

論 説

地域福祉計画・地域福祉活動計画をめぐる 高知県の動向と課題

田 中 きよむ

I 問題の所在

2000年5月の社会福祉事業法等の改正により、社会福祉の基本的枠組みを律する社会福祉事業法は社会福祉法に改称されたが、そのなかで、地域福祉の推進に関わり、地域福祉計画の策定が法的に位置づけられた（2003年度施行）。

この地域福祉計画は、市町村地域福祉計画を基本としつつ、都道府県地域福祉支援計画によって広域的支援を受ける関係にある。これまでの市町村レベルの福祉計画である老人保健福祉計画・介護保険事業計画、障害者基本計画、児童育成計画との違いは、地域福祉計画は、高齢者、障害者、児童に関わる個別計画を包括するマスタープランであると同時に、計画の策定に当たっては住民参加を義務づけ、住民の主体性を求めている点にある。住民自身が地域の生活課題と対策の方向を考え、住民自身が役割を担う部分をも明らかにするという点に独自の特徴があり、それが、この計画の核心部分を成す。

計画策定のための生活課題の把握とそのための議論や調査、計画策定、実行、点検評価に至るまで、住民自身が主体的に関わるものであり、いわば「住民による住民のための計画」であると言える。その意味では、計画の具体的内容は、各市町村、各地域の住民自身によって決められるものであり、福祉を通じた地域づくりビジョンは、住民自身の自己決定に委ねられなければならない。

高知県においては、県内各市町村で計画づくりが取り組まれるに当たって、高知県の特徴をふまえた地域福祉の全体的な必要性と課題、方向性を示し、一

定の参考手がかとして役立ててもらふことを目的に、高知県地域福祉計画策定ガイドライン研究会がガイドラインを作成した（筆者が会長として研究会メンバーの議論を集約し、報告書の執筆を担当した）^(註1)。

本稿では、高知県地域福祉計画策定ガイドラインの基本的特徴を示したうえで、県内の地域福祉計画および地域福祉活動計画の策定・実行を進めつつある市町村を取り上げ、その取り組みの特徴と課題を明らかにする。

地域福祉計画と地域福祉活動計画は、住民の主体的福祉活動を主要内容とする計画という意味では、共通性をもっている。その意味では、地域福祉計画と地域福祉活動計画は、一体的に策定することも考えられる。ただし、地域福祉計画は、概念的には、行政施策に関わる福祉計画をも包含する。また、社会福祉協議会が主体となって地域福祉活動計画を策定する（している）場合、地域福祉計画の方では、社会福祉協議会が軸にならない福祉活動（NPO法人や協同組合、ボランティア団体等が独自に行う活動）をも視野に入れなければならない。

つまり、地域福祉計画は、民だけでなく公に関わる福祉施策をも視野に入れ、民に関わる部分についても、社会福祉協議会との関わりが薄い部分をも視野に入れる点で、地域福祉活動計画とは異なる。さらに、従来の地域福祉活動計画は、必ずしも住民の積極的参加のもとに策定されていない場合がある（その意味では、見直しが必要である）。そのような違いに注意するのであれば、一体的に策定する（地域福祉計画に地域福祉活動計画を編入させる）ことも考えられる。逆に、地域福祉計画を地域福祉活動計画とは独立的に策定する場合でも、行政や社会福祉協議会が積極的に協力・連携しながら、住民主体に計画策定が進行するよう、支援してゆく必要がある。いずれにせよ、住民の主体的福祉活動を主要内容とする計画という意味では相違なく、本稿でもその本質部分の現状と課題を明らかにするために、地域福祉活動計画をも事例対象として取り上げる。

市町村地域福祉計画の全国の策定状況は、2002年度策定済み128市町村、2003年度策定予定194市町村、2004年度策定予定348市町村、2005年度以降策定予定782市町村であり、策定済み・策定予定市町村の合計は1,452市町村（47.0

%)となっている（厚生労働省提供資料による2003年6月末現在の調査結果）。2004年度までの策定済み・策定予定市町村は670市町村（21.7%）であり、必ずしも進んでいるとは言えない状況である。

その原因として考えられることは、第一に、地域福祉計画の策定自体は市町村に義務づけられていないことがある。厚生労働省地域福祉課での聞き取りによれば、市町村と住民が主体的に作るのが地域福祉計画であるから、国が義務づけることをしなかったという。介護保険事業計画・老人保健福祉課計画（市町村の策定義務）、障害者計画（策定努力義務、ただし2004年6月の障害者基本法改正により義務化）、児童育成計画（策定義務も策定努力義務もない）の各福祉計画のこれまでの状況に見られたように、義務化の度合いが弱くなるほど、市町村の取り組みが鈍くなる傾向があり、今回も同様の傾向がうかがえる。また、そのような傾向との関係で、地域福祉計画の策定を位置づけた社会福祉法の施行年と同年の2003年に次世代育成支援対策推進法が制定され、市町村・都道府県の行動計画策定が義務づけられた（2004年度策定、2005年度実施）ことにより、地域福祉計画が後回しになっている側面も考えられる（高知県内のいくつかの市町村から聞かれた声）。しかし、この計画は、住民が自分たちの住むまちを見つめ直し、住み良いものにするにはどうすればよいかを考え、実行してゆくための好機になりうるものである。現に見られるように、行政あるいは社協レベルで計画策定に向けた動きを起こさなかったり住民に計画について知らせて説明することがない市町村では、住民が主体的に自分たちのまちについて考え、行動してゆく好機が奪われることにもなる。次世代育成支援対策推進法に関する行動計画も、策定・変更の際して住民の意見を反映することが規定されているのであるから、本来、地域福祉計画と一体的（ないし同時並行的）に策定することが可能である。

第二に、高知県内のいくつかの市町村からも聞き取れたことであるが、市町村合併に向けた対応に追われるなかで、合併前の市町村での取り組みが鈍くなったり後回しになっていることが考えられる。合併以前の段階においては、基本的には、現市町村の範囲内で計画を策定することが原則であるが、国の指針によれば、「複数の市町村が合同して策定することは差し支えない」となって

おり^(注2)、合併を視野に入れて、合同計画を策定することもできる。ただし、地域に密着したきめ細かな福祉活動を行うエリアとしては、現市町村内のさらに小地域を単位に考えることが適当であり、合併後も、その基本的重要性は変わらず、その積み上げに立って、市町村単位や市町村間合同の計画に集成することが望ましい。むしろ、合併に伴って、個々のニーズに対応したきめ細かなサービスが確保されにくくなるのではないかという不安が各地で出されている状況を考えれば（合併の是非を別にして）、合併以前の段階でこそ、合併しても小地域ごとの福祉力が確保されるように、ビジョンを明確にしておく必要があるだろう。

第三に、地域福祉計画の策定（完成）期日が社会福祉法で定められていないことも関係するが、住民参加を十分に保障しながら、地域福祉計画や地域福祉活動計画を策定するには時間と根気をかなり要するということがある。Ⅲ章で取り上げる市町村の様子を見ても、住民の意思を十分に反映させた計画を策定するには最低でも2年はかかることが観察された。これまでの各種福祉計画は、若干名の住民代表委員を策定委員にくわえつつも、その委員会だけで短期間に仕上げる手法が採られてきたが、そのような形式的住民参加ではなく、実質参加を確保する場合、そのような手法に慣れていない住民や行政、社協にとっては、相当の覚悟と根気が必要になる。とくに、この点を本稿の問題意識の中心に据え、住民主体の福祉計画策定・実行の方向性を明らかにしたい。

なお、高知県においては、2005年2月現在、地域福祉計画策定済みの市町村3カ所、策定途中の市町村2カ所、地域福祉活動計画の新たな策定を済ませた市町村2カ所、策定途中1カ所となっている（高知県保健福祉課からの聞き取りによる）。そのなかから、Ⅲ章では、住民の主体的福祉活動を主要内容とする両計画がどのように策定されているかを明らかにし、今後の課題と方向を見定めるうえで、住民参加を積極的におこなってきた市町村（筆者も助言者として関わった）を取り上げ、事例分析する。具体的には、地域福祉計画・活動計画策定に向けて住民参加を積極的に取り入れた地域2カ所（葉山村・香北町）、地域福祉活動計画の策定および実施段階で住民参加を積極的に取り入れている地域1カ所（土佐町）、地域福祉活動計画策定に向けて住民参加を積極的に取

り入れている地域1カ所（土佐清水市）を取り上げる。

II 高知県地域福祉計画策定ガイドラインの基本的特徴

高知県地域福祉計画策定ガイドラインの目次構成は、以下の通りである。

第1章 高知県における地域福祉推進の必要性

第2章 高知県における地域福祉推進上の課題と対応上の視点

- (1) 家庭をめぐる課題と対応
- (2) 弱体化したコミュニティの再建と創造
- (3) 地域リーダーの発掘と育成
- (4) NPO、ボランティアの地域での育成及び支援
- (5) 持続可能な地域福祉の推進
 - ① 参加への動機付けとその継続
 - ② 活動経費の確保
 - ③ 活動拠点・手段の確保
- (6) 一人ひとりの個人の尊厳を尊重した地域福祉の推進
- (7) 生活課題を解決するための分野間の連携

第3章 法定又は国の指針により計画に盛り込むべき事項

- (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
- (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

第4章 法定以外の事項で計画に盛り込むべき事項

- (1) 地域福祉推進に当たっての関係者の果たすべき役割
- (2) その他

第5章 地域福祉計画策定上の技術的課題

- (1) 地域での生活課題を明らかにする方法
- (2) 住民参加の方法
 - ① 住民が自分たちの計画として実感できる住民参加の方法

② 計画策定後に住民が支え合いの実行の主体となることのできる住民参加の

方法

- (3) 保健・医療等他分野との連携
- (4) 地域福祉計画の策定体制
- (5) その他

高知県地域福祉計画策定ガイドラインの基本的特徴としては、第一に、「福祉」概念を狭く限定せず、要支援者への対応を重視しながらも、それにとどまらず、福祉概念・イメージが世代間や社会的位置によって異なることに注目し、一人ひとりの住民がその人らしく生き、自己実現してゆけるための「幸せ」のまちづくりと捉え直したことである。したがって、若者や元気な現役世代をふくめ、様々な住民がそれぞれの福祉イメージを持ち寄りながら、様々な生活分野から生活課題を明らかにし、総合的に住み良いまちづくりの方向を目指すことの重要性を指摘した。その意味では、各地域で、「福祉」とは何かということから住民自身が話し合い、多様性を含んだ豊かな福祉イメージを描き、それを地域づくりの目標理念（どのような地域にしたいか）に結晶化させながら、広い視点で生活各分野の課題を解決し、あるいは地域の固有価値（良さ）を生かしてゆくための方向を打出すことが望ましい。

第二に、その場合でも、独力で解決困難な生活課題を抱える人への対応が特に重要になるが、そのような要支援者についても、住民から支援を受ける受動的な存在として固定的に捉えるのではなく、地域に対して自ら、発信または行動し、地域に対して働きかける能動的な存在として捉え直し、周囲との間で双方向的な関係をもちうる人として、特別視されないふつうの住民であることを強調した。つまり、要支援者自身が、能力、個性、興味、関心に合わせて自己実現を図りながら、主体的に生き生きと輝ける条件や人間関係を地域のなかに築いてゆくことの重要性を指摘した。要支援者を含め、誰もが安心して生き生きと暮らせる地域づくりを進めることが、その地域の活性化にもつながる。

第三に、地域福祉活動は、特定の住民や組織だけが担うものではなく、それぞれの得意なことや興味・関心に合わせて、本来、すべての住民が担いうるこ

とを強調した。自身すら気づいていない潜在能力を再度、見つめ直し、自分ができることを持ち寄り、そのような人材情報を地域の資産として生かしてゆける可能性があり、それぞれの住民が能動的に動き、人々が循環することによって地域は活性化する。福祉活動を進めるうえでの拠点や設備についても、活用可能な潜在的資源があるはずであり、そのような地域の潜在的な人的、物的資源を生かす方向で地域を見つめ直すことが望まれる。

第四に、第三の点を含め、地域を再発見することの重要性を強調した。住民の主体的福祉活動の原動力は、地域を知り、それを大事にしようとする愛着心が基本になる。その意味では、地域の生活課題を明らかにし、その解決方法を探ると同時に、歴史に裏打ちされた地域の固有価値を再発見し、その地域の良さを守り発展させてゆくための地域づくりの方向性を示すことが望まれる。生活課題に対応して「しなければならない」活動と、興味関心に応じて「したい」活動の両側面から、地域づくりを考える複眼思考が求められよう。

以上の四点が、研究会での議論を通じて到達した共通認識であり、最も基本的な視点である。具体的には、住民が対等の立場で、率直で熱心な議論を展開し、実際に行動するなかで、個性的な「幸せのまちづくり」を実現してゆくことが期待される。安心できる住み良いまちづくりのあり方を具体的に決めるのは住民自身であり、住民がそれを主体的に自己決定し、実現してゆくための羅針盤、拠り所となるのが、住民自身によって策定される地域福祉（活動）計画である。自分たちが望む理想的な地域を持続的に形成してゆくためには、地域のニーズや満足感に最も適合した「幸せづくり活動」を自ら開拓し、潜在能力を発揮しつつ実行してゆく主体性（自ら創る福祉）が欠かせない。

Ⅲ 高知県内各地における地域福祉計画・活動計画の事例分析

(1) 葉山村

葉山村は高知県中西部に位置し、林野面積が86.8%を占め、周囲は山に囲まれた地域であり（面積66.75平方キロメートル）、副収入や自家用として農業を営む世帯が多い。54集落から構成され、人口4,305人、世帯数1,455、高齢化率

33.8%である（2003年10月1日現在）。2005年2月に東津野村と合併し、「津野町」が誕生したが、地域福祉計画（葉山村地域福祉計画「風車」）は合併前の2004年3月に策定された。

葉山村では、計画決定を担う地域福祉計画策定委員会（委員16名）と、策定委員所属団体の推薦者約20名で構成される作業部会（「福祉の知恵出し部会」）、プロジェクトチーム（保健福祉センターと社協の職員4名から構成される事務局）の三者によって策定体制が組まれた。2003年12月から2004年3月にかけて、策定委員会が3回、作業部会が8回開催された。それとは別に、村内を14地区にグルーピングし、2002年12月と2004年2月の2回、各地区ごとにニーズ調査の一貫として小地域福祉連絡会が開催されている。この小地域ごとに出てきた住民の声を作業部会が集約し、計画内容を検討する（写真1、2）。その検討内容の報告を受け、策定委員会が計画の最終決定をおこなう、というプロセスを経た。とりわけ、小地域福祉連絡会におけるワークショップが住民の声を反映させる最も基本的で重要な位置を占めており、さらに、それを集約しつつ計画内容を検討する作業部会が、計画策定のうへで実質的には重要になる。

小地域福祉連絡会では、「地域の課題」と「地域の良いこと」の両面から地

写真 1

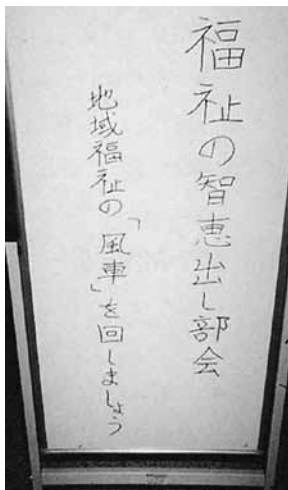


写真 2



域を再発見するためのワークショップが開かれる（写真3、4）。たとえば、「地域の良いこと」の側面では、「働き者の高齢者が多い」「交流の場が多くある」「地域のつながりが強い」「若いお母さんたちが仲良く助け合っている」「子どもが元気であいさつがよくできている」「ふれあいサロンが活発」「世話好きな人が多い」「空気がきれいで気持ちがよい」「お伊勢踊りの伝統を守っている」「森の巣箱により地域が活性化した」といった声が地区ごとに出されている（写真5）。

一方、「地域の課題」の側面では、「高齢者ばかりで役の引き受けてがない」「一人暮らしの高齢者が多い」「ひきこもりの若者が増えた」「交流の場が少ない」「緊急通報システムの確立」「ゴミ出しのマナーが悪い」「ゴミ出しに苦労している人がある」「街灯などの道路の整備」「他の集落との交流が少ない」といった声が地区ごとに出されている。そのうえで、各地区ごとに、大事にすることや目指すべき方向が簡潔な標語で示される。たとえば、「ふたんにならな

写真 3



写真 4



写真 5

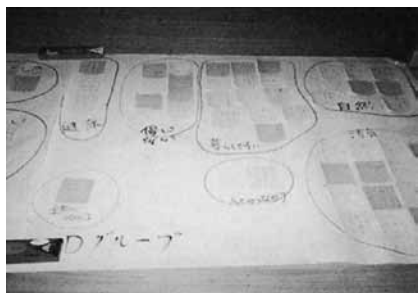


写真 6



写真 7



写真 8

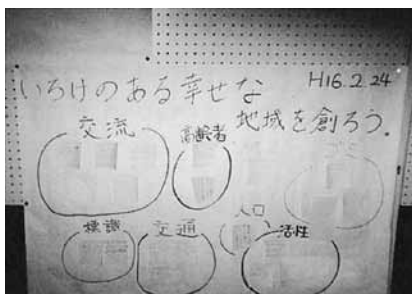


写真 9



い思いやり」「明るくフアイトのある地域づくり」「いろけのある幸せな地域を創ろう」「若老男女みんな仲良く」「みんなが参加できる地域づくり」といった標語が作り出されている(写真6, 7, 8)。

作業部会では、小地域福祉連絡会で出された課題を各地区ごとに、「高齢者」「障害者」「住宅」「食事」「コミュニケーション・相談」「地域活性化」「教育・子どもの育ち」「防災・防犯・交通安全」「健康づくり・介護予防」「環境問題」「地域での交流・安否確認」などのテーマ別に分類したり(写真9)、今後の夢(「こんな葉山村になったらいいな」)を「高齢者」「子ども」「若い世代」「仕事」「住宅」「交通」「情報」「環境」などの項目別に整理する。

作業部会では、さらに計画策定を見据え、村全体として、「助け合い支え合

う地域づくり」「環境にやさしいまちづくり」「健やか長寿を目指すまちづくり」「事故のない安全な地域づくり」「子どもが健やかに育つ地域づくり」「伝統」「施設利用」などのテーマ別に、「現状」「今後の方向」「具体策（住民自身でできるという視点）」が整理される。たとえば、「助け合い支え合う地域づくり」に関して、「ふれあいサロンがある所は良いが、ない所は交流がない」という現状に対して、「地域間の交流」や「サロンの開催を地区長が呼びかける」という具体策が示されたり、「環境にやさしいまちづくり」に関して、「ゴミの分別ができていない」という現状に対して、「隣どうしの声かけ・教えあい」や「当番制でゴミ出しの分別をする」という具体策が示される。あるいは、「子どもが健やかに育つ地域づくり」に関して、「子どもの遊び場が少ない」という現状に対しては、「老人クラブが学校訪問で自然に合った遊びを教える」や「親子での昔遊びをすればよい」という具体策が示される。

これらの作業を経て仕上げられた地域福祉計画は、以下の体系になっている。

目 標：みんなが安心して暮らせる葉山村で、お互い助け合い、心の通う地域づくり

(1) みんなが支え合う地域づくり

- ① 話し合い風土作り
- ② 子どもを犯罪や危険から守る地域づくり
- ③ ひとり暮らしの方の見守り支援体制
- ④ 防犯、防災の地域づくり
- ⑤ “ようこそ葉山村へ” 転入者に優しい地域づくり

(2) 社会的な役割をもてる地域づくり

- ① みんなボランティア「ちくと（ちょっと）ボランティア運動」
- ② ボランティアグループ
- ③ 地域のお宝探し活動
- ④ 子どもだって負けられない！
- ⑤ 活動の場づくり

(3) 健やか長寿を目指すまちづくり、心のバリアーをつくらぬ地域づくり

- ① 情報提供と相談の窓口

- ② 健やか長寿への取組
 - ③ ふれあいいきいきサロン
 - ④ 当事者グループ
- (4) 住みやすさを支援する暮らしの応援隊
- ① 商工会の“もっていきね(もっていくからね)”
 - ② ほっとサービス
 - ③ 子育て支援
- (5) 子どもが健やかに育つ地域づくり
- ① 世代間交流活動
 - ② 遊び場づくり

このうち、「(2)③地域のお宝探し活動」では、「技術や特技は、一人ひとり違って」おり、「必ずしも他人より優れている必要はなく」、「大工や左官、電気工事等の特殊な技術から、料理上手な人、話の聞き上手な人等、まず、地域住民の力がどれだけあるかの把握をし、地域のニーズに対応できるものから取り組んでいく」と記述されている。地域福祉力を高めてゆくうえで、地域の潜在的な人材を再発見することは重要であり、それがどのように具体化されてゆくのが注目される。(2)④では、「地域福祉では、主役は地域住民であり、子どもも例外ではな」く、「子どもの力には大人にない力があり」、たとえば子どもがあいさつしたり言葉を交わすだけでも「大人は元気になれる」と記述されている。この点についても、今後、各地区でどのように具体化が進むのが注目される。

なお、(4)①は、タクシーしか移動手段がない地区住民等に対する商工業者による移動販売を指す。また(4)②は、一人暮らし高齢者を支援するために、ボランティア(協力会員)が低料金で掃除から庭木の剪定まであらゆることをおこなうもので(内容別のボランティアが存在する)、葉山社協がおこなってきた種々の事業の一つである。そのように、これまでの取組みで評価されている活動を新たに計画に位置づけ、継続・充実させてゆくことも重要である。

これらの小地域福祉連絡会、作業部会、策定委員会のすべての局面に丹念に

関わり、策定プロセス全体のキーパーソンとしての役割を果たされたのが、葉山社協事務局長である。彼女の話によれば、当初、行政に地域福祉計画の相談を持ちかけたところ、策定に向けては意思統一できたものの、対象者別施策に馴染んでいるうえ地域福祉との関わりが薄かった行政にとって、社協に任せる傾向も見られたという。また、財政が厳しいから住民力に頼るという見方があることや、住民に意見を聞くことが行政への陳情になることへの不安や、策定のマニュアルがないことへの困惑が行政から感じられたという。

葉山村では、これまでの事業においては社協と行政の連携は比較的とれていた方であったが、今回はとくに行政への気遣いが必要になり、行政との「体質」の違いを感じ、社協だけで進める方がやりやすかったというのが率直な感想のようである。そういう状況に悩みながらも、住民とコミュニケーションをとる場面（小地域福祉連絡会や作業部会）は主に社協が担い、事務や、責任が求められる場面（策定委員会）は主に行政が担う、という役割分担をしながら、策定を進めてきたという。

財政事情が背景にあることも否定できないが、地域福祉計画は、そういう側面も住民が直視しつつ、地域住民の潜在能力を生かしながら、財政制約だけにとらわれないまちづくりの可能性を探る積極面がある。また、計画策定に向けた座談会やワークショップは、行政への陳情や一方的要求の場ではなく、住民が自分たちのニーズに見合うまちづくりを主体的に考え、計画の実行にも主体的に関わってゆくためのまさに知恵だしの場である。ただし、決して行政責任を「免罪」するのではなく、行政が担うべき部分も含めて守備範囲を明らかにしながら、住民が主体的にまちづくりの方向を見定めてゆく必要がある。地域福祉計画にマニュアルがないのも、これまでの福祉計画の策定プロセスとの大きな違いであり、国の枠組みに合わせるのではなく、各地域で住民が自主的、独創的にビジョンづくりに取り組めるようになってきているからである。その意味では、地域福祉計画に関する限り、これまでの国の福祉政策の質的变化を見ることが可能。行政との連携にエネルギーを要するようであれば、社協が軸になりながら、地域福祉活動計画の策定を先行させ、そのうえで、さらに地域福祉計画に一元化してゆく手法も考えられる。行政が作る計画なのか、社協が任さ

れる計画なのかというジレンマも見受けられるが、そのどちらでもない。地域福祉計画は法律上、行政計画に位置づけられているが、実質的には「行政が作る計画」ではなく、住民が中心の策定主体であり、それを支援するのが行政や社協である。同様に、地域福祉活動計画も、住民の主体性を実現してゆくための計画であるから、「社協が作る計画」ではなく、本来的には策定段階から住民が主体的に考え立案してゆくことを基本とし、それを支援するのが社協である。

以上のように、悩みを抱えながらも、葉山村では、地域福祉計画策定に向けて住民参加を実質的に保障しながら、計画が策定された。とりわけ、小地域福祉連絡会では、各地区ごとに、それぞれのコミュニティに特徴的な課題や方向性が住民の声として生み出されている。しかし、計画を見る限り、葉山村全体の計画として総論的に抽象化されているため、各地区ごとの特徴的な「顔」が埋没している側面も否定できない。総論部分の次に、各地区ごとの小計画が各論として続くような構成になっていれば、住民にとっては、村全体の方向性と自分の住む小地域単位の方向性（地域の「顔」）の両方を確認することができ、とくに後者は計画を具体的に実行してゆくうえでの拠り所になり得たであろう。さらに言えば、小地域福祉連絡会も、参加人数が限られているうえ、各地区住民にとっては、1年以上の間隔をおいて2回だけ開かれているため、それぞれの小地域の生活課題と対策、まちづくりの方向性に関する住民の意見吸収、議論、合意形成が成熟したものとは言えない。また、社協職員の献身的な努力は評価されなければならないが、話し合いの準備から進行、取りまとめにいたるまでの主要な役割を担っているため、住民自身の主体的な役割意識と責任感が十分成熟しているとは言えないだろう。

予算の関係もあり、実質的に半年程度の期間で仕上げなければならなかったことも惜まれる。今後は、この計画をどのように起動させ、具体化させてゆくのかが問われる。葉山村では、社協によって村内の在宅高齢者全員に対する生活問題等に関するアンケート調査もおこなわれている（「高齢者のしあわせづくりレポート2002」）。そのなかでは、高齢者の生活ニーズだけでなく、高齢者が得意とすること（ひとづきあい、野菜・花づくり、庭木剪定、料理、大工

仕事、伝統工芸、等）も聞き取られている。高齢者を受け身に捉えるのではなく、そのような得意性を生かしたまちづくりの具体化が期待される。また、小学生に対するボランティア意識調査や、子育てサークルの母親、中学生の保護者にたいする地域生活に関するアンケート調査にも取り組まれてきた。それらの声も全体的なデータとして生かしつつ、小地域ごとに地域福祉計画を具体化してゆく作業が今後の課題となる。地域ごとに生活の重点課題や対策の優先順位、まちづくりに向けた独自の取り組みも異なるので、もう一度、計画実行プロセスにおいて、小地域ごとに、住民座談会やワークショップを重ねながら、具体的な活動方針を見定めてゆく必要がある。

その際、限られた職員で社協がすべての地区に万遍なく関わり続けることには限界があるので、それぞれの小地域でキーパーソンとなる住民を発掘しながら、できることは住民に任せ（話し合いの準備、進行、とりまとめ等）、必要に応じて相談にのる体制をとることが望ましいであろう。むしろ、その方が住民の主体性を高めることにつながる。あるいは、すでに取り組みが始められているように、住民の動きが比較的活発な地域に焦点を当て、そこをモデル地域として重点的に活性化を進める方法もある。その地域で成果が表れてくれば、他地域にも良い影響を与え、同様の動きが始まる可能性がある。

（２）香北町

高知県の東北部に位置する香北町は、面積（130.37平方キロメートル）の約86%が森林であり、農業を主産業とし、「蕪生米」、野菜、花などの生産が盛んな地域である。40数集落から構成され、人口5,705人、高齢化率37.1%であり（2003年4月1日現在）、全世帯数2,272のうちの1,810世帯（81%）が社協会員であり加入率が高い。行政を軸とするユニークな「健康長寿計画」の面でも注目すべき成果を挙げている^(注3)。小学校、中学校が各1校あり、社協の福祉推進校の指定を受けている。2004年8月に土佐山田町、物部村との合併協議会が解散したが、2005年2月、法定協議会設置を求める住民発議がおこなわれている。香北町では、社協が軸になりながら、2004年3月に地域福祉活動計画が策定された。

計画策定のコーディネーターとして主要な役割を果たされた社協職員（地域福祉専門員）によれば、少子高齢化、過疎化が進み、地域が弱体化して日常生活が縮小する一方、合併するとしても、地域の特性を残しつつ、新しいまちづくりのビジョンを示す必要を感じたことから、合併前に策定したかったという。策定委員にはなるべく一般住民を入れたかったが、社協だよりで募集したところ応募がほとんどなく、住民代表という名目の委員は22名の委員中1名になったが、3名の高校生委員も含まれることになった（その他は行政、社協、老人クラブ、障害者団体、学校等の組織から個人的な依頼選出がおこなわれた）。策定委員がやりたいと思うこと、願い、希望、夢が計画になり、それが実現することを社協が支援することで住民が幸せになる、と考えたという。

計画策定に先立って、住民が幸せになるうえで何を必要としているか、という策定上の課題を明らかにするために、大人用アンケート（福祉ボランティア協議会会員、民生児童委員、住民、高齢者施設職員を対象：配布285、回収236）と子ども用アンケート（小学校6年生と中学生対象：配布189、回収146）がおこなわれた（2003年1～2月）。福祉ボランティア協議会は、1つのボランティア団体によって構成され、放課後児童クラブ、高齢者ミニデイ、清掃などの活動をしている。

大人用アンケートでは、「今後ボランティアをしたいと思うか」「社協だよりを知っているか」「身近に援助が必要な人がいるか」「障害者や高齢者の手助けをしたことがあるか」「ボランティア活動参加に何が必要か」等の質問がおこなわれた。その結果、ボランティアをしたくない人が3割いたことから、したくない人がしたいと思うにはどうすればよいか？という課題設定がおこなわれたり、障害者等の手助けをしたことがある人が8割いたことから、その状況を続けるにどうすればよいか？という課題設定がおこなわれたり、ボランティア経験のない人のうち5割が機会があれば参加したいと考えていることから、どうすれば参加に結びつくか？、仕事や学校が終わってからでも楽しんでできるボランティアは何か、という課題設定がおこなわれている。

子ども用アンケートでは、「ボランティアの経験があるか」「子ども会に参加しているか」「土・日曜はどのように過ごしているか」「今、どんなことに興味

があるか」等の質問がおこなわれた。その結果、ボランティア経験のある子どもが9割いること（学校としての取り組みを含む）、子ども会に参加していない子どもが9割いることが明らかになっている。そして、土・日曜に家でのおんぶりするという子どもが最も多かったことから、現在興味をもっていることをふまえて、子どもが興味をもつ行事、イベント、催しは何か、という問題提起がおこなわれている。

策定委員に対しても、作業部会（委員は策定委員と同じ）に分かれるに先立って、意見収集がおこなわれている（作業部会設置のためのワークショップ）。たとえば、「どんな香北町にしたいか？」→「老人の集いの場づくり、若者が定住し活力ある町」、「今興味あることは？」→「家族・子どもたちと遊ぶこと、スポーツ」、「香北町の好きなおところは？」→「お年寄りが元気、人情豊かなところ、自慢のできる風景がある」、「夢は何か？」→「幸せな老後を送る、若者が増える、子どもたちに生のお話文化を届けたい、棚田の景観の復活」という質問・回答がおこなわれている（これらの策定委員の意見も一定、計画に取り込まれている）。それらの意見をグルーピングすることによって、「高齢者グループ」、「児童グループ」、「青年グループ」、「地域・自然グループ」という4つの作業部会が組み立てられた。

具体的なスケジュールとしては、2003年9月～2004年3月にかけて、策定委員の自己紹介→作業部会の決定→現状の把握→現状を把握したうえでの分析→事業内容の決定、最重点項目・重点項目の決定→基本計画の設定→基本目標の決定・計画の成文化、というプロセスが、7回の会合により遂行された。

作業部会では、4つのグループに分かれ、ワークショップが開かれた。それぞれのグループごとに（青年グループと地域・自然グループは途中で統合）、町の現状と課題を話し合いながら、「生きがいがあり、安心して、幸せな町にするにはどうすればよいか」という問題意識に集約されてゆく。町の現状と課題に関する意見を出し合う段階では、課題を出し合うだけでなく、対策も議論される（写真10）。それぞれのグループで話し合われた結果、どのようなまちづくりを目指すかについて、プレゼンテーションをおこない（写真11）、それに対して他のグループとの間で質疑応答がおこなわれる。

たとえば、「高齢者グループ」では、高齢者が長年培った知識・経験を後世代との交流により継承すると同時に、若年層からも学習しながら、生きがいと豊かなまちづくりを目指す、という意見に集約された(写真12)。具体的には、年4回、「とんとんからりんクラブ」を開催し、四季に応じて、川遊び、祭りの伝承、年賀状づくり、いもパンづくり、昔話などを子どもに伝えると同時に、子どもからはパソコン、デジカメ、ゲームなどを習うことが提案された。「児童グループ」では、「一石三鳥」(年2回の町内清掃+バーベキュー+住民どうしの交流)という企画や、「香北DEクッキング」(年4回、町の特産を知る目的で、小学校低学年児と親15組がクッキングする)という企画が立案された(写真13)。「青年+地域・自然グループ」では、「香北お宝探検隊」という企画が立案された(写真14)。これは、住民誰をも対象としながら、町のお宝(良い点)を発見しつつ、同時に問題点も発見してもらうというプロセスを経るなかで、参加者のなかから、まちづくりリーダーの養成を目指すという企画であ

写真 10

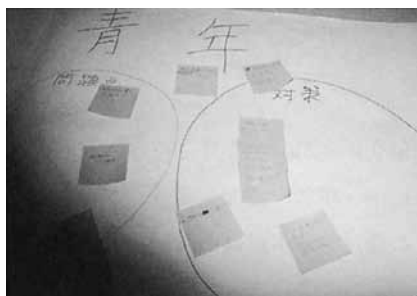


写真 12



写真 11



写真 13



写真 14



る。

以上のようなプロセスを経ながら地域福祉活動計画が策定された。その骨格は、以下のようにになっている（基本構想の番号は基本計画の番号に対応している）。

（基本目標） かほくのアアサナ（「姿勢」「これから進む」という意味のインド語）

- （基本計画）
- 1 世代を越えて交流しよう
 - 2 まちの魅力を知っていかそう
 - 3 もう一度来たいと思う町づくり

- （基本構想）
- 1 ・高齢者の自立と健康を目指そう
・香北を探検しよう
・香北をキレイにしよう
・香北を味わおう
 - 2 ・まちや地域の魅力を知る機会づくりを進めよう
・自然・歴史・文化など地域を生かした体験機会を増やそう
・地域で集まる場所を作ろう
・集まる場所を運営するシステムをつくろう

- ・みんな（障害者・高齢者・子ども・女性・男性・大人・若者など）の持っている能力や経験を生かしていこう
- 3 ・香北町の青少年の健全育成に努めよう
- ・香北町での交流人口，滞在時間を増やそう
- ・いきいきとした町になるようにしよう

前述の社協職員の話によれば，策定を終えての反省点として，策定に要する期間が短かったこと（7ヶ月），アンケートの内容・対象の検討が不十分であったこと（福祉関係の仕事・活動をしている人に福祉の質問をしたこと等），座談会等も開催すべきであったことが挙げられた。

限られた人数，時間のなかでおこなわれた作業としては充実しており，とりわけ高校生が委員として参加していることは注目される。彼女らが生き生きと取り組む様子から，まちづくりにおける若い世代のエネルギーと可能性を感じることができる。福祉計画に限らず，まちづくりに関わる委員は成人だけで構成される場合が一般的であるが，若い世代も住民の一部を構成することが看過ないし軽視されている。とくに若い人にとっても魅力あるまちづくり，若い人も定住・転入・Uターンしてくるまちづくりを進める場合，高齢者や壮年が考える「若い人にとっての魅力あるまち」と当事者が考えるそれが一致するとは限らない。とりわけ高齢化が進む地域では，次代を担う世代の参加を得ることは重要な意味をもつ。

一方，策定プロセスにおける課題も残している。策定委員会・作業部会での議論が直接，計画につながっているが，住民のごく一部で仕上げられた感は否めない。社協職員も認識されているように，住民座談会やワークショップを重ねながら，それを作業部会につないでゆくプロセスが必要であっただろう。「策定委員がやりたいと思うこと，願い，希望，夢」も，住民の一部の意見ではあるが，それがより多くの住民と共有できるものとは限らない。その意味では，作業部会でおこなわれたワークショップを試行的なものとして位置づけ，それをふまえて各地区ごとに本格的に拡張するプロセスが踏まれてもよかったであろう。たとえば，住民アンケートで見られたボランティア意欲のある人が，ど

ういう形で潜在能力を発揮できるのかを各地区ごとに考え直すこともできるだろう。計画に盛り込まれた内容を各地区ごとにどのように具体化するのかを考え、実行してゆくプロセスで、より多くの住民参加が実現することが期待される。場合によっては、そのなかで必要が生じれば、一定期間後に、計画を見直すこともできるであろう。

(3) 土佐町

高知県中央北部に位置する土佐町は、町面積（212.11平方キロメートル）の約85%が山林であり、高い山々に囲まれた中山間地である。標高差1000m以上の地形や寒暖差を生かした農業や畜産業が営まれ、「相川米」や「土佐赤牛」の産地である。47集落から構成され、人口4,914人、世帯数2,069、高齢化率36.77%、各1校の小・中学校生徒総数339名、と少子高齢化が進んでいる（2004年4月1日現在）。高齢化率50%以上の集落が16地域あり、人口1～2名の3集落を含む4地域で高齢化率が100%になっている。介護3施設および各種居宅介護事業所が揃っており、2003～05年度の介護保険料4,800円は県下最高水準にあるが、社協を中心とする地域福祉活動が盛んなことでも知られている。

土佐町では、策定委員会（委員13名）と、全27名から構成されるテーマ別の4つの部会（検討委員会）によって、2003年5月～2004年4月の1年をかけて、第3次地域福祉活動計画が策定された。「地域の自律をめざし住民が主体的に地域づくりに取り組むための基本計画の軸」と位置づけられたその体系は、以下の通り、4つのテーマ別検討委員会に対応する形で、高齢者、障害者、児童の分野別構成になっている。4つのテーマのさらに小項目ごとに、具体的内容を示す事業名、事業内容、実行推進計画、活動の方針が立てられている。

（基本目標）「やっぱりここにおってよかったねえ」と言える福祉のまちをめざして

（基本計画） 地域と共に歩む社会福祉協議会に

1. 福祉の心を育てる町に（地域福祉活動の推進）

(1) ふれあって、感じて、みんなの福祉教育

(2) ひとりひとりがボランティア

2. 生きがいとやすらぎのある町に（高齢者福祉の充実）
 - (1) 社会参加と仲間づくり
 - (2) 安心して生活できる体制づくり
 - (3) 在宅福祉サービスの充実と推進
3. 誰もが安心して生活できる町に（心身障害（児）者福祉の充実）
 - (1) 社会参加と仲間づくり
 - (2) 安心して生活できる体制づくり
 - (3) 在宅福祉サービスの充実と推進
4. 子どもたちが健やかに育ち、青年が輝ける町に（健全育成と児童福祉の充実）
 - (1) 社会参加と仲間づくり
 - (2) 安心して生活できる体制づくり

計画策定のコーディネーターとして中心的役割を果たされた社協地域福祉コーディネーターの話によれば、第2次計画と比べて、社協として取り組む内容に絞り込めたという。この3次計画策定にあたって、なぜ計画が必要かという議論は十分でできなかったが、合併や地域福祉計画の話題が出てくるなかで策定に取り組むようになったという。2002年度に地域懇談会が15回開かれたので、そこで出された住民の声を、障害者に関すること、高齢者に関することというように分類した意見集にして、策定委員会に提出された。検討委員会では、各部会に議論が任せられ、それぞれに社協職員が加わった。計画には、役割が固定しないように、役割分担が明記されていない。若者や子どもから意見を聞いたり、若い母親と議論したりすることはできなかったという。また、自分たちの集落をどうするか、というところまで詰め切れず、そこまでするには2～3年要するという。

以下では、策定プロセスではなく、筆者もアドバイザーとして関わった、「活動計画」から「計画活動」へ転換してゆくプロセスに焦点を当て、その具体化の一つである宅老所検討部会の取り組みを検討する。

計画を具体化するにあたって、宅老所（仮称「みんなの家」）の設置に焦点

が合わせられ、2004年11月から2005年2月現在まで、検討部会が重ねられてきている。

最初の検討部会では、宅老所の利用対象を誰にするのかが話し合われた。3つのグループに分かれ、ワークショップ形式で話し合われた結果、介護保険のデイサービスを毎日利用できない人やそのサービスメニューを好まない人、認知症の進みつつある人、精神障害者でケアが必要な人、知的障害者、障害児、不登校の子ども、保育所を利用していない親子、独居で見守りや栄養のとれた食事が必要な人、集まりに出てこない男性、などの多様な意見が出された（写真15、16）。その議論を通じて、なぜ宅老所なのか、どのような宅老所をめざすのか、という理念が曖昧であるとの反省がおこなわれ、その点について議論を深めることが確認された。また、宅老所を見たことがない人も多いことから、宅老所視察研修やセミナーが提案、実行された。

宅老所の理念について議論された時にも、同様にグループに分かれ、ワークショップ形式で話し合いがおこなわれた。なぜ宅老所が必要なのか、という点については、「人とつながり話すことで元気が出るから」「誰かと話をする機会が乏しい高齢者がいるから」「介護保険に移行しない人をつくるため」「元気老人でいられるよう運動や好きなことに参加できる居場所が必要」「デイサービスなどで決められたメニューに参加できない人がいるから」「障害児につききりの母親が参加できる」といった意見が出された。

どのような宅老所をめざすのか、という点については、「モンペでも気軽に行ける所」「ボランティアを気軽にできる所」「家族がいつでも安心して預けら

写真 15



写真 16



れる所」「精神的に癒される場」「世代を超えて交流できる所」「子どもの声が聞こえる場所」「自分の得意なことを教えられる場所」「役割があること」「高齢者の作業所のような所」「地域の産業と結びつける」「参加した人たちが企画できる所」「居心地の良い所」などの意見が出された(写真17)。それらの意見は、「気軽」「交流」「安心」「癒し」「楽しい」「生きがい」「作業」「特技」といったキーワードによってグルーピングされた(写真18)。

さらに、具体的に、場所(便利な所、病院、民家等)、財源(食費、会費、出資金、寄付金、事業収入等)、実施主体(事業に関わりたいと思う人等)、利用者(要介護者、元気高齢者等)、実施日(月～金)、家賃、責任者(職員、ボランティアの輪番制等)、ボランティア人数、送迎の有無、活動内容などの検討項目についても話し合われた。

それらを集約しつつ、結論を見い出してゆくには、各グループから代表を出し、原案を提示してはどうかという提案がなされ、「宅老所実現プロジェクトチーム」が結成された(10名程度)。そして、「まず町内一カ所から実現できるものを目指す」、「小さく始めて長く育ててゆこう」「自分たちのできる範囲のものをつくろう」「ボランティアも利用者も共に過ごす場所をつくろう」という基本方針のもとに、理念、宅老所の名前、運営方法、場所、活動内容、予算、等について検討が進められている。

宅老所創設への取り組みは、地域福祉活動計画において、「2. 生きがいとやすらぎのある町に(高齢者福祉の充実)」の事業内容の一つに掲げられており、「実行推進計画」として、「ニーズ把握」や「プロジェクトチームの立ち上

写真 17



写真 18



げ」が記されており、「活動の方針」として、「年齢や対象を問わず誰もが参加しやすい交流の場づくり」と記されている。その意味では、「活動計画」が「計画活動」へ発展するプロセスにおいても、再度、ワークショップを開くことによって住民参加を保障しており、モデル的な取り組みになっていると言える。

ただし、なぜ宅老所なのか、どのような宅老所をめざすのか、ということが再提起されているように、住民の議論の様子から推察する限り、宅老所の設置が、計画策定段階で十分な合意形成がなされ、住民の中から内発的に提起されてきたとは必ずしも言えない。とはいえ、議論に取り組む住民の真摯な様子から、実現に向けた熱意が強く感じられる。計画を起点にして、住民がたとえ一つの目標に対しても、真剣に取り組み、実現することができたならば、それ自体、大きな成果と言えるだろう。さらに、一つの宅老所の運営が活気づけば、他の町内地域にも良い影響を及ぼし、点の活動が線→面へと広がりを見せ、町全体の活性化につながる可能性もある。その意味では、「活動計画」を策定すること自体よりも、「計画活動」への転換プロセスがより重要な意味をもつ。計画の策定完了時点は、同時に、住民による計画の実現に向けた出発点でもある。

(4) 土佐清水市

高知県の西南端に位置する土佐清水市は、総面積266.52平方キロメートル、人口17,796人、世帯数7,943、高齢化率33.5%であり（2003年10月1日現在）、県内の9つの市のなかでは、人口が最も少なく、高齢化率は最も高く、小・中学校の生徒総数1,381名（2003年5月1日現在）は最も少ない。足摺岬や美しい海岸などの景勝地として多くの観光客が訪れ、「清水さば」などの海の幸の宝庫としても知られる。近年、水害を被ったが、人的被害がなく、日常的な人のつながりの強さが人的被害を防いだとも言われる。2005年2月現在、合併に向けた具体的な動きはなく、単独自立の状況にある。

土佐清水市では、2005年3月の完成に向け、2004年度から地域福祉活動計画の策定に取り組まれている。各地区ごとに住民のニーズ調査アンケートの実施、

住民座談会の開催を経て、市全体の作業部会および策定委員会の開催を通じて、2005年2月現在、計画の骨子が明らかになっている。

各地区ごとに実施された住民アンケート（2004年7月実施、民生委員等に依頼して配布・回収、回答総数519）では、普段の暮らしのなかで不安や困っていること、今後希望するまちの像、地域の良さ、今後も地域でくらししていくために必要なこと、の4点について質問がおこなわれた（自由記述回答）。アンケートの結果、全体として、住まい・交通や保健・医療・福祉に不安があること、若者が定住できるまち、支え合い安心できるまちが望まれていること、自然・景色、地域での助け合いがまちの良さであること、各地区での助け合いが今後も必要であることが、回答の多い傾向として明らかになっている。

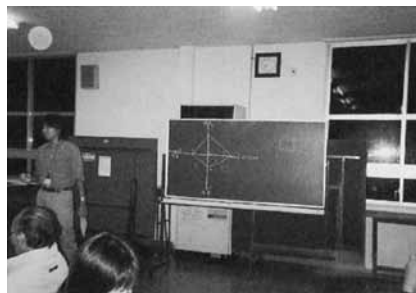
住民座談会は、小学校区を基準にして市内10地区、各地区1回、実施された（2004年10～11月）。全体で360名、1地区平均36名の住民参加があった。座談会では、まず、地域福祉とは何か、という話をし、次に、上述のアンケート結果の当該地区分の報告をおこなった後、5～6名のグループに分かれてワークショップをおこなう、という手順が踏まれた（写真19）。基本的には、県社協職員が会の進行を進めたが、会を重ねるにつれ、準備作業や進行ノウハウが洗練されてゆき、筆者が参加した2地区のうち1地区では、土佐清水社協の職員が円滑に進行していた。

ワークショップでは、まず、自分の地区を振り返るために、現在の暮らし、将来への期待、人と人のつながり、社会資源・環境の4項目について、各項目を0～10点で自己評価する。それを十字の座標軸にプロットし、どのような形

写真 19



写真 20



状をしているかを確認する（写真20）。

そのうえで、各グループごとに、①地域の宝・自慢・誇り→②地域の不安や課題→③課題の解決策→④十年後の将来像、の順序で、カードに書き込み、説明を加えながら模造紙に貼り付けてゆく。その過程では、相互批判しないというルールが遵守される。

たとえば、ある地区では、①の場合、「山、海、川などの自然」「人と人のふれあい」といった意見が出され（写真21）、②の場合、「子どもが少ない」「老後の不安」「一人暮らしの不安」といった意見が出されている（写真22）。③の場合、さらに、「私たちができること」「地域の支え合いやボランティア活動でできること」「他の団体・機関に協力依頼すること」という3つの次元に分けて書き込む。たとえば、②「病気や高齢化への不安」に対して、③では、「私たちができること」として、「定期的に検査を受ける、ウォーキングなど運動をする」という意見が、「地域の支え合いやボランティア活動でできること」と

写真 21

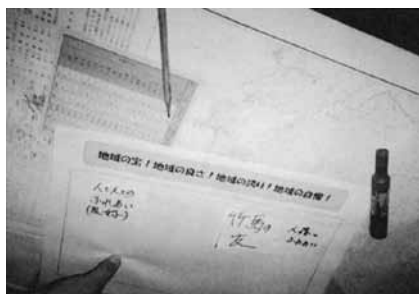


写真 22



写真 23



写真 24



して、「見舞う人・介護をする人をつくる、自主的な高齢者のたまり場をつくる」という意見が出されている（写真23）。④の場合、たとえば、「老人の元気なまち」「日本一の美しいまち」「若者や子どもの元気な声がするまち」といった意見が出されている（写真24）。グループごとの作業が終わると、各グループの代表が意見をまとめ、プレゼンテーションをおこなう（写真25）。

作業部会（各地区からの民生委員、福祉委員、一般住民等、15名で構成）では、まず、各地区座談会で出された意見を見渡してみても、気づいたことや感想が出し合われた（地震に対する防災意識が強い、老後の健康や生活への不安が多い、交通の不便さを感じている意見が多い、行政に頼ろうとしている意見が多い、等）。そして、座談会の③「私たちができること」「地域の支え合いやボランティア活動でできること」で出された意見に着目し、多くの地区で共通していること、重要なこと、取り組む必要があることを抽出し、グルーピングしてタイトルをつけたものを重点目標とする、という手順が踏まれた。そのようなプロセスを経て、形作られてきた計画体系図は、以下の通りになっている。

写真 25



基本構想 「ともに支え合い幸せにみんながずっと安心して地域で暮らせるとさし
み
ず」

(重点目標)	(活動目標)
「みんなが手をつなぐまち」	→・支え合い、助け合いの体制づくり ・地域での災害対策の推進 ・ボランティア活動の推進 ・ふれあいの場づくり
「元気な高齢者がたくさんい るまち」	→・地域での生きがいと健康づくり ・いきいきサロンの充実 ・予防と対策
「地域の宝を生かした魅力あ るまち」	→・地域の魅力づくり ・若者の定住の推進
「福祉の心を育てるまち」	→・福祉教育及び活動の推進
「安心して暮らせるまち」	→・福祉サービス充実 ・子育て支援 ・障害者の活動支援

活動目標には、それぞれについて、さらに小項目が設けられている。たとえば、「いきいきサロンの充実」に続けて、「地域住民主体の生き生きサロンを開催しよう」等という項目が、「地域の魅力づくり」に続けて、「観光ボランティアを拡大しよう」等の項目が、「福祉教育及び活動の推進」に続けて、「人の命の大切さを伝える教育を進めよう」等の項目が、「福祉サービス充実」に続けて、「入院費の減額に向けてとりくもう」等の項目が設けられている。

社協では、これらの小項目を具体化するために計画にどう盛り込むかが当面の課題とされており、筆者も相談を受けた。一つの方法として、たとえば、小項目に続けて、「実施体制」という欄を設け、そのなかで、住民を基本的な実施主体に据えつつ、それに対して社協や他団体がどのように協力・連携するの

かを明示することができるだろう。たとえば、上の小項目に関して、以下のような実施体制を追加することができるだろう（ただし、後述のように、策定段階では、あまり詳細を詰めない方法もある）。

「地域住民主体の生き生きサロンを開催しよう」



可能な地区からサロンを開設し、最低月1回、サロンを開く。世話係ボランティアを各地区ごとに住民が順番で担う。サロン内容、役割分担も住民で話し合う。社協や保健師等が企画・運営について、相談・アドバイス役になる。

「観光ボランティアを拡大しよう」



社協や行政の広報で市内観光ボランティアを募る。行政や事業所に協力してもらって、観光情報を提供してもらったり、応募者への講習を実施する。地域を再発見しながら、住民からみた独自の観光ガイド内容も工夫し、地域の再活性化を図る。

「人の命の大切さを伝える教育を進めよう」



地域の高齢者や障害者が語り手の先生になり、学校が協力しつつ（総合学習の時間）、社協が福祉教育として連携する（車いす体験学習の援助等）。

「入院費の減額に向けてとりくもう」



可能な地区から健康づくりの拠点を定め、住民が健康推進員を順番で担い、健康づくり、健康学習、介護予防活動に取り組む。病院や保健師がノウハウを伝授したり、行政・社協が広報・コーディネート役で協力する。

これらは、各小項目に対して筆者が参考までに示した実施体制の例であるが、

現時点で実施体制をあまり明確に決めてしまうと、住民の多くの方々の合意が得られているのか、という不安もある。現時点で詳細を詰めすぎると、住民の十分な合意形成のないまま、方向性がひとり歩きする恐れもある。本来は、住民座談会等にフィードバックしたりしながら、もう少し期間をかけて策定をする方が望ましいが、2004年度中に策定することが決定されているので、策定後に、たとえば、各項目に関して、2005年度は、一年かけて具体的な実施体制や役割分担を検討することを目標にしても良いだろう。地区ごとに取り組むべき重点課題も異なるから、地区ごとに、とりあえず2005年度（あるいは数年間）の優先課題と実施体制を考え、市全体としての集約をしておくことができるだろう。掲げられた項目に関して、それぞれの地域では、どのように具体化するのか、何に重点を置きつつ、どのように取り組むのかを明確にするだけでも、初年度の目標としては達成した、と位置づけることもできる。その意味では、計画活動の本格的な始動は2006年度から、と位置づけてもよいだろう（もちろん、2005年度から始められることは始められてよい）。土佐清水市では、2005年度に地域福祉計画の策定も予定されているので、そのプロセスと重ね合わせながら、再度、小地域での座談会やワークショップを積み上げることもできる。

以上のように、土佐清水市では、県社協等の支援も得ながら、かなり手堅い住民参加の手法で策定手続きが進められてきている。土佐清水社協でも、ワークショップ等のノウハウが蓄積されてきている。ただし、住民座談会のみに参加した住民にとっては、一回の話し合いを経験したのみで、その後のプロセスは作業部会、策定委員会に引き継がれ、座談会へのフィードバックはおこなわれていない。その座談会で話し合われた内容にしても、市全体計画の中に総論的に吸収されたため、各小地域ごとに表れ始めていた「顔」が埋没している。さらに、座談会にも参加していない住民にとっては、アンケートに回答した程度か、まったく関与していないことになる。「活動計画」の「計画活動」化のプロセスで、再度、小地域ごとに、座談会やワークショップを重ねたり、聞き取り調査等をするなかで、住民にフィードバックして自分たちの計画を再認識してもらうことが主体性を伸ばすことにつながる。

今回の住民座談会は、社協が準備から進行、とりまとめまで担うことになっ

だが、今後は、座談会の経験を基に、各小地域で世話役を決めて、住民サイドで主体的に取り組んでもらい、必要に応じて、社協や行政が相談にのったり、連絡・調整するというように一定の距離を置いてみるのもよい。今回の座談会では、参加者に年齢的な偏りも見られたので、若い世代グループや、育児中の母親グループ、介護家族グループなど、関心が近く話しやすい人どうしのワークショップを工夫することもできるだろう。

限られた職員体制で、すべての地区に対して社協が均等に深く関わり続けることは困難であろうし、住民の主体性も醸成されにくい。各地区でキーパーソンとなる人を発掘・育成してゆく必要がある。あるいは、地区社協体制を少しずつ形成しながら（計画でも、「福祉会」という仮称で設置が位置づけられている）、動きやすい所からパイロット的に計画活動を先行してゆくこともできるだろう。その場合、水害地域のように、「自分たちで地域をつくる」という意識がとくに強い地域はその有力候補になるだろう。

IV 今後の課題と方向

前節で取り上げた各市町村では、地域福祉計画にせよ地域福祉活動計画にせよ、初期段階から住民参加を保障しながら、まちづくり計画の策定を進めてきた。これまでの福祉計画とは異なり、策定委員会だけで作成して終わり、というプロセスではなく、マニュアルもないなかで、社協や行政が根気強く取り組んできたことは、実質的な住民参加による福祉計画の策定・実行のあり方を示す県内のモデル地域になる。他市町村でも、それら地域を参考にしながら、住民主体のまちづくりに向けて始動することが期待される。

小地域ごとに地道に住民座談会やワークショップを進める手法（葉山村，土佐清水市）や、高校生などの若い世代も策定委員会・作業部会に参加してもらい新鮮な息吹を吹き込む手法（香北町），計画策定後も住民座談会やワークショップを重ね、計画実現に向けて住民参加を保障する手法（土佐町）など、積極的に活かすことができる実践例が示された。

一方、いずれの市町村においても、せいぜい一年程度の期間で策定されてい

るため、ビジョンに対する住民の合意形成が十分深まっているとは言えず、計画が自分たちのものとして、広範な住民の意識・活動の中に内在化するには至っていない。計画活動段階や計画見直し段階で、再度の内在化、内発化のプロセスが期待される。本来、住民各自が何回かの相互コミュニケーションの機会を得てゆくためには、少なくとも2年程度の期間を要することが明らかになった。その意味では、葉山村や土佐清水市のように、小地域ごとの相互コミュニケーションの機会を確保した市町村では、もう一年かけていれば、策定プロセスも相当、成熟したものになっていたであろう。一般に、委員報酬等の予算制約に拘束されて、単年度で策定しようとする傾向が見られるが、そのことによって熟し切らない計画を策定するよりも、無償参加を求めてでも地道に仕上げる方が望ましい。むしろ、無償でも参加したいという積極的な住民を見出してゆくことが、力強い地域福祉力を生み出してゆくことにつながる。

さらに、いずれの市町村においても、計画が市町村の全体計画のみに集約されたため、小地域独自の課題・対策、地域づくりの方向が埋没してしまっている。多くの住民にとっては、自分の住む地域という場合、市町村全域や、まして合併後の広域地域よりも、自分がアイデンティティをもてる小地域を指している。計画を実施してゆく際に、生きた計画として絶えず振り返り検証される拠り所となるためには、それぞれの小地域では、どのようにしてビジョンが創り出され、何を課題として、どのような地域づくりをめざしたのか、というイメージを保持できるよう、各小地域の「顔」が見える計画にする必要がある。たとえば、市町村全体に共通する部分を総論編とし、小地域ごとのビジョンを各論編にすることが考えられる。もちろん、必ずしも冊子の形をとる必要はなく、簡素なペーパーの形で小地域ごとのビジョンを全戸配布するという方法もある。あるいは、具体的な住民の福祉活動の形で計画が具現化するのであれば、必ずしも成文化しなくてもよいが、小地域版の計画書を持たれていた方が、今後、計画の評価段階で住民自身が検証してゆく場合に、小地域ごとの的確な評価をおこないやすい。市町村全体の計画は、小地域ごとの住民ニーズを集約的に反映させたものであるから、全体計画に盛り込まれた内容をすべて、どの地区でも実施する必要はない。地域の課題や伸ばすべき「地域の良さ」は、小地

域ごとに異なるのであるから、各小地域では、自分の地域で考え、実行しようとしたことがどうであったかという検証がおこなえればよいわけである。それをふまえて、市町村全体としての計画評価をおこなえばよい。

計画の評価に関しては、地域福祉計画の国のガイドラインでは、「数値目標については、計画の内容を分かりやすくするとともに、その進捗状況を適切に管理する上で可能な限り客観的な指標を掲げることが望ましい」^(注4)く、「定性的な目標の場合にも、目標の達成の判断を容易に行える具体的な目標とすることが望ましい」となっている^(注4)。高知県のガイドラインでは、参考までに、地域福祉活動の効果を検証するための評価基準としては、住民参加型サービスやボランティアによるサービスの利用者の満足度、地域福祉活動参加・協力者の満足度や自己評価、ADLや要介護度の変化、医療・介護コストの変化、健康寿命や地域生活継続期間の変化、住民の生活満足度の変化を例示した^(注5)。そのような効果検証の大前提として、少なくとも、地域のどのような生活課題を解決しようとしたのか、後に点検できるよう、地域福祉活動の解決目標の内容をできるだけ具体的に明確にする必要がある。そして、活動プロセスにおいて、どれだけの住民が主体的に関わられたのかも重要な評価ポイントになる。地域福祉活動計画においても、評価に際しては、同様のことが問われる。

策定された計画が具体的な解決目標、達成目標の設定に関して不確かである場合には、単年度ないし数年ごとの重点目標や事業計画を明確にするなかで、補足的してゆけばよいだろう。

高知県では、全国の動向と同様、介護保険の居宅・施設サービスともに利用が伸びており、居宅サービス利用者の方が多いが、利用者のうち、居宅：施設の利用割合が全国平均では7：3であるのに対し、高知県は6：4と施設利用割合が最も高く、居宅サービス利用割合が最も低い。要介護度別の利用割合においても、全国平均に比べて施設利用割合が明らかに高い^(注6)。もちろん、施設の選択権も尊重されなければならないが、家族への気兼ねを別とすれば、「できる限り長く安心して地域で暮らし続けたい」というのが多くの高齢者の願いである。そのような自己決定に応じるためには、「家族」と「施設」の間の「地域」力の存在が重要な鍵を握る。また、高知県では、高齢・少子化、過

疎化が進むもとの、まちの活気が弱まり、人的交流の機会が少なくなり、コミュニティの衰退が懸念されている。

しかし、前節でみたように、人が集まり、話し合い、知恵を出し合うなかで、コミュニティの再生に向けたすばらしいアイデアや企画が生み出される。そして、それを一つずつ実行するなかで、地域活性化の現実の息吹が表出してくるだろう（筆者が知る限りでも、すでに、県内各地でそのような動きは表れている）。「人が動く」ことで地域は活性化する。そのためには、地域と住民の潜在能力を再発見しつつ、「行政や一部の人によるまちづくり」から「住民による住民のためのまちづくり」への転換が求められる。誤解を恐れずに言えば、「要求する福祉」だけでなく、「自ら創る福祉」にも視野を広げ、各市町村、各地域の住民の自己決定による地域づくりビジョンを進めてゆかなければならない^(注7)。

それは、高齢者・障害者・児童・青年・壮年、保健・医療・福祉、教育、環境、文化、娯楽、仕事おこし、地域振興、等を総合的に捉えた、すべての住民の自己実現にむけたまちづくり計画である。地域づくりに向けた斬新なアイデアと活動は、地域に根ざしながら地域の生活課題解決、生活の質の向上と活性化に貢献するミッションをもつ非営利・営利の自立型「コミュニティ・ビジネス」^(注8)をも生み出す可能性がある。「ボランティア」にしても、誤解を恐れずに言えば、そのような言葉を表出し続けている現状はまだ過渡期にある。ボランティアを「する人」と「される人」の固定的な関係から、誰もが自分なりに少しでもできること、得意なこと、好きなことを地域に発信するなかで、「される」側だけでなく「する」側にも回ることにより、両者の境界が不明瞭になる時、敢えて「ボランティア」という言葉を表出する必要はなくなる。そのような点としての動きが線→面へと広がる時、地域の内発的發展が望める。行政の枠内だけに閉じこめられてきた「公共性」から新しい「公共性」への發展である。

そのような地域づくりを進めるうえで、地域福祉計画・活動計画は、住民活動の拠り所となるビジョンとして活用できる。その場合、等身大の小地域（自治会、町内会、集落、地区、学校区など）を最も主要なエリアとして、策定・

実行の基本単位に位置づけることで取り組みやすくなる。第一に、「生活課題」と「地域の良さ」の両面から地域を再発見し（座談会、ワークショップ）、聞き取り、アンケート、カードによる声ひろいを通じて、より多くの住民の意見の反映させる。第二に、課題解決や地域づくりに向けた住民活動の具体的目標・方法を考える。その場合、テーマ別のワーキンググループをつくる方が取り組みやすい^(注9)。準備、進行等の分担はできる限り住民自身で担い、社協や行政は黒子役に徹する。第三に、計画「素案」にまとめたうえで、住民による住民向けの発表会や座談会、アンケート等を通じて広く意見吸収し、必要に応じて修正する^(注10)。計画書は、市町村全体の総論をもちつつも、小地域ごとの「顔」も見える計画として集約する。第四に、「生きた計画」にするためには、計画の実行、および点検・評価、見直しのプロセスでも、住民参加を図る。実行のためのワーキンググループも、関心等に応じて、テーマ別の方が動きやすい。

そのような取組みは、これまでの福祉計画における「住民参加」というイメージとの違いを明確にするならば、「住民参加」から「住民主体」のまちづくりへの転換と言うこともできる。そのプロセスを大別すれば、「福祉ビジョン形成プロセスへの主体的関わり」と、「福祉ビジョン実現プロセスへの主体的関わり」の二局面からなる。後者の局面においては、住民が「役割」をもっていること（住民が福祉活動で主体的な役割をもち、責任感と自信を身につけ、客体的存在から主体的存在に転化する）、「キーパーソン」を育てること（住民の主体性を尊重しながらヒントを発信できる人を育てる）、「拠点・手段」をもつこと（住民の福祉活動を推進するための拠点や手段を確保する）、「エリア」を明確にすること（場と活動内容の明確化による効率的、主体的活動の推進）がポイントになる^(注11)。そして、住民の意識、行動、生活スタイル、まちづくりが主体的、前向きに変化するなかで、独自の価値創造活動と地域文化を形成される^(注12)。行政の「タテワリ」、福祉職場の「タテワリ」、住民の心の「タテワリ」を克服すると同時に、行政「依存」、施設「依存」、家族「依存」からの脱却を図り、「住んでよかった、住んでみたいまちづくり」を実現するためには、「個人」（一人ひとりを大事にする視点）と「地域全体」（地域を再生する視点）を複眼思考で捉えつつ、「手段としての福祉」（社会福祉）と「目的としての福

社」(福祉社会)を統一的に捉えてゆくことが必要になる^(注13)。

(注)

- 1) 地域福祉計画策定ガイドライン研究会「高知県地域福祉計画策定ガイドライン研究会報告書—住民がみんなで考え、実行する幸せのまちづくりプランに向けて—」2003年7月(高知県保健福祉課ホームページ掲載)
- 2) 社会保障審議会福祉部会「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について(一人ひとりの地域住民への訴え)」(2002年1月28日)
- 3) 水谷利亮・田中きよむ・玉里恵美子・時長美希「介護保険から保健福祉のまちづくりへ」(自治体研究社, 2001年)第6章
- 4) 前掲注2
- 5) 前掲注1 第3章(1)
- 6) 高知県「高知県高齢者保健福祉計画(第2期介護保険事業支援計画)」2003~07年度
- 7) 住民参加による計画づくりは、伝統的な地縁組織と新しいボランティア等の活動グループ、あるいは旧住民と新住民の連携・協働の機会を創出する可能性をもつことも京都市の事例に則して示されている(寺田玲「地域再生と社会福祉—地域福祉活動計画策定における参加と協働への模索—」『総合社会福祉研究』第23号, 2003年)。
- 8) 細内信孝『コミュニティ・ビジネス』(中央大学出版部, 1999年)を参照。なお、大橋は、地域福祉計画づくりの意義の一つに、「福祉のまちづくり」でなく「福祉でまちづくり」の可能性を追求し、コミュニティビジネスチャンスをもたらす機会となることを挙げている(大橋謙策「新しい社会福祉システムとしての地域福祉—地域福祉計画策定の必要性和意義—」『都市問題』第95巻7号, 2004年)。
- 9) 上野谷は、「高齢者」は依存と自立の両方を生き抜いており、「助けられ」「助ける」存在であることを確認したうえで、松江市の地域福祉計画・活動計画の策定プロセスにおいては、高齢者を含む住民自身によるアンケートやヒアリング調査が当事者や関係者との交流・協働をもたらしたことで、作業部会において対象属性別グループから深化し、テーマ別のワーキンググループを市民自身が結成し、提案書をまとめ上げたことを指摘している(上野谷加代子「高齢者の地域生活を支える新しい福祉システム—自治体・民間の協働の視点から—」『社会福祉研究』第89号, 2004年)。
- 10) このような丹念な住民間のフィードバックの手法は、社会福祉法成立に先駆けて事実上、地域福祉計画を完成させた茅野市での聞き取りから示唆を得た(茅野市保健福祉部地域福祉推進課「茅野市地域福祉計画」2000年)。同じく先進的な取り組みをおこなった高浜市の策定プロセスにも、同様の丹念な手法が用いられている(平野隆之「地域福祉計画をどう『編集』するか」『社会福祉研究』第84号, 2002年)。なお、平野は、計画の策定過程の一つの地域福祉活動と位置づけ、「計画活動」と

称することを提起しているが、本稿では、計画の策定プロセスと実行プロセスを区別し、両局面とも住民参加を図るうえで重視しつつも、実行プロセスの現実的重要性を明確にするため、それを「計画活動」と位置づけている。

- 11) 田中きよむ「介護保険・地域福祉における民主的効率性—高知県内外の地域調査から—」（高知大学経済学会『高知論叢』第71号，2001年）
- 12) 高知県におけるNPO・ボランティア団体の意識調査結果（2001年2～3月）では、非営利組織の役割を「行政や民間企業にない独自の価値活動」と認識する回答が最も多かった（上田健作・田中きよむ『高知県における「非営利市民活動」の現状』高知大学教育改善推進研究，2000年）。
- 13) 人間の究極的な幸せや良き生という福祉の本来的意味からすれば、経済的福祉（economic welfare）より広義であるはずの社会的福祉（social welfare）がきわめて限定された領域の活動を指すことへの疑問も提起されている（塩野谷祐一「社会保障研究の限界と課題」『社会福祉研究』第90号，2004年）。

（参考文献）

- ・大森弥編著『地域福祉と自治体行政』（ぎょうせい，2002年）
- ・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—』（中央法規出版，2003年）
- ・田中きよむ『少子高齢社会の福祉経済論』（中央法規出版，2004年）
- ・地域福祉研究会編『地域福祉計画を創る—地域福祉計画の基本的考え方—』（中央法規出版，2002年）
- ・地域福祉計画に関する調査研究委員会編『地域福祉計画・支援計画の考え方と実際』（全国社会福祉協議会，2002年）
- ・永田幹生『地域福祉論（改訂二版）』（全国社会福祉協議会，2000年）
- ・三浦文夫・右田紀久恵・大橋謙策編著『地域福祉の源流と創造』（中央法規出版，2003年）
- ・山本主税・川上富雄編著『地域福祉新時代の社会福祉協議会』（中央法規出版，2003年）