

住民主体による地域福祉計画策定と地域福祉活動推進の課題 —— 松本市笹賀地区における実践分析から ——

Tasks of planning and development for community-based services
by residents in the community
—— Analysis of practices in Sasaga district in Matsumoto city ——

合 津 千 香
Chika GOZU

要 旨

2000（平成12）年6月に公布・施行された社会福祉法第107条を根拠規定として、全国各市町村において地域福祉計画の策定が推進されている。しかしながら、この計画の性格は、地方分権推進の視点から策定主体となる市町村に対しては努力義務という位置づけがなされており、一方では平成の大合併といわれる市町村合併が同時並行的に行われている現状からも、計画策定を具体的に実施している市町村は約3割と決して多いといえないのが現状である。地域福祉計画は、「地域性」と「共同性」を有する「福祉コミュニティ」の創造には欠くことのできない要素である。こうした認識に基づき、本稿では、長野県松本市における地域福祉計画策定過程と具体的方法、そして29の地区で策定された計画のうち、それが住民福祉活動に連動した笹賀地区の事例を紹介し、それに対するソーシャルワーク的視点からみた分析と評価、課題について論及する。さらに松本市での計画策定手法を題材とし、それをもとに各地域における今後の地域福祉計画策定のあり方、とりわけ今回の市町村地域福祉計画においてもっとも重要であり、かつ困難性をともなうとされる住民参加・住民主体による計画策定手法について考察するとともに、それが効果的な住民福祉活動に結びついていくよう、より普遍化された実践論として援用できる部分を抽出して提起する。

キーワード 地域福祉計画 地域福祉活動計画 住民主体 福祉コミュニティ

本稿の課題とアプローチの視点

2000（平成12）年6月の「社会福祉の増進を図るための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」公布・施行によって、社会福祉事業法から名称変更された社会福祉法では、第1条の目的において、「この法律は、社会福祉を目的とする事業の全分野における共通的基本事項を定め、社会福祉を目的とする他の法律と相まって、福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域における福祉（以下「地域福祉」という。）の推進を図るとともに、社会福祉事業の公明かつ適正な実施の確保及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図り、もって、社会福祉の増進に資すること」とされ、地域福祉の推進が今後の社会福祉展開の基本方向であることが明文化された。さらにこれを具体化するために、第4条の地域福祉の推進では、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる

る分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」と規定された。

この社会福祉法において、地域住民の参加を推進するための一方策として示されたのが、第107条の市町村地域福祉計画の策定であり、同条では、「市町村は、地方自治法第2条第4項の基本構想に即し、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「市町村地域福祉計画」という。）を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を営業者その他社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、その内容を公表するものとする」と規定されている。本文の「次に掲げる事項」とは、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、各号を指している。この規定を受けて、各市町村では、2003（平成15）年度から住民の参加を得て地域福祉計画を策定することとされた¹⁾。

しかしながら、第107条の規定は、各市町村に対して法的拘束力を有するものではなく、地方分権の推進と相まって努力義務とされていることから、計画そのものの進捗状況も「策定済みまたは策定中あるいは策定見込み」を含めて全国市町村のわずか3割程度であり、策定予定がまったくない市町村が相当数存在するのが現状である。そして、市町村地域福祉計画の策定過程において、策定委員会への住民団体・当事者団体代表の参画、策定委員の公募、100人委員会の設立等さまざまな手法によって住民参加が図られてきてはいるものの、計画策定から活動の展開、計画管理・評価といった、いわゆるコミュニティワークの過程であるAPDSC（Assessment→Planning→Do→See→Check）²⁾が的確に実施されている市町村についての文献や資料による報告はほとんどないのが実情である³⁾。さらに、その策定にあたっては、「ステレオタイプで形式的なものに留まるのではなく、加えて、外部のコンサルタント会社に策定を請け負わせるようなことがあってはならないことは当然である。」⁴⁾とされているにもかかわらず、コンサルタント会社に策定を委託契約し、形式的な住民参加により計画を策定している市町村も少なくないという実態もある。

そこで本稿では、筆者もかかわる中で、地域住民の力で計画策定および住民福祉活動が同時進行的に進められていった、長野県松本市笹賀地区における福祉に関する実態把握・調査活動、地区福祉計画の策定、計画実施の各段階での活動、計画管理と内容の評価に関する活動のそれぞれの実践を紹介・分析し、その到達点と課題を明らかにし、住民主体による地域福祉計画策定と地域福祉活動推進に関する今後のあり方と方向性について提起する。

I. 松本市地域福祉計画策定の経緯

松本市は、地方自治法第2条第4号の規定に基づき、市の総合的将来像を念頭に置いて「新たな松本のまちづくり」と題した「松本市第8次基本計画（計画期間：平成18年度～22年度）」を策定し、その実現に向けて福祉領域においては、高齢者・介護保険分野の「安心いきいきプラン松本（計画期間：平成15～19年度）」、健康づくり・子育て分野での「スマイルライフ松本21（計画期間：平成13～22年度）」、障害者分野における「障害者福祉長期行動計画（計画期間：平成9～18年度）」、子ども・子育て支援の分野に関する「次世代育成支援行動計画（計画期間：平成17年度～26年度）」等の分野別行政計画を年次的に策定してきた。「松本市地域福祉計画」は、これらの計画を総合化し、地域社会の中でフォーマル・サービスとインフォーマル・サービスの協働

を基本として、個別施策を推進するための方策を計画化するものである⁵⁾。

一方、松本市には、各地区公民館における60年余にわたる活発な住民活動の実践⁶⁾があり、さらに1995（平成7）年度から「地区福祉ひろば条例」に基づき、住民の福祉の拠点としての「福祉ひろば」の設置が開始され、2003（平成15）年度末までに市内全域の29地区で設置が完了するという背景があった。「福祉ひろば」とは、1992（平成4）年「29地区福祉拠点の整備構想」を公約に掲げた有賀正氏が市長に当選し、住民自治型・創造型の「福祉の公民館」として各地区の公民館等に隣接して建設されてきたものである。住民の交流・ふれあい、相談活動、健康づくり、福祉づくり、ボランティア支援、および福祉の担い手づくりをとおして「福祉文化の創造」を目指している。「福祉ひろば」は、①ふれあい健康教室、②健康・福祉づくり相談、③地区の福祉を語る集い、④健康・福祉づくり学習、⑤ボランティア参加型訪問給食サービス、⑥介護者の集い、⑦「福祉ひろば」まつり、⑧他施設との交流、⑨町会福祉やサークル活動への支援、⑩「福祉ひろばだより」の発行等の事業を行い、地区の住民にとってなじみの深いものとなっている⁷⁾。各地区の福祉ひろばで業務に従事する職員として、松本市福祉計画課の非正規職員が配置されている。

こうした中で、「松本市地域福祉計画」は、松本市健康福祉部福祉計画課が各地区の「福祉ひろば」に対して「地区別地域福祉計画」の策定を指示し、それらを集約して「地域福祉（福祉ひろば）専門部会」が計画の骨子づくりを進め、「松本市健康福祉21市民会議」に諮りながら、松本市独自の住民の声を取り入れた計画策定を目指したのである。その計画期間は2006（平成18）年度から2011（平成22）年度の5か年とし、3年ごとに見直しを行うとされている。

Ⅱ. 笹賀地区地域福祉計画策定の取り組み

（1）「笹賀地区地域福祉計画策定委員会」の設立

笹賀地区は、松本市の南西部に位置しており南北に10km、東西に4kmの南北に細長い地形である。1889（明治22）年に笹賀村となり770世帯ほどの農村地帯であったが、高度経済成長期に分譲住宅や市営・県営住宅の建設によって飛躍的に人口が増大した。現在は、人口1万1145人、世帯数4217世帯、高齢化率18.03%（2006（平成18）年10月1日現在）となっている。

笹賀地区では、松本市健康福祉課福祉計画課からの「地区別地域福祉計画」策定の提起をうけて、2005（平成17）年1月16日、すでに活動していた「笹賀地区福祉ひろば事業推進協議会専門部会」のメンバーにより、「笹賀地区地域福祉計画策定委員会」（以下、「策定委員会」と略記する。）を設立した。策定委員は、連合町会正副会長、公民館長、民生児童委員会正副会長、健康づくり推進委員会長、老人クラブ連絡協議会長、ボランティア部会長、子ども育成会長、松本市笹賀出張所長、同出張所主査、笹賀公民館主査、笹賀担当保健師、「福祉ひろば」職員、在宅介護支援センター主任であったが、同年10月からは、2005（平成17）年度の連合町会正副会長、子ども育成会長、健康づくり推進委員会長が加わり19名となった。

（2）住民意識調査、ニーズ調査の実施

「地区別地域福祉計画」策定に向けて、まずはじめに、策定委員会では、地域の課題を把握することを目的としてアンケート調査を実施した。2005（平成17）年2月に実施されたアンケート調査では、町会役員、各種団体役員、「福祉ひろば」利用者等あわせて367名を対象とし、日常的に困っていること、将来的に心配となること、災害時に心配になることなどについて質問紙方

式でたずねたところ、回収率94.0%の345人から回答を得られた。調査は、地区や町会運営に携わってきた人、各種団体の役員と「福祉ひろば」利用者という、住民の中でも比較的地区的福祉に意識の高い人々を対象としており、いわゆる無関心層や若い勤労者世代の声の集約に欠けるといえる点はあるが、策定委員の尽力により、きめ細かく町会ごと、年齢層ごとの集計が行われた⁸⁾。

このアンケート調査の結果から、集計した生活上の課題の内容は14の町会ごとに違っている点、すでに町会単位で見守り支援部を立ち上げ、住民から信頼される活動を展開している町会がある点、自分が高齢化したときに近隣の声かけ、助け合いが必要であると多くの住民が考えている点、などが明らかになった。それらのことから策定委員会では、各町会単位の活動や話し合いを基本に据え計画を策定していくことを決定した。

(3)「笹賀地区地域福祉計画第一次案」作成の経緯

2005（平成17）年7月24日、各町会役員、各種団体役員等あわせて100名以上の参加を得る中で、はじめての笹賀地区としての「福祉懇談会」が開催された。策定委員長から地区地域福祉計画策定の途中経過とアンケート集計結果の報告がされたのち、筆者による講演「笹賀地区の福祉課題を解決するために」が行われ、「地域の福祉力」を高めるための小地域福祉活動の意義、福祉と防災を両輪の課題として考えること、従来の町会や各団体の活動に福祉の視点や防災の視点を盛り込むこと、活動組織づくりの方法等について提起された。そのあと、参加者が近隣の町会ごとに分散会に分かれて、それぞれの地域の抱える問題点や課題について話し合いが行われた。

さらに、策定委員会は、より多くの地区住民の参加を得てこれらの話し合いを深めるために、町会ごとに「福祉を考える会」を開催することを決定した。その結果、8月から9月初旬にかけ、町会長を中心として14の町会すべてで「第1回福祉を考える会」がそれぞれ約20名から30名の参加者を得て開催されている。そこでの話し合いの柱は、①各町会における福祉に関する問題点と課題を出し合って、それを解決するための手だてについての話し合い、②現在実施している事業を福祉につながる事業にしていくための話し合い、③福祉活動を展開していくための組織づくりについての話し合い、の3点に集約することとされた。

①では、「災害時の避難場所と避難方法」「子どもの安全」「高齢者問題」「子どもとその親が一致しない（地域の人間関係が希薄になっている）」などの問題がクローズアップされ、②では、「子どもが参加できる町内スポーツ大会にしよう」「放水訓練だけでなく、避難訓練をやろう」「敬老会に小学生に参加してもらおう」などのアイデアが提案された。③については、「隣組を福祉活動の最小単位にしていこう」「ボランティア希望者を募集してみよう」などの新しい活動についての提起もされている。各町会の「福祉を考える会」には、必ず策定委員が出席し、説明および助言をすると同時に、各町会からの意見を策定委員会に持ち帰る役割を果たした。策定委員会が「福祉を考える会」を各町会まかせにせず、地区全体の話し合いをより住民の身近な地域で行い、さらに、地域からの意見を大切に策定委員会で吸い上げ、集約することができた点が非常に効果的であったと考えられる。この町会ごとの「福祉を考える会」を開催した成果は、①はじめて、町会内のさまざまな役割・役職の人たちが一同に会して、わが町会の福祉課題についての話し合いの機会をもつことができたこと、②町内の福祉課題を、共有し解決法を考えていくことは町会活動の重要な柱であると確認できたこと、③福祉についての話し合いを今後とも継続していく必要があること、④日常的、あるいは災害時にも機動できる町会単位と隣組単位の見守り・助

け合い組織づくりが必要であること、などが各町会の住民みずからの声としてあがってきたことである。

策定委員会では、アンケート調査結果および笹賀地区「福祉懇談会」、各町会における「福祉を考える会」から提起された課題をもとにして、「重点事項」、「課題」、「現在の取り組み状況」ならびに「今後の方針」からなる「笹賀地区地域福祉計画第一次案」を作成した⁹⁾。「重点事項」は①高齢者・障害者問題 ②防災問題 ③子育て支援問題 ④少子化問題 ⑤子育て環境と登下校等の問題 ⑥異世代間交流の6項目にまとめられた。ここまでに至る策定委員会の活動により、地域の福祉課題の整理・統合が実現し、地域福祉計画づくりの必要性について各町会の住民にも理解を得ることができた。さらに推進委員会では、「笹賀地区地域福祉計画第一次案」を各町会へフィードバックする方策をとっていくことになるのである。

(4)「笹賀地区地域福祉計画第二次計画案」の作成

策定委員会では、11月から12月中旬にかけて再度「第2回福祉を考える会」の開催を各町会長に要請した。「笹賀地区地域福祉計画第一次案」を参考にして、①各町会で取り組んでいきたいこと、取り組みそうなことについて検討する、②現在実施している各町会事業を「福祉の充実」という観点での見直しと組織づくりを考える、③各町会で行った「福祉を考える会」の報告書を策定委員会に提出する、ことを提起している。「第2回福祉を考える会」では、町会ごとに具体的な取り組みの内容と方法について活発な意見交換が行われ、「高齢者を意識した避難訓練をしよう」「通学安全マップをつくり子どもの見守りを地域の人々でやろう」「高齢者見守り支援ネットワーク事業をはじめよう」といった具体的行動計画まで提案される町会もあった。

14の町会すべてで開催された「第2回福祉を考える会」にも策定委員が必ず出席し、他の町会での話し合いの様子が伝えられたほか、行動計画に対しての助言等も行われた。そして策定委員会では、各町会において集約された「福祉を考える会」報告書をもとに町会ごとの具体的活動計画を盛り込んだ「笹賀地区地域福祉計画第二次計画案」が作成された¹⁰⁾。さらに、2006（平成18）年1月29日、「第2回笹賀地区福祉懇談会」が開催され、第二次計画案の提示・説明が行われるとともに、筆者による講演「福祉計画を実行するために」においては、住民地域福祉活動の要素として筆者が考える「知らせる」「調べる」「つながる」「楽しむ」「学ぶ」「行動する」などの視点を盛り込んだ実践を重ねながら、地域住民全体に地域福祉活動に関する理解を得ていくこと、また地域福祉計画に沿った組織づくりの方法と留意点、今後の課題等についての提言がなされた。

(5)「笹賀福祉コミュニティ活動計画」の完成

2005（平成17）年2月24日の第15回策定委員会では、「笹賀地区地域福祉計画」原案の最終確認が行われた。この計画づくりの発端は、記述のとおり社会福祉法に定める行政計画としての市町村地域福祉計画策定のため、松本市福祉計画課の要請により策定に着手したものであった。しかしながら住民参加によって完成した計画原案は、住民みずからの手によって作成された、住民の地区福祉「活動」計画といえるものであった。住民が主体的に作成する計画は、行政による資源整備を中心とした計画とは内容が異なるものであることが再認識された。そこで、作成された計画の名称は「笹賀地区地域福祉計画」ではなく、「笹賀福祉コミュニティ活動計画—みんなでふくしのまちづくり—」とすることが決定された¹¹⁾。

内容は、基本方針として、①みんなが住みやすさを実感し合える笹賀づくり—子ども・青年・大

人・高齢者が温かく支え合って生活できる町会に一、②安全で安心して生活できる笹賀づくり—いざという時に声をかけ合える町会に一、③子どもと大人の心がかよい合う笹賀づくり—異世代間が強い絆で結ばれる町会に一、の3点を掲げ、笹賀地区の地域福祉活動の基盤は各町会にあることが示されている。計画書の前段においては、計画づくりの趣旨と特徴、策定までの経過についてまとめられている。ここでは、「町会のみなさんの意見を積み上げてつくりました」と自分たちの計画であることが強調されており、計画の具体的内容を示した部分においては、一次案の6項目の重点事項を、①高齢者・障害者を孤立させない活動、②災害時に住民の安全を守り合う活動、③子どもたちが健全に育つ環境作りの活動、④異世代間の絆を強める活動の4項目に統合し、そのそれぞれに課題と今後の方針と具体的取り組みを集約し、後段では、「各町会からの提案」と題して「第2回福祉を考える会」で話し合われた町会ごとの「取り組みそうな・できそうな福祉活動案」を掲載した。この計画書は全8頁の冊子として印刷され、2005（平成17）年3月15日に地区内に全戸配布された。住民の力を寄せ集めて練り上げた地区独自の地域福祉活動計画であり、しかも町会単位の活動計画までを包含した他に例を見ないものとなった。

（6）「笹賀地区福祉推進協議会」の設立と活動

「笹賀福祉コミュニティ活動計画」が完成し、策定委員会は1年間にわたる活動を終えたが「せっかく作った計画を絵に描いた餅にしたくない」との思いは強く、すでに計画を実践する町会もあったため、策定委員会を発展的継承し、「笹賀地区福祉推進協議会」（以下、「推進協議会」と略記する。）を設立することが決まった。

推進協議会設立の趣旨として、

- ①「笹賀地区の福祉力」の向上を図ることを目的とする。
 - ② 2006（平成18）年3月に策定された「笹賀コミュニティ活動計画」に基づいて取り組まれる各町会の自主的な福祉活動を支援することを目的とする。
 - ③ 笹賀地区の福祉計画や福祉活動を推進し、評価し、充実することを目的とする。
- の3点が掲げられた。そして、推進協議会の任務としては、
- ① 各町会における福祉に関する要望や問題点を集約し、福祉活動を推進するための具体的な取り組みについて協議する。
 - ②「笹賀コミュニティ活動計画」の重点事項別に専門部会を設け、各重点事項についての実践的な課題について検討し、各町会の取り組みを支援する。
 - ③ 各種団体の代表としての推進協議会の委員は、それぞれの立場から笹賀全体や各町会における福祉に関する問題点や課題を把握し、推進協議会に問題提起する。
 - ④ 笹賀地区における福祉事業を推進・充実させるために「笹賀地区福祉ひろば」に推進協議会の事務局を置く。の4点とされた。

2006（平成18）年5月1日、「笹賀地区福祉推進協議会設立総会」が開催され、推進協議会の年間事業計画として、①福祉活動実践交流会の開催、②各町会ごとの福祉活動の支援と「福祉を考える会」開催の支援、③地区社会福祉協議会、公民館、「福祉ひろば」等と共催での福祉に関する学習会の開催、④「笹賀福祉だより」（仮称）の発行の4事業が可決された。推進委員は、旧策定委員会委員のほか14町会の町会長、公民館長会代表、中学校PTA代表、各地区ですでに福祉活動を行っているボランティア団体の代表、防災会代表、「福祉ひろば」利用サークル代表、地域包括支援センター担当職員、また学識経験者として筆者が加わり43名の構成となった。さらに、地

区選出の市議会議員2名が特別委員として委嘱された。推進協議会の会長には、旧策定委員会委員長が選出された。この新しい組織は、行政や各種機関の下部組織としてでなく自主独立すると同時に、従来の「福祉ひろば」や地区社会福祉協議会では網羅することのできなかった、地域の福祉を考える幅広い層の住民が参画する組織として発足したのである¹²⁾。

推進協議会では、町会役員が交代した後の2006（平成18）年5月にすべての町会の当該年度の福祉活動に関する事業計画についてヒアリングを実施し、そこで推進協議会として助言を行ったのに加え、新年度の町会福祉活動への支援を約束するなどした。町会の役員は、松本市の場合1～2年の任期満了で交代するのが通例であるが、計画策定に関わった人が交代することで計画実行に支障をきたすことを防ぐために、ヒアリングの機会に新旧役員の引き継ぎを重点的に行ってもらったこととした。さらに、町会が実施する事業については実施後1か月以内に実施報告書を推進協議会に提出することを義務づけ、その報告書を「福祉ひろば」事務局がまとめて印刷してすべての町会長に配布することとなった。14の町会に画一化した活動展開を期待するのではなく、実情にあった活動を行い、各町会がお互いの活動を知り合うことにより、まだ活動が活発でない町会への啓発や実践交流の活発化を期待したのである。現在、町会の中には、福祉活動専門組織（ネットワークまたは福祉委員会）を立ち上げ、多忙な町会長に代わってその組織の代表が、責任をもって地域福祉活動を推進しているところもある。策定委員会は推進協議会と名称・組織を変更しても、各町会で決定した活動計画の実行を基本に据えて、その実施に向けての支援・連絡調整を行うというボトムアップ型の活動方針を継続することを基本としている。

Ⅲ. 町会単位の地域福祉活動の活発化

笹賀地区の住民福祉活動は、町会単位の活動計画に基づき町会の住民が自主的に活動を展開している点に大きな特徴がある。それぞれの町会がその実情にあった活動を展開しているのである。ここで、「笹賀地区空港東町会」における福祉活動事例を紹介し、その特徴を明らかにしたい。

（1）空港東ふくしネットワークの誕生

空港東町会は、過去は塩尻地籍であったが、1974（昭和49）年に松本市に編入されている。松本空港の東側に位置し、町会として成立してから31年という比較的新しい町会である。人口770人、世帯数97世帯、高齢化率12.6%であり、現在も新興住宅地が造成されており人口は増加している。2005（平成17）年度に開催された2回の「福祉を考える会」で出された意見をもとに、住民福祉活動を実践する組織づくりのためにボランティア参加者の募集に取り組んでいる。2006（平成18）年2月に次のようなアンケート依頼を町会内全戸に配布した。「福祉を考えると、町会員みんなで力を合わせて、この町会が楽しく安心して暮らせる町になるように具体的に行動しようということです。今までの町会役員の選出のように、組から何名選出するというのではなく、会員各位の得意分野とか、活動が始まったときに率先して参加していただけるような皆様に集まっていただくような方法で発足したいと思います」との呼びかけを町会長と「福祉を考える会」代表の連名で行った。アンケートは、筆者の助言もあり、活動に参加できる家族の名前を何人でも書き、それぞれが無理なく楽しんでできる活動をいくつでも選んでもらう形式とした。

①子どもたちの登下校時に外へ出て見守ったり声かけなどができる、②幼児などを、一時的に預かったり子守をしてあげられる、③家事の手伝いなど頼まれれば依頼者の都合の良いときに手助けできる、④近所の高齢者や障害のある人が望むなら災害時にその人の保護的な役ができ

る、⑤町内の県道沿いなどに花を咲かせる活動ができる、など11の選択肢に、「私ならできること、私しかできないこと、私でもできること、皆と一緒にできることに印をつけてください」という方式とした。加えて、設問2として「あなたが日常の中で手を貸してほしいことがありましたら記入してください（たとえば、高いところの仕事、雪かき、枝打ち、大掃除、買い物などなんでも）」という項目を設け、住民ニーズ調査も同時に実施している。ここでは、「たとえば」という形ではあるが、活動内容を具体的にイメージできる項目を選択肢としたことが、住民の気軽な参加を促すことに効果的であったと考えられる。

（2）空港東ふくしネットワークの活動

全戸へのアンケート調査を集約した結果、以下に掲げる6つの福祉活動グループが発足し、活動を開始することとなった。

① 空港東子ども安全サポーター（25名）

同時期に発足した笹賀地区全体の安全サポーターにも所属し、腕章をつけて小中学生の登下校時の見守り、声かけを行う。小学校では、毎月「管野小だより」を回覧版で回すことによって児童の下校時間を住民に連絡している。2006（平成18）年2月11日には、管野小学校主催で児童とサポーターの顔合わせ会が開催され、児童から感謝の言葉が発表されている。

② 子ども、一緒に育て隊（21名）

子どもたちに対して読み聞かせや楽しいクラブづくりを行うことをとおして、世代間交流を行う。子育ての悩みや相談に応えられるような窓口となる。2006（平成18）年9月18日町会主催敬老会にアトラクションで参加し、高齢者の皆さんからも好評を得た。

③ 生活雑事助け隊（18名）

高齢や病気で、日常生活に不自由な思いをしている人から、気軽にお手伝いを依頼されるような隊をつくり依頼に応えていく。隣組長にも協力を依頼して個別ニーズを掘り起こし、あくまでも住民のこころを大切にしてお手助けさせてもらうことを目標にする。高齢者のニーズ調査のためのアンケート実施を検討していく。

④ きれいな街に花咲かせ隊（62名）

日頃から街の美化を心がけ、県道沿いや花壇への花の定植、草取り、管理等を自分たちで計画して行動することでまち全体の交流を図る。今年は5歳から85歳の会員が、コスモスを県道沿いやその他の場所に植え、人々の目を楽しませた。

⑤ みんなの安全守り隊（27名）

防災会・消防署とタイアップして町内安全マップを作成する計画。高齢者や障害者に対して緊急時に支援してくれる人を確保する。その他、町内防災放送設備の設置を働きかけ、テレビ松本による使用説明会も開催された。笹賀消防団と芳川消防署神林出張所とも協力体制を組むこととなり、2006（平成18）年9月11日町会防災会による町内防災訓練にも参加している。

⑥ 街の将来考え隊（21名）

空港東町会が住み良く明るいまちになるよう、町会事業全体について考えていく。2006（平成18）年9月23日コーディネーター会を開催し、緊急時の住民生活の安全を守るために、以前町内で備えられていた「住民台帳」の再整備を、個人情報管理に配慮した上で実施することについて、全住民に相談する目的で、2006（平成18）年11月に全戸アンケートを実施した。

このようにそれぞれの「隊」に「隊長」1名とコーディネーター6～16名が設置され、隊ごと

に会議を開催して計画を立て、地域の関係機関や団体と連携・協働して活動を推進している。空港東ふくしネットワーク全体としては、定期的にコーディネーター会を開き、各隊の横の連携と町会全体の活動について話し合っている。また、会員からの提案により、空港東全体として小学生の夏休みのラジオ体操時に大人も参加してお互いに顔を覚えようと回覧板をまわしたところ、大人の参加者も増えたという。ラジオ体操のあと、地域の歴史に詳しい高齢者が子どもたちと町内の史跡巡りを企画したり、ボランティアで夏休みの宿題を点検するという活動も生まれ、新しい世代間交流開始の契機となった。現在でも、隣組の中でネットワークへの参加者の少ない11、12、13組へは、再度アンケートを配布するなど、町内全体を網羅できる活動を目指している。

空港東ふくしネットワークが呼びかけから組織づくり、実際の活動開始まで1年足らずで実現することができた要因としては、住民の得意なこと、楽しんでできることを引き出すことを基本として地域の課題解決に向けた活動が提示され実践されてきたこと、小回りのきく「隊」編成で自主的な活動の創造が可能であること、丁寧に住民の声を聞くと同時に、活動を知らせる広報活動が展開され開かれた活動がされていること、推進協議会（旧策定委員会）との連携を密にし助言や支援を受けていること、などがあげられる。いずれにしても、住民が今まで感じていた地域の福祉課題に対して、早急に行動に移せる活動計画が合致し、自主的な活動へと進展したと評価できる。活動の視点として、「知らせる」「調べる」「つながる」「楽しむ」「学ぶ」「行動する」という6つの要素を盛り込み、「見守り、助け合い、交流活動をととした福祉のまちづくり」を目的とした空港東町会の活動は、他の町会にとっても一つのモデルとなっている。

IV. 笹賀地区における住民福祉活動の到達点と課題

これまで述べてきたように、笹賀地区では福祉に関する実態把握・調査活動、地区福祉計画の策定、計画実施の各段階での活動、計画管理と内容の評価に関する活動に関する活動のそれぞれの実践が住民の力で進められきたのであるが、このレベルまでの活動が住民主体のもとに取り組まれている地域は、前段で示したように全国的にみても数少ない。笹賀地区の計画策定の過程で評価できる点は、住民による策定委員一人ひとりの意識が大変高く主体的に取り組まれ、策定委員として他の町会に説明・助言に出向くなどの尽力がされたこと、とりわけ、策定委員長のリーダーシップと計画性が委員と各町会を牽引したこと、またそうした活動の基盤となる松本市の古くからの地区公民館活動とそれに続く「福祉ひろば」活動における住民参加活動の蓄積が、住み良いまちづくりへの動機付けと重なり、活発な活動が開始され継続されたことであるといえよう。ここで、二つの視点から笹賀地区の住民福祉活動について評価し、それをもとに今後の課題を提起したい。

(1) コミュニティワークの展開過程の視点からの評価

笹賀地区の活動過程をコミュニティワークの展開過程であるAPDSC（Assessment→Planning→Do→See→Check）の視点から評価してみることにする。「笹賀コミュニティ活動計画」策定に着手した段階では、地区の実態に精通している住民を対象として実施された策定委員会の調査により地域の福祉課題が明らかにされ（Assessment）、活動計画策定の段階（Planning）においては地区全体の話し合いと町会単位の話し合いの場を交互に2回ずつ設定し、共通課題を認識するために地区全体での「第1回福祉を考える会」と、町会単位の自主的な活動計画への合意形成のための「第2回福祉を考える会」が効果的な時期に開催されている。続いて計画実行段階（Do）

では町会単位で「取り組みそうな・できそうな福祉活動案」を、そこに居住する住民みずからが考えたことにより、住民の参加意欲を引き出すことが可能となっている。同じく空港東町会の「隊」編成方式も小グループでの活動であるため、住民の問題意識とすぐに実行できることが的確に結びついてスムーズに活動に移行することができたと考えられる。また、策定したコミュニティ活動計画の実行を管理し（See）活動内容を評価（Check）するために活動報告と町会間の実践交流を行うための推進協議会の活動は大きな意味を持つこととなる。

これらに加えて、活動からの問題点を整理し学び合う中で、住民活動だけでは解決が困難な課題については、松本市笹賀地区出張所、笹賀公民館、「福祉ひろば」や市当局、あるいは市社会福祉協議会へ要望・提言していく活動、すなわち、現在ではコミュニティワークの一技術として位置づけられている社会活動法（Social Action）の実践へ発展し、地区の生活課題全体の改善につながることも考えられる。笹賀地区の実践は、APDSC（Assessment→Planning→Do→See→Check）の各段階で、「知らせる」「調べる」「つながる」「楽しむ」「学ぶ」「行動する」の6要素を取り込みながら、地域の状況に合った方法を住民が自己決定し、住民の力で実行したことが、本来の意味の住民主体の活動を展開できた要因であるといえよう。

（2）コミュニティワークの評価視点からの評価

計画策定から実行とその管理、および活動内容の評価を行う各段階を通じての笹賀地区としての変化・成長を考えるならば、①町会単位の具体的活動計画までを含んだ「笹賀福祉コミュニティ活動計画書」が完成し、全戸配布できたという課題目標（Task-goal）が達成されたこと、②同時に策定委員会、「福祉懇談会」と「福祉を考える会」の開催を重ね、住民が町会あるいは地区の課題に気づき、組織づくりと活動に発展したという過程目標（Process-goal）の達成につながったこと、③さらに、町会内および地区内の人々や組織・団体間の共同意識や連携関係が深まり、関係性構築目標（Relationship-goal）に大きく近づいたことも成果として提示することができる¹³⁾。

そして、ここまでに達成した3段階の目標は新しい活動への指標であり、財産となっていると考えられる。とりわけ、計画策定の経過で構築された町会における住民間・団体間のネットワークは、今後の町会単位での福祉活動の推進に接続されていくのである。そしてまた、町会間のネットワークや、策定過程の結果として生まれた推進協議会による組織的活動は、町会単位で実施される諸種の福祉活動の実践交流や優れた活動事例のモデル化、福祉活動から抽出された新たな課題の解決、あるいは市当局や社会福祉協議会への提言などを含めた地域福祉の推進に向けた諸活動を、中核となって行う役割を果たすことが期待できるのである。

（3）笹賀地区の地域福祉推進の課題

個別事例として紹介してきたように、地区住民の自主的活動として設立された推進協議会であるが、組織としては、笹賀公民館にも、笹賀地区社会福祉協議会にも属さない任意団体の形態をとっている。推進協議会の規約が制定され、笹賀地区「福祉ひろば」に事務局が置かれることとなったが、推進協議会としての活動を支える独自予算はまったくないのである。住民全体に福祉活動をの内容及意義を周知するため、2006（平成18）年12月に「笹賀地区福祉だより ほほえみ」創刊号が発行され隣組への回覧が実現し、また同年12月17日には、第1回「福祉活動実践報告会」が開催されるまでに至ったが、それは、笹賀地区「福祉ひろば」と笹賀地区社会福祉協議会、笹

賀公民館に所属する各職員の協力を得ながら実施している状況である。今後、笹賀地区独自に結成されたこの組織をどのように位置づけて、笹賀地区の福祉を推進していくのが第1の課題となってくるといえる。さらに、笹賀地区そのものの福祉活動の課題としては、①地区・町会役員が交代した場合にも、継続的・発展的に活動を行うことが可能であるのか、②町会間の福祉に対する意識・関心に温度差があり、まだ活動を開始していない町会への支援をどのようにして行っていくのか、③地区「福祉ひろば」と地区社会福祉協議会の連携をいかにして強化していくのか、また、③この地域福祉活動を通じて開始された松本短期大学との協働活動の活発化をどのように図っていくのか、などがあげられる。これらの課題は今後、推進協議会と各団体・組織との連絡調整をとおして、個別に解決が図られていく必要があるだろう。

V. 住民主体による地域福祉計画策定と地域福祉活動推進のあり方

社会福祉法第107条を根拠規定として、全国各市町村において地域福祉計画の策定が推進されている。しかしながら、本稿冒頭で述べたとおり、この計画の性格は、地方分権推進の視点から策定主体となる市町村に対しては努力義務という位置づけがなされており、また平成の大合併といわれる市町村合併が同時並行的に行われている現状からも、計画策定を具体的に実施に移している市町村は約3割と決して多いといえないのが現状である。こうした状況の中で、本稿では、長野県松本市における地域福祉計画策定過程と具体的方法、そして29の地区で策定された計画のうち、それが住民福祉活動に連動した事例を紹介し、それに対するソーシャルワーク的視点からみた分析と評価、課題について論及してきたが、ここでは、松本市での計画策定手法を題材とし、それをもとに各地域における今後の地域福祉計画策定のあり方、とりわけ今回の市町村地域福祉計画においてもっとも重要であり、かつ困難性をともなう¹⁴⁾とされる住民参加・住民主体による計画策定手法について考察するとともに、それが効果的な住民福祉活動に結びついていくよう、より普遍化された実践論として援用できる部分を抽出して提起することとしたい。

(1) 地域福祉計画策定方法と内容等

本稿で報告した松本市地域福祉計画の策定過程においては、日常的・人的つながりを有するコミュニティとして、また福祉的活動基盤としての実績がある「福祉ひろば」に地区ごとの福祉計画策定の基礎的部分の権限を委譲し、それを市にフィードバックするという手法が採用されている。そしてそれを取りまとめて共通の課題や基盤整備目標、住民福祉活動のあり方と方向性を盛り込んで再度計画化されたものが、社会福祉法107条に基づく「松本市地域福祉計画」として完成している。この手法は、2002（平成14）年1月28日付で社会保障審議会福祉部会からだされた「市町村地域福祉計画および都道府県地域福祉支援計画策定指針のあり方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」で提案されたボトムアップ方式、「複数分割型」を採用したものである¹⁵⁾。

今回の地域福祉計画のもっとも大きな特徴は、地域住民の参加がなければ策定できない点にあるということができる。なぜなら、地域住民の主体的参加による地域福祉計画の策定・実施・評価の過程は、それ自体が地域福祉推進の実践そのものと考えられるからである。したがって、松本市の場合、福祉コミュニティ形成の拠点として計画的に整備されてきた「福祉ひろば」を基盤としながら、住民参加を促し、それが結果としてさらに主体的な地区福祉活動に連動していった点で評価することができよう。地域福祉計画策定にあたり、以下のような原則が示されている。それは、①地域の個性尊重の原則（locality）②利用者主体の原則（consumerism & empowerment）

③ネットワーク化の原則（networking）④公民協働の原則（partnership & enabling）⑤住民参加の原則（participation & involvement）である¹⁶⁾が、松本市における地域福祉計画策定実践は、これらの原則を具現化したものであると考えられるし、こうした手法は他の市町村、とりわけ、人口規模の大きい都市圏においては有効な手法であると考えることができる。ただし、「複数分割型」の積み上げ方式が有効に機能するためには、その基盤となる領域は、「地域性」と「共同性」を有する福祉コミュニティであることが条件となろう。それを具体的に示したのが、本稿で詳細に報告した笹賀地区の実践であったと考えられるからである。

しかしながら、松本市の地域福祉計画にも問題や課題がないわけではない。社会福祉法第107条の規定によれば、地域福祉計画に含むべき事項として、①地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項、②地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項、③地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項、の推進が規定されているが、2006（平成18）年に策定された松本市地域福祉計画では、このうち、③に関する事柄が中心となっており、①②については十分な施策の提示がされていない。しかも、行政計画であるにもかかわらず、地区からでた課題と住民の活動計画に対して、「支援する」という用語が多用されている。これに関して、具体的施策や達成年度、それにともなう予算的措置等について検討し、付加していく必要があると筆者は考え、これまでも市社会福祉大会や地区住民懇談会等において指摘をしてきた。この点に関して松本市当局は、地域づくり支援するモデル事業を新設し、部局横断の地域支援プロジェクトチームを組織して推進するとしているが、一般論としても、地域福祉計画策定にあたっては、こうした基本事項が住民に確実に伝わる内容で作成される必要がある。

（2）行政と社会福祉協議会との連携・協働と専門職員配置の必要性

松本市社会福祉協議会は、今から約12年前の1995（平成7）年4月に「松本市地域福祉活動計画」を策定してその内容を公表したが、今回の地域福祉計画の策定段階では同時進行的には活動計画の見直しは実施しておらず、2006（平成18）年5月から社会福祉協議会としての「松本市地域福祉活動計画」の策定に後発的に着手している。2006（平成18）年度を目途に新しい地域福祉活動計画を策定する予定であるという。計画期間を平成19～22年度とし、地区別地域福祉計画を支援するという立場で、現在策定作業が進められている。2008（平成20）年度には、地域福祉計画と地域福祉活動計画の同時見直しを行政と協働で行うとしている。本来であれば、市社会福祉協議会と地区社会福祉協議会（支部社協）職員等がコミュニティワーカーとしての力量を発揮し、住民とともにAPDSCの過程をたどって地区地域福祉計画と同時に福祉活動計画づくりに取り組むべき役割と責任を持つところであったといえる。

「松本市地域福祉計画」では、「社会福祉協議会との連携」という項目が設定されており、「福祉ひろば」活動と地区社会福祉協議会相互の役割の明確化、および両者の一体的活動に取り組むことを課題として提起しているが、具体的な施策については触れられていない状態である。地区住民にとっては、それが「福祉ひろば」の事業であったとしても、地区社会福祉協議会（支部社協）の事業であったとしても、自分たちの住み良い地域づくりのための福祉活動なのである。しかしながら、行政と社会福祉協議会が縦割りの機能しているのでは効果的・効率的な活動が充分できるとは言えないであろう。笹賀地区の実践においては、これらの問題を残しつつも、新しい推進協議会という組織を設立し、両者の関係者を包括した役員構成と活動展開を行っていきこうとしている。こうした取り組みは、松本市の行政、社会福祉協議会の両者とその連携の不足を補

う形で、住民が創造した策と言えるであろうし、これらの地域住民の活動は行政、社会福祉協議会の連携そのもののあり方を変革する力となっていくことも期待される。こうした行政と社会福祉協議会の連携不足は松本市に特有の問題ではないのであり、今後地域福祉計画や地域福祉活動計画を策定していく各市町村においては、地域福祉計画策定を契機とした各地区での住民福祉活動の推進・展開に対応して、行政と社会福祉協議会が本当の意味で支援するという姿勢を持ちながら、地区における両者の整理または役割分担と統合的活動についての具体的方策を早急に検討する必要がある。

最後に、地域福祉活動を推進していくためには、地域組織化を支援する機能を担うコミュニティワーカーとしての専門常勤職員の存在が必須である。今回紹介した事例の場合は専門職としての援助者（コミュニティワーカー）が介在しておらず、策定委員長がその役割を果たした特異な例である。「松本市地域福祉計画」および策定中の「松本市地域福祉活動計画（案）」においても、「福祉ひろば」職員研修の充実とコーディネート力強化、地区社会福祉協議会へのコーディネーターの配置がそれぞれ掲げられている。今回あえて特異な事例を取り上げたのは、そうした専門常勤職員の存在がなくても計画づくりが可能であることを示そうとしたのではない。地域福祉計画や地域福祉活動計画は、地域住民、専門職員、そして行政や社会福祉協議会による重層的な連携とネットワークによって創造されていくものであるし、そうした実践を経て地域の実情に即した福祉（活動）のあり方が追求されていく必要があるだろう。それが実現してはじめて、「地域性」と「共同性」を有する「福祉コミュニティ」が創造されていくのである。今後もそうした視点から、他の地域を視野に含めてさらなる研究活動を継続していきたいと考えている。

【注】

- 1) 市町村地域福祉計画の策定に際しての考え方、全国社会福祉協議会が実施した同計画のモデル事業結果などについては、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－地域福祉計画に関する調査研究事業報告書－』全国社会福祉協議会、2002年、大橋謙策・原田正樹編『地域福祉計画と地域福祉実践－2003年「地域福祉計画」策定に向けて－』万葉舎、2001年などを参照されたい。
- 2) コミュニティワークの援助過程に関しては、杉本敏夫・斉藤千鶴編著『改訂コミュニティワーク入門』中央法規出版、2003年、45－62頁に詳しい。
- 3) 地域福祉計画に関する調査研究委員会編・前掲書、70-315頁の各事例、「厚生労働省：地域福祉計画」ホームページ（<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/syakai/c-fukushi/index.html>：アクセス、2007年1月10日）の「モデル地域福祉計画策定自治体取組状況」「自治体における取組状況」における実践事例などを参照。
- 4) 社会保障審議会福祉部会「市町村地域福祉計画および都道府県地域福祉支援計画策定指針のあり方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」平成14年1月28日の「市町村地域福祉計画」参照。
- 5) 詳細は、『松本市地域福祉計画（平成18年度～22年度）』松本市、2006年、5頁のほか「松本市地域福祉計画ホームページ」（<http://fukushihiroba.com/00/disable/keikaku.htm>：アクセス、2007年1月10日）を参照されたい。
- 6) 松本市における公民館活動の歴史と具体的内容については、辻浩『住民参加型福祉と生涯学習－福祉のまちづくりへの主体形成を求めて－』ミネルヴァ書房、87－111頁で詳述されている。
- 7) 詳細については、松本市地区福祉ひろば運営協議会・信州大学医療技術短期大学部編『地区福祉ひろばの効果等に関する調査報告書』松本市社会部、2000年、「福祉イヤー」実行委員会『「福祉イヤー」～福祉

- 日本一をめざして～公式記録集』松本市健康福祉部福祉計画課，2004年、「松本市地区福祉ひろばホームページ」(<http://fukushihiroba.com/00/disable/index.htm>：アクセス，2007年1月10日)などを参照。
- 8)「笹賀地区住民アンケート(第1次～第4次集計)」笹賀地区地域福祉計画策定委員会，2005年。
- 9)「笹賀地区地域福祉計画第一次案(平成17年10月29日)」同上，2005年。
- 10)「笹賀地区地域福祉計画第二次案(平成17年1月20日)」同上，2006年。
- 11) ここで地域福祉計画と地域福祉活動計画それぞれの位置づけと、相互の関係について述べておく必要がある。市町村地域福祉計画は、策定主体は市町村であり、本文に記載したとおり、①地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項、②地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項、③地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項、を包含する行政計画である。その策定過程では、福祉サービスを必要とする人びとも含む地域住民と、社会福祉を目的とする事業を経営する者と社会福祉に関する活動を行う者らの参加を得て、それぞれの市町村の現状に則したものとすると同時に、市町村の基本構想・総合計画との整合性を持つものでなくてはならない。一方、地域福祉活動計画とは、1992(平成4)年に全国社会福祉協議会が策定した「新・社会福祉協議会基本要項」で市町村社会福祉協議会の事業として「住民、公私社会福祉事業関係者、関連分野関係者との協働により、地域福祉活動計画を策定するとともに、行政が行う福祉計画策定に積極的に提言・参画する」ことが定められている。これまで、市町村社会福祉協議会は地域住民や民生委員・児童委員、ボランティア団体、NPO等、民間団体による福祉活動の自主的・自発的な行動計画として地域福祉活動計画を策定してきた。ちなみに、栃本一三郎「地域政策と地域福祉」栃本一三郎編『〔地域福祉を拓く①〕地域福祉の広がり』ぎょうせい，2002年，128頁によれば、2000(平成12)年度の市区町村社会福祉実態調査(全国社会福祉協議会調査)では、36%程度の策定率(ただし20万人以上の人口地域では66%)となっていると報告されている。なお、両計画相互の関係については、地域福祉計画は行政計画として、地域福祉活動計画は住民活動計画として、いずれも地域福祉の推進を目指すものであることを考慮すると、両計画が「その内容の一部を共有したり、地域福祉計画の実現を支援するための施策を盛り込んだりする等相互に連携を図ることは当然である」とされている。社会保障審議会福祉部会・前掲報告書の同部分を参照。
- 12)「笹賀地区福祉推進協議会設立総会資料」笹賀地区福祉推進協議会，2006年。
- 13) コミュニティワーク過程における「評価」に関しては、杉本敏夫・斉藤千鶴編著・前掲書，62-65頁を参照。
- 14) 栃本一三郎・前掲論文，123頁は、「今回の計画において最も重要でありながら、最も困難な部分は住民等の計画策定にあたって実質的参加をどのように実現するかという部分である。…(中略)…この住民参加は多くの場合形式的参加になったり、行政が儀礼的に行わなければならない手続きであったり、住民側にもさまざまな問題があるなど、真に実のある参加を実現しようとするなら極めてコスト(経費や負担)のかかるものである。しかし、極論するなら、これなしにはほとんど今回の地域福祉計画を策定する意味はない。」と述べている。
- 15) 地域福祉計画に関する調査研究委員会編・前掲書，22頁では、「人口規模の大きな市町村や相当の面積を有する市町村においては、地域福祉を推進するに当たり、管内を複数に分割する(例えば、政令指定都市における区単位)など、地域の実情を十分に汲み取って計画を策定できるよう工夫することが望ましい」とされている。
- 16) 栃本一三郎・前掲論文，128頁参照。