

# コミュニティワークと 地域福祉計画

見 神 俊 彦

Community Work and  
Community Welfare Planning

Toshihiko Mikami

## 1. 地域福祉の現状

1970年代以降、老人福祉対策は社会福祉の重点施策になった。そして特別養護老人ホームを中心に施設整備が急テンポで進み始めた。その一方で、コミュニティケアとしての在宅福祉サービスを拡大、充実することも焦眉の急になった。このような在宅福祉サービスの新展開は、ホームヘルプ、デイケア、ショートステイサービスを柱にして、地域での、あるいは地域による福祉サービスを向上させようと、いわゆる地域福祉への関心を高め、地方自治体はじめ社会福祉協議会、福祉施設等の積極的な取組みを促すことになった。これは国の行政改革にもとづいた、「福祉見直し」による、数次の福祉改革に端を発したものだが、今では、福祉諸法の改正によって、地方自治体を主役にした地域福祉対策の推進が、社会福祉の主流を占めるようになった。そしてその具体的な実践のための地域福祉計画の策定が、近年、地域福祉の中心的な課題になっている。

しかしこのような展開の中であって、地域福祉についての考え方に、例えば、在宅福祉サービス＝コミュニティケア＝地域福祉という認識がある。また地域福祉はコミュニティケアを内包する上位概念だとする理解もあり、地域福祉の概念や方法は必ずしも一定していない。また地域福祉政策は「ニーズ論」によりかかり、日本型福祉社会を指向する安上り福祉政策だとの見解を示す向きもある<sup>(1)</sup>。こうして、地域福祉の目標や概念規定、あるいは方法論についてはさまざまな論議があって、百家争鳴の状況になっている<sup>(2)</sup>。

こうしたこともあって、地域福祉の今日性や、その早急な実践が声高に叫ばれる一方、地域福祉実践の現場では、ワーカーやボランティアたちから、何が地域福祉なのかという戸惑いの声を聞くことが多い。その高踏的な理念と現場実践の乖離のため、地域福祉そのものの位置づけが不透明に受け取られているのである。したがって具体的な政策としての地域福祉計画なる

ものは、地域住民はもちろん、地域の社会福祉従事者にとっても縁遠い存在になっている。このまま地域福祉計画だけが独り歩きして、さまよえる地域福祉になってはならない。

このことは、地方自治体を持つ基本計画、実施計画、その中の社会福祉計画との関係についても言える。これらは本来、緊密な整合性を保たなければならないものだが、それらを補完する政策としての地域福祉の理念、実施主体、実施責任の分担、財源調整などの問題が明確に規定されているのだろうか。そしてこれら行政計画に対して、地域福祉計画は正しく位置づけられているのか。筋の通った計画になっているのか。こうした点を明らかにしておく必要がある。

敢えて言うなら、地域福祉の現状は、高邁な理想論が高々と掲げられているにもかかわらず、在宅福祉サービス＝コミュニティケア＝地域福祉として、その充実を重点課題にする－それに止まっている－のが多いようだ。そして現場の施設職員やワーカー、ヘルパーたちからは、「在宅福祉が地域福祉だ」という声が聞こえて来る。したがって施設ケアや地域組織化活動（コミュニティワーク）を含め、地域福祉論が言う本来の地域福祉を実現しようとするからには、地域福祉への道程に立ちはだかっている障害を早急に克服しなければならない。

## 2. 地域福祉政策の課題

あまたの地域福祉理論の中で、地域福祉実践のための政策形成には、岡村重夫氏の「地域福祉論」<sup>(3)</sup>が先導的な役割を果している。周知のように、全国社会福祉協議会は岡村理論をモデルにして「在宅福祉サービスの戦略」<sup>(4)</sup>を構成し、また永田幹夫氏が「地域福祉論」<sup>(5)</sup>を上梓している。そしてこれは全社協という立場から当然だが、これらのテキストは、各地の社協活動において、地域福祉活動推進のマニュアルになっている。多くの批判にさらされながらも、全社協地域福祉論→日本型福祉社会論は、国の社会福祉政策の一部として定着し、既にルビコンを渡っている。

岡村理論によると、地域福祉概念を構成する要素は、(1)最も直接的、具体的援助活動としてのコミュニティケア、(2)コミュニティケアを可能にするための前提条件づくりとしての、一般的な地域組織化活動と地域福祉組織化活動、そして(3)予防的社会福祉の3者である。またおよそ系統的・計画的な地域福祉活動は、これらの三つの構成要素をそなえなければならないということである。<sup>(6)</sup>

なお、(2)の組織化活動のうち、前者は地域福祉の実現にとって望ましい、新しい地域社会構造としてのコミュニティづくりであり、後者はそれを基盤として、社会的な援護の必要な対象者を中心にした福祉活動の組織化をさしている。しかもこれらの地域組織化活動は、コミュニティケアや予防的社会福祉を効果的に進める前提条件であり、地域住民を主体に、地域社会の構造や関係機関に働きかける組織化活動である。

したがって地域福祉実践のための政策である地域福祉計画は、上記の三つの構成要素につい

て、具体的な実施計画を系統的に策定しなければならないということになる。特に、新しい地域社会構造を形成するためのコミュニティワークが、地域福祉活動の成立基盤であり、望ましい前提条件だから、これが地域福祉計画策定のエッセンスになる。換言すれば地域福祉計画は、新しい地域社会を形成するコミュニティワークを併せ行うことによって、はじめて実効のあるものになり、これが地域福祉の最も望ましい姿になる。

したがって、筆者の目下の関心の一つは、新しい地域社会形成のためのコミュニティワークが、われわれの生活基盤である地域社会の現状、あるいは地域社会の中に占める社会福祉の実態から、いわゆる地域福祉実践と、現実になどどのようなかわりを示しているかということである。

仮りに、新しい地域社会を形成するという前提条件が満たされない限り、地域福祉は成立しないのだとすると、他の構成要素、つまりコミュニティケア、予防的社会福祉を充実、展開しても、総体的にそれは地域福祉とは言えなくなる。その前提条件が欠けていたり、未成熟な地域社会においても、地域福祉は成立するのだろうか。このように考えると、社会福祉実践とは直接にかかわらない一般的地域組織化活動を、地域福祉構成の前提、成立基盤要件に取り込むには、概念的に再考する必要がある。

つぎに、地域福祉政策を具現化する地域福祉計画の性格については、特に行政計画との関係を明らかにする必要がある。地域福祉計画の上位計画である地方自治体の基本計画、実施計画が、新しいコミュニティづくりを基盤とした、地域福祉計画の理念を確実に組み込んでいるかどうか。さらには、計画の整合性や、計画の位置づけ、あるいは政策策定・実施主体等の関連性を明らかにしなければならない。

一つには、地域福祉実践の主体は地域住民であるが、地方自治体は地域福祉推進の主役となって、住民参加のもとに、社会福祉協議会等の各種民間団体、各種機関と協同して、地域福祉計画を策定しそれを実行する。他方、地域福祉計画は住民による、住民のための計画であるから、住民自治の原則に立ち、住民参加のもとに住民主体で立案、策定しなければならないという立場もある。この場合、社会福祉協議会は住民の側に立って、そのとりまとめに協力する役割を持つのは論をまたない。しかし、このようにして策定された地域福祉計画は、常に行政計画と理念や具体的施策の面で整合するとは限らない。こうしたことがもし起こると、行政計画と地域福祉計画の関係調整は非常に難しいものになる。

ふつう基本計画、実施計画は社会福祉計画を含み、また一般行政としてのコミュニティ政策を持っている。これらと地域福祉計画は、本来、理念の一貫性と政策の整合性を持つものである。もしこの間に一貫性を欠き、整合性を失うようなことがあると、行政、ひいては住民生活に混乱が起こるのは言うまでもない。地域福祉計画は机上論に止まり、計画は画餅に帰してしまうだろう。このような観点からすると、地域福祉計画は、自治体の責任で策定するのが望ましいと考えるのだが、その過程における住民参加の問題は常に問われるところである。

### 3. 新しい地域社会とコミュニティワーク

(1) 地域福祉活動実践の基盤である、新しい地域社会を形成する地域組織化活動つまりコミュニティワークは、地域福祉にとって望ましい、地域社会構造や社会関係をつくりだす活動である。また地域社会の生活環境施設の整備はもちろんのこと、地域住民の生活水準の向上に役立つ制度・機関やサービスの充実について、行政、立法機関に対して要求行動を展開すること、さらには、コミュニティとして可能な限りの資源を動員して、自発的な問題解決行動をとることである。<sup>(7)</sup>

これは一般的な意味でのコミュニティワークであって、具体的には、ムラの・伝統的な「地域共同体」を、いかにして「新しいコミュニティ」に転換させるか。また「無関心型」ないしは「アノミー型」といわれる地域社会を、どのような手段で、地域主体的態度と普遍主義的人権意識を持った、コミュニティ型地域社会に発展させるかということである。さらには、地域住民は個我の自覚や普遍主義的人権意識を持つけれども、それが単に観念的個我の段階に止まり、いまだ自己を主体化して、具体的な問題解決のための地域的連帯行動を取り得ない「市民化社会型」地域社会の中に、いかにしてコミュニティをつくりだすかということである。<sup>(8)</sup>

このようなコミュニティの分析枠組にもとづく、新しいコミュニティの必要性は、単に社会福祉の関心事であるばかりでなく、本来、地域住民のすべての生活問題対策にとって重要な意味を持っている。しかも、このコミュニティ形成政策が展開され始めたそもそもの理由は、戦後、わが国の地域社会における「地域共同体の崩壊」に由来していることは周知の事実である。そして公けに、初めてコミュニティ問題を提起し、コミュニティの必要性、形成政策を提示したのが、1969年の「コミュニティ—生活の場における人間性の回復」<sup>(9)</sup>である。

これに触発されて、自治省（モデルコミュニティ）、文部省（社会教育）はじめ各省庁による、行政主導型のコミュニティ政策が、縦割り行政そのままに、花火のように打ち出された。またそれを受けて、“工業優先の開発から、生活優先の福祉とコミュニティへ”のスローガンを旗印に、都道府県や市町村などの地方自治体においても、中央省庁を上回るほどの勢いで、コミュニティ政策に力点を置くところが出て来た。<sup>(10)</sup>

例えば、「広島県新長期総合計画—新しいコミュニティづくりをめざして—」（1977年）、岡山県「コミュニティと地域福祉システム」（1977年）、兵庫県「21世紀への生活文化社会計画（兵庫県総合計画）—参加と合意と連帯の県政—」等、日本列島あげて“コミュニティづくり”の観を呈した。

これらの政策内容を見ると、広島県では、①全県的な合意の確立、②組織づくりへの協力、援助、③コミュニティリーダーの養成、④コミュニティ施設の整備、を目標に上げている。岡山県は、コミュニティセンター等の施設整備、コミュニティ組織の育成、住民の自主活動を促

進する事業、ボランティア活動事業を中心に据えている。そして特に地域福祉システムの強化のため、地域における保健、医療、療育、保護、介助などのサービスに関する施設、人、組織の体系化を図ることをあげているのが特色である。また兵庫県は、施設づくりを中心にした財政的援助よりも、新しいふるさとづくりという県全体の政策の中で、地域住民の連帯感や自主性を育てる活動を推進することを重点課題にしている。

このように各自治体のコミュニティ政策は、基本的にはよく似通った内容で、施設づくりを中心に進められている。反面、各自治体はそれぞれに目玉政策を特定して、その独自性を発揮しようとしている。

ただここで指摘しておかなければならないのは、これらコミュニティ政策は、すべて一般行政の範疇で実施されていることである。これらの政策は、行政の総務、企画部局が主体になった、「地域振興委員会」で立案・計画され、住民参加方式の手続きはそれなりに取られているが、実質は、行政主導型の上意下達 of 総合計画の一部になっている。さらにこれらの計画が、主管課を経て地域に“下ろされる”と、市町村、区、学区、町内会、自治会の縦割り系列の網目の順に、いわゆる「コミュニティ活動推進協議会」が組織、結成されていくことになる。

これが自治省型のモデルコミュニティ方式であり、末端は、小学校区単位の組織になる。これらはおおむね地域の有力者を中心にした、伝統的な「地域共同体型」のコミュニティづくりを指向するものに組織化され、組み込まれて行く。この協議会の活動は、主に公・民の関係機関、団体や地域諸団体との連絡調整、地域広報や、コミュニティセンターの運営・管理である。

こうして展開されたコミュニティづくりが、それなりに住民のコミュニティ意識の高揚に効果をもたらした点は認められよう。しかしいわゆる新しい地域社会の目標である、住民を主体にした自治と連帯、協同への実効性については、一般論として、東京都の調査例のように、地域活動の必要性、参加についての住民意識は、「感じるが何もせず」<sup>(11)</sup> というところに現状を物語っている。

なおまた、市町村、学区等の地域社会には、現に社会教育系列の「青少年問題協議会」、社会福祉系列の「福祉の街づくり推進協議会」その他が組織されており、今また、「地域福祉推進協議会」が結成され、されようとしている。コミュニティワークの実施主体は学区推進協議会であり、いわゆるコミュニティリーダーは区内の実力者、メンバーは民生委員総務、婦人会長、消防団長、子供会長等、各種団体の代表者が顔を並べている。しかし身体障害者団体、手をつなぐ親の会等の福祉団体の参加は限られている。それにしても、〇〇協議会の数が幾つになっても、その構成メンバーは殆んど同じである。

このような地域社会における住民組織の構造は、本来、伝統型の前近代的な構造・体質を持っており、これが地域住民の生活基盤を構成する特質と見られている。他方、現代の大衆社会状況の中で、地域住民の生活意識は、奥田道大氏の分析枠組の示すように、地域共同体型、アノミー型、個我型等が、多元化し重層化している。<sup>(12)</sup> それぞれに新しいコミュニティ形成へのポ

テンシャルを内在しているとはいえ、地域福祉論の言う、一般的地域組織化活動による新しい地域社会の形成が、どこまで期待できるか甚だ疑問である。

(2) 新しい地域社会の形成について、社会福祉の立場からアプローチしているのは、「コミュニティ形成と社会福祉」と題する、中央社会福祉審議会の答申（1971年）である。これによると、福祉の分野でのコミュニティとのかかわりは、地域組織化事業、地域福祉施設、コミュニティケアの三つの事業においてとらえられ、具体的には、“地域組織化活動を通して問題を解決し、そして住民の自主性を高め、その相互連帯を高めることができれば、これらの活動はコミュニティ形成の重要な役割を果たす”<sup>(13)</sup> ことになる。

このように、ここでいうコミュニティ概念は、一般行政や社会教育のそれとはいささかねらいが違い、コミュニティワークと、地域における福祉問題解決との関連性に特に焦点を当てている。そして、“社会福祉における地域福祉施設の造成とその機能は、地域住民のコミュニティ意識の形成とか、これらの施設利用を通して、相互連帯性を強めることを直接には意図するものではない。しかしながら、地域福祉計画の策定、施設の造成についての地域住民の協力、さらにその運営等における地域住民の参加などが十分はかられるならば、新しいコミュニティ形成の一翼を担うことは否定できない”<sup>(14)</sup> とも主張する。

ともあれ、この答申がその後の地域福祉政策の基本理念となり、在宅福祉サービスの展開、ボランティア運動、施設の社会化、地域解放等の活動につながって、相応の成果を上げて来たことはよく知られている。しかし、これは地域福祉構築の先駆的な理論ではあったが、社会福祉協議会を中心にした地域組織化活動は、その後において活発に進められたとは言い難い。中には立派な業績を上げている活動体があるけれど、一般には見るべきものは少なく、むしろ低迷している状況だろう。その理由はいろいろあろうが、何としても、たとえ法改正で社協の法人化が日の目を見たとはいえ、社会福祉協議会の弱体性を指摘しなければなるまい。

地域福祉活動の推進が強く要請されている今日、地域の福祉供給システムの構築、ネットワークづくりにおいて、コーディネーターとして、民間福祉活動に主体的な役割を担うのは社協に外ならない。しかし、コミュニティ形成、地域福祉推進の主役になるにはどうも力不足である。そして、行政は縦割り行政の強固な壁の中に閉じこもって、ネットワークづくりに余り関心を示さないし、先に見たように、地域住民のコミュニティ意識も、住民自治、連帯と協同を標榜するわりには、未だ成熟しているとは言えない。耳目を引くのは各種の住民運動だが、特定の市民団体、住民組織によるものが多く、コミュニティワークとして、地域社会に定着しない側面がある。

さらに、一般の地域組織化活動として位置づけられている、「コミュニティ推進協議会」等と、ソーシャルワークの立場からする、社会福祉協議会主体のコミュニティワークとの関係が問題になる。これらは緊密な連携をたもって、相互補完的に活動を進めなければならないが、活動方針、事業内容、運営方式について、また役割分担や責任等の課題を解決して置く必要がある

う。

#### 4. 行政計画と地域福祉計画

最近、地域福祉計画が各地方自治体、社会福祉協議会の手によって策定され、公表されている。その幾つかについて、地域福祉計画と基本計画、実施計画との関係、位置づけ、またコミュニティ政策との連携の問題を検討してみよう。

(1) 「東京都における地域福祉推進計画の基本的在り方について」(1989年)を見ると、東京都は地域福祉計画を、東京都が全域を対象に策定する「地域福祉推進計画」と、区市町村が策定する「区市町村地域福祉計画」、さらに地域住民を主体にして、社会福祉協議会等が計画の担い手になる「地域福祉活動計画(住民活動計画)」の「三相」の形態で構成している。

これらの計画は互いに補完しあう関係にあるとして、それぞれの役割分担、実施主体、責任を区分している。すなわち、地域福祉は住民に最も身近な自治体で総合的に実施すべきだとの考えから、「区市町村計画」が中心的役割を担うものとして位置づけられている。この点が大きな特色であり、また「推進計画」と「区市町村福祉計画」は、将来のニーズの総量を予測し、それに対応するサービスの総量を目標として、それらを計画的に整備する役割を持つ。一方、「住民活動計画」は住民自身を含む民間が、課題解決のために活動することを保証する役割があるとしている。

この地域福祉推進計画は、都の基本計画(第2次東京都長期計画、1986年)によれば、“人生80年時代の都民生活の創造”(第3章)のため、豊かな福祉社会を築く政策の一つとして位置づけられ、在宅福祉サービス、社会福祉施設の整備、福祉のまちづくりの推進などを内容にした地域福祉の推進を想定している。そして、「高齢者、障害者などハンディキャップをもつ人々はもとより、都民の誰もが、身近な地域社会の中で安心して暮らせるよう、家族、地域住民、ボランティア団体等の連帯と協働にささえられたコミュニティケアがすすめられ、豊かな福祉社会が実現される」と述べている。<sup>(15)</sup>

そして同じところで、ふれあいと交流に満ちた都市社会の構築のため、地域にあっては、都民の意識や行動の個性化、多様化を反映して、社会参加活動を広範に展開する。各人が趣味やスポーツ、文化活動あるいはボランティア活動に参加し、町内会、老人クラブ、子供会、PTA、各種サークルなどの活動を活発化する。このようなコミュニティワークの支援として、コミュニティ施設の整備、コミュニティ・リーダーの養成などの事業を進めることにしている。これは一般的な地域組織化活動のことを意味している。

そして別項でも、<sup>(16)</sup> 同じ一般行政の中でのコミュニティワークの推進を大きく謳っている。ところが、コミュニティワークと地域福祉との関連性については触れられていない。地域福祉活動と一般的なコミュニティワークの実践が、同じ地域社会でどのように連動し機能するか、

どのようなネットワークが成り立つのか、この点が明らかでない。もっとも一般行政の事業計画の中で、コミュニティを考えたまちづくりとして、“福祉のまちづくり”の推進は設定されている。

しかし、「福祉まちづくり」がコミュニティワークの内容として、共に取り上げられているにしては、その事業は総合実施計画<sup>(17)</sup>の社会福祉計画でも、“理解と参加の促進”の項に、「福祉まちづくり」として含まれている。これは具体的には障害者福祉対策の一環としてのまちづくりで、丸の内、新宿をモデル地区に指定し、歩道の新設、誘導ブロックの設置、信号機改善などの事業を主にした生活環境整備である。これは広い意味の条件整備として地域福祉の範疇に入るにしても、コミュニティワークの活動概念とは次元が違うものである。

なお地域福祉計画と行政計画との関係については、長期計画、実施計画の「社会福祉推進体制の整備」の項で、施策の体系の初めに地域福祉計画を置き、「在宅福祉サービスを中心とした地域福祉の推進をはかるため、区市町村や関連民間団体などと協力して、広域的、総合的な地域福祉推進計画を策定するとともに、区市町村による地域福祉計画の策定を促進する」として、先の三相の諸計画との関連性を明らかにしている。

(2) 社会福祉協議会が中心になって、地域福祉計画を策定している例として、福岡県では県社協が“福祉の地域づくり”を目指すとして、「生き生きプラン21」（1988年）を策定している。これは福岡県行政計画「福岡県21世紀へのプラン」が、地域福祉推進体制を整備する施策の方向として、「福岡県社協は県全体の地域福祉活動の中核センター」、「市町村社協は市町村における地域福祉活動の拠点」と位置づけていることによる。そして県行政計画の地域福祉構想とこの計画との関係は、地域福祉推進の目標達成に向け、相互に補完し合う関係にあるとしている。

この計画の策定視点は、地域社会を基盤にする社会福祉問題のよりよい解決方策を、地域組織化と福祉組織化を重点に展開することとして、コミュニティワークの展開と、福祉供給システム、ネットワークづくりの構築という二つの課題を強調している。そして重点目標として、地域福祉活動の基調である「福祉の地域づくり」のために必要な、福祉課題をもつ人びとと共に生きる“心”の育成、ボランティア活動の振興、地域福祉推進基盤の強化充実を柱にして、各種の事業を計画している。

なお重点目標のうち“心”の育成というのは、具体的には福祉教育活動と広報活動で、学校、小地域を対象に展開する。また地域福祉推進基盤の強化は、県社協、市町村社協の機能強化と、共同募金会、社会福祉施設、民生児童委員協議会等の関係団体の活動を強化することにある。しかしこれらのことは既に古くから主張され、要求されている課題であって、早急な方策が望まれるものだが、そのためかこの地域福祉計画は、社会福祉協議会の強化、活性化の推進に視点が集中しているようである。

都市部レベルでの計画を見ると、政令指定都市の仙台市は、「“豊齢化社会”福祉計画」（サン・



シルバープラン) 1988年を策定している。これはその名称のとおり、高齢者問題対策の計画であり、障害者、児童等を含む総合的な計画ではない。ともあれ21世紀の市民一人ひとりが心豊かに、健康でつつがなく共に生きる社会(豊齢化社会)に向けてのこの計画は、地域福祉を基調にしたものである。その特徴は、福祉、保健、医療、住宅等の分野における、各種サービス、各種施設サービスの充実とそのシステム化を進め、これら供給組織の機能の開発を図ろうとする点にある。したがってどうしても福祉関連施設の整備構想が主題になり、これがこの計画の特色である。

なお、仙台市の役割は、ほとんど総ての供給組織に何らかのかかわりをもって、地域福祉推進の中核としての機能を果たすことである。そして社会福祉協議会になう役割は、ボランティアの組織化、住民に対する福祉教育、意識啓発活動を行って、コミュニティづくりの基礎を構築することとしている。つまり地域福祉におけるコミュニティワークの主体性は社協にあるとしているが、一般行政や個々の地域社会の各種組織との関係で、社協はどのような役割をもつのか、今一つはっきりしていない。それに、この計画そのものは、社協が地域福祉推進に主体性を発揮するというより、むしろ行政主導の計画に、社協が協働する性格のものと考えられる。

つぎに名古屋市の基本計画、ならびに推進計画(実施計画)は、「市民の福祉と健康」という部門別計画の中で、地域福祉対策の事項を取り上げている。そしてこの事業を進める目標として、在宅福祉の総合的推進と福祉風土づくりの二つの柱を立てている。<sup>(18)</sup> このうち福祉風土づくり事業の内容は、社会福祉協議会や民生委員の活動をはじめ、地域の福祉活動を促進すること。そのため小学校区を単位にして「地域福祉推進協議会」の組織づくりを進める。さらにボランティアの育成、広報、福祉教育活動及び生活環境の整備を充実することである。身体障害者のための「福祉のまちづくり」事業も含まれている。

ところで地域福祉計画については、行政計画は一言も触れていない。したがって推進計画の地域福祉対策事業がそれに当たるものと理解される。それゆえ地域福祉活動、地域福祉計画について、社会福祉協議会の役割、責任等については明言していないが、地域福祉活動の推進などを目的とする社会福祉協議会を強化、育成し、社協が主体となる諸事業を支援・助成としている。このように名古屋市の地域福祉対策は行政主導型であり、その思想は、1991年4月に区役所の機構改革を実施し福祉部を設置した点にもうかがえる。これは地域福祉を含め、区役所を核として諸地域対策を強化しようとの姿勢を示している。

なお一般行政分野でのコミュニティ活性化の活動は、市民意識の高揚、組織活動の援助を目標にして、地域における各種のコミュニティ活動を調整し推進する「学区連絡協議会」の育成を図ることである。したがって“福祉風土づくり”をめざす「地域福祉推進協議会」その他の団体は、この「学区連絡協議会」の傘下に属する形になる。そのほか一般行政事業としては、街づくりのための生活環境整備、コミュニティセンター等の施設整備が主なものである。

他の政令指定都市の行政計画を通覧すると、その計画課題のとらえかたは非常に似ており、

名古屋市と同様な扱い方になっている。最新の横浜市、川崎市の計画<sup>(19)</sup>でも、地域福祉はうたっているものの地域福祉計画は取り上げていない。地域福祉を行政主導として位置づけているのが大きな特色で、大都市での社協活動の停滞性にも一つの原因があると考えられる。

## 5. 福祉コミュニティと地域福祉計画

(1) 行政計画、地域福祉計画は、策定する自治体あるいは社会福祉協議会の地域性、基本構想によって、それぞれが特色のある独自の策定スタイルを示している。その中で、行政が主導的に地域福祉を進め、それを計画化しているタイプがある。政令指定都市の幾つかの例がそれで、地域福祉計画という形は取らないが、社会福祉計画の重点目標を地域福祉推進活動に置き、福祉風土づくりと在宅福祉サービスを軸に、施策の体系化を図っているものである。一方、社会福祉協議会が中心になって、行政計画と密接な関連、相互補完性を保ちつつ、独自の地域福祉計画を策定しているものもある。地方自治体と社会福祉協議会との力関係が働いてか、計画策定の基本姿勢に違いが見られる。その中で後者の、地域福祉→社協中心の構図は、全社協の「地域福祉計画」論が強く主張する構想である。

この地域福祉計画論は、「地域福祉は、住民の価値観に深くかかわり、住民参加がなくては成り立たないサービスである以上、行政のつくるべき計画にはなじまない。(中略) 地域福祉計画は、住民が地域福祉の主体として、自立と連帯のまちづくりの一環として行う手づくりの計画である」と主張する<sup>(20)</sup> したがって社協こそが、住民主体の地域福祉計画づくりの中核的役割を担うのが適切であるという。もちろん行政計画の与件性、補完性は前提に置いている。さらに計画の構成は、基本構想(理念)、基本計画、実施計画から成り、基本構想では、福祉のまちづくり構想を掲げている。

しかしこの社協主体の計画づくりは、社会福祉協議会の現状、つまり行政の下請け的な組織、事業分担、あるいは職員定数の低劣さ等、厳しい批判<sup>(21)</sup>にさらされていることを考慮すると、甚だ現実ばなれした計画論に見える。将来の理想としての在り方を示してはいるが、策定された計画はその名のみであって、実現性の極めて乏しいものになろう。社協が計画を実践できるだけの体力を養わぬかぎり、“地域福祉の計画”の高唱も叶わぬ夢に終わるとしか言いようがない。弱体化した社協の能力をもってしては、地域福祉活動の展開に主導性を発揮することはできないし、地域福祉への中枢構想は幻想に過ぎない。

地域福祉計画構想には東京都の三相計画がモデルになる。社会福祉協議会は区市町村計画を受けて、住民を主体にした「住民活動計画」の策定に取り組むのが妥当な姿であろう。名古屋市を例に考えても、市社協はともかく、各区社協の現在の組織・人員では、小都市並の人口を対象にして、何ほどの地域福祉活動ができるか甚だ疑問である。市社協は市社会福祉計画の地域福祉推進計画との連携、分担、責任を明確にしたうえで、住民主体を基本にした活動計画の

策定にかかるべきだろう。また区社協は区福祉事務所と共同して、民生委員協議会をはじめ各種福祉団体の協力のもとに、区内の保健、福祉、教育分野の諸資源や諸政策をシステム化しネットワークするため、具体的な区レベルの地域福祉住民活動計画を作るのが課題になる。この場合、福祉事務所も十分な体制が整っているとは言えないが、まだ社協よりも中核的な役割を期待することができる。

(2) 岡村理論のいわゆる一般的地域組織化活動は、既述のとおり新しい地域社会の形成を目指すものであり、地域福祉活動の構成要素として、前提条件になるものであった。しかし現今、特に都市においては、地域社会はさらに崩壊過程をたどり、職域コミュニティ、スポーツ・文化活動等を中心にしたコミュニティワークのみが、住民の共同的な生活基盤を支えているという状況になっている。また住民の生活課題にたいする認識の中で、福祉問題はほんの一握りの対象者のことをさしており、住民のもろもろの関心事は福祉問題を離れた遠くにあると言ってよかろう。こうした社会風潮が一般的な地域社会の中で、住民の地域福祉への理解を深め、住民参加、住民本位の地域活動を再生するのは容易なことではない。今、全国的に福祉風土づくりが謳われているが、この大衆的無関心状況の中ではたちまち風化してしまう恐れがある。

こうした点から、地域福祉論でいう一般的地域組織化活動の成立を地域福祉実践の前提条件に置くのは現実的でない。そしてこの地域再生コミュニティワークに福祉サイドが取り組む役割は、行政面においても、福祉風土づくりの活動を協力的に推進することである。主役は一般行政の枠組で占められている。行政は中核的な機能を果さなければならないし、その役割は、施設づくりとかボランティア養成、組織活動等、コミュニティワークの条件整備を推進することである。この場面では、社協は参加・協働しても主体性はない。むしろ社会福祉協議会は、いわゆる「福祉コミュニティ」の形成、組織化に協力して、それを固有の目標に定めるのが本筋であろう。

福祉コミュニティは、一般的コミュニティが成立していない地域社会状況においてこそ必要である。むしろこれが地域福祉の前提条件である。福祉コミュニティは、地域社会における社会福祉サービスの対象者やその関係者、またそれと同じ立場に立つ共鳴者、代弁者と、最後に社会福祉その他の生活関連制度に関係する機関・団体で構成する福祉組織化活動である。<sup>(22)</sup> 全社協が地域福祉の基本目標に掲げている「福祉のまちづくり」は、このコミュニティ形成をめざすものと位置づけるべきである。このコミュニティワークがとりもなおさずコミュニティ型地域社会への発展につらなるものである。社会福祉協議会は福祉コミュニティのなかにその役割を位置づけ、住民参加、住民本位を主眼に、コミュニティワークの中核的機能を果して行くことで、地域福祉計画の策定、地域福祉活動推進の主体性を担うことが可能になる。

## 文 献

- (1) 右田紀久恵・井岡勉編「地域福祉—いま問われているもの」p. 127～155, ミネルヴァ書房, 1990
- (2) 右田紀久恵・高田真治編「地域福祉講座Ⅰ」p. 148～168, 中央法規版, 1986

- (3) 岡村重夫「地域福祉論」光生館, 1976
- (4) 全社協編「在宅福祉サービスの戦略」全社協, 1979
- (5) 永田幹夫「地域福祉論」全社協, 1988
- (6) 岡村, 前掲書, p. 62
- (7) 全上, p. 67
- (8) 全上, p. 68
- (9) 国民生活審議会報告「コミュニティ生活の場における人間性の回復」1969
- (10) 園田恭一「現代コミュニティ論」p. 188~198, 東京大学出版会, 1981
- (11) 全上, p. 271
- (12) 奥田道大「都市コミュニティの理論」p. 28~31, 東京大学出版会, 1988
- (13) 中央社会福祉審議会答申「コミュニティ形成と社会福祉」p. 18, 1971
- (14) 全上, p. 39
- (15) 東京都「第二次東京都長期計画」p. 249, 1986
- (16) 全上, p. 14~15
- (17) 東京都「東京都総合実施計画」p. 86, 1988
- (18) 名古屋市「名古屋市推進計画」p. 36, 1989
- (19) 横浜市「よこはま21世紀プラン」1989, 横浜市「第3次実施計画」1989
- (20) 全社協「地域福祉計画—理論と方法」p. 34, 1986
- (21) 右田・井岡, 前掲書, p. 208~226
- (22) 岡村, 前掲書, p. 71, p. 86