

地域福祉計画推進における住民参加の効果 —「市民会議」を基盤としたA市の事例から—

長谷中 崇 志

I. はじめに

2000年の社会福祉法改正により、地域福祉の推進が社会福祉の目的として掲げられた。そして、地域福祉推進の手段として地域福祉計画が法定化され(社会福祉法第107条・108条)、2003年度より地域福祉計画に取り組んでいる自治体では第3期地域福祉計画を迎える等、各自治体において地域福祉計画の策定・推進が行われている¹⁾。地域福祉計画策定の要件として「住民参加」が求められており、住民参加に基づく地域福祉計画の策定・実施・評価が重視されている。例えば、2002年1月の厚生労働省・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(一人ひとりの地域住民への訴え)」では、「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」、「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」として、計画策定・実施・評価の全ての段階における住民参加の必要性が明確に示されている。

2000年の社会福祉法改正以降、地域福祉計画における住民参加のあり方を検討する研究が数多くなされている。しかし、その多くは、計画の策定過程に焦点をあてた研究であり、計画策定後の推進段階における住民参加に焦点をあてた研究は少ない²⁾。牧里毎治氏が指摘しているように、地域福祉計画は「策定、実施、監視、評価の各局面での系統的・連続的な住民参加が求められて」おり³⁾、地域福祉計画における住民参加のモデル化にむけて、地域福祉計画策定後の推進段階における住民参加に焦点をあてた研究を蓄積していくことが課題の一つとなっている。

筆者はこれまでに、A市の第2期地域福祉計画策定(2007年度～2008年度)における住民参加の

取り組みに焦点をあてて検討を行い、以下の2点の知見が得られた⁴⁾。①住民・行政・社会福祉協議会による協働体制を構築し、「市民会議」という「出会いの場」において協議を重ねるという策定方法を採用したところ、その手法が住民の主体形成に寄与する可能性が示唆された。また、②地域福祉計画の重要な要素とされている「総合性」が、幅広い住民参加と行政内のガバナンスを促進する要因である可能性が示唆された。本研究は、A市第2期地域福祉計画策定後の実施過程に焦点をあてて検証する継続研究である。本稿では、「市民会議」を中核とした公民協働による地域福祉計画の実施過程を事例として、①住民の主体力の形成、②多様な住民参加、③各主体に及ぼす影響という3つの視点から検討する。

II. 方法

(1) 対象と方法

研究対象は、A市が2009年度より5ヶ年で取り組んでいる第2期地域福祉計画推進の事例である(調査期間は2009年4月～2012年10月末)。筆者は、第2期地域福祉計画策定に2007年度より計画策定アドバイザー、策定委員会委員として、2009年4月からの計画推進に計画推進アドバイザー、推進委員会委員として関わっている。本事例研究では、計画推進プロセスをたどりながら、特に住民参加の取り組みに焦点をあてて検討する。方法としては、参与観察、関係資料、A市・A市社会福祉協議会・関係者へのインタビューに基づいて分析を行った。

(2) A市の概要と第2期地域福祉計画推進までの経緯⁵⁾

A市は、2004年12月に旧A市・B町・C町が対等合併した人口約14万人の観光都市である。面積約136.6km²、約54,700世帯、高齢化率21.0%、旧A市人

口約115,000人（高齢化率20.6%）、旧B町人口約11,000人（高齢化率23.5%）、旧C町人口約15,000人（高齢化率22.3%）、27小学区である（2011年3月現在）⁶⁾。旧A市では、合併前の2002年度から2003年度にかけて旧A市第1期地域福祉計画および地域福祉活動計画（計画期間2004年度～2008年度）を策定した。その後、2004年12月の合併により、旧A市第1期地域福祉計画の最終年度にあわせた旧B町・旧C町版地域福祉計画（地域版）を2005年度から2006年度にかけて策定した（計画期間2007年度～2008年度）。各計画ともに2008年度が最終年度となるため、第1期地域福祉計画をふまえて、新たなA市に対応する第2期地域福祉計画の策定（地域福祉活動計画と一体的に策定）に取り組むこととなった。

第2期地域福祉計画では、第1期計画の基調を踏襲した上で、計画策定・進行管理のいずれの段階にも住民が中核的に参加する「徹底した住民参加」が重視された。具体的には、有志住民で構成された「市民会議」を基盤組織として設け、住民・行政・社会福祉協議会の三者協働による計画策定が行われた。

（3）第2期地域福祉計画の内容

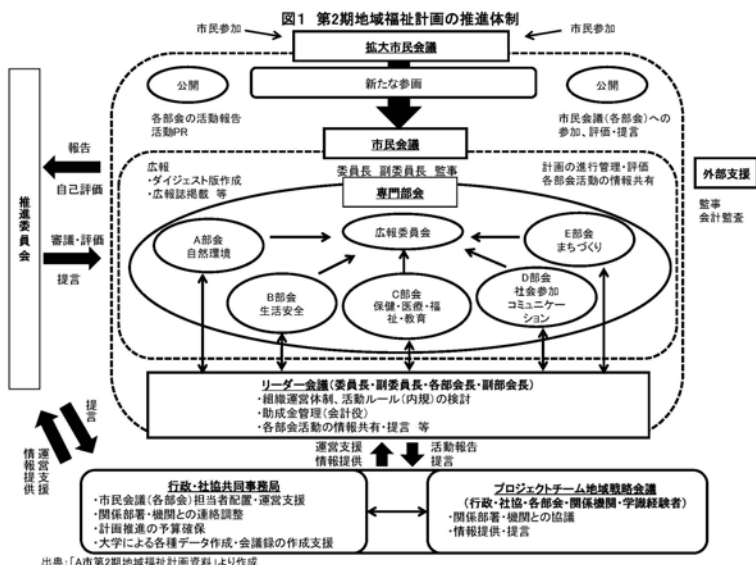
A市の第2期地域福祉計画は2009年度から2013年度の5ヶ年計画である。第2期地域福祉計画は、①地域課題の解決にむけて住民が主体的に取

り組む「市民計画」、②「行政計画」、③「社会福祉協議会活動計画」の3部構成で、3つの計画に盛り込まれなかった意見については全て「資料編」に掲載された⁷⁾。計画策定過程において本計画で取り組む地域課題を整理し、最終的に5つの課題に分類された全52項目が計画に盛り込まれた。具体的には、A部会「自然環境」9項目（①環境保護・自然との共存4項目、②ごみの収集・活用4項目、③空き地・空き家の活用1項目）、B部会「生活安全」10項目（①防災・減災5項目、②防犯3項目、③交通安全等2項目）、C部会「保健・医療・福祉・教育」10項目（①福祉【高齢者、障害のある人、子ども】5項目、②保健・医療2項目、③福祉資源3項目）、D部会「社会参加・コミュニケーション」11項目（①交流3項目、②地域活動・ボランティア活動4項目、③見守り・支え合い4項目）、E部会「まちづくり」12項目（①交通・移動3項目、②公共施設・社会資源5項目、③まちの活性化4項目）、が計画にまとめられた。

Ⅲ. 結果

（1）第2期地域福祉計画の推進体制

計画の策定過程と同様に、計画の実施段階においても「市民会議」を中心とした住民主導を進めていくという方法が採用され、住民・行政・社会



福祉協議会の3つの主体による協働体制で実施された(図1)。具体的には、有志住民により構成された「市民会議」を計画の中核的な推進役として位置づけ、住民主導型による計画の進行管理・評価を行った⁸⁾。また、多様な住民の参画を得ることを主なねらいとした「拡大市民会議」(公開)を年2回程度開催した。学識経験者、保健・医療・福祉専門機関、当事者・関連団体機関、市民会議各部会代表で構成される「策定委員会」は「推進委員会」として位置づけられ、市民会議から報告される計画の進捗状況の把握・評価を行うとともに、適宜、市民会議や行政・社会福祉協議会への提言を行う役割を担った。

行政・社会福祉協議会の体制では、両者による「事務局」を設置し、市民会議および推進委員会を継続的に支援する体制を敷いた⁹⁾。また、第2期地域福祉計画の取り扱う内容は、福祉、保健・医療、教育、まちづくり、防災等の多様な生活関連分野にわたっているため、随時、行政内関係部署や関係機関との横断的な協議の場「プロジェクトチーム地域戦略会議」を設け、計画を推進した。

(2) 第2期地域福祉計画の推進過程

以下、市民会議の活動に焦点をあてて、2009年度から2012年度における主な取り組みを概観する。

1) 2009年度

第2期地域福祉計画推進の最初の2年間では、主に、市民会議を中心に計画推進を図っていくための基盤整備が重点的に行われた。

2009年度には、まず、「地域福祉計画策定報告会」が開催され、計画の周知を図るとともに、計画策定に携わった住民等に対して市民会議への参加を呼び掛けた(「手あげ方式」による公募)。行政内では、各部署への計画の周知が行われ、横断的な活動を展開していくための準備が進められていった。2009年度の市民会議では主に、市民会議に関する仕組みの検討や活動予算の確保にむけた検討、計画の周知方法の検討等、市民会議の体制づくりや計画推進にむけた内部の基盤整備が行われた。また、随時、各部会活動を展開するにあたり、NPO団体(A部会)等の関係機関、防災対策課(B部会)や都市整備部(E部会)等の行政内関

係部署と協議する場が設けられた。計画の評価についても検討がなされた。市民会議において、評価の目的、評価基準や評価方法、様式について議論が重ねられ、作成した評価シート「市民計画取組シート」を用いた活動評価が実施された(2010年度以降も引き続き検討され、評価シートを修正して評価を実施)。

2) 2010年度

前年度の議論を経て、市民会議の活動予算100万円¹⁰⁾が2010年度より助成されることとなった。それにともない、助成金の出納方法や監事の設置等、助成金を受けて活動を展開していくための仕組みが構築された。また、「市民会議参加者募集要項」、「市民会議活動ルール(内規)」が作成され、市民会議の活動を促進していくための環境が整えられた。各部会活動では、前年度の活動評価をふまえた「事業計画」が作成され、横断的な活動が展開された。例えば、市民会議委員長と市長との懇談会、地域振興課(A部会)、防災対策課・障害福祉課(B部会)、小中学校(C部会)、教育委員会・商工会議所(D部会)、都市計画課(E部会)等、行政の関係部署や関係機関との協議や協働による活動である。事務局体制では、市民会議の各部会に配置される社会福祉協議会職員の充実が図られ、住民活動への支援が強化された。その他に、活動の評価(評価方法や評価シート)に関する前年度からの検討、計画を全市的に周知し、市民会議への新たな住民の参画を促進していくための方法について議論が重ねられた。その結果、市民会議内に「広報委員会」が新たに設置されるとともに、各部会の愛称の決定、計画の「ダイジェスト版」作成がなされ、市民会議の活動を外部にむけて発信していく基盤が整備された。

3) 2011年度

計画推進の中間年である2011年度には、「市民計画」(各部会活動)、「行政計画」、「社会福祉協議会活動計画」の進捗状況の点検と中間評価(進捗状況の「可視化」)が行われた。そして、それらの結果に基づき、各部会、行政、社会福祉協議会が残り2ヶ年において取り組む活動の絞り込み(「選択と集中」)が行われた。広報活動に関しては、こ

れまで、2010年度に設置された「広報委員会」を中心に計画の周知方法の検討と具現化が図られてきた。しかし、各部会から選出された委員が毎回の会議に継続して参加することが難しく、委員には広報に関しての一定の専門知識が求められることから、広報委員会のあり方について再検討された。その結果、原則、リーダー会議が広報委員会の役割も担い、必要に応じて広報委員会を開催するという形に修正された。また、計画および市民会議について住民に広く周知を図るために、各部会・行政・社会福祉協議会が一体となって様々なイベント等でPR活動を展開し（掲示パネルサイズで計画の紹介版を作成、ユニフォームの作成）、広報活動を強化した。計画推進最初の2ヶ年の評価に関しては、「市民計画」に焦点をあてて検討されてきたが、リーダー会議や各部会の中で、計画に基づく行政施策や社会福祉協議会施策の達成状況を把握したいとの要望が繰り返し出されていた。それらの声を受けて評価方法等の検討が重ねられ、中間年に、行政の中間評価「行政支援計画の進捗状況」、社会福祉協議会の中間評価「社会福祉協議会の支援計画の進捗状況」が提示されたという背景がある。各部会活動の中間評価を受けて、特に、①各部会活動への新たな住民参加の必要性、②計画の認知度を全市的に高める必要性が、また、行政・社会福祉協議会の中間評価を受けて、特に、①行政内の各部署への計画内容の周知の徹底、②1つの窓口ですべての手続きが行える「ワンストップサービス」の具現化が今後の課題であることが、リーダー会議等で確認された。

4) 2012年度

2012年度には、各部会でこれまでに取り組んできた活動を基盤としながら各部会の活動が絞り込まれ、それらへの重点的な取り組みが展開された。さらに、前年度の中間評価で課題とされた、計画や市民会議の取り組みを全市的に周知し、幅広い住民の参画につなげていくための方法として、C部会（保健・医療・福祉・教育）より、各部会で行われている活動に加えて、全部会共同の事業を行ってはどうかとの提案がなされ、検討が重ねられることとなった。また、2012年度は計画推進4年目であり、第3期地域福祉計画策定にむ

けた作業が9月より開始されるため、第2期地域福祉計画の総括的な評価が行われた¹⁾。

(3) 市民会議の状況

1) 市民会議参加登録住民の推移

第2期地域福祉計画における市民会議参加登録住民の状況は表1の通りであった。計画推進の初年度である2009年度には、78人の住民が市民会議への参加意思を示し、委員長1人、A部会11人、B部会11人、C部会27人、D部会10人、E部会18人の体制で活動が進められた。2012年度（2012年10月末現在）において、85人の住民（85人の内、53人が計画策定時の市民会議会員）が参加し、委員長1人（計画策定時の委員長）、A部会9人（計画策定時の会員6人）、B部会12人（計画策定時の会員9人）、C部会40人（計画策定時の会員22人）、D部会6人（計画策定時の会員3人）、E部会17人（計画策定時の会員12人）が計画推進に取り組んでいる。

表1 第2期地域福祉計画における市民会議参加登録住民の推移

	(単位:人)					
年度	2008	2009	2010	2011	2012	
総数	77	78	77	84	85	(53)
委員長	1	1	1	1	1	1(1)
A部会	9	11	10	9	9	9(6)
B部会	9	11	10	12	12	12(9)
C部会	31	27	28	39	40	40(22)
D部会	11	10	10	6	6	6(3)
E部会	16	18	18	17	17	17(12)

出典：「A市第2期地域福祉計画資料」より作成。

注：1) 2008年度は、第2期地域福祉計画策定時の市民会議会員数。

2) 2009年度～2012年度は、第2期地域福祉計画推進時の市民会議会員数。

3) 2012年度は2012年10月末現在。

4) 2012年度の()内の数値は、計画策定時に市民会議会員であった会員。

2) 市民会議（リーダー会議、5部会、広報委員会、合同部会・拡大市民会議）の実施状況

市民会議の実施状況は表2の通りであった（2009年度～2012年10月末現在）。

(4) 第2期地域福祉計画（「市民計画」）の達成状況

第2期地域福祉計画では、市民会議を中心に計

表2 市民会議(リーダー会議、5部会、広報委員会、合同部会・拡大市民会議)の実施回数と参加者延べ人数の推移

		年度	2009	2010	2011	2012	計
リーダー会議	実施回数	10	12	9	6	37	
	延べ人数	91	114	73	52	330	
A部会	実施回数	10	10	10	6	36	
	延べ人数	48	42	53	24	165	
B部会	実施回数	8	6	6	5	25	
	延べ人数	57	45	44	35	181	
C部会	実施回数	7	10	11	7	35	
	延べ人数	56	116	136	73	381	
D部会	実施回数	9	8	8	7	32	
	延べ人数	58	67	29	23	177	
E部会	実施回数	10	11	12	7	40	
	延べ人数	118	93	66	28	307	
広報委員会	実施回数		15			15	
	延べ人数		85			85	
合同部会・ 拡大市民会議	実施回数	2	3	2	2	9	
	延べ人数	85	116	64	50	315	

出典：「A市第2期地域福祉計画資料」より作成。

注：1) 2012年度は2012年10月末現在。

2) 「A-E部会」は定例会の数値。定例会以外に、イベント・視察を実施している。

3) 「広報委員会」は2010年度に設置。2011年度以降は原則、リーダー会議内で開催されている。

4) 「合同部会・拡大市民会議」は2012年11月4日開催分を含んだ数値。2009年度の第1回目は計画策定報告会として開催。

画の評価基準や評価方法について検討が重ねられ、評価の仕組みが構築されていった。具体的には、年度ごとに「市民計画」の評価を行うとともに、第3期地域福祉計画策定にむけて総括的な評価が行われた。2012年9月に実施された総括評価では、①各部会の重点項目である「目指すべき姿」について、「どの程度、実現したか」を検証するとともに、②「具体的な方策」について「取組の方向性は、どうだったか」が検証された。

検証結果は、以下の通りであった¹²⁾。A部会「自然環境」では、「①環境保護・自然との共存」の4項目いずれも「改善傾向にある」、②ごみの収集・活用」4項目いずれも「改善傾向にある」、③空き地・空き家の活用」1項目が「変わらない(取り組んでいない)」と評価された。B部会「生活安全」では、「①防災・減災」5項目いずれも「改善傾向にある」、②防犯」3項目いずれも「変わらない(取り組んでいない)」、③交通安全等」2項目いずれも「変わらない(取り組んでいない)」と評価された。C部会「保健・医療・福祉・教育」では、「①福祉(高齢者、障害のある人、子ども)」5項目いずれも「改善傾向にある」、②保健・医

療」2項目いずれも「変わらない(取り組んでいない)」、③福祉資源」3項目いずれも「改善傾向にある」と評価された。D部会「社会参加・コミュニケーション」では、「①交流」3項目いずれも「改善傾向にある」、②地域活動・ボランティア活動」4項目いずれも「改善傾向にある」、③見守り・支え合い」4項目いずれも「改善傾向にある」と評価された。E部会「まちづくり」では、「①交通・移動」3項目の内、2項目が「改善傾向にある」、1項目が「変わらない(取り組んでいない)」、②公共施設・社会資源」5項目いずれも「変わらない(1項目取り組んでいる、4項目取り組んでいない)」、③まちの活性化」4項目の内、1項目が「改善傾向にある」、3項目が「変わらない(取り組んでいない)」と評価された。

IV. 考察

「市民会議」を中核とした公民協働による地域福祉計画推進の事例をふまえて、①住民の主体力の形成、②多様な住民参加、③各主体に及ぼす影響という3つの視点から考察する。

(1) 住民の主体力の形成

2009年度から2012年10月末までの計画の推進過程をみると、活動予算が確保されておらず、市民会議に関する仕組みが十分に整備されていない状況の中で、住民主導で「白紙からの計画推進(進行管理・評価)」を展開していることが読み取れる。具体的には、78名の住民が、「手あげ方式」で計画推進の中核を担う市民会議に主体的に参加し、リーダー会議¹³⁾や各部会等¹⁴⁾での協議を重ねながら、市民会議の仕組みづくりや活動予算の確保、横断的な活動を展開していくための関係部署との協議、計画の広報活動等を実施した。市民会議を中心に計画を推進していくための基盤が整備され、住民の主体的な活動へと発展しているといえる。計画策定に参加した住民の意識変化の観点からみても、「第2期A市地域福祉計画における住民参加と協働に関する実態調査」¹⁵⁾の結果に示されているように、住民自身が主体的に活動を展開していることを自覚し、住民の主体的な活動が計画推進の原動力となっていることを認識している

ことがわかる。

計画の推進過程において、住民の主体的な参加が可能となった主な要因として、以下の4点があげられる。

第1に、計画策定・進行管理・評価を住民が中心となって行っていくことの必要性について住民・行政・社会福祉協議会の間で合意形成を図ったことである。

先行研究においても、「計画の進行管理についての各主体の合意」が計画策定後の進行管理を成り立たせる要因の一つとして指摘されている¹⁶⁾。第2に、計画策定・進行管理・評価の全ての段階において系統的・連続的な「協議の場」を設け、計画策定に参加している住民自らが活動を評価し、改善につなげていく「らせん型プロセス重視」の計画推進を図ったことである。

先行研究においても¹⁷⁾、地域福祉計画策定過程で住民参加を可能とする「協議の場」を設けることにより、住民の主体性を高め、住民主体の取り組みにつながることを示されている。ただし、「協議の場」をつくり、住民が参加しさえすれば自然発生的に主体形成がなされるわけではなく、住民が「十分に発言できる機会をつくり、同時に自分たちで地域福祉活動の実践を計画的に担えるような能力を育て上げ」、「これまでの実践を評価し、さらに改善するための討議ができるように条件を整える必要がある」と指摘されている¹⁸⁾。先行研究の知見をふまえると、本計画の策定過程において、「協議の場」である「市民会議」を中心に、住民・行政・社会福祉協議会の3者が協働で議論を重ねる過程の中で住民の主体性が高まり、計画推進の原動力が蓄積された。

さらには、計画推進の主体者が自らの取り組みをふりかえりながら、改善する必要がある課題や改善方法を見出して次の行動につなげていく「プロセスを改善するための評価」¹⁹⁾を重ねることにより、住民の主体性が高まり、計画推進を可能にしたと考えられる。牧里毎治氏が、「地域福祉計画は、地域福祉のデザインあるいは地域福祉ビジョンを示すものであり、それほど計画策定段階での住民参加は意味があるものである。つまり最初の段階での参加・参画がなければ、計画実施の段階で実践される地域福祉なるものはみすぼらし

いものにならざるをえないし、計画評価の段階でも程度の低いものに終わらざるをえない」、「これからの地域福祉システムの形成は、策定、実施、監視、評価の各局面での系統的・連続的な住民参加が求められている」と指摘しているが²⁰⁾、その指摘を支持する結果が示された。

第3に、計画の策定過程のみならず、計画の推進段階においても住民・行政・社会福祉協議会・学識経験者による一体的な協働体制を敷いたことがあげられる。

具体的には、行政・社会福祉協議会職員、市民会議委員長と学識経験者が頻回に打ち合わせを行い、計画推進に関する情報共有とスキルアップを図っていった。また、職員を市民会議・各部会に配置し、住民と「顔の見える」協議を重ねながら、住民から出された意見の具現化にむけた様々な取り組みを行う過程で、住民との信頼関係が強化され、住民の主体形成へとつながっていったと考えられる。職員の側にも意識変化が起こり、住民と協働で地域福祉を推進していくことの「魅力」や「やりがい」を認識するようになっていくことが確認できた²¹⁾。

住民主体の計画策定・推進に取り組むにあたって、住民・行政・社会福祉協議会・学識経験者による協働体制を具現化することで、計画推進に関わる職員が住民と協働で活動を推進していくことの重要性を認識するようになった「意識変化」が起こり、行政・社会福祉協議会による一体的かつ継続的な住民支援や住民の主体形成につながっていったと考えられる。

第4に、住民が活動をを進めていくための予算と権限を移譲し、住民自らが予算管理を行いながら活動を推進していくという仕組みが取り入れられたことである。

上述の通り、計画推進の初年度(2009年度)は、計画推進における住民活動の予算が確保されておらず、市民会議の組織運営体制も十分に整備されていない状況の中で、公募で参加した住民が「手弁当」²²⁾で協議を重ねていった。そのような中で、計画を実行していくための活動予算確保への要望が住民より繰り返し出され、具現化にむけて動いていくこととなった。2010年度より、年間100万円の活動予算が確保されたことを受け、定められ

たルールのもとで、事業計画に基づく助成金の配分と管理を住民自らが行う仕組みが決定された。課題の解決にむけて、住民自らが予算の用途を決めて活動に取り組んでいくという経験を通じて、住民活動が促進されて、住民の主体力が高められていったと考えられる。今日、市町村において一定の財源や権限を移譲する「地域内分権」の取り組みが報告されているが²³⁾、今回の事例では、地域福祉計画を推進する上で、予算と権限の移譲が住民の主体形成に寄与する可能性が示唆された。

(2) 多様な住民参加

本計画では、幅広い住民参加を目指して、中核組織である「市民会議」(リーダー会議、5部会、広報委員会、全体会)に加えて、「拡大市民会議」(公開)を年に2回程度開催し、市民会議への新たな住民参加につなげる仕組みを設けた。

計画推進の初年度である2009年度の市民会議の委員数をみると(表1)、計78人の住民が参加意思を示し、2012年10月末現在、計85人の住民(内、計画策定の作業部会に参加した住民は計53人)が各部会において活動を展開しており、新たな住民参加がみられている。計画推進の4年間(2009年4月～2012年10月末現在)において、住民参加の場である「リーダー会議」「5部会」「広報委員会」「5部会全体会」「拡大市民会議」を計229回開催、延べ1941人の住民が参加し²⁴⁾、計画推進に取り組んでいる。今回の結果によれば、市民会議を中核とする住民参加の手法は、①計画策定・推進における連続的・継続的な住民参加、②新たな住民参加という点で一定の効果があるといえる。ただし、以下のような課題もみられた。第1に、各部会によって住民の参加状況に幅があり、特定の住民に負担が偏らないような対策が求められることである。各部会の住民参加状況を見ると、各部会に実際に参加している住民は固定化しており、多様な領域にわたる活動を行っていくにあたり住民の参加数が十分でないという指摘が各会議で住民より繰り返し出されている。住民主体の活動を継続・発展させていくために、参加住民の負担感の軽減と新たな幅広い住民の参加につながる方策を検討する必要がある。第2に、本計画および活動についての認知度が低いことである。現状の対策

として、計画のダイジェスト版の作成、広報誌の活用、各イベントの機会を活用した広報活動等、計画の周知活動を行っているが、必ずしも新たな住民参加につながっていない状況にある。先行研究において、「広報、啓発活動を通して、住民の周知度と関心度を高めることが地域福祉活動の効果を高めるための重要な課題である」²⁵⁾ことが示されている。計画の周知度を高め、新たな住民参加を促進していく周知方法を重点的に検討していくことが求められる。

(3) 各主体に及ぼす影響

第2期地域福祉計画では、福祉、保健・医療、教育、まちづくり、防災等の多様な生活関連分野を取り扱っている。そのため、活動を推進していく上で、随時、行政内関係部署や関係機関との横断的な協議を必要とした。計画が推進された4年間(2009年4月～2012年10月末現在)において、住民からの要望を受けて適宜、事務局が行政の関係部局・各課や関係機関と連絡調整しながら、協議が行われていった。ただし、当初から、横断的な協議がスムーズに実現したわけではない。住民から出される関係部署との調整の要望に対し、事務局は、行政内各課が縦割りの関係である現状や地域福祉計画についての行政内の認知度に差があるという現状を説明し²⁶⁾、市民会議において住民とともに現状を共有しながら協議を重ね、解決策を見出していった。具体的には、事務局が、行政内各部局に対して地域福祉計画の周知広報活動を強化するとともに、住民と事務局が共に関係部局に繰り返し足を運びながら、協議の場をつくり出していった経緯がある。徐々に各課との横断的な協議が設けられるようになり、さらには、例えばC部会のように小中学校と協働でプログラムを展開するまでに発展する動きもみられるようになっている。牧里毎治氏が、「地域福祉の特質の1つは、これまでの縦割り行政を地域社会で横割り展開する、つまり施策の総合化を促進すること」にあり、「総合化を促進するためには住民参加が不可欠で、住民参加による公民パートナーシップがなければ、実現が困難である」²⁷⁾と指摘している。その点からいえば、今回の事例は、住民参加による公民協働での計画推進が、行政内の「縦割り行

政を破る契機」²⁸⁾ になったといえる。地域福祉計画の重要な要素とされている「総合性」と「住民参加」が、行政内外のガバナンス（「組織内ガバナンス」と「組織間ガバナンス」²⁹⁾）の促進に寄与する可能性が示唆された。ただし、各部会活動の達成状況を見ると、計画に書かれている全ての活動に取り組んでいるわけではない。計画で取り扱う対象範囲と内容については、検討する必要がある。

V. おわりに

本稿では、A市第2期地域福祉計画策定後の実施過程を事例として、①住民の主体力の形成、②多様な住民参加、各主体に及ぼす影響という3つの視点から考察した。今回の分析では、以下の3点の知見が得られた。第1に、計画策定・進行管理・評価の全ての段階における「系統的・連続的な住民参加」が、①住民の主体性の向上、②住民活動の促進という点で一定の効果があること。第2に、地域福祉計画を推進する上で、住民への予算と権限の移譲が住民の主体形成に寄与する可能性が示唆されたこと。第3に、地域福祉計画の重要な要素とされている「総合性」と「住民参加」が、行政内外のガバナンスを促進する要因である可能性が示唆されたことである。

ただし、本研究には以下の3つの課題がある。第1に、本研究は1事例を分析したに過ぎず、結果を解釈するには限界がある。今後、他自治体の事例と比較検討し、分析を深めていく必要がある。第2に、今回の事例では、計画の評価過程への住民参加を取り入れたが、評価分析が「叙述的」(descriptive) レベルにとどまっていることである。木下聖氏が、「地域福祉計画の場合、評価過程への参加はまだ端緒に就いたばかりであり」、「まだその仕組みをつくる段階にある。今は評価へ直接関わるなかで住民が学習していく状況下にあると判断される」³⁰⁾ と指摘しているが、今回の事例では、その状況を克服できていないといえる。第3に、限られた住民参加での協議により、計画を推進していることである。人口14万人の地域規模からすれば、今回の計画推進過程に参加した住民の数は十分であるといえない。幅広い住民参加を

得るための方法論を検討していく必要がある。いずれも今後の課題としたい。

注・引用文献

- 1) 日本地域福祉学会は、全国の市区町村を対象とした「地域福祉計画策定・実施状況に関する実態調査」を2004年2月（全3,199市区町村、有効回答数2,005）、2006年2月（全2,114市区町、有効回答数1,007）に実施している。それによれば、前者では、「地域福祉計画を策定している」371自治体（策定率18.5%）、「地域福祉計画を策定する予定がある」456自治体（策定率22.7%）、後者では、「地域福祉計画を策定している」414自治体（策定率41.4%）、「地域福祉計画を策定する予定がある」221自治体（21.9%）であった。厚生労働省「全国の市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画等の策定状況について（2010年3月31日時点の状況調査結果）」（全1,750市区町村）では、「地域福祉計画を策定している」850自治体（策定率48.5%）、「地域福祉計画を策定予定」274自治体（策定率15.7%）となっている。
- 2) 木下聖（2007）『地方分権と地域福祉計画の実践—コミュニティ自治の構築へ向けて—』みらい、pp. 14-18.
- 3) 牧里毎治（2007）「技法としての地域福祉計画」牧里毎治・野口定久編『協働と参加の地域福祉計画—福祉コミュニティの形成に向けて—』ミネルヴァ書房、p. 33.
- 4) 長谷中崇志（2011）「地域福祉計画策定における住民参加の方法—参加と協働を重視したA市の事例から—」『名古屋柳城短期大学研究紀要』No. 33, pp. 97-105.
- 5) 詳しくは、長谷中崇志（2011）前掲書4）を参照。
- 6) A市ホームページ、A市資料。
- 7) 長谷中崇志（2011）前掲書4）。
- 8) 各部会合同で年に2～3回程度開催する「市民会議合同部会」、随時開催の「5部会」「広報委員会」、市民会議委員長・副委員長・各部会代表・副代表と事務局で構成された「リーダー会議」（原則毎月1回程度開催）を通じて、市民会議に関する仕組みの構築や計画の進行管理・評

- 価を行った。
- 9) 市民会議の5部会に行政・社会福祉協議会の職員を配置して活動支援を行った。
 - 10) 行政と社会福祉協議会からそれぞれ50万円助成。
 - 11) 2012年9月の市民会議(合同部会)において、第2期地域福祉計画「市民計画」の総括評価が行われ、「第2期地域福祉計画《市民計画》振り返りシート」としてまとめられた。
 - 12) 「第2期A市地域福祉計画《市民計画》振り返りシート」。
 - 13) リーダー会議は、原則毎月1回午後6時30分より開催され午後8時30分過ぎまで、遅い時には9時過ぎまで議論が行われた。当初、事務局側は年3回程度の開催を想定していたが、各部会の情報を共有し、活動を展開していくためには年3回程度の開催では不十分であり、毎月開催する必要があるとの合意がなされ、毎月1回の開催となった。
 - 14) 部会では、定例会に加えて、イベント・視察活動も実施されている。5つの部会長は計画推進委員会にも参加。
 - 15) 金森弘高(2010)「第2期A市地域福祉計画における住民参加と協働に関する実態調査」。
 - リーダー会議に参加する住民13名(市民会議委員長、副委員長、各部会長など第2期計画におけるリーダー層)、行政職員6名、社会福祉協議会職員10名を対象に(回収率93.1%)、住民・行政・社会福祉協議会のそれぞれの立場から第2期地域福祉計画の取り組みに対する見解を得ることを目的に実施された。
 - 16) 平野隆之・榊原美樹・澤田和子・朴兪美(2008)「高浜市地域福祉計画の検証—『福祉でまちづくり』の視点から—」『日本福祉大学社会福祉論集』No.119, p.25.
 - 17) 平野隆之・榊原美樹・澤田和子・朴兪美(2008)前掲書16).
 - 18) 平野隆之(2008)『地域福祉推進の理論と方法』有斐閣, p.152.
 - 19) 近藤克則(2008)「福祉社会開発におけるプログラム評価」二木立代表編『福祉社会開発学』ミネルヴァ書房, pp.171-174.
 - 20) 牧里每治(2007)前掲書3)p.33.
 - 21) 金森弘高(2010)前掲書15).
 - 22) 市民会議の委員は無報酬のボランティアである。2010年度より活動助成金が確保されてからも同様である。
 - 23) 例えば、永田祐(2011)「自治とケアをつなぐ—三重県名張市の地域内分権と地域福祉・地域包括ケアの取り組みから—」『地域福祉研究』No.39, pp.35-47.
 - 24) 「5部会」については、各部会の定例会の数で計算。定例会以外に、イベント・視察を実施している。「拡大市民会議」については2012年11月4日開催分を含めて計算。
 - 25) 増子正(2006)「地域福祉活動の住民満足度分析に関する研究—地域福祉活動計画への活用—」『厚生指針』p.11.
 - 26) 市民会議では、本音で語り合う自由な空間を重視している。
 - 27) 牧里每治(2007)前掲書3)pp.33-34.
 - 28) 牧里每治(2007)前掲書3)p.42.牧里每治氏は、地域福祉計画が地方分権や地方自治体改革にどのような影響を与えたのかを評価する研究課題として試論的に4点あげ、その1つとして、「地域福祉計画は、縦割り行政を破る契機になったか、横割り総合化に貢献したかという点に関する評価」を示している。
 - 29) 永田祐(2008)「地域福祉の視点から見るローカル・ガバナンス」『地域福祉研究』No.36, p.2.
 - 30) 木下聖(2007)前掲書2)p.103.

A Case Study on the Effects of Residents' Participation in Promoting a Community-based Welfare Plan

Hasenaka, Takashi

2000年の社会福祉法改正により、地域福祉の推進が社会福祉の目的として掲げられた。そして、地域福祉推進の手段として地域福祉計画が法定化され（社会福祉法第107条・108条）、2003年度より地域福祉計画に取り組んでいる自治体では第3期地域福祉計画を迎える等、各自治体において地域福祉計画の策定・推進が行われている。2000年の社会福祉法改正以降、地域福祉計画における住民参加のあり方を検討する研究が数多くなされている。しかし、その多くは、計画の策定過程に焦点をあてた研究であり、計画策定後の推進段階における住民参加に焦点をあてた研究は少ない。地域福祉計画における住民参加のモデル化にむけて、地域福祉計画策定後の推進段階における住民参加に焦点をあてた研究を蓄積していくことが課題の一つとなっている。本研究では、A市第2期地域福祉計画策定後の実施過程を事例として、①住民の主体力の形成、②多様な住民参加、各主体に及ぼす影響という3つの視点から考察した。今回の分析では、以下の3点の知見が得られた。第1に、計画策定・進行管理・評価の全ての段階における「系統的・連続的な住民参加」が、①住民の主体性の向上、②住民活動の促進という点で一定の効果があること。第2に、地域福祉計画を推進する上で、住民への予算と権限の移譲が住民の主体形成に寄与する可能性が示唆されたこと。第3に、地域福祉計画の重要な要素とされている「総合性」と「住民参加」が、行政内外のガバナンスを促進する要因である可能性が示唆されたことである。

キーワード：地域福祉計画, 住民参加, 住民主体, 市民会議, 公民協働