

[原著論文]

## 地域福祉計画と「福祉コミュニティ」の形成

大和田 猛<sup>1)</sup>

### The Formation of Social Welfare Planning At The Community Level and Functional Community Welfare

Takeshi Owada<sup>1)</sup>

#### Abstract

In Japan social welfare legislation was revised in 2000. The aim of the new legislation is to protect the interests of users and to promote community welfare through support to independent living. It demands the "social welfare planning, both municipal and prefectural, at the community level." Hitherto, various plans for health and welfare services for the elderly, care insurance enterprises, child rearing promotion, etc., have been made and carried out, but this new idea of "social welfare planning at the community level" is important in that it envisage a comprehensive and systematic planning based on the realities of the local community itself.

In this paper, I reviewed prior studies about functional community welfare to examine the concept of "functional community welfare", and reached the conclusion that the goal of social welfare planning at the community level" is the creation of "functional community welfare."

(J.Aomori Univ.Health Welf.5(1):35-44, 2003)

キーワード：地域福祉、地域福祉計画、福祉コミュニティ

community based social services, social welfare planning at the community level, functional community for welfare

#### 抄録

社会福祉法は2000年6月に改称・改正された。その目的は、福祉サービス利用者の利益の保護と自立生活支援による地域福祉の推進である。市町村で策定する地域福祉計画及び都道府県で策定する地域福祉支援計画は、社会福祉法の条文で明示された。これまで、様々な老人保健福祉計画や介護保険事業計画、児童育成計画など、分野別の計画が構想されてきた。しかし、地域福祉計画は地域社会を基盤とした福祉総合計画であることから、その意義は大きい。今回日本における戦後から現在に至る福祉計画の変遷をレビューした。

地域福祉計画は、地域福祉政策の計画的推進の手段であり、その目的は「福祉コミュニティ」の形成にあると考えた。福祉コミュニティに含まれる内容を先行研究から検討した。その結果、地域福祉計画の目標は福祉コミュニティの形成にあると結論した。

#### I. はじめに

2000年6月に改称・改正された「社会福祉法」は、その目的に福祉サービス利用者の利益の保護と自立生活支援を中軸に地域福祉の推進をかけた。そして、かかる目的を遂行するために住民の生活に最も身近な基礎自治体である市町村に「地域福祉計画」を策定することを求めた。同時にかかる計画を支援するために都道府県

「地域福祉支援計画」についても法定化し、自立生活が困難な個人や家族が、地域において自立生活ができるようサポートネットワークをつくり、必要なサービスを総合的に提供する仕組みを形成させ、そのために必要な物理的、精神的環境醸成を図るため、社会資源の整備、開発と住民参加・協力体制を促進するための諸活動を計画的に展開することを法制上も明示した。

1) 青森県立保健大学健康科学部社会福祉学科

Department of Social Welfare, Faculty of Health Sciences, Aomori University of Health and Welfare

このことから、おそらく地域福祉計画は、地域社会を基盤とした福祉総合計画という性格をもち、それは当然ながら行政サイドだけで進めるのではなく、これまでの計画以上に、地域福祉のセミフォーマル、インフォーマルな力を重視した公私協働の計画づくりが求められることになろう。また、従来の行政計画はややもすると、補助金の名目づくり、象徴的な建物づくりと連動させた計画づくりも多かったが、いかに既存の社会資源を有効かつ効率的に活用していくのか、不十分な社会資源や人材を発掘し、開発していくのか、そのためにどれだけタテ割り行政の弊害を克服して横断的な連携を確立できるのか。そして何よりも、そのために住民との合意形成をはかりながら、住民が主体性をもって参加しながら作り上げられる計画なのか。その計画策定過程を明らかにすることが重要になってくるものと思われる。

本稿においては、「地域福祉計画」が社会福祉法に盛りこまれるまでの戦後の福祉計画の系譜を概観して、その性格と特徴を整理したい。その上で地域福祉計画は、地域福祉政策の現実的・計画的推進の手段としての意味をもつという位置づけをし、その意義を整理した上で、従来、ややもすると、各種の答申や行政報告書等であまりにも安易にかつ漠然、曖昧に使用されてきた傾向のある「福祉コミュニティ」形成の問題を先行研究から整理した。このことを踏まえて、「福祉コミュニティ」とは何か、を明確にし、さらに、地域福祉計画と福祉コミュニティの関連を検討し、地域福祉計画の目標が「福祉コミュニティ」の形成にあることを論考する。

## II. 地域福祉計画の系譜と性格

### (1) 戦後における社会福祉計画の系譜

かつて、社会保障制度審議会は、1962年の勧告の中で「現在の社会保障の最大の欠陥は、思いつきで、組織的、計画的でない。体系化への努力が行われていない」として、社会福祉の無計画性を強く批判した。第2次世界大戦後、福祉国家の近代化を歩みはじめた日本は、基本的な社会福祉制度の基盤整備と事後的救済の対応に精一杯で政策的に計画的福祉を展開していく余裕はなかったといえる。それは、国民の生活水準を向上させるための産業立地計画や所得倍増計画、地域開発計画といった経済優先政策の陰になって福祉計画の意義や必要性があまり論議されなかったことも要因として考えられる。社会福祉の領域で計画として公式的に国家レベルで登場するのは「社会福祉施設緊急整備5か年計画」(1971年～1975年)である。この計画は、社会福祉施設の重点的な整備計画であり、①緊急に収容保護する必要のある老人、重度の

心身障害者等の収容施設を重点的に整備すること、②社会経済情勢の変化に対応して保育所およびそれに関連する児童館等の整備拡充をはかること、③老朽施設の建て替えの促進とその不燃化、近代化をはかることの3つを目標としていた<sup>1)</sup>。このような国の計画に対して、地方自治体でも地域計画が策定され、その中に社会福祉計画も含まれることになった。自治省は、1969年に地方自治法を改正し、各地方自治体に地域計画の基本構想の策定を義務づけている。

1973年のオイル・ショック(第1次)によって、わが国の高度経済成長は終焉を迎え、引き続き1978年のオイル・ショック(第2次)によって、「成長と福祉の乖離」がいわれる中、社会保障は「拡大から抑制へ」と大きく展開することになる。

しかし、1975年に「今後の社会保障のあり方について」(社会保障長期計画懇談会)という計画ビジョンの中で、「福祉国家から福祉社会への転換」が提案され、従来の高度経済成長による経済社会構造の変化によって生じた家族や地域社会の生活構造や生活保障機能の変化や低下、高齢化社会の進展等によって社会福祉の内在的变化も促されることになった。すなわち、ノーマライゼーションやコミュニティ・ケアの理念、社会福祉ニーズをもつ高齢者の住み慣れた地域で暮らし続けたいという願望、障害をもつ当事者達による地域で自立して暮らしたい、という脱施設化運動等が相乗して、それまでの生活型社会福祉施設を中心とした施策から、地域福祉、在宅福祉を中心とする施策へと大きく変化させ、このことはその後の社会福祉政策の基調となっていくのである。

### (2) 近年における社会福祉計画の展開

1970年代は「社会福祉施設緊急整備5か年計画」のような国家レベルでの福祉計画は存在しないが、近未来を見据えた社会福祉改革につながるさまざまな社会福祉のあり方、すなわち、供給体制、サービス方法、利用者の権利、財源、権限、マンパワー等の議論が政策レベルで活発に展開された。このような動向の中で、1980年代になると地方自治体レベルで社会福祉計画の策定が先駆的に行われるようになる。たとえば、大阪府の「地域福祉推進計画」(1983年)、神戸市の「新こうべの市民福祉計画」(1983年)、神奈川県「かながわ福祉プラン」(1987年)などである。この時期になると、社協も在宅福祉サービスの計画策定に取り組み始める。全国社会福祉協議会が社協の地域福祉計画策定の指針として『地域福祉計画』を刊行するのは1984年のことである。このあたりから、在宅福祉サービスの必要性が強く議論されるようになり、制度化も進められるなかで、市町村社会福祉行政の

計画化の必要性和その計画を地域福祉という新しい社会福祉サービスシステムの視点から策定するという考え方が出てくる。

このような状況のなかで、東京都地域福祉計画等検討委員会は、1989年に「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」を答申したが、そこでは東京都が策定する「地域福祉推進計画」、区市町村が策定する「地域福祉計画」、社協等の民間団体や地域住民が策定する「地域福祉活動計画」を「三相計画」として位置づけ、それらを有機的に連携させることによって、地域福祉を計画的に推進するという提言がなされている。そこでは、①在宅福祉サービスの拡充、②在宅福祉と施設福祉との統合、③在宅福祉サービスの拠点整備、④サービス・コーディネート・システムの確立、⑤福祉と保健医療の連携システムの確立、⑥社会的交流の確保に関する課題、⑦情報提供や相談に関する課題、⑧計画の内容は新しい社会福祉のサービスシステムとしての地域福祉なので、高齢者分野のみならず、障害者分野、児童福祉分野も含めた総合的・一体的な計画づくりを想定し、これらの内容を盛り込んだ計画を住民参加でつくる必要性を指摘している。この答申は、それまで不明確であった計画策定主体の役割分担を明確にしており、その後の地域福祉計画の確立に先導的な役割を果たしている。国際的な社会福祉計画としては、「国際障害者年行動計画」（1980年）や「高齢者問題国際行動計画」（1982年）が記憶に新しい。

### （3）社会福祉計画から地域福祉計画へ

ところで、わが国の社会福祉は戦後、GHQの強力な指導のもとに展開されたが、とくに生活保護制度と、社会福祉施設を中心としてサービスの給付が行われてきた。しかしながら、1980年代以降になると、高齢者層を中心に福祉ニーズの拡大、あるいはその多様化・高度化が深まり、社会福祉は生活保護や社会福祉施設による対応だけでは困難なことが明らかになってきた。1978年に全国社会福祉協議会が刊行した『在宅福祉サービスの戦略』や「大きな政府」から「小さな政府」等の政策論議が相乗して、地域福祉や在宅福祉サービスが社会福祉の理念や援助方法として、中心となるサービス基本軸の転換が方向づけられた。社会福祉計画は、地方自治体を中心に在宅福祉サービスの供給計画として構想されるようになる。中央集権的な行政システムでナショナル・ミニマムを実現してきたわが国でも、現実的な福祉サービスは地方自治体の責任で行う活動がほとんどである。中央政府から地方政府への権限関係の見直し<sup>2)</sup>等も関係して、従来の国レベルの社会福祉計画から、地方自治体レベルの

地域福祉計画へ変化していく。すなわち、1989年の「高齢者保健福祉推進の10カ年戦略」（ゴールドプラン）の策定を契機に、1990年の社会福祉関係8法の改正時に老人福祉法および老人保健法の改正による「老人保健福祉計画」の策定が、都道府県、区市町村という地方自治体に義務づけられ、法定化されたのである。このあたりから社会福祉の領域においても、地方自治体のもとで計画行政が推進されることになる。

また、1994年には「高齢社会福祉ビジョン懇談会」が『21世紀福祉ビジョン』を策定したが、このビジョンにもとづいて、新ゴールドプランやエンゼルプランが策定され、1993年の「障害者基本法」においても、その第7条で国の障害者基本計画、地方自治体の障害者計画の策定が義務づけられている。さらに、1997年に成立した介護保険法においても第116条から118条において市町村介護保険事業計画や都道府県介護保険事業支援計画の策定を法定化している。

しかも、これらの計画は、サービス集約型の給付形態をとる社会福祉施設から、サービス分散型の給付形態をとる在宅福祉へ大きく重点がシフト化し、地方自治体の政策力量がますます問われるものとなっている。

さらに、1999年、地方分権一括法が制定され、地方分権の時代に突入することになったが、2000年に改称・改正された「社会福祉法」においては、市町村に①地域における福祉サービスの適切な利用の推進、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、③地域福祉に関する活動への住民参加の促進に関する「市町村地域福祉計画」の策定（法第107条）を義務づけ、一方、これを支援するために都道府県においても、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、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、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「都道府県地域福祉支援計画」の策定（法第108条）を明示した。

地域福祉計画は、もはや社会福祉の地域計画として既存の高齢者、障害者、児童に関する計画や介護保険計画をも包含し統合した、それぞれの地域社会の福祉再生と創造のための計画である。それは、地域福祉の視点から小括すると、（1）場あたりの・事後対応的福祉から予防的・計画的福祉へ、（2）中央集権的福祉から地方分権的福祉へ、（3）分野別・モザイク的福祉から総合的・統合的福祉へ、（4）サービス提供中心型福祉からサービス利用者中心型福祉へ、（5）保健・医療・福祉個別対応型サービスから保健・医療・福祉連携型サービスへ、（6）施設福祉中心型福祉から在宅福祉・地域福祉中心型福祉へ、（7）産業・経済開発型社会計画から生活・在宅型地

域福祉計画へ、という特徴を十分に反映したものでなければならぬ。

### Ⅲ. 地域福祉政策と地域福祉計画

#### (1) 地域福祉政策と地域福祉計画

社会福祉の領域においても、いよいよ社会福祉法の施行によって、市町村自治体の地方分権による地域福祉計画の策定とその実施というかたちで福祉の地域化政策が求められることになった。今回の社会福祉法では地域福祉について法第1条で、「地域における社会福祉」を指して、地域福祉としている。その意味では「地域福祉政策」と理解してもよい。なぜならば、「地域福祉」を実現するための政策が「地域福祉政策」と考えられるからである。この地域福祉政策を具体的、計画的に具現化するための方法として、社会福祉法の第10章に第1節「地域福祉計画」が挿入されたと解釈できる。しかし、「地域福祉」という概念そのものが広義の社会福祉概念との間で設定されており、地域福祉を目的として理解するのか、地域における社会福祉政策の手段として理解するのか、はいまだ明確ではない。もし、政策という視点にスタンスを置くならば、地域の「社会福祉政策」と「地域福祉政策」は共通したコンセント（合意）ないしトリガー（誘因）をもつことになる<sup>3)</sup>。地域福祉が地域の社会福祉政策として存在する場合には、高齢者福祉や障害者福祉、児童福祉など社会福祉の領域（カテゴリー）別の様々なサービス領域を全て含み、かつそれらの連絡や調整、さらにネットワークの形成などを内包する。また、社会福祉のそれぞれの領域の土台となる共通的、基本的な基礎構造を含むものとなる。そして、それに対する政策が地域福祉政策ということになる。むろん、地域福祉という理念や目的にそって合理的・有効的な政策が推進されることはいうまでもない。

ところで、地域福祉政策の手段として「地域福祉計画」を理解するならば、地域福祉計画策定の意義とはどのように整理されるべきなのであろうか。これまでの老人保健福祉計画や介護保険事業計画、市町村で取り組まれている障害者基本計画や地方児童育成計画等はいずれも在宅福祉サービスの促進を図る政策意図のもとに計画策定が行われてきた。

しかしこの場合、在宅福祉の整備促進のための計画といっても、市町村への権限委譲と財政負担転嫁、市町村の福祉供給体制の不均衡発展と格差是正のための計画化、サービス供給の民営化および利用者負担の一般化などと抱き合わせの構造となっており、しかも法定化されているにしても努力規定にとどまっているものもあり、

複雑な位置に置かれている計画も存在する。

社会福祉法の中に明示化された「地域福祉計画」策定の意義はこれらの反省もふまえながら整備される必要があるであろう。

#### (2) 地域福祉計画の意義

地域福祉計画の策定責任や実施責任すなわち、策定主体は市町村という地方自治体であると考えられるが、それではなぜ今、地域福祉政策を推進するための設計図としての地域福祉計画の策定が必要なのであろうか。

第1に、地域福祉計画を策定する最大の意義は、市町村という基礎自治体の範囲において、住民からの様々な要求がある中で、限られた財源、マンパワー、組織体制の制約から、住民要求に優先順位をつけて、その充足を確定し、当面充足されない要求は時系列にそって充足していけるような施策や事業及び活動を継続的に展開するところにある。つまり、施策・事業・活動の全体的・長期的見通しが立てられるように、サービス供給の安定化をはかるのが計画的行為ということになる。地域福祉政策は、たんに法定化されたサービスだけで構成されるのではなく、地域住民や民間団体等が行う福祉活動も組み込んだものである。だから地域の組織化や福祉の組織化は当然、計画行為の視野に入らなければならない。

第2に計画は、いわゆるタテ割り行政の弊害を克服するための手段としての意義がある。社会福祉行政内部での総合化、調整、統合化はもちろんのこと、生活関連行政である保健医療、教育、雇用、交通、住宅などの諸部門との連携、統合化をはかることが主要な計画の意義でもある。住民側から見ればタテ割の法令、通知通達にもとづく行政サービスを、ヨコ割に施策を統合化して便益を高めるように効果的な運用をめざして計画を立てるのである。計画がめざすタテ割り行政の克服とは、サービスのネットワークづくりと言ってもよい。社会福祉行政内部での総合調整であれ、生活関連行政をも含めた体系的整備であれ、要は効率的で有効的なサービス・ネットワークをどのように形成するか、というところに、計画の意義がある。その際、言うまでもないが、地域福祉計画は在宅福祉に限定化、狭小化して構想するのではなく、施設福祉の充実、強化や生活関連部門を含めた総合的なものでなければならない。

第3に、地域福祉計画の必要性は、地域に暮らす住民の生活問題や介護問題の早期発見、早期対応のシステムづくりでなければならないということである。

また、第4に、地域福祉計画は、福祉施策や制度に対する市民参加、住民参加を目指すものでなければならない。計画策定への参画、実施への参加を通じて住民自治、

地方自治を実現しようとするものである。つまり、地域福祉計画は、住民の福祉政策の制度化に対する市民参加を担保しなければ全く無意味なものになってしまう。従来の計画策定は、どちらかという行政ペースで運ばれ、サービスを提供する専門化主導や財源の都合で組み立てられやすい傾向があった。しかし、地域福祉計画は、あくまで住民のニーズから出発するべきであり、生活者としての住民を主体的・実質的に参加させてこそ意義をもつものである。

第5に、地域福祉計画は、地域福祉における公私協力関係の安定化、公私の役割分担をはかる合意形成の方法でもある、ということである<sup>4)</sup>。

つまり、地域福祉計画の策定にあたっては、(1) 地域の個別性、(2) 住民主体、(3) ネットワーク化、(4) 公私協働、(5) 住民参加、をしっかりと視点の基本軸に据えて構想するところに意義がある、と考えられる。

### (3) 地域福祉計画の性格と目的

地域福祉計画は、かつての老人保健福祉計画とは異なり、計画に盛り込まれるべき事項が設定されていて、市町村は国によって示された算式に各区市町村の数値を代入すれば自動的に計画目標が出てくる、といった類の計画ではない。また、多くの老人保健福祉計画に見られたように市町村がシンクタンク業者等へ計画策定を丸投げ、委託し、金太郎飴のようなどこでも同じような計画が行われる、というようなものでもない。

地域社会には既存の施策だけでは十分な対応のできないものがあり、このような「施策のすきま」や「制度の谷間」にある地域福祉課題を掘り起こして解決することが、地域福祉計画には期待されている。例えば、ホームレス、児童や高齢者虐待、高齢者の介護をめぐる福祉課題は、既存の施策や計画による対応が不十分であり、地域によっては、そうした課題も地域福祉計画の中に含まれるべきであろう。社会福祉の分野では、すでに福祉三プランが存在しており、これらと地域福祉計画とが、どのような関係に立つべきか、ということは大きな論点である。また、社会福祉協議会は、民間団体としての福祉活動の行動計画として「地域福祉活動計画」を策定してきたが、これは行政計画としての地域福祉計画と関係するところが大きい。2002年1月に報告された社会保障制度審議会の『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あり方について』では、地域福祉計画は「(高齢者、障害者、児童) 既存の三プランを内包した総合計画である」と述べている。つまり、社会福祉法が定める三項目を含んでいれば、地域福祉計画として

存立はするが、それは「狭義の地域福祉計画」であり、そもそも、地域福祉計画が社会福祉法に導入された主旨を尊重するならば、社会福祉法の定める三項目に加えて、三プランなど福祉分野の計画を内包した、関連分野としての保健・医療、まちづくり、住宅・教育・雇用等も視野に入れた総合計画、すなわち「広義の地域福祉計画」でなければならない。

このような地域福祉計画と既存計画との関係を示したのが、図1である。

つまり、地域福祉計画は、社会福祉関係の既存の三つの計画に、新たに付け加わった四つめの計画として策定されるべきではなく、既存の三つの計画を包含し統合した、社会福祉の統合計画として策定されなければならないということである。

地域福祉計画について「地域や市町村を基盤に展開する福祉サービスや福祉活動のあり方について、その到達目標や推進条件などを計画的・体系的に明らかにし、将来への展望や実現への道筋を示す地域福祉の推進方法」<sup>5)</sup>と定義するものもあるが、地域個性や特性を充分、配慮した福祉コミュニティ・プランの性格をもつこと、縦割り行政、分野別の福祉計画を越えた総合的なプランであること、市民参加型の性格をもつこと、などが社会福祉基礎構造改革のなかでも期待されており、今後こうした点を考慮しながら計画づくりが展開されていくことになるだろう。しかし、これまでの市町村の福祉計画づくりを見ると、期待されるこうした点が達成できるかについての確証はない。

地域福祉計画のイメージについて、牧里毎治は次のような点をあげている<sup>6)</sup>。

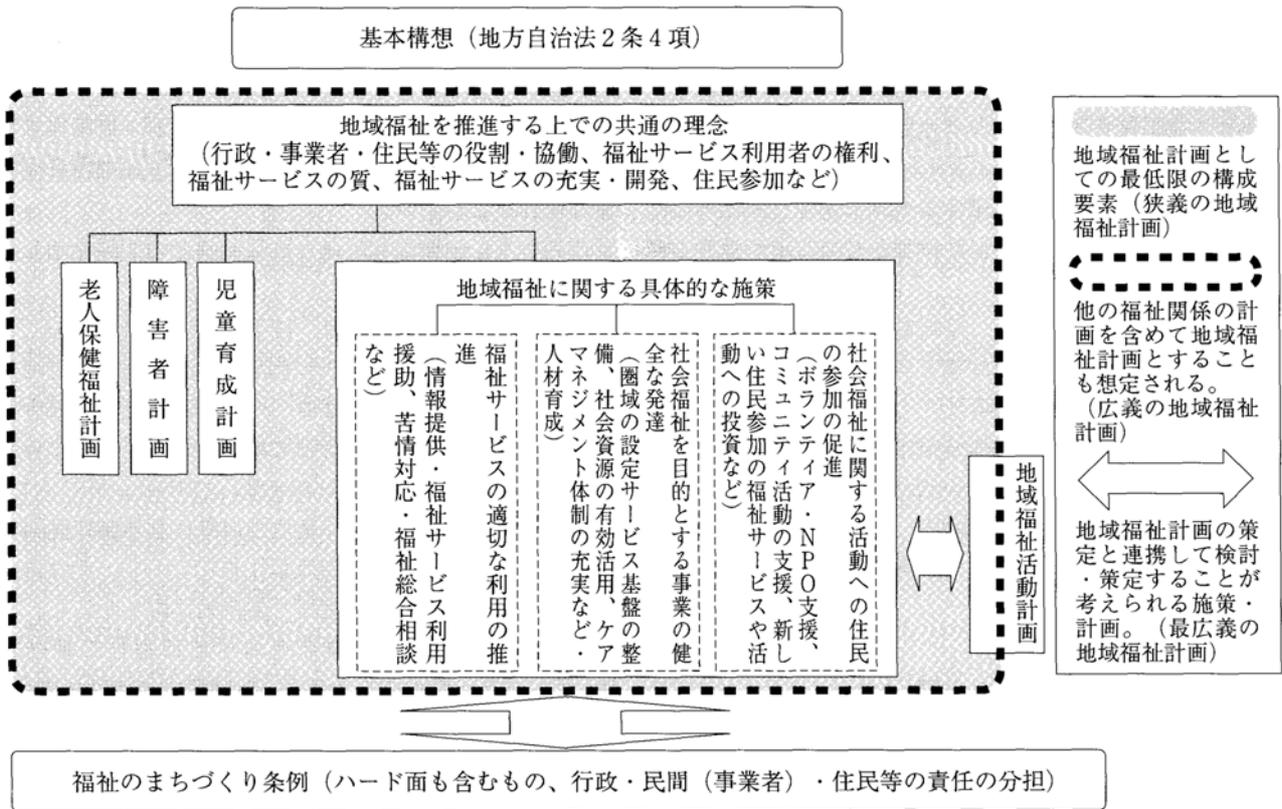
- ① 市町村総合計画と個別福祉計画との中二階的存在
- ② 保健・医療・福祉の統合から近接施策との連携・融合(住宅・交通・労働・教育・文化など)
- ③ 市民参加・住民参画の計画策定
- ④ Plan-Do-See-Checkのプロセスにおよぶ市民・住民参加
- ⑤ フローからストックの計画フレームづくり(右肩あがりの補助金漬け行政から地域資源を活用した創出行動)
- ⑥ エリア計画・コミュニティ計画の重視(自治体内分権)

つまり、地域福祉計画は、地域社会を基盤とした福祉総合計画、地域福祉政策の総合計画といった性格をもつことになると考えられる。

## IV. 地域福祉計画の目的

### (1) 地域福祉計画の目的としての「福祉コミュニティ」

＜図1＞地域福祉計画と既存計画との関係



(出典) 『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出版部、2002年)

形成

地域福祉計画のような、新しいサービスシステムの視点から社会福祉行政の総合化と地域住民との協働化をはかる計画づくりにおいては、計画に盛り込むべき目標、課題に関する事項と、その計画化の過程や計画を進めることによる地域の社会福祉をめぐる状況の改革も十分に意図して策定されなければならない。

一般的に、地域福祉の計画化を進める場合、計画化により何を達成しようとするのか、というタスク・ゴール(課題達成目標)と計画化を住民参加で進めるといった計画化の過程を重視することを目的とするプロセス・ゴール(計画策定過程重視)と計画化の過程で取り上げるべき社会福祉の課題の認識や解決すべき課題における優先度について、あるいは街づくりにおける社会福祉のありようについて関係者や住民の認識を変え、状況を取りまく力学を変容させることを目的とするリレーションシップ・ゴール(関係力学の変容)といった3つの要因を視野に入れて進めることが重要である<sup>7)</sup>。その上で結論を先取りして述べれば、地域福祉計画策定の目的は「福祉コミュニティ」の形成・創造であると考えられる。福祉コミュニティの形成は市町村にある社会福祉協議会(以下、

社協と略)やNPO団体にとどまらず、1993年に告示された旧厚生省『国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針』でも、その形成がうたわれ、さらに1995年に全国社会福祉協議会は、「ふれあいのまちづくり事業」および『事業型社協推進の指針』を示して、従来の連絡調整型社協から事業型社協の大転換を図った際にもこのことをうたっている<sup>8)</sup>。

すなわち、「住民の具体的な生活・福祉問題を受け止め、そのケースの問題解決、地域生活支援に素早く確実に取り組めるよう、①総合的な福祉相談活動やケアマネジメントに取り組み、②各種の公的福祉サービスを積極的に受託し、それらを民間の立場から柔軟に運営しつつ、③公的サービスでは対応できない多様なニーズにも即応した新たな住民参加型サービスを開発・推進し、④小地域での継続的・日常的な住民活動による生活支援活動、ネットワーク活動、ケアチーム活動等に取り組むとともに、その問題解決の経験をふまえて地域福祉活動計画の策定と提言活動の機能を発揮し、このような事業・活動を通して住民参加を促進し、福祉コミュニティ形成を進める。」

つまり、地域福祉計画は市区町村社協の策定した地域福祉活動計画をすり合わせ、再検討され、整合性をもた

せた形で策定されなければならないのである。

## (2) 「福祉コミュニティ」とは

それでは、改めて「福祉コミュニティ」とは何であろうか。その概念や構成内容を2、3の先行研究の説に依拠して要約してみよう。

「福祉コミュニティ」は、地域福祉を内実化させていく一つの側面として、とくに住民主体の地域福祉実現の足場として重要な位置を占めている。「福祉コミュニティ」という言葉は、さまざまな答申や報告書、研究書等でも折に触れて表記されているが、その認識や意味、解釈はさまざまに統一され、合意されている用語とはいまだ言えない。しかし、「福祉コミュニティ」の形成が強調されるようになってきたのは、いわゆる在宅福祉サービスの推進が地域福祉政策として強調されるようになった1980年代からである。「福祉コミュニティ」は、その形成をめざす理念であるが、それをどのように実体化することができるのか、その方法・手段として地域福祉計画の策定が位置づけられると考えられる。周知のように「福祉コミュニティ」という言葉を最初に使ったのは岡村重夫である。岡村は福祉コミュニティを「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」と位置づけ<sup>9)</sup>、地域社会における生活環境の整備のためには、住民参加が必要であり、地域組織化活動によって望ましい地域社会構造や社会関係を創り出さなければならない。しかし、地域福祉にとっては、一般的な地域組織化だけでは不十分であり、さらに福祉サービス利用者の組織化活動によって「福祉コミュニティ」を形成することが重要である、という。右田紀久恵は、福祉コミュニティは、地域社会の新しい質の構築をめざすものであり、新たな「公共」のベースである、という。右田は、生存主体認識や住民自治という認識を根底にもたなければ、住民主体、住民参加、福祉コミュニティの構築の論理は空転すると指摘し、福祉コミュニティというのは、コミュニティの一部であったり、そのなかで特別な機能をもつものというのではなく、まさに地域福祉の基盤として位置づけられるコミュニティを福祉コミュニティととらえている<sup>10)</sup>。

また、三浦文夫は、「福祉コミュニティ」は、要援護者を地域にとどめ、居宅での生活が継続できる体制、すなわち一定の地域に在宅福祉サービスのネットワークが作られ、このサービスの推進にかかわりをもつ、行政、民間、住民の協働が成立する体制を、「福祉コミュニティ」と定義している<sup>11)</sup>。

そして、「在宅福祉サービスの推進にあつては、行政、民間あるいは地域住民の組織化が欠かすことのできないも

のとなってくるのである。すなわち、この組織化は、在宅福祉サービスの推進という一定の目的なり関心にもとづいて作られる共同関係を機能的コミュニティの一種とみなすことができるのである。そしてこの機能的コミュニティが地域的範囲をもとにつくられた在宅福祉関係の施設・サービスのネットワークと結びついて成立するとき、それは『福祉コミュニティ』とみることができる<sup>12)</sup>という。しかし、このようなシステムは「福祉コミュニティ」の必要条件であっても充分条件とはいえない。充分条件のためには、「在宅福祉サービスの受け手である要援護者が当該の地域社会に受け入れられるだけでなく、他の地域住民と同じように、平等で完全な社会参加が保障される「総合」力をもった地域社会が形成される必要がある。このためには、住宅、道路、公園、交通機関、就労の場、文化的諸施設等々の物的環境の整備、さらに学び、働き、参加するための仕組みやチャンネル等の制度的環境の改変、そして地域住民の要援護者と福祉についての意識・態度（人的環境）の変容が不可欠<sup>13)</sup>」である、と主張する。

このように三浦の福祉コミュニティ概念は住民参加を基調に地域社会での福祉サービス提供とその基盤整備を目標にした、(a) 福祉環境づくり、(b) 住民の意識・態度の変容、(c) 公私のネットワーク推進を一体的に図っていく要援護者支援としての機能的コミュニティとしての展開を意図したものである。この三浦の捉え方は全社協の『在宅福祉サービスの戦略』や『小地域福祉活動の手引』(1992)に継承されていくが、この『小地域福祉活動の手引』(1992)には、「地域福祉や在宅福祉サービスの推進という目的と関心にもとづいてつくられるネットワーク・共同関係を福祉コミュニティとよび、福祉コミュニティというのは包括的なものではなく、いくつもの福祉コミュニティが時には重なり合いながら形成され、これを通して、地域社会の福祉的な再編成を図るというのが、福祉コミュニティの考え方である<sup>14)</sup>」と叙述されている。

さらに、牧里毎治は、福祉コミュニティの範囲として、市町村行政区という一定の地域社会の内部に存在する小学校区という機能的コミュニティとして、福祉コミュニティをとらえている。その上で、福祉コミュニティを「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<sup>15)</sup>」と定義する。これまで、「福祉コミュニティ」概念は、「福祉見直し」時代の「コミュニティ・ケア」そして在宅福祉サービス・公私役割分担を主とする地域福祉政策の展開過程で、一方では政

策誘導的に、他方では住民主体による地域福祉の構築という変革主体の理念型として、議論されてきた。

これまでの先行研究者の福祉コミュニティ概念を構成している意味内容を最大公約数的に抽出してみると、福祉コミュニティづくりは、福祉という一定の関心領域にもとづく機能的コミュニティを形成しようとするものであり、サービスの提供とその基盤整備としての福祉環境づくり、住民の意識・態度の変容と公私のネットワークが一体となって地域社会（基本的には市町村という行政区、その中での小学校区、中学区という日常生活圏）に成立するものである、といえる。かかる福祉コミュニティは、具体的には、地域組織化と福祉組織化という2つの組織化活動を中心とするネットワークの推進と地域福祉計画によって推進される。先述した岡村は、地域組織化活動を「地域福祉にとって望ましい地域社会構造や社会関係をつくりだす活動」<sup>16)</sup>として、一般的地域組織化活動（一般的コミュニティづくり）と福祉組織化活動（福祉コミュニティづくり）に分けている。

岡村によれば、一般的コミュニティだけでは、日常生活に困難をもつ人々の生活上の要求は充足されないことから、こういった人々の「利益に同調し、代弁する個人や機関・団体が、共通の福祉関心を中心として特別なコミュニティ集団を形成する必然性をみとめる」<sup>17)</sup>がゆえに、これを福祉コミュニティとよんでいるのである。

その構成員は第1にサービス受給者ないしは対象者、第2は、生活困難の当事者と同じ立場にたつ同調者や利害を代弁する代弁者、第3は、生活困難者に対して、各種のサービスを提供する機関・団体・施設であるとしている。そして、福祉コミュニティの5つの機能として、①当事者参加（地域福祉政策に対する住民参加・当事者参加）、②情報活動（住民の福祉問題についての情報の収集、整理、提供）、③地域福祉計画の立案（とくに公私福祉サービスの立案）、④コミュニケーション（コミュニティ構成員の間で、共通の価値観や共通理解の範囲の拡大）、⑤社会福祉サービスの新設・運営があげられている<sup>18)</sup>。

したがって、福祉コミュニティづくりは、援護を必要とする人にしっかり焦点をすえ、これらの人々を受け入れ、生活を実際に支える援助体制をつくることを中心に、地域住民のなかに協働と連帯を推し進めることのほうが現実的であり、肝要であろう。それは、くり返すが地域福祉を基盤とする対人福祉サービス、サービスを支える基盤整備や公私のネットワーク化、地域住民の福祉意識や態度の変容などのうえに成立するものである。そして、それを促進する方法として組織化活動と地域福祉計画の策定があるのである。〈図2参照〉

## V. おわりに

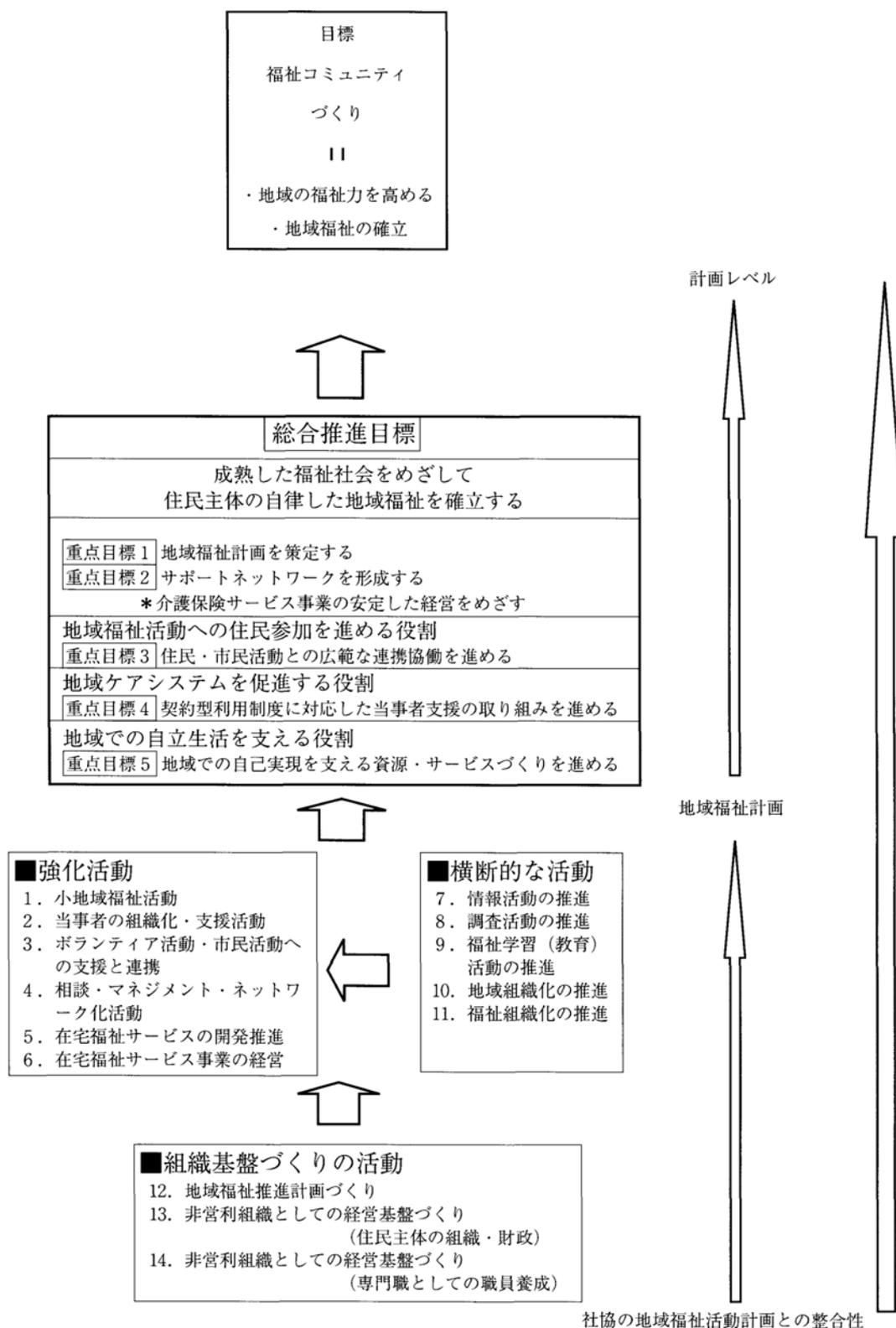
従来の社会福祉サービスの展開は利用者への保護・救済を中心に生活福祉型施設でのケア・サービスのもとに展開されてきた。しかし、社会福祉基礎構造改革、介護保険法の施行、社会福祉法の施行という最近の制度改革は、生活障害をもつ利用者の権利を擁護しつつ、地域社会の中で、自立生活の支援のもとに展開されようとしている。このことは「地域福祉の推進」として、法条文にも明示されている。

この動向のなかで、地域福祉計画の策定が市町村自治体に要請されている。かつて、市町村社会福祉協議会が「地域福祉活動計画」の策定と推進に取り組んだことは記憶にも新しいが、平成の大合併といわれる市町村合併の議論や動きも活発であり、各地方自治体の政策責任や政策評価、政策形成過程への住民参加をめぐる議論も多くなってきている。「地域福祉は、福祉コミュニティを媒介に提案された地域生活問題に対する地域政策の一翼である」<sup>19)</sup>にしても、「福祉コミュニティ」は、社会的な真空状態の中で論議される概念ではない。地域福祉という概念も統一された定義ははまだ生まれていないが、社会福祉にとって望ましい地域社会づくりが課題となることには異論はないであろう。そのため、望ましい地域社会の状態をつくりだすための組織化や計画化が求められるのである。

これまで、地域福祉研究の傾向として地域住民への参加・協力、意識・態度の変容を図る地域組織化を福祉コミュニティづくりを進める方法としてとらえることが多かった。

しかし、地域に暮らすさまざまな福祉サービスを必要とする人々を核にして福祉サービスの組織化・調整、サービス供給体制の整備、効果的運営を図る福祉組織化や、公私の機関・団体が、おのおのの地域社会における福祉問題、ニーズの把握・分析を通して、将来のあるべき福祉の状態を構想し、その目標を達成するために地域住民の福祉ニーズと、サービスなどの社会資源とを結合・調整し、さらに資源開発、ネットワークづくりなどを進めるための諸手段の体系である地域福祉計画の取り組みをとおしてこそ、福祉コミュニティは現実的に形成されるのである。したがって、従来、地域福祉研究のなかで議論されてきた、地域組織化のみが福祉コミュニティづくりを促進する、というとらえ方はあまりにも狭隘であるといわざるを得ない。保健・医療・福祉関係機関や団体・人の連携のもとに要援護者を支え、助け、見守る地域ケアシステムの構築<sup>20)</sup>も議論されている今日、地域福祉計画は「福祉コミュニティ」の形成を目的に策定されなければならないと思われる。

＜図2＞地域福祉計画と「福祉コミュニティ」の形成



福祉コミュニティとは、ある特定の地理的範囲内に居住する要援護者とその家族援護者を中核として、彼らが居宅で通常の生活を営めるように援助するサービスの基盤としての福祉環境づくり、住民の意識・態度の変容と公私のネットワークづくりの総体であるならば、なおさら福祉社会の助走のためにその基礎には地域福祉計画としての「福祉コミュニティ」が形成されなければならないのである。

(受理日：平成15年11月21日)

- 1) 社会保障制度審議会『社会保障の総合調整に関する答申と社会保障制度の推進に関する勧告』1962
- 2) 武智秀之『福祉行政学』中央大学出版部、2001、p73
- 3) 柄本一三郎編『地域福祉の広がり』ぎょうせい、2002、p97
- 4) 古川孝順編『社会福祉供給システムのパラダイム変換』誠信書房、1992、pp31-35
- 5) 大澤隆「地域福祉計画」(福祉養成講座編集委員会編)『地域福祉論』(社会福祉養成講座7)中央法規出版、1999、p108
- 6) 日本地域福祉学会第15回大会(2001)シンポジウム報告における牧里毎治のレジュメから引用
- 7) 大橋謙策編『地域福祉計画策定の視点と実践』第一法規、1996、p54
- 8) 大和田猛「地域福祉計画と福祉コミュニティの形成」田代菊雄他編『新・少子・高齢社会の社会福祉』学文社、2002、p215
- 9) 岡村重夫『地域福祉論』光生館、1974、pp70-71
- 10) 右田紀久恵編『自治型地域福祉の展開』法律文化社、1993、p54
- 11) 三浦文夫「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』サイエンス社、1993、p53
- 12) 三浦文夫、前掲書、p54
- 13) 三浦文夫、前掲書、p54
- 14) 全国社会福祉協議会『小地域福祉活動の手引』1992、p7
- 15) 牧里毎治「福祉コミュニティの形成と小学校区」鈴木広編『現代都市を解説する』ミネルヴァ書房、1992、pp357-358
- 16) 岡村重夫、前掲書、pp67-70
- 17) 岡村重夫、前掲書、p70
- 18) 岡村重夫、前掲書、pp88-101
- 19) 井岡勉「地域福祉の課題」嶋田啓一郎編『社会福祉の思想と理論』ミネルヴァ書房、1980、pp272-273

- 20) 大和田猛「地域福祉研究動向と課題」大和田猛他編『社会福祉研究入門』中央法規、1995、pp195-197