



# 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 (1) : 筑紫野市における構想・準備段  
階の実際

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2014-02-17 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/241">https://chikushi-u.repo.nii.ac.jp/records/241</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 (1)

筑紫野市における構想・準備段階の実際

山 崎 安 則

A Study on Method and Issue in Integrating the Policy and  
Program in Community Work (1)

- Focusing on the Case of Chikushino City -

Yasunori YAMASAKI

## 1. はじめに

2003（平成15）年4月1日より、地域福祉計画に関する社会福祉法の規定が施行されたことを契機に、全国の市町村では行政計画として「地域福祉計画」の策定が義務化された。こうした状況の下、筑紫野市では、社会福祉の基本理念としての「地域福祉の推進」をどのように具体化していくのか政策的課題となった。同時に、筑紫野市社会福祉協議会（以下「社協」という。）の第一次地域福祉活動計画の策定が急がれていた時期と重なったため、同市では行政と社協の協働による一体的策定が検討・協議され、『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』、全国社会福祉協議会地域福祉部2003（平成15）年版（以下「策定指針」という。）を手掛かりとして取り組んだ。<sup>(1)</sup> 策定にあたっては、策定プロセスへの徹底した住民参加を促し、参加と協働による計画づくりを基本の方針とした。また、地域住民が積極的・主体的に参加・参画しやすいルールづくりと情報の共有化を図り、多様な団体や関係機関への参加を働きかけるなど、策定後の計画の推進や評価も想定に入れた構想計画を練り上げた。具体的には、市内11ヶ所の小学校区を単位にワークショップ（KJ法）による作業を通して、起草から3年の期間を要して「地域福祉計画及び地域福祉活動計画」（以下「地域福祉（活動）計画」という。）を一体的に策定し、最終的に2つの計画書に分冊することなく一冊の地域福祉（活動）計画書としてまとめあげることができた。

本稿では、筆者が策定委員会の委員として関わってきた体験をもとに、同市における地域福祉（活動）計画の一体的策定の実際と構想・準備段階で得られた諸問題を整理し考察を試みた。

## 2. 地域福祉（活動）計画の一体的策定の背景

「策定指針」では、今回の市町村地域福祉計画の係る規定の施行を契機に、行政と社協の協働による計画づくりを一歩進め、計画策定過程やその内容を一部共有化するなど、行政と社協による地

域福祉（活動）計画の一体的策定を以下の理由から積極的に推進している。

行政が策定する地域福祉計画と社協が従来から策定してきた地域福祉活動計画は、ともに地域福祉の推進を目指すものであり、その策定を通して「住民参加」と「福祉の総合化」の推進を図る。

このため内容を一部共有化したり、それぞれの計画の実現を支援するための施策を盛り込んだりする等、相互に連携を図る。

つまり、地域福祉計画と地域福祉活動計画は、当該市町村における地域福祉の推進を目的として互いに補完・補強しあう関係にある。

また、2つの計画は、ともに地域住民等の参加を得て策定されるものであり、その策定過程を通して、住民の福祉意識の醸成、住民相互の関係の形成、地域福祉活動への住民参加の促進など、計画策定自体が豊かで住み良い地域社会づくりにつながる。として、行政と社協の協働による一体的な策定の必要性を強調している。

とはいえ、2003（平成15）年6月末現在における市町村地域福祉計画策定状況を見れば、策定は必ずしも順調とはいえない。<sup>(2)</sup> その要因として、1990（平成2）年以降、「高齢者保健福祉推進10か年戦略」を始めとする「老人保健福祉計画」の策定が義務づけられるなど、戦後始めて社会福祉計画が法制化された時期であり、その後自治体レベルでは「障害者計画」や「児童育成計画」、「介護保険事業計画」の策定が優先されたことが考えられる。また、市町村合併による影響が計画策定にも及んでいる。市町村合併の特別措置が2005年までということもあり、合併を検討している市町村では、合併のための業務、事務処理などに追われ、地域福祉計画の策定どころではないという実情がうかがえる。一方、筆者が関わってきた古賀市、太宰府市、粕屋町では、合併に影響されることなく、第1次または第2次地域福祉活動計画の策定を終えたところである。福岡県では、97の市町村が69（平成18年3月末）に再編されることとなった。全国的には、1999（平成11）年度から始まった「平成の大合併」によって、3,232の市町村から1,812（平成19年3月）に再編されることになった。

### 3. 地域福祉計画と地域福祉活動計画の関係

全社協では、1992（平成4）年にまとめた「地域福祉活動計画策定の手引き」において、行政の策定するものを「地域福祉計画」、社協が中心となり、住民等の活動・行動を計画化したものを「地域福祉活動計画」として整理している。そこでは、「地域福祉計画」は公的なサービス、およびそれと住民等による福祉活動との連結による総合的なサービスを内容とし、「地域福祉活動計画」は住民等による福祉活動、および地域福祉計画の実現を支援するための活動を内容としたものとして、両者の関係を整理し区分している。また「地域福祉活動計画」は、福祉活動を行う地域住民やボランティア団体、NPO等の民間団体の自主的・自発的な福祉活動を中心とした民間活動の自主的な行動計画としての性格を持つものとされ、さらに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・先駆性を有し、行政計画としての地域福祉計画とは異なる特質を内包している。そのため策定に当たっては、市町村における地域の福祉課題や地域福祉推進の理念等を共有化するなど相互に連携することが望ましいとしながらも、どちらかに包含される関係にないことを留意すべき点として挙げている。以上のことを踏まえ、策定における具体的な連携のあり方として、行政と社協の協働による計画策定体制、社協が地域福祉計画の策定業務を一部受託（住民ニーズ調査業務や計画策定への住民参加の取組みなど）、「地域福祉計画」と「地域福祉活動計画」を十分に調整した上で内容の一部を共有することなどが想定されている。

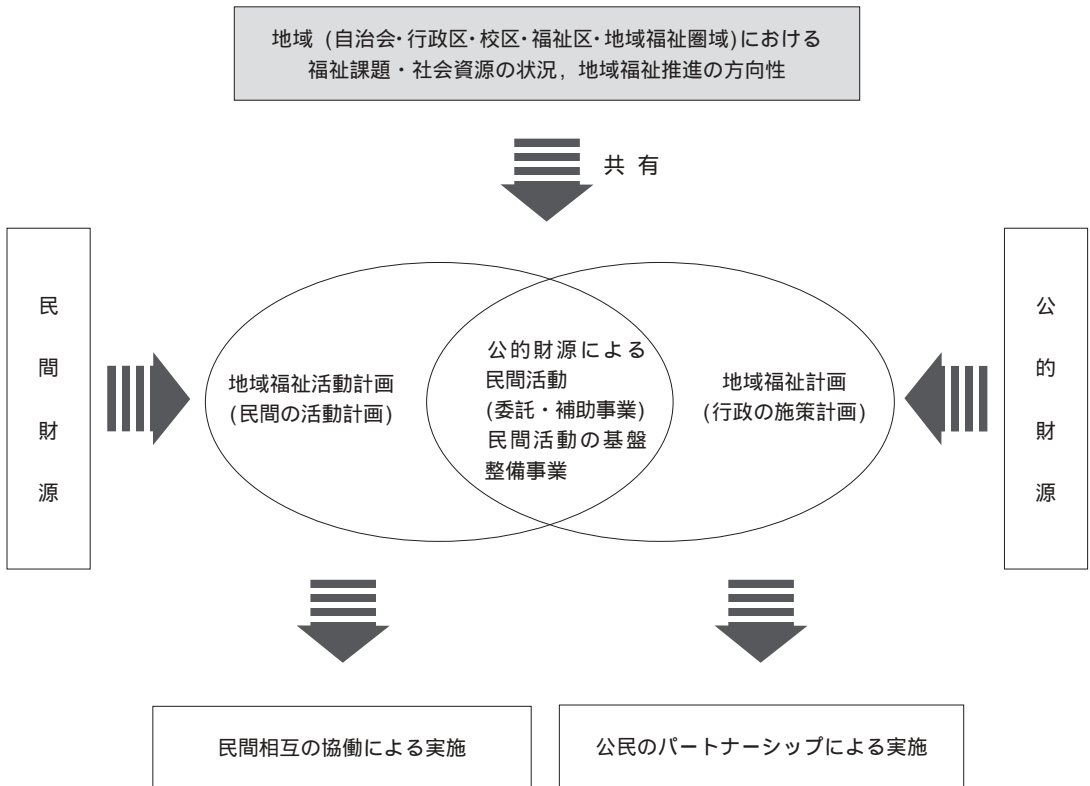


図 - 1 地域福祉計画と地域福祉活動計画の関係

出典：鳥津淳・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 P39 加筆修正

表 - 1 地域福祉計画と地域福祉活動計画の内容

	地域福祉計画	地域福祉活動計画
作成主体	行政	社協
性格	行政計画（施策化・事業目標の明確化）	民間の福祉活動推進のための自発的な計画（地域協働のルール化）
理念・方向性	公民協働で地域課題を把握し、共有化する	
内容・福祉サービスの充実	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公的サービスの基盤整備</li> <li>・地域実情に応じたきめ細かな福祉サービスの施策化・目標化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施策に基づくサービスの展開</li> <li>・施策化されたもの以外の独自のサービス</li> </ul>
	公・民連携や協働のルール化	
利用者の権利の保護	<ul style="list-style-type: none"> <li>・情報提供，地域福祉権利擁護事業，総合相談事業などの整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・福祉サービス利用の方法や内容などについての自発的な学習</li> <li>・住民相互のサポートシステム（小地域ネットワーク，ニーズ発見システム）</li> </ul>
福祉サービスの開発	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新規参入やベンチャー的な福祉サービスへの仕組み</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域ニーズに応じたサービスの開発（福祉活動を行う団体の協働のプロジェクト）</li> </ul>
福祉サービスの質	<ul style="list-style-type: none"> <li>・福祉サービス事業者への指導</li> <li>・従事者研修への支援</li> <li>・事業評価システム</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住民や利用者の参加による事業評価</li> </ul>
住民参加	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ボランティア・市民活動センター設置</li> <li>・ボランティアコーディネーター設置</li> <li>・住民活動の拠点整備，住民の福祉活動への支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ボランティア・市民活動センターや拠点などの運営</li> </ul>

出典：井岡勉他編著『地域福祉概説』明石書店 2003年 P 137

#### 4. 社会福祉計画の類型と2つの地域福祉計画

ここで、わが国の社会福祉計画を概観してみると、「政策（policy）としての社会福祉計画」と「援助実践（practice）としての社会福祉計画」に大別される。前者の政策としての社会福祉計画は、国が策定する「ゴールドプラン」「障害者プラン」「エンジェルプラン」や、地方自治体（都道府県や市町村）が策定する「老人保健福祉計画・介護保険事業計画」「障害者計画」「児童育成計画」な

どである。これらの計画では、国や地方自治体が主体となり、主に政策科学的な手法が用いられて計画が策定されている。一方、援助実践としての社会福祉計画とは、伝統的に社会福祉の方法・技術として考えられてきた「コミュニティ・オーガニゼーション」(community organization「以下、CO」)から発展してきたものである。1960年代末にアメリカのJ.ロスマン(J.Rothman)らが「COの3つのモデル」を定式化<sup>(3)</sup>しているが、その中の「社会計画」(social planning)のモデル<sup>(4)</sup>が、間接援助技術としての「社会福祉計画」に相当すると考えられ、今日では社協などが策定する「地域福祉活動計画」が、この範疇の計画として位置づけられている。<sup>(5)</sup>

## 5. 社会福祉法における地域福祉の推進

2000(平成12)年に成立した社会福祉法では、社会福祉の基本的枠組みと構造が、措置制度から契約制度に変わり、「個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、障害の有無や年齢にかかわらず、その人らしい安心のある生活が送れるよう自立を支援する」(社会福祉基礎構造改革[中間まとめ])ことを社会福祉の基本理念とし、地域福祉を各社会福祉分野における再編・再構築の重要なフィールドとして位置づけている。

まず、法第4条では、地域福祉の目的を「福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営むこと」、「社会・経済・文化・その他あらゆる分野の活動に参加できるようにすること」として、地域をベースにしたノーマライゼーション理念に基づく地域福祉の推進を明確にしている。

さらに、法第107条では、地域福祉計画の策定が義務づけられ、地域における、福祉サービスの適切な利用の推進、社会福祉を目的とする事業の健全な発達、社会福祉に関する活動への住民の参加の促進など、地域福祉の推進における行政の責任の範囲と役割を具体的に示している。

## 6. 計画策定の構想・準備段階

### (1) 庁内事務局の設置

市町村では、予算を伴う事業は前年度から動き始めているのは周知のことである。2002(平成14)年9月、同市においても地域福祉(活動)計画の策定に向けて生活福祉課地域福祉係を主幹とする事務局が設置された。ここでの大きな役割は、地域福祉(活動)計画の策定の基盤となる策定方針と予算書の作成および庁内決裁と議会の承認である。そのため担当部局の職員は、地域福祉計画と地域福祉活動計画に関する資料や文献の収集・整理・分析作業などを通して内外ともに説得力のある策定方針を作成することが最大の職務とされた。

事務局設置後、早々地域福祉(活動)計画の枠組み、策定方針、スケジュール等に関する起案作成の作業が行われ、同年9月27日、策定方針が庁内の決裁を通過した。その主な内容は次のとおりである。

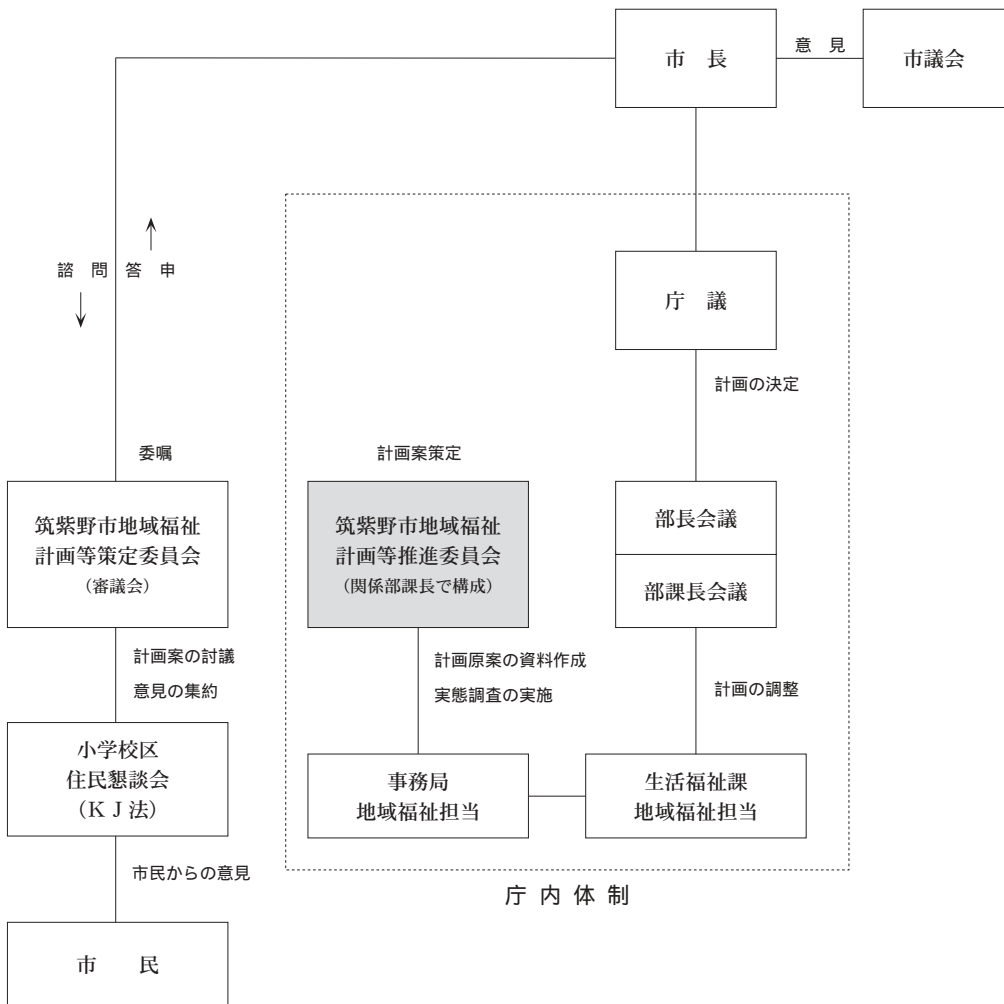


図 - 2 庁内組織図

## (2) 地域福祉（活動）計画の基本的な考え方

### 1) 計画の策定と範囲

同市の「老人保健福祉計画」、「障害者福祉長期行動計画」、「児童育成計画」（以下「福祉3計画」という。）および連携を必要とされる「介護保険事業計画」、「地域保健推進計画および実施計画」等の個別計画・施策を推進するうえでの共通する理念に関すること。

「福祉3計画」、「介護保険事業計画」、「地域保健推進計画及び実施計画」において、連携を必要とされる部分の基本的な考え方や施策に関すること。

地域福祉の実現等を具現化するための個別施策とそのための目標の設定に関すること。  
(他の福祉及び保健・医療分野の施策と共通する内容も含むが、整合性のとれたものとする  
こと。)

地域の特性にもとづく福祉課題に対応した施策に関すること。

地域福祉計画と地域福祉活動計画を表裏一体のものとしてとらえ同時並行的に策定する  
こと。

福祉のまちづくりや、その他関連領域の施策も含めた市民生活の総合計画としての計画づ  
くりは、今回策定する「計画」の延長線上にあるものと位置づけ、策定の如何は今後の議論  
にゆだね、今回の策定範囲から除外すること。

### (3) 計画の基本理念と内容

#### 1) 同市における地域福祉推進の背景と必要性

同市の地域福祉（活動）計画を策定するにあたり、策定方針のなかで同市の現状をどう把握し  
分析しているのか、事務局では地域福祉推進の背景と必要性について次のように整理している。

同市は福岡都市圏の南部に位置し、都市化の波と豊かな自然環境の接点のなかで、人口の  
増加を続けてきた。昭和60年の人口動態では、年間815人の増加であったものが、平成元年  
以降の10年間は、ほぼ年間2,000人以上の増加を続け、平成10年以降は、年間1,500人前後の  
増加となっている。このような人口の増加は、年間約7,000人を超える転入と、約5,000人前  
後の転出のなかで維持されており、平成元年から平成14年までの転入者と転出者の総計は、  
同市の現在の人口のほぼ2倍弱に匹敵する。

同市の少子高齢化の傾向は、全国的な傾向から見るとややならかな推移を見せているも  
のの着実に進行している。人口比率で見れば、昭和60年では、0～14歳が14,427人（22.8%）、  
65歳以上が5,835人（9.2%）に対し、平成12年には、0～14歳が15,267人（16.4%）、65歳以  
上が12,750人（13.7%）となっている。

このような人口の変化は、地域社会における住民のつながりの希薄化等々の一般的な傾向  
に加え、同市独自の様相も呈している。筑紫・原田地区をはじめとしたニュータウンなどで  
は、転入してきた人々が新たな地域社会と呼ばれるコミュニティを形成している。山家・山  
口地区など人口の動態の少ない地域では、近隣や親族といった社会的基盤が比較的存在する  
伝統的な地域社会が形成されている。二日市地区や西鉄朝倉街道周辺では、旧来からの住民  
による地域社会に大型マンションの建設による新しい住民が転入する混在型の地域社会を形  
成している。また、同市各所で昭和40年代後半から50年代のはじめに造成された団地など  
では、少子高齢化がすすみ、子ども会、婦人会、老人クラブなどの地域活動や生活に必要な社  
会資源の維持・確保等の課題に直面している。

こうした状況下、地域の生活課題を行政区や校区などを単位に地域福祉活動やボランティ  
ア活動等に積極的に取り組んでいる地域が生まれている。



1990年社会福祉関係8法の改正，介護保険制度の導入，社会福祉基礎構造改革の流れを受けて，福祉サービスの一元化や福祉の統合化がすすみ地域福祉をベースとする再編が行われている。また「住民参加」，「総合化」，「協働」，「自立」などをキーワードとして行政，社協，住民の新たな関係性の構築が求められている。

#### (4) 地域福祉の推進と福祉圏域設定の考え方

##### 1) 同市がめざす地域福祉とは

このまちに住む誰もが，地域社会の一員として生き生きと暮らし続けることができる豊かであたたかい「福祉のまちづくり」を推進している。そのため，すべての住民がそれぞれの地域において自立した生活が営むことができるよう，福祉と保健・医療等のサービスの連携・統合化を図り，福祉の増進および予防活動推進，福祉環境の整備，住民参加による福祉活動の推進・支援を行うシステムの構築を目指している。

##### 2) 地域福祉の推進力としての「地域」とは

第3次筑紫野市総合計画の前期計画では，「旧町村単位のコミュニティから小学校区単位のコミュニティへの再編成を検討する」ことを明記していたが，同後期計画では「小学校区単位をコミュニティとする」が削除され，「コミュニティセンターの計画的整備をすすめ，コミュニティごとの活動拠点形成に取り組む必要がある。」という方針を打ち出し，各コミュニティセンターのエリアを中間の圏域としている。

そのため本計画策定にあたっては「地域」あるいは「地域社会」を，地域福祉において一般的に使われている自治会や町内会ごとの行政区を基礎単位とし，加えて地域福祉活動の経験や成果の共有や共通の社会資源の活用しやすい一定のエリアを中間の単位として設定していくことにした。

##### 3) 福祉圏域の設定

その結果，行政区を最小の生活圏域とし，小地域福祉活動を展開していくうえでのエリアとしての「小地域」と符合させた。また，中間の福祉圏域として小学校区を設定した。小学校区は，校区社会福祉協議会の設置と符合させ，地域における福祉活動の拠点と推進および住民参加が比較的スムーズに展開しやすい圏域とした。<sup>(6)</sup>

#### (5) 策定の体制づくりと住民参加の方針

##### 1) 合同事務局体制

議会承認後は，市生活福祉課長と市社協福祉課長を含む9名で合同事務局を設置し，一体的策定を推進していく体制を整えた。その理由として，今後同市の地域福祉を推進していくためには，行政と社協との連携・協働作業は不可欠であること，また当行政と社協はこれまでも緊密な関係

で地域福祉に取り組んできた経緯などをあげている。また、2002（平成14）年9月より、市生活福祉課地域福祉係担当が事務局を担い策定方針（案）の実務を推進してきた経緯から、今後この体制を維持し、策定委員会の庶務は引き続き生活福祉課が担った。

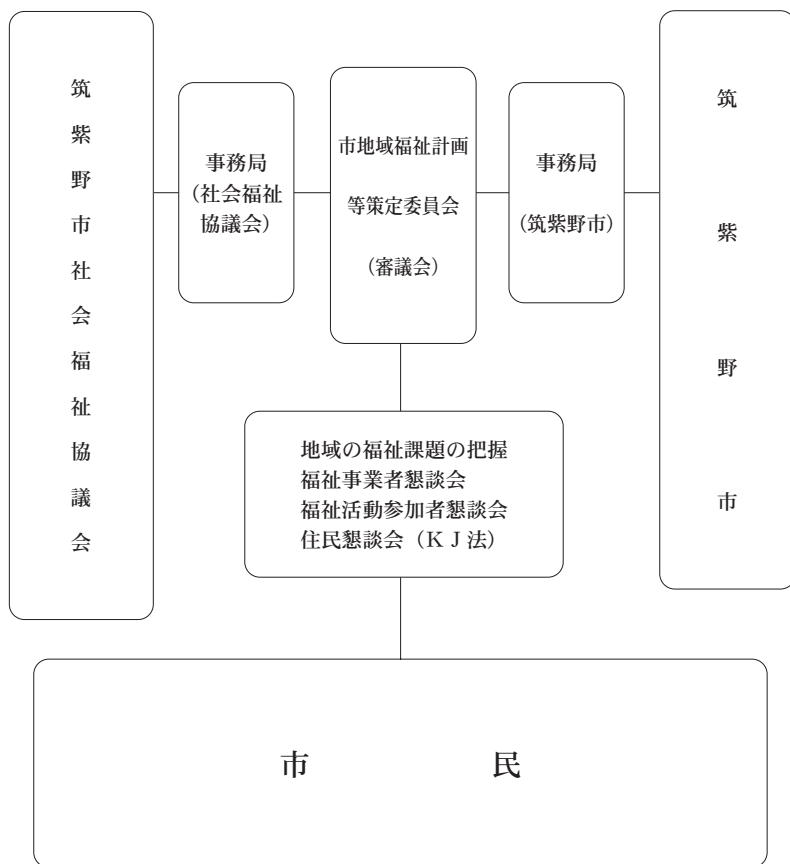


図 - 3 一体的策定の推進体制

## 2) 庁内調整委員会

併せて庁内において地域福祉（活動）計画策定調整委員会を設置し、「福祉3プラン」と同一領域をもつ計画の整合性や連携を図る計画を所管するなど、市行政全体の企画や財政運営に関わる部署の職員で構成した。（助役、健康福祉部長、企画調整課長、財政課長、国保年金課長、生活福祉課長、児童福祉課長、健康推進課長、介護保険課長、都市計画課長、教務課長、生涯学習課長）

同委員会は、住民参加促進のための住民との懇談、意見聴取および学習促進の活動、計画策定の過程における調整・連携と地域計画や財政計画との総合調整等を行うためのものである。

### 3) 計画案起草委員会

策定委員会会長の指名により、行政・社協・学識経験者のなかから若干名の委員を選任し、計画の構想・策定段階における計画内容の明確化や目標の設置など総合的に判断して作業を行う組織を立ち上げた。

### 4) 策定委員会の設置

策定委員会は「地域福祉の担い手」として、住民の意見が十分に反映される人数にするため、委員数は15名以内とした。そのため策定委員の3分の1は当事者またはその家族とし、若干名の公募による委員を加えた。構成は、市民（2名）、福祉サービスを必要とする者またはその家族（2名）、高校生または大学等で福祉を学ぶ学生（2名）、福祉ボランティア活動または地域福祉活動等を行っている者（2名）、民生委員・児童委員（1名）、福祉・医療・保健分野において専門資格を有する者（2名）、識見を有する者（2名）、社会福祉を目的とする事業を営む者その他保健または福祉に係る団体もしくは機関の代表者（2名）からなり、任期を2年とした。

### 5) 住民参加の基本方策

住民参加を促すため、小学校区単位に住民懇談会、福祉事業者懇談会、ボランティア・NPO活動家懇談会開催し、ニーズの把握や地域の生活課題の把握を行った。また、民生委員・児童委員や福祉委員およびボランティア・NPO活動家を地域福祉推進員と位置づけ、住民懇談会開催のための事前研修会を2003（平成15）年度に実施した。

### 6) 地域の実態やニーズの把握のための方策

小学校区を単位とする住民懇談会をワークショップ方式（KJ法）により開催し、住民のもつアイデアや知識、経験を共有しながら相互理解を深め、地域の課題の抽出やその解決策の検討を行った。そのため、校区ごとの住民懇談会はそれぞれ2回開催した。

### 7) 計画の期間

計画期間は2005（平成17）年度から2014（平成26）年度までの10年間とし、5年間で1期として21年度に中間の見直しを行うことにした。そのため関連の「福祉3計画」、介護保険事業計画、地域保健計画及び行動計画は、それぞれ計画期間が定められているため、見直しや次期計画の策定の際に地域福祉計画との整合性を図った。

## (6) 策定スケジュール

策定スケジュールは、地域の実情に合わせ柔軟な対応ができるよう2年～3年をメドに設定し、その判断は策定委員会に委ねた。

今回の地域福祉（活動）計画の一体的策定では、小学校区を単位とするワークショップへの参加を通して「住民の福祉力と主体性」の形成を目的とした。また、策定には複数の委員会が開かれるため、それぞれの進捗状況や結果を共有しながら合意形成を図り足並みを揃えることが成否の鍵と考え、スケジュールの設定にはゆとりを持たせた。

表 - 2 計画策定のスケジュール

内容 年月	策定委員会	市内プロジェクト	地域福祉 推進員説明会	住民懇談会	福祉事業部 懇談会	地域福祉活動 参加者懇談会	議 会	事務局会議
H15年 4月								
5月								
6月								
7月								
8月	第1回策定委員会							
9月	第2回策定委員会							
10月								
11月	第3回策定委員会							
12月							報 告	
H16年 1月								
2月	第4回策定委員会							
3月								
4月								
5月	第5回策定委員会							
6月							報 告	
7月								
8月	第6回策定委員会							
9月								
10月	第7回策定委員会							
11月	第8回策定委員会							
12月							報 告	
H17年 1月	第9回策定委員会							
2月	最終答申							
3月							報 告	

## 7. 一体的策定の手順と留意点

計画づくりには、それぞれ地域の実情に応じて取り組むことになるが、地域福祉（活動）計画を一体的に策定する基本的な考え方として、「策定指針」では、次のような手順と留意点を示している。

表 - 3 地域福祉計画と地域福祉活動計画の一体的策定の手順

市町村地域福祉計画と地域福祉活動計画の一体的策定のステップ	
構想段階 ↳ 準備段階	<p>段階</p> <p>計画づくりの構想段階 市町村自治体との協働を図るための事前調整を図り、市町村地域福祉計画策定にあわせた地域福祉活動計画づくり（見直し）の方針を検討する。その際、市町村自治体の地域福祉推進および地域福祉計画の考え方および他の行政計画との関係、合併の状況等の確認を行うとともに、地区社協などの住民組織や福祉活動を行う諸団体の現状などを十分に把握する。</p>
	<p>段階</p> <p>計画づくりの準備段階 社協として地域福祉活動計画づくりに取り組むことを意志決定し、市町村地域福祉計画および地域福祉活動計画づくりの機運を高めたり、関係団体への呼びかけを行う。また、市町村自治体との共同事務局を設置する。</p>
	<p>段階</p> <p>計画策定の体制づくりの段階 市町村地域福祉計画および地域福祉活動計画策定委員会を組織する。その際、2つの計画の一体性を確保するため、委員会を一つにしたり、両委員会に共通の委員を置く。また、策定委員会への住民公募や住民ワーキングチーム（100人委員会など）など住民参加・協働による市町村地域福祉計画および地域福祉活動計画共通の推進組織をつくる。</p>
課題把握・検討段階 ↳ 調整・計画化段階	<p>段階</p> <p>地域の福祉課題の把握と課題整理の段階 住民懇談会、交流会、ニーズ調査等市町村自治体、社協が協働して住民参加の場を設置することにより、地域特性や社会資源・福祉サービスの現状などを把握し、地域の福祉課題の整理を行う。</p>
	<p>段階</p> <p>課題解決策の検討と計画の構想化の段階 市町村地域福祉計画および地域福祉活動計画策定委員会の合同開催により、当該市町村全体の地域福祉推進のコンセプト、目標などを明らかにする。課題解決策の検討や計画の構想化にあたっては、住民懇談会、交流会等市町村自治体、社協が協働して住民参加の場を設置し、住民参加・協働により検討する。</p>
	<p>段階</p> <p>計画内容の明確化の段階 具体的な計画の内容となる事業や活動を検討し、優先課題などを明確化し、「地域福祉計画」「地域福祉活動計画」の2つの内容を併せ持つ「地域福祉計画・地域福祉活動計画原案」を市町村自治体・社協が協働して作成する。また、計画内容について関係するさまざまな施策、計画、団体との調整を図る。</p>
	<p>段階</p> <p>計画の決定の段階 「地域福祉計画・地域福祉活動計画原案」をもとに、市町村自治体は行政計画としての市町村地域福祉計画案を策定委員会などの計画策定の推進組織において合意形成を図るとともに、広く地域住民からの意見を聞く。民間の行動・活動計画としての地域福祉活動計画案についても、策定委員会および社協をはじめとする関係団体の了解をえる。なお、「地域福祉計画・地域福祉活動計画原案」そのものが自治体あるいは民間二双方によって合意される場合には、あえて計画を分けることはせず、一つの計画として決定することも考えられる。</p>
周知評価 ↳ 推進段階	<p>段階</p> <p>広報啓発と計画づくりの諸活動の評価 計画内容をあらゆる住民へ周知する。また、社協として「計画づくり」の活動を評価し、計画の実践段階や社協発展・強化計画の取り組みにつなげる。</p>
	<p>段階</p> <p>計画の推進・評価 住民参加・協働による策定体制を踏まえながら、計画の推進・評価体制を確立し、内容の充実やより幅広い住民参加・協働に向けた取り組みを行い、次期の計画見直しにつなげる</p>

出典：全社協地域福祉部編『地域福祉活動計画策定指針』2003年P26 加筆修正

## 9. 策定委員会設置条例の承認

こうして同市にける地域福祉（活動）計画の枠組み，策定方法，策定スケジュールなどの策定方針が，2002（平成14）年12月27日，同市市議会の文教厚生委員会において「筑紫野市地域福祉計画等策定委員会設置条例第46号議案」（以下「設置条例」という。）として上程され，全会一致の承認によって政策決定された。

以下，設置条例の一部を紹介する。

第1条 筑紫野市地域福祉計画（以下「計画」という。）及び計画の実現を支援する筑紫野市地域福祉活動計画（以下「活動計画」という。）の策定にあたって，幅広い住民等からの意見を聴取し，計画及び活動計画に反映させるため，地方自治法（昭和22年法律第67号）第138条の4第3項の規定に基づき，筑紫野市地域福祉計画等策定委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

## 10. 考察 — まとめ

改正社会福祉法の条文や全社協の「策定指針」の趣旨を十分に理解すれば，同市の地域福祉（活動）計画の策定は，従来の「地域福祉の推進」といった単なる行政計画や社協計画であってはならないことは明らかである。また策定される地域福祉（活動）計画の成否は，住民と行政，社協のパートナーシップと住民参加の如何によるものとされるなど，これまで以上に住民参加とその手法が問われることになった。そのため同市では，従来の行政主導型による形骸化した委員会運営や民間業者丸投げによる策定の反省から，地域の研究機関との共同研究事業の可能性を視野に入れた筑紫女学園大学人間福祉学科（以下「筑女」という。）への打診を試みた。このことは起草の段階における方針のなかで，「コンサルタント会社等への計画策定の業者委託は行わないこととし，大学等の研究機関の承諾が得られれば，生活課題の分析，調査手法，住民参加の促進等々についての指導や助言を受けられるような体制が望ましいと結論づけた。」ことに基づいて実行された。

筆者がこの打診の段階で事務局担当者と協議し共有化した内容は，行政と社協による共同事務局の設置，計画策定に係る住民懇談会や各種調査等の共同実施，地域福祉計画と地域福祉活動計画を同じ委員会で検討，地域福祉計画と地域福祉活動計画の一体的策定，住民参画を積極的に推進，策定委員会の傍聴・公開，策定委員会に高校生または大学生の起用，KJ法による住民懇談会や事業者懇談会による情報収集，具体的目標の数値化，図表を多様化し読みやすい内容の編集，徹底した情報公開，プロセス重視の運営，大学との提携「官学共同」<sup>(7)</sup>による運営など，非常に挑戦的で魅力のある内容であった。

このように計画の構想・準備段階では，直接的な住民参加よりもむしろ市民感覚を持った専門性の高い技術者の企画力と行動力が必要とされる。事務局体制で特筆すべき点として，直接実務を担当した職員が社会福祉士の資格を有する生活福祉課長補佐兼務地域福祉担当係長であったこと，さ

らに合同事務局体制下では、4名の社協職員のうち2名が地域福祉活動専門員でうち1名が社会福祉士であったことなどが挙げられる。

こうしたスタッフに支えられて計画の構想・準備段階の作業を無事終えることができたが、策定過程は次の「課題の把握と整理と分析」、「課題解決策の検討と計画の構想化」へと最も重要な段階を迎える。ここでは、とくに策定委員会と合同事務局の力量が試される。

次稿では、「課題の把握と整理」、「調整・計画化」段階における実際と課題の整理および考察を通して、地域福祉（活動）計画の一体的策定の全貌を明らかにしていく。

## 註

(1) わが国における地域福祉計画の開発には、全社協が大きな役割を果たしてきた。1983（昭和58）年に社会福祉事業法が改正され、市町村社協が法制化されたことを受けて、市町村を基盤とする地域福祉計画及び社協の発展計画を後押しする形で、1984（昭和59）年には、「地域福祉計画」を理論化（『地域福祉計画——理論と方法』）した。1990（平成2）年の社会福祉関係8法改正を契機に、自治体の策定するものを「地域福祉計画」、市区町村社協が中心となり、住民等の活動・行動を計画化したものを「地域福祉活動計画」と整理し区分した。1992（平成4）年には、地域福祉活動計画づくりを支援するため『地域福祉活動計画策定の手引き』を作成し、その普及を図った。2003（平成15）年には、地域福祉計画に関する法定化を契機に、計画の一体的策定のガイドライン（『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——』）を作成し、その活用を推進している。

(2) 2003（平成15）年6月末の市町村地域福祉計画の策定状況は、年々増加の傾向にあるものの、2002（平成14）年度に策定済が4.1%、2003（平成15）年度に策定予定が6.3%、2004（平成16）年度に策定予定は11.3%に留まっている。また、2005（平成17）年以降に策定予定が25.3%、策定なしが53%となっている。

その他関連するデータとして、2000（平成12）年の市区町村社会福祉協議会活動実態調査では、地域福祉活動計画の策定は1,257市区町村社協で策定し、策定中が150社協、策定予定が938社協となっている。

(3) J. ロスマンらは、COをある特定のモデルに基づいて固定的に考えるのではなく、小地域（Locality Development）、社会計画（Social Planning）、ソーシャル・アクション（Social Action）という3つのモデルで柔軟に考えることを主張した。このモデルによって、1970年代以降のCO実践は、幅広く活用されるようになった。

(4) 社会福祉計画とは、COの3つの目標である、プロセス・ゴール、タスク・ゴール、リレーションシップ・ゴールのなかで、タスク・ゴール、すなわち具体的な実践課題の達成を目的・目標として、専門職である計画者がその専門的な知識と技術を持って地域社会に介入し、計画によって合理的に問題を解決する方法をいう。

(5) 『新版・社会福祉学習双書』編集委員会編『社会福祉援助技術論』全社協 2002年 P185

コミュニティ・オーガニゼーションと社会計画の関係については、R. パールマン・A. グリン著、岡村重夫監訳『コミュニティ・オーガニゼーションと社会計画』全社協 1980年などを参照。

(6) 地域福祉（活動）計画では、他の法定計画等の整合性やサービスの性格等から必要に応じた「地域福祉圏域」の設定や、地域住民の参加の観点から一定の福祉サービスや公共施設が整備されている区

域としての「福祉区」または「福祉圏域」の設定が期待されている。

- (7) 2004（平成16）年1月、筑紫野市は筑紫女学園大学と受託研究契約を交わし、「官学共同」による体制が整った。同第2条では、実施する項目と内容が次のように示された。1）研究題目：筑紫野市地域福祉計画・同活動計画策定事業。2）研究目的：同計画策定に向けた研究を行うことにより、合理的、かつスムーズな計画づくりに寄与することを目的とする。3）研究内容：筑紫野市および筑紫野市社会福祉協議会が行なう同計画策定業務への技術的アドバイス、市民ニーズの調査・分析、計画案の策定、その他計画策定に必要なこと。

## 参 考 文 献

- (1) 全国社会福祉協議会編『地域福祉計画の策定に向けて ― 地域福祉計画に関する調査研究事業報告書 ―』全社協 2001年
- (2) 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
- (3) 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
- (4) 井岡勉・坂下達男・鈴木五郎・上野文夫編著『地域福祉概説』明石書店 2003年
- (5) 全国社会福祉協議会地域福祉部編『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
- (6) 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