

20030665

厚生労働科学研究費補助金
政策科学推進研究事業

高齢者モデル居住圏構想の評価研究

平成15年度 総括研究報告書

主任研究者 小川全夫

平成16(2004)年3月

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）

（総括）研究報告書

高齢者モデル居住圏構想の評価研究

（主任）研究者 小川 全夫 九州大学大学院人間環境学研究院教授

研究要旨

日本で最も高齢化の進んだ山口県周防大島郡で、「高齢者モデル居住圏構想」が打出された。この構想は高齢化先進地域における厚生行政を核とした広域的な地域政策である。この構想の下で、公的介護保険、UJIターン対策、生涯現役社会づくりなど広域的な取り組みがなされている。この研究は医療・保健・福祉専門家と行政職の課題解決にむけての取り組みの評価研究を試みるものである。

分担研究者：

前田大作（ルーテル学院大学名誉教授）

山本圭介（山口県立大学社会福祉学部教授

安立清史（九州大学大学院人間環境学研究院助教授）

A. 研究目的

高齢化の著しく進んだ山口県周防大島地域における厚生行政を核とした広域行政の取り組みとしての「周防大島高齢者モデル居住圏構想」について、政策評価、プログラム評価、サービス評価、教育評価などの面から研究する。

B. 研究方法

既存資料の二次分析、ヒヤリング、アンケート調査、行政統計分析など質的、数量的評価調査のトライアングレーションによる。

（倫理面への配慮）

アンケートについては統計処理により、ケースは匿名化するなどの配慮をしている。

C. 研究成果

デルファイ法による医療・保健・福祉専門職と行政職のアンケートは780の配布に対して273の回収を得て統計分析を行った。また関係者からのヒヤリングを行った。さらに国際公開フォーラムを開催して、昨年度の研究結果を住民及び関係者の発表した。

D. 考察

広域的取り組みの面では、関係4町が平成16年10月に広域合併することになり、公的介護保険の導入において先駆的に取り組んだ広域行政の試みが身を結び、新町建設計画でも「高齢者モデル居住圏構想」の理念が引き継がれた。

実験的取り組みとして試行された各種事業のうち、要介護老人向けの事業のほとんどが公的介護保険制度の関係で広域連合に引き継がれた。虚弱高齢者にむけた事業は、IT利用のサービス構築、ボランティアの組織化、地域通貨の実験など多様な展開を示

し、その中のいくつかは継続的に引き継がれている。さらに元気高齢者にむけた事業は、「生涯現役社会づくり」の試みとして、都市住民との協働農園、生きがい労働施設などを設置しながら、模索が続いている。またUJIターン対策に絡んだ空家情報提供システムや地域交通システムなど、過疎地域としての整備計画にも着手した。これらの広域事業、実験事業は、広域合併に伴って、見直しの時期に入っている。

E. 結論

「周防大島高齢者モデル居住圏構想」は、10年間の計画として立案されたが、広域合併の急進展により、その歴史的使命は新町に引き継がれることになる。人口高齢化に伴うインアクティビティ（不活性化）状況をいかにしてアクティベーションあるいはアクティベーション（活性化）するかという課題に対して、先駆的の取り組んだこの構想は、数々の示唆を与えたといえる。公的介護保険制度の導入が周防大島における高齢者の居住条件を大幅に改善し、多くの専門家たちが仕事として従事できる体制を構築できたこと、「生涯現役社会づくり」の実証地域として地位を確立したことなどは、大きな成果といえる。残された課題は、高齢者の多い地域における住民参加をどのように進めるかという方法の模索である。新町は、村地域福祉計画や次世代対策という取組みを問われることになるだろう。

F. 健康危険情報

該当なし

G. 研究発表

1. 論文発表

小川全夫、2003年、『高齢者モデル居住圏構想の評価研究』厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業平成14年度総括研究報告書。

小川全夫、2003年、「わが国の高齢化の現状：active ageingをめざして」、『老年精神医学雑誌』、Vol.14、841-846、ワールドプランニング。

小川全夫、2003年、「市町村で地域福祉計画を立てる意味はなにか」、『自治研やまぐち』、No.53、2-11。

小川全夫、2004年、「高齢者サービスの整備と高齢者の地理的移動の関係についての研究」、科学研究費補助金基盤研究(C)(2)報告書。

前田大作、2003年、「Active Ageingを目指して：社会参加、相互扶助の可能性の進め方を考える」、『老年精神医学雑誌』、Vol.14、847-852、ワールドプランニング。

安立清史、2003年、「高齢者支援とNPO—介護保険のもとでのNPOの展開」、『現代社会学研究』vol.16,3-24、北海道社会学会。

Adachi, Kiyoshi. 2004. Japan's Nonprofit Sector and the Care Non profits. 『共生社会学』No.4, 1-15. 九州大学人間環境学研究院。

安立清史、2003年、『介護系NPOの最前線：全国トップ16の実像』ミネルヴァ書房。

2. 学会発表

小川全夫、前田大作、安立清史、2003年、「健康長寿から生涯現役へ：高齢者モデル居住圏構想の評価」、第45回日本老年社会学会大会（老年社会科学VOL.25,NO.2）

小川全夫、2003年、「老年社会科学よりみた老年者（高齢者の生き方）」、第26回日本

医学会総会（学術講演記録集 CD-ROM）。

Ogawa, Takeo. 2003. "Japanese Rural Ageing in Transition: Evaluation of the Model Plan of Habitation for Older Persons." The 7th Asia/Oceania Regional Congress of Gerontology. Tokyo.

Maeda, Daisaku. 2003. "Is Intergenerational Conflict Inevitable in Highly Aged Society?: Aiming at Achieving a State of Dynamic Equilibrium" The 11th International Congress of the International Psychogeriatric Association. Chicago.

Maeda, Daisaku. 2003. "Issues and Outcomes of Cross-cultural Study in the Field of Social Gerontology." The 7th Asia/Oceania Regional Congress of Gerontology. Tokyo.

Maeda, Daisaku. 2003. "Societal Filial Piety has made Individual Filial Piety much less Important in Contemporary Japan." The 7th Asia/Oceania Regional Congress of Gerontology. Tokyo.

H 知的財産権の出願・登録状況

なし

はじめに

日本の少子高齢化の進展は、さまざまな社会制度の改革論議を呼び起こして、国民の大きな関心事になっている。少子高齢化に歯止めをかけるという国全体による次世代対策の進め方は、とても省庁別対策で対応できるような問題ではない。政策の総合性、実験性、そして社会的排除をはらむ産業国家的な政策理念そのものの反省をせまられている。

さらに、中央集権から地方分権への政治体制の変化は、国による画一的な政策転換ではなく、地方自治体それぞれの政策実験によって局面打開の手がかりを得るという取り組みに重点が移りつつある。行政職にだけでなく、専門職や住民と協働する福祉分権的多元主義といわれる方向での取り組みが模索されている。

このような時代の変化の中で、山口県周防大島地区4町と県が一体となって取り組んできた「周防大島高齢者モデル居住圏構想」は、広域的に、総合的で実験的な各種事業に取り組んだケースとして注目される。単に厚生行政の枠内にとどまらないで、住民構成の特性に即して地域政策を模索した結果は、それぞれ相応の成果を上げてきた。そして最大のアウトカムは、円滑な広域合併であるといえよう。平成16年10月には周防大島町として新町が発足する運びになっている。この前段階で、高齢者モデル居住圏構想の下で、公的介護保険導入に際して、介護認定の共同事務から始め、広域連合にまで突き進んだ経験は、今後の広域行政に生かされることであろう。

だが、高齢者の多い住民は、新しい行政の下で、どのような暮らしをたてていけるのかをときどきしながら見守っている。住民は「安心してらせる島」であることを最大の関心にしている。このような状態から住民参加によって、地域計画を立て、住民参加によって課題を解決することがいかにして可能となるのであろうか。行政職が、行政改革という合理化の過程で、住民との直接的な関係を希薄にせざるを得ない状況が今後課題になるだろうから、これを補完して余りある住民生活支援システムを構築するためには、専門職群地域住民のニーズに即した総合的、実験的、現場志向的な専門職群の取り組みが期待されているとあってよいだろう。マネジメント、ファシリテーター、コーディネーター、アニメーターなどという概念は、いずれも専門職群が、ケースに応じて総合的に対応して、クライアントをエンパワーメントすることの必要性をいわんとしているとあってよい。

3年目になり、最終年度となる本年度は、これまでの研究成果を、国際公開フォーラムの開催、デルファイ法を用いた行政職、専門職群の構想・事業についての評価を行ったが、これらの情報から学んで、地域における政策立案能力の向上を図ってもらえればと祈念している。

平成16年3月31日

主任研究者 小川全夫
前田大作
山本圭介
安立清史

目 次

はじめに

第1章 周防大島高齢者モデル居住圏構想と自治体合併	1
第1節 周防大島における広域行政の取り組み	1
第2節 合併と市町村地域福祉計画の策定	6
第2章 市町村合併と住民参加による福祉活動：社会福祉協議会を中心に	20
第1節 合併と社会福祉協議会	20
第2節 大島郡4町社会福祉協議会の課題	23
第3節 大島郡4町社協の地域福祉活動自己評価	25
第4節 合併と地域福祉活動	28
第3章 アクティブ・エイジングをめざして	30
第1節 active ageing とは	30
第2節 高齢者の社会参加、相互扶助活動の可能性	32
第3節 結語	36
第4章 周防大島高齢者モデル居住圏構想と生涯現役社会づくり	37
第1節 周防大島高齢者モデル居住圏構想と山口県の生涯現役社会づくり	37
第2節 世界のアクティブ・エイジング論	39
第3節 インアクティビティ状態からアクティブエイジングまたはアクティ ベーションへ	42
第4節 わが国の高齢化の特徴と生涯現役社会づくり	44
第5章 周防大島におけるソーシャル・サポート・ネットワーク状況	53
第1節 周防大島住民の人的ネットワーク	53
第2節 民間事業者による様々な高齢化対応活動	55
第3節 安心と助け合いのコミュニティ推進：地域通貨実験	60

第6章 地域情報化の2つの位相	6 3
第1節 「情報化」をめぐる検討	6 3
第2節 大島郡における「高齢者モデル居住圏構想」と「情報化」の進展	6 4
第3節 社会福祉協議会による「情報化」	7 0
第4節 むすびにかえて	7 4
第7章 高齢者モデル居住圏構想に対する山口県の評価	7 7
第1節 世界の動きと国の動きに対応した山口県の高齢者対策	7 7
第2節 山口県の「周防大島高齢者モデル居住圏構想」の評価	8 2
第3節 山口県の今後の周防大島高齢者モデル居住圏構想に対する取り組み の調整	8 4
第4節 地域の高齢化に対する山口県立大学の取り組み	8 6
第8章 サービス利用者のニーズとサービス提供者の燃え尽き	8 8
第1節 サービス利用者におけるニーズ把握	8 9
第2節 保健医療福祉従事と Burnout	9 8
第3節 高齢社会を支える仕組みづくり	1 1 0
第9章 周防大島高齢者モデル居住圏構想と福祉分権的多元主義	1 1 6
第1節 増大する地方自治体の福祉需要	1 1 6
第2節 高齢者モデル居住圏構想と市町村地域福祉計画策定	1 1 8
第3節 公務員と専門職と住民の協働	1 2 3
第10章 専門職、行政職の保健福祉サービスに対する意識	1 2 5
第1節 問題の所在	1 2 5
第2節 調査の概要	1 2 5
第3節 設問の内容	1 2 6
第4節 保健福祉サービスの特徴	1 2 8
第5節 専門職、行政職の保健福祉サービスに対する評価意識	1 3 0
第11章 高齢者モデル居住圏構想事業と専門職・行政職のモラル（2）	1 4 4

第1節	問題の所在	144
第2節	分析枠組の提示	146
第3節	分析結果	149
第4節	解釈と提言	161
第12章	2004年「大島デルファイ調査」	162
第1節	デルファイ調査	162
第2節	調査の概要	162
第3節	集計結果	163
第4節	調査結果についての若干のコメント	186
	大島「デルファイ法」アンケート調査票	189
第13章	国際公開フォーラム～健康長寿と生涯現役社会づくり～報告書	205

第1章 周防大島高齢者モデル居住圏構想と自治体合併

第1節 周防大島における広域行政の取り組み

周防大島高齢者モデル居住圏構想は、周防大島という自然地理的な島嶼における4つの自治体が、共同して取り組む広域計画という性格を持っている。自治体は、住民の広域的な生活行動圏に即して、また行政効率の向上のために、広域行政の手法を取り入れなければならない、一部事務組合を組むことが普通のこととなっていた。周防大島においても、各種の事務組合が既に活動していた。しかしながら、保健福祉行政の上では、組合立の病院や施設経営などの分野に限られていた。

ようやく、要介護老人のための保健福祉基盤の整備を目指したゴールドプラン以後、自治体は、自前の計画を責任を持って対応するという方向が打ち出され、いわば地方分権の先進的な役割を果たすことが期待されたといえる。だが、それまで社会福祉業務を県の出先に委ねていた町村にとってみれば、それは全く新しい業務を担わなければならなくなったことを意味する。県の出先は広域的な取り組みができる機関であるが、それが一旦市町村固有の事務として狭域的な行政枠組みに戻されたといったらよいだろう。そのような業務に慣れない町村は、計画を策定するに際して、業者に全面委託してしまう傾向が生じてしまった。ともあれ、これによって、市町村はこそって高齢者保健福祉の基盤整備として、施設の設置や福祉人材の確保に向けて大きく動いたのである。

しかし、老人保健福祉計画のうち、要介護老人のためのサービスに財源的な裏づけを確保するために始まった公的介護保険制度の導入に際して、自治体が保険者になるという路線が打ち出されたことで、かえって市町村の力量の差が歴然と現れ、これを緩和するためには、広域的な取り組みをした方がよいという判断が表面化してきた。市町村広域連合という組織は、これまでのように市町村の権限を温存したままの屋上屋を架す組織としての一部事務組合とは違って、既存の市町村を超えた権限を発揮できる組織として構想され、連合長や議員を住民が直接選挙することもできるようになっていた。だが、ほとんどのところでは、これまでの一部事務組合と変わらない運営をしているようである。一旦は狭域的な取り組みに解体された保健福祉業務は、こうして再び広域的な取り組みへと方向を転じたといえる。

周防大島では、まさにこのような移行期にあって、狭い高齢者保健福祉の領域だけでなく、もっと領域を広げて、高齢化対策を講じようとする構想を推進したのである。構想を推進するにあたっては、4町と山口県が共同して高齢者モデル居住圏構想推進協議会を立ち上げている。そして、この構想を実施する当初、丁度公的介護保険制度の導入と重なったために、構想の中でも要介護老人対策を重点的に取り組み、保険料については、同じ額で設定し、要介護認定業務を4町の共同事務で広域的に処理するという方式をとったのである。これにはITシステムが先駆的に取り入れられ事務の効率化には大きく貢献したと

いえる。この段階では、サービス利用の面では、均質化は図られず、介護報酬支払いに違いが出ていたといえる。平成12年に要介護認定の共同事務という段階を一度経由して、平成14年に高齢者モデル居住圏推進協議会から周防大島広域連合を独立させて、設置する段階に入ったのである。

こうして、広域連合を組めば、サービス利用の面からの均質化を図ることが必要になってくる。この点に関しては、「第2期周防大島広域連合介護保険事業計画」の策定にあたり、広域事業推進に当たっての留意事項として、特筆している。

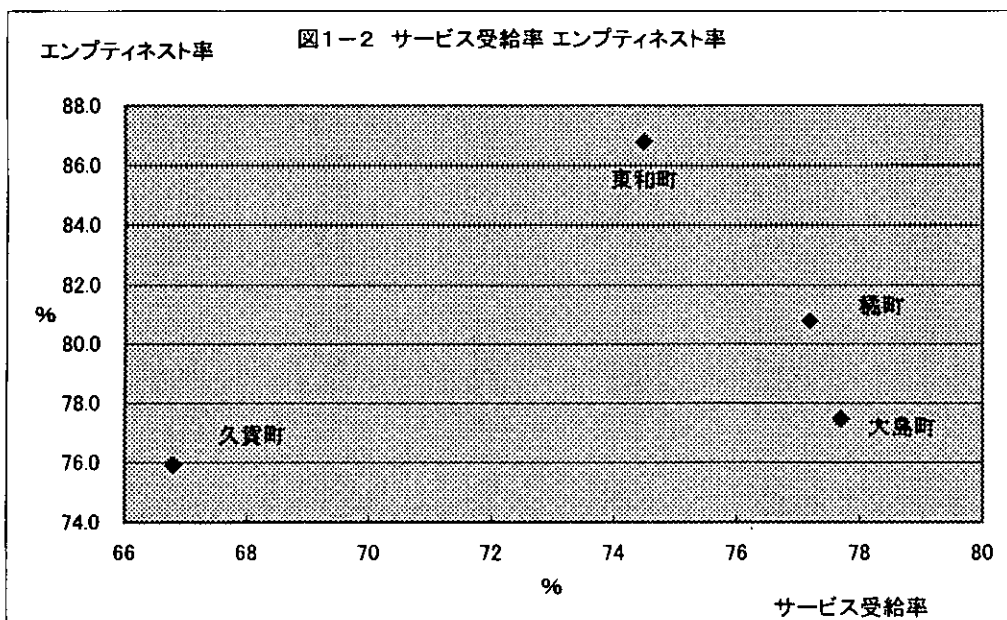
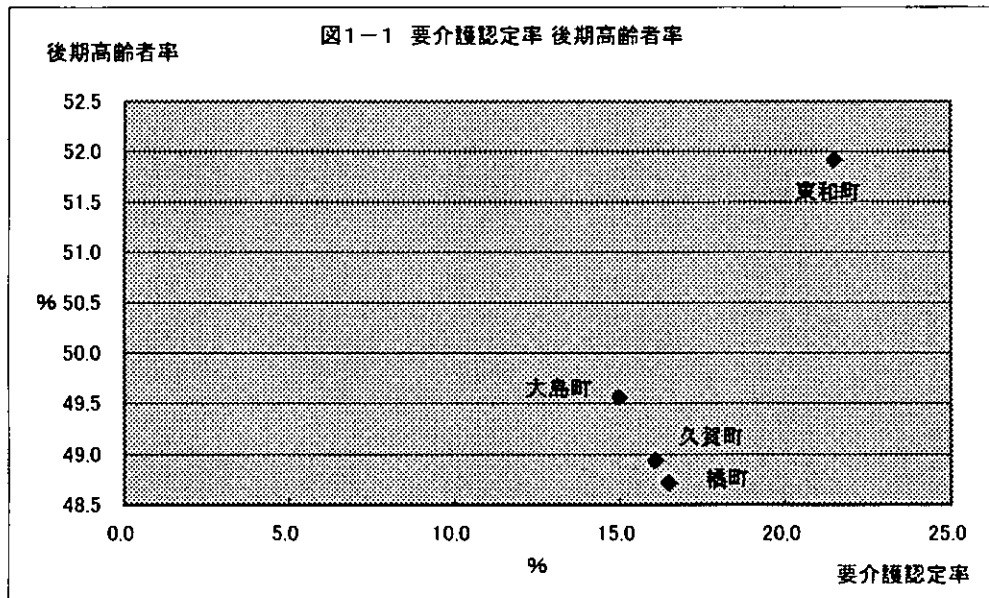
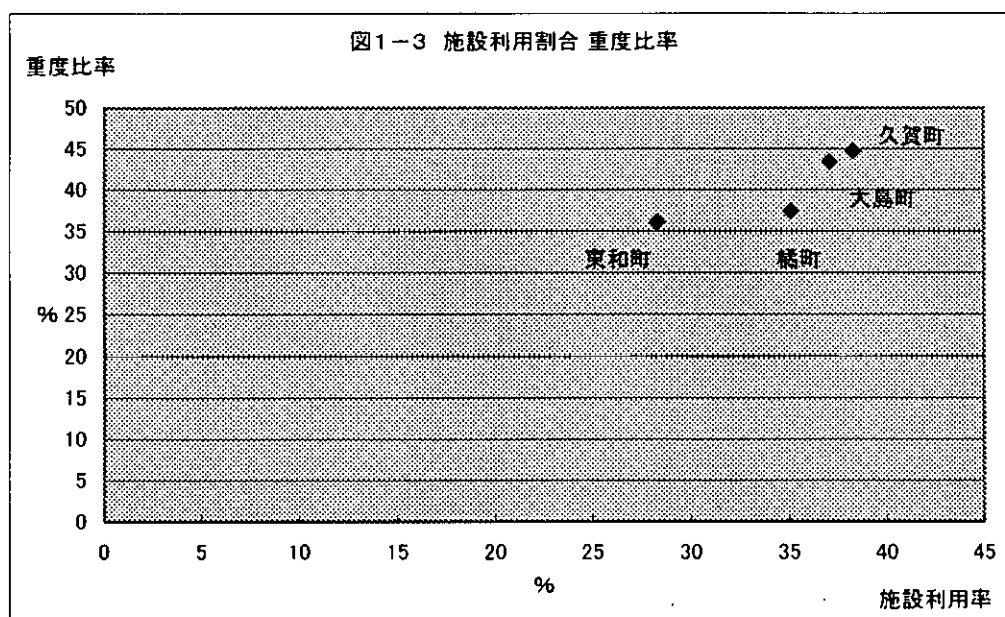


図1-1 要介護認定率（要介護認定者数／65歳以上人口）でみると東和町が突出しており、21.5%となっている。一番低いのが大島町の15.0%であるから6.5%も違いがあるといえる。これは同じ65歳以上といっても、後期高齢者に偏っている東和町の特徴かもしれないが、均質化という面では、背景の検討が必要であろう。

図1-2 サービス受給率（サービス利用者数／要介護認定者数）は、久賀町が66.8%と低く大島町が77.7%と高くなっている。よく独居老人や老夫婦だけの世帯になると、サービスを受給するようになるが、子供と同居している時には、受給しない傾向があるといわれるが、必ずしも周防大島の場合には、そうとはいえず、他の要因が強く効いているようである。

図1-3 重度比率（要介護3以上のサービス利用者数／サービス利用者総数）と施設サービス利用率（施設サービス利用者数／サービス利用者総数）の関係をみると、重度のサービス利用者が多いと施設サービス利用へ傾斜するという相関がみられる。できるだけ在宅サービスの利用を推進するという公的介護保険制度の方針は、適正に運用されているといえる。



後期高齢者の多い東和町で必ずしも重度比率が高くない点が注目される。

周防大島4町が広域連合を組んで、公的介護保険制度に取り組んだ成果は、まだ確定できる段階にはないが、均質化の面では、ある程度の成果を上げているといえるだろう。

公的介護保険制度の導入に合わせて、広域連合を切り離した後、周防大島高齢者モデル居住圏構想推進協議会は、要介護老人対策から虚弱高齢者対策及び健康老人対策に重点を移行させることになった。これらの事業は、実験的に4町それぞれに実施されてきた。

次第に、山口県下でも広域合併論議が高まり、周南市について、周防大島4町が法定合

図1-4 年度別推進段階

年度	9	10	11	12	13	14	15	16~22
基本的視点	構 想 策 定	「元気・にこにこ・安心」の周防大島						
推進段階		構想 普及啓発・ 調査研究	基本的な仕組み・ 体制づくり			構想実現に向けた 重点化・加速		
推進方策		「できるところから ちよつとずつ」		<ul style="list-style-type: none"> ●情報発信 ●生涯現役の創造 ●地域支え合い体制の実現強化 (広域的課題の検討) 				

併協議会を立ち上げることになる過程で、周防大島高齢者モデル居住圏構想推進協議会は、これまでの成果を伝えながら、新しい体制に構想を引き継いでもらえるように、メンバーとして参加している。また広域連合も、合併町が成立した場合には、組織変更せざるを得ないだろう。

表1-1 合併協議会での検討

次の事業については、現在進められている合併協議会における新町建設計画等の策定作業における検討事項とします。

広域的な図書利用サービスの展開

定住促進のための住宅供給、下水道等、生活環境の整備

高齢者等が暮らしやすい住宅の改良・整備

ごみ収集車やし尿処理車が入りやすい道路の整備

様々な交通機関が連携したきめ細かな巡回交通体系の整備

保育所や小・中学校と老人福祉施設等の一体的な整備（交流促進）

高齢者等にやさしい道路環境の整備


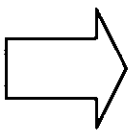
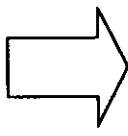
高齢者等が利用しやすい公共施設や民間施設の整備

高齢者等が利用しやすい公共トイレの整備

広域合併論議の前に実験的に高齢者モデル居住圏構想に取り組んだ成果が、さまざまな論点をはらみながらも、平成16年度秋の合併にまで進める素地をつくったといえるだろう。

う。今後は、新町でどのような展開を示すのかが期待される。

表1-2 周防大島町 新町建設計画の概要

元 気 に こ に こ あ ん し ん で 2 1 世 紀 に は ば た く 先 進 の 島	元気のある まちづくり (発展)	魅力あるまちをつくる事業		安全な島づくり プロジェクト
		地域の安全を守る事業		産業自立支援プ ロジェクト
		地域の産業を生かす事業		情報通信基盤整 備プロジェクト
		交流で新たな連携を拓く事業		
	にこにこの あるまちづ くり (創造)	地域の環境を守る事業		下水道施設等整 備プロジェクト
		地域の生活基盤を整える事業		リサイクルプラ ザ整備プロジェ クト
		生き生きとした人をつくる事業		生涯学習推進プ ロジェクト
		豊かな地域文化を育てる事業		
	安心のある まちづくり (連携)	生涯現役を支え見守る事業		生涯現役社会の 仕組みづくりプ ロジェクト
		安心な暮らしを支える事業		医療・救急体制 強化プロジェク ト
		行政サービスの向上と財政運営の 健全化		
		町民が参画して築くまちづくり		

第2節 合併と市町村地域福祉計画の策定

1 広域合併と草の根住民自治再編による新しい行政施策実験

日本社会の構造改革は、法改正による制度整備から進められている。制度改革を進めるにあたって、激変緩和策が講じられるために、関係者の多くがまだ改革の方向を阻止したり、変更できると考えているが、今となっては時計の針を逆回転させることはできない。

広域行政については、市町村は、広域事務組合や広域連合などに取組んできたが、今や広域合併一色の荒波にもまれている。今進められている広域合併は自治団体の行政効率という面から考えられているので、にわかに住民自治に対する関心が高まっている。行政効率を重んじるために、住民自治がおろそかにされないかという関心が高まってきたといえる。住民自治を考えると、これまでは代表制原理を重視する議会という間接民主主義の仕組みが重要な機能を果たしてきたのであるが、次第に時代は住民の直接民主主義の仕組みづくりに注目するようになってきている。首長選挙はもともと直接民主主義的性格を持つものであるが、これに加えて住民投票に対する関心も高まっている。さらに代表制によらない住民直接参加による計画策定の動きも高まっている。ではその担い手となる草の根住民自治組織とは、一体何なのであろうか。

市町村における草の根住民自治組織といえ、これまで区会・町内会・自治会などといわれる行政協力団体のことを指すものと考えられてきた。これまで、日本では住民のさまざまな活動に対して、担当の部局課係を定め、一定の基準にしたがって、行政協力団体と位置づけ、さまざまな支援や補助や委託を行ってきた。たとえば自治会・町内会は、末端では、市町村広報誌の回覧、共同作業やイベントなどの活動を担ってきた最大の行政協力団体であった。環境衛生連合会や社会福祉協議会なども、実際にはこのような自治会・町内会の上ののっている組織であることが多く、会費徴収も自治会・町内会に委託していることが多い。このような既存住民組織の実態は、一方では一部のリーダーにあらゆる仕事を委ねてしまう状況を生み、他方では下部の業務は輪番制によって支えられるという構造になっている。

しかしこの区会・町内会・自治会の社会的性格をめぐることは、「草の根のファシズム」という極端な性格づけから、「日本型自治組織」や「機能集団」として理解するものまで、多様な論議を呼び起こしてきた。こうした住民組織のあり方で、これからの地域課題の解決に向けて、実際の活動を担えるかどうか、問われることになる。

確かにこの組織は、時に神社の祭りや寄付を巡って、信仰の自由を主張する住民との間にトラブルを引き起こしている。「草の根のファシズム」として嫌われている向きもある。また個人を単位とするのではなく、世帯を単位としていることが多いので、イエの集合がムラを形成していたという日本型の構造を示していることも確かである。とはいえ、

区会・町内会・自治会が実際に行っている活動をみると、きわめて限定的な目的を遂行している団体であることも事実である。

1970年代には、都市化に伴って増えた都市住民が、集住する郊外住宅地の生活環境整備の要求から端を発した革新的な自治行政への期待が高まり、草の根の住民組織として「コミュニティ」の構築が叫ばれ、おおよそ校区の範囲で、各種の住民機能団体が合議する形態が行政的に支援されるようになったことは周知のことである。だがコミュニティ行政は、コミュニティ施設と総称される多目的利用施設を整備するだけで、実際に区会・町内会・自治会以上の住民自治組織を形成できなかったところが多い。そして、コミュニティ行政という既存の自治体内で下部の住民組織を整備する目的は、生活環境の整備というシビルミニマムの観点からは成果を上げたとして幕引きを迎え、代わって急浮上してきたのが、広域行政への動きであった。

住民生活には欠かせない衛生行政や福祉行政や教育行政で、近辺の自治体と一部事務組合を組んで取組まなければならない分野が増えてきたことで、広域行政は絶えず取組まれてきたことであるが、権限の面ではあくまでもそれぞれの市町村の権限が強いので、一部事務組合の権限は屋上屋を架すものでしかなかった。二重行政という行政効率の悪さは、公的介護保険制度の導入に合わせて、広域連合という新しい枠組みの提起につながっている。広域連合は、市町村よりも権限が強い広域行政体である。理念上は、広域連合の長と議員は直接住民の選挙によって選ばれることもできることになっている。社会保険のように自主経営能力を問われる分野では、経営効率化が重要な課題であり、直接的サービスを低下させないためには、間接経費を削減しなければならないのは当然とされる。

だが広域連合で、住民の選挙によって支えられた首長や議員が選ばれた例はない。なお気分は一部事務組合の延長線上に置かれており、今のような市町村行政関係者、首長、議会の政治力学の文脈にあっては、効率化が図られることはない。公的介護保険制度に基づく広域連合の結果をみると、本当に健全経営を目指した経営をしているかどうか疑問が出る例もあり、財政難の国は、ついに市町村の広域合併を、自治関連法の改正、地方財政改革などを含めて推進することにしたのである。

だが、広域合併の論点が急浮上する中で、草の根の住民自治組織について、再び脚光が当てられるようになってきている。以前の合併に際して、よく「旧村」といわれる行政単位が語られる。それはただ合併前の行政単位であったというだけでなく、山村振興法などにおける振興山村の指定地域の単位として維持されている枠組みである。これと同じように新しい合併の枠組みにおいても旧自治体に地域審議会を置くことができるように図られているが、これを草の根の住民組織というには規模が大きすぎるとして、それより小さな地域の範囲で、草の根の住民組織を再編する必要性が現場の市町村や住民から語られはじめている。小学校区くらいの範囲で住民が地域活動を行うときに支援する「わがまちづくり支援事業」というものも考えられている。「片山プラン」においては、地域自治組織に一定の自治権を認める新自治組織の制度化が盛り込まれる予定になっている。それでは、この新

しい状況において語られる草の根の住民組織とは一体どのようなものなのであろうか。

それは単に合併後も当面は旧自治体のまとまりをそのまま残すという激変緩和策といった論議ではなく、草の根の自治組織を強化することによって、地域行政の体質自体を改革しようとする論議で考えられている。そこでにわかにイギリスにおけるパリッシュやドイツにおける近隣政府などの存在に関心が寄せられるようになってきていることと関係している。EUでは共通農業政策の一環として農村政策が展開しているが、そこではLEADER計画といわれる支援策があり、農村で事業を行おうとするローカル・アクション・グループに直接支払（交付）を行う仕組みができあがっている。要するに、地方自治体は、住民組織との協働によって事業を進めるという図式がますます重要になってきたといえる。

既に中山間地域等の農地保全と農業の多面的機能発揮に取り組む協定を取り結んだ集落には直接支払制度が発足し、同じような考え方が森林保全にも適用されている。それは全くこれまでにはなかった行政支援策である。集落には農地所有者もおれば、農地を持たない住民もいる。集落協定は農地所有者の協定ではなく住民の協定として提起されている。また農地所有に対してではなく、農地保全活動や農業の多面的機能発揮に係る活動に対して支援される直接支払であることが注目される。

これから、新しい地方分権の内実を整えていく段階に入るが、その際にたとえ広域合併したとしても、合併自治体が事前査定を厳しくして、一旦事業を始めたら、あらゆる批判を跳ね除けてとことん完成まで突っ走るというこれまでのやり方を踏襲することにはならないだろう。むしろ行政は一步退いて、住民発意により立ちあがっている活動に協働しながら、その推移を見守り、助言して、最後に事後評価を行うという方式に変わっていくだろう。そうするためには、草の根の自治組織をコミュニティ型であれ、NPO型であれ、育成できるかどうか、自治行政が行えるかどうかを左右するといえる。

議会は、それこそ激変緩和措置で今の席が確保されるために、たくさんの自治体が合併するような場合には、どこかの体育館を借りなければならなくなるだろうし、今までと同じような質疑を行おうとすると、延々と議論が続くことになり、住民の意見を代弁して議論し、決するという機能は低下する。自治体行政に地域利害を持ちこんで、事業を地元を導入するというような発想はかくして終焉せざるを得ない。これからは立法府としての機能が純化されなくては議会も存在理由がなくなる。

いずれにせよ、これからの広域行政の流れの中で、草の根の住民自治組織をどのように位置づけるかが大きな課題として登場することは間違いなかろう。こうした背景の中で、今、自治体が住民参加で地域福祉計画を立てるということが持っている意味は深い。中山間地域等直接支払制度と同様、これは大きな社会実験のひとつであるといえることができるだろう。

2 市町村による地域福祉計画の策定

長い間、社会事業法という法律のもとで進められてきた福祉行政が、新しく装いを変えて社会福祉法となり、サービス供給者を規定する法律からサービスの受け手の視点や住民の視点が強調されるようになったことは画期的なことだといわれている。そしてこの社会福祉法によって、自治体が地域福祉計画を策定するよう定められ、平成15年がその制定年になっている。昨年度から実験的にいくつかの自治体で取組みが始まっており、山口市などはホームページで紹介されているが、総じて計画策定の気運は乏しい。

市町村にしてみれば、広域合併の話が急を告げている中で、義務規定もない地域福祉計画づくりに取り組む余裕はないということだろう。また既に市町村では、福祉に関するそれぞれの事業計画が動き出しているのに、理念的な色彩の強い地域福祉計画はあってもなくても当面はあまり関係がないと考えているようである。さらに県は市町村における地域福祉計画が策定される時には支援計画を立てることが必要であるが、それに対する予算的裏づけがないので、国の支持があるまで待とうという雰囲気がある。さらに各市町村には、既に地域福祉計画（今後は市町村の計画と区別する意味で、地域福祉行動計画と呼びかえる）があるので、いまさら市町村がでしゃばるまでもないということもあるだろう。

さらに市町村が策定する地域福祉計画は、住民参画型で策定しなければならず、外部コンサルタントやシンクタンクなどに丸投げ委託することはいけないと禁則がかけられている。では住民参加で計画策定を実施する作法が確立されているかということ、未成熟である。

そんなこんなの断り書きで、結局は動かないところが多い。しかし草の根住民自治組織の育成を急務とする場合に、そんなに悠長に構えていてよいのかと心配になる。これからの社会福祉に関する事業について、これからは事後評価が厳しく問われるようになる。既に公的介護保険制度の導入によって、保険者としての市町村は、介護報酬の支払いと介護保険料の納入のバランスが崩れたときには、早速介護保険料の大幅なアップをせざるを得なくなる。それがわかれば、介護保険料を納めている人々からは、保険の健全経営に対する声が大きくなってくるだろう。その時に住民自らが参画して策定した地域福祉計画があれば、それを評価基準の根拠として説明して、納得を得ることができる。もしそうした根拠を持たなければ、利害関係者によってまちまちの評価にさらされて調整の糸口さえ見つけられなくなる恐れがある。

地域福祉の思想は、年表（表1-3）にみるように決して古いものではない。現在の動きに大きく影響を与えたのは消費税とゴールドプラン導入である。消費税の導入は、高齢化社会に向けた税制改革として位置づけられ、高齢化対策を象徴するゴールドプランが立てられることになったが、同時に要介護老人対策は市町村固有の事務であるとされ、福祉8法の改正以後、老人保健福祉計画・公的介護保健事業計画を始めとして、障害者福祉計画や児童福祉計画など、着々と福祉行政は市町村の肩にかかってきた。町村は土木工事を発注するところと考えていた首長や議会や行政職員にとって、自治体による福祉行政に重

点をかけることは認められないことなのかもしれない。各地で福祉行政を重点におく候補者と土木行政に期待をかける候補者が攻めぎあっている。

だが実際には既に制度が変わってしまったのであり、市町村は地方自治体として福祉行政に第一義的な責任を負う公共団体になっているのである。国や都道府県に対して文句をいえば、住民の立場に立っていることになるという状況ではなくなっている。市町村こそ住民に向き合っ、住民からの要求に応答したり、拒否する責任を負うのである。それだけに行政としても、住民との関係自体の見直しを図らなければならない。

いつでも、どこでもだれでも福祉ニーズを持ちえるのだから、住民が福祉課題を自分たちの問題として認識し、自分たちで、できるところから取組んで解決しようとする活動を当たり前のこととして考える（ノーマライゼーション）雰囲気に変えていくことが、福祉に負の烙印（スティグマ）を押す状況から脱する道であるとして、模索を続けている最中の思想である。この思想は、互助の考え方を基礎にするので、自助努力による売買や、公的扶助のような税の再配分よりも、社会保険制度という考え方、生活環境整備の上では特定の障害者にとってのバリアフリーという考え方よりも、全ての人にとって使いやすいユニバーサル・デザインという考え方、ヒューマン・サービスは、専門家集団だけによってフォーマルに提供されると考えるよりも、インフォーマルな素人集団（ボランティア）と一緒に提供されるという考え方の方が親和的である。官僚的措置よりも個人の主権励起（エンパワメント）を図る方が親和的である。

市町村における地域福祉計画策定においては、このような思想を住民が共有することを目指すものである。こうして社会福祉法でいう地域福祉の担い手は、社会福祉を目的とする事業を営む者＋「住民」＋「社会福祉に関する活動を行う者」となった。これまでのようなサービス提供事業者だけを規定する法律ではなくなったのである。そして、それらの担い手は計画策定に参加し、地域における福祉サービスの適切な利用推進、社会福祉を目的とする事業の健全な発展、地域福祉に関する活動への住民の参加促進に関する事項に意見を反映させることとされている。

表1-3 地域福祉計画の考え方の歴史

- 1962年 社会福祉協議会基本要項
理論的背景としてのコミュニティ・オーガニゼーション
岡村重夫による紹介と展開
社会福祉協議会が取り組む地域組織化活動の推進手法
公的福祉は公的扶助と入所施設が中心
- 1971年 中央社会福祉審議会答申「コミュニティ形成と社会福祉」
在宅生活支援の視点が付加された
- 1973年 福祉元年、第1次オイル・ショック
- 1978年 全国社会福祉協議会「在宅福祉サービスの戦略」
在宅福祉サービスの基盤整備
- 1980年 臨調行革（臨時行政調査会設置法）
- 1983年 市区町村社会福祉協議会の法人化
- 1984年 全国社会福祉協議会「地域福祉計画－理論と方法－」
行政計画と補完関係にある民間地域福祉計画
- 1989年 消費税とゴールドプラン
- 1990年 社会福祉事業法等8法改正
市町村福祉の時代へ
- 1993年 市町村老人保健福祉計画策定
市町村障害者基本法・障害者計画
- 1995年 市町村児童育成計画策定
- 1997年 公的介護保険法
- 1998年 特定非営利活動促進法
- 2000年 社会福祉法
市町村の行政計画としての地域福祉計画を規定
社会福祉協議会の計画は地域福祉活動計画あるいは住民福祉活動計画とする
- 2003年 市町村地域福祉計画策定開始

3 市町村と草の根住民自治組織の協働による福祉力向上

草の根住民組織の福祉力を考えるときには、全ての市町村に設置されている社会福祉法人社会福祉協議会という組織の位置付けが課題となる。実際これまで、地域福祉計画といえば、社会福祉協議会が策定する計画であった。そして地域住民の福祉需要を感知して、その解決に向けて住民を組織するコミュニティ・オーガニゼーション（住民組織化）を活動の柱としてきたのは、社会福祉協議会であった。大きな自治体における社会福祉協議会は、地区社会福祉協議会を下部に置いて、さらに小地域福祉活動といった草の根レベルでの福祉活動に力を入れる戦略をとっていたといえる。

だが、社会福祉協議会についても、その性格についていろいろと論議されている。「福祉課題を先駆的に発掘して、行政対応を働きかける「運動型社協」などという勇ましい論議から、事業収益を上げる自主事業に積極的に取り組む「事業型社協」という公的介護保険導入時に急浮上した論議、そして会長は首長、事務局長は役所からの出向者で運営されているだけの「事務局社協」など、名称は同じでも内実は全く違っている組織である。

また社会福祉協議会は、社会福祉法人として民間組織に位置付けられてはいるものの、行政からの補助金や委託金に大きく依存しており、会費や寄付金や事業収益などによる自主財源はきわめて乏しいところが多い。また住民が個人として社会福祉協議会を支えているところは少なく、世帯加入による自治会を通じて、自治会費の一部が社会福祉協議会に自動的に上納されているという所が多い。住民には社会福祉協議会を行政の一部と考えている人も多い。職員も公務員並みの待遇を要求するといった風潮が強く、民間組織としてよりも、公共団体としての性格を追求してきた観がある。

したがって、市町村が地域福祉計画を立てなければならないという状況に立たされたときに、社会福祉協議会に地域福祉を任せていたところでは、その見直しを図らなければならないし、事務局社協のような位置付けにあったところでは、あらためて住民参加という課題に取り組まなければならないとなっている。また事業型社協として事業活動を展開しているところでは、他の福祉事業者と横並びにして扱わなければ、他の事業者やNPOやボランティアが黙ってはいないだろう。その調整を市町村としてどう図るかが大きな課題になる。

もちろん、市町村ごとに事情は違う。したがって、地域の福祉力を考えるときには、通説や、これまでの既得権益にこだわらずに、実態に根ざして、草の根住民自治組織として、地域福祉計画をどのように協働して構築するかが問われるのである。

地方分権や広域合併や地方財政改革は、地方自治体にとって大きな試練であるが、それは首長、議員、職員だけでなく、住民にとって一大事なのである。

住民意識調査、住民懇談会、ワークショップ、パブリック・コメント、住民研究会、審議会における公募委員などさまざまな住民参画手法が取り上げられる時代になっているが、果してそれが本当に住民参加の指標として役立つかどうか、今のところ確証はない。しか