

## 第3章 調査の総括と提言

### I. アンケート調査結果のまとめ

以下では、「市区町村地域福祉計画担部署向けアンケート調査」（以下、「地域福祉計画調査」と記す）および「都道府県地域福祉支援計画担当部署向けアンケート調査」（以下、「支援計画調査」と記す）について、追加の集計分析、他調査との比較などを加えつつ、傾向や特徴などについてまとめている。

#### 1. 地域福祉計画調査の結果

##### (1) 計画の策定状況

- ・地域福祉計画調査に回答した 1,006 市区町村（政令市の区からの回答 12 を除く）の計画策定状況をみると、61.4%（618 市区町村）が社会福祉法にあたる地域福祉計画を策定済み（現在も計画期間）と回答している。
- ・「社会福祉法にもとづく地域福祉計画を策定したことはあるが、終了したまま改定していない」を加えると、本調査の策定率は 64.3% となる。
- ・社会福祉法にあたる地域福祉計画を策定済み（現在も計画期間）と回答した 618 市区町村のうち、市区の策定率は 78.3%、町村は 40.4% であり、町村の策定率は市区を大きく下回り、市区町村により策定率に違いがあることがわかる。ちなみに、町の策定率は 43.9%、村は町をさらに下回る 24.7% であった。

##### 【参考：厚生労働省の公表データと本調査の比較】

	全国策定率		市区策定率		町村策定率	
	厚労省データ	本調査	厚労省データ	本調査	厚労省データ	本調査
策定済み	59.0%	64.3%	79.0%	80.5%	41.6%	44.9%
策定予定	11.6%	7.2%	9.9%	6.3%	13.1%	8.3%
策定していない	29.3%	27.6%	11.1%	12.9%	45.3%	46.0%

※厚労省データ：厚生労働省地域福祉計画のホームページより、1738 自治体を集計した結果を掲載（平成 24 年 3 月 31 日時点）

※本調査：問 1 の以下の選択肢に該当する割合である

- ・策定済み = 問 1 「社会福祉法にもとづく地域福祉計画は策定済みであり、現在も計画期間中」あるいは「社会福祉法にもとづく地域福祉計画を策定したことはあるが、終了したまま改定していない」のどちらかに○
- ・策定予定 = 問 1 「社会福祉法にもとづく地域福祉計画地域福祉計画をはじめて策定中」
- ・策定していない = 問 1 「地域福祉計画は策定したことがない」

- ・厚生労働省が公開している平成24年3月31日現在の地域福祉計画策定率（1738自治体の集計）は58.9%（全国）であり、本調査より5.3ポイント低くなっている。市区町村別の策定率をみると、厚生労働省のデータでは市区79.0%（本調査とは1.5ポイント差）、町村では41.6%（同3.3ポイント差）である。
- ・なお、厚生労働省の平成24年3月31日現在のデータにおいて策定率が100%である福井県、静岡県、大阪府、熊本県の回答市区町村は、本調査においても「社会福祉法にもとづく地域福祉計画は策定済みであり、現在も計画期間中」あるいは「社会福祉法にもとづく地域福祉計画を策定したことはあるが、終了したまま改定していない」のいずれかに該当し、策定率は100%であった。

## （2）未策定の場合—今後の策定予定および未策定の理由

- ・未策定市区町村のうち、今後策定予定があると回答した市区町村は10.4%である。未策定市区町村においては、今後は未定、あるいは策定する予定はないという割合が策定予定を上回る結果となった。
- ・未策定市区町村別の策定予定をみると、市区12.5%、町9.8%、村9.4%であり、市区に比べて町村の策定予定が低い状況にある。
- ・未策定理由の上位は、「人材・人員不足」、「既存の計画で地域福祉の推進が図られている」、「市区町村の基本的方向性が定まっていない」、「財源不足」などである一方で、「市町村合併」を理由にあげる割合は最下位の1.8%となった。市区町村別では、市区は「基本的方針が定まっていない」、町村は「人材・人員不足」を理由とする割合が高いが、村については「既存の計画で地域福祉の推進が図られている」、「策定する必要性を感じない」などとする意見が多いことに特徴がみられる。
- ・参考までに過去の地域福祉計画調査（※1 以下、「2006年調査」と記す）と比較すると、「人材・人員不足」、「既存の計画で地域福祉の推進が図られている」、「市区町村の基本的方向性が定まっていない」が未策定理由の上位であることは同様の傾向にあり、これらの理由はいずれについても2006年調査に比べると本調査のほうが割合が高くなっている。また、2006年調査では市町村合併に関する理由が21.7%と高かったが、本調査では合併が一段落したことも影響して、前述のとおり合併を理由とする割合は1.8%と最下位であった。

## （3）計画の基本的事項と策定理由

- ・計画を策定している市区町村の65.9%が5年を計画期間とし、約4割がこれまでに1回以上の改定を経験していることがわかった。策定における工夫の自由記載において、様々な取り組みの工夫があげられているが、計画の実施・改定の経験が取り組みの工夫へと結びついている可能性がある。
- ・また、計画を策定した理由としてあげられたのは、「社会福祉法で規定されているから」が87.0%であり、次いで高い割合である「都道府県から指示があった」37.6%、「職員が必要性を感じた」27.3%などを大きく上回った。
- ・2006年調査においても上記と同じ理由が上位であるが、社会福祉法で規定されているからという割合（2006年調査では83.8%）は本調査ではさらに高くなり、反対に、「都道府県からの指示」、「職員が必要性を感じた」などの割合はやや下がっている。また、「首長の指示があった」、「幹部の統率力（リーダーシップ）があった」という理由も2006年調査より割合が低くなっている。策定の課題などに関する自由記載において、リーダーシップが必要などの意見があげられたことも、こうした背景が影響している可能性が考えられる。

#### (4) 計画の策定体制

- ・計画を策定するにあたり、検討委員会を設置した割合は 88.5%、住民の合議体設置は 18.4%、ワーキンググループ設置は 52.2%、事務局設置は 83.2% であった。2006 年調査と比較すると、策定委員会および事務局の設置割合は本調査のほうが高く、住民合議体やワーキンググループの設置割合は低くなっている。とりわけ住民合議体の設置については、2006 年調査の 31.9% を大きく下回る結果となった。回答の中には「検討委員会も住民合議体も設置していない」、「住民合議体のみ設置して策定をした」という回答なども少数ではあるがみられた。
- ・市区町村別では、いずれの組織についても町村に比べて市区の方が設置されている割合が高く、住民合議体やワーキンググループにおいてその差が顕著にあらわれている。
- ・策定委員会メンバーについては、民生委員、社会福祉協議会関係者などの既存の福祉関連組織の代表者や関係者の参加、学識経験者の参加割合が高い。また、公募委員の参加があった市区町村は 45.9% であった。市区町村別では、既存の福祉関連組織の参加は市区に比べて町村に高いが、町村では公募委員の参加は市区の割合を大きく下回る結果となった。とりわけ村では、行政担当者の参加が多いという特徴が顕著である。
- ・住民合議体については、学識経験者や既存の福祉関連組織の参加割合は策定委員会に比べて低く、市民団体など福祉関連組織以外の参加の割合が高い結果であった。公募委員についても 46.7% と若干ではあるが、検討委員会に比べ参加の割合が上がっている。
- ・構成メンバーの種類（※地域福祉担当部署向け調査票・問 7- 2 で○をした選択肢の数）を比較すると、策定員会では市区 20、町 16、村 14、住民合議体では市区 18、町 15、村 7 であり、市区のほうが町村に比べて参加者の多様化が図られている結果となった。

#### (5) 計画の実施体制

- ・地域福祉を推進する専任の部局の有無は、「地域福祉担当の課がある」4.8%、「地域福祉を担当する係がある（部署は問わない）」62.8%、「課や係はないが担当職員がいる」16.9%、「部署もなく職員もいない」9.5% である。2006 年度調査と比べると、部署もなく職員もいない割合は 19.1% から 9.5% と減少した一方で、福祉課に担当の係がある割合（2006 年調査 23.8% → 本調査 30.7%）が増えている。
- ・市区町村別にみると、市は「福祉部福祉課に地域福祉担当係」、政令市、中核市、特例市、23 区では「福祉部総務課に地域福祉担当係」、町村では「福祉部はなく、福祉課などに地域福祉担当係」の割合が高くなっている。
- ・策定をしてない 278 市区町村については、「部署もなく職員もいない」18.7%、「福祉部はなく福祉課などに担当係がある」29.5% などが、策定している自治体に比べて高くなっている。
- ・職員配置については、担当職員が決まっている割合は 5.8% に過ぎず、多くが職務範囲の中で実施・管理などを担当している状況にある。村や町においては、職員の所管事項が多岐にわたる傾向も明らかになっており（所管累積値が高い）、実施体制の整備は今後の課題といえる。
- ・おそらく担当、または関係者と考えられる調査回答者の年齢は、19 歳から 61 歳と幅広く、平均 44.9 歳である。これまでの仕事は、福祉以外の部局で主に仕事をしてきた割合が約 4 割を占め、福祉関連の部局での勤務が主であった割合は 14.4% に過ぎない。

## (6) 策定の形態と他計画との関係

- ・地域福祉計画策定の形態は、68.8%が地域福祉計画を単独で策定し、社会福祉協議会（以下、「社協」と記す）の地域福祉活動計画（以下、「活動計画」と記す）との合本は18.1%、他の行政計画との合本は11.0%であった（複数回答）。市区町村別でみると、東京の23区は他の行政計画との合本が61.5%と高いことに特徴がみられる。
- ・他の計画との連携の程度については、老人福祉計画・介護保険事業計画、障害者計画・障害福祉計画との連携は8割強が連携できていると回答している。一方で、子ども家庭関連の計画である児童育成計画や次世代育成支援行動計画については、高齢や障害の計画に比べると連携できているとの回答は7割台とやや低い。
- ・社協の活動計画との連携については、連携できているが87.4%と高いうえ、かなり連携できているが42.0%を占めることから、地域福祉計画との連携が最も進んでいる計画といえる結果となった。
- ・活動計画との関係については、問16で改めて質問しているが、「地域福祉計画と活動計画は相互に連携を取りながら一体化した共同の計画として策定・実施」25.8%、「地域福祉計画が先行して策定・実施され活動計画はその内容を踏まえながら策定・実施」23.6%、「地域福祉計画と活動計画は相互に役割分担を明確にして、別の計画として策定・実施」23.1%などの割合が高くなっている。

## (7) 計画策定における各種の取り組み

### ① ニーズ把握や福祉課題の把握

- ・地域住民、当事者団体、関連団体に対するアンケート調査や懇談会・ヒアリングの状況をみると、地域住民に対してはアンケート調査、当事者・関連団体にはヒアリングの手法を用いている割合が高い結果となった。ただし、地域住民に比べると、関連団体や当事者団体の課題把握などに取り組んでいる割合は低い。
- ・評価するためのアンケートやヒアリングについては、取り組みが1割に満たない状況であり、評価につながる取り組みは総じて割合が低い。これは2006年調査でも同様の傾向である。

### ② 住民参加

- ・住民参加の方法としては、パブリックコメント実施や公募委員参加、住民対象の集会開催などへの取り組み割合が高い。
- ・2006年調査と比べると、パブリックコメントの割合は高くなり（2006年調査44.6%→本調査57.6%）、反対に公募委員の割合は減少（2006年調査62.0%→本調査46.0%）する結果となっている。これら以外の各種懇談会などについても、本調査では2006年調査より軒並み減少する結果となっている。
- ・パブリックコメントについては、市区において取り組んでいる割合が高いが、町村では市区に比べて取り組みは進んでいない。
- ・「特に住民参加の機会は設けなかった」については、町19.6%、村25.0%、市区4.5%と町村の割合が高く、取り組んだ割合の累積値についても市・区259.4%、町146.5%、村103.8%であり、住民参加については市区町村による違いが明らかである。

### ③策定過程などの公開方法

- ・ホームページ上の公開、公共施設での資料閲覧、広報誌を用いて策定過程などを公開する割合が高く、住民集会や懇談会はこれらに比べると取り組み割合は低かった。
- ・2006年度調査と比べると、懇談会や集会などによる情報公開の割合は減少し、増加しているのはインターネット上のホームページによる公開である。
- ・②の住民参加の方法の結果も踏まえると、2006年調査に比べると、インターネットを利用した住民参加や情報公開に取り組みがシフトしていることがわかる。

## (8) 目標の設定と評価

- ・計画目標の設定は、62.6%が質的目標のみ、18.8%が可能なものについて量的目標設定、8.5%がどちらも設定していないと回答している。
- ・計画の進行管理・評価は、「行なっている」が64.3%、「行なっていない」は8.4%であり、6割以上の市区町村が評価に取り組んでいる結果となった。行政内部や委員会による評価、事業の効果や実施過程の分析への取り組みが主流であり、住民参加による評価に取り組んでいる割合は少数である。

## (9) 地域福祉計画に掲載したプログラムの達成状況

- ・地域福祉計画に掲載したプログラムのうち、達成の度合いが高いプログラムは、「福祉サービス利用者相談活動の整備」「利用者に対する総合相談体制の確立」など相談に関するプログラム、「福祉サービス利用援助の整備」「福祉のまちづくりの推進」などである。

## (10) 最新の計画で取り組んでいるプログラム

- ・最新の計画で取り組んでいる割合が高いプログラムは、「災害時要援護者支援対策」「見守りネットワーク」「権利擁護・成年後見制度の推進」「地域におけるネットワークの強化」「地域における居場所づくり」「共助・支え合いのシステム」「地域包括ケアシステム」「総合相談窓口の設置」である。
- ・一方で、取り組んでいる割合が低いプログラムは、「コミュニティソーシャルワーカーの設置」「社会的包摂」「地域福祉活動基金づくり」などである。
- ・市区町村別にみて、市区の取り組みが町村に比べて進んでいる（市区町村で取り組みに差がある）プログラムは、「地域におけるネットワークの強化」「共助・支え合いのシステム」「災害時要援護者支援対策」「コミュニティソーシャルワーカーの設置」であった。

## (11) 地域福祉計画策定・実施の効果

- ・5割以上が効果があると回答した内容は、「社協との連携・協働」「地域に共通する福祉課題把握」「庁内福祉系部課の連携・協働」「活動計画と調整連携、策定支援」「職員の地域福祉実践の方向性」「首長の地域福祉の理解向上」「福祉系3プランとの調整・連携」「関連部課との連携・協働」「個別の福祉課題の把握」「社協の組織基盤の強化」である。
- ・一方で、効果があまりなかった内容は、「生活関連領域計画と調整・連携」「生活関連領域機関と連携・協働」「防災領域の機関との連携・協働」「福祉のまちづくり条例制定促進」「職員の地域福祉専門性の向上」「潜在化している福祉課題の把握」「利用者による福祉課題の共有化」である。

## (12) 都道府県による支援

- ・都道府県からの支援については、「特に都道府県から支援は受けていない」が3割強であるが、約6割は何らかの支援があると回答している。
- ・具体的に受けている支援は、市町村担当者を対象とした説明会や研修会など、国の地域福祉関連施策の動向についての情報提供、全国の先進的な福祉自治体の取り組み状況などの情報提供など、情報提供に関する支援の割合が高い一方で、首長などへの説明や調査研究事業に対する財政的支援などについては1%前後ときわめて少ない結果となった。
- ・市区町村別にみると、「特に都道府県から支援は受けていない」は市区では34.0%、町では33.6%、村では28.6%であり、村に比べて市区町に支援を受けていないと回答する割合が高い。また、23区では61.5%が支援は受けていないと回答するなど、他に比べて支援を受けていない割合が高い状況にある。
- ・国の地域福祉関連施策の動向についての情報提供、全国の先進的な福祉自治体の取り組み状況などの情報提供は市区において割合が高く、村では委員会などにアドバイザーや委員として都道府県職員が参加している割合が高くなっている。

## (13) 地域福祉および地域福祉計画に関する課題（自由記載から）

- ・自由記載を読み進めると、現在の地域福祉や地域福祉計画が直面している課題について、きわめて有益な示唆がみえてくる。
- ・市町村が抱える地域福祉に関する課題としてあげられているキーワードには、人口減少、過疎・限界集落、孤立死、既存の施策では解決できない課題への対応（複合的な課題を抱える家族、社会的包摂など）、支援や介護が必要な高齢者増に対応したサービス量の確保、自治会など地域組織の弱体化、地域における情報の共有、個人情報扱い、ボランティアや地域活動の担い手不足と高齢化（人材育成の必要性）、地域における連携のあり方などがあつた。
- ・同様に地域福祉計画というテーマでは、計画の策定および管理の体制づくり（職員の異動や兼務が多い、専門部署設立の必要性、地域福祉や計画に対する職員間の温度差）、策定後の実施（計画の実行）、各種事業の予算の縮小化（計画策定、その後の事業展開において予算確保が難しい）、社協との連携のあり方、住民参加のあり方、目標設定・評価方法のあり方などの課題がみえてくる。

## (14) 岩手県・宮城県・福島県に対する追加項目について

- ・岩手県・宮城県・福島県については、被災後の状況や被災地における地域福祉計画などについて追加の質問を行なった。
- ・サービスの復旧程度については、多くの市町村が「もともと影響はなかった」、「100%復旧した」と回答している。しかし、医療サービス、介護保険サービス、介護保険以外（高齢者対象）のサービス、障がい者サービス、子ども家庭へのサービス、精神保健サービス、住民参加型などの生活支援サービス、社協活動、NPO活動のいずれにおいても、2～7%程度はいまだ50%から75%の水準でしかサービスは復旧していないと回答している。
- ・被災者などへの支援で実施されてきた割合が5割を超えた内容は、「住居の提供」、「精神的ケア」「生活再建相談」「日常生活用品の支給」、行なわれている割合が低い支援は、「社会参加」「防災教育推進」「人権の擁護」「まちづくり支援」「地域リーダー育成」「介護などのサポート拠点の設置」などであった。
- ・被災後の地域福祉計画については、新たな計画の策定において震災の影響を踏まえた方針づくり・取り組みを反映しているなどの記載がみられた。また、地域のつながりや新しいコミュニティづくりなどに、地域福祉計画を役立てているといった意見があげられた。

## 2. 地域福祉支援計画調査の結果

### (1) 支援計画の策定状況

- ・支援計画調査に回答した43都道府県の計画策定状況をみると、69.8%（30自治体）が社会福祉法にあたる地域福祉計画を策定済み（現在も計画期間）、11.6%（5自治体）が社会福祉法にもとづく地域福祉支援計画を策定したことはあるが計画期間は終了したまま改定をしていない、2.3%（1自治体）が社会福祉法にもとづく地域福祉支援計画をはじめて策定、2.3%（1自治体）が社会福祉法施行以前の地域福祉支援計画を社会福祉法にもとづく地域福祉支援計画と位置づけており現在も計画期間中、14.0%（6自治体）が地域福祉支援計画は策定したことがないと回答している。
- ・厚生労働省の平成24年3月31日現在のデータにおいて、未策定は5自治体である。本調査の未策定は6自治体であるが、うち1自治体は策定予定であり、厚生労働省のデータでは策定予定の当該1自治体が未策定にカウントされていない（策定予定にカウントしている）ため、本調査とは違う数値となっている。

### (2) 未策定の場合—今後の策定予定および未策定の理由

- ・未策定の6自治体のうち、「今後は未定」3、「策定する予定はない」3であり、未策定自治体が策定をする方向性はできていない。
- ・未策定理由の上位は、「既存の福祉計画などによって十分に地域福祉の推進が図られている」、「計画策定ガイドラインによって十分に地域福祉の推進が図られている」、「計画を策定する必要性を特に感じない」、「財源が不足している」などの割合が高い。地域福祉計画調査では人材・人員不足が第1位であったが、都道府県の場合は他の計画やガイドラインで地域福祉の推進が図られているという理由が上位となった。
- ・参考までに、地域福祉計画と同様に、過去の地域福祉支援計画調査（※2 以下、「2006年調査」と記す）と比較すると、庁内で基本的な方向性が決まっていないなどの理由をあげる自治体は、本調査では減少している結果となっている。

### (3) 計画の基本的事項と策定理由

- ・計画を策定している自治体の67.6%（25自治体）が5年を計画期間とし、これまでに1回改定をした自治体は19自治体、2回改定は3自治体、3回改定は1自治体となっている。
- ・計画を策定した理由としてあげられたのは、「社会福祉法で規定されているから」が86.5%であり、次いで高い割合である「国から指示」の32.4%を大きく上回った。
- ・2006年調査では、法定化に次いで自治体職員が必要性を認識したという割合が高い。自治体職員が必要性を認識したという割合は、本調査では大きく減少（2006年調査43.9%→本調査16.2%）している。

#### (4) 計画の策定体制

- ・計画を策定するにあたり、検討委員会を設置した割合は70.3%（26自治体）、住民の合議体設置は2.7%（1自治体）、ワーキンググループ設置は43.2%（16自治体）、事務局設置は70.3%（26自治体）であった。地域福祉計画調査に比べると、いずれも設置の割合は低い。
- ・策定委員会メンバーについては、多い順に学識経験者88.5%（23自治体）、社協関係者80.8%（21自治体）、高齢者福祉関係者73.1%（19自治体）、市町村行政職員69.2%（18自治体）、障がい者福祉関係者および民生・児童委員代表者65.4%（17自治体）、児童福祉関係者57.7%（15自治体）など保健福祉関係者が構成員に入っている割合が高かった。
- ・公募委員を入れている自治体は8自治体30.8%であり、2006年調査の43.5%に比べ、本調査では参加の割合は低くなっている。

#### (5) 計画の実施体制

- ・地域福祉の推進を担当する組織は、課のレベルで組織があるとした自治体が25.6%（11自治体）、係レベルで設けているとする自治体が合わせて58.1%（25自治体）あり、係などはなく担当職員のみがいる自治体は7.0%（3自治体）、地域福祉担当の職員はどの部・課・係にも置かれていない自治体は0であった。
- ・職員配置については、担当職員が決まっている割合は90.7%（39自治体）であるが、多くは他の業務と並行している状況にある。
- ・おそらく担当、または関係者と考えられる調査回答者の年齢は、25歳から52歳、平均40.2歳である。これまでの仕事は、福祉以外の部局で主に仕事をしてきた割合が30.2%（13自治体）、福祉関連の部局での勤務が主である割合は20.9%（9自治体）、地域福祉計画を担当することになりはじめて地域福祉に関わる仕事をするようになった職員が48.8%（21自治体）を占めている。

#### (6) 策定の形態と他計画との関係

##### ①総合計画との関係

- ・支援計画と総合計画との関係は、支援計画のみがある自治体が26で多数を占めている。うち支援計画に総合計画の内容が含まれているのは6自治体、含まれていないのは20自治体である。
- ・総合計画のみがある自治体は6であり、すべてが支援計画の内容が含まれていると回答している。総合計画と支援計画の両方がある自治体は5で最も少なく、うち内容に重複があるのは4自治体、重複はないのは1自治体である。

##### ②策定の形態と他計画との関係

- ・地域福祉支援計画の策定形態は、83.8%（31自治体）が地域福祉支援計画を単独で策定し、他の行政計画との合本は13.5%（5自治体）、社協の地域福祉活動推進計画（以下、「推進計画」と記す）との合本は0であった（複数回答）。
- ・他の計画との連携の程度については、連携できているという割合が高いのは「自治体の総合計画」「老人福祉計画・介護保険事業支援計画」「障害者計画・障害福祉計画」であり、連携できていない割合が高いのは「保健関連の計画」となっている。
- ・社協の推進計画との連携は、連携できているという回答が65.3%（17自治体）であり、地域福祉計画調査に比べると連携の度合いは低い結果となっている。

## (7) 計画策定における各種の取り組み

### ①ニーズ把握や福祉課題の把握

- ・他の自治体の地域福祉支援計画に関する情報収集が最も多い取り組みであり、2006年調査においても同様であった。
- ・市町村、地域住民、当事者団体、関連団体に対するアンケート調査や懇談会・ヒアリングの状況をみると、市町村へのアンケート調査や懇談会への取り組みが最も多く行なわれ、次いで関連団体へのヒアリング、地域住民へのアンケート調査などへの取り組みが多くみられた。当事者団体へのアンケート調査やヒアリングへの取り組みは、他に比べると取り組みは少ない結果となっている。
- ・また、評価するためのアンケートやヒアリングについては1自治体しか取り組んでおらず、地域福祉計画と同様に、評価につながる取り組みは総じて割合が低いことがわかった。

### ②住民参加

- ・パブリックコメントの実施が94.6%（35自治体）であり、他を大きく上回ると同時に、2006年調査に比べて取り組んでいる割合は高くなっている（2006年調査82.9%→本調査94.6%）。
- ・パブリックコメントに次いで多い公募委員は21.6%（8自治体）であり、2006年調査の29.3%に比べて取り組んでいる割合は減少した。

### ③策定過程などの公開方法

- ・ホームページ上の公開、公共施設での資料閲覧、市町村に対する説明会などの方法により、策定過程などを公開する取り組みが多い。
- ・2006年調査と比べると、懇談会や集会などによる情報公開の割合は減少し、増加しているのはインターネット上のホームページによる公開や公共施設での資料閲覧である。
- ・住民参加や情報公開に関する取り組みが、インターネットの活用を集約されている傾向は、地域福祉計画と同じである。

## (8) 目標の設定と評価

- ・計画目標の設定は、59.5%（22自治体）が可能なものについて量的目標設定をし、質的目標だけは24.3%（9自治体）、10.8%（4自治体）がどちらも設定していないと回答しており、地域福祉計画が質的目標を設定している割合が高い状況とは異なる。
- ・2006年調査に比べると、量的目標設定を設定した自治体は増加しており、支援計画では量的目標設定が進んでいると考えられる。
- ・計画の進行管理・評価は、「行なっている」が81.1%（30自治体）、「行なっていない」は10.8%（4自治体）であり、8割以上の自治体が評価に取り組んでおり、2006年調査と比べると進行管理・評価を行なっている自治体は増えている。
- ・評価の内容としては、目標値の達成率や経年的数値の変化を把握している割合が80.0%（24自治体）と高く、これは支援計画が前述のとおり可能なものについて量的目標設定を設定していることによるものと考えられる。その他では、事業の効果分析、実施過程分析によるものが多く、懇談会などを通じた住民や関係者からの意見集約による評価を行なっている自治体は0であった。

### (9) 地域福祉計画に掲載したプログラムの達成状況

- ・地域福祉計画に掲載したプログラムのうち、達成の度合いが高いプログラムは、「福祉サービス利用援助の整備」「福祉サービス苦情対応システムの整備」「福祉サービスの評価システムの整備」「福祉人材の育成」「地域福祉の人材の育成」「福祉のまちづくりの推進」である。

### (10) 最新の計画で取り組んでいるプログラム

- ・最新の計画で取り組んでいる割合が高いプログラムは、「権利擁護・成年後見制度の推進」「共助・支え合いのシステムの形成・支援」「災害時要援護者支援対策」「見守りネットワークの形成・支援」「地域における居場所づくりの支援」「総合相談窓口の設置・支援」などである。
- ・一方で、取り組んでいる割合が低いプログラムは、「コミュニティソーシャルワーカーの設置」「自殺（自死）対策」「地域包括ケアシステムの形成・支援」「精神的ケア」「早期発見対応連絡システムの形成・支援」「社会的包摂」「減災・防災対策」「地域福祉活動基金づくりの支援」である。

### (11) 地域福祉計画策定・実施の効果

- ・「都道府県社協との連携・協働」「市町村地域福祉計画策定促進」は、いずれも 13.5%（5 自治体）が「かなり効果がある」と回答している。
- ・一方で、「社会福祉施設職員の連携・協働」「地域福祉予算や人員などの獲得」「防災計画との調整・連携」「防災領域の機関との連携・協働」など、防災に関する内容については、効果がないと回答する自治体が多い結果となっている。

### (12) 市区村に対する支援

- ・都道府県の市区村に対する支援は、策定体制に関する相談支援 48.6%（18 自治体）、策定に関する研修会などの開催 29.7%（11 自治体）、策定に係る職員の派遣 18.9%（7 自治体）など、相談や研修会、職員派遣の割合が高くなっている。
- ・市町村による調査の支援、策定費支援、モデル地区設定、小規模自治体に対する策定支援などの支援は、1～3 自治体と限られた自治体の取り組みにとどまっている。また、合併した自治体への支援は行なわれていないことがわかった。

### (13) ガイドラインの策定状況

- ・市町村地域福祉計画策定ガイドラインについては、「ガイドラインは作成済みであり、現在も使用している」44.2%（19 自治体）、「ガイドラインは作成したことがない」39.5%（17 自治体）、「ガイドラインを作成したことはあるが、現在は使用していない」11.6%（5 自治体）である。
- ・社会福祉法にもとづく地域福祉支援計画・ガイドラインのどちらも策定しているのは 12 自治体、地域福祉支援計画はあるがガイドラインは策定したことがない自治体は 13 自治体であった。
- ・ガイドラインを作成している理由は、「地域福祉計画の策定指針に定められている」56.0%（14 自治体）、「国から作成するよう指導」40.0%（10 自治体）、「自治体の関連部課の職員が必要性を認識」20.0%（5 自治体）、「市町村から要望」12.0%（3 自治体）などが上位となっている。
- ・ガイドライン未作成の理由は、「作成する必要性を特に感じない」が 46.7%（14 自治体）、「地域福祉支援計画によってその機能が果たされている」が 30.0%（4 自治体）で高い割合となっている。
- ・ガイドライン作成の 1 期目は平成 14 年～17 年に取り組み、作成ピークは平成 15 年ごろ、2 期目は平成 18 年～27 年（予定）の作成となっている。

- ・ガイドラインの基本的性格は、地域福祉計画策定の意義と方法の提示が中心であり、これは2006年調査と同じ傾向である。
- ・ガイドラインの効果は、64.0%（16自治体）がある程度効果がある、8.0%（2自治体）がかなり効果があるとし、効果がないという回答は0であった。

#### (14) 地域福祉計画策定の把握状況

- ・回答があった43自治体のうち、「具体的な内容までは把握していないが全市町村の計画策定の有無を把握している」は53.5%（23自治体）、「計画策定の有無や具体的な内容を把握している」は41.9%（18自治体）である。
- ・2006年調査と比べると、計画策定の有無や具体的な内容を把握している自治体は減少（2006年調査66.0%、31自治体→本調査41.9%、18自治体）している。

#### (15) 市町村の計画策定に関する目標設定

- ・市町村計画策定に関する具体的な目標の設定（予定を含む）については、「数値目標を定めていない」が48.8%（21自治体）、「数値目標を定めている」が46.5%（20自治体）である。
- ・2006年調査と比べると、目標を定めている自治体は増加（2006年調査38.1%、18自治体→本調査46.5%、20自治体）している。
- ・数値目標に記載があった19自治体のうち、16自治体が100%の策定を目標として掲げており、目標値の平均は94.6%である。また、17自治体が目標を都道府県地域福祉支援計画において設定しており、2006年調査に比べると目標値の設定は都道府県地域福祉支援計画に集約されている。

参考文献：

- ※1：和気康太「地域福祉計画策定・実施の全国動向について—『地域福祉計画策定・実施状況に関する実態調査』の分析を通して—」、2007。
- ※2：和気康太『地域福祉支援計画策定・実施状況に関する実態調査 報告書』、2007。

## II. 調査結果からの提言

### はじめに

戦後、日本は福祉国家体制を構築してきた。確かに年金、医療、福祉などの社会保障関連予算は、国の一般会計の半分以上を占め、莫大な国家予算が社会保障に支出されるようになってきている。しかしながら、国民の生活保障という視点からみると、国民生活は、実は社会保障制度だけでなく、3つの「縁」(血縁・地縁・社縁)によって支えられていたことがあきらかになってきている。これが、たとえば先年の100歳高齢者の行方不明問題に端を発する「無縁社会」の議論の端緒である。

3つの「縁」のうち、血縁とは家族・親族による生活支援機能、すなわち何らかの生活上の問題が起こった場合に家族や親族がその解決のために支援をすることであり、社縁とは「企業福祉」と呼ばれる福利厚生事業や、会社員同士の相互扶助機能のことである。そして、この2つは長期的な視座からみると、もはや以前の状態に戻ることが難しい、不可逆な「縁」であると考えられる。しかしながら、地縁、つまり地域住民同士の相互扶助などによる福祉的機能は、まだ再生・創生できる可能性が残されている。それは、かつての伝統的な地域社会への単純な回帰ではなく、新しい地域社会の創造であり。かつそれは地域住民が福祉によって結びつく、福祉コミュニティを意味している。

われわれがいま「地域福祉」にあらためて注目するのは、こうした新たな福祉コミュニティの創造こそが、現在の福祉国家の危機を乗り越え、持続可能な「福祉社会」(社会システム)を構築していく際の、いわば前提条件になるのではないかと考えるからである。そして、こうした地域福祉の推進は、地方自治体、とりわけ基礎自治体である市区町村にとって、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となっている。

2000年に成立した「社会福祉法」は、第107条において市町村地域福祉計画、第108条において都道府県地域福祉支援計画について法制化し、前者の市町村地域福祉計画については「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」、「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」、「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」という3つの事項が規定されている。さらに、この法制化にともない、厚生労働省の社会保障審議会・福祉部会などからは答申や策定指針なども出されている。

さて、このような社会福祉法の成立にともなう地域福祉計画の法制化と、その後の地方自治体による計画の策定から10年近い年月が経過したが、この間の地域福祉計画の動向と、現状については、本調査研究の一環として実施した、全国の市区町村および都道府県へのアンケート調査と、特色ある地域福祉計画を策定している市区町村および市区町村社会福祉協議会の担当職員などへのヒアリング調査の結果からあきらかになっている。(前者のアンケート調査の結果のまとめについては本報告書の9頁から157頁までを、また後者のヒアリング調査については本報告書の158頁から214頁までを参照していただきたい)

そこで、ここではそれらを踏まえ、市区町村の地域福祉計画を、利用者・当事者や地域住民、あるいは地域福祉関係者などにとって、より良いものとするために「提言」を行なうことにしたい。

## 1. 提言

この提言は、2つのパートから成り立っている。〈提言1〉は、いわば地域福祉計画の原理・原則に関する部分であり、「分権化」、「総合化」、「地域化」という3つの視点から、地域福祉計画をどのように考えればよいのかについて論及している。続く〈提言2〉は、計画の過程、構造、機能、関係などの視点から、地域福祉計画の課題や、あるべき方向性などについて論及している。

### < 提言1 >

戦後の地域福祉計画の歴史的変遷については、紙数の関係で詳述することはできないが、それは地域福祉が目的概念であった時代の、社会福祉協議会（以下、「社協」と記す）による地域組織化活動（Community Organization）の過程の一環で策定される活動（行動）計画であった時代、そして地域福祉が在宅福祉を中心として実体概念化し、社協が在宅福祉サービスの供給計画を策定していた時代、さらに東京都をはじめとして、いくつかの先駆的な地方自治体が「地域福祉計画」の策定に取り組んだ時代を経て、2000年の「社会福祉法」において、歴史上はじめて法制化された。それは、1990年代以降の社会福祉計画の領域では、高齢者、障害者、児童に続く4番目の計画となるが、それまでの社会福祉計画とは異なる、新たなステージを切り拓く計画として期待されるものであり、ひとつの画期をなすものであったといえよう。

しかしながら、2003年前後をピークとする、地域福祉計画の策定も、爾来10年の年月を経て、あらためてそのレゾン・デトル（存在理由）が問われるようになっていく。

福祉系3分野の計画は、この間、障害者福祉計画が「障害者自立支援法」で、また次世代育成支援行動計画が「次世代育成支援推進法」で計画の策定が義務化され、老人福祉計画・介護保険事業計画とあわせて、すべての自治体で主要3分野の計画は策定されるようになっていく。しかし、一方で地域福祉計画は、その策定が義務化されていないこともあり、計画の策定率が全国的には6割程度で推移しているのが実態である。

このことは、福祉系3分野の計画が具体的なサービス目標量を数値化し、それにあわせてサービス総量を引き上げる効果を果たしているのに対して、地域福祉計画は、そのような効果を果たしているのか、という問いにもつながってくるのである。その意味で、いまあらためて“地域福祉計画とはなにか”について考えてみる必要があるのではないと思われる。

ここではその点について、3つの視点を提示しておく。

### (1) 主権化

地域の福祉と地域福祉とは全く異なるものである、と地域福祉の分野ではよく言われる。前者の地域の福祉とは、文字通り、地域において福祉サービスを利用者・当事者へ提供することである。それに対して、地域福祉とはそうした単なるサービスの提供ではなく、利用者・当事者をはじめとする地域住民が、地域福祉の事業・活動に参加・参画し、それを通して地域主権（地方自治や地方分権と言い換えてもよい）を実現することを意味している。「自治型福祉」の考え方は、こうした文脈で考えることができる。つまり、「主権化」とは広い意味での「住民参加」のことなのである。

## (2) 総合化

社会福祉計画は、1989年の高齢者保健福祉推進10カ年戦略（通称、ゴールドプラン）と、それに続く1990年の社会福祉関連8法の改正によって法制化された「老人保健福祉計画」（第1次）によって実体化したといつてよい。以降、高齢者保健福祉から障害者福祉、さらには児童福祉へと、社会福祉の領域における計画行政（planning administration）は拡大してきた。しかしながら、それらはいずれもいわゆる縦割り行政のなかで個別にかつ対象者別に策定される計画であり、地域社会を基盤としてそれらを横につなぎ、「総合化」していくという役割は、地域福祉計画が担うのである。

## (3) 地域化

上述の主権化（当初は分権化）と総合化は、地域福祉計画が法制化された当時から確認されていた原理・原則であったが、地域化は、この10年ほどの間により明確になってきたものである。つまり、地域福祉とは、あくまでも地域住民の身近な地域、言い換えれば「日常生活圏域」を基盤として実現していくものである。地域福祉計画もまたそうした圏域ごとに策定される必要がある。そして、たとえば市域であれば、それらを下から積み上げて市全体の計画としていく。これが「地域化」という意味なのである。

地域福祉計画は、こうした3つの原理・原則を踏まえて、策定・実施・評価されて、はじめて社会的に意味のある計画となることを再確認しておきたい。

## < 提言 2 >

以下、提言1の3つの原理・原則を踏まえた上で、計画の「主体」、「対象」、「方法」、「関係」、「人材」、「支援」という6つの視点から地域福祉計画の課題や、その方向性について論及することにしよう。

### (1) 計画の主体

社会福祉法第107条に規定される地域福祉計画の主体は、あくまでも市区町村（行政）である。ただし、地域福祉計画は行政計画であると同時に、「地域住民」（ここでは利用者・当事者や福祉関連の事業者なども含む）が参加して策定・実施・評価される計画であるので、社会計画（Social Planning）としての側面を有する計画である。ここに他の行政計画、あるいは福祉系の計画（老人福祉計画・介護保険事業計画など）と異なる、大きな特徴がある。

しかしながら、市区町村の、いわゆる庁内組織をみると、「地域福祉課」が設置されている自治体はわずかであり、多くの場合、高齢者、障がい者、児童および生活福祉（生活保護）を担当する部課が“担当しない”事務を担当している「福祉総務課」（自治体によって名称はさまざまである）が担当していることが多い。また、仮に地域福祉課が設置されていたとしても、それは地域福祉、すなわち地域を基盤として、高齢者、障がい者、児童、貧困者（生活保護）を統括する部課とはなっていない。言い換えれば、地域福祉課が所掌する事務は、実際にはその理念とはかなり異なったものになっている。これは、確かに「地域福祉」という概念それ自体がいまだにあいまいで、行政職員、あるいは行政の文脈（context）のなかでは理解されにくいところがあるためであるが、もし行政が地域福祉を積極的に推進するのであれば、まずこうした行政組織自体を変えていく必要があるのではないだろうか。

また、地域福祉といえば、伝統的に社会福祉協議会を主体として理解することが多いが、そ

の主要な構成団体である、民生委員・児童委員協議会や、各種施設協議会などだけが、今日では地域福祉の「主体」ではない。それ以外に、福祉公社、生協（生活協同組合）、農協（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、多種多様な機関・施設・団体が、いま地域福祉に関わるようになってきている。その意味でいえば、地域福祉計画の主体も、より広義の文脈で考えて、社協も含む、上述のさまざまな団体が参加する「地域福祉協議会」（仮称）のような「場」（公共空間）で、つまりそれらがひとつの連合体（Coalition）となって取り組むのが、より効果的・効率的かつ公正であると考えられる。

## （2）計画の対象

地域福祉の対象となるニーズ（必要）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、障がい者、児童、貧困者（被保護者）などへの援助・支援は、「老人福祉法・介護保険法」、「障害者自立支援法」、「次世代育成支援推進法」、「生活保護法」などのように、対象者（当事者・利用者）ごとに法制化され、それにとまってさまざまなサービスがすでに施策化されている。それらは、程度の差こそあれ、高齢者の介護ニーズや、児童の保育ニーズなどのように、社会的に承認され、顕在化しているニーズ（“目に見える”ニーズ）である。

しかし、その一方で今日の福祉課題は、上記の法律の対象（者）を超えたところで惹起している点に、その深刻さがある。たとえば、ホームレス、外国人労働者とその家族、高齢者虐待や児童虐待、DV（Domestic Violence: 家庭内暴力）、不登校、ひきこもりなどの問題は、地域社会で生活している、われわれが普段気づかない（気づきにくい）ことが多く、地域に潜在化しているニーズ（“目に見えない（見えにくい）”ニーズ）である。

こうした問題は近年、社会的排除（Social Exclusion）というコンセプトで捉えられているが、それらはまさに地域社会で惹起しているがゆえに、そこで解決しなければならない問題である。その意味で、まさに地域福祉の対象として積極的に取り組まなければならないニーズであり、それは地域福祉計画においても同様である。

さて、先年のリーマンショック以降、日本においても被保護世帯および生活保護費が急増していることは周知の通りである。1980年代以降、地域福祉（論）は、ややもすると高齢者を中心とした、福祉サービス供給システム（論）に焦点をあてて、施策化（理論化）される傾向があった。しかしながら、上記の社会環境の変化は、地域福祉（論）にもあらためて生活困窮者対策への積極的な取り組みを喚起している。より具体的にいえば、生活困窮者（＝複合的なニーズを有していることが多い）への経済的支援（＝生活保護費の支給や生活福祉資金の貸与など）を通して把握したニーズを、地域における総合相談体制へと結びつけ、彼らが地域において自立した生活ができるように支援したり、それが可能となるように、彼らの生活環境自体を変えたりすることである。これからの地域福祉は、このような支援活動にも積極的にコミットしていくべきであろう。

## （3）計画の方法

地域福祉計画もまた計画である以上、PDCA（Plan-Do-Check-Action: 企画－実施－確認－改善）のサイクルで、計画の過程が構成される点は、他の福祉系の計画や、行政計画と変わりはない。しかしながら、地域福祉計画の場合、既述のように純粋な行政計画ではなく、社会計画としての側面もあるため、他の計画とは異なる特徴が存在している。

社会福祉法第107条の条文にも規定されているように、住民参加は、その代表的なものである。同条文は、その前段において地域福祉計画が住民参加にもとづいて策定されるべきであると規定し、後段においては3つの事項のなかで住民参加の推進を規定している。そのため、計画の

策定に関しては、アンケート（ニーズ）調査の対象者としての参加だけでなく、計画策定委員会への公募委員としての参加や、小地域における住民懇談会や、より広域の住民を対象した福祉フォーラムの開催と、それらへの参加など、この10年ほどの間に地域福祉計画への住民参加の実践については、一定の広がりを見せている。この点は、他の福祉系の計画などと比較して、高く評価されてよいであろう。

しかし、計画の総合化や地域化については、まだ課題として残されている部分が少なくない。地域福祉計画には社会福祉法第107条で規定される3つの事項を中心にしながら、計画の総合化という機能が求められるが、他の福祉系の3計画や、保健・医療系の計画、さらには関連施策の計画（環境やまちづくりの計画など）との総合化をどのように行なうかについては、その手法が必ずしも確立されているわけではない。また、地域福祉計画は、広い意味での「地域住民」（利用者・当事者やサービス事業者なども含む）の参加が不可欠であるが、彼らが協議する「場」（公共空間）において、いかに合意形成を進めるかについても、まだその手法を模索しているところではないかと思われる。

さらに、地域化については、小地域での計画策定と、それらの積み上げが必要になるが、現段階ではまだそうしたボトムアップ方式の実践事例は少なく、むしろ上からのトップダウン方式での策定になっている傾向が見られる。現在は計画の方法（論）が成熟化していく、いわば過渡期にあるとも考えられるので、やむを得ない部分はあるものの、計画の総合化や地域化の方法を開発していくことが、これから重要になるであろう。

最後にもうひとつの残された課題は、計画の進行管理と評価である。地域福祉計画は、福祉系の3計画のように、サービス目標値を明示することが難しいところがあり、結果として「社会指標」を用いた数量化が進んでいない。そのため、ベンチマーク方式などを用いての進行管理や評価（evaluation）の手法を研究・開発（R&D:Research & Development）していくことも、これからの課題である。

#### （4）計画の関係

地域福祉には狭義と広義の2つの意味内容がある。狭義とは、これまで地域福祉が伝統的に取り組んできた、社協と共同募金と民生委員のことであり、それに福祉教育やボランティア活動などが加わって構成されている。一方、広義とは、上記の地域福祉に在宅福祉サービスや、保健・医療なども含めた在宅ケアサービスなどのサービス供給システムが付加されたものである。したがって、高齢者、障害者、児童と、場合によっては貧困者も含め、伝統的な3分野（4分野）に後者のサービス供給システムは共通しているため、広義の意味内容では、いわゆる社会福祉のL字型構造のように、地域福祉が各分野の共通基盤となっている。つまり、これは、残余的（residual）な地域福祉から制度的（institutional）なそれへの構造的な転換であり、社会福祉法第107条の規定でいえば、「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」は相対的に狭義の意味内容に近く、「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」と「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」は広義のそれに近いといえる。なお、地域福祉を最広義の意味で捉えるならば、福祉以外の生活関連施策（医療、保健、教育、就労、住宅、環境、まちづくりなど）も含めることもできるが、これはまだわが国では一般的ではない。

さて、こうした地域福祉の3相（“3つの顔”）の意味内容は、そのまま地域福祉計画にもあてはまる。すなわち、社会福祉法第107条に規定される地域福祉計画（狭義）と、それに福祉系の3計画および保健系の計画（「健康日本21」など）を加えた地域福祉計画（広義）、さらに関連する環境やまちづくりなどの計画も含めた、地域福祉計画（最広義）の3つである。このように地域福祉計画にも3つの意味内容があるが、地域福祉を総合的に推進していくならば、

計画の内容などを相互に調整し、関連を強化していくことは重要である。なお、必要に応じて、そのための行政組織（計画調整課など）を庁内に設けることも検討に値すると考えられる。

なお、地域福祉の推進には民間団体の果たす役割も大きい。その意味では、現時点で社協の果たす役割は大きい、社協が策定する「地域福祉活動計画」の策定率は必ずしも高くなく、かつ形式化している面もないとはいえない。したがって、市区町村としては、当該地域の社協が計画を策定していない時はそれを側面的に支援し、さらにできれば計画期間を調整する、計画相互の役割分担を明確にする、などの工夫をして、両者の計画を協働で推進していく体制（システム）を構築することが必要である。

## （５）計画の人材

古くから“福祉はひとり”といわれている。地域福祉もまたそれは同様であり、地域福祉の担い手をいかに養成・育成し、定着化させるかが、地域福祉を推進するために必要となる。地域福祉計画の場合、計画の策定主体は市区町村（行政）、あるいはそのなかに設置される計画策定委員会（もしくはそれと同様の機能をもつ組織）であるが、より具体的には事務局の機能を果たす職員たちが、特に計画の策定では重要な役割を果たすことになる。彼らは、あくまでも当該自治体の職員であるが、その機能は「計画者（プランナー）」である。

計画者にどのような能力が求められるかは一様ではなく、現在でもわが国ではそうした面での実証的研究は立ち後れているのが現実である。仮説的にいえば、関連の情報を収集した上で、的確に調査を行ない、そのデータの分析結果をもとに、どのようなシステムを形成・構築するかを企画して、それを庁内・庁外へと発信し、地域住民も含む、関係者の理解を高めて、計画の実行性（feasibility）を高めていくということになるのか。

その機能を要約すれば、（１）調査力（Research Ability）：①情報収集力、②調査企画・実施力、③データ分析力、（２）企画力（Planning Ability）：④構想力、⑤計画力、⑥実行力、⑦調整力、⑧開発力、（３）コミュニケーション力：⑨情報発信力、⑩交渉力、という 10 の機能になるのではないと思われる。なお、計画者は、基本的には庁内にいるテクノクラート型の職員ということになるが、計画の一連の過程では庁外で日常的に地域住民と接し、彼らのニーズをよく知るストリートレベル型職員の役割も、計画への職員参加という意味でも重要になる。換言すれば、両者が協働することによって、計画の内容も充実し、その実行性も高まっていくのである。

なお、近年、地域福祉の新たな専門職として「地域福祉コーディネーター」（コミュニティ・ソーシャルワーカーと呼ばれる場合もある）が注目されている。この新しい専門職は、簡潔にいえば地域で生活困難を抱える利用者・当事者に対して、個別支援を行なうとともに、これまでたとえば社協の地域担当職員が担ってきた地域支援もあわせて行なう専門職であり、すでに先駆的な地方自治体では常勤の職員として配置され、その効果もある程度、検証されている。したがって、他の地方自治体でも、この新しい専門職の導入・配置については、前向きに検討してもよいのではないと思われる。

## まとめにかえて

以上、地域福祉計画について5つの提言を行なって来た。

要約していえば、第1に計画の策定主体としての行政組織を変革したり、地域福祉関係者たちすべてが主体となる「地域福祉協議会」（仮称）のような連合体を形成し、組織化していく必要があること、第2に計画の対象として、社会的排除あるいは生活困窮者の問題も、地域福祉計画で積極的に取り上げる必要があること、第3に計画の総合化や地域化、あるいは計画の進行管理や評価などの、計画の方法論を研究・実践していく必要があること、第4に福祉系の3計画や、関連領域の計画などとの関係をより一層強化していく必要があること、第5に地方自治体内に計画を担える人材、すなわち計画者を養成・育成していくことが必要であること、という5点になる。

近年、格差社会論が注目を浴びている。地域福祉もいま、熱心に取り組む自治体と、熱心ではない自治体（地域社会）の間で、将来的に格差が生じることが懸念されている。利用者・当事者や地域住民が住む地域によって、受ける福祉サービスに大きな差が生じることが、「ミニマム論」の視点からみても是認できる状況ではない。そこで、重要な役割を果たすのが広域自治体である都道府県であり、社会福祉法第108条に都道府県の地域福祉支援計画が規定されているのは、それゆえであると考えられる。

しかしながら、現実の地域福祉支援計画には大きな格差があり、それも相俟って都道府県の地域福祉計画の策定率には大きな隔たりが生じている。われわれは、地域福祉支援計画における「支援」とは一体何なのかについて、あらためて検討してみる必要があると思われる。

かつてC.ダーウィンは『種の起源』において、環境への適応という視点から、生物の「進化論」を説いた。いま地方自治体も、実は同じ状況にある。少子・高齢化、人口減少化、国際化、情報化、分権化、民営化、など、地方自治体は地域社会の急速な環境変化にあわせて、その構造と機能を変革して行かなければならない。近年、新公共管理論（NPM:New Public Management）が提起されているが、政策評価・行政評価、PFI方式、指定管理者制度、市場化テストなどの、さまざまな一連の議論は、そうした現れであるといえよう。

いずれにしても、地方自治体には、これまでの集権型モデルから分権型モデルへのパラダイム転換が求められている。そして、そのなかで地域福祉を持続可能な「戦略」の一環として位置づけていく必要がある。地域福祉計画を通して、いま地域福祉の基盤整備を行なうことは、地域住民にとっては未来への「社会的投資」（Social Investment）なのである。地方自治体をはじめとした地域福祉関係者や、利用者・当事者も含む、地域住民すべての英知と創意工夫を結集した地域福祉計画が、21世紀の新しい福祉社会（社会システム）を構築していく“先駆け”となることを、われわれは願ってやまない。

## 執筆者一覧

### 執筆（敬称略）

相澤 京美……………第3章 - I アンケート調査結果のまとめ

木下 聖……………第2章 - III - 2 - (4) ①グループヒアリング

榊原 美樹……………第2章 - III - 2 - (4) ③グループヒアリング

菱沼 幹男……………第2章 - III - 2 - (1)・(3) 個別ヒアリング（熊本県・南富良野町）

望月 孝裕……………第2章 - III - 2 - (1)～(4) 個別ヒアリング

（静岡県・仙台市・鶴岡市・豊島区・調布市・浜松市・  
豊中市・宝塚市・長泉町・大津町）

②グループヒアリング

和気 康太……………第3章 - II 調査結果からの提言

※所属は執筆時のものです。