

論 説

地域福祉(活動)計画とその持続性に関する一考察

田 中 きよむ
霜 田 博 史

はじめに

市町村および都道府県の行政が策定主体となる地域福祉計画は、2000年の社会福祉法制定(社会福祉事業法等の改正)により制度的に位置づけられたが、当時は、策定自体は努力義務化も義務化もされていなかった。社会福祉法等の改正(2017年5月26日成立、2018年4月1日施行)により、市町村および都道府県による地域福祉計画の策定が努力義務化された。同時に、高齢者・障害者・児童等に関する個別の福祉計画を包括するマスタープランとして上位計画化された。

そして、貧困・困窮は、経済的な側面だけでなく、孤立化、人間関係・家族関係、ネットワーク、居場所づくり、地域づくりなどの包括的な課題を含んでおり、他人事ではなく「我が事」のように、部分的支援ではなく生活の「丸ごと」支援が必要とされる。高齢者・障害者・児童の垣根を越えた地域共生社会の実現がめざされると同時に、「支え手」と「受け手」の二分法を克服し、多様で複合的な地域生活課題に対して、住民や福祉関係者による把握、および、関係機関との連携による解決が期待されている。

ただし、そのような行政責任に基づく地域福祉計画、ないし社会福祉協議会等による民間の地域福祉活動計画の策定・実行・評価を定着・継続させる持続要因については、具体的な市町村・地域に即して、先行研究では必ずしも明ら

かにされていない。本稿では、全国および高知県の全体的動向を確認したうえで、高知県内の佐川町、日高村、四万十町の先進事例の参与観察（アドバイザーとしての策定・実行プロセスへの協力や視察を通じての）に基づき、地域福祉（活動）計画の持続要因を明らかにしたい。

I 全国および高知県の動向

市町村地域福祉（活動）計画の全国の策定状況としては、2016年3月現在で1,211市町村（策定率69.6%）、2017年4月現在で1,289市町村（策定率74.0%）となっており^(注1)、7割程度の市町村で策定が進められている状況がうかがえる。そのなかでも、策定率100%の都道府県は、2016年3月現在で8府県（石川、福井、岐阜、静岡、大阪、高知、佐賀、熊本）、2017年4月現在で10府県（石川、福井、岐阜、静岡、京都、大阪、高知、佐賀、熊本、宮崎）見られるが、高知県もその中に含まれており、高知県地域福祉政策課が策定率100%に向けて推進してきた経緯もあり、積極的な取り組みを進めている都道府県と言える。

未策定市町村の理由としては^(注2)、「計画策定に係る人材やノウハウ等が不足」が269市町村（74.5%）と最も多く、市町村への必要な支援策としては、「既に策定した自治体のノウハウ提供」が290市町村（80.3%）と最も多く挙げられている。策定自体が義務づけられていないために^(注3)、国の市町村への関与は弱い反面、市町村が自主的に取り組むうえでの体制・方法に戸惑いを見せている市町村もある状況がうかがえる。計画の期間は、法律上の定めはないが、「5年間」が1,000市町村（77.6%）と最も多い^(注4)。なお、社会状況の変化を反映して、災害時を含む要援護者支援や、生活困窮者自立支援法の制定（2013年12月6日成立、2015年4月1日施行）をふまえた困窮者支援の方策を地域福祉計画に盛り込むことを求める厚生労働省通知が発せられているが^(注5)、生活困窮者支援については、盛り込み済みの市町村が全国で23.3%（2016年3月）、39.1%（2017年4月）という状況になっており^(注6)、計画策定済みの市町村のうち4割程度が生活困窮者支援策を盛り込んでいる。

社会福祉法等の改正（2017年5月26日成立、2018年4月1日施行）をふまえ

た「地域福祉(支援)計画ガイドライン改定のポイント(未定稿)」においては、まちおこし、産業、防災、社会教育、環境などとも連携して「福祉でまちづくり」の視点をもつことをはじめ、重点分野の明確化(高齢、障害、子ども等)、制度の狭間への対応、各分野横断的な相談体制や分野横断的なサービスの展開、居住課題や就労課題への横断的支援、自殺対策、権利擁護、高齢・障害・児童への統一的な虐待対応や虐待家庭の課題対応、刑余者の社会復帰支援、住民が集う拠点や既存施設の活用と計画への位置づけ、「我が事・丸ごと」の地域づくりを進める圏域の位置づけ、官民協働促進に向けた募金、地域づくり補助事業の一体的活用、役所・役場内の全庁的な体制整備が方向づけられている。「福祉」の概念を狭く捉えずウイングを広げ、住民の生活全般に関してセクショナリズムに陥らず、制度間の谷間にも光を当てながら、総合的な支援体制を構築していくことがめざされている。

高知県内でも多様な策定方法が見られるが、筆者は、①市町村全体計画が先行する場合と同時、地区・地域計画が先行する場合によって、「市町村全体計画先行型(「下向法」)」(土佐清水市第2期・3期、四万十町第1・2期、高知市、奈半利町など)、「市町村=地区・地域同時並行型」(安芸市、日高村第2期・3期など)、「地区・地域先行型(「上向法」)」(佐川町第2期・3期、本山町第3期、津野町モデル地区、香美市、仁淀川町第1・2期、北川村第2期など)の3つのタイプに類型化され、行政策定の地域福祉計画と社協策定の活動計画を一体的に策定するか、独立的に策定するか、行政が後追いの策定・一体化するかによって、「一体(合冊)型」(土佐清水市第2期・3期、佐川町第2期・3期、本山町第3期、高知市、奈半利町、安芸市、香美市、日高村第2期・3期、仁淀川町第2期、北川村第1期・2期、四万十町行政第2期・社協第3期など)、「独立・並走(別冊)型」(本山町第1・2期、津野町、仁淀川町第1期、土佐町、四万十町行政第1期・社協第1・2期など)、「追走(追認)型」(土佐清水市第1期、佐川町第1期など)の3つのタイプに類型化されることを明らかにしてきた^(註7)。

Ⅱ 高知県佐川町の取り組み事例の分析

高知県佐川町の場合、第1期（5年計画）地域福祉活動計画では、地区計画が不明確であったが、その策定途中で行政が地域福祉計画としても位置づける追認型であった。第2期（5年計画）と第3期（6年計画）においては、地区計画（佐川地区、尾川地区、黒岩地区、加茂地区、斗賀野地区の5地区）も明示され、地区から積み上げていく上向法をとりながら、地域福祉活動計画（社協）・地域福祉計画（行政）の一体型となった。

佐川町の策定プロセスは、とくに第2期・3期において、①前期計画のふり返りの地区別座談会（過去の検証）を開き、できたこととその要因、できなかったこととその原因が住民の話し合いによって明らかにされる。②現在のニーズ（地域特性をふまえた地域の生活課題）およびシーズ（地域の福祉資源、住民の福祉意識、ボランティアや地域活動の意向）の把握がアンケート調査によっておこなわれ、地区別に集約される。③地区単位で地域福祉・地域づくりの目標と活動内容・方法等を地区別座談会で方向づける（将来の目標）。すなわち、過去をふり返り、現在の状況を確認し、将来を見据える、という時間軸に沿った計画策定プロセスが踏まれる。④町全体の計画管理委員会と地区部会を軸に、町全体と地区（地域）別に住民が計画のふり返しをおこない、推進してゆく体制がとられていることにより、町全体評価と地区別評価が可能になっている。

第3期計画（2018～2023年度）においても、過去（第2期計画）のふり返し→現在（ニーズや意識）のアンケート把握→将来（第3期計画）に向けた地区座談会、という手順が踏まれた。そして、地区計画（第3期計画から「アクション・プラン」という表現が用いられる）においては、地区の目標、活動内容、活動主体、対象、場所、方法等が明らかにされる。それをふまえて、町計画の全体目標、町計画の重点目標（大目標）、町計画の活動目標（中目標）、町計画の地域での取り組み例（小目標）も明らかにされる。

第3期計画においては、第1に、総合計画との関係において、市町村計画や都道府県計画は、地方自治法の定める基本構想（総合計画）に即して策定され

なければならないという規定は廃止されたが、①ただし、総合計画との重複を避けるため、生活福祉活動を中心に据えることが考えられる、②地域福祉計画においては、要援護者支援、生活困窮者支援を位置づける、ことが確認された。第2に、生活福祉活動を中心に見直す場合の視点として、①そのまま継続（課題）とした方が良い目標・項目は維持する、②第2期計画の経過の中で、すでに達成済み、解決済みの目標、項目や他計画に譲った方がよいものがあれば削除する、③第2期計画の経過の中で、地域ニーズの変化や新たな担い手をふまえ、従来見落としていた活動、新たに掲げるべき目標、項目があれば、追加する、④第2期計画の経過の中で、表現・内容で変更した方がよいものがあれば修正する、ということが確認された。

そのうえで、第2期計画のふり返り（2017年7月7日）においては、住民による自己評価として、①「とても順調」(◎)、②「順調である」(○)、③「やや遅れている」(△)、④「遅れている」(×)という4段階の評価がおこなわれた。



尾川地区の場合、生活支援の仕組みづくりや地域の活性化の評価は高く、健康づくりはやや不十分という評価がおこなわれた。そして、現状把握に関しては、佐川町役場保健福祉課による①「介護保険ニーズ調査結果」として、独居高齢者が相対的に多い、閉じこもりリスクがやや高いことなどが確認されたうえで、佐川町社会福祉協議会による②「お世話役さんアンケート」により、行事の参加状況や地域の助け合いが相対的に活発である一方、取り組み課題とし

て、人口減対策、自主防災、高齢・障害者支援、地域課題として、高齢化、地域に関心がない人の増加、つながりが弱いこと、課題克服のためには、介護予防・健康づくり、若者定住、後継者育成があげられていることが確認された。

第3期計画に向けて 尾川地区 地域計画 2017年9月8日	
①介護保険ニーズ調査結果	②お世話役さんアンケート
家族構成:独居24.2%2番目に多い、介助不要72.1% 要介護要因:高齢・衰弱、骨折・転倒 閉じこもりリスク:やや高い 地域活動への参加意向42.8%、運動への取組40.1% 健康づくりや介護予防を重視(33.5%)	人口802人、高齢化率48%(2017年1月) 出生数2名(2016年度) 行事の参加状況:60%(No.1) 地域の助け合い:96%(No.1) 取り組み課題:人口減対策、自主防災、高齢・障害者支援 地域課題:高齢化、地域に関心ない人の増加、つながり弱く 課題克服:介護予防・健康づくり、若者定住、後継者育成

それをふまえて、(1)地域の「お宝」(地域資源や積極面)、(2)課題、(3)対策が住民同士の話し合いによって共有化され、提案されていく。

第3期計画に向けて 尾川地区(2017・9・8)	第3期計画に向けて第2期計画の修正 尾川地区(2017・10・12)
(3)対策 <ul style="list-style-type: none"> ・たいこ岩で居酒屋、たいこ岩を下におろす ・アミューズメントパークを作る ・デイサービスを作る ・一人が一人を連れてくる ・移動手段 ・地域に住みたい ・お金を落とす施設を造る ・エコツーリズム、民泊 ・空き家の家具の片付け隊 	①全体目標 「未来に夢を 明るい尾川」 ②重点目標の再検討・確定 <ul style="list-style-type: none"> ・生活支援の仕組みづくり (困りごとの解決、交通手段の確保、助け合いの仕組み作り) ・地域の活性化 (若者定住対策、世代間交流を通じ後継者の育成を図る、地域文化の掘り起こし継承) ・健康づくり (介護予防の取り組み、仲間と楽しく運動しよう、あったかふれあいセンターひまわりに参加しよう)

尾川地区 第3期計画にむけての話し合い 2017年11月9日	第3期計画に向けての活動目標 (焼酎会) 尾川地区(2017・11・9)
	アクションプランに向けてのアイデア出し (ベスト3！) ①活動目標 「尾川バスポート」 ②活動目標 「自然の石を使った堰を作る」 ③活動目標 「年1～2回のピアガーデン」


さらに、第3期地区計画に向けての第2期地区計画の修正がおこなわれたうえで、具体的なアクションプランの提案、選定作業がグループごとに(ベスト

3) おこなわれる。

黒岩地区においても、災害に強い地域づくりや集落活動センターづくりは高い評価がされたうえで^(注8)、現状としては、独居高齢者が相対的に多く、運動への取り組みが相対的に不十分であることが町アンケートによって確かめられる一方、ここ4～5年で「住みやすくなった」「活気が出てきた」「助け合っている」などの住民評価は相対的に高く、地域の課題克服に向けて、①介護予防・健康づくり、②後継者育成、③若者定住等が挙げられていることが確認された。

<p>第3期計画に向けて第2期ふり取り 黒岩地区(2017・7・7)の紹介(2017・9・29)</p> <p>①全体目標 「いきいき黒岩 和になろう」</p> <p>②重点目標の再検討・確定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・高齢者が安心して暮らせる地域づくり○ (高齢者等の移動手段の確保○、買い物難民をなくす△、生活支援△) ・若者が住みたくなるような地域づくり○ (人が訪れる地域に○、若者定住△) ・災害に強い地域づくり○ (防災拠点をつくる○、水害のない地域にする？、自主防災組織設置と活性化○) ・後継者づくり△ (農業後継者を増やす△A、若者のリーダー育成△) ・集落活動センターづくり○ (地域資源を生かして特産品を作って地域の活性化○、世代間の交流の場がほしい○、若者のリーダー育成○) 	<p>第3期計画に向けて 黒岩地区 地域計画 2017年9月29日</p> <p>②お世話役さんアンケート</p> <p>人口1143人、高齢化率45%(2017年1月) 出生数5名(2016年度) ここ4～5年で住みやすくなった:24%(No.1) ここ4～5年で活気が出てきた :51%(No.1) 助け合っている:93%(No.2)</p> <p>助け合い意識:①あいさつ、②親睦、③防災等 取り組み課題:①人口減対策②自主防災③高齢・障害者支援 地域課題:①高齢化、②つながり弱く、③仕事が忙しく 課題克服:①介護予防・健康づくり、②後継者育成、③若者定住</p>
---	--

そして、地域の自然環境、人のつながり、伝統文化の継承などにおいて、地域の「お宝」が確認される一方で、地域の課題として、外出、つながり、買い物、後継者育成、移動支援、災害不安などが挙げられ、対策としては、あったかふれあいセンターの開設、買い物支援、住む家の確保、仲間づくり、情報発信などが示された。

<p>佐川町黒岩地区 地区計画 2017年9月29日</p> 	<p>第3期計画に向けて 黒岩地区(2017・9・29) 「チーム ホワイトロック コモン」班</p> <p>(3)対策</p> <ul style="list-style-type: none"> ・あったかふれあいセンターの開設 ・買い物支援 ・健康づくり ・仲間づくり ・お祭りの継承 ・情報を発信する ・住む家
--	--

第3期計画に向けて第2期計画の修正 **黒岩地区**
(2017・10・12)

①全体目標
「いきいき黒岩 和になろう」

②重点目標の再検討・確定

- ・高齢者が安心して暮らせる地域づくり
(高齢者等の移動手段の確保、買い物難民をなくす、生活支援)
- ・若者が住みたくなるような地域づくり
(人が訪れる地域に、若者定住)
- ・災害に強い地域づくり
(防災拠点をつくる、水害のない地域にする、自主防災組織設置と活性化)
- ・後継者づくり
(農業後継者を増やす、若者のリーダー育成)
- ・集落活動センターづくり
(地域資源を生かして特産品を作って地域の活性化、世代間の交流の場がほしい、若者のリーダー育成)

黒岩地区 第3期計画にむけての話し合い
2017年10月18日



そのうえで、第3期地区計画に向けての第2期地区計画の修正がおこなわれたうえで、アクションプランに向けてのアイデア出しがグループ単位でおこなわれ(ベスト3)、相互に発表された。その活動目標としては、①「買い物支援」、②「お宝やイベントの発掘・発信」、③「子どもと老人の一緒に遊べる場づくり」などの助け合い、地域固有の価値の再発見、世代間交流に関わる内容や、①「文化祭・収穫祭をする」、②「黒岩スタンプラリー」、③「案内看板をつくる」といった地域内のつながり・交流と地域内・外交流に関わる提案がなされている。

斗賀野地区の第2次計画の取り組み状況では、自然を守り育てる活動やひとづくり・交流活動が高く評価されている反面、防災活動の充実という点では不十分であると評価されている。また、役場アンケートにより、家族との同居率が相対的に高いこと、生活継続のための利用意向としては、外出支援、ゴミ出し・電球交換、調理・掃除支援が多いこと、運動への取り組みは積極的であることが確認された。そして、社協アンケートにより、「ここ4～5年近所づきあいが増えて来た」割合や「日頃から助け合っている」割合は相対的に高い反面、地域の課題としては、つながりの弱まり、活動停滞、後継者不足が挙げられていることが確認された。

第3期計画に向けて第2期ふり返り **斗賀野地区(2017・7・7)**

①全体目標
「近所づきあい 助け合い 笑顔がつながる里づくり」

②重点目標の再検討・確定

- ・自然を守り育てる◎
(ホタルが住むきれいな川○、自然の風景を守る◎)
- ・高齢者、障害者「などへの生活支援○
(近所づきあい大切に◎、助け合い組織をつくろう○△)
- ・こころと体の健康づくり○
(男性が参加できる百歳体操△、四季を通じたウォーキング○、こころと体の健康チェック△)
- ・ひとづくり・交流◎
(とかの元氣村の充実◎、地域イベントへの参加◎、地域の文化・伝統を守る◎、誰でも集える場◎、農業の後継者を育てよう△)
- ・防災活動の充実△
(危険地域の点検△、全部落に自主防災組織○、発災時に生かせる防災訓練○)

第3期計画に向けて

斗賀野地区 地域計画 2017年9月20日

◎お世話役さんアンケート

人口3312人、高齢化率36.5%(2017年1月)
出生数12名(2016年度)
ここ4～5年近所づきあいが増えて来た**27%**(町内2位)
「日頃から助け合っている」**29%**(町内2位)
助け合いのきっかけ:①防災、②お祭り、③公園・道路管理
取り組み課題:①絆づくり、②防災、③高齢・障害者支援
地域課題:①つながりの弱まり、②活動停滞、③後継者不足
課題克服:①健康・介護予防、②後継者育成、③地域への愛着

それをふまえた住民座談会では、後継者不足や地域のつながりの弱さという課題に対して、みんなで声かけすることや、イベントの強化、異年齢交流や人材バンクの名簿づくりなどが提案された。

<p>第3期計画に向けて 斗賀野地区 (2017・9・20)</p> <p>(2)課題:①地域、②人、③その他</p> <p>後継者不足、地域のつながり、移動支援、声かけ、共助が大事、男の居場所づくり、近所づきあい、企画参加者の固定化</p> <p>買い物ができる店がない、若者の働く場・集える場少ない 子どもの学習支援・文化的教育</p> <p>認知症の増加、高齢化、独居者の増加、孤独な高齢者 高齢者の出番づくり</p> <p>寒い環境、空き家が多い、自主防災組織活性化、農業振興 など</p>	<p>第3期計画に向けて 斗賀野地区 (2017・9・20)</p> <p>(3)対策</p> <ul style="list-style-type: none"> ・みんなで声かけ・イベント強化(花めぐり)・直販所充実 ・異年齢交流(子ども)・子ども巻き込むボランティア ・集活センターで店開く・米のブランド化・おたすけ大作戦 ・移動販売・ボランティアの出番づくり・地域ぐるみ健康作り ・人材バンクの名簿作り、子ども中心のイベント・地産地消 ・夕食屋・防災勉強会・防災の備え・公害のない企業誘致 ・農業振興・住みたい町、もうける町・居住コーディネーター ・高齢者みんなで声かけ、助け合い・若者SNS連絡網 <p>→みんながつながり、災害にも強く、元気で生き生きした 魅力あふれる 斗賀野地区</p>
--	--



第3期計画に向けて第2期計画の修正 **斗賀野地区** (2017・10・12)

①全体目標
「近所づきあい 助け合い 笑顔につながる里づくり」

②重点目標の再検討・確定

○ひとづくり・交流

- ◆とかの元氣村を充実・発展させよう
- ◆**居場所と出番を構えていきがいつくりにつなげよう**
- ◆**集落活動センターを拠点に地域活動を充実発展させよう**
- ◆地域イベントへの参加しよう
- ◆地域の文化・伝統を守ろう
- ◆誰でも気軽に集える場をつくろう
- ◆農業の後継者を育てよう

○防災活動の充実

- ◆危険地域を点検しよう → **地域を知って危険箇所の点検を居しよう**
- ◆**全部草自治会に自主防災組織を作ろう**◆発災時に生かせる**防災訓練や防災学習をしよう**

そして、第3期計画に向けての第2期計画の重点目標の削除・追加などがおこなわれた。そのうえで、地域を良くする取り組みのアイデア出しが各個人からおこなわれ、各グループ他単位でベスト3が選出され、他のグループ向けの発表が住民によっておこなわれる。

<p>斗賀野地区 第3期計画にむけての話し合い 2017年10月25日</p>	<p>第3期計画に向けての活動目標 (さゆりすとチーム) 斗賀野地区(2017・10・25)</p> <p>アクションプランに向けてのアイデア出し (ベスト3！)</p> <p>①活動目標 「子ども会を復活させ、活動を通じて子どもを育てる」</p> <p>②活動目標 「お助け大作戦を年に2回開催する！！」</p>
--	---

実際、独居高齢者で希望する世帯の掃除や庭木の剪定、草刈りなどは、住民有志による「お助け大作戦」として、2017年度も2018年度も開催されている。

加茂地区では、休耕田の有効活用以外は、おおむね順調に第2期計画が達成されてきたことが確認された。そして、行政アンケートにより、介助を不要とする人の割合が相対的に高い反面、閉じこもりリスクやうつリスクが相対的に高いことが確認された。また、社協のお世話役さんアンケートでは、「ここ4～5年で近所づきあい増えてきた」と思う人の割合や、「地域ボランティアへの関心度」が相対的に高い結果となったことが確認された。

<p>第3期計画に向けて第2期ふり返り 加茂地区 (2017-7-7の紹介)</p> <p>①全体目標 「交流でつちかう絆と人づくり」</p> <p>②重点目標の再検討・確定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・人づくり・交流○ (夏祭りの復活○、交流機会の充実○、ウオーキング組織の充実○、定住促進△) ・高齢者などへの生活支援○ (高齢者の暮らしを守る○) ・健康づくり○ (高齢者自身による健康づくりの取り組み○) ・防災・減災活動○ (自主防災組織の充実○) ・地域の活性化△ (休耕田の有効活用で地域の活性化△) 	<p>第3期計画に向けて</p> <p>加茂地区 地域計画 2017年9月22日</p> <p>②お世話役さんアンケート</p> <p>人口1039人、高齢化率37.5% (2017年1月) 出生数4名 (2016年度) ここ4～5年で活気出てきた: 39% (No.2) ここ4～5年で近所づきあい増えてきた: 30% (No.1) 地域ボランティアへの関心度61% (No.1) 地域の助け合い: ①あいさつ、②イベント、③お祭りなど親睦 取り組み課題: ①高齢・障害者支援、②自主防災、③予防・健康 地域課題: ①忙しい、②後継者不足、③つながりが弱い 課題克服: ①後継者育成、②予防・健康づくり、③子ども地域愛</p>
<p>第3期計画に向けて 加茂地区 (2017・9・22)</p> <p>(1)お宝: ①地域、②人、③その他</p> <p>A班</p> <p>①地域</p> <ul style="list-style-type: none"> ・三つ葉会(10月～餅や酒)・高齢者・39号線からの風景 ・住みよい新築・広い空・本村西の散歩道の花づくり ・日下川沿いの植栽・加茂小中学校の施設 <p>②人</p> <ul style="list-style-type: none"> ・小中学生のあいさつ・子どもが素直で優しい・人柄が良い ・隣近所のつながりが深く仲良い <p>③その他</p> <ul style="list-style-type: none"> ・校区、お宝発見、バイカウレンウォーキング ・火祭り・大運動会・集落活動センター 	<p>第3期計画加茂地区に向けて(2017・9・22)</p> <p>(2)課題: ①地域、②人、③その他</p> <p>A班</p> <ul style="list-style-type: none"> ・買い物不便・運動会の参加が少ない ・公共交通の充実・電波が入らない所がある ・あったかセンターの実現 ・寂しい国道沿い・情報伝達の充実 ・若い世代の地域参加・女性の参加が少ない

そして、地域の積極面や人のつながりの良さが再確認された反面、地域活動への女性の参加が消極的であることなどの課題が挙げられた。同時に、その対策としては、女性のネットワークづくりなどが提案された。

さらに、第3期計画に向けての第2期計画の修正をふまえて、各グループ単位で、アクションプランに向けてのアイデア出しがおこなわれた。あったかふれあいセンターの開所(集落活動センター内に併設予定)等の他、消防分団女性グループの結成やモーニングの開催などが提案された。

加茂地区 第3期計画にむけての話し合い
2017年10月19日



第3期計画に向けて第2期計画修正案の検討結果(A班)
加茂地区(2017・10・19)

アクションプランに向けてのアイデア出し
(ベスト3！)

- ①活動目標
「あったかふれあいセンターの開所」
- ②活動目標
「機関誌の発刊」加茂地区の情報発信
- ③活動目標
「日々の健康づくりとウォーキング」

→地域の絆が深まり、魅力を発信でき、健康で暮らせる地域

佐川町の中心市街地である佐川地区では、第2期計画のふり返りでは、自主防災組織の発展や体操の充実などの自己評価が高いことが確認された。そして、行政アンケートにより、閉じこもりリスクが相対的に小さい反面、ゴミ出し支援のニーズが高いことが確認された。社協によるお世話約さんアンケートでは、住む地域の安心度は相対的に高い反面、地域に関心のない人が増え始めていることなどが確認された。

第3期計画に向けて第2期ふり返り **佐川地区(2017・7・7)**

- ①全体目標 「人とひと つながれ 広がり 我が町さかわ」
- ②重点目標の再検討・確定
 - ・つながり深める交流の機会づくり○
(集落ごとに話し合う場づくり△、人が集まるイベント△、自主防災組織の発展○、日頃から声かけあえる地域づくり○、農地を使った学習世代間交流△、集落ごとに花見や行事で地域力向上○、青年サークル・趣味サークル○)
 - ・高齢者が安心して暮らせる地域づくり○
(百歳体操・ふれあい体操を充実○、SOSを出せる環境づくり○)
 - ・子育てしやすく若者が住みたくなる地域づくり○
(空き家活用の定住対策△、子育て支援○、声かけあって子どもの見守り(地域ウォーキング)○、営農グループの組織化×、若い頃から地域に参加△)
 - ・町の資源をフル活用した地域づくり×
(IT活用で情報発信×、直販所づくり×、佐川土産の開発×)

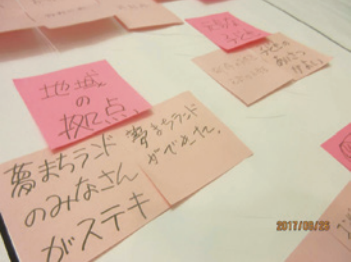
第3期計画に向けて
佐川地区 地域計画 2017年9月26日

- ②お世話役さんアンケート

人口6909人、高齢化率35%(2017年1月)
出生数31名(2016年度)
住む地域の安心度22%(No.1)
ここ4～5年、活気が出てきた22%(No.5)

助け合い意識のため:①あいさつ、②一緒に課題解決、③見守り
取り組み課題:①自主防災、②絆づくり、③高齢・障害者支援
地域課題:①高齢化、②つながり弱く、③地域に関心ない人増加
課題克服:①後継者育成、②健康・予防、③仲良くなる活動

佐川町佐川地区 地域計画 2017年9月26日



佐川地区 第3期計画にむけての話し合い
2017年10月23日



住民座談会の中では、新しくできた住民の地域交流拠点「夢まちランド」などが地域の「お宝」として確認される一方、地域のつながりが薄いことや若い人の参加が少ないことなどが地域課題に挙げられた。対策としては、ウォーキング、イベント、居場所づくりなどが方向づけられた。

<p>第3期計画に向けての第2期計画修正 佐川地区(2017・10・12)</p> <p>①全体目標 「人とひと つながれ 広がれ 我が町 さかわ」</p> <p>②重点目標の再検討・確定</p> <p>・つながり深める交流の機会づくり</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆夢まちランドの交流を通じ、相互の助け合い気運の醸成をはかる、 ◆集落ごとに話し合う場づくり、◆人が集まるイベント、◆自主防災組織の発展、◆日頃から声かけあえる地域づくり、◆農地を使った学習世代間交流、◆集落ごとに花見や行事で地域力向上、◆青年サークル・趣味サークル) <p>・高齢者が安心して暮らせる地域づくり</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆百歳体操・ふれあい体操を充実、◆SOSを出せる環境づくり) 	<p>第3期計画に向けて第2期計画修正案の検討結果(チーム田村班) 佐川地区(2017・10・23)</p> <p>アクションプランに向けてのアイデア出し (ベスト3!)</p> <p>①活動目標 「町民運動会の復活」 夢まち協議会が呼びかけ学生も参加</p> <p>②活動目標 「夢まちランドにあったかふれあいセンターを」</p> <p>③活動目標 「学校と地域のつながり」ゴミ出しや下校時の交流</p> <p>→子どもから高齢者までが温かくつながる佐川地区</p>
---	--

そして、第3期計画に向けての第2期計画の見直しをふまえたアクション・プランに向けてのアイデア出しでは、「町民運動会の復活」や「学校と地域のつながり」など、子どもから高齢者までが温かくつながる地域づくりなどが提案された。

<p>佐川町尾川地区 昔の子ども遊び (2017年8月30日)</p> 	<p>佐川町黒岩地区 流しそうめんづくり (2017年8月23日)</p> 
<p>佐川町斗賀野地区 独居宅掃除大作戦 (2017年9月3日)</p> 	<p>佐川町加茂地区 子ども食堂 (2017年8月12日)</p> 



第2期計画のふり返りや第3期計画の策定と並行して、各地区では実際に様々な具体的活動が展開されている。計画の策定→実行→評価→改善、というPDCAサイクルが5つの各地区単位で、文字通り住民主体に展開されている。そして、町全体の「みんなでまちづくり委員会」や健康福祉大会、各地区の広報などを通じて相互に報告し合い、刺激し合いながら、より活発な地域福祉活動、地域づくりが展開されてきている。

【小 活】

佐川町の地域福祉（活動）計画の策定、実行、評価、改善のプロセスが10年以上に亘って継続、発展してきた要因として、以下のことが考えられる。

①健康福祉・地域福祉アンケートをふまえた根拠に基づく計画づくり、総合計画や個別福祉計画とも整合性が図られた福祉総合計画となっている。しかも、地区計画から町計画へ手堅い手法で丹念に積上げられている。②地区別座談会をふまえた住民のニーズと主体性を尊重し（地域の顔が見える計画）、策定委員会での熱心な議論を民主的に反映させた計画づくりがおこなわれてきた。とくに、県下では早い3期目に取り組み、過去10年の実践が住民の自信を培っている。③生活困窮者支援、防災活動、地域拠点づくり（あったかふれあいセンター、集落活動センター、夢まちランド）の精力的な活動実績を活かし、それが計画にも進取的に反映されている。とくに、各センターやランドが、活動を促進する地域拠点として活かされ、地域福祉計画の活性化に向けたエンジン機能を果たしている。

④一定期間ごとに各地区のふり返り、地区間で共有、刺激しあえる仕組み（「みんなで福祉のまちづくり委員会」と各地区のふり返り）がある。⑤重点目標ごとに、社協と行政の役割が地域福祉の両輪として、住民の支援体制が明記されると同時に、その運転主役である住民が主役となる計画づくり、計画実践がおこなわれてきている。⑥地区計画があることによって、住民がアイデン

ティティ（「おらんく」の計画）を持ちやすい。そして、「明日、来週、来月のあれどうする？」というように、住民が無理せず、楽しく取り組んでおり、日常化した計画活動の継続的・発展的实践となっている。⑦5つの地区が互いに良い意味で競い合い、どの地区も独自の魅力ある地域づくりを進め、良きライバルとなりながら、結果的に、町全体の地域福祉力を高めてきている。

⑧健康福祉大会などで各地区の活動を発表する機会があり、高知県内外の取り組みの視察も毎年重ねてきており、住民が発奮し、学び続けられる計画活動となるよう社協が配慮している。⑨各地区に計画を推進する住民組織があり、リーダー、サブリーダーがいる。それが、「絵に描いた餅」にならない計画活動を生みだし、推進する担い手となっている。

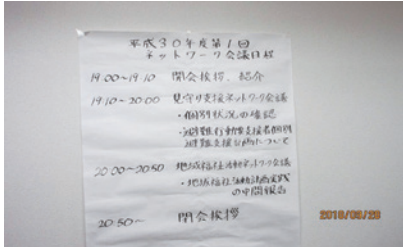


⑩第3期計画の表紙にあるように、住民の「手と手を結ぶ」（「心と心をつなぐ」）計画であることが重視されており、互いの弱みを強みで補い合う人の循環が真の地域活性化となって、活気のあるまちづくりの持続性を住民自身が生みだしている。

Ⅲ 高知県日高村の取り組み事例の分析

日高村では、第3期地域福祉（活動）計画が、第2期計画をふまえて、行政と一体的に策定されている（2017～2021年度）。行政が町全体の地域福祉計画を担当し、地区・地域と向き合う社協が具体的な地域福祉活動計画を担当するが、活動計画では、冊子体の総論に対して、模造紙を用いて、半年単位で振り返りができるよう、各地区（5地区）単位で集まり、各地域（20地域）単位で地域計画の進行管理が進められている。それは、各地区・地域単位で、小地域ネットワーク会議を通じて検討・共有化されるが、そのネットワーク会議は、見守り支援ネットワーク会議と地域福祉活動ネットワーク会議から構成される。前者の個別支援の共有化をふまえて、後者の地域福祉（活動）計画を軸とする地域支援の状況確認がおこなわれる。

本郷地区に即して、その手順を見てみる。見守り支援ネットワーク会議では、日常時の独居高齢者の見守り支援と災害時要支援者への対応が検討される。日

常時の独居高齢者の見守り支援については、まずは、グループごとに（20地域単位）、前回のネットワーク会議で共有化された個別支援課題への課題解決に向けた役割分担と取り組み結果が報告される。そのうえで、1人暮らし高齢者台帳とマップを併用しながら、社協職員や保健師による近況確認がおこなわれ、住民からも情報提供がおこなわれる。

<p>見守りネットワーク会議（日高村） 2018年9月28日本郷地区</p> 	<p>前回のネットワーク会議をふまえた 対応報告と共有化（日高村）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・氏名 ・内容 ・役割分担（民協、社協、包括、等） ・課題解決への取り組み ・結果
<p>見守りネットワーク会議（日高村） 2018年9月28日本郷地区</p> 	<p>見守りネットワーク会議（日高村）2018年9月28日 本郷地区 赤色＝協力員 黄色＝対象者</p> 
<p>見守りネットワーク会議（日高村）2018年9月28日 本郷地区1人暮らし高齢者台帳</p> <ul style="list-style-type: none"> ・氏名 ・住所 ・電話番号 ・生年月日 ・一声ボランティア ・親族 ・緊急通報装置協力者 ・避難行動支援者 <p>利用サービス</p> <ul style="list-style-type: none"> ・いきいき百歳 ・ふれあいサロン ・ミニデイ ・介護保険 ・避難行動要支援者 ・その他 <p>困っていること</p> <ul style="list-style-type: none"> ・調理（ ）・通院（ ）・買い物（ ）・ゴミ出し（ ） 	<p>見守りネットワーク会議（日高村） 2018年9月28日本郷地区</p> <p>各グループで共有化された個別状況例 困っていること：「その他」</p> <ul style="list-style-type: none"> ・娘や孫がごはんをもってきてくれる ・薬を飲むと調子が良くなる ・手をケガしており掃除がしにくい ・買い物は週1回 ・変わったことはない ・元気 ・ほぼ毎日、娘が泊まっている ・歩行が難しい ・自立 ・娘が来ている ・娘が近くにいる ・杖をついて外を歩いていた

マップ上では、見守りの協力者は赤色で、対象者は黄色で識別して所在が確認される。1人暮らし高齢者台帳では、その人に対する一声ボランティアや緊

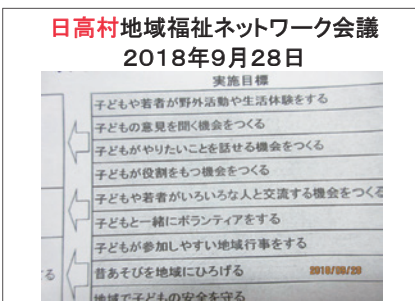
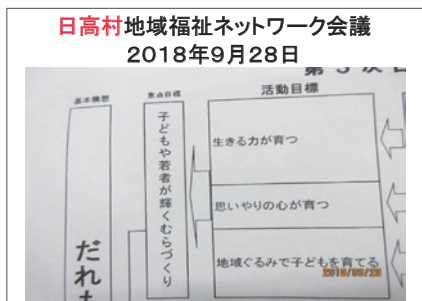
急通報装置協力者、避難行動支援者が確認され、サービス利用状況の他、困っていること（調理、通院、買い物、その他）の有無が共有化される。その他の状況としては、近隣家族との関係、体調や食事の状況、外出の様子などが確認、共有化される。

一方、災害に備えた個別支援においては、避難行動要支援者個別避難支援計画（高知県内で防災に向けたマクロの市町村計画だけではなく、ミクロの個別支援計画まで作成している自治体は数カ所しかない）が作成されるが、その要件としては、①75歳以上の高齢者世帯、②要介護3～5、③身体障害者手帳1～2級のいずれかに該当することとされる。日高村全体では、該当者640名中、要支援者としての意向を表明した人225名に対して、避難行動支援者が決定している人が186名、計画作成中39名となっており、さらに候補者を選定する必要がある。そのため、作成中の避難行動要支援者個別避難支援計画が示され、避難時に配慮しなくてはならない事項、緊急時の連絡先、避難準備支援者、避難場所、避難経路、避難方法などが確認されつつも、避難行動支援者（南海トラフなど余裕時間が短い災害の場合、および台風等の一般の風水害の場合）の候補が挙げられる（4名まで）。住民からは、「～さん」「役場の～さん」「奥さんからも依頼あり」「誰々しかおらん」「できれば誰々をお願いしたい」といった形で候補が挙げられた（その後、行政の方で支援候補者に同意してもらえるか、関係機関で支援候補者の個人情報共有してよいかを確認される）。

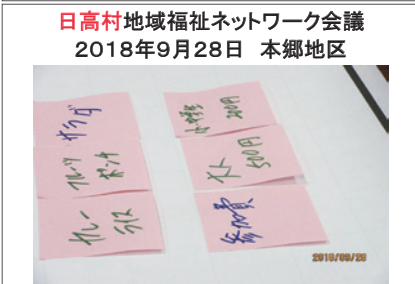
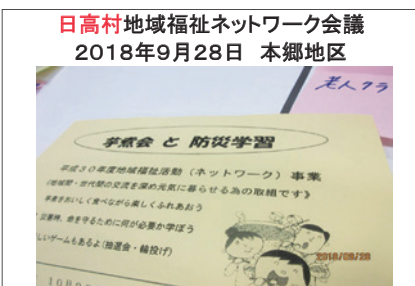
<p style="text-align: center;">見守りネットワーク会議(日高村) 2018年9月28日日本郷地区</p> <p style="text-align: center;">避難行動要支援者 個別避難支援計画</p> <p>要件:①～③のいずれかに該当 ①75歳以上の高齢者世帯 ②要介護3～5 ③身体障害者手帳1～2級</p> <p>日高村全体 640名→要支援者の意向を表明した人225名 支援者決定186名、計画作成中39名 ↓ さらに候補者選定</p>	<p style="text-align: center;">見守りネットワーク会議(日高村) 2018年9月28日日本郷地区</p> <p style="text-align: center;">避難行動要支援者 個別避難支援計画</p> <ul style="list-style-type: none"> ・避難時に配慮しなくてはならない事項 ・同居家族・緊急時の連絡先・世話人(コーディネーター) ・避難準備支援者 ・避難行動支援者(南海トラフなど余裕時間が短い災害の場合、台風等の一般の風水害) ・避難場所・経路 ・避難方法 ・避難生活支援者 <p style="text-align: center;">避難行動支援者→候補を挙げる(4名まで) :「～さん」「役場の～さん」「奥さんからも依頼あり」 「誰々しかおらん」「できれば誰々をお願いしたい」</p>
--	--

小地域ネットワーク会議のもう一つの柱である地域福祉活動ネットワーク会議においては、第3期の日高村全体の地域福祉活動計画の中の基本構想（全体目標）、重点目標（大目標）、活動目標（中目標）、実施目標（小目標）のうち、

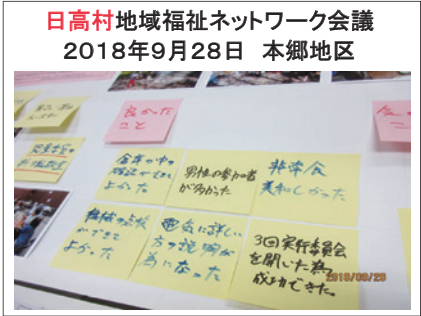
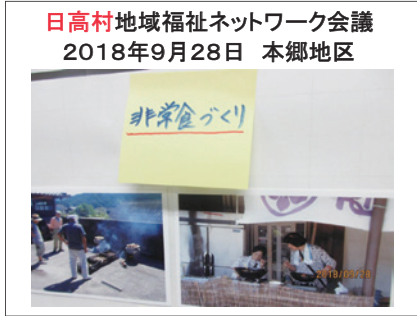
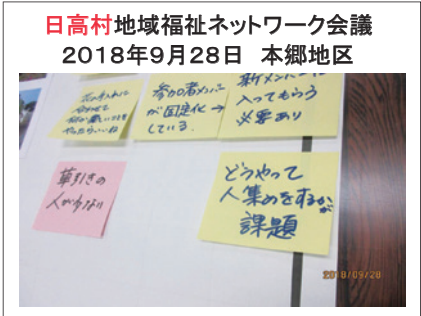
5年計画の2年目（2018年度）として、村全体の実施目標（小目標）から各地域（20地域）のアクション・プランとして抽出して掲げた目標の点検がおこなわれる。その際、模造紙を用いて、2018年度に既に実施した場合は報告書の作成、未実施の場合は計画書の作成をおこなう。このような振り返りが半年スパン（年度内の中間と最終）でおこなわれる。



未実施の地域でも、10月に芋煮会と防災学習を実施する計画を立てている地域では、事前に準備しなければならない項目ごとに、その担い手を明確にし、チラシの作成も済ませている。別の未実施地域では、子ども食堂の計画を立て、そのメニューや料金が具体的に検討されている。



すでに実施された地域では、写真なども使って、当日の様子などを思い浮かべながら、「良かったこと」、「気づいたこと」、「課題」が集約されていく。



沖名地区でも、前回のネットワーク会議で共有化された個別支援課題への課題解決に向けた役割分担と取り組み結果が報告される。そのうえで、1人暮らし高齢者台帳とマップを併用しながら近況確認がおこなわれる。「その他」の項目では、外出状況、入退院状況、疾病や認知症、避難行動要支援などに関する状況が確認、共有化されている。

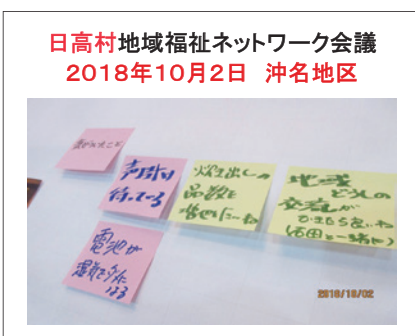
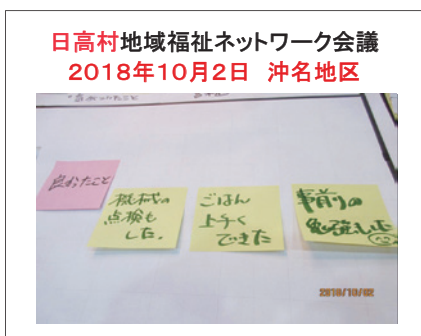
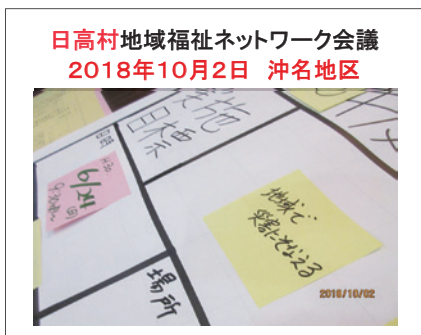
**見守りネットワーク会議(日高村)
2018年10月2日沖名地区**

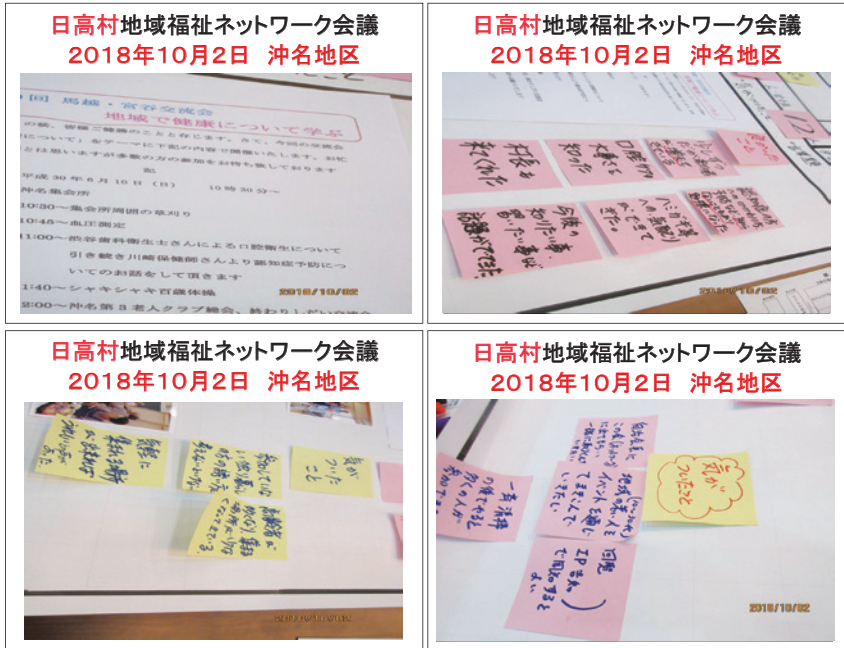
各グループで共有化された個別状況例
困っていること:「その他」

- ・元気で毎日出かけている ・娘が毎日来ている
- ・入退院を繰り返している ・人の集まる場所が苦手
- ・生ごみ、プラスチックの分別ができない
- ・デイにも行っている ・百歳体操しばらく休むと連絡あった
- ・緊急通報装置登録意思なし ・喘息がある
- ・最近見えない ・認知症が進んでいる
- ・避難行動要支援者の必要あり
- ・民生委員が時々訪問している



地域福祉活動ネットワーク会議においては、春の山菜料理を企画、チラシ作成しながら中止となった地域では、交流会・バタング大会という形で企画を練り直したり、「地域で災害に備える」実施目標を選択した地域では、実際に炊き出しを実施した様子を写真で確認しながら、「良かったこと」や「気づいたこと」などが確認、共有化されている。





その他、チラシ配布のうえ、地域で健康を学ぶ取り組みを実施した地域では、参加していない独居高齢者への誘い方の工夫や、高齢者が気軽に集まれる場所の必要性に気づいたり、また、災害時に備えた炊き出し訓練を実施した地域では、若い人をイベントを通じて巻き込む必要性に気づいている。

【小 活】

日高村の地域福祉（活動）計画の策定、実行、評価、改善のプロセスが10年以上に亘って継続、発展してきた要因として、以下のことが考えられる。

地域福祉は、住民一人ひとりを大切にしようとする個別支援志向の「社会福祉」の眼と、地域の暮らしやすさを望む地域づくり志向の「福祉社会」の眼の複眼思考が望まれるが^(注9)、日高村はそれを理想的な形で備えている。

5地区(集会所)20地域(テーブル)別に開催される小地域ネットワーク会議における個別状況の振り返りにおいては、台帳やマップを活用しながら、「元気で問題ない」、「体調が悪く見守りが必要」、「地域とのつながりが弱くなっている」、

「軽度の生活支援が必要」、「介護保険や避難行動要支援の対象」というように、個々の独居高齢者等の支援課題の共有化と課題解決への取り組みが進められてきた。それは、住民一人ひとりが大切にされる個別支援、社会福祉の視点である。

その個別支援を徹底するなかで、個別の問題を地域の共通課題として発展的に捉え直す時に、地域福祉（活動）計画に向けた取り組みへと視野が広がる（たとえば、認知症になっても地域で暮らせるようにするために、障害をもっても生き生きと暮らせるために、子育ての悩みや子育ての不安がない地域とするためには、どのような仕組みづくりや支え合いが必要か、というように）。日高村では、2007～2011年度の第1期地域福祉活動計画の取り組みにおいて、単年度ごとに、各地域（5地区20地域）ごとに、自分たちが目標に掲げた地域福祉活動がどれだけできたのか、やってみてどういう点が良かったのか、できなかったことは何か、その原因は何か、というように活動の自己評価をきちんとおこない、さらに過去5年間を通じての総括もされた。それは、地域づくり、福祉社会を志向する視点とも言えるが、そのような社協による地域福祉活動計画の取り組みが、2012～2016年度の第2期、2017～2021年度の第3期地域福祉（活動）計画へと確実に受け継がれ、発展してきている。

日高村では、このように、個人を大切にする眼と地域を大切にする眼を各地域の住民がしっかりと持ちながら、地域福祉活動を理想的な形で進められてきた。それは、家族が祖父母、父母、子、孫一人ひとりを気遣うと同時に、一人ひとりが家族全体の幸せや健康を願うような関係が、地域と個々の住民の関係において拡大再生産されていると言えるだろう（住民の言葉を借りれば、「地域は家族」）。

第2期・3期計画は、そのうえで住民と行政が協働して取り組む地域福祉計画が新たに策定され、それに、住民と社会福祉協議会が協働して取り組む地域福祉活動計画が前半・後半で合冊化する形となっている。計画の前半部分は地域福祉計画と位置づけられ、日高村の地域福祉の全体的な理念・方向・施策が記され、後半部分では、より具体的な次元で住民が取り組む活動目標、実施目標が掲げられている。その際、両計画とも、目標設定に際しては、20地域ごとに小地域ネットワーク会議を通じて出された住民の考えやアイデアが、作業部

会，策定委員会を通じて積み上げられており，住民の願い，意思や言葉が大切にされている。いわば，行政と社協が地域福祉活動を動かす車の両輪になりながらも，地域のあり方やめざす方向は，運転手である住民が自己決定する形をとっている。

そして，計画冊子には掲載されていないが，模造紙を使って，20地域単位の地域計画が具体的な実施目標（小目標）に即して策定されている。村全体の計画だけでは，「絵に描いた餅」になりかねないが，日高村では，20地域ごとに，何を，いつ，どこで，誰がするのか，というアクション・プランを半年～1年単位で策定，実施，評価（中間・最終）する形をとっている。これは，第1期地域福祉活動計画以来，継承されている手法である。

このように，日高村では，各20地域（20地域は，民生委員の担当エリアでもある）が，計画の策定と実行を進める基本単位となっている。第2期・第3期の村全体の地域福祉（活動）計画という大きな歯車を動かすためには，20地域の地域計画という小さな歯車が動かなければいけない。20地域の地域計画が実現に向けて動き出すことによって，それらを包含する村全体の計画が実現に向けて動いてゆくことになる。村全体の計画と各地域計画は，いわば，灯台と船のような関係にあり，各地域の住民は，村全体の計画を羅針盤としながら，自分たちの立ち位置を確かめつつ，自分の地域の方向性を見定めている。

日高村では，「点」としての活動である個別支援を地道に展開し，それをつなぎあわせながら，「面」としての地域づくりを進めてきている。そして，「住民による住民のための村づくり，地域づくり」が誇張でも，言葉だけの文句でもなく，住民が考え，実行し，振り返るという形で現実化してきている。それは，住民が自分たちの地域計画を手離さず，「絵に描いた餅」にしない地域づくりを主体的に進めてきた結果と言えるだろう。

Ⅳ 高知県四万十町の取り組み事例の分析

四万十町では，「市町村全体計画先行型（「下向法」）」（四万十町第1・2・3期）という形態を取りながらも，旧町村単位（大正，十和，窪川）の3地区単位

での計画の見直しや振り返りがおこなわれてきている。そして、「独立・並走（別冊）型」（社協第1・2期，行政第1期）を取りながらも，社協にとっては，第2期途中で第3期としてリセットする形で，行政にとっては第2期当初から，行政策定の地域福祉計画と社協策定の活動計画を一体的に策定する「一体（合冊）型」（社協第3期・行政第2期）の形態を取るに至っている（2018年度～）。それは，社協の第2期計画と行政の第1期計画の目標項目の大半が共通した親和性をもっていることを考慮すれば，本来は，無理のない統合と言える。ただし，実際には，社協にとっての第3期計画は，第2期地域福祉計画（行政計画）の目標の一部分だけを担う位置づけ，すなわち，地域福祉計画の9つの基本目標の1つを担うのが地域福祉計画という位置づけ）になっており，計画を推進する委員会も別建てになっており，完全な統合とは言えないだろう。

<p>四万十町：地域福祉計画と地域福祉活動計画の親和性</p> <p>地域福祉計画 ←→地域福祉活動計画</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「気づく」 ←→「地域の宝を活かした町づくり」 ・「育てる」 ←→「支える人づくり」 ・「つなげる」 ←→「みんなの場を支える場づくり」 ・「支える」 ←→「みんなの集える場づくり」「暮らしの場づくり」 	<p>地域福祉活動計画と地域福祉計画の一体化</p> <p>四万十町地域福祉活動計画(住民+社協)</p> <p>第Ⅰ期：平22・平23・平24・平25・平26 第Ⅱ期：平27・平28・平29 →平成30</p> <p>四万十町地域福祉計画(住民+行政)</p> <p>第Ⅰ期 平25・平26・平27・平28・平29 →平成30</p>
--	--

本稿では，社協サイドの第2期までの注目すべき部分に焦点を当てる。その第1期計画から単年度単位の計画の振り返りが3つの地区単位でおこなわれ，しかも達成された項目については，その要因が住民同士で共有化され，達成されなかった項目についても，その原因を住民同士で話し合い，共有化するという丹念な作業が進められてきた。



<p>四万十町地域福祉活動計画ふりかえり2014、2、28</p> <p>(1) 四年間(平成22～25年度)の達成状況 【窪川地区】</p> <p>①できたこと(70～80%達成！) ふれあいまつり、万次郎がぼちゃ、コールセンター、放課後児童クラブ、手仕事市、CD作成、等</p> <p>②できなかったこと 若い人の育成、職人の人材マップ、等</p>	<p>四万十町地域福祉活動計画ふりかえり2014、2、28</p> <p>(1) 四年間(平成22～25年度)の達成状況 【大正・十和地区】</p> <p>①できたこと ハイキング、百歳体操、ひな祭り、防災、フリマ、よさこいグループ、乗り合いバス、健康づくり、パワースポット、等</p> <p>②できなかったこと モーニング、買い物代行、昭和体操、空き屋利用、等</p>
<p>四万十町 計画推進委員会(2014,2,28)</p> 	<p>四万十町 計画推進委員会(2014,2,28)</p> 
<p>しかも、それを地区単位の振り返りに終わらせず、テーマ部会別の振り返りがおこなわれ、住民、社協、行政が部会単位で計画を推進させている。</p>	
<p>四万十町地域福祉活動計画 2015/12/18</p> <p>平成28年度の方角</p> <p>①地域資源・フリマ部会 目標「地域自慢の市場を開催する」</p> <p>課題・目標設定できている 風のであい市を独立させる 随時、動けるところから動く 窪川観光協会の協力態勢→大正・昭和も 社協でも宣伝・広報、情報収集し出店者を増やす 相互利益の関係を広げていく 明後日にフリマ、NHKでも報道</p>	<p>四万十町地域福祉活動計画 2015/12/18</p> <p>平成28年度の方角</p> <p>②自主防災活動部会 目標「地域の防災活動を知ろう」 2016年1月に視察 四万十町版災害食レシピ 防災グッズ、火災報知器 →四万十町版パンフ 役場広報、ケーブルテレビで周知</p>
<p>四万十町地域福祉活動計画 2015/12/18</p> <p>平成28年度の方角</p> <p>③健康づくり部会 「町民の健康増進意識を高める ノルディックウォークの普及をめざす」</p> <p>町民の健康意識向上 ①ノルディックの普及、他団体と協働、共催 ②町内全域で健康祭り(他部会の協力、出店) 店で楽しみながらのイベント ③地域で教室のシリーズ化、サークル化 共同募金への申請、参加料の検討</p>	<p>四万十町地域福祉活動計画 2015/12/18</p> <p>平成28年度の方角</p> <p>④子育て・高齢者見守り・買い物支援部会 目標「子育て世帯応援隊を作る」 今年度中に情報収集、視察先の再検討 訪問販売は本当に望まれるのか 商工会との連携 サロンの日に買い物ができるば 1ターンの人等の集える場に向けてネットワークづくり</p>

そして、重点目標に沿って、地区別の振り返りとテーマ部会別の振り返りをクロスさせることによって、テーマごとに、地区単位の評価も見える形がとられている。

<p style="text-align: center;">四万十町地域福祉活動計画 2016/8/5</p> <p>(1)全体のふり返り(重点目標) ①みんなの集える場所づくり →健康づくり部会</p> <p>【窪川地区】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・筋力つけて長生き、自発的グループも ・ウォーキング+商店街、ノルディックウォーク検討 ・ボランティア+行政の関わり <p>【大正・十平地区】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ふれあいサロン、百歳体操、ラジオ体操、Iターン交流、ゲートボール 	<p style="text-align: center;">四万十町地域福祉活動計画 2016/8/5</p> <p>(1)全体のふり返り(重点目標) ②地域を支える人づくり →介護・子育て研修部会、若者向け座談会部会</p> <p>【窪川地区】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・リーダー育成→社協養成講座やっちは ・後継者の育成、ボランティアスクール ・第2の人生のためのボランティア講座 ・モーニングサロン(気軽に)→子ども食堂(必要なら) <p>【大正・十平地区】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公園設置→保育所の保護者間の交流、パーベキュー ・Iターンとの交流
<p style="text-align: center;">四万十町地域福祉活動計画 2016/8/5</p> <p>(1)全体のふり返り(重点目標) ③手をつなごう安心のまちづくり →高齢者見守り、買い物支援部会</p> <p>【窪川地区】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・空き家あっても貸してもらえない ・自立支援協議会(住まい部会、子ども支援部会)相談窓口、支え合い・集まりの場 ・商店街の活用(休憩やちよつとした食事) <p>【大正・十平地区】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・見守り隊(隊長:区長、民生委員)、自主防との連携 ・母と独身の息子にどのように関わるか ・廃校利用 ・空き家活用(四世帯一緒)→買い物等の支え合い ・空き家あっても貸さない、土地も活用 ・コミュニティバスの見直し(ニーズとの関係) 	<p style="text-align: center;">四万十町地域福祉活動計画 2016/8/5</p> <p>(1)全体のふり返り(重点目標) ④地域資源を生かした暮らしの場づくり →フリーマーケット部会</p> <p>【窪川地区】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・空き家をシェアハウスに、商店街の活性化、移動販売 ・パイオリン、ふるさと納税、四万十うなぎ、雇用・起業、定住対策、公共交通、移動販売 <p>【大正・十平地区】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・フリマの定着化、売り上げアップ、バザー提供者増加 ・「風の出会い市」、「自然派マーケット」、農産B級品の預かり

さらには、住民が2つの地区（窪川地区と大正・十平地区）別の評価グループに分かれながら、「住民関心度」「住民参画度」「社協関与」という評価基準にしたがって、重点目標（大目標）の中の活動目標（中目標）のさらに具体的な実施目標（小目標）ごとに、5点満点で自己評価をおこなっている。

<p style="text-align: center;">四万十町地域福祉活動計画 2017/9/29</p> <p>進行評価 重点目標(2)地域を支える人づくり 活動目標①「地域リーダーを育成しよう」 実施目標 リーダーの発掘・育成 住民関心度5 住民参画度5 社協関与3</p> <p>②子育て応援をしよう 1働きながら安心して子育てできる仕組みづくり 住民関心度55 住民参画度44 社協関与14 2親子で文化に触れる機会づくり 住民関心度45 住民参画度33 社協関与33 3子育ての悩み、相談できる場づくり 住民関心度35 住民参画度34 社協関与12</p>	<p style="text-align: center;">四万十町地域福祉活動計画 2017/9/29</p> <p>進行評価 重点目標(3)手をつなごう安心のまちづくり 活動目標③「安心できる暮らし」 実施目標</p> <ol style="list-style-type: none"> 外出時は乗合で助け合おう 住民関心度53 住民参画度31 社協関与11 地域で気軽に集まれる場所をつくろう 住民関心度54 住民参画度34 社協関与33 空き家を利用して共同生活をしよう 住民関心度11 住民参画度11 社協関与11 災害に備え、身の回りの事前点検をしよう 住民関心度54 住民参画度34 社協関与15
---	--

<p style="text-align: center;">四万十町地域福祉活動計画 2017/9/29</p> <p>進行評価 重点目標(3)手をつなごうー安心のまちづくりー 活動目標④「障害者の自立を支援しよう」 実施目標 1 障害のある人たちへの理解を深めよう 住民関心度44 住民参画度33 社協関与45 2 地域でともに暮らそう 住民関心度3 住民参画度3 社協関与45 3 障害のある人の活動の場をつくらう 住民関心度53 住民参画度33 社協関与45</p>	<p style="text-align: center;">四万十町地域福祉活動計画 2017/9/29</p> <p>進行評価 重点目標(4)地域資源を生かした暮らしの場づくり 活動目標③「資源の活用」 実施目標 1 四万十町の手・山・川を生かした体験を企画しよう 住民関心度41 住民参画度44 社協関与11 2 ダムを利用したイベントを企画しよう 住民関心度44 住民参画度44 社協関与11 3 四万十町の資源を生かしたスポーツイベントを企画 住民関心度44 住民参画度44 社協関与12 4 廃校を利用しよう 住民関心度45 住民参画度44 社協関与11</p>
---	--

【小 活】

四万十町の取り組みは、とりわけ社協サイドの地域福祉活動計画における評価方法が注目される。計画の立てっぱなし、やりっぱなしではなく、達成できた項目に関しても、その要因を議論して共有化すると同時に、達成できなかった項目についても、その原因を率直に出し合い、反省点として共有化されている。その作業は地道であるが、予定時間を大幅に超過してでも熱心に議論し合う住民の様子は印象的であった。

さらに、合併前の旧町村単位の地域性が異なることに着目して、地区単位の振り返りがおこなわれている。そして、眼に見えるエリアだけでなく、眼に見えないが地理的空間領域を超え出るテーマ部会別に住民、社協、行政が自発的に「この指止まれ」方式で参加し、振り返るという計画推進体制が取られている。いわば、眼に見える伝統型コミュニティからテーマ型コミュニティへの発展形態であり、住民だけでなく、職務命令ではない形での社協等の職員の自分の関心に応じた自発的な計画への参画により、モチベーションに基づく持続性が担保される。それに地区別評価をクロスさせることにより、テーマ別の評価を地区別に見ることもできるように配慮されている。

そして、地域福祉活動計画を最も具体的な実施目標（小目標）に即して、住民の「関心度」や「参画度」の基準から評価することを通じて、住民の地域福祉活動を客観的に捉え直す視点を住民自身が育むことができると同時に、「社協関与」の評価基準があることによって、社協職員のコミュニティ・ソーシャ

ルワーカーとしての働きが、住民からどのように映っていたかを客観的に捉え直せる契機となっている。

ま と め

高知県の3つの町村を取り上げて、地域福祉（活動）計画が確実に生かされ、持続する要因を分析してきた。

佐川町では、5つの地区単位での住民の主体的な話し合いと行動が最大限尊重される形での社協と行政の側面支援があり、住民組織のリーダー、サブリーダーが推進役を果たしていること、そして、どの地区も地域活動拠点をもつことによって、それが活動のエンジンの機能を果たしていること、さらに、「みんなでまちづくり委員会」や健康福祉大会を通じて、地区間相互の刺激と発奮材料が得られることが持続要因となっていると考えられる。

日高村では、やはり、小地域ネットワーク会議が、個別支援と地域支援の両面から、地域福祉活動を持続させるエンジンの役割を果たしている。それが、平時・災害時の見守り支援ネットワーク会議と、計画推進に向けた地域福祉活動ネットワーク会議の両輪となって、個別支援と地域支援という地域福祉の複眼思考を住民自身が養うことを成功させている。しかも、その活動の振り返りや推進の単位が、住民にとって最も身近な小地域単位でおこなわれることによって、計画や活動が自分たちのものとして、アイデンティティを持ちやすい関係にあることが持続力を発揮することにつながっているものと見ることができる。

四万十町では、評価が手堅くおこなわれていることが、計画活動を安定化する要因となっていると考えられる。計画達成・未達成の要因・原因の共有化、旧町村単位の地域性に根ざした評価、テーマ部会別の評価、テーマ別地区単位の評価、さらに、住民の主体性や社協の協力体制という観点からの実施目標別の点数評価、というように、より多角的、総合的な評価手段を住民が発展的に生かすことによって、住民が客観的な視点で自分たちの活動を捉え直し、活動を改善しつつ持続させることができる原動力になっていると考えられる。

3つの町村の取り組みに共通することは、地域活動拠点やネットワーク会議、評価手段、という計画活動の重要なエンジンを獲得しながらも、そのエンジンをうまく使いこなす住民の主体性を発揮できるよう、社協や行政が側面支援している点である。依存的な住民から、主役に転換、成長しうる住民へのサポートをできるかどうか、とくに社協職員のコミュニティ・ソーシャルワーカーとしての力量が問われる試金石であり、それが見事に発揮されている。

注

- 1) 厚生労働省社会・援護局地域福祉課「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定状況について（平成29年4月1日時点）」、同「市町村地域福祉計画策定状況等の調査結果概要（平成28年3月31日時点）」を参照。
- 2) 同上・厚生労働省「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定状況について（平成29年4月1日時点）」を参照。
- 3) 2000年の社会福祉法制定当時に筆者が厚生労働省の担当課長補佐に直接インタビューし、なぜ義務化しないのかを尋ねた結果では、国が義務づけることによって市町村の自主性や住民の主体性を損なう恐れがあり、それが地域福祉計画の趣旨に矛盾するから、ということであった。
- 4) 同上・厚生労働省「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定状況について（平成29年4月1日時点）」を参照。なお、高知県内の市町村の状況を見る限りでは、とくに2018(平成30)年度から、介護保険事業（支援）計画の第Ⅶ期、障害福祉計画の第Ⅴ期と重なることもあり（いずれも現在は3年計画と法定化されている）、それらにサイクルを合わせて、6年計画とする市町村もある。地域福祉計画が個別福祉計画に対する上位計画であるとの位置づけが明確化されたことをふまえれば、サイクルをできる限り合わせることも検討されてよいだろう。
- 5) 厚生労働省社会・援護局長「市町村地域福祉計画の策定について（社発第0810001号平成19年8月10日）」別添「要援護者の支援方策について市町村地域福祉計画に盛り込む事項」、および厚生労働省「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定について（平成26年3月27日社援発0327第13号）」別添「生活困窮者自立支援法策について市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画に盛り込む事項」を参照。
- 6) 注1)を参照。
- 7) 田中きよむ「地域福祉(活動)計画と住民主体のまち・むらづくり(上)―高知県内各市町村の取り組み―」（『ふまにすむす』第25号、2015年3月）を参照。
- 8) 高知県独自の集落維持・再生の仕組み、住民の課題把握と地域独自の解決方法の仕組みとして、「集落活動センター」が各市町村・各地域で住民組織によって運営な

され、その地域のニーズに合わせて、生活支援サービス、安心安全サポート、健康づくり、防災活動、鳥獣被害対策、観光交流、定住サポート、農林水産物の生産・販売、特産品づくり・販売、エネルギー資源活用等に取り組まれている。同じく高知県独自の「高知型福祉」の取り組みとして、多様なニーズへの対応と縦割り（高齢者・障害者・児童等）の克服をめざす住民主体の支え合いの共生型交流拠点として、「あったかふれあいセンター」が各市町村・各地域で社会福祉協議会、NPO、企業等によって運営され、地域のニーズに合わせて、必須機能（「集い」「相談・訪問・つなぎ」「生活支援」）、付加機能（「預かる」「働く」「送る」「交わる」「学ぶ」）、拡充機能（「移動」「配食」「泊まり」「介護予防」）が組み合わせられている。そのような地域拠点を軸とする共生型地域づくりの可能性については、田中きよむ編著、玉里恵美子・霜田博史・水谷利亮・山村靖彦著『小さな拠点を軸とする共生型地域づくり—地方消滅論を超えて—』晃洋書房、2018年）を参照。

- 9) 岡村重夫が指摘する「福祉性」の原則と「地域性」の原則（岡村重夫『社会福祉学』柴田書店、1963年）を初め、国内外の地域福祉研究で論じられてきた地域福祉の2つの本質的要素に通ずる。

