

平成 15 年度 博士論文

指導教授 主専攻 大橋 謙策 教授  
副専攻 京極 高宣 教授

論文題目

地域福祉ニーズとその把握方法に関する研究

( A Study on Community Social Needs and Their Identifying Methods )

日本社会事業大学大学院

博士後期課程

学籍番号 22980002 氏名 鷹野 吉章

# 地域福祉ニーズとその把握方法に関する研究 目次

## 序 章 研究の目的

第1節 研究の背景—社会福祉の基調としての地域福祉	1
第2節 問題の所在—地域福祉実践の取組課題・ニーズの発見・把握	11
第3節 本研究の分析視点と枠組—地域福祉実践の3つの視点	15
第4節 研究の目的と方法—明らかにすべき課題の限定	23

## 第1章 地域福祉実践の基本視点と枠組 27

第1節 地域福祉の2つの源流的実践—C O Sとセツルメント—の分析	27
第2節 わが国の地域福祉計画論の系譜と地域福祉実践の基本視点	30
第3節 考察—地域福祉実践の基本視点と枠組	39

## 第2章 地域福祉ニーズへのアプローチ視点 43

第1節 コミュニティ・オーガニゼーション論の考え方とニーズのとらえかた	43
第2節 コミュニティ・ディベロップメントの考え方とニーズのとらえかた	46
第3節 コミュニティ・ケアの考え方とニーズのとらえかた	49
第4節 考察のまとめ	52

## 第3章 わが国の地域福祉ニーズに関する主要理論の考察—帰納法的理論

### —岡村重夫の地域福祉のニード論 54

第1節 岡村重夫の社会福祉論	54
第2節 岡村重夫の地域福祉概念と地域福祉のニード論	58
第3節 考察のまとめ	66

## 第4章 わが国の地域福祉ニーズに関する主要理論の考察—演繹的理論

### —「在宅福祉サービスの戦略」におけるニード論 68

第1節 社会福祉ニーズの概念枠組	69
第2節 社会福祉ニーズの類型	71
第3節 ニーズ充足の基準	74
第4節 社会福祉ニーズの発見把握の方法	76
第5節 考察のまとめ	77



第5章 欧米の主要なニード理論と地域福祉ニーズ理論の総括的考察	
—3つの目標指標を統合するコミュニティソーシャルワークの考え方から—	79
第1節 ブラッドショウの社会的ニード類型と把握法	79
第2節 トロップマンによるコミュニティ・ニーズ・アセスメントの方法	90
第3節 マッキリップのニード概念と明確化過程	95
第4節 デルベックのノミナル・グループ・プロセス技法におけるニード明確化手法	99
第5節 地域福祉ニーズとその把握方法の理論に関する総括的考察	106
第6章 地域住民を中心とする地域福祉ニーズの把握方法	
—住民懇談会実践事例	119
第1節 アクションリサーチ型の住民懇談会の事例	119
第2節 ノミナル・グループ・プロセス手法による住民懇談会の事例	158
第7章 サービス提供主体の地域福祉ニーズの把握方法	
—多様な方法を連動した実践事例	173
第1節 遠野市の概要と老人保健福祉計画の実施状況	173
第2節 地域福祉ニーズ把握の方法に関する実践仮説	175
第3節 地域福祉ニーズ把握の実施状況	179
第4節 諸過程を通じて明確化された地域福祉ニーズの骨格	203
第5節 本事例の特徴と課題に関する考察	207
第8章 地域住民の地域福祉に関する意識の把握と地域福祉ニーズの関係	
—住民福祉意識アンケート調査の考察—	222
第1節 長野市まちづくりアンケート「地域福祉に関する意識」調査結果の概要	223
第2節 調査結果概要の要点	224
第3節 調査結果の分析・考察	234
終章 結論と今後の課題	242
第1節 結論	242
第2節 残された課題と新たな課題	252
資料：第7章関係資料	259
参考文献	267

# 地域福祉ニーズとその把握方法に関する研究

## 序章 研究の目的

本章では、①研究の背景、②問題の所在、③本研究の分析視点と枠組、④本研究の目的と方法を明らかにする。

わが国の社会福祉は地域福祉を重要な柱として推進するものとなった。そうした背景のもと、地域福祉が取り組むべき住民の諸生活課題、諸ニーズあるいは、各種福祉活動主体の諸ニーズなどをどのように把握するかは重要な実践課題であり、研究意義を有すると考える。本論では、そうした地域福祉推進上の諸ニーズを包括して「地域福祉ニーズ」と位置づけ、その概念と把握方法を理論的側面及び実践的側面の2つの角度から明確化することを目的とする。分析にあたっては、地域福祉実践の目標指標、すなわち、タスク・ゴール、プロセス・ゴール、リレーションシップ・ゴールの3つの視点から、主要な内外のニード理論を分析すると共に、ニードの把握のための特徴的な実践事例を分析考察し、地域福祉ニーズとその把握方法を明確化することを目指す。

## 第1節 研究の背景—社会福祉の基調としての地域福祉

地域福祉の考え方や位置づけは、社会状況の変化及び法制度改革などと共に変化してきた。わが国における地域福祉実践は、戦後60年の間に、どのような要因による影響を受け、どのように位置付けられてきたかについて、①戦後から1970年代、②1980年代後半、③1990年代前半、④1990年代後半に区分し、その変遷とその背景を明らかにする。そのうえで、2000年の法改正にみられる地域福祉推進の考え方を整理する。

## 第1項 戦後から1970年代の地域福祉の実体化に関する状況

わが国は、戦後の社会・経済・文化状況を急速に変化させ、人々の生活水準や様式などを変化させ、また、高齢化・少子化などの人口構造、家族形態、人口の過疎過密化、産業構造・就労構造なども大きく変化し、それに伴い生活課題や福祉ニードも変化し多様化し増大した。これら福祉ニードの変化は端的に言って、その地域化と要約することができる。こうした多様な生活課題や福祉ニード充足への対応として、地域における居宅生活を維持するための、各種の必要な社会的な支援や社会福祉サービスの必要性を高めた。こうした社会的背景のもとで、地域社会を基盤とする社会福祉あるいは社会福祉の地域化として地域福祉を押し進める方向性が必然化してきたものととらえられる。とりわけ、産業化、都市化の進展の著しかった1970年前後では、人口の過疎過密問題、公害問題など地域社会に密接に関わる社会問題が噴出した。そうした状況において、1969（昭和44）年に国民生活

審議会調査部会コミュニティ問題小委員会が「コミュニティ生活の場における人間性の回復」を報告し、地域社会対策を提唱したように、1970年代前後には、過疎過密問題、公害問題など、様々な社会問題が噴出し、同時に、各種の対人的福祉ニーズの増加も課題となった。このような状況に対して、1968（昭和43）年イギリスのシーボーム報告におけるコミュニティケアの考え方等も背景として、翌年東京都社会福祉審議会は「東京都におけるコミュニティ・ケアの進展について（答申）」を出し、コミュニティ・ケアの発展を内容とする今後のあり方を提起した。1971（昭和46）年12月中央社会福祉審議会答申の「コミュニティの形成と社会福祉」は、コミュニティケア（以下「CC」と略記）の推進方策として地域福祉の推進策を提案している。

一方同時期、地域福祉の概念化が多く論者により取組まれた。なかでも岡村重夫は1970年初めて地域福祉概念を明確に構想した岡村重夫は、1974年に地域福祉の必要性の問題意識が高まってきた背景について、次のように指摘している。（注1）

「①対象課題として地域社会を重視する社会福祉」

「②地域社会における自立生活の援助を重視する社会福祉」

「③地域社会の他の制度機関の一部として機能する社会福祉」

「④地域社会レベルにおける民主的住民参加の援助を重視する社会福祉」

地域社会に重点を置けば、「社会福祉の課題発生としての地域社会」、また「課題解決の場としての地域社会」と位置づけられる。

岡村は、社会福祉と地域社会との関連性に着目し、かつ社会福祉の固有性の考え方に立脚して、このような地域社会を密接に重視する社会福祉の考え方を地域福祉として構想したのである。

他方、地域社会に根ざす社会福祉を重視する考え方の背景について、三浦文夫は、1979年、地域福祉を概念づける論文において（注2）、先の岡村重夫の見解に、次の点を追加している。三浦の地域福祉の重要性増加要因の立論の中心は、社会福祉のニーズが貨幣的ニーズから非貨幣的ニーズへ変化してきたことという認識である。

①非貨幣的ニーズ充足の場としての地域重視

②非貨幣的ニーズの高度化とコミュニティケアの進展

③在宅ケアニーズの急速の増大

他方、政策・制度的アプローチの代表的論者とされる右田紀久恵は、1960年代後半からの地域に視点をあてた政策の背景については次のように論じている。

「1960年代後半からの一連の政府各省、審議会、財界各方面からのコミュニティ構想と連動した地域政策は、少なからず地域福祉成立の契機要因となり、その用語や概念に影響を与えている。すなわち、一連の地域政策やコミュニティ構想のもとに社会福祉が位置づけられ、地域福祉として領域化されている。この時点で地域福祉が位置づけられはじめるが、その必然性として、①社会福祉問題が地域住民共通の課題となり、増大したこと、②

核家族化にともなう家族機能の低下と、老人、障害者問題の深刻化、③施設整備の絶対的不足状況と処遇内容の問題、④住民運動型社協活動と、市民ボランティア活動の展開などの要因が考えられる。

しかし、その後のオイルショックを契機とした「福祉見直し」の時点で、行革臨調を基本とした日本型福祉社会を自助努力、連帯・相互扶助により構築すべきであるとする方向で、政策としての地域福祉（特に在宅福祉）が大きく押し出された。」（注3）

大橋謙策は、従来「目的概念であり、法制度上明確な位置づけがなかった地域福祉が、具体的な生活上の課題を解決すべき実践として実体概念化してくるのは1970年ごろを境にしてである」と論じている。（注4）その地域福祉の実体概念化の要因として、次の点を論じている。

①「社会福祉の国民化」：社会福祉サービスを必要とする人が貧困層の住民だけでなく、すべての国民がそのライフサイクルの中で社会福祉サービスを必要とする事由をもつ度合が高くなってきた状況。

②「社会福祉の地域化」：それらの解決を出来るだけ身近な市町村で、在宅のまま必要なサービスをできるようにすることが求められてきたこと。

その背景的要因としては、次の点に注目している。

①高齢化社会の進展と家庭介護の社会化の要請

②障害者の自立運動とノーマライゼーションの浸透

③子どもの発達障害と子育て支援の必要性

以上を整理すると、人口構造や家族構造などの種々の社会状況の変化により、①社会福祉の対象課題の単位として②社会福祉の援助方法・機能の単位として③社会福祉を推進する住民運動や住民参加の単位として、従来の全国一律・画一性の限界性という視点から、それに代わって地域が重視されるようになったとまとめられる。

また、1969年の地方自治法改正による市町村基本構想策定義務化などの地方自治の計画化の流れも地域福祉推進を促進するものとして挙げられる。これにより市町村を中心とした自治の確立が期待された。

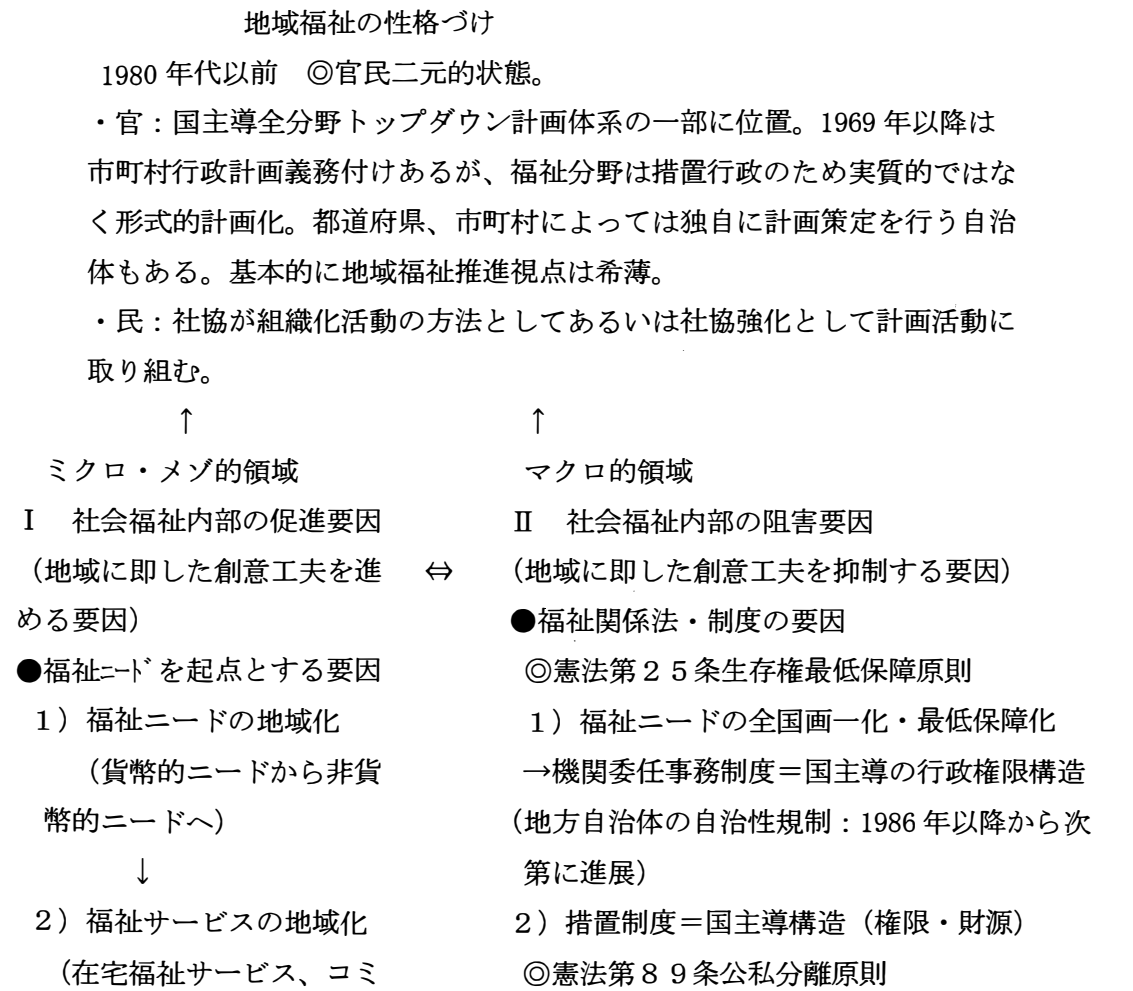
しかし一方で、わが国においては、戦後1951年制定の社会福祉事業法に基づく近代的な社会福祉の体制確立以来、長らく、社会福祉は独特制度体系に基づき実施・展開され、地域の実状に即した実践という地域福祉型の社会福祉とはほど遠い内容・性格のものとして推移してきたと考える。言わば地域福祉推進の阻害要因としては、そうした社会福祉実施体制内部の要因があげられる。わが国においては、戦後以降長年、地域住民を中心に構成される地域社会を基盤とする社会福祉を実践するという観点（地域基盤性）からみて、その地域から最も遠い、国・厚生省への権限（＝機関委任事務としての福祉措置行政）及び財源（＝措置費、特定補助金方式による）が集中し、地域社会の実状に即する制度体系に

なっていなかったことである。また、地域住民やNPOなどの参加に関しても、憲法 89 条の公私分離原則のもとで、管理統制を前提とした民間助成制度を余儀なくされ、行政措置による実施体制（行政への権限・財源集中）により閉ざされてきた。もう一つは、福祉外部の要因があげられる。福祉外部においても、長年、「活動主体の地域基盤性」とは相容れない、国主導のトップダウン型計画体系・構造のもとに地域福祉の計画がすすめられてきた。国土開発計画を頂点とする国主導のピラミッド型構造の行政計画体系が中央集権的に構造化されてきた。このような法制度・計画体系の下で、福祉サービスおよびその実践や計画活動は、地域基盤性や住民主体性という本来の地域福祉型のあるべき姿とは大幅に乖離させられてきたといわざるを得ない。

このように地域福祉推進に関して、相異なる 2 つの阻害要因と促進要因との拮抗関係の中で、地域福祉をめぐる位置づけを変化させ、また展開してきたととらえられる。

以上のような考え方を、1980 年代以前を例に取り、図式的に整理すると、図 1 のように示される。

図 1 地域福祉の位置と影響要因（1980 年代以前を例として）



ユニティ・ケアの重要性)



3) 各種組織化・主体形成



地域基盤性の重要性  
(ローカルミニマム・オブ・ティマム志向)

3) 官民関係構造規制：措置委託・主体の限定  
(第1種社会福祉事業)

→公私協働・役割明確化を阻害、民間統制原理



国・中央集権型 → ナショナルミニマム至上・全国画一化

マクロ的領域

Ⅲ 社会福祉外部の促進要因

●自治体の計画法(1985年以降から次第に進展)

⇔

マクロ的領域

Ⅳ 社会福祉外部(関連分野)の阻害要因

●国・地方の行政計画構造：国土開発計画を頂点とする経済成長優先・開発型の中央集権的な計画体系推進

## 第2項 1980年代後半の社会福祉制度改革の動向

1970年代頃から顕在化した高齢化・少子化に起因して、社会福祉ニーズは増大・多様化の一途を辿り、それに対応するべき諸サービスは、戦後直後に確立したわが国の社会福祉法制度の体制のままでは、十分適切な対応が困難になっているという課題認識が専門家のみならず国民全般にも浸透していった。こうした社会的背景から、1980年代半ばから地域福祉の推進という大きな流れ・トレンドは顕在化し、社会福祉の諸制度の改革に向けた検討、模索が国レベルで開始された。すなわち、1986年に設置された福祉関係三審議会合同企画分科会(以下、合同企画分科会と略)における論議と、その結果をまとめた1989年3月の「今後の社会福祉のあり方について」(意見具申)がこの度の制度改革の端緒とされる。合同企画分科会では、①社会福祉の概念及び範囲、②公私の役割分担、③施設福祉と在宅福祉の充実と両者の連携のあり方、④社会福祉事業の実施体制、⑤従事者問題等を主な検討課題として取り上げられ、意見具申はまとめられた。

その理念・目標は、多様化し高度化した国民の福祉需要に的確に応え、人生80年時代にふさわしい長寿・福祉社会を実現するためには、福祉サービスの一層の質的量的拡充を図るとともに、①ノーマライゼーションの理念の浸透、②福祉サービスの一般化・普遍化、③施策の総合化・体系化の促進、④サービス利用者の選択の幅の拡充等の観点に留意しつつ、今後の社会福祉の展開を図るというものであった。「今後の社会福祉の展開を図るための6つの基本的考え方」としては、①市町村の役割重視、②在宅福祉の充実・地域福祉の向上、③民間福祉サービスの健全育成・利用者保護の観点配慮、④地域における福祉と保健・医療等の連携強化とサービスの総合化、体系確立の推進、⑤福祉の担い手の養成・確保、⑥相談機能強化・福祉情報提供体制の整備等、福祉サービス利用者の利便性確保、サービス

の総合化・効率的運用の促進、など、である。

この考え方は、1990年1月中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会（以下、中社審地域福祉分科会と略）の「地域における民間福祉活動の推進について－社会福祉協議会、共同募金に係る制度改正について（中間報告）」における社会福祉協議会を中心とする民間福祉活動の今後のあり方に関する提言とも連動している。これら2つの政策提言はともに、今日に至る社会福祉基礎構造改革の基本的考え方及び意義を明らかにしたものである。これらにおいて、ノーマライゼーションの理念のもと、市町村を中心として在宅福祉・保健・医療サービスを公私協働により総合的に提供し、地域自立生活を支援するという、地域福祉の考え方の骨格が打ち出されているのである。

1989年の合同企画分科会意見具申及び1990年の中社審地域福祉分科会の中間報告に基づき、1990年社会福祉関係8法改正が行なわれた。端的に言って、同法律改正の趣旨は、ノーマライゼーションの理念に基づき、市町村を中心として在宅福祉サービスを機軸として総合的・計画的に地域福祉を推進する体制、条件整備を押し進めるというものであった。この趣旨は、社会福祉事業法第3条基本理念、「国、地方公共団体、社会福祉法人その他社会福祉事業を経営する者は、福祉サービスを必要とする者が、心身ともに健やかに育成され、又は社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会を与えられるとともに、その環境、年齢及び心身の状況に応じ、地域において必要な福祉サービスを総合的に提供されるように、社会福祉事業その他の社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施に努めなければならない。」に端的に示されている。また同法第3条の2に「国、地方公共団体、社会福祉法人その他社会福祉事業を経営する者は、社会福祉事業その他の社会福祉を目的とする事業を実施するに当たっては、医療、保健その他関連施策との有機的な連携を図り、地域に即した創意と工夫を行い、及び地域住民等の理解と協力を得るように努めなければならない。」と地域等への配慮を定め、地域住民の理解と協力、いわば住民参加の視点が明示された。

### 第3項 1990年代前半の制度改革の動向

1990年代の初めに、いわゆるバブル経済が破綻、右肩上がりの経済成長が終焉し、長期不況状況を経て、リストラという言葉が定着し、いかに安定的な成長を図るかが模索されるようになる。社会的問題としては、少子・高齢社会の進展、人生80年時代という長寿社会があり、世帯規模の縮小、産業構造や就業構造などの変化は従来から認識されていたが、新たに、ホームレス問題や児童虐待、ドメスティックバイオレンス問題など新しい困難な問題が顕在化するようになる。そのようなことから、社会的に福祉的な対応を必要とするニーズは増大し多様化している。

政治、行政的には、国民の増大するこうした諸ニーズ、あるいは行政需要に対して、限定的な諸社会サービスや資源をいかに再配分するかということが常に課題となっている。

ゼロサム社会というよりもむしろマイナスサム社会におけるパイの配分という閉塞的な思考を強いられる状況となる。

こうした状況下において、このような状況を打開し、21 世紀の日本の社会を開く道筋が模索された。まず、1990 年社会福祉関係 8 法改正だけでは、福祉従事者の養成・確保及び住民参加の点について十分でなかったため、その後いくつかの法改正及び新法の制定が相次いで行われた。

1992 年「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改正法」いわゆる福祉人材確保法が制定され、厚生大臣が社会福祉事業従事者の確保及び国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本指針を定めることになったのをはじめ、福祉人材センターや福利厚生センターを法律上位置付けられた。また、社会福祉協議会の行う事業として、「社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助」が加えられた。中央社会福祉審議会では、同法の規定を受け、地域福祉の推進の観点から、ボランティアを含め国民の社会福祉に関する参加について広範な審議を行うため地域福祉専門分科会小委員会において審議を開始するとともに、福祉人材の確保についても専門分科会が 1992 年 9 月に新設された。これらの審議の成果を踏まえ、1993 年 4 月「社会福祉事業に従事する者の確保の促進をするための措置に関する基本的な指針」と「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」が告示された。

#### **第 4 項 1990 年代後半の制度改革の動向・2000 年社会福祉事業法改正・社会福祉法制定**

1980 年代半ばから論議された一連の社会福祉基礎構造改革の構想は、1990 年社会福祉関係 8 法改正において大きく実現したが、福祉サービスの普遍化、あるいは利用者本位の福祉制度の再編成という点は、課題のまま残されていた。そうした状況下、高齢者介護サービスが従来の措置制度ではなく社会保険制度の形態で提供され、福祉サービスの普遍化を具体化する介護保険法が 1997 年 12 月に成立し、2000 年 4 月施行となった。このような動向を踏まえ、一層の構造改革を推進するため、1997 年 8 月に厚生省社会・援護局長の私的懇談会、「社会福祉事業等のあり方に関する検討会」が設置され、社会福祉事業や社会福祉制度の現状についての問題点の整理を行い、「同年 11 月に「社会福祉の基礎構造改革について（主要な論点）」が公表された。これを踏まえ、同年同月に中央社会福祉審議会に社会福祉構造改革分科会（以下、構造改革分科会と略）が設けられ、1998 年 6 月に「社会福祉基礎構造改革の実現に向けて」（中間まとめ）が、そして 1998 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）がとりまとめられた。

また障害者分野においても、社会福祉基礎構造改革の検討動向と足並みをそろえて検討が行われた。障害者関係三審議会合同企画分科会では、1997 年 12 月に「今後の障害保健福祉施策の在り方について（中間報告）」が公表される。その後、中央社会福祉審議会構造



改革分科会の中間まとめの内容を踏まえた検討を各分野別に行い、1999年1月には、障害者関係三審議会合同企画分科会から「今後の障害保健福祉施策の在り方について（意見具申）」が、身体障害者福祉審議会から「今後の身体障害者施策の在り方について（意見具申）」が、中央児童福祉審議会から「今後の知的障害者・障害児施策の在り方について（意見具申）」がそれぞれ具申された。なかでも、障害者分野における、サービス利用方式の転換提言、すなわち、支援費支給制度の導入による措置から利用制度への転換を提言する内容は大きな制度転換を掲げるものであった。

この一連の社会福祉基礎構造改革の基本方針は、構造改革分科会の中間まとめの趣旨に集約される。中間まとめでは、これからの社会福祉の理念を、国民全体を対象に社会連帯のもとでの支援を行い「個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、障害の有無や年齢にかかわらず、その人らしい安心のある生活が送れるよう自立を支援すること」にあるとした。その意義については、1950年の社会保障制度審議会「社会保障制度に関する勧告」以来のわが国の社会福祉の考え方の抜本的な見直しであり、社会福祉制度全体が、社会的弱者の援護救済から国民すべての社会的な自立支援を目指すものへ、すなわち、社会福祉対象の特殊化から普遍化へ、と大きな転換を示したものである。何よりも地域自立生活支援を目指す地域福祉の考え方を社会福祉の基軸に位置付けた点が特筆される。

また、その基本的な考え方を実現するための基本的方向として7つの柱を示しているが、それぞれ重要な内容を有している。

- ① サービスの利用者と提供者の対等な関係の確立、
- ② 個人の多様な需要への地域での総合的な支援、
- ③ 幅広い需要に応える多様な主体の参入促進、
- ④ 信頼と納得が得られるサービスの質と効率性の確保、
- ⑤ 情報公開等による事業運営の透明性の確保、
- ⑥ 増大する費用の公平かつ公正な負担、
- ⑦ 住民の積極的な参加による福祉の文化の創造。

ここにおいて、残されてきた大きな課題であったところの利用者本位の総合的な提供体制の確立その実現のため、措置制度から契約・利用制度へという、まさに構造転換ということが具体的アジェンダ（議題）となったのである。もちろん、地域福祉推進体制の一層の強化を基調とした抜本的改革ととらえられる。

## 第5項 2000年法改正社会福祉法における地域福祉推進の考え方

1990年代後半に取り組まれた社会福祉基礎構造改革の論議は、2000年に法律の形に結実する。2000（平成12）年2月に社会保障制度審議会に「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（仮称）制定要綱」の諮問が行われ、概ね了承する旨

の答申がなされた。そして、同年3月に「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」が閣議決定され、国会に提出され、5月に可決成立、6月7日公布された。これにより、社会福祉関係8法が改正された。その中で、社会福祉事業を含む、社会福祉を目的とする事業の全分野における共通事項を定めている「社会福祉事業法」が改正され、新しく「社会福祉法」が成立し、2000（平成12）年6月に施行された。この法改正においては、利用者の立場に立った社会福祉制度の実現と、時代の要請に応える福祉サービスの充実を図ることなどとともに、地域福祉の推進が主要な柱であることを明らかにした。

社会福祉法では第1条（目的）で、同法の目的を定めている。それによれば、同法の目的は、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、社会福祉の増進に資することであるが、その内実としてより具体的には①福祉サービスの利用者の利益の保護、②「地域における社会福祉（以下「地域福祉」という。）の推進を図る」、③社会福祉事業の公明かつ適正な実施の確保及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図る、という3つの目標を定めている。そのうえで、第3条の「福祉サービスの基本理念」と第5条の「福祉サービスの提供の原則」を総合すると、社会福祉の目標は、住民一人一人をサービス利用主体として、その必要に応じて、福祉のみならず保健医療等関係の諸サービスが有機的に連携して総合的にまた適切に提供されることによって、地域における自立生活を支援することととらえられる。

そして、社会福祉法第4条において「地域福祉の推進」を新規に定めた。そこでは、まず、地域福祉の目的を「福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営む」こと、「社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように」としている。つまり、自立生活支援と社会参加あるいはノーマライゼーションに基づく社会福祉を目指すということである。

そして、そのような地域福祉を誰が進めるのか、その推進主体については、①地域住民、②社会福祉を目的とする事業を経営する者、③社会福祉に関する活動を行う者が相互に協力して推進することとしている。地域福祉は行政をはじめ地域のすべての関係者が協力・参加してつくりあげていくものであることが明らかにされている。特に、地域住民を中心に位置づけた点は注目される。そこでは、地域福祉の最も基本的な推進力として地域住民の役割が期待されている。その地域の地域福祉のレベルは、地域住民の意識や態度の変容など、住民自身にかかっているといえる。

地域福祉の推進方法と組織については、社会福祉法第10章に地域福祉の推進の章が設けられ明らかにされた。地域福祉推進の方法として市町村が「市町村地域福祉計画」の策定を、都道府県が「都道府県地域福祉支援計画」を策定することとされた。

地域福祉の推進組織としては、社会福祉協議会と共同募金の2つを位置づけている。社会福祉協議会は地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であること、共同募金は地域

福祉の推進を図る募金であると、いずれも地域福祉推進を目的とする組織であるとされた。その他、民生委員・児童委員についても関連法である民生委員法、児童福祉法の改正が行われ、地域において住民の側に立った相談援助を行う者と位置づけられ地域福祉の第一線での活動者としての役割が期待されている。

地域福祉の推進に関する事項としては、社会福祉法第107条の市町村地域福祉計画規定の中で、次の3事項として規定した。

- 一 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
- 二 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
- 三 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

なかでも、一の「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」の具体的な内容としては、地域福祉権利擁護事業（福祉サービス利用援助事業）、苦情解決、第三者評価などが新しく法定されている。とりわけ、地域福祉権利擁護事業は、行政が行政処分によりサービス内容を決定する措置制度から、利用者が事業者と対等な関係に基づきサービスを選択する利用制度に転換したことに伴い、判断能力の不十分な痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者等の福祉サービス利用や日常的金銭管理等を支援する事業である。これは社会福祉援助のアドボケート機能そのものともいえ、適切な実施が望まれるものである。

以上、戦後から近年にいたる社会福祉の制度改革の動向を概観した。このように見えてみると、社会福祉の地域福祉化の歴史であるともとらえられる。今日の社会福祉の基本的な方向性は、次の諸点を特徴とする地域福祉の推進ととらえられよう。

①目標の明確化：地域自立生活支援と社会参加促進を目指す、②措置から契約へ：利用者の選択と自己決定へ、③利用者の福祉サービス利用に関する権利の擁護と保障の強化、④福祉サービス提供体制確立と運営の地方分権・地域化：中央政府集権の法律から地方自治体の条例へ、さらには自治体内の各地域へ（第3の分権）、⑤民営化：地方自治体公設公営中心から民間組織中心へ、⑥福祉サービス提供主体の多元化：社会福祉法人、特定非営利活動法人、企業やボランティア団体など、⑦多元的セクターの協働化：多元的セクターが分担・協働する体制、⑧住民参加の促進：地域住民が主体となる住民主体化。

こうした地域福祉への社会的あるいは政策的期待の高まりを背景として、地域福祉を推進するための諸理論や方策を研究する意義は極めて高いといえる。

とりわけ、大幅な制度改革を受け、障害者支援費制度など新たな制度的安定と定着が課題である状況においては、地域福祉の理論的な骨格を明らかにし、その中心課題として地域住民の生活課題などの地域福祉に関わる主要なニーズや課題をどのように発見・把握し明確化するかを明らかにする研究の意義は高いものと思われる。

注1 岡村重夫「地域福祉の概念」『地域福祉研究紀要』第1集、日本生命済生会、1973年)

注2 三浦文夫「公私の役割と参加の展開」永田幹夫『地域福祉論Ⅰ』全国社会福祉協議会、1979年、12～28頁。

注3 右田紀久恵「地域福祉の課題」右田紀久恵・高田真治共編『地域福祉講座①社会福祉の新しい道』中央法規出版、1986年、297～298頁。

注4 大橋謙策『地域福祉』放送大学教育振興会、1999年、10頁。

## 第2節 問題の所在—地域福祉実践の取組課題・ニーズの発見・把握

2000年の法改正により、地域福祉推進の具体的方法として社会福祉法に「市町村地域福祉計画」、「都道府県地域福祉支援計画」の行政による地域福祉計画が法定され、その内実を肉付ける策定指針が明らかにされている。この指針はいわば公的な地域福祉論あるいは地域福祉計画論であり、実践や計画づくりに多大な影響を及ぼすものである。そこで、これについて、着目し、その意義と課題を考察する。

前節において概観したとおり、今日、わが国の社会福祉は、地域福祉を基調として推進されることとなる。とりわけ、そこで重要なのは、地域福祉推進の方法として法定された「市町村地域福祉計画」、「都道府県地域福祉支援計画」の行政による地域福祉計画である。これらは、ある面、地域ごとに、実践の前提条件や環境を定め、地域福祉実践を制度的に規定するものである。また地域ごとに創造する地域福祉推進の全体的な見取り図でもある。そのような意味で、地域福祉計画は重要な意義を有する。したがって、これがどのような内容のものであり、どのような方法で策定していくかという点が重要な検討を要する。とりわけ、計画の策定にあたり地域福祉をどのような概念としてとらえ、どのようにに地域福祉の課題やニーズを位置づけ、どのようにそれらを発見し明確化するかが重要なポイントである。

社会福祉法第107条において市町村地域福祉計画は、次のように規定されている。

「市町村は、地方自治法第二条第四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営する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。

- 一 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
- 二 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
- 三 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」

このように、計画の中で策定すべき内容と策定過程への住民参加、意見反映や計画策定・

改変後の公表などの手続規定を設けるとともに、その策定の決定を各自治体の判断に委ねている点が特徴である。

また、都道府県地域福祉支援計画については、社会福祉法第108条において規定されたが、基本的には、市町村地域福祉計画の達成支援を目的としており、また、市町村地域福祉計画と同様、事前・事後の両面にわたる手続き上の住民参加を保障している。

ここで注目すべきは、「地域福祉の推進に関する事項」として次の3つの要素を示したことであろう。

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

従来の個別的な福祉ニーズの充足という視点のみならず、参加ニーズに対する視点やサービス提供主体がかかえるニーズへの視点など大きく拡大している点が特徴であろう。

これらの条文の施行に向けて、全国社会福祉協議会では、平成11年度から3ヵ年にわたり「地域福祉計画に関する調査研究事業」を実施し、2002（平成14）年に『地域福祉計画・支援計画の考え方と実際』の報告をまとめ提言している。そしてこうした見解も踏まえて、2002（平成14）年に社会保障審議会福祉部会が「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）」をとりまとめた。厚生労働省は、この答申を計画策定指針として各都道府県知事あてに通知している。これは公的な地域福祉の定義としての意味合いを有しており、注目に値する。

この答申では、「地域福祉推進の理念」として、（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）福祉文化の創造の4点を掲げている。

そして「地域福祉推進の基本目標」としては（1）生活課題の達成への住民等の積極的参加、（2）利用者主体のサービスの実現、（3）サービスの総合化の確立、（4）生活関連分野との連携の4点をあげている。

市町村地域福祉計画に盛り込むべき事項としては、社会福祉法に規定された三つの事項の具体的内容として、①では地域における福祉サービスの目標の提示、目標達成のための戦略、利用者の権利擁護、②では社会福祉を目的とする多様なサービスの振興・参入促進及び公私協働の実現方策、また保健、医療その他の分野との連携方策、③では地域住民、ボランティア団体、NPO法人等の社会福祉活動への支援、地域住民等の地域福祉推進への主体的参加の促進、地域福祉推進の人材養成等を列举している。

計画策定の体制と過程については、市町村行政内部の計画策定体制、地域福祉計画策定委員会、市町村社会福祉協議会の役割、地域福祉圏域及び福祉区の設定などを示している。

ここでは、地域福祉推進のため、取り組むべき方策、手段が網羅的に列举されており、そのこと自体は結構なことである。

このような新たな地域福祉推進の時代を迎え、地域福祉の積極的な推進が求められるが、

そのためには、実践的にまた理論的に重要な課題が少なくない。

## 1 地域福祉の対象課題・ニーズの考え方に関する課題

同指針では端的に、福祉サービスなどの推進方策は「地域の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。）」への対応と言っている。（ある部分では、「地域住民の生活課題」、また「地域の生活課題」「地域社会の生活課題」など、言い換えと解釈できる。）

老人保健福祉計画など従来の分野別計画における中心課題は、実態的にみて、既存の保健福祉サービスへの必要量、言い換えればサービス・ニーズあるいは需要の量の算定にあったといっても過言ではなかろう。その意味で、地域福祉計画策定指針においてその対象課題を生活課題という言葉が掲げられていることは、従来のサービス・ニーズに限定しない、より幅広い範囲をカバーしようとする意図がうかがえ、より好ましいものといえる。

その意味で地域福祉の中心課題が福祉サービス等を必要とする地域住民の生活上の諸課題であることについて、筆者も同意するものである。このとらえかたの広狭によっては、めざす地域福祉の範囲や内容は大きく異なるものとなろう。そこでいう「生活課題」とは、どのような事柄を意味するものか、それが重要な検討課題と捉えられる。

そしてこの場合要支援者とはどのような人のことを指すのであろうか。例えば介護予防という視点の施策が今日展開しているが、その対象者は必ずしも一般的に施策にいう要支援者ではない。このような施策は地域福祉の範疇外であろうか。否である。むしろきわめて重要視されねばならない。地域福祉の推進においてその対象としての「要支援者」はどのように定義されうるのであろうか。このように、地域福祉の対象課題あるいはニーズに関しては明らかにすべき重要な課題が存在すると考える。

## 2 社会参加の位置に関する課題

指針では要支援者の解決すべき生活課題が地域福祉の中心課題としている。指針にいう「生活課題」において、住民の社会参加のニーズはどのように位置づけられるであろうか。この生活課題の範囲を社会福祉法第4条に示される「社会参加」ということまで含めて広く考えるならば、担い手としての地域住民の福祉活動も一定の「参加ニードの充足」行動ととらえられる。ボランティア活動などの住民の自発的な諸活動は、かならずしも、福祉サービス・サイドに位置づけられるだけのものではなく、ニード・サイドにも位置づけることが可能である。住民のボランタリーな諸行動が専門従事者の諸行動と専門性、なによりも支援原理などの点で大きく異なることからみても、福祉サービス・サイドのみならずニード・サードの側面からもとらえる必要があるだろう。社会参加の位置づけに関する課題が存在すると考える。

### 3 地域福祉のニーズの把握方法に関する課題

また、同指針では、①地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項の中で盛り込むべき事項として、「地域の生活課題に関する調査（いわゆるニーズ調査）」やその「サービスの必要量の調査」などを行うことが示されている。

先にみたとおり、従来の分野別計画においては要支援者に限定したサービス・ニーズの把握が中心課題であった。地域福祉計画においては、住民の生活課題の全体的な把握が大事とされる。これをどのような方法で行うのかが重要な課題であろう。

またどのような住民がどのような福祉意識のもとで生活しているのかという点の把握も重要と思われる。住民の福祉意識は、地域福祉の推進に大きな影響を及ぼす要素と考える。

しかし、同指針では、地域住民は、地域福祉の担い手として位置づけ、③地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項の中で、その支援方策などを提示している。そこで示されている「意識の向上」とは「地域福祉の担い手」としてのそれである。住民の地域福祉にかかわる各種の価値意識等の調査は必要と考えるが、同指針では住民意識の把握や調査は言及されていない。

一方、全社協の研究報告書では、地域福祉計画策定過程における検討課題において「地域の実態・住民ニーズの把握」の項目を設定して、その手法として、アンケート調査やヒアリング調査、集会・懇話会、ワークショップなどの例をあげているものの、具体的な方法を明示していない。そうした手法をどのように実施することが有効か。などについては不明である。地域福祉ニーズの把握方法に関しては今後、いっそう明らかにすべき課題のひとつといえる。

### 4 地域福祉における地域住民観に関する課題

上記のような課題の生じる要因のひとつとしては、地域住民を要支援者と地域福祉の担い手の2種に区分して捕らえている視点によるものではないかと考える。このことは、地域福祉が推進する諸方策は、何を指すのかという点と密接な関係を有する。

このような地域住民を利用者と担い手に2分し、そのうえ、ニードの発生の背景を看過する考え方は、地域福祉のニードというものを広くとらえるとき矛盾するものとなる。また、実際的にも地域住民は福祉サービスの利用者であり担い手であるという2面を有することがありうる。地域住民は潜在的には、すべての人が多かれ少なかれ生活課題を有する「要支援者」であり、かつすべての人は多かれ少なかれ地域福祉の担い手、ニード充足の担い手であるという考えに立つべきではなかろうか。

したがって、地域住民にもとめられるのは支援意識のみならず、利用意識、被支援意識でもある。さもないと、地域福祉にとって重要な相互支援あるいは「共助」という形態は実現しないであろう。

このように、地域福祉の推進における地域住民の位置づけについては、利用者と担い手

というように2分する単純化は、便宜的にはともかく、地域福祉の考え方を狭める恐れがある。地域住民やそのニーズをどのように認識するかは今後の課題であろう。

以上みたとおり、①地域福祉の対象課題・ニーズの考え方に関する課題、②社会参加の位置に関する課題、③地域福祉のニーズの把握方法に関する課題、④地域福祉における地域住民観に関する課題が指摘できる。とりわけ、策定指針においては従来のサービスに対するニーズのみならず生活課題と幅広くとらえている点は高く評価されるが、その課題をどのように把握するかという点は今後の課題である。また、個人・家族の生活課題のみならず、地域の諸団体、諸組織のニーズという視点も地域福祉のニーズとしては重要であると考ええる。

これらの課題は、地域福祉の中心課題とその把握方法の明確化を要請する。

地域福祉の中心課題を仮に「地域福祉ニーズ」というとすれば、この「地域福祉ニーズ」の考え方の明確化が必要と考える。

地域福祉の推進方策は前述したとおり、地域住民を2分し、地域福祉の健全な推進は促進されないのではないかと懸念するのである。

ここに、参加ニードなども含め、また住民の福祉意識などへの視点も含めた新たな地域福祉ニーズの検討と明確な概念化の必要性が認められる。

そして、地域福祉ニーズすなわち地域福祉の課題を多面的に把握することである。その際、福祉サービス供給主体が多元化する中で、地域福祉の諸サービスの総合的な提供体制・システムをいかに構築するかがなんといっても課題であろう。

その場合、福祉ニードの必要量を統計的調査手法を駆使していくら精細に推計しても地域福祉サービスシステムの構想には直結しない。サービスニーズ量は諸社会資源の量とは関わるが、サービスシステムという質的レベルとは次元が異なるからである。

地域福祉ニーズすなわち地域福祉推進上の課題において、サービスシステムをいかに構築するかが最大の課題である。

### 第3節 本研究の分析視点と枠組—地域福祉実践の3つの視点

三浦文夫は、地域福祉の概念に関しては、「立場、視点、課題、及びその取り組みの違いによって、内容や力点のおき方に自ずと相違がみられ、それらに対する一義的な定義や理論はいまだ確立しているとはいえない」（注1）としている。

また岡本栄一は、「地域福祉研究の課題は多岐にわたる。第一の理論研究の領域では、まず地域福祉と社会福祉の概念的な明確化である。数多くの論及にもかかわらずみえてこないものがある。それは歴史的研究や構成要件も含めて、何が地域福祉の固有な対象領域なのかといった関係の明確化である。」と指摘している。（注2）



このように、地域福祉の概念は、歴史的に変容し続ける社会において変化し続ける地域福祉の実践に連動する地域福祉の概念は変容してきたといえる。したがって、先にみたとおり、社会福祉全体がその構造を大きく変革した今日、地域福祉の考え方、その実践のあり方を見直すことは必要である。

## 第1項 本研究の分析視点—地域福祉実践の3つの視点

本論では、地域福祉の実践を次のような視点を大切にとらえて位置づけたいと考える。「社会福祉ということばは、あくまでも『社会』という集団のなかにおける1人ひとりの『幸福な人生』（福祉）を指すものである。社会福祉といっても、社会という集団が全体として『福祉的』でありさえすればよいというのではない。つまり、社会が豊かであり、富んでいさえすれば、そのなかに生きている個人のひとりひとは貧しくて苦しんでいるものがいてもかまわないというのではない。社会福祉というのは、社会の福祉の単なる総量をいうのではなくて、そのなかでの個人の福祉が保障される姿を指すのである」(注3)。

さて、糸賀一雄が述べている考え方が社会福祉あるいは地域福祉に共通した基本的な視点と考えるのである。しかし、地域福祉実践はこの目標のみでは十分ではない。

### 1 地域福祉実践目標指標の先行理論

こうした地域福祉実践の課題・目標指標としては、従来、マレー・ロスを中心とするコミュニティ・オーガニゼーション(CO)の原則などにおいて、①住民の課題解決を目指すタスク・ゴールと、②住民の参加度・コミュニティの形成度に着目するプロセス・ゴールが位置付けられてきた(注4)。その後も、例えば、アメリカでは、1983年クラマーとスペクトは、コミュニティ・オーガニゼーション実践者のテキストともいえる『コミュニティ・オーガニゼーション実践のリーディングス(第3版)』を編集しているが、その序文で、次のように、コミュニティ・オーガニゼーション実践における「タスク・ゴール」と「プロセス・ゴール」という2つの目標指標(ゴール)を明らかにしている。

#### ◎COのゴール：プロセス(過程)対タスク(課題・任務)

コミュニティ・オーガニゼーションの実践上の必要なことは、専門職としてのゴール(目標)と価値の機能を知ることである。その目標が何であるかを明確にすること自体が、実践者の重要な課題のひとつである。コミュニティ・オーガニゼーション実践における1つのゴールは、行動体系によって探求された特定の実体的な結果が事前の目標と同一となるための、すなわち、目標を実現するための援助など、実践者がとる諸活動から生じる。これらのゴールは、「タスク・ゴール」、「分析的ゴール」、または「プログラムに従った計画的ゴール」(“task,” “analytic,” or “programmatic” goals)と呼ばれるであろう。これらのゴールは、特定の目的の明確化とそれらを実行するための手段と資源の展開を含

む。

第2のゴールは、実践者が、(COの)実践行動の体系を構成する人々をどのように知覚し、その人々にどのようなことを期待するか、そしてその人々とどのようなリレーションシップ(関係性)を結ぶのかということに関わる。このようなゴールは、「プロセス・ゴール」、「相互作用的ゴール」あるいは「リレーションシップ・ゴール」と呼ばれる("process", "interactional," or "relationship" goals)。すなわち、このゴールは、市民の、社会的な、そして政治的な参加者たちの能力(competence)を高め、強化することに関連している。(注5)

このようなCOの実践目標論、タスク・ゴール、プロセス・ゴール(あるいはリレーションシップ・ゴール)という2つの目標論に対して、1981年に定藤丈弘は、日本の地域状況を踏まえて、タスクゴール、プロセスゴールに、③草の根保守主義的な地域権力構造の改変を基準としたゴールとしてリレーションシップ・ゴールを明確に位置づけ、第3のゴールを加え、CO過程の「活動の評価の枠組」(実践指標)を構想した(注6)。

1985年に大橋謙策は、この3ゴール論を地域福祉計画の基本視点として、位置付け地域福祉計画策定の文脈において論じている。(注7)大橋の場合は、3つのゴールの単語は共通ながら、その意味内容は、大橋独自に意味づけを行っている。一般に従来の社会福祉に関する計画の考え方は、完成した計画内容が焦点的課題であり、民主的手続的な観点を除いて、策定過程、プロセス自体を目的視する視点はなかった。大橋は、地域福祉計画に、地域福祉の住民主体性、住民参加の重要性の観点から、プロセスとリレーションシップの2つの側面を重視した考え方を導入し、地域福祉実践の考え方を結合した意義があるととらえられる。

## 2 地域福祉実践の3つの共通視点

この3つの実践目標の視点、側面は、筆者は、コミュニティ・ケア、コミュニティ・オーガニゼーション、コミュニティ・ディベロップメントの3つの考え方とそれぞれ対応関係にあると考える。COS及びソーシャルセツルメントなどの地域福祉の源流的実践、及び20世紀後半の日本の地域福祉の計画論の系譜を分析すると、地域福祉実践は、社協等の民間主体及び行政主体が、それぞれ濃淡の違いはあれ、①CO、②CD、③CC、を主要な課題あるいは構成要素として取り組まれてきたと考えられる。

これらの先行理論を踏まえると、地域福祉実践の共通目標は3つに集約されると考えられる。

### 1) タスク・ゴールの視点

地域福祉実践の最優先の課題は、一定の生活上の支障を有する要援護者の地域自立生活支援を中心とするものであって、そして、そのための方策として、地域住民をはじめ諸主体が自立支援等の地域福祉の主体となって進める、いわゆる「地域による福祉」(community

care, 以下CCという)としての地域福祉の視点が重要となる。これが、タスク・ゴールの視点、側面である。1998年中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会の中間まとめにおいて、これからの社会福祉の理念は、「個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、障害の有無や年齢にかかわらず、その人らしい安心のある生活が送れるよう自立を支援すること」にあるとしたことも、同様な個人の自立生活の実現という点で共通の視点であろう。これが、地域福祉の第1の中心課題であり、主に課題解決・ニーズ充足の機能を中心課題とする。すなわち、地域社会においてどのような人がどのような点で生活上の支障を有しているか、そしてどのような内容・機能の支援・サービスを提供することにより、その生活上のニーズを充足するかという、最も直接的な課題解決(タスク)という課題である。このニーズ充足という課題は、地域福祉においては、個人のみにとどまらない。家族、団体・組織へとその対象は同心円状に展開・拡大する。それらの諸主体も多様なニーズをかかえている。そのニーズ充足をはかり、自立化をめざすのが地域福祉の課題である。このように地域福祉の課題を幅広くとらえることが必要である。

しかし、このようなタスク・ゴールの実現のためには必要な条件が2つある。

## 2) プロセス・ゴールの視点

ひとつは、地域住民をはじめとする諸主体の主体的参加による自立と参加に至る一連のプロセスを充実・向上させるという視点である。すなわち、住民の生活課題の発見・把握から、各種の情報提供、相談対応等の、いわゆるアクセス・サービスの充実などにはじまり、事前評価、支援方針設定、支援目標の設定、サービス調整、場合によっては、資源開発、プログラム開発、ネットワーク形成などを行い、計画の実施、モニタリング、再評価、計画再策定という、一連の計画的あるいはマネジメントのプロセスの各段階の向上である。これは本論では、プロセス・ゴールに当たる。これには、福祉的な支援主体の形成、地域や福祉の組織化、住民参加のプロセスなどが重要になる。これは従来コミュニティオーガニゼーション(community organization, 以下CO)の中で中心的に取り組まれたものである。プロセス・ゴールとみなされる視点、側面においては、タスク・ゴールに関わる諸機能をうみだす主体の形成や参加が焦点となる。

## 3) リレーションシップ・ゴールの視点

もうひとつは、地域住民等の地域福祉への意識や態度の変容を促すなどの地域社会全体の福祉化、環境醸成、利用者と住民の関係性向上(福祉的な観点から精神的物質的な向上)を図る、community development(以下CD)の視点、すなわちリレーションシップ・ゴールの視点、側面であろう。地域福祉の第3の課題は、地域福祉をめぐる地域社会のいろいろな環境や主体との関係性(リレーションシップ)のあり方に関する課題であろう。事業者あるいは行政機関がいくら熱心に福祉サービスの充実に取り組みたくとも、地域住民が、

地域福祉の現状や考え方に理解がなければ、地域福祉は推進しない。最近もしばしば報道される社会福祉関係施設の建設反対運動の要因は様々であろうが、地域住民の地域福祉の認識不足も大きな位置を占めるものであろう。こうした地域福祉をめぐる諸社会的存在との関係性をどのように好転させていくかが、地域福祉の重要な課題である。この地域福祉をめぐる諸社会的存在との関係性については、地域住民の福祉意識や障害認識などの面も1つの要因であろうし、また、制度的な側面も大きな影響を及ぼすものであろう。そして、第3の課題ないし目標は、そうした課題達成のための諸機能を円滑に生み出す主体、体制、環境の醸成である。地域住民の地域福祉に関わる意識や態度の変容などが中心的であるが、一方で、組織、団体間との関係性の問題などもある。とりわけ、福祉と保健・医療・教育などの生活関連分野の諸主体との関係性が重要である。総じて、このリレーションシップ・ゴールは、地域社会の地域福祉に関わる規範意識や理念、価値の形成が主題となる。

しかし、このようなタスク・ゴールの実現のためには必要な条件が2つある。

## 第2項 地域福祉の基本枠組

本論では、このような3つの分析視点と枠組を設定して、課題にアプローチするが、あらかじめ地域福祉を次のように操作的に定義しておくこととする。すなわち地域福祉とは、「一定の地域社会における「自助」「共助」「公助」の3つの原理から構成される社会的支援サービスシステムであり、個人、家族、組織・団体等地域社会の構成主体の、何らかの要因により生じる、生活上の何らかのニーズに対して、地域住民の地域福祉意識とそこから設定される社会的基準に基づいて、ニーズ充足をめざして、取り組まれる相談や各種援助などの諸社会的支援サービスの体系である。その社会的支援サービスの中核として、コミュニティソーシャルワーク実践が機能することが必要となる。」

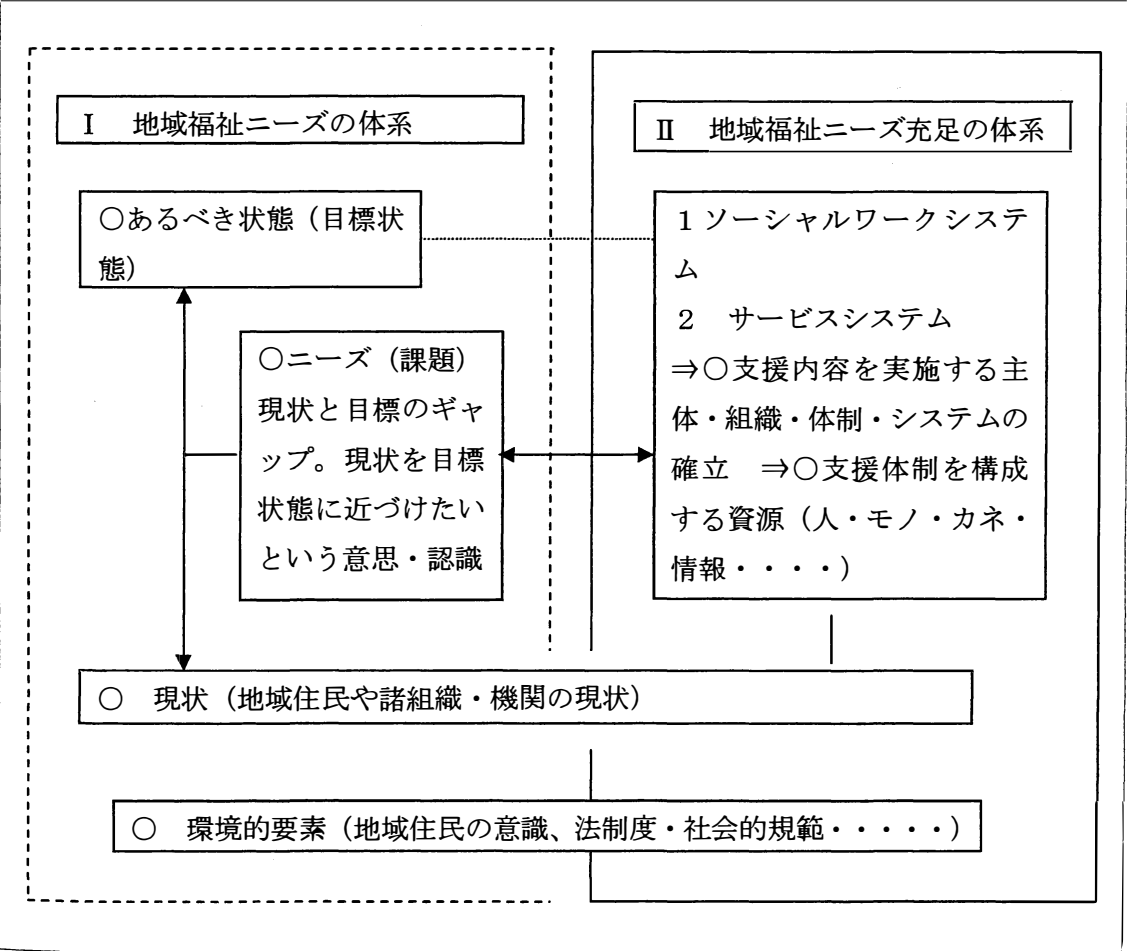
この地域福祉の定義は、地域福祉ニーズとそれに作用する地域福祉実践の二つを中心に据えるものである。このようなニーズを重視する枠組は、新しいものではない。ニーズを重視するという点では、社会福祉政策論における三浦文夫氏の政策目標の「ニーズ—資源」枠組（注8）やそれを改変した京極高宣氏の「ニーズ—需要—供給—資源」枠組（注9）などが先例としてある。また社会福祉実践を中核に据えるという点では、社会福祉実践方法の統合化論において、Allen Pincus and Anne Minahanによって、提起された「ソーシャルワーク実践のモデル」における4つのシステムモデルがある（注10）。すなわち、それは、ソーシャルワーク実践の基本的概念は、①Change Agent System、②Client System、③The Target System、④Action Systemの4つのシステムから構成されると考える。この枠組は、専らソーシャルワークを成立させるために必要な各種の主体システムという位相から分析しようとする視座である。

本研究においては、これらの先行理論の枠組を踏まえつつ、先の分析視点の考え方を反映して、図1の枠組を有効なものと考えた。それは、3つのシステムから構成されるもの

として地域福祉をとらえる枠組である。

1 つは、地域福祉実践の中心課題としての地域福祉ニーズのシステム。もう 1 つは、地域福祉実践そのものといってもよい、そうした地域福祉ニーズ充足のシステムである。これは、地域福祉のサービス・システムを中心とし、諸社会的資源なども包摂する。そしてもうひとつは、地域福祉ニーズをface-to-faceの関係で把握し、ニーズ充足のための諸支援を調整し、あるいは資源開発等を行なう、いわばニーズシステムとサービスシステムを結び付け媒介する地域福祉のソーシャルワークシステムである。なお、サービスシステムを広くとらえれば、ソーシャルワークシステムはそのサブシステムとなるが、そのアドボケイト機能などニーズ・サイドに立脚点を置く他にない重要な特性からここでは区別している。本論では、この枠組のもと、すべてのシステムを論じる能力はないので、もっとも根幹的なシステムであるところの地域福祉ニーズに焦点をあて、アプローチするものである。

図 1 地域福祉の基本枠組（地域福祉ニーズに関する関係要素のイメージ）

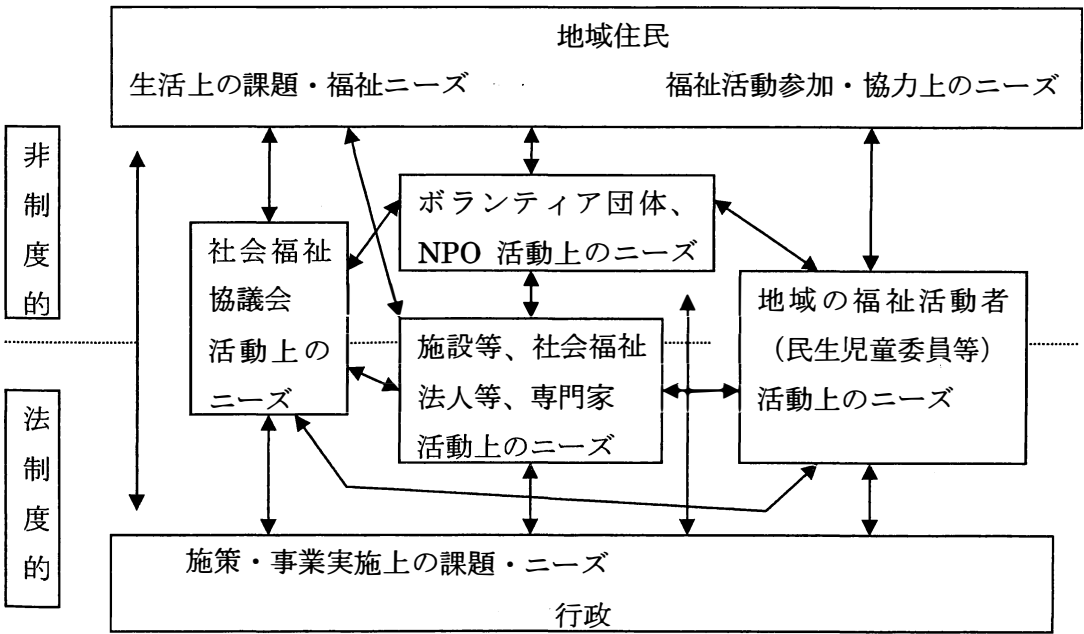


第3項 地域福祉ニーズを有する主体の基本枠組

地域福祉ニーズに関して問題となるのは、どのような主体が有するニーズを把握する必要があるかという点である。地域福祉において特徴的なことは、実践主体が行政や事業者のみならず、地域住民自身であり、ニーズを有する主体でもあるという点である。また地域住民のみならず、ボランティア団体にせよ、社会福祉法人にせよ、民生委員にせよ、社協にせよ、地域に存在するあらゆる主体は、支援する主体でもあり、また他方で支援を受ける主体でもある。この場合、ニーズシステムとサービスシステムは重なることになる。従来のニーズ・サービス2元論で単純に考えられないところが地域福祉の特徴である。

そのような様相のイメージを図示したのが、図2である。ここに掲げられている主体はごく主要な主体であって、他にももっと多くの主体が実際には関係している。このように、従来は福祉ニーズを有する主体は、個人・家族であり、その充足のために、各種の主体が活動を展開するという図式であった。地域福祉においては、そうした単線形の図式は成立せず、複雑な相互関係から成るものと見る必要があるのである。

図2 地域福祉ニーズを有する主体（地域福祉実践・利用主体の相互関係）のイメージ



その際、どのような視点から課題にアプローチするかがさらに重要であろう。本論において、重視する視点は、ひとつは、地域住民のとらえ方である。地域住民は、地域社会を構成し、かつ、顕在的にせよ潜在的にせよ、地域福祉推進の主体として地域福祉のサービ

システムを担い、かつ地域福祉ニーズを有する存在ととらえる視点である。

このことに関連して大切なのは、地域住民が地域生活を営むにあたり有する生活上のニーズの性質の理解である。それは、生活に関わる以上、きわめて広範な多様性を有する。自立生活上のニーズについては、大橋謙策をはじめ、多面的理解の必要が提起されてきているし、社会福祉基礎構造改革の中間まとめにおいても、また社会福祉法においても同様の趣旨から、その充足のための福祉サービスの提供にあたっての関係分野との有機的連携の必要性が掲げられている。そこで本論では、ニーズ把握の2つの主体という点に絞って論述する。

#### 第4項 地域福祉ニーズ把握の2つの視点

従来の社会的なニーズ論では、ニーズをいろいろに分類・整理してきた。なかでも、地域福祉実践あるいは計画づくりで重要な側面は、ニーズは誰がどのように把握・認識するかであろう。1970年代初頭、ジョナサン・ブラッドショウ(J.Bradshaw)は、ソーシャルニーズの4類型を行ない、その後の社会福祉ニーズ論に大きな影響を与えた。(注11)これについては、第5章第1節で論ずるが、その所論における次の視点が重要であると考えられる。すなわち、当事者本人の意思・認識に基づくニーズとして「自覚されたニーズ(felt needs)」、「表明されたニーズ(expressed need)」は、いわば自己評価によるニーズ、そして一方、ある主体の有するニーズに対して専門家などの第三者が社会的・専門的に判断する「社会的規範に基づいて評価されたニーズ(normative needs)」、いわば第三者評価によるニーズ認識である。地域福祉実践においては、地域福祉に関するニーズについて、誰がどのようにそれを発見・把握・認識するかが重要であるとともに、これらの同一のニーズに対して、自己評価と第三者評価を適切に連動して行っていくことが課題である。ブラッドショウのニーズ把握論は、この2つの視点からの把握や評価・明確化を複眼的に行うことを示唆しているといえる。

さらに、地域住民のニーズの背景的要素への視点である。従来のニーズ論では、もちろん、ニーズの発生要因への視点がなかったわけではないが、実質的には、既存サービスに対する需要「expressed need」あるいはその需要に対する適否の社会的・専門的判断としての「normative need」を中心に論議する枠組となってしまう、ニーズの発生や潜在化などの関連要因や住民の意識構造などへの視点があまり省みられなかった。

本論では、地域住民の相互支援、共助をどのように豊かに進展していくか、あるいは公的制度に基づく福祉サービスの適切な利用を住民がおこなっていくかということが、地域福祉推進の重要な鍵をにぎるものと考えられる。以上の考え方に基づいて、地域福祉ニーズにアプローチする。

注1 三浦文夫「地域福祉の概念」日本地域福祉学会編『地域福祉事典』中央法規出版、1997年、32頁

- 注2 岡本栄一「地域福祉研究の動向と課題」『地域福祉事典』、1997年、46頁
- 注3 糸賀一雄『糸賀一雄著作集』日本放送出版協会
- 注4 Murray G. Ross, Community Organization Theory and Principles, Harper & Brothers Publishers, New York, 1955
- 注5 introduction , by Ralph M. Kramer and Harry Specht in Third Edition READINGS IN COMMUNITY ORGANIZATION PRACTICE , NEW JERSEY , 1983, P. 14
- 注6 定藤丈弘「IXコミュニティワーク」高橋重宏他編『ソーシャルワークを考える 社会福祉の方法と実践』1981年川島書店
- 注7 大橋謙策「地域福祉計画のパラダイム」『地域福祉研究』第13号、1985年、1～11頁。大橋謙策『地域福祉論』放送大学教育振興会、1995年、157頁
- 注8 三浦文夫『増補改訂社会福祉政策研究』全国社会福祉協議会、1995年
- 注9 京極高宣『現代福祉学の構図』中央法規出版、1990年、京極高宣『社会福祉学とは何か―新・社会福祉原論』全国社会福祉協議会、1995年
- 注10 Allen Pincus & Anne Minahan, A Model for Social Work Practice, in Harry Specht & Anne Vickery (eds), Integrating Social Work Methods, George Allen & Unwin, London, 1977
- 注11 Jonathan Bradshaw, "The Concept of Social Need," New Society, 30 (March 1972), pp. 640-43. : Neil Gilbert & Harry Specht, "Planning for Social Welfare: Issues, Models, and Tasks," Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1977, Part IV analytic tasks: perspectives on planning as a technomethodological process, 20 Conceptual Tools, pp. 290-296. (Reprinted )

#### 第4節 本研究の目的と方法―明らかにすべき課題の限定

地域福祉が取り組むべき住民の諸生活課題、諸ニーズあるいは、各種福祉活動主体の諸ニーズなどをどのようなものとしてとらえ、どのように把握するかは重要な実践課題であり、研究意義を有すると考える。本論は、地域福祉推進上の諸ニーズや課題を包括して「地域福祉ニーズ」と位置づけ、その概念と把握方法の要点を、地域福祉実践の視点に基づき、明確化することを目的とする。方法としては、地域福祉実践の目標指標、すなわち、タスク・ゴール、プロセス・ゴール、リレーションシップ・ゴールの3つの視点から、まず地域福祉の源流的実践及び地域福祉計画論を分析して地域福祉実践の基本視点と枠組を明らかにする。次いで、主要な内外のニーズ理論及び把握方法論を分析し、ニーズ概念とニーズ把握方法の要点を抽出する。さらに、その理論的な要点に基づいて、地域福祉ニーズの把握実践事例を分析・考察し、地域福祉ニーズ把握の実践上の要点を明確化する。そのことを通じて、地域福祉の概念の再構築も可能になり、ひいては、各地方自治体単位で取り組まれている地域福祉政策、計画、施策、その総合的な体制・システムの形成にも寄与す



るであろうし、何よりも、地域福祉実践において重要な示唆を与えるものと期待する。

その際、本研究における地域福祉ニーズの範囲は、きわめて広く設定する。先の地域福祉の操作的定義づけの通り、個人・家族から、集団、地域社会までの総体的なニーズとしてとらえる。もちろん、地域福祉ニーズは、その社会に生活する地域住民個々の個別的ニーズが中心となるものであるが、個別ニーズアセスメント方法論やツールについて高齢者分野をはじめ多くの領域で研究開発が進展してきている。そこで本論では、個々のニーズの内容・種類・程度またその把握方法自体を中心に論じるのではなく、地域社会における全体としての地域福祉ニーズに焦点をあて、それはどのような観点から着目し枠づけるべきか、そしてそれをどのような方法により把握することが大切かを考察することを目指す。

そのために、本論ではまず、第1章において、地域福祉ニーズの検討に先立ち、地域福祉実践の課題と基本視点を明らかにする。地域福祉の源流的実践としてCOSとセツルメントを、次いで、わが国の地域福祉の計画理論の系譜を分析し、地域福祉実践の基本視点と枠組を考察する。

次に第2章では、本研究における地域福祉ニーズへのアプローチ視点を明確化する。

地域福祉実践の基本的な考え方を構成するコミュニティ・オーガニゼーション、コミュニティ・ディベロップメント、コミュニティ・ケアの3つの考え方におけるニーズの考え方や位置づけを分析し、本研究における地域福祉ニーズへのアプローチの視点を考察する。

次いで、地域福祉のニーズに関する既存理論の分析を行う。分析に当たっては、大きくわが国と欧米の理論に分け、さらにわが国の理論を帰納法的理論と演繹的理論とに分類し、検討する。

まず、第3章では、わが国の地域福祉ニーズに関する主要理論に関して、いわば帰納法的理論の代表であり、地域福祉実践の視点に基づく、岡村重夫の地域福祉論におけるニーズ論を考察する。地域福祉理論を確立した岡村重夫の地域福祉論に焦点をあてることは、地域福祉ニーズの研究にとって不可欠として位置づけた。地域福祉理論を確立した岡村重夫の地域福祉論に焦点をあて、ニーズとして「基本的要求」の意味するところを明らかにし、地域福祉における地域福祉ニーズの基本的な位置や考え方を考察する。

第4章では、わが国の地域福祉ニーズに関する主要理論のうち、演繹的理論の代表として、1978年に全国社会福祉協議会から発表され、以後の地域福祉の理論的側面を決定付け今日なおわが国における社会福祉ニーズの理論的スタンダードを形成している「在宅福祉サービスの戦略」におけるニーズ論にアプローチし、その意義と特質を明らかにする。同理論は発表されて以後の社会福祉ニーズの理論的側面を決定付けるにとどまらず、地域福祉の考え方にも大きな影響を及ぼしたと考えられる。

第5章では、欧米の主要な社会的ニーズ理論とその把握方法の理論をとりあげ、その特質を明らかにする。まずブラッドショウの社会的ニーズの4類型と把握法を参照し、その多面的な意義を明らかにし、とりわけ、ニーズ把握における自己と他者（社会）の2つの視点からの複眼的な把握の必要性を考察する。次いで、トロップマンによるコミュニティ・ニーズ・アセスメントの考え方を参照し、ニーズ把握方法の原則的な考え方、すなわち、個別的方法の意義と限界をわきまえた複数の方法の活用による相互補完の重要性を抽出する。さらに、価値認識を重視するニーズ論を展開するマッキリップのニーズ概念と明確化方法にもアプローチしその特性を明らかにし、住民の福祉意識の把握の重要性を考察する。さらには、ニーズの把握方法として、デルベックによるノミナル・グループ手法の特徴も明示し、グループワーク形式における個別的ニーズの個別表明と相互作用の複合的活用手法の重要性を考察する。

そして、以上の第3章から第5章までのニーズ理論に関する考察を総括するため、わが国の地域福祉実践理論として重視されつつあり、本論の分析視点とも合致する大橋謙策のコミュニティソーシャルワークの所論を参照し、本論の3つの分析視点（地域福祉実践の目標指標）を統合する考え方としてコミュニティソーシャルワーク論を位置づけて、地域福祉ニーズの理論的考察を総括する。

第6章から第8章は、地域福祉ニーズの把握・明確化にかかわる実践事例の検討・考察である。

第6章では、地域福祉ニーズの把握方法として重要な位置を占めると考えられる住民懇談会の方法に関して、2つの実践事例をもとに、その特徴を考察する。1つは、住民主体により、アンケート調査と連動して実施した住民懇談会の実践事例をとりあげ、そのアクションリサーチ的方法の有効性と課題を考察する。もうひとつは、デルベックのノミナル・グループ・プロセス技法を導入した住民懇談会の事例をとりあげ、そのニーズ明確化手法の特徴を明らかにするとともに、その有効性や課題を考察する。

第7章では、多様な方法を駆使する地域福祉ニーズの把握方法に関して、岩手県遠野市ハートフルプラン2000の策定過程を実践事例として取り上げ、その意義と課題を考察する。本事例は、統計的調査や個別事例訪問調査、さらには業務分析や模擬ケアカンファレンスを導入したワークショップ方式会議など多様な方法を連動させて、地域福祉ニーズを総合的に把握しようとした事例である。理論的には先のトロップマンのニーズ把握方法の考え方、すなわち複数の方法を多用し相互補完し総合的にニーズを把握するという考え方を具現する実践事例である。この事例を多角的に分析考察し、その意義と課題を明らかにする。

第8章では、地域住民の地域福祉に関する意識の把握と地域福祉ニーズの関係について考察する。実践事例としては、長野市実施のまちづくりアンケート調査における地域福祉に関する市民意識調査をとりあげる。ここでは、マッキリップが指摘した住民の価値意識とニーズの不可分な関係性について、地域住民の地域福祉に関する意識調査の事例をとり

あげ、検証すると共に、その結果の分析を通じて、そうした意識調査の意義と課題を考察する。意識調査の意義として、地域福祉の意識と地域福祉ニーズとが密接な関係を有することを明らかになったことから、こうした両者の関係性を明らかにする調査分析の方法の活用の有効性を論じ、地域福祉意識に関する概念構成の研究の必要性も論じる。

最後に、結論として、第1章から第8章までの主要な考察を整理し、本論で明らかとなった課題を明示する。そのうえで、地域福祉ニーズを把握する実際的な主体の内実などの、残された課題や、コミュニティ・ソーシャルワークの考え方の一層の明確化など、新たな課題をも提示する。結びあるいは今後の展開として、長野県茅野市が住民主導で地域福祉計画の策定に着手するようになった多様な主体の動因を提示し、そのことから、地域福祉ニーズのもうひとつの側面として地域福祉実践の原動力あるいは実践の源泉としての側面を提起し、新たな今後の検討課題を提出する。

## 第1章 地域福祉実践の基本視点と枠組

本章の目的は、地域福祉とは何か、その実践は何を目指し、地域社会全体でそれをどのように実現するのかを明らかにすることである。そのために、ここでは、地域社会を基盤とする社会福祉実践の歴史を辿り、その中から、地域福祉の骨格を抽出するアプローチをとる。分析の視点と枠組は序章に示したものである。

素材は、1つには、地域福祉実践の源流として位置づけられている19世紀後半のイギリスを中心として展開した実践の考え方である。もう1つは、戦後わが国において展開した、地域福祉推進に関するアプローチ、計画的理論、考え方である。

これらの歴史的実践理論から、主要な構成要素を抽出し、今後の地域福祉推進アプローチの基本視点と枠組を考察しようとするものである。

地域福祉は、従来、2つの側面から別々に位置付けられてきた。ひとつは、政策や計画における1分野という位置付けであり、制度・政策的側面を中心に位置付ける把握である。もうひとつは、社会福祉方法論を構成する1つの方法という観点からの位置付けであり、具体的にはコミュニティ・オーガニゼーションあるいはコミュニティワークの方法体系に含まれる社会福祉援助方法としての位置付けである。本章では、そうした政策的側面と方法技術的側面を止揚・統合するものとして地域福祉実践を位置付け、その具体的実践として地域福祉をとらえようと試みるものである。

これらから、地域福祉推進の目標として①タスク・ゴール、②プロセス・ゴール、③リレーションシップ・ゴールの3つの目標視点が抽出され、立体的に把握される必要があることを示す。そのうえで、3つの目標枠組みに基づき基本視点と枠組みを提示している。

### 第1節 地域福祉の2つの源流的実践—COSとセツルメント—の分析

1977年ギルバート(N. Gilbert)とスペクト(H. S pecht)は、社会福祉方法統合化論の考え方に基づき、方法論的側面と政策的側面のいずれにも視野に入れ、より総合的な社会福祉計画論を提起しているが、本論にとっても、その視点は参考に値する。彼等はアメリカの社会福祉実践のうち計画的側面を有する主要な実践の歴史的展開を整理している。彼等によれば、社会福祉計画は、19世紀の2つの社会福祉運動—慈善組織協会(c o s)とセツルメント—から生まれたいくつかの実践的プログラム(事業)に起源を有する、という。(注1)ここでは、この二つの実践における計画的性質を抽出し、地域福祉実践の基本的性質を検討したい。

## 第1項COSを源流とする福祉実践の計画的側面—科学性志向の発展・展開

まず、COS。四世紀後半英米のCOSの計画的・組織的な実践体系に見出される。1869年ロンドンにおいて、増大する一方の貧困に対する慈善事業間の救済の重複や遺漏を調整し、救済の適正・効率化をはかることを目的として、「慈善救済および乞食抑制のための協会」が結成され、翌年、慈善組織協会（Charity Organisation Society）と改名された。このCOSの活動は、一定の地域社会を範域として地区委員会を組織化し、友愛訪問により救済対象の実態調査を行い、各種援助活動を調整するというもので、アメリカにおいても展開した。今日、この活動は、一般的に、ケースワークやコミュニティ・オーガニゼーションなどの社会福祉援助方法の発展の端緒となったと理解されている。

ギルバートらは、この実践について、その合理性や科学性、そして計画性の観点から、「社会福祉に合理的な秩序をある程度達成する初期の試み」であり、「直接的に、社会福祉計画の主要な取り組みを先駆けた」と評価し、社会福祉計画の源流の一つに位置付けている。これは、福祉実践の合理化、科学化を志向する源流としてのCOSの位置付けであり、その志向性は計画的側面と一致するとの見方である。

このような科学性志向の取り組みは、同時期以降、福祉分野のみならず、政治や産業などの多くの分野でも進む。調査やデータ分析などの意思決定を支援するための技術的側面をより科学化・高度化するための開発が進められ、応用されるようになる（計画の技術開発の進展）。福祉分野での代表的な活動としては、19世紀末から20世紀初頭にかけてイギリスでブース（C. Booth）やラウントリ（S. Rowntree）らによって取り組まれた社会踏査が本格的なものであろう。そうした科学的な実践を基礎として、社会調査法が確立していった。それと並んで、調査結果を分析する統計学も発展する。20世紀初頭からの自動車産業の勃興、また第二次世界大戦の勃発などを背景として、国際的に、諸資源をいかに効果的に配分し活用するかということが官民ともに大きな課題となった。そうした社会的要請から、アメリカを中心として、オペレーション・リサーチや便益・費用分析、システム分析などの政策形成を支援する技術的理論が多様に開発され、社会的な計画などにも導入された。また経営工学などのマーケティング・リサーチの手法の成果なども組み込み、多様な手法を駆使し、政策形成のための技術的体系として、アメリカのPPBS（Planning Programming Budgeting System）の取り組みが代表的なものとして知られている。このようにCOSに端を発した福祉実践の科学化志向は、様々な分野において開発された新しい技術や理論を取りこみ、体系化を進めていったのである。このような科学・技術志向の実践が社会福祉の計画化志向の1つの柱を形成していると見なせる。

このような科学性志向のとらえ方以外に、COSを源流とする実践からは、さらに、①一定の地域社会を基盤とする地域性、②非専門職の草の根的实践・参加が重要な位置を占める実践である点を指摘したい。この2点は、社会福祉計画のうちでも、「地域福祉」を

中心とする計画的営みの原点ととらえられる。

## 第2項 セツルメントを源流とする福祉実践の計画的側面－社会・政治性志向の発展・展開

ギルバートとスペクトは、COS と並ぶ社会福祉計画のもう1つの起源として、19世紀のセツルメント実践を掲げている。セツルメントは、1884年、ロンドンでサムエル・バーネット（S.Barnett）夫妻を中心に、トインビー（A.Toynbee）を記念して建てられたトインビー・ホールを拠点とする実践が最初とされる。1889年にはアメリカ・シカゴで初めてジェーン・アダムス（J.Addams）がハル・ハウスを設立し、実践を開始している。日本でも1891年アダムスによる岡山博愛会、続いて1897年には東京・神田において片山潜によるセツルメント・キングスレー館が実践を進めている。これらセツルメントとは、知識と人格を兼備する人（セツラー）がスラムに入り住みこむという意味で、その実践の趣旨は、そこでの貧民との知的および人格的接触をとおして福祉の向上を図るというものであるとされる。セツルメント実践は一様ではなく、主導者の考え方などによりその活動内容は多様性を有する。例えば、サムエル・バーネット夫妻は、キリスト教社会主義者として教区の救済・改善を中心として、広く社会改良運動を行い、セツルメントの国際的発展に尽力したと評価される。ジェーン・アダムスはセツルメントを移民の生活向上を中心目的としつつ、あらゆる文化、宗教、さらに、労使の掛け橋と考え、ここから、労働組合運動、婦人運動、人種差別反対運動、反戦・平和運動、児童福祉運動などと結び付いた活動を展開し、社会事業のみならず社会改良の近代化に大きな貢献をしたという。このように、セツルメントにおける福祉実践はかなりの幅を持ちながらも、ギルバートらが社会福祉計画の文脈の中で看取した「運動性」や「社会的・政治性」、「政策志向性」などの点では共通するものとみなされている。

セツルメント実践においては、この他 COS においても見出されたが、①一定の地域社会を基盤とする地域性、②非専門職の草の根的参加実践が重要な位置を占める実践である点を指摘したい。加えて、③「人格形成」やそのための「教育性」という性質でも共通するものと考えられる。

## 第3項 考察のまとめ

このように地域福祉の源流的実践を参照し、その基本的な性質を本論の視点と枠組に基づき整理すると、次の表のように3つの側面の総合としてそれを整理できる。

以上の2つの源流的実践を概観し、強調すべきことは、両者とも地域の実状に即して地域が主体となって創意工夫をこらし実践活動を展開したという点であろう。このような考察から、地域福祉実践を構成する基本的要素を整理すると、次の諸要素が有機的に関連し

合いながら進められるものとしてまとめられる。

本論では、このようないくつかの側面・性質を重視した地域社会を基盤とし地域社会を志向する実践活動を地域福祉実践と定義する。

ここで抽出された地域福祉実践の基本性格の3要素は、本論の分析視点と枠組により整理することができる。①タスク・ゴール、②プロセス・ゴール、③リレーションシップ・ゴールと対応関係にあると考えられた。地域福祉実践は、これらの3つの目標の総合としてとらえられるのである。

表1 地域福祉実践の基本的性質

(1) 活動の目的・志向性	(2) 課題(標的)への中心的視点
①科学性・合理性・技術性(没価値的)	①個別ニード充足へのミクロ的視点
志向 =タスク・ゴール志向	
②社会的・政治的・関係性・価値形成志	②社会改革(法制度・政策等の改革)への
向 =リレーションシップ・ゴール志向	マクロ的視点
③主体形成・組織化・人格形成・参加・	③ミクロを起点としマクロを統合するメ
教育性(価値的)志向	ゾ的視点
=プロセス・ゴール志向	
(3) 活動領域・主体: 地域基盤性: 活動領域・主体が一定の地域を基盤とする。	
⇒ミクロとマクロの統合を可能にする規模=メゾ的視点	

注1 Neil GILBERT & Harry SPECHT, PLANNING FOR SOCIAL WELFARE: Issues, Models and Tasks, Prentice-Hall, New Jersey, 1997, Introductionを参照。

## 第2節 わが国の地域福祉計画論の系譜と地域福祉実践の基本視点

### 第1項 地域福祉をめぐる近年の動向と明らかにすべき課題

近年、少子・高齢化の進展、産業・雇用形態、地域社会、家族形態、生活水準等の大きな社会的変化を背景として、福祉ニードの増大・多様化・一般化、予防や自己実現を重視した福祉サービスなどの動向への対応の要請から、1990年の社会福祉関係8法改正、並びに、2000年の社会福祉事業法改正、社会福祉法制定を経て、わが国は、市町村を中心とする地域福祉の総合的・計画的推進を目指す方向性を明確化したものととらえられる。このような方向性自体は肯定すべきものとする。一定地域社会を範域とする地域福祉を推進していくためには、各種の主体の参加を得た地域福祉に関する計画策定過程を含む各

種の計画的な実践活動の展開が不可欠である。このような「地域福祉推進を目的とし一定地域社会を対象とした計画的実践活動」を「地域福祉計画」として、幅広い意味で便宜的に用いる場合、地域福祉計画の重要性は、多言を要しない。計画の一般論に基づけば、計画的でない実践活動は文字通り無計画であり、また無戦略であり、とりわけ、必要性和求めと実現可能性に基づく変革は不可能である。まさに、地域福祉計画は地域ごとに地域福祉を進めるために、その目標、取組課題、方法、手段、資源配置等、地域福祉の内実を明確化する活動であり、いわば地域福祉を創造する活動である。また、地域福祉計画は、将来の目標設定と、そのもとで諸課題の優先づけにどう取り組むかという戦略を明確化することでもあり、きわめて戦略的な方法でもある。地域福祉計画は地域ごとの地域福祉推進の戦略的方法としての位置付けを有するものと思われる。

しかしながら、地域福祉計画論に関しては、2002 年厚生労働省から地域福祉計画策定の指針も出ているが、地域福祉の主体的多元化や、地域福祉計画の歴史的展開に照らしたとき、自治体行政を主体とする法定行政計画のみでもって地域福祉計画の全体をカバーするものとは言い難い。あるべき地域福祉計画の全体像を明らかにする必要がある。

本節は、あるべき地域福祉計画の全体像は、歴史的に展開してきた地域福祉計画の系譜を明らかにし、それを総合することにより見出され则认为。しかし、地域福祉計画の実態の歴史的全体を把握することは不可能である。そのため、実際の地域福祉計画は、地域福祉の諸課題、関係法制度、地域福祉に関する諸理論等、多くの要素から影響を受けたはずであるが、なかでも、直接的には地域福祉計画論から強く影響を受けているものと考え、地域福祉計画論の歴史的展開に焦点を当てるものとする。すなわち本節の目的は、戦後わが国において、地域福祉推進を目的として取り組まれてきた諸計画活動に関する理論、考え方の内容がどのような変遷を辿ったかという点を整理し、いわば地域福祉計画の系譜を明らかにし、その系譜から主要な構成要素を抽出し、今後の地域福祉実践の基本視点を考察しようとするものである。

## 第2項 地域福祉計画の系譜へのアプローチ

本節で定義した幅広い意味での地域福祉計画は、少なくとも、社会・経済的環境の変化に伴う福祉ニーズの質や量の変容、地域福祉の考え方の展開、社会福祉や地方自治に関わる行政制度・法・政策的な側面の変化、社会福祉援助方法論の展開などの、いくつかの側面の変化の影響を受けつつ、わが国において歴史的に多様かつ重層的に展開してきた。

ところで、地域福祉の計画的活動実践の歴史的展開を整理・把握するには、地域福祉計画に最も大きな影響を与えたであろう事項に即して、地域福祉計画を年代区分したり、性格づけるというアプローチが可能である。その場合着目する事項によりいくつかの異なるアプローチが可能である。



1 つは、地域福祉計画の基本的性格づけに最も重要な背景として、国や地方自治体の行政計画の動向に注目するアプローチがある。とりわけ、国の国土計画や開発計画が地域福祉計画に影響を与えたものという観点から、地域福祉計画の歴史を整理、論述する立場である。行政計画の体系性という側面から見てこの把握法は可能であろうが、地域福祉実践という中心的な要素への視座が欠落することは否めない点で疑問が生じる。(注1)

2 つ目は、地域福祉の主要課題に着目して地域福祉計画を性格規定するものであろう。地域福祉計画は、地域福祉の主要課題の変遷と軌を一にして歴史的に推移してきたととらえる立場である。その事例のひとつは、平成 11 年度から全国社会福祉協議会が設置した「地域福祉計画に関する調査研究委員会」の視点である。ここでは、地域福祉計画の背景として、地域福祉をめぐる主要な考え方を位置付け、1960 年代以降のその歴史的変遷を簡潔に整理している。(注2) このアプローチは、社会福祉政策的観点から地域福祉計画ならびに地域福祉概念を把握しようとする視点ととらえられる。

この制度政策的なアプローチに属するものとして、行政以外の地域福祉の推進主体を重視する立場から、地域福祉推進の計画活動の主体の相違に着目して、計画策定主体を軸に把握するアプローチもこれに含まれよう。この場合は、公的セクターの中核であるところの市町村自治体行政と、非営利セクターの中心であるところの市町村社会福祉協議会の 2 つの主体が主要な主体ととらえ、これら 2 つの主体が、それぞれ歴史的にどのように計画づくりの取り組みを展開してきたか、を把握することが主眼となる。(注3) このアプローチの利点は、2 つの主体を軸に把握するので、比較的理解が容易である。他方デメリットとしては、制度・政策的な観点が強くなるため、実践方法の視点が希薄化することである。

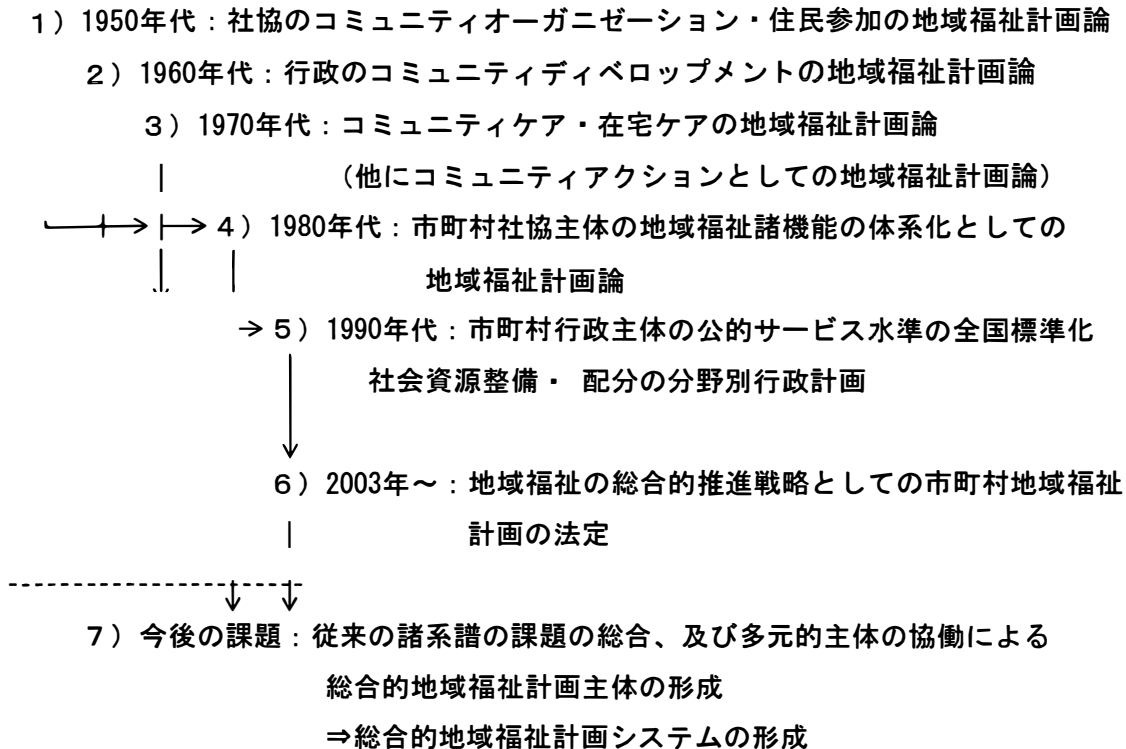
3 つ目のアプローチは、地域福祉計画を地域福祉実践方法と明確に位置付け、その観点を中心とし、制度政策的要素も含め、計画策定の目的及び内容・方法論を軸として類型化の上それらを総合的に整理し把握しようとするものであろう。この例としては、5 つのタイプに整理した大橋謙策の系譜論(注4)がある。このアプローチは、地域福祉計画の主要な目的から性格づけを行い、把握するものといえ、計画策定実践のモデル化につながるものであるため、計画策定実践に対して具体的に大きく寄与する可能性があり、より実践的であろう。

本節では、以上の比較検討から、地域福祉実践方法的観点と制度政策的観点を総合して整理・把握するアプローチをとり、論述することとする。

### 第3項 地域福祉計画の系譜

地域福祉推進を目的とする計画的な活動、地域福祉計画の、1950 年代以降今日に至る展開を各種文献資料から前項で検討したアプローチ方法に基づき整理し検討した場合、おおまかには表 1 のような流れで捉えることができる。以下で各年代ごとに概要を述べる。

図1 年代別の地域福祉計画論の系譜



#### 1 1950年代：社協主体のコミュニティオーガニゼーションの地域福祉計画論の段階

1951 年社会福祉事業法制定によって社会福祉事業とその実施体制が法定された。社会福祉事業に関しては福祉事務所が措置決定しその下で措置委託を受けた社会福祉法人による実施する一方、その他の社会福祉に関する諸活動を民間組織として社会福祉協議会や共同募金等が自主的に実施するという基本構造が構築された。そのような制度構造の下で、法定された社会福祉協議会（以下「社協」と略記）はいち早く地域福祉計画を重要な実践方法として提唱している。その理論的支柱としては、コミュニティ・オーガニゼーション論（以下 CO と略。）であった。全社協は、1953 年に牧賢一著『社会福祉協議会読本』を刊行し、CO 論に基づく社協論の普及を試みている。同書では、社協の基本的な仕事として、問題解決のための福祉計画－共同計画を位置づけ、問題把握、問題解決方法の企画立案、社会資源の組織化、関係機関の調整など一連の計画活動を通じて社会福祉事業を科学化することを提起している。その後 1960 年 9 月に全社協は『地域福祉活動のために－保健福祉問題地図と福祉計画』を発行した。これはまさに CO 理論に基づく初めての地域福祉計画のマニュアルといえ、この中に当時の地域福祉計画論が集約されている。（注 5）

そして 1962 年社会福祉協議会基本要項においても、「住民主体の社会福祉の進路を方向づける」基本機能として地域福祉計画を位置付けており、地域組織化、あるいは地域福祉実践主体形成の具体化方法としての地域福祉計画という性格づけを明確化している。

1950 年代から 60 年代にかけて全社協を中心に主唱された CO 論における地域福祉計画論は、地域組織化あるいは地域福祉実践主体形成のプロセス、方法として、位置付けられたのである。とりわけ、地域組織化概念が地域福祉実践主体形成の一つの活動概念と位置付ける場合、それはなかでも地域住民という実践主体の形成に焦点化しているという特徴を持つといえる。時代状況からみて、地域福祉の実践主体を形成することが喫緊の課題であったことは確かであろう。

## 2 1960 年代：行政主体のコミュニティディベロップメントの地域福祉計画論の段階

1960 年代になると、国を中心とする行政計画化の動向が大きくなるとなっていく。まず、政府は、敗戦直後の 1948 年の「経済復興計画」をかわきりに、間断なく経済の復興、成長を目指し、経済計画を矢継ぎ早に打ち出し、経済政策を計画に沿って遂行するように推進する。その中心的計画は、1962 年に開始された全国総合開発計画（以下、全総計画と略）であった。全総計画は、1950 年に制定された国土総合開発計画法に基づく計画で、社会福祉分野をも包括するものであった。この計画は、以後今日まで我が国（市町村まで含め）の行政全般を計画化する大きな梃子の役割を果たし続けている。この全総計画と、全総計画に示された計画目標実現の手段である諸公共事業長期計画、あるいは地域開発計画は、全総計画を頂点に、その下位に諸長期計画と地域開発計画がピラミッド型の体系に構造化されたのである。

社会福祉の領域では、このような計画動向を背景にして、コミュニティ・ディベロップメント（以下 CD と略す）という考え方が浮上した。その直接的契機のひとつとしては、1958 年東京において第 9 回国際社会事業会議が「社会的ニードをみたすための資源の動員」を主題として開催、論議され、1960 年に公表されたその報告書『世界の社会福祉』の中に「資源動員の一手段としての地域開発」の一項目が掲げられ、多角的に CD 概念が検討され、その必要性が提起されたことがあげられる。その後、保健福祉地区組織育成中央協議会は、岡村重夫を代表とする研究会を設け、CD 概念と原則、保健福祉地区組織活動との関連等について研究し、1962 年その成果を研究報告書としてまとめている（注 6）。ここでは、CD は住民の生活水準の向上をめざす各種の社会資源の開発、動員に関わる諸活動と規定され、また、全国計画との連動性を重要な性質と位置付けている。この点、CO は必ずしも全国的計画と無関係であり得るため、CD と大きく相違すると指摘している。

こうした行政全体の計画化の動向及び CD 理論を踏まえて、市町村レベルの社会福祉行政の計画化という視点から地域福祉の計画にアプローチする取組も行われ、一定の見解を

示している。その代表的な取組は、1964 年全社協による「新産業都市における地域保健福祉計画の策定に関する研究」であろう（注 7）。八戸市の実態調査を実施し、その結果分析に基づき、実際に八戸市の地域保健福祉計画案を作成し、これをもとにして、一般的に「地域保健福祉計画」を策定する場合の諸原則を提言している。この報告、提言の基本的視点は、従来の住民による福祉活動、組織化を中心に据えた CO 理論の展開方法としての計画論とは別の視角から、行政計画、あるいは社会計画の視角から、地域保健福祉計画の基本概念をあぶりだそうとした試みである。まず、社会計画と経済計画の二つは、密接な相関関係をもっており、必ず併行して策定され、遂行されなければならないと結論付けたうえで、「地域保健福祉計画の内容」として、2つの観点を指摘し、地域福祉計画の枠組を提示している。1つは、公民の役割を総合した計画として地域保健福祉計画を位置付け、公民関係の多様な形態の可能性と市民参加の重要性を論議している。2つ目は、住民の自主的協同活動の助長、促進などの、事業の利用者側への留意である。

このような示唆は、地域福祉計画論に対して重要な論点を提起しているものであり、今後の課題を検討する上でも未だに有意義な内容である。いずれにせよ、このような CD の考え方に基づく市町村行政を主体とする地域福祉計画論が模索された。

### 3 1970年代：コミュニティケアを組み込んだ地域福祉計画論の段階

1970 年前後の時期は、地域社会と福祉ニーズの変容に対し、今後の福祉の進む方向性が論議された。都市への人口集中、過疎過密問題、公害問題、地域社会の解体、家族形態の変容、高齢化の進展など、様々な社会的な変化が生じ、これに伴い各種の対人的福祉ニーズが顕在化・増加を示していった。このような状況に対して、1969 年に国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告「コミュニティ生活の場における人間性の回復」が発表され、社会の急速な変化に対して、新たなコミュニティ、地域社会の形成を重要課題として提起した。また、1968 年イギリスのシーボーム報告においてコミュニティ・ケアの考え方が提起されたことも背景として、翌年東京都社会福祉審議会答申「東京都におけるコミュニティ・ケアの進展について」、さらには、1971 年 5 月全社協社会福祉事業法改正研究作業委員会「福祉事務所の将来はいかにあるべきか―昭和 60 年を目標とする福祉センター構想―」（以下「福祉センター構想」と略）、同年 12 月中央社会福祉審議会答申「コミュニティの形成と社会福祉」（以下、中社審答申と略）が相次いで公表されている。いずれもコミュニティによるケアの推進を重要な課題として提起したものである。

とりわけ、全社協「福祉センター構想」では、福祉事務所の変わる社会福祉事業の実施機関として福祉センターを構想し、その主要な機能の一つとして、地域福祉計画を位置付けた。地域福祉計画に関する説明はあまりないが、少なくともセンターの管轄する一定の地区を範域とした福祉の計画という基本的性格が想定されている点が特徴である。

また中社審答申では、これまで入所型の福祉施設整備中心であった社会福祉サービスを

地域社会を基盤とする、いわば地域福祉型に転換する考え方を大胆に示した。具体的には、社会福祉協議会を主体とする地域組織化活動の推進、地域福祉センターを中心とする地域福祉施設整備、コミュニティケアの推進などを提言している。なかでも、国の審議会答申としてははじめて「地域福祉計画」の策定を提案し、地域福祉計画策定を明確に位置付けたことは注目すべきである。ここでは、「地域住民の参加は当然のことであるにしても、その策定は主として公私の機関、専門家集団があたなければならない」としている。こうした一連の地域福祉計画提言の背景には、1969 年地方自治法改正による市町村基本構想の策定義務化などの地方分権の動向もあげられる。しかしながら実態的には、国は施策としては、1971 年から社会福祉施設緊急整備 5 か年計画などを開始したが、在宅福祉サービスを法定するのは、その後 20 年ほどの時間が費やされたし、地域福祉計画の法定に至っては 30 年ほどの年月を要した。しかし、公私協働主体の地域福祉計画という発想は、地域福祉の理念からみて、重要な意義を有するものと評価する必要がある。

一方同時期、岡村重夫は地域福祉計画を地域組織化との関係からよりも、むしろ、福祉コミュニティの機能の一つとしての位置付け、公共機関による福祉計画に対抗、批判しうるもの（注 8）と性格付けた。当時は、福祉行政においては制度的な住民参加の道は開いておらず、そのような前提に立って、「運動」、「交渉」という非制度的参加を推進する段階という認識から、必然的に、上記のような行政との対立的性格の地域福祉計画論を提起したと見られる。それは、いわば、運動性を重視したソーシャルアクションあるいはコミュニティアクションとしての地域福祉計画論と評せる。

このように、この時期は、コミュニティケアの概念を梃子に地域福祉の概念確立とともに、地域福祉計画もコミュニティケアを計画化する方法として一定の位置付けと性格付けに比重を移したといえるが、論者により、その計画主体や計画の在り方については意見を異にしている状況が生じた。

#### 4 1980年代：市町村社協主体の地域福祉諸機能の体系化としての地域福祉計画論

1970 年代には在宅福祉サービスが市町村レベルを中心に活発な展開を示した。その動向を受けて、在宅福祉サービスの一定の理論的枠組を示すため、1978 年に全社協が研究協議して「在宅福祉サービスの戦略」を取りまとめている。1980 年代に入ると、在宅福祉サービスの提供をはじめ、地域福祉推進を担う地域的な組織の全国的な確立は重要な課題となった。これに対する形で、1983 年に社会福祉事業法が改正され、市町村社協が法制化された。これにともない、市町村社協の地域福祉推進の中核機関としての位置と役割を明確化するため、同年全社協地域福祉特別委員会は、市町村社協の発展強化を目的にして、「市町村社協強化計画」を策定し、その重要な活動として地域福祉計画を位置づけた。さらに、全社協は、地域福祉計画研究小委員会を設置し、地域福祉計画に関する調査検討を行い、1984 年にその結果を『地域福祉計画—理論と方法』にまとめ、発行し、地域福

祉計画理論の統一的理解を図った。そこでは、「地域福祉推進の中核的な役割を担う市町村社協が、住民主体の原則にたつて、国および地方公共団体との関係を明らかにしながら、しかも、公私共同による社会福祉の新しい体系とその推進体制を確立するため」の方法として、地域福祉計画を位置付けている。そして同書は、市町村社協が担う地域福祉計画の基本的特徴として、①市民の参加を重要な柱とする「活動・行動計画」、そして②公私の関係者や住民が参加し共同でつくるという意味での、「公私協働の計画」という性格付けを行っている。その場合、行政計画と社協の地域福祉計画とは、地域の展望・目標はほぼ一致すると考え、相互に補完し合うものと関係づけている。また、地域福祉計画の対象地域は社会福祉ニードが発生する市区町村レベルとし、その目的は、「地域の社会福祉ニードの把握に基づいて社会福祉の諸問題が地域社会に提示され、地域の社会福祉資源を動員し、地域レベルで社会福祉ニードの充足をはかること」すなわち「地域福祉の構築」であり、それは、「社会福祉ニード充足のための直接的なサービス提供」と「地域社会へ社会福祉ニードをもつ要援護者の社会統合をはかるための福祉的環境づくり」の、相互に密接に関連しあう2つの内容からなると規定している。こうして社協を中心とする民間主体の計画として地域福祉計画の基本的性格や方法論が確立した。社会福祉の転換を背景として、市町村社協の発展強化を担う重要な活動として位置づけられとともに、公私協働・役割分担に基づく地域福祉の体系化と推進体制の確立という点に主眼が置かれるようになった。

その後、1989年の東京都地域福祉推進計画等検討委員会は「東京都における地域福祉推進計画の基本的あり方について（答申）」をまとめ、いわゆる「三相の計画」という考え方を打ち出し、多元的主体の総合的な地域福祉計画のモデルを提示した。これは、先の全社協の公私協働の計画論と共通する志向性を有しているといえる。このように1980年代後半以降、地域福祉計画論は、公私協働あるいは総合化の方向性に大きく転換していく。

## 5 1990年代：市町村行政主体の分野別行政計画の段階

高齢・少子化の進展等の社会状況の変化、それに伴う行財政状況の悪化を背景として、福祉ニーズの市町村中心とする充足体制の確立とその財政的資源の確保・効率化を推進するため、1990年に社会福祉関係8法改正が行われた。この趣旨は、地域社会で共に生きるノーマライゼーション理念、すなわち地域福祉理念の実現を目指すものであった。より具体的には、市町村が高齢者保健福祉分野や身体障害分野の入所施設及び在宅福祉サービスを総合的、一元的に実施できる体制整備を推進した。大きな背景としては、1982年の「障害者対策に関する長期計画」策定、1986年の高齢社会対策基本法に基づく「長寿社会対策大綱」策定、そして1989年の「高齢者保健福祉推進10か年戦略（ゴールドプラン）」策定など、一連の国の福祉関係計画の策定がある。また、機関委任事務の団体委任事務化による地方分権化の動向がある。これらから、各市町村及び都道府県に老人保健福祉計画の策定を義務づけた。これを皮切りに、障害福祉分野、児童福祉分野でも計画化が促進さ

れ、各地方自治体レベルでの分野別計画の策定が進展していった。この結果、社会福祉の計画は、国、都道府県、市町村の各段階で策定されるようになり、3層の構成をもつようになった。国は、策定方法及び内容についてはガイドライン（参酌標準）を示し、その全国的標準化を図る手法を用いた。策定内容は、対象の福祉ニーズ量の推計とそれに対応する諸サービス整備の目標設定などの点で共通している。この計画化の意義は、サービス水準の全国的な標準化とその標準に即した施設やマンパワー等の社会福祉資源の整備、配分の標準化であったと考えられる。またこれは 1960 年代に構想されたコミュニティディベロップメントの地域福祉計画論の一定程度の具現化ともいえる。

他方、このような市町村行政の計画化を基調とする福祉改革の動向を受けて、1992 年には全社協は、「新・社会福祉協議会基本要項」を策定し、社協の住民主体の理念を継承し、社協機能の一つとして「地域福祉活動計画」の策定を確認している。この活動計画の内容・手法は、1992 年に地域福祉活動計画策定指針委員会によって「地域福祉活動計画策定指針」としてまとめられた。この指針では、1984 年の『地域福祉計画－理論と方法』で示された「活動・行動計画」としての基本的性格づけを継承し、社協が「誰でもが安心して暮らせる地域社会」実現をめざして民間活動を組織化し、協働の取り組みを強化するために、「地域福祉活動計画」を策定するものとし、公民協働のあり方が模索されている。

## 6 2003年～：地域福祉の総合的推進戦略としての市町村地域福祉計画法定の段階

2000 年の社会福祉事業法改正、社会福祉法制定では、個人の尊厳の尊重した地域自立生活支援という理念を制度的に具現するという観点を趣旨として、戦後の社会福祉行政の根幹的構造をなしてきた措置（委託）制度から利用契約制度へと転換し、①利用者本位の制度の確立、②サービスの質の向上、③地域住民を主体とする地域福祉の推進の、3 点に集約される法改正が行なわれた。そのための具体的方策として、2000 年の法改正では、市町村の行政計画として「地域福祉計画」を法定した。この法定地域福祉計画の具体的な内容や策定体制等をめぐっては、まず全社協が、平成 11 年度から 2 か年度間地域福祉計画に係る調査研究会を組織し、研究を行った（注 9）。次いで、全社協の検討結果を踏まえて、社会保障審議会の福祉部会において、法定地域福祉計画の策定指針案のとりまとめた（注 10）。2002 年に厚生労働省は、社会保障審議会の答申を受けて計画策定指針として各自治体あて通知している。

法定地域福祉計画の意義の一つとしては、地方自治体の自治の体现、自己決定の具体化という側面があげられる。1999 年の地方分権一括法による地方自治法の改正により、国と地方自治体の対等原則の考え方が打ち出され、戦後わが国の福祉行政の基本構造をなしてきた機関委任事務方式が完全撤廃され、地方自治体の事務は自治事務と法定受託事務の 2 本に整理された。法定地域福祉計画の法的特徴は、計画内容や手続き規定を主とし、自治事務として、自治体にその策定の決定を委ねている点である。（注 11）。

もうひとつの意義としては、1990 年代対象分野別のタテワリの行政計画の構成が、この地域福祉計画の下、統合されることが想定される点、並びに計画策定及び実施における住民参加の促進である。具体的には、策定過程への住民参加、意見反映や計画策定・改変後の公表などの手続規定を設けるとともに、地域福祉の推進に関する事項として、「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」など、3 事項を掲げ、これらを一体的に定めるものとし、本来総合的であるべき地域福祉の具現を志向している。

### 第3節 考察—地域福祉実践の基本視点と枠組

最後に、これまでの検討から明らかになったことがらを踏まえて、地域福祉実践の基本視点と枠組を考察する。

まず地域福祉計画論の展開を概観して、地域福祉計画は、社協等の民間主体及び行政主体が、それぞれ濃淡の違いはあれ、① CO、② CD、③ CC、④ これら3要素の総合（地域福祉機能）を主要な課題あるいは構成要素として取り組まれてきたといえる。

これらの歴史的検討結果を踏まえると、地域福祉がめざす課題としての共通目標は3つに集約されると考える。

第1の課題ないし目標は、地域社会において何らかの生活上の支障をもつ個人・家族の地域自立生活支援と、生活支障の有無とは独立した各自の社会参加・自己実現を支える環境条件整備の2つが中心であるといえる。これを、本論の分析視点に当てはめるならば、タスク・ゴールに該当する。

そして第2の課題ないし目標は、地域住民をはじめとする諸主体の主体的参加による自立と参加に至る一連のプロセスを充実・向上させるという視点である。すなわち、住民の生活課題の発見・把握から、各種の情報提供、相談対応等の、いわゆるアクセス・サービスの充実などにはじまり、事前評価、支援方針設定、支援目標の設定、サービス調整、場合によっては、資源開発、プログラム開発、ネットワーク形成などを行い、計画の実施、モニタリング、再評価、計画再策定という、一連の計画的あるいはマネジメントのプロセスの各段階の向上である。これは本論では、プロセス・ゴールに当たる。

そして、第3の課題ないし目標は、そうした課題達成のための諸機能を円滑に生み出す主体、体制、環境の醸成である。地域住民の地域福祉に関わる意識や態度の変容などが中心的であるが、一方で、組織、団体間の関係性の問題などもある。とりわけ、福祉と保健・医療・教育などの生活関連分野の諸主体との関係性が重要である。これは、リレーションシップ・ゴールに対応する内容である。

こうした3つのゴール・視点を総合的に目指す実践が地域福祉実践であろう。

これらの3つの基本視点を枠組として、これからの地域福祉実践の枠組を提示すれば、



以下の通りである。

まず地域福祉実践の主要機能は、以下の３点が重要である。

①まずタスクゴールに対応して、個別的ニード充足のためにマネジメントされたコミュニティケアの機能であり、それらを包括的に言えばコミュニティ志向のパーソナルソーシャルサービスの機能である。これには個別的ニード充足志向のケア、サービス・プログラム開発の機能なども含まれる。そこでは、従来ソーシャルワークの機能が軽視されてきたことは否めない。今後は、コミュニティを志向するソーシャルワークを機軸としたコミュニティケアの体系化が重要な課題と考える。また、サービス利用主体の形成も合わせて重要である。

②次いで、プロセスゴールに対応して、個別的ニード充足に向けた一連のプロセスが必須である。ニーズの発見・把握から情報提供、相談援助、援助方針・目標の設定、サービス計画の策定等、モニタリングまで、いわゆるケアマネジメントのプロセスを利用者の立場から実施していく機能である。また、この過程重視の視点においては、その過程にいかに関与、住民参加、コミュニティ・パーティシペーション（各種組織・団体参加）、そして各種の主体を形成していくかという機能も大切である。これは、コミュニティ・オニガニゼーションを中心に目指された内容である。ここでは利用者や活動者などの個人や団体の参加、マンパワー育成、NPO育成支援等の組織化、福祉教育とそのマネジメントなどが含まれる。

③３つ目のリレーションシップ・ゴールの視点に関しては、コミュニティ・スタンダードに基づくコミュニティデイ・ベロップメントの機能である。まず地域住民の地域福祉に関わる意識や態度の変容を促す福祉教育や情報提供などが重要である。一方で、地域での各種サービス等の水準としてのコミュニティスタンダードに基づき取り組まれる物質的側面の環境醸成なども含め、マンパワー、施設設備、情報等の諸社会資源や財源などの開発的機能も重要である。とりわけ、今後は、市町村への分権、さらに分財源が進展する見込みであるが、保健福祉サービス地区の設定とその単位への分権・分財源が主体形成とも関連して重要な課題となる。（注１２）また諸機能を産出する仕組み（システム）の構築、調整、マネジメントの機能である。上記の諸機能・主体・資源が当該地域社会全体で円滑に連携・協働する地域福祉の総合的システム及びその主体とそのマネジメントをさす。これは今日みたとおり地域福祉計画という計画システムの枠組を基盤として取り組む方向となっている。

**表2 地域福祉実践の基本視点と枠組**

●**地域福祉の目標（地域福祉ニーズの充足）**

第1の目標：タスク・ゴール：個人・家族・団体各層、地域社会を構成する諸主体の  
地域自立生活と社会参加の実現

第2の目標：プロセス・ゴール：第1のニーズ充足のための一連の計画的プロセスの  
向上（例：ニーズ発見、情報提供、相談援助、見守り、住民参加過程など、一連の  
計画的過程の向上、個別には支援計画、地域全体では地域福祉計画）

第3の目標：リレーションシップ・ゴール：地域社会の諸主体の福祉意識・関係性・  
推進体制の向上の実現

●**地域福祉ニーズ（＝地域福祉の主要課題）**

第1のニーズ（課題）：タスク・ニーズ：個人・家族・団体各層、地域社会を構成す  
る諸主体の地域自立と社会参加の実現に関わるニーズ（課題）

第2のニーズ（課題）：プロセス・ニーズ：第1のニーズ充足のための一連のプロセ  
スに関わるニーズ（課題）

第3のニーズ（課題）：リレーションシップ・ニーズ：地域社会の諸主体の福祉意識  
・関係性・推進体制等の諸環境の向上の実現に関わるニーズ

●**地域福祉の主体（＝地域福祉コミュニティ構成主体）**

第1のニーズ充足に主に関わる主体：地域福祉の直接的サービス提供主体

主に、事業者、住民参加型在宅サービス提供主体、NPO、ボランティア団体、住民等

第2のニーズ充足に関わる主な主体：地域福祉の援助プロセス推進主体：民生児童委  
員、各種相談員、行政、社協、地域住民、ボランティア団体等

第3のニーズ充足に関わる主な主体：行政、社協、教育機関、民生委員、共同募金等

●**地域福祉の目標達成機能＝主体の機能**

（1）現状の調査・把握

（2）現状の分析・評価に基づく地域福祉ニーズ（課題）の明確化

（3）中長期の地域福祉の目標と達成方針の設定

（4）目標到達のための取組課題優先順位づけ

（5）選定された諸課題解決のための具体的方策，諸機能

①地域自立支援機能（第1ニーズ充足機能）

②地域社会参加支援機能（第1ニーズ充足機能）

③支援プロセスの各局面の諸機能（第2ニーズ充足機能）

④住民参加のソーシャルサポートネットワーク形成機能（第2ニーズ充足機能）

⑤地域福祉の意識向上機能（第3ニーズ充足機能）

⑥地域トータルケア本制・システム形成機能（第3ニーズ充足機能）

- 注1 鈴木五郎「地域福祉計画の歴史」地域活動研究 7 巻 1 号、1974 年、pp.2-12 など。
- 注2 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」編著「地域福祉計画の策定に向けて－平成 12 年度地域福祉計画に関する調査研究事業報告書－」平成 13 年 3 月全国社会福祉協議会発行、P.1 参照。
- 注3 福祉士養成講座編集委員会『新版・社会福祉士養成講座 7 地域福祉論』中央法規出版、2001 年 3 月 10 日発行、PP.151-158 の「地域福祉計画の系譜」など。
- 注4 地域福祉計画関係資料集編集委員会編『地域福祉計画の視点と課題－地域福祉計画関係資料集』日本地域福祉学会第 4 回大会実行委員会、1990 年発行、及び、1990 年代の動向も踏まえ一定の修正を行った大橋謙策「地域福祉計画とコミュニティソーシャルワーク」ソーシャルワーク研究 VOL.28NO.1, 2002 年、P.8 を参照。
- 注5 例えば、1959 年保健福祉地区組織育成中央協議会発行『保健と福祉をきずく地区組織活動の事例』などに当時の地域福祉計画の実践事例が報告されており、参考となる。
- 注6 岡村重夫他『地域開発の概念と原則に関する研究』保健福祉地区組織育成中央協議会 1962 年発行参照。
- 注7 『急速な工業化と住民生活－新産業都市における地域保健福祉計画の策定に関する研究』1965 年全国社会福祉協議会参照。
- 注8 岡村重夫『地域福祉論』光生館、1974 年、92 頁から引用。
- 注9 『地域福祉計画をめぐる現状と諸課題－平成 11 年度地域福祉計画に関する調査研究事業報告書－』（2000 年 3 月全社協発行）、『地域福祉計画の策定に向けて－平成 12 年度地域福祉計画に関する調査研究事業報告書－』（2001 年 3 月全社協発行）参照。
- 注10 平成 14 年 1 月 28 日社会保障審議会第 5 回福祉部会において、「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画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）」として報告がまとめられた。
- 注11 社会福祉法令研究会編『社会福祉法の解説』中央法規出版 2001 年発行、324 頁参照。
- 注12 例えば、1998 年東京都は『東京都地方分権推進計画大綱』を発表し、市町村から住民レベルへの分権を「第三の分権」として提起している（東京都政策報道室調査部編集・発行『東京都地方分権推進計画大綱』1998 年、p.27）。

本章では、地域福祉実践にとってその根幹をなしてきたと考えられる3つの考え方、すなわち、コミュニティ・オーガニゼーション及びコミュニティ・ディベロップメント、コミュニティ・ケアに焦点をあて、その基本的な考え方を考察し、地域福祉ニーズにアプローチする視点を明確化する。

## 第1節 コミュニティ・オーガニゼーション論の考え方とニーズのとらえかた —地域内部の視点から地域のニーズを中心としてとらえる—

戦後のわが国の地域社会を志向した社会福祉の方法論は、コミュニティ・オーガニゼーションを中心に展開した。例えば、1951（昭和26）年社会福祉事業法制定によって社会福祉事業とその実施体制が法定されたが、そこでは、社会福祉協議会などの新たな機関が新たな使命のもと創出されている。すなわち、1950年代は公民ともに社会福祉の主体と体制の確立が主要課題であった。公的福祉に関しては福祉事務所を中心とする措置による実施体制とする一方、民間部門としては社会福祉協議会（以下「社協」と略記）や共同募金等が自主的に実施するという基本構造が構築されたのである。社会福祉協議会については、社会福祉事業法制定時の厚生事務次官木村忠二郎が次のように、コミュニティオーガニゼーションを行なう機関であると述べている。「社会福祉協議会とは、社会福祉事業の専門技術の一つである「地域社会組織化活動」の機能を総合的におこなう、もっとも代表的な活動形態であり、特定の地域社会において公私の社会福祉事業の関係者およびこれに関心をもつものが中心となり、社会福祉を目的とする諸活動を総合調整し、またその機能をもっとも効率的に発揮させることを目的とする自主的組織体であるといえよう。」（注1）

法定された社協はいち早く地域福祉計画を重要な実践方法として提唱している。その理論的支柱としては、アメリカを中心に理論と実践が進んでいたコミュニティオーガニゼーション論（以下COと略。）であった。全国社会福祉協議会（以下「全社協」と略記）をはじめとして、1951年に谷川貞夫『コミュニティ・オーガニゼーション概説』（全社協）、1953（昭和28）年に牧賢一著『社会福祉協議会読本』（全社協）、同年に竹内愛二『コミュニティ・オーガニゼーションの技術』（兵庫県社会福祉協議会）があいついで刊行され、CO論に基づく社協論の普及がなされている。

なかでも、社協の基本的な仕事として、問題解決のための福祉計画—共同計画を位置づけ、問題把握、問題解決方法の企画立案、社会資源の組織化、関係機関の調整など一連の計画活動を通じて社会福祉事業を科学化することを提起している。1960（昭和35）年に

全社協は CO 理論に基づく地域福祉計画のマニュアル『地域福祉活動のために－保健福祉問題地図と福祉計画』を発行した。そして 1962（昭和 37）年に、社会福祉協議会基本要項をまとめ、社協の基本機能として、また、地域組織化と地域福祉実践主体形成の方法として、地域福祉計画を明確に位置付けた。

この他、全社協は、1963（昭和 38）年に翻訳としてマレー・G・ロス『コミュニティ・オーガニゼーション』（全国社会福祉協議会、1963 年 Murray G.Ross,"Community Organization",Harper & Row,1955）を岡村重夫の訳によって刊行している。

マレー・ロスは、CO の一般的に認められている定義として、マックニールの定義をあげている。

「コミュニティ・オーガニゼーションとは、ある地理的地域、またはある専門機能的な分野において、社会福祉資源と社会福祉的要求とを調整して、それをいっそう効果的に維持する過程をいう。その目標は、すべてのソーシャル・ワークが目標とするものと一致する。だから最大の関心は、住民の要求であり、それを充足する手段として、民主的生活にふさわしい方法をもたせようと努力する」ことであると。（注 2）

そのうえでマレー・ロスは、自身のコミュニティ・オーガニゼーション定義を次のように記している。「すなわち、共同社会がみずから、その必要性と目標を発見し、それらに順位をつけて分類する。そしてそれを達成する確信と意志を開発し、必要な資源を内部外部に求めて、実際行動を起こす。このようにして共同社会が団結協力して、実行する態度を養い育てる過程が、共同社会組織化事業（コミュニティ・オーガニゼーション）である。」（注 3）

このように、マレー・ロスの CO 論では、共同社会の必要性と目標の達成に向け、住民や共同社会が実際行動を起こす態度を醸成する過程が CO であるとしている。これは地域福祉の主体形成あるいは住民参加を基本とする考え方である。本論の視点に当てはめれば、プロセス・ゴールを中心にすえた立場を表わしている。そして、その CO の対象課題は「共同社会の必要性と目標」であり「共同社会の団結協力」であり「共同社会の実際行動への態度」である。すなわち、「共同社会」のあり方が第一義的な中心課題である。

1966 年には、全社協は、牧賢一『コミュニティ・オーガニゼーション概論』を刊行している。この牧賢一の CO 論では、社会福祉事業の主体は、地域住民がもつソーシャル・ニードに対して必要な社会資源を見出し、これを迅速正確にニードに適合させることにより、そのニードを充足するという基本枠組を設定している。

社会福祉事業が取り扱うこのソーシャル・ニードについて、種類としては①個別的ニード、②地域的ニード、③社会的ニード、④ニード発生原因があるとしている。このニードの整理は、それぞれ次元が異なるという面からみて、論理的には必要な分類であると考えられる。

そして、牧は、これらのニーズに対するコミュニティ・オーガニゼーションの役割につい

て、次のように述べている。

「ケースワークおよびグループ・ワークはニードをもっている人間を対象として取り扱う方法であるが、コミュニティ・オーガニゼーションはその人間の所属する地域社会（コミュニティ community）を対象として取り扱う方法である。・・・中略・・・地域社会における社会的福祉に関する必要な諸条件を整備、育成、発展せしめることによって社会的福祉事業の発達とその効果的、能率的な実施に資することを目的としているということができよう。」（注4）

したがって、対象分野別のニードを設定し、CO では、直接的に、個別ニードに働きかけず、地域的ニード充足のため、間接的に社会資源の開発を行うものととらえられるのである。ここに、CO 論の限定的な対象範囲が示されている。その意味では、本論のプロセスゴールやリレーションシップゴールは内在しているものの、個別的ニーズ充足というタスクゴールの視点が欠落しているといえる。

なお、牧賢一は、地域社会におけるニードの把握方法について、次の方法を提示している。

①中心は、「直接調査と間接調査の2つの社会調査」。

直接調査には、地域全体を対象とする全体調査と、特定の地域や特定グループを対象に行なわれる部分調査の2つがあるとする。間接調査は、既存の資料等を調査する方法である。

②このほか、「事情にくわしいものの観察とか聴き取り」

「実地踏査：たとえば、町村住民の各種集会における討議や雑談を聴く。

・社会福祉事業の専門家、民生委員や福祉主事などや、地域社会全体の事情にくわしい婦人会や青年団の人たち、福祉サービス利用者に集まって話を聴く。

「この場合大事なことは、そのニードを一部の役人や専門家―指導者のみで認識するのではなくて、広くそのニードをもつ住民大衆がこれこそわがニードなりと認識自覚することが必要である。そのためには、いまいった世論調査や質問紙調査法のごとく住民個々に用紙を配り書き込みをしてもらい、それによって住民が自分のニードを改めて考え、理解し、認識する機会をもつ、といった方法ややり方を工夫することも必要である。」（88頁）

こうしたニード把握の主眼は、「困ること」、「生活上の問題」としての、いわゆる「サービス・ニード」に焦点化している。誰にどのような話を聞くか、という点で、先にみた、個人なのか、組織なのか、地域全体なのかという区分が未分化でありことが指摘できる。

このようにみると、コミュニティ・オーガニゼーションは、地域社会の内部の力を信頼し、地域の内側の住民の視点から、地域全体の共通ニード・課題にその課題解決に取り組むという基本的な考え方であると考ええる。それは、ブラッドショウのニード類型でいえば、自覚され表明されるニードを中心とするニード観である。

## 第2節 コミュニティ・ディベロップメントの考え方とニードのとらえかた ―地域の外部からの視点から地域のニードを中心にとらえる―

敗戦直後の 1948（昭和 23）年に政府は「経済復興計画」を打ち出し、経済の復興、成長を目指し、以降、間断なく経済計画を策定し、経済政策を推進する。その中心は、1962（昭和 37）年に開始された全国総合開発計画（以下「全総計画」と略記）であった。全総計画は、1950（昭和 25）年に制定された国土総合開発計画法に基づく計画で、社会福祉分野をも包括するものであった。1960 年代は、この全総計画を頂点に、その下位に諸長期計画と地域開発計画、そして市町村行政計画を末端としたピラミッド型の体系に構造化された計画体系を梃子に経済・地域開発が政策課題の中心となった。

このような計画動向の背景としては、コミュニティディベロップメント（以下 CD と略す）という国際的な考え方が背景にある。

CD の国際的な展開については、三浦文夫（注 5）や岡村重夫ら（注 6）が詳細に論考しており、それを参照し、深く立ち入ることはしないが、20 世紀半ばからアフリカ諸国の開発計画をかわきりに、アジア、ラテンアメリカなどの諸国を対象にその開発計画が波及し CD が本格化し、1950 年代のおわりになると、CD の理念と原理は、ヨーロッパ、北アメリカなどいわゆる先進国においてもそのあり方が論議されるようになったとされる。

コミュニティ・ディベロップメントの考え方については、1955 年に国際連合では次のように定義している。「CD とは、地域社会の積極的参加と、住民の主導性にできるだけ依拠して、地域全体の経済的社会的進歩の条件をつくり出すことを意図する過程」である。

（UN, Social Progress through Community Development, 1955）

この CD の基本的理念として、三浦文夫は、次の 4 点にまとめている。

- ①住民の自助ないし主導性と住民参加の尊重：全コミュニティの生活改善をおしすすめるために、地域住民の積極的参加（participation）と、住民の主導性（initiative）をできるだけ発揮させること。
- ②総合的（comprehensive）、調整的（co-ordinative）、多面的（interdisciplinary）機能の重視（生活改善のために諸々の行動体系が、相互に関連しあい、総合的（comprehensive）に展開されなければならない。（この補足を三浦氏は次のように述べている。：「生活という概念は曖昧であり、包括的な内容を持っている。・・・ただ総合的視点といわれるものは、生活改善の行動体系、諸施策の発達程度によって非常に異なってくる。・・・先進国では問題解決の行動体系としての施策、制度は、ある程度まで整備され、体系化されている。問題はむしろ制度化の行きすぎによる専門分化が過度にすすみすぎているとか、制度の肥大化、官僚化によって惹起される弊害にある。この弊害は画一化、ステロタイプ化されたサービスが、住民のニードに十分応えることができなくなったり、過度の分化によって逆

システム及びサービスシステムを検討する際に重要な視点であろう。)

③中央政府の行政努力の強化と、地域住民の努力の強化という二つの過程を統一すること。

④指導ないし計画された意図的改変を目指す目的論的 (teleological) な行動体系であること。

これらのことから、CD は運動的側面、計画的側面、過程的側面、方法的側面の4つの側面からとらえられるという視点 (L.T.Sanders, S.C.Mayo) も三浦文夫は紹介している。また、三浦は過程的側面には教育的過程、あるいは組織的過程が含まれるとも指摘している。

本論の視点から CD をとらえると、地域住民が主体となり、「自助」「共助」「公助」の支援原理をいかに地域社会において実現していくかという包括的な地域福祉の視点と共通性を有するものといえる。

このような CD 論における対象課題は、概括すれば一定の地域社会の生活改善ということになるが、より詳しくみると、とりわけ、社会福祉の領域ではニード論が密接に関わる。

1963 年の「Urban and Rural C.D」を主題として開催された第 11 回国際社会事業会議の準備協議会では、地域特性に基づいて地域社会を 3 つのグループに分けてそれぞれの CD の実施を検討している。

すなわち、

①妥当で十分な水準で基本的な human need を満足させているグループ：人間の生長に最適な機会を与えることを中心的目的とする。

②生存のために物的側面で苦勞しているグループ：生活の必要性を充足させ、住民の物的な社会的環境の充足に注意を払う。

③第一グループの組織・技術を適用しようとする中間グループ：人間のニードおよび人的要因では第二グループに属する。

ここには、ニードの状態に応じた CD の実施という視点がある。

これらの国際的な CD の考え方の深化を直接的契機として、わが国の社会福祉の領域においても、1958 (昭和 33) 年東京開催の第 9 回国際社会事業会議が CD 概念を検討し、その必要性が提起した。1962 (昭和 37) 年には保健福祉地区組織育成中央協議会においては岡村重夫らが CD 概念と原則等について研究し、『地域開発の概念と原則に関する研究』を発表している。そこでも、CD は住民の生活水準の向上をめざす各種の社会資源の開発、動員に関わる諸活動であり、全国計画と連動性を有するものと考えられた。

このような CD の考え方にに基づき、1964 (昭和 39) 年全社協は青森県八戸市を舞台に、実際に地域保健福祉計画を試作し、この作業を通じて、「地域保健福祉計画」を策定する場合の諸原則を提言している (注 7)。全社協は、この研究において、地域保健福祉計画は、①社会計画と密接に関係を持ち、②公民の役割を総合する計画であり、公民関係の多



様な形態の可能性と市民参加が重要であり、③住民の自主的協同活動の助長、促進などの、利用者側へも留意する必要があると指摘している。

さらに、計画策定方法についても詳細に論じているが、ニード把握については、保健衛生、社会福祉に関する社会的ニードの現状の把握を計画過程の筆頭に掲げている。把握の方法としては、

- ①既存資料から諸関連指標を整理することと、
- ②実態調査：踏査や関係専門機関、団体あるいは関係者との面接によるききこみ調査、住民集団面接、統計的調査である。

なお、これらの調査項目においては、いわゆる保健福祉ニード以外に、地域活動などの参加度などの項目はあるものの、社会的支援意識や被支援意識などの意識に関わる項目は盛り込まれていない。

以上、CD の考え方を概観すると、①住民の自助ないし主導性と住民参加の尊重、②生活ニーズの全体性に対応するための総合的（comprehensive）、調整的（co-ordinative）、多面的（interdisciplinary）機能の重視、③政府の行政努力「公助」の強化と、地域住民の「自助」「共助」の努力の強化という二つの過程を統一すること、さらには④指導ないし計画された意図的改変を目指す目的論的（teleological）な行動体系であることなど、今日なお地域福祉実践に大きな示唆を与えるものである。とりわけ、住民の主導性、住民自身の自覚にもとづく活動展開が基本であるという点である。

このようにみると、CD においてとらえられていたニード自体は、CO と同様、地域住民全体の、あるいは共通の集合的、政策的範疇のニードとしてとらえられており、ソーシャルワークが主題とする個人・家族の個別的なニードという視点とは異なることが指摘できる。

なお、コミュニティ・ディベロップメントとコミュニティ・オーガニゼーションとの概念上の相違点が問題となる。例えば両者とも住民参加とプロセスを重視している。いわばプロセス・ゴールやリレーションシップ・ゴールを基本視点に置いている。

あえて両者の相違を見出すとすれば、岡村重夫が指摘するように、地域社会の外部との関係性の相違である。CD においては、一定の地域社会に対して外部の社会が関与・介入することが前提となっている。地方に対して中央政府、開発途上国に対して先進地域が働きかけるという構図である。従って、そこでは、介入する主体の規範などが重要な要素となる。こうした外部規範と内部規範をどのように調整するかという点が重要な課題となる。すなわち、CD の場合は、ブラッドショウのニード類型でいえば、少なくとも、規範的な価値基準に基づき、比較対照などを行い、ニードが認識・判定されるということが構造的

な特徴である。

### 第3節 コミュニティ・ケアの考え方とニードのとらえかた —地域社会を基盤として個別的なニードを中心にとらえる—

1971（昭和 46）年 12 月わが国では、中央社会福祉審議会が「コミュニティ形成と社会福祉（答申）」を公表した。そのまえがきによれば、その経緯は次のとおりである。すなわち、1969（昭和 44）年 11 月に厚生大臣から「社会福祉向上の総合方策」について諮問を受け、これを新しいコミュニティ形成の観点から検討するため、「コミュニティ問題専門分科会」を設けて調査審議してきた。当面コミュニティ形成の基本的な考え方およびコミュニティにおける社会福祉のあり方を中心に審議を重ね、一応の結論を答申にまとめた。

この答申は、コミュニティ形成という文脈の中で社会福祉のあり方や目指すべき方向性を示している。その中で特徴的なことは、「コミュニティ形成の方向」を論じている部分においては、コミュニティ・ディベロップメントの考え方が明示されていること、社会福祉の考え方の中心にコミュニティ・ケアを据えているところである。

すなわち、「Ⅰ コミュニティ形成の今日的意義」「3 コミュニティ形成の方向」において、まず、「コミュニティ」とは、「地域社会という生活の場において、市民としての自主性と主体性と責任とを自覚した住民によって、共通の地域への帰属意識と共通の目標をもって、共通の行動がとられようとする地域社会の条件であり、またこれを支えるその態度のうちに見出されるものである。生活環境を等しくし、かつ、それを中心に生活を向上せしめようとする方向に一致できる人々が作り上げる地域集団活動にこそ、コミュニティが醸成される。」と定義し、その成立条件を次の 4 点としている。

- ① 同一地域に生活している人々の集群であること。（地理的規定）
- ② その人々の生活上の相互関連の体系であること。（相互作用的规定）
- ③ その生活相互行動を一定地域内で果たさしめているところの生活環境諸施設の体系（施設的规定）、
- ④ この人々がもつであろう生活利害と行動の共通性を生み出す可能性にみちた人々の共通行動体系（態度的規定）

そのうえで、「コミュニティの望ましい形成の方向」として、1 つには、社会資源の総合的開発整備と公私の分担関係の明確化をあげ、もう 1 つには、住民参加を掲げている。

前者については、あえて本論の視点で分類すれば、コミュニティ・ディベロップメントの観点である。そこでは、まず、コミュニティ形成の土台としての、地域の社会的資源の開発整備を総合的に検討すべきである、としている。

「その場合、まず基本的に「コミュニティ・ミニマム（最低基準）」ともいうべき条件を

設定すること、ついで住民のより快適な生活を確保する「コミュニティ・オブティマム・

ような資源の開発を考えるべきである。こうした何段階もの水準を考えるときには、それらの整備にあたって、行政的施設、サービスのみでなく、私的エネルギーの導入がはかられる必要がある。つまり利用されるべきコミュニティ資源には、公的領域と私的領域の並存がはかられるべきである。」と論じている。

そのうえで、公私の分担関係を次のように論じている。

「この両者が、新しい地域社会の建設という全体イメージのなかで、利点、欠点あいおぎないながら配置されることが必要である。もちろん、それは無原則の入りまじりではなく、分離の原則にたった機能分担であり、その限りでは相互補完的でなければならない。

公的領域のもつ原理は、市町村住民の生活福祉の最低基準を確保することを前提とし、市場原理にゆだねたのでは生ずるであろう資源の不適正配置を防ぎ、採算をこえるサービスを住民に提供し、また大量処理による合理性を発揮するなどの利点にもとめられる。その領域は、一般には、常識から考えられた自治体の責任範囲内の社会資本といえようが、住民の生活の全体水準が上がり、行政能力の水準が上がれば、その領域もおのずから拡大する。一方、私的領域の方は、地域福祉展開の流動性と弾力性を高める役割をもつもので、ここでは私的資本のもつ積極性が活用され、ボランティアなエネルギーが活用される。それはまた、住民生活のより快適な水準を確保するという役割をも果たす。その限りで、この分野における費用には受益者（利用者）負担の原理が入りこむことになる。」

この公私役割関係について、次のような分離の原則を明確に掲げている。

- ① コミュニティ・ミニマムにあたるような最低限度の生活環境条件、福祉施設やサービスについては採算を度外視して整備するという行政義務原則を第一においておく。なお、独立採算のとれる分野についても公的分野にのこしておく。
- ② さらに受益者負担を伴っても、より高い水準の生活条件、福祉条件を公的に整備することも望ましいが、これについては民間受託の形で一部は私的経営にゆだねる。
- ③ 最後に、民間資本の競争原理の考え方も導入してより高度な生活欲求にも、福祉希求にも応えとともに、新しい水準の欲求の開発や誘導をもこれによって果たしていく。

こうした基本枠組みの中で、2 番目に「住民参加」が論じられ、社会福祉協議会の地域組織化活動、コミュニティ・オーガニゼーションの重要性も強調されている。

以上は、従来コミュニティ・オーガニゼーションやコミュニティ・ディベロップメントの議論の展開としてとらえられるのである。本答申の最も注目すべき点は、その上で、「コミュニティ・ケア」の概念を導入したところである。

同答申において、社会福祉におけるコミュニティ・ケアは、「社会福祉の対象を収容施設において保護するだけでなく、地域社会すなわち居宅において保護を行ない、その対象者の能力のより一層の維持発展をはかろうとするものである。」と定義したうえで、当時の

収容施設中心の現状認識を次のとおり示している。

「しかしながらこのようなコミュニティ・ケアの発想と、これにもとづく施設の展開は、わが国においては未だ必ずしも十分なものではない。たとえば、身体障害者及び精神薄弱者の職業訓練施設とか授産施設、肢体不自由児あるいは虚弱児などの短期治療施設、同じく通園施設、その他いくつかの例にコミュニティ・ケアの発想がみられ、老人福祉センターなどにもリハビリテーション設備が備えられ、居宅の障害老人の利用が行なわれたり、あるいは未だ試験的なものではあるが、デイ・ケア・センター（通所リハビリテーション施設）、ショート・ステイ・ホーム（一時宿泊判定施設）などの例もみることができる。しかしながらこれらの動きは、体系的、計画的なものであるとはいえず、大勢は依然として、収容施設中心の傾向を残してきているといわなければならない。」

その上で、同答申は、「社会福祉行政の将来の方向の一つは、従来の収容施設中心のあり方から、コミュニティ・ケアの発想にもとづく地域の施設、サービスに重点を移していく必要がある。もっともそうはいっても対象別、ニーズ別にみると、収容施設が絶対的に不足し、収容施設において処遇される人々が、居宅に放置されているような状態で、コミュニティ・ケアの進展を期することはできない。このため当面は収容施設の充実、整備と平行して、コミュニティ・ケアの施策の発展をはかることが必要であろう。」

「コミュニティ・ケアの発展のためには、その発想のもつ積極面を正しく評価し、福祉行政の基本路線の一つとして確認すると同時に、このための施設、要員、サービスの体系的充実をはかることが何よりも大切である。その意味で対象別収容施設の拡充と同時に、これにつらなるコミュニティ・ケア施設の種類、機能、数、配置などを検討することから始めなければならない。これらの問題はわが国にあっては新しい方向であるだけに、モデル施設を作り、その経験を得ることも必要であろう。」

以上のとおり、同答申では、従来のコミュニティ・オーガニゼーション論およびコミュニティディベロップメントの考え方を基盤としながら、コミュニティ・ケアという個別的な福祉ニーズの充足を地域において、また、地域によって、取り組むという3つ目の視点を明確化していることが大きな特徴である。この意義は地域福祉実践においてきわめて大きいといえる。すなわち、従来の地域社会全体を対象課題とする視点ではない、住民ひとりひとりを個別にとらえ、そのニーズを充足するというまさに社会福祉の固有の視点が打ち出されたことである。このことにより、地域社会を基盤とした個別的援助という地域福祉のタスク・ゴールの視点が確立することとなる。また、これにより、理論上、従来の社会福祉援助実践と地域援助実践の統合の可能性が生じたといえる。

## 第4節 考察のまとめ

以上、わが国の地域福祉概念の明確に確立する以前の地域福祉を構成する基本的な考え方を概観し、考察を行った。これらから、地域福祉ニーズへのアプローチの視点として、次の観点が抽出された。すなわち、ニーズを有する主体、種類、そしてその把握・明確化を行う主体に関する論点を明らかにした。とくに、ニーズを有する主体の内部と外部の問題、内部（自己）評価と外部（第三者）評価の問題などが明らかとなった。

### 1 ニーズを有する主体に関する論点

まず、誰のニーズや課題をとらえるのかという、いわばターゲットに関する観点である。コミュニティ・オーガニゼーション及びコミュニティ・ディベロップメントでは、地域社会全体あるいは住民全体、または組織や団体を大きなかたまりとして標的としてとらえる視点を中心であった。一方、コミュニティケアでは地域社会に生活する地域住民一人ひとりをターゲットに、個別的にそれぞれの生活課題やニーズをとらえるという視点であった。そのうえで、ニーズ充足のためにコミュニティ・オーガニゼーションやコミュニティ・ディベロップメントを活用するという位置づけがなされている。

本論では、ニーズを有する主体は、どれかひとつに限定するものではなく、個人や地域の組織・団体、あるいは地域社会全体まで重層的に想定すべきと考えた。

### 2 ニーズの種類に関する論点

次にどのようなニーズないし課題をターゲットとするかという点を考察した。すなわち、ニーズの内容はどのようなものかという点である。

コミュニティ・オーガニゼーションにおいてもコミュニティ・ディベロップメントにおいても、まずは、住民参加によりニーズ・問題の発見から目標設定、解決方策の開発、など一連の展開過程を重視していた。プロセス・ゴールの重視である。また、社会資源の確保・創出、住民の福祉意識や参加協力意向の情勢など、福祉をめぐる環境や関係性を重視している。その意味で、リレーションシップゴールを重要な視点としていた。

一方、コミュニティ・ケアにおいては、個別的な生活ニーズの充足がその焦点であり、その意味では、本論にいうタスク・ゴールの追求が焦点となる。

先の中央社会福祉審議会の「コミュニティ形成と社会福祉（答申）」では、以上の3つの視点を地域社会においていかに有機的に融合した形で展開するかという課題提起をしているものである。この課題は、目下なお、わが国の地域福祉において重要な課題である。本論でも地域福祉のニーズ（課題）を検討する際に、この3つの視点に留意していく必要があると考えた。

### 3 ニーズ把握・明確化を行う主体に関する論点

次に、地域社会内のニーズ、それが個人のものであれ、社会全体のものであれ、それを明確化する際に、それを誰がするのか。コミュニティ・オーガニゼーションの場合それはあくまでも地域社会自身であった。地域社会内部のニーズの自覚に基づき一連のプロセスを実施するというものであり、いわば自己完結型である。一方、コミュニティ・ディベロップメントの場合、内部住民の主導性が強調されるとしても、本来的には、外部社会の関与が前提であって、規範や技術、資源などが当該社会の中に導入されることとなる。ここに大きな相違点があった。この相違は、ニーズを本人が自覚や認識するものととらえるか、あるいは、外部の他者がニーズを認知するかという視点の相違と共通する。

本論では、地域社会内部を中心に、外部の参加も含め、幅広い参画によるニーズの把握が必要と考える。その点はブラッドショウが、フェルト・ニード、ノーマティブ・ニードの2つの視点からニーズを把握しようとしたことと通じる。それらはものごとを評価する場合の自己評価と第三者評価のようなものにあたり、いずれだけでも不十分であり、相互作用が必要と考える。

注1 木村忠二郎（厚生事務次官）『社会福祉事業法の解説』時事通信社 1955（昭和30）年3月改訂版、167頁

注2 マレー・G・ロス『コミュニティ・オーガニゼーション』（全国社会福祉協議会、1963年 Murray G.Ross, "Community Organization", Harper & Row, 1955）岡村重夫訳、27頁：C.F.McNeil, "Community Organization for Social Welfare," Social Work Year Book, Margaret B. Hodges (ed.), American Association of Social Workers, Inc., 1951, p.123）

注3 マレー・G・ロス『コミュニティ・オーガニゼーション』（全国社会福祉協議会、1963年 Murray G.Ross, "Community Organization", Harper & Row, 1955）岡村重夫訳、51頁）

注4 牧賢一『コミュニティ・オーガニゼーション概論』全国社会福祉協議会、1966年、13頁

注5 三浦文夫「コミュニティ・デベロップメントの概念と問題—コミュニティ・デベロップメントの発想とその内容を中心に—」季刊社会保障研究 VOL.3NO.1 1967年 PP.66-75

注6 岡村重夫代表『地域開発（Community Development）の概念と原則に関する研究』保健福祉地区組織育成中央協議会、1962年

注7 『急速な工業化と住民生活—新産業都市における地域保健福祉計画の策定に関する研究』1965年全社協発行。

第3章 わが国の地域福祉ニーズに関する主要理論の考察  
—帰納法的理論—岡村重夫の地域福祉のニード論

前章において、地域福祉ニーズをとらえる視点について検討した。本章では、そうした視点に基づき、地域福祉ニーズに関する主要な理論を素材として分析することとする。分析に当たっては、地域福祉ニーズ論を大きく、①帰納法的ニード論と②演繹的ニード論に分けて、検討する。本章では帰納法的ニード論として、地域福祉概念の創始者であるところの岡村重夫のそれを取り上げ、その特徴を明らかにし、考察する。

地域福祉理論を確立した岡村重夫の地域福祉論に焦点をあてることは、地域福祉ニーズの研究にとって不可欠として位置づけた。地域福祉理論を確立した岡村重夫の地域福祉論に焦点をあて、ニードとして「基本的要求」の意味するところを明らかにし、地域福祉ニーズの基本的な位置や考え方を考察する。

第1節 岡村重夫の社会福祉論

第1項 地域福祉概念化の前提—社会福祉観

1970 年前後に地域福祉をいち早く概念化に着手した岡村重夫は、地域福祉論確立以前、多くの社会福祉の研究業績を残し社会福祉発展に寄与している。中でも、1956 年『社会福祉学（総論）』（柴田書店）と 1968 年の『全訂 社会福祉学（総論）』（柴田書店）は岡村重夫の社会福祉の考え方の中心を示すものであり、地域福祉の考え方の基盤となっているものであり、岡村地域福祉論を理解するためにも、参照する必要がある。

1 1956 年『社会福祉学（総論）』における社会福祉観：公的社会制度中心の社会生活観に基づく

1956 年『社会福祉学（総論）』（柴田書店）において、次のような内容から成る「社会生活上の基本的要求の充足」を社会福祉の対象課題として位置付けている。

岡村重夫の社会生活の基本的要求の構成内容（『社会福祉学（総論）』1956 年、122 頁）

社会生活の基本的要求	対応する社会制度
1 経済的安定	⇔ 経済制度
2 職業の機会	⇔ 経済制度
3 身体的・精神的健康	⇔ 保健、医療、衛生制度

- |             |                |
|-------------|----------------|
| 4 社会的協同の機会  | ⇔ 司法・行政制度および道德 |
| 5 家族関係の安定   | ⇔ 家庭           |
| 6 教育の機会     | ⇔ 教育の制度        |
| 7 文化・娯楽への参加 | ⇔ 文化・娯楽制度      |

「社会生活上の基本的要求の充足は、個人にとっても、また社会の存続にとっても避けることのできない必然的な条件である。ところで、社会生活の基本的要求の充足は、個人が基本的な社会制度を効果的に利用すること、すなわち効果的な社会関係をもつことによって可能となる。この社会関係は、社会制度（もしくは制度的集団）が個人に対して要求する一定の社会的役割の期待―社会関係の客体的側面―と、この社会的役割を実行する個人（もしくは制度的集団の成員）の適応的な制度的行為―社会関係の主体的側面―とから成る。社会政策、教育政策、住宅政策、保健衛生政策等、一般に『政策』の名のもとによばれるものは、社会生活の基本的要求の充足を問題とするものではあるが、それは平均的、一般化的視点に立つ。というのはそれは社会関係の客体的側面に着目する対策だからである。」（注1）

この時点での岡村重夫は、住民の基本的要求を社会制度と家庭生活の二つの側面との関係からとらえている。現時点でこれを批判することは歴史性を無視することで乱暴なことであることを承知したうえであえて行なえば、ひとつは、その公私関係中心の視点である。「社会生活の基本的要求」を政府、行政という主体による「公助」の制度、方策との関わりに終始する立論である。「共助」範疇への視点がない。たとえば、「社会的協働の機会」は今日ボランティア活動などを例にあげることは間違いでないし実態化していると思うが、そうした観点は含まれていない。制度、公との関係しか視野に入れていないからであろう。

もうひとつ、社会生活の概念定義である。確かに、岡村重夫が列举した7つの要素はいずれも社会生活上重要なものと多くの者が賛同するであろう。しかしそれは必要条件を掲げているにすぎず、十分条件であるとはいえない。十分であるとする見解は、岡村と同様、既存の行政制度との対応関係しか見ていないのである。個別列举、帰納法的方式の限界である。まず社会生活にとっての必要にして十分な内容を包括する枠組を行なう必要がある。（三浦文夫は後にこれを批判し、貨幣性・非貨幣性というニード性質に焦点をあて演繹的な概念化を行ない、少なくとも論理的に論を展開した。）

続いて岡村は社会福祉の固有の視点を概括的に次のように論じている。

「これ（社会関係の客体的側面）に対して、社会関係の主体的側面、すなわち社会制度ないし制度的集団に対する個人の適応関係も、社会関係の成立における重要なモメントで



従って、すべての個人の社会生活上の基本的要求が充足せられるために効果的な社会関係が不可欠であるならば、社会関係の客体的側面だけに着目する一般的な法則だけでは不十分であって、社会関係の主体的側面を問題とする個別化援助の方策がなくてはならない。それはすべての個人が社会制度から要求される役割期待への適応過程を援助する方策であって、同じく社会生活上の基本的要求の充足に関わるものであるが、一般的「政策」と立場を異にするものである。これが社会福祉固有の視点である。」（注2）と論じている。

すなわち岡村重夫は、社会福祉の固有性は、個人の社会生活上の基本的要求の充足に関わる社会関係の主体的側面を対象課題として、個別的に援助する方策・機能であると提唱したのである。

社会福祉援助は、個人の社会生活上の基本的要求の充足に向けて、本人の主体的側面を支援し、本人の意思と力を充分発揮できるよう側面的に促進するという考え方は、今日なお重要な考え方である。

なお、ここで批判をするとすれば、確かに個人の社会生活上の基本的要求の充足が社会福祉の固有の視点であることは間違いない。しかし先の、「基本的要求」への批判と同様、「個人」の基本的要求充足は社会福祉の課題にとって必要条件であろうがそれだけでは十分ではなかろう。個人が生活を基盤とし、参加し、一員として構成するところの地域社会や、そこでの相互的支援の関係性なども重要な課題であろう。

## 2 1968 年『全訂 社会福祉学（総論）』における社会福祉観：社会生活の基本性質の明確化

その後、岡村重夫は、1968 年、全体を整理し、『全訂 社会福祉学（総論）』（柴田書店）をまとめる。ここでは、社会福祉援助実践との関係から、「社会生活」の概念を明確化したことが最大のポイントである。この社会生活理解、生活の4原理は今日なお学ぶべきものとして定着している。

「社会福祉固有の立場は、①人間の社会生活の基本的要求が全体として調和的に充足されることをねらいとする。たとえば、経済的安定さえ充足されるならば、他の基本的要求の充足を無視してもよいというのは、社会福祉固有の立場ではない。②すべての個人が社会的役割を効果的にはたしうるように援助することが基本的な機能である。すなわち社会関係の主体的側面に着目して、これを容易にし、調和を保持するように援助することを通じて、社会生活の基本的要求の充足を可能にするのである。・・・③社会福祉は個人の社会的役割の遂行の援助、すなわち社会関係の主体的側面の援助を、直接個人に対して行うとともに、地域社会や集団に対しても、彼らが個人の社会的役割を容易にするような制度

的変更を加えるように援助をする。④この際社会福祉の前提条件となるものは、それがすべての個人の社会関係に対する援助であるとともに、個人のすべての社会関係を問題にするということである。」(注3)

そのうえで、岡村は、生活に関する4原理を明らかにしている。

①生活の社会性の原理。個人の生活問題を社会の問題にかかわらせて診断し援助する。

②生活の現実性の原理。生活問題をどこまでも現実的な問題として捉える。

③生活の全体性の原理、個人の持つ基本的な社会関係の前提で、生活の全体的把握をする生活者の立場。

④生活の主体性の原理。問題をもつ生活者自身の立場で問題を捉え、また生活者自身が問題を解決するのを援助する。

吉田久一は、岡村重夫の社会福祉学の重点は、このような生活の全体性の把握とそれへの技術の重視であるとして、次のように論じている。

「岡村は、生活者の特定部面の問題は、それぞれの専門的分化した社会制度によって上げられるが、社会福祉の固有の領域は、生活全体を捉えることにあったとした。すなわち社会生活の各々の部面の「相互関係」を問題にしたのである。制度政策的対象に対しては「生活者の立場」の視点で、社会福祉は主体的＝全体的人間が問題となるわけである。」(注4)

確かに、先にみたとおり、これ以前の岡村重夫は、社会福祉の固有性を個人の社会生活上の基本要求の個別的充足と定義していた。生活の全体性とそこから生じる相互関係への着目が岡村理論のポイントであろう。生活者の社会生活上の基本要求の充足が社会福祉の目的であるという視点にたてば、その基本要求の発生根源としての「社会生活」を位置づけ、その基本的性質に注目することはきわめて論理的である。しかし、ここにいたって、肝心の「基本的要求」の概念の内実は放棄したかのようである。従来の公的制度(家族も含まれてはいたが)との関係中心に生活をとらえる視点を反省し、個別列挙的な概念規定を放棄している。(1974年の『地域福祉論』でも言及されていない。)

また、従前は、個人の基本的要求への個別的援助を中心とする社会福祉観であり、社会制度等の個人生活を成立させている社会環境条件への変革視点はみられなかったが、ここでは社会福祉のターゲットとして「地域社会」「集団」に注目している。みたとおり、ここでの「地域社会」や「集団」は、個人の社会的役割を与える、個人を客体化する社会的制度としてとらえられている。地域社会をその個人、住民が構成する主体という視点とは対極的である。

しかし、ここで、批判するとすれば、次の点を論議する必要があると考える。

生活者自身が問題解決を行なうことを援助するのが生活者の主体性の原則とあるが、社会連帯や相互支援といういわば「共助」にあたる社会的支援を念頭におくと、生活者の社

会的支援の受容性が問題となる。隣人を支援することと隣人から支援されることとは似ていて非なるものである。しかし、この両者がうまく調和しなければ、住民相互の支援は成立しない。公的な支援に関しても同様であろう。とりわけ、わが国では「お上のお世話にはなりたくない」という意識が強いと一般的にいわれている。支援を受容する、被社会的支援の意識というものが重要であるが、どこに位置づけられるのであろうか、という疑問である。

なお、岡村重夫の社会生活の全体性の考え方は、必要な諸社会サービスを活用できるよう、いかに、社会福祉が援助できるかという問題提起としてとらえるならば、なお今日の重要な課題である。筆者は、このことが社会福祉援助実践の中心課題と考える。それは、現実的にも論理的にも、多様な社会的なサービスを一元的に特定の主体がすべてを供給することはありえず、多元化が必然であり、その状況下において個人はセルフマネジメントしつつ生活を形成するが、様々な理由から、それが不可能となると、そこに社会生活の困難が発生する。このような社会と個人の関係性に対して、個人と社会の中間に位置して、個人の主体性の側に立って、社会の諸関係のマネジメントを中心に支援するのが、社会福祉援助の重要な役割の1つと考えるからである。

現実には、そうした社会生活の全体性を対象とする包括的な視野に立ったマネジメントは、緒についたばかりである。他の社会サービス分野と同様、社会福祉も、社会福祉分野に関する限定的、自己完結的な範囲のみを対象課題としてケアマネジメントを行なっている。ここに、最大の課題がある。

岡村重夫が提起した生活の全体性支援の原理、理念をいかに実現するかが、課題であることは付言しておきたい。

## 第2節 岡村重夫の地域福祉概念と地域福祉のニード論

岡村重夫は、コミュニティオーガニゼーション理論を中心に展開してきた従来の地域社会、地域住民に着目する社会福祉的な援助の考え方を、岡村の社会福祉観に組み込み、「地域福祉」という新たな社会福祉の実践枠組、概念を形成した。それは、コミュニティディベロップメントや、コミュニティケアといった新たな概念を総合することにより、成立する。ここでは、1970年『地域福祉研究』（柴田書店）と1974年の『地域福祉論』を中心に参照し、岡村重夫の地域福祉の考え方の特徴を抽出・分析、岡村が地域福祉という体系が要するに何に取り組むべきかと考えたか、地域福祉の中心課題を考察する。

### 第1項 岡村重夫の1970年『地域福祉研究』（柴田書店）における地域福祉概念

岡村重夫は、1970年『地域福祉研究』（柴田書店）において、地域福祉概念を体系化す

る。そこでは、「地域性の原則」と「福祉性の原則」という2つの原則を統合したものと  
して、地域福祉をとらえた。

「かつて筆者は、隣保事業固有の特色を”地域福祉事業”として特色づけたことがあった  
が（岡村重夫『社会福祉学（各論）』1963年、233頁）、その際”地域福祉事業”の特長を、  
地域社会を構造的全体として捉える”地域性の原則”と、地域社会問題に対して住民の生  
活の全体性の立場から接近する”福祉性の原則”によって説明した。”地域福祉”の概念  
は、地域住民の直接的、対面的交渉関連を媒介とする近隣社会関係を基底にしながらも、  
それよりはるかに広汎な社会関係を問題にするものであるが、しかし理論的には隣保事業  
と同じく、”地域性の原則”と”福祉性の原則”によって説明しうるものであろう。

つまり、地域社会を統合的全体として捉える”地域性の原則”というのは、地域社会の  
構造的全体すなわち住民とその社会生活上の要求を充足するための制度的集団や施設との  
関係すなわち社会資源（地域社会を形成する要素）の全体、ならびに地域住民の社会的相  
互作用ないしは人間関係を規定する社会意識構造（地域社会の諸次元）を、統合された不  
可分のものとして捉えることである。

また”福祉性の原則”というのは、以上にあげた”地域性の原則”によってとらえた諸  
問題を、生活者としての住民の立場に立って提起し、評価し、解決することである。この  
際重要なことは、この二つの原則を不可分のものとして理解し運用するところに”地域福  
祉”の固有性が成立するという点である。」（注5）

牧里毎治は、岡村重夫の1970年の『地域福祉研究』（柴田書店、1970年）に関して、  
「その後の地域福祉研究に多大な影響を与え、初めて「地域福祉」の概念構成が呈示され  
たという点で高く評価される業績である。」、また「本書の意義は、地域福祉は、どちら  
かといえば隣保事業もしくは地域組織化活動と同義語というふうに漠然と考えられてきた  
ものを一つの領域として明確化したという点にあるということが出来る。思想的にはコミ  
ュニティ・ケアを取り入れ、当時のイギリスのシーボーム報告に少なからず影響を受けて  
いるといえる」と論じている。（注6）

筆者は、この時点での岡村重夫の地域福祉観は、先に抜粋引用した記述に端的に示され  
ていると考える。すなわち、岡村重夫は、地域福祉概念を、先に見た「個人の社会生活の  
基本的要求充足を目的とする」「福祉性」（社会福祉の固有性）の機能的原則を現実的に  
機能させていくためには、その機能や「生活問題」や基本要求などもろもろを発生する存  
在として地域社会を無視しては成り立たないという認識から、これに「地域性の原則」を  
結合したものととらえた。その理論的後押しが、1968年イギリスでコミュニティ・ケアの  
制度的具体論を提起したシーボーム委員会報告であったのであろう。（これについては、  
1974年『地域福祉論』において詳細に同報告を検討していることから明らかである。）

また、同様に、コミュニティオーガニゼーションやコミュニティディベロップの考え方も深く影響を及ぼしていることも指摘できる。

ここで重要なのは、岡村の「地域性の原則」の意味である。岡村は、1951 年の時点において既に当時のコミュニティオーガニゼーションにおける地域社会主体の社会福祉という考え方に賛意を示し、社会福祉の主体として地域社会を位置づけている。そして、理念的にはともかく、どのような状況において地域社会が社会福祉の主体となりうるかを論考している。

「生活上の「問題」が自己に課せられたものと感ぜられるのみならず、これを「社会的な問題」として自覚せられるとき、この問題意識の及ぶ範囲においてある程度の結合的紐帯の可能性が成立する。この範囲が単に少数の「先覚者」のそれであるならば、事態は前述の如く、社会福祉事業施設を中心とする有志の団体となり終るのであるが、問題意識が強く日常体験的なものであり、感情的な共感を伴う性質のものであるならば、「問題」は直接的接触を媒介として普遍化され、問題解決に対する共同的志向によって、更に広く現実的な結合的紐帯が成立する。かくして成立した集団は、明白な集団意識をもつに従って、もはやその集団の一部の成員によって何らかの手段として利用されるものではなく、更に他の集団に対しては自足的な主体性を主張しうるものとなる。」(37 頁から 38 頁)

ここには地域社会が社会福祉の主体となる諸要件が示されている。今日、地域福祉実践の展開に大きな示唆を与える内容と考える。このような視点に立ち、地域社会を重視した社会福祉実践を構想しようと試みた点に、岡村重夫の地域福祉概念の特徴を認めることができる。

## 第2項 岡村重夫の『地域福祉論』(1974年)における地域福祉概念

その後、岡村重夫は、コミュニティケア概念を見直し修正を行い、1974 年『地域福祉論』(光生館)を上梓し、一定の地域福祉概念化の完成をみる。

岡村重夫は、地域福祉概念をその下位概念として、①コミュニティ・ケア、②予防的社会福祉、③地域組織化活動の三つの概念から構成されるものとして構想した。(注 岡村重夫は、1970年の『地域福祉研究』では、「地域福祉」という概念は、①地域組織化、②予防的社会福祉サービス、③コミュニティ・ケア、④収容保護サービスの、4つの下位概念から構成されると論じられている。また、地域福祉の果たす機能とは、①「地域組織化」においては社会資源の開発的機能と調整的機能、②「予防的社会福祉サービス」においては生活困難の予防的機能、③「コミュニティ・ケア」と④「収容保護サービス」では、保護的機能であると規定した。岡村は、1973 年に収容保護サービスをコミュニティケアに一体化して修正を行った(注7)。

①のコミュニティ・ケアとは、いうまでもなく要援護者に対する地域的、個別的、直接的、保護的ケア・サービスを指している。一定の地域性を基盤とする点では収容ケアも居宅ケアもコミュニティ・ケアに統合されるものと考えられている。

②の予防的社会福祉は、コミュニティ・ケアがどちらかといえば、保護的・事後的に対応するのに対し、福祉問題の発生を予防したり、さらに進んで福祉の増進を図るソーシャルワーク・サービスということができる。もっぱら、社会保障・保健医療・完全雇用・教育・住宅などの普遍的施策への個別的・総合的連結を主たる機能としている。

③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として地域社会の構造や関係機関に働きかける活動ということになる。これには、地域福祉の実現にとって望ましいコミュニティづくりを意味する「一般的地域組織化活動」と、要援護者層を中核に据えた福祉コミュニティの形成を目指す「福祉組織化活動」に分けられる。

吉田久一は、このような地域福祉の考え方について、次のように把握している。

「岡村重夫の『地域福祉論』(1974年)は、『社会福祉学(総論)』の生活者の視点を基礎とした岡村独特のものである」とした上で、「地域福祉の社会福祉における存在理由として、生活問題発生の根源、保護対象者の生活要求充足、予防的効果を持つ社会福祉の発起点、国民の生活課題への効果的参加、の4者を挙げ、4種ケアの統合的連続視点から、行政が打ち出したコミュニティ・ケアを批判している。」(注8)

本研究においては、こうした、機能体系としての地域福祉の構成の背景となる基本的な視点がどのようなものであるか、とりわけ地域福祉がとりくむべき中心課題が何であるのかを明らかにしたい。

岡村重夫は、地域福祉の概念の基本的考え方として次のように論じている。

#### 1 地域福祉の枠組み：地域社会を主体として福祉問題を解決する機能体系

「地域社会で発生する生活諸困難(福祉問題)を可能なかぎりその地域社会で解決を図るところに地域福祉の原点をおき、地域福祉を地域社会が問題解決する機能体系とみなす。それゆえ、地域住民の主体的で共同的な問題解決プロセスと住民の組織的な問題解決力の形成が重視される。」(注9)

ここに岡村重夫の地域福祉の基本視点と枠組がある。ここでは多言を要しないが、地域社会、言い換えれば地域住民による社会的支援を地域住民の生活上のニード充足のために豊かに展開していくことが地域福祉の理念型であるというものである。

#### 2 地域福祉の中心的対象課題：ニード

従来、岡村重夫は、個人の社会生活上の基本的要求を充足することが、社会福祉の目的

であり固有性であるとしてきた。1974 年の『地域福祉論』では、上記のように「生活諸問題（福祉問題）」という語が重要な定義的な記述に登場する。明確に岡村自身は説明していないので、これまでの岡村重夫が主張してきた「個人の社会生活上の未充足の基本的要求」と理解すればよいのであろうか。1974 年の『地域福祉論』を通読して、地域福祉の中心対象課題に該当すると思われる用語としては、「生活上の困難」「生活問題」「個別ニーズ」「地域住民の福祉ニーズ」「対象者のニーズ」などの言い換えをしている。

岡村重夫が構想する地域福祉において、その中心対象課題が何であるかを解釈するのはきわめて困難である。しかしながら、全体としてはやはり、生活上の基本的要求であり、それを「ニーズ」と表現しても差し支えないものであることが理解される。

さて、そこで、岡村がいう「ニーズ」とはどのようなものであるかが論点となる。

岡村は、地域福祉の構成要素と分野と対象者を示す図を説明し、そうした「理念系的図式」の必要性を説明するくだりで、次のように述べている。

「このような全般的な見透しをまずもって用意したのち、そのなかから何を優先させるべきかを選択することが始めて可能なのである。社会福祉ニーズと対象者の当面の需要（demands）とは必ずしも一致するとは限らない。この両者を一致させる説得力は、このような合理的な地域福祉計画である。」（64 頁）

この記述は、かなり補足説明がないと理解しがたい記述であるが、地域福祉の中心課題が「社会福祉ニーズ」であり、それは「需要」と必ずしも一致しない場合があるとしている。すなわちニーズは、既存サービスに対する需要として表わされた、表明されたニーズ以外の潜在化したもの、あるいは、対応するサービスや支援がないために表明されないニーズなどがあることを示唆している。

ここに、岡村重夫のニーズ論がかいまみられるのである。これは、次章で検討するブラッドショウの社会的ニーズ類型のうち felt need と expressed need に通じる考え方であろう。

なお、このニーズと需要の不一致を一致させるためには、岡村が示した枠組にもとづく合理的な地域福祉計画が必要であるとの主張には、地域福祉は、そうした潜在的なニーズを発見、明確化し、サービス供給を計画化していく機能が必要であることを主張していると解釈できる。

### 3 個別ニーズの把握・充足の方法＝援助過程への対象者参加

「真の『福祉』であるためには、個人の主体的にしてかつ個別的な要求（needs）が充足されなくてはならない。その意味では「福祉」は終局的には個別的処遇である。・・・このような個別的処遇、すなわち援助の対象者のもつ主体的要求と個別的条件に即した取扱い、いかにして可能であるか。あたかもケースワークにおける「自己決定の原則」のように、援助の対象者を援助の過程に参加させることによって、対象者の個別的要求に即

個別的なニーズの充足のためには、それを有する本人の援助過程への参加と表明が不可欠であることを指摘しており、本論の主題であるところのニーズの把握のあり方に重要な示唆を与える。先のニーズ論の観点からすれば、felt need の発見・把握のためには、本人の参加による調査が必要であることを言っている。

#### 4 ケース発見の基準と方法：「必要」・「規範的ニーズ」と「比較のニーズ」の視点

一方、岡村重夫は、ほとんどの場合、ニーズ＝要求の図式で説明しており、ニーズは本人さえ自覚し表明すれば社会福祉の対象になるかのような錯覚を与える。しかし、岡村は、そのニーズ＝要求が社会化されるメカニズムの一端についても次のように記述している。

「・・・いまや公正なコミュニティ・ケアを実行するためには、同一種類のニーズをもったひとのなかで、片方はサービスを受け、他のものは無視されることのないように、ケースの発見について周到な配慮を払わなければならない。ところでこのようなケースの発見のためには、一定の基準が必要である。その基準に該当するものが、まさしくケースとして登録され、次の診断や処遇を受けることになるからである。」(60 頁)

ここで岡村は、同一ニーズに対しては同一サービスという、他と相対的に比較するニーズ判定の視点を示している。これはブラッドショウのニーズ類型論における comparative need のとらえ方と共通である。

また、岡村は上記に続いて、次のように論じている。

「このケース発見の基準として重要なことは、・・・要保護ケース全部をとりあげること、また、専門分業制度の分化的視点、たとえば健康程度とか、知能程度だけを基準としないで、対象者の生活の各側面にわたる項目を含めた基準であることが必要である。このような基準を採用することによって、要保護ケースの障害の種類、程度のほかに、その社会的・経済的・家族的・個人的条件を知ることができ、したがって必要なサービスの種類をも判定することができよう。

ケース発見手続きの第2の原則は、要保護対象者の取扱機関はもちろん、要保護当事者や家族、とくに「親の会」等の当事者団体の参加を得ることである。これらの取扱機関や当事者団体の発見するケースについても、前述であげたような共通の基準を使うことが望ましいし、またこの基準の作製そのものについての対象者や関係者の参加を求めることが必要である。」(60 頁)

岡村は、ニーズの発見・把握にあたって、一定の基準に基づくことを提起している。その内容については、例示的にとどめており、踏み込んだ論議や検証も行っていないが、多面的な観点から、おそらく、岡村の言う生活の全体性の原則に即して、各種の現状を把握することを主張している点は重要である。このような岡村の一定基準にもとづくニーズ把握の視点は、今日のニーズアセスメント論を先駆けるものとして注目されるものである。



そして、このような視点は、ブラッドショウのニード類型論における normative need に該当する視点である。

また、その基準設定にあたって、岡村は、社会福祉の専門家のみならず、福祉サービスの利用者や家族などの意見も反映するように提言している。「ニード」を「社会的ニード」に転換するメカニズムをこのような形で構想している。規範的ニードのまさに社会的基準をいかに形成するかという点に関しては、ブラッドショウは何も論じていない点からすると、岡村の論考がその点でまさるともいえる。

以上、岡村の地域福祉論からその中心課題として「ニード」を引き出し、精細にみると、ブラッドショウの社会的ニード類型論の基本的視点を既に岡村は論述していたことがわかる。

#### 4 ニード発見の方法：個別状況を中心とするニード発見の重要性

さらに、岡村は、ニードの発見のための方法論も以下のように展開している。「コミュニティ・ケアは、個人のもつ個別的ニードに応じて適切な個別的サービスを提供するものであるから、とりわけ重要なことは、これらの個別的ニードをいかにして早く、正しく把握し、発見するかということである。普遍的サービスのように、簡単に人口統計や住民登録によって発見できるものではなく、個別的な観察や判定によってはじめて把握できるものである。そのためには隣保事業ワーカーのように担当地区内のあらゆる世帯との連絡はもちろん親密な信頼関係をもつことを、自分の専門の仕事とするような職員や、社会福祉以外の各種の制度的機関、団体と協調して、迅速な連絡に通路をもたなくてはならない。」(60頁)

みるとおり、岡村重夫は、地域社会に生活する地域住民の個別ニードの発見・把握の重要性をし、そのための方策を論じている。ここに、地域福祉実践の推進方法や体制のあり方の一端がかいま見える。本論のニードに焦点を当てる視点の意義もここに認められる。社会福祉実践あるいは地域福祉実践は、何よりもその中心課題、ニードをまずいかに発見するところからはじめるしかないからである。

#### 5 地域社会の把握

岡村重夫は、地域社会を地域福祉の主体として、「地域主体性」としてとらえ、そのような観点から地域社会に対してアプローチをする必要性を立論している。

「もし問題の徹底的解決をめざすのであれば、対象者個人に対する援助と同時に、問題発生の根源である地域社会の社会構造や社会関係の欠陥に迫るような福祉活動が必要となるであろう。つまり対象者に対する個別的援助ないしケースワークを中心とする社会福祉サービスだけでは問題の解決にとって不十分であって、対象者をとりまく地域社会そのものを直接の対象とする社会福祉の方法がなくてはならない。そこにケースワークをも含めた

公次の社会福祉概念としての「地域福祉」という新しい接近法が要求せられるのである。」

(2 頁)

岡村重夫は、みるように、地域福祉は、地域社会が個人の生活諸問題（福祉問題）を解決するのみならず、そうした福祉問題の発生根源として地域社会の社会構造や社会関係の欠陥をも対象にしてとりくむ機能体系としている。

具体例をあげておらず、文字通りに理解する以外ないが、岡村は、問題とその問題の発生要因に対して留意していることがわかる。しかしながら、岡村の地域社会に対する中心的視点は、地域福祉の主体としてであるので、地域社会の状況把握のために、つぎのような、地域社会診断を提案している。

#### ◎「社会診断」の視点

「一般的地域組織化活動は、まず活動対象地域における主要な住民組織と全体としての地域社会の「社会診断」から開始されるのであるが、そのばあいの分析枠組として前記の4類型（地域共同体、アノミー型、個我的・市民化社会型、コミュニティ型）を使いうるように、観察項目を工夫しなくてはならない。もちろんこれらの観察項目は各地域の実態に即して考察せられるべきであろうが、いまかりに1つの例示を示せば次のとおりである。

(i) 地域社会の住民組織の種類と規模、目的、住民の帰属意識ないし会合出席状況、実質的リーダーとその選出方法や影響力。

(ii) これらの集団のうちの住民の信頼度、参加度の高いもの、団結力の強いものについて、前記(i)の項目のほかに次の点に注意する。集団の運営が民主的かどうか、問題解決の手段・方法が地域的か脱地域的か、消極的・現状適応的か積極的・現状変革的か、他の地域集団との関係、行政機関に対する行動・態度ないし関係（下請型、権利要求型、利用型）。

(iii) 地域社会全体としての観察としては、住民の政治的関心、とくに選挙投票状況、近隣関係の疎密、人口移動、行政機関の対地域関係（地元有力者の仲介による陳情、住民運動、公聴会の発言状況）、生活関連の社会施設に対する住民参加の状況（利用、関心の程度、運営・計画に対する参加）。

その他にもいろいろ観察事項はあるであろうが、要するに住民組織や住民個々人の個我の自覚、権利意識、地域主体的態度ないし関心の有無、種類、程度を判断しうるものであればよいわけである。これらの観察によって、地域組織化活動の対象としての個々の地域社会全体と住民組織が、地元共同体型か、無関心型か、市民化社会型か、コミュニティ型かを判断するのである。もちろん現実には、これらの種類の混合型が多くみられるけれども、それなりにわれわれはこのような「社会診断」によって、コミュニティ形成のための大局的な戦略目標をもつことができるであろう。」(73頁)

確かに、地域社会は地域福祉の主体の側面を有するので、上記のような、地域社会類型論に立脚する地域社会診断も一定の有効性を持つ。しかしながら、ここで問題となるのは、地域福祉の主体としての地域社会と同様に、地域福祉のニーズを生み出す要因としての地域社会あるいはそれを構成する地域住民への視点であろう。

とりわけ、筆者は、個々の地域住民が有する地域福祉のニーズの発生要因の重要な要素としては、地域社会との関係性の不調整があると考え（岡村重夫も当初からこれを基本とした社会福祉の固有性を論じている。）。より具体的には、公的、私的、共助的な、多様な社会的支援をいかに利用するか否かという、きわめて住民個々の意識に関わる要素がニーズの発生や抑制に密接な関係を有すると考える。また、このような住民意識の相違によりニーズ充足の方法・手段も大きな影響を受けると考える。少なくとも住民の福祉ニーズとの関わりから地域社会をとらえる視点が必要と考える。

岡村重夫は、社会学の奥田道大らの地域社会類型論にひきずられすぎたために、自身の視点を見失ってしまったのかもしれない。（実は岡村重夫の地域福祉論においては、ニーズの発生要因への視点は希薄であるように思われる。）そのため、岡村重夫は「社会診断」後、対極的な戦略目標が持てると述べているが、その具体的な方策、どのような地域社会類型に対してどのような戦略・戦術をとれば、めざす地域社会の地域福祉主体性を確立できるかは論じていない。岡村の論議に組するとしても、問題は、地域社会の状態を上記の観察項目を通じてどのように分析するかであり、最大の問題は、どのようにすれば、コミュニティ型地域社会を形成できるかである。これらについて、岡村は論じていない。おそらく地域社会がいかに類型されたとしても、すぐに地域福祉の実践方法に結びつかないということを逆に示唆している。

地域福祉実践の観点からは、地域福祉実践に直結する地域社会のとらえ方を考案すべきであろう。筆者は、ニーズ発生との関係から地域社会をとらえ、地域福祉の重要な要素である相互支援、共助、あるいは公助に対する住民意識のあり方に焦点を当てた実態把握から、実践方策を明らかにすることが必要と考える。

### 第3節 考察のまとめ

岡村重夫は、コミュニティ・ケア、福祉組織化、地域組織化の3要素を結合することにより地域福祉という新しい概念を構成した。とりわけ、従来コミュニティオーガニゼーションを中心として地域社会を対象とする福祉、いわゆる、地域の福祉という視点と、コミュニティケアの「地域による個別的な福祉」という観点を結合する考え方を構想した点で、その意義はきわめて高い。このことは、本論の視点であるところのタスク・ゴールとプロ

セス・ゴール、そしてリレーションシップゴールの3つの視点の結合といえる。また、従って、地域福祉ニーズの保持主体についても、地域社会とか共同社会というような漠然とした集団のみならず、むしろ個人・家族を中心に据え、集団・組織などの重層的な枠組とすることが可能となった。

また、地域福祉のニーズを帰納法的に個別列挙する把握法が特徴である。そして、ニーズ認識の視点も、本人・当事者の主観的な自覚（フェルトニーズ）と、専門家など他者によって認知され判断されたニーズ（ノーマティブニーズ）の両面からの視点で把握をしており、地域福祉実践上、きわめて、有効な視点を提示しているものといえる。

しかしながら、見たとおり、そうした地域福祉の諸ニーズをいかに把握するかという方法的な視点は希薄であった。地域福祉実践の推進にあたって、その把握こそが出発点となるという認識に立てば、実践として、より実際的な方法論が求められるといえる。

注1 岡村重夫『社会福祉学（総論）』柴田書店、1956年、138頁。

注2 岡村重夫『全訂社会福祉学（総論）』、柴田書店前掲書、1968年、140～141頁。

注3 岡村重夫『全訂社会福祉学（総論）』、柴田書店前掲書、1968年、140～141頁。

注4 吉田久一『日本社会福祉理論史』勁草書房、1995年、159～160頁。

注5 岡村重夫『地域福祉研究』柴田書店、1970年、9～10頁。

注6 牧里毎治「地域福祉」、一番ヶ瀬康子他編『講座戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望Ⅰ総括と展望』ドメス出版、1999年、335～336頁

注7 岡村重夫「地域福祉の概念」『地域福祉研究紀要』第1集、日本生命済生会、1973年

注8 吉田久一『日本社会福祉理論史』勁草書房、1995年、193頁。）

注9 岡村重夫、前掲書、1974年

## 第4章 わが国の地域福祉ニーズに関する主要理論の考察

### —演繹的理論—「在宅福祉サービスの戦略」におけるニード論

本章では、演繹的理論の代表例として、全社協による「在宅福祉サービスの戦略」におけるニード理論を検討する。

わが国の社会福祉、地域福祉研究・実践領域において、古くから「ニード」という用語は使用されてきた。とりわけ地域福祉においては、コミュニティ・オーガニゼーション論において「ニード」という用語はポピュラーであった。しかし「社会的ニード」の概念を理論的に明確化したのは、そう古いことではなく、1970年代後半になってからであり、その中心は三浦文夫である。（三浦文夫が社会福祉との関連において社会的ニードについて論考したのは、1977年「社会福祉政策の今後の課題—社会的ニーズの変化と社会福祉」月刊福祉第60巻10号1997年10月あたりからである。）

この「社会的ニード」への注目は、在宅福祉サービスのあり方を実証的に調査検討する必要性の認識と機を一にしている。先にも見たとおり、1970年代には核家族化や高齢化の著しい進展などによる在宅生活上に生じた諸課題を社会福祉の分野においてどのように取り組むべきかが重要な政策的な課題になった。そのため、全国社会福祉協議会は、1976年（昭和51）年4月から、仲村優一を委員長とする「在宅福祉サービスのあり方に関する研究委員会」を発足させ、1978年（昭和53）年9月まで3年間を費やして、「在宅福祉サービスのあり方」と「老人のための福祉コミュニティのあり方」に関する実証的な研究を行なっている。

その成果は、1979（昭和54）年2月に全国社会福祉協議会から『在宅福祉サービスの戦略』として発刊されている。この報告書をみると、当時どのように社会福祉ニードが概念化されたかが明らかになる。

当時と今日とでは社会福祉や地域福祉を取り巻く種々の状況は大きく変化している。とりわけ、当時、社会福祉サービスは、行政による措置決定に基づくものであったが、今日わが国では、介護保険制度などの導入により、多くの部分で、措置から契約へとサービス利用形態が変更されている。そこでは、利用者自身の状態等の判断という意味を中心に自己決定することが原則となってきた。その意味で、いまや、1978年の『在宅福祉サービスの戦略』の基本枠組を検討する意義があるかという問題がある。もちろん今日の制度環境に適合するように、修正が余儀なくされる部分も少なくないと指摘できよう。

しかし、以下でみるとおり、全面的に措置制度下にあった、この『在宅福祉サービスの戦略』の時点においても、ここで退治された基本枠組や非貨幣的ニーズの視点などは今日なお通用すると考えられ、十分参考に値する。そのひとつの証明として、以後わが国にお

いて、社会福祉ニーズを本格的に検討論考した研究はこれ以後ほとんど見当たらない。その意味で、同報告書における社会福祉ニーズ概念を参照することは有意義である。以下その概要を参照したうえで、本論の視点に基づく、分析考察を行う。なお、在宅福祉サービスの戦略では、地域福祉ということに限定してニーズを定義しているわけではないが、在宅福祉サービスに対応するニーズを中心に論じているという点で、地域福祉と密接であるという点から取り上げている。

## 第1節 社会福祉ニーズの概念枠組

### 1 社会福祉における社会福祉ニーズの位置づけ

「在宅福祉サービスの戦略」報告書では、第1章分析の視角と分析枠組において、「社会福祉といわれるものの基本的な機能は、この（社会福祉）ニーズの充足をはかるということである」（18頁）と、断じ、同研究会の社会福祉に関する基本的視角を明確に表明している。

それは、社会福祉の中心課題はニーズの充足であることを明示しており、本研究の視点と一致する。

そのような基本的考え方に基づいて、同研究会が、どのように社会福祉ニーズをとらえたかを以下で参照する。

### 2 社会福祉ニーズの概念枠組

同報告書は、社会福祉ニーズの概念枠組について、「社会的ニーズあるいは社会福祉ニーズという言葉は、わが国の社会福祉分野においては頻繁に使用されながらも、必ずしもその概念や意味については明確にされていない。・・・しかし最近では英米諸国においてもニーズ概念についての再検討がおこなわれているのは興味深い。ここではこれらのニーズに関する英米の最近の論議を紹介するゆとりはない」としたうえで、次のように論じている。やや長い引用になるが、本論においても重要な内容であるので、ご容赦いただきたい。すなわち、

「ここでは社会的ニーズについてつぎのように考えておきたい。

すなわち社会的ニーズとは「ある個人、集団あるいは地域社会が、一定の基準からみて乖離の状態にあり、そしてその状態の回復・改善などをおこなう必要があると社会的に認められたもの」というぐらいたる操作的な概念として把えておくことにしたい。そして「ある個人や集団あるいは地域社会が、一定の基準からみて乖離の状態にある」ものを仮に依存的状态（dependency）あるいは広義のニーズと呼び、この依存的状态の「回復、改善など

をおこなう必要があると社会的に認められたもの」を要救護性あるいは狭義のニーズと呼ぶことにしておく。

その場合に要救護性あるいは狭義のニーズの基礎となる依存性は、もともと個人、集団あるいは地域社会の社会福祉対象のおかれている当該社会の経済的、社会的構成あるいは状態（仮にソシオ・エコノミックな要因とのべておく）、疾病構造なり状況を含む人口構造、人口資質などのデモグラフィックな要因、地理的物理的な環境的またはエコロジカルな要因、それに加えて国民の価値意識を含む文化的要因などに規定されることになっている。」（20頁）

この枠組から抽出される視点は次のとおり。

①ニーズとは、ある主体の状態。

②社会的ニーズとは、ある主体の状態を社会がその社会の基準に照らして回復・改善する必要があると認められたもの。この社会的ニーズは、要救護性あるいは狭義のニーズとも呼べる。

③ニーズを有する主体は、個人のみならず、集団、また地域社会も該当するという重層的観点、

④ニーズは、その主体の存する社会の①社会的・経済的要因、②人口学的要因、③地理的物理的環境的生態学的要因、④文化的要因に規定される。

このニード論では、ニーズの発生要因を考慮している点が重要であろう。ニード充足方法を検討するにあたり重要な視点と考える。

しかし、このニーズ概念は状態概念である。この定義の大前提は、社会的に認められるか否かの次元の以前に、その状態を認識する認識主体の存在である。これがないとニード自体が存在しないことになる。大橋謙策は、地域福祉を論ずるにあたって、ニードという言葉に注意深く用いず、あえて「必要と求め」という言葉を使用している。ここには、とりわけ「求め」という認識主体の意志に配慮する視点がある。これはブラッドショウのいうフェルトニーズに関わる視点であろう。

すなわち、ここでのニーズ枠組は「社会的に認められた支援必要性」ということばに置き換えられるという点である。これは、端的に言って、ブラッドショウのニード類型論における社会などの本人以外の他者が判定する規範的ニード **normative need** の構造と合致する。ニーズのもう1つの含意である本人の「求め」「要求」という意味合いが欠落している。そこに岡村重夫のニード論との相違が認められる。

同報告書は、社会福祉政策の観点からニードをとらえることを明言しているが、そのため、「公助」におけるニードのとらえ方が中心となるのであろう。

ここに、「公助」とは別の原理、本人の主体的、自発的な意思を中心に位置付ける地域住民の相互支援、「共助」におけるニードの枠組の必要性がある。

本論では、「共助」におけるニーズについては、本人の意思が決定的に重要であると考え、  
■. えるため、ブラッドショウのfelt need expressed needの類型に注目する必要があると考える。

## 第2節 社会福祉ニーズの類型

同報告書では、次のように社会的ニーズの種類と類型を整理し、ニーズはいろいろに分類でき、重要なことはニーズによりその充足方法、仕方が異なることがあることに留意すべきであるとし、以下では貨幣的と非貨幣的ニーズ類型に基づいて論じている。

### 1 第1の類型：潜在・顕在別類型

①潜在的（客観的）ニーズ：「ニーズを有する人々が自覚あるいは感得されていないが、ある一定の基準に即して乖離を示し、かつその状態の解決が「社会的」に必要な状態をいう」（22頁）

②顕在的（主観的）ニーズ：「その依存的状態およびその解決の必要性が本人にも自覚あるいは感得されている場合をいう。とくに後者については感得されたニーズ（felt needs）と表明または動機づけられたニーズ（expressed needs, motivated needs）に分類することも可能であろう。」（22頁）

この類型論は不成立である。なぜならば、論理的にみて、潜在＝客観、顕在＝主観の組み合わせは成り立たないからである。潜在的なもので主観的のみの場合も大いにありうる。顕在化したので、かつ客観的なものももちろんありうる。したがって、潜在的ニーズと顕在的ニーズの類型と主観的ニーズと客観的ニーズの類型は分けるべきである。

この類型でfelt need やexpressed needというブラッドショウのニーズ類型論の用語が使用されていることからみて、その論著を参照していることが推測できるが、原典に当たれば上記のような類型は成立しないことがわかる。（このブラッドショウの類型論については次章で考察する。

なお、三浦文夫は、同報告書の中心的執筆者の一人であり、三浦の社会福祉ニーズの考え方により同報告書は記述されているととらえられるが、後に、この潜在的ニーズの意義について、次のように補足している。

「この分類のもつ政策的インプリケーションは、政策はややもすると表明または動機づけられたニーズに偏る傾向があるが、社会福祉の分野においては、その対象者は精神的・身体的あるいは社会的にハンディキャップをもったために自らのニーズを表明しがたい場合が少なくないのである。その意味でソーシャルワーカーに対して「代弁的機能」（advocating function）が求められたり、あるいは政策当局者にとっても「無告の民」の声に



いかに耳をかたむけるかの重要性が昔から指摘されたりしているのである。」（三浦文夫『増補改訂社会福祉政策研究』全国社会福祉協議会、1995年、65～66頁）

この三浦の見解に賛同するものである。潜在的ニーズの発見こそがソーシャルワークシステムが担うべき重要な要素のひとつであろう。その意味で、この類型はきわめて重要な位置を有すると考える。

また「主観的ニーズ」は、先に論じたとおり、「共助」原理において核となるニーズである。その意味で、きわめて重要なニーズである。さらには「公助」においても福祉サービスの利用意向と結び付くのであることからみて、見逃せないものである。

## 2 第2の類型：対象カテゴリー別類型

「ニーズを有する人間を定性的な「対象カテゴリー」として把える場合である。

貧困層、老人、障害者、母子世帯、低所得者その他の分類がその例である。」

今日、わが国の社会福祉法制は専らこのような「対象カテゴリー」別の分類論に基づいて展開している。「タテワリ」の弊害ということが言及されるとき通例、念頭に置かれているのが、この「対象分野別のカテゴリー」に起因してニーズ・サイドに生じる各種の支障である。したがって、ニーズとサービスや各種の支援は密接不可分の関係であることを念頭において、ニーズの枠組を構想する必要がある。岡村重夫は、地域福祉の理念型の座区組図式をつくるとき、「対象分野別カテゴリー」を表頭にとり、表側に「地域福祉の機能的構成要素」を配置し、マトリクス形にしているが、これをどのように評価するかはむずかしい。もし、岡村が、表頭に「対象カテゴリー」別でない、実践方法に結び付く別の「ニード」類型を掲げていれば、地域福祉の理解も異なるものとなったことであろう。

本論の視点は、地域福祉のニードを幅広く位置づけようという考え方であり、個人、家族のみでない、地域の諸集団、組織、団体、またそのインターグループ体などまで含めて、それぞれのニードを把握する必要があると考えるのである。

## 3 第3の類型：ニーズ充足種別類型①帰納法的・個別列举方式

「ニーズとその充足の分野に即応して、経済安定（保障）ニーズ、健康（保健・医療）ニーズ、能力開発（教育）ニーズ、社会参加または総合（就労）ニーズ、身辺介助（福祉）ニーズなどに分類することもある。」（22頁）

この類型論は、例えば岡村重夫がかつて個人の社会生活上の基本的要求の枠組において7つの要素を提示したが、それが例となる。この類型論は地域福祉実践の視点からみれば、ニード充足方法・手段と直結するものであるため、実践的には有用な類型論といえる。しかし、理論的にはすべてのニーズをこのように列举する方式では、必要十分を網羅することは難しいと考える。

なお、本論の視点に立つと、上記に例示的に列举されているニーズのうち、社会参加ニ

ニーズは重要と考える。とりわけ、参加には、何らかの社会的役割を担うということが含まれるが、その場合、一定の社会的支援を提供する参加の仕方もあれば、支援を受ける参加の形態もあるととらえることと。ボランティア活動などの社会的支援の役割を果たす行動体系もサービス体系であると同時に、主体のニード（欲求）に基づくニードの範疇でもあると認識する点である。

また、本論の視点に立てば、直接的にニーズを充足するサービス等に対応するニーズ、すなわちタスク・ニーズのみならず、そのために必要な各プロセスにおける諸サービスや取組などの、いわばプロセス・ニーズも重要であり、さらには、そうした諸サービスを生み出す主体や資源、体制、意識などの前提的条件を向上させるというニーズ、すなわちリレーションシップ・ニーズも同様に留意する必要があると考える。

#### 4 第4の類型：ニーズ充足種類別類型

- ①貨幣的（現物）ニーズと非貨幣的（対人役務的）ニーズ
- ②市場的ニーズと非市場的ニーズ、など。

このうち、貨幣的（現物）ニーズと非貨幣的（対人役務的）ニーズの分類は、先にみたとおり、三浦文夫が社会福祉ニーズの変化を表現するにあたり、採用した分類であるが、社会福祉サービスの内容にリンクし、従って、社会福祉サービスの供給組織や体制、ひいてはその経営のあり方までを検討課題に拡張した点で、きわめて有効な類型論であったといえる。また、それは、集合論的、演繹的類型論であるため、先の個別列举方式の類型論に欠けているニードの網羅性を獲得している点でも有効といえる。また、三浦が論じているように、地域福祉ニーズの内容的な面のほとんどすべてが「非貨幣的」ニーズであることはたしかであって、この類型は地域福祉ニーズの内容・種類の大枠を端的に示すという点で有意義である。

#### 5 第5の類型：ニーズ充足の責任主体別類型

「公的（行政的）ニーズ、私的（ボランティア）ニーズなどに分類することも可能である。」本論の視点では、地域福祉実践においては、「公助」、「共助」「自助」の3つの支援原理をどのように確立し向上させていくかという点が大きな課題である。法制度において全国的に規定された基準がある場合においては、それに則る必要があるが、地方分権の動向の中で、地方自治体独自に条例制定を行い、独自に基準を設けたり、上乘せしたりすることが可能となっている。また、相互支援、「共助」（ボランティア）に至っては、そもそも主体の価値規範を根拠に自主的に行動するものである。したがって、当該地域社会の地域住民の価値意識、福祉意識によって、そうした公助、共助などの規範水準は左右されることとなる。その意味では、地域住民の意識をどのようにして向上させるかが地域福祉の向上の大きな鍵をにぎることとなる。

以上、同報告書のニーズ類型論を概観したが、同報告書は、「社会福祉のあり方を考える場合には、社会福祉における政策、行政レベルでの論議と実践、処遇レベルでの論議に区別できるが、この報告では主として前者に焦点をおいている」としている。そのため、同報告は貨幣的ニーズと非貨幣的ニーズの分類を中心に在宅福祉サービス論を展開している。しかし、地域福祉の実践領域においては、表明されたニーズのみならず、潜在化したニーズをどのように発見するかという点もきわめて重要であるし、そもそもそのニーズがなにによって生じているかの発生原因の把握も重要である。したがって、第1の類型に注目する必要がある。

### 第3節 ニーズ充足の基準

先に見たとおり同報告のニーズ論の基本枠組では、ニーズを一定の基準により状態回復・改善の必要性判断が中心になる。しかし、その必要性判断の主体はここでは「社会」という語で表現されているが、地域福祉の範疇でとらえる場合、この「社会」は具体的には何を指すのか？

社会福祉ニーズが社会的に対応すべきものとして認める主体は、端的に言って行政であるとしている。当時は社会福祉サービスは、行政による措置決定に基づくものであって、それは自明のことであった。

しかし、今日わが国では、介護保険制度などの導入により、多くの部分で、措置から契約へとサービス利用形態が変更されている。そこでは、利用者自身の状態等の判断という意思を中心に自己決定することが原則となってきた。

いまや、1978年の『在宅福祉サービスの戦略』の基本枠組は、修正が余儀なくされているといわざるをえない。

しかし、以下でみるとおり、全面的に措置制度下にあった、この『在宅福祉サービスの戦略』の時点においても、非貨幣的ニーズに関しては、その性質上、一定の基準を定めることは困難としている。それゆえに、本人の状態や意思を中心としつつ、専門的な見地から見た総合的なニーズ判断が求められるといえる。

同報告書では、「第一に注目しておきたいことは、非貨幣的ニーズは、その性格上、質的な意味での多様性を有するということである。貨幣的ニーズは、その現われ方が区々であるとはいえ、そのニーズは貨幣的に表示しうるものであり、その意味では「量的」な差異として把握することができる。しかしそれに反して非貨幣的ニーズは、ニーズの内容そのものがまちまちであり、その限りでは貨幣的ニーズのように、なんらかの共通の基準、

尺度でニーズを把握することはできない。・・・

「第二は貨幣的ニーズは、一定の数量的あるいは貨幣的尺度で測られるが、それが量的な問題であるかぎり、ニーズ充足の水準なり基準を措定することができる。・・・しかしこれに対して、非貨幣的ニーズは、ニーズの多様性に加えて、そのひとつひとつのニーズについても充足水準を標準的に設けることが極めて困難であり、このためにニーズ充足の程度と範囲を容易に定めにくい性格をもっている。」(33～34頁)

このほか、非貨幣的ニーズについては、ニーズ充足のための援助・サービスが可能なかぎり接近しておく必要があるという接近性（accessibility）という問題があると指摘している。

したがって、非貨幣的ニーズは、従来の行政中心の一元的な判定ということになじまないものであり、本人の状態や価値意識にもとづく希望などの意思を中心にすえ、またそれのみならず、福祉の専門的な観点からの評価・助言なども含め、総合的な見地にたったニーズ把握が重要ということになる。

さて、そのうえで、同報告は、非貨幣的ニーズ充足、すなわち対人福祉サービスの推進に向けての問題の所在を次のように指摘している。

「第一に検討されなければならない課題は、非貨幣的ニーズの充足（対人福祉サービス）をおこなうにあたっての公私あるいは国・都道府県・市町村の機能分担ということである。それはひとつには、非貨幣的ニーズの多様性に関連している。・・・これらの諸サービスをひとつひとつ「措置」を要するとして、公的（行政）責任において処理することは、必ずしも適当でない場合も生じる。あるいはまた非貨幣的ニーズに含まれる情緒的安定を求めるニーズなどについては、このニーズの充足を行政的におこなうことが不適切な場合も生じたりすることもある。その意味で非貨幣的ニーズの充足をおこなうにあたって、何が行政的に担当、実施される必要があるのか、あるいは、行政的に担当、実施することが不適切であるかが改めて問われる必要があるのである。」(36～37頁)

「第二に同様のことは行政サービスの程度に関連してもでてくる。すなわち非貨幣的ニーズは、貨幣的ニーズとは異なって、その充足水準を標準化し基準化しにくいことはすでにのべた通りである。これまでは貨幣的ニーズの充足に関する限り、たとえば最低生活水準を設けて、この水準までの充足は、公的責任においておこない、この水準を越えるものについては、私的な努力とするというような判断が成立していたが、このような最低基準なりミニマム水準を設定することが困難な非貨幣的ニーズにあつては、このような最低生活の保障＝公的責任、最低を超える部分＝私的責任というような図式が成立しないことになってくるのである。その意味でも非貨幣的ニーズの遂行を考える場合に、公私の役割分担は、改めて再検討されなければならないのである。」(37頁)

このように、非貨幣的ニーズは、その性質を分析すると、社会福祉サービスのあり方全体を見直すことにつながっていく。同報告書は、このような非貨幣的ニーズの特性を基礎としてその充足方法としての在宅福祉サービスに関する諸論点を議論、展開しているのである。本論では、サービス分野には立ち入らないが、ニーズとサービスの接点として、ニーズの発見・把握の局面については見ておく必要がある。

## 第4節 社会福祉ニーズの発見把握の方法

同報告書は、ニーズの発見について、その重要性を論じている。

「在宅福祉サービスがニーズを対象者の生活の場で発見し、そしてニーズの個別性、多様性（非貨幣的ニーズという点からくる）に対応しながらサービスを提供するということから、強調されなければならないのは、ニーズを発見し、そしてニーズの状態を的確に判定し、そのニーズの状態にふさわしいサービスを選択し、サービスに結びつけていくという一連の過程が在宅福祉サービスの場合、ことに重要であるという点である。これらの過程は *referral proceeding*（ニーズの発見および判定過程）と呼ばれるものである」（118 頁）

同報告書では、行政機関の役割の中で「ニーズの把握」について次のように論じている。「在宅サービスを提供する第一の段階は、当該地域にどのような質のニーズがどの程度の量存在するかを把握することであるが、その責任は必要な専門職員をもち、かつ、組織も確立している行政機関一現実には、社会福祉事業の実施についての専門職員を多数かかえている福祉事務所一が負うことが必要と考えられる。・・・なお、在宅福祉サービスのニーズの把握は、最終的な責任は、行政機関が負うものとしても、行政機関だけではおのずから限界があるので、地区の社会福祉協議会、民生委員およびその協議会、地区の社会福祉施設、社会福祉関係の自助団体、ボランティアなどの民間団体および、保健所、学校などの保健・教育団体などと常時密接な連絡を保ち、協力をうるようにすることが必要である。」（157 頁～159 頁）

このようなニーズ発見の主体についての言及はあるものの具体的な方法論は皆無である。これは、同報告書が政策レベルの視点で論議するとしていることと関わり、個別実践的レベルは論じないという論点の範囲設定に関わるものかもしれない。だが、政策レベルあるいは計画レベルでもニーズの発見はきわめて重要な領域であって、ある意味では、在宅福祉サービスの中心的領域であるといえることからすれば、きわめて重要な欠落といえる。

ここに、逆に、本論のニーズの発見方法を重視する視点の重要性と意義が認められる。

## 第5節 考察のまとめ

以上、1978年の『在宅福祉サービスの戦略』における社会福祉ニーズに関する考え方を参照して、考察してきたが、これを整理すると以下のように列挙できる。

1) 社会福祉ニーズの基本枠組：ここでのニーズは「社会的に認められた支援必要性」ということで、ブラッドショウのニーズ類型論における規範的ニーズ **normative need** の類型あるいは客観的ニーズ類型と合致する。ニーズのもう1つの含意である本人の「求め」「要求」という意味合いが欠落している。関連して、「公助」におけるニーズのとらえ方が中心。

ここに、「公助」とは別の原理、本人の主体的、自発的な意思を中心に位置付ける地域住民の相互支援、「共助」におけるニーズの枠組の必要性がある。とりわけ、住民の福祉意識などニーズにもまた支えて側にも密接に関わる価値意識の解明はニーズの把握、ひいてはサービスシステムの構想においても重要と考える。

本論では、「共助」におけるニーズについては、本人の意思が決定的に重要であると考えられるため、ブラッドショウの **felt need expressed need** の類型に注目する必要があると考える。

2) 社会福祉ニーズの類型：多様な類型論を提示し、そのうち、貨幣的ニーズと非貨幣的ニーズという、充足方法に対応する分類を中心に採用している。

福祉サービスシステム構想にあたっての、この類型選択の意義に同意するが、潜在的ニーズの意義などに誤解がある。潜在的・顕在的ニーズ、または主観的ニーズも、地域福祉推進にとって重要と考える。とりわけ、「非貨幣的ニーズ」は、「主観的ニーズ」と密接であり、「共助」原理においても核となるニーズと考える。また、さらには「公助」においても福祉サービスの利用意向と結び付くのであることからみて、見逃せないものである。

3) 社会福祉ニーズ判定の基準：非貨幣的ニーズは、きわめて質的に多様性をもち、その性格上、従来の行政中心の一元的な判定ということになじまないものであることを指摘している。

したがって、本人の状態や価値意識にもとづく希望などの意思を中心にすえ、またそれのみならず、福祉の専門的な観点からの評価・助言なども含め、総合的な見地にたったニーズ把握が重要であると考えられる。

4) 社会福祉ニーズ発見方法：ニーズ発見の主体についての言及はあるものの具体的な方法論は皆無である。臨床的実践レベルはもちろん、政策レベルあるいは計画レベルでもニ

ードの発見はきわめて重要な領域である。ある意味では、在宅福祉サービスの中心的領域であるといえることからすれば、きわめて重要な欠落といえ、この方法論の探究が重要な研究課題として浮上する。

## 第5章 欧米の主要なニード理論と地域福祉ニーズ理論の総括的考察—3つの目標指標を統合するコミュニティソーシャルワークの考え方から—

本章では、欧米の主要なニード論とその把握方法と過程に関する理論を取り上げ、考察する。取り上げるのは、ブラッドショウ、トロップマン、マッキリップ、デルベックの4者である。それぞれの特徴については各節で論述しているが、いずれも、社会的なニード論を代表していると考ええる。そうした考察を踏まえ、本論で第1章から本章まで展開してきた地域福祉ニーズに関する理論的考察の総括を行う。総括的考察に当たっては、今日わが国の地域福祉実践理論として重視されているコミュニティ・ソーシャルワークの視点を大橋謙策の所論を中心に参照して、分析考察を行ない、地域福祉ニーズ概念とその把握法の基本的視点と枠組を提示する。

### 第1節 ブラッドショウの社会的ニード類型論と把握法

社会的ニードに関する研究は欧米においても多くなされている。この中で、今日なお、社会的ニードを論ずるにあたり不可欠ともいえるほど、一般に通用し、スタンダードになっている研究として（注1）、ジョナサン・ブラッドウショウによる「社会的ニーズの概念」という論文がある（注2）。ブラッドショウは、社会的ニードの概念は、ソーシャルサービスの考えにもともと内在されているものとみなし、「ソーシャルサービスの歴史は、社会的ニードの認識とそれを充足する社会の組織の歴史である」ともしている。またブラッドショウは1968年のイギリスで公表されたシーボーム（Seeborn）委員会報告についても参照し、同委員会報告における、「パーソナル・ソーシャルサービスは、ニードを有する人々を援助する方法の大規模な実験である」という箇所を引用して、その報告におけるニードの概念との密接な関係性をも指摘している。

ブラッドショウの問題意識は、「このような社会的ニードへの興味にもかかわらず、社会的ニードとは何を意味するかは、特定の状況ではしばしば明確ではなかった。ある個人またはグループにとってあるサービスが必要であるという趣旨のある声明が述べられるとき、それらのニードを区別する性質は何であろうか？—また、社会的ニードについてどのような定義が使われているであろうか？」というものであった。こうした問いに回答しようとする試みが、上記の論文である。

本章では、このブラッドショウの社会的ニード論の考え方を参照することはきわめて重要なこととみなし、後の研究者の評価なども参照したうえで、本論の枠組によりその特質を抽出し、地域福祉ニード概念形成に向けた示唆を考察する。



## 第1項 ブラッドショウの社会的ニーズ類型論

ブラッドショウによれば、社会的ニーズ概念は次のようにとらえることができるとしている。（以下基本的にすべて、上記論文の要約または引用である。）すなわち、

### 1 社会的ニーズの4つの把握類型

まず、社会的ニーズの概念は、経済学の「有効需要（effect demand）」という明確な測定尺度に由来した。すなわち、この場合の需要とは、人々が財政的にそれに対応する用意があるときに「有効」であり、そうでないときに無効または実在しないと考えるものである。このような経済学の需要の考え方は、ソーシャルサービスには当てはまらないと考える。そこで、ブラッドショウは、多様な分野の行政サービスにおけるニーズ把握の観察を通じて、社会的ニーズは、次の4つの別々の定義が使われていると指摘する。

（1）規範的ニーズ（Normative need）。これは、専門家あるいは専門職業家、行政官または社会学者が、一定の状況におけるニーズとして定義するものである。ある「望ましい」標準（standard）が、設定され、実際に存在する標準と比較される。ーもし、個人またはグループが望ましい標準に達していないならば、その場合、彼らはニーズを有する存在であると確認されるのである。

（2）自覚されたニーズ（Felt need）。このニーズは、あるサービスを必要（want）と自覚された場合のニーズをさす。

（3）表明されたニーズ（Expressed need）あるいは需要（demand）は、行動に転化した「自覚されたニーズ」である。このニーズは、あるサービスを要求する人々として定義される。

（4）比較のニーズ（Comparative need）。もしサービスを利用している人々と同様な特徴をもつ人々がサービスを受け取らなければ、彼らはニーズを有する状態にあるであろう。このニーズを定義することによって、サービスを利用する人々の特徴を研究することによってニーズの測定法が、見だされた。

## 第2項 ブラッドショウ自身のニーズ類型の考察

ブラッドショウは、上記の4つのニーズ把握類型について、以下のようにそれぞれ、どのような特徴があるかを考察している。

## 1. 規範的ニード (Normative need)

ニードの規範的定義は、決して絶対的なものではない。それは、他の定義によって確立されたニードの把握法と一致しないであろう。それは、パターナリズム（保護主義）であるという非難にまみれるかもしれない—すなわち、労働者階級の文脈から生じるニードをアセスメント（査定）するために、中産階級の規範（ノルム）を使用することであると—。—しかし、彼らが熱望するものが中産階級の標準にたいしてどの程度であるかはいずれにせよ、このことは道理に合っているであろう。ニードの規範的定義に関するそれ以上に困難な点は、おそらく、異なる専門家によって異なる、そして衝突する標準が設定されるであろうということである。望ましいものに関しては、真空の状態で決定は下されない。ロナルド・ウォルトン (Ronald Walton) は、「X はニードを有する状態である」という声明は、経験を基礎とする事実としてしばしば理解されると指摘しているが、実はそうではない。それは、価値判断であって、以下の提案を必然的に伴う。すなわち、「X は、Y の状態にある。状態 Y は、Z という社会で保持されている価値と矛盾している。それゆえに、Y という状態は変えられるべきである。」

したがって、ニードの規範的定義は、—ニードを充足するために提供されるべき資源の全体についての、あるいは利用できるスキルがその問題を解決できるかどうかについての、専門家の判断に基づく—専門家の価値志向に従って異なるであろう。規範的標準は、知識の進化、また変化する社会的価値の結果と共にやがて変化する。

**2 自覚されたニード (Felt need)**。あるサービスに対するニードをアセスメント（査定）するときに、人々は、彼らがそれを必要だと感じるかどうかを尋ねられる。民主主義社会において、この「自覚されたニード」がニードの重要な構成要素であり、ニードの定義であると考えられてきたであろう。しかし自覚されたニードの測定方法は、高齢者研究や地域社会開発 (Community Development) において規則正しく使われただけのように考えられる。自覚されたニードは、それ自体だけでは、「本当のニード」の不十分な測定方法である。それは、彼らが自立上の損失を告白するには多くの状況において不本意であるばかりでなく、入手可能なサービスがあることを知っているかどうかという個人の知覚によっても制限されるものである。もう一方で、それは、本当にそれを必要としないのに援助を求める人たちによって膨張させられているとも考えられている。

**3. 表明されたニード (Expressed need)** あるいは需要 (demand) ある人がニードを感じないならば、サービスを要求しないが、しかし、他方、ニードが自覚されても需要として表現されないこともありうる。表明されたニードは、充足されていないニードの測定として入院待機者リストを用いる保健医療サービスの領域では一般に使われている。入院待機者リストは、—特に、徴候を現す前の患者を考慮すれば、概して「本当のニード」の貧弱な定義と見なされている。

4. 比較のニード (Comparative need)。この定義は、個人と地域の両方のニードをアセスメント（査定）するために使用されてきた。Bleddyn Davies は、他の地域には存在しないが、ある特定地域において顕著に発生する地域社会規模の病理の発生要因を明らかにした。この方法によって明確化されるニードは、地域ごとに存在するサービスの間のギャップであり、病理学における相違点を考慮して重みづけされる。これは、サービス供給を標準化するという試みであるが、しかし、サービス供給は、まだニードと一致しないであろう。どのような水準で供給されるべきか？という問いが問われる必要がまだある。ある地域 A が別の地域 B と比較して、ニードを有している（困っている）という言明は、地域 B がまだニードを有していない（困っていない）ということを必ずしも示唆していない。

ニードを有する個人を定義するために使用される「比較のニード」は、以下の言明によって説明することができる。：「この X という人は、彼が A－N の特徴を持っているので、あるサービスを受け取っている。この Z という人もまた A－N の特徴を持っているが、そのサービスを受けていない。それゆえに、Z はニードを有している。」この状況の困難は、重要な特徴を定義することである。この定義は、一パーソナルソーシャルサービスによって提供される選択的なサービスに対する適格性をアセスメント（査定）するための、特別な（アドホックな）方法の中でより一般的に使われている。

## 5 ブラッドショウのニーズの12類型

ブラッドショウの各4つのニード類型は、いわば、あるニードを4つの別の側面から把握したものである。そのため、一つのニードは、それぞれの4つの類型から把握できることから、ブラッドショウは、この4つのあらゆる組み合わせにより、ニーズの状態を説明している。その概要は別表に整理した。これにより、4つのニード定義の相互関係またニーズの多様な状態が図式的に示される。なお図のプラス(+)、とマイナス(－)は、前述の定義のそれぞれによるニードが存在するか否かを示している。

## 第3項 ブラッドショウのニード論に関する考察

これらのことから、ブラッドショウのニード論の特徴をあげるならば、次の点が指摘できる。

①規範的ニーズについては、客観的ニーズの範疇となろうが、社会的な価値や規範、すなわち住民の意識によってその水準が変化することを示唆している。このようなことから、ニーズに関わって、住民意識の把握の必要性が示唆されるといえる。また、住民の福祉意識の向上に向けた取組、専門家の実践規範や水準の向上などの取組みが重要であることを示唆する。もちろん、潜在化したニーズをアウトリーチし、能動的に取り組むことも必要である。このように、プロセス・ゴールやリレーションシップ・ゴールに密接に関わる。

表5. 1 ブラッドショウの社会的ニード4タイプの組み合わせ12種の一覧

	規範	自覚	表明	比較	ブラッドショウの説明
1	+	+	+	+	これは、すべての定義が部分的に重なる領域である。ある個人は、すべての定義によってニードを有する状態にある。それで、これは、ニードに関する論争のもっとも少ない領域である。
2	+	+	-	+	高齢者住宅供給の例：「自宅が超過密状態であり、あるいは基礎的快適さが欠如しており、転居したい意向を持つが、公共住宅の待機者リストに掲載されていない人で、しかも、公共住宅施設の他の住人と同様に、"報いを受けるに値する"と評価される場合。」 需要は、あるサービスへのアクセスの困難性によって制限される。他のすべての定義によってニードを有する状態にあるけれども、自分のニードを表現したくないか、あるいはできない。サービスへのアクセスの困難性の原因は、①サービスの受け取りに付随するスティグマ（汚名）の結果。;あるいは、②サービス提供を要求することを難しくする地理的な距離、③サービス利用する意欲を妨げる負担、④要求者を思いとどまらせる行政管理上の手続き、⑤または単にサービスの有効性についての無知、かもしれない。需要はまた、「自覚されたニード」の強さの程度に従って、変化するにちがいない。このタイプのニードの2つの例は、ミーンズテスト（資産調査）に基づく申請活動の自制と、公平な賃貸機構の不十分な活用である。
3	+	+	-	-	専門家によってそれなりに受け入れられて、そして個人によって自覚されているが、それにふさわしい需要になっていない場合である。おそらくそれは、供給の不在のためである。例としては、未婚女性のための家族計画施設、無料の育児教育、高齢者のための足治療サービスに対するニードなどであろう。
4	-	+	+	+	専門家によって認定されないが、自覚され、要求され、そして、供給されている。美容整形のより本質的でないタイプは、実例のひとつである。また、GP の仕事の一部も、このカテゴリーに含まれると考えられる。一例えば、「臨床上不必要」な薬剤を処方することなど。専門家は、このカテゴリーへの同情的なラベルは「不適切なニード」であることを示唆するであろう。もう一方で、専門家は、不適切な価値判断を行なっているかもしれない。
5	+	+	+	-	認定され、自覚され、そして要求されるが、供給されないニード。これらのニーズは、ソーシャルサービスにおけるおそらく成長分野を代表している。その例は、母子家庭の扶養家族手当または妥当な報酬比例年金に対するニードであろう。資源は、大概このカテゴリーでは制限的要因である。
6	+	-	-	+	専門家によって仮定され、そして、よく同様の人はサービスの供給を受けているが、個人によって自覚されずまた要求もされないものである。保護観察官または家庭訪問保健員の出産後の訪問の仕事の一部は、(本人たちが望まれないときの)、この種のニードを満たす実例である。別の例は、公共部門の住宅供給における高価なセントラルヒーティング設備のような要求されない供給である。
7	+	-	-	-	学者または専門家のみによって認定されるものである。例は、予防医学の領域で見出されるであろう。素人（LAYMAN）にとって、ニードは、たぶん不明瞭で、技術的で、新しいものである。水道供給においてフッ素を加えて提供すべきニードは、それが自覚され、要求され、あるいは供給されたはるか前から、公的な保健医療の専門家によってそれなりに受け入れられていた。
8	-	-	-	+	比較の定義によってアセスメント（査定）されるので、あるサービスが、ニードの不在にもかかわらず供給される。このことは、サービス指向のサービス（service-oriented service）と呼ばれうるであろう。例は、多くの小さいまた時代遅れのチャリティーで見つけることができる。
9	-	+	+	-	専門家によって評価されず、供給されないが、自覚され、要求されるニードである。GP から要請された包帯のための処方箋は、これの例であろう。別の例は、サービス改善のニードである一例えば教育維持手当の向上に対するニードである。
10	-	+	-	-	高齢者住宅供給の例：これは、地方自治体当局の標準からみて満足とみなされる住宅に居住する人で、公共住宅の待機者リストに掲載されておらず、公共住宅に居住する他の住人と比較する場合にはニードを有しない人であり、しかし転居したいと考えている人から構成される。 充足するためのソーシャルサービスの範囲内には「自覚されたニード」を表している。たぶん、孤独、あるいは愛情 / 会社に対するニードは、これの例である。富または名声に対するニードは、確かにこの例である。
11	-	+	-	+	専門家によって仮定されないが、自覚されるが表明されず、しかし供給されたニードである。人々は、社会的便益のための貢献をするニードを感じており、そのようなニードが社会保険料によって充足される。しかし、多くの専門家は、課税を通してこれらの便益に融資することのほうがより単純だろうと感じている。
12	-	-	-	-	すべての定義によるニードの不在。

THE CONCEPT OF SOCIAL NEED JONATHAN BRADSHAW ( Neil Gilbert & Harry Specht, “Planning for Social Welfare: Issues, Models, and Tasks,” Prentice-Hall,Inc.,Englewood Cliffs, New Jersey,1977,Part IV, 20, Pp.290-296.)

②また、自覚されたニーズ及び表明されたニーズについては、主観的ニーズの範疇であるが、本人のサービスに関する知識の有無やサービスのアクセシビリティなどに影響をうけ、自覚されなかったり、自覚していても表明されない、すなわち潜在化するということが予測されると指摘している。その意味で、とりわけ、表明されたニーズのみならず、自覚されたニーズの位置づけをしている点がブラッドショウのニーズ論の重要なポイントであろう。このことにより、ニーズの発見やサービス提供体制のあり方などに関する論点にまで発展性を有する。とりわけ、なかなか自分の意思や感情を表明しにくい性格の人などへの配慮したニーズ把握の方法などの必要性を示すといえる。同様に、プロセス・ゴールやリレーションシップ・ゴールの重要性を示唆するものである。

③最後の比較のニーズは客観的ニーズに該当し、規範的ニーズに相互関係を持ちつつ、規範の客観性を別の角度から確保する視点を提示する。

④そして、ブラッドショウのニード論の最大の特徴は、ニードを認識する主体による類型であることである。ニードとその把握あるいは認識とが一体不可分のものにとらえられているという点である。その意味で、地域福祉実践が課題とするニード把握と直結する類型理論として汎用性がある理論と考える。

⑤なお、ニードを有する本人のニード認識としてのフェルト・ニード、エクспRESSED・ニードはいわばニードに関する自己評価であり、他者によるニード認識であるところのノーマティブ・ニードやコンペラティブ・ニードは、ニード評価としては第三者評価に該当する。ブラッドショウ自身は、このような表現は使用していないが、ブラッドショウのニード把握論は、この2つの視点からの把握や評価・明確化を複眼的に行うことを示唆しているといえる。

#### 第4項 ブラッドショウのニード把握の方法と手順

ブラッドショウは、ある地方の住宅整備当局がその地域居住の高齢者の公共住宅の供給に対するニードを把握し、アセスメント（査定）するという場面を例示的に設定してニード把握の方法とその手順、優先順位付けまでについて、次のように論述している。

（1）調査担当者は、最初に、「住宅供給のニード」はどのようなものから構成されるか？という質問を明確にする。

（調査担当者は、彼自身が住宅供給のニードとはこれだと思えるものとして決定することができるし、あるいは、このニード4類型のそれぞれのセクションのもとのニードの総量に関する情報を調査して、そのうち、政策立案者らが「本当のニード」としてみなす部分を政策立案者に決定させることもできる。）

(2) 調査研究員は、後者の行動を取ることに決定する。

(この方法は、最小の価値判断のもとで最大限の情報を提供するであろう。)

(3) ニード分類法のそれぞれのセクションの数値を生みだすために、まずはじめに、4つの別々の定義のそれぞれのニードの総量を調査する。

①規範的ニード。 地方住宅供給当局は、「ある基準（ノルム）」を設定し、基礎的な快適さが不足している家に住んでいる高齢者や、過密な宿舍施設に暮らしている高齢者などの状態が、その基準にてらして、ニードを有する状態にあると仮定する。このような「標本調査」によって、この状況にいる人の数の見積もりが得られる。

②自覚されたニード。自覚されたニードの程度の見積もりは、応答者に、彼らが彼らの現在の住宅供給に満足しているかどうか、および、もしそうでないなら、彼らが引っ越したいかどうかをたずねる、「標本調査」によって、得ることができる。そのような細心の注意を要するデリケートな質問に対する人々の態度を調査するときにつきまとう問題、すなわち転居による変化についての彼らの不安や、代替的な住宅供給の機会に関する彼らの知識によって彼らの回答が影響されるだろうということを考えて、ニードのもうひとつの別の測定方法が必要となる。

③表明されたニード。地方住宅供給当局の待機者リストは、この文脈において「表明されたニード」の測定方法を提供する。それは、同時に、得るべきニードの最も容易な測定方法であり、最も不適切なものである。というのは、このリストは、彼らが住宅供給に申し込んで以来、彼らの住宅問題を解決しているがその申請を取り消していない人によって実際よりも膨張しているかもしれない。そして他方で、もしあるカテゴリーが待機リストから除外されるならば、そのリストは、「表明されたニード」を実際より低く評価するものとなるであろう。住宅供給の資格があるとしても、彼らの住宅が超過密状態でないならば、持ち家に住んでいる人からの申請は受理されないであろう。そして、最初に提供の申し出を断った人は、また除外されるであろう。これらすべての除外は、待機者リストは、「表明されたニード」の妥当な測定方法でないことを意味しているけれども、それが「表明されたニード」の唯一の利用可能なものであるために、それがニードのもうひとつの別の測定方法として使われている。

④比較のニード。比較のニードの測定は、達成されるにはきわめて困難な方法である。それは、「公共部門住宅に既に居住している高齢者の特徴」を調査することと、「標本調査」を通して、公共住宅に居住する人たちとよく似た特徴がある地域社会（公共部門の住宅でない）の人の数の見積もりを得ることを必要とするであろう。地方住宅供給当局の標準（ノルム）が「規範的ニード」の測定のために用いられたが、地方住宅供給当局が彼らの賃借人を選ぶ際に、賃借人の特徴は、それらの標準に類似すると考えられる。このため「比較のニード」の測定結果は「規範的ニード」の測定結果と（必ずしも同一ではないが）とてもよく類似するだろう。

(4) 上記の4つの測定方法により得られた調査結果を、サンプルごとに4つのニード分類組み合わせ12種類ごとに分類整理しそのカテゴリーごとの数量を明確化する。

(たとえば++-+ これは、その家が人員過剰であり、または基礎的快適さが欠如しており、転居したいと思っており、しかし公共住宅の待機者リストに掲載されていない人で、しかも、公共住宅施設の他の住人と同様に、公共住宅に居住する条件に合致する人で構成されるであろう。

-+-+ これは、地方自治体当局の標準からみて満足とみなされる住宅に居住する人で、公共住宅の待機者リストに掲載されておらず、公共住宅に居住する他の住人と比較する場合にはニードを有しない人であり、しかし転居したいと考えている人から構成されるであろう。など。)

(5) このニード類型ごとのデータを政策立案者に対し、地域における公共部門の住宅供給に対する高齢者のニードの総計の青写真として提示する。

(6) 政策立案者は、この12種類の分類法を使い優先順位を決定することができる。

(従来は、住宅供給の割り当ては、早く申し込んだ順、または高齢者が待機者リストに掲載するのに十分にはっきり話すことができ、精力的で博識であるかどうかを基礎としてきたが、それに代わり、今や、明白な優先度を基礎として割り当てることができる。もはや、地方自治体当局は、ばくぜんとニードを満たすために家を提供するのではなく、むしろ、確かな特定のニードの状態に応じるために、住宅を提供することになる。)

## 第5項 ブラッドショウ自身によるニード把握方法に関する考察

ブラッドショウ自身による上記のニード把握方法に関する考察は、ニードの優先順位付けについて焦点を当てている。すなわち、

「政策立案者は、次の2つのうち1つの優先順位づけを行うことができる。すなわち、全体のうちのあるカテゴリーが(例えば++++、++-+、+---+、-+++、++-+ )「本当のニード」を構成しており、これらのグループの数に対して十分な数の住宅供給を計画するということを決定することができる。あるいは、ニードがとても大きく、それに対する資源が限界をもっているということが判明したのであれば、二つめの選択として、彼は、ニードのうちの特定のカテゴリーに優先度を与えることを決心することができる。たとえば、彼は、カテゴリー<++-+>:(ニードを有しながらも援助を申し出なかった人々)が、カテゴリー<-++++>:(規範的な測定に基づけば、ニードを有しないが、それ以外はすべてニードを有する人々)よりも優先順位が上に与えられるべきことを決定するで

あろう。」

「この分類法は、理論に、かつ実的な理由で正確な思考が必要とされる領域において、ひとつの方法を進んで提供するものであろう。このような分類法なしには、多くの社会政策は、政治的な直観と学究的な当て推量の問題を依然として残したままに違いない。しかし、この分類法は、研究者または政策立案者のために、いかなる簡単な解決策を提供するものではない。研究者は、さらに難しい方法論の問題に直面し、また、政策立案者はいまだにニードのカテゴリーに関して優先度が与えるために複雑な決定をする必要がある。しかし、ソーシャルサービスに関係する人々が社会的ニードの充足を研究し、あるいは計画するとき、この分類法は行なうべきことを容易にするのに有益であらうし、明白にするであらう。」

## 第6項 ブラッドショウのニード把握方法に関する考察

上記のブラッドショウのニード把握方法に関する提示は、ブラッドショウのニード類型論との整合性を有し、現実実践可能なニード調査の枠組を提示し、多大な示唆を与えるように思われる。

すなわち、ニードの把握は、規範、自覚、表明、比較の4つの視角からアプローチする必要があること、そして、実際にも論理的にはそれが実現可能であることなど。

しかし、この中で、ブラッドショウも説明し、考察しているように、最終的に政策、施策として優先順位というサービス提供基準を設定すること自体が、かなり恣意的な余地があることが明らかとなった。ここに、住民参加のひとつの意義が見出される。住民参加で民主的に透明な形で論議し、一定の優先順位づけを行っていく方法、この優先順位付けの合理化が今後の課題であらう。

そして、ニード類型論と把握方法の両面において、ニードを有する人の意識面への留意が言及されている。なぜニードを自覚しながら表明しないかなど、意識的、心理的な視点があることが指摘できる。本論においては、ニードの背景要因や発生要因、関連要因を重視する視点を強調するものだが、ブラッドショウのニード類型論においても共通の視点であるといえる。しかしながら、具体的なニード把握法においては、直接的なニード事項に関するアプローチ中心であり、そうした関連要因の把握までは展開していない。

なお、1982年、ヨークは、ブラッドショウのニーズ類型論に対応する形で、ニーズアセスメントの情報源とその特徴をヨークが整理している。ブラッドショウのニード類型論からの実践的なニード把握方法として、参考になる。(注3)

ヨークは、ニードアセスメントとは、「生活の様々な領域における受け入れられる水準で与えられた人口が作用することができることを確保するために必要なものを明らかにす



る試み」であると定義している。(注4) 従って、何かをあるニード(従って問題)としてラベルを貼るように要求し、ある人口グループを特定し、その特定のグループのニードのレベルの量を測定することが、特定領域における与えられた人口に対するニードの測定であるという。

包括的なニードアセスメントは、ある状態のラベルを貼ることに加えて、様々なタイプの情報を検証する必要を生じる。

ヨークは、こうしたニーズ把握のために必要な情報源について、表4. 2のように整理している。

要約すると、ニードを測るためにはたくさんの情報源があるが、しかし、それぞれが固有の限界を持っているので、計画者は、唯一の情報源に頼らないように注意しなければならない。どちらの方法を使うかの決心は、アセスメントされるべきニードのタイプによって影響を及ぼされるであろうし、さらに、さらに多様なタイプのニードを明らかにすることのために利用可能なデータと組織的資源の利用可能性によっても影響を受けるであろうということである。それぞれの情報源によって明らかにされたニードのタイプは、それらの長短の簡潔な要約と一緒にリストアップされている。

地域福祉のニーズを把握するためには、このような多様な方法及び情報源を駆使する必要があるのである。

表 5. 2 ニード明確化のための情報源

情報源	明確化されるニードの カテゴリー	長所	短所
第二次データ 米合衆国国勢調査、米合衆 国国民健康調査、経済機会 調査といった、一般的目的 のために収集されたデータ	比較	・ターゲット人口の明確化 ・異なるグループと変数の比 較 ・基準線データ ・低費用	・多問題家族を明らかにすることの困 難性 ・データは、必要な形ではない かもしれない ・静的データ——一定時 期に収集された
専門的判断 問題の同定のための認めら れた専門家の活用	規範的	・問題原因の明確化 ・低費用	・プロフェッショナルの偏向性（バイ アス）
サービス統計 サービスを求めるかまたは 受けたクライアントに関す る記録から引き出されるデ ータ	表明された	・低費用で、アクセスしやす い ・縦断的データ ・サービス利用パターンの明 確化	・需要のみの測定 ・充足されていないニードに関する不 十分な情報
資源在庫目録 現存するコミュニティー資 源と資源全員の意見の調査	表明された 規範的	・コミュニティーのサービス 能力の明確化 ・サービスに おける重複とギャップの明確 化、・主要な情報提供者の専門 職的見解は、問題の性質の理 解と多問題家族の同定・発見 を高める	・定義の標準化 ・未充足のニードの不適切な指標 ・文化的バイアスとプログラムの近視的 視点
公聴会 問題の性質となされるべき ことに関する興味をもっ ている個人の証言	表明された	・利害関係団体の参画を通し たコミュニティー・サポート の構築 ・コミュニティー優 先度と消費者の自覚されたニ ードの明確化の可能性	・実際には、公聴会は、まだ他の関係 筋によって明らかにされなかったり、 利害関係団体によって支配されたりす るニードアセスメントに何かをめった に付け加えない。
社会調査 所与のプログラム・プラン ニングのために必要な特有 の情報を集めるようにデザ インされた一般的あるいは 特定の人口の特別調査	自覚された	・充足されていないニードの 明確化 適合した情報 ・現存するサービスの利用に 対する障壁の明確化	・高費用 ・時間がかかる ・方法論上の問題は、サンプルを抽出 し、データ把握の道具などをデザイン するために、高水準の専門的技術を必 要とする

## 第2節 トロップマンによるコミュニティ・ニーズ・アセスメントの方法

1990年代アメリカにおいては、コミュニティのニーズアセスメント、すなわち、コミュニティ・ニーズ・アセスメントという枠組が登場している。地域福祉のニーズと密接に関連するといえるので、コミュニティ・ニーズアセスメントについて参照し考察したい。

トロップマンは、コミュニティ・ニーズ・アセスメントについて、次のような趣旨を論じている（注5）。

### 第1項 アセスメントの方法に関する留意点

コミュニティ・ニーズアセスメントは、政治的及び技術的な要素を含まなくてはならない。政治的な要素に関して、もしそれが受け入れられることなら、ニーズアセスメントは、公平なもの（フェア）と認められなくてはならない。公平感を確立するためには、それによって影響をこうむる人たちの関与（involvement）が必要である。一般的に、参加（participation）は、ニーズに関する情報が得られ、そして、正当性（legitimation）が確立される過程である。それは、幅広いステークホルダー（関係者）と彼らの見方の活用を一般的に含む。ステークホルダーは、次のような人々として定義されてきた。

「計画され、または評価されているプログラムまたはサービスによって影響される人々。そして次のものを含む。すなわち、(a)プログラムあるいは資金援助に関する決定をする人たち、(b)サービスを提供する人たち、(c)サービスを受ける人たち、(d)社会的プログラムに対して資金援助を提供し、そして社会的プログラムから一般的な利益を受け取る大規模なコミュニティ、そして、(e)適合的な法と知識を開発することにかかわる社会調査を行うコミュニティ」（注6）

もし適切なステークホルダーが適正に含まれ、そして、彼らの中の違いが管理されるならば、ニーズアセスメントの技術的要素が活動し始める。主要な技術的方法は、量的方法（quantitative methods：そこにおいて数量的指標と比率が開発される）と、質的方法（qualitative methods:それによって綿密な情報が得られる）とに大別できる。両方のタイプの方法は、長所と短所をもっている。そして、それぞれは、もう一方を補足する傾向がある。政治（価値）は、ステークホルダーのグループの中の違いが、一定の方法によって最も役に立つ情報がもたらされ、議論へと広がる時には、技術的な要素の中に入るかもしれない。どんな調査においても、技術的な方法によって搜された情報は、信頼できる正確さと、妥当性を有しているに違いない。

## 第2項 アセスメントの2つの次元

### 量的測定

量の測定においては、社会的条件と社会問題の数的な指標の発展に特に強く影響を受けている。Siegel et al., (1987/1995) は、量的技術を3つの主なカテゴリーに区分している。:(1) 指標的方法 (indicator methods)、(2) 社会調査方法 (social survey methods) そして(3) コミュニティ・グループ・アプローチ (community group approach)。それぞれのカテゴリー内の区別は、表5. 3に示されている。(注7)

### 質的測定

質的測定は、問題と状態に関する綿密な情報の発展に焦点を合わせる。量的測定の範囲と幅は、システムとの相互作用に由来する豊富さと十分さが不足しているとして、しばしば非難された。質的調査研究者は、フォーカスグループ (焦点集団)、参与観察、そして主要な情報提供者との討論を通して、コミュニティニーズをアセス (査定) する。ニーズアセスメントのための情報の発展において、コミュニティのメンバーの重大な参画のため、質的方法はまた、前に述べられた政治的な機能の一部をも担う。質的調査研究者は、情報についてしろうとのコミュニティまたは人たちの中から選抜された人たちを考慮するかどうかを決定しなくてはならない。大概、それぞれからの情報の入力、バランスを得るためには重要である。

公式の会議 (public meeting)。ニーズアセスメント過程において、3種類の集団は、最も一般的集団である:(1) 公式の会議(またはコミュニティ・フォーラム);(2) フォーカスグループ (焦点集団);そして、(3) 代表的または特別の目的をもつ集団。

◎公式の会議またはフォーラムは、利害を有する人が見解を示すことができる公開の会議である。パブリック・フォーラムは、しばしば大規模で、そして問題を述べて、選択肢を示して、予備の解決策を示唆して、意見を求めるという形で、組織者によって運営管理される。しばしば、非常に幅のある見解が示される。ある問題についての疑いを最も強く感じているコミュニティのメンバーが公式の会議に出席する傾向が強いため、アセスメントを行う人は、しばしば管理能力を発揮しなくてはいけない。

◎フォーカス・グループ (focus group 焦点集団)。フォーカスグループは、アセスメントをする人の関心と興味にたいして、討論を通して応答することができる人々が特別に集められた集まりである。この集団のメンバーは、彼ら自身の考えと課題を提示するために、招かれる。しばしばこのフォーカスグループは、ある課題に対して二者択一的なアプローチへ応答するように要請される。ある課題に関する討論が順調に進められるとき、これらの集団は、時々ブリーフィング・グループ (briefing group) と呼ばれる。また、それは「鍵となる情報提供者」と他の選抜された人々から構成されることは可能である。

表 5. 3 アメリカでの数量的及び質的なニーズ・アセスメントの方法一覧（1995年 L.M.シーゲルらによる）

方法及び 構成する方法		特徴と技術的に考慮すべき点					
		代表的な注目点 (対象)	最適な後援者 (実施者)	情報源	情報促進機能	専門的に必要 とされる測定 尺度	必要な 時間と資源
指標アプローチ	1. 社会的・保健的指標分析	政府及び独立機関	地方、州、地域あるいは連邦のプランナー	公的文書、計画機関	既存データの編集	適度から高度まで	適度から広範まで
社会調査 アプローチ	2 サービスに対する需要	サービス機関及びサービス消費者	上記の機関に即した地域の機関	情報システム	編集	適度	適度
	3 サービス供給者及び資源の分析	プランナー	地方及び郡のプランナー	地方の記録及び調査結果	新しいデータの編集と開発	低い	適度
	4 市民調査	個別的な市民	郡、週又は連邦のプランナー	対面的面接、電話、郵送調査	新しいデータの開発	高度	広範
コミュニティ グループ アプローチ	5 コミュニティ・フォーラム（地域住民懇談会）	個別の市民及びサービス消費者	地域機関	公的会議	既存データと新データの統合	低い	適度
	6 計画のための名目的グループ（Nominal group）技法	プランナー、サービス供給者、市民	あらゆるレベル	特定のプロジェクト	新データの開発	適度	最小
	7 デルファイ技法	プランナー、サービス供給者、専門家	あらゆるレベル	特定のプロジェクト	開発と統合	適度	適度
	8 コミュニティ・インプレッション（Community impressions）	市民、鍵となる情報提供者、サービス消費者、サービス提供者	地域機関、郡のプランナー	特定のプロジェクト	開発、編集、統合	適度	最小

Source: Siegel, L. M., Attkisson, C. C., & Carison, L. G. (1995). Need identification and program planning in the community context. in J. E. Tropman, J. Erlich, & J. Rothman (Eds), Tactics and techniques of community intervention (3rd ed., p. 16). Itasca, IL; F. E. Peacock. Reprinted by permission of C. Cliftord Attkisson.

◎**代表集団** (representative group)。代表集団は、フォーカスグループの一種である。その特徴は、そのメンバーが、そのコミュニティにおける異なる見方と観点を代表するために特別に選ばれているということである。社会科学者は、このタイプの集団を「目的がある purposive」サンプルと呼ぶ。それがもっともよく選抜されている状態の代表集団は、コミュニティにおける分裂を反映して、さまざまな見解を会議にもたらすフォーカスグループである。それが最悪の構成の場合は、策士によって操作される看板集団 (front group) である。(注8)

**技術 (テクニク)**。時々、名目的集団 (nominal group) のテクニクあるいはデルファイ (delphi) 法のテクニクを通じて、ある集団がもつ選好性の構造の理解を助ける。

◎「**デルファイ法delphiテクニク**」によって、ある集団のすべてのメンバーは、独立してあるイベントを評価し、位置づけ、あるいは、査定するよう依頼される。この集団からの結果全体は、表にして、すべての参加者へフィードバックされる。それによって、彼らは、集団の中のどこに位置しているかを知る。参加者はそれから、彼らの答えを修正したいと思うかどうかを尋ねられる。この過程は、一致が達せられるまで、数回行われる。

◎「**名目的集団**」の技法では、それぞれの参加者は、独立して問題または課題をリストアップする。これらのリストは、それから、照合されて、提示される。それぞれの参加者は、リストアップされた課題に賛同、または反対の議論をする短い時間を持つ。最後に、この集団は、各課題の優先度を投票で決める。

◎時に個人的努力が、コミュニティニーズをアセスメント (査定) するために追加して要求される。「**鍵となる情報提供者**」の技法は、コミュニティにおける有識者(意見指導者、影響力のある個人)を明らかにするために選抜された人々を活用し、これらの人々にコミュニティニーズについて意見を共有するようにうながすというもの。このアプローチの利点は、情報内容の深さがその結果に重みをもたらすであろうということを含む。しかしながら、これらの個人の考えは、コミュニティを代表するものでないかもしれない。

◎**参与観察** (participant observation) : コミュニティニーズアセスメントを行う人が、進行中の活動に加わろうとして、質問をする「ぶらつき (hanging around)」によって、情報を得るものである。目的は、コミュニティの中への没入と継続しているものの感触をつかむことである。組織的なニーズにおいては、参与観察は、エクゼクティブばかりでなく、ライン労働者を含むことができる。コミュニティの領域においては、このテクニクの弱点は、公平な、また偏見を排した作法で情報をまとめるために、アセスメント実施者に対する重い信頼性が必要である点であり、またアセスメント実施者が記入漏れの可能性を持っているという点である。すなわち、1つの小さい領域を集中して見ることによって、アセスメント実施者は、潜在的な重要な領域を見逃すかもしれないということである。

### 第3項 トロップマンのニーズアセスメントの考え方に関する考察

トロップマンは、以上のような各種の方法を論じ、結論的には以下の点が重要としている。

「ニーズアセスメントを実施する際の技術的なまた政治的な問題は、実質的であり、そして、実施の問題は、それ以上に一層重大であろう。ニーズアセスメントの4つの基礎的な局面は、重要である。

第1に、影響を受ける人々のインボルブメント（参加）は、ニーズアセスメントの中心的原则である。それは、インボルブメント（参加）が中心的価値であるのでだけでなく、影響を受けるものがしばしば情報を提供して、変化を実行するからである。

第2に、アセスメントのためにいくつかの複数の方法が使われるべきである。それぞれの方法は、特定の傾向とバイアスを持っており、種々の方法論を縦横無尽に使用することを通して、ある程度まではそれを克服することができる。

第3に、コミュニティニーズアセスメントの技術的な要素と政治的な要素の間のバランスが維持されなくてはいけない。そして、

第4に、アセスメントと実施の間のバランスが保たれなくてはいけない。」

これらの指摘はいずれも重要な意味をもつと考える。まず第一に掲げているのは住民参加の問題であり、プロセスの問題でもある。このことは、本論のプロセスニーズの視点であるといえる。また、政治的な要素と技術的な要素の関係を指摘しているが、本論の視点に言い換えれば、リレーションシップ・ゴールとタスク・ゴールとの関係に置き換えられる。これについても共通する視点といえよう。方法論上は、とりわけ、トロップマンがいう複数の方法の駆使の必要性については重要であり、ニーズ把握にあたり留意するべきものと同意する。ひとつの方法については、先のヨークのニーズの情報源把握の一覧においても説明されていた通り、一長一短があることは明らかである。地域福祉のニーズ把握において、どのような組み合わせがとられるべきか今後検討していく必要がある。

また、上記の名目的集団の方法・手法についての言及も注目すべきであろう。というのは、地域福祉においては、住民から直接住民懇談会などで、生活課題などを聴取するが、あまりその手法自体は検討していない。その意味で、この名目的集団技法の追求がわが国では大きな課題と考える。この点については別の章で検討する。

また、社会調査法においては、住民の福祉ニーズの把握を中心におこなう傾向が強いが、市民の福祉意識の調査も重視する必要がある。この点については、次のマッキリップのニーズ論及びニーズの明確化プロセス論を参照し、補強することとする。

### 第3節 マッキリップのニード概念と明確化過程

ここでは、ニードをいかに明確化するか、という論点を考察する。その場合、素材としては、福祉サービスに関するニード分析方法を主題として論考し、欧米において著名なマッキリップによる論文を選定し、その趣旨を参照するとともに、地域福祉ニーズの明確化への援用を考察する。なお、マッキリップは、ブラッドショウのニード類型を活用した行論をおこなっており、その点でも、本論の視点と共通するといえる。

マッキリップによれば、ニード分析は、福祉サービス等における意思決定のための道具であるとみなしている。以下、マッキリップの所論を要約し概観する。

#### 第1項 ニードの定義

マッキリップは、ニードを以下のように定義付けている。すなわち、

ニードは、いくつかのグループが解決されうる問題を持っているという価値判断である。この定義には4つの局面がある。:

(1) ニードを認識することは、価値を含む。異なる価値をもつ人々は、異なるニードを認めるであろう。さらにそのうえ、ニードを見る人とニードを経験する人は、違うであろう。観察者は、たとえあなた自身がいかなる不満も経験しないとしても、あなたの状態を不十分だと判断するかもしれない。

(2) ニードはひとつの環境における人々の特定のグループに保持される。対象人口とその環境の記述は、ニード分析の重要な部分である。

(3) 問題は、不十分な結果、予期を侵害する結果である。異なる価値を反映して、予期の多くの源がある。例えば、学生のリーディングレベルが、もし親の、あるいは教師の、あるいは学生の期待を充足しないならば、問題として指摘することができる。

(4) ニードの認識は、解決策が問題のために存在するという判断を含む。問題は、多くの可能性がある解決策が問題を軽減する可能性において、そして実施の費用と実現性において異なる解決策を持っているであろう。運悪く、ニード分析の多くの文献は、解決策の明確化よりも、より多くを問題の認識に焦点を合わせる。

このようにマッキリップは、ニードの認識には人々の相互の価値判断が密接に関わることを言及している。本論では、まさにニーズは様々な背景要因、とりわけ、住民の福祉意識と密接にかかわるという視点、リレーションシップ・ゴールの視点を有するが、この視点と共通しているものといえる。



## 第2項 ニード分析の意義と展開段階

マッキリップは、ニード分析、あるいは明確化の意義を次のように論じている。

「資源配分、資金供給、そしてプランニングを含めて、なされた決定は変えることができる。これらの例において、ある決定がなされるであろう。行動すべき、あるいは行動すべきでないという決定がおこなわれるであろう。ニード分析によって役立つことができる決定は、2つの判断から始まる。：(a) ある住民人口が利用できるサービスは、適切妥当であるか（あるいはそうでないか）。;そして、(b) もし不適切であるなら、特定の活動がその不適切さを正すであろう。

もしサービス事業が不適切であり、また訂正するプログラミングが利用できるということなら、あるニードがある。

もしサービス事業が妥当なら、いかなるニードもない。

また、いかなる解決策もない場合は問題があるだけである。

このような場合において、「ニード」分析とは「問題分析」であり、そして、問題は明らかにされ評価されることになる。多くのニーズが大概あるので、一旦ニーズが明らかにされれば、それらのニーズは評価されなくてはいけないし、それから、それらのニーズの中から選択することができる。」

このように、マッキリップは、ニード分析の意義は、一定の意思決定や変更への貢献であるとしている。そして、ニードについては、そのような観点から、一定の解決を前提として把握されるものという認識を示している。この視点は、きわめて実際的な視点である。

## 第3項 ニード分析の段階

マッキリップは、ニード分析は5つのステップから成るものとし、各段階の概要を次のように論じている。この骨格は表4. 1で示されている。

第1段階：「利用者と利用の明確化」。

ニード分析のための第1段階は、意思決定支援の過程のための全段階と同様に、このニード分析の利用者と利用を明らかにすることである。社会調査の利用に関する文献(例えば、Weiss & Bucuvalas, 1980)は、研究報告の利用者への配慮が重要であることを明らかにしている。この段階で研究報告の利用者を無視しては、その調査報告は利用されないし、また読まれない。この分析の利用者は、この報告を基礎として行動する人たちである。これには、この報告に影響されるかもしれないが、それに基づいて行動しないであろう聴衆もまた含まれるべきである。しばしば、利用者は、どのようにこの分析が使われるだろう

かを十分には知らないであろう。Pitz と McKillip(1984、特に4章)は、どのように応用的研究が活用されるか、そしてどのような種類の情報が集められるべきかについて、利用者が考えるのを手伝うために一連の手順を提供している。ニード分析の利用法を知ることとは、問題と歓迎されうる解決策に焦点を合わせることに役立つ。例えば、この分析報告が州のアルコール中毒対策部門からの資金供給に、地域社会精神保健センターが申込むための基礎資料となるということを知れば、明らかにすべきニーズが明確化する。(注1)

第2段階：「対象人口とサービス環境の記述」。

ニード分析の第2段階は、対象の人口と現存するサービス環境の記述である。地理学の分散、輸送、対象人口の人口統計学の特徴。そしてサービス適格性の制限やサービス事業の収容力は重要である。対象人口の記述では、クライアント分析、すなわちサービス利用適格の人たちとサービス利用者たちを比較することも含む。サービス環境の記述では利用可能なサービスの詳細を記述する資源目録 resource inventories を含む。さらに、補足するまた競合する機関の存在は、考慮することができる解決策に影響するのであり、これらも含まれる。

表 4.1 ニード分析の段階

- 1. ニード分析の利用者と利用を明確化する段階。
- 2. ターゲット人口とサービス環境について記述する段階。
- 3. ニーズの同定・明確化の段階
  - 問題を記述する
  - 解決策を記述する
- 4. ニーズの重要性をアセスメント（査定）する段階
- 5. 結果についてコミュニケーションする段階

第3段階：「ニーズの明確化」

第3段階は、ニーズの明確化である。ここでは、対象人口の問題と可能な解決策が記述される。大概、1つ以上の情報源が使われる。このニーズ明確化には、結果に対する期待に関する情報、現在の結果に関する情報、そして解決策の衝撃と費用に関する情報を含むべきである。この段階では、ニーズの重要性を順序づけたり評価したりすることに注意は払われない(Siegel, Attkisson, & Carson, 1978)。

第4段階：「ニーズアセスメント」

一旦問題とその解決策が明らかにされたら、ニーズは評価される。どちらの問題と解決策が、対象人口にとって最も重要であるか？ どちらの問題、解決策が、ニード分析を主

催している機関における使命と経験に最も適切であるか？ 多数の、また衝突している指標は、どのようにして統合されるべきか？もし明らかにされたニーズが明白なまた適当な基準に対して評価されれば、ニード分析は、意思決定にとって最も役に立つであろう。これらのことがニーズアセスメントの任務である。このニーズアセスメントには3つのモデルがある。

#### 第5段階：「コミュニケーション」

最後に、ニーズの明確化の結果は、意思決定者、利用者そして他の適切な聴衆に伝達されなければならない。コミュニケーションに入る努力は、ニード分析のその他の段階に対して与えられた努力と等しいべきである。これを利用する者がニード分析を理解するのを手伝うだろう書面のまた口頭のコミュニケーションの方法が検討される必要がある。

実際には、ニード分析は、繰り返しおこなわれる、また満足を与える活動である。：決定、情報収集、そしてデータ分析のサイクルは、そのサイクルが不必要と判断されるまで、繰り返される。疑問は、可能性がある問題および／または解決策に関して生じる。；情報は集められ評価される。分析は、さらなる質問、データ収集、そして評価をもたらす。雇われたものが、情報をさらにこれ以上集めて分析することがその費用に比べて価値がないと十分実感するときに、このプロセスは終わる。ニードの明確化と評価の相違点は曖昧である。ニード分析は複数のニード明確化と評価を含むであろう。

### 第3項 考察のまとめ

まずマッキリップのニード概念は独特なものである。すなわち解決なり充足の期待をさすということであり、まさに認識としてのニード論である。このようにマッキリップは、ニードの認識には人々の相互の価値判断が密接に関わることを言及している。本論では、まさにニーズは様々な背景要因、とりわけ、住民の福祉意識と密接にかかわるという視点、リレーションシップ・ゴールの視点を有するが、この視点と共通しているものといえる。

またマッキリップは、ニードの明確化過程を明らかにしている。これを5つの段階に分けて論じている。このプロセス論は、わが国における福祉ニード論あるいは地域福祉計画策定におけるニード把握においても多いに参考になるものである。本論におけるプロセス・ゴールの視点を具体化するひとつの考え方である。

しかし、ニードを有する主体については、従前どおり個人を対象として限定しており、その点では、狭いタスク・ゴールに限定したものであり、集団や組織の場合、同一のプロセスでよいのか、また同様な方法でよいのか検討を要する。

## 第4節 デルベックのノミナル・グループ・プロセス技法におけるニード明確化手法

トロップマンがニード把握の技法として掲げているものの1つに、ノミナル・グループの方法がある。近年、わが国においても KJ 法手法による課題集約・分類などの方式が地域福祉実践における有効な手法として導入されていることが少なくないが、ある意味では、デルベックらのこの方式のバリエーションともいえる。いずれにせよ、地域福祉ニードの把握において、一定の有効性が発揮されるものと考えられる。そこで、ここでは、このノミナルグループ手法について、1971 年のアンドレ・L・デルベック / アンドルー・H・ヴァン・ド・ヴェン「ノミナル（名目的）・グループのプロセス技法：問題明確化とプログラム・プランニングのためのグループ・プロセス・モデル」という論文（注 10）に基づき、デルベックらの提起したノミナル・グループ・プロセス技法とは何か、その概要を示し、そのうち、ニード、問題の明確化のプロセスを中心にその特徴を把握する。そのうえで、わが国における地域福祉実践への適用性について考察する。

### 第1項 ノミナル・グループ・プロセス技法というグループ・プロセス・モデルの意義

デルベックらは、ノミナル・グループ・プロセス・モデルの意義について、次の諸点に整理している。

（1）地域全体に関わるプランニングなどのように多くのグループが関係する場合、異なる問題解決の段階および異なるタイプの問題は異なるグループ・プロセスを必要とすることが明らかにされてきたが、関係する個々ばらばらのグループを連結するためのガイドラインは存在していなかった。

（2）とりわけ、多様なグループが既得権や、イデオロギー的な概念、そして専門的技術などに関して断片化されている状況において、あるプログラムを生み出したり、あるいは、改善したりするためには、それらのグループを集合させる必要があると考えて、このモデルを発達させた。

（3）これは、プランニンググループが、次の2つの課題のために使うことができるグループ・プロセス・モデルである。：(a)戦略的な問題を明らかにすること、そして

(b) それらの問題を解決するために適当なまた革新的なプログラムを開発すること。

（4）ビジネス、業界、政府、教育などの多様な分野で組織再編などの状況にある当局者によって使われてきた PPM (Program Planning Model) のなかのひとつのモデルである。

（5）PPMは、システム・プランニングのための合理主義的、経済論理的な *econological*

モデルではなく、むしろ、社会的論理的モデルであって、プランニングの異なる段階で意思決定を構築する秩序だったプロセスを提供しようとするものである。

(6) それはプランニングの連続性に応じて展開するものである。

(7) 現代のプランニング・プロセスは、地域社会変化プログラムの進展と実施の過程において市民、クライアントの参加と表現の機会を含まなくてはならない。

これらの意義を概観すると、地域福祉実践に相当程度合致する志向性を有する方法と評価できるのである。

第2項 PPMのプロセスの概略

PPM（プランニング・プロセス・モデル）は、サービス開発が迫られるような組織的状况において、組織的単位を横断する内的なやりとりと組織外的存在との連結（インターフェース）が連続する方法を示唆しており、プランニングのそれぞれの段階において参加の性質を構築するための明確なプロセスを提供するもの。PPM は、プログラムのプランニングと展開を5段階に分ける。PPM は、このプロセスにおいて、異なる段階で異なる利害集団のために特定のグループ・テクニックと特定の役割を示唆する。全体のプロセスは、以下のように要約される。

段階	課題	参加者
第Ⅰ段階	問題の探求	クライアントあるいは消費者集団の参加・参画 第一線のスーパーバイザーの参加・参画
第Ⅱ段階	知識の探求	外部の学識者の参加・参画 組織内部また外部組織の専門家の参加・参画
第Ⅲ段階	優先度の開発	資源管理者の参加・参画 主要な管理者（行政官）の参加・参画
第Ⅳ段階	プログラム開発	ライン管理者の参加・参画 技術的専門家の参加・参画
第Ⅴ段階	プログラム評価	クライアントあるいは消費者集団の参加。参画 職員のまた管理職の参加・参画

この5段階のうち、本論の主題に関連する段階としては、第1段階の問題の探求である。次に、第1段階の概要を把握する。

### 第3項 ノミナル・グループ・プロセス・テクニックの実際

ノミナル・グループ・プロセスの段階Ⅰの課題は問題の探求である。このプロセスの中心部は、クライアントあるいは消費者の集団の横断面の明確化から始まり、その参加を得て行なわれる「問題探求会議」である。以下でその概要を示す。

#### クライアントあるいは消費者のサンプルの選択

年齢、地理、技術的な適用性、あるいは、他の適当なカテゴリーに従って分割されたクライアントあるいは消費者の集団の横断面を明確化し、50人から60人くらいのクライアントが参加者（サンプル）として、選択し、彼らの個々のまた共通の問題を議論するための会議に召集する。その問題を通じて新しいプログラムを開発するための焦点となる課題を導き出すのである。

#### Ⅱ. 問題の次元を探求するためのクライアントまたは消費者集団との会議

##### A. 導入：会議の趣旨の説明（10分）

1. 歓迎の意の表明：組織の代表者は、まず参加者に対して歓迎の意を表明する。
2. クライアントの問題への組織の関心の表明：代表者は、彼の組織がサービスのプログラムをよりよく計画するために、クライアントの問題の性質を理解することに、彼の組織が関心をもっていることを率直に説明する。
3. 焦点が解決策ではなく問題であることを説明：次いで代表者は、会議の目的が「問題」を理解することであって、解決策を探求することではないことを示す。
4. 「個人的」問題対「組織的」問題の説明：さらに、代表者は、ほとんどの問題は、個人的感情的次元、そして組織的次元の両方を持っており、彼の組織が両方の問題の次元に興味があることをクライアント・グループに伝える。すなわち個人的感情的な次元は、心配、不安、困惑、などといった個人の気持ちに集中する。組織的次元は、権力、構造、費用、資源の利用可能性、サービスの質、などに関わることであると。

##### B. 小集団参加のための指揮

1. クライアントを6～9人の小集団に割り当てる：組織の代表者は、共通の特徴（例えば年齢）に従ってクライアントを6～9人のグループにその時に分けて、そして別々のテーブルの周りにこれらの小集団を座らせる。
2. 名目的集団の手法で参加者を指揮する

組織の代表者は、参加者それぞれに、5 x 7 インチ（12.7 x 17.92 センチ）のカードが数枚配布する。そして彼らのテーブルで他の誰にも話しかけないで、彼らの個々のカードに問題を記入しリストアップするために全体で30分を費やすように、すべての出席者に求める。グループは静かに進む。

a. 5 x 7 インチのカードで「個人的」問題の次元をリストアップする（15分）：そして、まずカードにそれぞれが個別的に「個人的感情」を書き出すように依頼する。（カード 1 枚 1 事項）

b. 5 x 7 インチのカードで「組織の」問題の次元をリストアップする（15分）：そして次いで、それぞれが個別的にカードに「組織の障害」を書くようにと依頼する。（カード 1 枚 1 事項）

3. 個人的に書きとめられた項目を共有化する「ラウンドロビン」（寄せ書き）のために、模造紙（フリップチャート）と記録者を提供する。

30分経過したら、組織の代表者は、大きい紙パッド（模造紙）、フェルトペンとマスキングテープをそれぞれのテーブルに提供する。組織の職員は、それぞれのテーブルのために記録者として手伝うと申し出る。

a. 個々のカード（最初に、組織の、その後個人の）を項目内容ごとに模造紙に貼る

記録役をかって出た組織の職員は、クライアント・グループのそれぞれのメンバーに、ひとつずつ、声を出して、1枚のカードの「組織の障害」の項目を読み上げながら、模造紙（フリップチャート）の適当の場所に貼るように頼む。次々と次のクライアントからひとつずつ順番に繰り返す。これにより、模造紙にはラウンドロビン（寄せ書き風）の状態ができていく。記録者は、もし提出されたカードと同じ内容のカードを持っている人がいるならば、そのときすぐに手を上げ、一緒の場所にカードを貼るよう依頼する。しかし、たとえ内容に部分的一致があっても、特定の1つの項目にまとめてしまうよりは、むしろ別々の内容として別に貼り付けるようにし、討論を避ける。すべての「組織の障害」項目が貼り付けられるまで続ける。

すべて終了したら、「個人的感情」の項目について、同様のプロセスを繰り返す。

b. プロセスによって示唆された新しい項目の追加

このプロセスを通じて、メンバーが新たに想起した内容があれば自由にカードに記入してもらい、同様な方法で、貼り付ける。

C. 15分休憩

#### D. 相互作用的なグループディスカッションによる項目の明確化：(30分)

グループが2枚の紙にすべての項目をリストアップした後で、メンバーは、小休憩をとる。戻るとすぐに、彼らは、30 分の間に、彼らの2つのリストに書き出された項目のそれぞれについて、連続するやりかたで、批評し、議論する。；どんな項目も明確化し、推敲し、または弁護する。；あるいは、項目を追加する。しかし、項目が一般的な問題カテゴリーへと凝縮されないときに、問題次元の特殊性が維持されるので、グループは、カテゴリーの中に項目を崩壊させたり凝縮することを避けるべきである。(具体性をこわさな

#### E. 名目的な集団は、「個人の」および「組織の」問題リストの両方の上位5つの優先項目の決定のため、3 x 5 インチカードで票決する。

30分経過すると、グループには、3 x 5 インチ (7.68 x 12.8センチ) のカードが与えられる。代表者は、それぞれのメンバーに対して、「個人の」問題リストにおいて最も重要だと考える5つの項目と「組織の」問題に関する項目のうちで最も重要な5つを票決するよう求める。職員は、その時に個々の投票を集めて、そして適当な紙にグループの投票を記録する。

#### F. 全体（一般的な）セッション—各小集団からの投票結果の作表による議論

このあと、すべてのグループは集まり、それぞれのグループの投票は、全体のクライアントに報告される。この後討論を行なう。それは、クライアントグループが積極的にその主題について語る限り、続く。(通常は約10分)。

#### G. PPMの説明と第II段階の代表者の選出

組織の代表者は、手短に PPM プロセスの残っている段階をその時に説明して、プロセスの第 II 段階に参加するために代表者を選びたいかどうか、グループにたずねる。もしグループが進みたいと思えば、メンバーは彼らの代表者選出のために投票する。

代表者はクライアントに感謝して、会議を終了する。

### 図1。第I段階の会議の概要-プログラム・プランニング・モデル

#### I. クライアントあるいは消費者のサンプルの選択

年齢、地理、技術的な適用、または他の適当なカテゴリーに従って分ける

#### II. 問題の次元を探求するためのクライアントまたは消費者団体との会議

##### A. 導入(10分)

##### 1. 歓迎の意の表明



2. クライアントの問題への組織の関心の表明
  3. 焦点が解決策ではなく問題であることに説明
  4. 「個人的」問題対「組織的」問題の説明
- B. 小集団参加のための指揮**
1. クライアントを6～9人の小集団に割り当てる
  2. 名目的集団のフォーマットで彼らを教える
    - a. 5 x 7 インチのカードで「個人的」問題の次元をリストアップする(15分)
    - b. 5 x 7 インチのカードで「組織の」問題の次元をリストアップする(15分)
  3. 個人的に書きとめられた項目を共有化するラウンドロビンのために、模造紙(フリップチャート)と記録者を提供する。
    - a. 個々のカード(最初に、組織の、その後個人の)からの項目
    - b. プロセスによって示唆された新しい項目
- C. 15分休憩**
- D. フリップチャートに記入された項目のそれぞれに関して、ひとまとまりのやり方で明確化する**
- 各項目を崩壊させるかまたは凝縮するためにではなく、明確化し、推敲し、そして/あるいは弁護のための、相互作用的なグループディスカッション。
- E. 名目的集団は、「個人の」および「組織の」問題リストの両方の上位5つの優先項目の決定のため、3 x 5 インチカードで票決する。**
- F. 全体(一般的な)セッション—各小集団からの投票結果による議論**
- G. PPMの説明と第II段階の代表者の選出**

#### 第4項 第I段階のPPMの理論的背景

デルベックらによれば、PPMの目標の1つは、プログラム・プランニングにおける革新と創造性を、可能な限り最もすばらしい程度まで、促進することであるという。

第I段階のPPMのフォーマットは、特定のグループ・プロセスによってしばしば創造性が促進されうること示す調査研究に基づいて構想されたという。ある調査研究では、もっとあとの段階においては、ある種の創造的な人を含むことの望ましさを支持するが、第I段階では、集団プロセスを構築するためのニーズに関する、Victor Thompson と Smithburg (1968)の研究は、デルベックらの見解への合意を強調するという。トンプ

ソンらは次のように書いている。「神秘的で、カリスマ的な個性が、創造性と発見の論議において、比較的、強調されすぎてきた。・・・個性変数よりも構造である。」

段階Ⅰにおいて最も重要なプロセスは、会議の最初の部分での名目集団テクニックの使用である。1960年代、多くの主要な調査研究は、伝統的な相互作用集団と比較して、「名目集団」（そこでは個人がお互いの目の前で行動するが、相互に作用しない集団）の優越を実証している。いくつかの調査研究では、相互作用する集団は、メンバーが重大な問題の変数を生み出すときに、相互作用を制限した集団よりも、より少ない問題の次元、よりわずかな質の提案、そしてより少ない種類の解決策しか生み出さないことを明らかにしているという。

## 第5項 段階Ⅰの特長の要点

デルベックらは、段階Ⅰは、以下の目標をなし遂げようとするための意図的に構築されたプロセスであるとしている。

- (a) 名目集団技法を通して問題次元の豊かな入力によって問題定義を容易にすること；
- (b) クライアントまたは消費者の見方で最優先順位に位置づけられる項目に注意を焦点化すること；
- (c) クライアントや消費者集団の問題の定義の創出のために、限定された少数の「指導者」または唯一のクライアント集団の方向に向かうことを避けること、むしろ、多数の参照すべき集団と代表的クライアントたちに反応すること；
- (d) 専門職のメンバーが彼ら自身の理論的または専門職的のバイアス（偏向）よりもむしろ、クライアントの知覚の現実に応答することを強いること；
- (e) クライアントまたは消費者に対して専門職の組織がよく反応することを保証するために十分な緊張を作ること；
- (f) 意味に関するコンプレックスから挫折感を起こさせることを相互に避けるという意味で、クライアントと専門家が連結するためのメカニズムを提供すること；
- (g) クライアントまたは消費者の集団の早期の参加によって、このあとのプログラムの提案の正当性を増やすこと。

## 第6項 デルベックらのノミナル・グループ・プロセス技法の第1段階のわが国における実践的適用についての考察

上記のノミナル・グループ・プロセス技法について、デルベック自身は参加者の相互作用を抑制することにより多様な意見やニーズの表明が期待でき、その効果が発揮される点を強調している。たしかにわが国の国民性に照らした場合、集団の中で自身の意見や考え

ましてや生活課題などまさにプライバシーに関することを躊躇する傾向が強いことは一般的に認められよう。この手法では、まずカードに個人的見解を記入するところから開始し、その後、意見表明、意見交換の順に展開する。このゆえ、デルベックは消極的にとらえている参加者同士の相互作用も促進されることになる。地域福祉実践においては、何よりも住民相互の共同性が重視されるのであるから、その意味ではきわめて有意義な構成となっていると考える。

しかしながら、最終的に1回のプログラムで優先順位を表決によって決定するという手法は、多面的なニーズの把握を目指すことを目的とするプログラムの場合は、不適切であろう。こうしたプロセスを省いた形で、参加者個々の生活課題やニーズが全体として共有され、次につながる展開が望ましいと考える。

## 第5節 地域福祉ニーズとその把握法の理論に関する総括的考察

本節では、第2章から前節までにおいて検討した地域福祉ニーズとその把握法に関する諸理論を踏まえて、本論の分析視点に照らして、地域福祉ニーズと把握法に関する枠組の構想を提示する。

その際、本論では、地域福祉実践に貫徹すべきと考える3つの視点、タスク・ゴール、プロセスゴール、リレーションシップ・ゴールの統合的展開こそが、今日の地域福祉実践の最大課題であるという認識に立つ。それは、多様な観点から表現することは可能であろうが、個人と社会の関わり観点からみれば、生活課題を有する個人（ニーディ）に対して、その人の生活の全体性を尊重しつつ、必要なニーズの充足を通じて、様々な地域住民や組織が関わり（ニーズ・オリエンテッド・アプローチとニーディ・オリエンテッド・アプローチの統合的展開）、その人の生きる力を強化し（エンパワメント）、地域自立生活を可能にすること、そうした過程を通じて、個々人が地域社会の実質的な一員となっていく、（ソーシャルインボルブメントあるいはソーシャルインクルージョン）、このような考え方が地域福祉実践の基本的考え方である。このような考え方は、既に、1980年代イギリスにおいてバークレイ委員会が提起したコミュニティ・ソーシャルワークの考え方の中に示唆されている。このコミュニティ・ソーシャルワークに対して、わが国でも、1980年代半ばから注目されたが、いちはやく実践論として着目し、わが国における実践的適用可能な形に再構成して理論化を展開してきた代表者は、大橋謙策であろう。そこで、本節では、地域福祉ニーズの考え方と把握方法を大橋謙策によるコミュニティソーシャルワーク論を参照し、これまでの論考も統合する形で、その本論の構想を行うものとする。

## コミュニティ・ソーシャルワークを中心とする地域福祉実践の基本的

### 考え方

#### 1 大橋謙策の地域福祉実践の考え方

大橋謙策はまず、社会福祉の考え方と目的を次のように定義している。

「人間が有している特性を最大限に発揮した自立生活を営めるよう追求するにあたって、万が一その自立生活追求にある種の欠損、不足、停滞が生じた時、それを補い、より増進させ、豊かな自立生活が営めるよう直接対人援助を軸にして、社会的に援助・増進させる制度の確立・活用及びそれに必要な環境醸成を図ることを総合的に展開する援助方法である。」(注 11)

このように大橋謙策は、社会福祉の対象課題は、自立生活の支援の一点に焦点化している。そして大橋謙策は、その社会福祉の対象課題としての自立生活については、従来の経済的自立あるいは身体的自立という狭い自立生活のとらえ方に疑問を呈し、より多面的で包括的な側面からの把握を提案している。大橋謙策のいう自立生活は、①労働的・経済的自立、②精神的・文化的自立、③身体的・健康的自立、④社会関係的・人間関係的自立、⑤生活技術的自立、⑥政治的・契約的自立の6つの側面から多角的に構成された(注 12)。

この多面的な視点は、岡村重夫の生活の全体性の視点に通じ、より具現化したものといえよう。

このような社会福祉観に基づき、大橋は、地域福祉概念を次のように定義した。

「地域福祉とは、自立生活が困難な個人や家族が、地域において自立生活できるようネットワークをつくり、必要なサービスを総合的に提供することであり、そのために必要な物理的、精神的環境醸成を図るため、社会資源の活用、社会福祉制度の確立、福祉教育の展開を総合的に行う活動である。つまり地域福祉という新しい社会福祉サービスシステムが成立するためには、少なくとも、①在宅福祉サービスの整備、②在宅生活を可能ならしめる住宅の整備と移送サービスの整備、③近隣住民の参加による福祉コミュニティの構築、④都市環境の整備、がすすめられていなければならない。」(注 13)

そして、このような地域福祉は、この4つの構成要件のうち、中心を構成する在宅福祉サービスのあり方を構造的に論じている。そこでは、在宅福祉サービスは、「在宅において限りなく、主体的に、自立的に生活できるよう物理的、精神的環境醸成を図ること、その住民が求めてきた時に不安を解消したり、受けとめてあげる受容、相談、援助を提供すること、日常的に濃密な対人ケアサービスをともなう援助を提供することの3段階がある。」(注 14)

このような在宅福祉サービス論の大きな特徴は、先に見た大橋謙策の自立生活観に対応して、その支援策としてのサービス範囲、内容も広範で包括的であるという点である。

大橋は、「対人的ケアサービスをともなう援助」に対応する要素として、①居住空間サ

ービス、②家政サービス、③保健サービス、④自己実現サービス、⑤経済援助の5つの要素を掲げている。この内容をみれば、保健サービスをはじめとして、自己実現サービスにおける、労働支援、生涯学習など、従来の社会福祉の領域を逸脱する分野をも包括している。このような包括性が特徴といえる。

今日各分野ごとに制度的に断片化された個々人の生活の全体性を総合的に再構成して支援することが重要である。岡村重夫以来、一般諸制度の個人における統合こそが社会福祉の本質論の中心であった。その生活の全体性の視点で、個々人をアセスメントし、必要な各分野へアクセスすることを支援することが、社会福祉の相談援助活動の重要な役割であると考えられる。

また、大橋の在宅福祉サービス論においては相談援助を重要な構成要素として位置付けている。このあり方が本研究のニーズの把握という観点からみても、相談援助のあり方、方法論をどのように考えるかは重要である。従来の地域福祉概念、地域福祉論においては、主に政策的な観点が中心で、個別的援助というレベルでの実践的な視点が希薄であった。

しかし、大橋謙策の地域福祉概念の大きな特徴は、そうした個別的援助レベルの実践に焦点を当て、地域へと展開する視点が特徴であり、そのような意味での実践論に踏み込んで議論を展開している。

## 2 コミュニティ・ソーシャルワークを中心とする地域福祉実践の基本視点

大橋謙策は、先にみた地域福祉の概念を具現化する実践論をコミュニティ・ソーシャルワークの方法論に着目して論じている。言うまでもなく、1982年英国で公表されたパークレイ委員会報告において提起されたコミュニティを志向したソーシャルワークの新たな考え方をその発想の原点においている。

大橋は、「社会的孤立の問題、慢性疾患や医学的管理を必要としつつ在宅生活を送る人、家庭内暴力や学校不登校児等の家庭内の問題、生活管理能力に欠けている人の問題等、従来の対応だけでは必ずしも十分な支援ができず、地域においてニーズ把握と適切な援助がないままの人がいることに着目し」（注15）、1990年厚生省社会援護課所管生活支援事業研究会の座長として、そうした人々への社会福祉援助のあり方を検討している。

こうした対処がより困難な人々への対応をも包括する地域福祉の方策として、大橋らはその報告書において、①地域における多様な社会福祉ニーズの把握（キャッチ）システムの確立と、②家族や地域社会全体をとらえたコミュニティ・ソーシャルワークの必要性を指摘した。とりわけ、コミュニティ・ソーシャルワーク方法論の地域福祉への導入の提案が中心である。

その趣旨は、大橋自身の説明によれば次の通りである。

「コミュニティ・ソーシャルワーカーはどのような生活上の諸問題であっても相談に応じ

て、生活環境の分析等を通して問題の所在を明らかにし、トータルケアをコーディネートすべきであると述べている。その際にコミュニティ・ソーシャルワーカーは単なる総合相談窓口ではなく、多数の社会資源をコーディネートし、ソーシャルワークの専門技術を駆使した問題解決に向けての実践援助活動を行う必要があり、個別自立生活計画案を作って、自ら直接行う個別援助活動と地域福祉環境整備、地域組織化活動とを統合し、実践を行なうことと述べている。また、実践の展開においては当然のことながら、コミュニティ・ソーシャルワーカーがコーディネートするものの、多様な専門職やインフォーマルなネットワークづくりも含めてチームアプローチの必要性も述べている。」(注 16)

このような委員会報告を踏まえて、大橋は、コミュニティ・ソーシャルワークの基本的な考え方を次のように整理している。

「コミュニティソーシャルワークとは何かを改めて整理するとすれば、地域に顕在的に、あるいは潜在的に存在する生活上のニーズを把握（キャッチ）し、それら生活上の課題を抱えている人々との間でラポート（信頼関係）と契約に基づきフェイス・ツー・フェイスの形式によるカウンセリング的対応も行いつつ、その人や家族の悩み、苦しみを聞き、その人や家族が抱えている課題の解決にはどのようなサービスや支援が必要かを明らかにするアセスメントを行ない、本人の求めとソーシャルワーカーの専門的判断とに基づき、インフォームドコンセントを行なって必要なサービスを総合的に提供するケアマネジメントを手段とする援助の家庭とそれらの個別援助を通しての地域自立生活を可能ならしめる生活環境の整備や近隣住民によるインフォーマルケアの組織化や精神的環境醸成とを統合的に展開する活動であるということが出来る。」(注 17)

大橋謙策の上記のようなコミュニティソーシャルワークの方法論は、地域福祉の概念化に関しては、次のような意義を有するといえる。

①長年、地域福祉概念は、岡村重夫の立論以来、三浦文夫などをはじめとしてコミュニティケア概念を中心に立論展開したため、従来政策的あるいは理念的概念的 성격の強かったが、大橋謙策のコミュニティソーシャルワーク論の地域福祉概念への導入により、実践的なレベルでも総合性をもつ概念として地域福祉概念を展開させた。

②従来地域福祉概念は、当初から地域との関係に関しては重視して論議されてきたが、個別的レベルにおいては、コミュニティケアの考え方のうち、ケアやサービスというニーズ充足の手段、機能の展開、拡充が理論的にも政策的にも先行し、相談援助サービスが計画化し調整するという、社会福祉援助（ソーシャルワーク）のもう一方の中核的な領域がなおざりにされてきたといえる。

大橋謙策のコミュニティソーシャルワークの考え方は、ケアとソーシャルワークを明確に区分して考えるものであり、そのうち、相談援助あるいはアクセスサービスとしてのソーシャルワークのあり方という従来欠けていた視点を導入するものであった。大橋謙策のコミュニティソーシャルワーク方法論の地域福祉への導入は、そうした概念の不完全性を

修正すると共に そのような意味で、ソーシャルワークという地域福祉の根幹的な機能、方法のあり方を提起したコミュニティ・ソーシャルワーク論に着目し、従来のコミュニティオーガニゼーション、コミュニティディベロップメント、コミュニティケアという方法論によって構成されてきた地域福祉概念に、従来欠落してきた実践の軸としてのコミュニティ・ソーシャルワークを導入することにより、上記の3つの考え方を統合することを可能にしたと考える。その構想は、きわめて重要であると考ええる。

③さらにそれは、個々の地域自立生活支援というレベルを起点として、地域のフォーマル、インフォーマルの諸社会資源とネットワークを構築していくという実践方法論であって、従来地域福祉の視点としてその概念化が課題であった「個から地域への展開」という視点の具体化であり、その意味でも重要な意義を有する。

## 地域福祉ニーズとその把握法の諸理論に関するまとめの考察

以下では、これまでの検討を踏まえて、地域福祉ニーズとはどのようなものか、そしてそれをどのような方法で把握するかということを理論的に考察、構想する。

### 1 地域福祉ニーズの概念に関する考察

これまでの検討から、地域福祉ニーズは、「個人・家族、集団・組織、組織連合体などの地域社会の諸主体が有する、それぞれの価値規範や目標に照らして、何らかの回復・改善する必要があるという現在の状態に関する認識のことであり、タスク・ニーズ、プロセス・ニーズ、リレーションシップ・ニーズの3つのニーズから構成される。」と定義できる。

地域福祉ニーズは、多面的に分類されうるが、本論では、ニーズの内容・種類に関する側面としてタスク・ニーズ、プロセス・ニーズ、リレーションシップ・ニーズの3つの側面を有すると考察する。タスク・ニーズは、個人・家族・団体各層、地域社会を構成する諸主体の地域自立と社会参加の実現に関わるニーズ（課題）である。プロセス・ニーズは、タスク・ニーズ充足のための一連のプロセスに関わるニーズで住民参加や実践主体の形成などに関わるニーズである。リレーションシップ・ニーズは、地域社会の諸主体の福祉意識や関係性・推進体制等の諸環境の向上の実現に関わるニーズである。なお、地域福祉ニーズは、社会的規範に照らして依存性など負の側面のみならず、プラスの、向上性を有する。ニーズを有する主体は、個人のみならず、集団、また地域社会も該当するという重層的観点が必要である。ニーズは、その主体と、主体の存する地域社会の社会的・経済的、人口学的、地理的物理的、文化的等の諸環境との相互作用において生じることに留意する

必要がある。

これまでの検討から、地域福祉ニーズは、「個人・家族、集団・組織、組織連合体などの地域社会の諸主体が有する、それぞれの価値規範や目標に照らして、何らかの回復・改善する必要があるという現在の地域福祉の状態に対する認識のこと」と定義できる。

この地域福祉ニーズは、認識論であると考ええる。そして、地域福祉ニーズは、社会的規範に照らして依存性など負の側面のみならず、プラスの、向上性を有する。ニーズを有する主体は、個人のみならず、集団、また地域社会も該当するという重層的観点が不可欠である。ニーズは、その主体と、主体の存する地域社会の社会的・経済的、人口学的、地理的・物理的、文化的等の諸環境との相互作用において生じる。

こうした地域福祉ニーズは、多面的に分類されうるが、少なくとも次の観点からとらえつことが必要であり、以下での考察を踏まえたニードの把握方法が構想される必要があると考える。

### **（１）ニード充足基準別類型**

まず、ニードの充足基準という点では、法律や条令、要綱などの、公的基準が設定されているし、また、例えばボランティア団体ではその活動方針に即して、あるいは個別的なボランティアの意志に基づいて、主体ごとに、その充足基準が設定されている。このように、地域福祉ニーズにあっては、ニーズ充足基準は多元的であって、ひとくくりに論ずることはできないのである。

そのような観点から、地域福祉実践の課題は、地域社会を構成する諸主体の地域福祉に関する認識の向上をめざすことが大きな課題であり、そのための実践として地域社会を志向するコミュニティ・ソーシャルワーク実践、また住民参加や福祉教育などのあり方が問われるのである。

### **（２）潜在・顕在別類型**

地域福祉実践においては、個人・家族のレベルでみれば、その対象者は精神的・身体的あるいは社会的にハンディキャップをもったために自らのニードを表明しがたい場合が少なくない。そのため、ソーシャルワーカーに対して代弁的機能が求められるし、福祉サービス利用援助事業や成年後見制度の活用が求められる。潜在的ニーズの発見こそが地域福祉実践の重要な課題であろう。その意味で、本人が無自覚な場合に、専門的実践者の専門性や発見の社会的体制が問われることになる。一方、当事者が、自覚していても、表明など顕在化に結び付かない場合、ブラッドショウが検討したように、スティグマ意識や相談窓口の配置等アクセシビリティの問題など、様々な原因が考えられる。これらの原因を究明して改善することが求められる。

### **（３）主観・客観別類型**

これは、ニーズを有する本人が自覚するニーズを主観的ニーズとし、ニーズを有する当



事者以外が認識するニーズを客観的ニーズと、分ける場合である。ここでも、主観的ニーズと客観的ニーズは往々にして乖離がある場合が多い。その意味で、乖離をどのように調整して合意していくかが地域福祉実践の課題である。ニーズというものを誰がどのように評価するかという論点に関わる。地域福祉のニーズは、多様な主体のニーズから構成されるが、常に自己評価と第三者評価の2つの評価視点が必要であることも示唆する。

#### （４）主体別類型

従来、福祉ニード論では、「在宅福祉サービスの戦略」に代表されるように、「貧困層、老人、障害者、母子世帯、低所得者その他の分類のように、対象カテゴリー別に把握するのが一般であった。今日、わが国の社会福祉法制は専らこのような「対象カテゴリー」別の分類論に基づいて展開している。本論の地域福祉実践の視点では、地域福祉のニードを幅広く位置づけようという考え方であり、個人、家族のみでない、地域の諸集団、組織、団体、またそのインターグループ体などまで含めて、それぞれのニードを把握する必要があると考えるのである。

#### （５）ニーズ充足種類別類型

岡村重夫がかつて個人の社会生活上の基本的要求の枠組において次の要素を提示した。すなわち、①経済安定（保障）ニーズ、②健康（保健・医療）ニーズ、③能力開発（教育）ニーズ、④社会参加または総合（就労）ニーズ、⑤身辺介助（福祉）ニーズなど。

また三浦文夫の貨幣・非貨幣ニード論も同様である。この類型論は、地域福祉実践の視点からみれば、ニード充足方法・手段と直結するものであるため、実践的には有用な類型論といえる。しかし、理論的にはすべてのニーズをこのように列挙する方式では、必要十分を網羅することは難しいと考える。

また、本論の視点に立てば、直接的にニーズを充足するサービス等に対応するニーズ、すなわちタスク・ニーズのみならず、そのために必要な各プロセスにおける諸サービスや取組などの、いわばプロセス・ニーズも重要であり、さらには、そうした諸サービスを生み出す主体や資源、体制、意識などの前提的条件を向上させるというニーズ、すなわちリレーションシップ・ニーズも同様に留意する必要があると考える。

#### （６）ニーズ充足の責任主体別類型

本論の視点では、地域福祉実践においては、「公助」「共助」「自助」の3つの支援原理をどのように確立し向上させていくかという点が大きな課題である。法制度において全国的に規定された基準がある場合においては、それに則る必要があるが、地方分権の動向の中で、地方自治体独自に条例制定を行い、独自に基準を設けたり、上乘せしたりすることが可能となっている。また、相互支援、「共助」（ボランティア）に至っては、そもそ

も主体の価値規範を根拠に自主的に行動するものである。したがって、当該地域社会の地域住民の価値意識、福祉意識によって、そうした公助、共助などの規範水準は左右されることとなる。その意味では、地域住民の意識をどのようにして向上させるかが地域福祉の向上の大きな鍵をにぎることとなる。

## 2 地域福祉ニーズの把握方法に関する考察

### (1) 地域福祉ニーズ把握方法の基本視点

トロップマンが、コミュニティ・ニーズアセスメントにおいて言及しているとおり、ニーズの把握に当たっては、政治的要素を含まなくてはならない。地域福祉実践が社会的性格を有している以上、政治的な要素は排除できない。否むしろ、本論のリレーションシップゴールの視点にみられるとおり、地域福祉をめぐる力学を変革するという点や、そもそも、社会的な援助基準を確定したり向上させたりする点において、地域福祉実践は、そのような意味での政治性を有する。

したがって、地域福祉実践における地域福祉ニーズの発見・把握の過程においても、そうした政治性を意識しつつ、地域社会全体での公平感を確立する必要がある。そのためには、それによって影響をこうむる人たち、団体・組織等の意見表明などの参加が必要である。その意味で住民参加や従事者参加、地域組織参加が幅広く必要である。

また一方で、単に多数の住民などが参加すればよいということではない。そこに、いかに福祉サービスを必要とする当事者の現状を住民が理解するような形でニーズ把握ができるかが課題である。すなわち、一方では、社会的な規範や理念を向上的に形成する必要があるのである。そうでないと、地域福祉の理念とは離れたところで、単に住民の自己利害の確保に終始する結果を招き、かえって地域福祉実践を後退させる恐れもあるのである。

以上のような視点から、地域福祉ニーズ把握の枠組を構想する必要がある。

もし適切なステークホルダーが適正に含まれ、そして、彼らの中の違いが管理されるならば、ニーズアセスメントの技術的要素が活動し始める。主要な技術的方法は、量的方法（quantitative methods：そこにおいて数量的指標と比率が開発される）と、質的方法（qualitative methods:それによって綿密な情報が得られる）とに大別できる。両方のタイプの方法は、長所と短所をもっている。そして、それぞれは、もう一方を補足する傾向がある。政治（価値）は、ステークホルダーのグループの中の違いが、一定の方法によって最も役に立つ情報がもたらされ、議論へと広がる時には、技術的な要素の中に入るかもしれない。どんな調査においても、技術的な方法によって搜された情報は、信頼できる正確さと、妥当性を有しているに違いない。

## (2) 地域福祉ニーズの把握方法に関する考察

ここでは、前項の視点に基づき、地域福祉ニーズの把握方法について考察する。

なお、その際、本章でヨークやトロップマンらのニーズ把握方法を参照してきたのであり、個別の方法の概要については、それらを参照していただきたい。ここでは、上記の基本視点を実現するための方法に焦点を絞り考察する。

地域福祉ニーズの主要な把握方法には、以下のような方法があげられる。

- ①ヒアリング調査（利用者や団体代表者等への自由面接方式など）
- ②デルファイ法方式調査（有識者対象、専門的判断の調査：個別見解と相互作用の繰り返し方式）
- ③ノミナル・グループ・プロセス方式（属性代表会議：カード個別記入を導入した相互作用を抑制した会議形式、サービス開発にまでいたる過程を含む）
- ④フォーカス・グループ方式（代表者会議：会議形式）
- ⑤コミュニティ・フォーラム方式（住民懇談会：会議形式）
- ⑥パブリック・フォーラム方式（大規模パネル討議・シンポジウム方式）
- ⑦公聴会（一定の代表者の見解表明）
- ⑧現地踏査・参与観察（日常的実践活動も含む、観察）
- ⑨質問紙調査法（住民、団体等に対する保健福祉サービス等への需要調査）
- ⑩国勢調査、行政統計調査等の既存調査データ（人口等の基礎的データ、社会指標関係データ、サービス利用、資源状況等の客観的データ把握）

上記のニーズ把握方法を多様に駆使して、個人や団体の地域福祉に関わる多様な生活課題やニーズを把握することが必要である。ここでは、前項の視点に基づき、地域福祉ニーズの把握方法の考え方について整理する。本研究では、タスク・ニーズ、プロセス・ニーズ、リレーションシップ・ニーズという3つの側面から、地域福祉ニーズを、当事者の自己評価と、社会的な第三者評価という2つの角度から把握・明確化される必要があると考える。このような分析枠組に基づき、地域福祉ニーズの把握方法について、以下でそのありかたを提示する。

### 1) タスク・ニーズの把握方法

地域住民をはじめとする地域社会の様々な福祉ニーズを充足し地域福祉を向上させるタスク・ゴールの視点に基づけば、とりわけ、福祉サービスの必要とする人々の生活課題やニーズを把握することが中心となるため、フェルトニーズの観点からは、住民やサービス利用者、また各種団体等に対するアンケート郵送調査や面接調査、そして住民懇談会など本人・当事者の認識の把握方法がある。また、ノーマティブニーズの観点からは、専門家

等による利用者訪問ヒアリング調査や事例検討方式のワークショップ、また地域福祉実践者の日常的な実践活動の中で見出された諸ニーズの発見も重要であろう。こうした方法を重点的に行う必要がある。これらの方法については、単純に分けることはできず、とりわけ、住民懇談会は、多数の住民や関係者がお互いのニーズを表明する形態であり、他者による第三者評価も同時に行なう可能性もある。また事例検討方式でも、当事者の参加あるいは事前の当事者の意志確認ができていれば、自己評価と他者評価の融合的な実施も可能であろう。

## 2) プロセス・ニーズの把握方法

従来はニーズそのものをとらえることが中心であったが、地域福祉のニーズの充足プロセスにおける課題やニーズの把握が重要である。このような地域福祉ニーズを充足する過程におけるさまざまな課題やニーズを充足するというプロセス・ゴールの視点に基づけば、ニーズ発見のあり方や相談援助におけるニーズや課題の発見が求められる。また、タスクゴールと同様に、利用者などからのヒアリングなどが必要であるとともに、実践者、実践機関からの現状調査も必要になる。さらには、ニーズ発見や見守りなどの過程においては、近隣住民やボランティアなどの参加も必要であり、そうした人々の考え方なども把握する必要がある。その意味で、地域住民が参加し意見表明し、また、地域の福祉課題を理解する機会として、住民懇談会などの方法が必要になる。また、利用者の側からみれば、それはサービス利用過程であり、提供者からみれば提供過程である。そのプロセスにおける各主体のニーズも同様に把握される必要がある。活動・事業体のニーズは、通例、業務分析などの自己評価方法が中心であるが、ここでも利用者の評価や第三者評価があわせて行われる必要がある。またその際、単に、各事業ごとにどの程度課題を解決しニーズを充足しているかというタスクゴールの視点のみならず、業務のプロセスを重視し、プロセスごとに点検・評価するという視点、また、その業務においてどのような主体と連携・協力しているか、連携をすべきかという、リレーションシップ・ゴールの視点も重視される必要がある。

## 3) リレーションシップ・ニーズの把握方法

さらには、このような各種ニーズは、地域住民の、また各種団体の、規範意識・現状認識など意識面に基づいて形成される。そのため、ニーズの把握に際しては、ニーズそのもののみならず、意識面の把握も合わせて行われる必要がある。このような地域社会の諸主体の福祉意識や関係性・推進体制の向上の実現をめざすリレーションシップ・ゴールの視点に基づけば、1 つには、地域住民の地域福祉に関わる意識の調査・把握が必要になる。これはとりわけ、地域福祉の方向性を定める社会的支援の価値規範に関するデータの客観化の役割を果たす。これにより、地域福祉をめぐる当該地域社会の意識面の状態が把握で

き、リレーションシップゴールの設定に役立てることができる。こうした情報を適切に分析することにより、地域福祉実践の方向性も明確化することができよう。また地域福祉の実践主体、あるいは利用主体の形成にも資する。そのみにとどまらず、住民の福祉意識を向上させ、また実践主体の役割を担えるような主体形成を志向する点からすれば、ニーズ把握の主体となるような方式、市民フォーラムの活用も重要である。この市民主体のニーズ把握の主体が形成され、それが行う諸活動はアクションリサーチとなる。また、地域福祉推進の諸機関の連携体制の構築には、個別的なヒアリング方法も必要であるが、ノミナルグループプロセス方式など各機関のメンバーが集まり、地域全体のシステムの課題などを検討する方法も重要と考える。

以上3つの視点から地域福祉ニーズの把握方法を考察した。大事な点は、地域住民や地域の諸組織が、こうした視点に基づき、地域社会に適合した諸方法を住民主体で実践していくことである。

#### 4) ニーズ把握主体の形成

こうしたニーズや意識の把握のためには、その実施・推進主体の形成、組織化が重要になる。近年、地域福祉計画づくりにおいては、策定委員会を母体として、その下に多様な組織の関係者や住民の代表者などが参加して、各種の調査等を行う作業部会を設ける場合が多くなっている。このような主体を形成することにより、多様な主体が計画づくりに参加し、実際に様々な活動を行い、様々な現状を把握・認識するという点で有意義であろうし、また、ニーズの把握・評価という点からみれば、自己と、多様な立場の他者のそれぞれの視点から、一つの現状を把握し多角的・総合的に評価する可能性を有する。

そのために、本研究では、理論的な側面と実践事例的な側面の両面から、この課題にアプローチする。とりわけ、ニーズの把握方法に関しては、理論のみならず実践上適用妥当性が確認される必要がある。したがって、方法に関する実践事例による方法論の検討も重視して行う。

注

注1 例えば、ヨークはヒューマサービスプランニングを論じた著書のニーズアセスメントのニーズのタイプ項で、ブラッドショウのニーズ類型論を要約・引用している。

(Reginald O. York, Human Service Planning Concept, Tools, and Methods The University of North Carolina Press, 1982, chapter 4 Problem Identification, pp.49-83) また、マッキリップもブラッドショウのニーズ類型論の視点を結果への予期のバリエーションという観点でとらえ、論及している。

注2 次の論文を参照し引用している。JONATHAN BRADSHAW, THE CONCEPT OF SOCIAL NEED ( Neil Gilbert & Harry Specht, "Planning for Social Welfare: Issues, Models, and

Tasks,' ' Prentice-Hall,Inc.,Englewood Cliffs, New Jersey,1977,Part IV analytic tasks: perspectives on planning as a technomethodological process, 20 Conceptual Tools, pp.290-296.) (Reprinted with permission of author and publisher from: Jonathan Bradshaw, "The Concept of Social Need,"New Society, 30 (March 1972), pp. 640-43.)

注 3 次の文献を参照している。Reginald O. York, Human Service Planning Concept, Tools, and Methods,. The University of North Carolina Press, 1982, chapter 4 Problem Identification,pp.62-70

注 4 : Reginald O. York, "Analysis and Synthesis of Needs Assessment Research in the Fields of Human Services."

注 5 : John E.Tropman,community needs assessment, 19th Encyclopedia of Social Work , NASW PRESS, 1995, pp.563-569 からの要約。

注 6 Innes, R. B., & Heflinger, C. A. (1989). An expanded model of community assessment: A case study Journal of Community Psychology p.227)

注 7 Siegel, L. M., Attkisson, C. C., & Carson, L. G. (1995).Need identification and program planning in the community context. In J. F. Tropman, J. Erlich, & J. Rothman (Eds.), Tactics and techniques of community intervention (3rd ed., pp.10-34). Itasca, IL: FE.Peacock. (Original work published 1987))

注 8 Vinter, R. D., & Tropman, J. F. (1970). The causes and consequences of community studies. In F M. Cox, J. L.Erlich, J. Rothman, & J. E. Tropman (Eds.), Strategies of community organization (1st ed., pp.315-323). Itasca,IL: F F. Peacock.)

注 9 次の文献を参照。Jack Mckillip, Need Analysis Tools for the Human Services and Education ,1987, Sage Publications,Inc.,

注 10 次の文献を参照。 ANDRE. L. DELBECQ / ANDREW H. VAN, DE VEN, Nominal Group Process Technique : A GROUP PROCESS MODEL FOR PROBLEM IDENTIFICATION AND PROGRAM PLANNING (in Neil Gilbert & Harry Specht, Planning for Social Welfare: Issues, Models, and Tasks, chapter 24 Prentice-Hall,Inc.,Englewood Cliffs, New Jersey,1977,pp.333-347Reprinted with permission of authors and publisher from: Andre L. Delbecq and Andrew H. Van de Ven, the same article,in Journal of Applied Behavioral Science, 7: 4 (September 1971), 466-92.

注 11 大橋謙策『地域福祉論』放送大学教育振興会、1995 年、28 頁。

注 12 大橋謙策『地域福祉論』放送大学教育振興会、1995 年、26 ～ 27 頁。

注 13 大橋謙策『地域福祉論』放送大学教育振興会、1995 年、28 頁

注 14 大橋謙策『地域福祉論』放送大学教育振興会、1995 年、38 頁

注 15 生活支援事業研究会『生活支援地域福祉事業（仮称）の基本的考え方について』報告書、厚生省、1990 年

注 16 大橋謙策「社会福祉基礎構造改革と人材養成の課題」『社会福祉研究』第 77 号、2000 年、22 ～ 24 頁)

注 17 大橋謙策「地域福祉計画とコミュニティソーシャルワーク」『ソーシャルワーク研究』Vol.28No.1,2002 年、7 ～ 8 頁。

## 第6章 地域住民を中心とする地域福祉ニーズの把握方法 —住民懇談会実践事例

本章から第8章までは、前章までの理論的考察を踏まえて、実践事例を中心に考察検討する。この章においては、実際の地域福祉ニーズの発見・把握のため、住民懇談会の方法を実施した2つの実践事例を取り上げ、考察する。

はじめの事例は、筆者が参与観察したA市社協地域福祉活動計画策定の一環として実施されたZ地区の地域福祉活動計画策定事例である。この事例をとりあげる理由は、この事例では、地区の住民自身が中心となり、地域福祉ニーズ把握のための質問紙調査、及びそれを連動した住民懇談会を住民主体で実施した実践事例であり、アクションリサーチの方法が発揮された特徴を有するからである。先の理論と比較すれば、トロップマンが指摘した複合的な方法を連動した住民懇談会の事例である。

ここで検討する活動・データは、①委員会発足当初の各委員の課題意識の現状、②一人暮らし高齢者アンケート調査の方法と結果概要、③各区住民懇談会の方法と懇談内容概要、④それらの活動の集約として小委員会が協議し、とりまとめたZ地区の地域福祉課題の中間まとめの概要である。実地観察結果を踏まえて、研究目的に沿って、考察を行なう。なお、自治体名称などを伏せる理由は、本論の趣旨であるところのニーズ把握方法に焦点をあてるため、地域を特定する必要性がないと考えられたからである。

もうひとつの事例は、住民座談会において進行手法を創意工夫した特徴を有する実践事例であるため取り上げ検討する。その手法は、前章で概観したデルベックのノミナル・グループ・プロセス手法ときわめて共通性を有するものであり、本事例の検証は、同手法の検証につながるものである。

### 第1節 アクションリサーチ型の住民懇談会の事例

本事例は、A市社協地域福祉活動計画策定の一環として実施されたZ地区の地域福祉活動計画策定事例であり、1997年8月から1998年11月までの1年あまりの期間により行われたものであった。この事例の特徴は、地区の住民自身が中心となり、地域福祉ニーズ把握のための質問紙調査、及びそれを連動した住民懇談会を住民主体で実施した実践事例であった。

#### 第1項 Z地区の地域福祉の状況と活動計画策定活動の概要

A市社会福祉協議会の地域福祉活動計画策定の過程において、A市内を9つに区分する行政地区のうちのひとつZ地区が「モデル地区」として選定された。A地区社会福祉協議会を計画策定主体とする地区の地域福祉活動計画の策定活動を1997年8月から開始した。



モデル地区に選定された理由は、市内においても一人暮らし高齢者が比率的に多く居住しており、そうした高齢者への何らかの対応を地域として行う必要があるのではないかと考える関係者が少なくなかったからであり、そうした関係者の地域福祉の推進の契機になればという思いが強かったことなどがある。以下で、Z地区の地域福祉の状況と地区の地域福祉計画策定の概要を示す。

## 1 Z地区の地域福祉の状況

この項では、1997年時点でのZ地区社協の概要を中心にして、Z地区の地域福祉の状況を概観する。

Z地区は、人口5万2千人の総人口のうち、約1万人を占める。市の中心部に位置し、市街地であり医療機関が多数所在し、市役所やJRの駅などがある。また、Z地区は、7つの行政区の連合体であり、各行政区には区会や区長がおり、行政とのパイプ役になっている。

農業従事者、サラリーマンの多い地域、商業地域、新興住宅街が混在し、人口密度が高い。市の「市民意識調査結果」によれば、近所付き合いが希薄で、保健福祉サービスの認知度は比較的高い。Z地区の地域福祉の現状としては、地区社会福祉協議会を中心にして、地域福祉の活動が行われているが、その担い手は民生・児童委員である。近年「ボランティア事業」により市から各地区にボランティアコーディネーターが配置され、ボランティア活動の推進に力を入れている。Z地区では、地区レベルのボランティア組織が作られ、地域を基盤とするボランティア活動に着手した所である。したがって、今後、どのようにボランティア活動を中心とするインフォーマルなサポートを行なっていくか、あるいは、地区レベルでは広いので、各行政区レベルでの取組をどうするかが、目下の懸案事項となっている。その主要な活動主体の活動状況は以下のとおりである。

### 1) Z地区社会福祉協議会の活動（平成9年度事業計画書から）

Z地区社会福祉協議会の活動は、平成9年度事業計画書によれば、次のとおりである。

（1）目標、スローガン：「お互いさまの心でつなごう、Z地区を」

（2）事業目標：

Z地区社会福祉協議会は人口の高齢化が進む中で地域住民の一人一人が思いやりの心で助け合い福祉の向上を図るため次の事業を推進、実行する。

（3）役員構成

理事36名、監事2名で構成、会長1名は民生児童委員から、副会長2名は、民生児童委員及びZ地区ボランティアの会会長がそれぞれ選出されている。

所属団体別内訳：理事36名：区長7名、民生児童委員計20名、保護司3名、遺族会1名、日赤奉仕団Z地区団長1名、身障協会Z支部長1名、Z地区ボランティアの会会長1名、

地区ボランティアコーディネーター 1 名、監事 2 名：学識経験者 1 名、高齢者クラブ Z 地区会長 1 名

(4) 事業概要：

- ①地域福祉事業の推進
- ②福祉意識の高揚を図るため各団体の協力を得て事業を推進
- ③福祉懇談会の開催
- ④各種募金の募集に協力（10月 赤い羽根・歳末募金募集）
- ⑤在宅独り暮らし老人等に食事サービス事業の実施
- ⑥地域ボランティア活動の推進
- ⑦地区戦没者合同追悼式の実施
- ⑧各種福祉団体の育成指導援助
- ⑨役員研修
- ⑩市社会福祉協議会会費徴収の増進
- ⑪その他本会の目的の達成のための必要な事業

2) Z地区ボランティアコーディネーターの諸活動状況

(1) 市社協による9地区へのボランティアコーディネーターの整備経過：

福祉ボランティアのまちづくり事業（平成3～4年度）により事業化。（市社協事業）

(2) 活動概要

①地区住民を対象としたボランティアについての学習会の開催（ボランティア、老いること、ボランティア実践経験者の話、リクリエーション、学識経験者講演会、福祉施設訪問2回などを全住民を対象に実施）

②地区の高齢者（75歳以上）を対象とした食事サービスのボランティア・コーディネート。

③「Z地区ボランティアの会」の介護学習会と福祉の先進地視察。

④7行政区それぞれに、高齢の方、障害の方を対象に集いの場を設けて、茶話会をしたり、楽しみ会開催（10月）。

⑤各区ボランティア結成や学習の手伝い。

⑥ひとり暮らし老人昼食会（内容：保健婦さんによる血圧測定と健康についてのお話を聞く。手作りの食事をしながら、歌、踊り、手品などで楽しむ。）

⑦「福まめ弁当」（宅配）（お年寄り向けに栄養バランスを考え、五目ずし、おとし、炊き合わせ（煮物）、牛乳かん？など、保健婦さんの献立を作る。）

⑧地区ボランティア組織結成総会開催（平成8年12月）。

⑨100名を対象にひとり暮らし高齢者、80歳以上高齢者のいる世帯へ配食サービスを実施。（市社協、地区社協から補助金による：平成9年2月）

### 3) Z地区ボランティアの会の諸活動

(1) 発足：平成8年12月7日

(2) 会員数：16名（発足時）

(3) 目的：自主性を重んじつつ、i) 独自の事業及び ii) 地区社協からの補助事業、iii) 委任主管事業等を行なう。

(4) 平成9年度の活動経過：

①市社協先駆的事业として、一人暮らし、高齢者世帯、身体障害者の方へ手作り弁当宅配の実施

②介護学習会

③福祉の先進地視察。

## 2 Z地区地域福祉活動計画策定活動の概要

1997年8月の計画策定組織の発足から同年末までに、地域生活上の生活課題を中心として、地域福祉ニーズの発見・共有化のために、主に次の3つの取り組みを行った。これらの活動がどのように行われたかという実態を明らかにする。

Z地区地域福祉活動計画の策定の概要について

8月上旬の社協臨時役員会において、次のような活動計画策定の骨子を合意承認された。

### (1) 目的

Z地区の住民が主体的に地域福祉を推進するため、「A市地域福祉活動計画」策定事業、関係機関・団体事業などと整合性を保ち、モデル的事业を試行しつつ、必要な諸活動方策や条件整備を検討し、「A地区地域福祉活動計画」を策定することを目的とする。

### (2) 活動期間

平成9年8月から平成10年11月まで。

### (3) 推進主体と推進体制

本事業は、Z地区社会福祉協議会（以下「Z地区社協」）を事業主体とし、次の組織を設置し推進する。

①「Z地区モデル地区活動会議」：Z地区社協理事者で構成される計画策定機関。

②「小委員会」：活動会議の支持を受け、調査、研究等を行う作業部会の機能を持つ機関。

各区においては、各区の状況に応じて「各区ささえあい会議」を設け、推進する。

### (4) 基本的な考え方

①住民が主体となって創造するもので、可能な限り直接・間接の全員参加を図る。

②地区および7区の2層の圏域を想定し、各区のあり方を基本として検討する。

③個人個人の必要と求めに対応する仕組みづくりなど、個人を大事にする発想に立つ。

④住民参加が可能な地域福祉推進の基盤となる民主的な体制の整備を検討する。

⑤地区住民が自ら地域課題の認識を具体的に深め、また計画をより課題に即するものにす

るために、取り組みやすく、達成感がある課題にモデル的事業に試行的に取り組む。

#### (5) 事業の進め方

この事業は概略次のような流れで進める。

- ①地域にどのような解決すべき課題があるかを明らかにし、住民が共通理解を深め、どのような地域が望ましいか地域の目標を立てる。
- ②そうした目標の実現、諸課題の解決をするために 2008（平成 20）年度までにどのような方法をどのように行うかを具体的に計画する。その際、各区で何か必要と思われる活動をモデル的に試行してみる。
- ③ 1999（平成 11）年度から順次、10 年間をかけて、Z 地区地域福祉活動計画にそって活動を実施していく。

#### (6) 推進方法

- ①住民による懇談会や地区、各区の実態や課題に関する調査等の学習活動。
- ②住民による情報提供活動。
- ③住民によるモデル的試行活動。

#### (7) 推進上の留意点

- ①個人情報、プライバシー保護の原則の徹底による住民の信頼確保。
- ②個人の基本的人権、多様な価値観の尊重。
- ③事業実施上の責任の所在の明確化とそのしくみの確立。

## 2) Z 地区地域福祉活動計画策定の主要な活動経過

Z 地区モデル地区活動事業の主要な活動としては、以下の活動を実施した。

### (1) 「モデル地区活動会議」の開催

平成 9 年 8 月「モデル地区活動会議準備委員会」を経て、翌月に正式に発足。モデル地区活動をスタートした。

#### ○モデル地区活動会議の経過

平成 9 年 8 月 21 日 モデル地区活動会議準備委員会

主な協議事項：Z 地区地域福祉活動計画策定活動の概要、策定要綱、組織、委員、役員人選、今後の進め方、アンケート調査、ささえあい活動意向調査、各区ささえあい懇談会の開催について、など。

平成 9 年 9 月 17 日 第 1 回モデル地区活動会議・小委員会合同会議

主な協議事項：Z 地区地域福祉活動計画策定活動の概要、策定要綱、組織、委員、役員人選、今後の進め方、Z 地区一人暮らし高齢者アンケート調査、各区ささえあい懇談会の開催日程、Z 地区社協だよりの編集・発行について、小委員会委員アンケート概要報告、など。

平成 10 年 1 月 30 日 第 2 回モデル地区活動会議・小委員会合同会議

主な協議事項：Z地区地域福祉活動計画策定活動の概要：モデル地区活動の目的、各区の活動の視点、地域組織づくり、いきいきふれあいサロン、公民館、高齢者クラブ、保健補導員との連携、近隣住民相互のささえあいの心を育てる機能の育成と強化。送迎ボランティア。各種行事への参加、ネットワーク、若い人、男性の参加、など。

平成 10 年 11 月 20 日 第 3 回モデル地区活動会議

主な協議事項：各区行政区の活動内容について発表：「支えあい活動状況報告書」に基づいて、新年度Z地区社協の取り組みについて、Z地区社協と行政区のかかわり方について、など。

平成 11 年 2 月 26 日 第 4 回モデル地区活動会議

主な協議事項：モデル地区活動の最終報告案、今後のZ地区社協のあり方、今後の各区の具体的な取り組みについて、など。

## (2) 「小委員会」などの開催

モデル地区活動会議以外に、「小委員会」や、三役・事務局合同会議などを必要に応じて開催し、モデル地区活動の内容等を協議した。

また「小委員会」では、公民館分館主事や各区のボランティアの会代表などの新たな参加・協力が得られた。

### ○小委員会の経過

平成 9 年 9 月 17 日 第 1 回小委員会（第 1 回モデル地区活動会議・小委員会合同会議と同じ、再掲）

主な協議事項：Z地区地域福祉活動計画策定活動の概要、策定要綱、組織、委員、役員人選、今後の進め方、Z地区一人暮らし高齢者アンケート調査、各区ささえあい懇談会の開催日程、Z地区社協だよりの編集・発行について、小委員会委員アンケート概要報告、など。

平成 9 年 11 月 21 日 第 2 回小委員会

主な協議事項：一人暮らし高齢者アンケート調査結果、各区ささえあい懇談会の実施報告、小委員会委員アンケート結果、Z地区地域福祉課題の中間的まとめ案、今後の進め方について、など。

平成 10 年 1 月 30 日 第 3 回小委員会（第 2 回モデル地区活動会議・小委員会合同会議と同じ、再掲）

主な協議事項：Z地区地域福祉活動計画策定活動の概要：モデル地区活動の目的、各区の活動の視点、地域組織づくり、いきいきふれあいサロン、公民館、高齢者クラブ、保健補導員との連携、近隣住民相互のささえあいの心を育てる機能の育成と強化。送迎ボランティア。各種行事への

参加、ネットワーク、若い人、男性の参加、など。

平成 10 年 3 月 23 日 第 4 回小委員会

主な協議事項：地区社協だよりの発行、各区の活動の視点と具体的な活動案・課題、今後の進め方、各区代表者の報告について、など。

平成 10 年 7 月 27 日 第 5 回小委員会

主な協議事項：各区の取り組み事業について：提出された「各区支えあい活動計画書」をもとに、今後の予定について、など。

### (3) 「一人暮らし高齢者アンケート調査」の実施

平成 9 年 9 月 Z 地区の地域福祉課題を明らかにするため、各区を主体に「一人暮らし高齢者アンケート調査」を実施。様々な生活課題を明らかにした。

### (4) 各区支えあい懇談会の開催

平成 9 年 10 月及び平成 10 年 2 月にかけて、各区支えあい懇談会を開催し、一人暮らし高齢者アンケート調査結果や各区のボランティア組織の活動の現状などを報告し、各区の課題を話し合った。

○各区ささえあい懇談会開催の経過

平成 9 年 10 月 22 日 A 区 参加者 44 名、  
10 月 25 日 B 区 参加者 43 名、  
10 月 27 日 C 区 参加者 41 名、  
10 月 28 日 D 区 参加者 48 名、  
10 月 29 日 E 区 参加者 31 名、  
10 月 30 日 F 区 参加者 56 名、  
平成 10 年 2 月 20 日 G 区 参加者 26 名。

### (5) 各区の取り組みの検討

平成 9 年 11 月小委員会において各区支えあい懇談会の懇談内容等から地域福祉のニーズや課題を整理。各区での取り組み事業の検討に入った。

### (6) 各区のボランティア推進活動

各区単位のボランティア推進を進め、平成 9 年 12 月 G 区ボランティアの会が発足し、Z 地区全区にボランティア組織が発足した。

### (7) 「Z 地区社協だより」の創刊

平成 10 年 3 月「Z 地区社協だより」を創刊した。Z 地区に全戸配布し、モデル地区活動の概要を地区住民に情報提供した。

### (8) 「各区の活動の視点」の協議

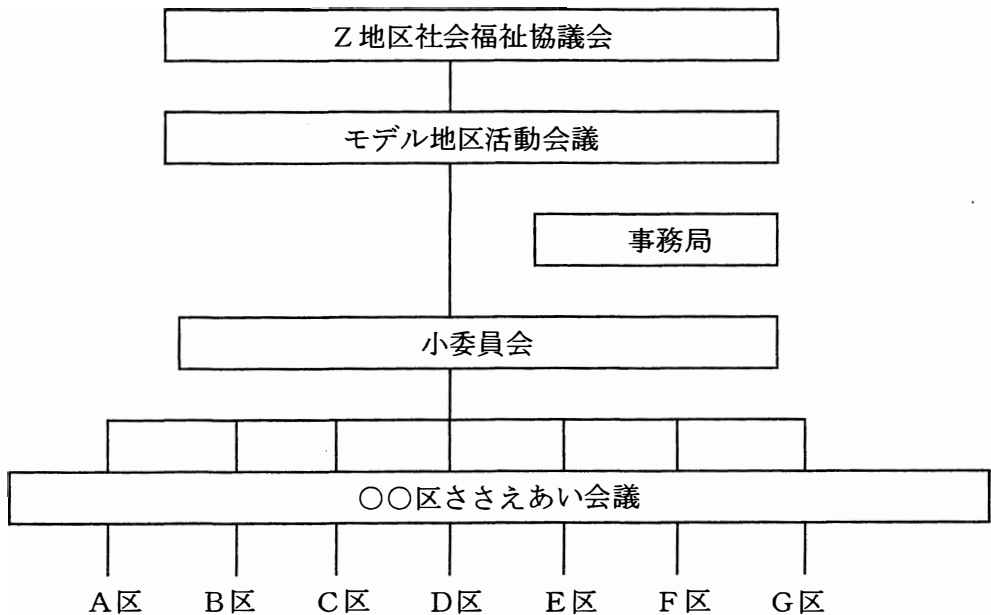
平成 10 年 3 月、各区の取り組み事業が各区関係者の交代等により、遅れているため、小委員会において、「各区の活動の視点」を協議し、これに基づき、あらためて各区で具体的な事業の検討に着手した。

- (9) 各区で「支えあい事業報告書」を作成・報告・協議  
平成 10 年 7 月小委員会において各区の「支えあい事業報告書」が報告され協議した。
- (10) 各区での取り組み着手  
以降、各区単位に順次、「支えあい事業報告書」に沿って、事業に着手した。

3) Z 地区地域福祉活動計画策定組織の系統

Z 地区地域福祉活動計画策定組織は、次の要綱に基づき、発足したが、要約すると、3 つの組織から構成される。

- ①「Z 地区社会福祉協議会」及び「モデル地区活動会議」は、Z 地区社会福祉協議会役員会を指し、機能としては、「Z 地区地域福祉活動計画策定委員会」の機能を持ち、本事業の重要事項に関して最終的な決定を行なう。委員構成は要綱に基づき合計 38 名。
- ②「小委員会」の機能は、作業部会。委員構成は、次のとおり、合計 25 名で構成。
- (1) Z 地区社会福祉協議会会長並びに副会長
  - (2) 各区、区長各 1 名
  - (3) 各区、民生委員 1 名
  - (4) 高齢者クラブ Z 地区会長
  - (5) 身体障害者福祉協会 Z 支部長
  - (6) 日赤奉仕団 Z 地区団長
  - (7) 地区ボランティアコーディネーター
  - (8) Z 地区ボランティアの会会長
  - (9) Z 地区各区ボランティアの会代表
  - (10) 公民館 Z 分主会長
- ③「〇〇区ささえあい会議」(あるいは「〇〇区モデル活動会議」)を組織する。構成メンバーは、区長、民生委員、区のボランティアの会代表などを中心に、区の実情に応じて柔軟に、地域福祉に密接に関わるもので構成される。主な活動は、各区住民懇談会開催、モデル的活動の試行など。



第2項 小委員会委員の就任当初の意識アンケート調査の概要

この節では、就任当初の小委員会委員へのアンケート調査の実施概要および調査結果、それらに関する考察を行なう。

1 調査実施概要

1997 年 9 月上旬地区地域福祉活動計画策定小委員会発足当初、委員に対し、地区の地域福祉の課題と今後すぐに取り組むべき活動などについての次の簡易な自由記述式調査票調査を行っている。

[ 調査用紙 ]

Z 地区地域福祉活動計画（モデル地区活動）に関するアンケート

委員名
団体・所属
地域福祉に関連する事業を実施している場合は、その内容を教えてください。
現在の Z 地区の地域福祉の課題として考えられる事柄はどんなことですか。
モデル的に何か事業を試行する場合、優先的に取り組むべき事業は、どのような事業ですか。
Z 地区地域福祉活動計画策定に関して提案や要望がありましたら、お書きください。

\*恐れ入りますが 9 月 1 0 日までに事務局までご回答くださるようお願い致します。

Z 地区社会福祉協議会モデル地区活動会議・小委員会



2 調査結果概要

小委員会委員全 25 名中、回答者は 19 名であった。(1997 年 9 月 10 日回収) その回答内容の概要をここに示す。

1) 回答内容の概要

本アンケート調査においてフェイスシートにあたる Q 1、また計画策定への要望に関する質問 Q 4 を除いた、Q 2 及び Q 3 の二つの質問に対する回答内容について、「Z 地区の地域福祉における課題」を、次の要領で整理・集計した結果は次の通りである。

回答結果整理の要領

- \* 次の二つの質問に対する回答内容を「課題」と「対策」として整理した。  
Q 2. 「現在のちの地区の地域福祉の課題として考えられる事柄はどんなことですか？」  
Q 3. 「モデル的に事業を試行する場合、優先的に取り組むべき事業は、どのような事業ですか？」
- \* 地域福祉の実現や向上に向けての<課題>とは、<現状の認識>と<あるべき姿、理想像>の隔たりを縮めることととらえ、「課題」についての回答内容から「あるべき姿」「現状認識」を抽出して、整理している。

回答内容の単純集計に基づく要点の整理

課題・ニーズ	対応案
各種の実態が不明	現状把握のための各種調査活動
一般区民の福祉意識が課題	福祉意識向上のための活動
近隣関係が希薄等の課題	近隣関係を豊かにする取組
ボランティア活動の推進が課題	ボランティア活動推進の活動
高齢者・障害者の福祉ニーズへの対応が課題	高齢者・障害者の福祉ニーズに対応する活動
育児・青少年健全育成が課題	育児・青少年健全育成活動
地区の地域福祉推進体制が課題	地区・各区の地域福祉推進体制の整備の活動

## 2) 回答内容の単純集計結果

### (1) Z地区の地域福祉の課題について

#### <1>各種の実態が不明。：12件

住民の意識、各種の当事者の所在、福祉ニーズ、各区の実施事業の調査、など。

#### <2>個別課題について

##### ①区民一般の福祉意識について

<あるべき像>：一般区民全体が地域福祉の理解を深める。

<現状認識>問題あり：合計12件

一般区民や支援を受ける側などが地域福祉を理解していない。福祉意識低い。等

##### ②近隣関係について

<あるべき姿>：近隣関係をお互い様の心で豊かにし、ささえあう。

<現状認識>問題あり：合計4件

近隣関係が希薄など。

##### ③ボランティア活動について

<あるべき姿>：役割を明確にし多くの人が参加しボランティア活動を自発的に活発に行なう。

<現状認識>問題あり：合計12件

一般区民のボランティアへの非協力的、無関心、無理解など問題：5件など

##### ④高齢者や障害者の福祉ニーズについて

<あるべき姿>：高齢者や障害者にとってすみよい、孤立していない地域社会

<現状認識>問題あり：合計10件 話し相手や楽しむ場がない。4件など

##### ⑤育児・青少年健全育成について

<あるべき姿>：安心して子供を産み育てられる地域社会、環境

<現状認識>問題あり：合計3件 少子化対策が問題。子育ての環境・条件が問題。

子供の中にいじめがないかどうか、など。

##### ⑥地区の地域福祉推進体制について

<あるべき姿>：新しい地域福祉ニーズに対応する地区の推進体制を作る。

<現状認識>問題あり：合計9件・地区社協の組織、予算、事業等推進体制は新しい福祉ニーズに対応できてない。：2件など

##### ⑦その他の関連領域の課題：合計3件

・地域医療、特に在宅看護の推進。・環境保全対策、・いじめのない教育、など。

### (2) 課題に対する具体的な対応策・活動案

#### 1) 現状の把握のための各種の調査活動

##### ①問題掘り起こしなどのための調査について

・高齢者、独り暮らしの方、高齢者世帯、障害をもっている方、障害児家庭、母子家庭、父子家庭、子育てのこと、災害のとき、等についての実態と福祉のニーズの調査：4件など。

②課題の共通認識（共有化）のための活動：調査に基づくマップ、台帳作り。

#### 2) 福祉意識の向上のための活動・事業

・福祉教育や福祉の講座・学習会を開催し、福祉に対する見聞知識を広める。：4件など

##### 3) 近隣関係を豊かにする

・となり近所が気軽に声をかけられるようにするなど

##### 4) ボランティア活動の活発化のための活動・事業

・各区ボランティアの会の組織化など

##### 5) 高齢者や障害者などの福祉ニーズに対応する活動・事業（上記以外の事業）

#### ①個別の課題への対応

・特に男性の一人暮らしの老人に対する食生活、健康管理等を考慮。

#### ②集いのタイプによる対応

・各区ごとのミニデイ・サービス3件など。

##### 6) 育児、青少年健全育成のための事業

・少子化に歯止めをかける意味からも現在の育児手当金などを含め、保育手当を予算化し安心して3人から4人位の子供が生めるよう若い人たちに意識改革を進める。：1件

##### 7) 地域福祉推進のための地区・各区の体制整備と活動・事業

#### ①体制について

・地区社協の組織、予算、事業等、新しい福祉ニーズに対応できる推進体制検討。：2件

#### ②事業について

##### i) 既存事業に対して

・地区等で行われている各種の行事に出席したくてもできない人たちが参加できる手段、足の確保を考える。：2件

##### ii) 新規事業について

・区民にアピールできるような事業を考える。（講演会、映画会、ボランティアの会と子供育成会、公民館との共同の研究会等）

### 3) 各区別の委員の回答結果の概要

各区別に、すなわち、「各区ささえあい会議」別に、回答結果のキーワードを抜き出し要約すると、次のように、整理できる。特徴としては、支援方策が中心であり、地域生活上の課題に関しては、多くが具体性を欠き、ごくわずかに各種の実態調査の必要性を指摘しているが、概ね、そうした具体的な問題や課題への視点が稀薄とみなされる。全体の印象とすればバラバラと表現してよからう。

＜A区＞：高齢者・身障者・子育ての分野別対応活動の提案、福祉意識、ボランティア推進と協力、施設充実、近隣関係、地域組織・行事工夫、行政要望、福祉教育

＜B区＞：高齢者への対応、ボランティア役割、各区ミニデイ、高齢者実態調査、近隣関係、福祉意識向上。

＜C区＞：区ボランティア組織活動推進と支援、福祉意識向上、各区懇談会、ミニデイ、近隣意識へのはたらきかけ。

＜D区＞：問題点の掘り起こし、各種団体と連携、区民にアピールする事業、育児手当て等行政施策充実。

＜E区＞：高齢者実態調査、緊急連絡体制、ボランティア推進、障害者の意見を取り入れる、施設充実。

＜F区＞：福祉教育、食事会。

＜G区＞：サービス利用者のニーズ調査、各区の活動状況調査、福祉教育、高齢者、障害者の問題、近隣の助け合い。

### 3 各区别委員の就任当初の意識調査結果に関する考察

以上の調査結果に基づき、小委員会委員の就任当初の地域福祉に関する意識、認識について考察する。

#### ①共通性：抽象的、非具体的

各区の委員は、全体的に、多様な角度、視点から課題や対応策に関する意見を提出しているが、総じて、抽象的、観念的であり、支援に関しては集団的な方法（「ミニデイ」など）などが散見されるものの、具体的な個別的・日常生活上の支障・困難への視点がきわめて稀薄であることが認められる。

#### ②相違点・役職差

概ね役職ごとに一定の共通性が見られ、役職ごとに共通する傾向が認められる。

福祉関係とは疎い区長は概ね実態調査の必要性を主張し、あまり福祉活動の内容に立ち入らない。一方、民生委員や地域ボランティア団体代表者は福祉関係者は、福祉意識の向上とかボランティア活動推進などの地域福祉の内容に関わる事柄について言及している。

また、区長は、「区民にアピールできる事業や行事」、「区に未加入高齢者の把握と緊急対応体制」など、区長の立場性がうかがわれ、また、行政協力機関としての民生児童委員6名中3名が施設充実や育児手当ての創設など行政要望を表明しており、同じく立場性がうかがわれる。

### 第3項 「一人暮らし高齢者アンケート調査」の概要

この節では、策定委員会としては、初めての対外的な活動である「一人暮らし高齢者アンケート調査の実施概要、調査結果の概要を報告し、それらを考察する。

#### 1 調査の概要

小委員会での2回にわたる協議を重ね、下記の要領で、9月下旬Z地区社協・Z地区区長会主催、各区の民生委員・ボランティアの会を実施主体として、一人暮らし高齢者全員に対する簡易な自由記述式調査票調査を実施した。この調査は、当該対象者の日常生活支障の内容、地域支援の必要性やその内容について明らかにすることを主な目的として、加えて、各区の地域福祉活動計画策定組織への住民参加や関係者の学習効果、さらには各区住民懇談会の懇談材料の提供なども目的とした。

#### 1) 調査の目的

##### (1) 主な目的

最も地域生活上、課題を抱えていると思われる一人暮らし高齢者を対象にして、次の2項目を調査し、モデル的事業の設定、計画策定活動に資する。

①現状の課題についての考え、 ②今後の生活上の必要なこと（ニード）

##### (2) 付随する目的

① 各区「ささえあい会議」主体による、調査票配布、回収作業および回答結果の整理作業の実施を通じて、地域課題に関する学習機会を提供し、メンバー相互の共通理解を深める。

②各区ささえあい懇談会における回答結果の報告を通じて、懇談会の意見交換をより実りのあるものとする。

③調査方法によっては、ボランティアさんなどが協力者として、配布・回収に協力する場合は、回答者との間で、アンケートを介して、話す機会がもて、小地域ささえあい活動の契機となる可能性もある。

#### 2) 調査内容

現在の生活課題と今後必要な活動の内容

#### 3) 調査方法

(1) 実施主体 Z地区社会福祉協議会 ・ Z地区区長会

(2) 調査対象 Z地区居住の一人暮らしの65歳以上の高齢者世帯

(3) 回答用紙等の配布・回収する方 原則として各区の民生委員さん。

(4) 調査方法 (調査票の配布・回収方法)

各区により、調査対象者数などが大きく異なるため、各区で適した方法を検討する。  
原則としては、調査者が、対象者自宅を訪問し、別紙のアンケート調査依頼状(案)  
とアンケート調査票兼回答用紙(案)、封筒を配布し、回収日時と回収者を約束。  
約束の回収者が回収する。対象者自身が回答用紙に記入できない場合は、回収者が聞き書きする。(留置法、状況によっては、郵便による返信も考慮。)

(5) 調査期間：平成9年9月18日～9月30日

(6) 調査結果の報告：10月に予定されている各区ささえあい懇談会において報告される。

(7) その他 調査対象者のプライバシーは厳守されるように扱う。

#### 4) アンケート調査結果の集計

(1) 集計作業の実施者：各区の状況により、柔軟に、協力者を募り、実施する。

(2) 集計作業の協力者：モデル地区活動会議事務局員(A市社会福祉協議会職員)。

#### 5) 分類・整理結果の検討

以上の作業が終了したら、できれば、分類・整理結果について話し合い、各区にどのような課題があるかや今後どのような活動が必要か、傾向や特徴を簡潔にまとめてみる。

#### 6) 懇談会の計画づくり

以上の作業が終了したら、懇談会の役割分担、進め方、内容などについて、話し合い、準備を進める。

懇談会での調査結果用の配布資料あるいは掲示資料などを、わかりやすいように、できれば図などを使って報告資料を作成する。

平成9年9月17日

Z地区在住の一人暮らし高齢者の皆様

Z地区社会福祉協議会

Z地区区長会

Z地区地域福祉活動計画策定のための

アンケート調査について(お願い)

現在、A市社会福祉協議会では、平成11年度から10年間のA市地域福祉活動計画づくりを進めております。その一環として、この度、Z地区がモデル地区に選定され、Z地区社会福祉協議会を中心に、来年10月までの約1年間をかけて、Z地区の地域福祉活動計画をつくることになりました。

その出発点として、一人暮らしの高齢者の皆様がどのようにお考えになっているかをお教えいただき、それを計画に反映するため、以下の要領でアンケート調査を企画致しました。

つきましては、何かとお手数とは存じますが、ご協力をよろしくお願い申し上げます。

なお、回答結果については、あなたの名前は一切出ない形で、内容だけを整理して、各区で開催される懇談会において報告する予定です。あなたの秘密は固く厳守いたしますので、ご安心いただき、ご回答下さるようお願い申し上げます。

1 実施主体 Z地区社会福祉協議会・Z地区区長会

2 調査対象 Z地区居住の一人暮らしの65歳以上高齢者

3 回答方法

①別紙のアンケート回答用紙に、お考えを自由にご記入ください。

②添付した封筒にアンケート回答用紙をお入れいただき、封をして下さい。

③回答用紙を回収に来た者に、封筒のままお渡し下さい。

4 回答用紙の回収方法:

次の者が 月 日頃ご訪問し、回答用紙を回収させていただきます。

5 回答用紙の回収者氏名:

6 回答用紙の回収期限 平成9年9月30日(火)

## アンケート回答用紙

質問1 あなたのお年はいくつですか ? 歳

質問2 あなたの性別に○をつけてください。 男 女

質問3 あなたは現在の生活の中で、不便なことやお困りのことがありますか ?

○印を1つだけつけてください。

ある

ない

わからない

質問4 「ある」と答えた方におたずねします。それはどのようなことですか ?

自由にお書きください。

質問5 Z地区で安心して暮らし続けていくために、何か工夫や支援が必要ですか。

○印を1つだけつけてください。

必要

不要

わからない

問6 「必要」と答えた方に、おたずねします。それはどのようなことですか？

自由にお書きください。

ご協力に感謝いたします。

Z地区社会福祉協議会／Z地区区長会



## 2 調査実施概要

本調査を実施した概要は以下のとおりである。

- 1 調査実施主体 Z地区社会福祉協議会・Z地区区長会
- 2 調査目的 Z地区地域福祉活動計画策定および各7区のモデル事業の検討のための基礎的な資料・情報を収集する。
- 3 調査対象 Z地区居住の一人暮らしの65歳以上高齢者146人全員
- 4 調査方法 アンケート用紙への自記式・留置き法(各区の民生委員さんによる)
- 5 調査期間 平成9年9月18日(木)～平成9年9月30日(火)
- 6 調査内容 ①地域生活上の生活課題、②課題解決に向けての対応・支援方法
- 7 回収結果  
回答者総数 145 人 有効回答者：137 人(男：17 人、女：120 人) 有効回答率 93.8 %
- 8 各区分・性別・年齢別の有効回答者の構成(標本構成)

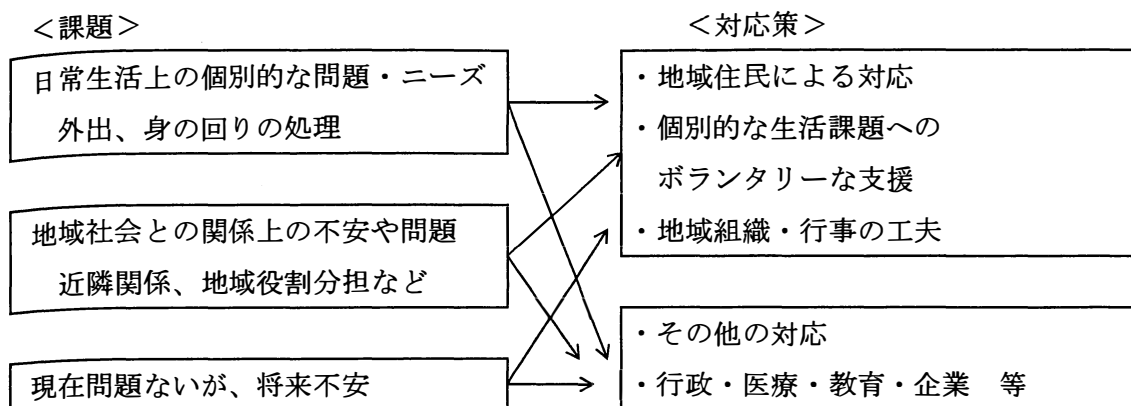
回答状況の特徴：

- ①各区ともに女性が比率的に多い。
- ②各区分の一人暮らし高齢者の実数は、36 人のE区から9 人のG区までの間に分布、平均 20.9 人。
- ③ 75 歳を境として、前期、後期高齢者として分けた場合、回答結果から見て、各区分の後期高齢者の実数は、最多 19 人のE区から最少 1 人のG区までの間に分布し、平均 9.6 人。後期高齢者が 10 人以上居住する区は、3 区あり、いずれも前期高齢者の数を上回る。
- ④歩行困難など身体的に虚弱状態(要支援状態)になっている回答者が多い(質問4の回答内容から)

## 3 調査結果の単純集計の概要

本調査の結果、以下に見るように、各区の有効回答者の半数近くがそれぞれ、何らかの日常生活上の個別的・具体的な支障や困難、不安を抱えている実態が明らかになった。そして、それらへの地域からの支援を必要と考えていることも明らかになった。その概要を整理すると、次の「調査結果の概要の整理」のように、図示できる。

## 「調査結果の概要の整理」



### 1) 単純集計の結果

本調査の単純集計結果は次のとおり。

#### (1) 現在回答者自身が抱えている生活上の支障の有無についての回答状況

質問3 「あなたは現在の生活の中で、不便なことやお困りのことがありますか？」

「ある」：52人（38.0%） 「わからない」：3人（2.2%）

「ない」：82人（59.9%）

特徴：全体の4割弱の回答者が、現在生活上の支障を抱えていることがわかる。

#### (2) 地域生活上の工夫や支援の必要性の有無についての回答状況

質問5 Z地区で安心して暮らし続けていくために、何か工夫や支援が必要ですか。

必要：47人（34.3%） わからない：48人（35.0%） 無回答：11人（8.0%） 不要：31人（22.6%）

特徴：①Z地区で安心して暮らし続けていくための何らかの工夫や支援が「必要」と考えている回答者は、34%ほどで、「不要」と考えている回答者は22%にすぎない（「わからない」という態度保留者を含め7割以上が「不要」とは考えていない）。

②質問3の回答結果（「現在の生活課題の有無」）と比較して「わからない」が35%と非常に多くなっている。

#### (3) 生活上の支障の有無と地域生活上の工夫や支援の必要性の有無の関係

①「現在生活支障あり」とした回答者のうち、約6割が「地域の工夫や支援」が「必要」と回答し、「不要」とした回答者はわずか4%に満たない。

②一方「現在生活支障なし」とした回答者のうち、「地域の工夫や支援」が「不要」と回答したのは35%にすぎず、2割ほどが「必要」とこたえ、4割弱が態度を保留している。

## 2) 回答者自身の現在の地域生活上の支障の内容について

質問3において、現在生活上に支障が「ある」とした回答者は52人。そのうち、質問4において51人がその理由を回答している。支障が「ない」、あるいは「わからない」とした回答者の中にも理由を回答した人がおり、そうした回答も含めて、「現在の地域生活上の支障」の内容について、次のように概略整理できる。

### (1) 回答者自身の現在の地域生活上の支障の内容

回答者自身の現在の地域生活上の支障の内容は、その性質により、次のように分類できる。

#### 1) 日常生活上の個別的な手段的な問題

①買い物・通院など外出上の問題など      ②日常生活の身の回りの処理の支障

#### 2) 地域社会との関係上の不安や問題など情緒的問題

①近隣・友人との交流の欠如      ②地域での役割分担上の不安

#### 3) 現在は問題ないが、将来的には不安など、情緒的問題

①何か起きたとき、緊急時にどうしたら良いか不安      ②経済的不安

### (2) 「現在の回答者自身の地域生活上の支障」を構成する主要な原因・理由について

質問4の回答結果を「現在の回答者自身の地域生活上の支障」の原因や理由は、主に次の3つの要素に分類できる。

#### 1) 回答者本人に関する要素について

##### ①身体状況

加齢による健康状態が悪化し、多くの回答者が歩行困難、重いものを持つことの困難であることが明らかになった。中には目や耳の不自由な方もみられた。このようなことから「買い物」「通院」「食事」「そうじ」「ゴミ出し」「布団干し」など、普通の人なら問題とならないような事柄が、大きな困難として多数回答されている。

##### ②福祉意識・考え方

人様に頼ったり迷惑をかけずに生活するべき、そうするのは恥、という考え方が少なからずみられた。中には神経痛の持病を持っている方でも、生活上の支障「なし」と回答している人もいた。

##### ③心理状況

多くの方が家族・近隣・友人などとの交流を望み、交流がないか少ない人は将来の不安を感じている。

#### 2) 回答者の家族に関する要素について

##### ①家族との交流状況

家族が近くで家族と交流があったり、近隣との交流がある回答者の場合は、不安感は弱い。そうでない場合は、孤独感が強く、将来に強く不安を抱いている。

## ②家族の考え方

「世間体が悪いから一人暮らしの登録をするな」と言われた回答者もあり、生活上の支障があっても我慢を強いられる状況がうかがわれる。

## 3) 地域に関する要素について

### ①近隣や友人の支援の状況

全般的に、生活上の支障を訴えている回答者は近隣・友人からの支援がなく、そうでない人は近隣・友人からの何らかの支援がある場合が多い。

### ②回答者と地域の近隣や友人との交流の状況

回答者と地域の近隣や友人との交流があまりないことにより、一人暮らしの孤独感や不安感が強くあることがあきらかになった。

### ③生活に関わる諸社会資源の配置状況

「店が遠いので買い物が不便」、「病院が近くにないので通院に支障」という回答が非常に多かった。中には「銭湯がなくなり入浴困難」もあった。

### ④自然・気候

「雪かきが大変」、「路面が凍結して外出危険」など自然に関わる支障が少なからず出されている。

### ⑤地域組織における高齢者の役割配分

「隣組ができない」、「出払いができない」ことなどがみられ、地域組織での高齢者の役割配分が心理的に負担になっている人も少なからずみとめられ、配慮の必要性が指摘できる。

## 3) 地域生活上の工夫や支援の内容について

質問5において、「地域生活上の何らかの工夫や支援」が必要とした回答者は47人。そのうち、質問6において、45名が上記の生活上の支障に対応するための具体策を回答した。それらを「地域で対応できそうなもの」と「行政など地域外が中心に対応すべきもの」に分けて次のとおり整理した。

### (1) 地域により対応できそうな地域生活上の工夫や支援について

地域により対応できそうな地域生活上の工夫や支援に関する意見の概要を要約すると、次の3つの要素を豊かにしたり、何らかの働きかけを行うということと、整理できる。

①「本人の個別的な手段的問題に対するボランティア（自発的）な支援を豊かにする」  
「歩行困難で、通院が困難」や「病気のために重いものが持てない」などの生活課題に対

して、多くの回答者が何らかの手伝いを求めている。生活課題の具体的内容は、次の通り多岐にわたる。「買い物や通院の送迎」、「身の回りの世話」、「ゴミだし」、「部屋の掃除」、「庭木の手入れ」、「ふとん干し」、「住居の小修繕」など。

なお、ボランティアに関しては、次のように、見解が分かれていた。

「ボランティアは本当に役立つか」、「上からしてあげるというのではなく、ボランティアと利用者が対等な関係になる必要」などの意見が出されている一方、実際に近隣から通院の送迎をしてもらっている人から、ボランティアの有効性の指摘と、そうした人（ボランティア）への地域的な配慮を要請する意見もある。

#### ②「情緒的問題に対して地域の近隣や友人とのお互いの交流を豊かにする」

「将来急病で倒れた時が不安」、「近所づきあいがなくて、さびしい」などの多くの回答者が、近隣や友人との交流を希望している。具体的には、「近所の方が頻繁に声かけをしてくださるので安心」という意見にみられるように、孤独感解消、日常的な安心感のために、声かけ、友愛訪問などを求める声もあった。また、「集い」を求める意見も多かった。また、緊急時に対応できる仕組みづくりが必要という意見も多かった。

#### ③「地域組織・行事に関する工夫」

「隣組の役など高齢でできない」などの意見も少なからず、散見され、高齢者への役割分担の際の配慮が求められている。

### （２）地域以外により対応可能性が高い地域生活上の工夫や支援について

#### ①行政関係

「歩行困難のため通院困難」の回答者には、交通費が大きな負担となるので、福祉タクシーや福祉バスを要望する方もいる。また、将来要介護状態になった際に入所できる施設の建設・確保などの意見も多い。

#### ②医療関係

「医者が遠くて通院困難」の回答者は、「往診に来てもらいたい」という意見や「すぐ入院できる」体制の充実などの意見があった。

#### ③教育関係

人情ややさしさのある人間を育てる教育の充実という意見もあった。

#### ④その他、生活に関わる諸社会資源関係

「店が遠くて不便」には「商品を届けてもらいたい」という意見も多かった。

## ４ 各区別の調査結果の単純集計

「あなたは現在の生活の中で、不便なことやお困りのことがありますか？ある場合はどのようなことですか？」に対する自由回答を「現在の生活支障」とし、内容により、「手段的支障」と「情緒的支障」に分類した。

「Z地区で安心して暮らし続けていくために、何か工夫や支援が必要ですか。ある場合はどのようなことですか？」に対する自由回答を「地域生活支援方策」として、各区分に単純集計した。結果の概要は以下の通りで、各区により、「現在の生活支障」「地域生活支援方策」について、傾向が異なっているのがわかる。

<A区>：特徴：日常生活の「手段的支障」、「情緒的支障」の両面の支障及び支援が多数求められる。

（１）「現在の生活支障」

- ①手段的支障：歩行困難で買い物が不便、ゴミだしに困るなど１７人
- ②情緒的支障：隣近所づきあいができないなど延べ２人

（２）「地域生活支援方策」

- ①情緒的支援：人と接する事が少ないので声を掛けてもらう事がうれしいので話掛けてほしいなど２人、緊急時の通報について考えてほしいなど延べ４人
- ②その他の支援：往診専門医を置いてもらいたいなど、延べ４人

<B区>：特徴：将来的不安などの情緒的不安が多数回答され、また地域組織役割分担の負担が述べられているのが特徴。

（１）「現在の生活支障」

- ①情緒的支障：寝たきり状態になったときに心配など５人
- ②地域組織役割分担の負担：村役が回ってきたとき、高齢化したとき困る：１人
- ③その他の支障：１人

（２）「地域生活支援方策」

- ①情緒的支援：月１回位、一人暮らし老人を訪問してほしい１人
- ②その他の支援：２人

<C区>：特徴：「手段的支障」が多数提起され、一方、「情緒的支援」を多数求めている。

（１）「現在の生活支障」

- ①手段的支障：庭木の手入れが困るなど９人
- ②情緒的支障：さみしいなど２人

（２）「地域生活支援方策」

- ①手段的支援：福祉タクシーが欲しいなど２人
- ②情緒的支援：体が不自由になったとき手助けをしてくれる人が欲しいなど６人

<D区>：特徴：手段的支障・支援、情緒的支障・支援が回答されるが、それらを上回っ

て、地域組織役割分担負担の支障が多数回答されている。

(1)「現在の生活支障」

①手段的支障：雪かきに困るなど3人

②情緒的支障：病気のとき連絡の方法がない1人

③地域組織役割分担負担の支障：出払い等に出られないので困るなど4人

(2)「地域生活支援方策」

①手段的支援：通院、買い物への支援など2人

②情緒的支援：近所の声かけ運動が必要など3人

<E区>：特徴：手段的支障、情緒的支障、それぞれへの支援が多数回答されている。

(1)「現在の生活支障」

①手段的支障：買い物が不便、店が遠いなど11人

②情緒的支障：何か起きたときにどうしたら良いか不安、友人がいないなど9人

(2)「地域生活支援方策」

①手段的支援：送迎ボランティア等（福祉タクシーは？）はできないか？など6人

②情緒的支援：お互いが隣同士の心の支えあいをもっと大切にする地域社会づくりが必要だと思うなど4人

③その他の支援：5人

<F区>：特徴：手段的支障及び支援が多数回答され、情緒的支障は少数あり、情緒的支援要請はない。

(1)「現在の生活支障」

①手段的支障：体が不自由のため買い物ができないなど7人

②情緒的支障：急に病気になったとき不安など2人

(2)「地域生活支援方策」

①手段的支援：1週間に2回位買い物の手伝いをしてほしいなど6人

<G区>：特徴：手段的支障および支援が表明され、また、情緒的支援も一人回答がある。

(1)「現在の生活支障」

①手段的支障：足の確保がほしい（買い物、通院）3人

(2)「地域生活支援方策」

①手段的支援：福祉タクシー、バスがほしい：3人

②情緒的支援：シルバー110番がほしい：1人

## 5 「一人暮らし高齢者アンケート調査」に関する考察

この調査により、小委員会委員のアンケート結果の全体的な傾向と比較して、地域生活上の問題や支障などの生活実態、とりわけ、個別的な生活上の支障や不安などがより具体的に明らかになっていると考える。同様に、そうした生活上の問題などへの対応方策に関しても、より具体的な個別的援助の方策が多様に提起されていると見なせる。とりわけ、行政区などの地域組織の諸活動への高齢者や障害者への配慮の要請などは、小委員会委員アンケートには見られなかった、生活当事者ならではの視点とみなされる。しかし、自分自身の生活問題中心の回答になるので、地域全体でどのようにそれらの問題に取り組むかという点では、小委員会委員のアンケート結果の全体的な傾向と比較して、微視的な視野になっている。

このような意味で、いわゆる当事者への聞き取りなどの方法による生活問題の実態調査は一定の意義を有すると考えられた。また、選択肢式の回答形式の調査に比べて、この自由回答中心の簡易的な調査票方式は、新たな課題の発見ということを目的とする場合には、有効であると考えた。

## 第4項 各区住民懇談会の概要について

各区において各区関係委員を中心に実施した各区住民懇談会（「各区ささえあい懇談会」）の実施状況を明らかにし、この方法に関して考察する。

### 1 懇談会実施の概要

10月下旬各区（会場の都合で延期しているC区を除く6区）が以下の要領により住民懇談会を実施。ちの地区の地域福祉活動計画策定に向けて、各区の地域福祉課題とそれへの対応方策を論議した。

1) 名称 Z地区各区ささえあい懇談会

2) 開催の目的

① A市地域福祉活動計画モデル地区活動・Z地区地域福祉活動計画策定に関して、各区住民参加者の皆さんに理解していただく。

② 各区の地域福祉課題に関する調査等の事前活動の報告を通じて、参加者に、各区の課題について考えていただき、話し合い、課題の発見・共有化を促す。

③ 懇談会で出され話し合われた各区区民の意見をちの地区地域福祉活動計画に反映させる。

④ Z地区及び各区の地域福祉活動への住民の参加の糸口とする。

⑤ 各区のモデル的事業を検討する。



3) 実施主体 Z 地区社会福祉協議会・モデル地区活動会議・各区ささえあい会議／  
Z 地区区長会

#### 4) 実施状況

次の日程により、一般区民の参加を得て、各区 6 区での地域福祉住民懇談会「ささえあい懇談会」を各区公民館において開催した。

10 月 22 日 A 区参加者合計 44 名（うち一般参加者 33 名）

10 月 25 日 E 区参加者合計 43 名（うち一般参加者 35 名）

10 月 27 日 B 区参加者合計 41 名（うち一般参加者 36 名）

10 月 28 日 D 区参加者合計 48 名（うち一般参加者 40 名）

10 月 29 日 G 区参加者合計 31 名（うち一般参加者 24 名）

10 月 30 日 F 区参加者合計 56 名（うち一般参加者 46 名）

#### 5) 懇談会の実施内容及び方法

次の要領により「各区ささえあい会議」を中心に実施した。

(1) 開催時間：午後 7 時 30 分～午後 9 時

(2) 内容 進行 民生委員

①あいさつ 区長または民生委員

②モデル地区活動＝Z 地区地域福祉活動計画策定の概要説明（事務局：市社協）

③各区の課題・取組み状況の報告

・各区内の一人暮らし高齢者アンケート調査の結果報告（民生委員）

・各区ボランティアの活動状況と課題の報告（ボランティア関係者）

④懇談：参加者からの質疑応答・意見交換・提案

#### 6) その他の事項

(1) 懇談会開催の P R ・ 広 報

できる限りの方法を駆使して、懇談会開催を P R する。主な方法は、各区ごとの別紙開催案内状の回覧、放送。

(2) 記録：記録者による概要のメモ、とする。

[別紙、懇談会開催案内状文面]

平成9年10月

Z地区区民の皆様へ

〇〇区長

Z地区社会福祉協議会

〇〇区ささえあい懇談会の開催のご案内

秋冷の候 日頃、Z地区の福祉向上のためにご尽力くださり心よりお礼申し上げます。

さて、現在、A市社会福祉協議会では、市民の福祉向上のためのA市地域福祉活動計画の策定活動を進めておりますが、その一環として、この度、Z地区がモデル地区に選定されました。

Z地区ではこれまで、Z地区社会福祉協議会を中心に様々な地域福祉活動を推進してまいりましたが、モデル地区選定を機に、さらに一層の福祉活動の充実に向けて、来年の10月までの約1年間をかけて、平成11年から10年間の「Z地区地域福祉活動計画」を策定することに致しました。

この計画は、21世紀を見据え、Z地区区民の皆様が地域で将来もさらに安心して豊かに暮らしていくために、どのような活動や工夫が必要かをみんなで考えて、実行していこうというものであり、区民の皆様が主役の計画づくりです。ですから、できるだけ多くの皆様の声を大切に計画に反映させると同時に、当面必要とすることは、できる限り実践に移して参りたいと考えております。

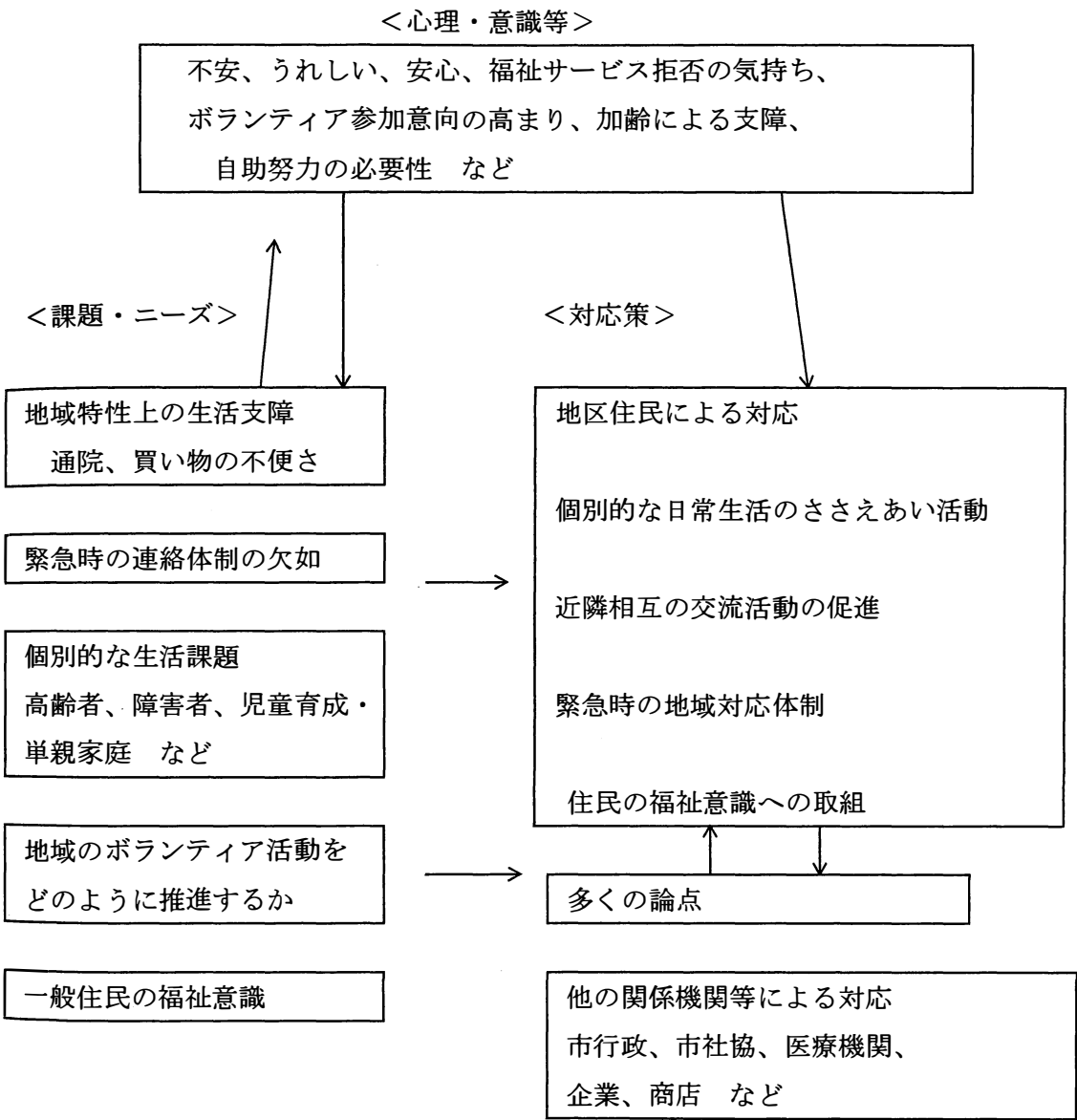
つきましては、〇〇区主催により「ささえあい懇談会」を以下の要領により開催致しますので、ふるってご参集の上、日頃地域生活についてお感じのことやお考えを自由にご発言いただきたく、ご案内申し上げます。

- 1 開催日時：平成9年10月 日 午後7時30分～9時
- 2 開催場所：〇〇区公民館
- 3 主 催：〇〇区／Z地区社会福祉協議会
- 4 主な内容：Z地区地域福祉活動計画づくりの最初の活動として、区で、一人暮らしのお年寄りにアンケート調査をいたしました。その結果のご報告を中心に、参加者からの質疑応答・意見交換などを行いたく存じます。

2 懇談会の懇談内容の概要

各区ささえあい懇談会の懇談内容をZ地区全体にして単純集計し整理すると、下の図のように要約できる。

[懇談会の懇談内容のポイント]



## 1) 区民の地域生活上の心理・意識・情緒面

地域生活上の心理・意識の面、特に次の事柄が意見表明された。

- ①不安感、②うれしいこと、③安心感、④福祉サービス・支援を拒む気持ち、⑤ボランティア参加意向の強まり、⑥加齢に伴う身体機能の衰えによる支障、⑦自助努力の必要など。

## 2) 地域生活上の課題について

地域生活上の次の諸問題が指摘された。

- 1) 地域特性上の生活課題：通院、買い物などの不便さ
- 2) もしもの時、緊急時の連絡・対応体制の欠如
- 3) 対象ごとにも課題：①高齢者・障害者。②児童健全育成。③単親家庭支援。
- 4) 地域のボランティア活動をどのように推進するかが課題。
- 5) 一般住民の福祉の考え方を変える必要がある。

## 3) 地区住民によって対応できそうな日常生活の諸課題に対しての対応策

そうした地域生活上の問題、課題に対して、住民自らがどのように対応するかという点に関して、次のような対応方策が話し合われた。

- (1) 家事・外出移動などへの個別的な日常のささえあい活動。
  - ①買い物（家事）、ゴミだしの手伝いなど。
  - ②通院の支援：ボランティアによる移送サービスなど。
- (2) 近隣における相互コミュニケーション・交流活動：孤独感、不安感の解消
  - ①近隣相互のあいさつ・声かけなど、近隣関係を豊かにする活動。
  - ②集いの場による仲間・友人づくり活動。
- (3) もしものとき、緊急時に地域で対応できる仕組みを作る。
- (4) 福祉意識の向上をはかる。
- (5) その他：地域の防災対策も必要。

## 4) 日常生活の諸課題に対する地域の対応方策の論点

どのようにして、上記の地域生活の課題を地域で解決していくか、その方法や組織、主体などが、多角的に議論され多くの論点が浮き彫りになった。こうした議論を踏まえ、地域のささえあい活動という新しい取組みをより良く作り出していこうという関係者、住民の姿勢や意欲がうかがえる。しかし議論だけでも展開しないのであり、それらの議論を踏まえ、小規模で良いからモデル的に活動内容を限定して試行してみる段階に至っていると考えられる。本計画策定事業は、モデル的事業の試行を通じて事業計画を策定し事業を本

格的に展開する２段階の手法を採用しているが、その必要性を正当化する議論といえる。

論点１：これらの課題対応は、区全体の問題として取扱うのか、従来通りで良いのか。

論点２：具体的な活動の中心はどこか。

論点３：ボランティア活動のあり方について

論点４：運転ボランティア等ボランティアには保険などの問題があるが支援・責任体制をどうするのか。

論点５：プライバシーを守りながら地域福祉活動をどのように進めるか。

論点６：高齢者なのか、障害者なのか、児童育成なのか、何を対象とするのか。

論点７：集いのための場・施設をあらたに作るのか、既存の施設を活用するのか。

論点８：地域の役を「できない」という一人暮らし虚弱高齢者への地域組織の配慮の必要性。

### ５）主に他機関への対応策・提言等

その他、地域生活課題への対応方策に関して、次の諸機関、組織に対しての要望、意見が提起された。

（１）市行政に対して、（２）市社協に対して、（３）医療機関に対して、（４）企業・商店など民間組織に対して

## ３ 各区別の住民懇談会の懇談概要

各区別の住民懇談会の懇談概要については、次のように整理でき、全体的に見ると、区によって、論議の内容や視点がかなり相違していると思なせる。

<Ａ区>：概要：住民主体による支援内容及び推進方法をバランスよく具体的に論議。支援内容に関しては個別的日常生活支援（移送ボランティア）、および緊急体制づくり、相互交流などの地域ネットワーク活動。支援活動推進方法に関して区の組織改正にも及び、中心論点となる。外部への要望は医療関係に関して２件。

### １）小地域での支援活動の推進主体や体制について

（１）区全体の問題として取扱うべきではないか。

（２）具体的な活動の中心はどこか。

①隣組中心、②区ボランティアの会中心、③区とボランティアの会と協働体制

### ２）住民主体の支援活動の具体的内容

（１）移送ボランティア活動などについて、（２）緊急連絡体制、

（３）近隣・小地域の相互交流・情緒的支援

### ３）市行政等へのその他の提案・提言：医療関係に２件

<Ｂ区>：概要：住民主体の支援方法を中心に具体的に論議。ボランティア中心か福祉委

員新設が論点となる。具体的な支援内容は緊急連絡体制のみ。外部の組織等への要望なし。

1) 小地域でのささえあい活動の推進主体・体制について

(1) 区全体の問題として取扱うべきではないか。福祉ボランティア中心。

(2) 具体的な活動の中心はどこか。福祉委員新設。

2) 住民主体の支援活動の具体的内容・方法について

(1) ボランティア活動についてプライバシーの課題、(2) 緊急連絡体制

<D区>：概要：ボランティア活動論を中心に、福祉意識、近隣・小地域の相互交流・情緒的支援など支援内容・方法を論じるが、具体性に欠く。具体的な論点としては、区地域組織の役割分担の高齢者・障害者への配慮、福祉学習についての論点。外部機関への要望等はなし。

1) 住民主体の活動の内容・方法

(1) ボランティア活動について、(2) 近隣・小地域の相互交流・情緒的支援、

(3) 地域組織の役割分担の高齢者・障害者への配慮、(4) 福祉の考え方

<E区>：概要：住民主体の支援活動については、ボランティア活動、福祉教育、福祉マップ作成など具体的な提案あり。近隣・小地域の相互交流・情緒的支援活動については具体性に欠く。区行政への要望多数。

1) 住民主体の支援活動の具体的内容

(1) ボランティア活動について、(2) 近隣・小地域の相互交流・情緒的支援活動、

(3) 福祉学習（教育）

2) 区の行政等への提案・提言

<F区>：概要：主に行政への要望が中心をしめた。その他、地域生活上の支障を指摘。近隣・小地域の相互交流・支援活動の実現も提案される。

1) 地域生活上の支障など：・老人クラブの現状、遊び場の少なさ。

2) 住民主体の支援活動の具体的内容

(1) 近隣・小地域の相互交流・支援活動について

3) 市行政等へのその他の提案・提言：

<G区>：概要：一人暮らしの不安や外出支障などの問題点を指摘。住民主体の支援活動については移送ボランティアの保険の問題や近隣・小地域の相互交流・支援活動に関して、具体的に論議。外部に対しては、市行政や市社協への要望がある。

1) 生活上の不安・支障など

2) 住民主体の支援活動の具体的内容

(1) 移送ボランティアの保険問題について

■ (2) 近隣・小地域の相互交流・支援活動

(3) 市行政等へのその他の提案・提言

#### 4 考察

上記の住民主体により実施された住民懇談会に関して、以下のように考察する。

##### 1) 懇談内容の3類型

これら6区の懇談内容を、①地域住民自身の支援活動を中心に論議したかどうか、②支援の方法、内容などを具体的に論議したかどうか、の2つの観点により、区分すると、次の3つにタイプに分けることができる。

類型①住民主体による支援内容及び方法を中心に具体的に論議。：A区、G区。

類型②住民主体による支援方法を中心に具体的に論議し、支援内容については具体性を欠く。：B区、D区

類型③住民主体というより行政等他機関への要望を中心に論議。：E区、F区

##### 2) 3類型に対する所見

類型①は、懇談会の開催趣旨に沿うものであり、区の小委員会委員関係者が中心にきちんと進化したものといえる。「一人暮らしアンケート調査」結果との関係を見れば、どちらの区も生活支障と支援策の回答が報告されている。

類型②は、支援内容についてあまり論議していないが、調査結果報告により、支援内容はもはや論議する必要はなくなったので、支援方法中心の議論になったと考えられる。また、この二つの区の調査結果には、両方とも地域組織（区、隣組）の役割分担の減免措置を求める意見が複数あり、そうした意見からも方法の検討に重点が置かれたと考えられる。また、D区の場合は、区ボランティアの会が発足したばかりという事情もあり、ボランティア活動の基本的な考え方に関する論議が中心になったが、これは、関係者が意図したものと思われ、地域性がここに反映していると考えられる。いずれにせよ、懇談会の所期の目的はある程度達成していると評せる。

類型③は、住民による相互的支援活動についても散見されるが、行政提言中心となり、懇談会の所期の目的を達成できたかどうかは疑問と言わざるをえない。参加者のみならず進行方法や進行者あるいは関係者の地域福祉の考え方や懇談会の開催趣旨の理解などのなんらかの点が影響を与えたと考えられる。とりわけ、F区はそれが著しい。

なお、Z地区モデル活動会議（地域福祉活動計画策定委員会）は、主に、これまでに概観してきた3つの活動、すなわち、①「小委員会委員アンケート調査」、②「一人暮らし

高齢者アンケート調査」、③「各区ささえあい懇談会」を実施したが、それらの結果を集約、整理した次の「Z地区の地域福祉課題の中間的なまとめ」を、第3回小委員会で承認した。

「Z地区の地域福祉課題の概要」は、主に次の5つの事項に整理された。

- 1) 通院や買い物など、個別的な日常の生活課題を有する区民が多数存在し、その解消に向けた、地域住民による直接的なささえあい活動が課題である。
- 2) 現在は特に生活上の支障はないが、近隣や友人などとの交流の欠如などから、将来や急病になった時を考えると不安や心配があるという区民も多数存在し、その不安解消のために、近隣関係を豊かにしたり、仲間作りをしたりするなど、何らかの住民同志による、いわば間接的なささえあい活動が課題である。
- 3) ボランティアや地区社協など上記の活動を進めていく推進主体のあり方が課題である。
- 4) 一般区民の各位において、福祉や近隣関係に関する考え方や意識が課題である。
- 5) 各種の実態が不明であり、現状把握が課題である。

## 第5項 Z地区の地域福祉ニーズ把握のための方法に関する考察

### 1 事例の結果の概要

以上の実践事例を通じて明らかになった事実の要点を研究目的に沿って、整理すると、次の点が挙げられる。

- ①小委員会委員の当初の地域福祉課題認識は、きわめて抽象的であり、視点も多様であり、住民の地域福祉主体形成の視点も稀薄であった。
- ②一人暮らし高齢者アンケート調査結果は、個別的で具体的な生活上の支障やインフォーマルサポートの必要性認識を示した。また、小地域（各区）ごとにも地域福祉課題が相違する傾向がうかがわれた。
- ③住民懇談会における懇談内容は各区ごとに多様性に富むがおおむねアンケート調査結果を踏まえた具体的な課題に関する住民自身による支援方策を検討した区が多かった。一方、行政要望主体になる場合も認められた。
- ④住民懇談会への参加住民が、社会福祉法制度・サービス水準・各種活動の状況、各種の福祉サービスを必要とする人の生活状況や支障を知らない場合や理解が多様であることが多く、十分な意見交換にいたりにくい場合がある。
- ⑤Z地区内の6つの住区における懇談会では、調査・集計活動に携わった関係者を中心に各区の高齢者の生活実態の理解を踏まえ、概ね積極的、主体的に各区の地域福祉に関して意見交換、論議が行なわれたとみなせる。
- ⑥住民自身による調査活動と住民懇談会を経て、小委員会委員は地域福祉認識を深め、具



## 2 Z地区の2つの地域福祉の課題及びニーズの把握方法に関する考察

この節では、これまで検討してきたZ地区の活動計画策定過程においてとられた地域福祉に関する課題やニーズの把握のための主要な2つの方法、すなわち、「一人暮らし高齢者アンケート調査」と「各区住民懇談会」の機能的特徴と課題に関して、考察する。

まず、この2つの方法は、小委員会発足、すなわち、「小委員会委員アンケート調査」結果の時点から、第6節に提示された「Z地区の地域福祉課題の中間的なまとめの概要」（以下、「中間まとめ」と略す）の決定時点までの間の過程における主要活動方法であり、この二つの活動の効果は、小委員会委員の意識・認識の変化に示されると考える。「中間まとめ」の時点においては、小委員会委員個々の意識調査等は、実施していないが、「中間まとめ」の内容自体が、それを決定した「小委員会委員」の意識・認識と見立てられると考える。

このような考え方により、この2つの方法、「一人暮らし高齢者アンケート調査」と「各区住民懇談会」に関して、考察する。したがって、「中間まとめ」の内容の是非を問うものではなく、「中間まとめ」の概要はひとつの到達点として、これを軸にし、どのような方法が、どのように有効であったかという観点から考察を行なう。

結論としては、以上明らかになった事実に基づき、次の諸点を考察している。

- 1) タスク・ゴールの視点からの考察
- 2) プロセス・ゴールの視点からの考察
- 3) リレーションシップの視点からの考察
- 4) 調査の課題と限界
- 5) 住民懇談会の課題と限界
- 6) 調査と住民懇談会の関係性

### 1) タスク・ゴールの視点からの考察

- (1) 「一人暮らし高齢者アンケート調査」にみる「調査」の機能的特徴と課題

一個別的生活問題及び支援要望の掘り起こしと発見における有効性

「一人暮らし高齢者アンケート調査」結果からこの種の「調査」の機能的特徴と課題に関しては次の諸点を指摘できる。

「一人暮らし高齢者アンケート調査」結果は、最終的な「中間まとめ」と比較すると、最も大きな相違点は次の点である。

すなわち、「一人暮らし高齢者アンケート調査」結果では、個別の生活上の支障や問題、不安そして、それらへの支援方策などが具体的にあらわになったことが大きな特徴である。このように、「一人暮らし高齢者アンケート調査」のような当事者に対する「アンケ

ート調査」は長所としては、個別の生活上の支障や問題、不安や支援要望などが具体的に明らかになる点、すなわち、計画策定主体の側からいえば地域福祉課題の掘り起こし、発見が挙げられる。

## （２）住民懇談会の地域福祉問題の発見、共有化、相互交流の機能的特徴、有効性

「住民懇談会」は、まず第一には、委員などでもない一般区民が計画策定主体に対して意見を表明する機会として重要である。また、地域住民がフェイス・トゥ・フェイスで同じ場で話し合うという形態であるので、それまで余り知らなかった隣人同士がお互いの生活課題や考え方を知り、理解するとか、また新たな知人を得るとかの出会いや相互交流の機会ともなりうる。このことを通じた主体形成の可能性がうかがわれる。住民懇談会の方法は地域福祉問題の地域化、共有化の機能を有し、小地域（事例では各区単位）単位で行なうことは有効である。

## ２）プロセス・ゴールの視点からの考察

### （１）住民主体による調査及び住民懇談会実施を通じた地域福祉実践主体形成の可能性

今回の方法としては、各区の関係者が中心になり、調査から集計、懇談会での報告までを行い、各区の主体性確立に寄与したと見られるし、学習効果が期待されたが、初めてにもかかわらず各区ささえあい会議を中心にして住民懇談会を整然と実施しえたのには、その事前の調査活動が寄与していたとも考えられる。いずれにせよ、調査活動と住民懇談会を地域の住民が主体的に実施するという方法は、地域福祉の主体形成にとって、一定の有効性があるものと考えた。

### （２）住民懇談会の地域福祉実践主体形成の可能性：各区の課題を深める機能的特徴、効果

「各区ささえあい懇談会」の懇談結果は、区により懇談内容や議論の浅深などに大きな開きがあるので、一概に「中間まとめ」と比較することはできないが、「一人暮らし高齢者アンケート調査」や、各区のボランティアなどの活動状況報告をふまえ、地域福祉の課題に対してどのように対応し、より安心して豊かに地域生活がおくれるかという点を話し合ったことでは共通している。そのため、内容的には、各区での地域福祉の推進体制などの議論を掘り下げた所も少なくない。いずれにせよ、「中間まとめ」は、Ｚ地区全体の地域福祉課題の総和を示すものであるが、「各区住民懇談会」は各区それぞれの重点課題を協議したと見なせるであろう。そのため、各区懇談会に内容の相違があったと思われる。計画策定過程を、課題発見、目標設定、課題解決方策検討などいくつかの段階に分けた場合、目標設定までに限定せず、全段階の目的ごとに２つの方法を連結させて地域住民自身が主体的に実施することは、地域福祉主体形成にとって有効性があると考えられた。

### （３）情報提供、住民の福祉学習の機能

また、今回の懇談会においては、計画策定活動の概要や地域のボランティア活動状況な

どの情報提供の機能も担った。そのような多面的な意義が住民懇談会にはあるとみなせる。

#### (4) 課題解決方策の協議を通じた地域福祉の主体形成、地域組織化促進の機能

また、以上は一般的な住民懇談会にあてはまる内容であるが、今回の住民懇談会では問題の掘り起こし、共有化などだけでなく、問題解決方策の検討、そのための推進方法などまで、多くの区で論議された。2、3の区では、それを実施していく推進主体の具体的な検討が行なわれている。極めて短時間の懇談会であったから、結論にまでは至っていないが、今後継続される見通しである。このようにして、まさに住民自身が主体的に地域福祉推進の組織化への検討の端緒を作ったといえる。

この点が、通常の住民懇談会とは異なる点であるかもしれないし、各種調査などとも大きく異なる点であろう。それは計画策定過程における住民懇談会の特質ともいえるかもしれない。いずれにせよ、参加者は単なる調査対象者ではなく、主体的な地域福祉推進の担い手としての役割、機能を担ったことになる。この点がこの懇談会の大きな特徴であろう。

### 3) リレーションシップ・ゴールの視点からの考察

#### (1) 小委員会委員の意識変容とこの過程における2つの活動の有効性

「小委員会委員アンケート調査」結果と「中間まとめ」と比較すると、最も大きな相違点は次のように明瞭である。

「小委員会委員アンケート調査」結果は、基本的には各委員の個人的な認識を示しているものであるが、それらを集約しても、ほとんど具体的な生活課題や福祉課題は記されていない。「中間まとめ」においては、生活問題、福祉課題は「通院、買い物、家事の不便などの生活課題」、「近隣との交流欠如による情緒的・心理的不安の課題」、「将来の精神的不安」というより具体的な3つの事項に分けて、記述されているように、きわめて具体性を帯びている。

要するに、発足当初の小委員会委員は、「福祉ニーズ」や地域福祉の課題の具体性が欠けていた、すなわち、現実の生活問題の認識が稀薄であったといえる。ところが、委員会発足から、委員会は主に2つの活動しか行なっていないが、この二つの活動を通じて、「中間まとめ」に示された課題認識へと委員会委員の認識が変化・到達したことは事実である。小委員会委員の漠然とした課題意識がより現実的で具体的な課題意識へと変化したこの変化は、この委員就任当初に実施した「小委員会委員アンケート」の調査結果と「中間まとめ」の内容との相違から明らかであり、したがって、その変化はこの間に行なった活動の効果と見なされる。すなわち、Z地区の地域福祉活動計画策定過程において用いられた地域住民に対する2つの方法は、小委員会委員の意識・認識の変容を促すという観点から、一定の有効性が認められたと主張できる。

#### 4) 調査の課題と限界

### (1) 調査における課題の個別的提示、課題共有化、解決方策検討における限界

住民に対する調査では、回答者自分自身の生活状況からの視点が中心で、「中間まとめ」のように、地区全体や各区での地域福祉の推進体制をどうするかといった視点が稀薄であった。地域全体の視点や各種の支援方策検討においては不十分であるという短所が認められる。従って、こうした調査は個別的な課題の発見には一定の有効性をもちうるが、地域社会の共通の課題として地域住民に共通認識されるためには、また、その上で、これらの課題の解決方策を検討をしたりするには、個別的问题と地域の課題として共有化するための、別の方法が求められよう。そうでなければ、地域社会が取り組む方向には向かわない。この調査結果がマスメディア等で報道されようとも、その情報は結局個人個人が有するだけであり、地域課題へと昇華することはないに違いない。従って、地域住民が課題の共通理解、共有化を図っていく方法が必要であろう。それは、調査などの方法ではなく、また情報提供でもなく、地域住民が集まり、問題を学び、話し合う以外に方法はない。そのことがあって、初めて、このような調査方法が生きてくると考える。

## 5) 住民懇談会の課題と限界

### (1) 情報提示の手法の工夫

今回の懇談会においては、「ひとり暮らし高齢者アンケート調査」結果や地域ボランティア活動状況の報告が行われたことから、懇談内容から見て、実質的な話し合いが行われたと評することができる。そして、F区を除いて、おおむね、ほとんどの区では、「一人暮らし高齢者アンケート調査」結果の内容を踏まえて、懇談したことにより、概ね、具体的で個別的な日常生活支障への支援という視点から、意見交換が行われている。（とくにA区、G区、E区など）このことから、こうした具体的な生活上の支障とそれへの支援方策に関する調査結果はかなり多くの区の懇談内容に影響を与え、方向づけの役割を担ったと言える。こうしたニーズ調査結果等の情報提示をもとに懇談する方法は、個別的・具体的な生活課題への視点を強めるという点で、かなり有効と考えられる。

そうした検討材料がない場合、委員アンケート結果のように、きわめて観念的な意見しか出てこないのではないかと推測される。

また、このことは、見方によれば、「住民懇談会」参加者、すなわち委員会委員、ボランティア、一般区民などと「一人暮らし高齢者」とを、「一人暮らし高齢者アンケート調査」という調査結果を媒介にして、地域生活上の課題認識という点で、結び付け、一定の共通理解をもたらす機能をもったのではないかと考えられる。この懇談会がなければ、「一人暮らし高齢者アンケート調査」という調査結果すなわち、一人暮らし高齢者という当事者と、委員会委員、すなわち、区長とか、ボランティア、民生委員など地域社会の地域福祉の関係者のそれぞれの意識、認識は、小委員会発足当初の委員アンケート調査結果のように、ばらばらに、遊離して個別に脈絡無く並列されたままであったことと思われる。こ

の懇談会により、はじめて、それぞれの関係者の意識や認識は相互補完的に結びつき、一定の方向性を持ち、それぞれの位置づけが定まったと考える。

## （２）住民懇談会の進行手法の工夫

住民懇談会は地域住民の生活課題を把握するために、上記のようないくつかの有効性が認められたが、福祉認識には個人差があると考ええる。委員会発足当初の委員アンケートでもきわめて抽象的な見解が多かった。そうした点を考慮して、住民懇談会では一人暮らし高齢者の生活課題を整理して情報提示する形態をとったが、一定の限界があると考ええる。

より福祉サービス利用者の生活実態や支援実態の理解を深めながら、地域福祉の課題を検討する手法の究明が必要であろう。

また、身近な地域単位の住民懇談会は、地域に密着した生活課題が表明されることが期待されるが、おのずと一定の力関係が作用し、自由な発言を抑制する場合も考えられる。その意見表明の手法も工夫が必要と考えた。住民懇談会では、任意に発言したい人が自由に発言する、あるいは司会が知っている人を指名して呼び水をするなどの手法をとっていた。そのため、懇談会によってはあまり活発な意見表明がなされない場合もあった。そこで、ノミナル・グループ・プロセス手法などを導入する必要があると考えた。

（この点については、次節で検討する。）

## （３）住民懇談会をより有効に実施する関係者の力量の課題

住民懇談会が全て上記のような機能を持っているというわけではなかろう。懇談会開催の位置づけや目的設定によっては、単なるニードの表明や行政等への要望だけで終わってしまうであろう。そうした場合は機能としては、何も住民懇談会という形態をとる必要はないことになる。懇談会という形態を取るのは、住民同士が話し合っ、何らかの意思形成を行なうことにあると考えられる。そのような機能を引き出すためには、いろいろな要素が必要であろうが、A区などはその可能性を示していたと考える。

一方、6区のうち、F区は唯一、「一人暮らし高齢者アンケート調査」の結果をほとんど踏まえず、住民主体の活動という視点に欠けた行政提言中心の論議に終始した。では、なぜF区の懇談会は、こうした結果を招いたのであろうか。

まず、「一人暮らし高齢者アンケート調査」結果をみると、明確な行政要望はないので、この調査結果からの影響は考えられない。そこで、委員アンケートを見てみると、本町の区長、民生児童委員（ボランティア会兼務）ともに、住民自身による活動や個別的支援の視点、発想がうかがわれなことがわかる。特に民生委員が行政要望型の発想・意識を持っていることがうかがわれる。このことから、限られた検討材料だけからではあるが、懇談会の進行・運営を中心に担った関係委員の意図・意向が懇談内容に強く反映したものと推測できる。

## （４）事前的情報提供・学習活動の必要性

住民懇談会の懇談内容はそれを中心になって運営する委員等の住民の福祉認識・意識な

どの影響を受け、また参加者の多くが十分な現状の知識をもっていないために、地域福祉実施主体形成の方向性とは異なる方向性の議論が行われたり、十分な意見交換ができない場合もあり、事前の関係者の福祉学習などの必要性やコミュニティ・ソーシャルワーカーの関与などが課題とみなされた。またそれに加えて、地域福祉の概念、アプローチ・モデルの多様性を前提して、どのように一定の合意が形成できるか、あるいは、創造ができるかが大きな課題とみられた。

以上のことから、懇談会の懇談内容は、場合により、懇談会を中心的に進行・運営する関係者の意識にかなり左右されることがあると考えられる。だとすれば、ここにコミュニティ・ソーシャルワーカーなどの地域福祉を十分に理解し、各種の技法を駆使できる専門家の存在の必要性が指摘できる。事実懇談会では社協職員などが要所において住民の意見の引き出し役を行っていた。あるいは、地域におけるこうした地域福祉の推進にかかわる関係者の事前の学習活動等が必要と言えるのかもしれない。この他、その懇談会の参加者が一定の見解を持ちうる程度の関係情報提供と懇談課題の明確化も必要と思われた。このような条件を揃えると、住民懇談会は、計画策定委員会と同様な役割と機能を発揮すると考える。

#### (5) より多くの多様な地域住民の参加を引き出す課題

今回の住民懇談会の参加者は、各区、全般的に高齢者が多数を占めており、若い層は、さほど多くなかった。住民懇談会開催の目的、趣旨に、より多くのより新たな地域住民の地域福祉活動への参加や理解の促進があるとすれば、もっと幅広い年齢層の参加が課題であろう。そのためには、子育ての問題や教育をテーマにするのも良いであろうし、開催時間などを再検討するのも良いであろう。様々な工夫が必要であろう。

### 6) 住民懇談会と調査の関係

住民懇談会と調査の関係については、次のように整理できる。

(1) 調査という方法も、住民懇談会という方法も、計画策定過程を、課題発見、目標設定、課題解決方策検討などいくつかの段階に分けて、各段階の目的ごとに適切な方法を使い分ける必要があるといえる。

(2) 調査という方法と、懇談会という方法を対立的な方法ととらずに、相互補完的な方法とみなし、両者を融合するような組み合わせ方により実施すると相乗的な効果を期待できると考えた。

## 第2節 ノミナル・グループ・プロセス手法による住民懇談会の事例

ここでは、前節の考察を踏まえて、ノミナル・グループ・プロセス手法ときわめて類似した手法による住民懇談会を用いて、地域福祉ニーズの把握を行った事例をとりあげる。

本事例を取り上げるのは、地域住民の意識や態度などの地域実情に即した形で創意工夫し、ノミナル・グループ・プロセス手法と共通した手法により住民座談会を実施した事例であること、そして、本事例企画にあたり、以下でみるよう、本研究の視点であるところのタスク、プロセス、リレーションシップの3つの視点に留意して企画・実践していることなどをその理由としている。なお、本事例に関しては、筆者は直接参加してはいないが、関係者からの話および学会報告内容及び（注1）『鶴岡市地域福祉計画策定のための地域住民座談会報告書』（2003年3月鶴岡市発行）から事実関係を明確化し、考察している。

### 第1項計画策定着手時点での地域福祉の状況と地域福祉計画策定方法の考え方

#### 1 計画策定着手時点での地域福祉の状況

鶴岡市は、1990年の老人保健福祉計画策定、あるいは鶴岡市社会福祉協議会の地域福祉活動計画策定の際にも、いち早く地域福祉の考え方を政策化してきた。

1) 市内を7ブロックに分け、在宅支援センターを各ブロックに設置し、できるだけ住民のアクセシビリティ（接近性）を大切にし、生活全体を支援できるよう体制を整備してきた。

2) 障害者生活支援センター（「かたぐるま」）を設置し、障害者の地域自立生活支援の拠点整備とシステム化を図ってきた。

鶴岡市社会福祉協議会は市内21地区に地区社会福祉協議会を設置し、住民参加の活動に取り組み、24時間ホームヘルパー派遣制度など在宅福祉サービスの実施に努めてきた。

#### 2 地域福祉計画策定方法の考え方

鶴岡市では、今回改めて既存の老人保健福祉計画、児童育成計画、障害者計画を見直し、それらを総合的に位置づけなおす地域福祉計画を策定することとした。（2002～2003年度）

##### 1) 計画策定の視点

本住民座談会の方法を企画した研究プロジェクトチーム代表の日本地域福祉研究所の大橋謙策所長の趣旨説明によれば、地域福祉とは、福祉サービスを必要としている人々の地

域での自立生活を支え、支援する公私協働の新しい社会福祉サービスシステムであるとし、次の2つが重要であるとしている。

①地域福祉は、児童福祉、障害者福祉、老人福祉という社会福祉における分野毎の縦割り行政を見直し、横断的にサービスを提供したり新しいサービスシステムを作ろう。

②また、行政と住民とが新しいパートナーシップ（協働関係）を構築し、市民参加の地域福祉実践も含めた新しいサービスシステムを作るという理念を有する。

その具体的方策として鶴岡市は地域福祉計画策定を開始したが、その策定にあたり、同計画を次のように位置づけるとしている。

①各地方自治体単位で、その自治体の地域特性を踏まえて、上記の地域福祉を総合的に推進するための計画である。②したがって、行政が提供すべき福祉サービスの目標量を提示するだけでなく、その地域に住む住民の社会福祉意識を豊かに発展させていく行動計画の意味合いも含めて計画が策定されることが必要である。③そのためには、計画策定にあたっては住民参加で策定することが大事である。

①鶴岡市の地域福祉計画が地域の特性に見合ったものとなり、②徹底した住民参加の新しい方法を実施することを目指した。これらの考え方は、本研究のタスク、プロセス、リレーションシップ・ゴールの視点とまさに合致するものと考えてる。

## 2) 計画策定における住民座談会実施の考え方

以上のような考え方にに基づき、生活課題、住民ニーズを把握するために座談会の方法、手法に関しては、次のような特徴的な方式を構想した。

既に鶴岡市では①数量的なアンケート調査、②関係団体・組織の聞き取り調査は、既にルーティンワーク（日常業務の一環）として行っているし、③全21学区レベルでの地域住民懇談会等の手法を既に実施した。このような前提のもと、より住民生活に身近な町内会、自治会単位でのよりきめ細かい単位ごとに、住民の生の生活実感や課題を把握することを目指す。

## 第2項 地域住民懇談会実施の概要

報告書によれば、地域住民懇談会の考え方の概要は次のとおりである。

1) 目的：市内190余の町内会・自治会単位にきめ細かく住民福祉懇談会を開催し、住民参加を促進し、潜在化したニーズを把握・話し合う機会とする。

生活主体者である住民の視点にたった地域福祉計画づくりとは、まず①地域住民が、今、どんなことに興味をもっているのか、②どんなことが課題と思っているのかなど、膝を交えて直接対話をするのが大切と考えた。

## 2) 経過と運営

①準備作業一手法の設定：鶴岡市地域福祉計画（仮称）策定ワーキンググループ（総務部



企画調整課、商工課、都市整備課、建築課、学校教育課、社会教育課、市民生活課、健康課、介護サービス課、社会児童課、福祉課、そして社協地域福祉課の主として係長クラス 18 名で構成) で、担当者向けマニュアル「みんなこばえちゃ暮らしの車座トーク」を作成。

②**住民福祉懇談会の呼びかけ、設営、進行の役割分担**：職員が地域に出掛け、膝を突き合わせて住民と懇談することにより、新しい社会福祉のあり方を実感できるであろうし、職員としての自覚と喜びを体得できる機会になるとの仮説のもと、鶴岡市の健康福祉部の職員並びに鶴岡市社会福祉協議会の職員が 3 人一組のチームを組んであたることとした。

③**研修実施**：11 月 5 日に午後 2 回、夜 1 回の計 3 回研修を実施。その研修に参加したのは保健福祉部に所属する保育士を含む職員と社協の介護職を含む職員など 168 名。

④**協力依頼**：市民部を通して町内会・自治会長、駐在員の会合にて地域座談会の趣旨を理解していただいた上で、協力を依頼している。

⑤**広報活動**：地域座談会が各地で開催されている間、参考資料にあるように事務局から「みんなこばえちゃ 暮らしの車座トークだより」を発行して担当者に配布し、各地で行われている住民座談会の様子を掲載し、情報の共有化を図っている。この間、新聞・テレビなど各マスコミの報道に取り上げられ、また厚生労働省他県内外に反響が生まれた。

### 3) 実施概要

2002 年 11 月から 2003 年 3 月末までの 4 ヶ月間、計 241 名の職員は 3 人 1 組でチームを組み、コミュニティセンターや公民館などの場所で、住民座談会を開催。「今住んでいる地域で、誰もが自立した生活が送れるまちづくりのため、地域に今何が必要か、何が課題か」を住民と一緒にその課題について話しあう機会とし、その内容を明らかにするため、次のような住民懇談会の方法をとった。

○**手法**：住民の率直な意見を引き出すため、意見をカードに書いて、「健康」、「子供」、「高齢者」、「障害者」、「地域活動」、「環境」、「交通」、「防災」の 8 つの分野別に分類し対話を進める形式をとった。

①**個別カード記入**：住民福祉懇談会に参加した住民一人一人のニーズを受けとめるために、とくに座談会ではなかなか発言できない住民のニーズキャッチも行えるよう、各人にカードを渡し、参加者が「地域生活上問題だと思えるニーズ」をカードに一枚一枚書いてもらう。

②**意見交換による相互作用の促進**：書かれたカードを座談会の場で、取り上げ、意見交換をすること。カードに書かれた内容から様々に波及した意見を引き出す、その引き出した意見自体が新たなニーズの場合もあるし、その過程が住民相互の福祉学習の機会になると想定。

○**その他** 地域座談会が各地で開催されている間、事務局から「みんなこばえちゃ 暮らしの車座トークだより」を発行して担当者に配布し、各地で行われている住民座談会の様子を掲載し、情報の共有化を期した。

### 第3項 地域住民懇談会の実施の方法・手法

この地域住民懇談会の実施にあたっては、事前に準備した実施マニュアルにより、方法を標準化して、実施している。以下そのマニュアルを示す（注2）。

地域福祉計画地域座談会担当職員マニュアル「みんな こばえちや 暮らしの車座トーク」

＜地域、個人・家族、行政、ボランティア＞

鶴岡市地域福祉計画（仮称）策定ワーキンググループ作成

#### 〔1〕事前調整・打合せ

##### 1. チームの調整・打合せ

###### （1）チーム及びチーム職員の確認

※チームの変更は原則なし

※「地域座談会担当割表」

###### （2）リーダー（各課長）、サブリーダー（ワーキング職員）の確認

※連絡・調整はサブリーダー中心に行なう

###### （3）担当する学区・地区の確認

※各職員それぞれの地元（原則）を担当とする

###### （4）座談会の日時、場所の調整

※サブリーダーが各町内会・地区と調整する

###### （5）各職員の担当町内会・地区の決定

※サブリーダーが原案をつくり、各チーム職員と調整し決定する（原則1地域3名）

※サブリーダーは決定後事務局へ報告をする

###### （6）各職員担当町内会・地区の確認

※当日のパートナーの確認

※当日どうしても出席できない場合は、チーム内で調整、対応する

###### （7）当日資料（部数）、作業用文房具等の確認

※資料、文房具は事務局で準備する

###### （8）「地域福祉計画地域座談会担当職員マニュアル」の再読

※座談会の流れの再確認

＜事務局＞福祉課福祉計画係

#### ☆ポイント1

◇サブリーダーを中心に常に連携をとる

◇パートナー同志、事前に一度は顔を合わせる努力をする

◇お互いパートナーまかせにしない

## 2. 町内会・地区との調整・打合せ

### (1) 担当町内会・地区との調整

※各担当職員が分担し開催までの調整をする

### (2) 町内会・地区側の担当者（窓口）の確認

※準備を進める中で常に連携をとる

### (3) 開催周知用チラシの部数、周知方法の確認

※担当職員は必要部数を事務局へ連絡する

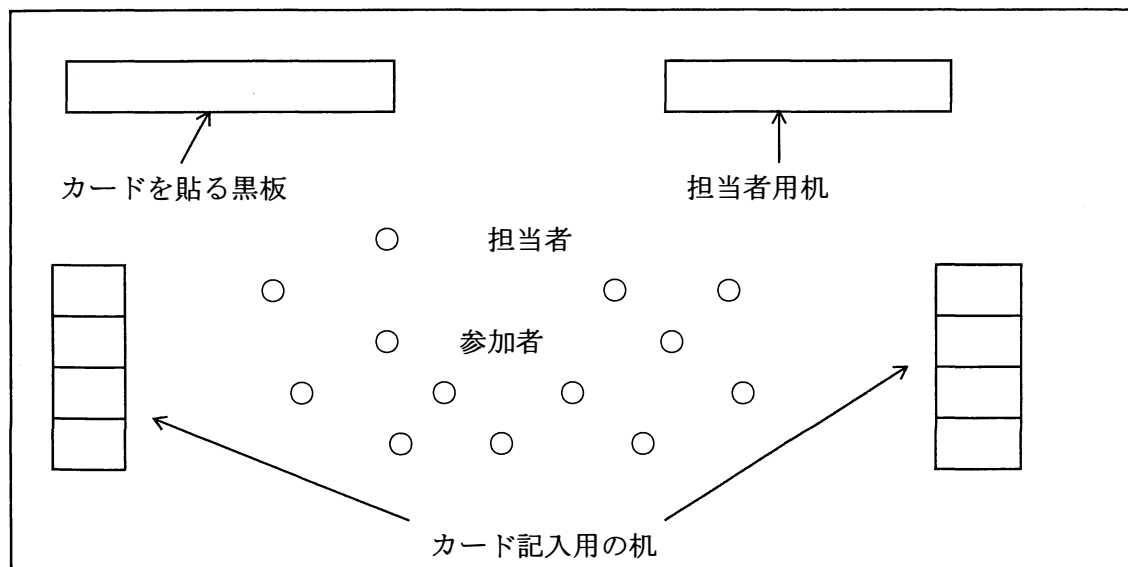
※周知用チラシの届日の確認をする

※周知用チラシは担当職員が届ける（座談会への再度の協力お願い、細部の打合せをする）

### (4) 当日の会場レイアウトの確認

※町内会・地区の担当者と事前に確認する

ロ会場のレイアウト＜例＞



### (5) 会場準備等の確認

※会場準備時間、当日の受付の確認をする

※会場によっては施鍵の対応が必要（鍵の保管場所等の確認）

### (6) 町内会・地区代表者のあいさつの確認

☆ポイント2

◇町内会・地区の担当者と、常に連携を密にする

◇会場レイアウトは、雰囲気づくりの第一歩（教室スタイル・講演スタイルは避ける）

※準備する物のチェック

□説明用資料

※開催周知用のチラシ      ※「少子・高齢化データ」      ※「カード記入のヒント」

□記入用カード      □鉛筆      □消しゴム      □マジック      □模造紙      □テープ

□記録・報告用紙      □感想記入用紙（職員用）      □勇気と笑顔

[2]座談会当日

1. 会場準備

（1）会場づくりは町内会・地区と一緒にする

（2）役割分担、資料の確認

（3）町内会。地区代表者のあいさつの確認

2. 座談会開始      < 2 時間 >

※進行 担当職員

☆ポイント 3

◇先生はいない

◇お客様ではダメ

◇決まった答えはない

◇身体も使おう

◇笑いを取り入れる

◇感性を豊かに・キャラクターを発揮    以上    努力！！

（1）町内会・地区代表者のあいさつ      [ 1 0 分]

（2）担当職員自己紹介

※所属、名前、仕事の内容は基本

（3）参加者の自己紹介は省略する

☆ポイント 4

◇自己紹介は雰囲気づくりの第 2 歩

◇自己紹介は笑顔が大切

◇担当者同士、他己紹介をする方法もある

(4) 座談会の主旨説明 [10分]

※資料を参照「座談会開催にあたって」

作業手順

①町内会・地区の皆さんへのお礼から始める

※担当者それぞれの業務の関わりから

※地域活動全般に対して

②昨今の地域をとりまく状況について

※地域の問題が多様化、複雑化している

※資料データの活用（「高齢化率の推移・少子化の推移」国勢調査から）

③問題解決が行政等の取組みだけでは行き届かない現状について

※介護者への支援や励まし・除雪問題等

④「福祉」を「生活」に置き換えて考えてみることにについて

※地域のなかで 安心した生活を送れるまち

⑤一緒に問題を考え整理していくことについて

※今回の「計画」づくりの第一歩

☆ポイント5

◇参加者が、多様な問題をイメージできるように

◇町内会・地区の皆さんと、ひざを交えて話し合うことから計画づくりが始まる

◇難しいが、短時間で簡潔明瞭に

(5) 課題の抽出作業（イメージづくり） [10分]

作業手順

①主旨説明を踏まえて、漠然としたイメージからさらに身近な地域（今日、集まった単位）

での具体的な問題、課題を考えてみる

※1～2名の参加者へ質問してみる

※参加者へすぐにカード記入は求めない

②担当職員が、自分自身の目で見えた具体例（仕事から・生活から）を上げてよりイメージ

化を進めてみる

<例>・ゴミ出しの問題 ・除雪の問題

・子どもの遊び場の問題 ・介護の問題

③「カード記入のヒント」を使い、さらに課題が出やすいよう作業を進め、カードの記入

へ移る（「カード記入のヒント」は一定の生活分野を示したもの）

(6) カードへの記入作業 [10分]

## 作業手順

### ①カードの活用方法について説明する

- ※抽出された課題を整理（共通課題）してみる
- ※課題を参加者で共有しながら話しをしてみる
- ※カード一枚一枚が計画の基礎資料となる

### ②カードへの記入方法を説明する

- ※黒板または模造紙に書いて示す
- ※書かれた課題が「カード記入」のヒントのどの分野に入るか番号を記入する
- ※課題一つにつき1枚のカードを使用する

### ③「カード記入」のヒントのどの分野にも当てはまらない場合は、番号は必要ない

### ④課題記入は一人何枚書いてもかまわない

### ⑤記入できない人へは職員がフォローする

### ⑥基本的に、誰が何を書いたかわからないことを確認

#### <記入例>

- ・地域の子どもたちが、声をかけてもあいさつをしなくなった
- ・高齢の夫が、高齢の妻を介護しているので心配だ
- ・ゴミ出しのマナーがなっていない

### ※カードへの記入作業ができない場合の対応

カードへの記入作業が困難（参加人数が少ない・書くことへの抵抗感等）と思われた場合は、無理に作業を進めず、担当職員が「カード記入のヒント」の課題分野別に話題を提供し、そこから出された課題をカードに記入し、貼りながら座談を進めていく→（8）へ

### ☆ポイント6

◇カード記入作業は雰囲気盛り上げてから

◇書くことに抵抗感がある人へフォローする

◇個別の具体的な課題は大切にすも、その部分に特に集中しないようにする

◇「カード記入のヒント」を活用する

## （7）記入されたカードの整理作業 [15分]

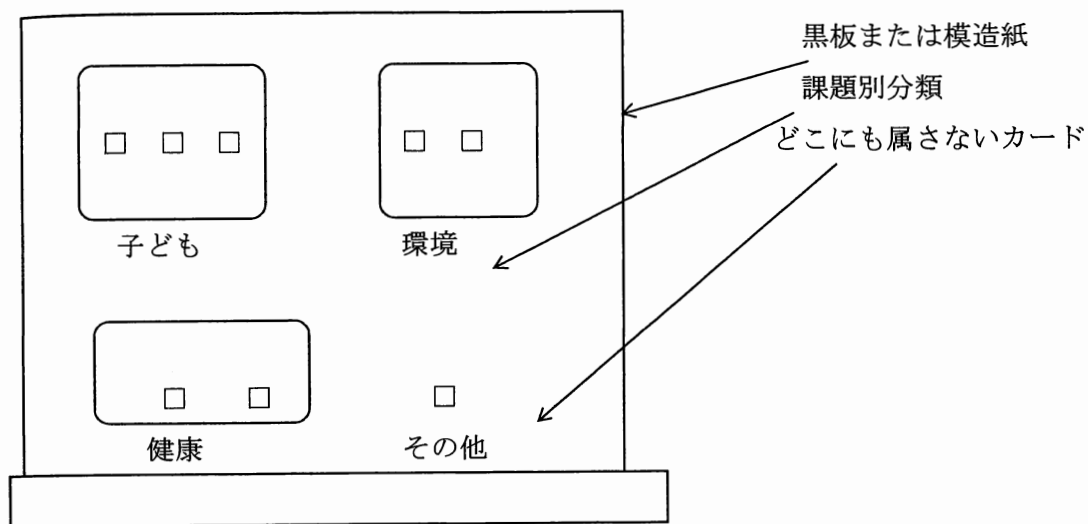
### 作業手順

#### ①全ての参加者がカードに記入したかを確認する

#### ②記入されたカードを全て回収し、課題分野別に分ける作業を進める（「カード記入のヒント」参照）

#### ③一人がカードに記入された課題を読み上げ、一人が課題分野別に黒板または模造紙に貼る

- ④分類されたカードを丸で囲み、「カード記入のヒント」のなかの分野（環境・子ども等）別タイトルを記入する
- ⑤分類から外れるカードの場合は、その他として分類する
- ⑥2つの課題が記入されている場合は担当職員がカード2枚に整理して課題分野別に貼る
- カード貼りのレイアウト



#### ☆ポイント7

- ◇一枚一枚のカードを大切に（カードが命）
- ◇作業を無言でもくもくと進めない
- ◇カードに書かれた課題をきちんと読み上げる
- ◇分類段階で地域の特徴的課題を把握する
- ◇記入した人が誰かわからないよう配慮する（原則）

#### （8）課題に対する話し合い（フィードバック） [50分]

##### 作業手順

- ①参加者に、貼られたカードを見せ感想を聞くことから始める
- ②担当職員が感想を言う

<例>・この町内会は、他の町内会と比べると課題（カード）が多いですが、でもそれだけ町内会の方々が、色々なことに目を向けているからではないでしょうか

・特にこの町内会は、介護の課題（カード）が多いが、近くに老人ホームがあつて、高齢者の問題を身近なこととして考えられるからではないでしょうか

- ③分類した分野別ごとに話題提供し進める

※多くのカードが集まった課題から話題にする

※担当者の得意とする課題から話題にする

※少ないカードの課題から話題にする

④カード一枚一枚に記入されている課題の特徴を言いながら、参加者へどう思うか問いかけてみる

＜例＞ ・「環境」の問題で分類されたところから話題にしたいと思います。カードを見ると、ゴミの出し方のマナーに関するカードが多いようですが、みなさん日々の生活の中でどう感じていますか・・・

・みなさん何れ自分のこととして心配なのか、やはり介護に関するカードが多いようです。現在介護をされている方、経験した方、また今後、介護に対し心配な方いろいろ話をしてみてください

・このカードから、個別問題として「子どものしつけ」について大変悩んでいるように感じますが、地域で子育てをどう考えたらよいか話題にしたいと思います。

⑤1つの話題が途切れたら次の話題へ移る

※臨機応変に対応する

⑥話し合いの中から、あらたに課題が出された場合には、その都度、担当職員がカードへ記入し追加で貼る

⑦貼られたカードについては、必ず話題として使用する

⑧話し合いのなかで随時出される意見等は、記録係（担当職員）が記録する

## ☆ポイント8

◇1つの課題に集中しすぎて、そのことだけで終わらないようにする

◇全ての参加者が発言するよう配慮する

◇話をすすめる中で、参加者のキーパーソンを把握する

◇キーパーソンをうまく活用する

◇話し合いのなかから、追加カードをより多く貼る

## （9）まとめ作業 [10分]

### 作業手順

①全員が発言をしたか確認する

※一言も話しをしていない参加者がいたら感想を聞く（無理はしない）

②参加者へ最後に何かご意見等ないか聞く

③担当職員が感想を言う

④今後の「計画」づくり（予定）について説明する

※今年度基礎資料づくりとして町内会・地区での座談会開催、並びに関係団体との座談会予定

※来年度基礎資料を基に、各課が連携してのまとめ作業を行なう



(健康・福祉・社会児童・介護サービス・市民生活・企画・商工・建築・社会教育・市社協)

#### ☆ポイント9

◇カード1枚1枚が、貴重な基礎資料となることを強調する

◇個別の具体的な問題で、緊急の対応が必要と思われる課題については必ずフォローする。

(相談窓口の紹介・担当課への連絡等)

### 3. 座談会終了 [5分]

(1) 町内会、地区代表者あいさつ

(2) 担当職員お礼のあいさつ

(3) 後片付け

(4) 町内会・地区代表者、担当者へのお礼

※座談会を通じての感想を聞く

### 4. 報告

(1) 「座談会実施状況報告書」の提出

(2) 課題記入カードの提出

(3) 担当職員それぞれ感想を書き提出

※提出先事務局

<平成14年11月作成>

## 第4項 住民座談会の実施結果と考察

### 1 住民座談会の実施結果

本住民座談会は、約4ヶ月間に133の町内会単位で開催された。座談会参加者総数は、2,100名、カード総数は5,299枚(有効カード数は5,180枚)、そして、1回の座談会における平均参加者数は、15.7名、平均カード数は38.9枚であった。

これらの座談会での住民からだされたいろいろな意見は、市全体として集計され、内容ごとに分類・整理・分析された。これら一連の住民座談会に関する実施結果については、

『鶴岡市地域福祉計画(仮称)策定のための地域住民座談会報告書』(鶴岡市、2003年3月)及び『鶴岡市地域福祉計画(仮称)策定のための地域住民座談会実施資料集』(鶴岡市、2003年3月)にその経過と実施結果及び分析・考察が詳細になされている。詳細は同報告書に譲るとして、ここでは、地域住民の生活課題の生活圏域(大カテゴリー)、生活課題の領域・内容(中カテゴリー、小カテゴリー)によってツリー状に整理された「鶴岡市住民の生活課題内容」を掲げるにとどめる。

表3-2 鶴岡市住民の生活課題内容

大カテゴリー	中カテゴリー	小カテゴリー	内容
個人と家族	経済的安定の要求	家計問題	不況で生活が苦しい
		年金の不安	年金がもらえるか心配
	職業的安定の要求	失業問題	不況でリストラされて仕事がなく生活が苦しい
		社会参加の意欲・引きこもり	行事に参加しない。子どもと高齢者の孤立化
	社会参加の機会	健康維持・介護予防	健康づくりの場が欲しい。若い人が健康づくりに無関心
		介護疲れ、介護不安	介護に疲れている。老後が不安。これからの介護の不安
	医療の機会ないし保障	家族問題	三世代で住めるようになればよい
		結婚問題	結婚しない若者が多い
	家族関係の安定	教育問題	学校教育、家庭教育の双方を考える
		子育て・様	子育てについて無関心
個人と家族+小域	家族関係の安定、教育の機会	子どもの食生活	子どもの食生活と健康が心配
		介護情報	親の介護する準備とした何をしたらよいか
	地方支援の方策	騒音問題、悪臭	スケート場、エンジン音、駐車場の音がうるさい。水路の悪臭
		野焼き、草刈り	稲穀焼きで窓を開けられない
	教育の機会、施設資源・環境	地域内コミュニケーション	個人のプライバシーが尊重され、隣近所のつきあいがなくなっている
		子どもの挨拶、マナー	子どもが挨拶しない。運転しながらタバコを吸う
	地域活動・地域組織のありかた	ゴミ出しマナー	ゴミ出しの日の時間を守らない。他町内の人がゴミを捨てる
		交通ルール	交通ルールを守る歩行者、運転者が少ない。
	地域支援の方策	ペット飼育マナー	飼い主のマナー、糞害
		野良猫、カラス対策	野良猫に餌をやる。ゴミ置き場にカラスが集まる
小地域	コミュニケーション、マナー	町内活動の活性化	町内活動に対する認識の持ち方
		リーダー・人材不足	町内活動へ若者の参加が少ない
	地域活動・地域組織のありかた	地域活動の財源問題	町内会への補助金を増やしてほしい
		相談体制	町内会においての問題点と役所の相談体制
	地域支援の方策	地域活動の拠点	町内会の集合できる場所が欲しい
		地域における一人暮らしなどの高齢者への支援	一人暮らしの高齢者の災害時の避難、除害、相談相手、押し売り撃退方法
	地域情報・地域生活環境	地域における子育て家庭への支援	子ども会の活動と町内会との連携
		地域における障害者への支援	障害のある子がいる。親が亡くなってから心配
	小地域+地域の生活環境	防災情報・体制	災害時の対応、避難場所がわからない
		情報提供体制	不法の中での不審者の往来
小地域+地域の生活環境	ボランティア活動の方策	食生活改善情報・体制	食生活改善についての情報が欲しい
		ボランティア、NPO活動情報支援方法	ボランティア活動の方法がわからない
	地域活動・地域組織のありかた	地域と学校の関係	週休5日制になって学校を地域に開放してほしい
		除害対策	除害の方法、時間に不満
	地方支援体制	空き家問題・対策	空き家が増えて心配、猫が住み着く
		生活道路の整備・安全性	側道の不完全。街灯が暗い
	施設資源・環境	遊び場の整備	子どもの遊べる広場がほしい
		バリアフリーの整備	コミセンのバリアフリーをすすめてほしい
	地域環境、制度、サービス不全	施設設備・不足	特養が不足し待機者が多い。
		公園・トイレの整備	歩ける範囲に公園が欲しい。公園にトイレが欲しい
地域の生活環境	制度・サービスの不全状態	生活資源の利便性	バスの便が悪く買い物がしにくい
		教育体制	学区の再編成について
	医療体制	上下水道の整備	病院での待ち時間、スタッフの対応
		駐車場の整備	下水道整備を早急に
	地域支援体制	介護サービス体制・整備	駐車違反の取り締まり、駐車スペース
		保育園の充実	訪問介護の時間、範囲の問題
	財源問題	移動手段の確保	保育施設、保育時間の充実
		商店街の活性化	通院の足がなくて困っている
	経済・産業問題	介護に対する費用負担、財源	商店街に活気がない
		地域活動の補助金	介護保険料の大きな負担感
地域の生活環境	就業問題	就職問題	エコマネーの広がり。公民館の建設補助金
		少子・高齢化問題	地元に住職先がない。
	過疎化問題	過疎化問題	子どもが少なく将来が心配
		交通量の増加・安全性	農業の跡継ぎがいらない
	地域環境	信号機の設置、交通量増加による安全確保	

また、この住民座談会については、その地域密着的な設定と斬新な工夫された実施手法などのために、新聞・テレビなど各マスコミの報道にも取り上げられ、また攻勢労働省の地域福祉計画担当官の視察なども行われ、鶴岡市内はもとより、県内外にも大きな反響を生み出している。

## 2 本事例の方法に関する考察

### 1) 3つの視点からの考察—その効用

住民懇談会についての基本的な考察は前節において行っているので繰り返さないが、本事例については、みたとおり、地域住民懇談会を関係者の協議と周到な用意のもと、上記の綿密な計画に基づいて実施をし、多くの住民参加を得て、きわめて多彩な住民生活の諸課題を把握するという成果を上げた（調査結果と分析は報告書を参照のこと）。

その理由は、カード個人記入方式の意見表明とディスカッションをうまく割り振ったプログラム構成にあったと考えられる。このプログラム構成はいわば、デルベックらのノミナル・グループ・プロセス法の第1段階の日本版のアレンジといえよう。このアレンジは、鶴岡市の地域住民の気質や意識を十分に理解した関係者の実践仮説に基づくものであったといえる。

#### ①タスク・ゴールの視点から

すなわち、デルベックらが意図したように、まずは、相互作用を排除して、個別の思いや見解をペーパーに記入することにより、生活課題、生活うえのニーズを表明させることにより、参加者全員の意見を反映させることが可能となっている。本生活課題の分析では、これらの生活課題をひとつにはそのニードが発生する生活圏域、もうひとつは課題の分野・領域、さらには各地区別に、多面的に分類・分析を行っていることが特徴である。このように多面的に具体的なニーズを把握するというタスク・ゴールの視点からすると何よりも重要な点である。

#### ②プロセスゴールとリレーションシップゴールの視点から

そして、そのみならず、住民相互の考え、意見がペーパー記入内容の開示をもとに共有化されると同時に、その後のディスカッションにより深められ、相互作用が促進されるという点である。これは住民参加や主体形成を意図するプロセスを重視するプロセス・ゴールの視点からみて、大切なプロセスである。またそうした地域福祉の現状と課題をともに考える機会を通じて学習し、何らかの意識や認識の変容が期待される点では、リレーションシップ・ゴールの要素も大きいと考える。

このように地域福祉実践としての地域福祉ニーズの把握の手法として、このノミナル・グ

ループ・プロセス手法は一定の有効性を有するといえ、またその地域住民の特性に配慮したプログラム構成が一層有効性を高めているといえる。

## 2) 課題に関する考察

本事例は上記のとおり、きわめて有効と考えられる手法を創出して展開している。しかしながら、手法として、あらかじめ8分野を設定して、その分野別の課題をたずねるという手法は、検討の内容を明確化する反面、住民の自由な発想を拘束する可能性を懸念する。最初の問いかけ、投げかけ方のあり方が今後検討される必要があると考える。

もうひとつは、問いかけの前の導入段階での情報提示の内容なども今後の検討課題ではなかろうか。前節のZ地区の住民懇談会では、住民自身が調査した地域の課題やボランティア活動などの情報提示が行われ、それを踏まえた意見表明が行われた。そこでは、参加者に一定の現実的な思考の道筋を示唆するものとなっていた。本事例でも冒頭部分で、一定の生活課題に関する情報提示が行われており、それを導入として座談会が展開している。あまりそれが、具体的すぎても、参加者への誘導、押し付けになるおそれもある。したがって、ここでの情報の内容提示のあり方はまだ研究の余地を多分に残していると考える。

3つ目は、住民懇談会の持ち方についてである。Z地区では、地区社協と町会とが共催で、実質的には民生委員さんやボランティアの方々など、まさにその町の住民の方々が主体となって、調査、準備、企画、実施の一連のプロセスを展開した。やはり、地域福祉の実践主体形成というプロセスゴールの視点に基づけば、そうした方式が望ましいと考えるのである。いわゆる、行政が主催する地域懇談会では結局のところ住民が行政に対して要望する場と化してしまうのが一般的傾向である。しかし、地域福祉は行政への要望も含みつつも、住民の主体的な活動・行動に作用することが重要である。そのためにはZ地区での取組みがきめ細かく行われることが望まれるのである。しかしながら、その実現には多くの時間と労力が必要である。その意味では、住民が主体的に実践する住民座談会の方式を展開するための、働きかけや技術的支援などのあり方が今後の検討課題となるといえる。

なお、住民懇談会の意義と課題を検討してきたが、その限界性もわきまえておく必要がある。それは、住民懇談会という方法は、あくまでも地域のごく一部の参加者による、すなわちボランティア・サンプルによるニーズ把握の方法であるということである。そこでは、母集団との偏りを常に意識しないとならないということである。したがって、住民座談会の内容を補足する手法も重要になると考える。Z地区でも、鶴岡市でもニュースレターを発行し、参加者以外の住民にも座談会の状況を知らせたりする手法も、その意味で大切であろう。また、それに加えて、その他の意見なり賛否を募るというルートを設けておくことなども大事であろう。さらには、住民懇談会の内容を確認する意味で、無作為抽出のアンケート調査を実施し、母集団とのズレを確認することも場合によっては必要であろう。このことは、先述したヨークやトロップマンの認識と共通する。すなわち、いずれの

方法も完全なものではなく、長所と短所があるため、複数の方法を用いて相互補完する必要があるというものである。

以上のような課題をさらに明確化し向上することを通じて、また地域特性に応じた住民懇談会の方式を地域ごとに創意工夫して、今後展開していくことが地域福祉ニーズの把握の1つの重要な方法としての住民懇談会の効果を高めると期待する。

注1 2003年6月開催日本地域福祉学会第5－①分科会での宮城孝代表報告「住民座談会による生活モデルを用いたニーズ把握の手法（方法とプロセス）～人口10万人都市における113地区の実践を通して～」及び本田芳香代表報告「同課題（分析と結果）」

注2 定非営利活動法人日本地域福祉研究所編『第9回地域福祉実践研究セミナー資料集』2003年、日本地域福祉研究所、68～80頁）

## サービス提供主体の地域福祉ニーズの把握方法

### - 多様な方法を連動した実践事例

本章では、1998年度から1999年度にかけて岩手県遠野市が、地域福祉推進の視点に基づき取り組んだ第2次老人保健福祉計画（介護保険事業計画含む）の策定過程における、地域福祉ニーズ把握の方法に焦点を当てて特徴を整理し、考察する。本事例には、大橋謙策を研究代表として宮城孝、野川とも江、澤田信子、中島修、神山裕美、筆者などが参画し地域福祉推進の視点に基づき取り組んだものである。（注1）

本事例選定の理由は、高齢者分野に限定される事例であるが、地域福祉の視点に基づき、統計的調査や個別事例訪問調査、さらには業務分析や模擬ケアカンファレンスを導入したワークショップ方式会議など多様な方法を連動させて、地域福祉ニーズを総合的に把握しようとした事例であるからである。このことは、理論的には先のトロップマンのニーズ把握方法の考え方、すなわち複数の方法を多用し相互補完し総合的にニーズを把握するという考え方を具現する実践事例であるにとらえられる。また、個別事例の検討を地域福祉ニーズの発見把握の中に位置づけ、個別課題から地域福祉のニーズや課題を明確化しようとしている点に特徴があるからである。このような方法は、個別的な生活ニーズから集団、組織、また地域の諸機関ひいてはシステム全体の課題解明に結び付け、社会的計画を構想するというコミュニティ・ソーシャルワークの視点の具体例とみなせる。地域福祉ニーズは個人ニーズのみならず、集団、地域社会など各層のニーズ・課題の把握が必要になる。そうした本論の視点と、本事例は、個別から地域へと課題を連結していった事例として合致した。

## 第1節 遠野市の概要と老人保健福祉計画の実施状況

### 第1項 遠野市の概要

遠野市は、岩手県のほぼ真ん中、北上山地の中南部に位置する約660平方キロメートル（東京23区とほぼ同様）という広大な面積を有する盆地である。気候は寒冷地帯に属し、寒暖の差がはげしく、冬季には、気温零下15度は珍しくなく積雪、路面凍結なども顕著という自然的・地理的環境を有している。人口構成については、1996（平成8）年度末（平成9年3月末日）時点の住民基本台帳によれば、総人口は28,531人で、高齢化率は22.7%である。総人口は、1985（昭和60）年度以降年々緩やかに減少してきているが、65歳以上高齢者の人口のみは、増加している。将来予測としては、平成17年に高齢化率30%超、後期高齢化率14%を越えると予測されている。

また産業については、長年農業中心であったが、1965（昭和40）年以降農業人口は減少の一途をたどり、1975（昭和50）年時点で第1次産業従事者が46.2%を占めていたが、199

5（平成7）年には27.8%と減り、反面、第2次、第3次産業が増加傾向にある。農家の形態も、専業農家、第一種兼業農家が減少し、第2種兼業農家が著しく増加している。冬期の出稼ぎ者は多く、いわゆる「見えない一人暮らし」（住民票では家族がいるが実際は出稼ぎ等で不在の場合）が冬期には相当数存在することが明らかになっている。

さて、遠野市の沿革は、1954（昭和29）年1町7村が合併し遠野市を施行したという沿革を持ち、その旧町村を基盤とする8地区がそれぞれ今日まで社会的・文化的・行政的な単位として一定の機能を果たしてきた。ここの8地区それぞれに地区センターや小学校、公民館・消防施設などの行政機関の拠点、いわゆる「カントリーパーク」が配置され、「村の官庁街」を形成し、より身近な地域で各種のサービスを利用できる体制をとっていることが遠野市の大きな特徴である。また医療の点では、昭和60年から、県立遠野病院や遠野市医師会の協力を得て、在宅の寝たきり高齢者に訪問診療を実施、昭和63年からは国のモデル指定を受け、在宅の寝たきり老人等への訪問看護（訪問看護等在宅ケア総合推進モデル事業）を実施するなど、地域医療に力を入れた取り組みをすすめている。このように市の保健・福祉のセクション、県立病院、県の保健所のスタッフによる高齢者サービス調整チームが機能し、保健・医療・福祉の密接な連携がはかられてきたことも遠野市の特筆すべき地域特性である。（注2）

## 第2項 「第1次老人保健福祉計画」の特徴と実施状況

### 1 第1次計画の主な特徴

1993（平成5）年3月に策定された「遠野市ハートフルプラン（老人保健福祉計画編）」は、1990年の社会福祉関係8法改正において法定された老人保健福祉計画に該当するものである。この第1次計画をつくるにあたって、担当者の菊池新一氏（当時成人福祉係長）は、「高齢者の保健福祉を重点に、行政、民間団体、企業、地域、家庭、個人の役割分担の基本的方向を定めた」ものとし、「計画づくりの過程では、50回を超える市民との懇談会を実施、市民と行政が一体となって計画づくりをし、計画全体として高齢化社会が”明るく夢のある”社会になることをねらいとした」と計画策定の眼目を述べている。（注3）このような企図のもと、市民参加に重点をおいて平成3年から2年間にわたって策定された計画内要の主な特徴としては、次の諸点を列挙することができる。

まず第1に、地域福祉の推進、在宅ケアの充実を中心理念として掲げていることであり、老人保健福祉分野のみならず、学校教育、生涯学習、都市計画、労働、住宅、医療など関連分野を幅広く包括して、施策体系に位置づけていること。第2に、この計画において明らかにされた老人保健福祉施策の体系は、大きく4つのパートに分け、それをそれぞれきめ細かく実施できるよう大項目、中項目、小項目に分類している。その結果大項目が11項

目、中項目が57項目、小項目は208項目にも及び、この体系により、きわめて具体的に事業を明確化している点である。第3に、保健と福祉を統合・一元化する保健福祉センター構想を打ち出し、タテワリの弊害を打破し、総合相談窓口を一元化し、サービスの効率化やサービス利用者の利便性の向上を図ること。第4に、地区ごとに在宅サービスセンターを逐次整備すること。第5に、サービス目標量の設定にあたっては、高齢者人口の増加比率に比例して、要介護者の増加を推計するのが一般的であるが、各種サービスの総合的实施により、「チャレンジ目標」として、より通常の推計値よりも低い目標量を設定したこと。第6に、ボランティア事業の整備・充実に取り組むこと、などである。

## 2 第1次計画の実施状況

第1次計画における施設やマンパワー等の基盤整備状況は目標年度である平成12年度にむけて施設等の基盤整備は着実に目標値を達成する見込みとなっており、また、各種の介護関係サービスについてもおおむね年々着実に提供量を増しており、サービスの充実が実現されているといえる。

特に平成6年には保健福祉を一元化・統合化し、保健福祉センターを設置し、またそこには機関型の在宅介護支援センターも併設され、相談業務を展開し、一方医療とも県立遠野病院や医師会と高齢者サービス調整会議を定着させ連携体制を構築している。

一方8地域のカントリーパークには2地区に1つ、合計4つのデイサービスセンターを設置し、地域の福祉の拠点としてきている。

なお、各種介護サービスや在宅介護支援センター事業は社協が委託し実施している。

また、社会教育に関しては、市民センター（市長部局）において、実施し、地域では地区センターごとに地域に応じて展開している。地域においては、昔ながらの近隣関係が豊かにあり、高齢者同士は自然発生的な食事会などを地域で行っている。フォーマルサービス以外では、地区センター等ごとのボランティアによるミニデイサービス「ふれあいホーム」などを展開している。（注4）

## 第2節 地域福祉ニーズ把握の方法に関する実践仮説

### 第1項 今回の計画策定における中心的課題

平成10年度計画策定作業の冒頭の準備段階において、私たちが行ったのは、先に記述した第一次計画の進行状況及び保健福祉の現状把握である。これらは、遠野市の保健、福祉の主要な実践者からのヒヤリング及び各種行政資料等を通じて行われた。その過程を経て、次のような大枠での主要課題が明確化されていった。



まず、①2000年4月介護保険法の施行に向けて、遠野市の介護保険制度をどのように組み立てるかという課題、そして②その際、保険料や利用者負担料金などにより低所得者がサービス利用を抑制するなどの影響を明らかにし、必要な対策を講じるという課題。さらには③それとともに、介護保険対象者と同様に多くの対象外の高齢者および若年の障害者等に範囲を拡大し地域に生活するあらゆる人々が、安心して、住み慣れた家庭か家庭的な雰囲気の中で生活できるような福祉、保健、医療等を包括した地域ケアシステムをいかに構築していくかという課題である。

## 第2項 計画策定の方法・手法に関する基本的視点

このような準備過程を経てより具体的な計画策定上の実践仮説ならびにそれを可能とする策定方法が次第に明らかとなっていた。その際に重視した視点は、地域福祉実践の推進であり、その計画的な方法としての地域福祉計画の策定という考え方であった。

地域福祉計画は、地域福祉の推進を体系的に構想し、実施し、評価する一連の循環的なプロセス、システムと概括することができる。このプロセスを進める際に大切な点は、そこに通底する地域福祉実践のとらえ方であろう。地域福祉実践について、それを本研究の3つの視点、すなわちタスク・ゴール、プロセス・ゴール、リレーションシップ・ゴールを総合的・有機的に展開する実践とすれば、いかにそれを実現していくか、その実践論が重要である。本共同研究においては、コミュニティソーシャルワークの視点や考え方を地域福祉実践の中心的な考え方に据えている。これはもともとは、1982年イギリスのバークレイ委員会報告で提起された考え方であるが、今日のわが国の現状においても、その考え方は十分に参考とすべき内容を備えているからである。しかし、もちろん、イギリスの1980年代初頭の社会・文化・福祉状況とわが国のそれとは相違する面も少なくない。また、バークレイ報告は制度的なアプローチ・視点を中心とするものであって、実践の視点が基本的に希薄であったといえる。そのため、わが国にコミュニティソーシャルワーク概念を導入・適用するにあたり、ある程度の改変が必要となる。そのような視点からの研究は我が国にはほとんどないが、唯一、大橋謙策は、コミュニティソーシャルワークに最低必要な要件として展開過程別に基本的視点、必要な方法を挙げ、いわば日本におけるコミュニティソーシャルワークの基本的な枠組みを提起している。(注5)

大橋のコミュニティソーシャルワークの考え方は、地域福祉実践という観点から、展開過程ごとに枠づけられ、全過程を通じて住民参加、住民の主体形成という視点で一貫している点が大きな特徴であり、また、まさに地域福祉計画論にも置きかえ可能な枠組みとなっている。そのような観点から、大橋のコミュニティソーシャルワーク論を地域福祉計画策定の基本的な考え方・枠組みとして位置付け、援用することは有効ととらえられた。中でも、地域住民が地域で生活していく上で阻害要因になっている課題、問題を発見・整理し住民に明確に提起する「課題提起・明確化」の段階においては、「個別具体的な問題へ

の解決方法とその問題の普遍性を福祉コミュニティづくりの視点から重視する。」と基本視点を提起している。少数者の生活課題、マイノリティの問題を代弁し、その中に内在する普遍性を住民に分かるよう提起すること。このためには、まず行政や社協の実践職員がそれらについて共通理解をすることが必要となる。このような視点を重視して、先の中心課題にどのように具体的にアプローチすべきかが、関係者間で協議された。

その結果、次の実践目標をたて、それを中心に策定方法を具体化していった。(ニーズ把握の局面に限定して、以下では論ずる。)

1 住民（高齢者）の生活ニーズの多面的な把握とその充足方法の構築

ータスク・ゴールの視点

1) 住民の個別的なニーズの総合的把握：サービス利用意向も含む

今回は、2000年度から導入される介護保険制度をいかに、地域実情に即して、また、QOL向上や自己実現という視点を重視し、住民に使い勝手の良い形に構築するかという点が当面の緊急課題と位置付けられた。とりわけ、新制度では、社会保険制度への移行ということから、65歳以上の高齢者は、第1号被保険者として保険料と、利用に際しては利用料負担を課せられる。これら利用負担の大きな変更は、全国的にみても介護サービスの利用に大きな影響を与える要因と推定された。遠野市の介護保険第1号被保険者の所得段階別分布では第1段階の方が全体の1.19%、第2段階の方が全体の29.25%、と推定され、全国平均とほぼ同じ比率の所得構造を持つ（注6）。しかしながら、遠野市一人当たりの年間所得の平均という点では、下の表1に見る通り全国及び岩手県平均を下回る。従って、このような状況において、利用者負担が増加すれば、必然的に利用を抑制する方向に作用するものと見られた。

表1 遠野市民の所得状況（平成7年度時点：『1999年版岩手年鑑』岩手日報社1998年参照）

	遠野市民	岩手県民所得	国民所得
一人当たり所得金額	206万円	257万8千円	302万9千円

このような仮説に立ち、介護サービスを必要とする方々が、所得状況など経済要因により利用を抑制しないで済むような制度構築を行うために、その根拠となる利用負担とサービス利用意向の関係を実証的に明らかにする必要があると考えた。

こうした地域や住民の特性も踏まえ、地域住民の生活上の諸課題を総合的にとらえるという目標を設定した。

2) 行政や社協などサービス・サイドの課題やニーズの総合的な把握

地域福祉のニーズは、住民の生活ニーズのみにとどまらない。住民を支援する主体にも

いろいろなニーズや課題がある。そうしたサービス・サイドの諸ニーズや課題を明らかにすることがもうひとつの重要な要素である。これに取り組むことが大きな目標の一つであると位置づけられた。

## 2 ニーズ把握の過程及び実施過程における住民や行政などの多様な参加・参画の重視 ープロセス・ゴールの視点

### 1) 住民参加の促進

福祉サービス利用者をはじめとして、地域住民の広範で実質的な参加をニーズ把握の過程で重視をする。そのためには、どのような方法がよいかが検討された。

### 2) 広範な職員の実質的な参加・参画の促進

先のタスク・ゴールを明確化するためにも、ニーズ把握の過程においても、実際に福祉サービスに携わっている職員をはじめ、保健・医療・教育など生活関係分野の広範な参加・参画を促進する。実質的な参加・参画を素S苦心するための方法を工夫する必要がある。

## 3 包括的地域ケアシステムの構築

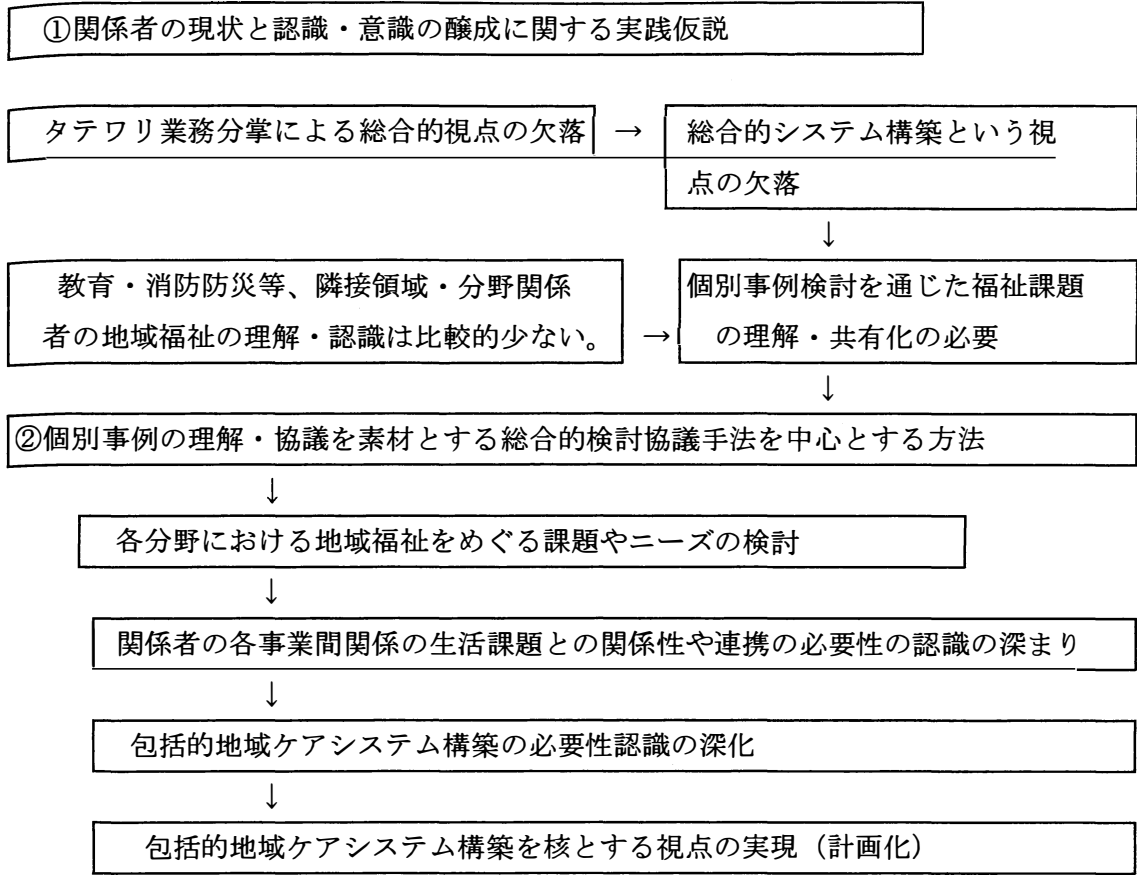
### ーリレーションシップ・ゴールの視点

今回の計画策定の最重点課題は、個別的な多様な生活上の諸ニーズをいかに充足していくかという点である。それは、福祉のみならず、保健・医療などの連携協働した地域ケアシステムの構築が必要であり、また一方で、そうした専門機関・専門職員によるフォーマルなケアのみならず、地域住民の協力・連携を得たインフォーマルなケアをも融合した包括的な地域ケアシステムの構築を目指すものであった。そのためには、まず、現実の地域福祉の諸ニーズや課題を明確に把握し、そのうえで、幅広い分野の参加を得て、システムの構築を検討する必要があると考えられた。

そのような観点に基づいて、地域計画策定方法・手法には、次のような考え方が必要となると考えた。

すなわち、老人保健福祉計画などの策定にあたっては、総合的な包括的地域ケアシステム構築という観点に立つ必要があるが、行政職員は日頃タテワリで自己の業務以外の業務との関係性などを意識することは希薄であり、そのままでは、総合的な視点に立ったシステムづくりの検討を行えない。そのため、関係各分野・各層の関係者が集まり、地域で生活する個別の利用者の生の生活課題やニーズの実際事例の検討を糸口・出発点として、検討協議また作業する方法を通じて、各事業の実施状況評価・業務分析さらには、新たな対応方策の企画などに展開していく必要があると仮説した。(図1)このような方法により、各関係者の事業間関係の共有化や連携の必要性の認識を深め、各種事業や地域実態に即した総合的な視点に立ったシステムづくりを行なえる条件を高める必要があると考えた。

図 1 包括的地域ケアシステム構築を目的とする実践仮説



第 3 節 地域福祉ニーズ把握の実施状況

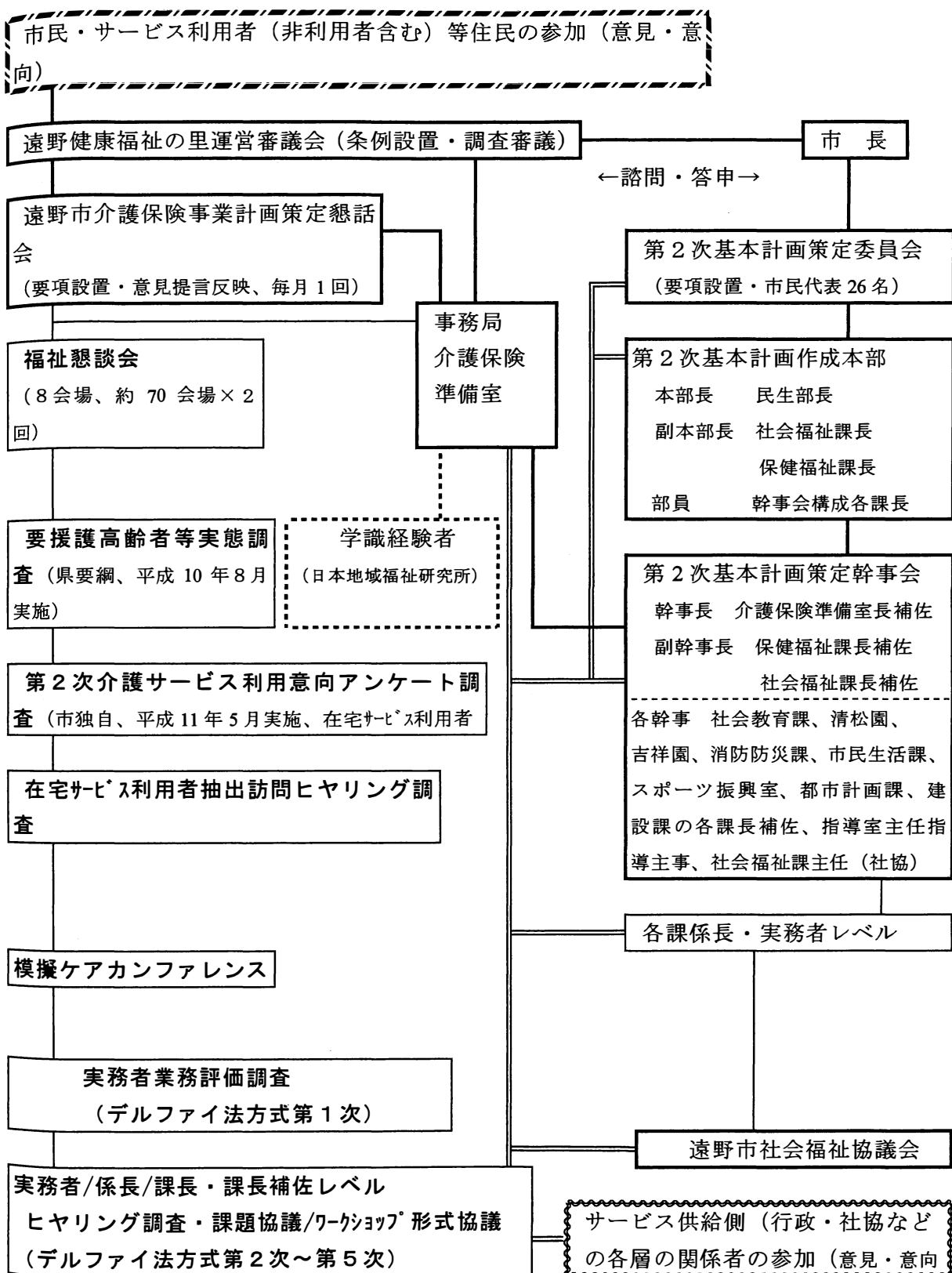
第 1 項 実践仮説にもとづき実施された地域福祉ニーズの把握の体制と方法・手法

上記の実践仮説に基づき、具体的に次のような体制と方法・手法を用いた。

1 実施体制の構築：全市的な広範な関係分野の参加による重層的な体制づくり。

体制（計画策定・ニーズ把握）としては、保健福祉のみならず、社会教育、産業振興消防など隣接関連分野の関係者を巻き込んだ、全市をあげての体制づくりを行い、各層の職員、関係者参加を重視し、全体としての情報共有化、合意形成を目指した。具体的には、①条例設置された「遠野健康福祉の里運営審議会」を諮問・答申機関とし、特に今回同委員会委員に必要な関係機関代表を加えた②「第 2 次基本計画策定委員会」を設置し重要事項を協議し、さらに、市民の意向の把握のため、公募の市民20名により構成する③「介護保険事業計画策定懇話会」を設置毎月協議・意見交換を行った。そして行政庁内では、計画策定のための諸検討資料、計画原案等を協議し作成するため、④部課長級による「第 2

図2 遠野市ハートフルプラン2000の策定体制（主要策定活動を含む）



次基本計画作成本部」を設置、そのもとに、課長補佐級による「幹事会」、そして設置要綱上には規定されないが、運用上、実質的に実務者・係長級による「作業学習部会」を設け、アンケート調査結果及び抽出された利用者ヒヤリングの結果を反映した模擬ケアカンファレンス、ワークショップなどの手法を用いて、具体的、現実的な観点から諸課題を明らかにし、また実践的なアイデアを創出した。そして、これらの諸事務遂行のため、介護保険準備室に全体の事務局が置かれた。(図2参照)

## 第2項 地域福祉ニーズ把握の方法・手法の実施状況

地域福祉ニーズの把握方法としては、上記の地域福祉実践の考え方を基本にして、大まかに大別して3種の方法・手法を考案、実施した。以下で、その概要を記す。

なお、計画策定方法・活動のうち、このような形で行政関係職員に対する意見表明・検討協議に関して、この複数回、計画案作成を巡って、必要な検討協議を行ったが、これらの一連の方法・活動を一括総称して当初便宜的に「デルファイ法方式」と名づけた。(複数回にわたる計画に関わる各種情報や案を関係者、住民相互にフィードバックを繰り返し、一定の合意に絞り込んでいく方式という意味から。)

これらの諸方法は、図3の策定手順により実施した。

以下で、個別的にどのような実施状況であったかを概観する。

図3 遠野ハートフルプラン2000（遠野市介護保険事業計画・第2次老人保健福祉計画）策定手順（作業・市民参加レベル）

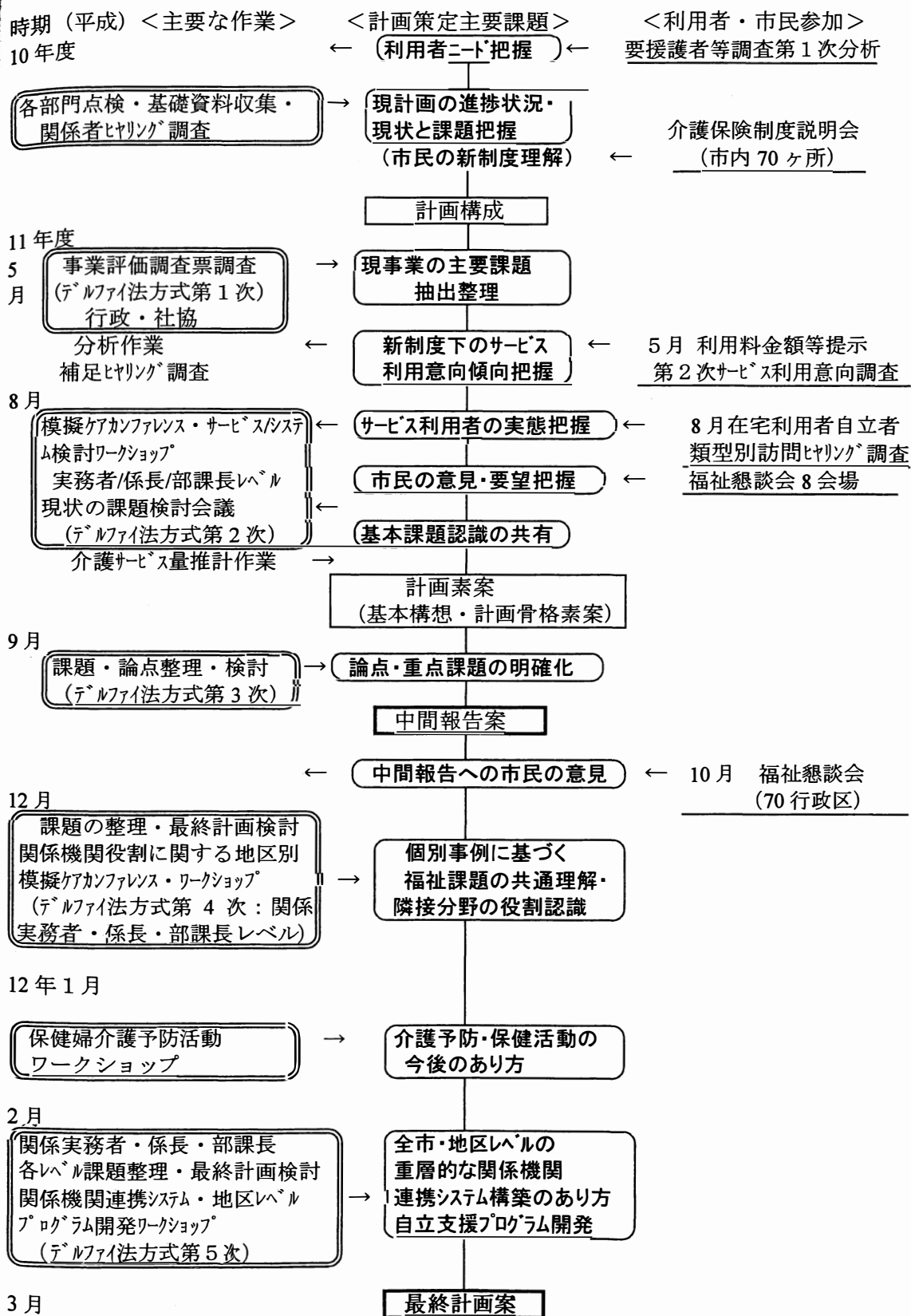
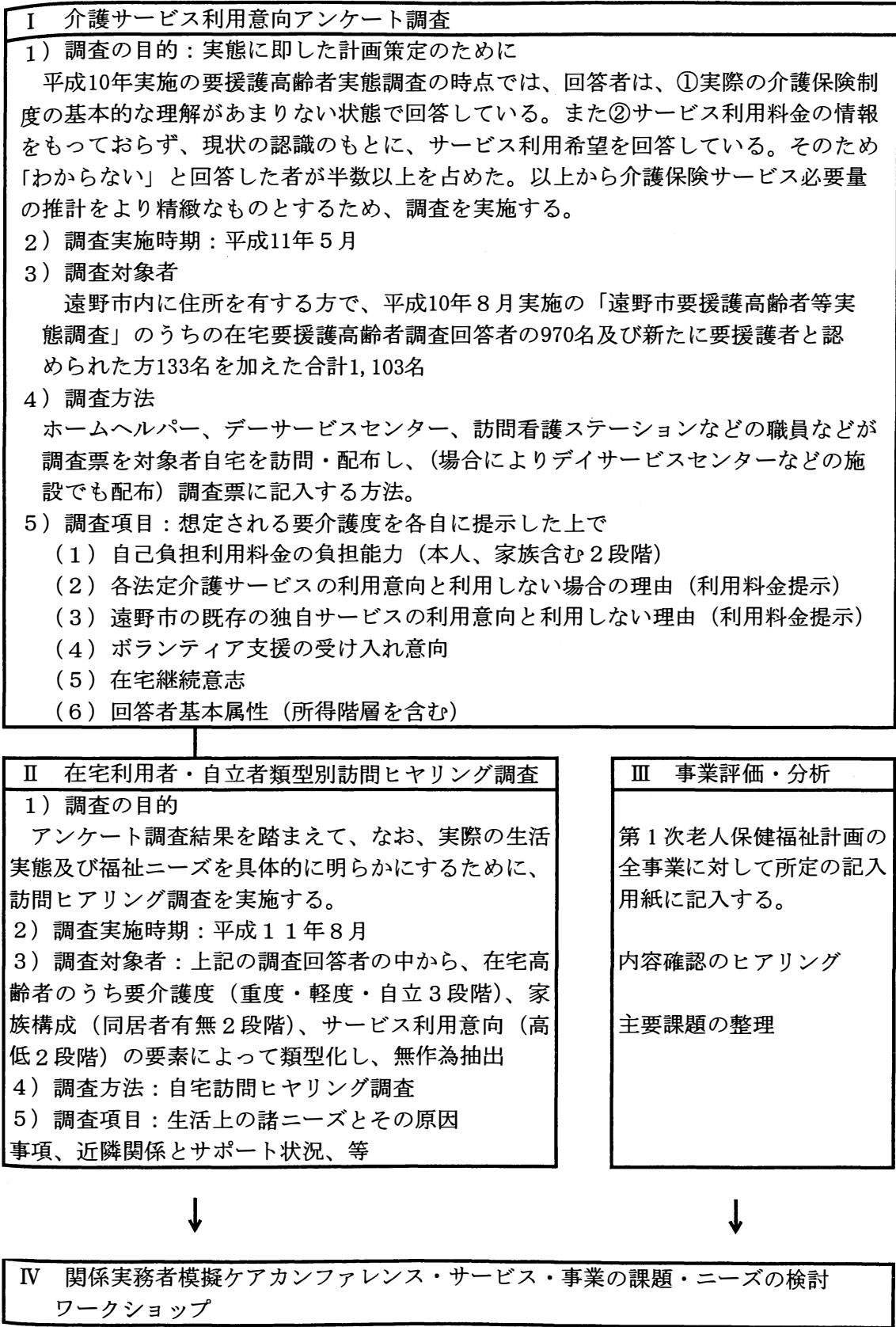


図4 地域福祉ニーズ把握過程における調査の構成と概要





## 1 利用者や住民のニーズ把握のための各種方法の実施

### ―数量的調査及び個別事例ヒヤリング調査を複合した調査手法及び福祉懇談会の実施

利用者や住民の地域福祉をめぐる諸ニーズについては、量的・質的の両面から、ニーズ、意見の把握に努めた。なお、これらの主要な調査の概要と関係性については、図4のように連動しており、さらには、本個別事例は関係者の模擬ケアカンファレンスの事例として活用した。

## 1) 要介護者を対象とした利用意向を中心としたアンケート調査の実施

地域住民の諸生活ニーズの把握またサービス利用意向の明確化、サービス利用抑制要因の解明等のため、遠野市独自の数量的なアンケート調査を実施した。このアンケート調査は、本計画策定にサービス利用者の諸ニーズを的確に反映することを意図した手法の一つである。県内一斉の第一次実態アンケート調査結果のみならず、遠野市独自に第二次調査を実施した。これは、第一次調査の際には、利用者負担の額が不明のままで、各サービスに対する利用意向を保留した回答がほぼ半数を占めるなど不明な点が多かったことから、各自想定される要介護度と、利用者負担料金を提示した上でのサービス利用意向の明確化をねらったものである。なお、調査票については、参考として、巻末に資料として、第1次調査の際の調査票および第2次調査の調査票（要介護1用）を添付した。

## I 遠野市第2次介護サービス利用意向調査の概要

### 1) 調査目的

#### (1) 実態に即した遠野市介護保険制度の構築のために

平成10年実施の要援護高齢者実態調査の時点では、回答者は、次の状態で回答していたと推定される。

①実際の介護保険制度の基本的な理解があまりない状態で回答している。

②サービス利用料金の情報をもっておらず、現状の認識のもとにサービス利用希望を回答しており、その利用希望は実際の保険制度導入時の利用料金等の負担の情報を得た上でのサービス利用希望（判断）とは大きく乖離している。また調査内容は、岩手県共通版であって、遠野市のサービス供給状況など市個別の質問項目がなかった。

そのため介護保険サービス必要量の推計をより精緻なものとする再調査が必要である。

再調査の第1の目的は実際の個々の介護保険サービス利用料の提示のもと及

び対象者の制度理解の確認のもとに個別的・悉皆的に介護保険サービス利用希望を中心に再調査し、その推定のための基礎データを析出し、推定する。

このような帰納法的手法によって得られた推定値は厚生省の方式による推定値と比較検討することを通じて、その値を補正しより正確な各種の推定値を算出することに資すると考える。

#### (2) 遠野市老人保健福祉計画（第二次）の再策定のために

また、この調査は単に介護保険サービスの利用希望の実態を把握するためのみならず第二次老人保健福祉計画策定を視野に入れ、介護保険サービス以外の市独自の事業並びに地域住民を主体とするインフォーマル、あるいはボランティアなケア、市民活動の基本方向をも合わせて把握することを目的にしている。

これらの結果から、フォーマル・ケアとインフォーマル・ケアの有機的連携を推進する（行政と市民のパートナーシップに基づく）総合的保健福祉サービス提供体制をより市民のニーズに即した形で、再構築するためのアイデアが多数見出されるものと推測される。

2) 調査実施時期：平成11年5月

3) 調査対象者：

遠野市内に住所を有する方で、平成10年8月実施の「遠野市要援護高齢者等実態調査」のうちの在宅要援護高齢者調査回答者の970名及び新たに要援護者と認められた方133名の合計1,103名

次の2グループから構成される。

①Aグループ：平成10年8月実施の「遠野市要援護高齢者等実態調査」対象者のうちの在宅要援護高齢者として調査対象となった方（自立判定者も含む）。

②Bグループ：平成10年度8月実施の「遠野市要援護高齢者等実態調査」においては調査対象者ではなかった方でその後在宅要援護高齢者として把握された方（自立判定者も含む）。

#### 4) 調査方法

①調査方法 ホームヘルパー、デイサービスセンター、訪問看護ステーション等の職員などが調査票を対象者自宅を訪問・配布し（場合によりデイサービスセンターなどの施設でも配布）調査票に記入する方法。

主に訪問面接・聞き取り調査（他記式）方法をとった。また場合により、調査票自記式・留め置き法も行う。（対象者の都合に合わせて柔軟に対応）

#### ②回答結果の集計作業

遠野市介護保険準備室で回答用紙をとりまとめ回答結果の集計・入力作業を行った。

## 5) 調査項目

### (1) 留意点

①平成10年8月実施「岩手県要援護高齢者等実態調査」の調査内容を踏まえる  
特に、既に調査対象者は個々に調査票番号が割り当てられているので、本調査においても、前回の調査結果（回答）と照合できるように留意する。

②そのことにより基本属性的な質問事項は割愛でき、別の質問が可能となる。

### 6) 主な調査項目

(1) 自己負担利用料金の負担能力（本人、家族含む2段階）

(2) 各法定介護サービスの利用意向と利用しない場合の理由（利用料金提示）

(3) 遠野市の既存の独自サービスの利用意向と利用しない場合の理由（利用料金提示）

(4) ボランティア支援の受け入れ意向

(5) 在宅継続意志

(6) 回答者基本属性（所得階層を含む）

7) 回収率 43%（調査不能629名）

このようにして行った第二次調査の結果を整理すると、つぎのような実態が明らかになった。

すなわち、

### (1) 要介護者について

①要介護者においては、利用料金の負担能力は、所得階層などにより異なり、低所得者ほど利用料金の負担能力が低い傾向が認められる。したがって、

②低所得者ほど利用料金の負担可能額は低い傾向がある。

③利用料金限度額は要介護度に対応して設定されているが、要介護度が高くなるほど、限度額負担可能性は低くなる傾向がある。

④家族の負担まで含めても、利用料金の最大限負担可能月額平均は、13,381 円であり、要介護1の利用料金限度額にも満たない。

⑤第1次調査と第2次調査結果の変化を見ると、サービス利用意向には大きな変化はなかったが、「わからない」と態度保留していた方が減少し、「利用しない」方が増加した。

### (2) 自立判定者について

①利用者本人の利用料金の最大限負担可能月額は、回答者全体の平均で、7,611 円。

家族の利用料金の最大限負担可能額平均は、1,436 円。したがって家族を含む利用

料金最大限負担可能額平均は、9,047 円。

②また、第 1 次調査と第 2 次調査の結果をみると、サービス利用意向と態度保留者は減少し、利用しない意向が増加している。

③なお、5 段階所得階層区分別に利用料金最大限負担可能平均額を比較すると、所得階層と平均額は相関関係が認められず、他の要因がより大きく作用しているように考えられる。

以上の調査結果、実態から、要介護者及び自立判定者ともに、利用料金自己負担額はサービス利用意向にマイナスの影響を与えているといえる。とりわけ、高所得者より低所得者の方、また要介護度が軽い方より重い方に、より大きな影響があるとみられた。

今回の第 2 次調査により、家族の負担まで含めても、要介護者の利用料金の最大限負担可能月額平均は、13,381 円であり、要介護 1 の利用料金限度額にも満たないという結果をどのようにとらえ、制度構築を行っていくかが大きな課題であろう。この結果は、結局のところ、現行の制度設計からいけば、この額が平均サービス利用量の上限を規定することになる。このような経済的条件によって実質的に、必要な介護サービスの量が利用できなかったり、制限されるということが生じるとすればきわめて重大な問題ととらえなければならない。適正な利用料金のあり方を再検討を要請する調査結果と考える。（その場合に第 1 号被保険者保険料が所得に応じた 5 段階設定になっていることも参照し、検討する必要がある。）

また、自立判定者においてもねたきり予防の観点から必要な社会的サービスが提供される必要がある。そのために介護保険制度下でどのような仕組みを作るか。また、従来利用できたサービス利用の条件、主に利用負担が大きく変化し、利用を抑制する結果になることをどうとらえるべきか、また、その場合、要介護者とは違った意味で、適正な利用者負担の設定のあり方が問われる。とくに、たとえばデイサービスなどの法定介護サービス自体の利用者負担、あるいはそれらと同種のサービスの利用料金の設定などが今後の大きな検討課題となる。

## 2) 個別的事例ヒアリング調査

そのうえで、その結果を踏まえた質的調査を実施した。すなわち、在宅高齢者のうち、自立・要介護度別等の分類を行い無作為抽出された方々に対して訪問ヒヤリング調査を実施し、ニーズの質的な側面の把握に努めた。具体的には下記の通り実施した。

### 1 調査の実施概要

8 月 16 日午後 サービス利用者への訪問面接ヒヤリング調査を対象者 5 名に対

して実施。

## 2 調査対象者選定の考え方

①介護保険システム構築を検討するために参考となる典型的な事例。次のような対象者類型にどのようなニーズがあるか、それに対応するシステムがつかれるかその際の課題は何かを検討する。

②各種サービス提供者に参加してもらい、模擬ケアカンファレンスを実施し、アセスメント、ケア方針策定、ケアプラン作成の一連のプロセスを行い、各種の必要なポイントを検討するにあたり有効な事例。（この模擬ケアカンファレンスを通じて、地域福祉ニーズ、システム構築上の課題を明らかにする。）

③自立と要支援のボーダーラインの人のニーズと、対応のあり方を検討するための典型事例

## 3 具体的な選定のための類型

### 1) 介護保険対応型：

◎状態像 ①重度で痴呆、②重度で寝たきり（介護保険対応型）、

◎家族類型 ①一人暮らし、②家族同居型など

◎サービス利用意向 ①積極的利用派、②サービス利用消極派

### 2) 老人保健福祉計画対応型

◎状態像：自立・要支援のボーダーライン

◎家族類型：一人暮らし。

## 4 面接にあたっては、自由面接法をとった。

## ○訪問調査結果の概要

以下では、訪問調査結果の概要を示すため、3事例を紹介する。以下の通り、アンケート調査ではわからない、生活実態と地域福祉に関わる諸ニーズや課題が明らかとなっている。

### 老人保健福祉計画対応型事例1（S.T.さん）

①年齢：76歳（大正12年生まれ）。

②生業など：農業と行商を行ってきた。今はしていない。

③身体の状態：約30年来全身性リウマチ。現在、右手マヒ、股関節、腰に痛み、歩行に支障。障害2級。要介護度：要支援。

④所得状況：障害年金1級受給、軍人恩給年54万円。（

⑤世帯構成：ひとり暮らし。

⑥家族状況：4人の子どもあり。長男は失踪、2男は埼玉春日部在住、の扶養。長女が市

内土淵（２人の親の介護のため仕事をやめる。）二女は花巻、

⑦生活状況：木曜通院、タクシー。帰りは病院にいるヘルパーが送ってくれることもある。  
通院のための交通費：タクシー片道２１７０円、障害者割引２割引。→＊通院費は経済的負担。＊１０００円でバス通院できるなら、利用したい。

⑨生活上の困難：腰痛等のため、草花の手入れ、庭仕事ができない。浴槽に入れない。

⑩サービス利用状況：

○ホームヘルプサービス週２回利用（月曜午前１時間３０分、木曜午後２時間、現在無料）。

○踊鹿デイサービス週１回利用。現在１回４００円で送迎付き。「楽しい」

＊利用料金は１０００円になっても利用したい。

⑪近隣関係：近隣、知り合い、友人からの声かけあり、関係良好。

→ ＊遠野に住みたい。

◎課題 通院等移動の支援、入浴サービス、家事援助など。

老人保健福祉計画対応型事例２（K.K.さん）

①年齢：７２歳（昭和２年生まれ）。綾織地区在住。

②身体状況：要介護度：自立判定。腰痛あり。

③生業など：野菜などを４反自作。田は２反を人にまかせる。（あまり収益はない。）

④所得状況：国民年金（２ヶ月７万円）生活上は間に合う。

（慶弔費が経済的負担）

⑤世帯構成：ひとり暮らし。（８年目）

⑥家族状況：４人の子どもあり。長男は東京在住、の扶養、２男は塩釜在住。３男は市内附馬牛在住、長女が市内（寝たきりの舅を介護）

⑦生活状況：遠野病院に月１回通院。バス（片道３３０円）利用。

＊買い物は電動三輪車を使用。（坂道あるため）。

⑧サービス利用状況：

○サテライト・ミニデイ：４０日に１回利用。（９８年度まで１回５００円、９９年４月から４００円で送迎、血圧測定や、弁当、おやつがでる。利用者１０人以下）

＊いろいろな場所に行け、非常な楽しみ。

＊料金について：５００円は適正。１０００円までなら、なんとか月１回利用できるが、それ以上は無理。

⑧生活上の困難・不安：

・冬の間は何１も人と話さないこともある。

・交際費、慶弔費が負担、簡素化歓迎。

・冬季、路面凍結で転倒不安。

・もの忘れがおおくなった。冬場の火の取り扱い、外出時消し忘れ心配。（過去に１度あ

り)

- ・腰痛を和らげる運動やマッサージを受けたい。

民生委員も連絡や相談にのってくれる。

また地域の「大正会（８０歳以上の人の会）」が雨の日など、随時、弁当持参で集会所に集まり交流。これも楽しみ。

⑩ふれあいホームについて：送迎ないので行けない。

⑪在宅継続意志 ＊一人でも良いから、自宅でまっとうしたい。

◎課題 通院等移動の支援、冬季の交流促進、健康増進など。

### 介護保険対応型事例３（S.C.さん）

要介護５ 自己負担可能額 3,5万円

① 年齢：８２才（大正３年生まれ）

② 生業など：定年まで会社勤務

③ 身体状況：（食事）全介助 （移動）全介助 （歩行）全介助 （排泄）おし器使用  
（体位動作）全介助 （衣類着脱）全介助

④ 所得状況：本人の厚生年金・長男の稼働収入

⑤ 世帯構成：本人・妻７２才・長男５０代の３人暮らし

⑥ 家族状況：一男一女あり。長女は近所に嫁ぎ毎晩の訪問あり

⑦ 身体状況の経過：

２～３年前より足腰弱く杖歩行していたが、H8.1.6 にトイレで転倒し腰痛激しく、県立遠野病院に入院。H8.2.3 に退院し、自宅療養を始める。

その後、H10年頃より脊椎変形症で徐々に寝たきりとなる。

H11.5月に肺炎を起こし遠野病院に入院し、６月末に仙骨部に褥創をつくり退院する。

⑧ 介護者の状況：

妻は背部痛があり、おし器交換や体位交換が困難。通常はヘルパーが交換してくれて助かっているが、大便是予想がつかず一人の時はとても困る。夜間は本人の隣に布団を敷くが、時々本人が騒ぐので眠れない時もある。食事介助は、嚥下困難なので、１時間程度かかるが家族も手伝ってくれるのでできる。掃除・洗濯もなんとかできる。長男は仕事後すぐ帰宅し手伝ってくれるし、長女も近所なので仕事後きて買い物や介護を手伝ってくれるので助かる。

⑨ 保健・福祉サービスへの要望

ヘルパーも看護婦もよくしてくれるので、このままサービスを利用したい。今のサービスは朝から夕方まで小刻みにきてくれるので、とても助かる。介護保険で自己負担は増えるが、国で

決まったことなのでそれに従う。本人の厚生年金があり支払えないことはない。

⑩ 今後の希望

本人が家にいたいというので、できるだけ家族による在宅介護したい。本人は痴呆もあり、1日中ボンヤリしているが、入院や入所には嫌だと意思表示するので、ショートステイもデイサービスもかわいそうで出たくない。妻も介護をはじめてから、旅行や趣味活動はしていないが、本人のことが気になるので出かけず、家にいたいと言う。本人は明るく清潔な部屋で、穏やかな表情で休んでおり、在宅生活の安心感が感じられた。

3) 福祉懇談会の実施

福祉懇談会をきめこまかく70行政区単位で行い、新たな介護保険制度の理解を深めると同時に、介護や介護予防などに関する諸ニーズなど意見収集に努めた。

考え方としては、介護保険法にもあるとおり、被保険者（住民）の意見の反映や、国会付帯決議事項に則った住民座談会方式等、市民参加を重視した市民のニーズ把握が必要である。遠野市においては本年度平行して第2次サービス利用意向アンケート調査を実施し、介護保険対象者のニーズ把握に積極的に取り組んでいるが、より一層幅広く市民の意見を計画に反映させる必要がある。一方、市民が介護保険制度や新たな老人保健福祉施策の考え方などの理解を深めるための取り組みも必要である。そのため、計画策定過程において、発言の機会を有する参加方式であるところの福祉懇談会を身近な地区単位で開催することは有効な方法である。方法上の工夫としては、可能な限り具体的なわかりやすい情報提供・説明が簡潔に行われる必要がある。以下では、70行政区で実施された介護保険説明会の後に開催された地区単位の懇談会の実施状況を説明する。

○各区地域福祉懇談会の開催状況

(1) 開催日程及び会場等

開催日程 平成11年8月22日（日）～9月3日（金）の期間

開催会場 各地区センター等

(2) 開催方式

①担当各課から、介護保険事業計画及び第二次老人保健福祉計画策定に関わる骨子及び制度説明を配布資料に基づき行う。その際、介護保険制度説明に関してはよりわかりやすい説明を行うため、プロジェクターを活用する。

②参加者から意見聴取を行う。

○各区地域福祉懇談会の概要



各区地域福祉懇談会における参加者の意見などから、地域福祉ニーズに関しては次の点が指摘できる。

#### ＜各区地域福祉懇談会における市民の意見の概要と分析＞

(1) 介護保険適用に関する個別的な質問が多く、制度の理解が不十分である。したがって、説明会や学習会など情報提供活動を一層充実させる必要がある。

(2) 介護保険料及び家族介護給付などへの意見や質問が多く、これらに対する関心の高さを強く示していた。とりわけ、保険料に関しては、市民にとって経済的負担の増加であるため、保険料設定にあたっては、合理的で妥当な設定の必要と、わかりやすい説明の必要性が指摘できる。関連して、利用者の自己負担に関する質問・意見も少なくなく、利用料金の負担が利用者に重くのしかかりつつあることがうかがわれた。その意味で、利用者負担料金に関する低所得者等への対策を検討する必要がある。

(3) 家族介護者の負担感の意見も少なくなかった。他者介護を受け入れやすくするため、実際の利用体験談を広報・普及したり、各種の情報提供を充実したりする。また家族介護者のリフレッシュ事業や介護負担軽減の事業活用を推進する必要がある。

(4) ふれあいホームのデイサービス事業に関してはきわめて期待が高く、その運営やサービス・プログラムの向上を求める意見が多かった。介護保険導入に伴い、デイサービス事業の一層の向上を図る必要がある。また、保険対象外者も「ふれあいホーム」における各種サービスへの期待は高く、高齢者保健福祉施策におけるふれあいホーム事業の位置づけを一層高める必要があるといえる。

## 2 行政・社協の関係事業の評価分析作業の実施

上記の3つの視点に共通する要素として、行政及び社会福祉協議会では、現況の個別事業の実施・進捗状況を整理し、その課題、改善点、実施上のニーズなどを明らかにするため、調査票記入方式で現況評価を実施した。これは担当者自身の自己評価といえる。この事業ごとの評価から地域福祉の課題を整理し、共通課題を抽出し、取り組む方策を検討する素材とした。

### 1 概要

平成11年5月に「事業評価調書」を作成し、次の流れで行なった。

- ①事業評価調書への記入・回答、
- ②事業評価調書回答結果の整理・分析、
- ③各施策に関する課題の抽出。(平成11年7月完了)

### 2 事業評価の対象事業

事業評価の対象事業は、第1次計画の全事業及び介護保険導入により新たに必要となる事業から構成される。

3 事業評価調書：事業評価調書の記入用紙は、次頁の用紙を用いた。

市民参加で創ろう遠野ハートフルプラン（遠野市老人保健福祉計画）

あなたの意見が反映されます！！

<遠野市介護保険事業計画・第二次老人保健福祉計画－事業評価調書> No.

遠野市 部 課 係 御中

以下の事業・項目について、第2次老人保健福祉計画（見直し計画）に反映されますので、貴職の回答をお願いいたします。

小項目・事業： について

1 標記項目・事業の目的、内容等について、下欄に簡潔に記入してください。

（今後事業を開始する場合は、想定される事柄をご記入ください。）

① 事業目的	②事業対象
③ 事業の内容	④ 財源内訳 負担割合 国：県：市  財源種類

2 標記項目・事業の平成6年度以降の進捗状況、現状、及びその検討状況（今後開始の事業の場合）を記入（コメント）してください。

①平成6年度以降平成10年度までの進捗状況

②事業成果の指標を設定し、各年度ごとの予算及び成果指標の推移をご記入ください。

<事業成果の指標名： >

<事業成果の指標算出式： >

	H6年度	H7年度	H8年度	H9年度	H10年度	H11年度
予算額						
成果指標 の数値						

3 当該事業に密接に影響を及ぼす環境の変化及び今後の予測をご記入ください。

① 6 年前または開始当初と現在の環境比較	② 今後の環境変化の予測

4 標記課題に対してのハートフルプランの設定目標及びその値を記入してください。

5 標記課題に対して、現状を捉えた貴職としての評価及び意見を記入（コメント）してください。

6 介護保険が導入されたときの対応課題として考えられることの全てを記入してください。

7 今後の方針とその考え方、整備目標を記入（コメント）してください。

こうした書面による事業評価のとりまとめ、主要な地域福祉の課題、ニーズの整理のあと、業務に関する主要各課ヒアリングを実施し、主要な各課係の参加を得た会議を開催し、意見交換、検討のうえ、その結果、地域福祉に関するニーズ（必要性）についての論点を以下のように整理し、合意することができた。

#### <合意された地域福祉ニーズ>

##### 1. 予防対策の一環したシステムの構築の必要性

- ① 既存システムの再構築（検診・相談・予防教育を一連の実施サイクルで行う。）
- ② 保健福祉データベースの活用による検診対象者の把握とフォローアップ
- ③ 市民が検診・相談・予防教育を受けやすい日時と場の設定
- ④ 保健・栄養・運動指導の連携
- ⑤ 検診・相談・予防教育のPRと情報提供

##### 2. 介護保険導入に向けたシステムの整備の必要性

- ① 公平な介護認定に向けた審査委員の研修
- ② 充実したケアマネジメントのため介護支援専門員の研修
- ③ サービスメニューと量の評価（ホームヘルプ・ショート・デイ・入浴・看護・リハ・グループホーム・特養・老健・介護型医療施設・福祉用具・住宅改造 等）
- ④ 病院間の機能分担による医療ネットワークの確立
- ⑤ 痴呆介護の地域ケア体制と専門医連携の充実
- ⑥ 苦情処理及び不服申し立てシステムの整備
- ⑦ 市民への介護保険情報の提供とPR
- ⑧ 介護保険事業者としての社協支援

##### 3. 保健福祉サービスの充実強化の必要性

- ① 現ケース分析による非介護認定高齢者への対応
- ② 既存事業の見直し（保健婦訪問・デイサービス・介護教室・介護者慰労・緊急通報）
- ③ 食事サービス利用増への対応
- ④ 生活環境の整備の継続（住宅・道路・歩道・公園・施設改造・交通機関・災害時）
- ⑤ 総合相談窓口の整備
- ⑥ 保健福祉データベース整備と個人情報の保護
- ⑦ 権利擁護事業への支援

##### 4. 住民参加の促進と基盤整備の必要性

- ① 役割と位置づけを確認し、地域での継続活動が可能となるよう条件整備をする  
（保健福祉推進員・食生活改善推進員・運動普及推進員）
- ② 地域連帯としてのボランティアの育成と確保（食事配食・調理・ふれあいホーム運営）
- ③ 空き教室の活用によるボランティア活動拠点の整備

3 各種調査結果に基づく模擬ケアカンファレンス及びサービス・システム課題検討ワークショップの実施

サービス利用者の生活実態・ニーズに即して、理解の共有化を進め、さらに各部署の地域福祉に関わる問題点やニーズを出し合い、創造する検討手法として、具体的な個別事例に関する模擬ケアカンファレンスを行い、それを通じて、各事業やサービスの課題や連携システムの課題などを検討するワークショップを実施した。

地域福祉のニーズ把握においては、保健や教育など福祉領域以外の関係者とともに、住民の生活上の諸課題やニーズをもとに、上記の実践的諸課題を検討する必要があるが、保健・福祉分野以外の分野の関係者は、そもそも、福祉的ニーズを意識することがないため、まず生活課題を共通理解する必要がある。そのために、具体的な個別事例に関する模擬ケアカンファレンスを導入として行い、他分野の関係者も理解し検討しやすいような工夫を試みたのである。また、あくまでも個別のサービス・ニーズを有する利用者や家族の現実的な生活実態に根ざした検討に基づくことが不可欠である。そのため、悉皆的なサービス利用者等へのアンケート調査結果や個別事例ヒヤリング調査結果を踏まえて、そうして明らかとなった個別的諸課題、また、特定地域を素材として、具体的な生活課題を提示し、検討の糸口をつくり、模擬ケアカンファレンスやワークショップ形式をとり、学習的要素を強めた作業手法をとった。さらには各種協議の導入部に各種の調査結果や福祉懇談会の意見などをフィードバックし反映させた。

<模擬ケアカンファレンスを導入した地域福祉ニーズ把握のためのワークショップ実施概要>

- 1 開催日時 1999 年 12 月 10 日（金）午前 9 時～午後 5 時
- 2 開催場所 遠野市保健福祉センター会議室
- 3 参加者及びスケジュール 次の表の通り

		第 1 部（午前） 9:00 ～ 12:00	第 2 部（午後 1） 13:00 ～ 14:40	第 3 部（午後 2） 15:15 ～ 17:00
		ワークショップ 1	ワークショップ 2	ワークショップ 3
		（実践者・係長）	（課長補佐レベル	（部課長レベル 民生部長
所 属	介護保険準備室 保健福祉課	室員 6 名 保健推進係長 成人福祉係長	室長補佐 課長補佐	室長 課長

	社会福祉課	児童家庭係長 保護係長 総務係長	課長補佐	課長 主幹
	清松園	生活指導員	副園長	園長
	吉祥園	生活指導員	副園長	園長
	社会教育課	指導係	課長補佐	課長
	消防防災課	係長	課長補佐	課長
	市民生活課	係長	課長補佐	課長
	社会福祉協議会	福祉活動専門員 ボランティア・コーディネータ 介護支援センター主任 デイサービスセンター所長 訪問看護ステーション長 主任ヘルパー	課長	局長
		19名	9名	11名
地区 レベ ル	ワークショップ1（小友地区） 地区センター社会教育主事 地区デイサービスセンター指導員 地区担当主任ヘルパー 地区担当訪問看護ステーション訪問看護婦 地区担当消防防災課担当 地区福祉協力校教頭又は学校教育課 地区担当成人福祉係社福主事 地区担当保健推進係保健婦 など ワークショップ1（遠野地区） 地区担当者（構成は小友地区と同様）			

午前中のワークショップ1では、実践者、係長級を集め、2つの地区レベルのそれぞれ、地域福祉に関する諸ニーズ、課題の検討を行った。

いずれのワークショップも、具体的な個別事例2事例をもとにして、ケアカンファレンス、ケアプラン作成を行い、その作業を通じて、その地区の地域福祉ニーズ、課題を明らかにし、地区レベルのトータルケアシステムのあり方を検討した。特定の地域における具体的な事例の総合的・包括的な（法定介護サービスのみならず）ケアプラン作成の視点を獲得するとともに、それらの作業を通じて、実態に即した地域福祉のニーズを明らかにし、関係者間の課題認識の共有化を図った。2地区での検討内容を次に掲げる。

地域において自立や要支援の方にどのように関わり、生活を支援する必要があるか。

部署・機関名 職種	現在どのように関わっているか (事業・活動)	今後どのように関わる必要があるか (事業・活動・取り組み)	そのためにどの関係機関・団体とどのように連携、関わる必要があるか
教育委員会	<p>○全市で学校福祉協力校指定。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・デイサービスセンターなどでの体験学習、友愛（訪問）活動、ボランティアなど推進。</li> </ul> <p>地域から要請に応じて学校にボランティア担当教員配置。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・学校が企画し活動実施。</li> <li>・ボランティアセンターにも小学生が登録。（附馬牛、食事宅配）</li> <li>・視覚障害者の停留所から自宅までガイドヘルプ・高校生ボランティア。←「ボランティア体験塾卒業生」（ボランティア・センター）</li> </ul> <p>学校と社会のつながり希薄</p>	<p>「学社融合」に取り組む。</p>	<p>学校教育と社会教育とつながっていく</p>
社会福祉課 生活保護係	<p>高齢受給者多い。月1回等格付けに応じて訪問。生保受給者の「肩身の狭い」「後ろめたさ」意識。（一般市民の意識も？）</p>		

	<p>一般的社交意識は異なる？</p> <p>サービス利用積極促進働きかけ。</p>		
<p>社会福祉課 総務係</p>	<p>日赤奉仕団活動、各地区で老人ホーム訪問、ふれあいホームのお手伝い。各種行事のお手伝い。災害発生時、救援物資の配布・炊き出しなど（独居高齢者等に配慮重点化）。家屋火災時、日常生活物資支給。高齢者独居などに対応。</p>		
<p>消防防災</p>	<p>年2回失火防止・予防推進（全市民対応なので高齢者に手が回らない現状も）消防団活用、防火指導。不燃ねまきの紹介 緊急通報システム設置。 心肺蘇生法指導。 地域自主組織で声をかけあう。 電磁調理器などはまだ普及していない。</p>	<p>介護システムの中に重要な位置づけをしてほしい。 「弱者・失火要注意」名簿があれば、年2回の訪問防火指導などができる。消防団に注意促すことはできる。巡回見守り時に重点化できる。</p>	
<p>社協ボランティア センター・ボ ランティア・コ ーディネータ</p>	<p>ボランティア登録 福祉協力校支援 ボランティア・メニュー指導 現在ミニふれあいサロン2カ所（自宅）、4センター。（行きたくても行けない。）</p>	<p>地域で高齢者の社会と接点、自己実現。←現環境：地区センターふれあいホーム6、にいけない人の小地域、公民館単位でサロン設営。→</p>	



	<p>移送サービス 11月開始。車 2 台。          (登録ボランティアにより運行。)          ボラは 60 歳以上ほとんど。          ボランティア体験塾今年高校生 30 名参加。          →ボランティア活動に参加促進          ボランティアに関する要望：運営費助成要望。          食事サービス・ボラ増えない状況。</p>		
<p>社協 在宅介護支援センター</p>	<p>配食サービス ふれあいホーム事業 緊急通報システム 日常生活用具給付 サテライト、デイ</p> <p>家族介護者教室</p> <p>ヘルパー介護技術指導</p>	<p>○ふれあいホーム事業の見直し(自分たちで食事をつくる。もっと外に連れ出す。時間も夜など柔軟に。)          ○農繁期 5 月託老要望多い。          →一時地域で預かる工夫。          既存施設(ふれあいホームスペース)、空き民家の活用。          ○高齢者キャンプ</p>	<p>ボランティア育成と関わる。</p>
<p>社会福祉課 児童家庭係</p>	<p>児童と家庭相談 子育てにやさしい環境づくり エンゼルプラン作成など 保育園 10 福祉協力校指定 ふれあいホームと交流(保育の環境) 家庭相談員(課)・保育園に相談</p>		

	窓口。子育て100番電話相談。		
特 養	<p>退院による家庭内での問題発生。 自宅介護の不安・プレッシャー。</p> <p>○介護役割は限定・集中される問題。</p>	<p>家庭に近い環境で施設で1週間程度宿泊して家族に介護知識を深める場・環境が必要。</p> <p>→逆に介助員が宿泊指導。 →モデル的施設も必要。 →現実的家族が集まることは無理。</p> <p>ケーブルテレビ、ビデオなどでの学習。</p> <p>○家族全体でささえる役割分担する指導</p>	<p>家族の会との連携 当事者の会の連携</p>
<p>ふれあいホーム 薬研淵 ヘルパー 入浴</p> <p>デイサービス a 型薬研淵</p> <p>ふれあいホーム 青笹 b 型</p>	<p>自立、要支援多い。</p> <p>環境整備必要。食品管理必要。 薬の管理必要。防火管理。</p> <p>施設入浴： 10月～拠点方式。地域的に、家族介護、福祉観旧弊的。利用意向低い。</p> <p>自立者が少ない。ホリデー。 生きがい活動となっている。</p> <p>自立も重度も少ない。</p>	<p>利用者を広げる。</p>	<p>地区民生委員、区長などの協力を得る。</p>

訪問看護ステーション	リハビリ。訪問看護。自立者でも医師の指示書があれば利用できる。予防の部分も担う。	大工とリハの連携。 退院時指導を強める。	
保健福祉課	介護予防。 家族介護教室、ねたきり予防、介護予防、	介護予防等各種サービス事業は、老人保健事業で取り組む。 従来デイ利用者で自立は生きがい対応型導入デイで同時に利用できるようにする。 リハ教室を a 型にグレードアップしていく。	教育委員会、社協、民児協、児童、社教などと連携をすすめていく。 それぞれの団体を通じて連携。

その後、ワークショップ2では、主要課課長補佐級を集めた会議で、まずワークショップ1における地域福祉ニーズの検討結果の報告を行った上で、地区レベルの地域福祉ニーズの検討を全市レベルへと展開し、検討した。

その後に開催したワークショップ3は主要部課長級のワークショップであるが、午前中の2つのワークショップまた、ワークショップ2の検討結果の報告を行い、地区レベルのシステム作りの論議、また全市レベルの論議も踏まえた上で、さらに論点を詰めた。

## 第4節 諸過程を通じて明確化された地域福祉ニーズの骨格

以上の一連の地域福祉ニーズ把握の方法・手法を駆使し、地域福祉ニーズや課題を明確化する活動を展開し、ワークショップで各種のニーズの整理・統合を行い、その結果、次のような地域福祉のニーズが浮き彫りとなった。

### <明らかになった主な地域福祉ニーズ>

#### タスクゴールに関わるニード

- 痴呆性老人・家族支援の整備の必要性
- 健康・生きがい・介護予防に関するニーズに対応した地区単位の活動の重視
- 新制度に対応する既存サービスの再編成及び新サービスの開発の必要性（移送など移動ニーズの顕在化とサービス開発の必要性、利用者負担の検討の必要性）

#### プロセス・ゴールに関わるニード

- 住民参加によるニーズ早期発見とフォローアップの必要性
  - 権利擁護、評価システム、情報システムの整備の必要性
  - 必要な人へのケア・ヘルスマネジメントの必要性
  - サービス実施主体の経営改善（社協経営の課題、新規事業者参入の課題）の必要性
- リレーションシップ・ゴールに密接にかかわるニーズ
- 全市と8地区の中間に保健福祉サービスエリアの設定と、地域に密着した保健福祉の総合的対応体制の必要性
  - 保健・社会教育・社協・消防・流通等の協働の必要性
  - 介護保険システムと介護予防システムの連携と共同的推進の必要性

以上のようなプロセスを経て、「地域ケア会議」を中核とする包括的地域ケアシステムの確立を主眼とする本計画が策定されていった。（注7）計画内容の詳細は、計画書を参照されたいが、骨子は、前項の地域福祉ニードに対応して、現状の諸社会資源などを踏まえて実現可能な体制の構築に向けた対応策が検討され、次頁以降に掲げるフローチャートなどに示される概念図の内容により、地域福祉ニーズの充足を目指した包括的な地域ケアシステムの基本的な枠組み、構造化が図られた。

図5 遠野市ハートフルプラン2000の計画体系・骨子

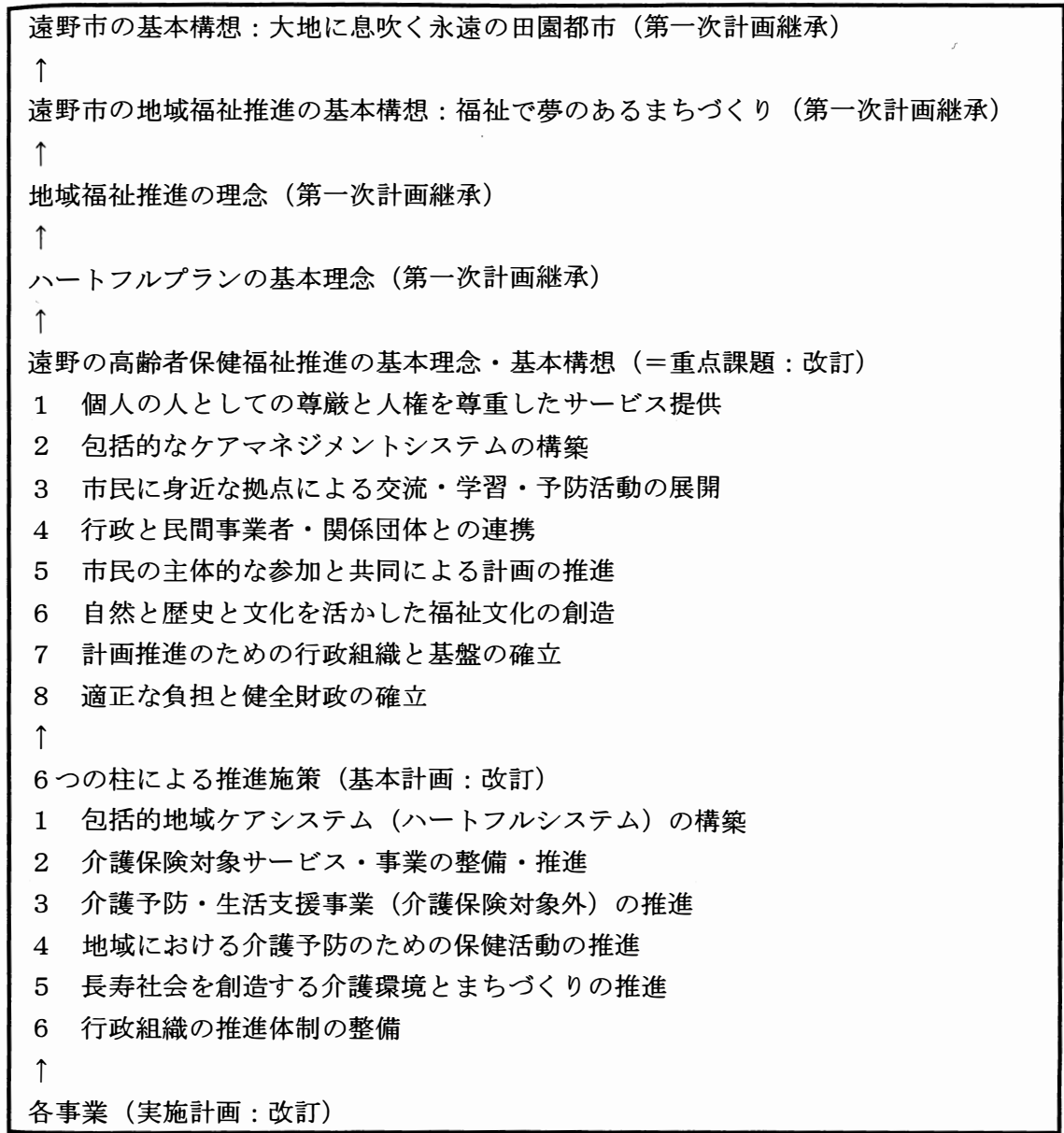


図6 遠野・ハートフルプラン2000における地域ケアシステム体制

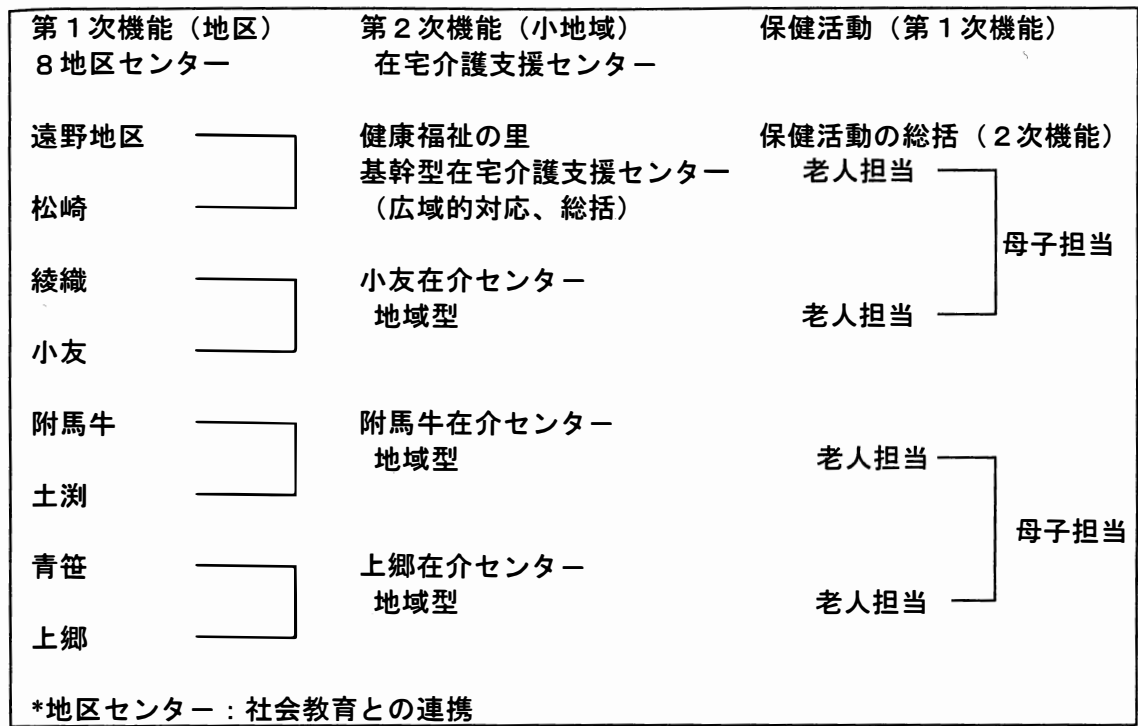
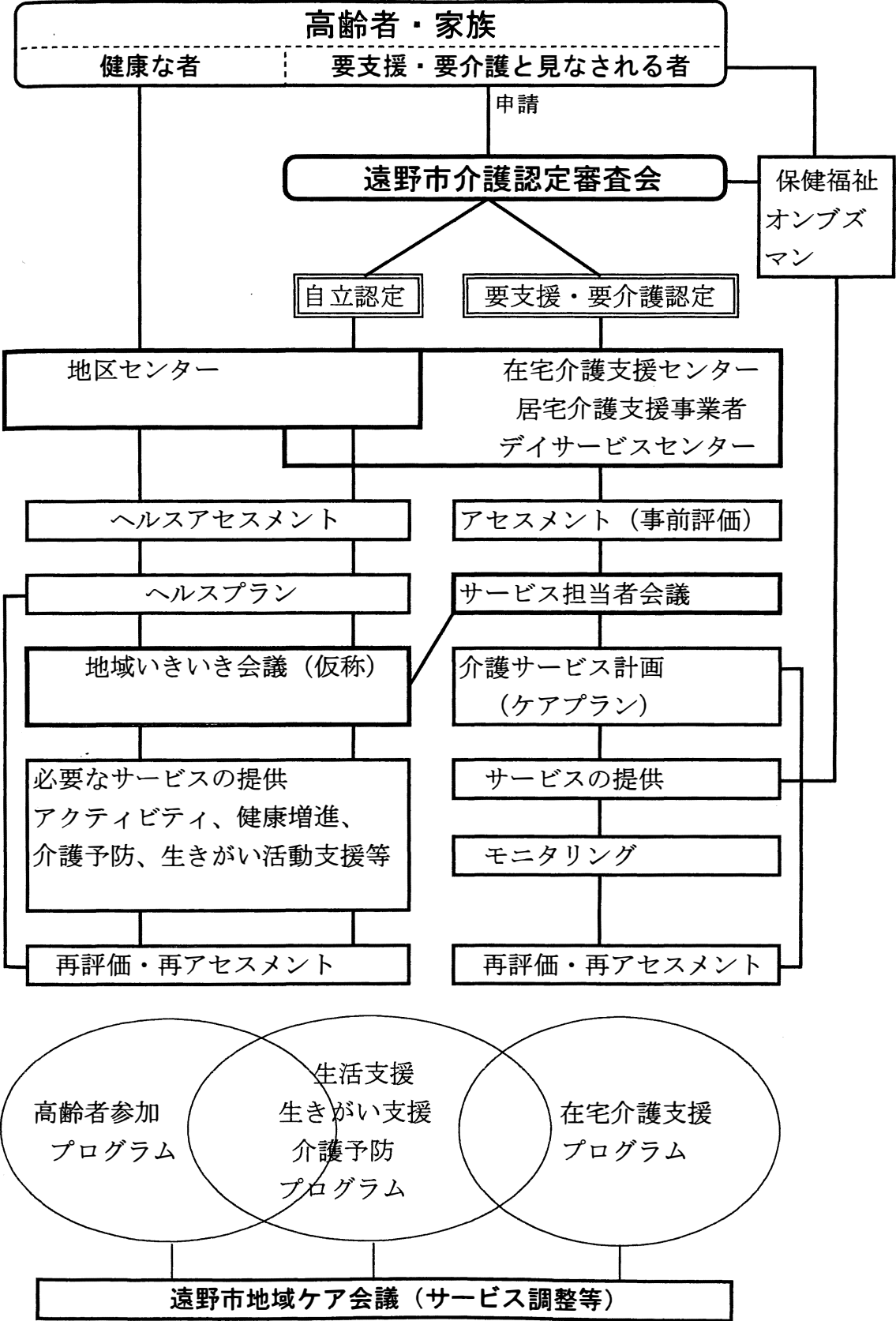


図7 遠野・ハートフルプラン2000における包括的な高齢者ケアマネジメントの流れ



## 第5節 本事例の特徴と課題に関する考察

以下では、本研究の視点に基づいて、本事例の特徴及び課題について考察する。

### 1) 本事例の地域福祉ニーズ把握方法の特徴

#### (1) 全体的な考察：ニーズ把握方法の包括性・統合性

本事例では、多角的な観点から、地域福祉ニーズを把握する意図のもとで、その方法も多様な方法を採用するとともに、それらの方法を通じて明らかになった地域福祉の諸ニーズ、課題を個別ばらばらに並列的に整理するのではなく、全体として、統合・整理する流れを有していた。その結果、地域福祉ニーズは、統合的な整理がなされていったと考えられる。トロップマンらが指摘した単独の把握方法の限界性を、本事例では、複数の方法を有機的に連動させることを通じて、相互補完したといえる。

#### (2) 住民のサービス利用上の諸ニーズの把握の多面性

サービス利用者のニーズ、意見を、悉皆的なアンケート調査、および要介護度別の訪問ヒヤリング調査などの量的・質的両面から、把握し、一般市民からも福祉懇談会をきめこまかく70行政区単位で行うなど意見収集・集約し、利用者サイドのニーズを的確に把握したといえる。

とりわけ、実際の個別事例ヒヤリングによって、新たな通院等への移送サービスの必要性などの効果があった。

一方、数量的なアンケート調査によって、はじめて、サービス利用者の地域の全体的な傾向、例えば、利用者負担に対する負担感などは、数量的調査結果に負うものであった。すなわち、第2次利用意向調査結果では、利用者の自己負担料金が介護保険サービスの利用をためらわせる大きな要因になることが明らかになった。とりわけ、低所得者ほど利用料金の負担可能額は低いということも明らかになった。この調査結果から、このような状態のまま、一律10%の利用料金負担を導入するならば、低所得者をこの制度から排除する結果となりかねないという認識が関係者に共有され、計画において市独自策として、①低所得者に対し、制度施行開始後3年間利用料金の軽減措置実施、②高額介護サービス等資金貸付基金を設置、貸付け体制を新設、などのサービス利用推進策を条例・計画化した。注8) まさにこれは実践仮説に基づく調査活動の成果といえる。

また、アンケート調査では、本人の自覚した認識、すなわち、ブラッドショウのいうフェルト・ニードやエクспレスド・ニードのみであるが、保健師などによる専門家の個別訪問調査を通じて、専門的見地からのニード、すなわちノーマティブ・ニードの把握も可能である。すなわち、ニードないし現状に関する自己評価と第三者評価を組み合わせると



いうことができたのである。

このように、2種の調査を併用することにより、それぞれの長所を引き出すことができ、より多面的なニーズ把握ができたといえる。

### (3) 地域福祉に関わる実践主体に関する地域福祉ニーズの把握の特徴

#### —情報・理解の非対称性を調整する擬似ケアカンファレンスの有効性—

行政や社協等地域福祉実践に関わる主体は、現行の個別事業の進捗状況把握・自己評価を調査票記入方式で実施し、この事業ごとの評価から、各事業の課題や改善の必要性、すなわち地域福祉ニーズを検討した。このことは、地域福祉ニーズの把握の基礎的作業として必要なことである。しかし、こうしたことだけであれば、今日、通常の業務となっている自治体も少なくない。地域福祉実践は、住民の個々の生活の全体性を配慮してアプローチするものであり、実践サイドも当然、横断的な連携や協働が求められるという観点から考えれば、個別の担当ごとにばらばらに個別の事業評価だけをしてもしそこに示される課題やニーズはきわめて狭い視野だけの自己評価に留まるものとなろう。

そのような視点からみると、本事例では、事業評価をより施策の体系ないし地域福祉実践の視点から整理をした上で、幅広い関係者が集まったところで、ワークショップ方式で、その課題やニーズの検討・共有化を行っており、共通理解を深めつつ、更なるニーズや課題の分析整理を行って全体の合意を得ている。その点が本事例の大きな特徴である。こうした、福祉分野のみならず保健や社会教育、防災など広範な関係者が一堂に会して、地域福祉をめぐる諸ニーズを検討する方法は有効性を有すると考えられる。

中でも、当初の実践仮説にもとづき、擬似ケアカンファレンスを検討に際して導入したことは、福祉以外の生活関連分野の関係者の地域福祉理解を深め、情報の非対称性、認識の相違を緩和し、また、实际的に、自身の所管する諸業務との関係性を考慮するのに有効であったことが指摘できる。

### 3 模擬ケアカンファレンスを導入したワークショップの付随する効用

#### ：保健福祉他生活関連分野等の関係者間の地域福祉をめぐる理解の促進と連携共有化

関係者が一堂に会した検討の導入部において、具体的な地域の個別的なサービス利用者を設定した模擬的なケアカンファレンスや、同様に具体的な地区を設定した新しいシステムやプログラム開発のためのワークショップなどを実施したことにより、地域福祉をめぐる実情などを具体的にイメージすることができ、論議を活発化するのに効果があった。これにより、教育関係者や消防関係者など、保健福祉以外の隣接領域の関係者の共通認識を生み出すことができた。(そうでないと、こうした方々は、同じ土俵につけない) また、日頃ほとんどこうした隣接分野の関係者が一堂に会して、意見交換を行う機会がなく、そのため個別分立状況にあり、保健福祉以外は、共同的な関係性はあまりなかったが、これ

らの度重なる協議活動を通じて相互理解や関係性の構築に役立ったと考えられる。

これらから、当初の実践仮説の重要性及びそれを具体化するための地域福祉のニーズの把握方法・手法の一定の有効性を結論付けることができるのではないかと考える。総合的な視点に基づき、遠野市独自の包括的地域ケアシステムの構想が関係者の合意のもと、計画化されたことによっても、それは示されるものであろう。

## 2) 本事例のニーズ把握方法の課題—事例検討の方法に関する課題

本事例でも、例えば、ボランティアや民生委員など地域福祉実践の推進者たちのニーズ把握などが、きわめて弱いのではないかという指摘もできる。本事例では、介護保険制度という新たな制度の導入という点が中心課題であり、時間的制約もあり、そのような理由から、行政と社協中心のニーズ把握に限定されることになった。その意味で、今後、多様な主体のニーズをいかに総合的に把握するかは今後の課題であると考ええる。

そのうえで、ニーズ把握方法上の課題を指摘するならば、擬似ケアカンファレンスを行う視点とその実現のための方式の工夫が課題であると、時間の経過を経た今日反省するものである。どういうことかといえば、この擬似ケアカンファレンスが、通常のケアカンファレンスと同様に、事例のニーズとそれの充足方法に検討視点が集中しがちであるという点である。地域福祉ニーズの把握のための方法とするならば、その事例をめぐって、どのような地域福祉支援がどのような体制で行われてきたかを評価する観点が中心に据えられる必要があるということである。

そのためには、単に事例の現況のみを提示するだけでなく、これまでの主な援助プロセスをもあわせて提示する必要があると考える。

2003年に特定非営利活動法人日本地域福祉研究所主催により開催された公開研究セミナーにおいて、筆者が企画・コーディネーターの役割をにない、実施した、地域福祉ニーズ把握を目的とする方法としての模擬的事例検討では、援助プロセスをも提示し、検討した手法では、活発な論議がなされ、多様な地域福祉ニーズの抽出が行われた。(詳細は、注9に記す。) このように、事例検討を活用する地域福祉ニーズの把握方法は、有効性が期待されるが、今後、一層その手法の開発が求められているといえる。

注 1、本章は、主に次の学会報告の趣旨に基づいている。

・1999年10月10日日本社会福祉学会第47回全国大会自由研究報告：「介護保険事業計画策定と地域福祉の構築 その1－岩手県遠野市を事例として－」（鷹野主報告）、「同 その2」（宮城孝主報告）、・2000年6月11日日本地域福祉学会第14回全国大会自由研究発表：「包括的地域ケアシステムの構築に関する研究（その1）－遠野市の事例を中心として－」（鷹野主報告）、「同（その2）」（野川とも江主報告）。

注 2 1991年時点までの遠野市の保健・医療・福祉の連携状況については、菊池新一編『保健・医療・福祉の連携とネットワーク形成への兆戦』1991年北土社に詳しく、また第1次老人保健福祉計画の策定の考え方や方法については、菊池新一「岩手・遠野市 福祉で夢のあるまちづくり－『遠野・ハートフルプラン』社会福祉研究第59号1994年4月、48～49頁、に簡潔に示されている。

注 3 菊池新一前掲論文1994年、48頁から引用。

注 4 第1次計画策定過程の概要やその後の住民や関係者などの計画に関する評価などに関しては次の論文が詳しい。野川とも江「岩手県遠野市における老人保健福祉計画の策定と進行管理に関する評価」『市区町村老人保健福祉計画の成果と課題に関する実証的研究』日本社会事業大学社会事業研究所、平成8年3月、pp.87－98

注 5 大橋謙策他編『コミュニティソーシャルワークと自己実現サービス』2000年株式会社万葉舎、pp.51-52 参照。

注 6：介護保険制度の第一号被保険者の保険料は、負担能力に応じた負担を求める観点から、原則として各市町村ごとの次表の5段階の所得段階別の定額保険料とされている。

段階	対象者	保険料	参考) 対象者見込数	
			全国	遠野市
第1段階	・生活保護受給者 ・市町村民税世帯非課税かつ 老齢福祉年金受給者	基準額×0.5	約2%	1.18%
第2段階	市町村民税世帯非課税	基準額×0.75	約28%	29.25%
第3段階	市町村民税本人非課税	基準額×1	約46%	54.25%
第4段階	市町村民税本人課税 (被保険者本人の合計所得 金額が250万円未満)	基準額×1.25	約14%	11.94%
第5段階	市町村民税本人課税 (被保険者本人の合計所得 金額が250万円以上)	基準額×1.5	約9%	3.38%

なお、表の「対象者見込数」のうちの「全国」の数値は、厚生労働省の全国推計（厚生白書平成12年版平成12年7月ぎょうせい発行、429頁参照）。

注7) 本計画の詳細については、遠野市民生部健康福祉の里編『遠野・ハートフルプラン 2000ー福祉で夢のあるまちづくりー(第二次老人保健福祉計画・介護保険事業計画)』岩手県遠野市、2000年3月発行を参照のこと。

注8) 遠野市独自の施策実施状況は、平成12年7月末時点で下記の通り。

①介護保険サービス利用者支援事業(低所得者の利用者負担軽減措置)により、市独自に次のような利用料負担軽減を実施している。・訪問介護の新規利用者の利用料負担は保険額の3%(国特別対策では5%)に軽減(当初対象者は18人)。・通所介護の利用料負担は3%(国特別対策では5%)に軽減(当初対象者は107人)。

②高額介護サービス等資金貸付基金を設置、貸付け体制を新設したが、制度施行後4ヶ月間における貸出実績はない。しかしその要因を検討すると、居宅サービス利用状況については支給限度額総量に対する平均利用割合が33.2%であり、さらに、低所得者に対して、上記の独自対策を実施していることによる負担軽減効果から、当該貸出要件に達する場合はほとんどないことが考えられる。

注9 2003年12月23日開催日本地域福祉研究所冬の公開研究セミナーワークショップにおいて実施した「事例検討による地域福祉システム課題明確化の方法―地域福祉計画策定手法の開発」と題するワークショップ（企画・進行：鷹野 吉章）は、いわば個別事例への支援の経過を第三者評価することを通じて、その地域の地域福祉システムの課題やニーズをさぐるところみであったといえる。手法としてはノミナル・グループ手法を用いた。参加者は地域福祉の実践者及び研究者20名であった。以下でその実施概要を記す。実施に当たっては、あらかじめ、参加者を名簿上で4グループに分けて実施した。

## ○ワークショップの流れ

### I ワークショップの主旨と実施要領の説明

#### 1 ワークショップの趣旨説明・基本的事項の説明（13：30～13：50）

①趣旨：地域福祉実践は、コミュニティソーシャルワーク（CSW）実践を軸とするもので、個人・家族のニーズを基点として地域のフォーマル・インフォーマルのソーシャルサポートネットワーク形成や地域全体のシステム化を必然的に促す。ひるがえって、地域福祉計画の策定過程においては、コミュニティソーシャルワーク実践が十分に機能する体制、システムを目指すことが重要である。このような観点から、このワークショップでは、CSW実践が円滑に機能する地域福祉システム構築活動として地域福祉計画策定を位置づけ、一定の地域特性のもとでの複合的なニーズを有する家族事例を検討することを通じて、地域福祉の課題の明確化のプロセスを試行し、新たな計画策定手法と考え方の確立をめざす。この事例検討（計画策定）会議は、参加者全員参加による小グループごとに行なう。

②参考情報の提示：コミュニティソーシャルワークシステム構築をめざす地域福祉計画の策定過程と方法：コミュニティソーシャルワーク、地域福祉の主体と分野等

#### 2 事例情報と与件の提示・質疑応答（13：50～14：20）

同事例に関わる参加者が、事例、地域の資源、関係情報の提示・説明

### II セッション1：事例の問題と実施された援助プロセスの整理・理解（14：20～）

#### 1 自己紹介と役割の設定（10分）

2 事例と援助過程の理解と整理・エコマップ作成：グループで援助展開プロセスを理解、辿りながら模造紙にエコマップを作成（フェルトペン）（30分）

3 事例への支援の問題点検討：グループごとに、現状においてどのような主体によるどのような支援が不足しているか、地域福祉の視点から検討し、模造紙の余白に記入する。（10分）

15：20～15：35 休憩

### III セッション2：現行のソーシャルワーク・システムの問題点の検討（15：35～）

◎事例の援助システムの特徴（長所・短所）と問題点は何か。（・相談援助機関、・福祉と保健、医療等の関係、・公的機関と民間機関の関係などに留意して整理・検討する）

#### 1 個別的にカード記入（5分）（名刺大付箋配布）

#### 2 グループごとにカード記入内容の共有化（35分）

・それぞれ参加者が口頭説明しながら、模造紙に付箋貼付。（模造紙用意）

- ・意見交換をして新たな内容を追加、各項目の分類整理、見出し等記入（フェルトペン用意）

#### Ⅳ セッション3：各グループの検討結果報告・質疑応答（16：30～17：20）

○事例の概要（これに平成14年度以降の生活保護担当ケース記録をすべて匿名で資料として添付）

##### 世帯構成

主 女 52才 統合失調症  
精神保健福祉センター受診中  
次女 女 22才 知的障害（B2） 統合失調症 K病院入院中（11月4日～）  
障害年金2級受給中

##### 世帯の概要等

主S50.6月再婚。1男2女をもうける。（長女は生後3ヶ月で死亡）夫はアルコール依存症でS60.10月に離婚。長男は父方の祖父母に育てられる。H1.5月主統合失調症を発症。次女はK児童養護施設に入所し、H11.3月高校卒業とともに主と同居。H11.6月より長男も同居。

主の恋愛妄想、被害妄想に巻き込まれ、それぞれの状態が悪化する。

「主と長男との関係は密接であり、同居の生活が好ましくない。」（長男の主治医）

「三人での同居生活は不可能、全滅してしまう。」（主、長女の主治医）

主は生活能力が乏しく、調子の良い時にインスタント食品を使って簡単な料理をするのがやっとだった。現在は、肥満のため自立歩行も困難な状況（H精神障害者地域支援センターにいる時は、よちよちながらも歩いている）。週一回のH精神障害者地域支援センターへの通所も玄関より10m程歩いて、そこからは協力員さんに車椅子を押してもらって通っている。

主たちは不安なことがあると、保健所、精神保健センター、社協、福祉事務所、警察署に頻回に電話をしてくる状態。

##### 利用サービス等

ヘルパー 月・火・木 利用（1回は次女分） H14.5月～開始

買い物・洗濯・清掃・入浴（火）

金銭管理（社協のサービス「くらしの安心サービス」利用）

主 H精神障害者地域支援センター 毎金曜日（12月から）入浴を利用

地区社協の福祉自動車の移送サービス

次女 H精神障害者地域支援センター・K授産施設を利用

長男 統合失調症 知的障害（B2）

H14.10月よりM精神障害者福祉ホームに入所

昼間は、W障害者共同作業訓練施設へ通所

関係機関

保健所、精神保健センター、S 保健センター、市社協、地区社協、民間団体ヘルパー  
H精神障害者地域支援センター、M精神障害者福祉ホーム、W障害者共同作業訓練施設  
警察署

市の地域特性・社会福祉資源等

- ◎人口：36万人・中核市 ・精神保健福祉手帳所持者は約900人。
- ◎政策・施策の焦点：・都市内分権構想中。市民参画・分権型の地方自治。地域福祉推進。
- 福祉
  - ・保健福祉部：本庁に福祉事務所、他に分室
  - ・市社協、
  - ・26地区に地区社協：コーディネーターを配置し、住民参加型の地域福祉サービス実施、・民間団体：ヘルパー等を配置、サービス実施。

●保健・精神保健

- ・政令市保健所1か所、
- ・9ブロックに保健センター（現在6施設設置）。
- ・県精神保健センター（医師、保健師、相談業務、デイケア等）
- ・精神障害者地域支援センター（市内4ヶ所配置）
- ・精神障害者福祉ホーム、
- ・障害者共同作業訓練施設

●検討結果

Aグループ

1 支援機関の関係整理：以下のように、クライアント家族と関係する社会資源を整理。

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M
主		主治医 ○ 保健師 ○		○	○	○	●			○			◎
長男	○	○ソーシャル ワーカー						●	○	○	○	○	◎
長女		○医師 ○保健 師○ SW					●			○		○	◎

A＝政令市保健所、B＝県精神保健センター、C＝市保健センター、D＝市社協、  
E＝地区社協、F＝民間団体ヘルパー、G＝精神障害者地域支援センター、  
H＝精神障害者福祉ホーム、I＝障害者共同作業訓練施設、J＝警察署、

K=K病院、L=福祉事務所知的障害担当係、M=福祉事務所分室生活保護係、

## 2 今後の中核的な支援機関

◎=従来のキーパーソン、キー機関、●=今後のキーパーソン、キー機関

今後は精神障害者地域支援センターを中核として精神障害者への支援を行うのが良い。

- ・各支援センター担当ケース250名としてケースワーカー3,4人配置が必要では。
- ・ケースの状態によりスクリーニングし、優先度を定め、支援基準等を設定。

## 3 民間、インフォーマルの支援のあり方

・民生委員の協力を得る。ボランティアに協力を得て、地域での見守り支援のネットワークを形成する。(大橋所長：プライバシー配慮留意する方式で行なえばよい。)

## 4 ニーズに応じた支援内容

- ・主(母親)の栄養管理。

## 5 支援の基本視点

- ・過程全体を「見る」(ケア)仕組みの必要性。

⇒多くの関係機関をどのように調整していくかが課題。

## Bグループ(エコマップあり)

地域福祉システムとしての課題=本事例を地域で支えていくために=

### ○支援において中心となる機関を明確にしていく

- ・連絡調整のキーパーソンは?生活保護でできるか?支援センターでできるか?
- ・家族全体のアセスメントをどのようにするのか?

ケアカンファレンスのあり方が課題。

- ・「地域ケア会議」を条例でシステム化すること。

システムの制度化が計画づくり。

### ○個人・世帯・地域の三層によるシステムを考える

- 例
- |                  |      |
|------------------|------|
| ・生保ワーカー・ヘルパー・保健師 | ⇒ 個人 |
| ・地域支援センター        | ⇒ 世帯 |
| ・地区社協・民生委員・近隣住民  | ⇒ 地域 |

### ○支援の発展を大切にすること

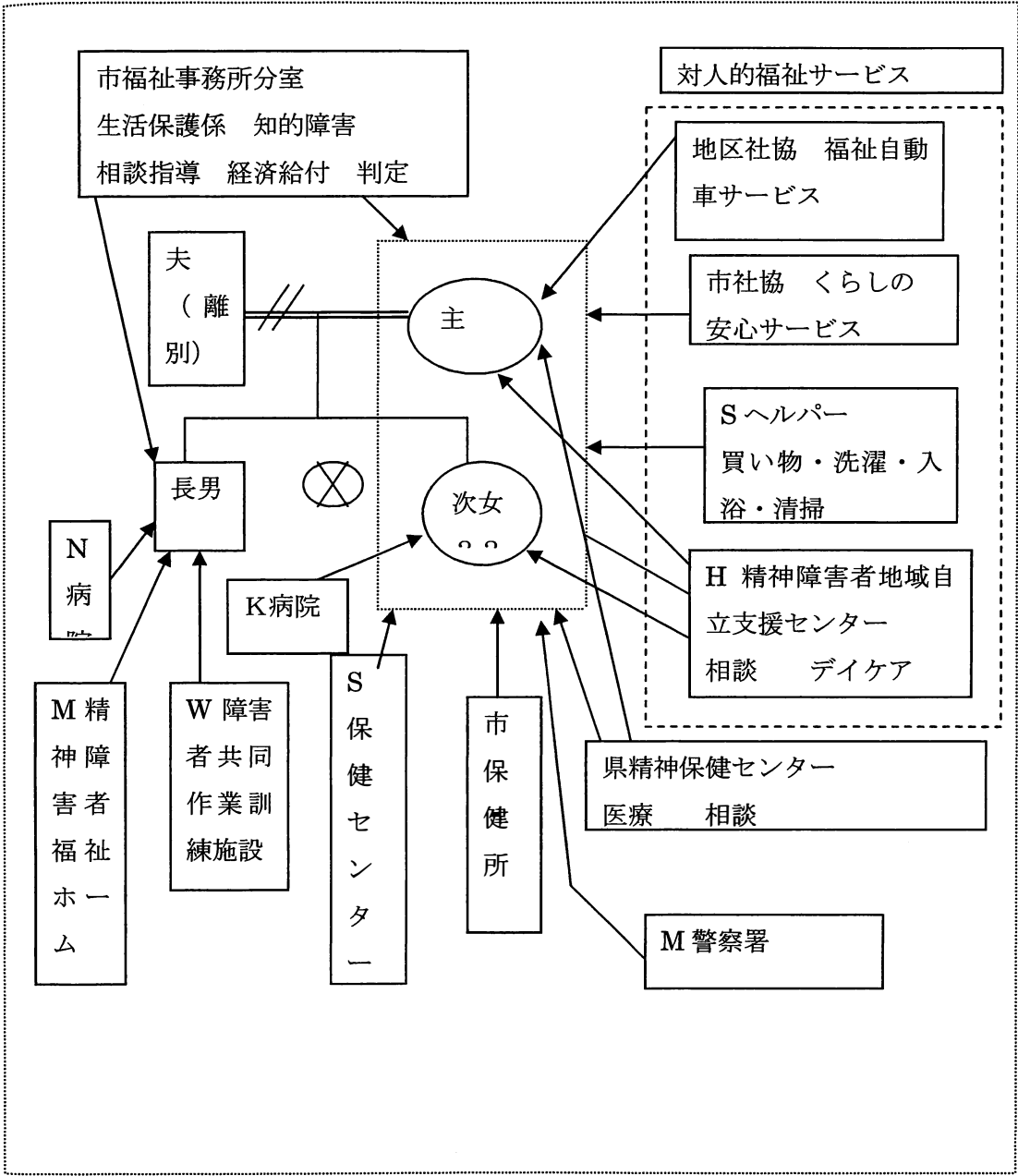
- ・個別支援の段階(2002.4.2検討会)
- ⇒ 世帯支援の段階(2003.1.27検討会)
- ⇒ 当事者参加の段階(2003.7.15検討会)
- ⇒ 地域住民が参加する、など

### ○医療機関との連携

(県機関から、市への移行したあとの対応)



●事例のエコマップ（事例と社会資源関係図）



## Cグループ（エコマップは作成）

### 「援助システムの課題」

- ・生活課題をきめ細やかに短・長期にみる（アセスメント）
- ・システムを動かすために、（誰が？）権限を持てること
- ・役割を確認する。

◎家族単位で見る視点が大切。

◎コーディネーターは支援センター

参加・協力の課題

- ・民生委員、近隣住民、精神保健ボランティアの養成

目標

主：精神的な安定、体調管理

長男：自立（独立）

次女：生活技術・感覚（金銭管理も）

家族：それぞれが独立し、距離感をはかつて良い関係に。

食生活の管理・食事サービス：24時間対応ヘルパーで生活問題実態の把握による対策検討。

## Dグループ（事例のエコマップあり）

### A 課題

#### ◎インフォーマルケアの醸成

- ・ソーシャルサポートネットワークのインフォーマル部分の組織化
- ・父方の祖父母との関係改善（長男を中心に）
- ・父親との関係修復（子どもとの）

#### ◎ファミリーソーシャルワーク

- ・家族全体を視野に入れてコーディネートする機関がない
- ・家族関係を調整・改善する人（専門職？）が必要（民生委員か？）
- ・家族を地域で支えるために地区担当の民生委員の協力を得る
- ・主に関わる人の情報の共有化・連携
- ・日常業務レベルでの情報交換がどのくらいできているか？
- ・行政組織内の縦割りの問題⇒全体を総合的にマネジメントする課がない。

#### ◎生活経営

- ・健康管理（服薬管理）を指導する専門職がない。
- ・生活管理能力（家事、身辺自立など）を高めるプログラムが必要（地域自立生活支援センターなど）（・金銭管理等、地域福祉権利擁護制度の生活支援員の役割も）
- ・個々の健康管理（栄養管理）を指導する専門職がない。

### B 評価

- ・豊富な機関による手厚い保護。  
(生活保護) ワーカーが丁寧に関わっている。
- ・ケース検討会の回数が多い。
- ・訴えを前向きに受け止めている。

↓

### C. 方向性

#### ◎地域組織化・福祉組織化

- ・障害理解（特に精神）をすすめる福祉学習の機会提供
- ・ソーシャルサポートネットワークのインフォーマル部分の組織化をすすめる。

#### ◎コミュニティソーシャルワークの確立

- ・コミュニティソーシャルワーカーの養成をどうするか？
- ・家族を中心に、多種多様な社会資源をマネジメントする機関を決める。

#### ◎地域自立生活支援

生活を自己管理できるような支援を行う。

### 4 グループの課題提起の整理（鷹野による）

#### I 現状のシステム評価

##### 長所

- 1 (各種援助機関の関与状態) 豊富な機関による手厚い保護。D
  - 2 (相談援助のキー機関) 生活保護のワーカーが丁寧に関わっている。D
  - 3 (ケアカンファレンスの状態) ケース検討会の回数が多い。D
  - 4 (クライアントの表明ニーズへの対応) 生活保護を中心に、クライアントの訴えを前向きに受け止めている。D
  - 5 支援の発展段階を大切にしていること。特に当事者参加の検討会。B
    - ・個別支援の段階（2002. 4. 2 検討会）
- ⇒ ・世帯支援の段階（2003. 1. 27 検討会）
- ⇒ ・当事者参加の段階（2003. 7. 15 検討会）

##### 問題点

- 1 (家族全体への援助視点の希薄)
  - 家族全体を視野に入れた援助の視点が希薄。C
  - 家族全体を視野に入れてコーディネートする機関がない。D
  - ・実家等を含め家族・親族関係を調整・改善する人がいない。D
- 2 (援助展開プロセス全体を統括する機関・システム・仕組みの欠如)
  - ・援助過程全体を「見る」仕組みがない。A
  - ・支援において中心となる機関が不明確。B
  - このシステムを動かすために、誰が？どのような権限と役割を持つか不明確。C
  - ・行政組織内の縦割りの問題⇒全体を総合的にマネジメントする課がない。D

3 (関係者間の情報共有・連携が不足)

主に関わる人の情報の共有化・連携が不足D

日常業務レベルでの情報交換がどのくらいできているか？D

4 (家族全体のアセスメントのあり方の不明確さ)

個別的ニーズに応じた支援内容の欠如：主（母親）の栄養管理がない。A

家族の生活実態が不明な点が多いのでは？C

家族全体のアセスメントをどのようにするのか？

5 (機関別に相談業務の重複)

・保健の相談など複数の関係相談業務が重複し、場合により混乱のおそれ。

6 (ケアカンファレンスのあり方の不明確さ)

・ケアカンファレンスのあり方は？

7 (連絡調整（コーディネート）機関の欠如)

家族全体を視野に入れてコーディネートする機関がない。D

8 (個別事業：プログラム及び社会資源の不足または不活用)

・健康管理（服薬管理や栄養管理）を指導する専門職がない。C

・生活管理能力（家事、身辺自立など）を高めるプログラムがない？C

・金銭管理等、地域福祉権利擁護制度の生活支援員の役割が考慮されていない。C

9 (地域で支援する視点と役割の欠如)

・家族を地域で支える視点と役割（地区担当の民生委員？）がない。A, D

II 地域福祉のシステム構築のための基本的視点（目標・理念）

0 目標：家族全体の自立生活を福祉・保健・医療の連携と地域で支える。

・生活を自己管理できるような地域自立生活支援をめざす。C

1 地域福祉の総合的援助（コミュニティソーシャルワーク）の体制・システムの構築

(1) 個人のみならず、家族全体への援助する視点と体制の構築

(2) 地域で家族を支える体制の構築（⇒4）

2 援助展開プロセス（ケアマネジメント）全体を統括・マネジメントする体制・システムの確立・その機能の向上、制度化

(1) 全体を統括・マネジメントする体制（機関？）・システムの確立

(2) 関係機関間の情報共有・連携

(3) 家族全体の生活実態把握・アセスメントのあり方の明確化・手法の開発・向上

(4) 相談業務の役割の明確化

(5) ケアカンファレンスのあり方の明確化・手法の開発・向上

(6) 連絡調整（コーディネート）、連携体制の構築

3 ニーズに応じた個別事業：プログラム及び社会資源の適切な活用と開発

4 地域で支援する視点と役割の明確化、参加・協力者の組織化

III 地域福祉のシステム上の課題・論点（明確にすべき問題）

1 地域福祉の総合的援助（コミュニティソーシャルワーク）の体制・システムの構築

(1) 個人・世帯・地域の三層による総合的なシステムを考える B

- 例 ・生保ワーカー・ヘルパー・保健師 ⇒ 個人
- ・地域支援センター ⇒ 世帯（家族）
- ・地区社協・民生委員・近隣住民 ⇒ 地域
- ・全体をどこが、どのようにマネジメントするか？⇒ 2
- ・コミュニティソーシャルワーカー（？）をどう養成するか？D

## （2）家族全体への援助（家族福祉援助：ファミリーソーシャルワーク）視点と体制の構築

- ・家族を中心に、多種多様な社会資源をマネジメントする機関を決める。D
- ・家族全体を視野に入れてコーディネートする体制を、機関を決める必要。D
- ・家族関係を調整・改善する人（専門職？）が必要（民生委員か？）。D

## 2 援助展開プロセス（ケアマネジメント）全体を統括・マネジメントする体制・システムの確立

### （1）全体を統括・マネジメントする体制（機関？）・システムの確立、制度化。

- ・個人および家族全体の現状把握と援助方針をどのような形で決定していくか？  
その援助進行状況をどこの誰がどのように把握し調整していくか？  
行政組織内の縦割りの現状を改善し、全体を総合的にマネジメントする体制をつくる。
- ・中核的な支援機関の設定の必要 A
- ・今後は精神障害者地域支援センターを中核として精神障害者への支援を行うのが良い。
- ・各支援センター担当ケース250名としてケースワーカー3，4人配置が必要では。
- ・ケースの状態によりスクリーニングし、優先度を定め、支援基準等を設定。  
・支援において中心となる機関を明確にしていく。B
- ・連絡調整のキーパーソンは？生活保護でできるか？支援センターでできるか？  
・条例でシステムを制度化すること。
- ・システムを動かすために、（誰が？）権限を持つか、役割の明確化。C

### （2）関係機関間の情報共有・連携

- 主に関わる人の情報の共有化・連携。D
- 日常業務レベルでの情報交換の適切な実施。D
- 関係機関ごとのケース記録・対応情報はどのようになっているか？どのように共有化するか？

### （3）家族全体のアセスメントのあり方の明確化・手法の開発・向上

- ・家族全体をみてアセスメントすること、これをどのようにするのか？C
- ・生活実態を把握し、生活課題をきめ細やかに短・長期にみるアセスメントの必要。C

### （4）相談業務の役割の明確化

- ・各相談援助業務がどのように役割分担され、全体の援助方針とどう関わっているのか？

### （5）ケアカンファレンスのあり方の明確化・手法の開発・向上

- ・ケアカンファレンスのあり方が課題。「地域ケア会議」を条例でシステムの制度化。）

### （6）連絡調整（コーディネート）、連携の体制構築

- ・多くの関係機関をどのように調整していくかが課題。A
- ・医療機関との連携（県機関から、市への移行したあとの対応）B

県精神保健センター ⇒ 精神障害者地域支援センター

- ・精神障害者地域支援センターがコーディネート。C

### 3 ニーズに応じた個別事業：プログラム及び社会資源の適切な活用と開発

- ・健康管理（服薬管理）を指導する専門職を配置する、あるいは有効活用する必要。D
- ・生活管理能力（家事、身辺自立など）を高めるプログラムを開発する必要D
- ・金銭管理等、地域福祉権利擁護制度の生活支援員の役割も検討し有効活用。D
- ・個々の健康管理（栄養管理）を指導する専門職を配置する、あるいは有効活用する。D

### 4 地域で支援する視点と役割の明確化、参加・協力者の組織化

#### （1）家族へのインフォーマルケアの醸成

- ・ソーシャルサポートネットワークのインフォーマル部分の組織化。D
- ・事例の家族・親族関係の調整・改善。D

家族を地域で支えるために地区担当の民生委員の協力を得る。A, D

- ・ボランティアに協力を得て、地域での見守り支援のネットワークを形成する。A
- ・プライバシー配慮留意する方式で行なう。

#### （2）地域の支援体制構築のために、地域組織化・福祉組織化

- ・市民に対する障害理解（特に精神）をすすめる福祉学習の機会提供
- ・ソーシャルサポートネットワークのインフォーマル部分の組織化をすすめる。
- ・精神障害者・家族の当事者組織・グループの組織化

参加・協力の課題：・民生委員、近隣住民の参加・協力。C

精神保健ボランティアの養成。C

### ○本事例の援助目標：C

主：精神的な安定、体調管理

長男：自立（独立）

次女：生活技術・感覚（金銭管理も）

家族：それぞれが独立し、距離感をはかつて良い関係に。

食生活の管理・食事サービス：24時間対応ヘルパーで生活問題実態の把握による対策検討。

- ・父方の祖父母との関係改善（長男を中心に）D
- ・父親との関係修復（子どもとの）D

## 第8章 地域住民の地域福祉に関する意識の把握と地域福祉ニーズの関係

### —住民福祉意識アンケート調査の考察—

本章では、マッキリップが指摘した住民の価値意識とニーズの不可分な関係性について、地域住民の地域福祉に関する意識調査の事例をとりあげ、検証すると共に、その結果の分析を通じて、そうした意識調査の意義と課題を考察する。

地域福祉は、地域住民が主体として、行政のみならず、社協、民間事業組織（社会福祉法人や NPO 法人など各種公益法人等）などを中心に、各種生活関連分野の団体、組織等と連携協働し、何らかの障害を有するために生活上の支障を有する住民に焦点を当てた自立と完全な社会参加を支援することであり、結果として共に生きる社会、共生社会あるいは福祉社会の形成を目指すものである。（この考えは、社会福祉法の考え方と同様である。）

したがって、多様で多元的な諸主体の連携協働ということが重要な課題であって、それが円滑に機能しうるために望ましい仕組み、システムが不可欠となる。歴史的にみれば、古くは 19 世紀半ばのイギリスの慈善組織協会(COS:慈善団体を組織することによる救済の遺漏・重複を調整)などにそのルーツが認められるが、現代の長野市にフィットしたどのような地域福祉のシステムをつくるかが課題であろう。本研究では、こうした地域福祉のシステム化に向けては、タスク・ゴール、プロセス・ゴール、リレーションシップ・ゴール、の3つのゴールに向けて、総合的に取り組むことが重要とみなしている。そしてそのためには、地域福祉のニーズを明確化することがまずはじめに重要であると考えられるものである。しかし、個人にせよ、組織にせよ、地域福祉のニーズはさまざまな要素と関連しながら生まれ、存在すると考える。なかでも、住民の地域福祉に関する意識はニーズと密接に関わるものと考えられる。

そこで、本章では、2003年に長野市が地域福祉計画の策定の一環として実施した、「長野市まちづくりアンケート調査」における地域福祉に関する意識調査を事例としてとりあげ、その調査結果の分析を通じて、地域福祉ニーズと住民の福祉意識との関係について考察を行うとともに、住民の福祉意識の調査の意義について考察する。なお、本調査は、特定非営利活動法人日本地域福祉研究所（大橋謙策所長）が長野市から受託を受けた地域福祉計画策定コンサルティング事業の一部を構成するもので、筆者もそのメンバーとして本調査の企画・分析に中心的に参画している。

なお、本事例をとりあげる理由は、以下に示すとおり、無作為抽出で実施した調査であって、統計的な分析に耐えうるものであり、地域福祉の意識調査の方法及び分析視点を明確に示す事例であるからである。

## 第1節 長野市まちづくりアンケートの「地域福祉に関する意識」調査結果の概要

### I. 調査の概要

#### 1. 調査目的：

長野市では、地域福祉計画策定の一環として、地域福祉に関する住民の意識を明らかにするため、まちづくり調査アンケートのなかで「地域福祉に関する意識」を調査している。

長野市地域福祉計画は、長野市行政政策の基本方針（第3次総合計画後期基本計画を中心とする）と整合し、かつ、高齢者や障害者、児童などの3分野別計画を包括するのみならず、例えば高齢社会対策大綱のような保健・医療・教育・まちづくりなどあらゆる生活に関わる分野横断的かつ主体横断的な地域福祉の視点による計画であるため、総合計画と分野別計画の中間に位置する「中間課題計画」と位置づけられる。眼目はそうした分野、主体を横断する総合的な地域福祉のサービス・システムの構想である。ここで一点看過してはいけない点は、何らかの障害を有するために生活上の支障を有する住民に焦点を当てるという視点であり、これがなければ、地域福祉ではなく、単なる地域政策となる。

現状においても、一定の原理原則の下、長野市の地域福祉は推進されている。したがって今後の展望を行なうためには、また、地域福祉の生活課題あるいはニーズの充足に向けて地域住民の意識のありようは大きく関係すると考えられることから、さらには地域福祉を推進するのは地域住民自身であるため、地域住民の地域福祉に関わる意識を把握することが重要であろう。

以上の主旨に基づき、長野市民の地域福祉に関わる意識を以下の方法で調査することとした。

#### 2. 調査対象： 市内在住の20歳以上の男女

#### 3. 調査事項及び調査の方法

##### (1) 調査事項

- ア 近所づきあいの程度（近隣関係）
- イ 社会的支援を担う意識（社会的支援意識、地域福祉観）
- ウ 社会的支援を受ける意識（被社会的支援意識）
  - ・ 現実的想定
  - ・ 理想的選択、希望
- エ 福祉ボランティア活動参加意向（「共助的」支援意識）
- オ 家族における福祉サービス利用の関係性（回答者基本属性⑥）
- （カ 福祉関係施策重点化意向：公的福祉施策関心度）

##### (2) 標本の抽出：住民基本台帳(平成15年7月16日現在)からの等間隔無作為抽出



(3) 標本総数： 3,000 人

(4) 調査方法： 返信用封筒を同封した郵送による。

(長野市まちづくり調査の中で実施)

(5) 調査期間： 平成 15 年 7 月 25 日(金)から 8 月 15 日(金)まで

#### 4. 回収結果

(1) 有効(送達)標本数	2,991 通
(2) 無効(未送達、返送)標本数	9 通
(3) 回収標本数	1,813 通
(4) 回収率	60.6%

5. 集計方法： 電子計算機による集計(委託)

## 第 2 節 調査結果概要の要点

以下の調査結果の分析に当たっては、2つの変数間のクロス集計（詳細は別紙クロス集計一覧参照）をもとに変数間の関連性の検定（有意水準 0.1%、 $\chi^2$  乗検定）を行ない、統計的に有意な関連が認められたものだけを取りあげ分析考察している。

### 1 回答者の基本属性と母集団（長野市全体）の分布との適合度（相違）について

母集団（長野市全体）の分布との適合度（相違）について、平成 12 年国勢調査結果及び長野市が公表している調査時点での各種データをもとに以下の分析結果を得た。全体の分布の比率を検討する際には、以下の点に留意する必要がある。

● 「居住地域・ブロック・地区別」、「性別」、「年代別」の回答者属性の分布については、母集団（20 歳以上長野市民全員）の分布と統計的に有意な差はないといえる。すなわち有効回答者の上記の属性分布は、統計的には母集団の分布を反映していると考えて良い。

● 「職業区分」と「居住期間」の回答者属性の分布については、母集団（長野市）全体の分布と統計的に有意な差が認められ、母集団の分布と偏りがあるといえる。

### 2 回答者の基本属性と回答傾向

#### 1) 性別との関連

性別と①被社会的支援意識（現実的想定）（問 9-1）②被社会的支援意識（希望）（問 9-2）③公的福祉施策関心度（福祉関係施策重点化意向）（問 20）と関連があることが明らかになった。

①被社会的支援意識（現実的想定）（問 9-1）：介護者として「配偶者」を想定する人が全体の半数ほどを占めるが、女性（41.8%）より男性（60.1%）に多い傾向がある。また

「娘」に介護してもらうことを想定するのは男性（3.7%）より女性（12.1%）に顕著。「ホームヘルパー」や「老人ホーム」など「公助」範疇を想定するのは男性より女性が高い傾向がある。

②被社会的支援意識（希望）（問9－2）：介護者として「配偶者」を希望する人の比率は全体で22%ほどであるが、女性（16.5%）より男性（30.2%）が顕著に高い傾向がある。

「娘」を希望するのは女性に顕著。「ホームヘルパー」や「老人ホーム」など「公助」範疇を希望する比率は女性が高い傾向がある。

③公的福祉施策関心度（福祉関係施策重点化意向）（問20）：「福祉施策について1つ以上を希望した人」は、男性より女性の方が比率として高い傾向がある。

すなわち、全体として、男性より女性のほうが「公助」の充実を期待している傾向がある。

## 2）年代との関連

年代と①近隣関係（問6）②社会的支援意識（問7）③被社会的支援意識（現実的想定）（問9－1）④被社会的支援意識（希望）（問9－2）⑤福祉ボランティア活動参加意向（問10）と関連があることが明らかになった。

①近隣関係（問6）：年代が高くなるほど近所づきあいの程度は密接になる傾向がある。

②社会的支援意識（問7）：年代が高くなるにつれ、「近隣共助型」の支援意識を有する人の比率が増加する傾向がある。「自助中心型」あるいは「慈善的」な意識を有する人は、「20歳代」から「40歳代」で高い傾向がある。

③被社会的支援意識（現実的想定）（問9－1）：年代が高くなるほど「ホームヘルパー」や「老人ホーム職員」など「公助」範疇が比率として減少し、代わって「配偶者」などの家族「自助」範疇の比率が高くなる傾向がある。

④被社会的支援意識（希望）（問9－2）：「50歳代」「60歳代」において「公助」範疇の「ホームヘルパー」希望の比率が高く、「60歳代」「70歳代」においては「自助」範疇の「配偶者」の希望の比率が低くなる傾向がある。

⑤福祉ボランティア活動参加意向（問10）：参加意向を有する、いわば「共助的」支援意識を有する人は全体の62.2%。そのうち、「20歳代」から「60歳代」まで共通して「時間ができたら参加したい」が最多（45.6%から61.2%）。しかし「ぜひ参加したい」と回答した比率は「50歳代」が最高（7.6%）だが少ない。「70歳代」では「参加できない」傾向が高い。また「参加したくない」人は、「20歳代」「30歳代」において相対的に高い傾向がある。実際に参加が促進される環境づくりが課題である。

## 3）居住地域との関連

居住地域と①近隣関係（問6）②社会的支援意識（問7）と関連があることが明らかになった。

①近隣関係（問6）：市街地よりも農山村地域ほど近所づきあいの程度は密接になる傾向がある。

②社会的支援意識（問7）：「近隣共助型」の支援意識を有する人は、「農山村地域」で多く、「中心市街地」では比較的少ない傾向がある。「援助したいがどうしてもいかわからない」と回答した比率は「中心市街地」で高く、「農山村地域」で低い。

#### 4）居住期間との関連

居住期間と①近隣関係（問6）②社会的支援意識（問7）③福祉ボランティア活動参加意向（問10）と関連があることが明らかになった。

①近隣関係（問6）：居住期間が長いほど近隣関係が密接である傾向がある。

②社会的支援意識（問7）：「近隣共助型」の支援意識を有する人は、居住期間が長くなるほど多くなる傾向がある。また「自助中心」意識を有する人は、居住期間が長くなるほど減少する傾向がある。

③福祉ボランティア活動参加意向（問10）：居住期間「5年未満」の人は、参加意向が低い傾向がある。「20年以上」居住している人は、参加意向は高いが、「参加できない」傾向も高い。新たに転入してきた市民層の参加意欲を高める取組が必要と考えられる。

#### 5）職業との関連

職業と①近隣関係（問6）②被社会的支援意識（現実的想定）（問9-1）③被社会的支援意識（希望）（問9-2）④福祉ボランティア活動参加意向（問10）⑤公的福祉施策関心度（福祉関係施策重点化意向）（問20）と関連があることが明らかになった。

①近隣関係（問6）：「自営業・家族従事者」は近隣関係が密接だが「会社員・公務員」は希薄の傾向がある。

②被社会的支援意識（現実的想定）（問9-1）：介護者として「配偶者」を想定する人が全体の49.1%、他の家族・親族を含めた「自助」の合計は66.3%を占める。うち「配偶者」を希望する比率は「主婦」や「無職」で顕著に低い。「ホームヘルパー」を想定する「公助」の意識の人の比率は、「自営業及び家族従事者」で低く、「主婦」で高い傾向がある。

「老人ホーム職員」を想定する人の比率は、「事務系従事者」で極端に高くなっている。

③被社会的支援意識（希望）（問9-2）：介護者として「配偶者」を想定する人が全体の22.1%、他の家族・親族を含めた「自助」の合計は52.9%を占める。うち「配偶者」を希望する比率は「会社員・公務員（事務系・技術系）」で高く、「農林漁業」や「無職」「主婦」で顕著に低い。「ホームヘルパー」を想定する「公助」の意識の人の比率は、「会社員・公務員」で高い傾向がある。「老人ホーム職員」を想定する人の比率は、「無職」「商業・自由業」「主婦」で高くなっている。なお、「ボランティア」や「知人・友人」などの「共助」範疇の希望は2.4%に過ぎないが、「自営業・家族従事者」で比率が高い。

④福祉ボランティア活動参加意向（問 10）：「主婦」「無職」は「ぜひ参加したい」と回答する比率が高い。「会社員・公務員」は、「時間ができたら参加したい」が突出して高いが、「参加できない」は低い傾向がある。他の職業についても「時間ができたら参加したい」が約半数を占めている。

⑤公的福祉施策関心度（福祉関係施策重点化意向）（問 20）：職業区分 3 区分では「その他（非就業者）」（61.4%）が、8 区分では「主婦（パートを含む）」（67.2%）は「福祉施策について 1 つ以上を希望した人」の比率が顕著に高い。一方職業区分 3 区分では「自営業及び家族従事者」（47.0%）が、8 区分では「農業・林業・漁業」（42.1%）は、「福祉施策について 1 つ以上を希望した人」の比率が低い。福祉施策のうち、介護や子育てなどが「主婦」層に負担があり、福祉施策への要望に結び付いていることがうかがわれる。

## 6）家族の中の福祉サービス利用関係有無（問 8）との関連

家族の中の福祉サービス利用関係有無と①被社会的支援意識（現実的想定）（問 9－1）②福祉ボランティア活動参加意向（問 10）と関連があることが明らかになった。

①被社会的支援意識（現実的想定）（問 9－1）：介護者の想定としては、実際に家族に福祉サービスを利用している人がいる場合には、専門従事者によるケアを想定し、福祉サービス利用と無関係の人の場合は、配偶者を想定するか、想定自体が不可能という傾向が高い。したがって、福祉サービス利用主体の健全な形成という観点からみて、福祉サービスの必要が生じる以前からの事前の学習・教育などによる事前の準備も必要と考える。

②福祉ボランティア活動参加意向（問 10）：家族のなかに福祉サービスを利用している人は、福祉ボランティア活動への参加意向が高い傾向がある。このように福祉サービス利用関係有無は、福祉ボランティア活動参加意向と関わり、関係があるほどその意向は高いことがうかがわれる。これは、福祉サービス利用家族の様々な困難性などの理解が他より深く、ボランティアによる支援の必要性や意義を理解していることを明らかにしている。

## 2 近所づきあいの程度について（問 6）

問 6 の質問文は「あなたは、近隣の人たちとどの程度のつきあいをしていますか。次の中から 1 つ選んでください。」というもので、「近所づきあいの程度」「近隣関係の程度」を問うもの。「近所づきあいの程度」は社会的ネットワークの一端を構成するもの。

回答者中、「立ち話をする程度の人ならいる」（30.8%）が最多で、ついで「何か困った時に助け合う親しい人がいる」（30.0%）が多い。「ほとんどつきあいはない」（4.5%）が最小。このように、近隣関係は多様性が認められ、かつ、以下で見るように、回答者の基本属性と密接に関わり、また、社会的支援意識などとも密接に関連する。とりわけ、社会的支援意識については、近隣関係が密接なほど、福祉ボランティア活動参加意向に象徴

されるような「共助的」な支援意識を有する傾向が高い。一方、支援を受ける意識については、近隣関係が密接なほど、将来の介護体制の想定が明確であり、また、「公助」よりも「自助」の傾向が高くなる。（共助はほとんど想定されない。）

### （１） 回答者属性との関連性

「近所づきあい」の状態は、「年代」「居住地域」「職業」「居住期間」の属性と統計的に関連性を有すること、すなわち、それらの属性により異なる傾向があることがあきらかとなった。

### （２） 他の質問回答との関連性

「近隣関係」（問６）と、①「社会的支援意識」（問７）②「被社会的支援意識・現実的想定」（問９－１）③「ボランティア活動参加意向」（問１０）と統計的に有意に関連している。

①「社会的支援意識」（問７）：「近隣・共助」の意識が強いほど、相互支援的な「近隣関係」が成立している比率が高いこと、「公助中心」意識や「自助中心」意識の場合近隣関係希薄である傾向がある。

②「被社会的支援意識・現実的想定」（問９－１）：近隣関係が密接な人は家族を中心とする介護体制を想定している傾向が高く、近隣関係が希薄な人ほど、「老人ホーム」など「公助」範疇の支援を想定するか、将来の介護体制を想定することができない状態である傾向が強い。

③「福祉ボランティア活動参加意向」（問１０）：福祉ボランティア活動参加意向が強いほど、近隣関係が密接である傾向がある。近隣関係が密接である人も福祉ボランティア活動に「参加できない」人も多い傾向がある。

## ３ 社会的支援意識（地域福祉観）（問７）

問７の質問は、「もし、あなたの近隣に、ひとり暮らしの高齢者や、寝たきりの高齢者を抱えた家族がお住まいの場合、あなたはどのように考えますか。次の中からあなたの考えに最も近いものを１つ選んでください。」で、「要介護者への社会的支援の意識」あるいは「地域福祉観」を問うもの。

回答者中、「お互い近所に住む者として、できる範囲で援助したい」はいわば「近隣の共助型」といえるが、43.5%を占め最多、次いで「援助したいがどうしてよいかわからない」いわば「消極的共助型」が 13.8%、そして「何らかの対価があれば援助したい」すなわち「互酬型の共助型」が 10.6%である。これら「共助型」は合わせて約 67%、すなわち全体の 3 分の 2 を占める。

また「高齢者への援助は行政の仕事だから特に援助する必要はない」いわば「公助型」

は最少（1. 5%）。「慈善型」は11.5%、「自助型」は9. 5%を占める。このように社会的支援意識または地域福祉観は、「共助」（相互支援）の考え方が大半を占める。

#### （１） 回答者属性との関連性

この「社会的支援意識」分布の相違は、「年代」「居住地域」「居住期間」の属性において統計的に有意であることがあきらかとなった。

#### （２） 他の質問回答との関連性

「近隣関係」（問６）「被社会的支援意識・現実的想定」（問９－１）「被社会的支援意識・希望」（問９－２）「ボランティア活動参加意向」（問１０）と統計的に有意に関連している。

①「近隣関係」（問６）：近隣関係が密接になるほど、「近隣共助型」の意識を有する人は増加し、また「自助中心」または「慈善型」の意識を有する人は減少する傾向がある。

②「被社会的支援意識・現実的想定」（問９－１）と「被社会的支援意識・希望」（問９－２）：社会的に支援する意識と社会的な支援を受ける意識とは、非常な乖離が見られる。すなわち、社会的支援を受ける相手としては、現実的想定にせよ希望にせよ、家族などによる「自助型」を選択する人が多く、この「自助型」の人は支援する意識としては「自助型」ではなく、「共助型」が中心である。同様に、支援を受ける相手として、ホームヘルパーなど「公助型」を選択する人も、支援する意識としては「公助型」ではなく「共助型」が中心となっている。何よりも、支援を受ける相手としてボランティアなどの「共助型」はほとんど選択されていない。

③「福祉ボランティア活動参加意向」（問１０）：福祉ボランティア活動参加意向が強い人は、「近隣共助型」の社会的支援意識を有する傾向が高く、参加意向が低い人は「自助中心」の社会的支援意識が高い傾向がある。

また互酬型の支援意識の方は、ボランティア参加においても互酬型のボランティア活動の形態を希望している傾向が強い。

#### ４ 介護してもらうことが想定される相手（被社会的支援意識：現実的想定・問９－１）

問９の質問文は、「もし、あなたが将来寝たきりになったら、主に誰に世話をしてもらうことになりそうですか。また、誰に世話をしてもらいたいですか。次の中から、「現実的な選択」と「理想的な選択」を１つずつ選んでください。」というもので２つの質問から成る。

これは、問７とは対照的に、いわば「被社会的支援意識」を問うものである。

第１の質問を問９－１とすると、この質問は「支援される立場から現実的に想定される支援の相手」を問うもので、いわば「社会的支援を誰から現実的に受けることが想定されるか」という意識を問うもの。これに対して、「配偶者」が49.3%で最多で、この他の家族、親族などいわば「自助」の範疇が合計で66.5%となっている。「共助」の範疇の「ボ

ランティア」は0.3%、「知人・友人」は0%で稀少であった。一方、「ホームヘルパー」や「施設介護職員」など「公助」の範疇がそれぞれ10%ほどで併せて2割を占める。「自助」中心で「公助」が少数、「共助」皆無の傾向である。

### （１）回答者属性との関連性

この「被社会的支援意識」の回答分布は、「性別」「年代」「職業（３区分）」「福祉サービス利用関係有無」の４つの基本属性において、統計的に有意であることが明らかとなった。

### （２）他の質問回答との関連性

他の質問回答との関連性については「近隣関係」（問６）「社会的支援意識」（問７）「被社会的支援意識・希望」（問９－２）「福祉関係施策重点化意向（問２０）」と統計的に有意に関連している。

①「近隣関係」（問６）：近隣関係が密接な回答者ほど、「老人ホーム職員」を介護者と想定する回答の比率が低くなる傾向があり、「配偶者」や「娘」などの家族介護者あるいは、「ホームヘルパー」などを選択し、在宅生活を選択する傾向が高い。また、近隣関係が希薄な人ほど、将来の介護体制の想定ができない状況が顕著である。

②「社会的支援意識」（問７）：「自助型」あるいは「慈善型」の支援意識を有する人は、介護者の想定ができない（「いない」、「わからない」）傾向が高い。また「互酬型の共助」意識を有する（対価があれば援助する）人は「ホームヘルパー」や「老人ホーム職員」などの専門従事者を選択する傾向が高い。

③「被社会的支援意識・希望」（問９－２）：「配偶者」を介護者として希望（理想的選択）した人のうち、現実の想定も「配偶者」としたのは51.9%で最多であるが、次いで「老人ホーム職員」、「ホームヘルパー」の順で現実的選択としている。また「老人ホーム職員」を希望（理想的選択）した人のうち、現実の想定も「老人ホーム職員」としたのは14.3%のみで、「配偶者」が最多、「わからない」、「ホームヘルパー」などの順となっており、他の相手を現実的選択としている。ここには施設サービスを希望しても簡単には入れないであろうという回答者の予見がうかがわれる。このように回答者の介護者に対する希望と現実的な想定は大きく異なる傾向がある。しかし、施設サービスを希望する人は16.5%であり、それ以外の83.5%の人は、在宅生活を希望している。

④「福祉関係施策重点化意向（問２０）」：福祉施策について１つ以上希望した人は、そうでない人と比べて、「配偶者」を介護の相手として想定する比率が低く、「老人ホーム職員」を想定する比率が高い。家族介護よりも公的福祉サービスの利用を想定する人の方が福祉施策を希望する傾向がうかがわれる。

## ５ 介護してもらいたい相手（被社会的支援意識・希望：問９－２）

この質問は「支援される立場になった場合に、支援してもらいたい希望の相手」を問うもので、いわば「社会的支援を誰から受けたいか」という希望の被社会的支援意識を問うもの。調査結果では、「配偶者」が、22.1%で最多、ついで「娘」が19.3%となっている。家族、親族など、いわば「自助」の範疇がほぼ半数の52.9%を占める。「共助」の範疇の「ボランティア」は1.9%、「知人・友人」は0.4%。「公助」の範疇の「ホームヘルパー」や「施設介護職員」などがそれぞれ15.6%、16.5%となり、「公助」は併せて3割あまりを占める。すなわち、「自助」半数、「公助」3割、「共助」若干の傾向である。

### （１）回答者属性との関連性

「介護してもらいたい理想的な相手」に関する回答分布の相違は、「性別」「年代」「職業（３区分）」の３属性において統計的に関連性を有することがあきらかとなった

### （２）他の質問回答との関連性

他の質問回答との関連性については「社会的支援意識」（問７）「被社会的支援意識・現実的想定」（問９－１）「福祉ボランティア活動参加意向」（問１０）「福祉関係施策重点化意向（問２０）」と統計的に有意に関連している。

①「社会的支援意識」（問７）：社会的支援意識による被支援意識の相違は全体としては顕著ではない。なかでも「互酬型共助」の支援意識を有する人は「ホームヘルパー」や「老人ホーム職員」などの専門従事者「公助」を希望する傾向が高い。

②「被社会的支援意識・現実的想定」（問９－１）：「配偶者」を現実の介護者と想定した人のうち、理想的選択としても同様に「配偶者」を希望したのは23.3%にすぎず、「娘」、「ホームヘルパー等の居宅介護を職業とする人」、「老人ホーム等の施設の介護職員」などに変更しているなど、現実の想定との相違が顕著。「老人ホーム等の施設の介護職員」を現実の介護者と想定した人も同様に、理想的選択としては「配偶者」が最も多く30.5%、ついで「老人ホーム等の施設の介護職員」、「ホームヘルパー等の居宅介護を職業とする人」と続く。現実的想定と理想的選択の乖離が大きく明らかとなった。

また、現実の介護者の想定について「わからない」と回答した157名（全体の8.6%）のうち、66%の人が何らかの希望を表明している。逆にいえば、希望はあるけれども現実としては想定できないという人が少なからず存在することも明らかとなる。

③「福祉ボランティア活動参加意向」（問１０）：福祉ボランティア活動に「参加したくない」と回答した人は、「配偶者」、「老人ホーム等の施設の介護職員」、「わからない」の順で回答する傾向がある。一方福祉ボランティア活動に「ぜひ参加したい」と回答した人のうち、「老人ホーム等の施設の介護職員」「ホームヘルパー等の居宅介護を職業とする人」を希望する傾向が高く、「公助」、社会的な資源を活用しようとする人が多い傾向がある。

④「福祉関係施策重点化意向（問２０）」との関連：福祉施策をひとつ以上重点化希望した



ひとの希望の介護者は「娘」「老人ホーム等の施設の介護職員」「ホームヘルパー等の居宅介護を職業とする人」を選択する傾向が高い。福祉施策を重視する人たちは、自身も福祉サービスを利用しようとする意向が高い傾向がうかがわれる。

## 6 福祉ボランティア活動参加意向（問10）

問10の質問文は、「あなたは、福祉ボランティア活動に参加したいと思いますか。次の中から、あなたの考えに最も近いものを1つ選んでください。」というもの。共助的な社会的支援意識を具体的に問うもの。

「ぜひ参加したい」の積極参加意向は5.4%であるが、「時間ができたら」(47.7%)、「友達と一緒になら」(4.9%)そして「有償なら」(4.2%)の、いわば「条件づき参加意向」は合わせると、56.5%を占める。一方「参加したくない」は5.2%、「参加できない」が19.4%を占める。

### （1）回答者属性との関連性

福祉ボランティア活動参加意向に関する回答分布は、「年代」「職業区分」「居住期間」「福祉サービス利用関係有無」の4属性について統計的に関連性を有することが認められた。

### （2）他の質問回答との関連性

他の質問回答との関連性については「近隣関係」（問6）「社会的支援意識」（問7）「被社会的支援意識・希望」（問9－2）「福祉関係施策重点化意向（問20）」とは統計的に有意に関連している。

①「近隣関係」（問6）：近隣関係が密接であるほど福祉ボランティア活動参加意向は高い傾向がある。近隣関係が希薄なひとほど「有償なら参加したい」という比率が高まる。

②「社会的支援意識」（問7）：「近隣共助型」の支援意識を有する人は福祉ボランティア活動への参加意向が高い傾向があり、逆に「自助型」の意識を有する人は、参加意向が低い傾向がある。一方、「ぜひ参加したい」と回答した方々は20人に1人存在する。

③「被社会的支援意識・希望」（問9－2）：「共助型」の被支援意識を有している人は、福祉ボランティア活動への参加意向が高い傾向がある。しかし、このような共助型の被支援意識を有する人は、全体の2%にも満たない。

④「福祉関係施策重点化意向（問20）」：福祉施策を1つ以上希望した人のうち、福祉ボランティア活動になんらかの参加意向を示した人は63.6%、「参加したくない」と回答した人は3.8%で、福祉施策を希望しなかった人たちとくらべて参加意向が高い傾向がある。

## 7 福祉関係施策重点化意向（問20）

問20は希望する重点施策を選択するもの（重複選択可能）。この選択肢のうち、社会福祉に直接関係する選択肢は3つある。

	回答者	比率	順位
「30 子育て支援と子どもが夢を持てる社会づくり」	581	32.0%	3
「31 高齢者福祉サービスの充実」	625	34.5%	1
「32 障害児者福祉サービスの充実」	197	10.9%	17

（順位は33選択肢中）

これは公的福祉施策への関心度、必要性認識を問うもの。このうち、いずれか1つ以上を選択した回答者は、1,031名57.7%を占める。社会福祉関係施策への全般的な関心の高さを示している。

（1）回答者属性との関連性

回答分布の相違は「性別」「職業（3区分）」の属性において、統計的に有意であることが明らかとなった。

（2）他の質問回答との関連性

他の質問回答との関連性については「被社会的支援意識・現実的想定」（問9-1）「被社会的支援意識・希望」（問9-2）「福祉ボランティア活動参加意向」（問10）と統計的に有意に関連している。

- ①「被社会的支援意識・現実的想定」（問9-1）：寝たきり状態になった場合に介護等のお世話をしてもらう相手として「老人ホーム等の施設の介護職員」を想定した人は、福祉施策について重点化施策を希望する傾向が高い。一方、「配偶者」を想定する、いわば「自助中心」の被支援意識を有する人は、福祉施策を要望する傾向は低い。ちなみに「ボランティア等の介護を職業としない人」を介護者として想定する「共助型」の被支援意識の人は標本数は少ないが、福祉施策の重点化を希望する割合はきわめて高い傾向がある。
- ②「被社会的支援意識・希望」（問9-2）：寝たきり状態になった場合に介護等のお世話をしてもらいたい希望の相手として「老人ホーム等の施設の介護職員」を選択する「公助型」の被支援意識を有する人と、「ボランティア等の介護を職業としない人」を希望する「共助型」の被支援意識を有する人は、福祉施策について重点化を希望する割合が高い傾向がある。
- ③「福祉ボランティア活動参加意向」（問10）：福祉ボランティア活動に「有償なら参加したい」と回答した「互酬型の共助」意識を有する人は、「福祉施策重点化」を要望する比率が高い傾向がある。

### 第3節 調査結果の分析・考察

以下では、調査結果を地域福祉の推進という視点から改めて分析し、地域福祉ニーズと密接に関わる住民の福祉意識の把握の意義と課題を考察する。

#### 1 分析の視点と枠組：地域福祉の視点

先に示したとおり、「地域福祉とは、地域住民が主体として、行政のみならず、社会福祉協議会、民間事業組織（社会福祉法人やNPO法人など各種公益法人等）などを中心に、各種生活関連分野の団体、組織等と連携協働し、何らかの障害を有するために生活上の支障を有する住民に焦点を当てた自立と完全な社会参加を支援することであり、結果として共に生きる社会、共生社会あるいは福祉社会を形成することを目指すものである。」

したがって、多様で多元的な諸主体の連携協働ということが重要な課題であって、それが円滑に機能しうるために望ましい仕組み、システムが不可欠となる。地域福祉実践の向上には、地域にフィットしたどのような地域福祉のシステムをつくるかが今日的課題である。

さて、こうした地域福祉の考え方を実現するためには、次の視点が必要となる。

- ① 住民主体：地域住民が地域福祉推進の主体であるという位置づけ。
- ② 多元的主体の連携協働：地域住民と行政、福祉サービス提供主体（NPOや任意団体、営利組織個人など）、生活分野関連諸主体とが連携協働して地域福祉を推進する構成主体であるという位置づけ。
- ③ 3つの支援原理：したがって、地域福祉は、①公的基準に即し公的資源を投入して行なわれる「公助」、住民個々の判断に即して家族や親族という血縁的資源や自己資源などを活用して取り組まれる「自助」のみならず、自発的、主体的な支援原理で、地縁的關係や友愛的精神などから相互に支え合う「共助」の3つの支援原理が最適な調和的な形で組み合わせられること（最適な福祉ミックス）が必要であり、そのための諸主体の役割や責任の原則が明確化されること。
- ④ 地域福祉のシステム：上記の諸主体を構成主体として、3つの支援原理が最適な形で実現するような総合的なシステムの構築が不可欠であること。そのためには、地域住民が全体としてそれについて合意を形成し、社会的規範化がはかれることが必要。

このような視点のもと、調査結果分析にあたっては、「公助」「自助」「共助」の3つの支援原理に関する住民意識に焦点を当てて試みる。加えて、それを促進する要素、要因についても注目する。

## 2 分析・考察

### (1) 長野市民の地域福祉に関する意識の構造

本調査の結果を主に2つの項目間の関連性の検定を行なうと、長野市民の地域福祉に関わる主要な意識との関連性、また基本属性との関連性が図1のように明らかとなった。

すなわち、①社会的支援意識、②「共助的」社会支援意識（福祉ボランティア活動参加意向）、③公的福祉施策関心度（福祉関係施策重点化意向）、④被社会的支援意識（介護してもらう相手の現実の想定と理想的希望）の、それぞれの相互関係の状態が明らかとなり、またそれらの意識と諸状態（近隣関係の状態、基本属性）との関係性も明らかとなった。

### (2) 近隣関係をめぐる考察

近隣関係は多様性が認められ、かつ、回答者の基本属性と密接に関わり、また、社会的支援意識などとも密接に関連する。とりわけ、社会的支援意識については、近隣関係が密接なほど、福祉ボランティア活動参加意向に象徴されるような「共助的」な支援意識を有する傾向が高い。一方、支援を受ける意識については、近隣関係が密接なほど、将来の介護体制の想定が明確であり、また、「公助」よりも「自助」の傾向が高くなる。これらから地域福祉の課題としては、近隣関係の密接化は社会的支援意識と関連性を有しているため、近隣関係をいかに豊かにしていけるかということであり、近隣関係が希薄で生活課題を有する個人・家族にどのように社会的相談・支援体制を組んでいくかであろう。

### (3) 社会的支援意識をめぐる考察

#### ①問7 社会的支援意識（地域福祉観）（問7）を中心に

社会的支援意識は全体として、「共助型」約67%、「公助型」は最少（1.5%）。「慈善・自助型」は11.5%、「自助型」は9.5%を占める。このように社会的支援意識または地域福祉観は、「共助」（相互支援）の考え方が大半を占める。

社会的に支援する意識と社会的な支援を受ける意識とを比較すると、非常な乖離が見られる。すなわち、社会的支援を受ける相手としては、現実的想定にせよ希望にせよ、家族などによる「自助型」を選択する人が多く、この「自助型」の人は支援する意識としては「自助型」ではなく、「共助型」が中心であるという関係があきらかになった。同様に、支援を受ける相手として、ホームヘルパーなど「公助型」を選択する人も、支援する意識としては「公助型」ではなく「共助型」が中心となっている。何よりも、支援を受ける相手としてボランティアなどの「共助型」はほとんど選択されていない。つまり「共助」は望ましいが、いざ、それから支援を受けるかという、「共助」には頼らないという、意識が明瞭である。このことから、「頼りになる」「共助」のあり方をいかに構築するかが課題である。

また、福祉ボランティア活動参加意向が強い人は、「近隣共助型」の社会的支援意識を有

する傾向が高く、参加意向が低い人は「自助中心」の社会的支援意識が高い傾向がある。したがって、福祉ボランティア活動を一層豊かに促進していくためには、市民の社会的支援あるいは地域福祉の意識をどのように醸成していくかが今後の課題であろう。

さらに互酬型の支援意識の方は、ボランティア参加においても互酬型のボランティア活動の形態を希望している傾向が強い。このような市民の意識を反映した地域福祉のシステム形成が今後の課題であろう。

## ②問 10 福祉ボランティア活動参加意向を中心に

福祉ボランティア活動に「ぜひ参加したい」と答えた積極参加意向は 5.4%であるが、「時間ができたら」(47.7%)、「友達と一緒になら」(4.9%)そして「有償なら」(4.2%)の、いわば「条件つき参加意向」は合わせると 56.5%を占める。一方「参加したくない」は 5.2%、「参加できない」が 19.4%を占める。

・近隣関係との関連からみると、近隣関係が密接であるほど福祉ボランティア活動参加意向は高い傾向がある。近隣関係をさらに豊かにしていくことが、福祉ボランティア活動を豊かにしていくことにつながるといえる。また一方で、近隣関係が希薄なひとほど「有償なら参加したい」という比率が高まる傾向がある。したがって有償あるいは互酬型の住民参加型在宅福祉サービスなどの展開が近隣関係が希薄な人たちの参加の道を開くことも示している。

・社会的支援意識との関連から見ると、「近隣共助型」の社会的支援意識を有する人は福祉ボランティア活動への参加意向が高い傾向があり、逆に「自助型」の意識を有する人は、参加意向が低い傾向がある。このように、福祉ボランティア活動参加意向は、社会的支援意識、言い換えれば地域福祉観と顕著に関連している。福祉ボランティア活動を促進していくためには、「共助型」の社会的支援意識をいかに浸透させていくかということが課題であり、そうした意識を基盤とする地域福祉の基本理念をいかに明確化し、市民の理解を促すかという点が課題と考えられる。一方、「ぜひ参加したい」と回答した方々は 20 人に 1 人存在するのであり、これらの方々が無理なく自己実現に結び付く形で迅速に参加できるような情報提供や働きかけなどの取組みが課題でもあろう。

・「共助型」の被社会的支援意識を有している人は、福祉ボランティア活動への参加意向が高い傾向がある。しかし、このような共助型の被支援意識を有する人は、全体の 2%にも満たない。こうした意識醸成が今後の大きな課題であろう。

## (4) 被社会的支援意識をめぐる考察

介護者として想定する相手を、「自助」「共助」「公助」の 3 範疇に区別すると、「自助」が 3 分の 2、「公助」が 2 割、「共助」皆無の比率で選択された。

一方希望の介護者の選択では「自助」半数、「公助」3 割、「共助」若干の傾向である。

介護者として想定する相手としては「配偶者」が 49.3%であったが、希望の相手としては「配偶者」は 22.1%へと急減している。家族、親族など、いわば「自助」の範疇は現実の想定では 66.5%であったが、希望の相手としてはほぼ半数の 52.9%へと減少する。

重い負担のかかる介護を配偶者など家族・親族に希望しないけれども、公的サービスの利用も困難性があることから、現実には配偶者など家族・親族を中心とする介護体制を想定せざるを得ないという選択の意識が浮き彫りになる。

一方、「公助」の範疇の「ホームヘルパー」や「施設介護職員」などは現実の想定では、それぞれ 10.0%、10.3%であったが、希望の相手としては 15.6%、16.5%へと増加している。ここには、現実には公的サービスの利用を中心とする介護体制は想定しにくい、希望としてはそうした公的な体制を望んでいること、あるいは専門従事者による支援体制を望んでいることが暗示されている。

またボランティアなどの「共助」の範疇は現実の想定ではほとんど皆無に等しい 0.3%であったが、希望の相手としては、「ボランティア」は 1.9%、「知人・友人」は 0.4%へと微増している。ここには、現実状況としてはボランティアを中心とする介護体制に信頼感はないが、ボランティアや友人に支援されることへの期待感が少なからず、示唆されている。

上記の比較検討から言えることは、ひとつには、公的福祉サービスの充実と必要性が読み取れ、もうひとつには、「自助」中心、「共助」中心、「公助」中心という一元的な選択をすることの困難さやどのようなあり方が望ましいのかという基本的考え方への迷いなどが読み取れる。このことから、公的福祉サービスの充実を期しつつ、地域福祉の基本的な推進方向、理念を明確化するとともに、住民の多様な生活状態や価値観に柔軟に対応可能な「自助」、「共助」、「公助」の 3 つの支援原理を調和的に組み合わせたシステム構築が目指される必要があるといえる。

また、支援を行う意識と支援を受ける意識のギャップは著しい。とくに地域福祉の中心をなすと考えられる「共助」の範疇については、支援する意識として多いが、支援を受ける意識としてはきわめて少ない。地域において相互支援を豊かに展開していくためには、支援を「共助」範疇で受ける被支援意識の醸成が課題である。

いずれにせよ、83.5%の人が在宅生活を希望しているのであり、それを支える地域福祉の体制整備が課題である。

また、現実の介護者の想定について「わからない」と回答した 157 名（全体の 8.6%）のうち、66%の人が何らかの希望を表明している。逆にいえば、希望はあるけれども現実としては想定できないという人が少なからず存在することも明らかとなったおり、そうした人々たちへの関係情報の提供や相談体制の充実なども課題とみられる。

## （５）福祉関係施策重点化意向をめぐる考察

福祉関係施策3つのうち、いずれか1つ以上を選択した回答者は、1,031名57.7%を占める。社会福祉関係施策への全般的な関心の高さを示している。

「被社会的支援意識」との関連からみると、介護者として「老人ホーム等の施設の介護職員」を想定した人は、福祉施策について重点化施策を希望する傾向が高い。一方、「配偶者」を想定する、いわば「自助中心」の被支援意識を有する人は、福祉施策を要望する傾向は低い。ちなみに「ボランティア等」を介護者として想定する「共助型」の被支援意識の人は標本数は少ないが、福祉施策の重点化を希望する割合はきわめて高い傾向がある。このように、福祉施策重点化意向を有する人は、福祉サービスの利用を想定する人やボランティアに期待する人たちに多い傾向があることがうかがわれる。とりわけ福祉ボランティアに対する施策のあり方が課題といえる。

「福祉ボランティア活動参加意向」との関連からみると、福祉ボランティア活動に「有償なら参加したい」と回答した「互酬型の共助」意識を有する人は、「福祉施策重点化」を要望する比率が高い傾向がある。したがって、住民参加型在宅福祉サービスのような「互酬型」のボランティアな活動などを一層展開し、参加しやすい仕組みづくりを展開するならば、福祉施策への関心もいっそう高めるのではなかろうか。また福祉ボランティア活動参加意向が低い人は、福祉施策重点化の意向も低い傾向がある。福祉ボランティア活動不参加意向の方は福祉施策に関しても無関心である傾向が強いことがうかがわれる。このような方々が福祉への関心と理解を深めるように、福祉教育やボランティア学習などの様々な方法を工夫して取り組むことが地域福祉推進の鍵を握るととらえる。

また、市民の社会的支援意識や被社会的支援意識などは性別や年代、職業また居住地域などの基本属性と密接に関係することが明らかとなった。したがって、こうした属性に留意した地域福祉の推進方策がきめ細かく検討され取り組まれる必要があるといえる。とりわけ地域ごとのきめ細かな体制や施策展開が求められる。

何よりも、地域福祉の考え方、社会的支援の考え方は、「自助」「共助」「公助」などに分類した場合、多様性があるばかりでなく、支援される立場と支援する立場、また、どのような内容の支援か、など状況が変化すると、その考え方も大きく異なることが明らかとなった。地域福祉計画の策定にあたっては、まず何よりも、こうした地域福祉の基本理念、を明確化し、住民の意識や態度の変容に働きかける取り組みが課題である。

### 3 本事例からの考察

本事例は、長野市市民の福祉意識を明らかにしたものであって、この結果を全国に敷衍できると考えるものでないのは当然である。この事例を通じて地域福祉ニード及びその把握方法に関して一般的に論じられる点は、次の点である。

#### (1) 福祉ニードと福祉意識の関係性の確認

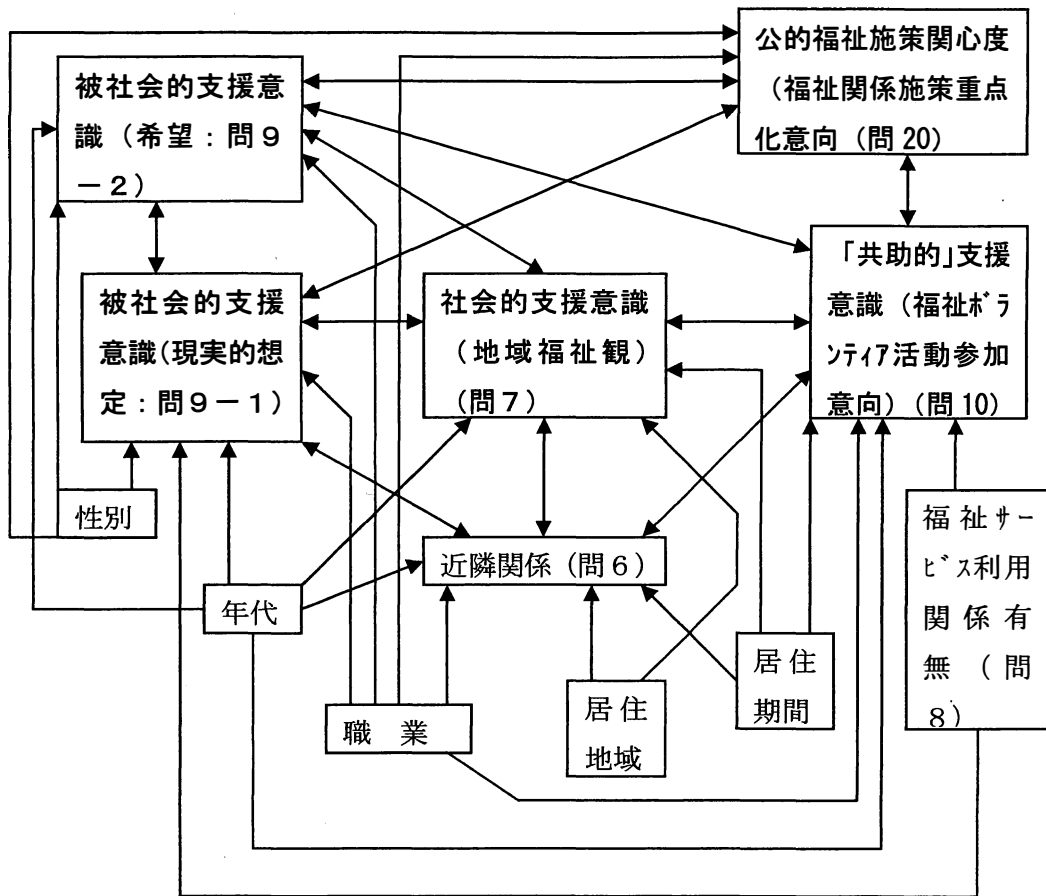
本調査により、地域住民の地域福祉に関する意識の傾向が明確化された。とりわけ、社

会的支援の意識と被社会的支援意識の相互の関連性やそれぞれにどのような属性が関連しているかを明らかにすることができた。とりわけ、地域福祉ニーズとの関係でみれば、福祉サービス利用関係の有無すなわち、福祉ニーズの有無とボランティア活動参加意向すなわち社会的支援意識及び被社会的支援意識との間に統計的に有意に関連性があることが明らかになった。地域福祉のニーズと住民の福祉意識は密接に関連性があるといえる。こうしたことから、地域福祉のニーズを把握するにあたっては、直接的な問題やニーズのみならず、福祉意識も同時に把握する方法的取組が必要であり、有効と考えることができる。長野市の調査ではこのように考えることができる。少なくとも、このような観点の実態把握を行うことは、他の地域においても、意味のないことではなかろう。たとえ、地域によっては、そうでないとしても、きちんとした意識調査を行い、その種々の関係性の有無、住民の意識のありようを確認することは大切であると考えている。



図 1

長野市民の地域福祉に関する意識の構造



## (2) 地域福祉ニーズと関連要因の関係性の分析の必要性

また、今日、地域福祉計画策定に伴って、地域福祉に関する住民の意識調査やニーズ調査が実施される傾向となっているが、単純集計により、単純にその回答の傾向を示し、上記のような、たとえば福祉ニーズと福祉意識のような2つの要素間の関連性を分析するという分析はあまり多くない。今後は、こうした関連性の分析などを行い、住民の意識の状態も分析する必要があると考える。そのことを通じて、福祉意識の向上を図る方策が検討されると共に、そのことを通じて、住民の地域福祉ニーズの充足も可能となろう。

## (3) 地域福祉ニーズ自体としての福祉意識の位置づけ

また、住民の福祉意識は、地域福祉ニーズに密接に影響を与えると共に、その推進にと

って重要な要素である。例えば、ボランティア参加意向などは、単に福祉意識というのみならず、社会参加のニード（希望）の表明でもあるからである。本研究の視点でもリレーションシップ・ゴールの重要な要素として住民の福祉意識を位置づけているが、そうした観点からみても、住民の福祉意識の状態の把握はいろいろな角度から地域ごとに創意工夫して把握する必要があると考える。

#### （４）住民の福祉意識調査における質問項目枠組の検討の必要性

しかしながら、本事例の住民の地域福祉調査の項目や内容は、決してそれ自体の妥当性や信頼性が確立しているわけではないし、項目数も、その全体像を示すものでもない。地域福祉の意識に関してはこれまで、少なからず研究されてきてはいるが、どのような構造としてとらえるかはまだ多くの研究の余地を残している。今後は、さらに、住民の福祉意識構造を学問的に究明していく必要があることは確かである。

## 終章 結論と今後の課題

最後に、第1章から第8章までの主要な考察を整理し、本論で明らかとなった課題を明示する。そのうえで、地域福祉ニーズを把握する実際的な主体の内実などの、残された課題や、コミュニティ・ソーシャルワークの考え方の一層の明確化など、新たな課題をも提示する。そして、長野県茅野市が住民主導で地域福祉計画の策定に着手するようになった多様な主体の動因を提示し、そのことから、地域福祉ニーズのもうひとつの側面として地域福祉実践の原動力あるいは実践仮説としての側面を提起し、本論文の結びとする。

### 第1節 結論

本論の結論は以下の通りである。

#### 第1項 地域福祉実践の基本視点と枠組

第1章では、地域福祉の源流的実践及び地域福祉計画論の系譜を分析し、地域福祉実践の基本視点と枠組を考察した。

そこでは、地域福祉計画論の展開から地域福祉は、社協等の民間主体及び行政主体が、それぞれ濃淡の違いはあれ、① CO、② CD、③ CC、④これら3要素の総合（地域福祉機能）を主要な課題あるいは構成要素として取り組まれてきたと考えられた。

これらの歴史的検討結果を踏まえ、地域福祉がめざす課題としての共通目標は3つに集約されると考えた。

第1の課題ないし目標は、地域社会において何らかの生活上の支障をもつ個人・家族の地域自立生活支援と、生活支障の有無とは独立した各自の社会参加・自己実現を支える環境条件整備の2つが中心であるといえる。これは、本論の分析視点に当てはめるならば、タスク・ゴールである。

そして第2の課題ないし目標は、地域住民をはじめとする諸主体の主体的参加による自立と参加に至る一連のプロセスを充実・向上させるという視点である。すなわち、住民の生活課題の発見・把握から、各種の情報提供、相談対応等の、いわゆるアクセス・サービスの充実などにはじまり、事前評価、支援方針設定、支援目標の設定、サービス調整、場合によっては、資源開発、プログラム開発、ネットワーク形成などを行い、計画の実施、モニタリング、再評価、計画再策定という、一連の計画的あるいはマネジメントのプロセスの各段階の向上である。これは本論では、プロセス・ゴールに当たる。

そして、第3の課題ないし目標は、そうした課題達成のための諸機能を円滑に生み出す主体、体制、環境の醸成である。地域住民の地域福祉に関わる意識や態度の変容などが中心的であるが、一方で、組織、団体間の関係性の問題などもある。とりわけ、福祉と保健

・医療・教育などの生活関連分野の諸主体との関係性が重要である。これは、リレーションシップ・ゴールに対応する内容である。

こうした3つのゴール・視点を総合的に目指す実践が地域福祉実践であるとする。

これらの3つの基本視点を枠組として、これからの地域福祉実践の枠組を次のようにとらえることができる。

### 地域福祉実践の基本視点と枠組

#### ●地域福祉の目標（地域福祉ニーズの充足）

第1の目標：タスク・ゴール：個人・家族・団体各層、地域社会を構成する諸主体の地域自立生活と社会参加の実現

第2の目標：プロセス・ゴール：第1のニーズ充足のための一連の計画的プロセスの向上（例：ニーズ発見、情報提供、相談援助、見守り、住民参加過程など、一連の計画的過程の向上、個別には支援計画、地域全体では地域福祉計画）

第3の目標：リレーションシップ・ゴール：地域社会の諸主体の福祉意識・関係性・推進体制の向上の実現

#### ●地域福祉ニーズ（＝地域福祉の主要課題）

第1のニーズ（課題）：タスク・ニーズ：個人・家族・団体各層、地域社会を構成する諸主体の地域自立と社会参加の実現に関わるニーズ（課題）

第2のニーズ（課題）：プロセス・ニーズ：第1のニーズ充足のための一連のプロセスに関わるニーズ（課題）

第3のニーズ（課題）：リレーションシップ・ニーズ：地域社会の諸主体の福祉意識・関係性・推進体制等の諸環境の向上の実現に関わるニーズ

#### ●地域福祉の主体（＝地域福祉コミュニティ構成主体）

第1のニーズ充足に主に関わる主体：地域福祉の直接的サービス提供主体

主に、事業者、住民参加型在宅サービス提供主体、NPO、ボランティア団体、住民等

第2のニーズ充足に関わる主な主体：地域福祉の援助プロセス推進主体：民生児童委員、各種相談員、行政、社協、地域住民、ボランティア団体等

第3のニーズ充足に関わる主な主体：行政、社協、教育機関、民生委員、共同募金等

#### ●地域福祉の目標達成機能＝主体の機能

（1）現状の調査・把握

（2）現状の分析・評価に基づく地域福祉ニーズ（課題）の明確化

（3）中長期の地域福祉の目標と達成方針の設定

（4）目標到達のための取組課題優先順位づけ

（5）選定された諸課題解決のための具体的方策、諸機能

①地域自立支援機能（第1ニーズ充足機能）

- ②地域社会参加支援機能（第1ニーズ充足機能）
- ③支援プロセスの各局面の諸機能（第2ニーズ充足機能）
- ④住民参加のソーシャルサポートネットワーク形成機能（第2ニーズ充足機能）
- ⑤地域福祉の意識向上機能（第3ニーズ充足機能）
- ⑥地域トータルケア本制・システム形成機能（第3ニーズ充足機能）

## 第2項 地域福祉ニードへのアプローチの視点

第2章では、こうした地域福祉実践の考え方を踏まえて、本論の主題である地域福祉ニードにアプローチするに当たり、その視点を明確にするため、地域福祉概念の当初の主要構成要素であるところのコミュニティ・オーガニゼーション、コミュニティ・ディベロップメント、コミュニティケアの3つの考え方に焦点を当て、それぞれの基本的な考え方を考察した。その結果、地域福祉ニードや課題へのアプローチの視点として、次の観点からアプローチすべきものと考察した。

### 1 ニーズの主体に関する論点

まず、誰のニーズや課題をとらえるのかという、いわばターゲットに関する観点である。コミュニティ・オーガニゼーション及びコミュニティ・ディベロップメントでは、地域社会全体あるいは住民全体、または組織や団体を大きなかたまりとして標的としてとらえる視点が中心であった。一方、コミュニティケアでは地域社会に生活する地域住民一人ひとりをターゲットに、個別的にそれぞれの生活課題やニードをとらえるという視点であった。そのうえで、ニード充足のためにコミュニティ・オーガニゼーションやコミュニティ・ディベロップメントを活用するという位置づけがなされている。

本論では、ニーズを有する主体は、どれかひとつに限定するものではなく、個人や地域の組織・団体、あるいは地域社会全体まで重層的に想定すべきと考えた。

### 2 ニーズの種類に関する論点

次にどのようなニーズないし課題をターゲットとするかという点を考察した。すなわち、ニーズの内容はどのようなものかという点である。

コミュニティ・オーガニゼーションにおいてもコミュニティ・ディベロップメントにおいても、まずは、住民参加によりニーズ・問題の発見から目標設定、解決方策の開発、など一連の展開過程を重視していた。プロセス・ゴールの重視である。また、社会資源の確保・創出、住民の福祉意識や参加協力意向の情勢など、福祉をめぐる環境や関係性を重視している。その意味で、リレーションシップゴールを重要な視点としていた。

一方、コミュニティ・ケアにおいては、個別的な生活ニードの充足がその焦点であり、その意味では、本論にいうタスク・ゴールの追求が焦点となる。

先の中央社会福祉審議会の「コミュニティ形成と社会福祉（答申）」では、以上の3つの視点を地域社会においていかに有機的に融合した形で展開するかという課題提起をして

いるものである。この課題は、目下なお、わが国の地域福祉において重要な課題である。本論でも地域福祉のニーズ（課題）を検討する際に、この3つの視点に留意していく必要があると考えた。

### 3 ニード把握・明確化の主体に関する論点

次に、地域社会内のニード、それが個人のものであれ、社会全体のものであれ、それを明確化する際に、それを誰がするのか。コミュニティ・オーガニゼーションの場合それはあくまでも地域社会自身であった。地域社会内部のニードの自覚に基づき一連のプロセスを実施するというものであり、いわば自己完結型である。一方、コミュニティ・ディベロップメントの場合、内部住民の主導性が強調されるとしても、本来的には、外部社会の関与が前提であって、規範や技術、資源などが当該社会の中に導入されることとなる。ここに大きな相違点があった。この相違は、ニードを本人が自覚や認識するものととらえるか、あるいは、外部の他者がニードを認知するかという視点の相違と共通する。

本論では、地域社会内部を中心に、外部の参加も含め、幅広い参画によるニードの把握が必要と考える。その点はブラッドショウが、フェルト・ニード、ノーマティブ・ニードの2つの視点からニードを把握しようとしたことと通じる。それらはものごとを評価する場合の自己評価と第三者評価のようなものにあたり、いずれだけでも不十分であると考えるのである。

## 第3項 地域福祉ニーズとその把握方法

以上の地域福祉ニーズに関わる内外の諸理論を踏まえて、本論では、地域福祉ニーズとはどのようなものか、そしてそれをどのような方法で把握するかということを、以下の通り考察した。

### 1 地域福祉ニーズの概念

これまでの検討から、地域福祉ニーズは、「個人・家族、集団・組織、組織連合体などの地域社会の諸主体が有する、それぞれの価値規範や目標に照らして、何らかの回復・改善する必要があるという現在の状態に関する認識のことであり、タスク・ニーズ、プロセス・ニーズ、リレーションシップ・ニーズの3つのニーズから構成される。」と定義できる。

地域福祉ニーズは、多面的に分類されうるが、本論では、ニーズの内容・種類に関する側面としてタスク・ニーズ、プロセス・ニーズ、リレーションシップ・ニーズの3つの側面を有すると考察する。タスク・ニーズは、個人・家族・団体各層、地域社会を構成する諸主体の地域自立と社会参加の実現に関わるニーズ（課題）である。プロセス・ニーズは、

タスク・ニーズ充足のための一連のプロセスに関わるニーズで住民参加や実践主体の形成などに関わるニーズである。リレーションシップ・ニーズは、地域社会の諸主体の福祉意識や関係性・推進体制等の諸環境の向上の実現に関わるニーズである。なお、地域福祉ニーズは、社会的規範に照らして依存性など負の側面のみならず、プラスの、向上性を有する。ニーズを有する主体は、個人のみならず、集団、また地域社会も該当するという重層的観点が不可欠である。ニーズは、その主体と、主体の存する地域社会の社会的・経済的、人口学的、地理的物理的、文化的等の諸環境との相互作用において生じることには留意する必要がある。

これまでの検討から、地域福祉ニーズは、「個人・家族、集団・組織、組織連合体などの地域社会の諸主体が有する、それぞれの価値規範や目標に照らして、何らかの回復・改善する必要があるという現在の地域福祉の状態に対する認識のこと」と定義できる。

この地域福祉ニーズは、認識論であると考え。そして、地域福祉ニーズは、社会的規範に照らして依存性など負の側面のみならず、プラスの、向上性を有する。ニーズを有する主体は、個人のみならず、集団、また地域社会も該当するという重層的観点が不可欠である。ニーズは、その主体と、主体の存する地域社会の社会的・経済的、人口学的、地理的物理的、文化的等の諸環境との相互作用において生じる。

こうした地域福祉ニーズは、多面的に分類されうるが、少なくとも次の観点からとらえつつが必要であり、以下での考察を踏まえたニードの把握方法が構想される必要があると考える。

### （１）ニード充足基準別類型

まず、ニードの充足基準という点では、法律や条令、要綱などの、公的基準が設定されているし、また、例えばボランティア団体ではその活動方針に即して、あるいは個別的なボランティアの意志に基づいて、主体ごとに、その充足基準が設定されている。このように、地域福祉ニーズにあっては、ニーズ充足基準は多元的であって、ひとくくりに論ずることはできないのである。

そのような観点から、地域福祉実践の課題は、地域社会を構成する諸主体の地域福祉に関する認識の向上をめざすことが大きな課題であり、そのための実践として地域社会を志向するコミュニティ・ソーシャルワーク実践、また住民参加や福祉教育などのあり方が問われるのである。

### （２）潜在・顕在別類型

地域福祉実践においては、個人・家族のレベルでみれば、その対象者は精神的・身体的あるいは社会的にハンディキャップをもったために自らのニードを表明しがたい場合が少なくない。そのため、ソーシャルワーカーに対して代弁的機能が求められるし、福祉サービス利用援助事業や成年後見制度の活用が求められる。潜在的ニーズの発見こそが地域福祉実践の重要な課題であろう。その意味で、本人が無自覚な場合に、専門的実践者の専門

性や発見の社会的体制が問われることになる。一方、当事者が、自覚していても、表明など顕在化に結び付かない場合、ブラッドショウが検討したように、スティグマ意識や相談窓口の配置等アクセシビリティの問題など、様々な原因が考えられる。これらの原因を究明して改善することが求められる。

### （３）主観・客観別類型

これは、ニーズを有する本人が自覚するニーズを主観的ニーズとし、ニーズを有する当事者以外が認識するニーズを客観的ニーズと、分ける場合である。ここでも、主観的ニーズと客観的ニーズは往々にして乖離がある場合が多い。その意味で、乖離をどのように調整して合意していくかが地域福祉実践の課題である。ニーズというものを誰がどのように評価するかという論点に関わる。地域福祉のニーズは、多様な主体のニーズから構成されるが、常に自己評価と第三者評価の２つの評価視点が必要であることも示唆する。

### （４）主体別類型

従来、福祉ニード論では、「在宅福祉サービスの戦略」に代表されるように、「貧困層、老人、障害者、母子世帯、低所得者その他の分類のように、対象カテゴリー別に把握するのが一般であった。今日、わが国の社会福祉法制は専らこのような「対象カテゴリー」別の分類論に基づいて展開している。本論の地域福祉実践の視点では、地域福祉のニードを幅広く位置づけようという考え方であり、個人、家族のみでない、地域の諸集団、組織、団体、またそのインターグループ体などまで含めて、それぞれのニードを把握する必要があると考えるのである。

### （５）ニーズ充足種類別類型

岡村重夫がかつて個人の社会生活上の基本的要求の枠組において次の要素を提示した。すなわち、①経済安定（保障）ニーズ、②健康（保健・医療）ニーズ、③能力開発（教育）ニーズ、④社会参加または総合（就労）ニーズ、⑤身辺介助（福祉）ニーズなど。

また三浦文夫の貨幣・非貨幣ニード論も同様である。この類型論は、地域福祉実践の視点からみれば、ニード充足方法・手段と直結するものであるため、実践的には有用な類型論といえる。しかし、理論的にはすべてのニーズをこのように列挙する方式では、必要十分を網羅することは難しいと考える。

また、本論の視点に立てば、直接的にニーズを充足するサービス等に対応するニーズ、すなわちタスク・ニーズのみならず、そのために必要な各プロセスにおける諸サービスや取組などの、いわばプロセス・ニーズも重要であり、さらには、そうした諸サービスを生み出す主体や資源、体制、意識などの前提的条件を向上させるというニーズ、すなわちリレーションシップ・ニーズも同様に留意する必要があると考える。



## （６）ニーズ充足の責任主体別類型

本論の視点では、地域福祉実践においては、「公助」、「共助」「自助」の３つの支援原理をどのように確立し向上させていくかという点が大きな課題である。法制度において全国的に規定された基準がある場合においては、それに則る必要があるが、地方分権の動向の中で、地方自治体独自に条例制定を行い、独自に基準を設けたり、上乘せしたりすることが可能となっている。また、相互支援、「共助」（ボランタリー）に至っては、そもそも主体の価値規範を根拠に自主的に行動するものである。したがって、当該地域社会の地域住民の価値意識、福祉意識によって、そうした公助、共助などの規範水準は左右されることとなる。その意味では、地域住民の意識をどのようにして向上させるかが地域福祉の向上の大きな鍵をにぎることとなる。

## ２ 地域福祉ニーズの把握方法に関する考察

### （１）地域福祉ニーズ把握方法の基本視点

トロップマンが、コミュニティ・ニーズアセスメントにおいて言及しているとおり、ニーズの把握に当たっては、政治的要素を含まなくてはならない。地域福祉実践が社会的性格を有している以上、政治的な要素は排除できない。否むしろ、本論のリレーションシップゴールの視点にみられるとおり、地域福祉をめぐる力学を変革するという点や、そもそも、社会的な援助基準を確定したり向上させたりする点において、地域福祉実践は、そのような意味での政治性を有する。

したがって、地域福祉実践における地域福祉ニーズの発見・把握の過程においても、そうした政治性を意識しつつ、地域社会全体での公平感を確立する必要がある。そのためには、それによって影響をこうむる人たち、団体・組織等の意見表明などの参加が必要である。その意味で住民参加や従事者参加、地域組織参加が幅広く必要である。

また一方で、単に多数の住民などが参加すればよいということではない。そこに、いかに福祉サービスを必要とする当事者の現状を住民が理解するような形でのニーズ把握ができるかが課題である。すなわち、一方では、社会的な規範や理念を向上的に形成する必要があるのである。そうでないと、地域福祉の理念とは離れたところで、単に住民の自己利害の確保に終始する結果を招き、かえって地域福祉実践を後退させる恐れもあるのである。

以上のような視点から、地域福祉ニーズ把握の枠組を構想する必要がある。

もし適切なステークホルダーが適正に含まれ、そして、彼らの中の違いが管理されるならば、ニーズアセスメントの技術的要素が活動し始める。主要な技術的方法は、量的方法（quantitative methods：そこにおいて数量的指標と比率が開発される）と、質的方法

(qualitative methods:それによって綿密な情報が得られる)とに大別できる。両方のタイプの方法は、長所と短所をもっている。そして、それぞれは、もう一方を補足する傾向がある。政治(価値)は、ステークホルダーのグループの中の違いが、一定の方法によって最も役に立つ情報がもたらされ、議論へと広がる時には、技術的な要素の中に入るかもしれない。どんな調査においても、技術的な方法によって搜された情報は、信頼できる正確さと、妥当性を有しているに違いない。

## (2) 地域福祉ニーズの把握方法に関する考察

ここでは、前項の視点に基づき、地域福祉ニーズの把握方法について考察する。

なお、その際、本章でヨークやトロップマンらのニード把握方法を参照してきたのであり、個別の方法の概要については、それらを参照していただきたい。ここでは、上記の基本視点を実現するための方法に焦点を絞り考察する。

地域福祉ニーズの主要な把握方法には、以下のような方法があげられる。

- ①ヒアリング調査（利用者や団体代表者等への自由面接方式など）
- ②デルファイ法方式調査（有識者対象、専門的判断の調査：個別見解と相互作用の繰り返し方式）
- ③ノミナル・グループ・プロセス方式（属性代表会議：カード個別記入を導入した相互作用を抑制した会議形式、サービス開発にまでいたる過程を含む）
- ④フォーカス・グループ方式（代表者会議：会議形式）
- ⑤コミュニティ・フォーラム方式（住民懇談会：会議形式）
- ⑥パブリック・フォーラム方式（大規模パネル討議・シンポジウム方式）
- ⑦公聴会（一定の代表者の見解表明）
- ⑧現地踏査・参与観察（日常的実践活動も含む、観察）
- ⑨質問紙調査法（住民、団体等に対する保健福祉サービス等への需要調査）
- ⑩国勢調査、行政統計調査等の既存調査データ（人口等の基礎的データ、社会指標関係データ、サービス利用、資源状況等の客観的データ把握）

上記のニード把握方法を多様に駆使して、個人や団体の地域福祉に関わる多様な生活課題やニードを把握することが必要である。ここでは、前項の視点に基づき、地域福祉ニーズの把握方法の考え方について整理する。本研究では、タスク・ニーズ、プロセス・ニーズ、リレーションシップ・ニーズという3つの側面から、地域福祉ニーズを、当事者の自己評価と、社会的な第三者評価という2つの角度から把握・明確化される必要があると考える。このような分析枠組に基づき、地域福祉ニーズの把握方法について、以下でそのありかたを提示する。

### 1) タスク・ニーズの把握方法

地域住民をはじめとする地域社会の様々な福祉ニーズを充足し地域福祉を向上させるタスク・ゴールの視点に基づけば、とりわけ、福祉サービスの必要とする人々の生活課題やニーズを把握することが中心となるため、フェルトニードの観点からは、住民やサービス利用者、また各種団体等に対するアンケート郵送調査や面接調査、そして住民懇談会など本人・当事者の認識の把握方法がある。また、ノーマティブニードの観点からは、専門家等による利用者訪問ヒアリング調査や事例検討方式のワークショップ、また地域福祉実践者の日常的な実践活動の中で見出された諸ニーズの発見も重要であろう。こうした方法を重点的に行う必要がある。これらの方法については、単純に分けることはできず、とりわけ、住民懇談会は、多数の住民や関係者がお互いのニーズを表明する形態であり、他者による第三者評価も同時に行なう可能性もある。また事例検討方式でも、当事者の参加あるいは事前の当事者の意志確認ができていれば、自己評価と他者評価の融合的な実施も可能であろう。

### 2) プロセス・ニーズの把握方法

従来はニーズそのものをとらえることが中心であったが、地域福祉のニーズの充足プロセスにおける課題やニーズの把握が重要である。このような地域福祉ニードを充足する過程におけるさまざまな課題やニーズを充足するというプロセス・ゴールの視点に基づけば、ニーズ発見のあり方や相談援助におけるニーズや課題の発見が求められる。また、タスクゴールと同様に、利用者などからのヒアリングなどが必要であるとともに、実践者、実践機関からの現状調査も必要になる。さらには、ニーズ発見や見守りなどの過程においては、近隣住民やボランティアなどの参加も必要であり、そうした人々の考え方なども把握する必要がある。その意味で、地域住民が参加し意見表明し、また、地域の福祉課題を理解する機会として、住民懇談会などの方法が必要になる。また、利用者の側からみれば、それはサービス利用過程であり、提供者からみれば提供過程である。そのプロセスにおける各主体のニーズも同様に把握される必要がある。活動・事業体のニーズは、通例、業務分析などの自己評価方法が中心であるが、ここでも利用者の評価や第三者評価があわせて行われる必要がある。またその際、単に、各事業ごとにどの程度課題を解決しニードを充足しているかというタスクゴールの視点のみならず、業務のプロセスを重視し、プロセスごとに点検・評価するという視点、また、その業務においてどのような主体と連携・協力しているか、連携をすべきかという、リレーションシップ・ゴールの視点も重視される必要がある。

### 3) リレーションシップ・ニーズの把握方法

さらには、このような各種ニードは、地域住民の、また各種団体の、規範意識・現状認

識など意識面に基づいて形成される。そのため、ニーズの把握に際しては、ニーズそのもののみならず、意識面の把握も合わせて行われる必要がある。このような地域社会の諸主体の福祉意識や関係性・推進体制の向上の実現をめざすリレーションシップ・ゴールの視点に基づけば、1 つには、地域住民の地域福祉に関わる意識の調査・把握が必要になる。これはとりわけ、地域福祉の方向性を定める社会的支援の価値規範に関するデータの客観化の役割を果たす。これにより、地域福祉をめぐる当該地域社会の意識面の状態が把握でき、リレーションシップゴールの設定に役立てることができる。こうした情報を適切に分析することにより、地域福祉実践の方向性も明確化することができよう。また地域福祉の実践主体、あるいは利用主体の形成にも資する。そのみにとどまらず、住民の福祉意識を向上させ、また実践主体の役割を担えるような主体形成を志向する点からすれば、ニーズ把握の主体となるような方式、市民フォーラムの活用も重要である。この市民主体のニーズ把握の主体が形成され、それが行う諸活動はアクションリサーチとなる。また、地域福祉推進の諸機関の連携体制の構築には、個別的なヒアリング方法も必要であるが、ノミナルグループプロセス方式など各機関のメンバーが集まり、地域全体のシステムの課題などを検討する方法も重要と考える。

以上3つの視点から地域福祉ニーズの把握方法を考察した。大事な点は、地域住民や地域の諸組織が、こうした視点に基づき、地域社会に適合した諸方法を住民主体で実践していくことである。

#### 4) ニーズ把握主体の形成

こうしたニーズや意識の把握のためには、その実施・推進主体の形成、組織化が重要になる。近年、地域福祉計画づくりにおいては、策定委員会を母体として、その下に多様な組織の関係者や住民の代表者などが参加して、各種の調査等を行う作業部会を設ける場合が多くなっている。このような主体を形成することにより、多様な主体が計画づくりに参加し、実際に様々な活動を行い、様々な現状を把握・認識するという点で有意義であろうし、また、ニーズの把握・評価という点からみれば、自己と、多様な立場の他者のそれぞれの視点から、一つの現状を把握し多角的・総合的に評価する可能性を有する。

そのために、本研究では、理論的な側面と実践事例的な側面の両面から、この課題にアプローチする。とりわけ、ニーズの把握方法に関しては、理論のみならず実践上適用妥当性が確認される必要がある。したがって、方法に関する実践事例による方法論の検討も重視して行う。

## 第2節 残された課題と新たな課題

### 第1項 残された課題と新たな課題

本研究では、地域福祉ニーズを巡って、理論的側面の考察を行い、そのうえで、実際の事例を通じた考察を行い、多面的なアプローチを試みた。

基本的に、理論は実践において検証され、また革新されていくものであるとすれば、先に述べたとおり、実践において確かめられた面は、ごくわずかな部分であった。また、これすらもごくかぎられた事例検討の結果だけであって、より多くの実践を積み重ねる必要があることは言うまでもない。

本研究課題に関して、残されている課題はきわめて多い。明らかにできたことは、地域福祉ニーズへの視点や類型論、把握方法のいくつかにしか過ぎず、地域福祉ニーズを体系化するまでにほとんどいたっていない。また、実践事例による研究も不十分であり、一層のフィールドワークをおこなう必要がある。もちろん、地域福祉実践全体を範囲とすれば、ほとんど手付かずの状態に残されている。

先の地域福祉ニーズの類型枠組に照らしても、いろいろな角度からニーズにさらにアプローチする必要がある。例えば、(1) ニードの充足基準、目標指標にはどのようなものがあるか、(2) 潜在的ニーズと顕在的ニーズはどのように判別するか、(3) 主観的ニーズを客観化する方法はどのようにするか、そもそもニーズの評価基準はどのようなものがあるか、(4) ニーズを有する主体別にどのようなニードがあり、どのように把握するか、(5) ニーズを充足する内容・種類からどのように分類・整理するか、(6) ニーズ充足の責任主体をどのようにとらえるか、など。

地域福祉ニードの主要な把握方法関する検討にしても、ヒアリング調査の手法、デルファイ法方式調査の手法、フォーカス・グループ方式の方法、パブリック・フォーラム方式（大規模パネル討議・シンポジウム方式）の方法、公聴会（一定の代表者の見解表明）、現地踏査・参与観察（日常的実践活動も含む、観察）、質問紙調査法、国勢調査、行政統計調査等の既存調査データの活用法など、さらに検討すべき範囲は大きく残されている。

一方、本研究で新たに生じた研究課題としては、本論にひきつけるならば、地域福祉ニードに関わる住民の福祉意識の構成がどのようなものか、それをどのように把握するか、また、個別的なニーズと地域全体のニーズとの関係はいかなるもので、どのようにして把握できるかなどが新たに生じている。さらには、ニーズと目標、また社会指標との関係など新たな課題も生じている。また、地域福祉ニーズを把握する実践主体はどのようなものであり、どのような場面でそれを実践するのか、という点もある。今後はそうした課題に関連性に留意しながら実践に参加するなかで、取り組んでいきたいと考えている。

## 第2項 新たな仮説―地域福祉実践の源泉としての地域福祉ニーズ

本論を結ぶにあたり、本論で考察してきた地域福祉ニーズのとらえ方、すなわち地域福祉実践の課題としてのニーズという視点とはまったく別の視点から地域福祉ニーズのもう1つの側面をとらえる試みをおこなう。

ここでは、長野県茅野市で取り組まれた地域福祉計画策定が本格的に開始されるようになった背景を事例として考える。そのことを通じて、地域福祉ニーズとは、地域福祉の実践の原動力であるという仮説を提示する。

### 1 仮説の提起：地域福祉ニーズを原動力とする地域福祉実践

地域福祉実践のあり方を考えるに際して、次の最も基本的な視点の重要性をあらためて提起したい。

「地域福祉実践（社協の各種実践や地域福祉計画実践などを含む）は、地域福祉実践者や住民の問題認識・ニーズを原動力とし、それを実現するための諸活動の体系であり、プロセスである。」

このことに付随して、問題認識やニーズは、地域により多様であると想定され、そのため、地域福祉実践が多様にあり得るといえる。また地域福祉ニーズの認識がないところでは、地域福祉実践は十分に育たないことも仮定される。さらには、これらの地域福祉ニーズ認識はなにも専門職者の専売特許ではなく、サービス利用者など地域住民や行政職員など、多様な人々の中にも存在してしうるものであるということにも留意する必要がある。そうした人々の地域福祉ニーズをもインヴォルブメントし、インテグレートしていくプロセスが地域福祉実践とりわけ計画策定実践であろう。このように、地域福祉実践にせよ、市町村社協・職員の役割・機能にせよ、いずれも、根幹となるのは、それぞれの地域福祉ニーズがどのようなものであるかということに関する実践仮説であると考えるのである。この実践仮説は地域福祉ニーズの仮説である。以上のような観点から、次項において、実際の地域福祉計画策定事例を取り上げ、どのような実践仮説に基づき、地域福祉計画実践へと展開していったかを分析し、地域福祉実践やその実践仮説の原動力としての地域福祉ニーズの視点を検証する。

### 2 事例検討：地域福祉計画策定に至る過程と実践仮説―長野県茅野市の福祉21ビーンズプランの実践から

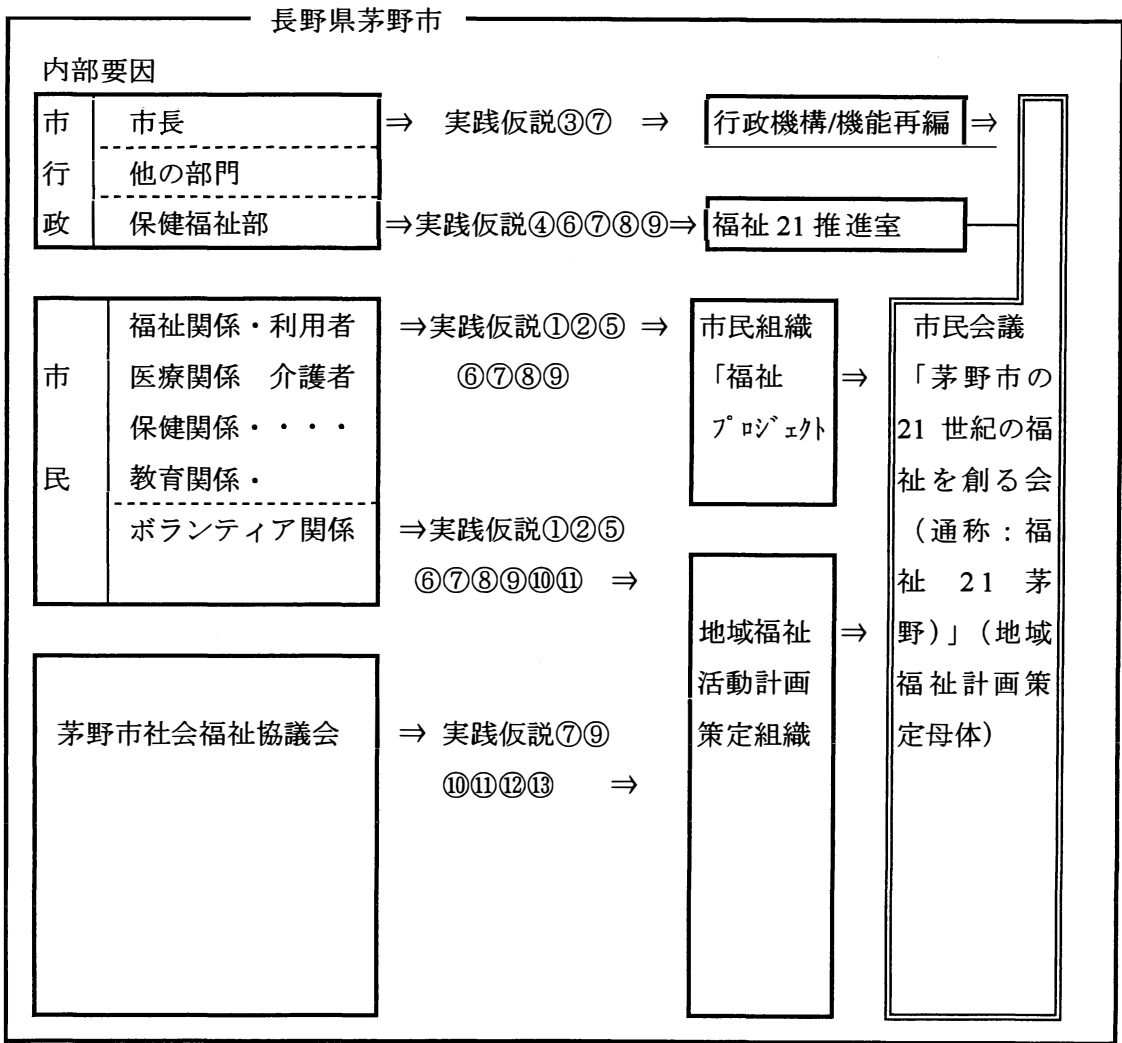
1995年以降取り組み、1999年度にまとめられた長野県茅野市の地域福祉計画「福祉21ビーンズプラン」策定事例をここで取り上げたい。理由は、住民主導の総合的で統合的な地域福祉計画策定の実践事例の典型の一つであると考えられ、また筆者は、その策定過程の多くの部分に参加・観察の機会を得ることができた事例であるからでもある。

本事例に関して、原田正樹が計画策定過程を中心に的確に分析・考察し、地域福祉計画の枠組みと策定の留意点を論じている。（注1）ここでは、紙数の関係で、この事例に関する全体像およびその詳細を説明することは省略し、主題にひきつけ、地域福祉計画の策定に至る過程における各主体の実践動機と実践仮説に焦点を当てて分析したい。

さて、地域福祉計画の策定に至る要因については、その地域の内発的な要因と外発的な要因に分けると、茅野市の事例の場合、原田論文や関係資料（注2）の記述内容を踏まえて、筆者なりの知見も加え、次のように整理できる。

まず外部要因は、国の「障害者プラン」、長野県の「さわやか信州障害者プラン」に呼応する市の障害者プラン策定、第2次老人保健福祉計画、介護保険事業計画、児童育成計画の策定などの国、法制度的各種計画策定の全国的動向である。

図 包括的・統合的な計画策定母体・体制の確立に至る要因の関係



↑

(外部要因) 各種福祉関係行政計画策定の法定・全国的動向

注：実践仮説の丸付き番号は、文中の実践仮説の丸付き番号に対応している。

一方、内発的要因は、茅野市独自の特性を大きく反映している。まず、もともとこの事例の端緒は、地域福祉計画をつくろうということで始まったわけではなかった。すなわち、計画策定に本格的に着手する以前の過程を概観すると、以下に示したように、各主体ごとにそれぞれ実践の動機、地域福祉ニーズあるいは実践仮説が少なくとも 13 項目列挙することができるのである。これらの多数の実践仮説が相互に関連・影響しつつ、地域福祉計画をくつろうという気運を高め、同計画を策定する市民主導・行政支援型の統合的な母体、体制を形成していったと、とらえることができる。これを簡単に図示したのが、次の図「包括的・統合的な計画策定母体・体制の確立に至る要因の関係」である。

#### ◎計画策定に至る内発的要因(地域福祉ニーズあるいは実践仮説)

(1) 福祉、関連分野関係市民の実践仮説：

①保健・医療・福祉・生涯学習の分野相互の連携組織構築・連携活動の展開→福祉ニーズ充足、②市民や行政など関係組織・関係者・地域社会が相互に支え合う→福祉ニーズ充足(地域福祉の推進・向上)

(2) 市長(市行政全体)を中心とする実践仮説：

③行政システムの見直し・再編成、特に行政の企画・調整組織・システム・機能の見直し・再編→現行の縦割り行政体制の弊害を除去→行政サービス・機能の向上

(3) 保健福祉部の実践仮説：

④保健福祉部行政システムの見直し・再編成、特に企画・調整組織・システム・機能の見直し・再編＝新組織「福祉プロジェクト推進室」→現行の縦割り行政体制の弊害を除去→保健福祉行政サービス・機能の向上)

(4) 福祉、関連分野関係市民の実践仮説：

⑤市民と行政が一体となった推進組織「福祉プロジェクト」を核とする推進体制をつくる→実践仮説①②の具体化・実現に近づく

(5) 保健福祉部と市民団体「福祉プロジェクト」の実践仮説：

⑥市行政が市民組織「福祉プロジェクト」の組織・活動を事務的側面に関して支援→「福祉プロジェクト」組織・活動の強化・充実→茅野市の福祉向上

(6) 行政・関係市民・社協など全体の実践仮説：

⑦「福祉 21 茅野」の基本的性格づけの明確化→市民の理解と参加を得て活動発展・展開

(7) 市民会議「福祉 21 茅野」の実践仮説：

⑧地域福祉に現状の調査・検討→地域福祉の問題点の明確化「第 1 次中間集約」

⑨明らかになった課題系統別の専門分科会を設置→各系統別に踏み込んだ検討協議



(8) ボランティア推進委員会・社協の実践仮説：

⑩「ボランティア活動に対する住民の意識と福祉ニーズの調査」→現状の実態を明らかにする→課題の明確化

⑪調査結果の検討から明らかになった課題への取り組みの必要・社協強化・発展→地域福祉活動計画策定→課題に計画的に取り組み、課題解決→地域福祉向上

(9) 社会福祉協議会の実践仮説：

⑫「福祉 21 茅野」へ「ボランティア調査結果」報告→社協のみならず「福祉 21 茅野」活動においてもボランティア活動や広く地域福祉推進の視点を共有し、連携していく。

⑬地区別地域福祉懇談会・学習会実施→地域住民の地域福祉への理解・関心・参加→ひいては活動計画策定過程への理解と参加

### 3 事例検討からの考察：事例から学ぶこと－実践及びその仮説の原動力としての地域福祉ニーズ

計画策定に着手するまでの経緯を概観して、その主な特徴としては次の4点が挙げられる。1つは、地域住民、や行政、社協がそれぞれの立場で、それぞれの課題、いわば本論でいう地域福祉ニーズを抱え、それに対処しニーズ充足するための実践仮説を有していたことが、地域福祉計画策定に向かわせる大きな原動力となっていたことである。その背景、前提条件としては、地域医療、地域保健、また地域密着型の生涯学習が活発に展開していたという茅野市の地域特性が挙げられよう。そうした日頃の活動の中で関係者や住民のなかに現実的な地域福祉のニーズや実践課題が認識されていたといえる。そして、2つ目は、そうした住民の意向などを背景として、行政や社協という機関が、そうした課題解決のために、関係者が集い、協議する一定の場を設定することを柔軟にバックアップしていることもこれを推進する条件として作用していることである。そして3つ目は、具体的に行政や社協が計画策定の組織化支援を行うにあたって、住民が広く納得、理解できるような、具体的な根拠データを集め、公表するという形をとっていることが注目される。社協が地域福祉計画の一翼を担う活動計画の策定を決定していく過程において重要な働きをしたのはボランティア推進委員会を中心とするボランティア活動に関する実態調査結果の報告であり、また「福祉 21 茅野」においても、きちんとした課題別分科会を設定するために各種の実態調査を行い課題を整理・明確化するという取り組みを行っている。このような調査等の活動を導入し、説得力ある根拠に裏付けられた実践仮説を提示しているからこそ、その仮説や主張が住民や関係者に理解され受け入れられるということを如実に物語っている。そして4つ目としては、こうした地域福祉推進のための実践において社会福祉協議会がきわめて重要な位置と役割を果たしているということである。事例においても、社協はボランティア団体をはじめ、様々な地域の住民組織などときめこまかく地道な調整活動などを通じて、一定の方向性に向けた理解と合意を形成していった。このような下支えする

活動があつてはじめて、地域福祉計画策定の一連のプロセスが円滑着実に進んだと見なせる。地域福祉計画の成否は社協の働きにかかっているといっても過言ではない。他にも多くの要素が考えられるが少なくともこの4つの点は看過できないものとして挙げておきたい。

これらの経過を経て、原田は「福祉のまちづくりを志す「関係者の組織化」が進んだことによって、一気に地域福祉計画策定、福祉のまちづくりが動き出すことになった。」としている（注3）。まさにそうした「関係者の組織化」は、各主体ごとの実践仮説が見事に関係しあいながら、相互に理解と合意を深めながら、統合する方向に実現していったといえる。もちろん計画策定過程においても、具体的な現実の把握に始まり、その過程でより一層多くの実践仮説を創出しながら計画に結晶していく諸活動が住民参加・職員参加でダイナミック・大規模に展開していったといえる。

そして、本論の視点から考察するならば、こうした組織の背景には、関係者のそれぞれの地域福祉ニーズの認識とその充足方法に関する実践仮説が存在していたことがあげられる。各関係者の、地域社会の実情や地域福祉ニーズの認識に裏打ちされて、地域福祉計画策定へのダイナミックな展開なされていったととらえられる。実践者自身あるいはその所属する団体、組織の不都合な点、すなわちニーズを自覚したことから、それをなんとか換えなければならないという強い動機が背景にあることがわかるのである。そのような二重の意味で、地域福祉ニーズは実践仮説と密接に結び付き、地域福祉実践の原動力になっているととらえられる。そのような観点から、いわば地域福祉実践やその実践仮説の源泉として地域福祉ニーズを位置づけることができよう。

以上がこの事例－計画策定着手に至る過程－から考察された学ぶべき内容である。

少なくとも、ここでの論考は、地域福祉計画策定実践にせよ、社会福祉協議会ならびに専門職員の各種の取り組みにせよ、次の諸点の重要性を再確認し提起するものである。

①実践者や住民の多様な地域福祉ニーズやその充足に関する「実践仮説」を原動力として相互理解を促進しつつ諸活動を展開していくこと、

②その多様な地域福祉ニーズの明確化や実践仮説の実現に向けて、個別の分野だけで解決しようとするのではなく、相互に協議し理解を深め、合意形成を図る共通の場を設定すること、

③地域福祉実践を推進していくためには、社会福祉協議会がインフォーマル部門を総括するという点で要の役割を果たすこと。

④そしてこれら各関係機関や関係者の実践仮説は一定の地域福祉ニーズの充足の動機に基づくものということである。

注1 原田正樹「地域福祉計画の策定過程とソーシャルワークの視点」東京国際大学論叢人

間社会学部第6号（通巻57号）2000年9月20日 PP.105-120 を参照。

注2 『茅野市地域福祉活動計画』茅野市社会福祉協議会編集・発行、1999年5月や計画策定過程における各種資料などを参照。

注3 原田正樹、前掲論文114頁から引用。

資料：遠野市介護サービス利用意向調査  
＜要介護１の方の調査票＞

調 査 区 号		調 査 票 号	
---------	--	---------	--

調査へのご協力をお願い

平成12年4月から介護保険制度が本格的に実施されます。この制度は、遠野市が保険主体となって制度を創設・運用するものです。

そのため、本制度をより市民の皆様のご意向に即したものとするため、遠野市では、これまできめ細かく制度の説明会を行うなど、遠野市民の皆様に、この制度を十分に理解していただき、また、ご意見をいただくための活動を鋭意展開してまいりました。平成１０年度８月には皆様にご協力いただき要援護高齢者等の介護に関する実態調査を行いました。そうした各種調査等の結果を踏まえて、より皆様の意識や希望に合致した制度創設のために、具体的なサービス利用意向を調査いたすこととしました。

本調査の実施にあたり、趣旨をご理解のうえ、皆様の格別のご協力をお願いいたします。

なお、ご本人に代わって別の方が回答された場合はご本人とのご関係を下の欄にご記入下さい。

ご本人との関係	
---------	--

また、調査にご協力いただけない場合には、次の理由からひとつ選び、右欄に記入してから調査員にご返却ください。

1	入院	2	老人保健施設入所	3	転出
4	調査拒否	5	死亡		
6	その他 ( )				

## 回答できない理由

1

調 査 員 氏 名	
--------------	--

◎あなたは、モデル事業では「要介護1」と判断されました。（平成10年度の試行的事業により判定しましたので、変わる可能性があります。）

介護保険制度が開始されると、あなたが一ヶ月で利用できる介護保険サービスの予定額は、最大限で17万円程度となります。

ただしその場合、1割が利用者負担となりますので、あなたの一ヶ月の介護保険サービスの支払い負担額、自己負担額は、最大限で1万7,000円程度となることが見込まれます。（この金額はあくまでも現時点での予定額ですので変わる可能性があります。）

なおこの保険給付限度額を超える部分のサービス料金は全額が自己負担となります。

このような利用に係る費用を踏まえて、以下の質問にお答え下さい。

1. あなたは、この自己負担額を負担できますか。右欄のいずれかに○印を付けて下さい。

できる	できない
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

1-2 「できない」と答えた方にうかがいます。

あなたは、いくらまでならサービス利用料金を負担することができますか？  
およそで結構ですから、右欄に1ヶ月当たりの負担可能な限度額をご記入下さい。

( ) 円/月

1-3 1-2の質問で「できない」と答えた方にうかがいます。

あなたのご家族の協力を得てご家族の負担も含めてなら、上記の自己負担額を負担することができますか？右欄のいずれかに○印を付けて下さい。

できる	できない
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

1-4 1-3の質問で「できない」と答えた方にうかがいます。

あなたのご家族の負担も含めて、いくらまでならサービス利用料金を負担することができますか？およそで結構ですから、右欄に1ヶ月当たりの負担可能な限度額をご記入下さい。

( ) 円/月

2. 介護保険制度が開始されると、自己負担限度額の範囲内で、次のサービス一覧に示されるサービスをいくつも組み合わせて、利用することができます。当面、例えば3年以内に、あなたはどのようなサービスを利用したいとお考えですか？ あなたの各サービスごとの利用希望の有無及び理由について右欄の該当する番号、アルファベットに○印をご記入下さい。また利用希望の方は、利用頻度をご記入下さい。

（なお参考のため、サービス内容と現時点での想定される利用料金の見込額を記してあります。この見込額は変わる可能性があります。）

<介護保険給付サービス一覧>

<p>(1)介護型訪問介護（ホームヘルプサービス） 寝たきり老人等の家庭を日中訪問して、身体介護などを行うサービス （1回あたり料金単価は約3、800円）</p> <p>1割の利用者負担額は、1回あたり、約380円です。</p>	<p>1 利用する （1日 回、または週 回） 2 利用しない その理由 A 料金が高い B 今は必要がない C 周囲の様子を見て決める D サービスを知らない E その他（ ）</p> <p>3 わからない</p>
<p>(2)家事型訪問介護（ホームヘルプサービス） 寝たきり老人等の家庭を日中訪問して、家事などを行うサービス （1回あたり料金単価は約1、460円）</p> <p>1割の利用者負担額は、1回あたり、約146円です。</p>	<p>1 利用する （1日 回、または週 回） 2 利用しない その理由 A 料金が高い B 今は必要がない C 周囲の様子を見て決める D サービスを知らない E その他（ ）</p> <p>3 わからない</p>
<p>(3)時間外（24時間）対応巡回型訪問介護（ホームヘルプサービス） 寝たきり老人等の家庭を早朝、夜間、深夜に訪問して介護等を行うサービス （時間帯により1回あたりの料金単価は1,870円～3,730円と幅があります。）</p> <p>1割の利用者負担額は1回あたり、約187円～373円です。</p>	<p>1 利用する （1日 回、または週 回） 2 利用しない その理由 A 料金が高い B 今は必要がない C 周囲の様子を見て決める D サービスを知らない E その他（ ）</p> <p>3 わからない</p>

(質問2の続きです。)

要介護1調査票

<p>(4)短期入所生活介護、短期入所療養介護 (ショートステイ) 寝たきり老人等を特別養護老人ホームや老人保健施設等で一週間程度滞在していただくサービス(1泊につき料金単価は、約6,390円~9,550円です。)</p> <p>1割の利用者負担額は1泊につき、約639円~955円です。</p>	<p>1 利用する (年 回または月 回) 2 利用しない その理由 A 料金が高い B 今は必要がない C 周囲の様子を見て決める D サービスを知らない E その他 ( ) 3 わからない</p>
<p>(5)日帰り介護(デイサービス) デイサービスセンターなどで入浴や食事などを提供するサービス(1回あたりの料金単価は、平日約6,500円。食事と入浴料金は別途実費が必要です。)</p> <p>1割の利用者負担額は、平日1回あたり約650円です。その際、食事と入浴料金は別途実費が必要となります。入浴料金は約400円です。</p>	<p>1 利用する (週 回) 2 利用しない その理由 A 料金が高い B は必要がない C 周囲の様子を見て決める D サービスを知らない E その他 ( ) 3 わからない</p>
<p>(6)日帰りリハビリテーション(デイ・ケア) 病院、老人保健施設等に通ってリハビリテーションを行うサービス(1回あたりの料金単価は約5,200円~10,280円)</p> <p>平成12年に遠野市にも開設する予定です。 送迎の有無、時間等で変動し、1回あたりの利用者負担額は、約520円~1,028円</p>	<p>1 利用する(週 回) 2 利用しない その理由 A 料金が高い B 今は必要がない C 周囲の様子を見て決める D サービスを知らない E その他 ( ) 3 わからない</p>
<p>(7)訪問入浴サービス 寝たきり老人等の家庭に入浴車等で訪問して入浴の介助をするサービス(1回の入浴ごとに料金単価は15,000円)</p> <p>1割の利用者負担額は1回あたり、1,500円です。</p>	<p>1 利用する(週 回) 2 利用しない その理由 A 料金が高い B 今は必要がない C 周囲の様子を見て決める D サービスを知らない E その他 ( ) 3 わからない</p>
<p>(8)訪問看護サービス 在宅の高齢者等を看護婦などが訪問して、必要な看護やリハビリテーションを行うサービス(料金単価は月1回目12,350円、月2回目以降各回8,200円)</p> <p>1回あたりの利用者負担額は、月1回目約1,235円、月2回目以降は820円です。</p>	<p>1 利用する (週 回または月 回) 2 利用しない その理由 A 料金が高い B 今は必要がない C 周囲の様子を見て決める D サービスを知らない E その他 ( ) 3 わからない</p>

(質問2の続きです。)

要介護1調査票

<p>(9)訪問リハビリテーション 在宅の高齢者等を理学療法士等が訪問して、必要なりハビリテーションを行う (料金単価は月1回目約12,350円、月2回目以降8,200円です。)</p> <p>1回あたりの利用者負担額は、月1回目約1,235円、月2回目以降は820円です。</p>	<p>1 利用する (週 回または月 回)</p> <p>2 利用しない その理由 A 料金が高い B 今は必要がない C 周囲の様子を見て決める D サービスを知らない E その他 ( )</p> <p>3 わからない</p>
<p>(10)居宅療養管理指導 医師、歯科医師による訪問診療や薬剤師の訪問による服薬指導など (料金単価は未定です。)</p> <p>利用者負担金は未定です。</p>	<p>1 利用する (週 回または月 回)</p> <p>2 利用しない その理由 A 料金が高そう B 今は必要がない C 周囲の様子を見て決める D サービスを知らない E その他 ( )</p> <p>3 わからない</p>
<p>(11)痴呆対応型共同生活介護 (痴呆性老人グループホーム) 痴呆性老人が、共同して生活を送れるようにするサービス(1ヶ月あたり料金単価は31.5万円、及び食費)</p> <p>利用者負担金は、要介護度により変動し、1ヶ月あたり約6万円～8万円です。</p>	<p>1 利用する</p> <p>2 利用しない その理由 A 料金が高い B 今は必要がない C 周囲の様子を見て決める D サービスを知らない E その他 ( )</p> <p>3 わからない</p>
<p>(12)福祉用具の利用 (日常生活用具の給付・貸与を含む) 車いす、寝たきり老人等用ベッドなどの利用(料金単価は車いすが5,000円、ベッドが15,000円など、品目により異なります。)</p> <p>自己負担額は品目により異なります。 (例) 車いす 500円 ベッド 1,500円 エアマット 500円</p>	<p>1 新たに利用する →何ですか? ( )</p> <p>2 新たに利用しない その理由 A 料金が高い B 今は必要がない C 周囲の様子を見て決める D 利用方法を知らない E その他 ( )</p> <p>3 わからない</p>



3. 上記の介護保険法定サービス以外に遠野市では、次のようなサービスや事業を行っています。各サービスごとの利用希望の有無及び理由などについて、右欄の該当する番号、アルファベットに○印をご記入下さい。

<p>(1)機能訓練（リハビリ教室） 市町村の保健センターなどで脳卒中の後遺症等で体が不自由になった人への心身機能の維持・回復に必要な訓練を行うサービス</p> <p>現在の自己負担額は、おやつ代（200円程度）のみ。</p>	<p>1 利用する（週 回） 2 利用しない その理由 A 料金が高い B 今は必要がない C 周囲の様子を見て決める D サービスを知らない E その他（ ）</p> <p>3 わからない</p>
<p>(2)配食サービス 食事を宅配するサービス。 （社会福祉協議会の事業です）</p> <p>現在の自己負担額は1食400円程度です。</p>	<p>1 利用する（週 回） 2 利用しない その理由 A 料金が高い B 今は必要がない C 周囲の様子を見て決める D サービスを知らない E その他（ ）</p> <p>3 わからない</p>
<p>(3)訪問指導 保健婦等が訪問し、高齢者及びその家族に対して必要な保健指導・相談を行うサービス</p> <p>無料で利用できます。</p>	<p>1 利用する （月 回あるいは週 回） 2 利用しない その理由 A 今は必要がない B 周囲の様子を見て決める C サービスを知らない D その他（ ）</p> <p>3 わからない</p>
<p>(4)ふれあいホーム事業 各地区ごとに、ボランティアにより食事やレクリエーション、趣味活動、親睦などを行います。（社会福祉協議会の事業です）</p> <p>1回あたりの利用料は、現在500円です。</p>	<p>1 利用する 2 利用しない その理由 A 料金が高い B 今は必要がない C 周囲の様子を見て決める D サービスを知らない E その他（ ）</p> <p>3 わからない</p>

4. 上記のサービス以外に、次のようなサービスや援助があれば、活用したいと思いますか？ 該当する番号に○印を付けて下さい。

(1) 買い物や通院のための移送サービス

- 1 場合によっては活用したい      2 活用しない      3 わからない

(2) 話し相手ボランティアの家庭訪問

- 1 場合によっては活用したい      2 活用しない      3 わからない

(3) 近隣の方々やボランティアによる家族が留守の時の見守りや話し相手

- 1 場合によっては活用したい      2 活用しない      3 わからない

5. 老人ホームなど自宅以外の施設で生活することについてどのようにお考えですか？ 下の選択肢のうち最も近いものの番号を右欄に記入して下さい。

- 1 自宅で生活を続けたい  
2 施設で生活したい  
3 わからない

5-1

5-2. 上の質問に対して「施設で生活したい」と答えた方にうかがいます。  
その最も大きな理由は何ですか？  
下の選択肢のうち最も近いものの番号を右欄に記入して下さい。

- 1 近隣と交流がなく孤独で不安だから  
2 家族に負担をかけたくないから  
3 自宅の構造などのため、生活に支障があるから  
4 その他

5-2

(その理由

)

6. あなた自身のことについてうかがいます。  
該当する番号に○印を付けて下さい。

性 別	1 男	年 齢 区 分	1 65～69歳	2 70～74歳	3 75～79歳
	2 女		4 80～84歳	5 85歳以上	
世帯構成	1 ひとり暮らし		2 本人と65歳以上の配偶者のみ		
	3 本人と65歳未満の配偶者のみ		4 本人とその他の高齢者のみ		
世帯人数	5 その他の同居世帯				
	1 1人	2 2人	3 3人	4 4人	5 5人
所得状況	6 6人以上				
	1 市民税世帯非課税かつ老齢福祉年金の受給者				
	2 生活保護を受給している方				
	3 市民税世帯非課税者				
	4 市民税本人非課税者				
	5 市民税課税者のうち合計所得金額250万円未満の方				
	6 市民税課税者のうち合計所得金額250万円以上の方				
	7 不明				

7. その他、介護保険制度や老人保健福祉に関してご意見、ご要望等がおありでしたら、自由にお書き下さい。

ご協力どうもありがとうございました。

遠野市民生部介護保険準備室

## 参考文献

- 阿部志郎「地域福祉の課題と動向－求められる地域福祉の原点」『月刊福祉』59 巻 3 号、1976 年 3 月、35 ～ 37 頁
- 阿部 實『福祉改革研究』第一法規出版、1993 年
- 阿部 實『改訂 福祉改革研究』第一法規出版、1998 年
- 荒川孝之・伊藤美樹・平野隆之「住民参加による計画活動実践におけるプロセス研究－高浜市地域福祉計画策定モデル事業の事例から－」日本の地域福祉、16 巻、2002 年、41 ～ 52 頁
- 飯田精一「精神薄弱者のライフ・スタイルに対処する地域福祉計画」『日本社会事業大学研究紀要 37 集』1991 年 3 月、193 ～ 217 頁
- 井岡 勉「地域福祉と社会福祉協議会」右田紀久恵・井岡勉編著『地域福祉－いま問われているもの』ミネルヴァ書房、1984 年
- 井岡 勉「市町村社協の地域福祉推進計画－寝屋川モデルの検討－」『日本の地域福祉』第 4 巻、1991 年、pp.40 - 57
- 井岡 勉「社会福祉における地域計画」『季刊労働法別冊』8 号、1981 年 5 月、78 ～ 85 頁
- 板山賢治「滋賀県における地域福祉計画－障害者の就労システムと療育システムの方向」『発達障害研究』6 巻 4 号、1985 年 4 月、282 ～ 288 頁
- 市川一宏「地域福祉の推進者に求められる視点と役割」月刊自治研 44 巻 513 号、2002 年 6 月、71 ～ 79 頁
- 糸賀一雄『糸賀一雄著作集』日本放送出版協会
- 伊部英男「社会計画について」『都市問題研究』19 巻 9 号、1967 年 9 月、3 ～ 15 頁
- 伊部英男「地方財政と福祉計画」『社会福祉研究』17 号、1975 年 10 月、8 ～ 13 頁
- 右田紀久恵・井岡勉編著『地域福祉いま問われているもの』ミネルヴァ書房、1984 年
- 右田紀久恵・高田真治共編『地域福祉講座①社会福祉の新しい道』中央法規出版、1986 年
- 大友信勝「地域福祉と行政機関」右田紀久恵・井岡勉編著『地域福祉いま問われているもの』ミネルヴァ書房、1984 年
- 大橋謙策「地域福祉計画と障害者の自立生活援助」『発達障害研究』15 巻 3 号、1993 年 3 月、172 ～ 177 頁
- 大橋謙策「総合的福祉計画と地域福祉の構築－「市町村福祉」主体を迎えて－」『社会福祉研究』通 57 号、1993 年 7 月、2 ～ 8 頁
- 大橋謙策「地域福祉計画のパラダイム」『地域福祉研究』13 号、1985 年 3 月、1 ～ 11 頁
- 大橋謙策『地域福祉の展開と福祉教育』全国社会福祉協議会、1986 年

大橋謙策編著『地域福祉計画策定の視点と実践＝狛江市・あいとぴあへの挑戦＝』第一法規、1996年

大橋謙策監修『地域福祉実践の視点と方法』万葉舎、1996年

大橋謙策監修『地域福祉実践の課題と展開』万葉舎、1997年

大橋謙策「『地域福祉計画』の到達点と現状及び課題－資料集の有効利用を図るために－」

日本地域福祉学会第4回大会地域福祉計画関係資料集編集委員会編『地域福祉計画の視点と課題－地域福祉計画関係資料集－』東京都社会福祉協議会、1990年10月、pp.1－)

大橋謙策『地域福祉論』財団法人放送大学教育振興会、1995年

大橋謙策『地域福祉』放送大学教育振興会、1999年

大橋謙策「地域福祉計画とコミュニティソーシャルワーク」ソーシャルワーク研究VOL.28NO.1,2002年

大橋謙策「社会福祉基礎構造改革と人材養成の課題」『社会福祉研究』第77号、2000年

大橋謙策研究代表『市区町村老人保健福祉計画の成果と課題に関する実証的研究』日本社会事業大学社会事業研究所、1996年3月

大橋謙策他編『コミュニティソーシャルワークと自己実現サービス』2000年株式会社万葉舎

岡村重夫「地域福祉の概念」『地域福祉研究紀要』第1集、日本生命済生会、1973年

岡村重夫『地域福祉論』光生館、1974年

岡村重夫「社会計画と地域福祉」『都市問題研究』19巻9号、1967年9月、16～31頁

岡村重夫「保健福祉分野におけるプランニング－その理論的考察－」『地域活動研究』3巻1号、1969年10月、6～14頁

岡村重夫代表『地域開発（Community Development）の概念と原則に関する研究』保健福祉地区組織育成中央協議会、1962年

岡村重夫『社会福祉学（総論）』柴田書店、1956年

岡村重夫『全訂社会福祉学（総論）』柴田書店、1968年

岡村重夫『地域福祉研究』柴田書店、1970年

岡本栄一「地域福祉研究の動向と課題」『地域福祉事典』、1997年、46頁

奥田道大「住民参加－住民と行政との新しい接点」『地域活動研究』8巻1号、1975年3月、69～76頁

小田兼三「コミュニティ・ソーシャル・ワークと社会福祉計画」『ソーシャルワーク研究』11巻1号、1985年4月、4～9頁

小田兼三『コミュニティケアの社会福祉学』勁草書房、2002年

柏熊岬二「地域福祉計画」『地域活動研究』2巻2号、1968年11月、29～34頁

金子 勇「地域福祉計画の策定と課題」『都市問題』第85巻第8号、1994年8月、pp.73－88。

川村匡由『地域福祉計画論序説－地域福祉計画の新しい潮流－』1993年10月、中央法規出版

菊池新一編『保健・医療・福祉の連携とネットワーク形成への兆戦』1991年北土社

菊池新一「岩手・遠野市 福祉で夢のあるまちづくり－『遠野・ハートフルプラン』社会福祉研究第59号1994年4月、48～49頁、

木村忠二郎（厚生事務次官）『社会福祉事業法の解説』時事通信社 1955（昭和30）年3月改訂版

京極高宣「地域福祉計画の動向」『公衆衛生』48巻11号、1984年11月、772～775頁

京極高宣『現代福祉学の構図』中央法規出版、1990年、

京極高宣『社会福祉学とは何か－新・社会福祉原論』全国社会福祉協議会、1995年

京極高宣監修『現代福祉学レキシコン（第2版）』雄山閣、2003年

久保田治郎「地方公共団体における地域福祉指標研究」『地方自治』324号、1974年11月、45～54頁

厚生省社会局『新社会福祉事務所運営指針』全国社会福祉協議会、1971年

厚生省社会・援護局企画課監修『社会福祉基礎構造改革の実現に向けて－中央社会福祉審議会 社会福祉構造改革分科会 中間まとめ・資料集』中央法規出版、1998年

河野博丈「社会指標の現状と理論的諸課題」季刊社会保障研究、1985年、21巻1号、72～80頁

孝橋正一「農村社会事業計画論（一）－農村社会福祉協議会に関する一研究－」『社会事業』37巻1号、1954年1月、4～11頁

孝橋正一「農村社会事業計画論（二）－農村社会福祉協議会に関する一研究－」『社会事業』37巻3号、1954年3月、46～51頁

小林良二「自治体福祉行政改革における計画化と分権化」『社会福祉研究』通60号、1994年7月、42～48頁

齋藤貞夫「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号、2003年、8～18頁

坂田周一「社会福祉計画の基礎概念」定藤丈弘他編『社会福祉計画』有斐閣、1996年

桜井 猛「財源計画の立て方（地域福祉活動計画②）」右田紀久恵・牧里每治共編『地域福祉講座⑥』1985年11月、中央法規出版、150～171頁

定藤丈弘・坂田周一・小林良二編集『社会福祉計画：これからの社会福祉8』有斐閣、1996年

定藤丈弘「社会福祉における参加」『季刊労働法別冊』8号、1981年5月、102～110頁

定藤丈弘「コミュニティワーク」高橋重宏他編『ソーシャルワークを考える 社会福祉の方法と実践』1981年川島書店

沢田清方「事業計画の立て方（地域福祉活動計画①）」右田紀久恵・牧里每治共編『地域

福祉講座⑥』1985年11月、中央法規出版、120～149頁

重田信一他「保健福祉計画の概念・方法およびわが国におけるに関する諸問題—討議報告—」

『地域活動研究』3巻1号、1969年10月、39～44頁

シーボム委員会（小田兼三訳）『地方自治体と対人福祉サービス』相川書房、1989年

嶋田啓一郎「コミュニティと社会福祉」『季刊社会保障研究』7巻2号、1971年6月、40～45頁

社会福祉法人寝屋川市社会福祉協議会編『老後を生きいき健やかに暮らせる幸せのまちづくりをめざして「高齢者のための地域福祉推進計画」』寝屋川市社会福祉協議会、1990（平成2）年6月発行

社会福祉法令研究会編『社会福祉法の解説』中央法規出版2001年発行

社団法人生活福祉研究機構編『わがまちの地域福祉計画づくり—地域福祉推進実践集』中央法規出版、2003年

鈴木五郎「地域福祉計画の歴史」『地域活動研究』7巻1号、1974年2月、pp.2-12。

住谷馨・右田紀久恵編『現代の地域福祉』法律文化社、1973年

生活支援事業研究会『生活支援地域福祉事業（仮称）の基本的考え方について』報告書、厚生省、1990年

全国社会福祉協議会編『在宅福祉サービスの戦略』全国社会福祉協議会、1979年

全国社会福祉協議会編『地域福祉計画—理論と方法』全社協、1984年〈第2章〉

全社協・社会福祉研究情報センター編『社会福祉活動資料』10号「全社協スペシャルレポート」1987年9月30日における「特集全国における地域福祉計画の動向と問題点」

全国社会福祉協議会地域福祉特別委員会・地域福祉計画研究小委員会（委員長：渡部剛士）による全国社会福祉協議会編『地域福祉計画—理論と方法—』1984年全国社会福祉協議会発行

全国社会福祉協議会編『地域福祉計画 理論と方法』全国社会福祉協議会、1984年

全国社会福祉協議会『急速な工業化と住民生活—新産業都市における地域保健福祉計画の策定に関する研究』1965年全国社会福祉協議会

全国社会福祉協議会『地域福祉計画をめぐる現状と諸課題—平成11年度地域福祉計画に関する調査研究事業報告書—』（2000年3月全社協発行）

全国社会福祉協議会『地域福祉計画の策定に向けて—平成12年度地域福祉計画に関する調査研究事業報告書—』2001年3月全社協発行。

全国社会福祉協議会地域福祉部編『地域福祉活動計画策定の手引き』全国社会福祉協議会、1992年

園田恭一「地域社会計画の基本問題」『地域活動研究』3巻1号、1969年10月、32～38、44頁

高木和美「各地の地域福祉計画の内容と問題点（研究ノート）」『社会福祉学』34巻1号

(通号 48 号) 1993 年 6 月、PP.41 - 69

高田真治『社会福祉計画論』誠信書房、1979 年

高田真治「コミュニティ・オーガニゼーションにおける計画概念—組織化と計画：二重の焦点」『関西学院大学社会学部紀要』42 号、1981 年 2 月、77～86 頁

高田真治「地域福祉システムと福祉計画」『地域福祉研究』11 号、1983 年 3 月、33～39 頁

高田真治「地域福祉計画の課題—歴史的背景と計画モデル—」地域福祉活動研究編集委員会編『地域福祉活動研究』1 号、1984 年 2 月、兵庫県社協、12～17 頁

高田真治「市町村福祉行政と地域福祉計画」『社会福祉研究』通 59 号、1994 年 4 月、26～31 頁

高田真治『社会福祉内発的発展論』ミネルヴァ書房、2003 年

高橋紘士「新しい段階を迎えた地域福祉」『月刊福祉』59 巻 7 号、1976 年 7 月、52～57 頁

高橋紘士「福祉意識と地域福祉—福祉意識の地域別パターンの計量的分析」『季刊社会保障研究』12 巻 2 号、1976 年 9 月、79～97 頁

高森敬久・高田真治・加納恵子・定藤丈弘『コミュニティ・ワーク・地域福祉の理論と方法』海声社、1989 年

田端光美『イギリス地域福祉の形成と展開』有斐閣、2003 年

地域福祉計画関係資料集編集委員会編『地域福祉計画の視点と課題—地域福祉計画関係資料集』日本地域福祉学会第 4 回大会実行委員会、1990 年発行

地域福祉計画に関する調査研究委員会編『地域福祉計画の策定に向けて 地域福祉計画に関する調査研究事業報告書』全国社会福祉協議会、2001 年

地域福祉計画に関する調査研究委員会編『地域福祉計画・支援計画の考え方と実際 地域福祉計画に関する調査研究事業報告書』全国社会福祉協議会、2002 年

地域福祉研究会編『地域福祉計画を創る—地域福祉計画の基本的考え方』中央法規出版、2002 年

『茅野市地域福祉活動計画』茅野市社会福祉協議会編集・発行、1999 年 5 月

津崎哲雄『ソーシャルワークと社会福祉』明石書店、2003 年

『鶴岡市地域福祉計画（仮称）策定のための地域住民座談会報告書』（鶴岡市、2003 年 3 月）

『鶴岡市地域福祉計画（仮称）策定のための地域住民座談会実施資料集』（鶴岡市、2003 年 3 月）

東京都社会福祉協議会・地域福祉活動計画推進委員会編『地域福祉活動計画策定ハンドブック』（東京都社会福祉協議会、1993 年）、「第 3 部地域福祉活動計画策定のポイント」、pp.37 - 72。



東京都政策報道室調査部編集・発行『東京都地方分権推進計画大綱』1998 年

東京都老人総合研究所社会福祉部門編『高齢者の家族介護と介護サービスニーズ』光生館、1996 年

遠野市民生部健康福祉の里編『遠野・ハートフルプラン2000－福祉で夢のあるまちづくり－（第二次老人保健福祉計画・介護保険事業計画）』岩手県遠野市、2000 年 3 月発行

柄本一三郎「地域福祉計画の作り方 内容とその手法」地方自治職員研修、35-7、2002 年 7 月、18～21 頁

永田幹夫『地域福祉組織論』全社協、1981 年

中野いく子「地域福祉の理論的枠組に関する一考察」『季刊社会保障研究』15 巻 4 号、1980 年 3 月、43～51 頁

西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990 年

西尾勝『権力と参加』東京大学出版会、1975 年

日本地域福祉学会編『地域福祉事典』中央法規出版、1997 年

日本地域福祉学会地域福祉史研究会編『地域福祉史序説』中央法規出版、1993 年

特定非営利活動法人日本地域福祉研究所編『第 9 回地域福祉実践研究セミナー資料集』2003 年

日本地域福祉研究所監修『社会福祉構造改革と地域福祉の実践』万葉舎、1998 年

日本地域福祉研究所監修『介護保険と地域福祉実践』万葉舎、1999 年

日本地域福祉研究所監修『地域福祉計画と地域福祉実践』万葉舎、2001 年

日本地域福祉研究所監修『21 世紀型トータルケアシステムの創造－遠野ハートフルプランの展開』万葉舎、2002 年

橋本正己「保健福祉活動におけるプランニング－問題の提起－」『地域活動研究』3 巻 1 号、1969 年 10 月、2～5 頁

浜崎裕子・延藤安弘「高齢者施設の脱施設化計画への住民参画プロセスの研究」日本建築学会計画系論文集第 547 号、2001 年 9 月、111～118 頁

原田正樹「地域福祉計画の策定過程とソーシャルワークの視点」東京国際大学論叢人間社会学部第 6 号（通巻 57 号）2000 年 9 月 20 日 PP.105-120

原田正樹「住民が創造する地域福祉システム－茅野市地域福祉計画の策定から学ぶ－」地域福祉研究 30 号、2002 年、50～61 頁

東田敏夫「住民の保健と「地域計画」－保健福祉分野のプランニング－」『地域活動研究』3 巻 1 号、1969 年 10 月、23～31 頁

福祉士養成講座編集委員会『新版・社会福祉士養成講座 7 地域福祉論』中央法規出版、2001 年発行

福田垂穂「福祉課題としての市民参加と福祉教育」『地域福祉研究』8 号、1980 年 3 月、8

～ 13 頁

- 保健福祉地区組織育成中央協議会『保健と福祉をきずく地区組織活動の事例』1959 年
- 前田大作「高齢化社会と地域福祉ー地域福祉計画の推進とケース・マネジメント体制整備の提案」  
地域福祉活動研究編集委員会編『地域福祉活動研究』6 号、1989 年 3 月、兵庫県社協、3  
～ 10 頁
- 牧賢一『コミュニティ・オーガニゼーション概論』全国社会福祉協議会、1966 年
- 牧里毎治「地域福祉計画の考え方と機能」日本地域福祉学会編『地域福祉事典』中央法規  
出版、1997 年
- 牧里毎治「福祉コミュニティの形成要因の分析ー」『季刊社会保障研究』17 巻 3 号、1981  
年 12 月、274 ～ 292 頁
- 牧里毎治「自治型地域福祉を語るー住民の主体形成と地域福祉計画ー」『月刊福祉』77 巻  
8 号、1994 年 6 月、78 ～ 83 頁
- 牧里毎治「地域福祉」、一番ヶ瀬康子他編『講座戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望  
I 総括と展望』ドメス出版、1999 年、335 ～ 336 頁
- マレー・G・ロス『コミュニティ・オーガニゼーション』（全国社会福祉協議会、1963 年  
Murray G.Ross,"Community Organization",Harper & Row,1955）岡村重夫訳、
- 三浦文夫「社会福祉政策の今後の課題ー社会的ニーズの変化と社会福祉」月刊福祉第 60  
巻 10 号 1997 年 10 月
- 三浦文夫「公私の役割と参加の展開」永田幹夫『地域福祉論 I』全国社会福祉協議会、1979  
年、12 ～ 28 頁
- 三浦文夫「地域福祉活動とプランニングープランニングの二つの系譜ー」『地域活動研究』  
3 巻 1 号、1969 年 10 月、15 ～ 22 頁
- 三浦文夫他「座談会：福祉計画策定過程における住民の役割」『地域活動研究』7 巻 1 号、  
1974 年 2 月、21 ～ 29 頁
- 三浦文夫「社会福祉における地域システム」『地域開発』115 号、1974 年 4 月、1 ～ 7 頁
- 三浦文夫「コミュニティ・デベロップメントの概念と問題ーコミュニティ・デベロップメ  
ントの発想とその内容を中心にー」季刊社会保障研究 VOL.3NO.1 1967 年 PP.66-75
- 三浦文夫「地域福祉の概念」日本地域福祉学会編『地域福祉事典』中央法規出版、199  
7 年、32 頁
- 三浦文夫『増補改訂社会福祉政策研究』全国社会福祉協議会、1995 年
- 三浦文夫・右田紀久恵・大橋謙策編著『地域福祉の源流と創造』中央法規出版、2003 年
- 三浦文夫監修『新しい社会福祉の焦点』光生館、2004 年
- 三重野卓「福祉と計画の論理構造」『防衛大学校紀要』44 号、1982 年 3 月、171 ～ 219 頁
- 三重野卓『福祉と社会計画の理論』白桃書房、1984 年
- 宮城孝『イギリスの社会福祉とボランティアセクターー福祉多元化における位置と役割』

中央法規出版、2000 年

村川浩一他『今日の地域福祉ニーズの実態と福祉サービス提供体制に関する調査研究報告書』社会福祉・医療事業団、2002 年 3 月

村田幸子・小林雅彦編『住民参加型の福祉活動—きらめく実践例』ぎょうせい、2002 年  
森田明美「地域福祉計画の策定プロセスと市民参加—子ども計画を手がかりにして」月刊自治研 44 巻 513 号、2002 年 6 月、61～70 頁

山本英治「地域社会における住民代表」『地域活動研究』7 巻 1 号、1974 年 2 月、13～19 頁

山本主税・川上富雄編『地域福祉時代の社会福祉協議会』中央法規出版、2003 年

吉田久一『日本社会事業の歴史全訂版』勁草書房、1994 年

吉田久一『日本社会福祉理論史』勁草書房、1995 年

ロバート・パールマン、アーノルド・グリル『コミュニティ・オーガニゼーションと社会計画』全国社会福祉協議会、1980 年

和気康太「地域福祉計画と地域福祉調査—ニーズ調査を中心にして—」ソーシャルワーク研究 28 巻 1 号、2002 年、11～18 頁

渡邊洋一「社会福祉計画に関する基礎的研究—地域福祉計画をてがかりに—」『聖カタリナ女子大学研究紀要』通 7 号、1995 年 3 月、17～29 頁

渡邊洋一『コミュニティケア研究』相川書房、2000 年

ADAMS, Robert, Dominelli, Lena, and Payne, Malcom, (eds.), Social Work: Themes, Issues and Critical Debates second edition, Palgrave, 2002

ADAMS, Robert, Social Policy for Social Work, palgrave, 2002

BARCLAY, P., 1982 Social Workers: Their Role and Tasks, Report of a Working Party. Bedford Square Press

BAYLEY, M., 1973 Mental Handicap and Community Care. Routledge and Kegan Paul

BRADSHAW, Jonathan, "The Concept of Social Need," New Society, 30 (March 1972), pp.

640-43. : Neil Gilbert & Harry Specht, "Planning for Social Welfare: Issues, Models, and Tasks," Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1977, Part IV analytic tasks: perspectives on planning as a technomethodological process, 20 Conceptual Tools, pp. 290-296. (Reprinted )

CAMPBELL, Scott, and FAINSTEIN, Susan S., (eds), Readings in Planning Theory second edition, Blackwell Publishing, 2003

DAVIES, Martin, (ed.), The Blackwell Companion to Social Work, second edition, Blackwell Publishers, 2002

EDWARDS, R. L. (Ed. -in - Chief), Encyclopedia of Social Work (19th ed., Vol. 1, 1995,

- p.581). Washington, D C : N A S W Press
- GILBERT,N. & SPECHT, H, Dimensions of Social Welfare Policy, Prentice — Hall, 1974,
- GILBERT, N. & SPECHT, H, , Planning for Social Welfare : Models, and Tasks, Prentice-Hall, 1977
- GUMMER,Burton Social Planning , ENCYCLOPEDIA OF SOCIAL WORK,19th edition, 1995,NASW press, pp.2180-
- HAYNES, Philip (Health and Social Policy Research Centre, University of Brighton) COMPLEX POLICY PLANNING The Government Strategic Management of the Social Care Market, 1999, Ashgate publishing Ltd.
- KNAPP, Martin , HARDY, Brian , and FORDER,Julien, " Commissioning for Quality: Ten Years of Social Care Markets in England " in Journal of Social Policy, 30.2. pp.283-306, 2001,Cambridge University Press ,
- KRAMER, Ralph M. and Specht Harry ,introduction , by in Third Edition READINGS IN COMMUNITY ORGANIZATION PRACTICE , NEW JERSEY , 1983,
- McKILLIP, Jack, Need Analysis Tools for the Human Services and Education ,1987, Sage Publications,Inc.,
- REPORT OF THE COMMITTEE ON LOCAL AUTHORITY AND ALLIED PERSONAL SOCIAL SERVICES (Chairman: Lord Seebohm), 1968 Cmnd 3703. HMSO
- REPORT OF THE COMMITTEE ON THE FUTURE OF VOLUNTARY ORGANISATIONS (Chairman: Lord Wolfenden), 1978 The Future of Voluntary Organisations. Croom Helm
- ROSS, Murray G. ,Community Organization Theory and Principles, Harper & Brothers Publishers, New York,1955
- SPECHT, Harry & Vickery,Anne (eds),Integrating Social Work Methods, George Allen & Unwin, London, 1977
- TROPMAN,John E.community needs assessment, 19th Encyclopedia of Social Work , NASW PRESS, 1995, pp.563-569
- YORK, Reginald O. ,Human Service Planning Concept, Tools, and Methods The University of North Carolina Press, 1982
- WALDFOGEL, Jane, The New Wave of Service Integration, ,in Social Service (September,1997) vol.71,no.3,pp.463-484
- WATTS, Stuart ,"Community Social Work," in Joyce Lishman ed., Handbook of Theory for Practice Teachers in Social Work, London, Jessica Kingsley Publishers,1991, Part II Models of social work intervention, pp.203-219
- WEBB, Adrian and WISTOW, Gerald, Social work, social care and social planning : The Personal social services since Seebohm, 1987, Longman, London

WENOCUR, Stanley , Social Planning in the Voluntary Sector, ENCYCLOPEDIA OF SOCIAL  
WORK,18th edition, vol.2, 1987,NASW, pp.625-