

# 地域福祉からのまちづくり

## —市町村地域福祉計画の論点から考える—

奈良県市町村長サミット@かしはら万葉ホール  
2013年9月3日

**和 気 康 太**  
(明治学院大学)



# いまなぜ地域福祉なのか（Ⅰ）

- 少子・高齢化の進展

1970年代：高齢化社会（aging society）

1990年代：高齢社会（aged society）

21世紀：超高齢社会（super-aged society）

\* 高齢化の進行に大きな影響を及ぼすのは少子化の進行である。ex) 合計特殊出生率：1.3前後

- 家族の変化

拡大家族から核家族へ

→ \* 2つの波（1960年代と1990年代の違い）

家族成員の意識の変化：イエ意識の希薄化、女性の社会進出、など→ \* 家族の福祉機能の脆弱化

2



# いまなぜ地域福祉なのか（Ⅱ）

- 地域社会の変化  
地域社会の相互扶助機能：“遠くの親戚よりも近くの他人”、“困ったときはお互いさま”、など  
ex) 映画「三丁目の夕日」のヒット：地域の原風景  
高度経済成長による地域社会の変化  
→ \* 都市部への新住民の流入による個人主義化、  
都市中心部の空洞化（インナーシティ問題）
- 家族と地域社会の可能性
  - \* 家族はもとの拡大家族へ回帰するのは難しい。
  - \* 地域社会は、単純な回帰は望ましくないが、新しい「地域社会」は、福祉の視点からも必要。

# 戦後社会福祉の歴史（素描）

- 戦後社会福祉の歴史

第1期：1945年～1959年 福祉3法時代  
貧困問題が最大の課題、生活保護中心

第2期：1960年～1979年、福祉6法時代  
貧困問題から個別福祉問題へ、福祉施設中心

第3期：1980年～2000年、福祉8法時代  
高齢者保健福祉問題へ、在宅福祉中心

第4期：2001年以降、社会福祉法＋個別法時代  
福祉問題の多様化へ、「地域福祉」中心

\* 住民参加型在宅福祉サービス提供団体の出現は、新しいパラダイムをわれわれに提示した。

# 地域福祉推進の社会的意味

- 成長と福祉の乖離

→経済成長至上主義の終焉と生活の質の重視

- 21世紀の日本は超少子・高齢社会

- \* 新しい社会システムの創造

ポイントは地域住民（利用者も含む）による地域福祉活動の推進であり、地域社会の再生である。

- 地方自治体の役割

地域福祉の推進は、他の生活関連施策（医療・保健、教育、就労、住宅、環境、まちづくりなど）と並んで、あるいはそれ以上に大きな政策課題である。

# 地域福祉の基本的視点（Ⅰ）

- 地域福祉の社会的文脈

日本社会を巡る環境変化：国際化、少子・高齢化、情報化、分権化、民営化など→構造改革の必要性

- 社会福祉における構造改革

＊社会福祉基礎構造改革の論議、「介護保険法」（1997年）の成立と介護保険事業の展開・改革、「社会福祉法」（2000年）の本格的始動（支援費制度への移行、地域福祉権利擁護事業と福祉サービス第三者評価事業の開始、**地域福祉（支援）計画の策定**、など）

# 地域福祉の基本的視点（Ⅱ）

- 社会福祉改革の動向と地域福祉

社会福祉改革の動向：（１）契約化、（２）多元化、  
（３）計画化、（４）分権化、（５）総合化

→＊ 今後は、こうした原理・原則にもとづく新しいシステムへ日本の社会福祉は移行していくことになる。地域福祉は、これからの社会福祉のあり方を示す鍵概念（key concept）として、あらためて社会的な関心が高まっている。cf) 地域福祉の「主流化」(mainstreaming)、  
残余的（residual）な地域福祉 から制度的  
（institutional）なそれへ

# 地域福祉の基本的枠組み（Ⅰ）

- 地域福祉の目的

現代の社会福祉の目的は「自立」と「共生」（社会的統合）である。したがって、現在の社会福祉は、「利用者」の自己決定と自己実現を支援し、個人の尊厳を尊重する福祉へと変化してきている。そのなかで、地域福祉は、**1）利用者が地域社会において自立した生活が送れるように、地域社会を通して援助・支援すること（＝自立支援）**、また同時に**2）それが可能となるように生活の基盤となる「地域社会」そのものを変えていくこと（＝共生社会の創造）**を目的としている。



# 地域福祉の基本的枠組み（Ⅱ）

- 地域福祉の主体

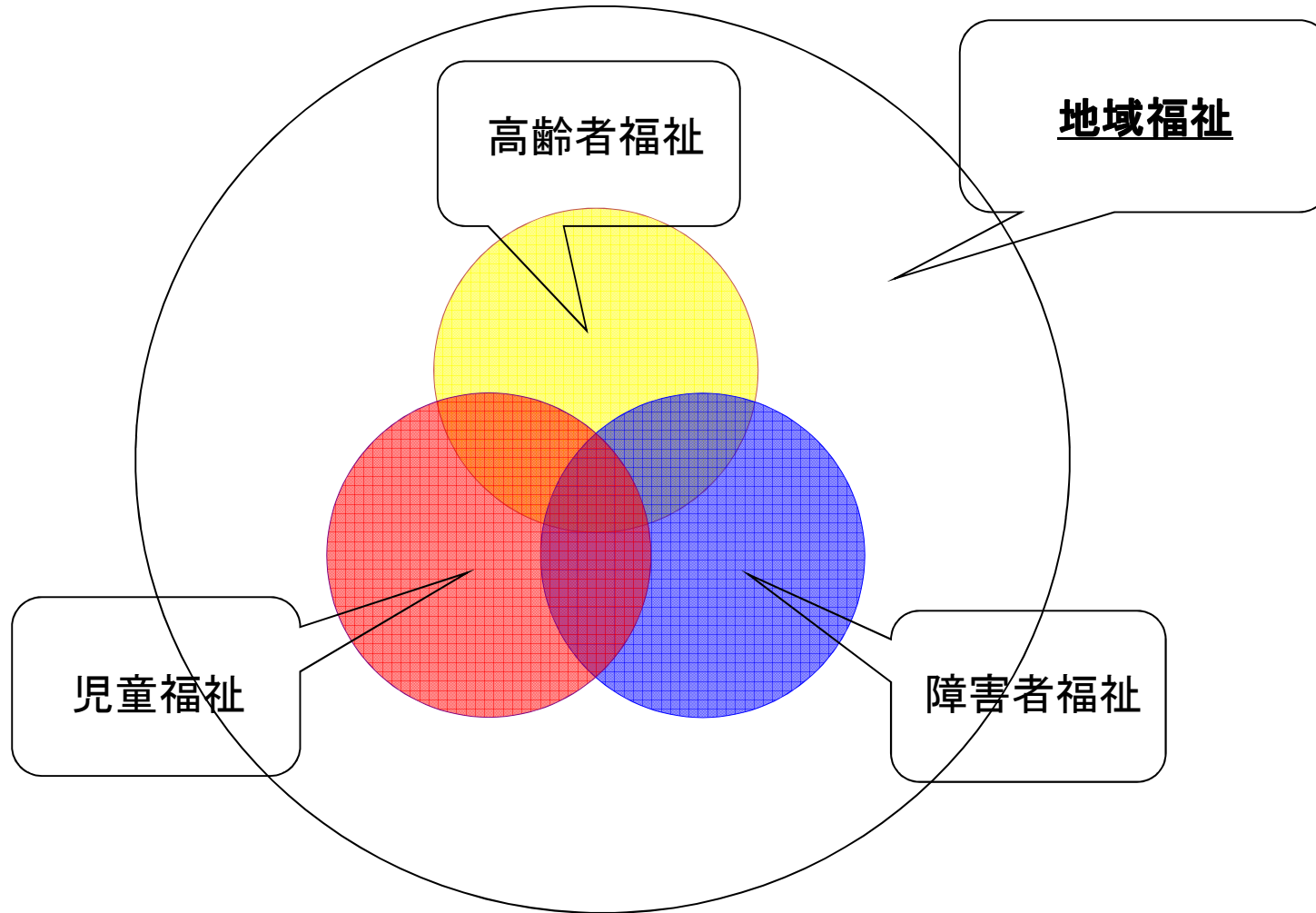
今日、地域福祉の主体は多元化している。つまり、従来のように市町村（行政）や社会福祉協議会だけが「地域福祉」を推進するのではなく、たとえば社会福祉法人、財団法人などの福祉公社、生活協同組合、農業協同組合、福祉NPO、ボランティア団体、住民団体（町内会・自治会など）、福祉企業、などの多元的な主体（機関・団体・施設など）が協働して、地域福祉を推進する時代になっている。また、ひとに関しても、地域福祉の専門従事者だけではなく、福祉の利用者当事者）も含む「地域住民」が主体として考えられている。

# 地域福祉の基本的枠組み（Ⅲ）

- 地域福祉の対象

地域福祉の対象となるニーズは、今日、地域社会において潜在化していることが少なくない。高齢者の介護ニーズや児童の保育ニーズなどのようにある程度、社会的に認められ、顕在化している“目に見える”ニーズだけを対象とするのではなく、たとえばホームレス、外国人労働者とその家族、高齢者虐待・児童虐待、DV（家庭内暴力）、不登校・引きこもりなどの“目に見えにくい”ニーズもまた積極的に捉えることが重要になっている。ex) 社会的排除（social exclusion）の問題の解決

# 地域福祉の対象



# 地域福祉の基本的枠組み（Ⅳ）

- 地域福祉の方法・技術

地域福祉の方法・技術も多様化してきている。つまり、地域福祉を推進していく方法・技術は、これまでのように地域援助技術（コミュニティワーク）だけで考えるのではなく、地域福祉システム（①権利擁護、②ケア・マネジメント、③福祉情報、④利用者・住民参加、⑤ネットワーク、⑥地域福祉（活動）計画、⑦評価（サービス評価、プログラム評価）などのシステム）を運営・開発していく多様な、しかし一定の「理論」にもとづく統合された方法・技術を確立していくことが必要になっている。

# 地域福祉計画の変遷（Ⅰ）

- 地域福祉計画とはなにか

地域福祉計画とは「『地域福祉』を実現するために策定される社会計画（social planning）」である。→＊地域福祉計画の意味内容の変化

（１）1950年代から1970年代前半まで  
地域組織化（community organization）の展開過程において策定される計画

（２）1970年代後半から1980年代まで  
施設福祉から在宅福祉へ→社会福祉協議会が策定する在宅福祉サービスの供給計画

# 地域福祉計画の変遷（Ⅱ）

## （3）1980年代

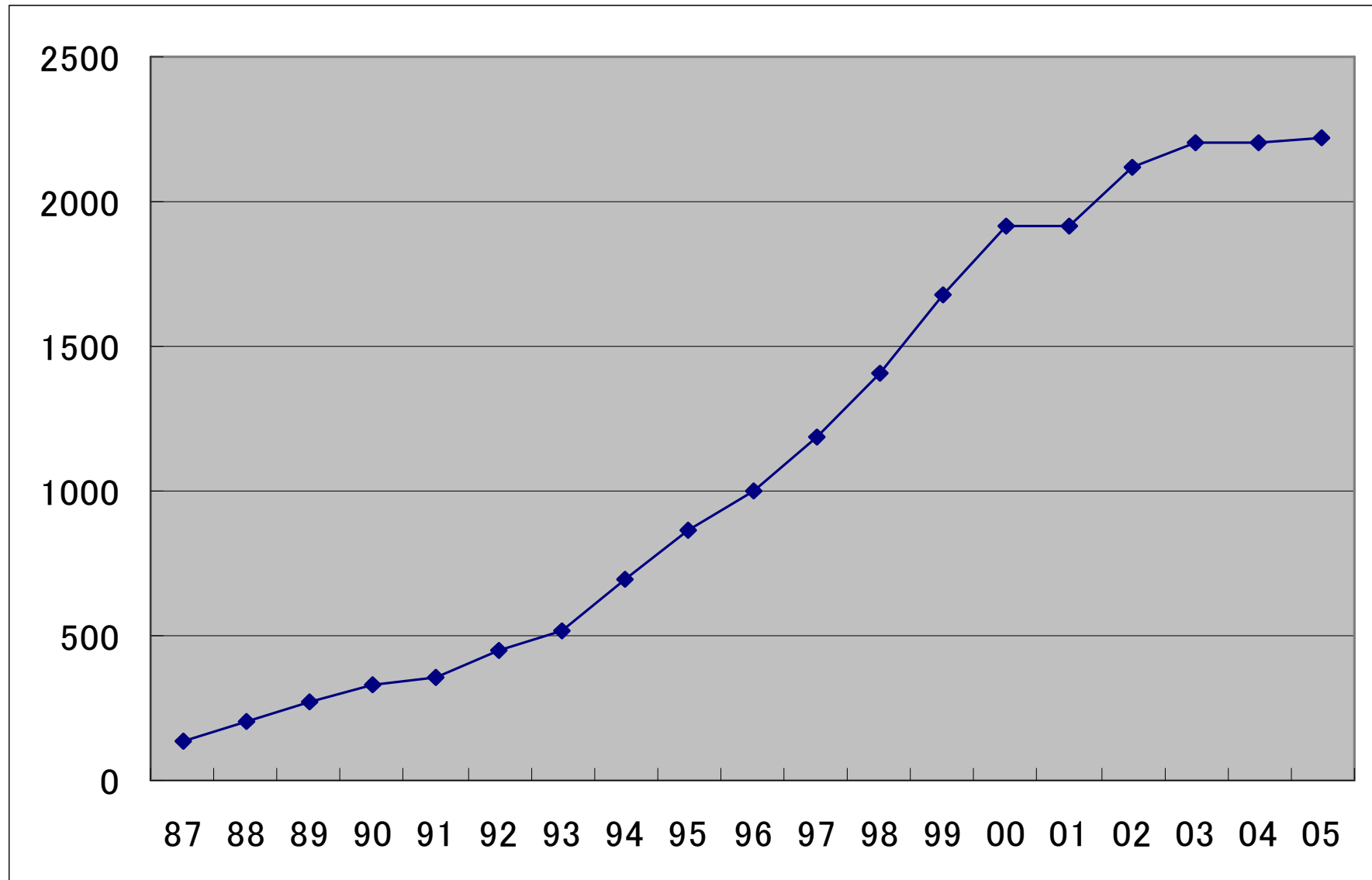
在宅福祉サービスの実体化→いくつかの先駆的な自治体が地域福祉計画を策定＋住民参加型在宅福祉サービス提供団体の量的拡大

## （4）1990年代

社会福祉関連 8 法の改正→社会福祉における「市町村主義」の進展＋福祉系 3 分野（高齢者保健福祉、障害者福祉、児童福祉）における計画行政の推進

**\* 住民参加の推進と福祉計画の総合化が課題**

# (図1) 住民参加型在宅福祉サービス団体数の推移



# 地域福祉計画とは何か（Ⅰ）

- 「地域福祉計画」の法制化

社会福祉法（2000年）の第107条において、市町村地域福祉計画が、また第108条において都道府県地域福祉支援計画が規定される。

→社会福祉法・第107条の3つの事項

（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

1. 地域における福祉サービスの目標の提示
2. 目標達成のための戦略
3. 利用者の権利擁護



# 地域福祉計画とは何か（Ⅱ）

## （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

4．社会福祉を目的とする多様なサービスの振興・参入促進およびこれらと公的サービスの連携による公民協働の実現

5．福祉、保健、医療と生活に関連する他分野との連携方策

## （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

# 地域福祉計画とは何か（Ⅲ）

6. 地域住民、ボランティア団体、NPO法人等の 社会福祉活動への支援

7. 住民等による問題関心の共有化への動機づけと意識の向上、地域福祉推進への主体的参加の促進

- 地域福祉計画の特徴

★ 地域福祉計画は、さまざまな地域特性を反映しやすい、より地域に密着した計画であり、この点に他の社会福祉計画とは異なる特徴がある。

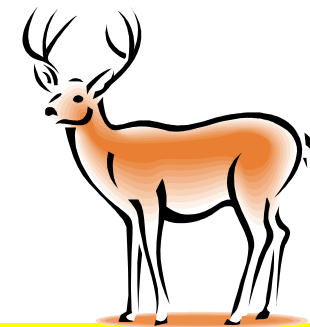
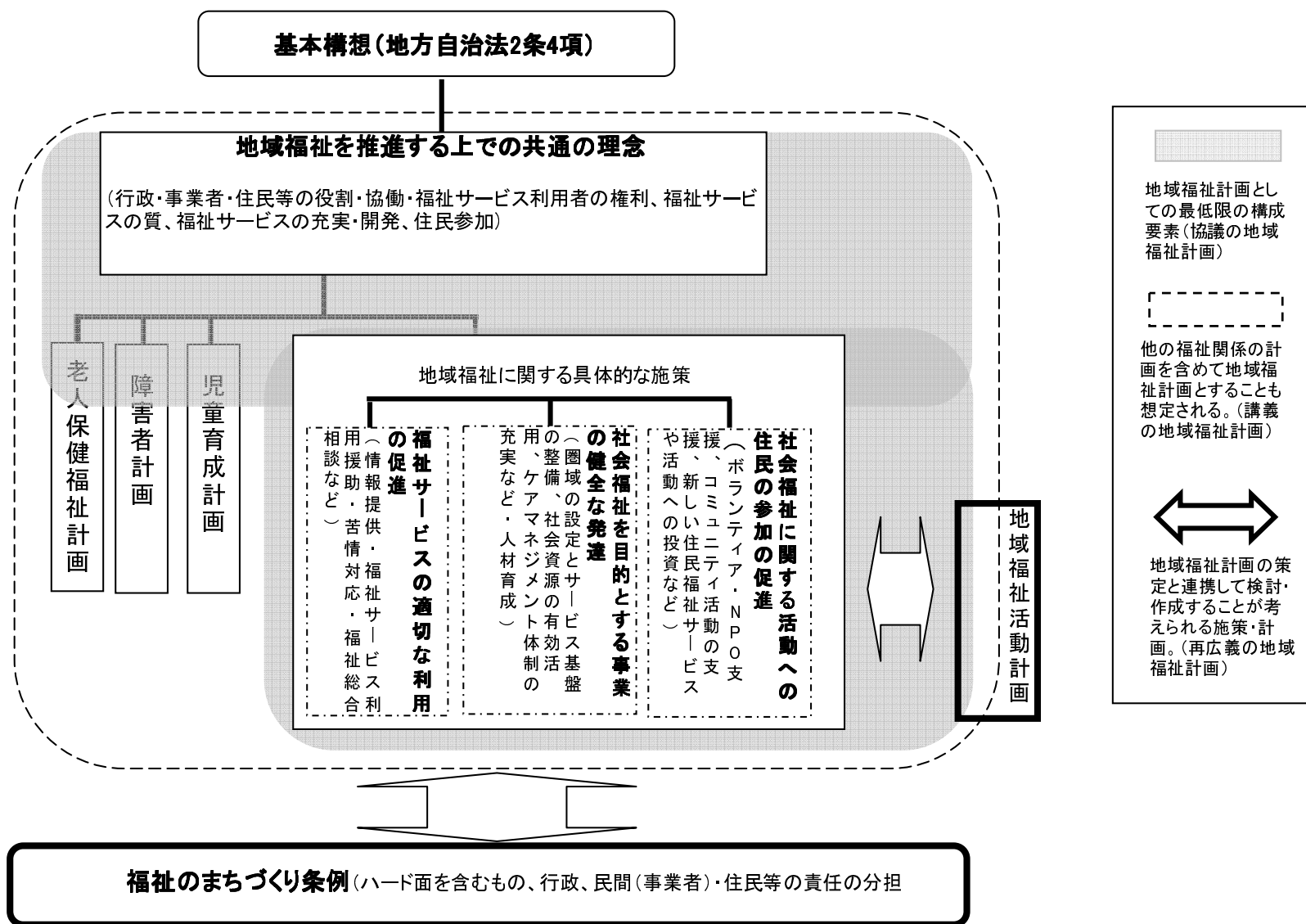


図1 地域福祉計画の位置づけ



(出典)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)2001年

# 住民参加とその社会的背景

- 住民参加とはなにか

住民参加とは文字通り、「地域住民がさまざまな地域活動に参加すること」を意味している。

＊地域活動とは、私的活動ではなく、社会的活動。

- 2つの「民主主義」

地域住民の地方自治体に対する意向や要望は、基本的には首長や地方議会を通して実現される。

→ ＊代議制民主主義の一定の限界（1960年代）

→ ＊直接民主主義としての「住民参加」の高まり

「この当時の議論の背景には住民運動がある」。

# 社会福祉における住民参加

- 社会福祉の問題

1970年代までは、地域社会のなかで少数派（マイノリティ）の問題。現在の当事者運動は、まだ全体としては萌芽的な段階であったし、社会的関心も低い。

1980年代以降、高齢化の進展に伴って次第に少数派の問題ではなくなり、地域社会全体の問題へ。

→ \* ボランティア活動の広がり、住民参加型在宅福祉サービス提供団体の増加（図1） → \* 住民参加論は新たな段階（ステージ）へ移行。

**（1）利用者としての参加、（2）提供者としての参加、（3）意思決定過程への参加**

# 住民参加の意義

- 住民参加の意義

地域住民がさまざまな地域福祉活動に参加することには、地域住民がエンパワーメントされる（する）という意義がある。

**\* 地域住民が参加することによって、地域の問題（ニーズ）に“気づき”、それらを“共有し”、自らの力で“解決しよう”とする、まさに社会福祉における住民参加とはエンパワーメントそのものである。**



# 住民参加の課題

- 社会福祉における住民参加（論）

## ※予定調和の世界

地域住民は、専門職（コミュニティワーカー）が働きかければ、地域福祉活動に参加する。本当か？

→すべての住民が参加するわけではない。住民参加を進めていくためには、創意工夫が必要。

## ※「声なき声」の問題

社会福祉の問題は地域社会のなかで潜在化している場合が少なくない。住民参加は「万能薬」ではない。専門職や準専門職等の重要な役割、存在意義。

# 住民参加と地域福祉計画

- 住民参加の3つの次元
- 社会福祉法第107条の規定  
前段は「地域福祉計画における住民参加」、後段は「住民参加にもとづく地域福祉計画」を規定している。
- 市民参加の梯子  
S.アーンシュテインの「市民参加の梯子」  
**\* 地域住民が日常的に参加する第1・2の次元での参加がなければ、第3の次元での参加も、単なる名目的な参加に過ぎない。地域福祉計画によって両者が結びつくことによってガバナンスが達成できる。**



# 地域福祉計画の意義

- 地方自治体は、地域社会の急速な環境変化にあわせてその構造を変革していく必要がある。  
→ 新公共管理論（NPM: New Public Management）  
政策評価・行政評価、PFI方式、指定管理者制度など  
\* 集権型モデルから分権型モデルへのパラダイム転換 地域福祉を持続可能な戦略の一環として位置づける。
- 新しい社会システムの創造へ  
住民参加の地域福祉計画を通して、地域福祉の基盤整備を行うことは、地域住民にとって未来への「社会的投資」（*Social Investment*）である。

# 地域（保健）福祉への期待

- 地域（保健）福祉と「民主主義」

（かつて）「地方自治は民主主義の学校」→（いま）「地域福祉は民主主義の学校」ではないか？

\*ここでいう民主主義とは、民間が主体となるという意味での「民主主義」でもある。

- 地域福祉はアイデア（発想）の宝庫

**「福祉先進地域といわれるところは、すべて『地域福祉』を実現させている。そこでは地域住民のアイデアを集約し、それらを生かして、地域福祉を現実のものにしている」。**→

\*福祉「の」まちづくりから福祉「で」まちづくりへ。福祉は**目的**であると同時に**手段**でもある。

# ＜補＞ 地域福祉学会優秀実践賞

## • 日本地域福祉学会優秀実践賞

日本地域福祉学会は、毎年、全国の地域福祉関連の機関・団体などに優秀実践賞を授与している。

cf) 日本地域福祉学会HP : <http://jracd.jp/>

### ★受賞団体（地域）に共通していること。

- (1) 首長（トップ）の姿勢：福祉に関する大局観
- (2) 市町村（行政）の後方支援：設計図の作成
- (3) 行政内の企画部門と現業部門の連携・協働
- (4) 民間団体（社会福祉協議会など）への支援
- (5) 福祉の人材育成と定着：「福祉はひとり」

27



# ＜補＞ 地域福祉型福祉サービス

- 「地域福祉型福祉サービス」の提起（2004年）

地域福祉型福祉サービスとは「利用者のその人らしい生き方・生活」を尊重することを目的とし、それを実現するために「人間関係」や「役割」づくりを重視し、またその運営面においても地域社会との関係も重視するサービスである。

（例） 宅老所、グループホーム、住民参加型在宅福祉サービス、ふれあい・いきいきサロン、など

- 「これからの地域福祉のあり方検討会報告書」

（2008年）

# 地域における「新たな支え合い」の概念

住民と行政の協働による新しい福祉

