



# 筑紫女学園大学リポジット

地域福祉計画と地域福祉活動計画の一体的策定の手  
法と課題 (2) : 筑紫野市における調査・分析・  
計画段階の実際

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2014-02-14 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 山崎, 安則, YAMASAKI, Yasunori メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://chikushi-u.repo.nii.ac.jp/records/182">https://chikushi-u.repo.nii.ac.jp/records/182</a>

# 地域福祉計画と地域福祉活動計画の一体的策定の手法と課題(2)

筑紫野市における調査・分析・計画段階の実際

山 崎 安 則

## A Study on Method Issue in Integration the Policy and Program in Community Work (2)

- Focusing on the Case of Chikushino City -

Yasunori YAMASAKI

### 1. はじめに

前稿（地域福祉計画と地域福祉活動計画の一体的策定の手法と課題（1） 筑紫野市における構想・準備段階の実際 筑紫女学園大学・筑紫女学園大学短期大学部紀要第2号所収）では、筑紫野市を1つの事例として取り上げ、同市が平成15年4月から平成17年3月までの3年間に取り組んできた地域福祉（活動）計画の構想・準備段階に焦点をあて、その策定過程の実際と手法について論じてきた。

本稿では、引き続き同市における地域福祉（活動）計画の一体的策定の調査・分析・計画段階の実際を明らかにし、その手法と課題について考察を試みる。

### 2. 地域の福祉課題の把握と住民参加

地域福祉（活動）計画の一体的策定の調査・分析・計画段階では、策定委員会の力量が試される。改めて本計画の内容もさることながら、住民の主体的な参加に基づき、いかにして計画を策定していくのかという計画策定のプロセスのあり方が問われることとなった。

そこで具体的には、策定委員会や作業部会あるいは住民懇談会、事業者懇談会など、策定に関する組織的な調査と住民参加をどのような手法に基づいて実施するのかを明確に示す必要があった。

今回の地域福祉（活動）計画の最大の特徴は、「住民参加」を徹底して計画策定プロセスに位置づけたことである。策定委員会では、計画策定の過程を1つの地域福祉実践としてとらえ、住民自身の主体的な参画を促しながら、地域の生活課題や福祉課題を明らかにしていく作業を通して、住民の地域福祉への関心を高め、問題を共有化し、解決に向けた活動や実践につなげていくことを達成課題として位置づけた。

そこで重要になったのが、どのようにして“住民の主体形成”を図ればよいのか、そのための手

法の確立である。従来のような形式的な住民参加ではなく、自己変革と社会変革を促すための効果的な住民参加の手法の選択が必要となる。一般的には、①住民・事業所等へのアンケートやヒヤリング、②住民懇談会・地域座談会、③ワークショップ、④百人委員会、⑤セミナーや公聴会、⑥パブリックコメントなどが挙げられるが、策定委員会は、ワークショップと住民懇談会による手法を用いて、幅広い住民の参加を促すための「出会いの場」、「協議の場」、「協働の場」づくりなどの仕掛を担うことになった。

### (1) 住民懇談会

同市では策定委員会主体のワークショップ（参加体験型グループ学習）方式による住民懇談会は初めての取り組みであった。平成16（2004）年4月10日から平成16（2004）年9月8日まで、市内小学校区11ヶ所（各2回）で実施した。この住民懇談会の実施にあたっては、開催する日時と会場が住民の参加を左右するため、区長、民生・児童委員に対する事前の協議が慎重に行われた。ここでは住民懇談会の趣旨や目的、進行方法など策定委員会案をもとに説明がおこなわれたが、地域によっては行政への不満や要望などが噴出する場面もあり、数次の打ち合わせを通して住民懇談会の開催の了解を得たところもあった。こうした場面は、地域の住民が行政や社協に対する関心の高さを示すものであり、裏返せば住民自治への可能性として受け止めることができる。住民懇談会の会場と日時は、各小学校区の事情によって異なるが、会場はコミュニティセンターや公民館、学校の教室で行われ、時間帯は平日の午後7時から9時までというのが一般的であった。地域によっては、土曜日や日曜日の午後1時から3時までという会場もあった。このように住民懇談会への参加は休日、平日、昼夜を問わず地域の実情を最優先して開催したにもかかわらず、最終的には延べ732人に留まってしまった。住民参加の必要性を掲げたにもかかわらず、適正な参加へと参加の輪を広げることができなかった。

住民懇談会は今回の一体的策定過程を通して、最もエネルギーを費やした作業であり、意義と効果が大きかったので紹介しておきたい。

住民懇談会は、策定委員会主催であることから、司会進行は策定委員（各小学校区とも3～4人が担当）となり、いわゆるファシリテーターの役割を担った。進行及び内容は、以下に紹介する。

## [ 住民懇談会の進め方 ]

第1回目 自分の地域を再確認（地域福祉の現状・課題の把握）

- ① 住民懇談会の開催趣旨の確認
- ② 校区の生活課題（生活上の困りごと、不便に感じていること）をカードに記入し出し合う
  - ・地域の生活課題参考キーワード  
（高齢者、障害者、子育て、教育、住宅、交通、環境、情報など）
  - ・参加者全員が自由に意見を発言できるように、小グループに分かれて、地域の生活課題につい

て話し合い、カードを用い、発言内容を参加者同士で共有する

③ KJ法の手順

- ・一枚のカードに一つの情報（意見）を記入する
- ・記入されたカードを関連するもの同士でまとめていく（グルーピング）
- ・カードのグループにタイトル（キーワード）をつけていく
- ・グループ同士の関係を考え、まとめていく
- ・全体について意見交換（グループを整理し体系的にまとめる）

第2回目 地域の生活課題を考え整理しよう

- ① 2回目の住民懇談会までに、1回目の住民懇談会で出された生活課題を、住民と策定委員・関係者・事務局で、生活課題対策整理表にまとめ、本懇談会で、その整理表に基づき、各グループ別に、(1)住民の手でできること、(2)できないこと、(3)行政等と協働してできること、と解決の方法について整理する
- ② 各グループ別に検討・協議した内容を発表し、参加者全員で情報を共有する

1回目の懇談会では、参加者に対する趣旨説明とKJ法<sup>1)</sup>によるワークショップへの作業過程を通して、地域のなかにある生活課題や福祉問題を具体的に明らかにしていくことになる。住民が直接この作業に関わることによって、地域の生活課題に気づいたり、問題を共有化していく作業の中で、「地域福祉とは何か」「行政の仕事を住民に押しつけるのか」「市の総合計画があるのに地域福祉計画は必要か」「計画に強制力はあるのか」などの疑問が多く出された。その意味で、グループ別によるワークショップを通して、住民同士による相互学習の機会や地域福祉に対する主体形成の意識啓発において有効であったと思われる。しかし一方で、地域住民懇談会の開催そのものに反対する地域もあり、改めて地域有力者の存在や地域の閉塞性などの課題に直面したこともあった。この段階では、できるだけ住民各層からの参加があることが望ましいと考えたが、残念ながら策定委員会が期待していた、中高校生や障害のある人や介護者などの参加はどこの会場でもほとんど見受けられなかった。

2回目では、地域の生活課題を整理した生活課題対策整理表をもとに、解決の方法について協議を行った。住民参加の原則では、行政依存の体質からの脱却も今回の重要な達成課題の一つであった。ワークショップでは住民相互による検討会を通して、住民から寄せられた一人ひとりの生活課題や福祉問題を、地域の問題として共有化し、参加した地域住民自身が課題に気づき・解決の方向性を模索した。また解決のための手法を編み出し、そして解決過程へも参加するといった主体形成を促した。

抽出された地域の生活課題や福祉問題の解決場面では、「行政がすべき」「財源や支援がないとできない」「誰が中心になって取り組むのか」「行政や社協は何をしてくれるのか」「時間がない」「高齢化が進んでいる」などの否定的な意見が交わされたが、一方で、自分達の住む地域の良いところ

に目を向けて、「自然環境がよい」「伝統・文化が残っている」「サロン活動に取り組んでいる」など肯定的に受け止めていくグループも見受けられた。こうした過程を通して、これからの自分達の地域をどんな地域にしていきたいか、住民相互で夢や希望を語り合う良い機会になった。

筆者は、11ヶ所全ての住民懇談会に携わってきた感想として、長い歴史を持つ地域では、地域それぞれの独自性と伝統が息づいており、他の地域との協議・協働作業には馴染みにくい会場もあった。その原因の一つに、区長が策定委員会に選出されていないことが挙げられる。いくつかの会場では、地域の福祉活動や行事は「区長次第」という発言をたびたび耳にしてきた。同様に、地域に関することは区長を抜きにしては何事も始まらないことを容認してきた歴史がある。今回、従来の区長を頂点にした上意下達による手法と異なり、住民一人ひとりの意見を、下から積み上げていく手法を用いることで、反発や苦情などが出ることはある程度覚悟していた。難航した会場もあったが、「今回の取り組みが、この町の全ての始まりである。」を策定委員会の合言葉に、一応の作業を終えることができた。

同市にとって、第4次総合計画に掲げた、「福祉コミュニティの形成」を推進していく上で、小学校区という行政・社協共通の政策エリアを住民に提案し設定できたことは、画期的な一歩となった。

## (2) 事業者懇談会とアンケート

今回の計画策定には、2つの理念と性格を併せ持つ計画を一体的に策定することである。ここでは行政計画として、社会福祉法第4条「地域福祉の推進」で位置づけられている地域福祉の推進主体としての「社会福祉を目的とする事業を営業者」の意見や問題点を集約し、主に地域福祉計画等に反映させる内容の抽出を目的に事業者懇談会及びアンケートを実施した。参加対象を法的に当てはめると、市内には81ヶ所の事業者が存在する。対象とする事業者の数及び業態も様々であり、次のようなグループに分けて懇談会を開催した。

- ① 入所施設を営業者
- ② 訪問サービス、通所や通園、短期入所施設など、それ自体在宅サービスとして機能している施設や事業所を営業者
- ③ ①と②の両者を営業者

②に関しては、数も種類も多いため、高齢者福祉関連、障害者福祉関連、児童福祉関連の事業者を、第1類～第4類に分けて事業者懇談会を実施した。

策定委員会では、今回の地域福祉（活動）計画の策定を機に、市内に点在する社会福祉施設や事業者を地域福祉の理念の視点から「施設の社会化」「福祉の組織化」を促進する絶好の機会と位置づけた。そのため懇談会の内容は、地域福祉を推進していく上で社会福祉施設と事業者の役割を2つの枠組みに絞り協議した。

- ① 社会福祉施設・事業者のもつ専門性や拠点性を有効な社会資源としてとらえ、地域福祉推進

に当たって果たせる役割について

② 地域福祉の視点から、入所者の生活や施設の運営のあり方について

以上、2つのテーマを中心に、平成15(2003)年12月10日から平成16(2004)年1月29日まで、「カミーリア」を会場に計5回開催した。

事業者懇談会は、合同事務局が中心となって司会進行(行政・社協職員3~4人が担当)を務め、策定委員会の委員は任意参加とした。

事業者懇談会の進め方として、事前に社会福祉施設・事業者に対しアンケート用紙を郵送しておく、懇談会参加者は記入したアンケート用紙を持参して懇談会に出席する。欠席の場合は、事務局が回収し懇談会で議題にそって代理発表する方法をとった。アンケート用紙には、2つの基本的枠組みと、次の5つの質問項目を設けた。

- ① 施設機能の在宅化
- ② 施設の地域拠点化
- ③ 施設利用者の生活の社会化
- ④ 施設運営の社会化
- ⑤ 以上の4点の推進を図る上での問題点や要望

事業者懇談会では、参加対象社会福祉施設・事業者77ヶ所中、参加があった46ヶ所61人の職員によって各種別単位に協議が進められた。策定委員である筆者は、施設の運営に長く携わってきた経験から、同市における社会福祉施設・福祉事業者に関してある仮説を持っていたが、今回の事業者懇談会の社会福祉等事業者懇談会集約表及び事務局報告を受けて、改めて「なるほど」という感想を持った。

時代は、社会福祉基礎構造改革の流れを受けて「措置から契約へ」と、利用者がサービスを選択する利用制度に移行している。また、ノーマライゼーション理念の定着によって在宅福祉施策の整備が進んできたことから、今では地域全体に着目した住民の組織化やボランティア活動の拡大に加え、規制緩和によってNPO法人など多様な業態が参入するなど、援助を必要とする個々人の在宅での自立生活を可能にするための具体的なシステムづくりやネットワーク活動に重点が移りつつある。

また、社会福祉施設も「個人の尊厳」「自立支援」「権利擁護」を理念とする新たな援助理論によって集団から個別化への対応が迫られている。地域をベースに社会福祉の再編が進む中、一極集中による合理的・効率的な施設から少人数制によるユニットケアなど施設の小規模化と多機能化によって、施設の地域化が加速している。にもかかわらず、現場と呼ばれる施設や事業所では、相次ぐ制度改正によって戸惑いや混乱を理由に、利用者主体や自立支援よりもむしろリスクマネジメントや自己防衛的な管理強化へと動いている。今後、社会福祉施設や事業者に期待したいが、地域住民との積極的な連携・協働による「新たな公共づくり」には、ほど遠い感想を持った。

さらに、懇談会の発言から、「余力があれば」「公営と民営を一緒に協議できない」「忙しい」「運営で精一杯」「競争時代において事業所のサービス内容は明らかにできない」「地域福祉がどう関係するのか」「補助金を削減しておいて何を要求するのか」など、懇談会開催の主旨とは相容れない意見もあり、落ち着いた雰囲気の中で十分な議論を深めることができなかった。

### (3) 地域福祉活動懇談会とアンケート調査

地域福祉の推進と地域福祉（活動）計画に欠かすことのできない存在として、地域で活躍しているボランティアやNPO団体等がある。今回は地域福祉の推進役としての「社会福祉に関する活動を行う者」の意見や問題点などを集約するため、平成15（2000年12月14日から12月22日まで、「カミリア」と「生涯学習センター」を会場に計3回開催した。

地域福祉活動懇談会は、合同事務局が司会進行を担当し、策定委員の参加は任意とした。地域福祉懇談会の進め方として、事前にアンケート用紙を配布し、各団体で意見を集約されたものを当日会場へ持参していただき、欠席の場合は事務局へ返送してもらい、協議の場で事務局による代理発表という方法をとった。アンケート用紙には、次の3つの質問を設けた。

- ① 現在、抱えている活動に関する課題・問題点
- ② 地域福祉活動を推進していくために必要なサポート
- ③ その他

地域福祉活動懇談会の対象は、①いきいきサロン活動団体、②福祉ボランティア連絡協議会加盟団体、③民生・児童委員、福祉委員とした。①及び②の団体については、懇談会形式とし24団体31人の参加を得て、意見を集約した。なお、③民生・児童委員、福祉委員（145人）の研修については、各小学校区を単位とする住民懇談会の事前学習と位置づけ、住民懇談会本番における協力者としての役割を担うことを目的に開催した。

地域福祉活動懇談会では、「ボランティアの確保が難しい」「参加者が特定され広がらない」「リーダーの負担が大きい」「活動拠点や機材が不足している」「交通アクセスが悪い」「地域住民の理解が得られない」など、組織的、継続的な活動をしていく上で、多様な問題を抱えていることがわかった。

同市では、サロン活動の設置を手掛かりに、地域における高齢者の見守りや支えあい活動を展開している。こうした住民主体のボランティア活動や当事者組織による支援活動は、福祉コミュニティづくりには欠かすことのできないものとして、行政、社協、住民が改めて、その重要性と役割を確認するよい機会となった。

## 3. 地域の生活課題の整理と分析

以上のように、住民懇談会、事業者懇談会、地域福祉活動懇談会を経て集約されたデータや資料

は膨大な量となった。これらの膨大な情報の整理や分析は、筑紫女学園大学へと引き継がれ、筆者と数人の学生スタッフが、地域診断<sup>2)</sup>という手法を用いて整理と分析を行った。

各懇談会で集約された情報は表 1 のように「各小学校区コミュニティの生活環境指標と課題」として整理し、その後、「地域特性」を加えて「小学校区別課題と分析」と題して、以下のようまとめた。

表 1 全小学校区の総括

校区名 懇談会参加者数	小学校区コミュニティの生活環境指標と課題	市域の生活環境指標と課題
山家小学校区 (50人)	サロン活動、環境、ボランティア育成、交通(バス)、情報、障害者、教育、道路、高齢者、安全、病院、スーパー、防犯、人材、緊急通報装置、社会資源	(安全・交通) 犯罪の防止、交通安全、火災の防止、災害(地震・台風・水害)からの防止、防災マップの作成、少年非行・暴力・虐待の防止、孤独死の解消、身近な生活道路(買物・通学路・踏み切り)の安全、バスの公共交通機関の充実、渋滞の解消、信号機の設置、防犯灯の設置、巡回パトロールの実施、緊急通報装置の活用
原田小学校区 (57人)	交通、公民館、公園、図書館、コミュニティセンター、美術館、住環境、ゴミ、犬、高齢者、障害者、サロン活動、ボランティア、意識、行政サービス、防犯、青少年、道路、バス、コミュニケーション、情報、文化、スポーツ施設、生きがい、医療	(健康) 病院・診療所の利便性、上下水道の整備、ダイオキシンのCO2などの環境問題への対応、病気の予防の取り組み、疾病率の減少、食生活の改善、生活習慣病の予防対策
筑紫東小学校区 (100人)	高齢者、障害者(者)、防犯、就労、教育、環境、犬のマナー、行政サービス、交通、自治会、道路、情報、生活、安全、施設、ネットワーク、子育て、福祉バス、買い物、公園遊び場、公民館、葬祭場、コミュニケーション、住民マナー、ペット	(居住環境) スーパー・小売店の利用しやすさ、商店街の活性化、公営住宅の建設、住宅改修の公的援助、バリアフリーの促進、子どもの遊び場の確保、ゴミの分別・処理、動物のフン公害、樹木の剪定、通勤・通院・買物の利便性、グループホーム・福祉ホームの建設
筑紫小学校区 (101人)	情報、子育て、道路、交通、防犯、サークル、自治会、仲間作り、高齢者、住環境、公民館、教育、近所づきあい、福祉委員・民生委員、ふれあい、障害者、ボランティア、施設の充実、マナー、コミュニケーション	(社会サービス) 介護保険の健全運営、地域保健医療福祉サービスの充実、介護予防・地域自立生活支援事業の充実、住宅ケアと施設ケアの充実・連携、子育て環境の整備、男女共同参画社会の推進、地域住民の福祉意識、ボランティア活動の充実、NPOなどの民間福祉事業者の参入促進、行政サービスの充実、住民参加型在宅福祉サービスの普及、公民館活動の充実、コミュニティセンターの利用促進
山口小学校区 (71人)	防犯、公民館、コミュニケーション、認知症(痴呆)高齢者、ゴミ、住環境、教育、交通、意識、行政サービス、子供、ボランティア、マナー、買い物、友人、犬、年金、コミュニティバス、信号機、自然災害、交流活動、近所づきあい、自然環境	(雇用・仕事) 賃金・所得の保障、パートなどの副業の機会、障害者の雇用促進と働く場の確保、高齢者の人材活用、地場産業の活性化、コミュニティビジネスの育成、地域通貨の導入
吉木小学校区 (41人)	交通、道路、バス、高齢者、行政サービス、公民館、スーパー、人材活用、情報	(情報・コミュニケーション) 行政の情報公開、近隣・親族・友人などの付き合い、世代間交流、出会い・ふれあいの場の創出、生活福祉マップの作成、誰もが読みやすい広報誌・社協だよりの作成の工夫(拡大・めりはり)、HPを活用した情報提供、相談・支援窓口の設置(24時間体制)、サポートネットワークの構築
二日市小学校区 (60人)	高齢者、道路、商店の活性化、駅、交通、子育て、公園、行政サービス、住環境、コミュニケーション、学校、通学路の安全、子供、ボランティア、自治会、生きがい、障害者(者)、バリアフリー、近所づきあい、学童保育、ゴミ、人材活用	(社会参加・教育) グラウンドやプールなどのスポーツ施設の充実、図書館など公共施設の利用しやすさ、児童施設の活用しやすさ、公園・広場の整備、学童(障害児)保育の充実、幼稚園・保育所の充実、学校教育と地域との連携、福祉教育の充実、公民館の利用しやすさ、校区コミュニティセンターの建設、余暇・レクリエーション活動の充実
二日市東小学校区 (92人)	バリアフリー、高齢者、コミュニケーション、プール、コミュニティセンター、交流、行政サービス、住環境、介護、交通、バス、近隣、自治会、モラル、公民館、情報、防犯、教育、	
二日市北小学校区 (97人)	バリアフリー、高齢者、住環境、子育て、地域福祉、障害者、公共施設、バス、交通、教育、マナー、ボランティア、ネットワーク、公園、行政サービス、道路、公民館、コミュニケーション、介護	
天拝小学校区 (15人)	青少年、交通、高齢者、障害者、住環境、防犯、ゴミ、バス	
阿志岐小学校区 (48人)	生活、防犯、交通、情報、コミュニケーション、住環境、高齢者、公民館、公園、介護、意識、道路、水路、行政サービス、子育て、交流、マナー	

## [ 小学校区別課題と分析 ]

### (1) 山家小学校区

[ 課題 ] : サロン活動、環境、ボランティア育成、交通(バス)、情報、障害者、教育、道路、高齢者、安全、病院、スーパー、防犯、人材、緊急通報装置、社会資源

[ 指標 ] : 人口 2,832人 世帯数 907世帯 高齢化率 20.27% 高齢者 574人

一人暮らし高齢者 80人 18歳未満人口 537人 民生委員 4人 福祉委員 8人

[ 分析 ] : 山家校区は、飯塚市と市境を接する長崎街道の宿場町として知られ、冷水峠の麓に集落が点在する過疎化が進む地域である。また、高齢化率は20%を超え、高齢化と過疎化が同時に進行している。同校区では高齢化と過疎化を踏まえ、本市では最も早く地区社会福祉協議会を設置し、小地域福祉活動を積極的に取り組んできたところである。今後、一人暮らしの高齢者や高齢

者世帯への訪問・見守り・支えあいなどのネットワーク活動を推進し、安否の確認や生活を支援するための継続性のあるサービスや事業の構築が最優先課題となっている。

[重点項目]

- ① 生活者優先の道路と安全の確保
- ② バスなどの移動手手段の確保
- ③ サロン活動と生活支援体制の充実

(2) 原田小学校区

[課題]：交通，公民館，公園，図書館，コミュニティセンター，美術館，住環境，ゴミ，犬，高齢者，障害者，サロン活動，ボランティア，意識，行政サービス，防犯，青少年，道路，バス，コミュニケーション，情報，文化，スポーツ施設，生きがい，医療

[指標]：人口8,384人 世帯数 2,763世帯 高齢化率8.52% 高齢者 714人

一人暮らし高齢者 127人 18歳未満人口 2,202人 民生委員 5人 福祉委員 0人

[分析]：原田校区は、昔から長崎街道や日田街道が交差する交通の要所にあり宿場町として栄えてきた歴史を持つ。近年、福岡都市圏に通う郊外型新興住宅地として急速に発展してきた地域である。新たに転居した働き盛りの世代を中心に、多様な暮らしを志向する人たちと、伝統や文化を継承してきた地元の人たちが混在する地域特性を抱えている。また、高齢化率が8%台と市内で最も低く、高齢者問題よりも子育てや青少年の問題が優先される地域である。今後、南コミュニティセンターを地域福祉推進の拠点として、子育てサークルの組織化や三世代交流など、地域に根ざした福祉活動への取り組みが課題となっている。

[重点項目]

- ① バスなど公共交通機関の利便性の向上
- ② 捨て犬，捨て猫など小動物へのマナーに対する住民意識の向上
- ③ 公共施設の充実

(3) 筑紫東小学校区

[課題]：高齢者，障害（児）者，防犯，就労，教育，交通，環境，犬のマナー，行政サービス，自治会，道路，情報，生活，安全，施設，ネットワーク，子育て，福祉バス，買い物，公園遊び場，公民館，葬祭場，コミュニケ ション，住民マナー，ペット

[指標]：人口 8,624人 世帯数 2,643世帯 高齢化率 8.86% 高齢者 764人

一人暮らし高齢者 149人 18歳未満人口 2,252人 民生委員 5人 福祉委員 1人

[分析]：筑紫東校区は、隣接する原田と人口や高齢化率などほぼ同じ様相を有しており、急速に団地が形成された地域である。そのため人的交流は希薄化の傾向にあり、同じ団地に住んでいても近隣とのつきあいが少なく、一人暮らしの高齢者や困難を抱えた人々に対する支援や見守り活動といった住民の組織的活動が、今後の課題となっている。さらに、団地の周辺が農業地域と隣

接するため、ゴミの投棄や野焼きの煙など、住民同士のトラブルも見受けられる。団地にありがちな地域への無関心が、防犯や住環境の悪化を招く要因にもなっており、その対策として新旧の住民同士の交流やふれあいを育むための活動や仲間づくりが急務となっている。

[ 重点項目 ]

- ① 駅など公共交通機関へのアクセス向上
- ② 地域のネットワーク活動の推進
- ③ 高齢者・障害児（者）への支援と連携

(4) 筑紫小学校区

[ 課題 ] : 情報, 子育て, 道路, 交通, 防犯, サークル, 自治会, 仲間づくり, 高齢者, 住環境, 公民館, 教育, 近所づきあい, 福祉委員・民生委員の不足, ふれあい, 障害者, ボランティア, 施設の充実, マナー, コミュニケーション

[ 指標 ] : 人口 13,623人 世帯数 5,057世帯 高齢化率 16.85% 高齢者 2,296人  
一人暮らし高齢者 383人 18歳未満人口 2,398人 民生委員 13人 福祉委員 19人

[ 分析 ] : 筑紫校区は、65歳以上の高齢者が市内で2番目に多く、今後も一人暮らしの高齢者や高齢者世帯が増加傾向にある。このことから、民生・児童委員や福祉委員などの高齢者に対する訪問・見守り・支えあい活動は、ますます重要になってくる。しかし、一部の行政区では、民生・児童委員や福祉委員が未設置となっており、行政、社協、住民と協議をすすめ早期解決を図ることが課題となっている。今後、校区に位置する総合保健福祉センター（カミーマリア）や公民館を拠点に、地域に即した課題別の学習会や研修会を開催し、ボランティアの養成や地域の組織化を図り、住民自らが問題を発見し解決する過程を通して“地域の福祉力”を高めていくことが求められている。

[ 重点項目 ]

- ① 民生・児童委員, 福祉委員の空白地域の解消
- ② 見守り, 支えあい活動の強化
- ③ さまざまな活動の機会と場づくりの創造

(5) 山口小学校区

[ 課題 ] : 防犯, 公民館, コミュニケーション, 認知症高齢者, ゴミ, 住環境, 教育, 交通, 意識, 行政サービス, 子ども, ボランティア, マナー, 買い物, 友人, 犬, 年金, コミュニティバス, 信号機, 自然災害, 交流活動, 近所づきあい, 自然環境

[ 指標 ] : 人口 5,508人 世帯数 1,967世帯 高齢化率 19.35% 高齢者 1,066人  
一人暮らし高齢者 162人 18歳未満人口 729人 民生委員 4人 福祉委員 15人

[ 分析 ] : 山口校区は、佐賀県に接する背振山系の東に位置し、山間部と団地が混在する市内で最も面積の大きい地域である。地域の中央を山口川が流れ、史跡など風光明媚な自然環境に恵まれ

たところである。平野部では、高速道路や鉄道などの交通網が発達し交通の利便性は高いが、反面交通事故や交通渋滞など日常生活に大きな支障となっている。山間部では、過疎と高齢化により、通院や買い物など生活や暮らしを支えるバスなどの移送手段の確保が、重要な課題となっている。団塊の世代を迎える団地では、高齢化を控え、住民による防犯活動やサロン活動等を通して、自治会福祉部の設置や地域の組織化など住民自治への試行的な動きを見せている。

[ 重点項目 ]

- ① 生活を支える交通手段の確保
- ② 公民館などサロン活動の場の確保と支援
- ③ 防犯、不法投棄への対策

(6) 吉木小学校区

[ 課題 ] : 交通, 道路, バス, 高齢者, 行政サービス, 公民館, スーパー, 人材活用, 情報

[ 指標 ] : 人口 6,838人 世帯数 2,189世帯 高齢化率 16.06% 高齢者 1,098人  
一人暮らし高齢者 124人 18歳未満人口 1,295人 民生委員 7人 福祉委員 10人

[ 分析 ] : 吉木校区は、宝満山を背に宝満川の流域に団地や集落が点在する、面積が2番目に広い地域である。地域を筑紫野古賀線や筑紫野筑穂線が通り、大型トラックなどの交通量が多く危険な場所が点在する。また、ゴルフ場団地は高齢化率が30%を超え、一人暮らしの高齢者や高齢者世帯への声かけ・見守りなど安否確認や高齢者が地域で孤立しないよう、ネットワーク活動の具体的な取り組みが課題となっている。そのため、公民館のバリアフリー化など、災害時の避難場所や福祉活動の拠点としての整備が急がれる。地域の特性として、隣接する高齢者施設や大学等を社会資源とする交流や協働事業への期待が高まっている。

[ 重点項目 ]

- ① 人や地域を結ぶバス路線の確保
- ② 公民館のバリアフリー化
- ③ 通学路など生活道路の安全確保

(7) 二日市小学校区

[ 課題 ] : 高齢者, 道路, 商店の活性化, 駅, 交通, 子育て, 公園, 行政サービス, 住環境, コミュニケーション, 学校, 通学路の安全, 子ども, ボランティア, 自治会, 生きがい, 障害児(者), バリアフリー, 近所づきあい, 学童保育, ゴミ, 人材活用

[ 指標 ] : 人口 12,981人 世帯数 5,584世帯 高齢化率 17.68% 高齢者 2,295人  
一人暮らし高齢者 625人 18歳未満人口 2,260人 民生委員 15人 福祉委員 14人

[ 分析 ] : 二日市校区は、市役所など本市の公共施設や神社仏閣などの史跡も多く、二日市温泉を観光資源として発展してきた地域である。同地域では、一人暮らしの高齢者数が625人と市内で最も多く、高齢者に対する声かけ・見守り活動などの安否確認やネットワーク活動が最重要課題

となっている。同地域では、民生委員・福祉委員・ボランティアによる公民館を活用したサロン活動が定期的に行われている。また、子ども、障害児など支援を必要とする人たちへのボランティア活動や当事者の組織化を支援する活動が活発に行われている。

[重点項目]

- ① 商店街の活性化と町づくり対策
- ② 交通バリアフリーの整備
- ③ 地域ネットワーク活動の推進

(8) 二日市東小学校区

[課題]：バリアフリー，高齢者，コミュニケーション，プール，コミュニティセンター，交流，行政サービス，住環境，介護，交通，バス，近隣，自治会，モラル，公民館，情報，防犯，教育

[指標]：人口 18,385人 世帯数 7,335世帯 高齢化率 15.03% 高齢者 2,764人  
一人暮らし高齢者 561人 18歳未満人口 3,410人 民生委員 17人 福祉委員 18人

[分析]：二日市東校区は、人口・世帯数・65歳以上の高齢者・18歳未満人口が最も多い地域である。そのため地域の人口密度が高く都市化の様相を有している。そのうえ国道やJR・西鉄が地域を分断し、交通渋滞や交通事故など通学路の安全確保などの課題が山積している。また、地域の活動拠点となる公民館の老朽化に伴い、小地域福祉活動や災害時の避難場所としての整備が急務となっている。今後、地域に暮らす住民の生活や安全を確保するという観点から、行政、社協、住民による「協議の場」「協働の場」を通して、福祉コミュニティづくりへの機運を高めていくことが課題となっている。

[重点項目]

- ① 生活道路の整備と安全の確保
- ② コミュニティセンターなどの拠点の整備
- ③ 福祉委員数の増員と活性化

(9) 二日市北小学校区

[課題]：バリアフリー，高齢者，住環境，子育て，地域福祉，障害者，公共施設，バス，交通，教育，マナー，ボランティア，ネットワーク，公園，行政サービス，道路，公民館，コミュニケーション，介護

[指標]：人口 7,705人 世帯数 3,346世帯 高齢化率 16.86% 高齢者 1,299人  
一人暮らし高齢者 263人 18歳未満人口 1,291人 民生委員 8人 福祉委員 12人

[分析]：二日市北校区は、西鉄二日市駅を中心に都市圏に通勤するサラリーマンや高校・大学に通学する学生の多い地域である。近年、駅東口のバリアフリー対策が講じられ、駅東口前を中心にマンション建設などの開発が進んでいる。反面、駅西口前の整備が課題となっている。校区の面積は最も小さいが、急速な都市化とともに交通渋滞、ゴミ、空き巣、放置自転車など生活環境

への悪化が顕在化してきている。また、地域が網の目状に入り組んでおり、高齢者など要支援者への安否確認や福祉サービスが十分に行き届きにくいことが懸念されている。同地区では公民館を拠点に、民生委員や福祉委員が中心になって早い段階からサロン活動に取り組んできた実績もある。今後、行政区を単位とする民生委員や福祉委員の日常的な近隣活動を推進し、それらを支援するための公民館やコミュニティセンターの機能を高めるとともに、災害時の避難場所としての機能を併せ持つ複合的な整備・拡充が課題となっている。

[ 重点項目 ]

- ① 生活環境改善の対策と啓発活動
- ② 住民同士の連携・仲間づくりの場の確保
- ③ 見守り、支えあい活動の推進

(10) 天拝小学校区

[ 課題 ] : 青少年, 交通, 高齢者, 障害児, 住環境, 防犯, ゴミ, バス

[ 指標 ] : 人口 6,993人 世帯数 2,315世帯 高齢化率 10.87% 高齢者 760人  
一人暮らし高齢者 108人 18歳未満人口 1,651人 民生委員 5人 福祉委員 3人

[ 分析 ] : 天拝校区は、天拝山の裾野に広がる自然と史跡に恵まれた市街地として発展してきた地域である。近年、天拝坂団地を中心に、若い世代の人口が急速に伸びている。団地では、地域の行事や問題に対する関心が薄く、犬の飼い主のマナーやゴミの不法投棄などが苦情としてあがっている。また、地域の希薄化を背景に、訪問販売や空き巣などの犯罪が多発しており、高齢化が進行する地域では、要介護者等への声かけ・見守り活動や生活を支える活動を組織的に取り組んでいくことが緊急の課題となっている。今後、行政区単位による協議や協働の場を設け、参加・活動への機運を高めるとともに、新旧住民による校区コミュニティへの愛着や一体感を醸成することが課題とされる。同地域は、隣接する太宰府市と生活圈域を一体的に形成しているが、一方、市役所、カミーリア、生涯学習センター、図書館などの公共施設から遠く、福祉バスなど交通の利便性を図るなどの対策が求められている。

[ 重点項目 ]

- ① 異世代交流活動の推進
- ② 地域連帯の醸成と地域の組織化の推進
- ③ コミュニティバスの運行

(11) 阿志岐小学校区

[ 課題 ] : 生活, 防犯, 交通, 情報, コミュニケーション, 住環境, 高齢者, 公民館, 公園, 介護, 意識, 道路, 水路, 行政サービス, 子育て, 交流, マナー

[ 指標 ] : 人口 3,990人 世帯数 1,371世帯 高齢化率 20.13% 高齢者 574人  
一人暮らし高齢者 115人 18歳未満人口 642人 民生委員 4人 福祉委員 7人

[分析]：阿志岐校区は、宝満川が平野の中央を流れ、農家や団地が点在する自然豊かな地域である。また、市内でも2番目に高齢化率が高く、一人暮らしの高齢者への声かけ・見守りなどのネットワーク活動の推進が課題となっている。一方、団地では、子どもが安全に遊ぶ公園の整備や学校への通学路の安全対策が優先課題として挙げられている。今後、こうした地域の問題解決に向けて、住民への意識啓発など地域ぐるみの懇談会や学習会を通して、住民同士の交流や組織化を促進し、校区全体の福祉力を高める活動が必要になっている。また、民生委員や福祉委員の適正配置と活動を支えるボランティアなどの人材育成を、行政と社協が一体となって取り組んでいくことが課題とされる。

[重点項目]

- ① 通学路など道路の整備と安全の確保
- ② 公園や遊び場の整備
- ③ 見守り、支えあい活動の推進

このように地域診断（分析）に当たっては、住民懇談会や事業者懇談会、福祉活動者懇談会、アンケートで得られた生活課題など意識化されたニーズを課題別に整理したうえで、各小学校区の地域特性（気候・地理的条件・人口動態・産業構造・地域資源・地域組織など）のデータを加え、総合的な視点に立って分析を試みた。さらに、こうして得られた情報を実際に地域に出かけて確認する作業として、フィールドワークという手法を取り入れた。

住民懇談会で把握された地域生活をめぐる生活課題や福祉問題は63項目に及んだ。分野は、交通、公民館、公園、環境、ボランティア、サロン活動、行政サービス、ゴミ、犬、バス、青少年、コミュニケーション、スポーツ、文化、交流、病院、安全、高齢者、障害者、子育て、防犯、情報、その他、である。このことへの対応は、地域福祉（活動）計画に盛り込むものと、そうでないものとに整理した。計画に盛り込めない項目は、全庁体制で取り組むことを要請し、最終的には首長への提言書としてまとめた。

#### 4．一体的計画策定の実際

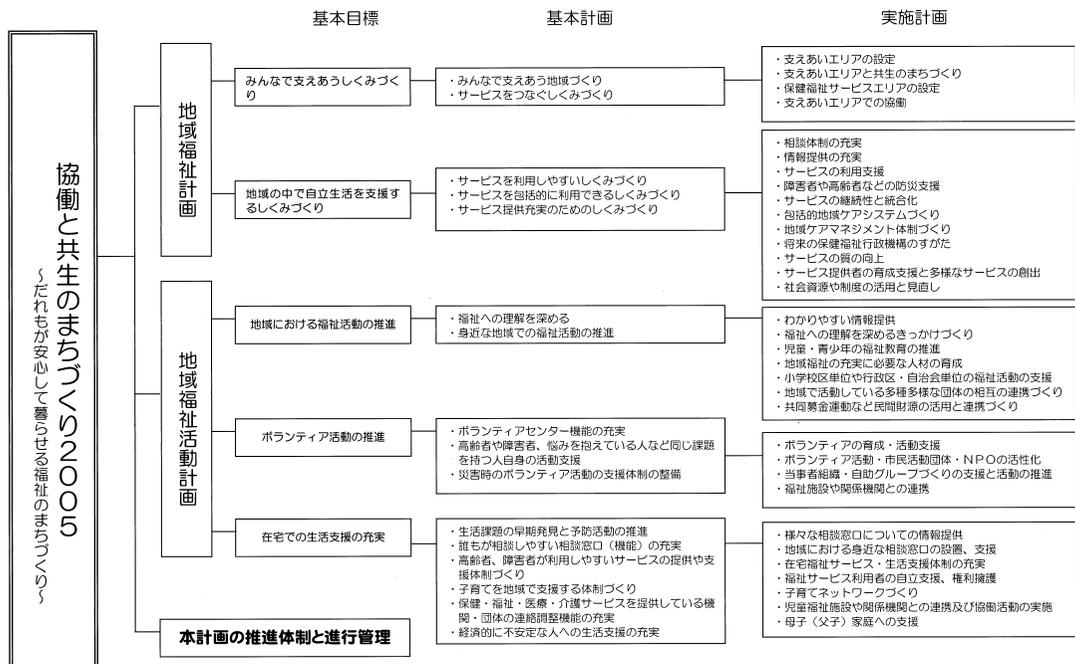
ここで改めて初心に戻って一体的策定の意義と目的を思い起こしてみると、策定当初から「徹底した住民参加」ということを常に意識してきたことである。その理由は計画策定そのものが目的化してしまい、計画書を策定している過程は盛り上がっても、実際に計画書ができあがってしまうと「絵に描いた餅」になることが懸念されたからである。第1回の策定委員会で、「住民の、住民による、住民のための」計画づくりを、共通の理念として掲げて取り組んできたが、果たして問題関心への動機づけを伴う住民参加がどれだけできたであろうか、計画策定の実際にあたっての正直な心境であった。

今回の最大の課題は、地域福祉計画（行政）と地域福祉活動計画（社協）の一体的策定である。

このように2つの計画は、ともに地域住民の参加を得て策定される性格のものであり、ともに地域福祉の推進を目的として相互に補完・補強しあう関係にあるということを基本的な考え方としてきた。

この2つの性格と関係を持つ計画の策定に当たっては、政策的な側面と援助技術的な側面があることをふまえ、総合的・統一的な観点から、「協働と共生のまちづくり2005～だれもが安心して暮らせる福祉のまちづくり～」を基本理念として、1つの体系図(図1)にまとめた。

図1 本計画の体系図



「地域福祉計画」では、①みんなで支えあうしくみづくり、②地域の中で自立生活を支援するしくみづくり、という2つの基本目標を掲げ、5階層の支えあいのエリア設定し、相談、サービスの利用支援や提供 政策づくりを、住民参加の仕組みとして各層ごとにシステム化する方向を示した。

「地域福祉活動計画」では、③地域における福祉活動の推進、④ボランティア活動の推進、⑤在宅での生活支援の充実、という3つの基本目標を掲げ、地域の中で住民が主体的に取り組むための支援や事業の推進を、具体的数値と期間を設けて示した。

計画の期間は、ともに平成17(2005)年度から平成26(2014)年度までの10年間とし、5年を1期として中間の見直しを行うことにした。

## 5. 考察 - まとめ

今回の計画は、筑紫野市という地域事情と特性を踏まえて、住民主導型の住民参加を基軸に第1次地域福祉（活動）計画を一体的に策定したものである。策定した地域福祉計画と地域福祉活動計画は、ともに同市の第4次総合計画の延長及び基幹施策と位置づけ、これからの新しいまちづくり<sup>(3)</sup>を、住民と行政・社協が連携と協働によって“福祉コミュニティづくり”や“住民自治<sup>(4)</sup>”へと明確に示したものであった。

今回の計画策定の特色を挙げるとすれば、①住民主導型の住民参加を基軸に据えて取り組んだこと。②また、政策科学的な手法ではなく、「COの3つのモデル」を援助実践とする社会計画（social planning）の手法を用いて一体的に策定したこと。③具体的には、KJ法によるワークショップ方式の導入によって、より効率的・効果的な学習と住民の意識改革を高めたこと。④以上のことを可能にした要因の一つには、間接援助技術を展開できる専門的な知識と技術を持ったコミュニティワーカーの存在があった。

次に、一体的策定の成果として、①行政区（自治会）・小学校区・福祉圏域（保健福祉）・市域・県域の5階層化を明確に示したこと。②住民の日常生活圏域における地域包括ケアを実現するための「総合相談・地域包括支援センター」をシステム化したこと。③ワークショップ方式による懇談会を通して住民の情報交換を促進し共通認識と一体感が高まったこと。などが挙げられる。

また、①自治会組織の再編と福祉部の設置。②公民館の小地域福祉活動における拠点施設への転換。③社会福祉施設と事業者への地域福祉に対する意識乖離の是正。④ボランティアリーダーの育成と当事者の組織化支援。⑤小学校区を単位とする小地域福祉活動計画の策定。⑥全行政区におけるサロンの設置。⑦自治会加入率の向上と自主財源確保の開発。などが課題として残された。

最後に、同市の「福祉コミュニティづくり」への王道は見当たらないが、今回の一連の住民主導型による住民参加の成果と実態を踏まえ、従来の行政区長制度を早期に見直し、直接民主主義に基づく住民自治への転換を期待するものである。

### 註

- (1) KJ法（KJ technique）、KJ法とは「地域調査（フィールドワーク）によって得られた情報を分類・整理するために、川喜田二郎によって開発された技法」である。この技法は、地域社会における住民の生活問題の分析や、解決すべき問題などの整理に役立つため、地域福祉計画の領域でも用いられている。
- (2) 地域診断（community diagnosis）、地域診断とは「地域社会の実態や状況についてさまざまな視点から分析・検討し、その地域で生活問題が生じている直接的・間接的な要因や、それらの問題を解決するためにどのような方法・技術が必要になるかについて析出（診断）しようとする事」である。
- (3) 平成12（2000）年の社会福祉法により、地域福祉が以前よりもまして重要な役割を果たすことが期待されているが、その文脈から考察すると、日本の地域は、都市部においても農村部においても、人口

減少社会と少子高齢社会の到来によって、地域福祉が機能しないと地域そのものが成り立たない構造になっている。現在の地域福祉は、従来の社会福祉だけの問題ではなく、まちづくりや村おこしなど地域の活性や地域再生に不可欠の前提になってきている。

- (4) 大友信勝氏によれば「地域福祉の立脚点は地域であり、住民の生活の場そのものである。地域福祉とは、地域の生活上の諸問題を社会福祉問題として、その問題解決システムを新たな公共の形成に位置づけ、共に生きることを思想とし、支え支えられる対等の関係を原理として住民が主体的に参加して、安心して、人間らしく暮らせる地域社会をつくっていく、福祉コミュニティへの協働・連帯の営みである。」としている。

### 参考文献

- (1) 社会福祉法人三重県社会福祉協議会編 『必携 地域福祉（活動）計画ステップ30』（株）みらい 2002年
- (2) 村田幸子・小林雅彦編 『地域福祉を拓く（第2巻） 住民参加型の福祉活動～きらめく実践例～』ぎょうせい 2002年
- (3) 全国社会福祉協議会編 『地域福祉活動計画策定指針 地域福祉計画策定推進と地域福祉活動計画』全社協 2003年
- (4) 社団法人生活福祉研究機構編 『わがまちの地域福祉計画づくり 地域福祉推進実践集』中央法規 2003年
- (5) 島津淳・鈴木真理子編著 『地域福祉計画の理論と実践 先進地域に学ぶ住民参加とパートナーシップ』ミネルヴァ書房 2005年
- (6) 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』有斐閣アルマ 2005年
- (7) 財団法人鉄道弘済会編 『社会福祉研究第93号 特集テーマ：地方分権と地域福祉の推進』財団法人鉄道弘済会社会福祉部 2005年