

# 地域福祉計画の可能性

—ガバナンスと自治体計画—

研究論文

2006年12月提出

58019

東京大学公共政策大学院

公共管理コース2年

荒見 玲子

## 目次

---

目次	2
第1章 はじめに	5
第1節 本稿の目的	5
第2節 問題設定と本稿の構成	7
第2章 地域福祉計画とは	8
第1節 地域福祉計画とは何か	8
(1) 地域福祉計画の概要・制度	8
(2) 地域福祉計画に盛り込むべき内容	10
(3) 他の計画との関係からの位置づけと計画期間、都道府県の役割等	13
(4) 特徴	14
(5) 意義	16
第2節 地域福祉計画の制度化の過程	16
(1) 地域福祉の主流化	17
(2) 戦後社会福祉における定礎期と拡大期	20
(3) 転型期	21
(4) 地域福祉型社会福祉への展開	25
(5) 基礎構造改革へ	28
(6) 制度史小括	31
第3節 先行研究・調査からみる策定の現状	34
(1) 現状—策定率の低さ	34
(2) 策定の阻害要因	37
第4節 小括、問題設定、今後の分析手法	40
第3章 分析枠組み	42
第1節 自治体における地域福祉計画の位置づけの曖昧さと難しさ	42
(1) 計画とは	42
(2) 自治体計画の分類とその機能	44
(3) 地域福祉計画の位置づけ	46

<b>第2節 地域福祉計画に期待されている機能—ガバナンス論との関係</b>	<b>48</b>
(1) ガバナンス論とは	48
(2) 地域福祉計画に期待されている機能—参加と資源調達	49
<b>第3節 ガバナンス論と計画論の接合</b>	<b>54</b>
(1) 計画論におけるガバナンス論	54
(2) 計画のコントロールの機能の変化	55
(3) 地域福祉計画が機能する条件	58
<b>第4節 小括—これまでの議論のまとめ</b>	<b>60</b>
<b>第4章 全国の自治体の分析</b>	<b>62</b>
<hr/>	
<b>第1節 仮説</b>	<b>62</b>
(1) 法制度要因	62
(2) 社会経済環境	63
(3) 組織環境	64
(4) 過去の政策	64
(5) 政治環境	66
(6) 注目する変数	67
<b>第2節 検証に用いるデータと検証方法</b>	<b>67</b>
<b>第3節 分析結果とその解釈</b>	<b>71</b>
<b>第4節 小括</b>	<b>74</b>
<b>第5章 神奈川県 事例分析</b>	<b>75</b>
<hr/>	
<b>第1節 事例の選定理由</b>	<b>75</b>
(1) なぜ神奈川県か	75
(2) 4つの自治体の神奈川県内での位置づけ	76
(3) 事例の記述方法	77
<b>第2節 大和市の事例</b>	<b>78</b>
(1) 策定体制	78
(2) 策定スケジュールと検討課題	79
(3) 計画の内容	85
(4) 策定後の状況	88
<b>第3節 横須賀市の事例</b>	<b>88</b>
(1) 策定体制	89

(2) 策定スケジュールと検討課題	90
(3) 計画の内容	94
(4) 策定後の状況	96
<b>第4節 藤沢市の事例</b>	<b>97</b>
(1) 策定体制	98
(2) 策定スケジュールと検討課題	99
(3) 計画の内容	104
(4) 策定後の状況	107
<b>第5節 海老名市の事例</b>	<b>108</b>
(1) 策定体制	108
(2) 策定スケジュールと検討課題	110
(3) 計画の内容	115
(4) 策定後の状況	117
<b>第6節 分析</b>	<b>117</b>
<b>第6章 おわりに</b>	<b>121</b>
<b>引用・参考文献・データ・HP等のリスト</b>	<b>124</b>

## 第1章 はじめに

---

### 第1節 本稿の目的

「福祉国家は貧困者や精神障害者を国家サービスという群島のなかへ掃き集めただけで、社会的結束という幻想ほどには、現実の結束を創出してはこなかったのかもしれないのだ。…(中略)…より一般的に言えば、それは『役所の仕事』だと万人が信じるようになれば、見知らぬ他人達のあいだの共同体の絆はおそらく弱体化することになるだろう。福祉国家が育んだ文化の逆説は、高齢者、病人、障害者の見舞いに訪れるのはソーシャルワーカーやそれに類した人たちだと誰もが当然のことと決め込むようになった結果として、隣人たちは、ひとり淋しく暮らしている者たちの世話をすることも自分達の義務だとはおよそ思いもしなくなったということなのだ。福祉国家はつねに社会的結束と相互責任を強化してきたわけではない。それは様々な形の社会的孤立や無関心を促進しても来たのだ。『それは役所の仕事だ (it's the council's job)』という言い方は、新しいタイプの道徳的無関心を指し示すものとしてわたしたちの用語集の中に入り込んでいる。」

(Ignatieff[1984=1999:221-222])

イグナティエフの『ニーズ・オブ・ストレンジャーズ』<sup>1</sup>の一節は福祉国家のもつ一面について示唆に富む。1970年代後半以後「福祉国家の危機」と呼ばれるような状況を経て、世界各国で様々な改革が模索された。日本もこの例外ではない。そしていくつもの改革を経て、ここ近年は様々な領域において地域社会における問題解決のあり方というものにも関心が高まっている。無関心を緩和し、自分達の手で地域の課題を解決し解決の方向を探る営みは、社会のあり方をどのようにかえるのだろうか。そして日本においてはこのような営みは行政の働きかけで始まることが多い。行政の手で無関心から関心を取り戻す営みは成功するのだろうか。

本稿は地域福祉計画を題材に、ガバメントからガバナンスの時代になったときの自治体計画の機能の変化とその可能性を論じる論文である。社会福祉基礎構造改革の一環として2000年に社会福祉事業法の改正により社会福祉法が制定され、「地域福祉の推進」という目的が新しい社会福祉の理念として同法に書き込まれた。地域福祉計画とは市町村がこの「地域福祉の推進」を達成し具体化するために策定する福祉の行政計画である。2003年度より地域福祉計画は施行されているが、地域福祉計画は大きく以下の3点で1990年代に多くの福祉分野で生まれた個別的な社会計画とは大きな違いをもつ。第1にこれらの計画の多くは法律によって策定が義務付けられた義務計画であるが、地域福祉計画の策定は政

---

<sup>1</sup> 正確には Ignatieff[1984]The needs of strangers の全訳に付論として'There's no place like home : the politics of belonging' in The age of anxiety (London: Virago Press, 1996), pp.85-105 を「帰属の政治学」付論として訳出したものの一節である。

策義務であり、同時に市町村にとっては何の策定のインセンティブのない計画になっている。第2に地域福祉計画は福祉分野の個別計画間の整合性を保つという総合化の役割が期待されている。第3に、地域の社会福祉の基本的な方向性を明確化する役割も求められているために計画策定段階での住民参加を求めている。計画策定時にパブリックコメントを行い、策定時の審議会のメンバーに公募委員を入れるというようなことはこれまでも行われてきたが、策定の初期段階で市民の参加を求めてはいなかったという意味で地域福祉計画の特殊性は際立っている。

福祉分野の行政計画の先行研究を概観すると1990年代前半の老人保健福祉計画の検証は行政学、社会学の各分野で多数行われている。これは老人保健福祉計画が1980年代後半から1990年代にかけて行われた福祉改革を経て、初めて市町村に義務化された福祉の行政計画であるため当然であろう。この頃の福祉改革は福祉政策の主体が国から市町村へ移行したという意味で非常に意義の大きい改革であった。行政学の研究においても老人保健福祉計画の研究は複数なされている(衛藤[1996]、田辺[1997]、広本[1997]他多数)。

地域福祉計画の検証は福祉社会学の分野で始まったばかりであり、政治学・行政学の分野においては管見の限り存在しない。地域福祉計画は社会福祉基礎構造改革という戦後の社会福祉の構造を措置制度から契約制度へと変化させる大きな改革を経て、市町村に策定を求められるようになった行政計画であり、上述のようにこれまでの福祉行政計画とは大きな違いが存在する。したがって地域福祉計画がこれまでの福祉行政計画とどのように違い、どのように市町村において実施され、どのようにうけとめられているのか、社会に対してどのようなインパクトがあったのかと検証する意義のあるものだと考えられる。本稿の第一の目的はこれまで行われていなかった行政学の視点から地域福祉計画を検証することにある。

また、福祉社会学の分野では地域福祉計画はこれからの社会福祉のあり方を変化させる画期的な可能性をもつものという表現がなされていることが多いものの、その他の分野ではまだほとんど注目がなされていない。このような状況にあるのは、地域福祉計画の仕組み自体に問題があるのか、それとも社会福祉の分野においてまだ自治体を中心となって主体的に計画を策定するという状況にはないのかということなのか、様々な要因を考えることができる。このような制度の状況の実態を調べ、制度への期待と現実の乖離の原因、そして制度の可能性を考察するのが本稿の第2の目的になる。この前者の目的は主に自治体の調査によって、後者の目的はガバナンス論と計画論を組み合わせた理論的検討によって達成をめざす。

このように地域福祉計画を検討する学問上の意義はどこにあるのか。1980年代後半以降先進国の政府は社会の複雑化、動態化により様々な形でその伝統的な統治のありかたに対し疑問が提示され改革がなされた。こうした動きは「ガバメントからガバナンスへ」という表現がなされている。このようなガバナンスの状況下における改革には、行政管理のあ

り方も当然含まれ、その主要な方法の一つである計画のあり方も変えてきていると考えられる。日本の市町村の政策形成過程において自治体計画というのは依然重要な位置を占められると思われるが、ガバナンスの状況下においては自治体計画のあり方やもつ意味も変化したのではないだろうか。しかしそのような変化をこれまでの計画論で分析できるのだろうか。本稿では新たな分析視角を提供するとまでは当然いかないまでも、地域福祉計画を検証しながらこれまでの計画論とは違った分析の可能性を提供することを目指したい。

## 第2節 問題設定と本稿の構成

上述のような目的と問題意識の下、本稿では「地域福祉計画がどのような可能性を持ち、何を達成するものなのか、それはどのような条件で可能なのか」と問題設定を行う。この問いに答えるために、地域福祉計画とはどのようなものなのか、地域福祉計画が求められるようになった背景には何があるのか、なぜ地域福祉計画の策定率が低いのか、策定する自治体と策定しない自治体ではどのような違いがあるのか、実際にどのような策定がなされていたのか、なぜ自治体間で違いが生まれるのかというような小さな問いを検討しながら考察を進めていく。

本稿の構成は以下のようになっている。第2章では地域福祉計画の概要、どのようにして制度化されるに至ったのか、現状の自治体における策定状況を概観する。第3章では先行研究における計画論を検討し、自治体計画のもつ機能について考察する。そして地域福祉計画の必要性をガバナンス論の観点から捉えなおす。計画論とガバナンス論の接合を試み、地域福祉計画が達成しようとしているものが何で、どのような条件の下達成が可能なのかということ考察する。第4章と第5章では実証的な分析を試みている。第4章では東京都と一部の自治体を除く全国の地方自治体について調べ、計量分析を用いて社会経済政治データ等とリンクさせ、各自治体が地域福祉計画を策定したのか、していないのかを分ける要因を探っている。これはガバナンスの環境条件が計画の策定の有無に影響を与えるのかどうかということを明らかにしている。第5章では神奈川県内の4つの自治体において、地域福祉計画の策定過程・計画・進行管理の一連の流れの比較事例研究を行い、具体的な策定過程の違いが計画や進行管理にどのような影響を与えるのかを明らかにしようと試みた。これらの過程を通して先に述べた本稿の問題設定に対する回答を部分的にでも導くことを目指している。

## 第2章 地域福祉計画とは

---

本章では本論文でとりあげる地域福祉計画の内容・特徴について概観する。地域福祉計画研究においては、地域福祉の分野での先行研究が複数<sup>2</sup>存在する。これらの先行研究について、以下のような整理が行うことができる。第一点に地域福祉計画そのものに内在する議論である。例えば、地域福祉計画の体系化や位置づけについて、計画策定の促進・阻害要因、計画策定における住民参加の意義と方法について、地域福祉計画の評価枠組みと方法進行管理等についてといった点が考えられる。第二点は地域福祉計画から派生する論点である。地域福祉計画のとらえ方はその特徴から地域福祉の視点、社会計画の視点、地方自治やローカル・ガバナンスの視点と3つの視点が存在するという指摘が存在する（武川[2005 ; 2006]）ように、理論上は社会福祉の面からも政治学・行政学の面からも分析をすることができる。社会福祉の視点からは、地域福祉計画の策定と地域福祉推進の関連もしくはソーシャルワークの展開についてという分析が考えられる。政治学・行政学的な視点からは地域福祉行政といった分析に加え、従来は対象者別であった福祉施策の総合化、実質的な住民参加を強く求められるという福祉分野で初めての試みである行政計画の策定に携わった自治体行政のあり方と計画の関係というような広がりを持たせることもできる。本論文は後者の延長線上を目的とするものだが、その分析を始める前に現在の地域福祉計画研究を踏まえ、地域福祉計画そのものについて概観することが必要であると考えられる。

以下地域福祉の分野での研究の蓄積、厚生労働省や全国社会福祉協議会の指針等を参考にしながら、第1節では地域福祉計画の概要、他の福祉計画との比較等を通じた特徴の分析を行い、全体像を把握する。第2節で、地域福祉計画の制度化の過程について概観し、第3節ではこれまでの地域福祉計画についての先行研究を使って、地域福祉計画の策定率の低さやその成否を分ける原因について考察する。

### 第1節 地域福祉計画とは何か

#### (1) 地域福祉計画の概要・制度

平成12年(2000年)の社会福祉基礎構造改革により社会福祉事業法が改正され、名称が社会福祉法となり、新しい社会福祉の基本理念が明記された。その中で最も大きいものが

---

<sup>2</sup> 代表的なものとして武川[2005 ; 2006]、島津・鈴木編[2005]、また『地域政策研究』第24号、『都市問題』2004年8月号等における地域福祉計画の雑誌論文における特集も存在する。そのほか全国社会福祉協議会編[2001;2006a]



「地域福祉の推進」<sup>3</sup>(法第4条)<sup>4</sup>である。「地域福祉の推進」が同法の目的のひとつとなり(法1条<sup>5</sup>)、この目的を達成し地域において具体化するものとして、地域福祉計画が位置づけられた<sup>6</sup>。地域福祉計画は市町村地域福祉計画(法107条<sup>7</sup>)と都道府県地域福祉支援計画(法108条<sup>8</sup>)からなり、平成15年(2003年)4月に施行された。社会福祉法において市町村地域福祉計画は地方自治法第2条4項<sup>9</sup>の基本構想に即したものであることを要件とし、市町村が行う幅広い行政施策全体と整合性のとれた計画であることが必要とされ、また計画策定ないし、変更する場合には、地域住民などの意見を反映させるために必要な措置を講じることが求められている。すなわち市町村が主体となって策定する行政計画ではあるが、その策定過程に住民参加を行うことが地域福祉計画としての法的な要件になっている。この住民参加の法的要件は都道府県地域福祉支援計画も同様に存在する。

---

<sup>3</sup> その他の理念として「福祉サービスの基本理念」(社会福祉法第3条)「福祉サービス提供の原則」(社会福祉法第5条)

<sup>4</sup> 社会福祉法第4条:「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行うものは、相互に協力し、福祉サービスを必要とする

<sup>5</sup> 社会福祉法第1条:「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社会福祉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の推進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を目的とする。」

<sup>6</sup> その他、知的障害者福祉等に関する事務の市町村への委譲(第14条)、社協(109条~111条)、共同募金(第10章第3節)等。

<sup>7</sup> 第107条(市町村地域福祉計画)

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。

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

<sup>8</sup> 第108条(都道府県地域福祉支援計画)

都道府県は、市町村地域福祉計画の達成に資するために、各市町村を通ずる広域的な見地から、市町村の地域福祉の支援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「都道府県地域福祉支援計画」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、公聴会の開催等住民その他の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。 1 市町村の地域福祉の推進を支援するための基本の方針に関する事項

2 社会福祉を目的とする事業に従事する者の確保又は資質の向上に関する事項

3 福祉サービスの適切な利用の推進及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達のための基盤整備に関する事項

<sup>9</sup> 地方自治法第2条第4項

市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない。

地域福祉計画の法的な特徴としては大きく 4 点存在する<sup>10</sup>。第一に上記の住民参加が要件となり、内容の公表を重視していることである<sup>11</sup>。第二に市町村地域福祉計画も都道府県地域福祉支援計画も、地方公共団体の自治事務として位置づけられているため策定義務はなく、政策義務になっている。社会福祉法 6 条では、国および地方公共団体の責務として社会福祉を提供する体制の確保に関する施策をはじめとする措置を講じなければならない旨が規定されており、各地方自治体は地域福祉計画に対して積極的に取り組むことが求められている（社会福祉法令研究編[2001]）。第三に、既存の高齢者・障害者・児童育成の各分野計画との関連が法には明記されていない点である。第四に策定義務は明示されていないものの地域福祉計画は法律に基づく行政計画であり、策定にあたっては、条文が想定する事項を盛り込む必要があるということである。

社会福祉事業法改正審議と同時に、社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律案に対する附帯決議<sup>12</sup>が採択されている。その中で地域福祉計画の策定に当たっては国に地方自治体の財政的・技術的支援を求めているものの、平成 14 年度の厚生労働省の予算要求で予算を獲得できず、在宅福祉事業費補助金の中の介護予防地域支え合い事業の項目の中に地域福祉計画についての項目を入れることで対処している<sup>13</sup>。

## (2) 地域福祉計画に盛り込むべき内容

以上が社会福祉法の法的な概要になっており、法律上は社会福祉法の規定に含まれている 3 項目を盛り込むことにより地域福祉計画の策定が可能になる。しかしこの 3 つの規定だけから地域福祉計画や地域福祉支援計画の内容を特定化することは難しく、計画策定過程について具体的イメージを抱くことも困難である（武川[2006:81]）。したがって現在二つの文書で地域福祉計画及び地域福祉支援計画の内容の具体化がなされている。一つは全国社会福祉協議会による『地域福祉計画に関する調査研究結果について』<sup>14</sup>であり、も

<sup>10</sup> 小林雅彦編[2002:100-]等も参照。

<sup>11</sup> 策定段階での住民参加、内容の公表を規定しているのは、地域福祉計画以後に法定化された保育計画だけである。

<sup>12</sup> 「十二 域福祉計画の策定に当たっては、各福祉分野における個別計画との整合性に留意することとし、地域におけるサービス提供基盤の整備や保健・医療・介護分野との連携システムを確立するため、数値目標の設定も視野に入れ、全市町村が速やかに策定できるよう、地方分権の趣旨を踏まえつつ、財政的、技術的な支援を講じること。」（平成 12 年 5 月 10 日 第 147 回通常国会 衆議院厚生委員会第 13 号議事録より抜粋）

<sup>13</sup> 厚生労働省 担当者インタビューより

<sup>14</sup> 全国社会福祉協議会・地域福祉計画に関する調査研究委員会『地域福祉計画の策定に向けて』（以下全社協レポート）2001 年 9 月。全社協レポートは 1999 年度に開始された「地域福祉計画に関する調査研究事業」（牧里毎治委員長）に由来する。このプロジェクトでは以下のような全国調査やモデル事業の検討を通じて社会福祉法によって新たに導入された地域福祉計画の内容や策定手順のあり方をまとめた。地域福祉計画に関する実態調査

う一つは国で出した指針である。厚生労働省では地域福祉計画の法制化を踏まえ、その策定のあり方に関する検討を社会保障審議会福祉部会<sup>15</sup>に委ねた。その検討報告書、『地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定支援の在り方について〔1 人ひとりの地域住民への訴え〕』を参考に各地方自治体が計画策定を行うよう、厚生労働省は社会援護局長名で、平成14(2002)年4月1日に各都道府県知事宛<sup>16</sup>に通知した。この審議会の報告書が計画策定に当たっての国の指針になっている。この審議会の報告書(以下指針<sup>17</sup>)では、地域福祉計画の内容について以下のとおり示している。「市町村地域福祉計画は、地域住民に最も身近な行政主体である市区町村(以下「市区町村」という)が、地域福祉推進の主体である住民等の協力を得て、地域に要支援者の生活上の解決すべき課題(以下「生活課題」という)とそれに対応する必要なサービスの内容や量、その現状を明らかにし、かつ、確保し提供する体制を計画的に整備することを内容とする」。この全国社会福祉協議会と国の二つの文書に書かれている内容を比較すると以下の表ようになる。実際に市町村が地域福祉計画を策定していくに当たっては、この両報告のいわば最小公倍数的なリストのなかから取捨選択されることになる(武川[2005:39])と想定されている<sup>18</sup>。

表 2-1 地域福祉の理念について

	審議会報告	全社協レポート
地域福祉推進の理念	①住民参加の必要性 ②共に生きる社会づくり ③男女共同参画 ④福祉文化の創造	①地域の個性尊重の原則 ②利用者主体の原則 ③ネットワーク化の原則 ④公民協働の原則 ⑤住民参加の原則

出典：武川[2005]等より筆者作成

(1999年度)、福祉関係計画への取り組みに関するヒアリング調査(1999年度)、地域福祉支援改革に関する実態調査(2000年度)、地域福祉計画に関するモデル事業(2000年度～2001年度)、地域福祉支援計画に関する研究事業(2001年度)(武川[2005:35; 2006:82])

<sup>15</sup> 2001年7月26日～平成14年1月28日計5回審議

<sup>16</sup> 「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14年4月1日社援発第0401004号各都道府県知事あて厚生労働省社会・援護局長通知)

<sup>17</sup> 厚生労働省HP：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)(平成18年10月4日20時46分アクセス)  
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2002/01/s0128-3.html> 参照

<sup>18</sup> しかし実際の市町村の地域福祉計画策定において、こうした指針がどのくらい活用されているかは疑問の余地がある。ある市町村の福祉担当者によれば、「少なくとも審議会の指針は百回読んでも地域福祉について市町村がどのようにとらえればいいのかはわからなかった」とのことだったが、これと同じ趣旨の意見は様々な自治体で耳にした。

表 2-2 地域福祉計画に盛り込むべき内容

社会福祉法の規定	法令解説	全社協レポート	審議会報告
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	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 情報提供のあり方</li> <li>・ 相談体制（苦情相談への対応を含む）</li> <li>・ サービス利用支援事業</li> </ul>	<p>①福祉サービス利用者の権利例)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 情報システムの整備</li> <li>・ 地域福祉権利擁護事業の整備</li> <li>・ 福祉サービスの苦情対応の整備</li> <li>・ 民生委員、児童委員など地域住民等による福祉サービス威容者への相談活動の整備</li> </ul> <p>②福祉サービスの質</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 第三者評価への支援</li> <li>・ 総合相談体制の確保</li> <li>・ ケアマネジメント・システムの充実</li> <li>・ 福祉サービス提供者間のネットワークの確立</li> </ul>	<p>①地域福祉における福祉サービスの目標の提示</p> <p>②目標達成のための戦略</p> <p>③利用者の権利擁護</p>
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	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 制度上のサービスとインフォーマルなサービスの連携システムの構築</li> <li>・ 福祉サービスの目標量とその具体的な達成方策</li> <li>・ サービス提供拠点整備とその適正配置</li> </ul>	<p>③福祉サービスの充実</p> <p>④福祉サービスの開発</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域の福祉課題や福祉ニーズの把握</li> <li>・ サービス圏域等の設定とサービス基盤の整備</li> <li>・ 地域の福祉サービス利用者のニーズの把握</li> <li>・ 社会資源の有効な活用</li> <li>・ 新規参入事業等の促進（NPO 等への事業委託、助成等）</li> <li>・ 福祉人材の育成</li> <li>・ 新しいサービスへの投資（融資・基金の活用、助成等）</li> </ul>	<p>④社会福祉を目的とする多様なサービスの振興・参入促進およびこれらと公的サービスの連による公私協働の実現</p> <p>⑤福祉、保健、医療と生活の関連する他分野との連携方策</p>
③地域福祉に関する活動への住民の	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 活動に必要な情報入手の支援方策、</li> <li>・ 必要な知識、技術を習得するための支援方</li> </ul>	<p>⑤住民参加</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 福祉 NPO 団体やボランティアへの支援（ボランティア・センターの設置等）</li> </ul> <p>→活動に必要な情報の入手や技術の習得</p>	<p>⑥地域住民、ボランティア団体、NPO 法人等の社会福祉活動への支援</p> <p>⑦住民等による問題関</p>

参加の促進に関する事項	策 ・活動の拠点を確保するための方策 ・障害者等の追う自社組織が行う活動の支援方策	に関する支援策、活動拠点の整備 ・住民参加のまちづくりへの支援→「福祉のまちづくり推進会議」等の設置、小学校区、地区社協単位等での生活圏域に密着した福祉活動の支援、地域福祉活動計画への策定支援	心の共有化への動機付けと意識の向上、地域福祉推進への主体的参加の促進
-------------	---	---	------------------------------------

出典：社会福祉法令研究会編[2002]、武川[2005:43 - 44 ; 2006:84]より作成

この二つの指針の共通点は「措置」から「契約」への転換という社会福祉法の改正の趣旨にも鑑み、地域福祉計画の中では利用者の権利についての項目、すなわち地域福祉権利擁護事業や苦情解決制度の活用が重要視されていることである。また社会福祉法が定める三項目以外にも、各地域で地域福祉を推進するために必要だが上記三項目に含まれない事項も計画の中に盛り込むべきことを主張している<sup>19</sup>。この点について武川[2006:85]では、地域社会における既存の施策では十分対応のできない福祉課題の解決やソーシャル・インクルージョンの視点が必要になると指摘している。

### (3) 他の計画との関係<sup>20</sup>からの位置づけと計画期間、都道府県の役割等

地域福祉計画と福祉三プランの関係について、指針では福祉三プランはそれぞれの根拠法を異にしているが、「これらと整合性及び連携を図り、これらの既存計画を内包する計画」とするよう示している<sup>21</sup>。平成 17(2005)年に改正された介護保険法、さらに制度創設された障害者自立支援法<sup>22</sup>でも市町村地域福祉計画等との調和を保たれることとされた。自治体によってはその他の福祉関連分野<sup>23</sup>との地域福祉計画の一体的な策定も視野に入れることも可能である(武川[2006:88])。

また、このような行政計画の他に市町村社会福祉協議会が取り組みを進めてきたものとして「地域福祉活動計画」が存在する。この地域福祉活動計画は「住民等の福祉活動計画として地域福祉推進を目指すもの」とされているが、全社協では「社会福祉協議会が呼びかけて、住民、地域において社会福祉に関する活動を行うもの、社会福祉を目的とする事

<sup>19</sup> 武川[2006:85]、全社協[2001]、厚生労働省社会保障審議会[2002]等よりまとめた。

<sup>20</sup> 全社協レポートにおいては地域福祉計画の範囲について狭義（地域福祉計画そのもの）・広義・最広義に整理。

<sup>21</sup> また、「障害者や児童に関わる計画が未策定の場合には、地域福祉計画の策定に併せて連携を図りつつ策定されることが望まれる」と示している。

<sup>22</sup> 老人福祉法第 20 条の 8、障害者自立支援法第 88 条第 4 項

<sup>23</sup> 保健分野や、まちづくり、防災計画など

業を経営するものが相互協力して策定する地域福祉の推進を目的とした民間の活動・行動計画である」と規定しており、民間同士の協働計画とすることができる。この地域福祉活動計画については全社協レポートでは、市町村と社会福祉協議会は理念の共有化、活動計画の具体化を支援し、その基盤を整備する内容を地域福祉計画に盛り込む等、相互に連携することが重要であるとしている。

市町村が策定する地域福祉計画に対して都道府県は地域福祉支援計画を策定して支援することになっている。具体的には市町村の支援、人材育成、基盤整備<sup>24</sup>であるが、審議会の指針では市町村への支援メニューと住民参加を実現する方策を示す必要があり、平成14年度のできるだけ早い時期に策定するように求められている。これらの点は法定ではない。

#### (4) 特徴

以上が地域福祉計画の概要であるが、以下のように特徴付けることができる。第一に総合性という点であり、包括性、残余性が高い計画であるといえる。指針や全社協レポートに示されているように、地域福祉計画は社会福祉計画の総合化という側面からその役割が明確化されている。すなわち90年代に社会福祉資源の拡充を図るために分野別・対象者別の社会福祉計画が何種類も作られ、計画間の整合性を保つ必要が生まれた。また地域を基本単位として地域の住民の参加による決定に基づいた社会福祉の基本的な方向性を明確化する役割も求められている。

第二に策定段階での住民参加を求めるという点で際立っていることである。上からの分権化である。これまでの福祉行政計画は福祉サービス資源の量的拡充を目的としていた。しかし地域福祉計画はその総合性・包括性から、既存の地域福祉サービスの資源をどのように有効活用するかという視点も重要であり、どのように使うかという決定の問題を含んでいることから、住民参加を必要としている。

第三に国や都道府県の関与規定もなく、裁量の度合いが高く、地方分権化の度合いが高い計画である。老人保健福祉計画等のように計画に盛り込まれるべき事項が厳密に決まっ  
ていて、市町村は国によって示された算式に各市町村の数値を代入すれば自動的に計画目標がでてくる(武川[2006:86])といったことはない。これは地域福祉活動といった福祉サービス供給だけではない、ソフト面の計画であるという性格的な違いがあるからである。(平野[2005:26]) また、他の福祉行政計画と比較すると地域福祉計画が政策義務であること等を含め上記の特徴が明らかになる。

---

<sup>24</sup> 社会福祉法108条

表 2-3 市町村レベルでの他の福祉行政計画との比較

計画名	地域福祉計画	老人福祉計画	介護保険事業計画	障害者計画	保育計画
根拠法	・社会福祉法 107 条	・老人福祉法第 20 条の 8	・介護保険法 107 条	・障害者基本法第 7 条	・児童福祉法 58 条の 8
義務か	・任意	・義務	・義務	・義務	・義務
策定等への住民参画	○	・規定なし	○	・障害者施策推進協議会を設置している場合は意見を聴取	○
公表	○	・規定なし	・規定なし	・要旨を公表	○
参酌すべき基準	・規定なし	・厚生労働大臣が定める基準	・規定なし	・国の障害者基本計画を基本とする	・規定なし
都道府県の関与	・規定なし	・あらかじめ都道府県の意見を聞かなければならない ・都道府県知事は計画策定上の技術的事項について助言できる。	・あらかじめ都道府県の意見を聞かなければならない ・都道府県知事は計画策定の技術的事項について助言できる。	・都道府県障害者基本計画を基本とする	・都道府県知事は計画策定上の技術的事項について助言できる
計画の主な内容	・地域における福祉サービスの適切な利用の推進 ・社会福祉事業を目的とする事業の健全な発達に関する事項 ・地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項	・市町村において確保すべき老人福祉事業の量の目標 ・上記の量の確保のための方策	・介護保険給付等対象サービスの種類ごとの量の見込み ・上記の量の確保のための方策	・規定なし	・保育の実施および子育て支援事業の供給体制の確保

出典：平野[2005:27]等を参照し作成

## (5) 意義

このような特徴をもつ地域福祉計画策定であるが、その意義<sup>25</sup>として地域福祉研究の中では以下の点が指摘されてきた。

第一に計画の総合化、分野横断的な視点の導入が可能になるという点である。これはその地域福祉計画の目的とするところから当然ともいえる。第二に地域の福祉の水準を地域の自己決定することが可能になるという議論である。これまでの中央集権的な福祉政策から市町村自治体の先導的地域福祉システム形成には住民参加が不可欠という住民参加自体に意義を見出している<sup>26</sup>。また地域福祉計画によるエリア別計画が、機能麻痺に近い町内会や自治会に代表される地域コミュニティに変わる参加の場を提供するという議論<sup>27</sup>、地域福祉形成の主体形成を導くという議論も存在する。第三に地方自治体の自治の体現であるという議論<sup>28</sup>である。第四に公私協働もしくは官民協力のパートナーシップを築く実験的、先駆的实践になりうるという点である。自治体には地域福祉計画によって事業者の確保、地域の中でのサービス提供を行う多様な主体の把握、あるいは事業者間調整や連絡といったことだけでなく、事業者についての情報を広く地域に提供することが求められるようになった。同時にそのようなサービス提供を行う民間供給主体との関係の構築が求められている。これらが地域福祉計画の策定プロセスそのものやその先にある地域福祉実践によって可能となるという議論である。またこの点について、全社協[2006a:34]によると庁内関係各課の地域福祉や住民参加に関する理解の深まり、関係団体・関係機関のネットワークの形成、社協との連携強化等が指摘されている。

## 第2節 地域福祉計画の制度化の過程<sup>29</sup>

第1節では地域福祉計画とは何かについて概観した。本節では地域福祉計画の制度化に

---

<sup>25</sup> 大橋[2004:15]では地域福祉推進の意義として10項目挙げている。①住民の生涯学習の機会②行政と住民のリレーションシップの変化③縦割り行政の見直しと総合的な新しいサービス提供システムの展開④行政職員の縄張り意識を変え、チームアプローチの必要性を認識⑤行政の福祉化⑥商店街の活性化、コミュニティビジネスをもたらす⑦市町村長、議会議員のまちづくりの哲学を問う⑧社会福祉協議会活性化のチャンス⑨行政の財源のみならず共同募金の活用など民間財源のあり方を見直し寄付の文化を醸成する機会⑩新しいライフスタイルと福祉文化を創造する機会である。

<sup>26</sup> 牧里[2003:29-31]、鷹野[2004:24]等

<sup>27</sup> 平野・武川[2003:17]における「自治の学校としての地域福祉計画」はこの議論に学習という視点を加えたものだと考えられる。

<sup>28</sup> 鷹野[2004:24]。また「地域福祉計画の成否はある意味でローカル・ガバナンスの試金石」(武川[2006:7])

<sup>29</sup> 地域福祉計画研究会[2002]等を参照。



至る経緯について述べる。地域福祉計画の背景は地域福祉、社会福祉協議会による地域福祉活動計画、社会福祉計画の発展過程と関連しており、様々な切り口が存在する。本節では地域福祉計画が政策として必要とされたのはなぜかという点から制度化の過程を概観する。

### (1) 地域福祉の主流化

地域福祉計画がなぜ必要なのか、制度化されたのかという問いに対し、「核家族化、人口の流入出による従来の地域のコミュニティ機能が失われつつあること、高齢化社会の進展や利用者の多様なニーズにこたえるために公平性を原則とした従来の公的なサービスに加えたインフォーマルサービス導入の必要性、地域のコミュニティ機能の喪失をくい止め、新たな互助システムを構築するために同じ目標に向かって地域をあげて取り組むための指針となる計画が求められる」<sup>30</sup>といった形で答えている計画書は多い。地域福祉計画の必要性・今日に至る経過について様々な議論がなされているが、社会的背景については概ね以下のように要約することができる<sup>31</sup>。

第2次世界大戦前の日本の地域は農村社会であり、農村には江戸時代の伝統的な村落共同体が存在した。経済生活における協働労働や社会生活における共同労働や社会生活における相互扶助を通じて共同体の一体性が保たれていた。しかし戦後1950年代半ばまでに戦後復興を終えていた日本経済は、高度経済成長による急速な工業化を経験する。この高度経済成長は日本の地域社会に革命的な変化をもたらし、都市型社会への移行、過密過疎問題、共同体の崩壊現象を招いた。このように地域社会の変化と社会関係が希薄化する中でなんらかの関係の再構築として「コミュニティ」が求められ、学校や公民館を中心に教育を通じて社会関係がかりうじて維持された。

しかし1973年の石油危機における低成長時代の幕開けと福祉元年とも呼ばれるような社会保障の改善、ポスト工業化の時代における高齢化、人口定住化を経て、高齢化の進行による介護問題の浮上により、地域の中で暮らし続けるためには地域福祉や地域医療の存在が不可欠となった。地域福祉が機能していないと社会的孤立に陥る可能性が高まる。介護問題が普遍的なリスクとなり、これまでの措置制度では社会福祉の権利主体としての国民の福祉サービス利用における主体性が保障されない、民間の福祉事業者のサービス提供主体性が保障されない、事業者と国民の間の責任関係が不明確といった弊害があったため、社会福祉基礎構造改革が行われた。基礎構造改革により、社会福祉の理念が措置から契約へ、選別主義から普遍主義へ立場を転換し、地域住民を包括して生活支援を行う地域福祉スタイルを必然化させた（平野[2005:14 - 25]）。利用者主体の考え方はエンパワーメント

<sup>30</sup> 三重県桑名市地域福祉計画を参照してまとめた。

<sup>31</sup> 武川[2005:2006]、全国社会福祉協議会[2006b]等を中心にまとめた。

やコンシューマリズムという考え方を生み出し、それが地域社会への主体的な参加の必要性を導く。従来の社会福祉は行政が担い地域福祉は社会福祉協議会が担う、というような暗黙の前提(武川[2006:24])から、地方自治体も地域の諸団体も地域住民も皆福祉の当事者になったのである。したがって市町村が地域住民、社会福祉を行う様々な民間事業者やNPOと協働し住民参加を行って意見を聞きながら、地域福祉活動の調整を行い、公私の役割分担について考えていくこと、サービス利用者の立場にたてば総合化は当然要請されるものであり、保健・医療・福祉の統合はいうまでもなく教育、就労、住宅、交通などの生活関連分野との連携を重視し、その地域の福祉についての総合的な計画を策定することが求められるようになっている。

以上のような地域社会の変化を受けて、社会福祉の中で、老人福祉、児童福祉、障害者福祉のような縦割りではなく、領域横断的な地域福祉の考え方が重要視されてくるようになった現象について武川[2006:2]では「地域福祉の主流化」と名づけている。地域福祉の主流化は日本における福祉の市町村主義を定着させることに大きな意義をもった老人保健福祉計画<sup>32</sup>を経た後の必然的な流れだとも考えられる。地域福祉計画は第1節で述べたようにノーマライゼーション・インテグレーションの理念を踏まえた住民参加や施策の総合化が要請される。具体的にはインテグレーションについては、《当人への状況》への統合化、地域社会における《機能》の統合化、《行政部局内の連絡・調整・課題解決》をめぐる統合化(橋本[1996:117])と3つの次元が指摘されている。またノーマライゼーションについては、在宅福祉サービスの充実のための供給主体の多元化に対応する手段として民間主体やボランティアをどのように位置づけていくかが問われるということである。

地域福祉計画は理念や現実の施策の両方の転換を伴うことから、行政関係者はもちろんのこと地域の様々な主体に対し、これまでの社会福祉計画以上に意識改革と新たな負担を求めるものである<sup>33</sup>。社会福祉法の改正と地域福祉計画の法定化は「これまで社会福祉の法制度の中には存在していなかった地域福祉の考え方が示された」と福祉の専門家の間では社会福祉基礎構造改革の中でも画期的な出来事である捉えられ、「地域における社会福祉以上の意味」がある、「地域福祉が21世紀の社会福祉を考えるさいの鍵である」と意見が

---

<sup>32</sup> 大森[2000:10]によれば老人保健福祉計画の意義として①目標を具体的に明確にし、体系化して示した、②目標年度には地域社会がどのレベルに到達するのか、その長期展望を数値目標で示した。③地域における高齢者の実態とそのニーズを明らかにした。④多くの市町村では十分とはいえなかったが、住民参加を推し進め、地域社会の福祉のあるべき姿について幅広く合意形成を行った、⑤これらすべてを通して市町村の地域福祉への自覚と責任を明らかにしたことを指摘している。また急速な高齢化に対応するため高齢者のための福祉サービスを緊急に整備する必要がある、これを効率的に行うためには老人保健福祉計画の手法はきわめて有効であった。(武川[2006:6])

<sup>33</sup> この点について右田[1993:14]は「自治型地域福祉」の概念を提唱し、あらたな質の地域社会を形成してゆく、個レベル、その総体としての地域社会レベルの両方の内発性というものを強調している。しかしそもそもその内発性というのはどこから生じるものなのかについては明らかではない。

一致している<sup>34</sup>。しかし実際地域福祉計画については新聞等での報道の回数も少なく<sup>35</sup>、注目度も十分とはいえず、後述のように策定率も非常に低くなっているために、全国的に期待されているほどの効果をあげているとは考えにくい<sup>36</sup>。地域福祉計画は第1節で述べたように政策義務計画であり、障害者計画等と違い計画策定のための補助金もなく、基準財政需要額の算定の対象にもなっていない。したがって制度としても計画策定へのインセンティブも乏しく、各自治体のとり組み自体が当該自治体の福祉行政をとりまく様々な政治・社会経済環境によって決まるといえる。また社会福祉関係者の盛り上がり一方で、「地域における社会福祉以上の意味」とは具体的に何をさすのかは明確ではなく、基礎自治体である市町村にそのように受け止められているかは不明である。さらに、上記のような社会変化とそれに応じて福祉のあり方が変化したという説明では地域福祉計画がなぜ今制度化されたのか、1990年代以降の福祉改革の帰結としての地域福祉が自治体にとってどのような位置づけをもっているのかといったことについては見えにくい。

以下では地域福祉計画の制度化が政策としてどのような必要性からもたらされたものなのかという点から再整理する。具体的には以下の二点に注目する。第一に現在までの福祉の分権化の流れ、すなわち福祉行政において供給主体としての市町村がどのように位置づけられたのかという点である。第二に戦後社会福祉の歴史を概観すると対象者、メニューの拡大、普遍化が社会の変化とともに進展してきた。それに伴って行政・福祉資源の不足が顕著になるが、その解決策として何が求められてきたのかという点である。この二つの流れが交わり地域福祉計画の制度化がなされたと考えられるからである<sup>37</sup>。古川[1995:5:1998:27-51]<sup>38</sup>では社会福祉の戦後史を社会福祉の定礎期(1945-1959)、拡大期

---

<sup>34</sup> 例えば以下のような議論がなされている。「地域福祉」は「地域における福祉」といった「社会福祉の一分野というよりも、新たな社会福祉である」(右田[2005:7])、「地域福祉は、福祉理論構成のための『アリーナ』としての意味をもつようになってきている。」(古川[1997:228])など。

<sup>35</sup> 朝日新聞のオンラインデータベース聞蔵による(平成18年10月24日22:00アクセス)「地域福祉計画」の検索結果は1984年から2006年までの間、全部で72件である。またほぼ地方版での扱いにとどまり全国紙で取り上げられている回数は5回にすぎない。一方で「介護保険」の検索結果は同じ期間で23889件、「老人保健福祉計画」では436件である。単純比較はできないにしても、地域福祉計画への関心が低いことの表れであろう。

<sup>36</sup> もちろん地域福祉というものがすぐに結果のする性質のものではなく、市町村合併など様々な阻害要因が関わっていることは後述する。しかし多くの自治体で計画策定の際に「地域福祉とは何か」についての合意形成が難しかったこと、また筆者の自治体での聞き取り調査では、「また福祉計画」といった感想が聞かれたこと等を考慮すると少なくとも前途洋々とまではいえないであろう。

<sup>37</sup> 他にも民営化やコミュニティ作りなど複数の流れが交わっていたと考えられるが本稿ではこの二つに限定して考察する。

<sup>38</sup> 古川[1998]では戦後福祉改革から基礎構造改革への流れを整理するとともに、基礎構造改革が①こんにちの時代が世界史的な転換期にあること②80年代以降における世界社会的な規模でのグローバリゼーションやコミュニナリゼーションの波(国政府の役割機能の相対的減少と国際政府機関および地方政府の役割機能の相対的拡大、福祉国家の分権化)

(1960-1973)、転型期(1974-1990)、地域福祉型社会福祉への展開期(1991年以降)の4つの時期に区分して説明している。本稿でもこの区分に従いつつ、時系列で記述していく。

## (2) 戦後社会福祉における定礎期<sup>39</sup>と拡大期

第一の定礎期というのは戦後福祉の基礎構造が形成される時期である。日本の社会福祉は終戦後に連合国最高司令官総司令部(GHQ)が1946年2月に政府に通達した、「社会救済に関する覚書」(SCAPINN第775号)に示された無差別平等、公私分離(救済の国家責任)必要な救済への支出の無制限、の3原則<sup>40</sup>をうけて福祉三法体制が確立した。

この定礎期において福祉の供給主体としての地方の役割は国の責務として位置づけられた様々な事務を機関委任事務として執行することであった。措置制度の導入は民間社会福祉の実質的な公営化と行政依存を招いたため、民は公(行政)に地方自治体は国に依存し、国の権限と財政負担が肥大するという体質が生み出された(古川[1995:53])。したがって都道府県及び市町村は職権主義の下、厚生省によって厳格に決められた基準に従い措置決定の判断を行い、サービスを提供する実施機関として位置づけられていた。福祉の対象者については生活困窮者と戦災孤児、浮浪児、戦傷病者であり施策の中心は実際のところは生活保護であった。それぞれの対象の持つ特殊性に応じた自立援助のための施策という側面が強かった(武智[1996:170])。

日本経済の復興や成長への兆しがみられ始めると、国民健康保険法(1958年)、国民年金保険法(1959年)の制定とともに、国民皆保険皆年金体制が成立し、社会保険を中心とする事前的防貧的な施策を中心とするものに転換する。

第二の拡大期においては、高度経済成長による伝統的共同体的な家族地域社会ネットワークの弱体化による、低所得ボーダーライン層における障害者、高齢者、母子などの社会的不利益集団の形成を背景に精神薄弱者福祉法(1960年)、老人福祉法(1963年)、母子福祉法(1964年)が制定され福祉六法体制が成立し、施設福祉の質的な多様化と細分化、そして量的な拡大が生じた。社会福祉行政事務に関する地方の役割の変化はなく、定礎期と同じように「機関委任事務」は国の指導のもと、全国的にはほぼ標準的に行われている。その一方で革新自治体を中心に地方自治体による社会福祉単独事業の著しい拡大がみられ

---

③グローバルスタンダードの拡大と適用(市場原理の適用)④資本主義諸国に共通にみられる長期的な経済不況とそれに伴う財政事情の逼迫という問題と関わっている、というマクロの観点からの分析を行っている。

<sup>39</sup> 以下佐藤[2000]、平野[2005]、古川[1995:1998]、武智[1996]を基にしてまとめた。

<sup>40</sup> この3原則では社会福祉における国を中心とする公的責任の確立と公私責任の分離が意図された。

ている<sup>41</sup>。

この地方自治体による社会福祉単独事業においては在宅福祉サービスの提供を中心に展開され、今日の地域福祉型の社会福祉への転換の契機となったものの、その後国に対し補助金の交付を求めるようになり、国も予算措置事業<sup>42</sup>を導入し、結局は1990年の福祉八法改正によっていわゆる法律措置事業に引き上げられてしまう。したがって社会福祉単独事業の実施は自治体が自らの自治能力、自己管理能力を開発する契機であったが、多くの自治体はそれを生かすことができず、社会福祉の自主的な運用管理と自主的な運営管理の実現とそのため知識技術の蓄積ができなかった<sup>43</sup>(古川[1998:36 - 38])。

### (3) 転型期

第三期である転型期はこのような拡大に対するある種の反動の時期として始まっている。オイルショックによる税収減による「バラマキ福祉批判」「福祉見直し論」の登場<sup>44</sup>などの様々な理由から、日本型福祉社会論が提唱されるようになった。日本型福祉社会論とは個人の自助努力や家庭、近隣・地域社会等の連帯というわが国に伝統的な「福祉の含み資産」(古川[1998:39])を基礎に、効率のよい政府が適正な公的福祉を提供する日本型福祉を築く、というイデオロギーであった<sup>45</sup>。こうしたイデオロギーにより、社会福祉関係予算の引き締めや制度改革が全面的に推進される。1981年に設置された第二次臨時行政調査会は1979年に策定されていた「新経済社会7ヵ年計画」の政策構想を受け継ぎ、1982年度予算要求にはゼロシーリング、翌年にはマイナスシーリングが設定され、福祉関連経費は大幅な削減を強いられた。その後1986年以降の国庫補助の削減、関連行政の地方自治体移

---

<sup>41</sup>高度経済成長によって新たに顕在化した問題のなかには、地域によってその現われ方が異なり、地方自治体が独自にそれらへの対応を図らなければならなかった課題も生じたことが背景にある。

<sup>42</sup>一定のガイドラインを充足した自治体の単独事業についてはその3分の1について費用の負担を行うという事業形態(古川[1998:36])。これはあくまでも地方自治体のイニシアチブにを前提にしながら、基本的に固有事務としての性格を持つ単独事業を補助金受給の要件を設定することを通じて一定の方向に誘導しようとするものであった。(伊部・大森編[1988:50])

<sup>43</sup>ちなみにこの自治体における政策の企画立案・運用管理の知識や技術不足の隘路について古川[1998:38]では、「福祉八法改革による高齢者保健福祉計画の策定という課題に直面してもう一度露呈される。全国少なからぬ市町村がその計画をシンクタンク任せにせざるをえなかったのである。」と述べられている。財政難の中、地方分権改革が進み、地域福祉計画に限らず、自治体の政策能力が問われるようになった現在も再度生じうる課題ではないだろうか。

<sup>44</sup>同時に地方自治体の社会福祉事業は計画性、系統性に欠ける傾向があったこと、財政的な国への依存といった性格も持ち合わせていたなどの理由もある。

<sup>45</sup>日本型福祉社会論の変容と崩壊については新川[2005:281-308]で丁寧に分析されている。

管、1989年の「高齢者保健福祉推進十か年戦略」（ゴールドプラン）の策定、そして90年の福祉八法改正によって終結する。日本の社会福祉は戦後福祉改革の所産である、「国＝公的扶助＝入所型の社会福祉を中心とする施設福祉型社会福祉」から「地方自治体＝福祉サービス＝在宅ケアを中心とする地域福祉型社会福祉」への転型<sup>46</sup>（古川[1995:7]）が求められるようになったのである。

サービスの拡大について施設から在宅へという政策転換がなされ、措置から契約へという傾向は費用徴収の実施にともない、自治体の福祉行政の中で定着していく。質的な拡大、すなわち施設福祉が入所から利用へ機能拡大することを意味した。またそれに伴い高度成長期に始まった施設の細分化がさらに促進され、逆機能として作用するようになっていた（武智[1996:173]）。

具体的には第一に措置費制度の硬直性の見直しが検討された。1974年には事務費の人件

---

<sup>46</sup> このような80年代の福祉改革の背景については古川[1995;1998]の整理と分析が詳しい。つまり80年代福祉改革は、低成長のもとでの行財政改革の推進という文脈と戦後福祉改革を契機として構築されてきた社会福祉の行政を高度経済成長にともなう社会経済変化とそれに付随する社会的ニーズの変化という現実にも再適応させるという文脈が複雑に交錯し、個別具体的な改革案が推進されたということである。第二次臨調は家族や地域社会の維持強化、自助努力と民間活力の活用、財政支出の削減、行政手続きの簡素化、行政事務の地方以上などを根本的な改革課題としたが、これらの課題はそのまま社会福祉の領域においても追求されたものであり、いわば行財政改革主導の福祉改革といえる。その一方で、社会の産業化、核家族化、雇用者社会化、大衆化、その後の脱産業化、少子高齢化という社会の変化とともに、ノーマライゼーションや社会的統合の達成という新しい理念が確立した。在宅福祉の展開は社会福祉の理論としては社会福祉ニーズの変化とそれへの新たな対応方策へと結び付くものであった。ニーズ発生の際にできるだけ身近な場において必要なサービスが提供されなければならないという要請と合わせて、従来の施設福祉が対象者をそれまで住み慣れた居宅生活から引き離し、施設への移し変えを行うことに対する反省とも関連して可能なかぎり居宅生活を前提とした福祉サービスの提供を図ろうとするものであった（三浦[1995:327]）。こうした二つの文脈を古川[1995:23-60]では、積極的福祉改革論としての外在的福祉改革論、内在的福祉改革論の二つに類型化している。前者は福祉見直し論から行革路線に引き継がれる財政改革論の立場からする福祉改革論であり、後者は社会福祉の内部、内側からの改革の必要性を提起する立場である。1980年代改革では福祉サービスの提供組織の多元化、福祉サービスの提供に関わる諸権限の市区町村への委譲、社会福祉のあり方を予防的なものに改める計画化、福祉ニーズの多様化、複雑化、高度化に対応するための施策の統合化、社会福祉の地域化等がなされたが、実はこの二つの文脈の区別はついていなかった。実際この80年代の改革は日本型福祉社会の建設が謳われていたにもかかわらず、積極的政策展開に乏しく、国家財政の負担減が前面に押し出されていたところに特徴がある（新川[2005:285]）とも言われているが、この改革を先導したのは外在的福祉改革論であった。在宅福祉サービスへの転換も結局は一時的に膨大な資金を必要とする社会福祉施設の増設や運営に限度があり、そのためには可能な限り家族機能や地域の相互扶助機能を活用するほうが効率的で安上がりであるという判断によるものであった。したがって、この時期の分権化は国の責任及び権限の縮小を意味するに留まり、実質的な意味をもってはいなかった。しかし二つの改革論が混在しながら社会福祉行政事務の分権化、在宅福祉サービスの推進は規定路線になっていった。

費や管理費、事業費の費目間流用が認められ<sup>47</sup>、1979年には民間施設給与等改善費の管理費の施設整備費へ充当、措置費のヶ月相当額の次年度への繰越が認められた<sup>48</sup>。その後も運営費の繰越枠の余剰金すべてまで拡大、同一法人内における施設間での運営費流用が、補助金の利息等の運用収入経費の充当が公認されるなど、大幅な運営費の弾力化が進められた(武智[1996:173-174])。

第二にノーマライゼーションにもとづく在宅・施設の機能統合である。すでに、1975年8月社会保障長期計画懇談会の「今後の社会保障のあり方について」や同年12月の社会保障制度審議会の建議「今後の高齢化社会に対応すべき社会保障のあり方について」では在宅福祉への志向を表明して(厚生統計協会[2006:7])いる。また1977年8月、全国社会福祉協議会は「都市型特別養護老人ホームの整備のあり方に関する研究」で、大都市における特別養護老人ホームを「利用施設」に転換することや、ショートステイ・サービス、デイ・ホームサービス、入浴サービス、給食サービスなどの新しい地域サービスを示し、今後在宅対策の確立が課題であるとしていた。「完全参加と平等」を掲げた1981年の国際障害者年以降、老人保健施設だけではなく、障害福祉分野でも「ノーマライゼーション」の理念が浸透し、在宅福祉に関する認識が高まっていった。1982年の老人保健法の制定により老人保健施設は在宅と施設をつなぐ中間施設としての役割を期待され、高齢者の社会復帰を促進する施設として登場した<sup>49</sup>。同時に施設にも在宅支援の機能を併設することが望ましいとされ、施設の多機能化という方針が明確にされた。この老人保健法の目的の一つは病院における「社会的入院」を解消することでもあった。具体的には長期入所ケアを行う施設である特養にショートステイの短期入所ケアやデイケア、デイサービスの通所ケアの施設を併設するように厚生省は指導を行った。また、自治体での措置入所は民間保育所への入所を優先させ、延長保育や夜間保育への潜在的ニーズは高まっているのにも関わらず公立保育所は廃止されており、その一方で、保育所に地域の保育相談機能をもたせようとする改革が進行した。

このように福祉需要の多様化と増大への対応として社会福祉の視点から、ノーマライゼーションの視点も含めた措置制度の見直し、在宅サービスへの移行、保健医療との連携、地域化、社会福祉事業の専門職員の資格の制度化といった改革がなされたが、その一方で歳出削減を目的とする財政関係者からの見直しの圧力を契機に、福祉行政における地方自治体の位置づけを大きく変える改革が行われる。国庫補助率の低下と機関委任事務の団体

---

<sup>47</sup> 厚生省社会局長・児童家庭局長通知「社会福祉施設における運営費の運用について」(1974年5月29日、社施第100号)

<sup>48</sup> 社会局施設課長・児童過程局企画課長通知(1979年5月7日、社施第50号)

<sup>49</sup> 1994年の健康保険法の改正により、病院から在宅へ要介護老人が移動するようになった。診療報酬の点数が変わり、老人病院への入院は一定期間以上になると病院経営上不利になった。また、施設規模の緩和により国分寺市のような分散型老人保健施設も試行されている。

事務化である。

1986年の「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」により、身体障害者福祉法、老人福祉法、児童福祉法、精神薄弱者福祉法の4つの法律にわたる17事項の施設福祉が機関事務から団体事務に改められた。「市町村」は「政令に定める基準に従い条例の定めるところ」により「措置」を行わなければならないとされ、福祉施設の費用徴収も自治体の裁量となり、措置費について国庫負担を行う場合は、厚生省の示す費用徴収基準に従うものとされた。一方、法外の援護措置として自治体の要綱にもとづいて運営されてきた在宅福祉は法律で規定されるようになった。この措置によって地方自治体の裁量が大幅に認められるようになった。

また、在宅福祉<sup>50</sup>の各事業への国庫負担率は3分の1から2分の1に引き上げられたのに対し、施設入所措置をとった場合に行政庁が負担すべき費用の比率は戦後一貫して、国が10分の8、都道府県が10分の2として運用されてきてはいたが、この比率が最終的には生活保護については国が10分の5、都道府県、市が10分の2.5になった。国の負担は従来の10分の8から10分の5に減少することになったが、その反面、都道府県や市町村の負担は一挙に2.5倍に増加した<sup>51</sup>。補助率の引き下げと権限委譲はもともと互換性がないため、なぜ行われたのかという点については諸説あるものの<sup>52</sup>、以上の経過をたどり社会福祉の供給主体として市町村の役割が大きく取り上げられるようになったのである。

---

<sup>50</sup> ショートステイ事業、デイサービス事業、ホームヘルパー派遣事業。

<sup>51</sup> このように、第2次臨調で打ち出された金銭資源の調達困難性を回避するための中央政府からの移転財源の縮小は補助金の縮小という形であらわれた。しかし、地方交付税そのものは減少しながらも、臨時地方特例交付金、資金運用部からの借り入れなどの手段により財源保障機能は維持され、同時にこの時期は地方交付税がその基準財政需要を通じて使途が限定された補助金化していく傾向もみられたため、新たな「集権化」の動きともとれる。

<sup>52</sup> この点について伊部・大森[1988:107-110]では以下の考察がなされている。「高率補助」の引き下げは、昭和58年3月の第2次臨調最終答申の中で補助金等の「整理合理化の一般の方策」に関連した「補助金の統一的見直し」の頃に突然出現した考え方である。さらに昭和59年7月31日の『昭和60年度の概算要求について』の中で再び登場し、予算編成のなかで大きな争点となった。厚生省は行革審路線の中で「筋の立たない」引き下げを黙認したためだけでなく、生活保護受給者への支給額が減らなければ国の負担が減って自治体の負担が増えても関係ないと考えていたためか、ほとんど反対行動をとらなかったものの、自治体からの反発は激しかった。同年9月12日の全国知事会議で知事会会長が国庫補助金の整理合理化の要諦は「事務・事業の整理・権限の移譲等、事務・事業そのものを見直すことによって、国・地方の行政の減量化を図ること」であり、「このような基本的視点に立たない単なる補助負担率引き下げによる国から地方への責任転嫁は、国・地方を通ずる行財政改革の基本理念に反するのみならず、なんら行財政改革に寄与するものではない」と談じた。この知事会が契機となって、首相から国の都合のみで補助金を削減するのは問題であるから国も地方へ権限を委譲すべきである旨の意向が示され、各省庁横断的な権限委譲の一括法案を準備せよという支持が自治省に下された。いわば「痛み分け」の形で考えられていたのではないかということである。



#### (4) 地域福祉型社会福祉への展開

80年代の諸改革を経て急速に進む高齢化社会への対応のため、1989(平成元)年3月に中央社会福祉審議会企画分科会、身体障害者福祉審議会企画分科会及び中央児童福祉審議会企画部会小委員会による福祉関係3審議会合同企画分科会の、厚生大臣に対する「今後の福祉のあり方について」と題する意見具申を皮切りに1990年代から基礎構造改革に至る福祉改革が開始される。この意見具申において福祉サービスの一層の質的量的拡充、ノーマライゼーションの理念の浸透、福祉サービスの一般化、普遍化、施策の総合化・体系化の推進、サービス利用者の選択の幅の拡大等の観点を踏まえ、社会福祉見直しの具体的方策として社会福祉事業の範囲の見直し、福祉サービス供給主体のあり方、在宅福祉の充実と施設福祉の連携強化、施設福祉の充実、市町村の役割重視、新たな運営実施体制の構築などが提案されている。具体的には、在宅福祉の充実において「地域福祉の向上に努める」ため地域で社会福祉協議会の本来の機能が一層発揮されることなどが求められ、市町村の役割重視については「住民に身近な行政は可能な限り住民に身近な地方公共団体が実施する」と示された。

そして1989年12月、厚生・自治・大蔵三大臣の合意により「高齢者保健福祉推進十ヵ年計画(ゴールドプラン)」を策定し1990年度を初年度として公共サービスの基盤整備をはかることとなった。ゴールドプランは当初計画では、1999年までに、ホームヘルパー10万人、ショートステイ5万床、デイサービスセンター1万ヵ所、特別養護老人ホーム24万床の整備を主たる目標に掲げ、総額6兆円を投下するとした画期的なものであった。

1989年の福祉関係三審議会合同企画分科会の意見具申とゴールドプランを受けて、1990年6月には、老人福祉法、身体障害者福祉法、精神薄弱者福祉法(当時)<sup>53</sup>、児童福祉法、母子及び寡婦福祉法、社会福祉事業法、老人保健法、社会福祉・医療事業団法の8つの法律が改正された。この改正は2つの意義を持っていた。第1に21世紀の本格的な高齢社会の到来に対応するため、「地域住民に最も身近な市町村」で在宅福祉サービスと施設福祉サービスがきめ細かく一元的かつ計画的に提供される体制づくりを提供すること、第2に「高齢者保健福祉推進10ヵ年戦略」を円滑に推進するための基盤を整備することであった。市町村重視の原則、都道府県と市町村の役割分担を明確に宣言したのである。

具体的な改正内容としては大きく3点存在する。第1には在宅福祉サービスの積極的な推進を図るため、福祉各法における規定を整備しその位置づけを明確化し、在宅福祉サービスを社会福祉事業法上の社会福祉事業として追加した。第2に八法のいずれもが在宅福祉サービスと施設福祉サービスを市町村へ一元化し、措置権を移譲して「地域の実情に応じた決め細やかな措置」を市町村に求めた。「措置権限」を市町村へ移管し、特に老人福祉

<sup>53</sup> 1998(平成10)年から「知的障害者福祉法」

法にもとづく特別養護老人ホームなどへの「入所措置」、ならびに身体障害者福祉法による身体障害者厚生援護施設への「入所措置権限」をすべて団体事務として市町村<sup>54</sup>に移管し、施設サービスと在宅サービスの連携をはかったのである。第3に市町村及び都道府県に在宅福祉サービスの水準、総量、提供方法などを明らかにした老人保健福祉計画の策定が義務付けられた。

このようにして福祉サービスの供給主体としての市町村の位置づけが福祉八法改正により確立し、市町村は従来の集権的「措置」にもとづく社会福祉行政の末端行政機関から脱し、在宅福祉をも組み合わせた総合福祉行政の主体となる可能性が拓かれた<sup>55</sup>。その後1993年に市町村障害者計画、1995年に市町村児童育成計画、1997年には介護保険事業計画と各市町村が対象分野ごとに福祉サービスの供給体制を整備する行政計画が策定され、社会福祉における市町村主義が徹底されていく。

その一方で福祉ニーズの拡大と供給者対象者の拡大による資源不足への対応としても福祉改革は機能した。供給資源の不足への対応として、「総合化」と「人材確保」の二つの方針が示されたのである。

総合化については当初地域保健医療と福祉の連携が求められた。1989年3月の福祉関係三審議会合同企画分科会において、すでに「福祉と保健・医療の連携強化・総合化」の議論がなされ、福祉八法改正による老人保健福祉計画で従来分離していた保健と福祉のサービスを一体化し、総合化することが試みられた。自治体において民生部と衛生部、福祉課と保健課、福祉事務所と保健所と分裂し、地域における保健機関と福祉機関が両立していたことに対し、二つの施策体系の統合が期待されたのである。しかし1993年末にすべての市町村・都道府県で計画の策定が完了したものの、両機関の連携は成功しないことが多かった。その理由として保健所の所長に医師資格が必要なために統合しにくいこと、保健所と福祉事務所の管轄地域が一致しないこと、両機関が多忙を極めていること、基礎自

---

<sup>54</sup> 1986年の「機関委任事務の団体事務化法」によって、生活保護を除く「措置」権限は、都道府県、市および福祉事務所を設置する町村（町村の福祉事務所設置は任意）に移管されていたが、町村においては「入所措置」権限は町村部については都道府県の事務とされていた。（新藤[1996:87]）

<sup>55</sup> この点について新藤[1996:88-92]ではとりわけ「入所措置」権限を移管された町村の戸惑いを指摘している。町村部については特養や養護老人ホーム、身体障害者更正援護施設などの整備は未整備だった上に、長年措置事務は都道府県の福祉事務所により実施されていたので、施設福祉サービスについてのノウハウはほとんど蓄積されていないこと、老人保健福祉計画の保健サービスについても地域保健行政は都道府県保健所に担われてきたために行政上の経験を有していないなど条件が欠如していた。厚生省は条件の欠如を知っているながら実施体制の分権化を大胆に実現し、法定計画としての市町村保健福祉計画を徹底したマニュアル行政と補助金行政を持って影響力を拡張しようとしたと主張する。しかし制度の開始の初期段階はこのような関与の仕方は仕方がないとも考えられる。ただ、このように急速で大胆な分権化に、自律的に対応できずに国や都道府県への依存から脱却できない町村等もあったことは重要ではないだろうか。

治体の範囲を超えて地域医療計画<sup>56</sup>が設定されていることなどが指摘されている<sup>57</sup>(武智[1996:206])。総合化を達成するためには所管区域、すなわち供給単位を統一することが目指された。1994年に保健所法を改正して地域保健法<sup>58</sup>が制定され、とともに地域保健法は高齢化や疾病構造の変化などに対応した地域保健サービスの再構築を目標にして保健所法を改正したもので、市町村の役割重視、保健所の機能強化、マンパワーの確保、充実と並んで、地域保健と地域福祉の連携を重要な課題とされたのである。

総合化の意義としては福祉分野の研究において三点指摘されている。第一に利用者に対するサービスの効果が大きくなる。社会サービスは対象者を分類した上で、分類された対象者に対して分類された内容のサービスを手供するというカテゴリカルな性質を本質的にもつ一方で、人びとの生活は通常連続的に変化しており、利用者の生活の連続的な変化がカテゴリカルなサービスの限界を越えてしまった場合にサービス間の連携・協働・統合化が求められるということである。第二に利用者間の公正のためである。総合に対する組織的な取り組みがない場合に偶然的な理由<sup>59</sup>によってサービスが利用できたり、利用できなかったりするという不平等が生じる可能性がある。また費用負担まで大きく変わってくる可能性がある<sup>60</sup>。第三に供給者側の効率という論拠である。私的サービスのように効率を達成するメカニズムが働かない社会サービスにおいて、総合化を達成することで重複や過剰による非効率をなくすることができるということである(武川[1997:6-10])。資源不足への対応としての総合化は効果と供給側の効率という観点が重要であろう。

このようなサービス拡大に伴う供給資源不足への対応としての保健・医療・福祉の総合化と同時に人材確保というもう一つの方針も示される。厚生省は1990年に保健医療・福祉マンパワー対策本部を設置し、翌年の1991年には総合的対策として「保健医療・福祉マンパワー大綱」を策定した。これをうけて1992年には「社会福祉事業法及び社会福祉施設職員退職手当共済法の一部を改正する法律」(いわゆる福祉人材確保法)が成立、1995年には「社会福祉事業従事者の確保を図るための措置に関する基本的な指針」(いわゆる人材確保指針)が告示され、従事者の確保と処遇の改善策、それを支援する国、都道府

---

<sup>56</sup> 地域保健医療サービス供給体制をいかに構築するかが重要となるという認識は1980年代半ばから共有されており、1985年には「医療法」改正により「医療計画」が制度化され、1990年11月には厚生省が作成した手引きをもとに、各都道府県で「地域保健医療計画」の作成が進められていた(井村・相澤[2001:4-5])

<sup>57</sup> その他老人医療費以外の保健事業に関する費用が一般会計ではないことなど。

<sup>58</sup> その他国は新法に基づき、保健所と市町村保健センターの整備・運営のあり方など地域保健対策を推進するための基本指針を策定することになった。母子保健法も同様に三歳児健診や健康指導事務の市町村への移譲を図る内容となっている。

(蟻塚[1998:26])

<sup>59</sup> 利用希望者が最初に接触した窓口がどこであるかによってあるサービスが利用できるか決まってしまう、といったことが考えられる。

<sup>60</sup> これは現場の社会サービス供給組織間の総合であるだけでなく、政府の社会保障制度そのものの総合といえる(武川[1997:8])

県の役割が明示されている。このような供給主体の多元化は従来国や地方自治体という公的組織、社会福祉法人や日本赤十字社などの準公的組織を中心に組成されてきた福祉サービスの提供組織が、福祉後者などの公民混合型の提供組織、相互扶助団体や生活協同組合などの民間主体型の提供組織を含むものに拡大させられてきたことを意味する。さらにその周辺に有料老人ホームなどのシルバーサービス産業やベビーシッター派遣業などのチャイルドビジネスにみられるような営利型の私営サービス提供組織を育成し、同時に規制する施策も展開された（古川[1995:10]）。こうした動きから社会福祉の領域でも「公私協働」論、「パートナーシップ」論など「行政や民間主体に限らず、様々な主体の相互の立場や特性を認め、共通する課題の解決や社会的目的の実現に向けサービスを提供するなどの協力的体制をとる」といった発想が注目されるようになる<sup>61</sup>。

福祉の普遍化に伴うサービス対象者の拡大とそれによって生じる資源不足に対して、公的機関だけではなく民間市場やボランティアなど、福祉サービスの供給主体そのものを拡大することで「できるだけ公的責任や負担の回避」しながら対応したのである<sup>62</sup>。

このような経緯をたどり総合化と供給主体の多元化という発想は措置制度の硬直化や第1次地方分権改革の議論と絡み合いながら基礎構造改革の理念の中に埋め込まれていく。

#### (5) 基礎構造改革へ

1995年に地方分権推進法が成立し、地方住民の自己決定権の拡充をはかる見地から国と地方公共団体の行政組織や役割分担のあり方が見直すことが求められるようになった。社会福祉行政においても地方分権推進委員会によって生活保護法以外の機関委任事務を自治事務にすることや、福祉事務所に関する法律による設置規制の廃止等様々な勧告がなされた。そして1999年の地方分権一括法の制定により機関委任事務が廃止され、社会福祉事業法、民生委員法、生活保護法等、社会福祉各法も改正された。社会福祉に固有の要請というより外在的なものであったが、名実ともに一部を除き社会福祉は自治体の固有事務となり、社会福祉行政は住民に最も近い市町村で行うことが法律上確立するようになる。

1990年代老人保健福祉計画以後、福祉の領域の中でも個別の社会計画の特に老人保健福

<sup>61</sup> 例えば「広がれボランティアの輪」連絡会議の1996年の提言「行政とボランティア、NPOとのパートナーシップ、行政による支援のあり方に関する提言」など。

<sup>62</sup> この時期に展開された参加型福祉社会論に対する問題点の指摘は伊藤[1996:50-51]に詳しい。伊藤は①「福祉国家」から「福祉社会」へという対立的な図式自体に問題があること、②個人の福祉ニーズに対応するとされているボランティアの位置づけが極めて曖昧なこと、③公的サービスの水準が低いと住民参加型の福祉供給活動が不足している公的サービスの代替やその不備を埋める役割を担わされる可能性が存在していること、④参加型福祉社会論で述べられている「参加」はあくまでも地域住民による福祉援助活動やサービス供給活動への参加という意味であり、利用者の側からの福祉サービス決定過程や供給過程への参加という視点が欠落していること、等の様々な問題点を指摘している。

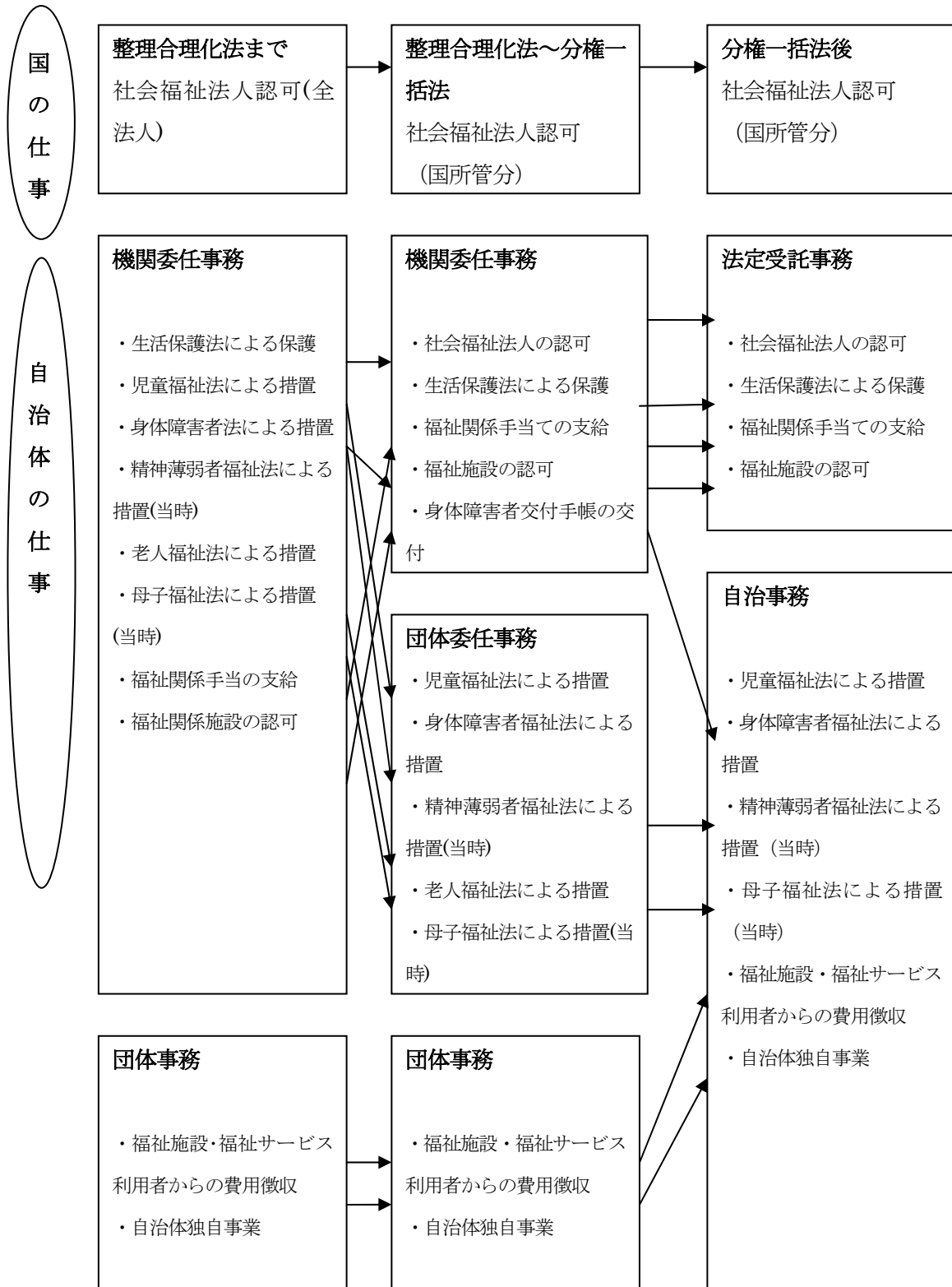
祉計画以後、障害者、児童育成といった3プランをはじめ、様々な社会福祉計画が全国的に策定されるようになり、都道府県との関係も含めそれぞれ市町村が計画策定主体として明確に位置づけられている。1990年代前半に求められた医療・保健・福祉の連携だけではなく、こうした3プランの連携も総合化として求められるようになる。地域保健医療と地域福祉の総合化については高齢化社会によるサービス供給者拡大への対応という側面が強かったのに対し、福祉三プランの総合化においては効率・効果という供給者側の論理だけではなく、福祉の中での近年顕在化しつつある障害者・児童・老人福祉という対象者別の縦割りのアプローチでは捉えられない問題を、問題別に連携する横のアプローチをとるといった論理も加わった。保健・医療・福祉の連携が求められた背景として急速な高齢化による量的な資源不足という側面と比較して、社会福祉の問題の質的な変化による資源不足への対応としても捉えることができる。こうした総合化の流れは福祉分野にとどまらず、まちづくりや都市計画との連携にまで広がりうる。

90年代前半の参加型福祉社会の理論、福祉の供給主体の多元化の流れを経て、措置制度の限界<sup>63</sup>と利用制度（契約）への移行とともに利用者主体、主体的な参加の必要性が指摘される。同時に社会福祉事業の範囲の見直しと規制緩和、社会福祉法人の役割と見直しの強化、福祉事務所改革といった様々な論点が提起され、基礎構造改革への流れが加速する。そして地方分権化による社会福祉行政における市町村の存在の確立と質的な変化を遂げた福祉ニーズへの対応としての福祉三プランの総合化があいまって「地域福祉の確立」が福祉サービスの利用・提供システムを再編する社会福祉基礎構造改革の根幹となるのである。絶対的な資源不足のなかで、既存の資源の所在と把握、整理の必要性も生じ、地域福祉計画の制度化につながっていく。以下基礎構造改革の検討において地域福祉がどのように言及されたかの簡単な流れを追う。

厚生省社会・援護局長の知的懇談会として設けられた社会福祉事業のあり方に関する検討会が、1997(平成9)年11月に「社会福祉の基礎構造改革について（主要な論点）」を公表し、本検討会で1998(平成10)年6月に「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」を公表した。改革の具体的な内容としては「地域福祉の確立」をうたい、地域福祉計画を作る必要性が示された。ここで、地域福祉計画においては「住民の身近なところで総合的な相談を受けられ、サービスの適切な利用と結びつける体制整備や、保健・医療・福祉の総合的な展開と併せて、生活関連分野と連携に配慮」「地域住民を施策の対象としてのみとらえるのではなく、地域福祉の担い手として位置づけるとともに、住民の自主的な活動と公的なサービスの連携を図っていく」ことを目的とし、そのために「計画の策定過程を通じ

<sup>63</sup> 措置制度の問題点は様々な文献で指摘されているが、①国民の福祉サービス利用の主体性が保障されない②民間社会福祉事業者のサービス提供主体としての主体が保障されない③利用者側と事業者側の関係に権利義務関係がない、といったことである。

図 2-1 事務の変遷



出典：大森編[2000:242]より抜粋

て地域の福祉活動における公と民の役割分担についての合意を形成する必要がある」ことが示された。その他福祉事務所等行政実施体制、社会福祉協議会、民生委員児童委員、共同募金などの位置づけも明確にされている。

この中間まとめに続いて1998(平成10)年12月に「社会福祉基礎構造改革を進めるに当たって(追加意見)」を公表している。追加意見では中間まとめの地域福祉の確立、「充実」の方法としての地域福祉計画において、個別計画との整合性、連携を図ること、住民本位のまちづくりや幅広い地域住民の参画に視点を持つことといった具体化がなされた。

このような経緯を経て2000(平成12)年5月に社会福祉法の制定がなされ、2003(平成15)年4月に施行が定められた。しかし社会福祉法による地域福祉の推進に関する改正内容は抽象的であり、その内容についての具体化が試みられることになる。2000(平成12)年7月に厚生省社会・援護局長の諮問機関として設置された「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」が12月に報告書をまとめた。本報告の基本的な考え方は、社会における人びとの「つながり」が社会福祉によって作り出されることも必要であり、社会福祉法の「地域福祉の推進」など地域社会における「つながり」を再構築するための改正でもあったということである。そして近年における社会経済状況の変化により今日の社会が直面している問題として、社会による排除・摩擦や社会からの孤立の現象(心の障害・不安、社会的排除、摩擦、社会的孤独)を示唆し、『『見えない』問題を見えるようにするため』、いくつかの問題把握の視点からの複眼的取り組みが必要だということ、具体的には新たな「公」の創造、問題の発見把握それ自体の重視、問題把握から解決までの連携と統合的アプローチ、基本的人権に基づいたセーフティネットの確立という予防的、総合的な取り組みを行うために、公的制度の柔軟な対応を図り、地域社会での自発的支援の再構築が必要である、と地域福祉計画の策定の必要性を再び示している。その後中央省庁改革を経て新しくなった社会保障審議会福祉部会による検討を経て国の指針が具体化されるのである。

以上が地域福祉計画の制度化の過程である。

## (6) 制度史小括

本節で確認してきたことは大きく二点存在する。第一に現在までの福祉の分権化の流れ、すなわち福祉行政における供給主体としての市町村の位置づけの変化、第二に福祉の普遍化に伴い行政・福祉資源の不足が顕著になるが、その解決策として何が求められてきたのかという点である。

サービス対象者については、戦後直後の生活保護を中心とする施策から1950年代後半以後、低所得ボーダーライン層における社会的不利益集団と集団的な選別主義の考え方のもと対象者は拡大した。こうした事態に当初施設福祉の質的な多様化と細分化、量的な

拡大で対応を目指し、施設の種類は急増し施設整備計画に基づいて全国的に施設が作られた。

しかし低成長時代における税収減による「福祉見直し論」「日本型福祉社会論」が登場する中で、サービス対象者の拡大に応じて質量ともに拡大一方であった社会福祉関係予算の引き締めや制度改革が目指される。福祉ニーズは量的な側面よりも質的な多様化へ移りつつあったが、資源不足もそれとともに顕在化する。財政的な圧力により具体的には措置制度の見直しとノーマライゼーションの考え方に基づいた在宅福祉と施設福祉の機能統合が目指され、通所ケアに政策の重点が移る。90年代の福祉改革により在宅サービスへの流れは進むが、さらに多様化する福祉ニーズに、医療・保健・福祉の連携という総合化と供給主体の多元化、人材確保が目指された。特に総合化については絶対的な人的・財政資源不足の中で福祉の分野の中での個別の計画の連携や、保健医療、福祉の領域に限らないまちづくりや教育などとの連携も主張されるようになる。このようにして福祉ニーズ、供給対象者の拡大への資源不足への対応としての総合化の要請と、協働・パートナーシップ論への注目により地域福祉計画が制度化されるに至るのである。

市町村の位置づけについては、戦後、社会福祉における国を中心とする公的責任の確立と公私責任の分離が意図されたこともあり、市町村は職権主義の下厚生省によって厳格に決められた基準に従い措置決定の判断を行い、サービスを提供する実施機関として位置づけられていた。高度経済成長により顕在化した地域特有の問題に対処するために革新自治体等で社会福祉単独事業が行われることもあったものの、依然として中央集権的な社会福祉の供給体制は維持された。第二次臨調改革による厳しい歳出削減圧力のために、地方自治体への国庫補助は減ることになるが、1986年の「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」により施設福祉の一部機関委任事務から団体事務に改められる。社会福祉行政における市町村の位置づけを考える上で画期的な改革ともいえるが、実際のところ措置の基準や措置の試算を通じた厚生省による統制は残った。

90年代の福祉改革により在宅ケアの推進と市町村重視の流れは加速する。福祉サービスの供給主体としての市町村の位置づけは福祉八法改正と老人保健福祉計画の策定義務により確立し、市町村は従来の集権的「措置」にもとづく社会福祉行政の末端行政機関から脱し、在宅福祉をも組み合わせた総合福祉行政の主体となる可能性が拓かれた。対象分野ごとに福祉サービスの供給体制を整備する行政計画が策定され、総合化を進める上で供給単位の統一という観点からも社会福祉における市町村主義が徹底されていく。こうした市町村による福祉行政計画は、市町村の自覚を促しながら急速な高齢化に対応するためのサービスの整備としては有用な方策であったが、国の目標値に拘束されざるを得ず、自治体による主体的な取り組みとしては不十分なものであったといえる。その後地方分権改革の流れの下、機関委任事務の廃止や福祉事務所の改革がなされ、基礎構造改革も行われ、社会



福祉における公的責任が、福祉ニーズの評価、サービス提供の決定・給付・経費負担と費用徴収までを包含する「実施責任」から、利用者の選択・決定を援助し、円滑で適正な制度利用を確保する「管理・運営責任」にシフトする中で(大森編[2000:250])、市町村が住民に対し地域福祉の最適水準を示し、実現する責任が求められるようになった。このようなそれまで不十分であった自治体の主体化の要請が地域福祉計画の制度化に結びついたといえるのである。

このように地域福祉計画の制度化の過程を概観した上で指摘できることは二点ある。第一に日本の社会福祉はほぼ一貫して分権化・民営化が推進されてきたものの、このような改革の多くは形式的な事務の再配分という水準にとどまり、「統制の中での分権」(古川[1998:236])であり、「中央主導の分権」の推進だったことである。行政改革の延長線上での分権であり、地方自治体側からの福祉行政としての内在的な要請に基づく分権ではなかった。自治体の主体的な取り組みという点では不十分なものであった。また分権の推進自体が国の論理によるものであったがゆえに基礎構造改革を契機に生じた地域福祉推進の理念の抽象度は高く、自治体によってその受け止め方も様々であるといえる。社会福祉の分権化、地域化、住民参加、民間非営利活動などの強化促進は、戦後以来のわが国の社会福祉の展開のなかで、公的責任を公設公営型の社会福祉運営と等置してきたことに起因する様々の限界や弊害に対する処方箋(古川[1998:226])となりうる。同時にその処方箋においては、地域福祉を推進する上での公私の役割分担、なかでも公としての行政の役割についての明確なビジョンが必要となる。しかし基礎構造改革においても、その後の地域福祉計画の策定指針においても国と自治体との役割分担、公私の役割分担のあり方も含め、公的責任の範囲やその遂行のしかたについても正面から直接的に論じ、具体的かつ体系的な形で構想を提示するという方法をとっていないがために、理念論的、原則論的になっている。これは指針においてもさほど変化はしていない。一連の過程の中で自治体による主体的な契機は存在せず、地域福祉計画を策定するという課題に直面した基礎自治体の間で戸惑いを生み出し、後述するような対応の差を生み出している。

第二にサービス対象の拡大、ニーズの多様化による資源不足から生じる総合化と住民参加についての取り組みの難しさである。限られたサービス資源はますます不足する。この資源不足の解消のために、市民にコストを転嫁させることが、行政からみた市民の行政への参加の論拠であるともいえる(田尾[2000:131])が、行政と市民の相互依存度を高め、主体の飛躍的な拡大にともなう調整の難しさを生じさせる。諸施策の総合化が求められるというのはそれが困難な状況においてであり、各主体の連携を強化し、総合化を徹底すればするほど一つ一つの決定が政治的な過程となり総合化に当初求められた効果の上昇や効率の改善といった目的が達成されにくくなるといえるのではないだろうか。

次節では地域福祉計画の概要、制度化の過程を踏まえたうえで、現在市町村における地域福祉計画の取り組みについて確認する。

### 第3節 先行研究・調査からみる策定の現状

第2節では地域福祉計画の制度化の背景を概観した。本節では主に厚生労働省の資料、地域福祉関係者や全国社会福祉協議会による先行研究等から地域福祉計画の現状、計画策定の阻害要因等をまとめる。

#### (1) 現状—策定率の低さ

厚生労働省の集計による<sup>64</sup>と平成17年1月現在において回答のあった2406の市町村のうち、策定済みは14.4%、策定期が確定している自治体で989市町村、41.7%と非常に低い値になっている。現在、福祉分野における市町村が策定主体となっている計画は介護保険事業計画、老人保健福祉計画、障害福祉計画、次世代育成行動計画の法定計画の外に、義務化されていない障害者基本法9条に基づく障害者計画<sup>65</sup>が存在する。障害者計画は平成16年3月31日現在での市町村の策定率は92.9%<sup>66</sup>となっている。法施行後の経過年数が違うため直接数値で比較はできないものの、市町村の地域福祉計画の策定状況が芳しくないことがわかる。

表2-4 市町村地域福祉計画の策定状況

		市町村数	割合(%)
16年度以前に策定済		347	14.4
17年度に策定予定		231	9.6
18年度以降に策定予定	策定年度 確定	411	17.1
	策定年度 未定	414	17.2
策定と策定予定の合計		1403	58.3
策定予定なし		1003	41.7

出典：厚生労働省 HP 等より筆者作成

<sup>64</sup> 厚生労働省地域福祉計画担当者より（同様のものが厚生労働省 HP に存在 <http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/syakai/c-fukushi/>平成18年10月3日18:30アクセス）。

<sup>65</sup> 平成19年4月1日より義務化

<sup>66</sup> 平成15年度のデータなので2918/3142。

表 2-5 市町村地域福祉計画策定ガイドラインの提示状況

	都道府県数	割合 (%)
16年度以前に提示	42	89.4
17年度に提示予定	0	0
18年度以降に提示予定	0	0
提示と提示予定の合計	42	89.4

未提示又は策定しない	5	10.6
------------	---	------

出典：厚生労働省社会援護局地域福祉課：

自治体への事務連絡資料より（各都道府県民生主管部(局)宛 平成17年8月5日付）

表 2-6 都道府県地域福祉支援計画の策定について

	都道府県数	割合 (%)
16年度以前に策定	30	63.8
17年度に策定予定	3	6.4
18年度以降に策定予定	8	17.0
策定と策定予定の合計	41	87.2

策定予定なし又は策定しない	6	12.8
---------------	---	------

出典：厚生労働省社会援護局地域福祉課：

自治体への事務連絡資料より（各都道府県民生主管部(局)宛 平成17年8月5日付）

平成の大合併が終了した平成18年4月1日以降の策定状況については東京都を除く<sup>67</sup>全道府県の平成18年9月現在の全国の市町村の策定状況を調査した<sup>68</sup>。その結果は以下のようになっている。

<sup>67</sup> 東京都については社会福祉法の改正より10年以上前の1989年に三相計画という地域福祉に関する独自の構想を打ち出していること、また今回の厚生労働省の方針に対して担当者が否定的なことからデータの入手ができなかった。厚生労働省社会援護局地域福祉課の調査結果によると平成17年度4月1日現在の東京都の策定率は59.7%であり全国の中では策定率が高くなっているが、社会福祉法制定後の地域福祉計画ではなく、それ以前の福祉総合計画で、地域福祉計画の趣旨を満たしている計画を読み替えているものが大半だと考えられる。（厚生労働省地域福祉課担当者・東京都の担当者の聞き取りより）

<sup>68</sup> ある自治体の地域福祉計画の策定の有無の調査方法については第4章の記述を参照。

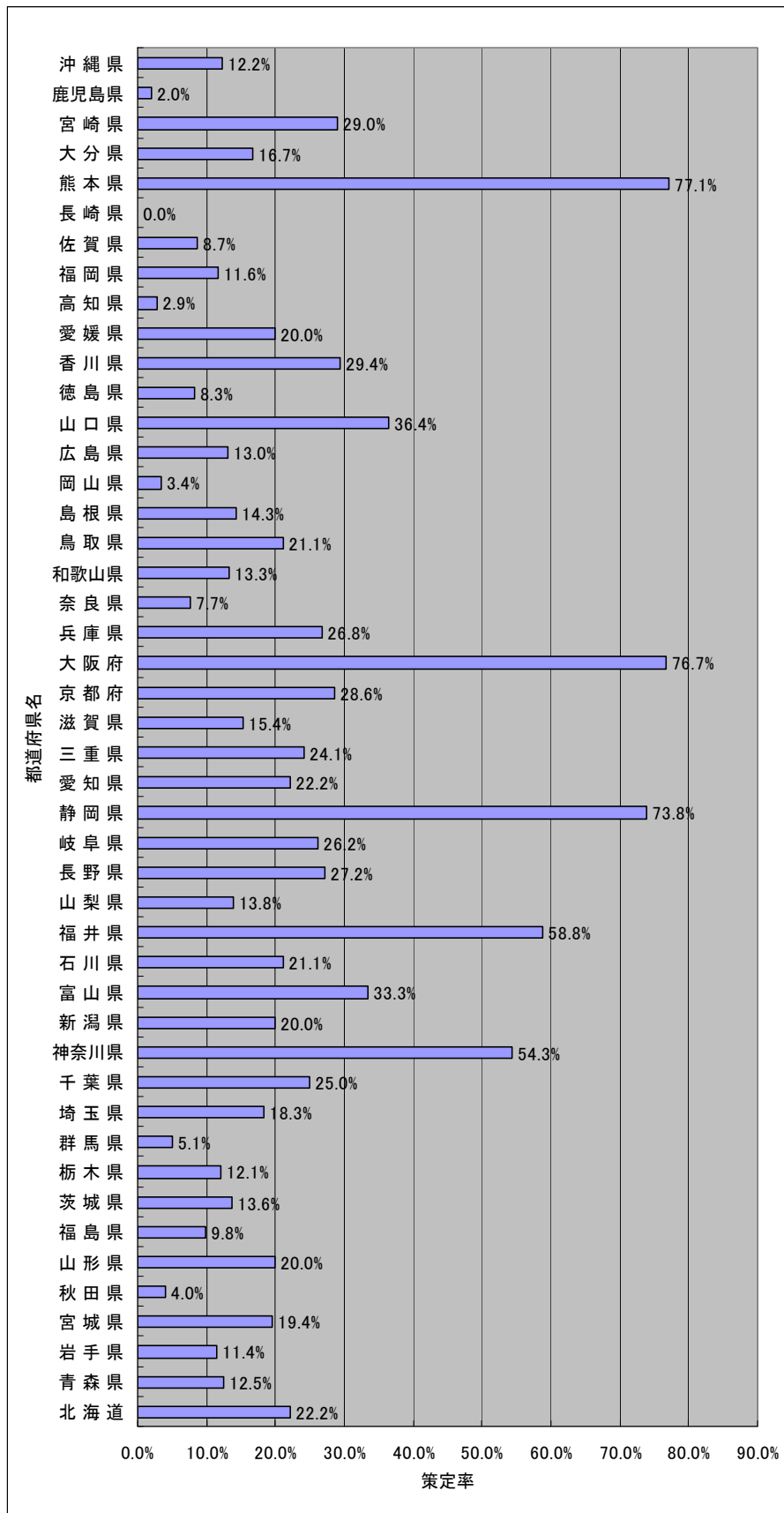


図 2-2 都道府県計画策定率 出典：調査結果より筆者作成

全国の策定率は **22.57%**と相変わらず低いが、道府県別にみるとかなりばらつきが出ている。策定率の高い自治体は熊本県、大阪府、静岡県、福井県、神奈川県、策定率の低い自治体は長崎県、鹿児島県、高知県、岡山県、秋田県、群馬県となっている。このように自治体の中での優先順位が低く、自治体によって取り組みが分かれる原因は何か。

## (2) 策定の阻害要因

このように低い策定率になっている原因として厚生労働省社会援護局地域福祉課の調査(平成15年11月調査)によると以下のようにになっている。

**表 2-7 策定未定の要因**

「策定未定」としている市町村数・・・**1602**

策定未定の要因	回答数 (A)	全体に占める割合 (A) / 1,602
1. 計画の策定方法がわからない	62	3.9 (%)
2. 計画の策定や実施のための財源がない	350	21.8 (%)
3. 策定のための組織体制が整っていない	479	29.9 (%)
4. 他業務より優先順位が低い	250	15.6 (%)
5. 市町村合併の予定がある	<b>1,224</b>	<b>76.4 (%)</b>
6. 都道府県のガイドラインをみてから考える	156	9.7 (%)
7. 近隣市町村が策定する予定がない	139	8.7 (%)
8. 既に地域福祉計画を内包する総合計画等を策定している	158	9.9 (%)
9. 策定するメリットがない	149	9.3 (%)
10. 策定するまでもなく、地域福祉の推進が図られている	81	5.1 (%)
11. その他	31	1.9 (%)

ここで策定未定の要因としてあげられている項目は大きく以下の3点に分けることができる。第一に市町村合併、第二に都道府県・周辺自治体の影響、第三に財源、組織体制といった行政資源等の問題である。以下この3つを検討していく。

第一の市町村合併があるためにできないという理由は他の項目に比べ非常に高い割合になっている。しかし厚生労働省の地域福祉計画担当者の話では、以下の平成17年4月の調査結果より、市町村合併をしているかどうかは地域福祉計画の策定自体には影響を与えていないのではないかと、とのことであった<sup>69</sup>。策定自治体の中で平成15年度以降に市町村

<sup>69</sup> 2006年9月11日(月) 担当者インタビュー。

合併に何らかの関わりがあった自治体で、平成 17 年度末までに策定済または策定予定の(表の 1～5)自治体は 220、合併に無関係だった自治体は 280 であり、割合は別にしても

表 2-8 市町村合併と地域福祉計画の策定状況の関係

上段…該当市町村数 下段…パーセンテージ	策定済市町村			平成 1 7 年度 策定済 又は予 定	平成 1 8 年度 以降策 定 予定	策定未 定	合計
	～ H15.3.31	H15.4.1 ～ H16.3.31	H16.4.1 ～ H17.3.31				
1 平成 15 年度に合併した市町村	1	1	5	2	9	5	23
	4.35%	4.35%	21.74%	8.70%	39.13%	21.74%	100.0%
2 平成 16 年度に合併した市町村	4	13	9	33	98	47	204
	1.96%	6.37%	4.41%	16.18%	48.04%	23.04%	100.0%
3 平成 17 年度に合併済又は予定の市町村	22	28	28	40	364	381	863
	2.55%	3.24%	3.24%	4.63%	42.18%	44.15%	100.0%
4 平成 18 年度以降に合併予定の市町村	1		1		16	15	33
	3.03%		3.03%		48.48%	45.45%	100.0%
5 平成 15 年度以降合併予定であったが合併しなかった市町村	18	16	31	45	124	253	487
	3.70%	3.29%	6.37%	9.24%	25.46%	51.95%	100.0%
6 合併に関連しない市町村(上記 1～5 以外の市町村)	48	42	79	111	214	302	796
	6.03%	5.28%	9.92%	13.94%	26.88%	37.94%	100.0%
合計	94	100	153	231	825	1003	2406
	3.91%	4.16%	6.36%	9.60%	34.29%	41.69%	100.0%

出典：厚生労働省社会援護局地域福祉課：自治体への事務連絡資料（各都道府県民生主管部(局)宛平成 17 年 8 月 5 日付）より編集加工

合併している自治体でも地域福祉計画を策定している自治体も相当数存在することから、各自治体が地域福祉計画に対して優先度は低い言い訳として合併を理由にしているのではないかと考えているようである。地域福祉学会のプロジェクトによる全国調査でも同様の結果が出ている<sup>70</sup>。しかしプロジェクト中間報告書の中の和気・平岡[2005：148]では域

<sup>70</sup> 2004 年 2 月、地域福祉計画研究会「地域福祉計画策定状況に関する実態調査」。調査対象は全国 3199 自治体への郵送調査。有効回収数 2005 自治体、有効回収率 62.7%である。地域福祉計画未策定の理由として市町村合併をしたから（する予定だから）という理由が 73.9%（N=1131）になっている。

福祉計画を策定している自治体の6割は市町村合併準備検討中であり、市町村合併は相対的な阻害要因であるものの、必ずしも地域福祉計画策定の絶対的な阻害要因ではないと分析している。また牧里[2005:234]では事例研究の結果、合併への対応と合併後の不透明さが計画策定への動機付けを鈍らせている場合もあれば、合併後をにらんで先取りするかたちで弱小自治体とその有利な立場を形成しようとして計画策定を推進したという例や、合併回避や合併を拒否して市町村独自路線を貫く場合に地域福祉計画を策定する例もあるため、市町村合併が必ずしも阻害要因とはいえないと分析している。こうした研究ではなぜそのような結果になるかということに対しては踏み込んだ分析がなされていないために、結論として市町村合併の影響の有無は曖昧となっている。

次に第二点目の都道府県との関係について述べる。この点についても上述の「地域福祉計画策定状況に関する実態調査」において分析がなされている。平野・伊藤[2005]では都道府県行政の市町村の地域福祉計画支援の方法として、ガイドラインや計画策定に関する研修会等の計画策定支援と「市町村への支援メニュー」「支援の方針」の一部としてのプログラムの提示等の事業化支援という二種類の方法を提示し、その結果市町村において地域福祉計画策定と地域福祉プログラムとしての事業化がなされることで地域福祉が推進される、というモデルを仮定した。そしてガイドラインの有無、支援計画の策定の有無、ガイドラインの策定期間、ガイドラインの内容という4つの変数を想定し、都道府県別の計画策定率との関係を調べているが、どの項目も市町村の策定状況に強い影響は与えていない、ということが明らかになっている。

第三点目の財源や組織体制について具体的に先行研究は管見の限り存在しなかった。以上を総合するとアンケート結果の各項目が必ずしも地域福祉計画策定の阻害要因をそのまま反映しているとはいえない。

先行研究の事例研究において自治体の規模別に計画策定の手法や意義、課題についての研究が多くなされている。個々の研究の結果として地域福祉計画の阻害要因として市町村職員の計画策定能力のなさ、市民の福祉への関心の低さ、自治意識の弱さを、逆に促進要因として総合計画の策定経験者が地域福祉計画の策定担当者であること、市民の行政評価の関心の高さ、提案参加型の住民の登場、といったことが指摘されている。しかし個別の事象の観察になっており、地域福祉計画策定過程の背後のメカニズムは明らかになっていない。比較という観点から自治体の規模別にどのような取り組みの違いが見られるのか、なぜ違いがでるのか、といった研究もなされていないのである<sup>71</sup>。

---

<sup>71</sup> 日本地域福祉学会のプロジェクトでは、政令指定都市、町村部、地方都市、中間山部、衛星都市、といった都市の規模別に調査が一応なされているものの、単一の事例を個別に扱っただけになっている。

## 第4節 小括、問題設定、今後の分析手法

本章で地域福祉計画の概要、制度化の過程、現状を概観し、多くの自治体で地域福祉計画の策定の扱いが低く、自治体によって取り組み状況が分かれている事が明らかになった。それではなぜある自治体は地域福祉計画に取り組み、ある自治体は取り組まないのだろうか。地域福祉計画の策定率が低くなるのはなぜかという問いの答えは、これまでの福祉行政の歴史的変遷をみれば明らかであり、中央による統制がないからである。また1990年代からの市町村に対する福祉計画の義務が過剰に課されていることで、市町村が疲弊していること<sup>72</sup>、地域福祉計画は個別計画の上位計画なので、結局は国の縛りのある個別計画に拘束されるために市町村の独自性は発揮できないという点も考えられる。

しかし地域福祉計画への取り組みの差も明らかであり、その要因は何かというのはまた別の問いである。地域福祉計画の研究に限らず、同じく総合化・住民参加型といえる都市計画マスタープランの分析などでもこうした観点からの研究はなされていない。この問いの答えは地域福祉計画が自治体計画の中でどのような機能を持ち、どのような条件で何を達成するのかを明らかにすることが一つの手がかりになると考えられる。

したがって本稿で以下、論じていく問題設定としては「地域福祉計画がどのような可能性を持ち、何を達成するものなのか、それはどういう条件で可能なのか」というものになる。

地域福祉計画が求められるようになった直接的な背景は、第2節での議論からもわかるように特に1980年代後半からの福祉政策の領域における資源不足への対応のための分権化と供給主体の多元化という流れの中で、個別行政計画では新たな福祉課題への対応が十分できなくなったことにある。2000年の社会福祉事業法の改正はこのような流れの一つの区切りであり、地域福祉の推進というのはローカル・ガバナンスの形成の一つの手段であるともいわれる。

このような状況における自治体計画というのは各自治体にとってどのような意味をもつものなのか。地域福祉計画はこれまで示してきたように、自治体の裁量の度合いが高く、たとえ同床異夢の可能性はあっても、戦後の福祉の様々な流れがまとまってきたものであるがゆえに自治体ごとに受け止め方は分かれている。国の策定指針が示されたとはいえ、その内容は総花的であった(社会福祉協議会[2006:30])ことから地域福祉計画そのものが当該自治体の地域福祉計画への取り組む姿勢を示すものといえる。

地域福祉計画の担当者は自治体としてどのように受け止め、実際にどのような計画を作るかについて様々な選択を行う必要がある。例えば計画のレベルすなわち理念レベルの計画か、または施策・事業レベルにまで具体化するのか、計画の対象分野すなわち福祉の総

---

<sup>72</sup> 2006年現在障害者基本計画の策定義務化に伴い、関心がそちらに向く傾向があることも指摘できる。



合計画にするのか、自治体の基本計画・基本構想やまちづくりの諸施策とどのように関連付けるのか、計画の実行主体を行政・住民・社会福祉協議会等の誰にするのか、計画の実行単位を自治体全域にするのか、小学校区、地区社協の圏域にするのかといったことである。

こうした選択の結果は計画の項目に表れるが、計画項目の形成プロセスすなわち計画策定における政治過程をそのまま反映する。老人保健福祉計画の策定過程の特徴づけの枠組みとして、先行研究では庁内体制、調整主体、調整権限、集権性、アクターの包括性、政治過程内部での重要性（田辺[1997:253-4]）等が指摘されているが、地域福祉計画においては総合化と住民参加の要請により、こうした行政内の調整過程に加え、当該自治体をとりにくく様々なアクター間の調整を考慮しなければならない。行政内の調整過程としては福祉計画の総合化の問題から生じる地域福祉計画担当部署と障害者・子ども・介護といった事業課との関係、福祉事務所等との第一線職員との関係、福祉部局と財政・企画部局の関係、首長をはじめとするトップマネジメントとの関係といった組織要因、政治要因に規定される。一方で、地域福祉計画の策定時における調整過程は当該地域のアクター間の関係すなわち社会福祉協議会、自治会等地縁組織、NPO 等、そして一般住民との関係に規定され、具体的に地域福祉計画の住民参加の状況に表れる。計画策定担当者はこのような複雑な二重構造の中で最適な解を見つけ出す。この二重の調整構造の関係、すなわち行政内の調整過程と地域全体での合意形成のための調整過程の関係がどのようにつながっているのかも影響する。こうした計画過程と計画はこれまでの計画論では分析が難しい。

次の第3章で計画論の先行研究を概観し、地域福祉計画が求められるようになった背景としてのガバナンス論に言及する。そしてガバナンス論と計画論を組み合わせながら、「地域福祉計画がどのような機能を期待され、何を達成することが可能なのか、どのような条件の下それは達成が可能なのか」を考察し、地域福祉計画の分析枠組を考える。

なお、本稿の分析は市町村レベルであり、計画策定時の当該自治体内と自治体をとりにくく地域を対象とする。上述のように市町村合併の計画策定への影響と、都道府県の地域福祉計画へのスタンスについては明確な結論はだされていないものの、市町村合併については当該自治体のみならず、合併に関係する様々な自治体との関係も論点になると考えられるため分析が複雑になる。中央地方関係も同様の理由から、本稿では市町村合併や中央地方関係は考察の対象から外して検討することにする。

## 第3章 分析枠組み

---

### 第1節 自治体における地域福祉計画の位置づけの曖昧さと難しさ

#### (1) 計画とは<sup>73</sup>

政府計画の策定、行政活動の計画化の指向は現代国家にほぼ普遍的な現象である（西尾[2001:291]）といわれている。そもそも計画とは何か、人は何のために計画を立てるのだろうか。一般に考えて、計画の目的は個人の水準であれば「事前の目的設定」「当該目的の合目的実現」（武川[1992:19]）といった行動の主体性や合理性、予測可能性の確保、自己の行動のコントロールである。団体や組織の水準であれば<sup>74</sup>こうした予測可能性や合理的な行動といったものに加えて調整、すなわち合意や了解のとりつけの道具といったことが考えられる。

計画にはその目的・性格から計画と政治・正統性との関係、計画と人間の計画能力の合理性の限界という二つの原理的な問題が内在する（西尾[2001:291]）<sup>75</sup>。特に都市計画の分野では合理性や正統性が計画の拘束性や実現性をもたらすために、政治との関係からの議論がなされてきた<sup>76</sup>。理論的にはその合理性、正統性や実現可能性から、こうした都市

---

<sup>73</sup> 本節の議論は西尾[1990]、打越[2004]、武川[1992]、小林・坂田・定藤[1996]など様々な計画論の文献をまとめた。

<sup>74</sup> 行政学の関心は元来が団体計画の側面から出発している。そこから「合理的決定」の理論の発展として一般的抽象的な計画技法の開発、もう一方で、計画による価値の「順位付け」への懐疑といった関心や行政府内の総合調整への関心からラインスタッフ論やなどが議論される（西尾[1990:193]）。

<sup>75</sup> 特にアメリカでは計画が企業計画者の「団体計画」と同視され、その当初から行政管理機能のひとつとして理解されつつも、政府計画の策定は計画経済の導入と同義に介され警戒されたため政府計画の導入については論争がかわされた。前者の計画と政治の論点において西尾[1990:191]はその問題を4点指摘している。統治権力による規制と自由の問題、計画と権力集中の問題、社会の諸利益の統合と計画の関係、変化していく政治の性格と、固定性が要請される計画とが両立しうるかという問題である。したがってアメリカ行政学は行政活動に計画観念を導入していくにあたって計画に向けられる非難と猜疑心を回避するために苦慮してきた。

<sup>76</sup> 政治学的研究において、特にアメリカでは人間の合理性や予測能力といった観点からの実行可能性や実効性からマスタープランニングや総合計画の意義は否定された。しかし、最近では計画に関わる各アクターの独自の価値観、利害関係、将来の目標等、計画の果たす役割、計画が目指す価値、計画の根拠、それに対応するステークホルダー(利害関係者)その合意内容、等について説明の根拠の確保が求められるという計画の主体と内容・方法論を結びつけた議論がなされ、計画と政治、合理性を実現可能な計画の主体論・技術論へ展開がなされている。例えば、参加の梯子の概念(Arnstein[1966])が様々に広がる、多主体討議型都市計画の理論などである。また、討議過程をフォーラム、アリーナ、コート<sup>3</sup>の場に区分した上で、各々の主な役割、必要とされる手段、方法、原理の整理をした議論（Bryson and Crosby[1992:91]）なども存在する。

計画の意義（特にマスタープラン等）は否定されてきた<sup>77</sup>。こうした問題設定は計画についての規範的議論に通ずるが、地域福祉計画のような目の前の計画の過程を分析する際にこうした人間の能力の限界から生じる合理性と政治との関係という観点からの規範的な議論は有用とは考えられない。

計画のもつ機能は何で、計画にできること、計画の制約というのは何なのだろうか。最もよく引用されている西尾勝の研究に従い、「未来の複数または継続的な人間行動について、一定の連関性のある行動系列を提案する活動」を「計画」と定義し議論を進める。西尾[1990:196]では計画の要素として①未来性②行動の提案③行動系列の連関性を指摘している<sup>78</sup>。こうした計画の性格を考えたとき、計画はどのような機能をもつのか。一般的な経営学の教科書などでは、計画というのは不確実な環境下において、組織全体としての方向性や内部で働く人の行動をコントロールするために行う、ということが書かれている。こうした管理という視点からみると組織において個人が計画作りをする意義は、自分(達)のとりまく環境中に働いているメカニズムを事前によく考えること、どのような目標を達成しているのかという個人や組織の目的を確認すること、環境と目標のもとで今はどのような計画を立て、どのような行動をとることが可能なかを考えることである。つまり、計画をつくることで人は現状の外部環境を認識し、未来を予測し、目標を確認し、現状から予想される未来の予測と目標とのずれを埋め、行動を修正するために計画を立てるのである。このような計画プロセスの繰り返すことで、人は環境の変化を敏感に捉えられるようになり、目標とのずれを修正しやすくなる、環境の不確実性を減らすことができるようになったことが可能になり、同時に今とらなければならない行動の選択をせざるをえなくなるすなわち意思決定、優先順位付けの強制がなされるのである。

こうした計画の持つ特性は計画の主体が個人から組織に変わっても基本的には同じように考えることができるが、個人と組織の計画主体の違いから生じる計画機能の違いとして調整という機能がある。個人で計画を立てる際は環境の認識や目標の確認、目標とのずれといったことが単一の主体によってなされるが、組織で計画を立てる際はこのような一連の過程の中の各段階がすべて個々人の合意の集合になるため、そうした個々の了解を得るための調整ということが非常に重要になるが、計画を立てることでその後の調整の負担は減る。したがって組織の中で計画をつくるためには調整が必要になるが、逆に調整をする

---

<sup>77</sup>近年ではマスタープランの策定自体が盛んなことから「合意形成過程（Consensus Building）は、もし適切に設計されていれば、公益にきわめて似た諸決定をつくりだすことができる」（Innes[1996:469]）というような、マスタープランニング等合意形成を重視した計画過程の可能性を実証的に明らかにすることを旨とした議論もなされているが、Innes自身も「とはいえ、全体としては、自治体は明らかにマスタープランニングのために合意形成手続きを活用していない」と結んでいるように、合理性や正統性と計画の限界に対して根本的に答えが出ているとはいえない。

<sup>78</sup> この定義では未来性を含み、行動系列の提案という意味を含んだ意思決定の連続と計画過程を捉え、政策形成と同義で議論をしている。

ために計画を利用するということが想定できるのである。このように考えると計画によってできることというのは複雑な課題の単純化、予測可能性を高めること、調整、企画提案であるが、これらはすべて計画主体、計画の客体すなわち計画の対象になっている人間の行動に影響を与え、コントロールする営みであるといえる。このような計画のもつ機能により、計画は予測の合理性や正統性、実効性といった、環境の認識の方法、目標の設定の方法が問題とされ、人間の認識の合理性や予測可能性の限界が計画行為自体の制約にもなるのである。次に自治体の計画は機能という観点からどのような分類ができるのか。

## (2) 自治体計画の分類とその機能

計画の特徴を分類する基準としては西尾[1990:197]によれば次のようなものが考えられる。個人の計画と組織の計画の両方に当てはまるものとしては①課題の計画主体の活動において「重要性」、②課題の「複雑性」、③計画の成否に決定的な影響を与える諸要因をどこまで計算に入れているのかという「完全性」④計画の「実効性」⑤計画による行動提案の「明細性」「具体性」等である。

そして複数の人間の合意を得なければならない組織の計画に特有の特徴としては①計画によって提案される行動系列がどの程度多数の組織単位の行動を包括しているかという「総合性」と②「計画」が組織体内の構成単位のどの程度の参与のもとに作成されるか、すなわち「計画」の策定権限をどの程度計画主体がもっているかという「集中性」である。こうした特徴は組織の計画の「実効性」や「明細性・具体性」を規定し、明細性や具体性は調整を事前にするか行政活動の最中におこなっていくかという実際の計画の運用の形態も規定する。この分類は計画と計画過程の区別をしていない特徴づけである。

自治体の行政計画はその特性から大きく総合計画—長期・事業計画もしくは基本計画—実施計画の2つの軸で捉えることができる。これらは自治体の政策過程においてそれぞれどのような機能をもっているのか。打越[2003a]では既存の「所管体系」を超えた体系をもつかどうか（基本—実施）と全庁的な計画か部分的な計画かの軸で区分しているが、本稿では同じ4分類ではあるが、計画のもつ機能という観点から再分類していく。

### <自治体における計画の分類>

	全庁的な計画	部分的な計画
基本計画	総合計画の基本構想・基本計画	政策分野別基本計画
実施計画	総合計画の実施計画	長期事業計画、個別の事業計画

出典：打越[2003a:28]より抜粋

西尾[1990:200—201]では、計画の作動契機となる課題の性格から長期計画と事業計画

を区分している。事業計画は「行政事業の質の水準設定を前提」にしているため、計画目標は「現在の価値基準にもとづいて現在の不満を未来に投影したに過ぎない」ので、「未来性をもっているのは目標実現のための行動系列だけである」。つまり現状の認定と潜在的行政需要の顕在化（＝需要喚起）、事業の目標値の推定である。特に現在では計画を立てるだけではなくその進行を管理し評価をするようになっているため、個別の事業計画は執行活動の第一線たる自治体において具体的に解決し(打越[2004:11])そのための行動の提案を示す。また長期構想は「あらかじめ未来における願望水準、未来における必要量を予測して、はじめからこれを達成目標にする」ものであり、「啓発的な効能を期待して斬新な着想の提示にとどめるか、あるいは行動の「方向指示」の基本方針にとどめて、目標の明細な設定とか行動系列の具体的な提案を断念」することになる。この区別は現実の願望水準か未来の願望や水準かという区別である。

次に行政活動の調整という観点から事業計画に対比されるものとして総合計画を検討する。総合計画とは1969年の地方自治法改正により市町村において求められるようになった基本構想、基本計画、実施計画の3層構造の計画体系を基盤とした計画である。市町村の総合計画が制度として何を期待されていたのかという点からは地方自治法における計画条項の制定理由<sup>79</sup>から、総合計画による地方自治の運営の問題解決、計画行政それ自体に内在する問題の解決、特に計画過程と計画内容の改善(新川[2003:5-6])を指摘できる。すなわち地域の行政活動を整合的に統合する手段としての機能(打越[2004:11])が求められていた。自治体の総合計画に限らず、総合計画一般について西尾[1990:231-232]では4つの特徴づけがなされている。第1に特定の「有限な資源」の管理すなわち配分を意図していること、第2に多くの行政活動がこれらの「有限な資源」の利用配分をめぐる競争関係にあるということである。第3に「有限な資源」の利用配分について制御手段をもっていること、第4に計画の対象事象に関する情報を集中し、その中に一定の法則を見出すということである。この特徴づけによれば、総合計画は「特定の『戦略的要因』を手がかりにして、多くの行政事業を特定の側面から総合的に捕捉しようとしているという意味でのみ総合的な計画」なのであり、「その判定基準には本来的な『偏向』がある」ものだといえる(西尾[1990:232])。つまり最も総合計画らしい総合計画というのは、ある基準をもって様々な行政活動や事業間に「優先順位づけ」する機能を持っているものだと考えられる。この「優先順位づけ」の機能すなわち一定の基準を決めるという意味で政治の契

---

<sup>79</sup>旧自治省が実質的に作成した市町村計画策定研究報告が基本構想、基本計画、実施計画という三層の計画体系を提案し、科学性、総合性、具体性を旨として、十分な現状分析と現実的な目標設定、市町村の役割に基づく計画策定、広域行政や上位計画への配慮などを求めていることから「総合計画は市町村が当面する諸問題を解決し、将来において望ましい目標を実現していくための方針であり、その計画実現の過程において、市町村行政運営に、総合性、体系性、合理性などを付与するものと考えられる」(新川[2003a:5])「地域の行政活動を長期的・総合的に調整するもの」(打越[2004:18])

機が存在する<sup>80</sup>。つまり以上の議論によれば事業計画は行政需要の顕在化と整理、総合計画は顕在化した行政需要の優先順位付け<sup>81</sup>という分類になる。

基本計画と実施計画の違いについては打越[2004:14 - 15:39]の定義によれば、基本計画は「政策分野や地域の課題にあわせて、政策を体系化しようとして策定され、そのために行政活動の責任領域や活動水準の拡大・縮小・変更を行う道筋をつける計画」であり、計画内容の具体性・数量化の問題よりも、体系的に課題を整理できたか、利害関係者の多様な意見を幅広く反映できたかが重要な評価基準」になるものである。一方実施計画は「既存の法制度や組織編制に従って個別事業を提示しようとして策定される計画」で「事業の達成度合いに応じて評価が決められるため、計画の策定の時点で、正確で具体的な計画目標数値を定めることが重要視」されるものである。この分類を課題設定、政策立案、政策決定、政策執行、政策評価といった政策のライフサイクルの中のどこに位置するのかという観点から分類する<sup>82</sup>と、基本計画は「抽象的・一般的な合意として政治的な価値観や政策的な潮流を埋め込む場面」(打越[2004:41])であり課題設定の段階で存在意義を発揮し、実施計画は政策執行や管理の段階で存在意義を発揮する計画といえる。基本計画と実施計画の分類は機能という側面からは課題設定と執行・管理という分類が可能になるのである。

図 3-2 機能からみた計画の分類

	優先順位付け	需要の顕在化と整理
課題設定	総合計画の基本構想・基本計画	政策分野別基本計画
	<b>地域福祉計画</b>	
執行・管理	総合計画の実施計画	長期事業計画 個別の事業計画

出典：打越[2003a]を参考に筆者作成

### (3) 地域福祉計画の位置づけ

それでは地域福祉計画はこのような分類の中でどこに位置づけることができるのだろうか。法律上は、第 2 章で述べたように地方自治法に基づく基本構想に即した計画であることが求められているが、厚生労働省が発表した地域福祉計画の策定指針によれば、制度としては個別の障害者計画や老人保健福祉計画を総合調整するという福祉分野の総合計画と

<sup>80</sup> この点について西尾[1990:240-242]では市町村においては「市長が市役所の内外における「諸利益の統合」の主体として機能できる条件」があり、「より根本的には市長の政治指導による「諸利益の統合」にかかっている」と指摘。

<sup>81</sup> ただし実際それができているのかについては後述。

<sup>82</sup> といってもこの分類はどこからどこまでを課題設定、というように時系列的に分類できるものではなく重層的に重なり合っている。

しての役割と、つまり他の政策分野と福祉分野との整合性もとることをめざす総合調整機能も期待されている。それにもかかわらずその一方で、目標の提示、目標達成のための戦略をたて、計画の進行管理を含む評価体制を確保することを要求されている。また策定過程における市民参加まで求めている。つまり計画策定に投下できる資源を考えれば本来ならば両立することが難しい機能をすべて盛り込んでしまっているのである。政策分野別総合計画ともいえる存在であり、その位置づけは難しい。

そもそも制度として地域福祉計画が求められているように、福祉の総合計画として地域福祉の理念を定め、それに基づいた事業を行政や非行政主体も含め、様々な主体が複数展開することが可能なのだろうか。この問いの答えはこれまで検討してきた計画論から比較的簡単に出すことができ、以下の3点の理由で非常に難しいと考えられる。第1に優先順位付けと調整の本質的な難しさである。計画の機能で述べたように総合計画は総合計画であろうとすればするほど、総花的に示された各事業をある一定の基準に基づいて再構成し、順位付けを行い、了解をとっていかねばならないために、計画策定主体に対し権力が集中する。それは裏返せば、策定主体に対し高い調整能力を求めることになる。しかし総合計画の限界として、既存事業の追認や計画事業実施の保証機能をもつばら果たしていることや、総花的に政策・施策・事業が列記され、政策の優先順位付けができないこと、計画内容自体も同様であること、行政管理との連動ができていないという問題点から実効性の点で疑わしく、庁内における計画意識の薄さや実際は個別の分野別計画に従って動いていくので、調整が機能していないという指摘もなされている<sup>83</sup>。

第2に計画策定担当者にかかる負担の大きさである。地域福祉計画を策定することになる福祉総務課は多くの市町村においては介護や子育て、障害といった事業課と同じ立場であり、調整機能や調整能力は存在するとは考えにくい。また福祉部局だけではなく、他の局や財政部局との調整も、局内を代表する権限を持っていないがゆえに難しくなる。

第3にすでに福祉分野では地域福祉計画の存在以前から福祉の分権化や地域化は進んでおり、それぞれ予算がついた事業として行われているために、地域福祉計画の個別計画を「地域」という軸で再編成を試みても真の意味での調整は難しい。したがって様々な単純化がなされた具体性・明細性の低い理念的な計画になるか、具体性はあっても実効性の低い計画になるか、もしくは既存の事業では扱われていない地域固有の施策の事業化が中心となる。こうして地域福祉計画に対しても今現在もなされているように、総合化が十分ではないという批判がなされ続けるのである。そして理念的な計画になった場合、それに基づいて事業を展開し進行管理を行うことも難しくなる。

以上の議論により、地域福祉計画の難しさが理論的にも示された。しかしそれでは地域福祉計画のような福祉の分野において施策を地域という視点で再編成し、需要の顕在化と

---

<sup>83</sup>総合計画の課題として新川[2003:21-22]がまとめている内容を再構成。

その管理を行おうとする計画の発想というのは実現不可能な無意味なものなのであろうか。第2節ではガバナンス論の文脈から地域福祉計画の必要性和求められている機能を再分析する。

## 第2節 地域福祉計画に期待されている機能—ガバナンス論との関係

### (1) ガバナンス論とは

地域福祉計画策定時に限らず、公私協働や新しい公共という文脈の中で、行政が地域の様々な主体の中で必要とされる調整能力は、一般的に行政のコーディネート力、といったような文脈で指摘されることが多い。ガバナンス論の中ではこのような政府の役割を「舵を取ること」「条件整備」(Leach and Percy-Smith[2001:5])と捉えられている。

ガバナンスの定義は至る所で議論され<sup>84</sup>(March and Olsen[1995],Stoker[1997],Peters and Pierre[2000], Leach and Percy-Smith[2001]ほか多数)、日本でも概念の整理を行った文献が何点も存在する(戸政[2000]、中邨[2004]、曾我[1998 ; 2004]、外川[2005]、砂原[2006])。例えば「政府の他者への働きかけの手法が強制以外の説得やコミュニケーションに移行してきたことを捉える概念」(Stoker[2000])、「自己組織的な組織間ネットワーク」(Rhodes[2000])、「複数主体間に何らかの行動の調整の必要がある状態に関する概念」(曾我[1998])等があげられる。このようなガバナンスの言説にみられるガバナンス概念の共通の要素として外川[2005:258 - 260]は以下の5点に整理している。第一にガバナンスは、ガバメントより広範な概念であり、ガバナンスに関係する諸制度・諸アクターは権威的に

---

<sup>84</sup> 政治学の文献におけるガバナンスの議論の流れと概念についての整理しているものとしては、Pierre and Peters[2000] chap.1。また、ガバナンスがこれまでのガバメントと行政サービスのあり方の何に挑戦しているのかという議論はPeters[2001]chap.1。また、曾我[2004:87]はガバナンス概念に関する先行研究を議論の対象に着目して大きく3つに分類している。第一に国際、国内政治双方における国民国家、中央政府の役割の縮小、位置づけの変化があり、それによって新しく生まれつつある状態をガバナンスと表する用法で、ガバメントとの対比でガバナンスを位置づけ、公的部門における政府以外の主体との協働活動の増大に注目し、協働活動を中心にしたガバナンスの概念定義の試みや、様々な主体間の関係を類型化により整理しようとする研究、そのような変化をもたらした背景要因の指摘などを行った研究をあげられる。第二に、「よきガバナンス」に代表されるような規範的な善悪を判断する参照点としてのガバナンスで、ガバナビリティとの対比としてのガバナンスである。第三にコーポレートガバナンス、NPMのように企業や官僚制組織といったじれなでが外部に対し遮蔽性をもっていた閉鎖的な組織と考えられてきたものが、外部の関係者といかなる関係を築いていくのかに注目する用法で、ヒエラルキーと対比させ、異なる複数主体間の関係の秩序化としてガバナンスを捉える見方である。こうした見方においてはそれをガバナンスの定義に反映させようとする議論、「参加」といった問題が重要になることを指摘する議論などがある。



諸価値を配分する国家ないし政府だけではない。第二にガバナンスに関係する諸制度・諸アクターは共通の目標の追求にむけたネットワークに関係している。第三にガバナンスは基本的に「舵取り」に関係し、そのためのルールに関係している。具体的なルール形成の方法も、「舵取り」の態様、方法はプロセスの問題である<sup>85</sup>。第四にガバナンスは制度構造よりプロセスに関するものである。第五に政府がネットワークの重要なアクターとなる場合であっても、政府の役割は広範なプロセスの中で「変化する」ということである。

以上の5つの要素は主体の拡大化、多様化、主体間の相互作用、相互作用の様態の多様化というように動的な現象としてまとめることができるが、こうした共通要素をみてもガバナンスの概念が示す内容は明確ではないように感じる。なぜだろうか。この問いに対して曾我[2004:89-91]は以下のような回答を示している。「ガバナンス概念はこれまでの分析に内生化されていなかった行為者を包摂し、これまでの分析で複数行為者間の関係として想定されてきた以外の新しい関係を想定することが重要であり、議論の内容を個々の要素に分解してしまえば、なんらの新規の要素はない。しかし構成要素の新しさではなく、構成要素の組み合わせの新しさ、包括性こそに意味があり、ガバナンスという概念の第一の意義は我々の社会の認識、理解において、何に目を向けるのかを指し示し、それにより今まで見えなかったものを視野にいれようとするヒューリスティック（発見的）な機能にある」。この指摘はガバナンスの概念が何を説明しているのかという機能的な側面に着目している点で興味深い<sup>86</sup>。

それではガバナンス概念が広く切り取り、説明しようとしている問題は何か。March and Olsen[1995:6]はガバナンスとは「その中で市民と行政官が行動し、また政治が行われ、市民社会のアイデンティティと制度を形作る枠組みに影響を与える」もので、「こうした制度的な枠組みがどのように民主的理想を達成するために組織され、制度がどのように構成され、定義されたプロセスの中で変化するのかを議論しなければならない」と述べていた。ガバナンス論で捉えようとしている、変化しつつある現象は何なのか。

## (2) 地域福祉計画に期待されている機能—参加と資源調達

もともと地域福祉の概念は、行政以外への主体の注目や自発性、主体的な行政への参加という意味でガバナンスの議論と似た部分をもっている。第2章で述べたように、右田[2005]のこのような主体性・内発性・自治性を備えた自治型地域福祉という概念は1970

---

<sup>85</sup> この点について、ガバナンスは「究極的には、秩序化されたルールと集合的行動のための諸条件を構築することに関係がある。ガバナンスのアウトプットはしたがって、ガバメントのそれらとは異なっている。ガバナンスはむしろプロセス相違の問題である。」(Stoker[1998:17])

<sup>86</sup> ちなみに分析枠組みとしてガバナンス概念を捉える議論として、均衡（曾我[2004]）やエージェンシーモデルなど（砂原[2006]）

年代から存在し、地域福祉計画の意義を主張する論者もガバナンス論を使用することも多い(武川[2005; 2006])。ガバナンス論の背景にはガバメントの統治能力それに対する信頼の低下<sup>87</sup>(Peters[2001])が根本的に存在し、従来の公共サービスの①apolitical(中立性)②階層的・規則的③永続性・安定性④制度化された市民サービス⑤内的な統制⑥平等といったあり方に対し、疑いがつきつけられた状況がある。こうした状況に対し、解決策を提供するものとして役割分担論や Entrepreneurship の議論、Consensus Building の方法論等様々な議論がなされてきた。Peters[2001: 4-13]ではこうした議論を4つの類型に分類している<sup>88</sup>。

政策領域の分節化と公共サービスに求める価値の多様化により機能不全に陥った官僚組織への対抗、代替肢としてのガバナンス論の発想は、第2章で述べてきたように、地域福祉計画が制度化される過程で繰り広げられてきた議論と類似しており、ガバナンスの議論の持つ含意は地域福祉計画に期待されている機能を考える上で適用できると考えられる。

ガバナンス論の文脈において地域福祉計画は慢性的な資源不足と社会福祉サービスの機能不全に対抗する処方箋としての役割が二つのアプローチから期待されていると考えられる。一つは行政ではない福祉関係者の計画策定や政策決定過程への参加という視点、すなわちこれまでの福祉の供給体制におけるヒエラルキーの下部からの参加という発想、二つ目は上からの巻き込みによる資源調達・利用(動員)を可能にするという視点、つまりより少ない資源で多くの活動を行うという発想である。前者は参加によるサービスの効率化により、そして後者は利用可能な資源の拡大により、サービス供給能力の拡大をめざしているのである。

Peters[2001]が行った4類型の中で「参加型国家(participatory state/empowerment state)」という類型がある。これは従来のガバメントの階層性への対抗として組織ヒエラルキーの下部に注目し、公務員や公共サービスの受益者にも参加を求めることで、組織のパフォーマンスが改善するという議論である。実際に行われているサービスに近いヒエラルキーの下層部(lower-echelon)には意思決定過程において排除され十分に使われていないアイデアが存在する。官僚主義や政策領域の分節化で政策の調整や創出能力が制限されていたこと<sup>89</sup>を踏まえ、政策によって利益を得る個人や一般市民を政策形成に参加させ、権限を与える、“Empowerment する”ことで政策の効率性を高めていく装置を作るという考え方である。

---

<sup>87</sup> 背景には1980年代以降の先進諸国の財政危機、政府の失敗の顕在化、市場重視のイデオロギー、グローバリゼーションの進展による国家の地位の変化、NPM等を指摘できる。

<sup>88</sup> Market, Participation, Flexibility, Deregulationの4つである。以下Petersの概念枠組みに沿って考察していく。

<sup>89</sup> 例えばRobert Golembiewski[1995]の議論の現代の主要な行政への挑戦は多様性をどう管理していくのかということである、という議論を引用している(Peters[2001:53])。

表 3-1 地域福祉計画にこめられている2つのアプローチ

参加型ガバナンス		規制緩和型ガバナンス
ヒエラルキー	何への対抗か	組織内統制・制約
水平化	対処の方向性	規制をなくす・裁量増やす
ボトムアップ・交渉	調整	責任者の調整力・リーダーシップ
政治的なシグナル	エラー	受容
プロセスの中で	説明責任	事後のコントロールが重要
TQM (品質管理)	管理の方法	責任者の裁量・自由
参加、協議	公益	創造性、活発さ
画一性・柔軟性の欠如、決定の非効率性	問題点	不確実性大・予測可能性小、説明責任の希薄さ、評価の重要性

Peters[2001:21,178]を参考にして筆者作成

参加型ガバナンスを支持する論理は<sup>90</sup>どのような潮流であれ、水平的なコミュニケーションを可能にするために階層を減らすこと、参加の経路の複数性、サービスの消費者としての立場からの参加、事後から事前へというような構造を求める。またほんの少しの参加の促進が組織への忠誠心と仕事の効率性を飛躍的に上昇させることから、できるだけ参加の巻き込みを図ること、サービスの提供方法をより効率的に、地域の要求に沿った形で、より政治的な効果を生み出す形に変えることが求められる。また政策決定においても分権的な方法を求める。下部の階層の職員達は、市民と直接接しているために、市民の行政サービスに対する認識を理解しているという点でもより情報を持っていると考えられるため、彼らが政策決定に参加することで必ずしも最も効率的なサービス提供ではなくても、よりサービスの消費者である市民の受けのいい統治ができると考えられるのである。

もちろん利点ばかりではない。質の担保をどう確保するのか、決定の過程をどう透明化するのかといった点や、個々の行政官へ責任を与えても、組織全体として非効率な構造になっている可能性<sup>91</sup>や、参加という発想自体が時間とエネルギーの追加的な支出を容認す

<sup>90</sup>4つの潮流があると考えられる。第1に参加の管理(participatory management)である。政策決定過程にヒエラルキーの下位の層が参加できるように権限を与えることで、あらゆるコミュニケーションをとることが可能となり参加者による質の向上や生産性の上昇など組織にとって利点があるという考え方である。第2に行政と社会の接点としてのストリートレベルの行政官にもっと権限を付与し、認めるべきであるという議論である。第3に民主主義の観点から、政策決定者の情報・知識の不完全性や代議制民主主義の否定により、参加を必要とする議論、第4に共同体主義の観点からの議論である。

<sup>91</sup>これは組織内での政治やコンフリクションから、こうした組織階層の下のほうの人々は組織外に対しては画一的な反応をする傾向があること、組織内部の争いはこうした人びと

る方向に働くために、参加と意思決定の効率というジレンマもある。また政策決定においても調整の難しさや、大勢の参加によって決めたがゆえに画一的な決定になり、柔軟性が損なわれ適応性が減少するという欠点も存在する。また、市民と接している彼らの行動自体にも説明責任が伴うようになる (Peters[2001:50-76、177-201])。このように問題点はあるものの、参加型ガバナンスは社会的な利害を明示的に取り込み、ニーズの把握という時点での効率化と、サービス供給者の参加によるエンパワーメントでサービス提供そのものの効率をあげることを目指すのである。

次に上からの巻き込みによる利用可能な資源の調達・拡大というアプローチについて述べる<sup>92</sup>。地域社会において利用可能な社会サービスを効率的整合的に体系化することを意味する(武川[1992:27-29])。この点についてはガバナンス論の中でどのようにとらえることができるのだろうか。

Peters の議論ではこうしたアプローチを「規制緩和型政府 (Deregulated Government)」と分類している (Peters[2001:97-117])。これは従来のガバメントのパブリックセクターにおける内的な統制、すなわち人事、予算をはじめとする規則と規制による官僚組織への制約に注目し、こうした制約をなくせば個人の裁量が拡大し、より柔軟で創造的で効率的なサービスが可能だという議論である<sup>93</sup>。

規制緩和型モデルは個々の組織に裁量を与え自由に行わせることでパフォーマンスを改善するという発想なので、不確実性と予測不可能性が増し、失敗するリスクが高まる。参加型モデルと違った意味で、裁量を与えられた単位での責任者に強い負担がかかり、強いリーダーシップが必要になる。組織内の統制の縛りがきついのは階層の下部であり、彼らの制約をとくために組織内のすべてのレベルの巻き込みが必要になるのである<sup>94</sup>。現場に近い公務員が自らの意思決定への理解と説明責任を求められるのである。したがって事前の目標設定と評価が重要になる。また、サービス提供システム全体からみると典型的な集合問題が発生するため、事前の規則や規制に変わる意味での説明責任やパフォーマンスのコントロールが重要になる。

Peters の議論は理念枠組ではあるものの、従来のガバメントへの対抗として参加型ガバナンスや規制緩和型ガバナンスのような統治の仕方を目指した場合にどのような長所と短所がありうるのかという点で含蓄に富む<sup>95</sup>。

---

に権限付与によって悪化する可能性が高いことなどから生じうる問題である。

<sup>92</sup> これは社会計画の視点からは、従来から議論されてきたことである。すなわち個人の問題を「社会化」することで、地域社会の資源を最大限利用して個人の問題に対処する。(武川[1992:27-29])

<sup>93</sup> これは参加型ガバナンスと全く共通しうる発想であり、違いは効率性を高めるという側面が強いものである。

<sup>94</sup> つまり参加型ガバナンスも規制緩和型ガバナンスも入手可能な資源を最大限利用するには最も重要なのは中にいる人を活性化させることであるといえる。

<sup>95</sup> 実際 Peters[2001:201]では、「(本書でこのようなモデルを示したのは) このガバナンス

社会福祉におけるヒエラルキーの下層部（lower-echelons）は生活保護など現金給付のものであれば給付基準を適用する福祉事務所の職員であり、現物給付すなわち社会サービスという側面からは行政だけでなくサービスを直接提供している社会福祉協議会や民生委員や児童委員というアクターが含まれる。地域の実情によっては自治会などの組織やNPO関係者も含まれている。彼らは行政の人間ではないが、社会福祉サービスを構成しているアクターの一員であり、広義の意味で社会福祉サービスを構成するヒエラルキーの再末端におり、サービスの受益者に一番近い立場にいる。より多くの情報を持っているこうした人びとの計画策定過程への参加自体が、実際の地域住民のニーズの把握を促し、こうしたサービス提供者自身に責任を求めることから、地域福祉サービスの効率化を目指すことができる。

そして同時に地域福祉計画によって地域の実情に応じて自由に課題設定を行い、自分達でたてた計画の点検、見直しを行うというのは、地域のローカルアクターに裁量を与え自由にとりくんでもらい、行政の画一性では対応できない地域の独自性に応じた創造性を発揮してもらうことを期待できる。これは行政と地域の関係だけではなく、行政全体と福祉部門という関係でも同様である。国によって縛りのある個別計画によって非効率性から対処ができなくなっていた福祉部門に福祉分野の総合計画という形で大きな枠組みを与え、その中で国の基準には縛られない地域を軸にした事業や施策の再編成を行い、調整することで、福祉部門全体のサービス供給効率を上げることを期待している。

つまり参加型ガバナンスも規制緩和型ガバナンスの発想も、ボトムアップか上からの巻き込みかという点でアプローチの方法は違うものの、入手可能な人的資源を最大限利用するということが目的にある。地域福祉計画に総合化と参加が求められ、施策の順位付けと需要の顕在化・整理の両立の難しい機能が求められる。その計画としての機能の完全な両立はできなかつたとしても、福祉の総合計画として地域福祉の理念を住民参加によって定め、それに基づいた事業を行政や非行政主体も含め、様々な主体が複数展開することで、社会福祉サービスのヒエラルキーの中で現場に近い位置にいる人たちや行政内の福祉部門の人たちを活性化させることができるのである。したがって現在対応できていない様々な地域の福祉課題への対応の可能性が開けるのである。

しかし、この上からの巻き込みとボトムアップの参加による人材の活性化というのはこれまでの議論からもわかるように、同じ目的をもっていてもアプローチが違うために機能条件が違う。下からの参加による活性化というのは、事前のプロセスを重視し決定の効率が問題になるのに対し、上からの巻き込みによる活性化というのは、裁量を与えることを意味し事後の管理・評価が重要になる。この二つのバランスを上手にとる必要がある。

このような議論をふまえたとき、地域福祉計画はその機能をどのような条件の下で達成の未来図から選択を促すためというよりむしろガバメントが直面する選択肢がもつ含意をより明白に示すものである」と述べている。（カッコ内筆者捕捉）

できるのだろうか。次節ではこれまでの計画論の限界を示しつつ、ガバナンス論と計画論の接合を目指し、地域福祉計画を分析するためにどのような視角があるかについて考察し、地域福祉計画の機能条件を探る。

### 第3節 ガバナンス論と計画論の接合

#### (1) 計画論におけるガバナンス論

第1節で、個別計画の視点からは行政計画の需要の顕在化とその整理、総合計画の視点からは計画の優先順位付けすなわち決定の政治化という機能を見出せること、またこれらは両立するのが難しいことを示した。福祉分野においてガバナンスがとらえている状況の裏にあるのは、増え続ける需要に対する行政の資源の減少、絶対的な不足とそれによる公共サービスの非効率化・機能不全である。これは量だけでなく質の変化も伴っている。したがって分節化した官僚組織すなわち縦割りのサービス提供体制では処理できないために地域という軸でこれらのサービスを再編成することが求められるが、それは行政の資源と地域資源のコントロールが一層重要になることを意味する。地域福祉計画は決定の政治化と行政需要の顕在化と整理の両立を目指しているが、この二つの機能の両立をできるだけ可能にし、社会福祉サービスのヒエラルキーの中で現場に近い位置にいる人たちや行政内の福祉部門の伸びとを活性化させる機能をうまく働かせる契機は存在するのだろうか。

まず決定の政治化、すなわち優先順位づけについて考察する。西尾[1990]の計画論では行政内機構の企画(=計画機能)と調整に関してその過程に参加する組織単位の多少により段階的な類型に分けた。表裏の関係にある参加の多少と計画機能の集中の度合いの多少の軸に加えて、そして計画書と計画をとりまく了解の総体をさすものとして計画の明細性、具体性を軸にした類型化を行っている。しかしこの類型化はガバナンス論の文脈からすれば、政府という単一の主体が統治のアクターであったガバメントの時代の話であり、ガバナンスという視点を取り入れたときに不十分な点が生じる。

この類型化は、計画という機能の「複雑な事象を管理可能な形で単純化する作業」(西尾[1990:243])の部分に注目しているといえる。すなわち単一の決定主体が、決定主体のもつ何らかの価値基準に従い、望ましいものを選択する。そして調整の意味するものはその決定に従い、事前又は事後に関係主体の了解を得るということの意味している。「複雑なものを単純化する決定」という側面に非常に注目し、そこに非対称な関係を見出しているようにも思える。しかしガバナンスの状況において決定主体は複数である。決定の価値基準自体も複数の決定の結果きまる。意思決定の階梯をできるだけ減らし、水平的なコミュニケーションを目指す場合、これまでの計画論における計画機能の集中の多少、参加の多少

といった軸、同時に了解が取れているのか取れていないのかという点での明細性や具体性という軸も意味のないものとなる。曾我[1999:69]はこのような「複数の自立した主体の個々の独自の行動が、なんらかの方法で情報伝達され、互いに他者の行動に対して対応をとる結果、最終的に各主体の行動が確定する調整メカニズム」について「均衡」という表現を使っている。この「均衡」と「決定」の違いは「複数主体が自己のことだけを考へて行った行為を集積させることで全体の調整に到達する」という点であるが、つまり非対称な関係での選択がないということである。こうした「均衡」の結果作られた了解の総体が計画となった場合、その計画の分類は西尾の類型ではできない。ではどのような分類が可能かという、参加主体の多少の軸による分類とどのようなコミュニケーションの結果そのような計画を作ったのかという情報の流れ方や情報の対象性を軸とした分類や、安定した均衡なのかそうでないのかという分類なら可能だと考えられる。

## (2) 計画のコントロールの機能の変化

さらに、計画の行政需要の顕在化、整理という機能に注目すると、先行研究では計画は有限の人的資源と金銭的資源の配分を決定し管理するという機能があった。しかしこの点もガバナンスの視点を入れると違った見方ができる。計画という手段で管理していたのは行政組織内での調整のみであった。しかしガバナンスを構成するのは行政以外の主体も存在し、このような主体間の行動を管理するためには有限な資源の「配分」とは違う調整の方法が存在すると考えられる。それは計画という手法によるコントロールは強制という手段ではなく、あくまで計画主体の決定に対する了解若しくは承認という形のコントロールだからである。このことから複数主体のコミュニケーションやネットワークを操作する概念として有限ではない情報という資源への注目が必要となる。

政策執行の道具を情報、法律(権限)、金銭資源、人的資源の4つに分けたとき<sup>96</sup>、この4つは以下のように分類することができる。第1に行政が内的に調達し、限りがある資源としての金銭資源や人的資源と、外的に調達することができ減らない資源である法律(権限)、情報という分類である。第2に目標を達成するために社会からの反発を受けやすい(=主題における制約性が強い<sup>97</sup>) 人的資源や法律(権限)と、反発を受けにくい(=主題における制約性が弱い) 金銭的資源や情報資源という分類である。したがって資源が絶対的に不足している状況において「節約」や「効率」という観点からは情報資源が選択されやすい。

<sup>96</sup> Hood[1983a]の議論を検討した牧原[1991]を大幅に参照。Hood[1983a]では4つを情報ネットワーク上の位置(nodality)、法的権威(authority)、資金(treasure)、組織(organization)の4つの分類していた。

<sup>97</sup> Hood[1983a:141-152]、牧原[1991:98]、曾我[1999:88-93]参照

行政による行政以外の主体への働きかけ<sup>98</sup>のあり方についてはHood[1986]の2つの理念型を想起できる。一つ目は法的権威を背景とする直接的な強制としての「コントロール(= control)」<sup>99</sup>としての働きかけである。もうひとつはより非公式な形態であり、システムの多元性を前提にした上でシステム内の自己管理機構に秩序維持をゆだね、それを問題状況におうじてアドホックに外から操作するスタイルとしての「バランス介入(= interpolable balance)」(牧原[1991:97])という間接的なコントロールの形で働きかける方法である。直接的な「コントロール」においては主に金銭資源や人的資源や法律によるアプローチがとられ、間接的な「バランス介入」においては情報資源がなじみやすいと考えられる。

具体例にあてはめると以下のようになる。福祉サービスの供給において社会福祉協議会や社会福祉法人やNPOや民生委員や児童委員などの各アクターはそれぞれ個々の目的に応じた行動をとっている。また行政内の障害や老人や子どもなど個別の部門もそれぞれの組織目標にしたがって行動している。お互いがどのようなサービスを行っているのか、お互いによく知らないし、連携も取れていない、当然こうした既存の制度やサービス体系の狭間に存在する新たな問題(例えば孤独死や虐待など)にも対応が難しくなってきた。このような状況のときに行政組織内ならば例えば新たなセクションをつくって制度の狭間にある問題に対応させようとする、行政外の各アクターに対して補助金などのお金をだして新しいサービスを供給することを義務付けるのが、Hood[1986]のいう「コントロール」だといえる。その一方で、地域には今新しい問題があり、それは行政の縦割りの組織構造では連携不足で対応できないこと、既存の各アクターによるサービス提供では解決できないことを知らせ、どのような解決方法がいいか各自で考えることによってアイデアを出し合い、その問題自体の情報を得ること、そういった問題に対し、他のアクターがどのような取り組みをしているかという情報を得ることの結果、自分達のサービス提供の仕方を見直し、新たな目標を立て自分達でできることを始める場合は、行政が何か資源を使って義務付けたのではなく、情報提供によって、強制ではなく間接的に働きかけたことになる。

以上の議論はかなり抽象的な話である。しかしガバメントの時代の計画の機能が金銭資源や人的資源の配分による需要のコントロールだったのに対し、ガバナンスの時代においてはツールをシフトさせて情報資源を中心に人びとの行動に働きかけることで、発生した期待の需要の充足期待を誘導し、需要が行政需要として顕現する程度を抑制する(西尾[1990:134])というコントロールが可能になる。福祉分野においては増え続ける需要に対

---

<sup>98</sup>曾我[1999:88-93]では、フッドとダンサイアの議論から第三者による調整には直接二者間の調整状態を第三者が決定する方法と、二者間の調整が成立するように間接的に働きかける方法があるという議論をもとに政府が公共問題を解決する方法として「均衡点の直接操作」「均衡前提の操作」と類型化している。

<sup>99</sup>これは国家と社会の二分法を前提に実定的な規範ないし手続きによって行われる支配の形態を想定している(牧原[1991:97])



し行政資源が絶対的に不足し、公共サービスの非効率化と機能不全という状況がある。増え続ける新たな課題に対して人的・金銭的資源がないにもかかわらず、行政が民間主体に新たな課題への対応を義務づけることはできず、行政自身も自らで十分な対応ができないのである。情報という資源は減らない資源であり、利用者にとっては与えられるというより転がっているという感触をもちやすいため、自発的に動いているという錯覚が生じやすい。したがって情報提供により、各主体の行動が変化することで計画による行政需要の抑制やコントロールができるようになり、同時に、これまで対応できなかった問題の対応の可能性にも希望が持てるようになるのである。

第1節で述べた地域福祉計画の位置づけの難しさは、総合化すなわち優先順位付けと需要のコントロールとの両立、理念的な目標とそれに基づいた事業の複数展開と進行管理の両立が難しいということであった。しかしながら参加型ガバナンスにおける階層性の減少や水平的なコミュニケーション、計画の決定主体の複数性ということを考慮した場合、計画の機能自体が変化する。目標の大まかな設定や協働の理念の決定のための話し合いやそれに基づいた進行管理のプロセス自体も情報提供を意味し、社会福祉サービスのヒエラルキーの中で現場に近い人や、行政内の福祉部門の人びとを活性化させ、優先順位付けと需要のコントロールを同時に行うことができるようになる。

ここまでの議論をまとめると次のような地域福祉計画の可能性が明らかになる。地域福祉計画が対象にしている市民、すなわち参加者というのは地域の福祉関係者を実質的に意味し、行政が地域の福祉関係者の行動を情報提供というコストの低い手段で活性化する道具としての機能が地域福祉計画の行政学的な意味となる。このような計画のあり方は以下の5点で意義がある。第1に、これまでの個別の福祉行政計画で対応できなかった問題に対して、実際に地域の人びとに接している地域の福祉関係者のこれまでの福祉活動の経験と情報を収集し、様々な問題点を地域という軸から再構成し、対応をとることができより効率的で地域住民に望まれるサービスを提供できるようになる。すなわち行政の情報不足の解消とサービスの改善をめざすことができる。第2に、地域の福祉関係者に対して情報提供、すなわち行政へのアイデアの提供を求めることは、彼ら自身に説明責任と責任の自覚を持たせることにつながるために、行政だけではなく彼らのサービスの提供もより改善される可能性がある。第3にこのような過程を通じて「異常の感知」、すなわちこれまでの制度の間であって捉えられなかった問題を見つけ、それに対する認識を共有することができる。ここでいう異常というのは環境の変化を意味する。人は漠然とした認識をもっていたとしても、情報が流れることで初めて明確に意識し、修正行動をとるのである。計画を策定すること自体が情報の流れを作ることができる。第4にこれが最も重要な意義であるが、地域福祉計画の策定は地域の福祉関係者に対して情報資源を提供しながら、行動自体を変え、彼ら自身による問題解決の可能性が高まるために、需要の抑制が図られるということである。金銭的資源や人的資源による行政需要の充足から、情報資源を使って間接的に需

要の充足を図るのである。これは以下の二点により可能になる。現状がなぜうまくいかなかったのか、たとえ理念レベルでも現状をよりよくするために何が必要なのか、自分達に何が求められているのかというのを計画に書き込むことで、様々な主体が行動の目標となり行動の参照点となるため、自分達以外の主体の行動の予測可能性も高まる。そして地域の福祉関係者が地域計画を策定し自ら進行管理をした場合、場合によっては行政が新たな対応をとらざるを得なかった地域の問題を地域の福祉関係者自身により解決がなされ、行政が関与する領域を減らすことができる。話し合いにより理念・目標等が決めれば、優先順位付けによる調整コストも下がる。第5に行政内の福祉部門全体として裁量が与えられるために、地域福祉計画の担当者の判断で自由に庁内調整ができ、うまくいけば福祉部門全体が活性化される。

こうして行政は行政にしかできない問題の解決に人的資源、金銭的資源を充てることができるようになるのである。

### (3) 地域福祉計画に期待される機能が実現する条件

それではこのような計画のコントロールのあり方はどのような条件下で適切に機能するのだろうか<sup>100</sup>。ガバナンス論の視点において地域福祉計画には2種類のアプローチが混ざっていることを第2節で示した。先述したように参加型モデルは地域福祉計画策定時の地域のアクターの調整の部分で、規制緩和型モデルは地域のアクターの調整の部分と行政内の調整の部分があるが、主に行政内の調整の部分にあてはめることができる。そしてこの二つの組み合わせも問題になると考えられる。

地域内の調整においてはこれまでの議論から、地域福祉計画の策定過程において行政と地域の福祉関係者がどれだけ他のアクターの情報や地域の課題についての情報を共有できたのかということが決定的な条件となると考えられる。なぜなら地域福祉計画は策定担当者が行政組織内の他のセクションや地域の福祉アクターの行動の前提となる認識を情報提供によって変えることで限られた資源で既存の福祉サービスでは対応できなかった問題の解決を図る試みだからである。したがって考えられる条件は以下の4点である。第1に時間の長さである。住民のまきこみをすればするほど意思決定の効率は落ちる。意思決定の効率を優先すると地域の福祉のアクターの情報獲得の機会が損なわれると考えられる。しかし長ければ長いほどいいという問題ではない。長すぎると議論の収集がつかなくなる。あまりに時間が短いと地域の福祉の関係者が議論を深めることができないということであ

---

<sup>100</sup>本稿で「地域福祉計画が機能した」というのはどのような状態をさすのかというと、「計画の存在のおかげで、もしくは計画にもとづいて進行管理がなされ、地域福祉の推進が以前よりも図られている状態」を示す。定性的な議論ではあるが、明確な基準がないためやむをえない。

る。第2にどれだけ地域の福祉関係者同士の情報交換の機会があったのかということである。どれだけ多様なアクターが計画策定に参加をしたのかということも含む。これは行政と地域の福祉アクターの間情報の一方通行ではなく、それぞれの産出した情報が他のアクターに届き、その結果フィードバックがなされたかということである。特に他のアクターの活動内容や地域の課題を知る機会をどれだけ設けているのかというのは重要である。第3にこうした情報提供というのは不特定多数に対する情報発信という形よりも経路が固定されていたほうが確実に伝わる。その経路はできるだけ網羅的なほうが、例えば地区社協や自治会といった地域単位で情報交換の単位がされていたほうが情報の提供の効率は良くなると考えられる。第4に地域福祉計画の策定は主に行政と地域の福祉関係者の間でなされたと考えられるが、彼らの意見を反映しつつもどれだけ明確な方向性の提示と目標設定ができたのかということである。地域の福祉アクターと行政にとって行動の指針となりうる課題と、それに対応するための各主体の役割をできるだけ明確に計画に書き込めたいほうが地域福祉計画は機能すると考えられる

次に行政内の調整について考える。これは計画策定担当者が現実のところどれだけ裁量をもっていたのかということが大きいのではないだろうか。これはプロジェクトチーム型の庁内調整ができたかどうかで判断ができる。規制緩和モデルの示唆する事後コントロールの重要性を考えると、機能条件としては福祉部門から庁内に対してどれだけフィードバックの機会があったのか、ということが考えられる。付随的な条件としては地域福祉計画について話し合う機会が多いほうが、計画策定者に与えられる裁量の度合いは増え、トップマネジメントからのプレッシャーが強い、もしくは時間制約がきついと庁内調整が不十分なままになるために策定担当者の裁量がなくなると考えられる。

そして最後に両者の組み合わせであるが、地域のアクター同士と行政内の調整の交差点となる計画策定担当者の視点から二つ条件が考えられる。参加型ガバナンスと規制緩和型ガバナンスの議論からも示唆されるが、上からの巻き込みの視点からは最終的にはリーダーシップが、下からの参加の視点からは、水平的なコミュニケーションが重要になると考えられる。前者は地域のアクターの中の1人である行政の策定担当者が、どれだけその自治体を代表できているか<sup>101</sup>、後者は地域のアクターが水平的な情報共有ができているかということになる。情報伝達経路の形成には①情報伝達の経路数②情報伝達の方向性③情報伝達経路の太さ、すなわち情報がどの程度の頻度、密度で流通するのかという3つの側面があるが(西尾[2001:183])、経路が一元化され、太いほうが望ましいのではないかと考えられる。

具体的には第1に行政の地域への窓口となっている人間と、行政内のとりまとめをやっていて、最も計画策定において裁量をもっている人間が同じ、若しくは人間が違っていて

---

<sup>101</sup> 窓口がシンクタンクの調査員ならば、どれだけ事務局の1人としてその自治体を代表できているのか、ということになる。

も対地域に対するアプローチができるだけ一致しているであることである。これは地域に対する行政に関する情報の経路が多元化していると地域のローカルアクターとの情報のやりとりが錯綜しやすいと考えられ、情報効率が下がるだけではなく、地域のローカルアクターの間で情報の非対称性が生まれやすくなるために均衡的な調整<sup>102</sup>にはならなくなる。水平的な情報共有がなされない場合、共同的な意思決定ができなくなると考えられる。第2にしたがって、計画策定担当者に対し時間制約や他の庁内の人間からのプレッシャーがかかっていたり、行政内の調整がうまくいっていなかったりすると、地域の調整もうまくいかず、情報資源によるコントロールが成功しないので、人々の活性化もうまくいかないのではないかと考えられ、地域福祉計画の難しさに真正面から直面することになると考えられる。

#### 第4節 小括—これまでの議論のまとめ

本章の議論を確認する。まず、先行研究を利用して行政計画の性質と機能を確認し、行政計画にはできることとできないことがあることを示した。そして自治体計画にはそれぞれ機能があることを押さえた。そして地域福祉計画は制度として福祉の総合計画といった役割を求められているものの、期待されているものが多すぎることから位置づけが難しく、同時に求められている機能のすべてを行うことは難しいことを理論的に示した。

第2節では、それでは地域福祉計画が求められる背景と何が期待されているのかということをも Peters の議論を主に参照しながらガバナンス論の文脈で考察した。特に参加型ガバナンス論と規制緩和型ガバナンスの議論から地域福祉計画に求められているのは行政内で福祉部門に裁量を与え、効率を改善し、行政と社会の接する部分にいる層の巻き込みを図ることでサービス供給を改善していこうという考え方である。行政内外に関わりなく、入手可能な人的資源を最大限利用するということが目的にある。福祉の総合計画として地域福祉の理念を住民参加によって定め、それに基づいた事業を行政や非行政主体も含め、様々な主体が複数展開することで、社会福祉サービスのヒエラルキーの中で現場に近い位置にいる人たちを活性化させることができるのである。したがって現在対応できていない様々な地域の福祉課題への対応の可能性が開けるといえるように可能性を考察した。

第3節で計画論とガバナンス論の接合を試みた。ガバナンス論の文脈では計画に行政資源の絶対的な不足と複数の主体の水平的な関係の中で主体の調整をどのように図っていくのかということが課題として求められる。こうした計画は既存の計画の分析枠組みでは捉えられないことを明らかにした。そしてガバナンス時代の計画においては計画のコン

---

<sup>102</sup> ここでの「均衡的な」というのは、複数主体による水平的な調整、合意形成といった意味で使っている。

トロールの仕方が人びとの行動の前提に働きかける方法に変わってきたこと、それによって既存の計画の理論では達成が難しいと考えられる理念などの埋め込みとそれに基づいた進行管理が両方可能になる契機が存在することを指摘した。そして最後にこのような地域福祉計画はどのような条件で機能するかということについて簡単な考察を行った。

本章の議論に基づき、第4章、第5章で実証分析を行う。第4章では全国の自治体の動向を調べる。社会福祉法改正後約6年、施行後約2年半が経過し、地域福祉計画を策定した自治体と策定していない自治体がどのような社会経済政治要因の違いがあるのかについて調べた。ガバナンスの環境条件は地域福祉計画の策定状況にどのような影響をもたらすのか。第5章では神奈川県内の自治体を対象に比較事例研究を行い、実際に地域福祉計画を策定した自治体の策定過程、計画案の内容、その後の状況を明らかにする。

## 第4章 全国の自治体の分析

---

第3章では地域福祉計画が機能する条件として①行政が地域の福祉アクターの間で情報資源の交換がどれだけできているか、②計画策定者の裁量、③行政から地域への情報経路の一元化と行政内の調整の度合いが重要であることを示した。しかしそもそも地域福祉計画を策定する自治体はどのような条件をもった自治体なのだろうか。ガバナンスの環境条件は地域福祉計画の策定に影響を与えているのか。

本章では、全国622市を分析対象にし、地域福祉計画の策定をどのような自治体が行い、どのような自治体が行わなかったかについて計量的に分析を行う。

西尾[1990:245]では、計画を論じる際に「個々の計画をとりまくもろもろの環境条件を離れて、あるべき計画の性格について論じるのは無意味である」と述べている。本章では自治体を取りまく地域福祉計画策定に影響を与えうる様々な要因を内的要因である社会経済環境、政治環境、組織環境等に分け、具体的にどういった環境条件が影響を与えるのか、もしくは与えないのかについて予備的な検証を行うことを目的とする。

本章でこのようなアプローチを取る理由は三点存在する。第一に第3章で示した内容の一般的な妥当性を検証することである。第二に、第5章の事例研究と統計分析を組み合わせることで、双方の手法の欠点補い強みを生かし(Lieberman[2005:450])、本稿での議論に厚みを持たせることができる。第三に地方自治体の政策過程の研究において、注目される事例のいくつかに焦点を当てる研究が多く、個別の事例の全国的な位置づけや、日本の自治体一般についてどのような説明があてはまるかを検証した研究の蓄積は少ないと思われたので試みることにした。

以下では地域福祉計画を策定する自治体はどのような自治体なのか簡単な仮説を立て、プロビット分析で検証し、第5章以降の事例研究につなげていく。

### 第1節 仮説

地域福祉計画の策定の有無に影響を与える環境要因としては以下の5つを考えることができる。各要因の説明と予想される影響の方向を示す。

#### (1) 法制度要因

まず第2節で述べた市町村合併が地域福祉計画の策定要因に影響を与えているかどうかという点である。市町村合併と福祉計画の策定の関係についての議論は本稿の対象外だが、各自治体が市町村合併を理由に地域福祉計画を渋る中で、厚生労働省や地域福祉の分野の

研究では、市町村合併を(予定)していても策定する自治体は存在するという主張をしている。こうした事例はまれなケースであると考えられるが実際はどのようになっているのか。次に中核市と政令指定都市では、福祉に関して都道府県とほぼ同様の事務をすることとされているが、このような事務の配分（権限の移譲の度合い）は地域福祉計画について影響を与えていると考えられる。権限が大きい政令市や中核市は、行政需要や財政環境に関わらず、一般的に福祉政策に対して責任を持ち積極的に取り組むのではないかと考えられる。

## （２）社会経済環境

先行研究の結果より、人口規模は計画の策定の有無に影響を与えられられる。これは衛藤[1996]をはじめ多くの文献が指摘するように<sup>103</sup>、政策に対するニーズの高まりと自治体の政策能力の高まりから人口の規模が大きい自治体ほど地域福祉計画を策定する政策リソースの余裕があるといえる。特に地域福祉計画は自助・公助・共助という地域のつながりの回復をテーマとしてうたっている自治体が多く、人口規模が大きいほど、地域福祉計画の必要性は高いといえる。

また、高齢化率は行政需要の増加という点では地域福祉計画の策定圧力になると考えられる。また、地域福祉計画の策定趣旨を考えると地域のボランティア活動が盛んだと策定への圧力が弱まると考えられるので、昼夜間人口比率が高いほうが計画を策定しない可能性がある。

都市化の度合いも計画策定に影響を与えられられる。飽戸・佐藤[1996]によれば、都市中枢性が高いほうが行政需要の拡大により歳出総額や衛生費が増えるという結果が出ているが、行政需要の増大は資源不足を招き、このような計画策定への圧力を高める可能性がある。したがって都市化が進むほど地域福祉計画が策定されられられる。都市化の度合いを表す指標としては先行研究(曾我[2005:59]等)によると人口集中地区（Densely Inhabited District）に住む人口の全人口に占める割合が用いられることが多いようだが、データの入手上の理由から、DID 比と高い逆相関がある（伊藤[2002:252]）第 1 次産業就業人口比を使用する。

同じく地域福祉への行政需要を増大させるものとして人口増加率を指摘できる。第 5 章の事例研究でも明らかになるが、人口増加率が高く、流動性が高いと既存の自治会などの

---

<sup>103</sup>衛藤[1996]は市町村の計画立案力を起案作成は積み上げ型か承認型か、広範な部署と意見調整を図ったか、外部委託を行ったか、起案時点で住民の意見を聴取したか、審議会の開催回数や構成者等から点数化し、自治体規模が政令市や人口 30 万人以上の市の計画立案能力が高いということを明らかにしている。その理由として「大きい都市のほうが学習経験、人材、財力、社会的資源等の条件を備えている」から、すなわち政策リソースが大きい自治体の政策能力が高いことを示しているが、このことから社会経済要因と自治体の規模と自治体の政策能力は関連があるといえる。

組織の維持が難しくなり、地域福祉の必要性を行政も市民自身も感じるようになるため、地域福祉計画策定の圧力は高まるのではないかと考えられる。

### (3) 組織環境

福祉政策においては、市の組織の専門能力が高ければ県の影響から脱して独自の計画を策定できるという仮説を実証した研究（広本[1997]）がある<sup>104</sup>。しかし地域福祉計画の策定については、職員が多いほうが福祉部門の職員数も多く専門能力が高いため、地域の意見を集約しやすい一方で、行政組織内の合意形成は難しくなると考えられるので、結局はあまり影響がないと考えられる。

次に経済力について考察する。先行研究において、地方自治体の財政力は福祉支出や福祉の政策決定に影響を与えているとする研究は何点か存在する<sup>105</sup>。また、政策資源の余力は組織が新しい課題に取り組むことを可能にし、特に課題について調査研究や政策立案を自前で実施し、又は外部委託を可能にする財政力が重要である（伊藤[2002:79]）といったことから不確実性の高く、計画策定自体にも経費がかかる地域福祉計画の策定は財政的なゆとりのある自治体のほうが行うのではないだろうか。財政的なゆとりや豊かさを示す指標としては財政力指数と実質収支比率、人口当たりの歳出額を利用する<sup>106</sup>。次に保健福祉部局の財政的なゆとりである。地域福祉計画は厚生労働省の指針によれば目標値を示す必要があるが、策定費用についての補助金がなく、またボランティア支援などで一般財源から補助金をだそうにも現在の行財政改革の中で削減の圧力が強いと考えられるので歳出総額における民生費の支出割合が高いと地域福祉計画は策定されにくいと考えられる。

### (4) 過去の政策

自治体がそれまでにどのような政策を行っているかというのも仮説としては成り立ち得る。地域福祉計画は地方自治体の独自性を要求される計画であり不確実性の高い施策であ

---

<sup>104</sup>組織の細分化・専門化は組織規模の拡大、すなわち人口増加に相当相関がある（伊藤[2002:67]）という批判がなされている。

<sup>105</sup>老人ホーム入所見舞金、友愛訪問委員派遣の予算額、訪問看護事業予算額は地方の財政力(地方税収入)で説明可能である（塚原[1990]）というものや、福祉分野の随意契約を積極的に実施するのは一般財源に余裕のある自治体であることが明らかになっている（柵木[1992]）一方、斉藤・中井[1991]では北海道や東京を除くなら都市間の老人福祉費格差が財政力に依存するのは5%から10%と過大評価すべきではないとの指摘。

<sup>106</sup> アメリカの自治体の研究などで(Feiock, Tao&Johnson[2004:147-158])で一人当たり収入を基準にしているものが見られたが、本稿の分析では一人当たり歳出額を使うため、一人当たり歳入額を使うと多重共線が疑われること、一人当たり歳出額のほうがデータ収集の手間が省けたことから一人当たりの歳出額を使用している。



るといえる。第3章の議論でもあったように地域福祉の推進はそのもの自体の不確実性が高いうえに計画策定自体も不確実性が高いといえるので、あえて取り組むならば、その自治体の中に蓄積された経験が何らかの影響を与えるのではないかと<sup>107</sup>。

こうした要因を考察するために2004年現在の行政サービスの状況や情報公開、住民参加などに関係する施策の有無を調べた。これは日本経済新聞社・日経産業消費研究所[2004]による全国市区の行政比較調査を利用した。この中では行政サービス度は、子育て環境<sup>108</sup>、高齢者福祉<sup>109</sup>、教育<sup>110</sup>、公共料金<sup>111</sup>、住宅・インフラ<sup>112</sup>の5項目の実施状況を安い順番、もしくは大きい順番から偏差値を出した上で、10段階に分けて得点化したものである。また、行政革新度は行政運営を大きく情報公開をはじめとする「透明度」<sup>113</sup>、「効率化・活性化度」<sup>114</sup>、市民が行政とともに地域づくりに参画できる体制作りを中心とする「市民

<sup>107</sup> これはSkocpol et al.[1993]を参考にした。

<sup>108</sup> ①就学前児童当たり認可保育所定員数②保育所月額保育料③延長保育の実施状況④ゼロ歳児保育の実施割合⑤学童保育の実施割合⑥学童保育月額保育料⑦乳幼児医療費助成制度⑧その他独自の子育てサービス

<sup>109</sup> ①高齢者人口あたり特別養護老人ホーム定員数②グループホーム定員数③介護保険料④国民健康保険料⑤人口当たり病院、診療所病床数⑥その他の高齢者向けサービス

<sup>110</sup> ①市立学校1校あたりパソコン導入台数(小学校)②同(中学校)③少人数学級への取り組み状況④非常勤講師の独自採用⑤土曜日の補修の実施状況及び全児童対策事業の実施状況⑥人口当たり市立図書館蔵書数⑦・同博物館面積

<sup>111</sup> ①水道料金(口径13mm、2ヶ月間の使用量が48m<sup>3</sup>の時の月額料金、消費税込)②下水道料金(2ヶ月間の使用量が48m<sup>3</sup>のときの月額料金、消費税込)③住民票一部交付手数料④体育館使用料(もっとも規模が大きい市立体育館のバレーボールコート1面を市民18人で日曜日の午後に時間借りするという条件)

<sup>112</sup> ①個人向け住宅助成制度②世帯当たり公営住宅戸数③下水道等普及率④人口当たり公園面積⑤ごみ処理費用

<sup>113</sup> ①情報公開制度の有無②情報公開条例(要綱)への知る権利の銘記の有無③住民以外の情報公開請求資格の有無④電磁的記録の情報公開の有無⑤意思決定プロセス段階(決裁前)での情報公開の有無⑥個人情報保護条例の有無⑦外郭団体の情報公開の有無⑧外郭団体に限った情報公開条例(要綱)の有無⑨議会の情報公開の有無⑩議会議事録のホームページでの公開の有無⑪付属機関の会議公開の有無⑫重要な政策形成過程での素案の住民への公表の有無⑬受け付けた住民の意見・要望に必ず回答する規定の有無⑭住民の意見・要望に必ず回答する規定への回答期限の明記の有無⑮オンブズマン制度の有無⑯オンブズマン制度のタイプ⑰監査委員への民間人登用の有無⑱外部監査制度の有無⑲行政評価結果の公開の有無

<sup>114</sup> ①行政評価システムの導入の有無②同システムの評価対象③同システムでの数値指標の有無④行政評価結果の事務事業、組織見直しへの反映の有無⑤バランスシートの作成方式⑥行政コスト計算書作成の有無⑦同計算書の行政評価への反映の有無⑧市長と各部長が約束する「成果契約」システムの導入の有無⑨ISO9000シリーズ認証取得の有無⑩ISO9000シリーズの認証対象(本庁・出先機関など)⑪ISO14000シリーズの認証取得の有無⑫ISO14000の認証対象(本庁・出先機関など)⑬可燃ごみ収集の民間委託の有無⑭可燃ごみ収集の民間委託の形態(全部委託など)⑮学校給食(調理)の民間委託の有無⑯学校給食(調理)の民間委託の形態(全部委託など)⑰職員へのインターネット接続パソコン配備⑱庁内LANの構築状況⑲情報セキュリティマネジメントの認証取得の有無⑳電子文書決裁システムの導入の有無㉑職員提案制度の有無㉒職員提案を市政に反映させた実績

参加度(市民協働度)」<sup>115</sup>、窓口・公共施設サービスの利便性である「利便度」<sup>116</sup>の4つの要素にわけ、自治体の回答を加点方式で集計した数字をもとに4つの要素の偏差値を計算し、偏差値80以上を最高ランクのAAAにし、以下CからAAAの9段階で格付けしたものである。

地域福祉計画は住民参加が義務付けられているため、住民参加を促進する施策に熱心であった自治体はノウハウがあり不確実性が下がると考えられるので取り組みやすいと考えられる。また情報公開度や住民参加度は行政と地域の情報のチャンネルの有無を示すともいえるので、このような項目の点数が高い自治体ほど地域福祉計画は策定する可能性がある。

## (5) 政治環境

最後に政治環境について考える。政治環境としては首長の影響力、議会の影響力、利益集団・市民団体の影響力と3つのカテゴリーを考えることができる。先行研究においては「政治的変数の影響と考えられたものの大半が、実は都市中枢性の寄与の見かけ上のあらわれにすぎない」(飽戸・佐藤[1986:173])というように政治環境も社会経済環境に影響をうける、ともいわれてきた。しかし佐々木[2005:138]では4種類の高齢者福祉政策の政策決定要因を検証しているが、最低限の生活保障に近い政策を従属変数としている政策の実施量ほど財政環境に規定される傾向が強いのに対し、プラス $\alpha$ の性格をもつ政策ほど、政治環境などに政策実施量が規定される傾向が強いという結果が導かれている。地域福祉計画は個別の分野別計画を総合化するものであり、プラス $\alpha$ の性格をもつと考えられるため、佐々木[2005]の検証に従えば、全体として政治環境の影響をうけると予想されるので検証を試みる。

首長の影響力、議会の影響力、利益集団・市民団体の影響力の中で、地域福祉計画は議

---

の有無 23 庁内公募制の有無

115 ①重要な政策形成段階でのパブリックコメント保証の有無②付属機関の委員への市民公募の有無③公募住民を入れている付属機関の比率④電子会議室の有無⑤NPO 支援条例の有無⑥NPO 支援条例(要綱)での支援内容⑦NPO 法人への課税の特別措置の有無⑧地域施設運営管理の住民委託の有無⑨地域施設的设计・構想段階からの住民参加手続きの有無⑩自治の基本や住民主体の自治を包括的に定めた条例の有無⑪自治の基本や住民主体の自治を包括的に定めた条例で規定する内容⑫住民投票条例の有無⑬行政サービスへの満足度調査の頻度

116 ①ワンストップサービス実施の有無②ワンストップサービスの内容③時間外の窓口サービスの状況④本庁窓口以外での各種証明交付取次ぎの実施場所⑤コンビニへの事務委託の内容⑥各種申請用紙ダウンロードの有無⑦ダウンロードできる申請用紙の内容⑧ホームページからの中核図書館の図書利用予約の有無⑨ホームページからの中核図書館の図書利用予約の有無⑩ホームページからの貸しホールの利用予約⑪ホームページからのスポーツ施設の利用予約⑫図書貸出の広域サービスの有無⑬スポーツ施設利用の広域サービスの有無⑭中核図書館の通常期平日の閉館時刻⑮中核図書館の年間休館日数⑯地域施設の通常期閉館時刻

会で承認される必要のある政治的案件ではない。第5章の事例研究において、計画策定のきっかけとして議会の質問もあったことを示しているが、それは神奈川県の特事情<sup>117</sup>であって一般的な議論ではない。したがって本章の分析から外す。次に利益団体・市民団体についてであるが、地域福祉計画については行政需要の強さと読み替えることができるが、社会経済要因のところでは検証するので考察から外す。最後に首長の影響力についてである。首長の影響力を決めるものとして本稿では当選回数、首長の党派性、経歴の3つを考える。当選回数すなわち選挙基盤の強さについては回数が増えるほど高まるとも言われているが、革新系や無所属の首長は当選回数を経ても影響力が高くなく、当選回数が増えるほど現状維持の傾向が強まるという指摘もなされているので(伊藤[2002:70])、影響を与えない可能性もあるが検証する。次に首長の党派性について革新自治体論をはじめ先行研究の多くが首長の選好を保守／革新の軸で区別していることから、保守政党の支持・推薦・若しくは無所属でなければ消極的にはならないのではないかと考え、首長選挙において革新政党・中道単独または革新及び中道が推薦または支持した自治体の首長の場合、地域福祉計画を策定しやすいのではないかと考えた。また、首長の選好を決めるもう一つの要素としてそれまでの経歴を想定できる。福祉関係の前歴をもっている首長は福祉関係の計画にも積極的になるのではないかと仮定し、略歴の中に、公務員であれば福祉関係の部局、また医療関係者や民生委員、児童委員の経験者、福祉施設での従職経験、福祉事務所の所長などの経験を持っている場合を福祉関係の前歴を持つ首長として定義し、その影響を調べた。

#### (6) 注目する変数

本稿では第3章の地域福祉計画の機能という観点から福祉サービスに対する需要の大きい自治体が地域福祉計画を策定すると考えている。また第3章の議論もふまえて、日経の調査のサービス度と情報公開度と住民参加度が高い自治体は地域福祉計画にも積極的に取り組むと考えられる。実際はどのような結果になったのだろうか。

## 第2節 検証に用いるデータと検証方法

分析対象は主に2005年3月31日現在の全市のうち、東京都との市と一部自治体を除いた622市である。手法は地域福祉計画を策定した自治体を1、策定していない自治体を0として従属変数とし、2値データのプロビット分析を行う。

---

<sup>117</sup> 神奈川ネットワークという地域政党が地域福祉計画の推進を目標に掲げ、あちこちで活動していた。

プロビット・モデルとは回帰分析の考え方を応用した確率モデルに基づく方法<sup>118</sup>で、質的データ分析に用いられる方法である。分析対象となる事象について連続変数である数値データを得ることができず、対象があるカテゴリーに属しているかどうかという質的特性のみがデータとして観察される場合に適用する。 $Y^*i$  が0をとるか1をとるかを決めている仮想的な因子  $Y^*i$  (直接観測することのできない連続的な変数) が存在し、 $Y^*i$  を複数の説明変数に  $Xi$  の線形関数と誤差項の和として表せるとすると、 $Y^*i$  の符号によって  $Yi$  の値が1 ( $Y^*i$  が正) もしくは0 ( $Y^*i$  が非正) となるとする。このときの誤差項の分布を標準正規分布と仮定し、 $-\epsilon i$  の累積分布関数を  $F$  としたものが、 $Yi=1$  となる確率である。モデルの推定は最尤法を用いる。ちなみにプロビット分析では、係数の正負が有意であるかどうかの意味を持ち、係数の大きさ自体には意味はない。

ある自治体の地域福祉計画の策定の有無については以下の方法で調べた。平成18年9月から10月に約1ヵ月半、にかけて、全国の東京都を除く全道府県地域福祉計画・地域福祉支援計画の担当課・チーム等に直接電話またはメールにより、当該都道府県内の自治体の中で地域福祉計画を策定している自治体の名前を聞いた。このような方法をとったのは、厚生労働省の地域福祉課では、地域福祉計画は自治事務であるため、計画策定の有無の照会自体が自治体に何らかのプレッシャーを与えてしまうために自粛すべきとの理由により、社会福祉法107条の施行後毎年1回、各都道府県別の策定数しか調査していないことから、各市町村別の策定の有無の正確なデータが存在しなかったためである。アンケート調査を行う経済的・時間的余裕もなかったため、各市町村の様子を把握しているであろう都道府県の担当課に電話やメールで確認した。

その際にはその自治体の地域福祉計画の策定年度、社会福祉法に基づく地域福祉計画を新規に策定したのか、それまでの福祉総合計画などを読み替えたものかを区別し、平成13年度以降に成立した地域福祉計画の中で、読み替え計画でないもの、すなわち社会福祉法に基づく地域福祉計画を策定した自治体のみをカウントしている<sup>119</sup>。

また、地域福祉の先行研究の中で様々なアンケートデータと自治体のデータの結び付けを難しくし、第2章で述べた地域福祉計画の阻害要因となっていると考えられる原因の一つに市町村合併がある。市町村合併が計画策定の有無に影響を与えるか自体は本節の分析の対象の外にあるが、そもそも計画策定の有無を判断する際に市町村合併は大きな影響を与える。特に平成15年から18年にかけては市町村の数が大幅に変化しており、合併前に地域福祉計画を策定し、合併後その市町村が消滅した場合は以下のようにカウントした。合併を構成する市町村の全部が策定していた場合は、新しい自治体で新規計画が未策定で

---

<sup>118</sup> プロビット分析の説明は縄田[2002:156-174]、数理社会学会[2006]、Wooldridge[2003]などを参照。

あっても、旧計画はそれぞれの地区別計画となりうるので、策定済みとした。また、それ以外の場合、すなわち合併を構成する自治体の中でひとつでも地域福祉計画を策定していない自治体があった場合は、合併後の自治体が新規の計画を策定していなかった場合、仮に旧計画が部分的に地区別計画として機能していたとしても、未策定としている。

また説明変数の中に日本経済新聞社全国行政比較データ集を使っているが、欠損値が79個存在する。その要因は大きく二つあり、日経新聞の調査は市町村合併真只中にあった2004年現在の市町村を対象に行っているために合併して誕生した自治体の一部は回答していないこと、もともと市町村合併に関わらずこうした調査を拒否している自治体があることである。このような自治体も分析からはずした。特に後者のタイプの自治体は日本経済新聞社の調査の得点が低くなる自治体が積極的に回答しないのではないかと考えられるので、本稿の分析の結果はバイアスがかかっており、高めに見積もっている可能性がある。

市町村合併の有無については平成18年4月1日現在までに合併をしているかどうかで区別している。したがって平成18年以後に合併をした自治体については把握していない。説明変数の内容の説明・出典等は以下の表にまとめた。

表 4-1 説明変数

仮説	変数の名称	変数の内容とその説明	出典
社会 経済 変数	中核ダミー	中核市を1、そうでない市を0	総務省 HP
	政令市ダミー	政令指定都市を1、そうでない市を0	総務省 HP
	人口	2000年「国勢調査人口」	総務省統計局[2006]
	人口増加率	2005年/2004年「住民基本台帳人口」	民力 2006年度版
	昼夜間人口比率	2000年「国勢調査人口」	総務省統計局[2006]
	高齢化率	2000年 65歳以上人口/国勢調査人口	総務省統計局[2006]
	第一次産業就業人口 比率	2001年 第1次就業人口/全就業人口 「事業所・企業統計調査報告」	総務省統計局[2006]
	財政力指数	2005年3月31日(2004年度)の財政力指数 2002-2004年の基礎財政収入額/基礎財政 需要額の平均	総務省自治財政局[2006]
	実質収支比率	2005年3月31日(2004年度)の実質収支比率 実質収支額/標準財政規模 <sup>120</sup> ×100 (%)	総務省自治財政局[2006]
	人口一人当たり歳出 額	2004年度 歳出決算総額/2000年国勢調査 人口	総務省統計局[2006]
	民生費/歳出額	2004年度 民生費決算総額 /歳出決算	総務省自治財政局[2006]

<sup>120</sup> 標準財政規模＝標準税収入額等＋普通交付税額

制度	市町村合併ダミー	総額 2003年4月2日～2006年4月1日までの間に市町村合併したら1、合併せずなら0	民力2006・2005・2004年度版
	組織規模	自治体職員数	2005年4月1日現在の各自治体の全職員数
	それまで	サービス度(点数)	2004年8月1日現在の行政サービス度(インフラ関係は2004年4月1日)
	の政策	透明度(点数)	2004年8月1日現在の透明度得点
		効率化度(点数)	2004年8月1日現在の効率化度得点
		住民参加度(点数)	2004年8月1日現在の住民参加度得点
		利便度(点数)	2004年8月1日現在の利便度得点
	政治変数	当選回数	2005年3月31日時点での市長の当選回数
		支持基盤ダミー	2005年3月31日の市町村における市長の推薦。支持状況。保守政党を自民党と定義し、自民単独もしくは自民+他の政党と無所属は0、それ以外は1のダミー変数。
		首長経歴ダミー	2004年度の市町村における市長の前歴に福祉関連職、行政の中で福祉関係の部署に従事した前歴をもつ市長を1、そうでない市長を0
			地方公務員制度研究会編[2006] 日本経済新聞社[2004] 日本経済新聞社[2004] 日本経済新聞社[2004] 日本経済新聞社[2004] 地方行政調査会[2004;2005;2006]・地方自治総合研究所[2004;2005] 地方行政調査会[2004;2005;2006]・地方自治総合研究所[2004;2005] 地方行政調査会[2004;2005;2006]・地方自治総合研究所[2004;2005]

出典：筆者作成

以上の変数の記述統計、すなわち平均、標準偏差、最大値、最小値については以下の表にまとめた。

表 4-2 各変数の記述統計(観測値はすべて N=622)

変数	平均値	標準偏差	最小値	最大値
策定/非策定	0.3826367	0.4864219	0	1
中核市	0.0594855	0.2367216	0	1
政令市	0.0241158	0.153532	0	1
市町村合併	0.4549839	0.4983702	0	1

人口	143937.3	263208.1	5941	3426651
人口増加率	99.76768	0.7639003	97.1	103.4
昼夜間人口比率	0.9688421	0.0951188	0.6924434	1.412752
高齢化率	0.1879406	0.0508148	0.0764077	0.3409041
第一次産業就業人口比	0.0061551	0.0090986	0	0.1013
財政力指数	0.6649196	0.2482737	0.11	1.78
実質収支比率	4.073633	3.726717	-17.2	21.1
人口一人当たり歳出額	0.3810916	0.1127419	0.231	1.165
民生費／歳出額	0.2478822	0.0494758	0.1208	0.4173
自治体職員数	1148.629	2170.747	144	31048
サービス度	147.5217	9.503407	118.5	176.5
透明化度	4.289389	1.799047	1	8
効率化度	4.385852	1.836907	1	8
住民参加度	4.221865	1.737797	1	9
利便度	4.363344	1.803505	1	8
当選回数	1.897106	1.16816	1	9
支持基盤	0.1254019	0.3314406	0	1
首長経歴	0.0675241	0.230628	0	1

出典：筆者作成

### 第3節 分析結果とその解釈

上記の説明変数のうち多重共線<sup>121</sup>が発生する等の理由から、高齢化率、自治体職員数は落とした。また政令市単独で変数で投入するとエラーが出てしまうので、政令市または中核市であれば1とするダミー変数に変えたに分析の結果は以下の表のようになった。

表 4-3 プロビット分析の結果

説明変数	全体(合併区別なし)	合併なし	合併有
市町村合併	-0.4906832** (0.1311)	—	—
政令市+中核市	-0.2465563 (0.338478)	0.1841491 (0.58078)	-.1510454 (0.4666826)

<sup>121</sup> 変数間の VIF 値を計算し、2 以上になった変数を落とした。

人口	<b>2.73e-06**</b> (8.54e-07)	2.10e-06 (1.27e-06)	<b>3.25e-06**</b> (1.21e-06)
人口増加率	<b>0.2057179*</b> (0.1033336)	0.2263553 (0.1225255)	-0.0134959 (0.2238339)
昼夜間人口比率	-0.3280702 (0.6727296)	-0.3617016 (0.8863106)	1.184254 (1.246818)
第一次産業就業人口比	12.84898 (7.208645)	13.34079 (12.00145)	10.58937 (9.231187)
財政力指数	0.558312 (0.364036)	0.5646339 (0.5014188)	0.3599554 (0.5790933)
実質収支比率	-0.0053312 (0.0165751)	-0.0241587 (0.0249202)	0.0104732 (0.0233123)
人口一人当たり歳出額	0.6693986 (0.8117526)	0.5263364 (1.206632)	-0.8937725 (1.366647)
民生費／歳出額	0.3679956 (1.458557)	1.677392 (1.867595)	-4.233695 (2.737924)
サービス度	0.0117892 (0.0073676)	0.0184145 (0.010338)	0.0035041 (0.0111596)
透明度	0.0709457 (0.0441588)	0.0729576 (0.0616915)	0.079067 (0.0658268)
効率化度	-0.0655582 (0.0378634)	-0.0249335 (0.0506769)	<b>-0.117841*</b> (0.0596344)
住民参加度	<b>0.0818229*</b> (0.0417009)	<b>0.1068549<sup>122</sup></b> (0.0564765)	0.054243 (0.0655987)
利便度	0.0413508 (0.0396987)	0.0483185 (0.0537177)	0.0192585 (0.061709)
当選回数	-0.0217587 (0.0491256)	-0.0464525 (0.061253)	0.0496869 (0.0887402)
支持基盤	0.3175097 (0.1697693)	0.1743142 (0.2552802)	<b>0.5416948*</b> (0.2328371)
首長経歴	0.2987086 (0.2338394)	0.3935221 (0.3507385)	0.2439058 (0.3307962)

<sup>122</sup>  $P > |z| = 0.058$



定数項	<b>-23.71625*</b> (10.38725)	<b>-27.16017*</b> (12.28428)	-0.6968479 (22.52873)
標本数	622	339	283
-2(LR)test <sup>123</sup>	<b>160.4**</b>	<b>100.38**</b>	<b>52.02**</b>
Pseudo R2 乗	0.1938	0.2143	0.1543
Log likelihood	<b>-333.641</b>	<b>-184.00706</b>	<b>-142.50926</b>

注) カッコ内は標準誤差。 \*\* : p<0.01 \* : p<0.05

分析ソフトは Stata8.2 を使用している。

出典：筆者作成

表の結果を確認する。まず法制度要因について述べる。市町村合併は 1% で有意な係数を与えており、地域福祉計画の策定、非策定に影響を与えていることがわかった。次に政令市・中核市ダミーは有意に働かなかった。したがって政令市や中核市の社会福祉における事務の配分は地域福祉計画の策定の有無に影響を与えない。

次に社会経済変数の結果は以下のような結果であった。人口すなわち自治体の規模は全体と、合併した自治体に地域福祉計画の策定要因に影響を与えていた。しかし合併をしていない自治体のときは有意な結果が得られていない。人口増加率は全部の自治体の時に有意な正の係数を与えている。やはり都市化のスピードが速い場合、地域福祉計画策定の需要は増えると考えられる。昼夜間人口比率、第一次産業就業人口比は有意な結果はえられなかった。

次の組織変数について検討する。財政のゆとりを示す財政力指数も実質収支比率やこの地域の豊かさを表す人口一人当たり歳出額、そして歳出総額に占める民生費の支出割合などはいずれも有意な結果を得られなかった。

過去の政策については以下の結果を得た。サービス度と透明度と利便度については有意な結果は得られなかった。効率化度については合併した自治体について 5% で有意な負の係数が与えられた。住民参加度については全体で 5% の正に有意な結果を得ている。合併していない自治体も 5% 水準では帰無仮説を棄却できなかったものの、6% では有意な結果を与えているので、関係していると考えられる。

政治変数については以下のとおりである。当選回数と首長の経歴は有意な結果を与えなかったが、支持基盤については合併に関係した自治体では 5% で正の有意な係数を与えている。

<sup>123</sup> -2(LR)test とは、 $-2 \times (L0-L1)$  についてカイ 2 乗検定を行ったものである。L1 はフルモデルの Log likelihood、L0 は定数項だけの Log likelihood である。

## 第4節 小括

以上の統計分析の結果は何を示しているのだろうか。人口規模の大きさからわかるように、需要が多ければ多いほど地域福祉計画の策定の必要性は増し、同時に住民参加に関係する施策を多くやっている自治体ほど、行政組織内と外の間に関係するチャンネルを持っていると考えられるので、地域福祉計画を策定すると考えられる。つまり、ガバナンスの環境条件としての社会経済政治要因よりも、計画の必要性や、策定方法のノウハウのほうが影響を与えていることがわかる。これは第3章の議論とも整合的である。ちなみに市町村合併をしている自治体では人口規模のほかにも、効率化度が負で有意に、支持基盤は正で有意の係数を示しているが、これは合併前後にまず何を行い地域の統合を図っていくかというときに、行政の効率化といった行財政改革か（もしくは同等に）地域福祉を行うかという首長の選好を良く示していると考えられる。

本章の統計分析ではいくつかの問題点の解決が不十分である。まず政治変数の扱いが不十分なものになっている。例えば、首長の選好を支持・推薦政党ではかるという方法について、1期目と2期目以降では推薦形態が違いうことが多く、2期目以降の首長の支持・推薦政党は初期の選好をそのまま示しているとはいえない可能性がある。

また、そもそもプロビットのような計量分析の方法は時間的な広がりを見逃しているため、本稿の分析においてデータの信頼性が十分とはいえない点は否定できない。本節で明らかにしたのは厳密に記述すれば、平成16年度末には最低限検討を開始していなければならない、平成18年度現在において地域福祉計画の策定に成功している自治体が、平成16年度末時点でどのような社会経済的政治的条件をもっていたのか、ということを示したにすぎない。地域福祉計画の策定を決定付ける要因については別の統計分析の手法<sup>124</sup>が必要である。これらは今後の課題としたい。

さて、計量分析の結果により、第3章の議論を支持する大まかな傾向を示すことができた。第5章では第3章で議論した地域福祉計画の可能性とその実現条件の議論が実際の事例にあてはまっているかを、詳しい策定過程を概観し比較することで検証していく。

---

<sup>124</sup> サバイバル分析など。

## 第5章 神奈川県 事例分析

---

本章では第4章での統計分析では推測できない関係を調べるために神奈川県における4つの自治体を対象に事例研究を行う。地域福祉計画の策定に関する一連の過程から、第3章における議論の、主に地域福祉計画の持つ可能性を実現する条件という仮説が実際の事例にどのくらい当てはまっているかを検証するのが目的である。

本稿では神奈川県内の4つの市を比較しているが、第1節でなぜ神奈川県を選び、なぜ4つの自治体を選んだのかを示し、第2節から各自治体の事例を記述する。そして最後の第6節でこれらを比較し分析を行う。

なお、本稿では地域福祉計画の内容や策定過程の先進性に注目して事例を選んでいない。それは策定過程の違いがどのように計画の内容や計画の進行に影響を与えたのかを比較することを目的としているからである。

### 第1節 事例の選定理由

#### (1) なぜ神奈川県か

神奈川県を事例の対象とした理由は3点ある。第1点に策定率が全国の自治体の中では高いことである。第2章より道府県内の策定率が50%を超えるのは熊本県、大阪府、静岡県、福井県、神奈川県の5つである。第2点に上記の5つがなぜ他の都道府県より策定率が高いと考えたとき、県の姿勢ということが考えられる。地域福祉計画法律上は自治事務でも実際インフォーマルな形で県からの指導が存在する可能性は否定できない。また指導がなかったとしても都道府県の市町村へのガイドライン<sup>125</sup>策定の有無、支援計画の策定の有無等も市町村の策定状況に影響を与えると考える<sup>126</sup>。また県の担当者の熱意なども影響を与えるかもしれない。上記5自治体ともは平成14年度の間ガイドラインの制定が終了しているが、ガイドラインのページ数<sup>127</sup>は大阪府が46ページ、静岡県が11ページ、神奈川県が92ページ（基本指針は4ページ）、熊本県が48ページ、福井県が32ページに

---

<sup>125</sup> 国の策定指針において、「市町村が計画を策定するにあたり、都道府県からどのような支援を受けることができるかをあらかじめ知っておく必要があることから、このガイドラインには、市町村への支援メニュー及び住民等の主体的参加を実現するための方策を示す必要がある。」とされている。

<sup>126</sup> 第2章で述べたように先行研究では(平野・伊藤[2005:180])都道府県の支援計画やガイドラインと市町村の策定状況について調査しており、特に強い影響はない、という知見を得ている。しかし回答率60%強のアンケート調査をもとにしていること、策定予定なども考察の対象にいれていることからまだ確定的な結論とはいえないのではないかと。

<sup>127</sup> 神奈川県と大阪府は社会福祉審議会による答申。

なっている。また厚生労働省の担当者のお話によると熊本県、大阪府、静岡県は福祉に対して非常に力を入れているとのことだったので、都道府県によるガイドラインなどの文書に現れない指導も非常に強いと考えられる。本稿では、市町村の対応を見ることを目的にしているため、都道府県の影響が比較的小さいと考えられる自治体を選定することにした。

第3に市町村合併の影響である。この点についても先行研究により、市町村合併の影響が地域福祉計画の策定に対してプラスの影響を与えるのかマイナスの影響を与えるのかは明確に検証されていない。したがってできるだけ市町村合併が行われていないと考えられる自治体を対象に考えた。本稿の分析では先述のように地域福祉計画の策定に影響を与える要因として政府間関係と市町村合併という変数は外している。したがって、以上の3点を総合し、同一県内の市町村を比較するために神奈川県が最適だと判断した。

## (2) 4つの自治体の神奈川県内での位置づけ

神奈川県の中で4つの自治体を選んでいる。なるべく県内の中では策定期間や社会経済政治条件がばらつくようなランダムな選び方をした。

4つの自治体の社会経済・政治的基礎データを比較すると以下ようになる。

表 5-1 4つの自治体の基礎データ

	大和市	横須賀市	藤沢市	海老名市	県平均
策定期間	01年9月～03年12月	02年10月～04年2月	02年4月～04年3月	02年6月～04年11月	
計画期間	平成15年～19年	平成16年～20年	平成16年～20年	平成17年～21年	
主管課	福祉総務課 福祉政策担当	健康福祉総務課	福祉推進課	福祉総務課 福祉政策担当	
人口総数	212,761	428,645	379,185	117,519	
人口増加率	100.4%	<u>99.7%</u>	100.5%	<u>101.2%</u>	100.3%
高齢化率	11.60%	<u>17.44%</u>	13.62%	<u>10.69%</u>	15.61%
昼夜人口比率	<u>85.77%</u>	88.70%	<u>94.82%</u>	88.28%	89.04%
高齢者単独世帯数割合	4.16%	<u>7.07%</u>	5.05%	<u>2.98%</u>	4.97%
第一次産業就業者数	<u>0.024%</u>	<u>0.193%</u>	0.144%	0.043%	0.383%

一人当たり歳出額(100万円)	0.268	<u>0.298</u>	0.280	<u>0.262</u>	0.321
財政力指数	1.00	<u>0.82</u>	<u>1.14</u>	1.09	
行政サービス度	<u>157.5</u>	152.0	154.5	<u>146.0</u>	150.57895
透明度	7	<u>6</u>	<u>8</u>	7	6.47
効率化度	7	7	7	5	5.57
住民参加度	<u>9</u>	8	7	<u>6</u>	6.10
利便度	7	7	7	5	6.15
策定時首長 当選回数	3	3	3	2	
策定時 首長前歴	市議会議員	助役(旧自治 官僚)	市議会議長	教育委員長	

※全員無所属 出典：筆者作成

### (3) 事例の記述方法

第2節で上記4つの自治体の地域福祉計画の策定過程について記述する。各自治体の計画策定過程は2006年8月末から9月<sup>128</sup>にかけて行った現在の地域福祉計画の担当者へのヒアリング調査をもとに、資料調査を行いまとめた。各自治体についての記述はすべて同じ手順に沿って行う。第一にその自治体の環境について記述し、第二に計画の策定体制と計画の策定スケジュールそして策定過程を詳細に記述する。策定過程は、背景、庁内調整、地域の意見集約の方法の3つに分ける。次にこのような策定過程を経て完成した計画の内容について記述し、最後に進行管理の状況について示す。こうした作業を通して、第3章で論じたような計画策定過程における時間の長さや情報交換のあり方、計画案の目標の書き込み、行政内の調整の良し悪し、福祉圏域の設定等がどのように行われたのかを比較する。

<sup>128</sup> 横須賀市健康福祉総務課 8月31日(木)、9月15日(金)各2時間1名ずつ、大和市福祉総務課1名、9月4日(月)4時間半、藤沢市福祉推進課1名9月22日(金)1時間半、海老名市福祉総務課2名 9月29日(金)2時間

## 第2節 大和市の事例

大和市は平成13年末という神奈川県内で一番早い時期に取り組み、平成15年12月には地域福祉計画を策定した。都心から40km圏内の神奈川県ほぼ中央に位置し、横浜、町田、相模原、藤沢、海老名、座間、綾瀬の各市に隣接する人口約22万人の自治体である。面積は約27平方キロで市域は南北に細長く、丘陵起伏がない。3つの鉄道が東西南北に走り、東京へ1時間弱、横浜へは20分で行くことが出来る位置にあり、市内に8つある駅は、15分以内の徒歩圏内にあり、道路網も国道16号線、246号線及び467号線のほか県道4線が縦横に走り、東名高速道路横浜町田インターチェンジにも近いなど、交通の利便性に恵まれている。高齢化率も県平均を下回る11.6%、昼間夜間人口比率も85%と、典型的なベッドタウンである。

大和市は地域活動がもともと盛んな地域で、その活動の8割が高齢者関係で残りが防犯、子育て関係である。世帯数は約9万、150の自治会が存在し、全部で11ブロックに分かれている。地区社協の組織率は100%で、連自治会や地区民児協と同じ単位で設置されている。市民活動に対しての意識は高い。11つの地域はそれぞれ特色があり、北部は人口も3万規模で人口密度が高く、中心市街化地域が多く、その一方で南部は高齢化率が高く、調整区域が多い。こうした地域差もあって市民活動も地域ごとに目指すものが違っている。

### (1) 策定体制

大和市の保健福祉部は福祉総務課、医療健康課、児童育成課、高齢介護課の4課と福祉事務所において高齢介護課の一部の老人ホームの入所措置を行っている他、障害福祉課、生活援護課が存在する。個別の福祉計画は基本的に各事業課が担当しているが、福祉総務課は地域福祉を所管し市の社会福祉協議会との連絡調整業務を行っていることから、福祉総務課の福祉政策担当が責任主体<sup>129</sup>となった。福祉政策担当とコンサルティング会社が事務局になっている。庁内の調整組織としてはもともとこうした行政計画の策定組織として保健福祉部の専門職、担当職員でつくる保健福祉サービス調整チームが存在した。その上に、保健福祉部の課長補佐・チーフ級職員でつくる地域福祉計画検討会議、さらにその上に保健福祉部の部長・課長級職員による保健福祉総合施策検討委員会をつくり、担当者レベルでの協議をその上の組織に諮るというボトムアップでの調整をする体制になっていた。

外部の機関としては、新たな組織を立ち上げるのではなく、「大和市保健福祉サービス推進委員会」を活用することにした。この組織は大和市の社会福祉審議会<sup>130</sup>とは別組織であ

<sup>129</sup> 連絡調整という点から、地域福祉計画見直し検討チームは各対象者別個別計画の策定担当者を入れている。

<sup>130</sup> 大和市の社会福祉審議会の構成メンバーは市議会議員、関係行政機関の職員(児相・福

る。神奈川県では平成2年頃、各自治体に保健福祉サービス調整機構を補助金事業で作らせた。大和市では行政以外の審議組織として残していた。保健福祉サービス推進委員会は14人で構成されており、構成メンバーは保健医療団体および機関の関係者、社会福祉事業に従事する者、関係行政機関の職員(福祉事務所、学識経験者、調整部会<sup>131</sup>の代表者、他に公募委員<sup>132</sup>が2名いる。この組織を利用し、平成14年4月から約二年間の検討を行った。通常は年に4回の話し合いを行っているが、平成15年度は年に6回で地域福祉計画の策定委員会的な位置づけにした。つまり、庁内策定の体制としては担当者レベルの検討結果を保健福祉総合施策検討委員会で保健福祉部内の統一見解を定め、その結果を外部の機関である保険福祉サービス委員会に策定委員会として、審議を依頼するという形をとっている。

## (2) 策定スケジュールと検討課題

図 5-1 大和市策定スケジュール

時期	行政内の検討	策定委員会	対市民
平成13年9月27日			・NPO ヒアリング
11月			・第1回地区の意見を聴く会
12月18日			・地域福祉シンポジウム ↓
平成14年1月			・住民アンケート調査実施
2月			・第2回「地区の意見を聴く会」(11地区) ↓
3月		・福祉サービス推進委員会	・NPOとの情報交換会 ↓
4月		審議開始 ↓	

祉事務所)、社会福祉事務所に従事するもの(社協、民児協、施設事業者)、学識経験者(老人クラブ連合会、医師会、ボラ協、大学教授)、認可保育園連絡協議会である。(大和市HPより)公募市民は入っていない。

<sup>131</sup>大和市保健福祉サービス調整機構設置運営要綱によると大和市保健福祉サービス調整機構は保健福祉サービス推進委員会、大和市保健福祉総合施策検討委員会・大和市保健福祉サービス調整チーム(後者二つは庁内検討組織)で構成される。サービス推進委員会は高齢者・保健サービス調整部会、障害児者サービス調整部会、介護保険(苦情・評価)調整部会の各部会を設置している。

<sup>132</sup> HPや広報で募集しプレゼンと面接で決定した。2年任期でこれまでに6名存在する。全員が何らかの保健福祉活動に興味をもたれている方でそのうち4名は地域活動を行われている方、2名は全く普通の退職された市民の方であった。

11月 12月 平成15年1月			<ul style="list-style-type: none"> <li>・第3回「地区の意見を聴く会」(11地区)</li> <li>・NPO,老人クラブ連合会、身体障害児者、福祉団体連合会との情報交換会</li> <li>・ワークショップ「全体報告会」</li> </ul>
3月29日 4月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・保健福祉総合施策検討委員会(5~10月計6回)</li> <li>検討会議も同様に6回</li> </ul>		
7月 7月26日			<ul style="list-style-type: none"> <li>・11地区社協、地区民児協とのヒアリング</li> <li>・大和市地域福祉計画「素案発表会」</li> <li>・パブリックコメント</li> <li>・「大和市地域福祉計画」策定シンポジウム</li> </ul>
10月25日			

出典：筆者作成

### (i) 背景

大和市では、社会福祉法改正時、大和市保健福祉計画<sup>133</sup>が先に作られていた。これは市の第6次総合計画の中の部門計画という位置づけであった。この大和市保健福祉計画というのは障害者・子育てなど市の各事業をまとめた、市の保健・福祉施策の指針となるような施策の方向性や事業の目標を定めたものである。地域福祉計画の要件である総合化を満たしている計画はすでに存在していたため、保健福祉計画との差別化をいかに行うか、すなわち住民参加の方法に関して議論になった<sup>134</sup>。したがって、行政側の整備目標等は個別計画と保健福祉総合計画に書かれていることもあり、具体的な設定を行わないことになった。大和市では都市計画マスタープラン、まちづくり条例、ワークショップ等の手法を

<sup>133</sup> 計画期間平成13年度～17年度

<sup>134</sup> 平成13年ごろから市議会で市民運動系地域政党からの質問が何回か行われていた。(大和市市議会議事録) そのときの市長答弁等から、「ある程度市民参加がよくできる方法になることは決まっていた。」(ヒアリング記録より) と考えられる。



使った計画策定はやってはいたものの、福祉分野の計画においてはこうした住民参加を行った計画はまだ存在していなかった<sup>135</sup>。地域福祉計画の担当は福祉総務課である。当時の担当者はまちづくりに携わった経験があり、そのときの知識を利用した。また地域福祉計画策定費用として平成14年度、15年度の2カ年でコンサル会社委託費を1000万円予算で計上したが、コンサル委託で1000万円というのはこれまで大和市が経験してきた様々な市民参加型の計画の策定費用に比べれば圧倒的に安かった<sup>136</sup>ため、財政部局との調整はスムーズに進んだ。

具体的な策定過程はアンケート、地域コミュニティ別、テーマコミュニティ別の3種類の方法で住民参加を先行し住民の意見を集約しつつ、策定委員会でその結果を審議し、平成15年度から具体的な計画案作成と庁内調整を行うという流れになっている。一連の流れの最初の「地域福祉シンポジウム」と最後に「大和市地域福祉計画」シンポジウムを行い、学習の場、情報提供の場として位置づけた。

(ii) 市民参加による意見集約と計画策定方針の決定

表 5-2 市民参加の方法

	時期	対象	参加人数 (のべ)
アンケート	平成14年1月～3月	市民・福祉関係者	有効回答 356 票
地区の意見を聴く会	第1回：平成13年11月～12月	11地区社協	240名
	第2回：平成14年2月		121名
	第3回：平成14年11月～12月		142名
	ワークショップ全体報告会：		54人 (のべ 503人)
福祉関係団体との情報交換会	平成13年9月・2月、14年1月	NPO	のべ 35人
	平成14年1月	老人クラブ連合会	
	平成14年1月	身体障害児者連合会	

出典：筆者作成

平成13年12月18日の地域福祉シンポジウムは学識経験者による基調講演と学識経験者、個人ボランティア、NPO関係者、そして土屋市長のパネルディスカッションを行っ

<sup>135</sup>担当者の証言によると大和市は日経新聞社の行政革新度調査等でも9点満点をとるなど、市民参加が進んでいる自治体としての自負は強かったようだ。特に大和市全体の組織機構としても企画政策課に市民自治推進担当、分権改革推進担当(課レベル)を設置し、力を入れていることがよくわかる。地域福祉計画策定時も大和市が神奈川県で一番早く取り組んでいるという意識があり、オリジナリティのあるものを作りたいという思いから愛知県の高浜市などモデル地域の視察に行ったものの、参考にはしなかった。

<sup>136</sup>保健福祉サービス調整機構運営事業費という名目でだしている。

ている。350人が参加した大きな規模のものになった。同時平行で平成13年11月～12月の間に第1回「地区の意見を聴く会」を行っている。これは11の地区社協に出向いて行ったものである。ファシリテートや意見集約、当日の進行はコンサルに委託した。主な参加者は地区社協ボランティア、民生委員、児童委員、自治会の方、広報をみてきた一般市民の方々である<sup>137</sup>。具体的な方法は模造紙と地区の地図等をテーブルに広げ、ポストイットを使用し、KJ法で意見交換を行った。ワークショップの最後には必ず各グループの代表者の方にその日話し合われた内容を発表していただき、参加者全員で確認と情報の共有化を行ってもらった。3回のワークショップとも同じ方法をとっている。

第1回の地域の意見を聴く会<sup>138</sup>では自由に福祉の課題について地域住民に意見を出してもらった。様々な意見がでたものの、地区を通して共通している項目も多く、コンサルと事務局の話し合いでこうした意見を大きく8項目に整理することができた。第1に「地域福祉」主体、地域福祉の推進者は誰かという問題である。第2に地域福祉のコミュニケーションの問題、どんな組織体制ならば福祉コミュニケーションを生み出すことができるのかという点、第3に高齢者にとって何が問題なのか、第4に子育て環境の問題、これは親をとりまく環境の問題も含まれる。第5にボランティアで何がどう解決か、第6に障害者が積極的に社会に参加できる仕組みづくりは何か、第7に「福祉」の視点から見て「交通・移動」はどのようにあるべきか、第8に地域特性を反映し、定住外国人等多国籍住民のコミュニティ問題である。

第2回の「地域の意見を聴く会」<sup>139</sup>では集約した8つのテーマについて解決策について話し合いを行った。各地区での主要な問題点、問題解決のために必要な方法、人材、場所等である<sup>140</sup>。具体的にはコミュニティセンターまで移動できない高齢者の問題、地区にばかりあいた交通不便地域の問題、福祉の組織のネットワーク化といった課題である。

こうした地域コミュニティを対象にした意見の集約のほかに住民アンケートを行い、計画策定の基礎資料とした<sup>141</sup>。内容は高齢者福祉、障害者福祉、児童、母子福祉に関する項目別に福祉の推進に関する項目別に市のサービスについての認知度、満足度の調査と現在感じている問題点、意見等を記入するものであった。アンケートの回収方法は市内の公共

---

<sup>137</sup> 一人か二人らしい。

<sup>138</sup> 参加者の数は下鶴間つきみ野地区20人、中央林間地区19人、南林間地区27人、鶴間地区29人、上草柳地区26人、深見大和地区17人、中央地区27人、桜丘地区25人、和田地区17人、福田北地区19人、渋谷西地区14人である。ワークショップで述べられた意見の詳細は<http://www.city.yamato.kanagawa.jp/f-soumu/seisaku/sakutei.htm>

<sup>139</sup>参加者の数は下鶴間つきみ野・南林間・鶴間地区31人、中央林間地区12人、上草柳・深見大和・中央地区23人、桜丘・和田地区26人、福田北・渋谷西地区29人である。

<sup>140</sup> こうした話し合いにおいては日常の地域・福祉活動者が参加者になることが多いため、利用者の立場の視点が弱いという結果になりがちであったそうだが、コンサルタントがうまく調整を行ったそうである。

<sup>141</sup> アンケートは別のコンサルに委託した。

施設における留め置き回収、12月のシンポジウムの参加者への配布回収・福祉関係者<sup>142</sup>への郵送配布・回収、インターネットによる回収の4通りである。有効回収数はインターネットでの回収8票を含む356票である。

第3回の「地区の意見を聴く会」<sup>143</sup>は平成14年11月から12月に行われた。共通課題の8項目から各自が検討したいテーマを選び、解決策を考えながら具体的に地区別で事業案を作り、その事業の問題点を検討、その事業を遂行できるのは誰かという点について話し合いを行っている<sup>144</sup>。担当者的話によると三回のワークショップの意義は議論の方向が要望を訴えることから自分達で何をするか変化したこと、地区社協と行政が直接かかわりをもつようになったことで、ラインができ、地域の情報を入手しやすくなったことである<sup>145</sup>。こうして3回の地区別ワークショップとアンケート調査の結果を経て平成15年1月に当事者団体との情報交換会を行っている。情報交換会の対象はNPO、老人クラブ連合会、身体障害児者福祉団体連合会であるが、こうした団体からは地域福祉コミュニティの実現のために「情報化」や「ネットワーク」化などの横のつながりが必要であること、地区同士の連携が必要であること、支援をされる側も積極的に地域に関わる姿勢をもつこと、といった意見が出された。

このような地区別ワークショップ、当事者団体別の情報交換会、住民アンケート調査により意見集約を図った結果、計画策定について事務局内で以下のように方針ができていった。大和市の地域福祉計画は事業目標を設定せずに地域の福祉活動の紹介をできる計画を目指し、行政内部での地区社協の活動の周知をはかる、そして具体的な活動内容は地域の人たちに決めてもらい、計画を見たときに地域の人たちが自分達で考えやすいようなキーワードだけまとめた抽象的な計画にしていく<sup>146</sup>。こうしてこれまでの各市民参加の意見集

---

<sup>142</sup> NPO 団体、福祉関係団体（老人ホーム・地域作業所施設等の団体）、ボランティアセンター登録団体代表者及び登録者など

<sup>143</sup>参加者の数は下鶴間つきみ野地区11人、中央林間地区10人、南林間地区11人、鶴間地区17人、上草柳地区7人、深見大和地区9人、中央地区25人、桜丘地区14人、和田地区14人、福田北地区14人、渋谷西地区10人である。

<sup>144</sup> 事務局が進行の際に気をつけた点の一部の人たちがやっているという雰囲気をださないようにすることと、視点をかえることで少しでも前よりよくなるということを具体的な提案を作る中で感じてもらうということであった。

<sup>145</sup> それまでは市社協を介しての交流しかなかったために、連絡調整が不十分であった。

<sup>146</sup> 「大和市では地域の住民の意識も高く、地域の福祉活動はもともと積極的に行われている。さらに何か事業目標のようなものを設定すると行政から何かやらされるという風に思われることを防ぐこと、また対象者別計画に具体的な目標値をのせていることから、地域の福祉活動の紹介をできるような計画を目指す。地域の福祉活動を取り上げることで、行政内部で全庁的には存在も知られていない地区社協の活動を知らせる、それによって日の目を見ることで地区社協の活動を認める。計画としては地域の人たちが自分達で自分達に必要なものを考えられるようなテーマを絞って具体的な活動内容は地域ごとに決めてもらう。計画なんてずれるものなのだから。」この説明を聞くと計画の合理的な側面が捨て去られていることがわかる。

約で集められた課題を整理して共通キーワードの「ネットワーク」「拠点」「人材」の3つに集約した<sup>147</sup>。

情報交換会や「地区の意見を聴く会」で話し合われた情報の共有をはかるために平成15年3月29日に全体報告会が行われている<sup>148</sup>。この全体報告会では各地区の話し合いの内容と提案の報告、当事者団体の報告も行った。報告会で出された意見の中ですでに活動が行われているものについての意見が多く見受けられたこと、他の地区の活動内容についての認識が低かったため、まず既存の事業を発展させることも意識するためにここで3つのキーワードに「既存事業の点検」を加え「4つの方針」と名づけ参加型計画である大和市地域福祉計画の成果と位置づけた。この「4つの方針」は計画の中で以下の3つの機能を果たすことになった。第1に全地区共通する全市的共通課題であること、第2に地区の課題解決のヒントとしての参照点になること、第3に地区事業の見直しの基準になることである。

### (iii) 庁内調整と計画案の作成

こうした過程を経て平成14年度の一年間で地域住民、福祉関係諸団体の意見集約を十分に行い、素案の作成を始めた。庁内調整も平成15年の5月から始めている。

庁内調整ではある程度担当者が計画の前半部分のたたき台をつくってから始めたものの、地域福祉計画の理念、必要性がわかりにくいことを指摘され押し問答になった。策定担当者も地域福祉計画とは何か、ということについて簡単に説明することができず、情報共有、情報提供を目的とするもので、作ったからといって何が今すぐどうなるかはわからないが、種をまいている段階だ、という理由で他の部局との調整をすべて押し切った。特に地域福祉計画は市民の声の反映をしている、という論理を多く使った。課長や部長が計画策定担当者をサポートしたこともあり、理念が理解されるとその後は比較的スムーズに調整が進んだようだ。総合計画や保健福祉総合計画はすでに動いており、計画自体も抽象的なものになったために、他の事業課や企画部局とも調整はほとんど行われなかった。地域福祉計画の進行に関する予算は地区事業への事業補助金という形ではなく、地域での話し合いの場の確保等に要する費用の進行管理事業経費として説明した。大和市も決して財政的に余裕がある自治体ではないために、最初は予算化の調整は難しかったが、地域の方と話し合っ  
てきちんと使う、という主張を計画策定担当者が貫き通し、平成15年12月より計上し、平成16年度より予算化が実現した。金額は500万円程度で介護保険事業計画のニーズ調査なども同時期にその予算内で行わなければならなかったために一年で1地区3万円ほど

<sup>147</sup> コンサルタントとこの点については意見があわず、この時点より先は行政が主導で計画策定するようになった。(担当者聞き取りより)

<sup>148</sup> 参加者は各地区代表二人ずつと、自治会や当事者団体にも声をかけ全部で54人の参加。

しか出ていない<sup>149</sup>。

大和市の地域福祉計画は大きく二つの内容が組み合わさっている。一つは地域福祉の「自助」「公助」「共助」の理念と NPO、社会福祉法人、民生委員、児童委員、社協、行政等地域福祉の各アクターの役割分担について書かれている部分であり、もう一つは地区の戦略プランの内容である。前半部分の計画の方向性はすでに決まっていたことから作業の3分の2は地区戦略リスト<sup>150</sup>を作ることに費やされた。地区戦略リストは平成 15 年度から社協で策定が始まった地域福祉活動計画の策定と連携をはかりつつ、地区社協へのヒアリングとそれまでの「地区の意見を聴く会」で出された意見をもとに7月までにまとめた。平成 15 年 7 月 26 日に素案発表会<sup>151</sup>を行い地区戦略リストの中で優先的に取り組む事業の内容、課題、解決のためのチャレンジの内容、必要な協力体制を3月のワークショップのときのように地区ごとに発表してもらった。これによって地区戦略プランが完成し、パブリックコメントを行った。

こうして庁内調整と計画策定を同時に進行させ、締め括りとして10月25日に地域福祉計画策定シンポジウムを行った。事務局による計画概要説明と学識経験者による基調講演、市長と個人ボランティア、NPO 関係者、地区関係者のパネルディスカッションを行い、計画の周知と市民参加のあり方や、行政、事業者、個人の役割分担などについて考える場の提供を行った。

最終調整は10月から12月の間に行っている。部内合意、サービス推進委員会への諮問、市長決裁の順番で進んだが、どの段階も滞りなく終了した。議会には環境厚生常任委員会の説明のみ行った。

### (3) 計画の内容

大和市の地域福祉計画の特徴は以下の3点にまとめることができる。第一に他の計画との関係として各個別計画の地域の部分を取り出している<sup>152</sup>位置づけにしているが、それが可能だったのは第一に保健福祉分野の総合計画がすでにできていたため、すでに福祉部門

---

<sup>149</sup> 一般財源で平成 16、17 年度は一地区 3 万円、平成 18 年度は一地区 2 万 5 千円。

<sup>150</sup> 地区戦略リストの内容は以下の3点から構成される。第一に地区資源データ、すなわち高齢化率などの基礎データと福祉活動をしている主な組織の紹介、地区の主なイベントや福祉活動、施設の情報である。第二に地区の意見を聴く会で提案された案の中から4つの方針に沿った役割分担が比較的わかりやすい事業を地区の戦略と位置づけ、その実現方法と市と市社協の支援体制についてまとめたリストである。第3にチャレンジ事業のまとめ、すなわち地区戦略の中の一つとして特に優先して取り組むよう素案発表会で発表された事業をチャレンジ事業と位置づけ、その課題、問題点、協力体制「自助」「共助」「公助」による協力体制についてまとめたものである。

<sup>151</sup> 素案発表会の参加者は 100 人。

<sup>152</sup> 神奈川県ガイドラインの B パターン

の総合化の下地があったこと、理念的な部分と地区別の計画が主だった項目になっているため、新規の事業等が存在せず、他の部局と調整する必要がなかったことである。

第二に地区社協を中心に地域福祉の単位としてとらえている。11 地区を福祉圏域と位置づけ、市全体としての考え方、地区の考え方をまとめたものが地域福祉計画になっている。地区別行動計画が具体的に策定されている地域福祉計画は全国的にも多くない。第三に進行管理すなわち計画の見直しのシステムがきちんと明記されている。地区戦略プランの見直しとして、地区社協が中心となって、既存の地区事業の総会等の中に計画進行管理委員会を組み込み、1年に1回、行動計画が達成の成否、その要因についてまとめる戦略診断シートの作成を求めているのである。

図 5-2 大和市地域福祉計画の目次構成

## 第1章 計画づくりの背景と目的

1. 「大和市地域福祉計画の策定にあたり
2. 「地域福祉」について ・住民参加の計画づくり
3. 大和市計画スタイル

## 第2章 住民参加型の「大和市地域福祉計画」策定方法

1. 計画策定に向けた住民参加の道のり ・住民参加の経緯を年表で見る
2. 第1回「地区の意見を聴く会」 ・共通課題8項目が得られた！！
3. 第2回「地区の意見を聴く会」 ・共通課題8項目の確認
4. 住民アンケート調査
5. 第3回「地区の意見を聴く会」 ・課題解決の方法の検討
6. 当事者団体との情報交換会
7. ワークショップ「全体報告会」
8. 「素案発表会」

## 第3章 住民参加版マスタープランとしての「大和市地域福祉計画」

1. 「大和市地域福祉計画」のイメージ図 ・住民参加版マスタープランとしての「大和市地域福祉計画とは」
2. 「自助」「共助」「公助」について 1) 「自助」「共助」「公助」の考え方 2) 「自助」について 3) 「共助」について 4) 公助について
3. サービスの総合化に向けて

## 第4章 「地区戦略プラン」

1. 「地区戦略プラン」の役割
2. 「地区戦略プラン」の構成 1) 地区資源データ 2) 地区戦略リスト 3) チャレンジ事業
3. 地区戦略プラン ・下鶴間つきみ野地区 ・中央林間地区 ・南林間地区 ・鶴間地区  
・上草柳地区 ・深見大和地区 ・中央地区 ・桜丘地区 ・和田地区 ・福田北区 ・渋谷西地区

## 第5章 今後の展開 ～実現を目指して～

1. 「計画見直しシステム」の実現
  - 1) 1年ごとの見直しシステム 2) 第三者機関による3年ごとの見直しシステム
2. しくみづくりについて
3. 「大和市地域福祉コミュニティづくり物語」
4. 計画は、終わりではなくはじまり

出典：大和市地域福祉計画より抜粋

#### (4) 策定後の状況

大和市では現在、地域福祉計画は平成 17 年度で計画期間を終えており、見直しがなされ「市民参加による地域保健福祉推進」というテーマで、既存の保健福祉計画と統合を図り、大和市地域保健福祉計画<sup>153</sup>として一冊に取りまとまっている。

この大和市地域保健福祉計画には資料として、平成 16 年度の市内 11 地区すべての地区戦略シートとその結果が掲載されていることをみると、順調に進行管理は行われている。計画進行管理委員会は地区別ではなく、全市的な取り組みを行う組織になり、各地区代表者と市内で保健福祉活動を行う NPO、在宅介護支援センター職員、市社協職員、市の職員で構成され、年に 2 回、地区戦略診断シートの確認と市関係団体の情報交換をかねて開催されている。また、18 年度からは地区別の実績報告とともに補助金申請ができるようになった。それは地域福祉計画のときの経験を踏まえ、いずれ事業の予算化もできるように第 7 次の大和市総合計画とリンクをはかり、基本計画の成果指標<sup>154</sup>に書き込んだことによる。そのほかにも第三次の介護保険事業計画とのリンクもなされた。担当者の話によると、今後進行管理の補助金を与えなくてもきちんと進行管理ができるようになれば、人材育成事業をプレゼン方式で行うつもりだそうで、人材育成はこれまでは社協の仕事だと思っていたが、行政の仕事にしていきたいと考えているとのことである。また、地域福祉計画の意義は計画の策定、進行管理において市民との対話を持つことができること、また福祉行政においては以前より要望や陳情が多くあるが、お互いの役割を考えるきっかけに地域福祉計画がなるということであり、課題としては進捗状況を図る指標がないこと、具体的な目標値に実現に向けた財源担保がないことが指摘された。

### 第 3 節 横須賀市の事例

横須賀市は平成 14 年度末に策定を開始し、平成 16 年 2 月に策定を完了している。人口の約 42 万の中核市で、人口急激な増減はないのにもかかわらず、世帯数が増えているという特徴<sup>155</sup>がある。また高齢化率が 17%と非常に高く、世帯ごとの構成人員が減っており、

---

<sup>153</sup> この大和市地域保健福祉計画は第 7 次大和市総合計画の第 1 期基本計画に基づき、計画期間を 6 年とし、総合計画の実施計画の期間である 3 年にあわせ、3 年ごとの見直しの予定になっている。

<sup>154</sup> 具体的な内容としては地域で支えあう福祉の仕組みがあると感じている市民の割合を 2004 年度の 39.9%から 45%にすること、ボランティア登録数を 2797 人から 3000 人にすること

<sup>155</sup> 平成 7 年の全世帯数は 14 万 7 千だったのが、平成 15 年度には 15 万 6 千になっている。



これは地域の中で世帯分離を意味する。高齢者と若い人の1人暮らしが増えている<sup>156</sup>。

横須賀市は山が多く、市全体を眺めると西側が山で広い調整区域となっており、市街地は中央近辺に多い。平地は米軍基地で限られていたため、谷戸に地域ができ古い町並みになっている。最近には特に県立大学駅や平成町などに新しいマンションが多くでき、京急沿線で乗降数の増加率が高まっている。昼夜間人口比率は88%で、都心へ働きに出る人が多い。南部は砂浜が多く、金田湾、東京湾、相模湾で3方に囲まれている。丘陵で東西に分かれており、気候も違う。西部は交通の便が非常に悪い。最寄り駅が逗子駅で、国道134号が回っているだけである。

横須賀市の社会環境から生じる地域福祉の課題は大きく分けると3点ある。第1点に高齢者が山地に残ってしまう現象である。かつて谷戸に居住していた人びともお年寄りになると坂を上るのが大変なので埋立地の新興住宅地への移動と山地に残ってしまうお年寄りとの二極化している。山地には高齢者が圧倒的に多く、若い人は少ない。第2に市の西部と人口の集中している東部の地域特性の違いから東西をどのように結びつけるのかという課題である。第3に新住民と旧住民が混在している地区での対立の存在である。新住民だけ、旧住民だけで固まってしまう傾向がある。そもそも市街地では隣近所関わりたくないために町内会をつくらない人も多く、地縁組織対し抵抗が非常に強い。

このような特徴をもつ市全体を10個の区域に分けている。行政センターは9つである。(区域ごとに支所、公民館がある。昔の町の区分と同じにしている。追浜、田浦、逸見、本町地域、衣笠、大津、浦賀、久里浜、北下浦、西である。地域福祉は地区社協の17地区単位を基本にしている。旧村は地区社協の管轄にし、そのほかの10個は行政センターで管轄している。自治会はさらに細かくできている。マンション一個で自治会を作ってしまうところもある。新住民と旧住民が混在している地区では対立も存在する。新住民だけ、旧住民だけで固まってしまう傾向がある。自治会の数は360である。個々の自治会の規模は地区によって差があり、2000~8世帯までに分かれる。

### (1) 策定体制

横須賀市の健康福祉部<sup>157</sup>の組織は福祉事務所に属する健康福祉総務課、障害福祉課、生活福祉課、長寿社会課の4課と指導監査課、健康保険課、保健所(総務課、健康づくり課、生活衛生課)、健康科学安全センターによって構成されている。健康福祉総務課は分野別の計画ではなじまないものをやることになっている。横須賀市は行政計画を策定するときには意見照会しながら作っていくという慣行があるため、地域福祉計画策定時も特別な庁内組

<sup>156</sup> 1世帯あたり2.2人くらい、とのこと。

<sup>157</sup> 横須賀市健康福祉部健康福祉総務課[2006]よりまとめた。子育て支援課と保育課は福祉事務所だが、子ども育成部に所属している。

織は作らなかった。外部の組織としては横須賀市には諮問機関の社会福祉審議会があり、その中に検討部会を2月に設置し検討部会が中心となって策定を行った。検討部会のメンバーは公募委員二人のほかに、学識経験者、施設関係者、連合町内会長連絡協議会副会長、市社協、地区社協関係者、検討部会の委員は各分科会の委員（民生委員審査・障害者福祉・児童福祉・福祉専門分科会）の計11名である。市民委員は平成14年の12月に広報よこすか<sup>158</sup>で公募を行った。応募者は論文を書き、市と社会福祉審議会での選考委員会を開いて決定した。以上のように横須賀市の地域福祉計画は審議会主導になっている。計画策定時の市民参加は地区社協に対するヒアリングとHP等による意見募集、パブリックコメントのみである。

(2) 策定スケジュールと検討課題

図 5-3 横須賀市策定スケジュール

時期	行政内・事務局	検討委員会・社福審	対市民
平成14年 10月4日 11日 11月6日			<ul style="list-style-type: none"> <li>・地区社協代表者会議</li> <li>・地域福祉推進シンポジウム</li> </ul>
11月25日	・市民委員の公募(広報よこすか)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・策定諮問(全体会)</li> <li>・スケジュール/検討部会設置案</li> <li>・検討部会委員候補の調整</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・17地区社協ヒアリング</li> </ul>
12月			<ul style="list-style-type: none"> <li>・まちづくり出前トーク</li> </ul>
1月	・公募委員の決定		
2月17日		・第1回地域福祉計画検討委員会	
3月1日			<ul style="list-style-type: none"> <li>・分野別地域福祉計画特集(広報よこすか)</li> </ul>
3月17日		・第2回検討委員会	
4月21日		・第3回検討委員会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・HPによる意見募集メール・ファックス、郵送(8月末まで)</li> </ul>
5月19日		・第4回検討委員会	
6月16日		・第5回検討委員会	
7月9日	・地域福祉活動計画に関する		
7月22日	ヒアリング(市社協)	・久里浜地区社協懇談会	

<sup>158</sup>広報は1日号と新聞折込の広報を25日に出している。

7月28日		・第6回検討委員会	
8月25日		・第7回検討委員会	
9月3日、9日	・地域福祉計画素案についてのヒアリング（市社協）	・障害者団体ヒアリング	
9月16日		・第8回検討委員会	
10月	・パブリックコメント案検討 ・市長等説明 ・地域福祉計画素案について（障害者施設施設長意見交換会） ・施策体系案素案について（市社協）		・パブリックコメント予告（お知らせ版）
10月20日	・（仮称）計画案について（傍聴者意見交換会）	・第9回検討委員会	
10月30日		・第10回検討委員会	
11月上旬		・社福審中間報告	・パブリックコメント意見募集
11月17日		・第11回検討委員会	
12月17日		・第12回検討委員会	・パブリックコメント回答作成
平成15年1月15日	・市長等説明 ・最終案作成 ・企画調整会議	・第13回検討委員会 ・社福審答申	
2月			・パブリックコメント回答公表
3月	・議会報告		・地域福祉計画特集（広報）

出典：筆者作成

### （i）背景

平成12年の社会福祉事業法の改正、平成14年1月の厚生労働省の社会福祉審議会の答申をうけ、法定計画ではないけれども平成15年度に間にやらなければいけない、必要なもの、という意識が福祉総務課内で共有されていた<sup>159</sup>。また、平成13年ごろから市民運

<sup>159</sup>横須賀市は福祉に力を入れており、福祉のまち先進的な自治体であるという意識があった。また平成13年に中核市に移行し、指定都市と同じように民生、保健関係の事務を委譲されたばかりでもあった。

動系の議員から横須賀市議会でも地域福祉計画についての質問は出ており早く策定しなければならなかったと考えられる<sup>160</sup>。策定自体はコンサルタント<sup>161</sup>を使わず、地域福祉活動計画<sup>162</sup>が早くできていたので市社協に従って行った。市社協は地区社協を通じ、ヒアリングをして地区別に地域のニーズを集計していた。地域福祉活動計画策定時には健康福祉総務課もヒアリングに同行していた。事務局は健康福祉課になった。計画策定の方針は細かい事業に関しては分野側の計画が入るべきなので、福祉分野の基本計画という位置づけであるという方針になっていた。具体的な流れとしては地区社協を通じたヒアリングと関係諸団体のヒアリングを組み合わせながら意見集約を行い、横須賀市の出前トークで様々な方々に周知をはかり、計画案を練り、同時平行で審議会による検討を進めていったという流れである。

## (ii)意見集約の方法

平成14年度10月から取り組みが始まっている。4日に地区代表者会議を行い、11日に地域福祉推進シンポジウムを行っている。こうしたシンポジウムは市内の学識経験者が中心になって行った。上述のように横須賀市では諮問機関の社会福祉審議会というのがあり、その中に地域福祉計画検討部会を2月に設置し、この検討部会が中心となって策定を行った。検討部会は平成16年の1月まで第13回行われている。また検討委員会と並行し事務局はまちづくり出前トークなどで周知を徹底し、平成15年7月～10月の間に、横須賀市社会福祉協議会と4回、障害施設の施設長と1回意見交換会を、また10月20日には地域福祉検討部会傍聴者意見交換会を行っている。

このような意見交換会の他に検討部会の委員が地区社協にヒアリングに高い頻度で行った。また事務局もヒアリングにしている。このようにして集められた福祉関係者の意見はのべ63回、約3450人、847件、30ページにもなり、地域福祉計画の資料に課題別、地区別に整理して記載した。ワークショップという形をとらなかったのは二点理由がある。第一にワークショップ形式だと一部の人しか来ないと考えたからである。その方が意見をたくさん集めるには簡単だった可能性はあるが、地区社協に対する地道なヒアリングのほうが各地区の課題の内容を的確に捉えられると考えた。第二に計画策定時の市長が横須賀市は福祉のフロントランナーでいるべきだという自覚<sup>163</sup>が強かったため、急いで計画を作る必要があった。理念さえしっかりしていれば、地域福祉計画はたたき台として地区別に

---

<sup>160</sup> 横須賀市議会会議録検索システムより

<sup>161</sup> 横須賀市には都市政策研究所が設置されていることもあり、コンサルタントはあまり使う習慣がない。

<sup>162</sup> 横須賀市地域福祉活動計画は平成15年3月策定

<sup>163</sup> これは当時の市長に限らず今現在の市長（当時副市長）もそのように考えており、市の重点政策にもなっている。横須賀市全体の意識にもなっている、とのことであった。

活動計画を作ってもらおうことを考えていたためにこのような計画策定方法になったのである。

審議会ではどのような議論が交わされたのか<sup>164</sup>。13回のうち最初の2回は地域福祉計画をどのように作るのかということを中心に話し合い、第7回まで各論点を検討していった。住民参加をどのような方法で行うのか、社会福祉協議会による地域福祉活動計画との関係をどのようにするのか、地域の単位をどのようにするのか、といったことであるが、そもそも地域福祉計画とは何か、地域で福祉というのは何を意味するのかという内容で回数を使っている。また横須賀市は町内会（自治会）が360あるが規模も様々であることから、地区社協との連携はうまくいっているとは言い難く、町内会単位、学区単位、地区社協のどの単位にするかということ、また何か地域主体の活動をする際に補助金を行政から出せるかどうか、そもそもだすべきかどうか、財源の確保は行政から以外にどのような手段があるかといったことも論点となった。社協の地域福祉活動計画が先に存在したので活動計画に盛り込まれていない権利擁護事業や第三者評価の問題、苦情処理の問題、地域福祉活動を推進していく上での個人情報取り扱い、地域の学校との連携など幅広い項目が検討されている。平行して福祉関係団体との意見交換やヒアリングを行っている。

第8回以降は計画素案の検討に入っている。議論は細かい文言の修正が中心となっている<sup>165</sup>が、計画案の目玉である「よこすか福祉の輪市民会議」についての議論も少し行われている。横須賀市において存在する様々な組織間の連携が必ずしもスムーズではないために、相互にやりとりができるような場が必要だということ、地域福祉のポイントは「住民が自ら課題を見つけ解決することにある」ためにそれが可能となる場の提供を行わなければならないということがヒアリングや福祉関係団体との意見交換で明らかになり、計画案に入れ込むことになったが、具体的な方法、会議のあり方については事務局に投げられた。事務局としても計画に書き込むことができればその先のことはその先に考えようという姿勢でいたようだ。実際、無報酬で一般市民の参加もあるものと漠然とイメージしかこの時点ではもっていなかったようだ。

このように社会福祉協議会の意見を十分にとりこみつつ、福祉関係団体や地区社協ヒアリング等で意見を集約し、それらの意見を元に同時平行で審議会による検討を行いながら計画をつくっていった。庁内での合意形成はどのような形でおこなわれたのか。

### (iii) 庁内の合意形成、計画の総合化について

庁内の合意形成については特に積極的に何も行動はとっていなかった。素案の作成は社

---

<sup>164</sup> 検討部会議事録より。

<sup>165</sup> できるだけ通常の行政計画よりもわかりやすい言葉で書くべきだという意見がだされた。

会福祉審議会の検討部会の委員も行っている学識経験者と、新しいものに積極的に取り組んで行きたいと考えていた当時の担当者が二人で作って行った。上述のように横須賀市の基本的な調整のやり方として行政計画をつくる時は意見照会しながら連絡調整をしていくことが多い<sup>166</sup>。意見照会はパブリックコメントをする時の直前とパブリックコメント直後の平成 15 年 12 月最終案作成時に行った。予算も数値目標をつけていないために財政部局や他の関係各課とも合意形成が簡単であった。他の自治体の計画はハードを作ることを計画に書き込んでいるところもあるが、横須賀市は抽象的な計画にしている。実際 17 地区にあるボランティアセンターの支援の運営費、事務所の家賃補助くらいで、通常の予算要求で済み改めて出す必要はなかった。計画策定担当者は地域を自分たちでどう作るのかの意識改革が大事だと考えていた。後は計画策定のための一般財源<sup>167</sup>、印刷費が主な支出であり、そのほかは会議の報酬等のみに費用がかかった。

市長に対する説明は 10 月と 12 月に行っている。ここでも特に問題は特に生じなかったが、市民会議については 100 人委員会的なものにしてほしいという要望が市長からあり、その後の方向が定まった<sup>168</sup>。

最終調整は年明けに行われている。年末にパブリックコメント<sup>169</sup>を行った結果を検討部に報告し、それらを踏まえて答申を提出してもらっている。平成 16 年 1 月に企画調整会議、2 月に民生常任委員会でのチェックと議会への報告を行っている。

### (3) 計画の内容

計画の構成としては、計画の位置づけ、横須賀市の現状と課題の分析、計画の基本的な考え方と目標として 5 つの柱の提示、具体的な施策の提示と各地域のアクターの役割分担、計画の推進体制とヒアリング結果等計画策定の資料となっている。よこすか地域福祉計画の特徴は大きく 4 点存在する。第 1 にこの計画は福祉の基本計画という位置づけであり、市の基本構想を実現するためという位置づけがなされているが、総合化をめざすというより<sup>170</sup>も住民参加を実現する体制を目指す「地域福祉」のための計画になっていることであ

---

<sup>166</sup> 今思えばワーキングチームをつくれればよかったが、当時なかなかそうはいかなかった。連携を強めるために、健康増進計画以降はプロジェクトチームを作ったとのこと。(担当者ヒアリングより) ちなみに分野別計画には企画調整部局は立ち入らないのが慣行とのことであった。

<sup>167</sup> 国からモデル事業をやってほしいということがあったので、その事業用に補助金はあったが、計画策定には関係していない。

<sup>168</sup> また、市長と副市長を市民会議の会員として登録することが決まっている。

<sup>169</sup> パブリックコメントは意見提出者が 6 人で件数が 40 件ほどであった。

<sup>170</sup> この点について担当者の方によれば動く側からしてみれば対象者別のほうが動きやすいことも事実である、という指摘がされている。地域の連携という側面を考えると総合化の効果があるのかどうかは疑わしいとのことであった。

る。第2に具体的な施策レベルでの目標設定、各施策の実施主体と平成16年度から20年度の進行スケジュールが記載されていることである。ほとんどの施策に1年間の検討期間を設けているものの、計画に施策の実施主体と実施時期を明確に書きこむことで計画の拘束力は高まると考えられる。こうしたことからヒアリングを繰り返すことにより関係団体の意見集約を行政ができていたと推測できる。第3に実施主体の区分としては大きく市、市社会福祉協議会、地区社会福祉協議会、社会福祉法人・施設、その他の地域の方々すべての5カテゴリーあるが、施策の中で役割を担っているのは市社協であり、30施策中16施策中市社協が実施主体となっている。市の役割は基本的に様々な活動への助成（現状行われている助成の継続）と関係機関の調整、人材の派遣といったことが中心になっており、横須賀市の地域福祉計画では計画の主な推進主体は市社協だと考えられていることがわかる。このように市社協と市の連携が緊密になっている理由は横須賀市の市社協の活動がもともと盛んであること、地域福祉計画検討部会の委員構成も社協関係者が多かったこと<sup>171</sup>、今回の計画策定が急を要したことから、ヒアリング等で先行していた市社協のノウハウを利用していただことが考えられるが、このようにボランティアの部分が前面に出ることで地域住民の主体性を引き出すという巻き込みの部分と医療関係者との連携すなわち総合化の部分は十分になされたかどうかは疑わしい。

第4に計画の推進体制について記述が薄いことである。「よこすか福祉の輪」市民会議の設置と社会福祉審議会による進行管理を定めているが、この計画自体が審議会の分科会による検討の結果成立したことから計画の進行管理も審議会を使うことになった。上述の経緯より「よこすか福祉の輪市民会議」の方向性が決まったのは1月であり、計画を平成15年度内に策定するという目標があった中で住民参加や総合化が不十分になってしまった面は否定できない。

---

<sup>171</sup> これは横須賀市では新旧住民が織り交ざっていること、自治会の多さ、規模の多様さなどの特殊性も関係していると考えられる。

図 5-4 よこすか地域福祉計画の目次構成

<b>第 1 章 計画策定に当たって</b>
1. 計画の位置づけ                      2. 基本構想等との関係
<b>第 2 章 地域の現状と課題</b>
1. 地域のとらえ方                      2. 地域が抱える課題中では
<b>第 3 章 計画の基本的考え方と目標</b>
1. 計画の基本的考え方                2. 計画の目標
<b>第 4 章 具体的施策と各主体の役割</b>
1. 住民意識の高揚と参加の推進    2. 地域の人的資源の確保と育成    3. 地域の物的資源の活用
4. 地域住民が孤立することのない相談機能の強化    5. 連携のためのコーディネート機能の充実
<b>第 5 章 計画の推進体制</b>
<b>資料編</b>
1. 計画の策定体制
横須賀市社会福祉審議会条例、地域福祉計画検討部会細則、横須賀市社会福祉審議会一般傍聴実施要領 地域福祉計画検討部会委員名簿 地域福祉計画検討部会開催経過
2. 本市の状況
年齢区分別人口及び人口比率見込、県内 19 市の少子高齢化の状況、本市の高齢化世帯の状況、 地区概況 1～4、地区社協組織・運営体制 1～2、地区社協活動一覧 1～3
3. 地域課題に関する意見の分類集計
4. 用語（カタカナ・略語）集

出典：よこすか地域福祉計画より抜粋

#### （4）策定後の状況

計画の進行は年に 2 回の検討部会の会議で報告を行っている。計画策定後の平成 16 年 4 月に計画の目玉として書き込んだ、「よこすか福祉の輪市民会議」の発足へ向けて動きが始まった。平成 16 年 8 月に発足し、市民会議は 2 年任期制なので現在 2 期目に入っている。当初は市民公募のみでの構成を考えていたが、地域団体への参加要請と併せて市民会議を組織することとなった。第 1 期は 101 人の委員で構成されているが、その内訳は公募が 18 人、市職員が 6 人、連合町内会が 24 人、社協関係が 32 人、赤十字関係が 3 人、民児協が 18 人であり<sup>172</sup>公募委員よりも福祉関係者が中心となっている。第 1 期は約 2 年間の

<sup>172</sup> 2 期目はこのほかにボランティア連合会と施設関係者も加わったが、1 期目から継続して活動する委員数が全体の 3 分の 1 弱を占めている。



間、テーマ別<sup>173</sup>に4グループにわかれ、延べ96回の会合を開き活動し、年に1回報告を求め、平成18年春には報告書に活動内容をまとめた<sup>174</sup>。

計画の進行は年に2回の検討部会の会議で報告を行っている。福祉計画の進捗状況を平成18年度から施策別に評価し、事業結果量、事業効果量を決算のための資料を作成するようになった。施策の評価については○、△、×という3段階で行い、事業の結果量についてはほぼすべての事業において、また事業効果量はボランティア関係等人数の変化をだせるものは記載している。こうした動きは福祉の輪推進事業として平成17年度から重点予算がつけられていることも背景として大きい<sup>175</sup>。これらの一連の施策は行政主導というイメージが強いが、数字からは徐々にボランティアの数や活動団体、講座の受講者数などが増えており、少しずつ地域福祉が推進されていることは明らかにはなっている。現在、地域のニーズが計画策定時から変化したことから平成18年度中に計画の改定作業を進めている。今回の改定作業では1422人の市民アンケートを行っている。今回の計画改定ではより強く地域という側面を打ち出すこと、高齢者の1人暮らしやひきこもり児童虐待の問題など制度の間にある問題を解決するものにしたいと考えているようである。このような地域福祉の事業の効果を問われると疑わしい。求める水準も上昇する一方である。しかし計画担当者のお話では「市民の中で熱心な人も何人か存在するのでそうした方たちが増えていくようにしていきたい」とのことであった。

#### 第4節 藤沢市の事例

藤沢市も平成14年の1月の厚生労働省の指針をうけ検討を開始し、神奈川県がガイドラインを発表した6月ごろから本格的に取り組み始めた。平成16年3月に完成させている。しかし2006年秋現在、地域福祉計画の見直しは他の自治体とは違った方針で取り組んでいる。人口39万人強、東京から約50キロ、交通に<sup>176</sup>大変恵まれている。南北12キロ東西6キロ市街化区域面積67%、市街化調整区域面積33%となっており、住居系地域

---

<sup>173</sup> つどいの実施、活動のPR、地域福祉特区（モデル事業の審査等）、井戸端というネットワークの検討の4テーマ

<sup>174</sup> グループによっては70ページ近くのレポート集を提出したところもあった。活動状況にはばつきはさほどないものの、地域福祉特区のチームは盛り上がったようだ。このような活動はボランティア的な参加のため、楽しくないと続かないという側面があり、逆にあまり熱心すぎるひとがいるグループでは周りの人がついていけなくなり、脱落者が増えるということもあった。

<sup>175</sup> 予算は一般財源から一団体に10万円の補助金がでるようになった。平成17年度、18年度は目玉だったので予算はつけられたが、市民協働事業と調整してほしいという意見が財政からでていたため、来年度以降はどうなるかはわからないとのこと。

<sup>176</sup> JR東海道線、小田急江ノ島線、江ノ島電鉄、湘南モノレール、そして、相鉄いずみ野線、横浜市営地下鉄が乗り入れ

が77.7%であり、そのうち第1種低層住居専用地域が46.9%と良好な住宅地である。また内陸部には工業団地が形成され、江の島や片瀬・鵜沼・辻堂海岸など名所をもつ、観光都市である。昼夜間人口比率も94%と高く市内に職場と住居を構える人も多く、市内に4つの大きな大学も存在する学園文化都市でもあるため、地域の活動が非常に盛んである。藤沢市では地域による実情や特色を考慮した問題解決という観点から、人口3万人程度を目安に市民センターや公民館を設置してきており、これらを拠点とする13地区で自治会・町内会、老人クラブの活動が行われている。自治会の数は463、老人クラブは189、自主防災組織は490存在する。また13地区ごとにくらし・まちづくり会議が存在し、地域課題について話し合い、行政への提言を行っている。

高齢化率は13%と県平均よりやや少ない程度であるが、湘南大庭地区は新興住宅地なので若い世代が多く、逆に鵜沼・片瀬等南部の地区は20%を越えているなど、市内に地域差は存在する。この13地区の中の藤沢地区を東西で分けた14地区を単位として469人の民生委員、児童委員が3年任期で活動しており、地区社協も同じ14地区を単位に組織率100%で、市民センターや公民館を拠点に、市民センター職員のコーディネートにより食事会や集い、ニュース作り等の事業を実施している<sup>177</sup>。

#### (1) 策定体制

藤沢市の健康福祉部は、福祉事務所を構成する高齢福祉課・児童福祉課・障害福祉課・生活福祉課、保健所を構成する地域保健課、保健予防課、生活衛生課、衛生検査課、市民健康課、そして保険年金課、介護保険課、医療予防課と今回の地域福祉計画の策定担当である福祉推進課の全部で13課の体制になっている。福祉推進課は社会福祉協議会や民生委員、児童委員等に関する職務の他、他の課で行っていない事業を残余的に引き受けている。地域ケア会議なども所管である。地域福祉計画の策定事務局は福祉推進課の主査3名とコンサルで担当している。

市内の策定組織は大きく3種類存在した。各組織の主に課長級で構成される地域福祉計画検討委員会<sup>178</sup>である。藤沢市の特徴は4自治体のなかで最も広範囲の市内横断的な策定組織を作っているおり、環境、産業振興、建設調整、土木といった課も包括していることである。社会福祉協議会の事務局長や社会福祉法人の所長も含まれる計26名の委員会である。1年半で5回行い市内の合意を図っている。その下部組織の課長補佐・主査など実

---

<sup>177</sup> 市と社協から15万の補助

<sup>178</sup> 構成は福祉健康部長、福祉事務所長、保健所の地域保健課、保健予防課、生活衛生課、衛生検査課を除く、福祉健康部の全課の課長、社会福祉法人の太陽の家所長、行政総務課長、男女共同参画課長、企画課長、市民自治推進課長、環境管理課長、産業振興課長、建設調整課長、土木計画課長、病院総務課長、消防総務課長、教育総務課長、生涯学習課長、市社協事務局長

務者レベルの検討会議が地域福祉計画策定専門部会であり、年8回の話し合いを行っている。構成メンバーは検討委員会同様に庁内横断的で計29名のメンバー<sup>179</sup>から構成される。財政課や企画課が庁内組織の中に入っていること、これだけ広範囲な参加者がいるにもかかわらず、保健所の市民健康課を除く3課が入っていないことは興味深い。そしてこの29名のメンバーのうち、福祉健康部7課と行政総務課、企画課、市民自治推進課、生涯学習課、市社会福祉協議会の12名で作業部会を設置し、適宜専門部会の前後に話し合いを行っている。

外部の機関は、審議会方式で地域福祉計画策定委員会を作っている。このメンバーは公募委員2名を含む福祉関係者<sup>180</sup>計21名で構成され、平成14年11月から計9回開催され、提言を行った。具体的な流れをみると行政主導の計画策定であった。

## (2) 策定スケジュールと検討課題

図 5-5 藤沢市策定スケジュール

時期	行政内の検討	策定委員会	対市民
平成14年 4月	・検討委員会に合わせて適宜 専門部会・作業部会(計8回)		
7月28日	・第1回検討委員会 (策定体制・スケジュール)		
11月28日		・第1回策定委員会 (国・県の基本的考え方・視 の策定スケジュールなど)	
3月24日		・第2回(地域福祉に関連す る各課の現行事業につい て・アンケート調査につい て)	

<sup>179</sup> 構成は健康福祉部の7課(保健所と生活福祉課を除く)、行政総務課、企画課、市民自治推進課、生涯学習課、市社会福祉協議会、財政課、男女共同参画課、環境管理課、産業振興課、勤労市民課、建設調整課、都市計画課、住宅課、土木計画課、道路交通安全課、病院総務課、消防総務課、教育総務課、学校教育課、青少年課。

<sup>180</sup> 藤沢市は外部委員会もバランスよく包括的にメンバーに組み込んでいる。構成メンバーは藤沢市の社会福祉審議会である保健福祉総合委員会から2名、学識経験者2名・病院長、老人クラブ連合会、高齢者関係施設長、障害者関係施設長、障害者団体、子育て支援グループ、市PTA連合会会長、自治会連合会、NPO団体、ボランティア団体2名、公募市民2名、市社協関係者、地区社協関係者2名、民児協会長の21名。

4月30日	・アンケート調査対象の抽出		
5月13日		・第3回(地域活動の情報交換)	・アンケート調査訪問期間
5月20日			↓
7月2日	・第2回(計画の全体構成について・今後の具体的取り組みについて)		・アンケート調査訪問期間終了
7月20日		・第4回(地域福祉計画の全体フレームと策定スケジュール)	・電子会議室の開設「地域福祉ってなんだろう」
7月28日			↓
8月13日			・第1回地域福祉シンポジウム
9月20日			↓
9月26日		・第5回(アンケート調査結果・第1回地域福祉シンポジウムの結果・計画案の骨子)	・第2回地域福祉シンポジウム
10月6日	・第3回(アンケート・シンポジウム・電子会議室での発言の概要・計画案の骨子)	・第6回(第2回地域福祉シンポジウムの結果・計画素案について)	・出張説明会を適宜開催(計21回)
10月11日		・第7回(地域福祉計画案について)	↓
11月17日			・パブリックコメント
12月18日			↓
12月19日	・第4回(地域福祉計画案について)		(計画案公開・電子メール・提案票による提案)
12月25日			↓
1月15日		・第8回(計画案・具体的な事業案について)	
1月26日			
2月5日	・第5回(計画案・計画の推進について)	・第9回(計画案の確認・計画の推進について)	
2月9日			
3月4日	民生常任委員会報告		

出典：筆者作成

## (i) 背景

藤沢市においては社会福祉事業法の改正前後の、平成 12 年の夏の臨時会<sup>181</sup>で市民福祉推進条例の審議がなされるなど、地域福祉については一定の関心をもたれていたようである。平成 13 年度には市民活動推進条例についての審議もなされていたことから、地域政党や公明党の議員中心に質問が相次ぎ、福祉健康部長も議会答弁で地域福祉計画に速やかに取り組む姿勢を見せてはいた。藤沢市はこの県の中央部の地域の中では大きく中心的な自治体であり、藤沢市がこういったものに対し躊躇しまわりの様子を見てしまうと他の周辺の自治体は全く動かない、という自負<sup>182</sup>もあり、できるだけ早期に取り組むつもりではいたようだ。しかし実際のところは国や県の指針の策定を待ってから本格的に動くために下準備をしている状態だったと考えられる。13 年度の冬にも個別計画と地域福祉計画の関係についての質問等も複数出され、国の指針を受け、平成 14 年春に検討を本格的に開始した。こうした状況や市の地域福祉活動計画が先行して計画策定にとりこんでいたことから、地域福祉計画を作る過程に主をおき、完成度の高い計画にするか、一定程度の計画を早めに形作りながら、実質的な地域福祉の諸活動を重要視し、実践の中で計画を充実させていくかについては後者の選択になった<sup>183</sup>。全体としては、先に庁内で検討を開始し、具体的なイメージが固まり始めてから平行して外部の策定委員会に諮問をしつつ後述する様々な方法で地域住民へ情報を提供しつつ、計画を事務局主導で作りに上げていったという流れである。

## (ii) 地域の意見集約の方法

藤沢市の地域の意見の集約の方法は多様であるものの、意見集約や調整というより、一般市民からの課題の抽出、一般市民への情報の提供、地域福祉の理解の促進という側面も強かった。計画策定委員会以外の住民参加の方法は以下のようになっている。

福祉関係者の意見は主に審議会である計画策定委員会で集約していた。それぞれの価値観が多様であり、計画の資料の委員会の提言からもわかるように、各団体からの課題の提示や要望<sup>184</sup>、地域福祉とは何かという議論が噴出したと想定できる。実際きちんと委員会で議論ができるようになったのは 10 月の第 5 回頃からで、策定スケジュールを後ろ倒しできるギリギリの時期からであった。21 回おこなっている出張説明会も同様であったと考

<sup>181</sup> 藤沢市議会会議録より。結局は否決された。

<sup>182</sup> 基本的に独自路線を貫いているようである。

<sup>183</sup> 社会福祉協議会[2006:97]とヒアリング結果より。

<sup>184</sup> 例えば、障害者 4 団体などは①移送②地域生活③医療問題（精神科・知的障害）④就労⑤相談というテーマ、また、その他のコミュニティ団体からは非営利・協同の市民事業の計画への位置づけ、起業と運営の支援といった内容が書かれている。

えられる。

表 5-3 住民参加の方法

	時期	対象・手段	人数
出張説明会	策定期間後半	民児協・ボラ・在宅福祉連・NPO・自治会組織福祉部・研究グループ	21回
アンケート調査	2003年5月20日～7月20日	満15歳以上80歳未満の市民 調査の訪問留め置き法	1976人(2515人配布、回収率78.6%)
シンポジウム	第1回03年9月20日 第2回03年10月11日	一般市民	第1回：100人 第2回：72人
市民電子会議室	2003年8月13日～9月26日	市民会議室参加者(一般市民)	発言件数163件(事務局・進行役の発言)
パブリックコメント	2003年12月25日～2004年1月15日	一般市民・計画案の公開(市HP、市民センター、公民館への配布)、電子メールや提案票	

出典：筆者作成

アンケートは緊急地域雇用創出特別対策市町村補助事業の活用で人件費を確保することで調査員による留め置きの方法をとることができたため、15歳以上80歳未満、住民基本台帳からの無作為抽出により78.6%という高い回収率を達成できている。主に地域活動についての意識を問う内容になっている。藤沢市は地域活動については13地区というのをテーマに重点的に推進してきていたが、参加度、認識等に依然課題があることが明らかになっている。

また藤沢市では市民参加の手段として市民電子会議室への取り組みが先行しており、8月から9月にかけて行っている。藤沢市の市民電子会議室は市民公募による運営委員会を中心にテーマを設定する中で情報交換や意見提案をするしくみである。推進役の市民を含め、約16,7人で地域福祉とは何かといったことをはじめ意見交換をしている。事務局でもテーマを設定しきれず、議論にまとまりがなくなってしまうという反省もなされている<sup>185</sup>ものの、市民の率直な意見がだされておられ参加メンバーの中では議論がなされていた様子が見える。「地域にグループホームがあったら」、「リフトバスがほしい」、といった要望や「地域福祉といわれても」「地域福祉活動の実践例は実は知らない」といった感想、障害者のゴスペル歌手の話題、「申請主義と自己責任」、「双方向の福祉の情報ネットワーク」「地域での人間関係」「市民意識」「まちの中で幸せに暮らすこと」「コミュニケーションとプライバシー」「地域で育てる」「水面下のニーズ」「自分の問題がどの福祉メニューにひっ

<sup>185</sup> 社会福祉協議会[2006:97]とヒアリングの内容より。

かかる問題なのか誰か教えてほしいとひっそり思っている」<sup>186</sup>といった地域福祉を考える上で本質的に重要な意見もだされていた。

地域シンポジウムは市域の南北2箇所で開催し、計画策定委員会のメンバーと地域活動に疎遠になりやすいサラリーマンの方に参加をお願いして、福祉の視点と地域のコミュニティの視点から議論を行った。これは情報提供と地域福祉の意識の普及を目的としており、地域福祉計画の策定後も年1、2回ほどのペースで行っている。このように短期間の間に様々な市民意見の集約を行っているがこれは、藤沢市においては市内の連携が比較的とられていたために可能だったと考えられる。

### (iii) 市内の合意形成と計画案の作成

平成13年の冬の定例会で就労・住宅関連分野との連携、保健も含めた連携を図ることを旨とした市長答弁もあり、平成14年4月より市内での専門部会を組織し、検討を開始した。

しかしそもそも計画策定担当者の間でも、地域福祉とは何かということがわからず、他の部署の人間に対しても説明を行い、理解を取るのが難しい状況にあったようだ。特に国の指針や県の指針を待って計画策定に着手したものの、平成14年度に出された国の指針は人間関係の希薄化による支え合い、助け合いの必要性といったような、「言葉は優しいけれども非常に抽象的な内容」になっており、計画の具体的な形のイメージがなかなか出来上がらなかった。地域福祉計画とは何か、また計画とは違う実際の地域福祉とは何か、行政として捉えるのか、地域福祉は目的なのか、手段なのかという点で議論は難航した。平成10年の中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会による「中間まとめ」における連帯の考え方にそった支援についての記述や、平成12年の「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書の記述が、地域福祉による支え合いが制度の狭間にある人、現象をソーシャル・インクルージョンという視点から見直し、セーフティネットとして機能させるといった社会構造での地域福祉の機能が明示的であったことから計画案にはこうした理念を詳しく反映させている。平成15年の夏の終わりごろまでは地域福祉の意味や必要性、理念の位置づけなどの話が中心になり、また具体的な施策などもないため、状況報告会のような状態になってしまっていたようだ。しかし市内の議論や策定委員会の議論、シンポジウムや電子会議室での市民との意見交換などこのような話し合いを繰り返しながら、以下のように計画を策定する方針が決定した。

第1に藤沢市の地域福祉計画では個別の事業目標は書かない、すなわち事業自体は個々

---

<sup>186</sup>藤沢市市民電子会議室

<http://net.community.city.fujisawa.kanagawa.jp/cp/kaigishitsu/commenttreemain?ML=chiikifukusi> (平成18年12月7日1:57アクセス)

の計画の枠組みで動くものであり<sup>187</sup>、検証は個別計画の中できちんと行うこと、ボランティアに関しては社会福祉協議会や地域の人間が作り上げていくものである。事業を取り込んでも福祉の総合計画のようになってしまい実際動かない計画ができてしまう。第2に地域福祉の普及と意義の再認識を徹底して行うことである。これは藤沢市において地域福祉の要素を狭義の福祉からの脱却、新しい公共性・協働の3つに概念定義し、総合計画や高齢者保健福祉計画とも連携を行った。第3に情報提供システム、地域福祉ネットワークのづくりを可能にすること、第4に価値観の多様化を認め、潜在化している現代社会の課題を顕在化するためには、対象別相談機能と地域における相談機能、そしてその連携の充実をめざすことである。すなわち藤沢市ではこれまでどおり13地区を福祉圏域とすることである。この方針の下コンサルに委託したアンケートの集計結果をみながら課題を洗い出し、重点施策を決定して事務局の職員が強く主導し、計画案を練り上げていった。もともと庁内の横断的な連携は取れる体制になっていたこと、事業については書かない、数値目標も書かない、というように事務局の方針もはっきりしていたために、他の部課との調整の問題はほとんど生じなかった。完成した計画案は11月から12月にかけて策定委員会に諮り、内容を確定させている。12月末から1月中旬のパブリックコメントを経て、庁内でも課長レベルの検討会をもっていたこともあり、最終調整もスムーズに進み、3月には民生常任委員会で報告した<sup>188</sup>。

### (3) 計画の内容

計画は以下の構成になっている。初めに計画の位置づけと、地域福祉とは何か、なぜ必要なのかという点について計画の半分のページ数を使って述べている。これは計画策定の際の議論においても、庁内の議論や政策担当者の戸惑いにおいても、最も「地域福祉とは何か」という定義が問題となったことをよく反映している。国の指針を直接使わず、藤沢市における地域福祉とは制度の狭間に対する対応である、というように組み替えている<sup>189</sup>。計画の位置づけとしては県指針のA型<sup>190</sup>で、ふじさわ障害者計画2010および高齢者保健福祉計画が2005年度改定され、地域福祉の考え方が盛り込まれるなど他計画との連携はとれている。その後アンケートの結果を反映した藤沢市における現状と課題の確認、計画の方向性と重点施策とその理念を書きこんでいる。また、資料編には藤沢市の社会的支援のテーマと問題点・課題として、現在行っている事業や活動、事業の概要を整理したもの、その課題、解決主体、活動への住民参加の必要性、行政以外の社会資源といったものが詳

<sup>187</sup> 介護事業計画でも地域包括支援センターなどは動き始めていた。

<sup>188</sup> 藤沢市議会会議録。

<sup>189</sup> 実際の地域福祉の推進は地区社協と考えてはいるものの、地区によっては旧住民と新住民という構図になっていることもあり、組み換えが必要であるとの認識であるようだ。

<sup>190</sup> 個別福祉計画の総合計画として包括的に取り込むタイプ



しくまとめてあり、藤沢市地域福祉計画の情報の共有化、地域福祉の普及といった方針が良く伝わる構成になっている。

図 5-6 藤沢地域福祉計画の目次構成 出典：藤沢地域福祉計画より抜粋

<p>1. 計画の目的と背景 2. 関連する計画との関係 3. 計画の期間</p> <p><b>第2章 地域をめぐる社会状況と地域が担う役割</b></p> <p>1. 地域（社会）の現状認識</p> <p>(1) 社会不安・ストレスの増加と新たな社会問題 (2) 福祉ニーズの多様化、潜在する諸課題</p> <p>(3) 価値観が多様化する個人と地域の関係</p> <p>2. 地域が担う役割</p> <p>(1) 一人で負えない諸課題を地域で担う…セーフティネット (2) 地方分権化の意味</p> <p><b>第3章 今日における地域福祉推進の意義</b></p> <p>1. 地域福祉推進の意義</p> <p>2. 社会的支援を必要とする諸課題の認識と共に生きる社会づくり</p> <p><b>第4章 藤沢市における地域福祉の諸課題</b></p> <p>1. 地域活動の現状と問題点</p> <p>(1) 住民の意識と地域活動への参加 (2) 地域活動団体の現状</p> <p>(3) 藤沢市における地域（地区）活動</p> <p>2. 市民と行政の協働と社会的支援を必要とする諸課題への対応</p> <p>(1) 市民と行政の協働 (2) 新たな社会問題への対応</p> <p><b>第5章 計画の方向性と重点施策</b></p> <p>1. 地域福祉の普及と意義の再確認</p> <p>(1) 狭義の「福祉」からの脱却 (2) 「公共性」の確認と「協働」による市民事業の推進</p> <p>(3) 共通の認識と主体的な参加による基盤の構築 (4) 地域福祉の普及と啓発</p> <p>2. 地域における活動の推進と参加</p> <p>(1) 状況の把握と活性化への対応 (2) 個人の価値観の多様性に立脚した地域活動</p> <p>(3) 活動内容の豊富化 (4) 地域活動を支える人材の育成</p> <p>3. 情報の共有化、有機的連携とネットワーク</p> <p>(1) 地域活動の認知と情報の共有化 (2) 地域福祉活動団体、社会福祉法人、NPOの有機的ネットワークの構築 (3) 行政と地域の連携</p> <p>4. 福祉の諸課題への対応</p> <p>(1) 福祉施策・事業の充実と他の領域との一体化 (2) 潜在化、対応困難な課題への対応</p> <p><b>第6章 地域福祉計画の推進体制</b></p> <p><b>資料編</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 藤沢市の社会的支援のテーマと問題点・課題・ 地域福祉に関するアンケート調査</li><li>・ 策定経過・ 地域福祉計画策定委員会の意見・提言として…「今後の地域福祉の推進へ向けて」</li><li>・ 藤沢市地域福祉計画策定委員会</li></ul>
---

#### (4) 策定後の状況

藤沢市では地域福祉計画を実行していくための推進組織は計画策定委員会を推進委員会に変えて位置づけている。委員会の進め方としては事務局提案型と4-5人に分けてのワーキング型を活用している。理念先行の計画であるため数値的な評価は困難であって、意味がないと考えており、平成17年度で推進委員会の委員の任期が切れたことから次期委員会への提言をまとめている。これが計画の評価として機能することになるのではないかとのことである<sup>191</sup>。

実際の地域福祉の推進も、計画の進行管理という形ではないが進めている<sup>192</sup>。平成16年度は相談機能の充実や地区社協で行っている活動のいくつかをモデル事業に設定し、地域の活動を支援した。平成17年度には県との共催で地域福祉コーディネータ研修事業や14地区に1つずつ地域福祉推進の取り組みを1地区10万円で支援している。こうした補助金は一般財源から出ており、収支を提出してからお金を出すという仕組みにしている。市社協の地域福祉活動計画とあわせて実際は1地区20万ずつの補助を行っていることになる。このような施策は藤沢市が財源に恵まれていることで可能になっているといえる。金銭的な支援だけでなく広報誌に活動内容を載せ、もともとあった個々の活動の情報を広め、既存の活動に注目を集めることが可能になった<sup>193</sup>。

このように計画策定から2年を経て、藤沢市でも地域福祉計画の見直しの時期になっている。藤沢市では計画の見直しを他の自治体とは違った以下3点の独自の方向性で取り組もうとしている。実際に地域福祉がどれだけ充実し深まったのかという視点から、第1に、地域福祉計画に関わる個々の計画、すなわち高齢者保健福祉計画2008、障害者計画2010、自立支援法に基づく障害者福祉計画の策定による数値目標の設定、次世代育成支援行動計画の検証を行う。第2に行政全体における地域福祉活動の状況すなわち福祉エリアに限らず、人権や生涯学習、男女共同参画等の現行事業を体系化し、現状の地域福祉関連事業の検証及び情報提供の環境の整備をめざす。第3に地域福祉の具体的課題の検証として、行政にしかできない権利擁護、成年後見制度の検証、地区の主任を除く430人の民生委員のネットワークと名簿、490の自主防災組織との連携により災害時用援護者対応のシステム作りを行う。地域福祉計画で福祉の担い手と資源を明確に示していたように、地域の様々なニーズを福祉の専門性と個別への対応か公平性かという2つの軸から分類し、それぞれの領域を国、県及び市町村が担うのは制度・政策づくり、専門的な相談、行政、社会福祉法人が行うのは専門的な相談、サービス提供機能、NPO、市民事業等組織的なボランテ

<sup>191</sup> 社会福祉協議会[2006]、担当者ヒアリングより。

<sup>192</sup> この点について担当者によれば計画書は計画書、地域福祉には別に推進の仕掛けが必要、とのことであった。

<sup>193</sup> 新たにできたところとしては鵠沼地区社協のボラセンなど。

ボランティア活動が担うエリア、ボランティア活動が担うエリア、自治会や地区社協など地域活動が担うエリアと役割分担を非常に明確にする方針である。福祉の政策の展開過程では地域福祉計画は顕在化しなければならず、地域の活動の中では地域福祉計画は埋没すべきであるというように捉えている。

## 第5節 海老名市の事例

海老名市は平成16年11月という4つの自治体の中では最も遅く計画が策定されているが、取り組み開始は平成14年6月と横須賀市より早い段階で計画の検討が始まっている。2年以上策定に時間がかかっている。南北9キロ東西6キロと南北に長く、西は相模川を隔てて厚木市に、北は座間市、東は大和市・綾瀬市、南は藤沢市・高座郡寒川町に接している。西部の水田地帯と東部の丘陵地帯に大きく二分されていて、丘陵地帯は年々宅地開発が進んでいる。人口12万人の比較的小さな自治体であり、高齢化率は10%強と本稿の4つの自治体の中では一番少なく、福祉需要は相対的に低いと考えられる。南部の地区は調整地区が多く、昔からの農村地帯であり自治会組織しっかりしており5軒組も残っていて、世代間の回転で子どもも帰ってくる地域である。その一方で、駅前周辺は昭和40年代以降に人が急激に流入し、独自のコミュニティと自治組織ができている。マンション群ではこれから地区組織を作っていかなければならない状態というようになり地域差が存在する。高齢化率も地区によって30%のところもあり、様々である。神奈川県内で唯一地区社協が組織されていない市であり、自治会は59存在する。加入率は平成16年で80%強である。自治会を横断した市内5ブロックの民生委員の活動が主軸になっている。ボランティア活動は比較的行われており、市内を中心に活動しているNPOは18存在する。こうした活動の認知率は高いとはいえない。また、個別の保健福祉計画は民生委員の5地区を基本に区域分けがなされているものの、総合計画は10地域、中学校区・青少年健全育成連絡協議会は6地域、小学校区は13地域、消防団は15分団等分野ごとに分け方が異なっており、地域ごとの一貫したネットワークが困難な状況である。

### (1) 策定体制

海老名市の保健福祉部は福祉事務所を構成する福祉総務課（福祉政策担当・保護担当・社会福祉担当）、児童福祉課（児童母子担当・保育担当）、障害福祉課、高齢福祉課（高齢者支援担当・介護保険担当）の4課と健康づくり課（予防担当・保健担当）保険年金課（国保担当、年金担当）の2課の、計6課で構成されている。

福祉総務課は全部で6人の構成になっている。事務局は社会福祉協議会担当窓口の福祉

総務課福祉政策担当の2名で行うことになった。海老名市の行政ではコンサル委託は市の独自のカラーを出すべきだという市長の方針により基本的に行っていないが、地域福祉計画においても同じように使用しなかった。アンケートの集計等は情報システム化に依頼することで人手不足を補った。

策定組織は外部の組織を2種類作っている。1つ目が地域福祉計画策定市民会議である。公募のボランティアメンバーが原則月1回計15回で、利用者の立場で福祉について話し合うものであった。市職員6名を含む23名の公募市民により構成されている。次に通常の有識者会議にあたるものとして地域福祉計画策定委員会を立ち上げている。この委員会は20名の社会福祉事業経営者、市民等で組織する各種団体の代表者、地域福祉計画策定市民会議の中の公募委員3名メンバーで構成されているもので<sup>194</sup>、約2ヶ月に一度のペースの話し合いで計9回アンケートの内容や地域福祉計画の理念などを議論し、地域福祉計画の素案をつくりあげる実質的な協議の場になった。庁内の機関としては担当係長クラスで構成する地域福祉計画策定部会をつくり、特に個別計画との整合性や今後海老名市で推進予定の地域通貨について計4回の検討を行っている。部会の構成委員は福祉総務課福祉政策担当の職員、福祉事務所長と福祉事務所を構成する4課と健康づくり課の職員の他、市民活動課市民活動担当の職員、防災課の職員、生涯学習課社会教育担当の職員、社会福祉協議会事務局長及び社会福祉協議会業務担当の職員であり、福祉部局だけではなく庁内の他の部局や社会福祉協議会とも連携のとれる組織構成になっている。しかし検討部会は審議の場というよりはどちらかというと市民会議と策定委員会の進捗状況の報告の場という役割が強かったようである。中間素案の作成以後は政策会議という組織体で素案についての各課の意見を収集し、上位機関の市長や最高経営会議で決定されるという流れをとった。

まとめると、中間素案までは策定委員会を中心に、市民会議で福祉の利用者の意見を、検討部会で庁内の意見を集約しつつ、3つでそれぞれ審議を行いながら計画案をまとめ、中間素案できちんと意見を集約し、パブリックコメントを経て内容をある程度固め、行政内の上位の意思決定機関で庁内の意思決定を統一させるという体制になっている。検討部会においては市民会議と策定委員会の経過報告を、策定委員会では市民会議と検討部会の経過報告を各回で行っていたため、会議体ごとの連携は取れていたと考えられる。

---

<sup>194</sup> 1人8千円の謝礼を払ってお願いしたそうである。構成メンバーは民生・児童委員5名、市民会議の代表3名、自治会長、障害者団体連合会、高齢者施設ヘルパー、デイサービス、各1名ずつの代表、市民活動組織7名、NPO法人代表1名の計20名。

(2) 策定スケジュールと検討課題

図 5-7 海老名市策定スケジュール

時期	行政内での検討	計画策定委員会	計画市民会議・対市民
平成 14 年 6 月	・福祉総務課検討開始		・メンバーの募集 ・選考 ・調整
11 月 8 日			・第 1 回会議（自己紹介など）
12 月 6 日			・第 2 回（タイムスケジュール・国・県の指針・会議 ルール決定・策定委員の 公募）
<b>平成 15 年</b>			
1 月 17 日			
2 月 3 日		・第 1 回会議（自己紹介・ 国の指針、県の指針、個別 計画の学習）	・第 3 回(個別福祉計画の学 習)
2 月 14 日			・第 4 回（知的障害者につ いて）
2 月 25 日	・第 1 回策定部会（国の指 針・県の指針・個別計画と の関係・アンケート内容）		・第 5 回（高齢者に関する 課題の検討）
3 月 14 日		・第 2 回アンケート内容の 検討	・第 6 回(障害児・者に対す る課題の検討)
3 月 20 日			・第 7 回(同上)
4 月 18 日			<u>市民アンケート実施</u>
4 月 28 日	・第 2 回(アンケート内容の 確定・地域福祉計画の基本 理念・地域通貨について)		↓
5 月 9 日		・第 3 回(地域福祉計画の理 念について)	・第 8 回（生活習慣病・健 康に関する課題の検討）
5 月 30 日			・第 9 回(精神障害者に関す る課題の検討)
6 月 13 日			・第 10 回(アンケート調査 結果)
7 月 11 日		・第 4 回（地域福祉計画の 理念・アンケート結果の報 告）	・第 11 回(情報伝達のあり 方について)
7 月 29 日	・第 3 回（アンケート調査 結果・地域通貨について）		
8 月 22 日			
9 月 12 日		・第 5 回（地域福祉計画の	
9 月 24 日			

10月17日	・第4回(地域福祉計画の体系図・地域通貨のまとめ)	理念・目標	・第12回(子育てと地域支援について)
11月11日			
11月26日	↓以下各委員		
平成16年	・地域福祉計画中間素案の配布	・第6回(地域福祉計画の体系図の決定・構成について)	
1月21日	・中間素案への意見締切 ・中間素案の修正		
2月5日			
2月いっぱい			
3月13日			・第13回(中間素案の内容説明)
3月26日		・第7回(中間素案の内容説明)	・第14回(中間素案に対する意見のまとめ)
4月16日	・政策会議		・パブリックコメント開始 ↓
5月1日～31日	・政策会議		
6月	・最高経営会議		
6月21日	・議会の意見	・第8回(中間素案に対する意見のまとめ)	
8月	・市長らの承諾		
9月	・議会報告		
10月			
11月10日			
11月12日			・第15回(最終報告)
11月16日		・第9回(最終報告)	

出典：筆者作成

### (i) 背景

海老名市では社会福祉事業法改正後から計画の策定は検討し始めていた。平成13年9月議会ごろから、神奈川ネットワークという地域政党<sup>195</sup>関係者や保守系の海友クラブより地域福祉計画に関するかなり具体的な質問が行われるようになっていた<sup>196</sup>ため、議会での

<sup>195</sup> 参加型福祉政策を党の主張をうたっており、地域福祉市民計画策定プロジェクトなどの企画をもっている。

<sup>196</sup> 海老名市議会会議録平成13年第3、4回定例会、平成14年9月定例会他

市長の答弁でも地域福祉計画には早い段階で着手することが繰り返されていた。平成 14 年 5 月には市社協のほうで地域福祉活動計画ができていた。県の指針が出された平成 14 年 6 月には動き始めた。策定組織の作り方から検討を始めた。市全体の計画であることを重視し、また海老名市は地区社協もないことから地区ブロック単位ではなく組織別としての意見集約を行うことにしたのである。庁内的には地域福祉に限らず上層部から市民公募のスタイルでやるようにというプレッシャーが強かった。当時の策定担当者はこのような手法でやりたいとは考えていなかったようだ<sup>197</sup>。しかし海老名市においては議会の質問が激しかったためか<sup>198</sup>市民参加ということに最も重点を置く方針になっていたため<sup>199</sup>、このような会議体を作ることにした。地区別懇談会のスタイルは要望合戦になることを恐れてとらなかった。海老名市では平成 16 年 10 月に市民参加条例が定められているが、福祉分野だけではなく海老名市の施策の中でも先行していたといえる。長野県の茅野市など先進事例を参考にし募集をかけたものの定員に満たなかったため、行政の側からお願いして委員になってもらった人もいたようである<sup>200</sup>。

#### (ii) 地域の意見集約の方法

地域の意見の集約の方法としては大きく 4 つの方法がとられた。第 1 に地域福祉計画策定市民会議、第 2 に地域福祉計画策定委員会、第 3 に平成 16 年 5 月に行われた地域福祉計画に関するアンケート、平成 16 年 5 月のHP上での中間素案に対するパブリックコメントである。市民会議では最初の第 1 回から 3 回でスケジュール、社会福祉法の改正の説明、地域福祉計画に関する国の指針と県の指針の説明、市の現況の説明が行われた。また市民会議で自主運営をするため議長などの選出や市民会議の基本ルールを定めたりしている。基本ルールは徹底した議論、自由な発言、時間の厳守、公平な発言、全員合意といったもので、事務局の原案のもと文言の修正のみで決定している。

3 回の市民会議を経て、関係組織別の委員会である策定委員会と検討部会を発足させている。そもそも計画の策定に当たっては今回の法改正すなわち地域福祉計画で何を求められているか（国や県の指針、他の個別計画との関係）を知ること、地域福祉とは何かを知ること、地域の現状を知ることの 3 つが必要になる。前者二つは市民会議では 3 回、検討

<sup>197</sup> 現在の策定担当者ヒアリングより

<sup>198</sup> 神奈川ネットの質問は市民参加の方法についてかなり突っ込んだものが多かった（平成 14 年 9 月定例会議事録などより）

<sup>199</sup> ヒアリングの説明では担当者が熱心だったということになっているが・・・。

<sup>200</sup> 市の職員が 4 分の 1 を占めていることについての不自然さは会議の中でも指摘があった。会議の議事録によれば作為はないとのことであったが、実際は単に集まったメンバーだけではなく、調整はしているようである。会議の平均出席率は 70%であったが、2 年目の後半になると半分近くまで下がり、特に市職員ではない公募委員の出席率が 50%をきるなど低下していた。平成 14 年当時はまだ希望者は少ない状態だったといえる。



部会と策定委員会では1回で学習した。後者の地域の現状を知るには当事者で課題を出し合うこと、アンケート調査をして現状を客観的に把握することの2種類の方法が考えられる。市民会議では第4回から12回までケーススタディをしながら障害者・子育て・高齢者等個別の福祉課題について意見を出し合い、自分にできること、行政のすること、地域ですることについてまとめていった。市民会議では始めは市に対する要望の強さが意見として多く出されていたものの、秋口になり情報伝達のあり方についてなどを話し合う頃には比較的客観的な現状と課題の議論ができるようになっていった。

一方で策定委員会と検討部会は3から4月にかけてアンケート検討を行っている。アンケートの詳細は表のとおりであるが、調査の内容はボランティア活動に対する意識と今後の福祉の進め方の優先順位を把握できるようなものになっている。5月のアンケートでボランティア意識の低さと海老名市の福祉の課題を理解し、策定委員会では地域福祉計画の理念、目標を話し合い年末までに体系図、地域福祉計画の構成について関係団体の立場からの意見を集約している。

このように海老名市の地域の住民の意見の集約方法の特徴は大和市と同様に素案作成前に時間を十分にかけて意見を聞いているということにある。市民会議の課題<sup>201</sup>としては素直な市民の意見を聞くことができ、議論を通じた参加者間の知識共有や参加者同士のネットワークの形成というメリットと同時に、意見集約が難しかったこと、他市と比べて活動が活発ではないこと、テーマが広すぎて議論を進めるのが難しいことや、参加者の年齢層が偏ることが指摘されている。また当時の担当者の感想が「とにかく大変だった」というように、意見が多様すぎたこと、要望が中心になってしまう、市民代表なのに市民ニーズの反映がなされていないという問題があった。出席率も回を追うごとに下がっていき、最後のほうには市職員を除く当初の公募委員の半分ほどしか出席しない回も存在したことから、2年間という長い間、無報酬で月1回という長い間このような形で話し合いを持つことの難しさが浮き彫りになっているといえる。

---

<sup>201</sup> 海老名市市民参加条例懇話会資料より

表 5-4 市民参加の方法

方法	時期	対象	参加人数・回数など
策定市民会議	平成 14 年 11 月～平成 16 年 11 月	公募市民 23 名（市職員 6 名含む）	計 15 回。平均出席率 74%
計画策定委員会	平成 15 年 2 月～平成 16 年 11 月	社会福祉事業経営者・民生委員・市民等で組織する各種代表者・市民会議委員	計 9 回
アンケート	平成 15 年 5 月	16 歳以上の一般市民 3000 人、年齢・地区別の区分による無作為抽出、郵送配布郵送回答	回収数 1410 通 回収率 47.4%
素案への意見募集(パブコメ)	平成 16 年 5 月	HP 上	186 件

出典：筆者作成

(iii) 庁内の合意形成と計画案の作成

海老名市の庁内策定組織の特徴は福祉部局以外の関係部局も含めた庁内横断的な組織がつくられたことにある。個別計画は基本的には各課別で行っている上でなぜこのようなことが可能なのか。上述のように海老名市では市議会から地域福祉計画について策定の方法論までつっこんだかなり細かい質問が繰り返され、平成 14 年以降は定例会のたびに地域福祉計画の進捗状況について質問が出るほどであった。平成 14 年 9 月の定例会ですでに保健福祉部長が庁内横断的なものをつくる約束をしており、市長も地域福祉計画について熱心に答弁をしており、地域福祉計画は上層部のほうからきちんとやるようにプレッシャーがかかっていたと考えられる。海老名市では任期満了に伴い平成 15 年 9 月に市長が交代しているが、前市議会議長であった後継の市長も前市長を踏襲し、地域福祉計画の推進を福祉政策として重視していたようである。その上層部の動きに職員がどの程度共感していたかは定かではないが、地域福祉計画の上位計画としての特性からこのような係長レベルでの横断的な庁内組織が作られた。

5 月のアンケートの内容の確定後は、平成 15 年の間は支え合いや助け合い、地域のつながりをめざすという意味で地域福祉と似ている、地域通貨を地域福祉推進の手がかりにするため、地域通貨の導入可能性について検討したものの、神奈川県が導入を検討しうまくいっていないことから市としても少し手を引くことになり、実現には至らなかった。地域通貨の導入の話し合い以外は策定委員会や市民会議の進捗報告と調整の場として機能したが、実際調整が問題となる場面はほとんど存在しなかったようである。地域福祉計画の他の計画との位置づけの部分でのすりあわせはあったものの、福祉総務課では事業課間の調整機能はもっていないこと、計画では今後の福祉の基本的な方向性を示す内容のみを書く

ことが決まっていたことから他の事業課をまきこむような具体的な事業・施策、目標数値は存在せず、むしろ市民会議や策定委員会からこのような意見が出たけれども個別計画とはぶつからないか、実現するなら何ができるかという方向での調整が主であった。財政部局との調整も同様に問題は生じなかった。そもそも地域福祉計画の策定費用は平成 15 年度が 144 万強、平成 16 年度が 38 万程<sup>202</sup>でほとんどお金がかからず、計画の中身の予算どりは考えていなかった<sup>203</sup>ので、計画に目標値や事業をもりこまなかったことが要因である。

平成 15 年末から 2 ヶ月ほどで策定担当者が 1 年間審議した内容を文章化し、中間素案を作っている。2 月中に検討部会の各委員に照会と意見募集を行い、庁内での係長レベルの意見を固めた後、3 月から 4 月にかけて市民会議と策定委員会でも報告し意見募集をかけた。市民会議ではタイトルや表紙にまで議論が及んだ。平成 16 年度から新設された政策会議でも報告し、5 月にはパブリックコメントを行っている。中間素案に対し集まった 186 件の意見を計画への反映度別に A B C の三段階に区分し<sup>204</sup>、意見に対する市の考え方をまとめ、6 月以降政策会議、市民会議、策定委員会の場でフィードバックしている。8 月には市長や助役をメンバーとした最高経営会議での報告を経て、最終案を確定させている。最終調整は 9 月の文教社会常任委員会で最終案の提示、意見募集を行い、策定開始当初は質問が多かった議会でも特に計画案について意見は出ず、10 月に市長決裁をとり、11 月中旬に議会、市民会議、策定委員会で報告をしている。

### (3) 計画の内容

計画案の構成は以下のようになっている。総論部分で海老名市の現状、特にボランティアの状況について詳細に記述し、地域福祉計画と個別の福祉計画の関係<sup>205</sup>、計画の理念と目標、体系、進行管理体制について書き込んでいる。上述のとおり、福祉サービスの確保の目標量を及びその具体的方策については、個別の計画に委ね記載していない。個別計画の見直しの時期に計画の理念が反映されるという位置づけになっている。各論では施策体系に基づき、現状、目指す方向性、市民会議、アンケート、策定委員会であげられた意見、社会福祉協議会の地域活動計画の該当箇所が記載されたものが続いている。資料には策定体制・スケジュールの他、アンケートや素案への意見募集の結果が書かれている。

海老名市の地域福祉計画の特徴としては 3 点存在する。第 1 に大和市と同様に方向性が

---

<sup>202</sup> 支出の内訳はアンケートの郵送料、返送料、封筒印刷代、計画書のイラストソフト、策定委員謝礼(これがほとんど)、市民会議委員への記念品、計画書の表紙用紙。

<sup>203</sup> 平成 18 年 9 月の定例会の保健福祉部長発言

<sup>204</sup> A : 計画案に反映する・・・98 件、B : 具体的な取り組みの際に参考にする 36 件、C : 計画案に反映できない・・・52 件

<sup>205</sup> 県指針の B 型。

中心で、具体的な計画の目標などは書かれていないことである。第2に市全体での計画案作成ということから福祉圏域設定されていないことである。これは海老名市に地区社協が存在しないこと、活動の主軸になっている民生委員・児童委員を頼りにしてしまっていること、自治会が存在しない地域があることなどが要因である。進行管理の中に地区別計画策定を書き込んでいる。第3に市民会議審議の過程で出された意見やアンケート内容、素案への意見が計画内容に反映されていることが良くわかる構成になっているものの、行政と福祉関係組織の役割分担が明確に書かれていないことである。

図 5-8 海老名市地域福祉計画の目次構成

<p><b>【総論】</b></p> <p><b>1 計画策定にあたって</b></p> <p>(1) 策定の背景 (2) 海老名市の現状と課題 (3) 計画の位置づけ (4) 計画期間 (5) 計画の策定体制</p> <p><b>2 計画の理念と目標</b></p> <p>(1) 社会福祉法の理念 (2) 地域福祉の理念 (3) 海老名市の理念等 (4) 計画の目標</p> <p><b>3 計画の体系</b></p> <p><b>4 計画の推進について</b></p> <p><b>【各論】</b></p> <p><b>1 市民の支え合いによる地域福祉社会の実現をめざして</b></p> <p>(1) 地域福祉の担い手 (2) 協働社会への体制整備 (3) 自助・共助・公助の役割について (4) 地域をつくるしくみについて</p> <p><b>2 安心と信頼あるまちづくりをめざして</b></p> <p>(1) 情報提供のしくみづくり (2) 相談支援のしくみづくり (3) 地域医療の充実 (4) 心の健康を支えるしくみづくり (5) バリアフリー等の推進</p> <p><b>3 地域福祉に関する活動への住民参加の促進をめざして</b></p> <p>(1) 市民ネットワークの形成 (小地域ネットワーク) (2) 地域の拠点整備 (3) ボランティア活動の推進 (4) 福祉教育システムの構築</p> <p><b>【資料編】</b></p> <p>1. 地域福祉計画策定市民会議基本ルール 2. 地域福祉計画策定委員会要綱</p> <p>3. 地域福祉計画策定部会要綱 4. 地域通貨導入手順および交換例</p> <p>5. 地域福祉計画に関するアンケート調査結果</p> <p>(1) アンケート単純集計表 (2) アンケート自由意見</p> <p>6. 海老名市地域福祉計画 (中間素案) に対する主な意見</p>
--

出典：海老名市地域福祉計画より抜粋

#### (4) 策定後の状況

策定した計画は配布しておらず、周知は窓口と HP 上の掲示になっている。まだこの計画では行政の自己満足に過ぎない、という認識を行政の職員の方々は抱いているようである。

計画の進行管理については、計画の中に市民参加による委員会形式の評価体制を計画策定後に設置と地区別計画の策定の 2 点を書き込んでいる。しかし今現在はまだそのような機関は作られていない。見直しが平成 19 年度から入るが、担当者としては理念計画である以上、評価の仕方が難しいのではないかとということで計画通りの評価体制を作るかは検討中である。

地区別計画は現在民生委員区割りの 5 地区ごとに 4 回ずつで地区の社会資源と課題の整理を行い今後どうしていくかについて話し合っている。あと 3 回ずつやる予定ということであった。1 地区 6 名の委員（自治会役員などの有識者 2 名、民生委員から 3 名、社協の地区担当 1 名）で行っている。当初は地区別計画も公募を行おうとしたができなかったようである<sup>206</sup>。

課題としては、そもそも厚生労働省が地域福祉計画をどのような意味でこのような計画を打ち出したのか見えないといったこと、また、福祉の分権化の問題として権限委譲が表面的であり、財政的な裏付けの履行が伴っていないこと、また何が地域福祉ではないのか、行政や社会福祉協議会、地域自治会がやってきたことが地域福祉なのかどうか法律上の解釈を示すべきではないかということが指摘された。

## 第 6 節 分析

以上の事例の概観を経て 4 つの自治体の比較を簡単に行う。今回調査した 4 つの自治体における地域福祉計画の中では、少なくとも地域福祉計画に期待されるすべての機能を両立させている自治体は存在しない。最もそれに近い位置にいるのが現在計画改定を終え、二期目に入っている大和市である。しかしどの自治体も第 3 章第 1 節で示した計画の機能のどこかに重点をおいたつくりになっている。本稿における 4 つの自治体の認識を示すと、比較的計画が機能している自治体というのは大和市、横須賀市ということになる。ただし横須賀市は策定後の福祉の輪推進会議の重点予算など、行政のてこ入れが激しい。海老名市と藤沢市においては、あまり計画案自体は機能していないが、藤沢市は計画の存在をもとに様々な地域福祉の団体に関しての広報など施策の推進が図られたそうなので、多少は

---

<sup>206</sup>海老名市は自治基本条例を公募市民会議の形でやろうとしたが、うまくいかなかったため、ここ 1,2 年は市民参加に対して少し懐疑的になっている部分があるようである。

機能していると考えられる。海老名市は「作りっぱなし」<sup>207</sup>というのが実情のようで、平成18年度に地域計画を策定している途中でこれからどうしていくかという状態のようだ。

以下では計画案に表れる内容と、ヒアリングからの計画案に基づいた進行状況等から、各計画で担っていると考えられる機能と対応させ4つに分類を行った。

図 5-9 計画案の機能の分類

	優先順位付け	需要の顕在化と整理
課題設定	藤沢市△	海老名市△
執行・管理	大和市◎	横須賀市○

出典：筆者作成

課題設定か進行管理という軸は計画案には施策の主体と計画の進行スケジュールが両方組み込まれているか、進行管理のシステムが具体的に書き込まれているかというように表れる。横須賀市は計画の中に推進スケジュールを年度ごとに書き込んでおり、大和市は地区別に戦略リストをつくっており、その実行状況について診断シートをもとに年に1回地区の人びとが評価をする仕組みになっている。実際計画に基づいた地域福祉の進行もきちんと行われている。

優先順位付けの機能が需要の顕在化、整理の機能かという軸は計画案に何らかの優先順位付け、すなわち目標の設定、もしくは優先順位付けされた施策に対し実行主体と行政資源のリンクの二つがなされているか、というように表れる。これがなされていない計画は逆にアンケートやパブリックコメントなどの自由意見を取捨選択せずにそのまま大量に載せている。実際その後の地域福祉の推進において行政主導が顕著なのは需要の顕在化・整理に重点を置いていた自治体である。

第3章での議論との関連付けを簡単に表にまとめた<sup>208</sup>。自治体の計画の4つの機能のうち優先順位づけの部分に重点がある藤沢市と大和市はそれぞれ庁内策定組織をつくっていたり、担当者が住民参加のノウハウをもっていたりということで、行政内の調整が非常に良く取れていること、計画策定後の地域福祉も行政のてこ入れをあまり行わずとも推進がなされている。大和市はワークショップによって、藤沢市はもともとある13地区の地域コミュニティのチャンネルより地域の福祉関係者や情報提供のやりとりはうまくいっている。

また、シンポジウムなどの回数もそれぞれ2回ほどおこなっており、福祉関係者や地区の関係者ではない、一般の市民に対しても広報がなされていた。しかし藤沢市と大和市の違いは藤沢市の地区活動・福祉活動は非常にさかんなことからあえて細かな施策の計画をたてるよりも、理念を地域に埋め込むこと、共通の意識を庁内全体でもつということに重

<sup>207</sup> 担当者ヒアリングより

<sup>208</sup> あくまでこの4つの自治体の中での類型化であり、相対的な分類である。

点をおいていたようであった。

表 5-5 4つの自治体の比較

	藤沢市	大和	海老名	横須賀
機能	課題・優先順位	執行・優先順位	課題・需要整理	執行・需要整理
計画に基づいた 進行管理の有無	× (その気がない)	○ (地区戦略シート)	× (見直しで現在策定中)	○ (重点予算有)
明確な目標設定 と役割分担	△	○	×	○
行政主導の進行 管理	×	×	○(上層部圧力)	○(首長・庁内の 空気)
時間	× (24ヶ月)	× (27ヶ月)	× (29ヶ月)	○(16ヶ月)
行政内の調整	○(庁内横断的 策定組織)	○ (担当者の調 整力)	× (上層部圧 力・地域通貨×)	× (調整組織が ない)
庁内へのフィー ドバックの機会	8回	4回	5回	2回
地域への情報提 供のチャネル	○(もともとあ った)	○ (地区別 WS)	× (市全域の会 議・もともとな い)	△ (地区社協と 自治会の連携 ×)
地域自身の評価	×	○(地区戦略シ ート)	×	○(福祉の輪の プロジェクト内 で)
最も重点を置い た市民参加	アンケート・電 子会議	ワークショップ	アンケート・市 民会議(23人)	関係者ヒアリン グ
参加の手段 <sup>209</sup>	①②③④	①②③④⑧	②③④⑤⑥	③⑥
アンケート	○	○	○	×
一般市民へのア ピール	○	○	×	△

出典：筆者作成

<sup>209</sup>参加の段階①情報提供②教育③情報・意見の収集④問題定立⑤意見への回答⑥アイデア・アドバイス要請⑦合意要請⑧定常参画⑨計画策定者 (Dorcey et .al[1994])  
多くの参加の階梯の類型論と違い、計画主体が実際の備える問題解決力と、計画行為上の役割の位置づけから分類している類型である。

逆に横須賀市と海老名市は行政内の調整があまりなされていなかったと考えられる。横須賀市は体制そのものがなく、海老名市も体制そのものはあったものの、あまり連携はとれていなかったようだ。この二つの共通点は地域コミュニティと情報流通のチャンネルが相対的にないこと、トップマネジメントの圧力が強かったということにある。横須賀市は社協のノウハウにしたがったこともあり、地域の福祉関係者の意見を聞く、ヒアリングという情報の一方通行の形式が中心となっていた。地域福祉とはなにかという共通の理解をつくることができなかったものの、時間の制約とトップマネジメントの強さにより具体的な重点目標やスケジュールをいれた計画書ができあがった。ただしその後計画に基づいて行われている福祉の輪推進会議は行政側からのものでこ入れが入っており、計画によって地域の福祉の関係者の行動が変わったというよりも、計画に基づいて行政が新たに全市的な事業を立ち上げることで地域福祉の推進を図っていく様子であった。海老名市は逆に時間制約が緩かったために、全市的な会議体で意見を調整したものの、要望が噴出してしまい、まとめるのが難しく、計画策定担当者に負担がかかりすぎて市内の意見調整も十分にできなかったことから、全体として需要の整理で終わってしまったことが否めない。

第3章の議論では地域の人びとを活性化させる条件として、時間の長さ、地域の福祉関係者同士の情報交換の機会、どれだけ多様なアクターが計画策定に参加をし、双方向の情報交換がなされたのか、情報提供の経路が網羅的かどうか、彼らの意見を反映しつつもどれだけ明確な方向性の提示と目標設定ができたかという条件と、計画策定担当者が現実のところどれだけ裁量をもっていたのか、福祉部門から市内に対してどれだけフィードバックの機会があったのかということを考えて。事例研究においてこれらの要因がそれぞれ、複数組み合わせさせて地域福祉計画が機能する条件になることが観察された。その組み合わせについては行政の地域への情報伝達の経路の一元化、行政内の調整の度合いについて考えた。後者は計画策定担当者の裁量にもかかわってくるため観察されたといえるが、前者については、はっきりと観察することはできなかったものの、策定担当者の力量という部分で印象的にはそんなに外れていないように感じているが、この点についてはさらに詳しく調べる必要があるといえるだろう。



## 第6章 おわりに

---

本稿の主張は以下のとおりである。

地域福祉計画は、福祉の市町村主義の進展と福祉の普遍化に伴うサービス対象者の拡大とそれによって生じる資源不足への対応として 2000 年の社会福祉法制定により制度化された。福祉の個別計画の総合化と住民参加による計画策定によって地域福祉の推進を図ることを狙った、福祉計画の中では自治体の裁量の度合いの非常に高い計画であるといえる。

実態としては全国的にも策定率が低くなっており、その取り組みの仕方も様々である。その原因は市町村合併や都道府県のインフォーマルな支援の様態だけではなかった。計画論による先行研究を検討したところ、地域福祉計画は自治体計画として福祉の総合計画として地域福祉の理念を定め、それに基づいた事業を行政や非行政主体も含め、様々な主体が複数展開することが期待されている。しかし、第1に優先順位付けと調整の本質的な難第2に計画策定担当者にかかる負担の大きさ、第3に地域福祉計画の個別計画を「地域」という軸で再編成を試みても真の意味での調整は難しいという理由から、求められている機能のすべてを行うことは難しいことにある。こうした要因が地域福祉計画の策定率を低めている原因の一つであることが明らかになった。

しかしだからといって、地域福祉計画の発想は実現不可能な意味のないものとはいえない。ガバナンス論の文脈からこうした形態の計画に何が求められているのかということを探えなおすと、慢性的な資源不足と政策領域の分節化に伴う機能不全への処方箋としての役割が地域福祉計画に求められている。具体的には、Peters の参加型ガバナンスと規制緩和型ガバナンスの発想から地域福祉計画の機能は、ボトムアップか上からの巻き込みかという点でアプローチを組み合わせることで、社会福祉サービスのヒエラルキーの中で現場に近い位置にいる人たちや行政内の福祉部門の人たちを活性化させることができる可能性をもち、入手可能な人的資源を最大限利用するということが達成できる。したがって現在対応できていない様々な地域の福祉課題への対応の可能性が開けるのである。

こうした点についてはこれまでのでは捉えることができなかった。なぜなら先行研究においては主体の複数性や水平的なコミュニケーションは考慮されておらず、「複雑なものを単純化する決定」という側面に注目していたために、様々な主体の決定の均衡による調整ということを想定していなかったからである。そしてこうした状況を想定したとき、情報資源の持つ性質から各主体の行動が変化することで計画による行政需要の抑制やコントロールができるようになり、同時にこれまで対応できなかった問題の対応の可能性にも希望が持てるようになる。地域福祉計画の目標の大まかな設定や協働の理念の決定のための話し合いやそれに基づいた進行管理のプロセス自体も情報提供を意味し、社会福祉サービスのヒエラルキーの中で現場に近い人や、行政内の福祉部門の人びとを活性化させ、優先順位付けと需要のコントロールを同時に行うことができるようになる。つまり地域福祉計

画の持つ機能とその可能性は人材の活性化による行政サービスの供給効率の改善と、策定自体により地域の福祉関係者に対して情報資源を提供しながら、行動自体にはたらきかけ、彼ら自身による問題解決の可能性が高まるために、需要の抑制が図られるということの 2 点であり、既存の計画の理論では達成が難しいと考えられる理念などの埋め込みとそれに基づいた進行管理が両方可能になる契機が存在するのではないかという考察を行った。

実際、全国の自治体の策定状況を見ても地域福祉計画の策定を規定するのは社会経済環境ではなかった。統計分析の結果によれば主に正に有意になった変数は人口、人口増加率、住民参加度であった。ガバナンスの環境条件としての社会経済政治要因よりも、計画の必要性や、策定方法のノウハウのほうが影響を与えていることがわかる。人口増加率が大きい、すなわち需要が多ければ多いほど地域福祉計画の策定の必要性は増す。行政の組織規模が大きい自治体は人材も豊富でノウハウをもっている。同時に住民参加に関係する施策を多くやっている自治体ほど、行政組織内と外の間情報に流すチャネルを持っていると考えられるので、地域福祉計画を策定すると考えられる。そしてこれは第 3 章の議論とも整合的である。

ガバナンス論のもつインプリケーションからこのような変化を遂げることをめざす地域福祉計画が機能する条件は限られている。事例研究の結果、地域福祉計画が機能し、地域の人びとを活性化させるのは、地域の人びとを活性化させる条件として、時間の長さ、地域の福祉関係者同士の情報交換の機会、どれだけ多様なアクターが計画策定に参加をし、双方向の情報交換がなされたのか、情報提供の経路が網羅的かどうか、彼らの意見を反映しつつもどれだけ明確な方向性の提示と目標設定ができたかという条件であり、計画策定担当者が現実のところどれだけ裁量をもっていたのか、福祉部門から庁内に対してどれだけフィードバックの機会があったのかという条件によって規定されること、組み合わせとしては特に行政内の調整がとれていることが条件として重要であることが明らかになった。

以上が結論である。本稿で明らかになったように地域福祉計画には様々な期待がこめられているものの、実際はできることとできないことが存在し、計画の機能する条件も限られている。その点を考慮しつつ、自分の自治体の状況に応じて、計画策定に取り組むのか、取り組まないのか、どのように取り組むべきかということをそれぞれの自治体が考えることが重要だと考えられる。

最後に本稿の分析でできなかった部分について簡単に述べる。まず実証分析についてである。自治体の全国的な分析において、本稿の分析手法自体の改善も含めきちんと仮説を構築してから再度分析をしたい。また、本来ならば行うべき現在策定がなされている全国の地域福祉計画の内容・機能自体がどのようにガバナンスの環境条件と結びついているのかということについては調べることはできなかった。事例研究においては全国的自治体の中の分散に比べれば、ばらつきのない 4 自治体を扱ったが、策定していない自治体がなぜしていないのか、また市と町村において何か地域福祉計画が機能する条件について違い

があるのかについても調べる必要があったと考えられる。また、理論的に考察した地域福祉計画が機能する条件として行政の計画策定担当者から地域への情報経路の一元化が望ましいという仮説については実証できなかった。また、地域福祉計画には、生活保護等の福祉における給付の部分が含まれておらず、保健師など専門職の方が加わっていないことが多いが、その理由については本稿の中で検討し、位置づけることができなかった。

そして本稿は地域福祉計画を中心に主に自治体計画とガバナンスという観点から考察した。本稿の議論が福祉の計画だけではなく、都市計画マスタープランのような他の分野の同じような性質を持つ計画においても本稿の議論が適用可能かは検証しなければならない。

以上の課題は別途稿を改めて検討したい。

\* \* \* \*

本稿は多くの方々のご協力により執筆することができました。

事例研究のために神奈川県横須賀市、大和市、藤沢市、海老名市の地域福祉計画担当の職員の方々、また実際の論文作成には使用しなかったものの、神奈川県開成町や藤野町の計画担当者の方々、それから埼玉県地域福祉支援計画の担当者の方々のお話をお伺いすることができました。計量分析のための資料を集める際には厚生労働省の地域福祉課の担当係長にもお話を聞かせていただき、全国の都道府県の地域福祉支援計画の担当者の方々に電話やメールで何度も問い合わせ、お手を煩わせてしまいました。また、本学大学院人文社会系研究科の武川教授、明治学院大学社会学部和気助教授から福祉社会学の分野で行われている研究の資料と有益なコメントをいただきました。多くの方々が、大変お忙しいのにも関わらず非常に多くの時間を快くさいてくださり、有益なアドバイスをくださったこと、心より感謝申し上げます。

特に第2章、第4章、第5章の部分は地域福祉計画を調べるに過程で伺ったお話をもとにした資料調査等で構成しており、固有名詞が多数でているものの、記述、事実関係に誤りがあればすべて私の責任に属します。

## 引用・参考文献・データ・HP等のリスト

---

- Arnstein,R.S.[1969],”A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners*,35,pp.216-224
- 鮑戸弘・佐藤誠三郎[1986]「政治指標と財政支出—647都市の計量分析」大森・村松編『日本の地方政府』東京大学出版会 pp.141-179
- 秋月謙吾[2001]『行政・地方自治』東京大学出版会
- 蟻塚昌克[1998]『社会福祉行財政論—基礎構造の解明と改革の課題』中央法規出版
- Bryson, J. M. & Crosby B.C. [1992] *Leadership for the common good: Tackling public problem in a shared power world*, Sanfrancisco: Jossey ·Bass
- 地域福祉研究会編[2002]『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
- Dorcey,A..et al.[1994] *Public Involvement in Government Decision-making:Choosing the Right Model*, Government of British Columbia
- 衛藤幹子[1996]「自治体の政策形成力—市町村老人保健福祉計画の策定に関する全国調査結果」『季刊行政管理研究』74(2):3-28
- 藤村正之[1999]『福祉国家の再編成』東京大学出版会
- 古川孝順[1995]『社会福祉改革 そのスタンスと理論』誠信書房
- 古川孝順[1997]『社会福祉のパラダイム転換—政策と理論』有斐閣
- 古川孝順[1998]『社会福祉基礎構造改革 その課題と展望』誠真書房
- 橋本和孝著[1996]『ソーシャル・プランニング：市民生活の醸成を求めて』東信堂
- 林雅彦編[2002]『地域福祉を拓く 地域福祉の法務と行政』ぎょうせい
- 平野方紹[2005]「社会福祉基礎構造改革と地域福祉計画」島津淳・鈴木真理子編著『地域福祉計画の理論と実践 先進地域に学ぶ住民参加とパートナーシップ』ミネルヴァ書房
- 平川隆之・武川正吾[2003]「地域福祉計画の時代はじまる～地方ガバナンスの学校～」『地域政策研究』(24):6-19
- 広本政幸[1997]「老人保健福祉計画の一様性と多様性」『季刊行政管理研究』80(4):70-99
- Hood.C.C.[1983] *The Tools of Government*, London :Macmillan
- Hood.C.C.[1986] “Concepts of Control over Public Bureaucracies: ‘Comptrol’ and ‘Interpolable Balance’” in Kaufmann et al.[1986] *Guidance, control, and evaluation in the public sector : the Bielefeld interdisciplinary project*, Berlin ; New York : W. de Gruyter
- 伊部英男・大森弥[1988]『明日の福祉⑤ 福祉における国と地方』中央法規出版
- 井村圭壮・相澤譲治[2001]『福祉制度改革の基本体系』勁草書房
- Innes, J. E [1996]”Planning through Consensus Building:a New View of the

Comprehensive Planning Ideal,” *Journal of the American Planning Association*, vol62

- 伊丹敬之・加護野忠男[2003]『ゼミナール経営学入門 第3版』日本経済新聞社
- 伊藤周平[1996]「社会福祉における利用者参加—日本の福祉政策と参加の理念」社会保障研究所編[1996]『社会福祉における市民参加』東京大学出版会
- 伊藤修一郎[2002]『自治体政策過程の動態 政策イノベーションと波及』慶応大学出版会
- 岩崎美紀子[2000]『市町村の規模と能力』ぎょうせい
- 木原佳奈子[1996]「市町村における福祉政策ネットワークの構造と動態—高齢者福祉改革をめぐって」『年報行政研究』(31):124-145
- 北原鉄也[1998]『現代日本の都市計画』愛媛大学法学会
- 北原鉄也[2000]「マスタープランニングと地方分権」水口憲人, 北原鉄也, 真淵勝編著『変化をどう説明するか 地方自治篇』木鐸社 pp.135-163
- 小林良二・坂田周一・定藤丈弘[1996]『社会福祉計画』有斐閣
- 小林良彰[1998]『地方自治の実証分析—日米韓3カ国の比較研究』慶應義塾大学出版会
- Lieberman, Evan S [2005]”Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research” *American Political Science Review* 99(3):435-452
- 牧原出[1991]『東京大学都市行政研究会 研究叢書2 政治・ネットワーク・管理—R.A.W.ローズの政府間関係論と80年代イギリス行政学—』東京大学都市行政研究会
- 牧原出[1998]「計画・調整」森田朗[1998]『行政学の基礎』岩波書店 pp.142-162
- 牧里毎治[2003]「地域福祉計画の目指すもの」『地域福祉研究』(31):29-37
- March, James G and Olsen Johan, P [1995] *Democratic Governance*. New York :Free Press
- 柵木靖子[1992]「在宅福祉施策自治体間格差の要因分析—奈良県の市町村を対象にして」『季刊社会保障研究』28(1):79-91
- Michael Ignatieff [1994] *The Needs of Strangers*, London : Vintage = [1999] 『ニーズ・オブ・ストレンジャーズ』添谷育志・金田耕一訳、風行社
- Michael Ignatieff [1996] *There's no place like home : the politics of belonging' in The age of anxiety*, London: Virago Press pp.85-105=[1999] 「帰属の政治学—我が家にまさる場所はない／帰るべき場所などどこにもない」『ニーズ・オブ・ストレンジャーズ』添谷育志・金田耕一訳、風行社 pp.200-226
- 三浦文雄[1995]『[増補改訂]社会福祉政策研究—福祉政策と福祉改革』全国社会福祉協議会
- 文部科学省研究費 日本地域福祉学会地域福祉計画研究プロジェクト 課題番号(15203025) [2005]『地域福祉計画研究プロジェクト中間報告集 協働と参加による市町村地域福祉計画のシステム形成及び評価に関する実証研究』

- 森田朗[2003]「これからの自治体計画行政の視点」『自治体における新しい計画行政のあり方に関する調査研究 自治体と計画行政—財政危機下の管理と参加—』財団法人日本都市センター
- 森田朗・大西隆・植田和弘・神野直彦・荻谷剛彦・大沢真理編[2003]『講座 新しい自治体の設計 1 分権と自治のデザイン ガバナンスの公共空間』有斐閣
- 村松岐夫編[2006]『テキストブック 地方自治』東洋経済新報社
- 中邨章[2004]「行政、行政学と「ガバナンス」の三形態」『年報行政研究』
- 日本行政学会編[1972]『行政計画の理論と実際』勁草書房
- 新川達郎[2003a]「自治体計画行政の現状と課題—今後の市町村総合計画について」『都市問題』94(10):3-26
- 新川達郎[2003b]「参加と計画—市民参加の再構築と計画過程の再構築—」『自治体における新しい計画行政のあり方に関する調査研究 自治体と計画行政—財政危機下の管理と参加—』財団法人日本都市センター
- 西尾勝[1990]『行政学の基礎概念』東京大学出版会
- 西尾勝・村松岐夫編[1995]『講座行政学 第4巻 政策と管理』有斐閣
- 西尾勝[2001]『行政学 新版』有斐閣
- 大森弥編[2000]『分権改革と地域福祉社会の形成』ぎょうせい
- 大山博[1997]『保健・医療・福祉の総合化を目指して』光生館
- 大山博[2000]『社会福祉法』の制定とその目指すもの『社会福祉研究』(79):2-12
- 大橋謙策[2004]「新しい社会福祉システムとしての地域福祉 地域福祉計画の必要性和意義」『都市問題』95(7):1-15
- Peters, B.Guy [2001] *The Future of Governing, Second Edition, Revised*, University Press of Kansas
- Pierre, Jon and B.Guy Peters[2000] *Governance, Politics and the State. New York: St Martin's Press*
- Robert Leach and Janie Percy-Smith[2001] *Local Governance in Britain* Basingstoke: Palgrave
- Rhodes, R.A.W[2000] *Governance and Public Administration* Pierre, J.ed.[2000] *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford UP
- Richard C. Feiock, Jill Tao and Linda Johnson[2004] "Institutional Collective Action: Social Capital and the Formation of Regional Partnership" *Richard C. Feiock Eds, Metropolitan Governance: Conflict Competition and Cooperation*. Georgetown University press. pp.147-158
- 齊藤貞夫[2003]「市町村地域福祉計画策定と社会福祉協議会の役割」『地域福祉研究』(31):9-17

- 齊藤慎・中井英雄[1991]「福祉支出の地域間格差—市町村歳出決算の老人福祉費を中心として」『季刊社会保障研究』27(3):265—273
- 佐々木寿美[2005]「高齢者福祉をめぐる政策過程研究」『年報行政研究』40:128—148
- 佐藤満[2000]「地方分権と福祉政策—『融合型』中央地方関係の意義」水口憲人, 北原鉄也, 真淵勝編著『変化をどう説明するか 地方自治篇』木鐸社
- 島津淳・鈴木真理子編著[2005]『地域福祉計画の理論と実践 先進地域に学ぶ住民参加とパートナーシップ』ミネルヴァ書房
- 社会福祉法令編[2001]『社会福祉法の解説』中央法規出版 pp.235
- 新藤宗幸[1996]『福祉行政と官僚制』岩波書店
- 新川敏光[2005]『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房
- 曾我謙悟[1998a]「地方政府の政治学・行政学:「アーバン・ガバナンス」の視点からの整理と検討(1) — (7・完)」『自治研究』74(6): 89-110, (7): 86-103, (8): 94-115, (9): 88-112, (10): 76-89, (11): 74-93, (12): 57-78
- 曾我謙悟[1998b-2000]「日本のアーバン・ガバナンス:1980年代の東京都の都市空間管理(1) — (5・完)」『阪大法学』48(5): 31-92, 49(1): 125-188, 49(5): 1-38, 49(6): 1-52, 50(1): 67-108
- 曾我謙悟[1998c-2000]「アーバン・ガバナンスの比較分析:英・仏・日の都市空間管理を中心に(1) — (6・完)」『国家学会雑誌』111(7/8): 1-75, 112(1/2): 61-150, 112(5/6): 35-112, 112(9/10): 1-85, 113(1/2): 34-98, 113(3/4): 1-68
- 曾我謙悟[2004]「ゲーム理論から見た制度とガバナンス」『年報行政研究』(39): 87—109
- 曾我謙悟[2005]「都市計画と制度・経済・政治:都道府県データの計量分析」『ノモス』17: 53-68
- 早田幸[2006]「計画主体理論の再構築をめざして」高見沢実編著『都市計画の理論—系譜と課題』学芸出版社
- Stoker, Gerry [1998]”Governance as Theory :Five Propositions” International Social Science Journal,155
- 須田晴海[2002]「市民運動と市民参加」松下圭一、西尾勝、新藤宗幸編『自治体の構想 課題』岩波書店
- 砂原庸介[2006]「ガバナンス論の射程—代表民主制における「公共的問題」への対応をめぐって—」『相関社会科学』15: 70-85.
- 社会保障研究所編[1996]『社会福祉における市民参加』東京大学出版会
- 鷹野吉章[2004]「わが国における地域福祉計画の系譜と主要課題」『都市問題』(95):17-27
- 武智秀之[1996a]『行政過程の制度分析 戦後日本における福祉政策の展開』中央大学出版部
- 武智秀之[1996b]「政府と非営利団体」社会保障研究所編『社会福祉における市民参加』東

京大学出版会

武川正吾[1992]『地域社会計画と住民生活』中央大学出版部

武川正吾[1997]「保健・医療・福祉の総合化の意義とその課題」大山博・嶺学・柴田博[1997]『保健・医療・福祉の総合化を目指して』光生館

武川正吾[2005]「第2章 地域福祉計画の概要」武川正吾編『地域福祉計画—ガバナンス時代の社会福祉計画』有斐閣

武川正吾[2006]『地域福祉の主流化 福祉国家と市民社会Ⅲ』法律文化社

田辺国昭[1997]「老人保健福祉計画の策定過程と行政モデルの転換」『季刊社会保障研究』33(4):252-259

田尾雅夫[2000]「市民と行政のパートナーシップ」水口憲人, 北原鉄也, 真淵勝編著『変化をどう説明するか 行政篇』木鐸社

Theda Skocpol, Christopher Howard, Susab G. Lehmann, and Matjorie Abend-Wein[1993]

“Woman’s Associations and the Enactment of Mothers’ Pensions in the United States.” *American political Science Review* 87:686-701

外川伸一[2005]「ガバナンス論へのアプローチに関するノート」『山梨学院大学法学論集』(54):253-316

戸政佳昭[2000]「ガバナンス概念についての整理と検討」『同志社政策科学研究』2(1):307-326

塚原康博[1990]「社会福祉支出決定のメカニズムの計量分析—東京都の自治体を対象として—」『季刊社会保障研究』26(2):138-143

打越綾子[2003a]「自治体における政治行政の流動化と計画現象」『都市問題』94(10):27-41

打越綾子[2003b]「自治体における計画間関係と組織間関係」『自治体における新しい計画行政のあり方に関する調査研究 自治体と計画行政—財政危機下の管理と参加—』財団法人日本都市センター

打越綾子[2004]『自治体における企画と調整』日本評論社

右田紀久恵[1993]『自治型地域福祉の展開』法律文化社

右田紀久恵[1995]『地域福祉総合化への途—家族、国際化の視点をふまえて—』ミネルヴァ書房

右田紀久恵[2005]『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房

財団法人[2006]『国民の福祉の動向・厚生指標臨時増刊』第53巻、12号

全国社会福祉協議会[1984]『地域福祉計画 理論と方法』社会福祉法人 社会福祉協議会

全国社会福祉協議会[2001]『地域福祉計画の策定に向けて』全国社会福祉協議会

全国社会福祉協議会[2006a]『平成17年度地域福祉計画に関する調査研究報告 「地域福



社計画による社会福祉の総合化をめざして』全国社会福祉協議会  
全国社会福祉協議会[2006b]『新版・社会福祉学習双書 2006<第7巻>地域福祉論』全国  
社会福祉協議会

### <計量分析関係の参考文献>

Alan Agresti[1996] *An introduction to categorical data analysis*, New York:Wiley  
= [2003] 渡邊裕之他訳『カテゴリーカルデータ解析入門』サイエンティスト社  
増山幹高, 山田真裕[2004]『計量政治分析入門』東京大学出版会  
森田朗・田辺国昭・城山英明[2002]『行政計画における意思決定構造と組織学習の動的  
連関についての研究』文部省科学研究費補助金(基盤研究(B)(2))研究成果報告書  
縄田和満[2002]『Excel 統計解析ボックスによるデータ解析』朝倉書店  
数理社会学会監修[2006]『社会の見方・測り方 計量社会学への招待』勁草書房。  
曾我謙悟[2001]「地方政府と社会経済環境—日本の地方政府の政策選択」『レヴィアアサン』  
(28) : 70—96  
J.M.Wooldridge[2003] *Introductory Econometrics A Modern Approach 3<sup>rd</sup> Edition*  
Thompson South-Western

### <計量分析関係のデータ>

地方行政調査会[2004]『全国知事市町村ファイル 知事・市区長に関する調べ、町村長に関する  
調べ 2004—2005』  
地方行政調査会[2005]『全国知事市町村ファイル 知事・市区長に関する調べ、町村長に関する  
調べ 2005—2006』  
地方行政調査会[2006]『全国知事市町村ファイル 知事・市区長に関する調べ、町村長に関する  
調べ 2006—2007』  
地方自治総合研究所[2004]『全国首長名簿』  
地方自治総合研究所[2005]『全国首長名簿』  
地方公務員制度研究会編[2006]『地方公務員給与の実態 (別冊) 平成17年度版』  
朝日新聞社[2004]『民力 2004年度版』  
朝日新聞社[2005]『民力 2005年度版』  
朝日新聞社[2006]『民力 2006年度版』  
日本経済新聞社・日経産業消費研究所[2004]『全国市区の行政比較データ集 2004年度調  
査』  
総務省統計局[2006]『統計で見る市町村のすがた 2006』

総務省自治財政局[2006]『平成 16 年度市町村別決算状況調べ』

<HP 等>

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/>

大和市 HP :<http://www.city.yamato.kanagawa.jp/f-soumu/seisaku/chf-keikaku.htm>

横須賀市 HP: [http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/chiiki\\_fukushi/](http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/chiiki_fukushi/)

藤沢市HP : <http://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/>

海老名市HP:

[http://www.city.ebina.kanagawa.jp/cgi-bin/odb-get.exe?WIT\\_template=AC020000&WI](http://www.city.ebina.kanagawa.jp/cgi-bin/odb-get.exe?WIT_template=AC020000&WI)

[T\\_oid=icityv2::Contents::3109](http://www.city.ebina.kanagawa.jp/cgi-bin/odb-get.exe?WIT_template=AC020000&WIT_oid=icityv2::Contents::3109)

えびなネット <http://www5d.biglobe.ne.jp/~ebinanet/ipansitumon.html#y22>

大和市・横須賀市・藤沢市・海老名市の市議会議事録

旧厚生省関係審議会議事録等 HP <http://www1.mhlw.go.jp/shingi/index.html>

総務省統計局 HP <http://www.stat.go.jp/> など。