

地域福祉の主流化

—— 自由を計画する ——

檜山 平

Community-Based Welfare Mainstreaming

—— **Planning Freedom** ——

Osamu HIYAMA

本論文は、「地域福祉の主流化」と呼ばれる動向を取り上げて、諸個人による地域福祉活動がより「自由」で多種多様なものになり得るためには「地域福祉計画」はどのようなものでなければならないか、を明らかにするものである。

問題は、何よりもまず理論的に研究されねばならないが、若干の事例について幾分かの検証も行う。

第1章 社会福祉の本質——国家責任による生活権の保障——

社会福祉の定義

社会福祉とは何か。一方では「社会福祉」という言葉で「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」を含めた様々な援助活動一般を指す場合がある。他方では「社会福祉」という言葉を日本国憲法25条に根拠を持つ「法」「制度」「サービス」等の体系を指すものとして用いる場合もある。

社会福祉の定義として、一番ヶ瀬康子が長文を費やして述べた論旨を古川孝順が適切に要約して定式化したものがあるので、それを引用する。

「社会福祉とは現代資本主義の下において、国民の生活問題（現代的貧困）に対する生活権保障の制度・政策として個々の生活者あるいは家族、地域社会の生活要求に対して貨幣・現物・サービス機能の分配を即時的に実施あるいは促進する人権保障の社会的実践であって、関連諸政策を代替または補完する機能を持つものであり、社会福祉政策発展の契機は国民の社会福祉要求運動にある。」¹⁾

一番ヶ瀬の定義で明らかのように、少なくとも学問的には、社会福祉とは「生活権保障の制度・政策」のことであって、「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」を含む様々な援助活動一般を指す言葉ではない。

社会保障の本質

そのことを確認した上で、「生活権保障の制度・政策」としての社会福祉は、「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」とは違って、常に、絶対的に保障されなければならないものである。どういうことか。

近代資本制に固有のシステムとしての社会福祉の本質は、国家責任による生活権の保障ということにある。

近代資本制における自由と自己責任の原則には限界がある。障害、傷病、加齢、出産、学齢期、就学前、その他、自由と自己責任の原則が当て嵌まらない場合がある。そして、その場合には、生活権を保障するなんらかの手立てが必要になる。これは今日では自明のことである。

ところで「社会保障 (social security)」という言葉の“security”の原義は、「心配がない」という意味である (ラテン語のsecurusの“se-”は「離れて」+“cura”は「心配」)。心配がないというのは、いついかなる場合も絶対に心配がない、ということではなければならない。蓋然的なものであるならば「心配がない」ということが意味を成さない。このことは社会保障という概念の本質に属する事柄である。

いついかなる場合にも絶対に心配がないように保障することが可能なのは、「国家」だけである。そこから憲法25条に定められた「国家責任」の原理が出てくる。

国家は、「法」に基づいて、「国家権力」を用いて、「生活権」を保障し得るように、諸個人に対して何らかの「強制」を行う。いついかなる場合にも心配がないように、権力による強制を行うことで初めて、国家責任ということが可能になる。

国家は、「法」に基づいて強制を行うが、そもそも、法が「妥当する (geltend)」ということは、「実際に妥当している」「実際に有効である」ということでなければならない。「理念として妥当すべきではあるが実際にはそうになっていないかも知れない (gültig)」ということではない。これは「法」というものの存在論的性格である。

法を実際に妥当させるためにこそ国家権力による強制が存在しているのである。

従って、憲法25条に根拠を持ち、様々な法令によって明確に定められた「社会保障」は、いついかなる場合にも絶対に、無差別平等に例外なく、心配がないということではなければならない。そして社会福祉とは、「生活権保障の制度・政策」であり、その意味における「社会保障」に他ならない。社会福祉という言葉は、決して、援助活動一般を指す言葉ではないのである。

社会福祉がそのようなものであるとするならば、「地域福祉」を考えるにあたって、「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」と「国家責任による生活権保障の制度・政策」を峻別しなければならない。

第2章 地域福祉の内容

従来、どのような活動が「地域福祉」と呼ばれてきたのか。地域福祉の内容について確認しておく。

地域福祉の内容については、いくつかの理論があるが、ここでは永田幹夫²⁾の分類に基づいて考えることにする。永田理論は、「国家責任による生活権保障の制度・政策」としての社会福祉と「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」の両方をカバーし得るものであって、

本論文の議論にとって役に立つと考えるからである。

永田は、地域福祉の内容として、

1. 在宅福祉サービス
2. 環境改善サービス
3. 組織活動

の三つを挙げる。

第一に、「在宅福祉サービス」とは、「施設福祉サービス」に対していわれるもので、在宅福祉サービスとして、永田は、「予防的サービス」「専門的ケア」「在宅ケア」「福祉増進サービス」を挙げているが、後に述べる「ケースマネジメント（ケアマネジメント）」は、この在宅福祉サービスに含まれる。

地域福祉を、施設福祉に対する「脱施設化（de-institutionalization）」として把握し、「施設を出て住み慣れた地域でノーマルに暮らす」という観点において捉えるならば、在宅福祉サービスこそが地域福祉の核心部分である、とも言える。

永田理論に対して、地域福祉と在宅福祉の区別が曖昧だという批判がなされることがあるが、後に述べる「ケースマネジメント（ケアマネジメント）」が地域福祉の源流の一つであることを重視するならば、そして、後に述べるように、ケースマネジメント（ケアマネジメント）を「国家責任による生活権保障の制度・政策」の一環として理解するならば、そういった批判は見当違いのものだとわかる。

第二に、「環境改善サービス」として、永田は「物的環境改善」「制度的環境改善」を挙げる。今日、「四つのバリア」として「物的バリア」「制度的バリア」「心理的バリア」「情報のバリア」が挙げられることが多いが、永田のいう「環境改善サービス」とは「バリアフリー」のための様々なサービスのことである。

「心理的バリア」の場合は、諸個人の偏見を取り除くことがバリアフリーになる訳だが、近代社会は、諸個人の「良心の自由」を原理の一つとしているから、「心理的バリア」の場合は、国家責任によってバリアフリーを実現するという訳には行かない。だが、他方、「制度的バリア」の場合は、制度が、障害者や高齢者、その他、地域生活に困難を抱えた人々にとって不自由なものではないようにすることは、「国家責任による生活権保障の制度・政策」に含まれる事柄だとも考えられる。

このように、永田理論の「環境改善サービス」という項目は、「国家責任による生活権保障の制度・政策」から「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」までをカバーするものである。

第三に、「組織活動」として、永田は、「地域組織化」と「福祉組織化」を挙げる。「地域組織化」とは、地域住民の組織化のことである。「福祉組織化」とは、サービスの組織化のことである。

「地域組織化」には、「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」を組織化することが含まれるし、「福祉組織化」には「国家責任による生活権保障の制度・政策」の組織化が含まれる。従って、永田の「組織活動」という項目もまた、「国家責任による生活権保障の制度・政策」と「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」をカバーするものである。

要するに、地域福祉の内容とは、「国家責任による生活権保障の制度・政策」と「ボランティ

ア活動や住民参加型の地域福祉活動」の両方にまたがるものである。換言すれば、地域福祉は、一方では、いついかなる場合にも絶対に保障されなければならない「国家責任による生活権保障の制度・政策」と、他方では、より自由で多種多様な「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」の両方を合わせたものなのである。

第3章 地域福祉の二つの系譜——ケアマネジメントとコミュニティワーク——

二つの歴史的系譜

近代社会福祉の歴史を振り返れば、地域福祉に互いに異なった二つの系譜を区別することができる。

一方では、“COS（慈善組織協会）”の活動や「セツルメント運動」を源流とする様々な「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」の系譜がある。そして、「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」を組織化する「社会福祉援助技術（ソーシャルワーク）」は「コミュニティワーク」と呼ばれる。

他方では、退院した精神障害者への「ケースマネジメント」に始まる「ケアマネジメント」の系譜がある。ケアマネジメントも社会福祉援助技術（ソーシャルワーク）の一つである。

後者について説明すると、精神障害者、特に、統合失調症の人々は長い間病院に閉じ込められ、ロボットミ手術に代表される著しい人権侵害を受けてきた。後に、「クロルプロマジン」を初めとする向精神病薬の開発によって、多くの統合失調症の人々が退院できるようになった。だが、退院して地域社会に放り出された精神障害者の多くがホームレスになってしまうという問題が生じた。

彼らの相談に対応し、権利を「代弁する（advocate）」活動の中から、一般に、地域生活に困難を抱える人々の相談に応じ、権利を代弁する仕事が必要だと認識されるようになり、「ケースマネジメント」が誕生した。それもまた地域福祉の源流に他ならない。³⁾

二つのソーシャルワークの違い

コミュニティワークは、「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」、地域の福祉専門職や諸機関、地方自治体等を「組織化」することによって、地域の福祉資源を開発し、サービスを調整し、生活環境を改善し、様々な問題に対処できるような福祉コミュニティを形成するという援助技術である。

ケアマネジメントは、地域生活において具体的な問題が生じた人の相談を受け、その人のニーズを福祉専門職として判断して必要なサービスを統合して提供することを通して、その人を地域に結び付け、その人の権利を代弁するという援助技術である。⁴⁾

コミュニティワークが、「自由」で多種多様な「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」と結び付いたものであるのに対して、ケアマネジメントはいついかなる場合にも絶対に保障されなければならない「国家責任による生活権保障の制度・政策」の一環である、という点が特に重要である。

歴史的に見ても、コミュニティワーク、即ち、「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」を組織化していく援助技術と、「国家責任による生活権保障の制度・政策」の一環としてのケアマネジメントはそれぞれ異なった源流を持つ相互に独立した系譜であったが、それだ

けではなく、いついかなる場合も国家責任によって絶対に保障されなければならない制度・政策と、地域住民による自由で多種多様な活動（の組織化）は、本質的に異なったものであるという点が重要である。

「自由」というテーマ

「地域福祉論」にせよ、「社会福祉援助技術論（ソーシャルワーク論）」にせよ、従来、決定的に重要な視点が抜け落ちていたと言わざるを得ない。

それは、「国家責任による生活権保障の制度・政策」と「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」の本質的な違いである。本論文では、「国家責任による生活権保障の制度・政策」と「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」を峻別して、地域福祉について考えている。

そして、また、次に述べることも重要である。

一方で、ケアマネジメントは憲法25条に根拠を持つ「国家責任による生活権保障の制度・政策」の一環であるから、法と国家権力に基づいて絶対に保障されなければならない。他方、国家責任によって生活権が保障されていることを必要条件として、そのことを前提として、諸個人のより高い「生活の質（QOL, Quality of Life）」の実現を目指して行われる、「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」は、より「自由」で多種多様な活動であればあるほど良い。何故なら、より自由でより多種多様な活動であればあるほど、「国家責任による生活権保障の制度・政策」によってはカバーし切れなかった、様々なニーズを満たし得るからである。「国家責任による生活権保障の制度・政策」を超えて、より高いQOLの実現を目指すとは、そういうことである。

地域生活そのものに困難を抱えた人々の援助は、国家責任によって絶対に保障されねばならないが、ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動は、より「自由」なものであればあるほど良い、ということである。その方が、「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」に固有の強みが活かされるということである。

さて、「国家責任による生活権保障の制度・政策」と「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」のうち、以下の論述においては、「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」についてのみ言及する。本論文の主題である「地域福祉の主流化」に直接関係するのは、「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」の方だからである。そこでは、「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」が、より「自由」で多種多様な活動となるためにはどうすれば良いか、ということが問題となる。

以上、地域福祉とは「国家責任による生活権保障の制度・政策」と「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」の両方を合わせたものであること、「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」よりも「国家責任による生活権保障の制度・政策」が優先すること（後者はいついかなる場合も絶対に保障されなければならないから）、その上で、「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」に固有の機能、その強みを活かすためには、その活動がより「自由」で多種多様なものであればあるほど望ましいということを確認した。

以下に述べる「地域福祉の主流化」や「地域福祉計画」は主に「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」に関するものである。そこでは、それらの活動がより「自由」で多種多

様なものとなるためにはどうしたら良いか、ということが問題の中心になる。

第4章 地域福祉の主流化——地域福祉における近年の動向——

社会福祉法の改正

2000年に「社会福祉事業法」が改正され、「社会福祉法」として生まれ変わった。

新しい社会福祉法においては、「地域福祉」が重視されるようになった。社会福祉法の第1条では、社会福祉法の目的の一つとして「地域福祉の推進」が挙げられ、第4条では、地域住民と社会福祉関係者は「地域福祉の推進に努めなければならない」と明記された。

第109条では、社会福祉協議会が「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」とされ、第112条では、共同募金が区域内の「地域福祉を推進するため」に配分されることとされた。

そして、「地域福祉の推進」(第10条)のため、市町村は、「市町村地域福祉計画」を策定しなければならない(第107条)と定められ、都道府県は「都道府県地域福祉支援計画」を策定しなければならない(第108条)と定められた。

これまで社会福祉の法制度の中には存在していなかった「地域福祉」という考え方が、法律の中に初めて明記され、その推進が繰り返し語られることになったことについて、武川正吾は、「2000年は日本の社会福祉の歴史の転換点であり(介護保険の施行も2000年である)、日本の社会福祉はこのとき地域福祉の段階に入ったとすることができる。」と述べている⁵⁾

地域社会の変化

社会福祉法に地域福祉が盛り込まれ、地域福祉が重視されるようになった背景には、我が国における地域社会の変化がある。⁶⁾

高度経済成長期は若者中心の時代で、地域社会における施設としては、学校や公民館(社会教育)といった教育関連の施設が中心であった。それに対して、1970年代以降の地域社会は、高齢化し、地域社会における施設としては、医療・福祉関連の施設が中心になった。

このように、地域社会の中心となる施設が、教育関連から福祉(医療)関連へとシフトしてきたことに象徴される地域社会の変化がある。即ち、地域社会における社会福祉の比重が増してきたということである。

地域福祉計画

社会福祉法は、地域福祉計画に盛り込むべき内容として、

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

を挙げている。

地域福祉計画において一番重要なことは、地域福祉計画の策定には地域住民が参加しなければならない、と法に定められていることである。

そして住民の地域福祉計画策定への参加それ自体が、地域福祉の内容そのものの一部と見做されるようになったということが重要である。

「したがって、地域福祉とは地域住民の主体的な参加を大前提としたものであり、地域福祉計画の最大の特徴は「地域住民の参加がなければ策定できない」ことにある。地域住民の主体的参加による地域福祉計画の策定・実行・評価の過程は、それ自体、地域福祉推進の実践そのものである。」⁷⁾

地域福祉計画の特徴

これまでの社会福祉計画と比較して、地域福祉計画には2つの特徴がある。⁸⁾

第一に「総合化」という特徴がある。分野別の社会福祉計画として、市町村は、「老人保健福祉計画」「障害者計画」「児童育成計画」「介護保険事業計画」を策定することになったが、対象者別の計画の間で整合性を保ち、個々の計画に共通する理念や原則を明らかにすることが必要となる。それを「総合化」という。

第二の特徴は「住民参加」である。社会福祉法には、地域福祉計画の策定は住民参加によってなされるべきであると明記されている。住民参加を欠いて作られた地域福祉計画は、社会福祉法が定める地域福祉計画と呼ぶことができない。この点も、従来の社会福祉計画と違う点である。

住民参加の度合いを具体的に判断するポイントは、地域福祉計画の策定委員会の中に、個人としての公募委員がどれくらい参加しているかとか、策定委員会をどれくらいの頻度で開催しているかとか、コミュニティ・ミーティング（住民座談会や住民懇談会）に対してどれくらい熱心か、といった基準である。

従来の社会福祉計画は、トップダウンで行政が施設の数などについて予め数値目標を定め実施するといったタイプの計画であった。

それに対して、地域福祉計画は、計画策定のプロセスに住民が参加することによって、住民が自ら、行政と協力して、地域の課題を発見し、地域に潜在する社会福祉資源を活用する方法を考えるものである。

地域福祉の主流化

武川は、「老人福祉、児童福祉、障害者福祉のような縦割りではなくて、領域横断的な地域福祉の考え方が社会福祉の世界で重視されるようになってくる状況のこと」を「地域福祉の主流化」と呼んでいる。⁹⁾

「地域福祉の主流化」という言葉には以下の3つの意味があるという。¹⁰⁾

(1) 社会福祉の内部における地域福祉の主流化。

社会福祉法の目的として「地域福祉の推進」が明記された。社会福祉の中で、地域福祉が中心的な事項になった。対象者毎の福祉ではなく、領域横断的な地域福祉が、社会福祉の中心となりつつある。

(2) 行政が担う地域福祉から地域社会全体の地域福祉へと変わった。

特に、地域福祉計画の策定への住民参加がその変化を決定的なものとした。

(3) 地方自治・地方行政における地域福祉の主流化。

かつての地域社会統合は、「教育」という軸を中心に回ってきたが、人口が高齢化し、地域医療や地域福祉が地域住民の生活の中心となり、地方自治・地方行政の中で、福祉に関するウェイトが拡大している。

武川は、地域福祉計画に関して、以下の3点を指摘している。¹¹⁾

第一に、地域福祉計画は、90年代の「三プラン」（老人保健福祉計画、児童育成計画、障害者計画）を総合するものとして位置付けられている。

第二に、社会福祉法では、社会福祉を、地域福祉として再定義している。

第三に、住民参加が地域福祉計画の策定の最も重要な要件となっている。

「日本の地方自治が本物になるかどうかは、この地域福祉計画をきちんと作れるかどうかにかかっている」と武川はいう。¹²⁾

地域福祉の主流化を、地域福祉計画との関連において整理し直すと、以下のようになるはずである。

1. 地域福祉計画策定に住民が参加することによって、対象別の福祉を超えた領域横断的・総合的な地域福祉が社会福祉の中心となる。
2. 以前は社会福祉とは行政が行うものであったが、現在は住民が参加する地域福祉計画の策定が社会福祉の中心となった。
3. 地方行政の中で、福祉に関する部分が拡大し、いかなる政策課題も福祉に関連するものとなってきている。そして、住民が主役となる地域福祉計画の策定のプロセスにおいては、地域のような課題への対応が地域福祉を中心とした計画に組み込まれることになる。

以上、日本の社会福祉は地域福祉の段階に入ったこと、地域福祉は社会福祉や地方自治の中心となったこと、そういった「地域福祉の主流化」は「地域福祉計画」の策定への住民参加により決定的なものになったということ、を確認した。

地域福祉計画の策定への住民参加を中心とした地域福祉の主流化の「意義」は、他にもない、上に述べてきた「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」がより「自由」で多種多様な活動になる、という点にある。何故なら、地域福祉の主流化とは、「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」の比重が増すということに他ならないし（あくまでも「国家責任による生活権保障の制度・政策」が「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」に優先するという基本は変わらないが）、地域福祉計画の策定への住民参加は、地域住民のより「自由」で多種多様な意見が地域福祉計画に反映され、地域住民が自らの手で地域福祉を作っていくということを目的としているからである。

それらのことを確認した上で、地域福祉計画と「自由」で多種多様な「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」の関係は一筋縄ではない。次に、その点を検討する。

第5章 自由と計画——本質的な対立——

「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」がより「自由」でより多種多様なものとなるためにはどうしたらよいか、が問題なのであった。「国家責任による生活権保障の制度・政策」と明確に区別されたものとして、「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」に固有の機能は、より「自由」でより多種多様な活動というところにあるからである。

さて、「市場経済vs.計画経済」という図式に典型的なように、自由と計画には対立する側面がある。この点に注意を怠るならば、地域福祉計画は自由な地域福祉活動を推進するどころか、

反対に、自由な地域福祉活動を阻害するものにもなり得る。

武川を初めとする地域福祉計画をめぐる従来の議論においては、決定的に重要なこの論点が見落とされてきた、と言わざるを得ない。

論理的・概念的な事実として、一般に、自由と計画は、二つの側面において対立する。

一つは、「諸個人の自由な活動 vs. 社会計画」という対立、もう一つは、「今ここの自由な活動 vs. 中長期的な目標・目的の達成」という対立である。

まず、諸個人の自由な活動と行政の社会計画の本質的な対立について述べる。

地域福祉は、その可能性の中心において、ボランティア活動または住民参加型の福祉活動でなければならない。そして、地域の諸個人・諸集団の自由な活動というものは、原理上、行政の社会計画とは鋭く対立するものである。従って「地域福祉計画」とは、元来、内に矛盾を含んだ概念なのである。

一般に、行政の社会計画や法といったものの本質は、諸個人の活動を一定の枠に嵌めるという「社会統制」の機能にある。より厳密に言えば、本来もっと自由に行われても良いはずの人々の諸活動が何らかの事情で停滞している側面においては、社会計画や法が、むしろ諸個人の活動をより自由にするという機能を持ってはいる（例えば、池田内閣の所得倍増計画は、諸個人の経済活動の自由を拡大したし、戦後の民法や日本国憲法は男女平等や核家族化といった「自由」を推し進めた）。だが、社会計画や法の本質はむしろ社会統制にある。

「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」は、「国家責任による生活権保障の制度・政策」を超えて、それ以上に高い水準で諸個人のQOLを実現しようとする、諸個人・諸集団の自由な活動である。従って「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」は原理上無限の予め限界を定めない活動でなければならない。だから、住民が主人公となる活動に対して、行政が予め計画という枠組みを定めてしまうのは、本質的な矛盾を含んでいるのである。

換言すれば、諸個人がより自由で多種多様に活動し得るように促進する限りにおいて、地域福祉計画は機能的なものとなり、逆に、財政問題に引きずられて社会保障財源を削減する場合に典型的であるように、特殊に行政的な都合によって、住民の自由な諸活動が制限されるとき、地域福祉計画は逆機能的なものになると言って良い。

第6章 自由を計画する

「諸個人の自由な活動 vs. 社会計画」という対立については、他でもない「地域福祉計画策定への住民参加」こそが対立を回避する。何故なら、計画の策定に諸個人が参加することは、諸個人が自らの自由な活動について計画を策定できるということだからである。

地域福祉計画の策定への住民参加のための方法には様々なものがあるが、それについては、後で具体的事例を考察することを通して明らかにしたい。

他方、「今ここの自由な活動 vs 中長期的な目標・目的の達成」という対立については、ここで、少し、理論的に整理しておく必要がある。具体的事例の考察は、後で行う。

結論を先取りして言えば、結果からのフィードバック（PDCAサイクル）と計画がいつでもそれぞれの水準において変更可能であることが、「今ここの自由な活動 vs. 中長期的な目標・目的の達成」という対立を回避する。計画はいつでも大胆に変更できるものでなければならないということである（過ちては改むるに憚ること勿れ、君子は豹変す）。

計画とマネジメント・サイクル

「PDSサイクル」や「PDCAサイクル」といった「マネジメント・サイクル」は、自由と計画の関係を考える上で決定的に重要である。

計画というものは、一定時刻において策定されるものであるから、その後の実行プロセスの時間が経過する中で、諸個人の行為の自由を阻害する側面がある。即ち、諸個人の行為は環境内の対象との相互作用に他ならないから、環境の変化によって、また、相互作用のプロセスにおいて計画段階では気付いていなかった対象の諸特性を認識することによって、部分的にはむしろ計画通りに実施しないことこそが、かえって、全体としては本来の目的・目標を達成するために合理的である、という側面が常に存在する。

計画の実行段階において、環境の変化や対象の未知の特性を認識し、それを当初の計画と照らし合わせることが、“PDCA”の“C”即ち“Check”に相当する。そして、“Check”に基づいて計画を変更することが“Act”である。“PDS”の“S”即ち“See”は、“PDCA”の“Check”と“Act”を合わせたものである。PDSとPDCAの違いは、プロセスを三つに区切るか四つに区切るかの違いだけで、本質は同じである。重要なのは「フィードバック」である。

PDSの“See”、PDCAの“Check”“Act”、即ち「フィードバック」は、一般に「評価(evaluation)」と呼ばれているものに他ならないが、「評価」の目的には、「説明責任(accountability)」と並んで経験からの「学習(learning)」があるとされている。¹³⁾「学習」とは、計画を実施するプロセスにおいて、環境の変化や対象の未知の特性についての情報を取り入れ、計画を修正していくことに他ならない。

マネジメント・サイクルの本質は、計画を実施するプロセスにおいて、学習し、フィードバックを働かせ、計画を部分的に修正するということにある。

地域福祉計画は、このような意味で、「随時」修正可能な計画でなければならない。そうでなければ、地域福祉計画は、地域福祉本来の眼目、諸個人の自由な活動に敵対するものとなるであろう。

第7章 自由な活動を可能にする地域福祉計画——結論に代えて——

地域福祉計画における住民参加の手法

地域福祉計画の策定への住民参加の手法としては、アンケート、ヒアリング、地域住民からの委員の公募、住民座談会・ミーティング、ワークショップ、といった手法が用いられる。

住民参加のための手法について、地域福祉計画の先進事例として全国的に有名な、都城市(合併前の旧都城市)と高浜市の事例を取り上げて考察する。

都城市の事例¹⁴⁾

都城市(合併前)は、平成14年、市町村地域福祉計画策定のためのモデル地区として指定を受け、地域福祉計画の策定が成功した事例として全国的に有名である。

中学校区11地区毎に設置された「地区策定委員会」が5回のミーティングを開催し、地区策定委員会は「都城市地域福祉計画策定委員会」に提言を行い、都城市地域福祉計画策定委員会は8回のミーティングを行い、地域福祉計画を策定した。

地区策定委員会や都城市地域福祉計画策定委員会には、それぞれ住民の代表が参加している。

2006年9月に開催された「第58回市町村職員を対象とするセミナー」で報告した都城市障害福祉課地域福祉担当者は、「計画の特徴」として、

- ①計画が「市計画」と11中学校区ごとの「地域福祉活動計画」から成る二層建てになっていること
- ②社協と一緒に、公民協働で作成した計画であること
- ③こども（小学生）から高齢者まで幅広い世代、職種の市民が参画し、ワークショップを繰り返しながら、自らの地域の行動計画を作り上げたこと
- ④11地区から上げられた意見・提言が、「市計画」に反映されている「ボトムアップ型の計画」であること
- ⑤活動の指標となる「七つの合言葉」を作ったことを挙げている。

策定を振り返って「工夫した点」としては、

- ①計画の位置づけ（二層：基本方針+行動計画）
 - ②策定委員の選出方法（地区・市）
 - ③地区策定委員会の進め方、意見の分析・整理
 - ④住民参加の手法（ワークショップの技法、シミュレーション）
 - ⑤住民参画への形成（意識の確認）
- を挙げている。

第一に、地域福祉計画の策定に小中学生から高齢者まで本当の意味で地域住民が参加していることが決定的に重要である。小中学生までもが参加して策定された地域福祉計画ならば、行政の社会計画が住民の自由を阻害することはない。

第二に、11の中学校区を単位とした「地区策定委員会」から意見をボトムアップしていることが重要である。

旧都城市の中学校区は、一番人口が少ない西岳地区が2800人、一番人口が多い妻ヶ丘地区で19000人である。住民により身近な地域を単位とすることは、住民の自由で多種多様な意見を反映させる方法の一つである。

第三に、「ワークショップ」を重視していることが重要である。資料によれば、ワークショップには「KJ法」がしばしば用いられている。

ワークショップにおいて、「KJ法」は「ブレインストーミング」と一体化したものであるが、ブレインストーミングとは、言うまでもなく、少人数の集団で自由に意見を出し合い、多様な意見を吸い上げる集団思考の方法である。三人寄れば文殊の知恵、を具体化した方法である。ブレインストーミングにおいて重要なのは、「批判をしない」というルールである。批判をせずに自由に多様な意見を出し合うことが、ブレインストーミングの眼目である。ブレインストーミングによって住民の自由で多種多様なアイデアが出される。

そして「KJ法」とは、言うまでもなく川喜田二郎が思考をまとめるために考案した手法である。ブレインストーミング等で集められた様々なアイデアを、1枚ずつカードに書き出し、類似した内容のカードをグループ毎にまとめ、それをさらに図にまとめていく、という方法である。それによって、個人の「線形（linear）」の思考には気付かれない、自由で多種多様なアイデアの結び付きが生まれる。

このように、ワークショップ（ブレインストーミングとKJ法）は、地域住民の自由で多種多様な意見を地域福祉計画に反映させる方法であることがわかる。

次に、高浜市の事例を考察する。

高浜市の事例¹⁵⁾

高浜市地域福祉計画は、「市町村地域福祉計画」のあり方を調査・研究するためのモデル地域として、全国社会福祉協議会から委託を受けて平成14年に策定したモデル計画の内容を補強・充実し、策定したものである。

「168人（ひろば）委員会」からの意見を職種横断的な行政職員からなる「プロジェクトチーム」ができる限り吸収し、そのチームが自らの手で計画素案づくりを行い、モデル計画策定委員会での4回にわたる審議を経て策定された計画である。

平成13年の中間素案段階においては、モデル計画策定委員の手による住民向けの勉強会が行われるとともに、広報やホームページなどを活用して住民からの意見の公募（パブリックコメント）を行い、可能な限りその意見を反映した。

モデル計画策定への住民参加手法としては、小・中学生及び高校生をはじめ、市職員も一人として加わった「168人（ひろば）委員会」を立ち上げ、さらには、その委員会のグループリーダーである中学生もモデル策定委員に加わるなど、思い切った独自な取り組みに挑戦した。

高浜市の場合、小中学生や高校生が「168人（ひろば）委員会」に加わり、中学生リーダーが策定委員に加わったことが重要である。地域福祉計画の策定に小中学生が参加した都城市と同じである。

そして、「168人（ひろば）委員会」のウェブサイトを見ると、ワークショップ（ブレインストーミングとKJ法）という手法をしばしば用いていることがわかる。その点でも都城市と同じである。

このように、地域福祉計画の先進事例である都城市や高浜市の場合、計画策定への小中学生の参加やワークショップ（ブレインストーミングとKJ法）という手法によって、地域福祉計画策定への住民参加を可能にし、住民の自由で多種多様な意見が反映された地域福祉計画を策定した、ということが出来る。

PDCAサイクルを組み込んだ地域福祉計画の事例

次に、自由と計画をめぐるもう一つの対立（今この自由な活動vs.中長期的な目的・目標の達成）という問題の解決策として、PDCAサイクルによる計画の修正を明確に盛り込んだ、富士宮市、和泉市、安曇野市の事例を順に考察する。

富士宮市の事例¹⁶⁾

富士宮市の地域福祉計画においては、従来の市全域を対象とした「行政計画」の考え方とは異なり、新たな地域コミュニティを構築することを基本目標としている。

富士宮市地域福祉計画においては自治会の10支部割を基本単位とした「生活圏域」を設定し、それぞれの地域の特性・特徴等に応じた、住民参加を主体とした「地域コミュニティ」づくりのための指針・方向性を示すものとするを旨とする。

富士宮市地域福祉計画の特色は、福祉課題を市全域で捉えるのではなく、住民の生活に密着

した生活圏域（人口1万人～3万人程度）ごとに福祉課題を整理し、居住地域の中で福祉サービス等が受けられるように住民がともに支え合い、ともに生きる地域社会の発展を目指すものである。

このような考え方から、富士宮市では、地域を以下の5層に区分している。

- 第1区分 「県・富士地区広域市町村圏」
- 第2区分 「富士宮市全域」
- 第3区分 「生活圏域」（自治会の支部割である10圏域）
- 第4区分 「小地域」（自治会・地区社協）
- 第5区分 「細地域」（町内会・班）

地域福祉計画と密接な関連を持つ計画として、社会福祉協議会が中心となって策定する「地域福祉活動計画」があるが、地域福祉活動計画は、特に「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」を組織化していくために必要である。

富士宮市は、富士宮市社会福祉協議会と協働で「地域福祉活動計画」を策定する。

そして、地域福祉活動計画との連携において、地域福祉計画の実践に当たっての、個々の具体的な地域福祉活動については「生活圏域」「小地域」単位の取組が主体となることから、地域における個別活動目標等の設定については、平成18年度以降に、富士宮市社会福祉協議会が中心となって策定する地域福祉活動計画に委ねる。

また、個別活動計画の進捗管理や評価体制を整えることができるように、地域福祉活動計画には「PDCAサイクル」を確立するための検証・見直しシステムを確立するとともに、地域福祉計画に反映すべき成果・課題等が発生した場合には、富士宮市社会福祉協議会との密接な連携を図ることにより随時整合性の確保を図る、としている。

地域福祉計画の「見直し」は、基本的には国の指針に基づき5年間とし、3年目に全体的な見直しを実施する。さらに継続的な改善を目指し、進捗管理の実施による課題・問題点の抽出、また、これに基づく随時見直しの実施により、成長し、進化していく地域福祉計画とすることを目指す、という。

「随時見直しシステム」の確立を目標に掲げ、地域福祉計画は、基本的には5カ年計画として策定し、見直しは3年後であるが、地域福祉活動計画との整合性確保及び法・制度改正の影響等の要因に関する見直しは、必要に応じて随時実施する。見直しに関しては、「富士宮市地域福祉計画策定専門委員会」が実施し、「富士宮市保健・医療・福祉計画策定推進委員会」において審議決定する。

以上、富士宮市の事例で重要なのは、「生活圏域」「小地域」といったより住民に身近な単位からのフィードバック（checkとact）を活かしている点と、3年後の全体的な計画の見直しとは別に、「随時見直し」を目標にしている点である。このようにPDCAサイクルを活かすならば、計画が自由を阻害することはないと思われる。

和泉市の事例¹⁷⁾

和泉市では平成19年度、豊中市、及び和泉市社会福祉協議会、豊中市社会福祉協議会と協働し、「地域福祉PDCAサイクル構築事業」に取り組んでいる。平成16年3月、和泉市においても地域福祉計画が策定され、和泉市社会福祉協議会と協働し地域福祉に関する各施策を推進してきた。しかし、計画評価のための指標はまだ確立されていないというのが現状だ、という。

そこで「地域福祉PDCAサイクル構築事業」は、平成20年度に控えた地域福祉計画・地域福祉活動計画の改訂に向け、これまでの地域福祉推進活動の取組みについての住民意識調査を実施し、計画全体の評価を行うことで一定の指標を確立し、次期計画に反映していく事業だという。

そして、「地域福祉PDCAサイクル構築事業」の一環として、「地域福祉推進の評価に関する一般市民アンケート調査」と「地域福祉推進の評価に関する福祉関係者アンケート調査」を実施し、ウェブサイトそれぞれ報告書を載せている。

和泉市の場合、「評価」のための「指標」を確立することを目指している。それもまたPDCAサイクルにとって必要不可欠のことである。

安曇野市の事例¹⁸⁾

安曇野市は、地域福祉計画の素案ができたところである。素案の「第5章 地域福祉計画推進の基盤づくり」に「4 計画の評価と見直し」という項目がある。

市民参加のもと、地域福祉計画推進委員会（仮）において評価手法の検討をし、計画の評価と進行管理を行い、計画の評価結果などの情報は市民にわかりやすく公表する、と述べ、PDCAサイクルの概念図が掲載されている。

さらに、推進委員会では、1年次に計画評価手法の検討・決定を行い、翌年度から年次ごとの計画評価活動を行うこと、安曇野市総合計画との整合を図るため、地域福祉計画の見直しは、総合計画の前期計画に合わせ5年次に行い、新たな地域福祉計画の策定作業を行う、としている。

安曇野市の場合、評価手法の検討や計画の評価と進行管理を行う「地域福祉計画推進委員会（仮）」に市民が参加するという点と、評価結果を市民にわかりやすく公表する、という点が重要である。

このようにPDCAを明確に組み込んだ地域福祉計画は、「自由」で多種多様な「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」を阻害せず、むしろ促進し、「自由を計画する」ことを可能にするものである、と考えられる。

地域福祉の主流化は、「自由」で多種多様な「ボランティア活動や住民参加型の地域福祉活動」と「地域福祉計画」によって特徴付けられる。だが、自由と計画は二つの側面において対立する。「諸個人の自由な活動vs.社会計画」と「今ここの自由な活動vs.中長期的な目的・目標の達成」という対立である。前者については、地域福祉計画の策定への住民参加がその対立を回避し、後者については、PDCAサイクルを組み込んだ地域福祉計画の策定がその両立を可能にする。

註・文献

1) 古川孝順「第1章第1節 社会福祉の概念と枠組み」福祉士養成講座編集委員会編『新版 福祉士養成講座1 社会福祉原論 第4版』中央法規出版、2006、17頁。

古川の執筆部分において、件の文は「引用符」で挟まれ、一番ヶ瀬康子『社会福祉とはなにか（一番ヶ瀬康子社会福祉著作集 第1巻）』労働旬報社、1994という文献が註記されている。ところが、一番ヶ瀬同書には引用符に挟まれた部分の文は存在しない。従って、引用符で挟まれてはいるものの、この文は、一番ヶ瀬の論旨を古川が要約して定式化したものであると推察される。

実は、一番ヶ瀬自身は、社会福祉の定義を明確に述べたことがない。長い研究生生活の中で「社会福祉とは何か」というタイトルやそれに類するタイトルの文章をいくつも書いているにもかかわらず（一番ヶ瀬の書いた膨大な文章をすべて確認した訳ではないが）「福祉をめぐる社会方策」といった簡潔過ぎる定義か、長文を費やしての説明かのどちらかしかないようである。

そして、社会福祉の定義は、もちろん一番ヶ瀬による定義以外にも様々なものがある訳だが、すぐ後の論述で明らかになるように、本論文のテーマは一番ヶ瀬による定義に基づいた枠組みの中でこそ初めて明確になると考えるので、ここで、古川による一番ヶ瀬の論旨の定式化を引用した訳である。

古川による定式化のもとになっている一番ヶ瀬の原文は以下のものである。

「社会福祉を政策範疇として、より明確に、国家独占資本主義期においてとらえること、ことに労働者階級を中核とした国民無産大衆の生活問題に対する「生活権」保障としてあらわれた政策のひとつであり、国家が他の諸政策とりわけ社会保障（狭義）と関連しながら、個別的にまた対面的に貨幣・現物・サービスの分配を実施あるいは促進する組織的処置ととらえたのである。」（一番ヶ瀬康子『社会福祉とはなにか 一番ヶ瀬康子社会福祉著作集 第1巻』労働旬報社、1994、227頁。）

本文に引用した古川の文は、上記引用部分の一番ヶ瀬の原文を中心に、一番ヶ瀬同書所収の「Ⅱ社会福祉学序説」、特に213-256頁の論旨を古川が適切に要約して定式化したものだとして推察される。

古川は別のところで、一番ヶ瀬による社会福祉の定義として、

「社会福祉とは国家独占資本主義期において、労働者階級を中核とした国民無産大衆の生活問題（現代的貧困）にたいする「生活権」保障として現れた政策の一つであり、他の諸政策とりわけ社会保障（狭義）と関連しながら、個別的にまた対面集団における貨幣・現物・サービスの分配を実施あるいは促進する組織的処置であるといえよう。」（古川孝順『社会福祉学の方法 アイデンティティの探求』有斐閣、2004、233頁）

と記述しているが、こちらは一番ヶ瀬の原文の引用に近い。

なお、本論文に引用した文を「一番ヶ瀬＝古川」による定義とする訳にはいかない。何故なら、古川は一番ヶ瀬による定義を批判した上で古川自身による社会福祉の定義を述べており、古川による定義は一番ヶ瀬による定義と本質的に異なったものだからである。

2) 以下、永田幹夫『改訂 地域福祉論』全国社会福祉協議会、1993、45-52頁。

3) 「ケースマネジメント」と「ケアマネジメント」という用語について述べておく。アメリカ合衆国において、退院した精神障害者の相談に対応し、その権利を代弁する援助技術は、「ケースマネジメント」と呼ばれた。後に、イギリス政府は、ケースマネジメントを「ケアマネジメント」と言い換えた。一つには、「ケースマネジメント」という言葉が利用者の尊厳を傷付けるニュアンスがあったからだが、もう一つは、サッチャリズムの下で、社会保障費用削減に重点を置いた用語としてケアマネジメントという言葉を用いたといういきさつがある。

従って、ケースマネジメントという用語にも問題がない訳ではないが、地域生活に困難を抱えた人の権利を代弁する相談援助という意味では、ケアマネジメントよりもケースマネジメントという用語の方が適切である。たとえば、野中猛「監訳者あとがき」A・J・フランケル、S・R・ゲルマン『ケースマネジメントの技術』金剛出版、2006を参照。なお、本論文では、あまりこだわらずに両者を互換可能なものとして用いる。

- 4) 以上、福祉士養成講座編集委員会編『地域福祉論（第4版）』中央法規出版、2007。福祉士養成講座編集委員会編『社会福祉援助技術論Ⅰ（第3版）』中央法規出版、2006。福祉士養成講座編集委員会編『社会福祉援助技術論Ⅱ（第4版）』中央法規出版、2007。太田義弘・秋山二編著『ジェネラル・ソーシャルワーク——社会福祉援助技術総論——』光生館、1999。白澤政和『ケースマネジメントの理論と実際』中央法規出版、1992、等。
- 5) 武川正吾『地域福祉の主流化』法律文化社、2006、2頁。
- 6) 以下、武川前掲書、2-3頁。
- 7) 厚生労働省『「地域福祉計画」ホームページ』<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2002/01/s0128-3.htm> (2008年9月26日現在)
- 8) 以下、武川前掲書、4-5頁。
- 9) 同書、2頁。
- 10) 同書、119-121頁。
- 11) 以下、同書、20頁。
- 12) 同書、20頁。
- 13) 三好皓一「評価とは何か」三好皓一編『評価論を学ぶ人のために』世界思想社、2008、6頁。OECD-DAC, *Evaluation Feedback for Effective Learning and Accountability*, Paris:OECD,2001,p.12,p17ff.
- 14) 宮崎県都城市障害福祉課地域福祉担当「市民が主役の地域福祉計画づくり——都城市の地域福祉実践報告——」第58回市町村職員を対象とするセミナー『地域福祉の推進と地域福祉計画の策定について』2006年9月15日、WAM NET：独立行政法人福祉医療機構ウェブサイト内にファイルがある。<http://www.wam.go.jp/> (2008年9月26日現在)
- 15) 高浜市『高浜市地域福祉計画』<http://www.city.takahama.lg.jp/grpbetu/fukushi/sigoto/fukusikeikaku/index.html> (2008年9月26日現在)
- 16) 富士宮市『地域福祉計画』<http://www.city.fujinomiya.shizuoka.jp/fukushi/kikaku/keikaku/keikakutop.htm> (2008年9月26日現在)
- 17) 和泉市『地域福祉PDCAサイクル構築事業に取り組みました』<http://www.city.izumi.osaka.jp/entry.aspx?id=1473> (2008年9月26日現在)
- 18) 安曇野市『安曇野市ホームページ』<http://www.city.azumino.nagano.jp/gyosei/kakuka/kenko/shakai/chiikifukushikeikaku/pcomment/> (2008年9月26日現在)