって、福祉コミュニティ意識を数値化し、因子ごとに得点を算出した。得点が高いほど福祉コミュニティ意識が高いと解釈される。

質問紙調査で得られたデータは、「IBM SPSS 22」を使って統計分析を行った。「対応のある t 検定」を用いて地域福祉計画の策定前後における福祉コミュニティ意識の平均差が統計学的に意味のある差なのかどうかを検討した。



### 3. 倫理的配慮

本調査研究は「同志社大学「人を対象とする研究」倫理基準」と「日本地域福祉学会研究倫理規程」に則って行った。調査協力者に対して事前に研究の目的や手順、研究成果の発表方法などを文書にて説明し、調査結果の公表について許可を得ている。本研究では調査対象者の氏名など個人の情報を伏せることにしている。

## 第2節 参加による福祉コミュニティ意識の変化

### 1. 調査地域と回答者の特性

研究フィールドである精華町は、京都府 11 町村のうち、最初に地域福祉計画を策定した自治体である。2008 年 4 月から 2009 年 3 月にかけて策定された第 1 次地域福祉計画(2009 年～2013 年)は、平成 22 年度厚生労働省により「地域福祉計画優良事例」として選定された。第 1 次地域福祉計画には、策定委員会、作業部会、小地域別住民懇談会(3 回、610 の地域課題の抽出)、フォーラム(2 回)、アンケート調査など、多様な住民参加の場が設けられた。

第 2 次地域福祉計画は、2013 年 7 月から 2014 年 3 月にかけて策定された。6 回の策定委員会をはじめ、3 回の小地域別住民懇談会、アンケート調査、要援護者アンケート調査、ヒアリング調査、パブリックコメントの募集などを通じて計画が策定された。特に、小地域別住民懇談会は、住民組織が自ら企画・実施・調査を行ったところに特徴がある。地域福祉計画の進行管理を行う組織である「地域福祉推進ネットワーク会議」が設置されており、この会議の構成メンバーは、主に地域住民である。

回答者 41 名の属性を<表-13>に示す。男性が 33 名(80.5%)、女性が 8 名(19.5%)で、男女の比率は 8 対 2 程度であった。平均年齢は、64.63 歳(SD=11.81)であり、65 歳以上が 28 名(68.29%)と、調査回答者が男性、高齢者に偏っていた。職業は、無職が 22 名(53.7%)と最も多く、自営業が 6 名(14.6%)、農業と会社員がそれぞれ 2 名(4.9%)であった。平均の居住年数は、33.98 年(SD=23.02)であり、範囲は 2 年から 80 年まで多様であった。回答者 41 名のうち、39 名(95.1%)が、最近 1 年間地域福祉にかかわる行事やボランティア活動に参加したことがあると答えた。この結果から、回答者の大多数が地域福祉の担い手であり、福祉意識はある程度高いことがうかがえる。

表 13. 回答者の属性

(n=41)

	カテゴリー	人数	%
性別	男性	33	80.5
	女性	8	19.5
年齢	20代～30代	2	4.9
	40代～50代	7	17.1
	60代～70代	30	73.2
	80代以上	2	4.9
	平均値 64.63 歳 (標準偏差 11.81) , 65 歳以上の高齢者 28 名 (68.29%)		
職業	無職	22	53.7
	自営業	6	14.6
	農業	2	4.9
	会社員	2	4.9
	その他	9	21.9
居住年数	平均値 33.98 年 (標準偏差 23.02) , 中央値 36 年, 範囲 2 年～80 年		
地域福祉活動 の参加経験	参加している	35	85.4
	今はやってないが, 参加したことがある	4	9.8
	参加したことがない	2	4.9

## 2. 福祉コミュニティ意識の変化

地域福祉計画の策定前後における福祉コミュニティ意識の平均差が統計学的に意味のある差なのかどうかを検討するため、「対応のある t 検定」を行った。その結果、<表-14>のように t 値は-2.443、p 値は 0.019 であり、策定前後の平均差異はないという帰無仮設が成立する可能性が 5%未満となったため、帰無仮設は棄却される。つまり、地域福祉計画の策定前後における福祉コミュニティ意識が統計学的に有意に上昇した (4.089 点→4.213 点) ことが明らかになった (p<0.05)。

表 14. 計画策定前後における福祉コミュニティ意識

変数	(n=41)			
	平均	標準偏差	t 値	p 値
策定前	4.089	.3523	-2.443	.019*
策定後	4.213	.3860		

\*p<.05

計画策定への参加によって住民意識が向上したこと、すなわち住民力のアップは、策定プロセスを重視した地域福祉計画策定の有効性を示しているのではないだろうか。住民の意識変化における重要な要因は、計画策定への参加を含めて地域福祉活動への参加であることはすでにさまざまな先行研究によって示されている（松本す 2012：179；稲葉 2003：145；キムら 1998：225）。また、筆者が 2013 年に A 町住民 202 名を対象に行った住民意識調査（李 2014）でも、地域福祉活動の経験は福祉コミュニティ意識への影響要因の一つであった。分散分析や多重比較検定(Tukey HSD)の結果、地域福祉活動の経験による福祉コミュニティ意識の差異が統計学的に有意であった ( $p<0.001$ )。そして、地域福祉活動に参加した経験と福祉コミュニティ意識との因果関係を検討するためダミー変数を用いた重回帰分析を実施した結果、地域福祉活動への参加経験が福祉コミュニティ意識に影響を及ぼすことが明らかになった ( $p<0.001$ )。

地域福祉の推進にあたって、住民の内的変容、すなわち住民自らの価値観や意識、福祉への理解などの変容は、公私協働による地域福祉推進の前提条件である。松本す (2012：179) は、地域福祉における住民参加は、単なる福祉サービス量の増大につながるだけではなく、住民の内的変容をもたらし、その結果として地域福祉の推進が図られると述べている。福祉コミュニティ形成のためには、住民の意識・態度の形成が前提条件となり、地域住民の意識や協力態勢が高まってこそ具体的な成果があがる（三浦 1982：385；牧 1966：177）。したがって、地域福祉実践である地域福祉計画策定にあたり、住民のエンパワメントに焦点をあてた取り組みが求められる。これは、計画策定を住民の意識改革のツール（鈴木 2005：30）として活用することである。

### 3. 福祉コミュニティ意識の因子別の変化

ここからは、福祉コミュニティ意識の変化という効果をさらに詳細に検討する。地域福祉計画の策定前後における福祉コミュニティ意識の 3 つの因子、具体的には、「少数者への関心」、 「同一性の感情」、 「生活要求充足の確信」の平均差が統計学的に意味のある差なのかどうかを「対応のある t 検定」により検討した。〈表-15〉のように、計画策定前後における「同一性の感情」、 「生活要求充足の確信」の差異は、統計学的に有意であった ( $p<0.05$ ,  $p<0.01$ )。しかし、「少数者への関心」の策定前後における有意差は認められなかった。また、「少数者への関

心」は、4.166点と他の因子と比べて相対的に低い点数を示していた。

表 15. 福祉コミュニティ意識の因子別変化

		平均	標準偏差	t 値	p 値
少数者への 関心	策定前	4.239	.5518	.934	.356
	策定後	4.166	.4334		
同一性の感情	策定前	4.024	.5291	-2.705	.010*
	策定後	4.244	.5272		
生活要求充足 の確信	策定前	3.951	.4751	-3.583	.001**
	策定後	4.250	.5154		

\*p<.05    \*\*p<.01

ここでいう少数者への関心とは、少数者が排除されない多様な文化が共存する社会をつくるため、日常生活上の困難をもつ高齢者や児童、障害者、母子家庭、生活保護受給者（低所得者）、難病患者、外国人、保護観察中の個人などに対して抱く関心のことである。本研究では、少数者を相対的な概念として捉えている。地域の中に、日常生活上の困難をもつ高齢者は、全体コミュニティの中では、少数者の問題であるかもしれない。しかし、そのコミュニティの規模や性格によっては、高齢者の問題が多数の問題として取りあげられ、他の対象者の問題は排除されてしまう可能性がある。そして、地域社会の状況によっても少数者の捉え方が変わる。たとえば、生活困窮者の問題は、地域社会の中で少数者の問題として扱われることが多い。しかし、戦争地又は被災地における生活困窮の問題は、多数の問題となるのである。したがって、少数者というのは、地域の状況やコミュニティ・集団の性格によって異なるから、対象を限定していえるものではないと考える。

質問紙調査の結果を踏まえ、精華町地域福祉計画の担当者を対象に半構造化面接（2014年7月22日）を実施した。地域福祉計画の策定前後における福祉コミュニティ意識の測定結果についてどう考えるかを尋ねた。分析は、録音データを文字に起こし、その中から重要と思われるコメントを抽出する方法で行った。

地域福祉計画の策定前後における住民意識調査の結果を地域福祉計画の担当者に報告したところ、「地域福祉計画は近所づきあいの計画だ」との言があった。つまり、地域福祉計画は、住民同士間の仲間意識が盛り上がり、多数の関心、ニーズに引き付けられがちだという意味である。ここでいう多数の関心というと、結局、高齢者の問題である。計画担当者は次のように述べている。

地域福祉といたら別に高齢者だけではない。(中略)地域福祉計画もそうですけど、性格的に、事業的には高齢者が中心になってる。どこの計画でもどうしても人口的な割合から考えると高齢者の問題が先行してしまうところがある。(中略)住民懇談会も含めて、高齢者の割合が大多数なので、どうしてもそちらの方に目が向いてしまうところでは、少数者というのは障害者とか生活困窮者の方々の部分だといえる。

策定委員さんの中に、障害の授産施設の人なり、子育ての関係の方がいるけれども、どちらかという意見が少ない。いえるような雰囲気になってないところもあるけれども、話の内容からしても、自分らの意見が踏み込めないような雰囲気があった。

確かに、地域福祉計画の策定過程には、住民同士のつながりの再構築という目的がある。また、計画策定は住民全体を対象にしていることから、多数の問題を中心にされがちである。一方、経済的貧困者や精神障害者、外国人、ホームレスなどのような少数者の問題は、地域課題の優先順位から外れる可能性が高く、地域の課題になりにくい。それは、計画担当者を対象にしたインタビュー調査からも明らかになった。

#### 4. 地域福祉活動への参加意欲の変化

計画策定への参加による地域福祉活動への参加意欲の変化を次の<表-16>に示す。回答者の7割が「見守りのない高齢者に対する支援」(73.7%)や「障害をもつ人に対する支援」(76.3%)についての参加意欲が高まったと評価している。次いで「清掃・美化活動、自然環境保護・リサイクル」が68.4%、「消防・防災・防犯・交通安全・災害時支援」が60.5%の順であった。

全体的に見れば、地域福祉計画策定への参加を通して地域福祉活動への参加意欲が高くなっている。しかし、子育てや生活困窮者に対する支援に関しては相対的に参加意欲の変化が低調であることがわかる。

表 16. 地域福祉活動への参加意欲の変化

(n=38)

質問項目	向上した (有効%)	
1. 見守りのない高齢者に対する支援	28	(73.7)
2. 障害をもつ人に対する支援	29	(76.3)
3. 子育て・青少年に対する支援	22	(57.9)
4. 生活保護受給者など生活困窮者に対する支援	20	(52.6)
5. 消防・防災・防犯・交通安全・災害時支援	23	(60.5)
6. 清掃・美化活動, 自然環境保護・リサイクル	26	(68.4)

### 第3節 考察

#### 1. 住民のエンパワメントに焦点をあてた計画づくり

地域福祉計画の策定前後における住民の意識変化を分析した結果、住民の福祉コミュニティ意識が向上したことが明らかになった ( $p<0.05$ )。この結果を踏まえ、今後の実践課題を2点提示する。

一つ目に、住民の意識変化というプロセス・ゴールを地域福祉計画の企画段階から設定することである。そして、計画の策定過程に多様な住民参加の場や機会をつくり、福祉コミュニティ意識のような尺度を用いて住民の意識変化を実証的に測定していく必要がある。まさに、評価を前提にした目標や指標の設定のことである。これによって、住民のエンパワメントがあいまいな波及効果になるのではなく、数値目標に基づいた効果として提示することができる。

宮城 (2002: 114) は、「これまでの社会福祉に関連する計画の目標は、施設やサービスの整備、利用量に重点を置いた、アウトプット志向のものであった」と述べている。そして、前述したように地域福祉の目標を数値化することは困難である場合が多い。しかし、地域福祉計画策定の効果を明確に提示するためには、数値目標の設定は欠かせないと考える。もし、数値目標になじまない場合は、施策の取り組み等についてのチェックリストを作成し、評価をしていくこと (全社協 2002: 4) も考えられる。

二つ目に、住民意識をさらに高めていくためには、地域福祉計画の策定・実施・進行管理にあたって、福祉コミュニティづくりを推進する福祉教育を戦略的・意図的に取り組むことが求められる。地域福祉計画は単なる地域における福祉サービスのあり方を模索するものではない。計画策定を地域福祉実践の一環として捉え、福祉教育の場を設けて、住民のエンパワメントを図ることが求められる。原田 (2014a: 197) は、エンパワメントを促すための具体的なアプローチとして

福祉教育を位置づけ、福祉理解・啓発のための福祉教育から、地域福祉を創出するための福祉教育への転換を強調している。つまり、福祉教育による住民のエンパワメントは、住民が地域福祉推進の主体としての役割を果たすことにつながると考える。

## 2. 地域福祉計画における少数者の問題

地域福祉計画の策定前後における住民の意識変化を分析した結果、福祉コミュニティ意識の因子である「少数者への関心」の領域は相対的に低い点数を示しており、策定前後における有意差も認められなかった。また、子育てや生活困窮者に対する支援に関しての参加意欲の変化も低調であった。それらの結果は、一般的なコミュニティの限界が地域福祉計画の策定過程に凝縮されて表したものであるだろうか。

牧里（2006：68）は、一般的な参加・参画が進んだとしても、そのことが必ずしもホームレスや滞在外国人の抱えている暮らしの問題への気づきにつながらないことが多いと指摘している。したがって、地域代表やボランティア・リーダーのような人ばかりではなく、当事者である住民、たとえば、障害者や難病患者、低所得世帯の人など福祉的援助の必要な人の参加も積極的に考えるべきであると述べている（牧里 2007：35）。川島（2007：222）は、住民の属性が多様であればあるほど地域福祉課題も多様化・潜在化し、それは人びとの福祉への無知・無関心を促進することになると述べている。また、原田（2005b：142；2014a：54）は、地域福祉計画策定にあたって、少数の意見は計画担当者が意識的に働きかけない限り聞こえてこないと指摘し、マイノリティの問題、これまで排除され抑圧されてきた問題や制度の狭間にある問題に着目していかなければならないと述べている。

加山（2014：213）は、計画過程への当事者参加として沖縄人コミュニティの関わりが見られたか否かについて調査した。加山は「A市B区では沖縄人を公的に位置づけてこなかった経過があり、計画策定に際してもその立場は変わることがなかった」と述べている。そして、マジョリティである住民全般には沖縄人が抱える問題の本質について目を向けようとしないう無関心さがあり、住民懇談会などの場で問題が浮上しない原因としてもこの「関心がない」あるいは「問題を知らない」ことがあると述べている（加山 2014：211）。このように多様な主体が参加する地域福祉計画策定という場合は、本来の社会福祉が取り扱わなければならない声なき声を排除してしまう可能性があるのではないだろうか。

地域福祉計画の策定過程で、ニーズの頻度や数値に目が向いてしまうことは、地域の生活課題全体をカバーする地域福祉計画が有する本質的な問題であるかもしれない。しかし、ホームレスや障害をもっている者、外国人など、生活課題を抱えている少数者も地域社会を構成する一員であり、こうした制度の隙間の問題を地域で解決することに地域福祉計画の存在理由がある。また、

生活困窮者自立支援法の成立（平成 25 年法律第 105 号）と生活保護法の改正によって、生活困窮者自立支援方策を市町村地域福祉計画・都道府県地域福祉支援計画に反映すること（厚生労働省社会・援護局長通知 2014 年 3 月 27 日；厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通知 2015 年 3 月 27 日）が課題となっていることから、少数者の問題について積極的に取り扱う必要がある。

一方、社協をはじめとする昨今の地域福祉実践も、超高齢社会の問題にそなえた住民のつながりづくりなど、地域組織化活動による一般的なコミュニティづくりに力を入れてきた傾向がある。しかし、岡村が指摘したように一般的なコミュニティだけでは、生活困難をもつ人びとのニーズが充足されない可能性が高い。つまり、一般的なコミュニティは、ホームレスなどが社会的排除の対象となりやすいという問題、外国人、刑務所出所者など少数者への無理解の問題（これからの地域福祉のあり方に関する研究会 2008：25）<sup>34</sup>、すなわち社会的排除を生み出す可能性があるということである。したがって、地域コミュニティの中では意識化されていない少数者の問題をどう取りあげていくか、地域福祉計画としての固有性や位置づけを議論しておかなければならない（原田 2007：190）。

川崎市川崎区や大阪生野区、鈴鹿市の事例では、マイノリティの存在を認め、歴史的な民族差別についての公式見解などが前提として示されたうえで、外国人の部会を策定委員会に正規に位置づけ、さまざまな提案や施策を計画に盛り込んでいる（加山 2014：205）。たとえば、生野区では地域福祉計画策定にあたり、外国人のための部会（在日韓国朝鮮人・外国籍住民部会）を設けて公式に意見聴衆を行い、施策への提言を行っている（加山 2014：87）。そして、平野ら（2008：22）は、高浜市の地域福祉は高齢者の問題を中心に語られがちであったと判断し、地域福祉計画策定において障害者・障害児者の親の参加を重視している。

少数者の問題は、多数決原理の下では排除されやすく、マジョリティである住民全般からも共感を得がたい。したがって、上述した事例のように地域福祉計画策定における意図的な仕組みが必要である。今後、地域福祉計画は自らの意見表明ができない人びとの声を重視しつつ、従来の対象者別の公的な福祉サービスでは対応しきれない社会的排除や社会的孤立といった隙間の問題に対応できるかが問われることになると思う。

### 3. 福祉教育を基盤とした計画づくり

筆者は、地域住民の福祉意識をより高める福祉教育やボランティア活動、計画策定における当事者・当事者団体の参加を強化しなければならないと考える。また、アウトリーチや事例検討会も有効な手法であり（原田 2005b：143）、部会というかたちで少数者の問題を取りあげていくことも考えられる。それらによって、制度・政策の狭間にいる少数者に対して、地域住民の好意的な関心や理解が深まり、ソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）の理念の実現が可能とな



る。そして、支援する側と支援される側が固定されず、当事者も社会的な役割を担い、助け合う関係をつくっていくことが可能となる。

特に、福祉教育は住民・当事者の福祉意識を変えていくための有効な方法である。岡村は、福祉教育<sup>35</sup>の目的として、「福祉的人間観の理解と体得」、自己批判を含んだ「現行社会制度の批判的評価」、「新しい社会福祉的援助方式の発見」という3点を挙げている（岡村 1976 : 31-35）。田中（2014 : 198）は、①地域住民が地域で暮らしている高齢者、外国人、障害者等さまざまな生活や生き方があることに気づき、福祉活動に関心をもつこと、②すべての人が社会の大切な存在として尊ばれること、③偏見や差別のない人権に根ざす共生と平等の相互の思いやりの心を育て合うこと、④生活の困難を抱えている人への支援のために自分は何ができるかを考え、福祉課題を抱える人びととの交流を通して福祉に対する実践的態度を涵養することを福祉教育の目的として挙げている。

原田（2013 : 37）は、福祉教育は「地域コミュニティの福祉化」のためには不可欠な働きかけであると述べている。もちろん、地域福祉計画策定のプロセスそのものが地域福祉の実践として社会福祉について学ぶ福祉教育的機能を有しているが、さらに、計画策定への住民参加の質を高めるためには、地域を基盤とした福祉教育を計画上に体系的に位置づける必要がある。これは、まさに平野が言う「学校として策定空間を運営する方法」である（武川 2006 : 132）。言い換えれば、計画策定の中で住民とともに福祉について学ぶことであり、地域社会から排除される傾向のある人たちの問題についても学習してもらうことである。

福祉教育の目的を達成するための方法は何か。まず、地域で自主的に学ぶことである。原田（2014a : 211）は、地域で学ぶことによって学習者の学習への内発的動機が高まり、かつそのことが福祉コミュニティを形成していくことになるかと述べている。また、「社会的課題の解決にむけた福祉教育のあり方研究会」（代表：原田正樹）では、社会的包摂にむけた福祉教育の方法として、①対象理解ではなく、具体的な個人への関心を促すこと、②対話を通して関係性を育みながら、お互いに理解をしていくこと、③地域の中での意図的な「学びの場づくり」、④反感・コンフリクトへのアセスメント、⑤アドボカシー、通訳的な役割を担う人材の養成などを挙げている（原田ら 2013 : 13-15）。

#### 第4節 小括・研究の課題

本章では、福祉コミュニティ意識尺度を用い、地域福祉計画の策定前後における住民の意識変化について検討した。その結果、地域福祉計画策定に参加することによって、地域住民の福祉コミュニティ意識が向上したことが明らかになった（ $p < 0.05$ ）。しかし、策定前後における「同一性の感情」、「生活要求充足の確信」の差異は統計学的に有意であったが（ $p < 0.05$ ,  $p < 0.01$ ）,

「少数者への関心」の領域は相対的に低い点数を示しており、策定前後における有意差も認められなかった。つまり、地域福祉計画は、多数の関心・ニーズに引き付けられがちであり、本来の社会福祉が取り扱わなければならない声なき声を排除してしまう可能性が存在するのである。

今後、住民意識・態度の変容を地域福祉計画のめざす一つの目標として設定し、さらにそれを高めていくため、住民・当事者参加や福祉教育を戦略的・意図的に取り組むことが求められる。つまり、地域福祉計画策定を地域福祉実践として捉え、住民のエンパワメントに焦点をあてた計画づくり、いわゆる「過程志向」の計画づくりが求められる。

本研究の課題は、福祉コミュニティ意識の変化という効果は、地域福祉計画策定によるさまざまな効果の中でのごく一部にすぎないことである。そして、外生変数による影響が統制されておらず、厳密な効果測定ではない。また、2回の質問紙調査による調査回答者の反応 (reactivity) によって、内的妥当性 (internal validity) を確保できないという問題がある。坂田 (1996b : 24) は、計画の実施前と実施後で変数の値に変化がみられた場合でもその変化が計画事業によって生じたのか、他の原因によって生じたのかを区別できるような調査の設計が求められると述べている。もともと研究設計の際、統制集団 (調査対象と同じ福祉意識をもちながら、計画策定には参加しない集団) を設定し、調査対象と比較する予定であった。しかし、人口 4 万人弱の町で地域福祉計画を策定する場合、大多数の地域福祉担い手が参加するため、調査対象に似ている統制集団を設定することが困難であった。

こうした課題を踏まえ、今後、福祉コミュニティ意識という測定尺度の再検討や多様な評価尺度・評価手法の開発とともに量的方法と質的方法を組み合わせ、地域福祉計画策定の効果を総合的・多角的に評価することが求められる。そして、福祉コミュニティ意識に影響を与えるさまざまな要因を多角的に検討していく必要がある。一方、本研究では地域住民は調査対象者であったが、新たな方法として「市民参加型の評価方式」(西尾 2000 : 30-32) を地域福祉計画に導入することも考えられる。住民が評価に関わることにより、政府や政策の正統性がさらに強化されることになり (古川 2000 : 40) , 地域福祉に関する住民の関心もさらに高まることが期待できる。

## 第Ⅱ部のまとめ・研究意義

地域福祉計画の評価は、「主体」(自己評価, 利用者評価, 第三者評価) や「目標」(タスク・ゴール, プロセス・ゴール, リレーションシップ・ゴール) , 「時期」(事前評価, 中間評価, 事後評価) によって、評価の基準や方法論, 評価結果が異なってくる。現在, 多くの自治体における地域福祉計画の目標は, 理念的な性格が強く質的な目標, そしてアウトプット志向の目標にとどまっている。これは, 定量的評価の手法が開発されておらず, 評価基準や評価指標・尺度が不明確となっていることに起因すると考える。

地域福祉計画が法制化されてから 15 年経過した現在、地域福祉計画の効果をどう捉え、どう提示していくかが問われている。現在、地域福祉計画策定の効果を実証的に検討している自治体は少なく、むしろその効果が乏しいという懸念もある。評価といっても、担当公務員による自己評価・行政内部評価であり、規範的・主観的な見解にとどまっている。また、評価指標・尺度が十分に開発されていない状況であり、目標から自由な評価となっている。住民参加による地域福祉計画策定を促していくためには、地域福祉計画策定の効果を実証的に提示することが求められる。

本研究では、参加による住民意識の変化という地域福祉計画策定の効果を実証的に測定するため「福祉コミュニティ意識尺度」の開発を試みた。福祉コミュニティに関する先行研究から「少数者への関心」、「同一性の感情」、「生活要求充足の確信」という福祉コミュニティ意識の構成概念を抽出し、福祉コミュニティ意識を測定するための質問項目を作成した。そして、272 名より質問紙調査の回答を得て、3 因子二次因子モデルの構成概念妥当性と信頼性を確認的因子分析とクロンバックの  $\alpha$  係数により検討した。

その結果、福祉コミュニティ意識尺度の適合度と信頼性は、良好な水準を示していた。これによって、福祉コミュニティ意識尺度の構成概念妥当性と信頼性が支持され、尺度の概念的・数量的一次元性が認められ、項目の数量的加算性が裏付けられる。福祉コミュニティ意識尺度は、「少数者への関心」5 項目、「同一性の感情」3 項目、「生活要求充足の確信」4 項目で、3 つの因子・12 項目である。

妥当性と信頼性が確認された福祉コミュニティ意識尺度を用い、地域福祉計画の策定前後における住民の内的変容を明らかにした。その結果、地域福祉計画策定に参加することによって、地域住民の福祉コミュニティ意識が向上したことが明らかになった ( $p < 0.05$ )。しかし、策定前後における「同一性の感情」、「生活要求充足の確信」の差異は統計学的に有意であったが ( $p < 0.05$ ,  $p < 0.01$ )、福祉コミュニティ意識の因子である「少数者への関心」の領域は相対的に低い点数を示しており、策定前後における有意差も認められなかった。地域福祉計画は、多数の関心・ニーズに引き付けられがちであり、本来の社会福祉が取り扱わなければならない声なき声を排除してしまう可能性が存在するのである。それは、地域福祉計画の担当公務員を対象にした半構造化面接や先行研究（牧里 2006；牧里 2007；川島 2007；平野ら 2008；原田 2005b；原田 2014a；加山 2014）によっても明らかになった。

今後、住民意識・態度の変容を地域福祉計画のめざす一つの目標として設定し、さらにそれを高めていくため、住民・当事者参加や福祉教育を戦略的・意図的に取り組むことが求められる。そして、少数者の問題も計画策定のプロセスの中に位置づけていくことが重要である。つまり、地域福祉計画策定を地域福祉実践として捉え、住民のエンパワメントに焦点をあてた計画づくり、いわゆる「過程志向」の計画づくりが求められる。

本研究には 4 つの研究意義がある。第 1 に、抽象度が高い「福祉コミュニティ論」を具体化したことである。つまり、「少数者への関心」、「同一性の感情」、「生活要求充足の確信」が福祉コミュニティ意識の因子として成り立つことを明らかにしたのである。第 2 に、福祉コミュニティ意識尺度は、地域福祉計画策定に参加するによって、住民意識がどのように変化したかを実証的に測定する一つの尺度として活用できることである。地域福祉計画策定の効果を実証的に提示することは、地域福祉実践の有効性を裏付けることであり、エビデンスに基づく地域福祉実践や地域福祉研究の科学化への貢献につながると考える。第 3 に、基礎自治体が住民意識の変化という地域福祉計画策定の有効性を認識することができ、今後地域福祉計画に積極的・戦略的に取り組むきっかけとなると考える。もちろん、地域福祉計画未策定の理由として挙げられている「人材・人員不足」「財源不足」などの問題への解決策も必要である。第 4 に、福祉コミュニティ意識尺度が地域福祉計画の評価に限らず、汎用性をもった地域福祉実践の評価ツールとして活用可能性が高いと考える。福祉コミュニティ意識尺度は、地域福祉実践にも適用可能な内容となっており、それは尺度開発の始めから意図していたことである。

次の第Ⅲ部では、福祉コミュニティ意識の向上という住民の内的変容を最大化していく参加の方法論について検討している。精華町地域福祉計画策定の主な参加の仕組みである住民懇談会と、さらに参加の質を深める方法論として CM 座談会を紹介する。

## 第Ⅲ部 地域福祉計画における住民参加の方法論

第Ⅲ部では、地域福祉計画における住民参加の方法論について論じている。第7章では、福祉コミュニティ意識の向上という住民の内的変容をもたらした地域福祉計画策定における住民懇談会について分析し、その方法を紹介する。そして、第8章では、地域福祉計画の実施段階において、参加の質を深める方法論としてConcept Mappingを用いた座談会を紹介する。2つの方法論とも京都府精華町における「実践」を通して検討しており、住民の「言葉」から新しい意味を見つけること、そしてコミュニケーションによって生まれる知恵を重視している。

### 第7章 対話の場づくりー「京都府精華町」の小地域別住民懇談会を中心にー

前章で述べたように、地域福祉計画策定に参加することによって住民の福祉コミュニティ意識が向上したことが明らかになった。その福祉コミュニティ意識の向上という効果を生み出した要因の一つが住民懇談会だといえる。なぜなら、京都府精華町では小地域別住民懇談会を中心に地域福祉計画を策定・実施・進行管理に取り組んでいるからである。また、それが高く評価され、平成22年度厚生労働省により「地域福祉計画優良事例」として選定されたのである。

本章では、「参加者相互の対話」（原田2005b：141）を促進する住民懇談会に焦点をあてて、地域福祉計画における対話の場づくりについて検討する。京都府精華町をフィールドとし、住民懇談会の方法や開催のポイント、機能、課題を明らかにする。

#### 第1節 住民懇談会

地域福祉計画策定の際は、幅広い住民の参加が可能である。地域福祉計画における住民参加の方法としては、アンケート調査・ヒアリング調査をはじめ、委員会における公募委員、住民懇談会、ワークショップ、セミナー、公聴会、パブリックコメント、そしてホームページやEメール、メディア、チラシを利用した広報など、さまざまな手法がある。それらを小阪（2005：151-152）は、「ワンウェイ方式」と「ツーウェイ方式」に分けて説明している。ワンウェイ方式には、アンケート調査による方法、住民提案による方法が挙げられる。一方、場を共有するツーウェイ方式には、タウン・ミーティング（対話集会）、公聴会、コミュニティ・ミーティング、シンポジウム、住民会議があり、さらには各種の委員会や検討会への参加などさまざまである。ツーウェイ方式では、参加者たちが場を共有し相互の対話ができるため、地域福祉計画策定のプロセスにツーウェイ方式の参加の場、すなわち対話の場を戦略的につくらなければならないと考える。

ツーウェイ方式の中で注目したい参加の手法として、コミュニティ・ミーティングが挙げられ

る。武川（2005：50）は、「地域福祉計画はコミュニティ・ミーティングによって始まりコミュニティ・ミーティングによって終わるといっても過言ではない」と述べ、計画策定におけるコミュニティ・ミーティングの重要性について指摘している。特に、コミュニティ・ミーティングの一つの形態である「住民懇談会」は、参加者相互の対話を促し、あるテーマについて語り合うことを意図している方法論である（原田 2005b：141）。上野谷（2006：54）は、住民懇談会について「住民自身が地域における生活課題を明確にし、それを共有化していくことに焦点をあて、住民が日常の生活の中から感じとっているリアリティのある生活課題をお互いに確認していくという作業をする」と述べている。厚生労働省（2014）によれば、住民や地域団体からの意見の集約のため「地域懇談会・ワークショップの開催」（40.3%）がよく使われている。

高野（2007：197, 200）によれば、住民懇談会（座談会）は地域社会の抱えている課題を共有し、共通理解を高めるための方法として採用されている。そして、高野は、町内会自治会といった「地域包括的な組織」や、青年団、婦人会、老人クラブなどといった「伝統的な年齢階梯集団」などの弱体化によって共有の場が衰退している状況の中で、住民懇談会は福祉ニーズにとどまらず、社会サービス、地域課題全般の共有の場となると述べている。小林（2007：65-66）は、地区別懇談会で収集された情報や意見は、住民が自分たちの言葉で発言したものであるから、これらをどの程度活かせるかが、計画策定にとって重要な鍵になると主張している。そして、小林は住民にもっとも身近な地域における住民による協議の場で地域住民が行政や社会福祉事業者、団体関係者と対等な立場で意見を交換し、その成果を計画全体に反映させることは大きな意義をもっていると述べている。牧里（2007：34-35）は、市民公募による策定委員会以外に懇談会形式で定期的に意見聴取する会合をもつことにすれば、多数の住民に向けられた意見表明や提案ができる機会となり、集合的モニター制度にもなると述べ、住民懇談会の開催の重要性を指摘している。そして、大橋（2008：19）も集落ごとに住民懇談会を開催し、直に住民と地域の生活課題に即して会合をもち、その発見と解決策を探ることは最も重要な方法だと評価している。

岡村（1974：99）は、福祉コミュニティにおける効果的なコミュニケーションのためには、「人間的な信頼関係の存在すること」、「相互的な討議の行われること」、「個人の自由な発言を保障するような雰囲気のあること」が望ましいと述べている。これらは、まさに住民懇談会の特徴ともいえるものである。つまり、住民懇談会は、地域福祉計画策定・実施・進行管理において、多様な住民の参加を促進し、福祉コミュニティ意識を高める有効な方法論だと考える。

第2章で述べたように韓国の場合、地域福祉計画における住民参加が課題となっている。「福祉サービス供給者の地域福祉計画」、「ニーズ調査の対象者としての住民参加」、「原案を作成してからの意見収集」という現状からわかるように地域福祉計画における住民参加の欠如が全国的に共通している問題である。そして、地域福祉計画における住民参加の方法論に関する研究も少ない。地域福祉計画における住民参加に関する先行研究をみると、住民参加の必要性を強調し

ながら実践戦略を紹介している研究が多く（パクジ 2004；イ 2005；イ 2006；パクテ 2006；リュら 2007），具体的な方法論について触れている研究は皆無だといえる．つまり，住民参加の具体的な方法論の開発や普及が実践・研究課題として残されているのである（キム・イ 2004；パクテ 2006；ソン 2006；チョン 2009；チョ 2011；パクテ 2012；ユ 2012；チョ 2012）．これに対して，日本では，住民懇談会が地域のニーズや解決策を探る場として，住民参加を促す場として，そして進行管理の場として，幅広く活用されているのである．

佐藤（1991：50-51）は，「人間の主体性をとり戻し，生活の自治を確立し，コミュニティの復権を求めるためには，この難儀で努力を要する対話を媒介する対人的なコミュニケーション過程を積み重ねる以外には方法はない」と述べ，対話の重要性を指摘している．住民相互の対話があってこそ，地域のニーズが明確になり，問題を解決のための関係性や連帯性という新たな資源が生まれるのである．したがって，住民懇談会のような参加の方法論を地域福祉計画策定のプロセスに参加の仕組みとして制度的に保障していくことが求められる．本章では，京都府精華町における小地域別住民懇談会の分析から，地域福祉計画策定における対話の場づくりについて検討する．

## 第2節 調査の概要

### 1. 目的・意義

本調査の目的は，地域福祉計画策定において時間と空間を共有し対話を重視する住民懇談会の方法や開催のポイント，機能，課題を明らかにすることである．そのため，小地域別住民懇談会を中心に計画策定に取り組んできた京都府精華町にてフィールドワークを行った．精華町は，住民懇談会による地域福祉計画の策定が高く評価され，地域福祉計画優良事例（厚生労働省）として選定された先進地域である．本研究を通して住民懇談会という計画策定における住民参加の方法論を提示することができると思う．

一方，本研究における住民懇談会（座談会を含む）とは，住民にとって身近な地域で行われる協議・対話の場であり，地域住民が行政や専門職などと対等な立場で地域福祉の課題と解決策について対話し，その結果を政策や計画，プログラムなどに反映させる集いのことである．ここでいう，対話とは立場や見解の違いを超えてテーマに意識を集中し，話し合いのプロセスに注意を向けながら探求を深めることにより，集合知を生み出す会話の手法である（横山 2008：27）．

### 2. 方法

第2次地域福祉計画策定のため，小地域別（3つの中学校区，人口約1万人）に開催された住民

懇談会にて参与観察を行った（2013年10月～2014年1月）。そして、住民懇談会に参加した住民103名を対象に満足度に対する質問紙調査を実施した。質問紙調査は、欠損値を有さない97名を分析の対象にした。一方、本調査は「同志社大学「人を対象とする研究」倫理基準」と「日本地域福祉学会研究倫理規程」に則って行った。

### 第3節 住民懇談会による地域福祉計画の策定

京都府精華町の住民懇談会を「コミュニティ・ミーティングの6W2Hの展開手法」という方法を用いて分析した。6W2Hの展開手法とは、基本的な企画・計画策定の8項目の要素によるものであり、もともとコミュニティ・ミーティングの進め方として紹介されている（小坂2005：161-164）。本研究では住民懇談会の準備・実施過程の分析枠組みとして用いることにした。6W2Hは「why（目的）、what（内容）、who（実施主体）、to whom（対象）、when（時期）、where（場所）、how to（方法）、how much（予算）」という項目となっている。

#### 1. 京都府精華町における住民懇談会の特徴

京都府精華町ので地域福祉計画策定における住民懇談会は、住民が当事者もしくは潜在的な当事者として、生活問題とその解決策を探る協議・対話の場として活用されている(Why, 目的)。京都府精華町の住民懇談会は3つの特徴がある。

第1に、精華町の住民懇談会は、3つの中学校区別の住民組織、すなわち「せいか地域福祉ドットコム」（以下、ドットコム）によって、企画・実施・評価されたという特徴がある(Who, 実施主体)。ドットコムは第1次地域福祉計画の住民懇談会に参加した一般住民を中心に組織され、現在では地域福祉計画の進行管理と地域福祉活動を行う団体として成長している。福祉コミュニティを支える住民組織による住民懇談会の開催は、多様な立場にある住民の参加を促すことができる。そして、福祉コミュニティの構成員自らの視点で調査活動や広報活動、計画策定が行われることから、「福祉コミュニティ調査」（平川2004：218-219）ともいえよう。

第2に、行政に対する要求ばかりではなく、「自助、共助(互助)<sup>36</sup>、公助」といった協働の視点で解決策を探ったということである(Who, 実施主体)。これは、自分ができることは自分で、そうではないことは行政や専門職に任せたり、協働したりするという住民の主体性を表していることである。上野谷（2006：53）は、「自分たちの夢の実現に向かって地域を変えていく主体は、住民自身であることに気づくことが、地域福祉計画づくりの最大のポイントである」と述べ、住民の主体形成の重要性を指摘している。

第3に、参加者自らによって話し合いのテーマを決めたということである。一般的に行政や専門職が設けた場に住民が客体として動員され、住民は決められたテーマについて語ることになる。



精華町の住民懇談会では、大きなテーマについては主催側が提示しているものの、具体的なテーマに関しては参加者の主体性を尊重し、参加者自らによって決めるようにしている。これは、自主的な地域福祉の活動は自ら工夫することから始まるという考え方が根底にある。参加者の主体性を尊重することにより、参加意欲がさらに高まると考えられる。一方、3つの住民懇談会で議論されたテーマは、「地域ぐるみの認知症予防」、「災害時要配慮者支援」、「人とのつながりづくり」、「地域で暮らし続けるために必要なこと」、「健康づくり・高齢者支援」、「世代間交流」など、多様であった(What, 内容)。

## 2. 住民懇談会の方法

京都府精華町の住民懇談会は、地域課題や地域資源などに関する調査の一環として開催された(When, 時期)。つまり、生の住民ニーズを把握するために住民懇談会という場が設けられたのである。住民懇談会は、コミュニティホールや児童養護施設、民間研究所など、小地域の拠点施設で開催された(Where, 場所)。一般住民をはじめ、自治会長、民生児童委員、消防団、小地域福祉委員、住民組織・ボランティア団体の会員、中学生、そして行政職員や社会福祉関係者など、各小地域別に40名程度の参加があった(To Whom, 対象)。住民懇談会の費用は行政が府の助成金で賄った(How Much, 予算)。地域住民が企画・実施し、公共が支援するというかたちをとっているのである。

住民懇談会は約3時間の日程で、①「挨拶・趣旨の説明」、②「先進事例の紹介・地域活動の報告」、③「グループ別自己紹介・意見交換」、④「グループ別全体発表」、⑤「学識経験者による講評・アンケート調査」といった順に進められた(How to, 方法)。「趣旨の説明」では、地域福祉計画策定や住民参加の必要性について丁寧な説明が行われた。そして「先進事例の紹介・地域活動の報告」では、地域活動の現状と先進地の地域活動を比較させることによって、今後の課題について考える機会を与えた。

「グループ別自己紹介・意見交換」は、カード法を用いた小グループ活動のことである。年齢や性別、居住地域、職種、活動分野などを踏まえ、6~7人が一つの小グループとなる。まず、名前と年齢、居住地域、関心分野などについて自己紹介をする。そして、グループ別に進行役としてのリーダーと、出された意見をまとめる書記を選出する。前述したように話し合いのテーマは、主催側が提示したテーマを参考にしながら、グループ別に具体的な話し合いのテーマを決める。これは参加者たちの主体性を高めるための仕組みである。40分~60分間、カード法を用いて生活課題やその解決策について話し合い、グループ別に意見をまとめる。その際、重要な視点が「自助、共助、公助」という考え方である。一方、カード法とは生活課題や解決策などに関する意見やキーワードをポスト・イットに記入し意見を交換し、それを模造紙などにテーマ別に分類して

まとめてゆく共同作業の手法の一つである。

「グループ別全体発表」では、小グループ別にまとめられた意見を 2～3 分程度で発表し、話し合いの結果を全体参加者と共有する。それに対して学識経験者からの講評があり、その後住民懇談会の満足度に関するアンケート調査が行われる。最終的に 3 つの小地域別住民懇談会の結果は、地域福祉計画策定委員会にて報告・検討され、地域福祉計画書にも掲載される。工夫として、住民同士で語り合った内容をそのまま記載し、住民の参加意欲をさらに高めている。このように精華町における住民懇談会は、小地域別に若干の差はあるが、場の共有や対話、福祉教育的機能を重視している。

### 3. 住民懇談会開催のポイント

住民懇談会の開催する際、留意しなければならないポイントとして、次の 7 点が挙げられる。

第 1 点目は、住民参加の代表性を確保することである。一言で住民とは言っても、住民の属性は多様である。たとえば、住民はボランティアであると同時に、消費者、納税者、有権者、サービスの共同生産者であり、ときには少数者を差別する側に立つこともある。地域福祉計画策定にあたり、参加者の属性よりも人数にこだわる傾向が強いが、誰が参加したか、いわゆる参加の質も重要な問題である。もちろん、住民懇談会の特性上、参加可能な層に偏りが生じることはある程度は避けられないが（高野 2007：198）、一部の意見に支配されないように多様な立場にある住民の参加を促すことが肝要である。精華町の場合、事前に多様な参加者の名簿をつくり、意図的に多様な立場にある住民の参加を図っている。その名簿は、小グループの編成にも活用できる。

第 2 点目は、福祉サービス供給者と住民の視点の差異を明確にしておくことである。田口（2011）によれば、住民は互助の補完として行政との共助を考えるのに対して、行政は公助の補完として住民との共助を考えている。つまり、住民は地域の政策決定に権限をもつと考える一方、行政は住民の意見を単純な助言として見なしてしまうということである。こうした認識差は、住民参加の役割期待の差異を招き（リュラ 2007：125）、一つの葛藤の要因になりうる。精華町の場合、行政と社協など福祉関係者も住民懇談会に参加し、互いの意識差を確認している。

第 3 点目は、一部の参加者による発言の独占を防ぐことである。住民懇談会は自由な対話の空間であるから、一部の参加者が発言を独占してしまう問題が発生しやすい。したがって、各小グループにファシリテーター（facilitator）を配置し、平等な対話を促すことが必要となる。精華町の場合、住民組織の役員が各グループに配置されたが、事前教育の不足により、一部のグループでは役員がファシリテーターとしての役割を果たせなかったという問題があった。つまり、ファシリテーターの配置と事前教育が肝要である。

第 4 点目は、住民懇談会が行政に対する不満表明・要求の場にならないようにすることである。

まず、住民懇談会が不満表明・要求の場にならないようにするため、広報の段階から住民に集いの趣旨について明確に伝えることが重要である。そして、住民懇談会という場を住民の主体性を高める学習の機会として活用する視点が求められる。たとえば、山形県鶴岡市では住民自身が懇談会を通じて「学習」をし、行政が取り組むべき課題と住民が取り組むべき課題、そして行政と住民とが協働して取り組むべき課題という分け方をしている（大橋 2006b : 17）。

第 5 点目は、住民が参加しやすい時間帯に住民懇談会を開くことである。形式的住民参加の場合、行政や専門職にとって都合のよい時間帯にイベントが開催される。つまり、住民懇談会というイベントの開催自体が目的になって、だれが参加するかについては関心がないのである。多様な住民の参加を促すためには、平日の夜または休日の昼間に住民懇談会を開催することが望ましいと考えられる。精華町の場合、一番地域住民が参加しやすい土・日昼間に住民懇談会が開催された。

第 6 点目は、地域福祉活動の適切な圏域を設定することである。日本の場合、町内会・自治会をはじめ、小学校区や中学校区、市町村など、重層的な圏域設定が行われている。それに対して、韓国の場合には行政の区域設定にとどまっておき、福祉の圏域設定が今後の課題となっている。行政区をいくつかのエリアにして機能させていくことは、地域福祉計画の重要な検討作業となる（宮城・原田 2007 : 119）。精華町では、第 2 次地域福祉計画策定の論点の一つが、小学校区中心に地域福祉を推進するか、それとも中学校区を中心に推進するかということであった。いまだに圏域設定をめぐる論争が続いている。

第 7 点目は、参加を促す情報提供・広報のことである。住民懇談会への住民参加を促すためには事前に十分な情報を提供し、住民に関心を引くことが肝要である。インターネットやチラシ、メディアの活用など、多様な手法があるが、人と人が対面して参加を呼びかけることが一番効果的である。精華町 A 地域のドットコム会長は、全ての自治会を訪問し、住民懇談会への参加を呼びかけ、各地域で中核的な役割を果たしているリーダーたちが住民懇談会に参加することになった。その結果、地域の問題を解決するためには分野別の縦割りになっている住民組織間のネットワークが必要だという合意形成ができた。住民活動も専門分化しつつある状況の中、こうした住民組織間のネットワークは欠かせない課題なのである。

それ以外にも住民参加に伴う行政の負担・住民の負担や、住民参加の規模、意見集約にかかる時間、意見集約に参加できなかった住民意見に対する扱い、住民の意見を計画本体にどの程度反映させるかということも検討しなければならない（パクジ 2004 : 34）。

## 第 4 節 住民懇談会の機能

### 1. 住民懇談会の効果

3つの住民懇談会に参加した住民103名を対象に質問紙調査を実施し、欠損値を有さない97名のデータを分析した。次の<表-17>に回答者の属性を示す。男性が47名(49.0%)、女性が49名(51.0%)で、男女に比率は5対5であった。平均年齢は55.57歳(SD=19.91)であり、65歳以上の高齢者が46名(47.92%)であった。平均居住年数は、31.49年(SD=22.43)であり、範囲は1年から75年まで多様であった。

表 17. 回答者の属性

		(n=97)	
	カテゴリー	度数	有効パーセント(%)
性 別	男性	47	49.0
	女性	49	51.0
	欠損値	1	
	合計	97	100.0
年 齢	～10代	14	14.6
	20代～30代	2	2.1
	40代～50代	19	19.8
	60代以上	61	63.5
	欠損値	1	
	合計	97	100.0
		平均値 55.57 歳 (標準偏差 19.91) , 65 歳以上の高齢者 46 名 (47.92%)	
居住年数	平均値 31.49 年 (標準偏差 22.43) , 範囲 1 年～75 年		

次の<表-18>に住民懇談会に対する評価の結果を示す。9つの質問項目について、「ほとんどそう思わない(1点)」、「あまりそう思わない(2点)」、「どちらとも言えない(3点)」、「まあそう思う(4点)」、「かなりそう思う(5点)」の5件法で回答を求め、回答に即して1～5点を与えた。

高い点数を示した項目は次の通りである。「地域への愛着や関心が高まった」が4.11点(SD=0.789)と最も高く、次いで「住民の福祉意識が向上した」が3.81点(SD=0.882)、「住民の地域福祉に対する理解が進んだ」が3.79点(SD=0.803)の順であった。つまり、住民懇談会に参加することによって、住民のエンパワメントという効果があったことが明らかになったのである。次いで、「今後、住民同士の交流や助け合いができるようになる」が4.07点(SD=0.725)、「地域の要望や課題が明らかになった」が3.87点(SD=0.942)と比較的に高い点数を示した。それ以外、「地域福祉実践の方向性が明確になった」が3.67点(SD=0.851)、「住民・行政・福祉団体・企業の役割が明らかになった」が3.56点(SD=0.913)などの順であった。こうした行政の外部にいる住民による評価から、新たな示唆が得られると考える。

一方、「虐待など潜在的な福祉課題が明らかになった」は 3.09 点(SD=1.128)と最も低い点数を示していた。つまり、意識的に働きかけない限り、住民懇談会は少数者の問題を見つけるには適切な方法論ではないということである。

表 18. 住民懇談会に対する評価

質問項目	(n=97)	
	平均値(5点)	標準偏差
1. 地域の要望や課題が明らかになった	3.87	.942
2. 虐待など潜在的な福祉課題が明らかになった	3.09	1.128
3. 住民の福祉意識が向上した	3.81	.882
4. 地域福祉実践の方向性が明確になった	3.67	.851
5. 住民・行政・福祉団体・企業の役割が明らかになった	3.56	.913
6. 住民の地域福祉に対する理解が進んだ	3.79	.803
7. 防災計画・関連機関との調整・協働のきっかけになった	3.43	1.040
8. 地域への愛着や関心が高まった	4.11	.789
9. 今後、住民同士の交流や助け合いができるようになる	4.07	.725
合計 (1~9)	3.71	.626

## 2. 住民懇談会の機能

以上の調査結果を踏まえ、地域福祉計画策定における住民懇談会の機能を次の 5 点にまとめた。

第 1 に、住民参加を促進する機能である。個人レベルでは、行政へ意見を出すことは難しい。住民にとって、身近な小地域で行われる住民懇談会に参加するほうが壁が低く、発言もしやすい。そして、計画策定における住民懇談会の開催は、誰もが自由に参加できる場を保障し、地域住民に地域の問題や解決策について考える機会を提供するという意味をもっている。精華町の場合、生活者の立場に立った住民組織によって住民懇談会が開催されたため、より多様な住民が参加し、自然な対話ができたと考える。

第 2 に、コミュニケーション<sup>37</sup>の促進という機能である。加藤 (2004 : 9) は、コミュニケーションには、「情報伝達」と「対話交流」という 2 つの側面があると述べている。そして、市民社会が弱者の人格やニーズを尊重した福祉市民社会として発展するためには、その 2 つの側面がともに重視され、展開される必要があると述べている。牧里 (2007 : 30) は、こうした対面的コミュニケーションの重視が地域福祉計画策定の根底にあると述べている。特に、葛藤がある地域の場合、地域福祉計画の策定過程で住民間のコミュニケーションを積極的に図り、計画内容について合意していくことが重要である (パクテ 2006 : 142)。つまり、住民懇談会という対話の場で人と人が出会い、コミュニケーションを通して共感し、地域の課題が発見され、その解決に向けた

多様なアイデアが生まれるのである。これは、地域福祉実践の方向性を明確にし、協働的实践を促すための先行作業となると考える。

第 3 に、福祉ニーズ<sup>38</sup>を把握する機能である。地域の問題や生活課題は生活者である住民によって知覚され、社会的に表出されるから、地域アセスメントは地域福祉計画策定において重要な作業となる。福祉ニーズを把握するため、アンケート調査やヒアリング調査がよく使われているが、コストが高いと考える。それに対して、住民懇談会はアンケート調査などと比べ、余り費用がかからなく、住民から生の意見やニーズを聴くことができるというメリットがある。大橋（2002b：14）は、地域福祉計画策定にあたり、住民懇談会を徹底的に行い、住民のニーズキャッチを行うことが重要であると述べている。それに対して、小地域ごとに住民懇談会を開催し、その場で出された意見を整理・分析することに時間を必要とすること、そして客観的な分析という課題は住民懇談会のデメリットとして挙げられる。

第 4 に、住民のエンパワメントという機能である。地域に無関心であった住民が住民懇談会に参加することによって、地域福祉に対する理解が進み、地域福祉の課題が自分たちの課題であることに気づく機会となるのである。住民が日常生活の中で感じている生の言葉、あるいは体験してきた想いを素朴に語ってもらうことは、他の住民の共感を得やすい（原田 2005b：146）。そして、住民懇談会は地域の課題をどのようにしたら解決できるかを住民同士で語り合う機会となる。従来のような「行政任せ」、「専門職任せ」をすることではなく、自分たちの問題は自分たちで解決しようとする自治の意識、すなわち主体性が生まれる。こうした住民の内的変容は、地域福祉計画の実施段階において、地域福祉活動への住民参加を促し、計画の実現可能性を高めることにつながると考える。

第 5 に、ネットワークの構築という機能である。住民懇談会への参加により、地域住民や行政、専門職、地域諸団体の間に信頼関係が生まれ、地域の問題を解決するためあらゆる地域福祉の主体が協働・連携するきっかけとなる。特に、分野別縦割りになっている住民組織間のネットワークづくりが期待される。原田（2002：60）は、自分の関心があるところにだけエネルギーを注いだ結果、住民の活動そのものが縦割りに専門分化しつつあると指摘している。こうした住民組織の縦割りの思考は、行政が縦割りに住民組織をつくり、財政支援を行ってきたことが一つの原因であり、住民組織もそのような行政・制度に対応してきた経緯がある。

精華町では、縦割りの住民組織が住民懇談会という対話の場をきっかけに新たな組織化の構築を図っている。前述したように精華町の A 地域では、計画策定の住民懇談会に続き、2015 年 1 月に第 2 次住民懇談会を開催した。そこで、地域福祉推進のための住民組織間のネットワークの構築がさらに進められている。

## 第5節 考察

### 1. 住民懇談会の活用

地域福祉を推進していくためには、行政の力のみならず、住民や専門職の力を融合させていくことが大事である。その方法として、計画策定のプロセスの中で住民や行政、専門職といった3者の協働システムを構築することが考えられる。しかし、多くの自治体では地域福祉計画策定自体が目的になってしまい、行政主導で効率性よい方法で計画策定に取り組んでいる。こうした計画策定は、実行できないペーパープランになりがちである。坂田（1996b：19）は、「行政機関だけによって実行できるような計画を社会福祉において考えることは難しく、福祉サービス事業の経営者や利用者をはじめ、民間における各般の関係者の協力を前提として初めて成り立つものである」と述べ、住民や民間の参加の必要性を強調している。

第2章で指摘したように韓国の場合、行政主導で、地域福祉計画の原案をつくってから、住民の意見を形式的に聴く方式をとっている。これは、地域住民に人任せ意識を助長し、住民の依存性を高める一方である。行政が原案を考えて住民に「お諮りする」方式から、住民が原案を提案し、その実行に向けて行政が最大限の専門性をいかした支援をしていくという方式への転換（原田2002：56；2014a：148）が今後の課題だといえよう。その際、住民懇談会が地域福祉計画における住民参加のツールとして活用可能性が高いと考える。地域福祉計画に住民の意見をどのように反映させていくか、住民の主体形成をどのようにしていくかが大きな課題となっている昨今、住民懇談会は住民参加の有効な方法論だと考える。

本章では、時間と空間を共有し対話を重視する住民懇談会の方法や開催のポイント、その機能などについて検討した。京都府精華町の住民懇談会の特徴としては、住民組織によって住民懇談会が企画・実施・評価されたこと、協働の視点で解決策を探ったこと、参加者自らによって話し合いのテーマを決めたことが挙げられる。そして、住民懇談会の準備・実施過程を「コミュニティ・ミーティングの6W2Hの展開手法」を用いて分析し、住民懇談会の方法を紹介している。その中から見えてきた住民懇談会開催の7つのポイントは、住民参加の代表性の確保、認識差の明確化、発言独占の防止、不満表明・要求という問題への対応、開催の時間帯、適切な圏域の設定、情報提供・広報といったものである。一方、住民懇談会の満足度に関するアンケート調査（n=97）の結果、住民のエンパワメントという効果があることが明らかになった。

住民懇談会には、3つの場面で活用可能性があると言われている（鈴木2005：47）。それらは、①計画策定の方針や目標を定めるための意見集約に利用する場合、②策定委員会の素案を提示して意見をフィードバックしてもらい手直しするために活用する場合、③最終段階として策定された計画を地域住民に周知徹底して実施協力を仰ぐために活用する場合である。本研究では①の住民懇談会について紹介しているが、他の場面においても住民懇談会という方法を活用することが

求められる。その際、本研究が参考資料として活用できると考える。特に、住民懇談会の 5 つの機能、すなわち「住民参加の促進」、「コミュニケーションの促進」、「福祉ニーズの把握」、「住民のエンパワメント」、「ネットワークの構築」といった機能をいかにかいていくことが肝要である。それによって、地域福祉計画に住民の生の意見を反映し、計画の実現可能性も高めることができると考える。

もちろん、韓国と日本の地域・政策の状況は大きく異なる。韓国の場合、計画策定の経験・知識の不足や厳しい策定規定・策定期間、公務員や住民意識の問題、参加方法論の問題、予算や人材の不足など、地域福祉計画における住民参加を妨げるさまざまな問題が存在している(リュラ 2007 : 141 ; パクテ 2003 : 140 ; パクテ 2006 : 138 ; ソン 2006 : 84)。これらの問題を解決するためには相当の時間や苦労が必要だと考える。つまり、日本の実践経験をそのまま適用・導入するには限界があると考えられる。

一方で、韓国平澤市では 2005 年から 2006 年にかけて日本地域福祉研究所とのワークショップ(3 回)を通じて、プロセス重視の地域福祉計画を策定した経験がある。市民からの意見を聞くため、セミナーを開催し、地域巡回住民懇談会や公聴会、福祉委員会懇談会、専門職懇談会、市民意見自由発表会など、多様な取り組みを行った。パクテヨン(2006 : 156)は、韓国平澤市における地域巡回住民懇談会の実施を通して、小地域の福祉ニーズを把握し、住民が地域福祉計画の策定と実践の重要性に気づく機会になったと述べている。したがって、限界はあるものの、日本の試行錯誤は韓国の地域福祉の発展に向け、重要な参考資料としての価値があると考えられる。

## 2. 少数者の問題

住民懇談会は、地域の共通ニーズを明らかにし、地域福祉の担い手をつくり出す手法である(田中 2014 : 195)。その意味で、住民懇談会では一般住民の関心事や多数の問題を中心に議論されがちであり、少数者の意見や問題が排除される恐れがある。3 回の住民懇談会のテーマは、認知症予防やつながりづくり、健康づくりなど多様であったが、主に高齢者が抱えている問題を中心に議論された。また、住民懇談会に対する評価の結果でも「虐待など潜在的な福祉課題が明らかになった」が最も低い点数を示している。そして、第 6 章でも指摘したように地域福祉計画の策定前後における住民の意識変化を分析した結果、福祉コミュニティ意識の因子である「少数者への関心」の領域は相対的に低い点数を示しており、策定前後における有意差も認められなかった。

このように多様な主体が参加する地域福祉計画策定という場合は、本来社会福祉ないし地域福祉が取り扱わなければならない声なき声を排除してしまう可能性があると考えられる。この問題は、地域福祉計画の担当者を対象にした半構造化面接や先行研究(牧里 2006 ; 牧里 2007 ; 川島 2007 ; 平野ら 2008 ; 原田 2005b ; 原田 2014a ; 加山 2014)によっても明らかになったのである。



こうした問題は、ある地域の問題として片付けることができないと考える。原田（2007：190）は、「障害者問題など少数派の社会福祉問題は、一般の懇談会では一つも出てこないということが起こりうる」と述べ、住民懇談会の問題を指摘している。つまり、住民懇談会では地域住民に共通課題として認識されたものだけが取りあげられていく可能性があり、多数決の論理によって少数者が排除されていくという状況が起こりうる（原田 2014a：46）。もちろん、これは方法論上の問題指摘であり、住民懇談会で必ずしも少数者の意見や問題が排除されることではない。たとえば、大阪市生野区では、行動計画としての地域福祉計画策定にあたり、外国人のニーズ把握のため、外国人部会を設置し、住民懇談会を実施している（加山 2014：96）。

今後、地域福祉計画における住民懇談会で福祉ニーズをもっている少数者の問題をどう取りあげていくかが課題だと考える。次の第 8 章ではこうした問題意識から、さらに参加の質を深めるため、CM 座談会という新たな参加の方法論について検討する。

## 第8章 協働による地域福祉システムの構築―「京都府精華町」の Concept Mapping 座談会を中心に―

前章で紹介した住民懇談会は、計画策定における有効な参加の方法論であり、他地域への適用可能性も高いが、少数者の問題が排除されやすいという問題がある。本章では、さらに参加の質を深める「Concept Mapping」（以下、CM）という参加論を紹介する。京都府精華町をフィールドとし地域包括ケアシステム構築に向けてのCM座談会を実施し、CMの適用可能性を検討する。

### 第1節 地域包括ケアシステムに向けての Concept Mapping

#### 1. 地域福祉システムとしての地域包括ケアシステム

地域福祉計画には地域の福祉課題の把握はもとより、地域での総合的な自立生活支援のための協働<sup>39</sup>による地域福祉システムの構想が含まれている。大橋（2001：25-28）は、地域福祉計画は社会福祉サービス利用者の地域自立生活を支援するシステムとそのための福祉コミュニティづくりに関する計画であると規定し、医療・保健・福祉の連携や総合化を図ることが求められると述べている。そして、社会福祉のサービスシステムは、行政のみで展開できず、ボランティア団体やNPOとの新しいパートナーシップを構築しつつ、協働することが求められると述べている。こうした考え方は、「トータルケアシステム」<sup>40</sup>とも言われている。大橋謙策が行政アドバイザーとして参加した長野県茅野市の地域福祉計画「福祉21 ビーナプラン」をみると、こうしたトータルケアシステムの考え方が中心的なコンセプトになっている。また、大橋謙策を中心に日本地域福祉研究所が設立され、岩手県湯田町をはじめ、島根県瑞穂町、富山県氷見市、岩手県遠野市、山形県鶴岡市など地方自治体レベルでトータルケアのシステムづくりが行われてきた（田中2014：184）。

地域トータルケアシステムとは、社会的な努力によって意図的、組織的につくられた、人びとの多様なニーズに対応して、総合的にサービスを提供する仕組み（システム）のことである（社会福祉士養成講座編集委員会2001：91）。原田（2014a：160；2014b：101）は、トータルケアシステムについて「年齢や障害の種別等を問わず、誰もが安心して生活できるための総合相談支援の仕組み」だと述べ、市町村におけるトータルケアシステムの構築が地域福祉計画によって示されることが重要だと主張している。そして、原田は地域トータルケアシステムでは地域住民の主体的な参加や活動を促すことにより、地域の福祉力を構築していくことを大事にすると述べている（原田2012b：242）。

田中（2014：199）によれば、トータルケアシステムは「教育・生涯学習・就労・社会保障・住宅・家族・健康医療等に関する包括的な取り組み」や「関係支援機関のネットワークの構築」や

「フォーマルサービスとインフォーマルサービスの有機的な連携」などを地域基盤に構築することで、住民のあらゆる生活ニーズに総合的に対応する仕組みである。そして、地域トータルケアシステムは、エリア設定、ニーズの早期発見やサービスへのアクセス、情報提供、ケアの流れと保健・医療・福祉を含む有機的な連携と分担、計画策定、住民参加、説明責任、権利擁護、モニターや評価を含むケア管理などを構築することになる（田中 2014：193）。こうした地域トータルケアシステムの具現化をめざす実践として、市町村の地域福祉計画づくりが有効である（大橋 2002b：35, 66）。

牧里（2007：34）は、「行政による保健福祉の専門サービスの地域社会での実施と住民による自主的な予防的活動の切り結びを試みようとするのが地域福祉のサービス、システムがめざすものである」と述べ、専門分野を超えた地域でのサービス提供体制によるフォーマルサービスと住民参加によるインフォーマルサービスとの協働によるシステム化の重要性を指摘している。宮城（2007b：213-214）も地域福祉計画の固有性として「地域における包括的な支援を行うシステムの整備」や「公民協働による地域福祉の重層的なネットワークの構築」、「総合的なサービス保証システムの構築」を挙げている。特に、パーソナル・ネットワークをはじめ、プロフェッショナル・ネットワーク、コミュニティ・ネットワークのような地域福祉のネットワークが有効に機能するようなシステム形成に関する内容を地域福祉計画に盛り込むべきだと述べている。このように地域福祉計画策定による新たな地域福祉システム構築については多様な文脈から議論されてきた。

こうした地域福祉システムを今日の言葉で読み替えると、まさに地域包括ケアシステムともいえるのではないだろうか。地域包括ケアシステムの構築は、2011年6月に成立した「介護サービスの基盤強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」（2012年4月施行）、すなわち介護保険法第3次改正<sup>41</sup>によって、市町村の役割として明記された。また、第6期介護保険事業計画（平成27年～29年度）では、要支援者の介護予防事業や地域包括ケア支援センター事業が市町村事業とされた。地域包括ケアシステムが求められる理由として、①高齢者ケアのニーズの増大、②単独世帯の増大、③認知症を有する者の増加が想定される。そこで、地域において包括的、継続的にサービスを提供する仕組みとして地域包括ケアシステムが必要とされている（清水 2013：130）。

二木（2015）は、地域包括ケアシステムには「保健・医療」と「福祉系」の2つの源流あると指摘している。つまり、地域包括ケアシステムについては多様な捉え方があるが、ここでは「地域包括ケア研究会」（座長：田中滋）による定義を紹介する。2009年の「地域包括ケア研究会報告書」（2008年度、1回目の報告）や2010年の「地域包括ケア研究会報告書」（2009年度、2回目の報告）では、地域包括ケアシステムについて「ニーズに応じた住宅が提供されることを基本とした上で、生活上の安全・安心・健康を確保するために、医療や介護のみならず、福祉サービ

スを含めたさまざまな生活支援サービスが日常生活の場（日常生活圏域）で適切に提供できるような地域での体制」と定義している。地域包括ケアの圏域については「おおむね 30 分以内に駆けつけられる圏域」を理想としている。

地域包括ケアシステムは、団塊の世代が 75 歳以上となる 2025 年を目途に、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、「住まい」、「医療」、「介護」、「予防」、「生活支援」が一体的に提供される地域包括ケアシステム構築の実現をめざしている。こうした内容から、在宅や医療、介護等の連携、地域ごとの特性をいかしたシステム構築を重視していることがわかる。

超少子高齢化の時代を迎え、もともと家族内の介護であったケアの問題が、介護保険制度の導入とともに「ケアの社会化」に大きく転換した。いまは地域包括ケアの時代となり、「ケアの地域化」が求められている。筆者は、地域包括ケアシステムの登場の裏には、家族構造・機能の変化や、国の社会保障の財源問題があると考え。そして、高齢者にとって地域という空間がもっている意味について社会が認識しはじめたと評価したい。高齢者にとって、居住地の選択は家族との関係や地域社会とのかかわり方なども含めてライフスタイル全体を規定することである（清水 2013 : 55）。

## 2. Concept Mapping の必要性

前述したように全国の市町村において、地域包括ケアシステムの構築が喫緊の課題となっている。こうした地域包括ケアシステムは、専門職や機関だけではなく地域の福祉力を活用していく視点が必要である（原田 2014b : 101）。しかし、地域包括ケアシステムという概念は抽象度が高く、関係者の認識もさまざまである。これは、システムを構築するための戦略や活動の設定、協働を引き出すにあたってハードルになる。このような状況の中で、地域包括ケアシステムの構築は行政や専門職主導になりがちである。

住民の主体的な参加が欠如したシステム構築は、形骸化してしまう可能性が高い。地域包括ケアシステムが機能するには、インフォーマルサービスを担う住民の主体的な参加、すなわち地域の福祉力が欠かせない。原田（2015 : 36, 40）は、住民主体の地域福祉活動はサービス提供側の論理では動かず、社会保障費抑制という財源的観点から地域住民にサービスの一部を代替させるような取り組みは持続しないと指摘している。生活者視点でシステムを構築し、実施段階で住民参加を促すためには、企画段階からの住民参加が重要だと考える。「計画への参加が活動への参加を生む」（牧 1966 : 164）という言葉からわかるように計画策定への参加の重要性については言うまでもない。

2013 年 8 月に発表された「社会保障制度改革国民会議報告書」では、「地域包括ケア」を「シ

システム」ではなく、「ネットワーク」と位置づけている（二木 2015）。つまり、地域包括ケアシステムは、保健、医療、介護、福祉などの専門機関や住民参加も含むネットワークともいえる。ネットワークを構築する前に、多様なステイクホルダーが我々の地域では何をめざしていくかを合意すること、すなわちネットワーク組織のビジョンを明確にすることが重要である。

上野谷（2015）は、システム形成の構成要素として、「理念」をはじめ、人や財源、手続き（委員会・議会）と合意を挙げている。また、西條（2015：57）は、「組織の目的を達成したときに、何が具現化するのか、社会はどんな風になるのか、人びとに何をもたらすのかを含めて、そのビジョン—未来像—を伝えることが大切だ」、「鮮明にイメージできるものほど、実現に向けて多くの人が自律的に動きやすくなる」と述べ、ビジョンを明確することの大切さを指摘している。地域包括ケアシステムの構築においても、地域住民をはじめ、行政、専門職などの関係者がともに話し合い、地域包括ケアシステムの構築によるビジョンを共有・合意し、地域の実情にあったシステムを構築していくことが肝要である。

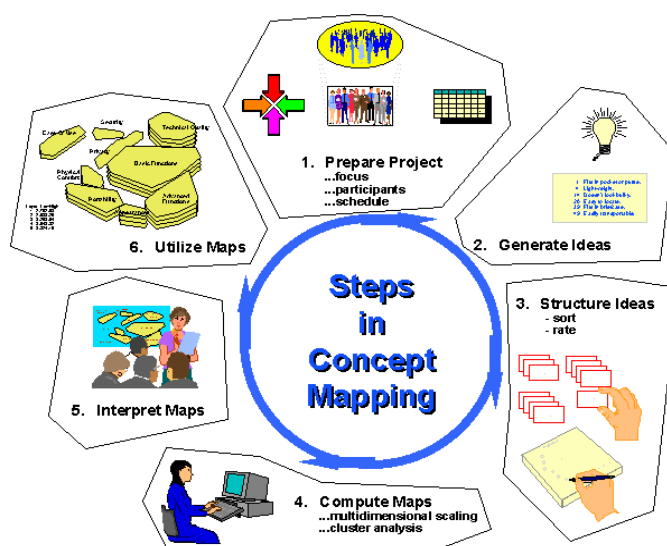
しかし、地域包括ケア自体が必ずしも明確な概念と確立した方法を有しているわけではない（岩間 2014：13）。どのような戦略でネットワークを構築していくかの方法論が明確ではないため、現場では混乱が生じている（土屋 2014：27）。住民懇談会のカード法などのような従来の方法論では、多数決の論理によって少数者の意見や問題が排除されたり、発言が制約されたりする可能性がある<sup>42</sup>。特に、地域包括ケアのような多少難しいテーマについて、専門職と住民がともに話し合った場合、福祉のプロではない住民が自然な発言ができなかったり、少数の意見が排除される可能性がある。そして、研究者やファシリテーターが自分の枠組みに合わせて解釈したり、主観的な結論を出したりする可能性もある<sup>43</sup>。つまり、参加や結果の非可視性によって共有・合意形成の手続きが困難になると考える。したがって、住民・当事者をはじめとする多様な主体の参加を促し、ビジョンを共有・合意できる新たな方法論の開発が求められる。意見決定の過程に多様な主体が民主的に参加できること、分析における研究者の主観性を最小化すること、参加の結果をわかりやすく「見える化」することが重要である。それらの実践課題を解決する方法論として本研究ではCMに注目したい。

CMは、1980年代にトロチム（W. M. K. Trochim）によって開発された比較的新しい参加の方法論である。主にアメリカを中心に構造的な概念化（structured conceptualization）、すなわち概念的構造を視覚的に表現するツールとしてよく使われている（Trochim1989; Kane & Trochim2007）。参加者がアイデアの生成から、分類、解釈まで関与することによって、参加者たちが知覚している概念的構造を視覚的に表現することができるのである。CMは、医療や心理学、教育学、社会福祉学、相談心理学など、広い領域で使われているが、特に政策開発やプログラムの企画・評価のツールとしての活用が目立つ。一方、キムヨンジョンは、CMの原理を借用し、集団が考えているコンセプト間の距離を量的に視覚化することによって、コミュニケーションのツ-

ルとしてのCMの活用法を提案している。本研究ではトロchimとキムヨンジョンによるCMに依拠している。

CMには大きく4つの特徴がある。それらは、①抽象度が高い概念・アイデアを視覚化すること、②参加者がアイデアの生成から分析、解釈まで参加すること、③民主的・迅速な合意形成を促すことができること、④質的資料収集と量的分析との融合を図っていることである。CMの進め方は、次の<図-6>に示したように「準備」(Preparation)、「アイデアの収集」(Generating the Ideas)、「構造化」(Structuring the Statement)、「分析」(Concept Mapping Analysis)、「解釈」(Interpreting the Map)、「活用」(Utilization of Map)と6段階である(Kane & Trochim2007)。

図 6. CMのプロセス



出典. [www.socialresearchmethods.net](http://www.socialresearchmethods.net)

CMに関する先行研究の動向をみると、プログラムの企画・評価における活用 (Trochim1989) , 尺度の開発における活用 (Rosas & Camphausen2007) , ロジック・モデルへの適用 (Anderson2006) , 健康増進のための重要要因 (Raoら 2005) や精神障害のニーズの把握 (Biegelら 1997) のためにCMを活用している研究がある。相談心理学における研究としては、相談学研究におけるCMの適用を図っている研究 (ミン・チェ 2007) をはじめ、相談者と来談者の認識差 (クオン・イ 2013) や青少年の相談経験の分析 (チョンら 2004) , 相談の成功要因を明確にするためにCMを活用している研究 (イラ 2013 ; パク・チェ 2013) がある。そして、政策やプログラムにおける企画・評価 (クオン・キム 2006) , サービスの成果予測 (パクヨ 2009) , ネットワークの成果測定にCMを活用している研究 (キム 2007 ; クオン 2014) がある。

日本の社会福祉分野では、CMを活用した実践や研究が見られない。一方、教育学を中心に同じ

名称の方法論が使われているが、その方法は個人の考えをまとめるツールとして活用されている。つまり、集団的な概念化や集団的な合意形成をめざし、質的な資料収集に統計学的分析を融合している CM とは違う方法論である。本研究では、地域福祉計画の中心的な内容となっている地域包括ケアシステムの構築に向け、CM が参加のツールとして適用可能性があるかどうかについて検討する。

## 第2節 調査の概要

### 1. 調査の目的・視点

本研究の目的は、地域福祉計画の実施段階において、地域包括ケアシステムの構築に向けての Concept Mapping（以下、CM）を用いた座談会を実施し、そのプロセスや結果活用から CM の適用可能性について検討することである。

CM のテーマを地域包括ケアシステムの構築に設定した理由は、それが地域福祉計画の中心的な実践課題となっており、地域福祉システムの一つとして捉えることができるからである。大橋（2002b：61,66）は、地域福祉計画を新しい社会福祉の考え方とそのサービスシステムを計画化させるものとして位置づけ、地域福祉計画はトータルケアをシステム化させるものであると述べている。そして、地域包括ケアシステムは地域を舞台に実現され、住民自身がシステムの主体となってこそシステムは機能するから、本研究では地域福祉の視点から地域包括ケアシステムを捉えている。

### 2. 調査の方法

地域包括ケアシステムの構築における CM の適用可能性を検討するため、京都府精華町をフィールドにし、2015年1月31日、2月7日に CM を用いた座談会を実施した。2回の CM 座談会は、精華町社会福祉協議会や特別養護老人ホームで開催され、地域住民をはじめ、行政職員、保健福祉の専門職など、計33名の参加があった。1回目の CM 座談会には16名、2回目は17名が参加した。終了後には参加者を対象に満足度調査を実施し、分析は欠損値を有さない26名を対象にした。

本調査は「同志社大学「人を対象とする研究」倫理基準」と「日本地域福祉学会研究倫理規程」に則って行った。調査協力者に対して事前に研究目的や手順、成果の発表方法等を文書にて説明し、調査結果の公表について許可を得ている。一方、この調査は、公益財団法人日本生命財団「平成26年度高齢社会若手実践的課題研究助成」による研究（代表研究者：李彦尚）の一部である。

### 第3節 Concept Mapping 座談会のプロセス

#### 1. CM 座談会の視点

まず、本研究の基本的な視点について触れておきたい。上野谷（2006：53-55）は、「まち・地域の将来のかたちについての夢を住民が語り合うことは、住民自治を内実化させ、地域の福祉力を高めていくための基礎となるような営みである」、そして「生活者であるけれども必ずしも福祉のプロではない住民と、福祉に関する政策・制度の形成に従事する行政職員や社協職員やケアマネジャーなどの専門職といった人たちが同じテーブルで議論を重ねていけるような機会も必要である」と述べている。つまり、地域の夢について住民が語り合うことや住民や行政、専門職がともに議論できる機会をつくることが重要だと考える。

本研究では、こうした考え方を踏まえ、地域住民や行政、専門職がともにビジョンを共有・合意すること、そこから地域包括ケアシステムの構築に取り組むことを重視しているのである。原田（2014a：69,93）の言葉を借りると、「専門知だけではなく、一般知・経験知を重視すること、当事者性を重視した参加の機会をつくること」、「住民相互で夢や希望を語り合う機会を大事にしていくこと」である。

従来のように地域の問題や課題を明確にし、解決策を探る方法はそれなりの意味がある活動である。しかし、問題中心的なアプローチ、つまり地域の課題を見つけることばかりに集中すると参加者たちが疲れてしまうという逆効果を招く恐れがある。負の視点ではなく、むしろ地域にはどのような良さや強みがあるか、これからどんな地域をつくっていくか、そのため何をすべきか、というようなポジティブな議論が必要だと考える。

#### 2. CM 座談会の進め方

CMのプロセスに関しては、前述したように「準備」、「アイデアの収集」、「構造化」、「分析」、「解釈」、「活用」といった6段階が提示されている。本研究では、「地域・テーマの理解」という段階をアイデアの収集の前に入れて7段階でCM座談会を実施した。なぜなら、地域包括ケアという概念に余り馴染んでいない地域住民が多いからである。一方、CM座談会の実施時間は、午前10時から午後3時まで5時間であった。

まず、テーマや参加者を選定する「準備」の段階である。テーマは「我々の地域で地域包括ケアシステムが10年後に実現しているとしたら、どんなことができていると思いますか?」、すなわち地域包括ケアシステムの構築によって期待される成果であった。参加者は、地域住民をはじめ、行政職員、社会福祉関係者など33名であった。詳細にみると、地域住民の場合、介護家族会の会員（3名）や民生児童委員（2名）、老人クラブの会員（1名）、障害者協議会の会員（3



名), ボランティア連絡協議会の会員(3名), 住民組織ドットコム(第7章参照, 住民懇談会を主催した組織)など(8名)である。住民にとって, 地域包括ケアというテーマは多少難解であると判断し, 地域福祉計画や介護保険事業計画・老人保健福祉計画など各種の計画策定に関わったことがある住民を参加者として選定した。一方, 専門職の場合は, 社協(3名)や特別養護老人ホーム(2名), 介護保険施設(4名), 児童施設(1名), NPO団体の職員(1名)である。適切な参加者数に関しては多様な見解があるが, トロchim(Trochim1989)は10名から20名程度, クォン(2014)は8名から15名程度, そしてミンら(2007)は最小8名から40名程度が適切な参加者数だと述べている。

第2段階は, 地域の現状やテーマに関する理解を高める「地域・テーマの理解」である。挨拶, スタッフの紹介, CM座談会の趣旨説明, 地域包括ケア(システム)に関する説明, 先進地調査結果の報告, 地域状況とシステム構築の必要性についての説明を行った。特に, 自己紹介では, ストレングス視点から地域の良さや強みについても語ってもらった。内藤(2015:117)は, 地域包括ケアシステムについて「その地域における循環的な信頼関係づくりをベースとした, 地域のよりどころ(ストレングス)探しのことである」と述べ, 信頼関係とストレングスを地域包括ケアシステムのキーワードとして提示している。

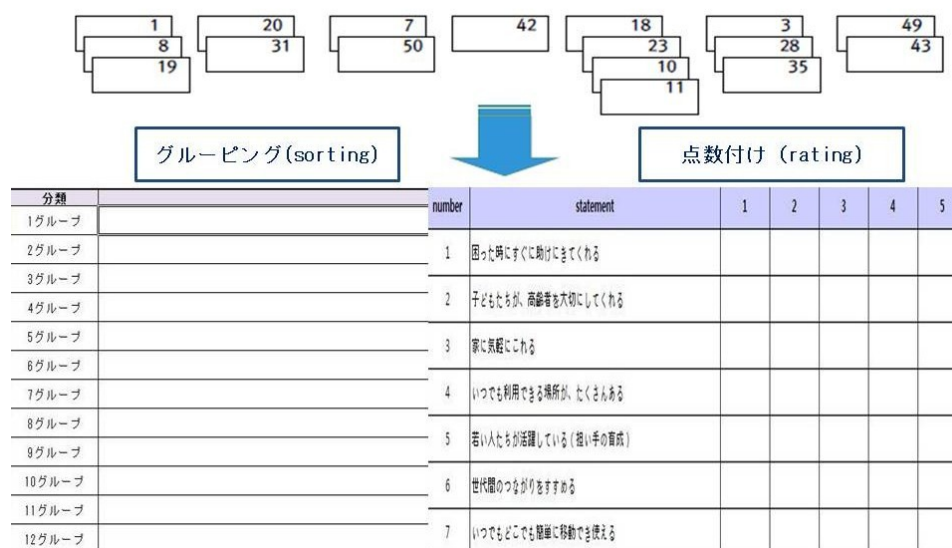
第3段階は, ブレーン・ストーミング法を用いた「アイデアの収集」である。地域包括ケアシステムの構築によって期待される成果について参加者が発言すると, そのアイデアをパソコンに入力し, プロジェクターの画面に映す。そして, アイデアの数と同じ数のカードや評価表をつくらせて参加者の人数分をプリントアウトして用意しておく。もちろん, この一連の作業が簡単にできる「YJBrain\_1.6」(開発者:キムヨンジョン)というプログラムがある。

一回目のCM座談会では35個のアイデア, 2回目は34個のアイデアが出た。アイデアが多すぎるとグルーピングと点数付けが難しくなるため, 一般的にアイデアは100個以下が良い(Kane & Trochim2007)とされる。一方, CMのアイデアは多様な方法で収集することができる。たとえば, ミーティング, 郵便, ファクス, インタネット, FGIなどの方法がある(ミン・チェ2007:1295)。アイデアの収集を文献研究から導出している研究(パク・チェ2013)もある。本研究のように座談会を開き, アイデアを収集することは手間暇のかかる方法としてあまり使われていないが, 参加者たちのコミュニケーションを促し, 参加意欲を高めるために座談会という方法を選択した。

第4段階は, グルーピング(sorting)と点数付け(rating)を個別に行う「構造化」である。次の<図-7>のようにアイデアの数と同じ数でつくられたカードやアイデア・リスト, アイデアに対する評価表, グループ分類表を参加者全員に配る。参加者は個別作業で「類似性」があるアイデア同士に分類を行う。そして, 各アイデアに対して「重要度」や「実行可能性」, 「行政支援の必要性」などについてそれぞれ5点満点(5点又は7点likert-type)で評価する。点数付け

は、このように「構造化」の段階で全てのアイデアに対して評価を行うか、それとも「解釈」（第6段階）が終わってから各グループに対して評価を行うかという2つの方法がある。本研究では正確な点数を得るため、前者の方法を選択した。

図 7. グルーピングと点数付け



筆者作成

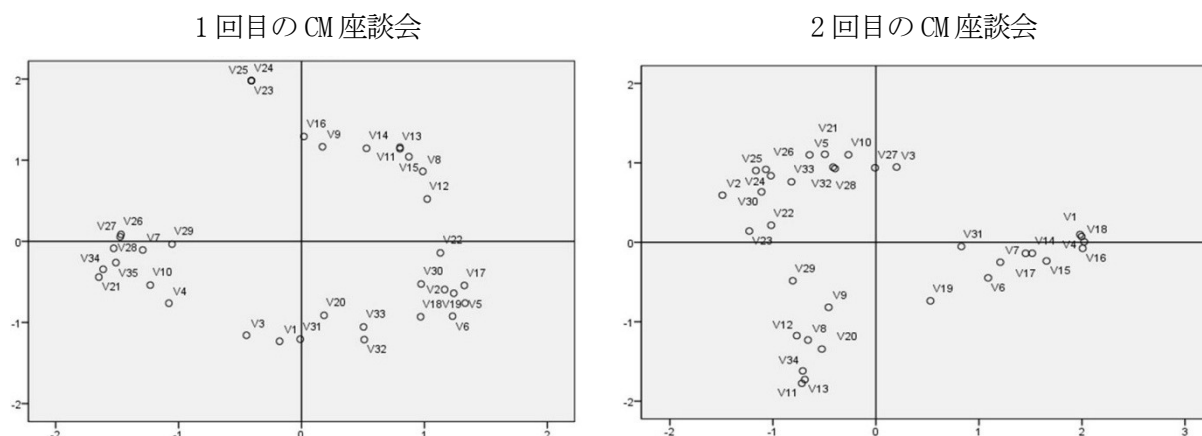
第5段階は、多次元尺度法やクラスター分析などを行う「量的分析」である。多次元尺度法 (multidimensional scaling) とは、データ間の類似性を最もうまく表すようにデータの点の位置を定める方法である (石村ら 2011 : 110) 。そして、クラスター分析 (hierarchical cluster analysis) とは、異なる性質のものによって構成されている集団の中から、類似性をもったもの同士に集めてグループをつくる分析方法のことである。多次元尺度法は「次元のモデル」、クラスター分析は「範疇のモデル」 (ミン・チェ 2007 : 1302) ともいえよう。グルーピングと点数付けのデータを入力し、分析するためには時間がかかるため、昼食とレクリエーションの時間を設けた。

多次元尺度法 (ALSCAL 方法) による分析をするためには、参加者たちが個別に分類したデータを入力し、それを集団類似性マトリックス (GSM : group similarity matrix) に転換しなければならない。その際、「YJBrain\_1.6」というソフトウェア<sup>44</sup>が使われる。「IBM SPSS 23」を用いて多次元尺度法による分析をすると、次の<図-8>のように2次元平面上の点地図 (Point Map) が出る。これは複雑な文脈から出たアイデアを2次元平面の点に表したものであり、それぞれの点の一つのアイデアをさす。点と点の距離が近ければ近いほど、類似性があるアイデアであると判断される。

多次元尺度法による図の妥当性と信頼性は、Stress (Kruskal' s stress) と RSQ (決定係数,

説明力) などに基づいて判断できる。Stress は、多次元的なアイデアを 2 次元平面にあてはめたときの適合度を示す (石村ら 2011 : 105) 。 Stress は 0. 205~0. 365, RSQ は 0. 60 以上であれば, 適合度は良いと判断される (パクヨ 2009 : 270 ; パク・チェ 2013 : 2974 ; イら 2013 : 7 ; クオン 2014 : 6) 。

図 8. 多次元尺度法による分析結果

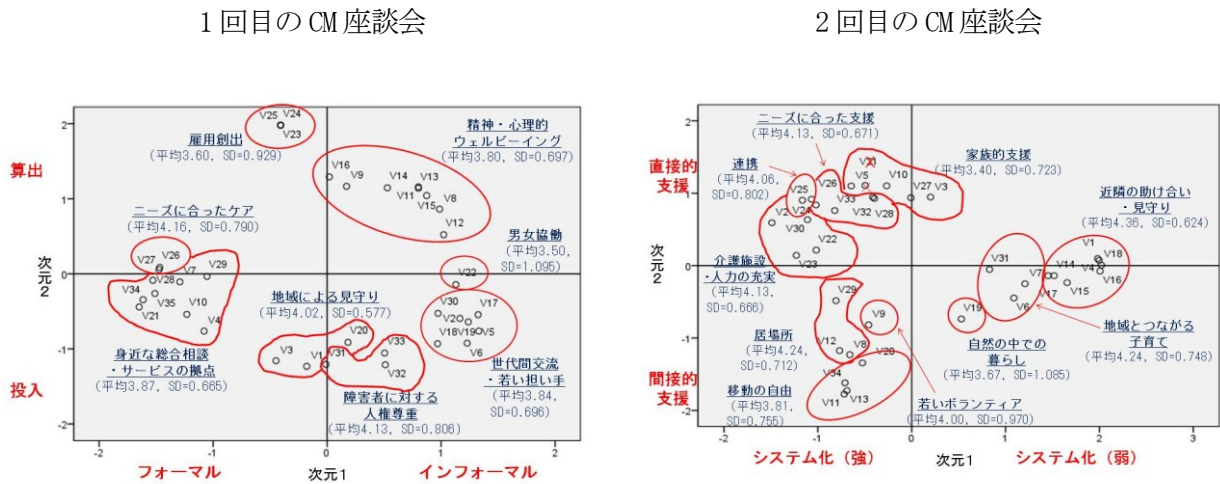


次に、多次元尺度法による  $x \cdot y$  の座標を使い、クラスター分析 (Ward 方法) を行う。クラスター分析を通して、2 次元平面の複数の点がいくつのグループに分類したらよいかを判断する情報が得られる。もちろん、CM は参加者の合意形成をより重視するため、クラスター分析の結果はあくまでも参考資料として活用する。このように質的に収集されたアイデアを量的方法により分析すると、アイデアに対する集団の考えが 2 次元平面上に可視化できるのである。

第 6 段階は、グルーピングと名付けを集団で行う「解釈」である。前述した「構造化」の段階が個人レベルのグルーピングだとすれば、「解釈」の段階は集団レベルのグルーピングだと言えよう。次の<図-9>のように点地図の次元 1・2 (dimension 1, dimension 2) の性格を決め、それを参考にしてグルーピングとグループの名付けを行う。つまり、参加者の考えが反映された 2 次元平面の点地図とアイデア・リストを参考にしながら、集団的にグルーピングと名付けを行うということである。

グループが決まると各グループの重要度や実行可能性など、優先順位の情報が得られる。これは「構造化」の段階で参加者が各アイデアに対して評価した結果のことである。したがって、グループの中のアイデアの数、つまり点の数は優先順位と関係がなく、少数者の意見も平等に評価されるのである。もちろん、福祉をめぐる政策においては、価値の葛藤が生じやすく、合意の得られる優先順位 (ウェイトづけ) の決定は難しい (三重野 2005 : 181) ため、CM による優先順位の情報は参考資料としての意味をもっている。

図 9. 解釈の結果



最後は、「活用」の段階である。これまでの分析や解釈の結果に基づき、グループや優先順位の情報をわかりやすく表すためにCluster Rating Map などのような図を描くことができる（図-10, 11）。CM 結果の活用は、研究や実践の目的によってさまざまである。本研究では、地域住民や専門職、行政が参加したCM 座談会によって明らかになったビジョンに基づき、地域包括ケアシステム構築のあり方をまとめ、それを町長に提言した。

### 3. CM 座談会のメリット・デメリット

CM 座談会のメリットとして、次の6点が挙げられる。第1に、参加の見える化によって参加の意欲が向上すること、第2に、優先順位や次元1・2の空間情報が得られること、第3に、少数の意見が尊重されこと、第4に、民主的な参加ができること、第5に、参加者の認識差やアプローチの違いを明確にしそれを共有できること、そして最後に、テーマに関する理解の向上など、エンパワメントということである。

一方、CM 座談会のデメリットとして、次の6点が挙げられる。第1に、従来の座談会より、時間を要すること、第2に、自然なコミュニケーションを阻害する可能性があること、第3に、図の解釈が難しい場合、参加意欲が低下してしまう可能性があること、第4に、解釈の段階では参加者同士の関係性や時間の制約によって必ずしも民主的ではない可能性があること、第5に、参加者の異質性が強い場合、多様な立場や知識、経験によって一貫性がある資料収集が難しくなる可能性があること、第6に、最終の結果は研究者がまとめるため、主観性が入ってしまう可能性は残されていることである。

## 第4節 Concept Mapping 座談会によるビジョンの共有

### 1. ビジョン共有の必要性

地域包括ケアシステムは、地域住民をはじめ、保健や医療、福祉、介護など多様なステイクホルダーによるネットワークとも言えよう。しかし、前述したように地域包括ケアシステムの構築が喫緊の課題となっているが、その概念は抽象度が高く、関係者の認識もさまざまである。原田（2015：46）は、「地域包括ケアシステムが構築されることでどのような地域社会をめざすのかという姿」が重要であり、「めざすべき地域社会像を地域住民をはじめとする関係者間で合意形成をしていく過程が必要である」と述べている。つまり、地域包括ケアシステムというネットワークは、何をめざしていくかについての共有・合意がなければ、形式的なネットワークになってしまう恐れがあると考えられる。

本研究では、こうした問題意識から、CM 座談会のテーマを地域包括ケアシステムの構築によって期待される成果とした。これは、地域包括ケアシステムというものが目的になるのではなく、システム構築の成果や優先順位の情報からビジョンを明確にし、それを実現するためには何をしなければならぬか、どんなことが必要なのかについて議論していくことが大事だという視点である。その結果として、全国画一的なシステムではなく、地域の特性をいかしたシステム構築ができるようになる。

### 2. CM 座談会の結果

ここでは、2回のCM 座談会の結果と満足度に関するアンケート調査の結果を示す。まず、1回目のCM 座談会には地域住民や行政職員、専門職など、計16名の参加があった。そこで、地域包括ケアシステムの成果に関する35個のアイデアが収集された。

次の<表-19>のように35個のアイデアは「ニーズに合ったケア」(5点満点中の4.16点, SD=0.790), 「障害者に対する人権尊重」(4.13点, SD=0.806), 「地域による見守り」(4.02点, SD=0.577), 「身近な総合相談・サービスの拠点」(3.87点, SD=0.665), 「世代間交流・若い担い手」(3.84点, SD=0.696), 「精神・心理的ウェルビーイング」(3.80点, SD=0.697), 「雇用創出」(3.60点, SD=0.929), 「男女協働」(3.50点, SD=1.095)といった8個のグループにまとめられた。点数は、各アイデアの重要度に対する評価結果を各グループ別に算出したものである。5点に近いほど重要度が高いと判断される。

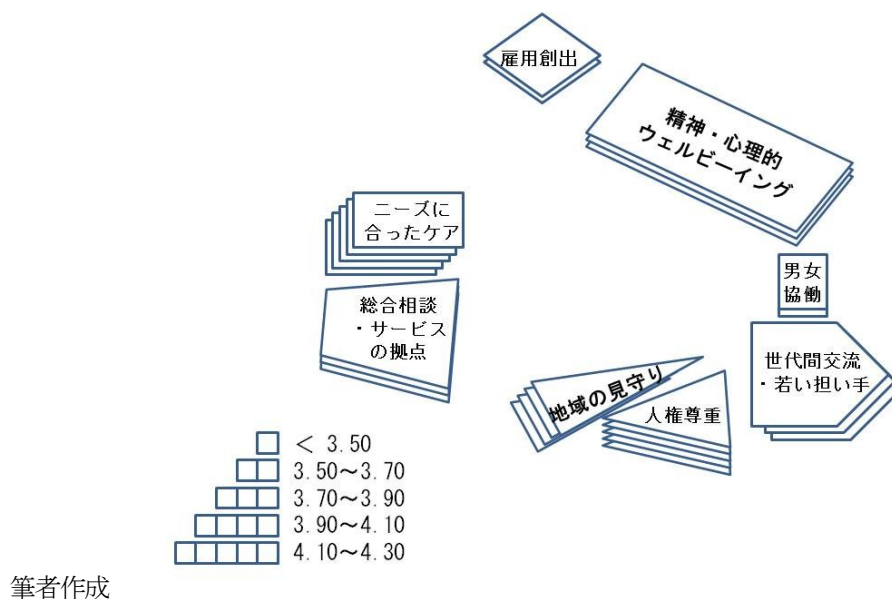
表 19. CM 座談会の結果（一回目）

グループ	アイデア	重要度 (SD)
ニーズに合ったケア 4.16点 (SD=.790)	26. 介護サービスが選択しやすい	4.00 (.966)
	27. 自分の思っているケアが受けられる	4.31 (.704)
障害者に対する人権尊重 4.13点 (SD=.806)	31. 障害のある方がより一層活動・活躍できている	4.13 (.885)
	32. 障害のある方に対する理解が深まっている	4.00 (.894)
	33. 障害のあるなしに関わらず住民としてのコミュニケーションができています	4.25 (1.000)
地域による見守り 4.02点 (SD=.577)	1. 困った時にすぐに助けにきてくれる	4.63 (.619)
	3. 家に気軽にこられる	3.06 (.998)
	20. 地域で見守りをする	4.37 (.806)
身近な総合相談・サービスの拠点 3.87点 (SD=.665)	4. いつでも利用できる場所が、たくさんある	4.06 (.998)
	7. いつでもどこでも簡単に移動でき使える	3.94 (.998)
	10. 年齢、分野に関係なく、住民と行政がともにできる	4.12 (.806)
	21. 行政窓口が地区ごとにある	3.38 (1.088)
	28. 町内の生活情報が集めて伝えてくれる拠点がある	3.88 (.719)
	29. 生活圏の中でいろんなものがそろろう	3.69 (.873)
	34. ワンストップの相談拠点がある	3.94 (.998)
世代間交流・若い担い手 3.84点 (SD=.696)	35. 書類などの手間がかからないしくみになっている	3.94 (.998)
	2. 子どもたちが、高齢者を大切にしてくれる	4.19 (.834)
	5. 若い人たちが活躍している（担い手の育成）	4.13 (.885)
	6. 世代間のつながりをすすめる	3.75 (1.125)
	17. 多世代の家族構成になる	3.12 (1.088)
精神・心理的ウェルビーイング 3.80点 (SD=.697)	18. ボランティア精神をもった若い人たちがたくさんいる	3.94 (.854)
	19. 子どもがたくさんいる	3.75 (.931)
	30. ボランティアがやりがいをもって活躍できる	4.00 (.816)
	8. 健康長寿になるような意識としくみ	3.75 (.931)
	9. 自然をいかした地域	3.19 (.834)
	11. 生きがいをもってみんなですみよいまち	4.13 (.885)
	12. やりがいのある介護をしながら暮らす	3.75 (1.000)
	13. 趣味を楽しみながら暮らす	3.81 (1.047)
	14. 徘徊を安心してできる	3.81 (1.109)
	15. 家族に迷惑をかけずに自宅で死ぬ	4.00 (1.095)
	16. お金のかからない老後	4.00 (1.095)

雇用創出 3.60点 (SD=.929)	23. 町内で働ける場所がある	3.50 (.966)
	24. 町内企業との連携ができる	3.69 (1.078)
	25. 地元の人を採用する	3.62 (.957)
男女協働 3.50点 (SD=1.095)	22. 男女がお互いに理解し、認め合える	3.50 (1.095)

<図-9>の1回目のCM結果をみると、参加者は「フォーマル：インフォーマル」，「投入：算出」という2つの次元で地域包括ケアシステムの成果を認識していることが明らかになった。また、多次元尺度法のStressは0.306，RSQは0.635とデータを2次元平面にあてはめたときの適合度は良いと判断された。次の<図-10>は、1回目のCM座談会のCluster Rating Mapを描いたものである。各グループ間の距離は類似性を、図形の厚さはグループの重要度を、そして図形の面積はアイデアの多様性を示している。

図 10. 1回目のCM座談会のCluster Rating Map



一方、各グループの重要度について住民と専門職の認識を比較してみた。統計学的な分析としては不十分であるが、「ニーズに合ったケア」（住民：4.32点，専門職3.80点）、「身近な総合相談・サービスの拠点」（住民4.01点，専門職3.55点）、「雇用創出」（住民：3.88点，専門職3.00点）で重要度に対する住民と専門職の認識差が確認された。参加主体間の認識差についてのさらなる検証のため、保健、医療、福祉の関係者別のCM座談会を実施し、その結果を比較してみるのが考えられる。

2回目のCM座談会には、地域住民や行政職員、専門職など、計17名の参加があった。そこで、地域包括ケアシステムの成果に関する34個のアイデアが収集された。次の<表-20>のように34個のアイデアは「近隣の助け合い・見守り」(5点満点中の4.36点, SD=0.624), 「地域とつながる子育て」(4.24点, SD=0.748), 「居場所」(4.24点, SD=0.712), 「介護施設・人力の充実」(4.13点, SD=0.666), 「ニーズに合った支援」(4.13点, SD=0.671), 「連携」(4.06点, SD=0.802), 「若いボランティア」(4.00点, SD=0.970), 「移動の自由」(3.81点, SD=0.755), 「自然の中での暮らし」(3.67点, SD=1.085), 「家族的支援」(3.40点, SD=0.723)といった10個のグループにまとめられた。

表 20. CM座談会の結果 (二回目)

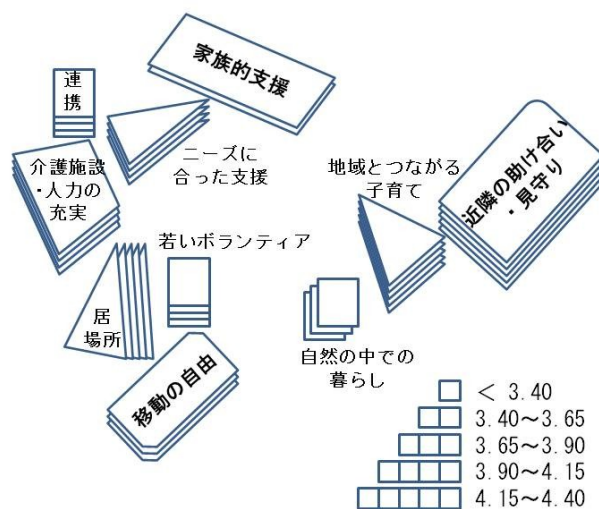
グループ	アイデア	重要度 (SD)
近隣の助け合い・ 見守り 4.36点 (SD=.624)	1. 隣近所に困った時に助けてもらえる	4.50 (.707)
	4. 近所同士で顔と名前が分かる	4.28 (.826)
	14. 認知症の方が外に出ても見守りが自然にできている	4.33 (.907)
	15. 若者が当たり前のように、近所との声掛けが自然にできる	4.33 (.686)
	16. 住民がお互いに見守りあいができる	4.56 (.511)
	17. 元気で地域社会で暮らしていける	4.33 (.767)
地域とつながる子育て 4.24点 (SD=.748)	18. 困っているときに気楽に、素直に「助けて」といえる	4.17 (.924)
	6. 子どもが元気で地域で遊んでいる	4.28 (.958)
	7. 世代間交流が町中で盛んである	4.44 (.784)
居場所 4.24点 (SD=.712)	31. 若いころから、地域のことを学んだり、地域を意識できるような教育ができています	4.00 (.767)
	8. 気軽に立ち寄れるサロンがたくさんある	4.39 (.698)
	12. 障害の有無にかかわらず集まれる場がある	4.22 (.943)
介護施設・人力の充実 4.13点 (SD=.666)	29. 児童養護施設の退所後の住む場所がある	4.11 (.758)
	2. 介護施設が充実している	4.33 (.907)
	22. 男性介護者が介護の苦勞などを話しやすい	3.83 (.857)
	23. さらに地域に開かれている施設がある	4.33 (.686)
ニーズに合った支援 4.13点 (SD=.671)	30. 魅力をもって介護・福祉の仕事をしている人がたくさんいる	4.00 (.970)
	26. 高齢者、障害者の経済生活が守られている	4.06 (.873)
	28. 今住んでいる家に支援・サービスが届く	4.22 (.808)
	32. 介護を受けている人も、社会の役割を担っている	4.17 (.857)
	33. 残存能力をいかした、個々へのきめ細やかなサービスが届く	4.06 (.725)



連携 4.06点 (SD=.802)	24. かかりつけ医に、対等に意見がいえる 25. 専門職と地域住民の連携がスムーズにできている	3.89 (1.079) 4.22 (.732)
若いボランティア 4.00点 (SD=.970)	9. 子育て世代がボランティア活動に参加しやすい	4.00 (.970)
移動の自由 3.81点 (SD=.755)	11. 車がなくても公共交通機関で動ける 13. 出歩きやすい (ハード・ソフト) 20. 月1回、高齢者の買い物バスツアーがある 34. 公共交通機関も含めて、移動が自由にしやすい	3.83 (1.098) 4.28 (.752) 2.89 (.963) 4.22 (.878)
自然の中での暮らし 3.67点 (SD=1.085)	19. 自然を楽しみながら暮らしている	3.67 (1.085)
家族的支援 3.40点 (SD=0.723)	3. 里親サポーターがいてくれる 5. 三世代同居すると町民税が安くなる 10. 子どもが責任をもって親の面倒をみる 27. 市民後見人が充実している	3.72 (1.018) 3.28 (1.179) 2.89 (1.231) 3.72 (.752)
その他	21. 若い世代が収入が上がる	3.56 (1.423)

<図-8>の2回目のCM結果をみると、参加者は「システム化(強)：システム化(弱)」，「間接的支援：直接的支援」という2つの次元で地域包括ケアシステムの成果を認識していることが明らかになった。また、多次元尺度法のStressは0.282，RSQは0.749とデータを2次元平面にあてはめたときの適合度は良いと判断された。次の<図-11>は、2回目のCM座談会のCluster Rating Mapを描いたものである。

図 11. 2回目のCM座談会のCluster Rating Map



筆者作成

### 3. 地域の特徴と町長への提言

2回のCM座談会の結果、京都府精華町では高齢者分野に限らず、子育てや障害者、生活困窮者など世代の困りごとを総合的に対応できる「トータルケアシステム」をめざしていることが明らかになった。介護保険制度に関連した高齢者中心の地域包括ケアシステムという枠を超えて、障害者の人権や子育てなど、多様な意見が出ている。地域自立生活支援を推進していくシステムという視点からすれば、すべての人びとが地域包括ケアシステムの対象になる（原田 2012a : 139）ことは当たり前のことである。野川（2002 : 69）は、「各自治体が地域の資源と地域特性、住民のニーズに対応したトータルケアシステムの開発を行いシステムを創造することは必要不可欠」であると述べている。

共通した内容としては、ニーズにあったケア（支援）や地域による見守り・助け合い、若い担い手・世代間交流、総合相談・居場所の拠点施設が挙げられる。京都府精華町の特徴としては、障害者に対する人権尊重や助け合いの精神、自然を大切にすること、そして拠点施設の不在や移動の問題が挙げられる。このようにCM座談会の結果には、地域特性や住民のニーズが反映されていることがわかる。今後、地域の実情にあわせて可能な成果から具現化していくことが求められる。

CM座談会の結果などを踏まえ、「せいか地域包括ケアシステム構築への提言」をまとめ、それを町長への提言を行った（2015年8月20日、京都府精華町役場）。提言の主な内容を簡単に紹介する。第1に、精華町の地域包括ケアシステムは高齢者分野のみに限らず、子育てや障害、生活困窮など、あらゆる世代の困りごとを総合的に対応する「トータルケアシステム」をめざす。そのため、住民検討委員（公募）をはじめ、多様な主体が参加する「地域包括ケアシステム委員会」という協議の場を設置する。この委員会には、地域住民をはじめ、保健・医療・福祉の関係者のみならず、地域特徴をいかして農業や民間企業などの参加を取り入れ、包括的なネットワーク構築を図る。第2に、適切な圏域の設定や居場所の設置を通じて、世代間交流や多様な担い手の協働・対話を促し、近隣住民やボランティアによる見守り・助け合いの体制を構築することを図る。第3に、ニーズに合った総合的支援や早期発見・把握のため、総合相談窓口を設置し、ニーズ調査・資源調査を住民参加型で実施することを明記している。

### せいか地域包括ケアシステム構築への提言

本研究会からの提言を通して、精華町の福祉の充実を図られることを切望するとともに、地域包括ケアシステムの構築に向けては、住民ニーズの変化にあわせ、住民と行政、関係団体等が対話を重ねながら協働して取り組んでいくことを期待します。

#### 記

本研究会の実践的研究によって、地域住民や専門職、行政が地域包括ケアシステム構築の必要性について共有が促進され、構築へのモチベーションを高めることができました。地域住民が安心して、住み慣れた地域で暮らし続ける精華町らしい地域包括ケアシステムをつくるため、次のように提言します。

1. 精華町の地域包括ケアシステムは、高齢者分野のみに限らず、子育てや障害、生活困窮など、あらゆる世代の困りごとを総合的に対応する「トータルケアシステム」を目指す。
2. 地域包括ケアシステムの構築は、行政だけで取り組むことなく、地域住民らが協働して取り組むべきことである。したがって、精華町では住民検討委員をはじめ、行政、地域包括支援センター、社会福祉協議会、医療・保健・福祉施設、民間企業、農業関係者、地域各種団体などで「地域包括ケアシステム委員会」を設置し、合意形成の下、システムを構築する。そのため、子育て世代から高齢者まで、世代を超えて広く「地域包括ケアシステム住民検討委員」を公募する。
3. 地域包括ケアシステム委員会で、日常生活圏域におけるニーズ調査や資源調査を「住民参加型」で実施する。
4. ニーズ調査や資源調査の結果を踏まえ、どの地域にも均等にサービスが行き届く「圏域設定」を委員会で検討し、エリアごとに「相談拠点」や「居場所」を設置する。そして、その場を専門職と住民の協働の場、対話の場としても活用する。

#### 4. CM 座談会の満足度

CM 座談会の参加者を対象に満足度調査を実施した。CM 座談会についての評価の結果を次の<表-21>に示す。「地域包括ケアのために、連携・協力するきっかけになった」、「今後、精華町の地域包括ケアシステムの構築に参加したい」がそれぞれ 96.1%と最も高く、次いで「地域包括ケア(システム)に対する理解が進んだ」、「地域包括ケア(システム)の必要性が実感できた」がそれぞれ 92.3%、「地域包括ケア(システム)による成果が明らかになった」、「住民や行政、専門職

の認識の違いを気づくきっかけになった」がそれぞれ 84.6%の順であった。参加者たちは、全体的に高い満足度を示していることがわかる。

表 21. CM 座談会に対する評価

(n=26)

質問項目	そう思う (有効%)
1. 地域包括ケア(システム)に対する理解が進んだ	24 (92.3)
2. 地域包括ケア(システム)による成果が明らかになった	22 (84.6)
3. 地域包括ケア(システム)の必要性が実感できた	24 (92.3)
4. 住民や行政, 専門職の認識の違いを気づくきっかけになった	22 (84.6)
5. 地域包括ケアのために, 連携・協力するきっかけになった	25 (96.1)
6. 地域包括ケアにおける住民・当事者の役割が明確になった	21 (80.7)
7. 地域包括ケアにおける行政の役割が明確になった	19 (73.0)
8. 地域包括ケアにおける専門職の役割が明確になった	18 (69.2)
9. 今後, 精華町の地域包括ケアシステムの構築に参加したい	25 (96.1)

次に CM という方法論についての評価の結果を<表-22>に示す。「話し合った結果が可視化できる」が 95.9%と最も高く、次いで「意見集約から分析や解釈, 合意まで参加ができる」, 「二次元の空間情報や優先順位の情報が得られる」がそれぞれ 91.7%であった。そして、「曖昧な考えやその成果を明確にすることに役に立つ」が 87.5%, 「意思決定や合意形成にあたって, 平等な方法である」が 83.3%, 「実際に地域福祉活動の現場でも活用できる」が 80.0%の順であった。参加者たちは, CM という方法論についても総合的に高く評価していることがわかる。

表 22. CM 方法論に対する評価

質問項目	そう思う (有効%)
1. 意思決定や合意形成にあたって, 平等な方法である (n=24)	20 (83.3)
2. 話し合った結果が可視化できる (n=24)	23 (95.9)
3. 二次元の空間情報や優先順位の情報が得られる (n=24)	22 (91.7)
4. 曖昧な考えやその成果を明確にすることに役に立つ (n=24)	21 (87.5)
5. 意見集約から分析や解釈, 合意まで参加ができる (n=24)	22 (91.7)
6. 実際に地域福祉活動の現場でも活用できる (n=25)	20 (80.0)

一方、自由記述としては、「多様な参加者の意見を聞くことができた」、「精華町の地域包括ケアシステムについて考える機会となった」、「交流ができた」、「話し合いの結果がよくまとまった」といった肯定的な意見があった。それに対して「点地図の作成の原理が不明確であった」、「テーマの理解とグルーピング、名付けが難しかった」といった意見と、「このような場に若者が参加することが必要だ」、「十分な意見交換や自分の思いが表現できる場が必要だ」といった問題指摘もあった。今後、精華町の地域包括ケアシステム構築における重要な点については、「多様な意見を交わす場、機会」、「住民・当事者の参加と協力」、「住民の声を広く聞き、反映すること」、「住民の福祉意識」、「人と人のつながりや助け合い」、「行政の役割」など、多様な意見があった。

## 第5節 考察

### 1. CMのプロセス

CMは、質的資料の収集と量的分析、そして個人ワークと集団ワークをバランスよくとっている方法論である。CMのプロセスは、アイデアの収集や統計分析による図の作成、そして解釈・適用という段階にまとめることができる。

こうしたCMプロセスには、2つの機能がある。一つ目に、CMには地域包括ケア（システム）に関する理解を高め、自分の考えと集団の考えを視覚的に比較するという福祉教育的機能がある。原田（2015：40）は、地域包括ケアシステムの必要性や地域の課題についての学習の機会をつくっていくこと、すなわち福祉教育が不可欠であると述べている。二つ目に、CMには参加のモチベーションを高める仕組みがある。それらは、お互いの考えを視覚的に共有できること、分析や解釈まで参加できること、少数者の意見や問題も尊重されることである。

CMのプロセスにおけるいくつかの論点を提示する。①参加者が背景からアイデアを話す方法をとるか、それともアイデアのみ話す方法をとるか、②統計分析の結果や図の解釈についてどの程度説明するか、③「解釈」を皆で行い合意形成を図るか、それともファシリテーターがある程度のガイドをするか、④分析時間の確保の方法、⑤多様な立場や知識、経験をもっている人びとの参加を重視するか、それとも一貫性がある資料収集や合意形成のため、同じ属性をもっている参加者にするかという論点である。それらは、時間確保の問題と関係がある。そして、座席の配置やファシリテーターの姿勢、発言のルール、専門用語使用の禁止など、いかに平等な参加の場をつくるかという論点、アイデアの裏にある背景や関係性をどう扱うかという論点もある。このようにCMには参加や共有、学習を重視する「プロセス・ゴール」と、調査の結果を重視する「タスク・ゴール」があると考えられる。

CM座談会は、テーマや参加者の特性、国家・地域社会の文化、研究目的に合わせて、CMの方法

を柔軟に変更して活用することができる。武田（2011：49）によれば、「ミックス法」は量的調査の実証主義（positivism）や質的調査の社会構成主義（constructionism）のような特定の哲学にとらわれることなく、問題そのものに焦点をあてて、量と質の両アプローチを自由に組み合わせる、つまり問題の理解に必要な方法をすべて使用するというスタンスである。CMは質的方法と量的方法を融合しているミックス法ともいえる。したがって、パラダイムや方法論にこだわる必要がなく、CMの方法を柔軟に変更して活用することができる。

## 2. CMによる結果の解釈

CM座談会を通じて明確になった地域包括ケアシステムの成果は、従来地域福祉が重視してきた理念や活動と重なることが多い。これについては多様な解釈ができると考える。まず、まだ実践現場では地域包括ケアシステムに関する理解が進んでないという解釈ができる。もしくは地域の生活課題を解決するにあたって、財源のため地域包括ケア的なアプローチをした結果、従来の地域福祉活動と地域包括ケアが重なったという見解も成り立ちうる。筆者は、地域福祉は地域包括ケアシステムを包含している上位概念ではないかと考える。つまり、地域福祉システムの守備範囲が地域包括ケアシステムより広いと捉えているのである。こうした「地域包括ケアシステム<地域福祉」という考え方は、森本（2011）や太田（2014）などによっても支持されている。もちろん、この解釈についてはさらなる検証が求められる。

見方を変えれば、今回のCM座談会の結果は、社会福祉以外の保健・医療のような他領域の内容を包含していない。その要因として、参加の代表性の問題や妥当性と信頼性の検証の問題が考えられる。したがって、今回のCMによる地域包括ケアシステムの成果は、標準化・一般化するには限界がある。CMによる結果を普遍化するためには、同一のCM座談会を複数回実施し、その結果を再確認する方法が考えられる。

しかし、CMは地域包括ケアシステムに関する「探索的研究」として活用できる。CMによって、曖昧な概念や成果を明確にすることができる。また、優先順位、参加主体間の認識差などの情報は、ビジョンや具体的な活動戦略を立てる際に有用な情報となる。地域の多様な主体が重視している成果を踏まえ、地域のビジョンとして設定することは協働的实践を促すことにもつながる。要するに、CMは結論を出すツールより、あるテーマに関する探索的研究として活用できると考える。

本研究では、地域住民や専門職、行政が参加したCM座談会によって明らかになったビジョンに基づき、地域包括ケアシステム構築のあり方をまとめ、それを町長に提言した。CMの結果を町長への提言というかたちで実践に戻すという意味でチェンジ・リサーチともいえよう。室田（2015：83）の言葉を借りると、チェンジ・リサーチは「課題を明確にするところから始まり、

当事者の声を集め、現状の政策の課題を分析し、それを参考に新たな政策を提案し成立させるところまでを、調査者とNPOが協働して推進する」ことによって成立する。

### 3. CMの適用可能性

結論として、CMという方法論による結果は標準化・一般化には限界があるものの、地域包括ケアシステムの構築にあたってステイクホルダーの協働的实践を促進する「参加・共有・協働のツール」になりうると思う。言い換えれば、CMは結論を出すツールより、あるテーマに関する探索的研究として、参加のツールとして活用することが望ましいと思う。

本研究の結果を踏まえ、CMの適用可能性が高くなる3つのケースを示す。第1に、地域住民や医療、保健、福祉など分野・属性を超えて重層的なネットワークを形成し、そのビジョンを明確にする場合である。地域包括ケアシステムのように抽象度が高い概念をテーマにしてネットワークを構築する場合、ネットワーキングの目標、つまりビジョンを明確にしておかなければならない。ビジョンが明確ではないと、分野・属性別さまじまの理解や考えによって、具体的な戦略を立てることができなくなり、結局システムは形骸化してしまう可能性が高い。CMは多様なステイクホルダーの考えを図に映すことによって、お互いの考えや認識の違いを確認し、そこからビジョンの合意形成に向け、話を引き出せるツールになりうると思う。

第2に、研究者やファシリテーターの主観性を最小化したい場合である。CMは参加者がアイデアの生成から分析、解釈、合意形成まで民主的な参加ができる。そして、CMでは量的な分析方法を用い、参加者の概念的構造を2次元平面の点地図に転換し、その分析結果に基づき、集団的に解釈を行う。つまり、研究者の恣意的な分析や解釈を最小化し、ある程度の客観性を確保することができる。したがって、CMは実践で終わることではなく、その結果を研究成果としても活用できると考える。もちろん、その主観性というのは方法論上の問題もあるが、研究者やファシリテーターの能力ややり方によって大きく変わるものである。研究者やファシリテーターは主観性の問題について常に認識し、それを最小化するために努力しなければならない。

第3に、住民・当事者など少数者の意見を尊重したい場合である。たとえば、地域包括ケアのような住民にとって多少難しいテーマについて専門職と住民が同じテーブルで話し合った場合、住民が自然な発言ができなかったり、少数の意見が排除されたりする可能性がある。その際、CMは民主的な参加のツールになりうると思う。CMはアイデア収集の段階で平等な発言の機会を与え、他人のアイデアに対して批判することを禁止し、すべての意見を受け止める。そして、解釈の段階では一つのアイデアも一つのグループになりうるから、グループ中のアイデアの数、つまり同一の意見の数によって優先順位が決まらないのである。

たとえば、1回目のCM座談会では、「ニーズに合ったケア」というグループが4.16点

(SD=0.790)と最も高く評価されているが、アイデアの数はわずか2つである。つまり、CMでは意見の数ではなく、すべての意見が平等に評価される。また、CM座談会では、高齢者の地域包括ケアシステムという枠を超え、障害者や児童、男性介護<sup>45</sup>など、多様な意見が出ている。1回目の座談会では、「障害のある方がより一層活動・活躍できている」、「障害のある方に対する理解が深まっている」、「障害のあるなしに関わらず住民としてのコミュニケーションができています」といったアイデアが「障害者に対する人権尊重」というグループにまとめられている。「障害者に対する人権尊重」に対する重要度は、5点満点中の4.13点(SD=0.806)と2番目に高い点数を示している。そして、2回目の座談会では「地域とつながる子育て」が一つのグループにまとめられ、重要度は4.24点(SD=0.748)と2番目の高い点数を示している。

このようにCM座談会は少数者の問題も尊重される参加の方法論である。前章で指摘したように、多数の問題を中心に議論されがちな住民懇談会の限界を解決できる新たな方法論の一つとしてCM座談会の普及が求められる。ただし、CMを実践現場に普及するための課題として6点が挙げられる。第1に、民主的参加を重視する地域文化・組織文化（パクヨ 2009：275）があることが前提条件となる。第2に、ファシリテーターが統計学的技術やCMの進行に関する知識、民主的な進行を促す方法などを身につけていること、すなわちファシリテーターの資質・力量が重要である。第3に、参加者はテーマやCMという方法に関してある程度の理解があることが求められる。第4に、ソフトウェアの改善を通して、量的分析による点地図などの新たな見せ方を開発することが求められる。第5に、プロジェクターやパソコン、プリンターなどの設備や操作が必要であることも看過できない。

最後に、少なくとも5時間以上の十分な時間の確保が必要である。換言すれば、CMは十分な時間の確保ができないと効果的ではない手法ともいえよう。この時間の問題については、CMを一日で全部やるのではなく、3~4回に分けて実施することが考えられる。たとえば、1回目の集いは地域包括ケア（システム）に関する理解、2回目はブレイン・ストーミングを用いたアイデアの収集、3回目はアイデアの分類と点数付け、そして4回目は研究者が量的に分析してきた点地図などの結果を見ながら解釈を行うという流れである。

## 第6節 研究意義・今後の課題

本研究の意義として、4点が挙げられる。第1に、民主的な参加を促し、参加の「見える化」ができるCMという新たな方法論を実践現場に提示することができた。第2に、実践家とともに住民参加を重視した調査研究を実施し、その結果をまとめて政策提言まで行った本研究は、研究と実践の循環的な発展を図るものである。第3に、地域包括ケアシステムの構築によって期待される成果を実践的・視覚的・合理的（優先順位の情報）に提示することができ、集団間・地域間比較



研究の基礎資料としての活用が期待される。第4に、住民・当事者が地域包括ケアシステムについて学習し、必要性を認識したことは公私協働によるシステム構築につながると考える。

一方、CMは参加者やファシリテーターの福祉意識が低い場合、数値化する中で住民・当事者の意見が排除されてしまう可能性がある。こうしたCMの限界を乗り越えるシステム構築の方法論を模索するため、KJ法など他の参加方法論との比較研究、ファシリテーターの養成が求められる。そして、医療・保健・介護・福祉などのような各専門職別にCM座談会を実施し、集団間の地域包括ケアシステムに対する認識差やアプローチの違いを明確にすることが求められる。

### 第Ⅲ部のまとめ

第Ⅲ部では、地域福祉計画における住民参加の方法論、すなわち地域福祉計画の策定段階における住民懇談会と、実施段階におけるConcept Mappingについて検討した。

まず、第7章では福祉コミュニティ意識の向上という効果を生み出した要因の一つである住民懇談会について分析し、その方法や開催のポイント、住民懇談会の機能を明確にした。京都府精華町における住民懇談会の特徴としては、住民組織によって住民懇談会が企画・実施・評価されたこと、協働の視点で解決策を探ったこと、参加者自らによって話し合いのテーマを決めたことが挙げられる。住民懇談会開催の7つのポイントは、住民参加の代表性の確保、認識差の明確化、発言独占の防止、不満表明・要求という問題への対応、開催の時間帯、適切な圏域の設定、情報提供・広報といったものである。そして、地域福祉計画策定にあたり、住民懇談会の5つの機能、すなわち「住民参加の促進」、「コミュニケーションの促進」、「福祉ニーズの把握」、「住民のエンパワメント」、「ネットワークの構築」といった機能をいかにいかしていくかが重要である。これら機能の発揮によって、住民の主体性が生まれ、計画策定への参加から地域福祉活動への参加につながると考える。つまり、地域福祉計画に住民の意見をどのように反映するか、住民の主体形成をどのように行っていくかが大きな課題となっている昨今、住民懇談会は住民参加の有効な方法論として活用度が高いと考える。

しかし、住民懇談会では、方法論上の問題で一般住民の関心事や多数の問題を中心に議論されがちであり、少数者の意見や問題が排除される恐れがある。第Ⅱ部での地域福祉計画策定前後の福祉コミュニティ意識調査からも明らかになったように、多様な主体が参加する地域福祉計画策定という場合は、本来社会福祉が取り扱わなければならない声なき声を排除してしまう恐れがある。そして、従来の方法論は分析や解釈にあたり、研究者やファシリテーターの主観性が入ってしまう可能性が高いという問題がある。

こうした問題意識から、第8章ではさらに参加の質を深める方法論としてCM座談会を実施し、地域包括ケアシステムの構築に向けての適用可能性を検討した。結論として、CMによる結果は標

準化・一般化には限界があるものの、CM はステイクホルダーの協働的実践を促進する「参加・共有・協働のツール」になりうる。地域住民や医療、保健、福祉など分野・属性を超えた重層的なネットワークを形成し、多様な主体が合意することが求められる地域包括ケアシステムの構築にあたってはCM の効果は一層高まると考える。CM 座談会は少数者の意見や問題も尊重される参加の方法論として、多数の問題を中心に議論されがちな住民懇談会の限界を解決できる新たな方法論としてCM 座談会の普及が求められる。

以上、第Ⅲ部で地域福祉計画の方法論として紹介した「住民懇談会」と「CM 座談会」は、京都府精華町における「実践」を通して分析し、そこから示唆を見い出している。その意味で、本研究の結果は、一層実践現場への示唆に富むと考える。

## 終章 地域福祉計画への示唆

本研究の結果は、日韓両国にとって示唆に富む。本研究の「問題意識」や「研究結果」を踏まえ、地域福祉計画策定への示唆を「実践」、「研究調査」、「教育」という視点から6点提示する。最後に「研究意義・課題」を示す。

### 第1節 本研究の問題意識

地方分権 (decentralization) ・地方自治 (local self-government) の時代を迎え、地方自治体が、地域福祉の推進主体としての役割を担うことになり、地域福祉の推進における住民参加も不可欠になった。佐々木 (2006: 19) の言葉を借りると「執行あって経営なし」、「行政あって政治なし」と言われてきた地方自治の大きな転換期である。こうした地方化の進展の中、日本と韓国では 2000 年以降地域福祉計画が法制化され、その計画を住民参加で策定することが望まれている。しかし、多くの自治体では、地域福祉計画策定にあたり、住民参加の「場」や「機会」が整えられておらず、形式的な住民参加にとどまっている。これは、本来住民力というべき民主主義的自治体の本質や市民権 (citizenship)<sup>46</sup> を否定することである。

地域福祉計画における住民参加の欠如という問題を解決するため、住民参加の方法論を提示することが求められている。しかし、その前に住民参加による地域福祉計画策定の必要性を策定主体が認識しておかなければ、行政の政策を正当化するための形式的な住民参加にとどまってしまう可能性が高い。タスク・ゴール中心の計画策定に取り組んでいる自治体に手間暇のかかるプロセス・ゴール中心の計画策定を提案する際、まずプロセス重視の計画策定がもっているメリットを実証的に提示しなければならない。

実践において、地域福祉計画策定の効果を実証的に検討している自治体は少なく、むしろその効果が乏しいという懸念がある。また、先行研究をみると、地域福祉計画策定の効果評価に関する研究は少なく、理論的枠組みや評価指標が十分に開発されていない状況で目標から自由な評価となっている。こうした現状から計画策定の主体たちが住民参加による地域福祉計画策定の必要性を認識していないことがうかがえる。したがって、地域福祉計画策定における住民参加の効果や必要性を実証的に提示し、その具体的な方法論を開発していくことが必要だと考える。

本研究では、住民の主体性を強調している岡村重夫の福祉コミュニティ論や住民のエンパワメントを促すプロセス・ゴールに焦点をあてて、地域福祉計画策定の効果を実証的に提示し、地域福祉計画における参加の方法論について検討している。福祉コミュニティ論は岡村によって提唱され、それ以降は多様な意味合いで使われてきた。しかし、これまでの福祉コミュニティに関する理論的な検討は十分ではなく、抽象度が高い地域福祉のスローガンとして使われているのが現状である。したがって、福祉コミュニティの概念を具体化し、その考え方の有効性について再考

しなければならない。そして、住民のエンパワメントという地域福祉計画策定による効果を実証的に提示するためには、住民の内的変容を客観的・実証的に評価できる指標や尺度の開発が喫緊の課題である。

## 第2節 研究結果

本研究では、計画策定のプロセス・ゴールに焦点を置き、地域福祉計画そのものがもっている本来の価値、つまり福祉コミュニティ視点から、参加による住民のエンパワメントという効果を実証的に提示し、その方法論について検討した。

まず、福祉コミュニティ論を具体化・操作化するため、福祉コミュニティ意識 (Sense of Welfare Community) という新しい概念を提示し、福祉コミュニティ意識尺度を開発した。福祉コミュニティに関する先行研究から「少数者への関心」、「同一性の感情」、「生活要求充足の確信」という福祉コミュニティ意識の構成概念を抽出し、福祉コミュニティ意識を測定するための質問項目を作成した。272名より質問紙調査の回答を得て、3因子二次因子モデルの構成概念妥当性と信頼性を「確認的因子分析」(Confirmatory Factor Analysis)と「クロンバックの $\alpha$ 係数」(Cronbach's Coefficient Alpha)により検討した。その結果、福祉コミュニティ意識尺度の適合度と信頼性は、良好な水準を示していた。これによって、福祉コミュニティ意識尺度の構成概念妥当性と信頼性が支持され、尺度の概念的・数量的一次元性が認められ、項目の数量的加算性が裏付けられる。福祉コミュニティ意識尺度は、「少数者への関心」5項目、「同一性の感情」3項目、「生活要求充足の確信」4項目で、3つの因子・12項目である。地域福祉における住民の内的変容を測る指標や尺度の開発が研究課題となっている昨今、福祉コミュニティ意識尺度の開発はエビデンスに基づく地域福祉実践や地域福祉研究の科学化に貢献できると考える。

次に、妥当性と信頼性が確認された福祉コミュニティ意識尺度を用い、地域福祉計画の策定前後における住民の内的変容を明らかにした。41名より質問紙調査の回答を得て、「対応のあるt検定」による分析を行った結果、地域福祉計画策定に参加することによって、地域住民の福祉コミュニティ意識が向上したことが明らかになった ( $p < 0.05$ )。

その結果を踏まえ、今後の実践課題として2点が挙げられる。第1に、住民の意識変化というプロセス・ゴールを地域福祉計画の企画段階から設定することである。これによって、住民のエンパワメントがあいまいな波及効果として評価されることなく、数値目標に基づいた評価のかたちで提示することができる。第2に、福祉コミュニティ意識をさらに高めていくためには、地域福祉計画の策定・実施・進行管理にあたって、福祉教育を戦略的・意図的に取り組むことが求められる。福祉教育による住民の主体形成によって、計画の実施段階において地域住民が地域福祉推進の主体としての役割を果たすことが期待できる。

続いて、地域福祉計画の策定前後における福祉コミュニティ意識を 3 つの因子別に分析した結果、「同一性の感情」、「生活要求充足の確信」の差異は統計学的に有意であったが( $p < 0.05$ ,  $p < 0.01$ ), 「少数者への関心」の領域は相対的に低い点数を示し、策定前後における有意差も認められなかった。つまり、地域福祉計画は多数の関心・ニーズに引き付けられがちであり、本来の社会福祉が取り扱わなければならない声なき声を排除してしまう可能性があるということである。そのことは、地域福祉計画の担当公務員を対象にした半構造化面接や先行研究(牧里 2006; 牧里 2007; 川島 2007; 平野ら 2008; 原田 2005b; 原田 2014a; 加山 2014)によっても明らかになっている。

今後、地域住民の福祉意識をより高める福祉教育やボランティア活動、計画策定における当事者・当事者団体の参加を強化しなければならない。それらによって、制度・政策の狭間にいる少数者に対して、地域住民の好意的な関心や理解が深まり、ソーシャル・インクルージョンの理念の実現が可能となる。本研究を通して、住民の内的変容という地域福祉計画策定の効果が実証的に提示されたことは、今後自治体が住民参加による地域福祉計画策定に積極的・戦略的に取り組むきっかけとなると考える。

さて、こうした福祉コミュニティ意識の向上という住民の内的変容を最大化していくための参加の方法論は何か。本研究では、地域福祉計画策定における住民懇談会を紹介し、さらに参加の質を深める方法論として Concept Mapping を用いた座談会の適用可能性について検討した。まず、住民懇談会が地域福祉計画の策定段階において中核的な参加の場であり、福祉コミュニティ意識の向上という効果を生み出した主な要因だという仮説を立て、住民懇談会の満足度に関するアンケート調査( $n=97$ )を実施した。その結果、「地域への愛着や関心が高まった」、「住民の福祉意識が向上した」、「住民の地域福祉に対する理解が進んだ」など、住民のエンパワメントという効果があったことが明らかになった。京都府精華町における住民懇談会の特徴としては、住民組織によって住民懇談会が企画・実施・評価されたこと、協働の視点で解決策を探ったこと、参加者自らによって話し合いのテーマを決めたことが挙げられる。住民主体による住民懇談会が開催され、また住民懇談会の結果が地域福祉計画書に反映される仕組みによって、地域住民は自分自身がつくった計画だというイメージをもっているのである。

住民懇談会を開催する際、留意しなければならない 7 つのポイントは、住民参加の代表性の確保、認識差の明確化、発言独占の防止、不満表明・要求という問題への対応、開催の時間帯、適切な圏域の設定、情報提供・広報といったものである。そして、地域福祉計画策定にあたり、住民懇談会の機能、すなわち「住民参加の促進」、「コミュニケーションの促進」、「福祉ニーズの把握」、「住民のエンパワメント」、「ネットワークの構築」といった機能をいかにかかしていくかが肝要である。地域福祉計画に住民の意見をどのように反映するか、住民の主体性をどのように形成していくかが課題となっている昨今、住民懇談会は住民参加の有効な方法論として活

用度が高いと考える。

しかし、住民懇談会は計画策定前後の福祉コミュニティ意識調査からも明らかになったように一般住民の関心事や多数の問題を中心に議論されがちであり、少数者の問題が排除される恐れがある。そして、分析や解釈にあたって研究者やファシリテーターの主観性が入ってしまう可能性が高いという問題がある。つまり、参加や結果の非可視性によって共有・合意形成の手続きが困難である。

こうした問題意識から、地域福祉計画の実施段階において、さらに参加の質を深める方法論として CM 座談会を実施し、その適用可能性について検討した。地域包括ケアシステムの構築に向け、参加の方法論としての適用可能性を検討した結果、CM による結果は標準化・一般化には限界があるものの、CM はステイクホルダーの協働的实践を促進する「参加・共有・協働のツール」になりうることがわかった。特に、①地域住民や医療、保健、福祉など分野・属性を超えて重層的なネットワークを形成し、そのビジョンを明確にする場合、②研究者やファシリテーターの主観性を最小化したい場合、そして③住民・当事者など少数者の意見を尊重したい場合に CM の適用可能性がさらに高まると考える。そして、CM 座談会は、テーマや参加者の特性、国家や地域社会の文化、研究目的に合わせて、その方法を柔軟に変更して活用することができる。今後、住民懇談会の限界を乗り越える新たな方法論として、CM の実践現場への普及が求められる。

本研究では、日本における先進的な地域福祉計画の事例の分析から、地域福祉計画策定による福祉コミュニティ意識の向上という効果を明らかにし、その効果を最大化していく参加の方法論について検討した。結論として、地域福祉計画は住民のエンパワメントによる福祉コミュニティ形成のツールになりうると思う。つまり、地域福祉計画は、福祉コミュニティ形成を目標とした地域福祉実践といえよう。ただし、地域の多数の問題だけではなく、少数者がもっているニーズにも気づき、同一性の感情をもち、その問題を住民・当事者とともに解決する仕組みが求められる。そのためには、住民・当事者参加や福祉教育など、プロセスを重視した計画づくりが重要である。地域福祉計画という場合は、地域福祉を推進する「協働の場」、そして住民のエンパワメントを促す「福祉教育の場」として、その活用可能性が高いと考える。

### 第3節 計画策定への示唆

地域福祉計画がペーパープランにならないためには、計画策定にあたり、「公」と「民」（住民、非営利法人、営利法人など）が協働すること、いわゆるパートナーシップを形成することが重要である。とりわけ、地域福祉計画策定における住民参加によって、計画の実施過程における住民参加の量と質が左右されると考える。前述したように本研究の結果は、両国にとって示唆に富む汎用性をもった知見であるが、ここでは計画策定への示唆を「実践」、「研究調査」、「教

育」という視点から改善方策を 6 点提示する。その中で、韓国におけるより具体的な課題についても言及する。

第 1 に、住民・当事者参加のプロセスを重視した計画づくり、すなわち過程志向の計画づくりが求められる。これは、専門性重視から参加性ないし民主性重視への転換を意味する。もちろん、専門性や効率性を捨てることではなく、両方のバランスをとることが肝要である。住民・当事者参加による計画策定は、福祉意識の向上やソーシャルキャピタルの醸成、地域福祉に対する理解などの効果があると言われている。実際、本研究を通して住民参加のプロセスを重視した地域福祉計画は、福祉コミュニティ意識の向上といった効果があることが明らかになった。参加による住民のエンパワメントは、行政任せや専門職任せをすることではなく、住民が地域福祉推進の主体としてその役割を果たすことにつながるため最も重要なことである。プロセス重視の地域福祉計画策定は、まさに「福祉コミュニティづくりを担える住民の形成」（大橋 2014）ともいえよう。ただし、地域福祉計画が自らの意見表明ができない人びとの声を重視しつつ、従来の対象者別のサービスでは対応しきれない社会的排除や社会的孤立といった隙間の問題に対応できるかが問われると考える。

約 8 割の自治体が外部機関に委託するかたちで計画を策定している韓国の場合、地域福祉計画の実質的な策定主体ともいえる協議体の役割が重要であると考えられる。現在、協議体は官と民間のローカル・ガバナンス組織として行政や専門家中心に構成され、住民の意見が直接的に反映されにくい状況である。地域福祉計画策定にあたって協議体が中心的な役割を担い、また住民参加を促す媒介組織になれば、外部機関や専門家への依存を減らすことができると考える。韓国保健福祉人力開発院（2011：76）は、「地域社会福祉協議体が、地域福祉計画策定の主体として主な機能を果たすことが望ましい」と指摘している。一方、全国的な組織網をもっている社会福祉館や社会福祉協議会を中心に活発な住民参加が行われているが、それを地域福祉計画策定にあたっていかに活用していくかがポイントになると考える。

第 2 に、福祉コミュニティ意識をさらに高めていくためには、地域福祉計画の策定・実施・進行管理にあたって、福祉教育を戦略的・意図的に取り組むことが求められる。福祉教育を基盤とした計画策定を通して少数者の問題が排除されがちな地域福祉計画の問題を解決することができる。そして、福祉教育による住民のエンパワメントは、住民が地域福祉推進の主体としての役割を果たすことにもつながる。原田（2008：24；2014a：145）は、地域福祉計画策定を地域住民がエンパワメントされていく過程として捉え、その過程において地域福祉の主体形成を促す学習機能が大切だと指摘している。

韓国における福祉教育は、主に青少年を対象にし、学校や社会福祉施設における障害者や高齢者の疑似体験が中心となっている。まず、福祉教育の場を地域に拡大すること、そして貧困的な福祉観をもたらす恐れがある疑似体験だけではなく、当事者との話し合いや共同作業を通じてお

互いの理解を高めることが求められる。そのため、地域福祉計画における福祉教育の場づくりや当事者との交流ができるプログラムの開発、そして人材の養成が喫緊の課題であると考えられる。

第 3 に、地域福祉活動の適切な圏域を設定し、圏域ごとの地区福祉計画を上位の地域福祉計画に反映させていくボトムアップ方式の計画づくりが求められる。どの地域にも均等にサービスが行き届き、さらに住民参加も容易となる福祉の圏域設定が重要であるが、どれくらいの規模・範囲が適切かについては議論の余地がある。そもそも全ての人が満足できる圏域設定は不可能であるが、効率性を重視した行政の圏域区分ではなく、住民の実質的な生活圏に基いた圏域設定が求められる。パクテヨン（2006：158）は、「住民の実質的な生活圏」、「行政区域の統合以前の区分」、「これから予想できる変化」などを踏まえ、地区圏域を設定することが重要だと指摘している。

こうした適切な圏域設定のうえで、圏域ごとの地区福祉計画を策定することで、住民・当事者の声を効果的に集約することができる。和田（2008：59）は、地区福祉計画には相談・支援の仕組み、地域福祉型福祉サービス、住民の地域福祉活動、地域密着型サービスの整備、各分野の福祉サービスの共同利用、住民の交流・活動拠点、住民活動の資金確保等、地域福祉の推進組織、住民の地域福祉活動と専門家、行政との協働の仕組み、これらを支援する専門職の配置、市町村の地域福祉計画との関係、計画の進行管理の仕組みなどが明らかにされる必要があると述べている。

韓国の場合、行政区域の設定にとどまっているが、保健、医療、介護など他の分野も視野に入れた地域福祉活動の圏域設定が求められる。そして、社会福祉館を中心に地区ごとの住民懇談会や CM 座談会などを開催し、地区福祉計画の策定に取り組むことが考えられる。そのためには、社会福祉館が福祉サービスの提供だけではなく、住民の集いの場、福祉コミュニティづくりを推進する福祉教育の場、専門職と住民の協働の場にならなければいけないと考える。

第 4 に、住民・当事者（少数者も含む）の「言葉」を重視したニーズ調査が求められる。住民の言葉から新しいニーズや地域の課題を見つけるため、コミュニケーションや相互交流により生まれる知識を重視することが重要である。アンケート調査だけではなく、インタビュー調査や住民懇談会など、多様な調査方法を活用して住民の言葉・対話から新しい社会的な意味を見つけることが可能である。特に、住民懇談会や CM 座談会は有効な参加の方法論であることが本研究によって明らかになった。たとえば、地域福祉計画策定にあたり、小地域別に住民懇談会を実施し、地域の課題を明確にする。そして、CM 座談会を通じて、少数者の意見や問題を把握したり、地域のビジョンについて共有・合意したりすることができる。もちろん、住民懇談会と CM 座談会は地域の文化や状況に応じた多様なかたちで活用することができる。

韓国では、第 1 期・第 2 期地域福祉計画におけるニーズ調査の質の偏差が大きいという問題意識（イソ 2014：44）から、第 3 期から保健福祉部により詳細なニーズ調査の方法や調査時期、調



査項目が提示されている。つまり、「調査内容の標準化」と「調査方法の標準化」が導入され、全国的に比較できるニーズ調査をすることになっているのである。ニーズ調査の標準化によって、妥当性や信頼性がある調査結果が得られるが、全国同一のニーズ調査は地域福祉計画の地域性や住民参加を阻害する可能性があると考えられる。政府は細かい内容が決められているガイドラインを提示するのではなく、自治体の判断で地域特性をいかした計画策定ができるような環境づくりに力を入れるべきである。そして、住民・当事者の「言葉」を重視し、住民のエンパワメントを図るニーズ調査の方法論を提示することが求められる。

第 5 に、計画書の内容や計画の施行に対する評価だけでなく、住民参加のプロセスを重視した効果評価が求められる。住民のエンパワメントなど、策定プロセスによる効果の提示は、計画策定を地域福祉実践として認識させるきっかけとなる。それによって、自治体はプロセス重視の計画策定を選択することにもつながると考える。

韓国は、法律上に評価規定が存在しているが、主に計画策定の手順や施行に関する内容が中心となっている。特に、第 3 期地域福祉計画では妥当性の評価や年次別推進実績の評価、地域社会の福祉水準に対する評価という 3 つの評価類型が提示されている。先行研究でも計画策定の主体や手順、計画書の内容に焦点をあてた研究が多く、計画策定のプロセスによる効果評価に関する研究は見つからない。今後、プロセスに焦点をあてた地域福祉計画の効果測定と、その効果をさらに高める方法論に関する研究が求められる。

第 6 に、行政や専門職の意識を改革するための専門教育が求められる。いまだに政府主導の福祉国家論や専門職主導の社会福祉のパラダイムをもっている福祉関係者は少なくない。しかし、中央集権下での「他者決定・他者責任・他者負担」という論理は終わり、「自己決定・自己責任・自己負担」を原則とする地方自治の論理が作動する（清水 2013 : 11）時代になっている。したがって、地方分権、準市場化など、絶えず変化する社会構造・制度に関して理解し、それを自身の思想や仕事と関連付けて認識する力を養う教育が求められる。特に、住民の言葉から地域問題を明確にし、その解決のために住民参加による地域福祉実践を大切にす視点が重要である。さらに、少数者が排除されやすい従来の地域福祉計画を克服するためには、福祉コミュニティ論に関する理解が求められる。

韓国では、社会福祉分野においても成果主義が支配的なパラダイムになっている。もちろん、社会福祉政策や実践の成果を示すことは避けられない時代の要求であるが、住民のエンパワメントがあってこそ住民が主体的に地域福祉活動にかかわることになり、その結果として福祉コミュニティが形成されると考える。こうしたプロセス重視の考え方を行政内部のみならず、議会や実践現場に広げていくことが求められる。その際、本研究は官僚的サービスの提供からの脱皮、行政・専門職主義からの脱皮を促す一つの研究として意義をもっていると考える。

#### 第4節 研究意義・課題

本研究では、抽象度が高い福祉コミュニティを福祉コミュニティ意識という尺度開発を通して具体化した。そのうえで、「少数者への関心」、「同一性の感情」、「生活要求充足の確信」という3つの因子が福祉コミュニティ意識の構成概念として成り立つことを明らかにした。また、福祉コミュニティ意識尺度を用いて参加による住民のエンパワメントという地域福祉計画策定の効果を実証的に提示し、参加の方法論について検討した。こうした本研究は、福祉コミュニティ論の発展的展開につながり、エビデンスに基づく地域福祉の実践に貢献できると考える。

岡村（1983：69-70）は、社会福祉学は社会福祉実践のための理論であると指摘し、社会福祉学について「単に生活問題を認識し、説明するだけのものであってはならない。当面の解決策を含めて、生活問題の有効な、また実現可能な解決方法を示さなければ、実践科学ないし応用科学としての社会福祉学にはならない」と述べている。筆者は、4年間にわたって京都府精華町の地域福祉計画・地域福祉活動計画の策定・実施・進行管理、そして地域の祭りや運動会、老人クラブの活動、各種の審議会などに参加し、地域住民との信頼関係を築いてきた。その信頼関係を基盤に「実践」を通して、住民のエンパワメントという地域福祉計画策定の有効性を提示し、住民参加の方法論について検討した。特に、CM座談会の場合、CMの結果をまとめて町長への提言まで行い、研究と実践の循環的な発展を図っている。したがって、本研究はアクションリサーチを用いた実践的研究として、地域福祉計画策定の「実践マニュアル」<sup>47</sup>として活用できると考える。

一方、本研究における調査地域は限定的であり、調査・分析方法においても限界があった。したがって、本研究の結果が汎用性をもつかどうかという問題がある。また、本研究ではプロセス・ゴールの評価に焦点をあてて地域福祉計画策定の効果を提示しているが、これはかつて「民間活動の自主的な行動計画である地域福祉活動計画」（上野谷 2006：43）で重視されてきた視点である。こうしたプロセス・ゴールの評価は、行政計画としての地域福祉計画の評価としては十分ではない側面がある。つまり、行政計画としての地域福祉計画策定の評価においては、タスク・ゴールはもとより、「関係構造を変えていくこと」（原田 2014a：72）、いわゆるリレーションシップ・ゴールの評価も必要である。

こうした問題を踏まえたうえで、次の研究課題を今後の研究テーマにしていきたい。第1に、本研究で提示している福祉コミュニティ意識という概念に関する理論的な整理と、福祉コミュニティ意識尺度に関するさらなる検討が求められる。第2に、地域福祉計画の効果を総合的・多角的に評価できる指標や尺度を開発することが求められる。特に、住民の内的変容だけでなく、地域レベルの変化を含めた総合的な評価指標を開発することが必要である。第3に、計画策定において、少数者の問題は排除されやすいという本研究の結果を普遍化するための追加調査が求められる。第4に、プロセス・ゴールやリレーションシップ・ゴール重視の計画づくりの方法論に

関するさらなる検討が求められる。

## 補論 地域福祉計画の策定基盤に関する考察—島根県松江市の公民館・地区社協における住民参加の実践に着目して—

補論として地域福祉計画の策定基盤について触れておきたい。前述したように本研究は島根県松江市の事例から大きな示唆を得て、プロセス中心の地域福祉計画策定の効果とその方法について探求している。松江市では、地域福祉計画づくりを「福祉教育」として位置づけ、社会教育と地域福祉の融合を基盤とした地域福祉計画を展開し、計画策定にあたっては福祉教育的機能を十分にいかして住民の主体形成を図っている。こうした活動が高く評価され、松江市社会福祉協議会（以下、市社協）が2011年日本地域福祉学会の「地域福祉優秀実践賞」を受賞した。

松江市地域福祉計画の策定方法は、先駆的な地域福祉計画事例の一つとして挙げられている。上野谷（2006：57）は、松江市の地域福祉実践が高く評価されている要因として、住民自身の参加意欲が高かったこと、そして市社協と行政との協働プロセスが参画・協働型へと推移したことを挙げている。社会教育的な地域福祉実践を基盤に地域福祉計画策定に取り組んでいる島根県松江市の事例を紹介する。

### 第1節 調査の概要

#### 1. 先行研究

上野谷（2004；2007）は、松江市地域福祉計画策定における協働実践を挙げながら、新しい福祉システムや地域支援の方略について論じている。特に、2006年に出版された『松江市の地域福祉計画—住民の主体形成とコミュニティソーシャルワークの展開』（上野谷加代子・杉崎千洋・松端克文編著、ミネルヴァ書房）は、地域福祉計画のみならず、松江市における地域福祉実践の全体像や基盤が理解できる学習書だといえる。また、斉藤（2009）は、なぜ小地域で地域福祉活動計画を作ることができるかを問いながら、組織、財源、人材をキーワードに公民館活動を中心とした地域ガバナンスについて論じている。宮城（2007a）は、松江市の城北地区を中心に小地域を基盤とした福祉コミュニティ構築を目的とした新たな地域福祉の推進主体としてのNPOの意義と可能性について考察している。加川（2007；2012）は、事例分析を通じて地域福祉計画の役割・課題や地域福祉計画の実践段階における住民参加について論じている。このように松江市の地域福祉に関する実践研究は大変進んでおり、その多くは地域福祉計画研究を中心に活発に行われている。

しかし、公民館・地区社協における社会教育と地域福祉の融合に着目し、それがどういう相乗効果をもち、また地域福祉計画策定にあたってはどのような機能を果たしているかについては触れていない。本研究ではそれに着目し、次のような研究目的でインタビュー調査を行った。

## 2. 調査の目的・意義

原田（2008：24）は、地域福祉計画を策定していくうえで、公民館活動と地域福祉がどう結びついていくか、あるいは福祉教育をどう保障していくかが課題だと述べている。本研究では、松江市の公民館と地区社協の協働による「社会教育」と「地域福祉」の融合を通じて住民の主体形成を図り、参画的参加を活動的参加<sup>48</sup>につなげていく公民館・地区社協の機能に福祉コミュニティづくりを推進する福祉教育の基盤があると捉えている。

本研究は、島根県松江市において社会教育を担っている公民館と地域福祉を担っている地区社協がどのようにかわり、どのような相乗効果を生み出しているか、また、それによって地域福祉計画策定にあたり公民館・地区社協がどのような機能を果たしているかを明らかにする。住民主体による福祉コミュニティ形成が課題となっている昨今、住民参加型地域福祉計画の策定基盤や住民参加を促進する地域福祉活動のあり方を提示することができると考える。

## 3. 調査方法

2012年7月29日～8月2日、9月3日～4日にかけて松江市の公民館における地域福祉活動を中心にフィールドワークを実施した。市社協から地域福祉活動に活発に取り組んでいる公民館・地区社協を推薦してもらい、A公民館長、B公民館長及びB地区社協会長、C公民館長、そして市社協の理事を対象に半構造化面接（約90分）を実施した。半構造化面接（以下、インタビュー調査）の録音テープを文字に起こし、調査対象者の陳述の中から、重要と思われるコメントを抽出した。そして、抽出されたコメントを概念化し、関係がある概念どうしにまとめ、カテゴリー化した。分析枠組みは、「組織・運営」、「担い手」、「財源」、「主要事業」、「相乗効果」、「地域福祉計画における機能」である。

本調査研究は〔同志社大学「人を対象とする研究」倫理基準〕と「日本地域福祉学会研究倫理規程」に則って行った。調査協力者に対して事前に研究の趣旨を文書にて説明し、調査結果の公表について許可を得ている。調査対象者の氏名や地域名は伏せている。

### 第2節 公民館・地区社協の社会教育的な地域福祉実践

市社協は1951年に設立、1955年の法人化を経て、在宅福祉サービスや小学校区ごとに設置されている公民館を拠点とした地域福祉活動を展開している。それは、松江市が財政再建団体の指定を受け、公民館が1966年から1972年に現在の「公設自主運営方式」に切り替えが進められたことを機として、市社協が地域に働きかけ、公民館を拠点とする地区社協事務局体制を確立した（須田2011：45）ことから始まる。そして、1988年の「長寿社会対策地域推進モデル事業」とい

う松江市と市社協の協働による補助事業をはじめ、1997年の「すこやかライフ推進事業」や各公民館への「地域保健福祉推進職員」（現・福祉担当の主事）の配置、公民館長会の自主研修会などによって公民館を拠点とした地域福祉活動の基盤が整備された。

松江市では、地域福祉計画策定にあたって計画づくりを「福祉教育」として位置づけ、小学校区ごとに設置されている公民館・地区社協を中心にそれぞれの地域特性に合った「地区地域福祉活動計画」（『21の行動プラン』）づくりを先行させ、小地域ごとの計画を踏まえたうえで「地域福祉計画」と「地域福祉活動計画」（『まつえ福祉未来21プラン』）を一体的に策定するボトムアップ方式をとっている。松江市では、小地域レベルでの地区計画策定委員会への住民参加を始め、懇談会、小中学校生徒のアンケート、市域レベルの属性別ワークショップ、テーマ別ワークショップ、市民提案書の策定、セミナー、評価など（上野谷 2007：135）、地域福祉計画策定におけるさまざまな参加の場が設けられている。

大橋（2006b：8）は、このような活動こそまさに社会教育が求めていた学習そのものだと述べている。そして、地域福祉計画づくりについて「住民参加により、住民の社会福祉意識を変え、地域のもつエネルギーを再発見する、住民の生涯学習の機会」となると述べている（大橋 2003a：2）。こうした松江市の地域福祉実践は高い評価を受け、2011年の第8回日本地域福祉学会で「地域福祉優秀実践賞」を受賞した。

次の〈表-23〉は、3つの調査地域の特性をまとめたものである。各地域特性により公民館と地区社協の協働形態も異なると考えられる。しかし、最近合併された8地区以外の21地区は公民館と地区社協が一体化された歴史的な経緯や実態に大差がないため、インタビュー調査の結果を全体的に捉えた。

表 23. 調査地域の特性

A地域	B地域	C地域
農村部，17自治会， 人口 2,193 人，769 世帯， 高齢化率 26.1%	市街地，18自治会， 人口 12,712 人，5,105 世帯， 高齢化率 17.4%	農村部，23自治会， 人口 6,383 人，2,653 世帯， 高齢化率 27.1%

(2012. 8. 31 時点)

### 第3節 公民館と地区社協の協働形態

#### 1. 公民館・地区社協の組織・運営

公民館・地区社協の組織・経営における特徴として、「事務局の一本化」，「相互に運営に関与」，「公民館運営方針に福祉活動が明記」ということが挙げられる。公民館が公設自主運営方

式に転換し、住民参加の運営が求められる中で、市社協が積極的に働きかけ、公民館に地区社協事務局が設置されることになった。以降、公民館と地区社協は一つの空間でともに事業を実施してきた。これに関して、A公民館長は「どこまで地域福祉なのか、どこまで社会教育なのか区別できないです。事務局が一本になったら、自然にそうなると思います」という。

また、両組織は運営的な側面においても密接な関係を構築している。例えば、公民館長は地区社協の役員を兼務しており、地区社協会長は「公民館運営協議会」のメンバーの一員となっている。また、<表-24>のように公民館の運営方針に「福祉活動の推進」が明記されており、地区によっては公民館の専門部に福祉関連部が設置されているところもある。

表 24. 公民館の組織・運営

A公民館	B公民館	C公民館
<ul style="list-style-type: none"> <li>・公民館に 11 団体の事務局</li> <li>・2012 年度公民館運営協議会に福祉推進員 8 人</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公民館に 13 団体の事務局</li> <li>・運営方針に「健康・福祉活動の推進」が明記</li> <li>・専門部に「健康福祉部」を設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公民館に 7 団体の事務局</li> <li>・運営方針に「福祉活動の推進」が明記</li> <li>・専門部に「福祉まちづくり部」を設置</li> </ul>

## 2. 公民館・地区社協の担い手

公民館・地区社協の担い手における特徴として「公民館と地区社協の共通の幹事・役員」「福祉領域を超えた福祉推進員の活躍」ということが挙げられる。市教育委員会の任命による非常勤特別職地方公務員である公民館長と主任 1 人、主事 2 人（福祉担当 1 人）、延べ 4 人の公民館職員が公民館・地区社協の事務局を担っている。さらに、公民館と地区社協の役員もほとんど重なりあっている。人的資源が豊かではない小地域の場合、当然ともいえる状況であるが、両組織の人的構成に共通した部分が多いことは社会教育と地域福祉の融合という観点からみると大きなメリットである。これに関して、A公民館長は「私の方に(地区)社協の事務局がありますので、書類とか企画とか全部私の方に来ますし、また私は(地区)社協の理事の一人ですし、どこで切っているかわからないぐらい一緒にやってやっています」という。

1988 年から 1996 年にかけて、各地区に「福祉推進員」（元の名称・福祉協力員）が市社協から委嘱され、地域福祉活動がさらに盛んになった。福祉推進員は地域福祉活動における中心的な役割を果たしているが、地区社協の事業だけでなく、公民館の事業にも積極的に取り組んでいる。このような、「社会教育」と「地域福祉」という領域を超えた福祉推進員の活躍は、地域福祉推進の原動力となっている。現在、A公民館には 63 人、B公民館には 45 人、C公民館には 112 人

の福祉推進員が住民の日常生活に密着した地域活動を行っている。

福祉推進員の活躍について、A公民館長は「福祉推進員さん方が福祉の最前線で日常の見守り活動とか情報の交換をしながら、地域の問題を解決しているし、(中略)福祉だけに限らず、いろんな事業を担っている」と、B公民館長は「公民館だけで福祉的なことをしようと思ってもできない部分がある。例えば、福祉推進員さんはどちらかというと福祉の方の関係ですが、その人たちと一緒にやる事業もあります。福祉推進員が地域活動の中心的な役割を果たしています」という。

### 3. 公民館・地区社協の財源

公民館・地区社協の財源における特徴として「行政の縦割りを超えた予算の効率的な運用」「住民の自主財源」ということが挙げられる。インタビュー調査の結果、公民館と地区社協は独立した組織として別々に予算報告や事業報告を行っている。しかし、現場では両領域の予算を効率的に組み合わせる運用しつつ、組織を運営していることがわかった。これは、社会教育事業と地域福祉事業が別々ではなく、事業をともに行っていることを示している。これに関して、A公民館長は「公民館と(地区)社協の財源は重なっている部分も多いですが、区分して使っているんです。しかし、中身としてはほとんど一緒になっています」と、B公民館長は「予算問題で報告は分離されているが、実際、公民館と地区社協の事業は区別できません。(中略)今回の講演の予算は公民館から出します、もしくは、社協から出します、そういうふうなかたちもできます」という。

松江市における地域福祉活動の特徴的なところは、住民から公民館費や地区社協費などの会費、いわゆる自主財源を確保していることである。これは、住民が行政に依存することなく、地域活動に主体的な参加をしていることを示している。住民の会費について、B公民館長は「公民館費とか地区社協費など、一部の負担費をいただいております。そうすることによって住民の皆さんも自分たちの公民館だという意識があります」と、C公民館長は「松江市の公民館は、住民の皆さんがお金(年会費:公民館700円、地区社協200円)を出しているんです。だから、事業運営において行政のお金だけではないので、自分自身も事業に携わっているという認識があります」という。



表 25. 公民館・地区社協の予算及び自主財源

A 公民館・地区社協	B 公民館・地区社協	C 公民館・地区社協
<ul style="list-style-type: none"> <li>・公民館：年間 1,618.8 万円 (会費 1,333,400 円)</li> <li>・地区社協：年間 183.7 万円 (会費 387,100 円)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公民館：年間 2,150 万円 (会費 2,121,000 円)</li> <li>・地区社協：年間 250.5 万円 (会費 303,000 円)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公民館：年間 1,881.8 万円 (会費 1,260,000 円)</li> <li>・地区社協：年間 160 万円 (会費 460,000 円)</li> </ul>

(2012 年度予算)

#### 4. 公民館・地区社協の主要事業

##### ① 主要事業

2012 年に制作された館報・会報などに掲載されている各公民館と地区社協の主要事業を<表-26>に示す。公民館では、地域によって専門部の構成は若干異なるものの、共通するものとして各種教室をはじめ、さまざまな研修会・講演会、文化祭り、子育て支援事業、サロン、ボランティア育成などの事業が実施されている。一方、地区社協では、福祉推進員を中心とした見守り活動をはじめ、高齢者や障害者などを対象としたサロン、自治会への福祉活動の支援、ボランティア養成、各種の福祉講座・研修会の開催、災害時における助け合い事業、募金活動などが実施されている。

表 26. 公民館・地区社協の主要事業

区分	主要事業
A 公民館	(文化部)文化祭・高原まつり, (人権学習部)研修会, (保健体育部)健康教室, スポーツ交流, 保健演習会, (青少年部)子供ふるさと祭り, (女性部)女性学級:園芸, ホウ酸だんご作り, 手芸, まち歩き, 料理, 講話会, (総務部)館報, 花壇助成など
A 地区社協	健康づくり活動(健康教室・相談, 健康まつえ 21 推進隊), 寄り合い・交流会の場づくり, 見守りネットワークづくり(地区要援護者支援会議事業, 情報交換会・地域生活支援会議, 敬老の日訪問活動)など
B 公民館	(幼児部)ひよこ学級, こぐまちゃん文庫, (人権教育推進部)人権教育研修, (成人部)まちあるきマップウォーク, 各種研修会, (文化部)文化祭, (健康福祉部)ボランティア活動, 健康推進事業, (青少年部)子供キャンプ, (環境部)グリーンカーテン作戦など
B 地区社協	なごやか寄り合い事業, 友愛訪問事業, 学校の福祉教育, 高齢者の健康・生きがい対策, 健康まつえ 21 推進事業, 認知症サポーター養成講座, 災害時における地域での助け合い事業と生活支援の推進など
C 公民館	(幼年活動部)子育て支援事業の推進, (少年活動部)放課後子ども教室支援, (女性活動部)ふれあい学級, (高齢者活動部)社会見学, 講演会, 子どもとの交流活動, (健康まちづくり部)健康まつえ 21, (福祉まちづくり部)要援護者支援会議, 見守り活動, (歴史まちづくり部)史跡ガイド養成事業, (ふるさとづくり部)地区文化祭, (総務部)館報など
C 地区社協	(児童福祉部)幼児教室, 子育てサロン事業, あったかスクラム事業, (高齢者福祉部)よらこい喫茶, 男の料理教室, (健康福祉部)生活習慣病予防講座, (ボランティア推進部)公民館花植えなど

## ② 事業の一体化

公民館と地区社協の予算報告や事業報告は, それぞれ別個で行っている. しかし, 小地域のレベルでは, 一つの空間で, 同じ担い手により, 相互に予算も融通し合いながら, 事業が一体的に運用されている. これに関して, C公民館長は「公民館活動というのは地域課題を解決していかなければいけないので, 福祉を地域課題から切り離して考えることができません. (中略) もう, 公民館のなかになんか福祉が入ってしまったので事業の線引きはできないんです」という.

「災害時における地域での助け合い事業」と「健康まつえ 21 推進事業」に関してB地区社協会

長は、「一緒になってやることになっておりますので、公民館事業でやるよ、地区社協だけでやるよと言ったら、実践にならないんです。例えば、『災害時における地域での助け合い』を誰も地区社協の事業だと思っていません。皆、公民館で、地域全体にやっているとと思っています」という。そして、B公民館長は、「『健康まつえ 21 推進隊』という事業の場合、地区社協が主体になってやっていると、公民館が主体になってやっていると、いろいろなんです。そのぐらい事業がどちらの事業だと言えない状況です」という。実際に、公民館は地区社協事業ではあるが、事業の広報やボランティアの募集など、さまざまな役割を果たしている。

## 5. 公民館・地区社協における実践の意義と課題

松江市では、小地域を基盤とした地域福祉推進を考え、小学校区ごとに公民館と地区社協を設置し、両組織間の協働システムを構築している。公民館と地区社協の協働形態に関する調査の結果、事務局の一本化や共通の幹事・役員体制、行政の縦割りを超えた予算の効率的な運用を通じ、公民館の社会教育事業と地区社協の地域福祉事業が一体となって実施されていることがわかった。

こうした松江市の実践がもつ意義は次の 2 つである。①公民館・地区社協における地域福祉実践は、法律や行政組織の縦割りを協働型へと変化させ、各地に「福祉自治空間」（上野谷 2009 : 25）を生み出していることである。②公民館と地区社協の協働は、住民の主体形成の必須条件である「福祉教育」が可能な基盤を構築したことである。ここでいう福祉教育とは、社会福祉問題を素材として学習することであり、地域福祉を推進する住民の主体形成を意図的に行う営みのことである（大橋 1986 : iii, 113）。

今後、行政や公民館、市社協・地区社協が、社会教育と地域福祉を融合した実践の必要性に対する共通認識を継続してもつことが重要な課題である。なぜなら、これまで地域福祉活動を担ってきた第一世代のリーダーたちが、後期高齢者に移行して世代交代の時期になっているからである。また、小地域における社会教育と地域福祉の融合を強化するため、行政や制度の縦割りを変化させていく制度的な努力も求められる。

### 第 4 節 公民館と地区社協の協働による相乗効果

社会教育を担っている公民館と、地域福祉を担っている地区社協との協働により、どのような相乗効果があるかについて分析した結果を<表-27>に示す。まず、公民館・地区社協は、「ワンストップ・サービス」ができる「なんでも相談所」であり、「コミュニティ・まちづくりの拠点」である。つまり、公民館・地区社協は住民にとって身近な「総合相談窓口」として、また「地域活動の拠点」として位置づけられているのである。次に、地域活動の拠点を中心とした諸地域団体との連携によって、組織間の連絡調整や役割分担がしやすくなっている。また、人材確保や情

報共有、スペース・機能の共有といった資源活用のメリットなど、さまざまな相乗効果を上げている。

特に、初期の公民館と地区社協の活動に比べ、事業の幅が広がってきており、現在、個人の主体的な生き方や地域のあり方の変容、社会連帯の形成に関わる事業が多い。これは、公民館と地区社協の協働による一つの成果だといえる。また、「公民館で勉強したものを地域福祉でいかす（B地区社協会長）」ということは、学習による住民の主体形成や地域福祉活動の活性化という有効性を示している。牧里（2007：39）の言葉を借りると、まさに福祉活動の担い手づくりを社会教育、生涯教育の部門と協働して展開していることである。

表 27. 公民館と地区社協の協働による相乗効果

公民館長・地区社協会長のコメント	概念	カテゴリー
・A公民館長談、「公民館に行けば、なんとかなるというふうな意識を皆さんもっております。住民にとって公民館はなんでも相談所です」	なんでも相談所	地域活動の拠点
・B地区社協会長談、「活動拠点ができて公民館に行けば、ワンストップ・サービスです」	ワンストップ・サービス	
・C公民館長談、「公民館は地域コミュニティの拠点です。（中略）教育ばかりではなく、要援護者への支援、組織化、災害援助など、公民館に行ったらなんでもできると皆さんが思われている」	コミュニティの拠点	
・B公民館長談、「公民館というと社会教育の場だと言いますが、あらゆる福祉のこととか青少年のこと、環境問題、防災まで、すべてにかかわるまちづくりの拠点として事業が展開できる」	まちづくりの拠点	
・A公民館長談、「運動会や文化祭の時、地区社協の部分はここよ、自治会の部分はここよ、それぞれ分担している。（中略）同じ所に事務局があって、役員さんたちが手配りしてくれてやれるからできる」	役割分担	効率的な協働システム
・B公民館長談、「各種団体の事務局を公民館がもっておりますので非常に連携が取りやすいです」	諸地域団体との連携	
・B地区社協会長談、「いろんな仕事団体が公民館にあるし、いろんな会議がここでやりますから、そこの密接な連携ができます」		
・A公民館長談、「公民館に人が入り込んでいます」	人材の確保	資源活用のメリット
・市社協理事談、「人が集まるところに拠点があることは大きなメリットです」		
・A公民館長談、「公民館に行けば、ほとんどのことがわかることに	情報の共有	

なる」		
・B地区社協会長談、「公民館にはスペースとか情報発信など、いろんな機能があります。そういうことがよく使えます。例えば、月一回発行する館報に地区社協の行事・予定も一緒に紹介できます」	スペース・ 機能の共有	
・C公民館長談、「以前の公民館では、お年寄り皆さん、大型バスに乗って行きましようとか皆でやりましようという事業をしたんです。今の公民館活動は小地域でいかに助け合いとか地域コミュニティがどう構築できるかというのを考えながら事業をやっています」、「福祉活動といえば、敬老会でした。プレゼントしたり、飲んだり、食べたりするという活動をしたんです。それがだんだん変わって来ました」	事業の 変化・拡大	地域福祉 活動の 活性化
・B地区社協会長談、「公民館は学習機能、そこでいろいろ勉強したものを地域福祉でいかすという相乗効果があります。」 ・市社協理事談、「地域の皆さん方が講座とか研修会とか公民館の学びの場にお集まりになる。（中略）顔が見えることを通して福祉活動につなげやすい」	学習から 福祉活動へ	

## 第5節 計画策定における公民館・地区社協の機能

### 1. 問題共有型地域組織化

それでは、公民館・地区社協が住民参加型地域福祉計画において、どのような機能を果たしているか、次の<表-28>に示す。インタビュー調査の結果、公民館・地区社協は地域に密着した住民参加の拠点として、①地域福祉計画を地域住民に浸透させる機能、②地域課題を発見する機能、③行政に政策を提言する機能、④地域課題を解決する機能、⑤地域福祉計画を進行管理する機能を果たしていることが明らかになった。

こうした結果は「問題共有型地域組織化」の過程、つまり「活動主体の組織化」、「問題把握」、「計画策定」、「実施」、「評価」という5つの段階（岩間・原田 2012：185）にあてはまるのではないかと考えられる。まず、福祉推進員が中心となり地域福祉計画について無関心であった住民を地域福祉活動を推進する主体として組織化することは「活動主体の組織化」である。次に、小学校区ごとの地区地域福祉活動計画の策定を通じて地区別の課題を明らかにすることは「問題把握」である。それから、地域課題の解決方向について皆があつまって協議し、計画を立て、そして解決していくことは「計画策定」、「実施」である。最後に、「評価」は地区別に住民自ら進行管理委員会を組織し、毎年計画の実施状況を評価していることにあてはまる。したが

って、地域福祉計画策定には地域組織化の過程が含まれており、その中で公民館・地区社協が地域組織化の一翼を担っているのである。

表 28. 地域福祉計画における公民館・地区社協の機能

公民館長・地区社協会長のコメント	概念	地域組織化
・A公民館長談、「自治体ごとの情報交換会で地域福祉計画について説明はしますが、皆さんそんなに関心がないです。当事者は関心がありますけどね。（中略）けど、福祉推進員さんが中心になり、実践しています」	地域福祉計画を地域住民に浸透	1. 組織化
・B地区社協会長談、「我々の地区社協が計画を立てますといろいろな課題が出てまいります」	地域課題の発見	2. 問題把握
・B地区社協会長談、「我々は地域課題を見つけ出して、地域で解決できることは計画に入れてやる、それではないことは行政に伝えていく」、「地域課題を集約したものが市の地域福祉計画に入って来るんです。また、地域福祉計画の重要なことがまた次の地区活動の中に入れ込める」	行政に政策提言	3. 計画策定
	地域課題の解決	4. 実施
・社協の理事談、「地区の活動は本当に真面目です。もうほとんどのところが進行管理委員会を自発的につくっている。年2回するところもある」（市社協、2011年地域福祉計画「進行管理委員会」組織）	地域福祉計画の進行管理	5. 評価

## 2. 住民参加の拠点・福祉活動の拠点

松端（2012：7）が提示した「コレクティブ・アプローチの展開プロセス」に基づき、地域福祉計画における公民館・地区社協の機能を整理してみた。＜図－12＞のように、松江市では公民館・地区社協を住民が集い学び合えるような参加の拠点として設定し、その拠点を基盤とした地域福祉活動計画と、市の地域福祉計画を一体的に策定している。特に、松江市の住民参加は、行政への一方通行ではなく、計画策定への参加から地域福祉活動までつながる仕組みとなっていることが特徴である。

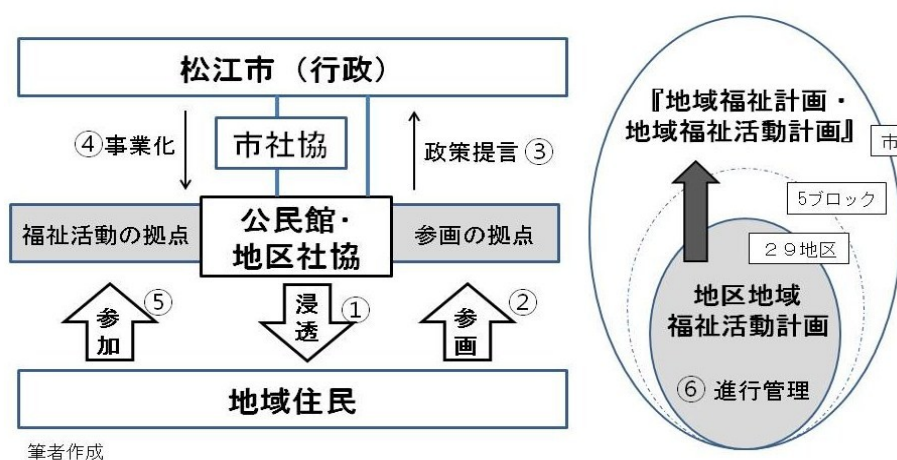
まず、公民館・地区社協は地域福祉計画の必要性を住民に浸透させ、住民が計画策定に参加する意欲を涵養している（①浸透）。そして、地域住民は小地域レベルの地区計画策定委員会への参加を始め、懇談会、アンケートなど、公民館・地区社協におけるさまざまな参加の場を通じて、福祉課題を私たちの問題としてとらえることになる。つまり、住民は計画策定への参加がきつ

けで地域課題に対する「気づき」や「共感」ができ、それを解決していこうとする「やる気」が湧き出てくる（②参画的参加）。特に、地区別懇談会は、これまであまり話す機会のなかった地域住民とともに、身近な福祉の課題を話し合うことにより、それが自分にとって身近な問題であるという意識をもつことができ、さらにそのような課題や問題にどのように取り組んだらよいかということを考える機会になる（小林 2007 : 66）。

住民は、地域課題の解決策を検討し、住民自身が解決できることは地区地域福祉活動計画に入れて対応する。より広域的な対応が必要な課題は、市の地域福祉計画に反映していく（③政策提言）。市町村の合併によって自治体の範囲が広がった状況で、公民館・地区社協が住民の声や生活要求を行政に伝えるパイプの役割を果たしているのである。地域福祉計画に反映された住民の声は、事業として転換され（④事業化）、また住民参加により小地域で実行される（⑤活動的参加）。

注目すべき点は、住民が自発的に「進行管理委員会」をつくり、年度末など一定の段階で計画の進行管理を行っている点である（⑥進行管理）。それによって、住民自身が計画に照らして、それがどれだけ実現できたかを評価し、次の活動へと展開していくことができる。

図 12. 公民館・地区社協の媒介的な機能



このように松江市の公民館・地区社協は、「住民参画の拠点」として、また「福祉活動の拠点」として、住民と行政の間で媒介的な機能を果たしている。そして、地域住民は「計画策定の主体」や「福祉実践の主体」としての役割を果たしている。それらによって、「計画の策定とプログラムの実施の循環」（平野 2014c : 86-87）ができているのである。公民館・地区社協は、いわば福祉という価値観や福祉情報を共有し学習する場であり、住民主体で地域福祉計画を策定・実施・評価する場であり、住民参加で地域福祉サービスを運営・提供する場だといえる。これは、地域福祉創造にあたって、住民参加の「場」が重要なカギを握ると主張した岡本（2002 : 17）の指摘と

も相容れる。

もちろん、地域福祉活動の拠点組織は地域によって異なると考えられる。例えば、地域包括ケアシステムで有名な三重県名張市の場合、小学校区単位に設置されている「まちの保健室」が拠点組織である。地域福祉計画において、まちの保健室は、初期総合相談を担うとともに、地域づくり組織、民生委員と協働して地域福祉を推進し、コミュニティでのさまざまな活動の実施を支援することで、「人の力」を「地域の力」につなげていくネットワークづくりの要として位置づけられている（永田 2013 : 48）。

榊原（2003 : 19）は、行政と民間非営利セクター<sup>49</sup>の事業協力は、多数の者が参加するイベントなど人手がかかる場合、きめ細かで柔軟な対応が求められる場合、特定分野の専門性が必要な場合などに期待される。つまり、地域福祉計画策定にあたり、行政と民間非営利セクターがパートナーシップで役割分担をすることが重要である。行政と民間非営利セクターが協働して、行政と住民をつなぎ、住民の参画的参加を活動的参加につなぐ、いわば「住民参加の好循環」を創り出すことが求められると考える。

### 3. 地区福祉計画の策定

松江市では、＜図-12＞のように、地域福祉計画策定に先立って、公民館・地区社協が中心となってそれぞれの地域の独自性や特徴に合った 29 小学校区ごとの「地区地域福祉活動計画」（以下、地区福祉計画）が策定されている。その地区福祉計画に基づき、29 の地区福祉計画を包含した市社協の「地域福祉活動計画」と、行政による「地域福祉計画」が一体的に策定されている。換言すれば、松江市では小学校区ごとの地区福祉計画を上位の計画に反映させていくボトムアップ方式をとっているのである。

和田（2006 : 133）は、行政計画である「地域福祉計画」と、民間の活動計画である「地域福祉活動計画」は、ともに地域福祉の推進をめざすものであり、住民参加を得て策定するものであるから、内容を一部共有したり、策定過程を共有するなど、相互に連携を図ることが必要であると述べている。つまり、地域福祉計画と地域福祉活動計画を一体的に策定する体制づくりが肝要である。しかし、武川ら（2013 : 217）が平成 25 年に行った「社会福祉法に基づく地域福祉計画の策定・実施・評価における課題に関する調査研究事業」（委員長：武川正吾）によると、地域福祉計画が社協の活動計画と連携できているという答えは 87.4%と高かったが、地域福祉計画と地域福祉活動計画との合本は、約 2 割（18.1%）にとどまっていた。

松江市における地区福祉計画の成果として次の 3 点が挙げられている（須田 2006 : 86-87）。それらは、①地域住民が主体となって自らの生活や住民活動を点検し、課題に気づき、解決策としての方策を計画化する過程を通して「地域住民自身で行動しよう」という機運が高まった点、②



予算消化の傾向になりがちであった住民活動に振り返りの機会を与えたという点、③社協職員にとって多くのことを学ぶ学習の場・機会になった点のことである。つまり、地区福祉計画が福祉教育的機能をもっているのである。また、市町村の合併によって自治体の範囲が広がっている状況で、それぞれ地域特性をいかした地区福祉計画をつくることによって、住民の声が効果的に集約できたことも重要な成果であると考えられる。

こうした地区福祉計画が全ての地区で住民参加によって策定され、それが上位の地域福祉計画につながる仕組みは、いかにしてできたのか。それは、小地域を拠点とした公民館と地区社協の協働を中心に、各地区の特色ある福祉活動という蓄積があったからこそ、可能だったものである（松浦 2006：36）。換言すれば、地区福祉計画という住民参加の場・福祉教育の場があったからこそ、公民館・地区社協が住民と行政の間で媒介的な機能を発揮することができ、よって住民参加による地域福祉計画策定・実施・評価が実現できたといえる。結局、地区福祉計画という場の設定や、それを担う民間非営利セクターの機能は地域福祉計画の必須条件だといえる。

## 第6節 小括・今後の課題

島根県松江市では、公民館・地区社協を拠点とした地域福祉活動を通じ、社会教育と地域福祉を融合した実践を図っており、福祉教育を基盤にして地域福祉計画策定に取り組んでいることがわかった。公民館と地区社協は、独立的な組織として事業報告や予算報告は明確に分離されているが、地域では公民館という一つの空間で同じ担い手により、また両領域の予算を融通し合いながら実施され、両領域の区別が難しいほど事業が一体化されている。そして、公民館・地区社協が地域活動の拠点となって諸地域団体との連携を通じた事業の拡大、ボランティアなど地域福祉を推進する担い手の確保、福祉・教育・保健などの地域情報の共有、そして公民館のスペースや機能の共有など、さまざまな相乗効果を生み出していることが明らかになった。

公民館・地区社協が、「住民参画の拠点」、「福祉活動の拠点」として住民と行政をつなぐ媒介的な機能を果し、参画的参加を活動的参加につなげていくことは住民参加による地域福祉計画における欠かせない要素だといえる。そして、地域のもつ潜在的な力量や人材、拠点などを発掘する視点、いわゆる「コミュニティをエンパワメントする視点」（宮城 2007a：143）をもち、「小地域(圏域)」<sup>50</sup>ごとの福祉教育と計画づくりへの住民参加を通じて「住民の主体形成」を引き出すこと、住民にもっとも身近なところに「住民参加の拠点」を整備すること、その拠点組織を中心に「地区福祉計画」に取り組むことが重要である。

こうした松江市の実践は、大橋（1978：294）が示した「教育と福祉の地域計画づくり」を実現しているといえるのではないだろうか。なぜなら、まず社会教育と地域福祉の融合を基盤にして地域福祉計画策定に取り組んでおり、住民自身が参加を通じて地域課題を発見し、その解決方法

を模索し、そして主体的に実践・評価していくことは、すなわち地域福祉を基盤とした社会教育であるからだ。要するに、松江市地域福祉計画そのものが「福祉教育的機能」をもっているのである。「社会教育と地域福祉を融合した実践」を基盤に計画策定を福祉教育として位置づけている松江市の実践は、日常から少数者への関心を高め、住民参加を促進する地域福祉計画策定の一つの「実践マニュアル」だといえる。

質問紙

No. \_\_\_\_\_

## 地域福祉計画策定の効果に関するアンケート調査

### 調査へのご協力をお願い

地域福祉計画の効果・成果をどう捉え、どう提示していくかが問われている昨今、具体的な住民参加方法のみならず、住民参加による地域福祉計画づくりのメリットを具体的・実証的に提示することが求められています。そこで、本調査では、平成 22 年度厚生労働省により「地域福祉計画優良事例」として選定された「京都府精華町」を研究フィールドとし、地域福祉計画策定の前後、参加した住民を対象に「福祉コミュニティ意識」などを調査し、住民意識の変化を明らかにしたいと考えています。

大変ご多用のところ誠に恐縮ですが、本調査の趣旨にご理解いただき、本調査票の回答にご協力頂きますようお願い致します。

平成 26 年 3 月

### 個人情報の取扱について

個人情報に関しては、氏名や連絡先等個人を特定する情報の記載は一切ございません。また、収集されたデータは、個人や組織の情報が特定できない形式の資料として、学会発表、論文など学術目的にのみ使用します。

### 問合せ先

同志社大学大学院社会学研究科社会福祉学専攻博士後期課程 李彦尚

京都市 00 区 00000000

tarzan0000@00000.00.jp ☎080-0000-0000

(指導教授) 同志社大学大学院教授 上野谷加代子

※回答は、あてはまる番号を○で囲んでください。具体的な数値等をご記入いただく質問もあります。

1. あなたは、今回に精華町地域福祉計画の策定過程にどのように参加されましたか？  
 あてはまるものすべてに○をつけてください。

- ① 策定委員会
- ② せいか隣人まつり（西中）
- ③ 地域ふくし担い手の集い（精中）
- ④ まちづくり円卓会議（南中）
- ⑤ アンケート調査・ヒアリング調査
- ⑥ パブリックコメント
- ⑦ その他（\_\_\_\_\_）

2. あなたは、今回の精華町地域福祉計画策定について、どう評価していますか？

それぞれの質問について、あなたのお考えに一番近い選択肢に○をお付けください。（○は、ひとつ）	ほとんど そう 思わない	そう思 わない	そう 思う	かなり そう 思う
1. 地域の要望や課題が明らかになった				
2. 潜在的な福祉課題（虐待を含む）が明らかになった				
3. 地域福祉関連活動・事業の推進につながった				
4. 地域福祉実践の方向性が明確になった				
5. 防災計画・関連機関との調整・協働のきっかけになった				
6. 福祉・保健・医療等、連携強化のきっかけになった				
7. 行政や民間事業者・団体との協働のきっかけになった				
8. 住民・行政・福祉団体・企業の役割が明らかになった				
9. 住民の地域福祉に対する理解が進んだ				
10. 首長・行政職員の地域福祉に対する理解が進んだ				
11. 議員の地域福祉に対する理解が進んだ				
12. 住民の福祉意識が向上した				
13. 地域への愛着や関心が高まった				
14. 今後、住民同士の交流や助け合いができるようになる				

3. 次は、「福祉コミュニティ意識」に関する質問です。

それぞれの質問について、あなたのお考えに一番近い選択肢に○をお付けください。（○は、ひとつ）	ほとんど そう思わ ない	あまり そう思わ ない	どちらと も言え ない	まあ そう 思う	かなり そう 思う
1. 心身の不自由な人びとの考えや意見を聞いてみたい					
2. 経済的貧困者(生活保護受給者など)が抱えている生活上の問題についてもっと知りたい					
3. 身寄りのない人のためのボランティア活動に参加したい					
4. 障害・認知症の理解や人権教育なども含めた福祉教育が必要だ					
5. 困っている人や助け合いの方法についての情報提供が欲しい					
6. 私は、この地域に住む人びとと価値観を共有し、ともに生きるという思想をもっている					
7. 障害をもっている人も人間の尊さに違いはない					
8. 保護観察中の人も地域社会の一員として受け入れられる					
9. 自治体は、限られた予算の中でも福祉施設・サービスの充実に重点を置くべきだ					
10. 地域に虐待、孤独死などが発生した場合、住民はその問題を一緒に解決するべきだ					
11. 条例、施策・事業、計画づくりなどの過程に当事者・住民が参加できる機会が保障されることは重要だ					
12. 少数者に対する偏見や差別をなくすのは地域全体の責任だ					

4. あなたは「福祉」という言葉で、どのようなことをお考えになりますか？

一番近い考えを選んでください。（○はひとつ）

- ① 福祉とは、身体障害者や身寄りのない老人に国や自治体が施設をつくったり、経済的な援助をしたりすることである。
- ② 福祉とは、すべての国民が国の福祉制度によって、適切な教育・医療が受けられ、また安心できる住宅に住み、安定した生活ができるようになることである。
- ③ 福祉とは、地域の人びとが互いに助け合い、何かにつけて共同で力をあわせて自らの生活を向上させるように努力することである。

5. 地域福祉計画策定に参加したことによって、地域福祉活動への参加意欲が、参加前と比べてどのように変化しましたか？

それぞれの活動の分野について、あなたのお考えに一番近い選択肢に○をお付けください。(○はひとつ)	意欲が低下した	変化ない	意欲が向上した	かなり向上した
1. 見守りのない高齢者に対する支援				
2. 障害をもつ人に対する支援				
3. 子育て・青少年に対する支援				
4. 生活保護受給者など生活困窮者に対する支援				
5. 消防・防災・防犯・交通安全・災害時支援				
6. 清掃・美化活動、自然環境保護・リサイクル				

6. あなたの性別はどちらですか？ ① 男性 ② 女性

7. あなたの職業はどれにあてはまりますか？ (○はひとつ)

- ① 農業                      ② 自営業                      ③ 会社員  
 ④ 公務員                      ⑤ アルバイト                      ⑥ 主婦  
 ⑦ 学生                      ⑧ 無職                      ⑨ その他 ( \_\_\_\_\_ )

8. あなたは満何歳ですか？ \_\_\_\_\_ (満 \_\_\_\_\_ 歳)

9. お住まいのところの居住年数は何年ですか？ \_\_\_\_\_ (約 \_\_\_\_\_ 年)

10. 現在お住まいのところはどこですか？

1. 里                      2. 谷                      3. 旭  
 4. 北稲八間                      5. 南稲八妻                      6. 植田  
 7. 菅井                      8. 中                      9. 東  
 10. 西北                      11. 舟                      12. 滝ノ鼻  
 13. 菱田                      14. 僧坊                      15. 南  
 16. 北ノ堂                      17. 馬淵                      18. 中久保田  
 19. 祝園西一丁目                      20. 山田                      21. 乾谷  
 22. 柘榴                      23. 桜が丘 ( \_\_\_\_\_ 丁目)                      24. エスペローマ  
 25. 東畑                      26. 光台 ( \_\_\_\_\_ 丁目)                      27. 精華台 ( \_\_\_\_\_ 丁目)  
 28. トチノキ                      29. イングス                      30. アズ・マニッシュコート

<その他> ( \_\_\_\_\_ )

ご協力ありがとうございました。

## 参考文献

### あ行

- 湯浅誠（2012）『ヒーローを待っていても世界は変わらない』朝日新聞出版.
- 荒木昭次郎（1996）「自治行政にみる市民参加の発展形態—第2世代の参加論としての公民協働論」社会保障研究所編『社会福祉における市民参加』東京大学出版会，209-229.
- 李彦尚（2013）「地域福祉計画の策定基盤に関する考察—松江市の公民館・地区社協における住民参加の実践に着目して」『同志社社会福祉学』27，24-39.
- 李彦尚（2014）「地域福祉活動と福祉コミュニティ意識に関する研究—住民意識調査を手掛かりに—」『同志社大学大学院社会福祉学論集』28，1-25.
- 李彦尚（2014）「地域福祉計画評価のための福祉コミュニティ意識尺度の開発—妥当性と信頼性の検証」『評論・社会科学』108，105-124.
- 李彦尚（2015）「地域福祉計画策定への住民参加による福祉コミュニティ意識の変化—計画策定前後における質問紙調査を手掛かりに」『日本の地域福祉』28，29-41.
- 石村貞夫・石村友二郎（2011）『SPSSによる多変量データ解析の手順（第4版）』東京図書.
- イソンウ（2008）「地域福祉計画研究の接近方法—韓国の事例から」『日本福祉大学社会福祉論集』特集号，31-47.
- 稲葉一洋編（2003）『福祉コミュニティ形成の技術』学文社.
- 岩間伸之（2014）「権利擁護の推進と地域包括ケア—地域を基盤としたソーシャルワークとしての展開」『地域福祉研究』42，13-21.
- 岩間伸之・原田正樹（2012）『地域福祉援助をつかむ』有斐閣.
- 上野谷加代子（1999）「多様な主体で福祉社会を創る時代へ」岩田正美・上野谷加代子・藤村正之『社会福祉入門』有斐閣，145-163.
- 上野谷加代子（2003）「住民主体コミュニティケアの夢と現実」『月刊総合ケア』13(12)，44-48.
- 上野谷加代子（2004）「高齢者の地域生活を支える新しい福祉システム—自治体・民間の協働の視点から」『社会福祉研究』89，16-23.
- 上野谷加代子・杉崎千洋・松端克文編（2006）『松江市の地域福祉計画—住民の主体形成とコミュニティソーシャルワークの展開』ミネルヴァ書房.
- 上野谷加代子（2006）「福祉コミュニティの創造にむけて」上野谷加代子・杉崎千洋・松端克文編『松江市の地域福祉計画—住民の主体形成とコミュニティソーシャルワークの展開』ミネルヴァ書房，40-59.
- 上野谷加代子（2007）「地域福祉の時代における地域支援の方略」『社会福祉研究』100，129-

- 上野谷加代子 (2008) 「地域福祉の現状と課題, 方向性」『月刊福祉』(2008. 2), 30-33.
- 上野谷加代子 (2009) 「共に支え合う仕組みの構築」『社会福祉研究』104, 20-27.
- 上野谷加代子 (2010) 「地域福祉という考え方」上野谷加代子・松端克文・山縣文治編『よくわかる地域福祉(第4版)』ミネルヴァ書房, 2-5.
- 上野谷加代子 (2012) 「福祉コミュニティ形成に資するソーシャルワークの展開」牧里毎治・岡本栄一・高森敬久編『岡村理論の継承と展開②: 自発的社会福祉と地域福祉』ミネルヴァ書房, 162-175.
- 上野谷加代子 (2013) 「福祉教育とボランティア学習の必要性と意義」『NHK テキスト社会福祉セミナー』2013年12月~2014年3月, 18-21.
- 上野谷加代子・松端克文・山縣文治編 (2013) 『よくわかる地域福祉(第5版)』ミネルヴァ書房.
- 上野谷加代子 (2015) 「講演: 地域生活支援ワーカー(地域福祉コーディネーター)リーダー養成インストラクター研修会」同志社大学社会福祉教育・研究支援センター・滋賀の縁創造実践センター(同志社大学, 2015. 7. 31).
- 埋橋孝文・麻生裕子 (2010) 「ディーセントな社会への展望」埋橋孝文・連合総合生活開発研究所編『参加と連帯のセーフティネット—人間らしい品格ある社会への提言』ミネルヴァ書房, 305-315.
- 右田紀久恵・住谷磐編 (1973) 『現代の地域福祉』法律文化社.
- 内山節 (2012) 『内山節のローカルリズム原論—新しい共同体をデザインする』農山漁村文化協会.
- 大内高雄 (2005) 「市町村地域福祉計画—美唄市の地域福祉計画策定過程に学ぶ」島津淳・鈴木眞理子編『地域福祉計画の理論と実践』ミネルヴァ書房, 165-190.
- 大島巖 (2007) 「ロッシら(プログラム評価: 第7版)に見る米国プログラム評価研究の発展と日本における課題」JES 社会実験分科会・立教大学大学院 21 世紀社会デザイン研究科共催セミナー, 立教大学太刀川記念館(2007. 12. 3).
- 太田貞司 (2011) 「地域社会を支える『地域包括ケアシステム』」太田貞司・森本佳樹編『地域包括ケアシステム—その考え方と課題』光生館, 1-38.
- 太田貞司 (2014) 「地域包括ケアシステムとは何か」『地域福祉研究』42, 2-12.
- 大橋謙策 (1978) 『社会教育と地域福祉』全国社会福祉協議会.
- 大橋謙策 (1985) 「地域福祉計画のパラダイム」『地域福祉研究』13, 1-11.
- 大橋謙策 (1986) 『地域福祉の展開と福祉教育』全国社会福祉協議会.
- 大橋謙策 (1999) 『地域福祉論』放送大学教育振興会.



- 大橋謙策 (2001) 「地域福祉計画の基本枠組み及び策定の視点と地域福祉実践」大橋謙策・原田正樹編『地域福祉計画と地域福祉実践』万葉舎, 11-33.
- 大橋謙策 (2002a) 「地域福祉計画とコミュニティソーシャルワーク」『ソーシャルワーク研究』28(1), 4-10.
- 大橋謙策 (2002b) 「21 世紀型トータルケアシステムの創造と地域福祉」大橋謙策・野川とも江・宮城孝・遠野トータルケアシステム研究会編『21 世紀型トータルケアシステムの創造—遠野ハートフルプランの展開』万葉舎, 11-66.
- 大橋謙策 (2003a) 「社会福祉法時代の地域福祉計画」日本地域福祉研究所『J I C W ニュース』9, 1-2.
- 大橋謙策 (2003b) 「あとがき」土橋善蔵・鎌田實・大橋謙策編『福祉 21 ビーナズプランの挑戦—パトナーシップのまちづくりと茅野市地域福祉計画』中央法規.
- 大橋謙策 (2006a) 「福祉コミュニティづくり」日本地域福祉学会編『新版地域福祉事典』中央法規, 24-25.
- 大橋謙策 (2006b) 「21 世紀型社会システムづくりと地域福祉」上野谷加代子・杉崎千洋・松端克文編『松江市の地域福祉計画—住民の主体形成とコミュニティソーシャルワークの展開』ミネルヴァ書房, 3-26.
- 大橋謙策 (2008) 「コミュニティソーシャルワークの今日的機能」『コミュニティソーシャルワーク』1, 18-24.
- 大橋謙策 (2014) 「社会福祉におけるケアの思想とケアリングコミュニティの形成」大橋謙策編『ケアとコミュニティ—福祉・地域・まちづくり (講座ケア新たな人間—社会像に向けて: 第 2 卷)』ミネルヴァ書房, 1-21.
- 岡村重夫 (1974) 『社会福祉選書①地域福祉論』光生館.
- 岡村重夫 (1976) 「福祉教育の目的」伊藤隆一・上田薫・和田重正編『福祉の思想入門講座③福祉の教育』柏樹社, 13-36.
- 岡村重夫 (1983) 『社会福祉原論』全国社会福祉協議会.
- 岡本栄一 (1981) 「ボランティア活動をどうとらえるか」大阪ボランティア協会『ボランティア—参加する福祉』ミネルヴァ書房, 2-54.
- 岡本栄一 (2002) 「場 - 主体の地域福祉論」『地域福祉研究』30, 11-25.
- 岡本栄一 (2010) 「なぎさの福祉コミュニティと地域社会関係論—入所型福祉施設の地域福祉論への復権」『地域福祉研究』38, 77-87.
- 奥田道大・和田清美編 (2003) 『第二版福祉コミュニティ論』学文社.

## か行

- 加川充浩（2007）「住民自治の推進における地域福祉計画の役割と課題—松江市地域福祉計画の実践事例から」『地域福祉研究』35, 2-11.
- 加川充浩（2012）「地域福祉計画にみる住民参加の形態とその変遷」『島根大学社会福祉論集』4, 49-60.
- 加藤春恵子（2004）『福祉市民社会を創る—コミュニケーションからコミュニティへ』新曜社.
- 川上富雄（2003）「コミュニティワークと地域福祉計画」杉本敏夫・斉藤千鶴編『（改訂）コミュニティワーク入門』中央法規出版, 143-160.
- 川島ゆり子（2007）「地域福祉計画の評価」牧里每治・野口定久編『協働と参加の地域福祉計画—福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房, 220-237.
- 加山弾（2014）『地域におけるソーシャル・エクスクルーション—沖縄からの移民者コミュニティをめぐる地域福祉の課題』有斐閣.
- 瓦井昇（2006）『福祉コミュニティ形成の研究—地域福祉の継続的発展をめざして—』大学教育出版.
- 瓦井昇（2011）『地域福祉方法論—計画・組織化・評価のコミュニティワーク実践』大学教育出版.
- キムジョンシュク（2007）「韓国地方自治体における地域社会福祉計画モデルの開発に関する研究」同志社大学大学院博士論文.
- キムヨンジョン（2008a）「韓国の地域福祉計画策定の実態と改善方策」『日本福祉大学社会福祉論集』特集号, 49-61.
- キムヨンジョン（2008b）「日韓共同研究会を振り返って—第2ステージにむけての方向性」『日本福祉大学社会福祉論集』特集号, 93-95.
- 厚生労働省職業安定局長, 職業能力開発局長, 社会・援護局長通知（2013）「生活困窮者自立支援法の公布について」（平成25年12月13日）.
- 厚生労働省社会・援護局長通知（2014）「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」（平成26年3月27日）.
- 厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通知（2015）「生活困窮者自立支援制度と地域福祉施策との連携について」（平成27年3月27日）.
- 厚生労働省・新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム（2015）「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現—新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」（平成27年9月17日）.
- 小林良二（2007）「地域福祉計画の対象と方法」牧里每治・野口定久編『協働と参加の地域福祉計画—福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房, 55-70.

小坂善次郎 (2005) 「地域福祉計画と関連計画」 武川正吾編『地域福祉計画—ガバナンス時代の社会福祉計画』有斐閣, 57-78.

これからの地域福祉のあり方に関する研究会 (2008) 「地域における『新たな支え合い』を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—」 (平成 20 年 3 月 31 日) .

## さ行

西條剛央 (2015) 『チームの力：構造構成主義による“新”組織論』ちくま新書.

斎藤弥生 (2009) 「公民館活動という名の地域ガバナンス—松江市の地域福祉の事例から」『地域福祉研究』37, 24-38.

榊原季訓 (2003) 「住民参加の展開と課題」『住民参加のシステム改革』日本評論社, 8-37.

榊原美樹 (2007) 「都道府県地域福祉支援計画の全国動向とその課題」牧里每治・野口定久編『協働と参加の地域福祉計画—福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房, 150-174.

坂田周一 (1996a) 「社会福祉計画論の系譜」定藤丈弘・坂田周一・小林良二編『社会福祉計画』有斐閣, 1-14.

坂田周一 (1996b) 「社会福祉計画の基礎概念」定藤丈弘・坂田周一・小林良二編 (1996) 『社会福祉計画』有斐閣, 15-28.

佐々木信夫 (2006) 『自治体をどう変えるか』ちくま新書.

定藤丈弘・坂田周一・小林良二編 (1996) 『社会福祉計画』有斐閣.

佐藤慶幸 (1991) 『生活世界と対話の理論』文眞堂.

澤井勝 (2005) 「ガバナンスの時代と地域福祉」武川正吾編『地域福祉計画—ガバナンス時代の社会福祉計画』有斐閣, 237-257.

三本松政之 (2014) 「ケアと生活圏域—外国人住民の生活支援を事例に」大橋謙策編『ケアとコミュニティ—福祉・地域・まちづくり (講座ケア新たな人間—社会像に向けて：第 2 巻)』ミネルヴァ書房, 127-149.

芝野松次郎 (2011) 「ソーシャルワークの実践と理論をつなぐもの」『ソーシャルワーク学会誌』23, 1-17.

島津淳・鈴木真理子編 (2005) 『地域福祉計画の理論と実践』ミネルヴァ書房.

清水浩昭 (2013) 『高齢化社会日本の家族と介護—地域性から接近』時潮社.

社会福祉士養成講座編集委員会 (2001) 『新版社会福祉士養成講座 7 地域福祉論』中央法規.

社会保障審議会福祉部会 (2002) 「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」.

社会保障制度改革国民会議 (2013) 「社会保障制度改革国民会議報告書—確かな社会保障を将来

世代に伝えるための道筋」(平成25年8月6日)。

杉岡直人(1995)「地域福祉の基盤—基本要件・コミュニティ」牧里每治・野口定久・河合克義編『これから社会福祉⑥地域福祉』有斐閣, 43-57.

杉岡直人(2007)「地域福祉計画と地域特性」牧里每治・野口定久編『協働と参加の地域福祉計画—福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房, 90-98.

鈴木真理子(2005)「地域福祉計画の意義と課題」島津淳・鈴木真理子編『地域福祉計画の理論と実践』ミネルヴァ書房, 30-51.

須田敬一(2006)「21 地区における地域福祉活動計画—公民館活動と地区社協活動の総合化」上野谷加代子・杉崎千洋・松端克文編『松江市の地域福祉計画—住民の主体形成とコミュニティソーシャルワークの展開』ミネルヴァ書房, 75-89.

須田敬一(2011)「地域包括ケア体制づくり—地域福祉実践シリーズ島根県松江市の実践」『コミュニティソーシャルワーク』7, 44-52.

全国社会福祉協議会編(1979)『在宅福祉サービスの戦略』全国社会福祉協議会.

全国社会福祉協議会・福祉教育研究委員会(1982)「学校外における福祉教育のあり方と推進(中間報告)」(昭和57年9月)。

全国社会福祉協議会(2001)「地域福祉計画と地域福祉支援計画の考え方」。

全国社会福祉協議会(2002)「地域福祉計画・支援計画の考え方と実際」(地域福祉計画に関する調査研究事業報告書)。

全国社会福祉協議会(2003)『福祉教育実践ハンドブック』全国社会福祉協議会.

全国社会福祉協議会(2006)「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」『ノーマ・社協情報』2006年5・6月合併号(197), 2-6.

## た行

高野和良(2007)「地域福祉計画とコミュニティ再生」牧里每治・野口定久編『協働と参加の地域福祉計画—福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房, 190-202.

鷹野吉章(2001)「地域福祉計画の位置と系譜」大橋謙策・原田正樹編『地域福祉計画と地域福祉実践』万葉舎, 37-60.

田口誠也(2011)「『共助』をめぐる市町村行政職員と地域住民の認識とその違い—地域福祉計画に注目して」『日本の地域福祉』24, 85-95.

武川正吾(1996)「社会政策における参加」社会保障研究所編『社会福祉における市民参加』東京大学出版会, 7-40.

- 武川正吾 (2005) 「地域福祉の主流化と地域福祉計画」 武川正吾編『地域福祉計画—ガバナンス時代の社会福祉計画』有斐閣, 1-34.
- 武川正吾 (2006) 『地域福祉の主流化—福祉国家と市民社会Ⅲ』法律文化社.
- 武川正吾 (2007) 「地域福祉計画の途」 牧里每治・野口定久編『協働と参加の地域福祉計画—福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房, 15-28.
- 武川正吾 (2008) 「地域福祉の主流化とローカル・ガバナンス」 『地域福祉研究』日本生命済生会 36, 5-15.
- 武川正吾ら (2013) 『社会福祉法に基づく地域福祉計画の策定・実施・評価における課題に関する調査研究事業報告書』平成 24 年度セーフティネット支援対策等事業費補助金社会福祉推進事業, 全国介護者支援協議会.
- 武田丈 (2011) 「ソーシャルワークとアクションリサーチ [1]」 『ソーシャルワーク研究』 37(1), 46-54.
- 田中英樹 (2014) 「ケアと地域福祉—コミュニティソーシャルワークの必要性と機能を中心に」 大橋謙策編『ケアとコミュニティ—福祉・地域・まちづくり (講座ケア新たな人間—社会像に向けて: 第2巻)』ミネルヴァ書房, 179-201.
- 地域包括ケア研究会 (2009) 「地域包括ケア研究会の報告書」平成 20 年度老人保健健康増進等事業.
- 地域包括ケア研究会 (2010) 「地域包括ケア研究会の報告書」平成 21 年度老人保健健康増進等事業.
- 中央社会福祉審議会 (1971) 「コミュニティ形成と社会福祉 (答申)」.
- 中央法規出版編集部編 (2010) 『社会福祉用語辞典 (五訂)』中央法規.
- チンジェムン (2008) 「韓国の地域福祉計画とローカルガバナンスに関する考察」 『日本福祉大学社会福祉論集』特集号, 81-91.
- 土屋幸己 (2014) 「地域で尊厳のあるその人らしい生活を守るために—地域包括ケアシステム構築における地域ケア会議の活用」 『地域福祉研究』 42, 22-31.
- 東京都 (1990) 「東京都地域福祉推進計画 (中間のまとめ)」.
- 柄本一三郎 (1996) 「市民参加と社会福祉行政—シチズンシップをどう確保するのか」 社会保障研究所編『社会福祉における市民参加』東京大学出版会, 63-100.

## な行

- 内藤亮 (2015) 「多職種が本気で連携する：医療ソーシャルワーカーの立場から—医療現場から地域につながる」竹端寛・伊藤健次・望月宗一郎・上田美穂編『自分たちで創る現場を変える地域包括ケアシステム—わがまちでも実現可能なレシピ』ミネルヴァ書房, 117-124.
- 永田幹夫 (1993) 『改訂地域福祉論』全国社会福祉協議会.
- 永田 祐 (2013) 『住民と創る地域包括ケアシステム—名張式自治とケアをつなぐ総合相談の展開』ミネルヴァ書房.
- 中野いく子 (1980) 「地域福祉の理論的枠組に関する一考察」『季刊社会保障研究』15(4), 43-51.
- 中野いく子 (1985) 「地域福祉における『公』の責任と役割はどうなるのか」『社会福祉研究』37, 35-40.
- 二木立 (2015) 「地域包括ケアシステムの法・行政上の出自と概念拡大の経緯を探る」『文化連情報』444, 20-28.
- 西尾勝 (2000) 「行政の評価方式の拡張をめざして」『行政評価の潮流—参加型評価システムの可能性』行政管理研究センター, 1-38.
- 仁科伸子 (2013) 『包括的コミュニティ開発=Comprehensive Community Initiatives—現代アメリカにおけるコミュニティ・アプローチ』御茶の水書房.
- 野川とも江 (2002) 「21 世紀型トータルケアシステムの開発と創造」大橋謙策・野川とも江・宮城孝・遠野トータルケアシステム研究会編『21 世紀型トータルケアシステムの創造—遠野ハートフルプランの展開』万葉舎, 67-98.
- 野口定久 (2006) 「住民の定義—住民とはなにか」日本地域福祉学会編『新版地域福祉事典』中央法規, 354-355.

## は行

- 原田正樹 (2002) 「住民が創造する地域福祉システム—茅野市地域福祉計画の策定から学ぶ」『地域福祉研究』30, 50-61.
- 原田正樹 (2005a) 「地域福祉計画の策定プロセス」武川正吾編『地域福祉計画—ガバナンス時代の社会福祉計画』有斐閣, 97-113.
- 原田正樹 (2005b) 「住民参加の技法」武川正吾編『地域福祉計画—ガバナンス時代の社会福祉計画』有斐閣, 135-149.
- 原田正樹 (2007) 「地域福祉計画と地域住民参加」牧里毎治・野口定久編『協働と参加の地域福祉計画—福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房, 176-190.

- 原田正樹 (2008) 「地域福祉計画の策定とローカル・ガバナンスー地域住民の参加と協働からー」『地域福祉研究』36 : 16-27.
- 原田正樹 (2012a) 「地域福祉の基盤づくり」岩間伸之・原田正樹『地域福祉援助をつかむ』有斐閣, 137-267.
- 原田正樹 (2012b) 「地域福祉計画と地域包括ケアシステム」岩間伸之・原田正樹『地域福祉援助をつかむ』有斐閣, 236-245.
- 原田正樹ら (2013) 『社会的包摂にむけた福祉教育ー共感を軸にした地域福祉の創造ー』平成 24 年度社会的課題の解決にむけた福祉教育のあり方研究会報告書, 全国社会福祉協議会・全国ボランティア市民活動振興センター.
- 原田正樹 (2014a) 『地域福祉の基盤づくりー推進主体の形成』中央法規.
- 原田正樹 (2014b) 「ケアリングコミュニティの構築に向けた地域福祉ー地域福祉計画の可能性と展開」大橋謙策編『ケアとコミュニティー福祉・地域・まちづくり (講座ケア新たな人間ー社会像に向けて : 第 2 巻)』ミネルヴァ書房, 87-103.
- 原田正樹 (2014c) 「地域福祉計画という『現場』」平野隆之・原田正樹『地域福祉の展開(改訂版)』放送大学教材, 34-45.
- 原田正樹 (2015) 「『地域包括ケアシステム』と地域福祉推進の課題」日本社会福祉士会ら編集『社会保障制度改革とソーシャルワークー躍進するソーシャルワーク活動Ⅱ』中央法規, 34-49.
- パクジョンラン (2008) 「地域(社会)福祉の概念規定に関する一考察ー韓国の場合」『日本福祉大学社会福祉論集』特集号, 19-29.
- パクボンカン (2005) 「地域福祉計画と国際比較の視点ー日本と韓国の比較研究をめざして」島津淳・鈴木真理子編『地域福祉計画の理論と実践』ミネルヴァ書房, 52-65.
- パクユミ (2007) 「日本の地域福祉計画の韓国への応用に関する研究」日本福祉大学大学院博士論文.
- パクユミ (2008) 「韓国と日本の地域福祉計画比較」『日本福祉大学社会福祉論集』特集号, 63-79.
- 平岡公一 (2007) 「政策としての地域福祉計画」牧里每治・野口定久編『協働と参加の地域福祉計画ー福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房, 43-54.
- 平川毅彦 (2004) 『「福祉コミュニティ」と地域社会』世界思想社.
- 平川真 (2014) 「確証的因子分析」小杉考司・清水裕士編『M-plus と R による構造方程式モデリング入門』北大路書房, 77-93.
- 平野隆之 (2006) 「計画研究」岩田正美・小林良二・中谷陽明・稲葉昭英編『社会福祉研究法ー現実世界に迫る 14 レッスン』有斐閣, 261-282.

- 平野隆之 (2007) 「地域福祉実践としての地域福祉計画」 牧里毎治・野口定久編『協働と参加の地域福祉計画—福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房, 2-15.
- 平野隆之 (2008a) 「日韓地域福祉計画における共同研究の意義と可能性」『日本福祉大学社会福祉論集』特集号, 7-18.
- 平野隆之 (2008b) 『地域福祉推進の理論と方法』有斐閣.
- 平野隆之 (2014a) 「市町村行政と地域福祉計画」平野隆之・原田正樹『地域福祉の展開(改訂版)』放送大学教材, 21-33.
- 平野隆之 (2014b) 「日本の地域福祉の独自性—韓国との比較」平野隆之・原田正樹『地域福祉の展開(改訂版)』放送大学教材, 46-56.
- 平野隆之 (2014c) 「大都市における地域福祉の推進基盤」平野隆之・原田正樹『地域福祉の展開(改訂版)』放送大学教材, 84-96.
- 平野隆之 (2014d) 「当事者組織活動と地域福祉の推進—80年代」平野隆之・原田正樹『地域福祉の展開(改訂版)』放送大学教材, 137-149.
- 平野隆之・榊原美樹・澤田和子・朴兪美 (2008) 「高浜市地域福祉計画の検証—福祉でまちづくりの視点から」『日本福祉大学社会福祉論集』119, 19-39.
- 平野隆之・朴兪美・澤田和子 (2013) 「地域福祉計画における進行管理と地域福祉行政の形成—市町村第2期地域福祉計画調査の結果から—」『日本の地域福祉』26, 41-51.
- 平野隆之・原田正樹 (2014) 「『地域福祉の展開』入門」『地域福祉の展開(改訂版)』放送大学教材, 9-20.
- 広井良典 (2008) 「コミュニティの中心とコミュニティ政策」千葉大学公共研究 5(3), 48-72.
- 広井良典 (2010) 「創造的福祉社会の構想—資本主義・社会主義・エコロジーの交差とコミュニティ」『at プラス 05』太田出版, 26-37.
- 古川考順 (2012) 「人間中心の社会福祉を構想する理論的枠組み—主体形成に向けた新たな対象論」『社会福祉家研究』113, 35-48.
- 古川俊一 (2000) 「市民参加の評価方式」西尾勝編『行政評価の潮流—参加型評価システムの可能性』行政管理研究センター, 39-76.

## ま行

- 牧賢一 (1966) 『コミュニティ・オーガニゼーション概念』全国社会福祉協議会.
- 牧里毎治 (1993) 「地域福祉計画における地域認識」右田紀久恵編『自治型地域福祉の展開』法律文化社, 116-130.



- 牧里每治 (2006) 「地方分権：地域福祉計画の策定と評価によせて」『社会福祉学』47(2), 65-69.
- 牧里每治 (2007) 「技法としての地域福祉計画」牧里每治・野口定久編『協働と参加の地域福祉計画—福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房, 29-43.
- 牧里每治 (2012) 「住民参加で読み解く岡村地域福祉論」牧里每治・岡本栄一・高森敬久編『岡村理論の継承と展開②—自発的社会福祉と地域福祉』ミネルヴァ書房, 118-144.
- 松浦正敬 (2006) 「地方分権・地方自治と地域福祉(活動)計画—行政と住民との協働と自治」上野谷加代子・杉崎千洋・松端克文編『松江市の地域福祉計画—住民の主体形成とコミュニティソーシャルワークの展開』ミネルヴァ書房, 27-39.
- 松端克文 (2012) 「地域福祉推進における 2 つの機能と専門性」上野谷加代子・松端克文・山縣文治編『よくわかる地域福祉 (第 5 版)』ミネルヴァ書房, 6-7.
- 松本英孝 (2002) 『日本の社会福祉学—岡村重夫とその批判者たち』三学出版.
- 松本英孝 (2012) 「岡村理論に在る主体的人間像」松本英孝・永岡正己・奈倉道隆編『岡村理論の継承と展開①社会福祉原理論』ミネルヴァ書房, 2-15.
- 松本英孝 (2014) 『(新版) 主体性の社会福祉—岡村重夫著『社会福祉原論』を解く』三学出版.
- 松本すみ子 (2012) 『住民の福祉活動参加と主体形成プロセス—精神保健福祉ボランティアに焦点化した質的分析—』大学図書出版.
- 三浦文夫 (1978) 「公私の役割と参加の展開」社会保障研究所編『社会福祉の日本的展開』全国社会福祉協議会, 199-217.
- 三浦文夫 (1982) 「福祉コミュニティ」中村優一・岡村重夫・阿部志郎・三浦文夫・柴田善守・嶋田啓一郎編『現代社会福祉事典』全国社会福祉協議会, 385.
- 三浦文夫 (1993) 「コミュニティと社会福祉」青井和夫監修・三浦文夫編『社会福祉の現代的課題—地域・高齢化・福祉』サイエンス社, 29-57.
- 三浦文夫 (2002) 「岡村先生と地域福祉研究」『地域福祉研究』30, 1.
- 三重野卓 (2005) 「社会指標と政策評価」武川正吾編『地域福祉計画—ガバナンス時代の社会福祉計画』有斐閣, 171-188.
- 宮沢弘 (1970) 「コミュニティについて」『地方自治』266, 2-9.
- 宮城孝 (2002) 「地域福祉計画の策定・進行管理とトータルケアシステム」大橋謙策・野川とも江・宮城孝・遠野トータルケアシステム研究会編『21 世紀型トータルケアシステムの創造—遠野ハートフルプランの展開』万葉舎, 99-117.
- 宮城孝 (2007a) 「福祉コミュニティ形成のための NPO 組織化の意義と可能性」『地域福祉と民間非営利セクター』中央法規, 132-151.

宮城孝 (2007b) 「地域福祉計画の固有性」 牧里毎治・野口定久編『協働と参加の地域福祉計画—福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房, 203-220.

宮城孝・原田正樹 (2007) 「地方都市に求められる地域福祉計画」 牧里毎治・野口定久編『協働と参加の地域福祉計画—福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房, 107-119.

向谷地生良 (2005) 「共生のまちづくり—北海道浦河町にみる精神障害者と共に取り組む地域づくり」 島津淳・鈴木真理子編『地域福祉計画の理論と実践』ミネルヴァ書房, 191-211.

室田信一 (2015) 「Change Research: A Case Study on Collaborative Methods for Social Workers and Advocates, Columbia University Press (書評)」『ソーシャルワーク研究』41(1), 80-84.

森本佳樹 (2011) 「地域福祉と『地域包括ケア』」 太田貞司・森本佳樹編『地域包括ケアシステム—その考え方と課題』光生館, 39-58.

## や行

山谷清志 (2000) 「評価の多様性と市民」 西尾勝編『行政評価の潮流—参加型評価システムの可能性—』行政管理研究センター, 77-108.

横道清孝 (2009) 『日本における最近のコミュニティ政策: アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 No. 5』自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター.

横山登志子 (2008) 『ソーシャルワーク感覚』弘文堂.

## わ行

和気康太 (1996) 「社会福祉計画の歴史」 定藤丈弘・坂田周一・小林良二編『社会福祉計画』有斐閣, 29-44.

和気康太 (2005a) 「課題の発見と目標の設定」 武川正吾編『地域福祉計画—ガバナンス時代の社会福祉計画』有斐閣, 115-134.

和気康太 (2005b) 「地域福祉計画における評価」 武川正吾編『地域福祉計画—ガバナンス時代の社会福祉計画』有斐閣, 189-209.

和気康太 (2007) 「地域福祉実践研究の方法論的課題—地域福祉計画の研究・開発と評価研究を中心にして—」『日本の地域福祉』20, 15-30.

和田敏明 (2006) 「社会福祉協議会と地域福祉活動計画」 大橋謙策・上野谷加代子・野口定久・牧里毎治・宮城孝編『新版地域福祉事典』中央法規, 132-133.

和田敏明 (2008) 「地域福祉計画と地方自治体—生活支援システムのあり方」『社会福祉研究』102, 52-59.

## 海外の文献

- Arnstein, S. R. (1969) A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Ross, P. H. , Lipsey, M. W. and Freeman, H. E. (2004) *Evaluation : A systematic Approach (7<sup>th</sup> Editon)*, Sage Publication. (=2005, 大島巖ら監訳『プログラム評価の理論と方法—システマティックな対人サービス・政策評価の実践ガイド』日本評論社.)
- Anderson, L. (2006) Using concept mapping to develop a logic model for the prevention research centers program. *Public Health Research, Practice and Policy*, 3(1), 1-9.
- Biegel, D. E., Johnsen, J. A. and Shafran, R. (1997) Overcoming barriers faced by African-American families with a family member with mental illness. *Family Realations*, 46(2), 163-178.
- Kane, M. and Trochim, W. M. K. (2007) *Concept Mapping for Planning and Evaluation*. California: Sage.
- Trochim, W. M. K. (1985) Pattern matching, validity, and conceptualization in program evaluation. *Evaluation Review*, 9(5), 575-604.
- Trochim, W. M. K. (1989) An introduction to concept mapping for planning and evaluation. *Evaluation and Program Planning*, 12, 1-16.
- Rao, J. K., Alongi, J., Anderson, L. A., Jenkins, L., Stokes, G. and Kane, M. (2005) Development of public health priorities for end-of-life initiatives. *American Journal of Preventive Medicine*, 29(5), 453-460.
- Rosas, S. R. and Camphausen, L. C. (2007) The use of concept mapping for scale development and validation in evaluation. *Evaluation and Program Planning*, 30, 125-135.
- アンヘヨン・キムヨンジョン・ジュウンス・イウンジュン (2011) 「第 2 期市道・市郡区地域社会福祉計画樹立分析研究」韓国保健福祉人力開発院。  
안혜영·김영종·주은수·이은중 (2011) “제 2 기 시도 및 시군구 지역사회복지계획 수립 분석 연구” 한국보건복지인력개발원.
- ア ン ヘ ヨ ン (2007) 「地域社会福祉計画樹立 の 現況分析及 び 発展方向 の 研究」韓国保健福祉人力開発院・保健福祉部。 안혜영(2007) “지역사회복지계획수립 현황 분석 및 발전방향 연구” 한국보건복지인력개발원, 보건복지부.

- イ ジェ ワ ン (2006) 「地域福祉環境変化に伴う地域社会福祉計画樹立の課題」『韓国地域社会福祉学』19, 97-116. 이재완(2006) “지역복지환경변화에 따른 지역사회복지계획수립의 과제” 『한국지역사회복지학』19: 97-116.
- イ ジ ユ ン ヨ ン (2014) 「市・道地域社会福祉計画樹立に関する論議」『保健福祉フォーラム』208, 32-42. 이준영(2014) “시·도 지역사회복지계획 수립에 관한 논의” 『보건복지포럼』208: 32-42.
- イ ジ ヨ ン ・ キ ム ム ン ヒ ・ ハ ン 스 ジ ン ・ ジ ャ ン 지 ン 이 (2013) 「成功的な多文化家庭の父母相談のための必要要因に関する概念図」『韓国心理学会誌: 学校』10(1), 1-18. 이지연·김문희·한수진·장진이(2013) “성공적인 다문화 가정 학부모 상담을 위한 필요 요인에 대한 개념도” 『한국심리학회지: 학교』10(1): 1-18.
- イ ソ ヨ ン (2014) 「地域社会福祉計画樹立のための福祉ニーズ調査」『保健福祉フォーラム』208, 43-50. 이소영(2014) “지역사회복지계획 수립을 위한 복지욕구조사” 『보건복지포럼』208: 43-50.
- イ ヨ ン チ ヨ ル (1998) 「社会統合をための地域福祉計画に関する考察」『韓国地域社会福祉学』5, 1-15. 이영철(1998) “사회통합을 위한 지역복지계획에 관한 고찰” 『한국지역사회복지학』5: 1-15.
- イ ヨ ン チ ヨ ル (2005) 「地方分権化時代の地域社会福祉計画の実践課題」『韓国地域社会福祉学』17, 231-260. 이영철(2005) “지방분권화시대의 지역사회복지계획 실천과제”. 『한국지역사회복지학』17: 231-260.
- イ ヨ ン チ ヨ ル ・ ユ ン 이 ル 히 옰 (2010) 「第1期地域社会福祉計画(2007-2010)報告書のデザイン特性に関する研究」『韓国地域社会福祉学』34, 1-22. 이영철·윤일현(2010) “제1기 지역사회복지계획(2007-2010) 보고서 디자인 특성에 관한 연구” 『한국지역사회복지학』34: 1-22.
- 韓国保健福祉人力開発院 (2011) 『第2期市道及び市郡区地域社会福祉計画樹立分析研究』 한국보건복지인력개발원(2011) 『제2기 시도 및 시군구 지역사회복지계획 수립 분석 연구』.
- カ ン デ ソ ン (2012) 「地域社会福祉計画の論理構成の妥当性と質の強化—ギョンジュ市地域社会福祉計画の事例中心」『韓国社会福祉学』64(3), 155-181. 강대선(2012) “지역사회복지계획 논리구성의 타당성과 질 강화: 경주시 지역사회복지계획 사례중심” 『한국사회복지학』64(3): 155-181.
- カ ン デ ソ ン ・ 리 유 기 히 옰 (2007) 「地域社会福祉計画の基盤助成のための地域社会凝集力と地域社会参与との関係に関する研究」『韓国社会福祉学』59(1), 27-53. 강대선·류기형(2007) “지역사회복지계획의 기반조성을 위한 지역사회응집력과

- 지역사회참여의 관계에 관한 연구” 『한국사회복지학』 59(1): 27-53.
- 김미영·김민정·김민서 (1998) 「地域社会住民の共同体意識に関する研究」 『地域社会開発研究』 23(2), 211-232. 김경준·김성수(1998) “지역사회 주민의 공동체 의식에 관한 연구” 『지역사회개발연구』 23(2) : 211-232.
- 김미영 (2007) 「ネットワーク成果測定企画のための概念図研究法の適用可能性」 『韓国社会福祉学』 59(3), 281-304. 김지영(2007) “네트워크 성과측정 기획을 위한 개념도 연구법(Concept Mapping) 적용가능성” 『한국사회복지학』 59(3): 281-304.
- 김미영·김민정 (2006) 「人口学的要因と福祉サービス供給量の関係分析を通じた地域社会福祉計画の樹立方案」 『韓国地域社会福祉学』 18, 63-86. 김정숙(2006) “인구학적요인과 복지서비스 공급량의 관계분석을 통한 지역사회복지계획 수립 방안” 『한국지역사회복지학』 18: 63-86.
- 김미영·김민정 (2006a) 「地域社会福祉計画の樹立のための政府評価基準に関する考察」 『韓国地域社会福祉学』 20, 43-63. 김현진(2006) “지역사회복지계획의 수립을 위한 정부의 평가 기준에 관한 고찰” 『한국지역사회복지학』 20: 43-63.
- 김미영·김민정 (2006b) 「地域福祉計画樹立に関する事例研究—平澤市社会福祉総合計画を通して」 『福祉行政論叢』 16(1), 165-192. 김현수(2006) “지역복지계획수립에 관한 사례연구: 평택시사회복지종합계획을 통해” 『福祉行政論叢』 16(1): 165-192.
- 김미영 (2014) 「第3期地域社会福祉計画, 戦略と方向」 『保健福祉フォーラム』 208, 5-17. 김보영(2014) “제3기 지역사회복지계획, 전략과 방향” 『보건복지포럼』 208: 5-17.
- 김미영·김민정·김민서 (2004) 「ナムヤンジュ市地域福祉計画樹立のための基礎研究」 『韓国地域社会福祉学』 14, 161-188. 김범수·이상진(2004) “남양주시 지역복지계획 수립을 위한 기초연구” 『한국지역사회복지학』 14: 161-188.
- 김미영·김민정·김민서 (2008) 「地域福祉計画樹立に関する標準案開発研究」 保健福祉部·韓国社会福祉行政学会. 김영중·안혜영(2008) “지역복지계획 수립에 관한 표준안 개발 연구” 보건복지가족부·한국사회복지행정학회.
- 김미영·김민정·김민서 (2014) 『福祉社会の開発—地域・共同体接近』 ハクジシャ. 김영중·김민정·김민서(2014) 『복지사회의 개발: 지역 및 공동체 접근』 학지사.
- 김민정·김민서·김미영 (2009) 『韓国と外国の地域社会福祉計画樹立政策比較』 김민정·김민서·김미영 (2009) 『한국과 외국의 지역사회복지계획 수립 정책비교』 경기복지재단 연구보고시리즈 2009-2.
- 김민정·김민서·김미영 (2006) 「社会福祉プログラム企画における concept mapping の

- 適用可能性—低出産関連プログラムの期待成果を中心に」『韓国社会福祉調査研究』15, 23-45.  
권순애·김영중(2006) “사회복지프로그램 기획에서의 concept mapping 적용 가능성: 저출산 관련 프로그램의 기대성과 중심으로” 『한국사회복지조사연구』15: 23-45.
- クオンスンエ (2014) 「地域社会ネットワークを基盤とした社会福祉プログラムの期待成果の構造化—concept mapping を活用して」『韓国コンテンツ学会論文誌』14(5), 1-10.  
권순애(2014) “지역사회네트워크를 기반으로 한 사회복지프로그램 기대성과 구조화: 컨셉트 맵핑(concept mapping)을 활용하여” 『한국콘텐츠학회논문지』14(5): 1-10.
- クオンヘギョン·이희키ョン (2013) 「初心相談者と熟練相談者が知覚した来談者の強みと活用方案に関する概念図研究」『韓国心理学会誌: 相談及び心理治療』25(3), 397-424.  
권혜경·이희경(2013) “초심상담자와 숙련상담자가 지각하는 내담자 강점과 활용방안에 대한 개념도 연구” 『한국심리학회지: 상담 및 심리치료』25(3): 397-424.
- ソンジジュン (2013) 『論文作成に必要な SPSS/AMOS 統計分析方法』21 世紀社. 송지준(2013) 『논문작성에 필요한 SPSS/AMOS 통계분석방법』21 세기사.
- ソンジョンプ (2006) 「韓国地域社会福祉計画の発展戦略研究」『韓国地域社会福祉学』19, 77-96.  
송정부(2006) “한국지역사회복지계획의 발전전략연구” 『한국지역사회복지학』19: 77-96.
- チェオクチェ·黒木保博 (2011) 『日本社会福祉学三角測量』ヤンソウオン.  
최옥채·쿠로키야스히로(2011) 『일본사회복지학삼각측량』양서원.
- チョンチャンソク·이운키ョン·김미호(2004) 「青少年来談者が知覚している相談の経験分析」『韓国心理学会誌: 相談及び心理治療』16(1), 21-35.  
정찬석·이은경·김현주(2004) “청소년 내담자가 지각하는 상담의 도움경험 분석: 개념도 연구법(Concept Mapping)을 중심으로” 『한국심리학회지: 상담 및 심리치료』16(1): 21-35.
- チョンホンウオン·チェハン (2014) 「地域社会福祉計画の意義と第3期計画の樹立方案」『保健福祉フォーラム』208, 18-31. 정홍원·최환(2014) “지역사회복지계획의 의의와 제3기 계획 수립 방안” 『보건복지포럼』208: 18-31.
- チョンソンシュク (2011) 「テグ地域の地域社会福祉計画の問題点と改善課題」『社会科学論叢』30(1), 267-284. 조성숙(2011) “대구지역 지역사회복지계획의 문제점과 개선과제” 『사회과학논총』30(1): 267-284.
- チョンソンシュク (2012) 「テグ地域の地域社会福祉計画樹立課程の住民参与機制に関する探索的研究」『社会科学論叢』31(1), 363-379. 조성숙(2012) “대구지역 지역사회복지계획 수립과정의 주민참여기제에 관한 탐색적 연구” 『사회과학논총』31(1): 363-379.
- チョンヒョジョン (2009) 「地域社会福祉計画樹立の課題と

方向」『韓国地域社会福祉学』31, 139-163. 정효정(2009) “지역사회복지계획 수립의 과제와 방향” 『한국지역사회복지학』31: 139-163.

ハムチョルホ・パクテヨン・이제완·리쥬만비·첸히ョン탁·김쥬쥬온곤  
(2013) 「地域社会福祉計画の中長期発展方向に関する探索的研究—市・郡・区地域社会福祉計画の担当者たちの認識を中心に」 『韓国地域社会福祉学』46, 255-285.  
함철호·박태영·이재완·류만희·채현탁·김종건(2013) “지역사회복지계획 중장기 발전 방향에 대한 탐색적 연구: 시·군·구 지역사회복지계획 담당자들의 인식을 중심으로” 『한국지역사회복지학』46: 255-285.

パクスヨン・チェハンナ (2013) 「相談者が知覚した相談成果をもたらす相談者要因に関する概念図研究」 『相談学研究』14(5), 2969-2986. 박수영·최한나(2013) “상담자가 지각한 상담성과를 가져오는 상담자 요인에 대한 개념도 연구” 『상담학연구』14(5): 2969-2986.

パクジョンラン (2004) 「地域社会福祉計画の樹立方法に関する研究—K市を中心に」 『韓国地域社会福祉学』15, 23-44. 박정란(2004) “지역사회복지계획 수립방법에 관한 연구: K시를 중심으로” 『한국지역사회복지학』15: 23-44.

パクテヨン (2001) 「地域社会福祉計画樹立に関する研究」 『社会福祉開発研究』7(4), 667-683. 박태영(2001) “지역사회복지 계획 수립에 관한 연구” 『사회복지개발연구』7(4): 667-683.

パクテヨンら編訳・大橋謙策ら編 (2003) 『地域福祉計画の理論と実践』ヒョンハクシヤ. 박태영 외 편역. 오오하시켄사쿠 외 편저(2003) 『지역복지계획의 이론과 실천』. 현학사.

パクテヨン (2003) 「日本の地域福祉支援計画に関する研究」 『社会福祉開発研究』9(2), 117-146. 박태영(2003) “일본의 지역복지지원계획에 관한 연구” 『사회복지개발연구』9(2): 117-146.

パクテヨン (2004) 「地域福祉計画樹立に関する研究」 『社会福祉研究』26, 77-100. 박태영(2004) “지역복지계획 수립에 관한 연구” 『사회복지연구』26: 77-100.

パクテヨン (2006) 「都農複合型地方自治団体の地域福祉計画の樹立方向に関する研究—平澤市社会福祉総合計画の事例を中心に」 『韓国地域社会福祉学』19, 137-165. 박태영(2006) “도농복합형 지방자치단체의 지역복지계획 수립방향에 관한 연구: 평택시 사회복지종합계획 사례를 중심으로” 『한국지역사회복지학』19: 137-165.

パクテヨン (2007) 「地域社会福祉計画の樹立と実践, その成果と課題」 韓国社会福祉学会創立 50 周年記念 2007 年世界学術大会, 25-39. 박태영(2007) “지역사회복지계획의 수립과 실천, 그 성과와 과제” 한국사회복지학회 창립 50 주년 기념 2007 년 세계학술대회, 25-39.

- 박테영(2012) 「한일 지역복지계획의 비교 연구」 한국지역사회복지학회 추계학술대회, 193-205.
- 박테영(2012) “한일 지역복지계획의 비교 연구” 한국지역사회복지학회 추계학술대회, 193-205.
- パクヨンミ (2009) 「概念図研究法による老人長期療養サービスの成果予測」『行政論叢』47(4), 255-278. 박영미(2009) “개념도 연구법(Concept Mapping)에 의한 노인장기요양서비스 성과예측” 『행정논총』47(4): 255-278.
- 貧富格差・差別是正委員会 (2006) 「地域福祉活性化のための民官協力体系の構築方法研究」.
- ベウンソク・イギョン (2013) 「地方自治団体福祉需要・供給力による地域社会福祉計画樹立方案」『韓国社会福祉調査研究』34, 187-213. 배은석·이기영(2013) “지방자치단체 복지 수요·공급력에 따른 지역사회복지계획 수립방안” 『한국사회복지조사연구』34: 187-213.
- 保健福祉部 (2006) 「市・道地域社会福祉計画マニュアル」. 보건복지부(2006) “시·도 지역사회복지계획 매뉴얼”.
- 保健福祉家族部 (2009a) 「第2期(2011-2014)地域社会福祉計画樹立マニュアル(市・郡・区用)」. 보건복지가족부(2009) “제2기(2011-2014) 지역사회복지계획 수립 매뉴얼(시·군·구용)”.
- 保健福祉家族部 (2009b) 「地域社会福祉年次別施行計画樹立及び評価マニュアル」. 보건복지가족부(2009) “지역사회복지 연차별시행계획 수립 및 평가매뉴얼”.
- 保健福祉部 (2013) 「第3期地域社会福祉計画樹立マニュアル—市・郡・区, 市・道」. 보건복지부(2013) “제3기 지역사회복지계획 수립 매뉴얼: 시·군·구, 시·도”.
- ミンキョンファ・チョンヨン (2007) 「相談学研究における概念図方法の適用」『相談学研究』8(4), 1291-1307. 민경화·최윤정(2007) “상담학 연구에서 개념도(Concept Mapping) 방법의 적용” 『상담학연구』8(4): 1291-1307.
- ユヘシユク (2012) 「地域社会福祉計画樹立の方向と戦略—インチョン市A区を中心に」『民族研究』51, 204-224. 유해숙(2012) “지역사회복지 계획수립의 방향과 전략: 인천시 A구를 중심으로” 『민족연구』51: 204-224.
- ユエジョン・김ドン파 (2013) 「市・道地域社会福祉計画の発展方案模索のための探索的研究—日本大阪府地域福祉支援計画の事例検討を通して」『韓国地域社会福祉学』46, 203-227. 유애정·김동화(2013) “시·도 지역사회복지계획 발전 방안 모색을 위한 탐색적 연구: 일본 오사카부지역복지지원계획 사례 검토를 통해” 『한국지역사회복지학』46: 203-227.



リュギヒョン (2004) 「釜山広域市地域社会福祉計画の現況と  
発展方案」『韓国地域社会福祉学』15, 45-75. 류기형(2004) “부산광역시  
지역사회복지계획의 현황과 발전 방안” 『한국지역사회복지학』15: 45-75.

リュギヒョン・パクビョンヒョン・이한옥 (2007) 「中小都市地域社会福祉計画の樹立課程  
における住民参与に関する比較研究—韓国ヤンサン市と日本高浜市を中心  
に」『韓国社会福祉行政学』9(3), 117-147. 류기형·박병현·이한옥(2007) “중소도시  
지역사회복지계획 수립과정에서 주민참여에 대한 비교연구: 한국 양산시와 일본  
타카하마시(高浜市)를 중심으로” 『한국사회복지행정학』9(3): 117-147.

## 電子メディア

厚生労働省 (2014) 「地域福祉計画策定状況等調査結果」

([http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/c-fukushi](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/c-fukushi), 2015. 8. 12)

国家法令情報センター (<http://www.law.go.kr>)

## 注

<sup>1</sup> アーンスタイン (S. R. Arnstein) は、1969 年に「市民参加のはしご」を提示し、住民参加のレベルを 8 段階で示した。それは「住民の力が生かされる住民参加」、「形式的な住民参加」、「住民参加とは言えない」、3 つに分けて説明できる。「形式的な住民参加」は、審議会や委員会、対談などを通じて住民の意見は聞くが、それが政策にほとんど反映されないレベルの住民参加である (Arnstein 1969 : 217)。

<sup>2</sup> 湯浅誠 (2012 : 48, 94) によれば、民主主義とは誰かに任せるのではなく、自分たちで引き受けて、それを調整して合意形成していくことである。そして、湯浅は民主主義の深化・活性化のためには、社会参加・政治参加を可能にする「時間」と「空間」の確保が重要だと指摘している。筆者は、こうした民主主義を自治体のレベルで実現するツールとして、また住民参加の空間として地域福祉計画を捉えている。

<sup>3</sup> 住民参加や公私協働を図る策定プロセス重視の計画策定は、時間・人材・財政において自治体に負担を与える (平野ら 2008 : 22)。

<sup>4</sup> 「目標から自由な評価」は、実際に発生している効果やインパクトをみる評価である。目標に基づいた評価が行政の内部評価になじむのとは違い、この目標から自由な評価は外部者が評価する時により有用性が高い。こうした目標から自由な評価は、施策や事業がその評価の基準とするべき政策目標が明確ではない時、付けられた成果指標に疑問がある時、もしくは目標自体が存在しないような状態の時に役に立つ (山谷 2000 : 86)。

<sup>5</sup> 仁科 (2013 : 7) は、「海外研究の結果の活用においては、制度や基盤の違いから、ただの事例紹介に終わるか、わが国では導入されても成功に導くことが難しいという問題が常にあげられる」と述べている。

<sup>6</sup> 地域福祉計画という用語は日本から直輸入され、翻訳書も出版されている (チェ・黒木 2011 : 88-89) ことからわかるように日本と韓国は共有しているところが多い。よって、日韓の共同研究の可能性は高く、そこから実践現場へのたくさんの示唆を得ることができると思う。

<sup>7</sup> 学研都市である精華町は、京都府の南西端に位置し、大都市のベッドタウンとして開発された。人口 37,341 人、高齢化率 20.17% (2014. 8. 1 現在) であり、旧居住地域の農村型コミュニティ (人口の約 2 割)、昭和 40 年代以降の住宅開発コミュニティ (約 3 割)、そして学研都市地域のコミュニティ (約 5 割) で構成されている。多様な職種や学歴、文化をもっている住民たちが協働して地域福祉を推進していることは、異質性が強い都市地域への示唆に富むと考える。

<sup>8</sup> 大橋 (2014 : 8-11) は、自立生活の要件として、「労働的・経済的自立」、「精神的・文化的自立」、「身体的・健康的自立」、「生活技術的・家政管理的自立」、「社会関係的・人間関係的自立」、「自律的に意見表出し、契約する能力」を提示している。

<sup>9</sup> 福祉教育とは、憲法 13 条、25 条等に規定された人権を前提にして成り立つ平和と民主主義社会を作りあげるために、歴史的にも、社会的にも疎外されてきた社会福祉問題を素材として学習することであり、それらとの切り結びを通して社会福祉制度、活動への関心と理解をすすめる、自らの人間形成を図りつつ社会福祉サービスを受給している人びとを、社会から、地域から疎外することなく、共に手をたずさえて豊かに生きていく力、社会福祉問題を解決する実践力を身につけることを目的に行われる意図的な活動のことである (全社協・福祉教育研究委員会 1982)。こう

---

した福祉教育には、①学校を中心とした領域（学校福祉教育）、②地域を基盤とした領域（地域福祉教育）、③社会福祉専門教育の領域（社会福祉教育）の3つの領域がある（全社協 2003:27）。

<sup>10</sup> 大橋（2002b:20-21）は、「地域福祉とは、属性分野毎の社会福祉サービス提供の方法と異なり、横断的、総合的な新しい社会福祉のサービスシステムであり、市町村を基盤として、在宅福祉サービスを軸に自立生活を支援するシステムである。また、地域福祉は、制度としての在宅福祉サービスと住民のボランティア活動によるインフォーマルケアとを統合する地域を基盤としたコミュニティソーシャルワークを展開できるシステムづくりとそのため求められる住民の福祉教育やボランティア活動の推進をも包含して展開する活動である」と述べている。

<sup>11</sup> この表は、日韓地域福祉共同研究会（2008年3月13日）の際に、平野とキムヨンジョンとの話し合いの中でつくられたものである。平野（2008a:14）は、日本の地域福祉が社会福祉制度との明確な違いを認識している反面、韓国の地域福祉は社会福祉制度と地域福祉の両方を視野に入れている傾向があると指摘している。この表は、キム（2008b）の研究では、日韓の研究者間の違いという視点から再構成されている。平野（2008a:14）は、日本の地域福祉が社会福祉制度との明確な違いを認識している反面、韓国の地域福祉は社会福祉制度と地域福祉の両方を視野に入れている傾向があると指摘している。

<sup>12</sup> 福祉八法改正とは、社会福祉事業法、老人福祉法、児童福祉法、身体障害者福祉法、精神薄弱者福祉法（現在、知的障害者福祉法）、母子及び寡婦福祉法、老人保健法、社会福祉医療事業団法を改正したものだが、その主な内容は、①在宅福祉サービスの積極的展開、②福祉サービスの権限を原則として市町村に一元化する方向に踏み出したこと、③高齢者保健福祉計画の策定を市町村に義務づけたことなどであった（澤井 2005:246）。

<sup>13</sup> 三浦（1978:217）は、「住民参加を欠いた地域福祉は、地域福祉とはなり得ない」と述べている。

<sup>14</sup> 中野は、地域福祉の特徴として「処遇の場と理念に関するもの」、「対象者本人ばかりでなく、その家族をもサービスの対象とみなす点」、「予防の観点が重視されている点」、「住民参加の強調」を挙げている（中野 1985:35-37）。

<sup>15</sup> 加藤（2004:5）は、住民について自分の生きる社会の課題を改善することに生きがいを感じ、相互にコミュニケーションを重ね、ネットワークを組み、組織をつくって必要な行動を実践する人びとであると述べている。こうした住民の特性は、生活上困難を抱えている人、いわゆる当事者もめざすべきことである。本研究では、住民と当事者、両者を含めて住民として捉える。

<sup>16</sup> 平成 26 年 3 月 31 日時点で、地域福祉計画策定済み 1,149 市町村のうち要援護者支援方策を「具体的に盛り込んでいる」、「災害時のみ記載している」、「記載しているが具体的でない」と回答した市町村の合計が 945 市町村（82.2%）となっている（厚生労働省 2014）。

<sup>17</sup> 2015 年 4 月施行（一部は公布日 2013 年 12 月 13 日）の「生活困窮者自立支援法」（平成 25 年法律第 105 号）は、社会経済の構造的な変化などによる生活保護受給者や生活困窮に至るリスクの高い層の増加を踏まえ、生活保護に至る前の生活困窮者への支援（いわゆる「第 2 のセーフティネット」）を抜本的に強化するものである。生活困窮者自立支援法に基づく支援としては、自立相談支援事業をはじめ、住居確保給付金、就労準備支援事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業、学習支援事業などがある（厚生労働省社会・援護局長通知 2014）。

---

厚生労働省においては、生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しを一体的に検討するため2012年4月、社会保障審議会に「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」を設置し、12回にわたる審議を経て、2013年1月25日に同部会において報告書を取りまとめた。この報告書を踏まえ、地方自治体等の関係者とも協議を行いつつ、新たな生活困窮者支援体系を構築するための法律の検討を進め、2013年10月15日に「生活困窮者自立支援法案」を閣議決定し、同月17日に国会へと提出した。本法律案は、2013年11月12日に参議院厚生労働委員会で、同月13日に参議院本会議でそれぞれ可決され、12月4日には衆議院厚生労働委員会で、同月6日に衆議院本会議で可決され、成立したものである（厚生労働省通知2013）。

<sup>18</sup> 1968年にロスマン（J. Rothman）は、コミュニティ・オーガニゼーションの3つの類型論として、地域性の開発（locality development）、社会計画（social planning）、社会行動（social action）を提示した。

<sup>19</sup> 1984年の『地域福祉計画—理論と方法』（全社協）は、市町村社協が地域における計画能力をそなえた中核的福祉推進機関となることを戦略として、そのための指導書として作成されたものである（坂田1996：5-6）。

<sup>20</sup> 地域福祉計画は、行政計画として住民の抱える福祉課題の解決を地域の中で図っていくための基盤整備や仕組みづくりを計画化するものである。一方、地域福祉活動計画は、地域住民の立場から多様な民間団体や地域住民の参加・協働を促進して、さまざまな福祉活動を計画化するところに独自性がある（上野谷2006：43）。

<sup>21</sup> 原田（2014a：73）によれば、リレーションシップ・ゴールとは社会福祉法第4条に示されたソーシャルインクルージョンやノーマライゼーションを実現していくことをめざした地域社会の構造改革のことである。原田は、そうした指向性を地域福祉計画がもつことが必要だと指摘している。そして、原田は地域福祉計画の策定にあたってリレーションシップを重視することは、協働のあり方やトータルケアシステム、社会的包摂・社会的排除についてそれぞれの市町村において議論をしながら進めることであると述べている（原田2014b：95）。

<sup>22</sup> 大橋（2002b：59）は、地域福祉計画について「市町村という空間的、地理的地域を基盤とした『地域の福祉計画』ではなく、新しい社会福祉のサービスシステムとしての『地域福祉』の計画であり、社会福祉の地方分権化に見合った市町村という基礎自治体の主権の基に作られる『市町村の地域福祉の計画』である」と述べている。

<sup>23</sup> パクジョンラン（2008：27-28）は、地域福祉の概念について「地域で行われるあらゆる社会福祉分野が円滑に運営されるよう（基盤づくり）の役割に限定し、その内容に（地域福祉）の行・財政、（地域福祉）計画、福祉教育を含むボランティア養成、それを推進する方法としての組織化とネットワーキングが含まれる。すなわち地域での社会福祉の基盤づくりこそ（地域福祉）である」と述べている。

<sup>24</sup> 横道（2009：2）は、町内会等は戦時下における国策協力の末端行政組織として全国的に再編成・制度化され、また実際にもそのような組織として活動していたと指摘している。また、鈴木（2003：69）も、第2次大戦中には「隣組」という組織に強化され、地域社会の最先端で、挙国一致の戦争遂行をになわされた歴史があると述べている。このように町内会等は、政府機関の下部組織として役割を担ってきたといえよう。

---

<sup>25</sup> コミュニティはその原初から、その「内部」的な関係性と「外部」との関係性の両者をもっていること、いわば「関係の二重性」にこそコミュニティの本質がある。コミュニティという存在はその成立の起源から本来的に「外部」に対して「開いた」性格（広井 2008 : 56-57）をもつことが重要である。特に、グローバル化していく現代社会におけるコミュニティは、この関係の二重性を持たなければならない。自分たちの基盤とする場所＝地域をしっかりと暮らしをしながら、そこに閉じこもるわけではなく、そこに根を張りながら世界とつながろうとする（内山 2012 : 104-105）努力が必要である。

<sup>26</sup> 地域組織化や福祉組織化に関しては岡村の概念定義と異なる見解がある。全社協の『在宅福祉サービスの組織化の手引』（1980年）では、2つの組織化活動を提示している。それらは、住民のニーズ・福祉課題の明確化と住民活動の推進を図る「地域組織化」と、社会資源の開発および公私の関係機関・施設・団体などの組織化・連絡調整を図る「福祉組織化」である。地域組織化は、住民の福祉への参加や協力、さらに意識や態度の変容を図りつつ、福祉コミュニティの形成を目標とする概念である。それに対して、福祉組織化は福祉サービスの組織化と調整、さらに福祉サービスの供給体制の整備や効果的な運営を目標とする概念である（瓦井 2011 : 57-58）。

<sup>27</sup> 真田氏は、福祉コミュニティの実現を迫るときは階級的・構造的な抵抗があるもので、階級闘争がなく福祉の側面だけで実現することはあり得ないと主張している（瓦井 2006 : 5）。

<sup>28</sup> ノーマライゼーション（normalization）について、小坂（2005 : 71）は高齢者も障害者も子どもも女性も男性もすべての人びとが人種や年齢、身体的条件に関わりなく自分らしく生きたいところで生き、したい仕事や社会参加ができることと定義している。そして、北野（1993 : 251）は「障害者や少数民族などの少数者（マイノリティー）が、その本来の姿のまま、地域社会の中で特別視されることなく、当たり前な生活を営むこと、およびそれを求めて少数者と多数者（マジョリティー）が行う、共に生きるための相互理解と実践の総体」だと述べている。

<sup>29</sup> ソーシャル・インクルージョン（social inclusion）は、社会的弱者とされる人びとを地域社会から排除するのではなく、コミュニティの中で支えあい、助け合いながらともに生きていこうとする概念である。20世紀末よりイギリスから広まった（瓦井 2001 : 6）。

<sup>30</sup> 原田（2014a : 72-73）は、関係構造を政治的な権力や力関係だけのことではなく、人間関係、組織や団体との関係、地域住民と行政等との協働関係など幅広く捉えている。そして、地域のなかに生じている関係構造を地域福祉推進に向けて調整、改善、改革、創出していくことも含めてリレーションシップ・ゴールを捉えている。

<sup>31</sup> ここでいう「プランニング」とは、それが策定・実施されていく過程（プロセス）と、そこに関わるさまざまな行為主体（専門家・利用者・地域住民や地域福祉関係の機関・施設・団体など）及びそこで用いられる方法・技術の総体を意味している（和気 2007 : 20）。

<sup>32</sup> 福祉サービスのモニタリングで監視すべき情報としては、利用者数が計画目標に達しているかどうか、実際に提供されているサービスが計画に定めたとおりの内容になっているかどうか、計画の実施のために投入された人材、施設等資材、資金等の資源量がねらいどおりであったかどうかといったことが挙げられる（坂田 1996 : 23）。

<sup>33</sup> エンパワメント（empowerment）の目的は、利用者、集団、コミュニティ等が自律性を取り戻し、その影響力、支配力を発揮できるようにするところにある。1980年代以降、アメリカ、イギリス

---

を中心に発展してきた手法であるが、現在では社会福祉援助活動の動向として根づいてきた（中央法規出版編集部 2010：41-42）。

<sup>34</sup> 2007年10月より厚生労働省社会・援護局長の下に設置された「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」（座長：大橋謙策）は、合計11回の検討を重ね、2008年に報告書として「地域における『新たな支え合い』を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—」をまとめた（上野谷ら 2013：188）。報告書では、地域における福祉課題として、公的な福祉サービスだけでは対応できない生活課題、公的な福祉サービスによる総合的な対応が不十分であることから生じる問題、社会的排除の対象となりやすい者や少数者、低所得の問題などが挙げられている。

<sup>35</sup> 岡村（1976）は、福祉教育について、社会福祉従事者の養成を目的とする「福祉専門教育」と一般住民の福祉マインドの向上を目的とする「福祉一般教育」に分けて説明している。

<sup>36</sup> 「互助」は、地域社会の中での支え合いやNPO・住民参加型相互扶助組織のような「自立的・インフォーマルな相互扶助の仕組み」であり、住民主体のサービスやボランティア活動をさす。「共助」は、社会的な相互扶助の仕組みとして、社会保険のような「制度化された仕組み」である（太田 2011：23）。一方、従来の「自助・共助・公助」という3区分からすれば、社会保険は公助に近いものである（原田 2015：36）。

<sup>37</sup> 佐藤（1991：166）は、コミュニケーションの基本について、フェイス・ツウ・フェイスによる直接的な触れ合いによる、すなわち時間と空間を共有しつつ「いま、ここで」のパーソナルなコミュニケーションによる触れ合いが重要であると述べている。

<sup>38</sup> 福祉ニーズは、人びとの合意によって問題が認識されるもので、それ自体としては客観的に存在するものではない。何をもって福祉ニーズとするかは、基本的には政治過程において決定されるものである（坂田 1996：22）。

<sup>39</sup> ここでいう「協働」とは、効率的な事業遂行を求めている「合理的事業遂行の一体型協働」ではなく、対話や対等な位置づけを重視する「過程重視の対等型協働」のことである（原田 2014b：92）。

<sup>40</sup> 野川（2002：68）は、『21世紀型トータルケアシステムの創造—遠野ハートフルプランの展開』という書籍でトータルケアシステムについて次のように述べている。「限られた貴重な保健医療福祉資源を有効に活用（有限の資源の最大限の活用）し、地域住民の生涯にわたる自己実現を保障し、健康で文化的な日常生活を相互的支援を基盤とした社会的支援（ソーシャルサポート）により達成することである。したがって、身近で相互に密接な関連をもった市町村が主体となって、地域の関連諸機関と協力して一貫性、連続性のある包括的な社会サービスを、住民一人ひとりの健康レベルやニーズ（ニード志向）に応じて総合的に提供していくための保健医療福祉資源と住民生活（住民の主体的参加）との有機的な結合体（協調と統合）である。」

<sup>41</sup> 介護保険の一部改正の内容は、①医療と介護の連携の強化、②介護人材の確保とサービスの質の向上、③高齢者の住まいの整備、④認知症対策の推進、⑤保険者の主体的な取り組みの推進、⑥保険料の上昇の緩和のことである（清水 2013：130-131）。そして、地域包括ケアシステムについては、「国及び地方公共団体は、被保険者が可能な限り、住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、保険給付に係る保健医療サービス及び福祉サービスに関する施策、要介護状態等となることの予防又は要介護状態等の軽減若しくは悪化の防止

---

のための施策並びに地域における自立した日常生活の支援のための施策を、医療及び居住に関する施策との有機的な連携を図りつつ包括的に推進するよう努めなければならない」という規定がある。この規定には「地域包括ケアシステム」という表現はないが、法改正と同月に出された老健局長通知では、法改正の趣旨として、「高齢者が住み慣れた地域で安心して暮らし続けることができるようにするためには、医療、介護、予防、住まい、生活支援のサービスを切れ目なく提供する『地域包括ケアシステムの構築』が必要である」と明記された（二木 2015）。

<sup>42</sup> これは、方法論上の問題指摘である。つまり、住民懇談会のカード法が必ずしも少数者の意見や問題を排除するとはいえない。少数者の問題を明確にするため、カード法などを用いる場合もあるからである。結局、ファシリテーターのやり方によって住民懇談会の結果は大きく変わると考える。

<sup>43</sup> 原田（2012b：187）は、住民懇談会が形骸化してしまった原因の一つとして、ファシリテーターの能力不足を挙げている。そして、参加型住民懇談会の必要性を主張している。

<sup>44</sup> 「Concept System」という CM のソフトウェアがあるが、本研究では精密な量的分析のため、「YJBrain\_1.6」と「IBM SPSS23」統計プログラムを用いて分析を行った。

<sup>45</sup> 全国国民健康保険診療施設協議会「男性介護者に対する支援のあり方に関する調査研究事業報告書」（平成 22 年度老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業）によると、65 万人程度の男性介護者がいると見込まれるとしている（三本松 2014：130）。男性介護者が増加している状況の中で、地域における実態を明確にし、その支援策を探ることが今後の重要な課題となると考える。

<sup>46</sup> 市民権 (citizenship) は、市民に対して広義の社会参加を保障する制度形成のための理念のことである。公民権 (civil rights) は広義の社会参加の前提であり、参政権 (political rights) は政治参加という広義の社会参加の手段であり、そして社会権 (social rights) は公民権や参政権を超えた、広義の社会参加そのものの保障を意味する（武川 1996：14）。

<sup>47</sup> 芝野（2011：4）は、「実践理論」と「実践」をつなぐものとして「実践モデル」を提示し、実践モデルの下に実践を導く「実践マニュアル」の必要性を指摘している。

<sup>48</sup> 「参画的参加」とは、審議会や各種の委員会などの政策策定や決定のプロセスへの参加のことであり、本研究では、地域福祉計画過程への住民参加を意味する。また「活動的参加」とは、ボランティア活動に代表される実際の活動への参加のことである。

<sup>49</sup> 民間非営利セクターは、NPO (Non-Profit Organization) とも呼ばれる。その概念について日本では複雑であるが、本研究では広く無認可の地域住民組織や小さな NPO 法人、財団法人、社団法人、社会福祉法人、そのほか、社会福祉と関わりの深い農協や生協など多様な非営利組織や協同組合をも含む概念として使う（岡本 2002：20）。

<sup>50</sup> 本研究における「小地域」は、小学校区をさすが、地域によってその範囲が異なると考える。圏域設定をどのように行うかは、各自治体のコミュニティ政策とも関わることである（岩間・原田 2012：145）。

†