

(ウ) 初回起動時には、事業者登録が表示されます。

※事業者登録を一度行うと次回からは表示されません。初回以降で変更したい場合はメニュー画面の「事業者名変更」から行うことができます。

事業者登録

市町村名 \_\_\_\_\_

あつたか事業者名 \_\_\_\_\_

サテライトによる運営  
 なし  あり

サテライト名称
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20

登録 終了

①[市町村名]、[あつたか事業者名]を入力します。

事業者登録

市町村名  ○○町

あつたか事業者名  □□事業

サテライトによる運営

②[サテライトによる運営]を選択します。[あり]の場合はサテライト名称を入力し、[登録]をクリックします。

※サテライトによる運営が[なし]の場合、サテライト名称は入力できません。

事業者登録

市町村名  ○○町

あつたか事業者名  □□事業

サテライトによる運営  
 なし  あり

サテライトとは、  
 複数の活動場所  
 を示します。

事業者登録

市町村名  ○○町

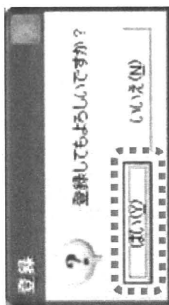
あつたか事業者名  □□事業

サテライトによる運営  
 なし  あり

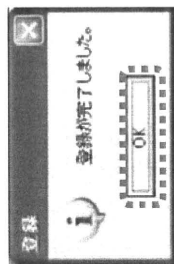
サテライト名称	
1	サテライト1
2	サテライト2
3	サテライト3
4	
5	
6	
7	
8	
9	
10	
11	
12	
13	
14	
15	
16	
17	
18	
19	
20	

登録 終了

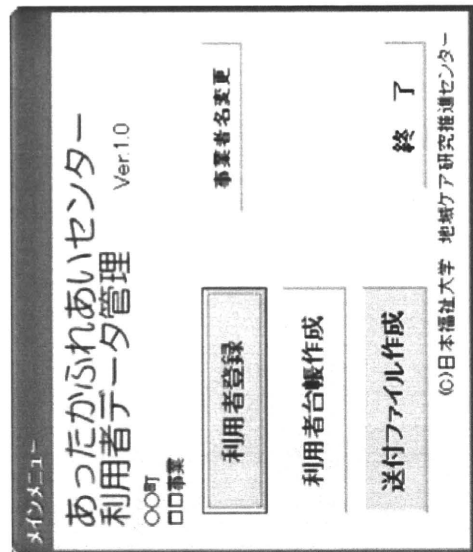
③確認メッセージが表示されるので、登録する場合は、[はい(Y)]をクリックします。



④登録完了メッセージが表示されるので、[OK]をクリックし、登録を完了します。



(エ). あったかふれあいセンター利用者データ管理メニュー画面が表示されます。

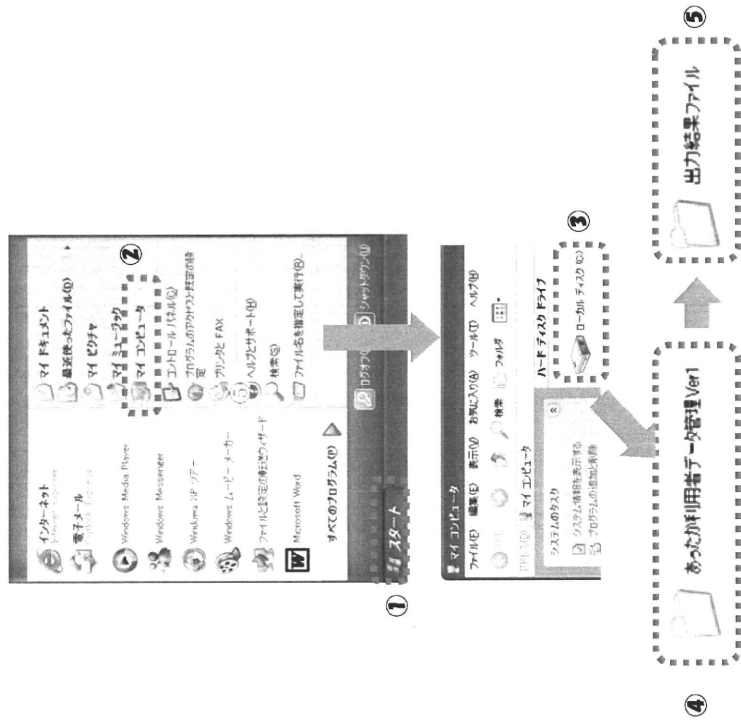


## (2) 帳票出力フォルダ

あったかふれあいセンター利用者データ管理で作成された名簿、台帳は以下の手順で確認できます。  
(出力結果ファイルは帳票作成前には存在しない可能性があります)

- ①[スタート]をクリックし、②次に[マイコンピュータ]をクリック
- ③[ローカル ディスク(C:)] → ④[あったか利用者データ管理 Ver1]
- ⑤[出力結果ファイル]の順にダブルクリックして、[出力結果ファイル]フォルダ内のファイルを確認してください。

※インストール時にCドライブ以外へインストールした場合は、インストールしたドライブを開いてください。



### (3) カナ検索方法

あつたかふれあいセンター利用者データ管理では、利用者を検索する際に、カナ検索を行います。

(ア) [カナ検索]に検索したい氏名カナに含まれる文字を全角カナで入力し、氏名の欄をクリックするか、Enter キーを押します。

利用者の検索(カナ入力により検索が可能です。)

カナ検索	サンプル
氏名	▼

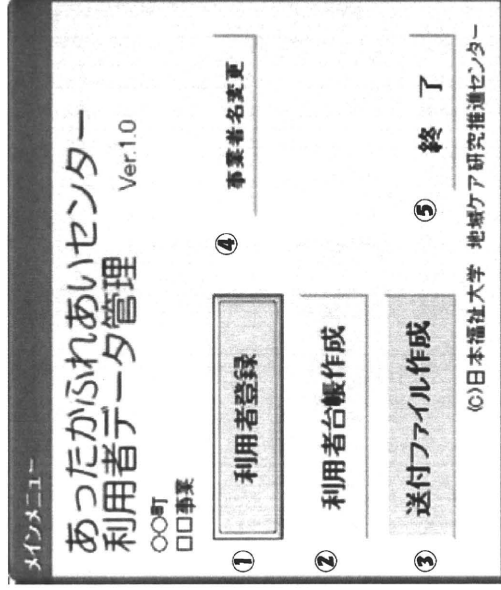
(イ) 入力したカナ文字列が含まれる氏名カナが存在した場合、▼をクリックすることで氏名漢字が表示されますので該当の氏名漢字を選択してください。

利用者の検索(カナ入力により検索が可能です。)

カナ検索	サンプル
氏名	▼
年月	サンプル 氏名

## 3. 機能説明

### (1) 機能概要



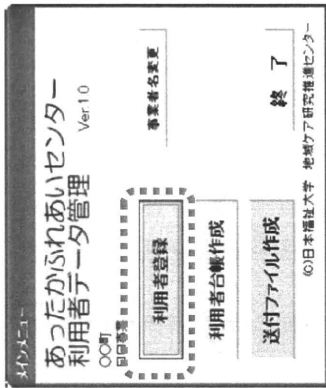
- ①利用者登録 (★)： 利用者データの新規登録、変更、削除を行います。  
--->「4. 利用者登録・変更・削除 (p12)」へ
- ②利用者台帳作成： 出力条件指定を行い、利用者台帳出力を行うことができます。
- ③送付ファイル作成 (★)： 送付ファイルの作成を行うことができます。送付ファイルには個人を特定できる情報が削除されます。  
--->「7. 送付ファイル作成 (p25)」へ
- ④事業者名変更： 市町村名、事業者名の変更を行うことができます。
- ⑤終了： あつたかふれあいセンター利用者データ管理を終了します。

今回の利用者属性調査で、主に使用するのは  
「①利用者登録」と「③送付ファイル作成」です

#### 4. 利用者登録・変更・削除

##### (1) 利用者データ入力画面の表示

利用者登録・変更・削除を行うには、メインメニューの[利用者登録]をクリックし、利用者登録画面を表示します。



利用者登録 新規 変更

利用者の検索の条件を入力により検索が可能です。

① 利用場所  
 サライト1  
 サライト2  
 サライト3

力ナ検索  
 氏名  ②  
 入力年月 平成  年  月  
 氏名(漢字)  ④  
 カナ変換  ⑤

居住地・町名  ⑥  
 性別 ① 男性  女性  不明   
 年齢区分 ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ ⑪ ⑫ ⑬ ⑭ ⑮ ⑯ ⑰ ⑱ ⑲ ⑳ ㉑ ㉒ ㉓ ㉔ ㉕ ㉖ ㉗ ㉘ ㉙ ㉚ ㉛ ㉜ ㉝ ㉞ ㉟ ㊱ ㊲ ㊳ ㊴ ㊵ ㊶ ㊷ ㊸ ㊹ ㊺

世帯構成にチェックを入れます。(複数可)  
 一人暮らし  不明  同居している人(世帯構成)  
 配偶者  父子  母子  その他

介護認定・要介護度  
 要介護1種  要介護2種  要介護3種  要介護4種  要介護5種  その他

障害の有無に問わず障がい種に入れます。(複数可)  
 知的障がい  身体障がい  知的身体障がい  発達障がい  精神障がい  その他

高齢者の場合、介護保険サービスの利用状況を選択します。  
 利用していない  利用している

障がい者の場合、自立支援給付サービスの利用状況を選択します。  
 利用していない  利用している

児童・学童保育、保育園の場合、学童保育、保育園の利用状況を選択します。  
 利用していない  利用している

あつたか事業で関わっている内容にチェックを入れます。(複数可)  
 月2回以上  月1回以上  年1回以上  その他

あつたか事業で関わっている頻度  
 月2回以上  月1回以上  年1回以上  その他

あつたか事業で関わっている内容  
 月2回以上  月1回以上  年1回以上  その他

あつたか事業で関わっている頻度  
 月2回以上  月1回以上  年1回以上  その他

あつたか事業で関わっている頻度  
 月2回以上  月1回以上  年1回以上  その他

現在抱えている課題  
 現在抱えている課題

メニューへ戻る

※新規登録時には利用者の【カナ検索】は利用できません。

項目	説明
A	利用者(カナ検索) 利用者の検索用のカナを入力します。(最大30文字)
B	利用者氏名 利用者の氏名を選択します。
C	入力年月 入力年月を入力します。
D	氏名(漢字) 利用者の氏名を漢字で入力します。(必須 最大20文字)
E	氏名(カナ) 利用者の氏名をカナで入力します。(必須 最大30文字) ・[カナ変換]をクリックで、自動設定されます。
F	利用場所 サテライトによる運営が有りに設定されている場合、サテライトを入力します。(複数可)
G	居住地・町名 居住地・町名を入力します。(最大200文字)
H	番地 番地を入力します。(最大50文字)
I	性別 性別を選択します。
J	年齢 年齢を選択します。(おおよそ5歳刻み)
K	同居している人(世帯構成) 世帯構成にチェックを入れます。(複数可)
L	介護認定・要介護度 介護認定・要介護度を選択します。
M	障がい種 手帳の有無に関わらず障がい種に入れます。(複数可)
N	高齢者の場合、介護保険サービスの利用状況を選択します。
O	障がい者の場合、自立支援給付サービスの利用状況を選択します。
P	児童・学童保育、保育園 児童の場合、学童保育、保育園の利用状況を選択します。
Q	あつたか利用開始時期 あつたか利用開始時期を入力します。
R	あつたか事業で関わっている内容 あつたか事業で関わっている内容にチェックを入れます。(複数可) ・あつたか事業で関わっている内容で、送る協選択されるか、 ・あつたか事業で関わっている内容で、訪問協選択されるか、 ・その他が入力されている場合、チェックが可能になります。
S	移動支援の内容 移動支援の内容にチェックを入れます。(複数可)
T	訪問支援の内容 訪問支援の内容にチェックを入れます。(複数可) ・あつたか事業で関わっている内容で、訪問協選択されるか、 ・その他が入力されている場合、チェックが可能になります。
U	あつたか利用の背景や目的 あつたか利用の背景や目的にチェックを入れます。(複数可) ・その他は自由入力です。(最大50文字)
V	あつたか事業で関わっている頻度 あつたか事業で関わっている頻度を選択します。
W	本人からの相談 本人からの相談の有無を選択します。
X	現在抱えている課題 現在抱えている課題を入力します。(最大250文字)

## (2) 利用者データの新規登録

新規登録を行うには、処理区分の[新規]をクリック後、その他情報を入力し、[新規登録]をクリックします。

(ア) [新規]を選択します。

利用者登録  
処理区分  
 新規  変更  
 カナ検索  
 氏名

(イ) 利用者データを入力または選択を行い、[新規登録]をクリックします。

利用者登録  
処理区分  
 新規  変更  
 カナ検索  
 氏名  
 入力年月 [平成] 22 年 [7] 月  
 氏名(フリガナ) [サンプル] 氏名 [カナ] 氏名  
 住所(フリガナ) [サンプル] 町名 [〇〇] 町  
 郵便 [三] 番地  
 性別  男性  女性  
 年齢区分 [05~54歳]
   
 既婚している人(世帯単位)  既婚  未婚  不明  
 配偶者  あり  なし  不明  
 子供  あり  なし  不明  
 身  あり  なし  不明  
 その他  あり  なし  不明  
 高齢者の場合、介護保険サービスを利用していますか?  
 はい  いいえ  不明  
 障がい者の場合、自立支援給付のサービスを利用していますか?  
 はい  いいえ  不明  
 通所サービスの利用状況  
 はい  いいえ  不明  
 児童の虐待、児童虐待や児童虐待利用していますか?  
 はい  いいえ  不明  
 利用していない  
 現在居住している詳細  
 詳細は...

※サテライトがなしに設定されている場合は、利用場所の選択ができません。  
 入力補助：氏名(漢字)入力後、「カナ変換」をクリックすることで氏名(カナ)に自動設定されます。

(ウ) 確認メッセージが表示されるので、登録する場合は、[はい(Y)]をクリックします。

登録  
登録してもよろしいですか?  
はい(Y) いいえ(N)

(エ) 登録完了メッセージが表示されるので、[OK]をクリックし、登録を完了します。

登録  
登録が完了しました。  
OK

## (3) 利用者データの変更(更新と訂正)

利用者データの変更を行うには、処理区分の[変更]をクリック後、利用者の検索を行い、変更内容を入力し、変更前情報を保持する場合には[更新]を、保持しない場合には[更新(訂正のみ)]をクリックします。

(ア) [変更]を選択します。

利用者登録  
処理区分  
 新規  変更  
 カナ検索  
 氏名  
 利用者検索  
 カナ検索  
 氏名  
 年月 [サンプル] 氏名

(イ) 利用者の検索を行い、利用者を選択してください。

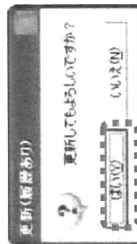
※カナ検索については基本操作のカナ検索方法を参照してください。

利用者登録  
処理区分  
 新規  変更  
 カナ検索  
 氏名  
 年月 [サンプル] 氏名  
 カナ検索  
 氏名  
 年月 [サンプル] 氏名

(ウ). 利用者データの入力・選択を行い、[更新]または[更新(訂正のみ)]をクリックします。

- ◆データ更新の場合  
[更新]をクリックしてください。変更前の情報がすべて履歴として残ります。
- ◆データ修正の場合  
[更新(訂正のみ)]をクリックしてください。変更前の情報を削除します。  
入力ミスなどの場合はこちらを選択してください。

(エ). 確認メッセージが表示されるので、更新する場合は、[はい(Y)]をクリックします。



(オ). 更新完了メッセージが表示されるので、[OK]をクリックし、更新を完了します。



#### (4) 利用者データの削除

利用者データの削除を行うには、処理区分の[変更]をクリック後、削除したい利用者の検索を行い、[削除]をクリックします。

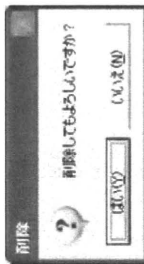
※削除を行うとその利用者の修正は行うことができなくなりますので、ご注意ください。

(ア). [変更]を選択します。

(イ). 利用者の検索を行い、削除したい利用者を選択してください。  
※カナ検索については基本操作のカナ検索方法を参照してください。

(ウ). 削除したい利用者情報が表示されていることを確認し、[削除]をクリックします。

(エ) 確認メッセージが表示されるので、削除する場合は、「はい(Y)」をクリックします。

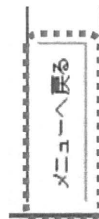


(オ) 削除完了メッセージが表示されるので、「OK」をクリックし、削除を完了します。



## (5) 利用者データ登録・変更・削除の終了

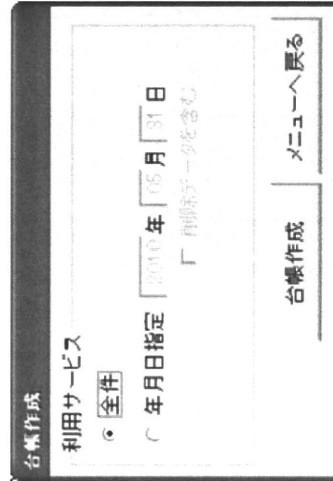
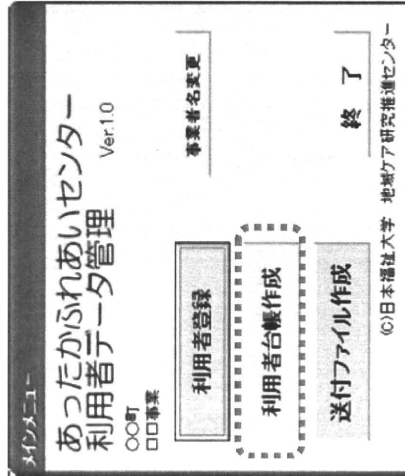
利用者データ登録・変更・削除を終了するには、「メニューへ戻る」をクリックします。



## 5. 利用者台帳作成

### (1) 利用者台帳作成(出力)画面の表示

利用者台帳作成を行うには、メインメニューの「利用者台帳作成」をクリックし、台帳作成(出力)画面を表示します。



## (2) 利用者台帳の作成

(ア) 利用者台帳の出力条件を選択します。[年月日指定]を指定する場合には、年月日、削除データを含むかどうかを選択します。

利用者台帳作成

利用サービス  
● 全件

年月日指定 2017 年 1 月 16 日

台帳作成 メニューへ戻る

全件：履歴・削除済みデータを含む全ての利用者データを出力します。  
年月日指定：[年月日指定]にて入力した年月日時点での最新データを出力します。

[削除データを含む]をチェックした場合には削除データを除外せずに作成を行います。

(イ) [台帳作成]をクリックします。

利用者台帳作成

利用サービス  
● 全件

年月日指定 2017 年 1 月 16 日

台帳作成 メニューへ戻る

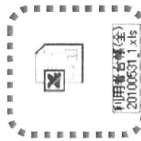
(ウ) 台帳作成完了メッセージが表示されるので、[OK]をクリックし、作成を完了します。

利用者台帳

利用者台帳を作成しました。

OK

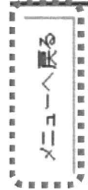
(エ) 作成した台帳は出力結果ファイルに出力されています。  
出力結果ファイルフォルダの位置は、基本操作の帳票出力フォルダを参照してください。



ファイルを一日に複数回作成した場合は、ファイル名の最後の数値が変更されます。

## (3) 利用者台帳作成の終了

利用者台帳作成を終了するには、[メニューへ戻る]をクリックします。

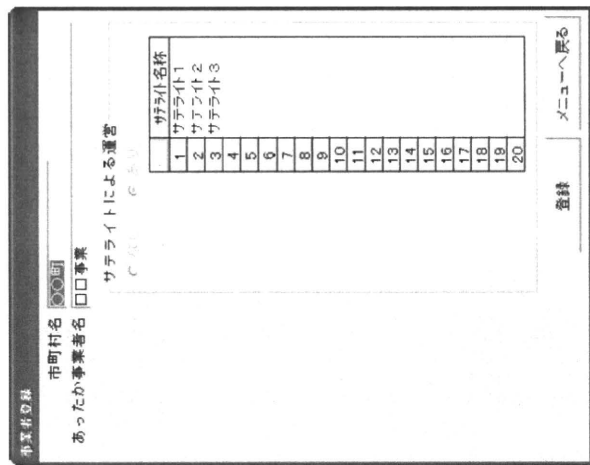
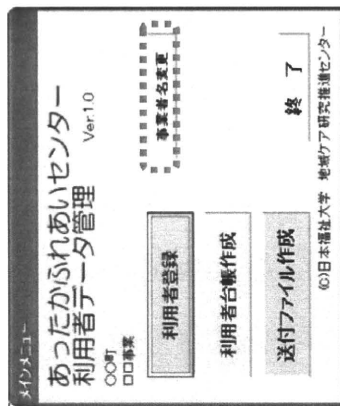




## 6. 事業者名変更

### (1) 事業者入力画面の表示

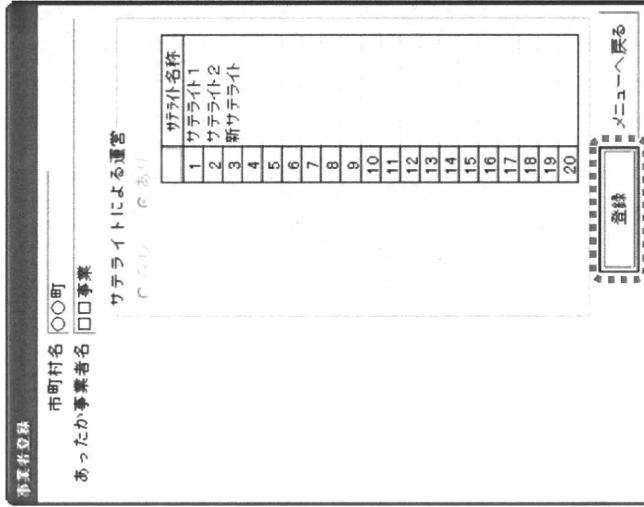
事業者名を行うには、メインメニューの「事業者名変更」をクリックし、事業者登録画面を表示します。



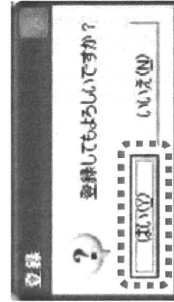
※[サテライトによる運営]が[あり]の場合は、「なし」には変更できません。

### (2) 事業者名の変更

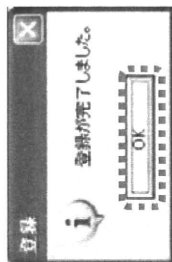
(ア) [市町村名]、[あったか事業者名]、[サテライトによる運営]を選択・入力し、[登録]をクリックします。



(イ) 確認メッセージが表示されるので、登録する場合は、[はい(Y)]をクリックします。

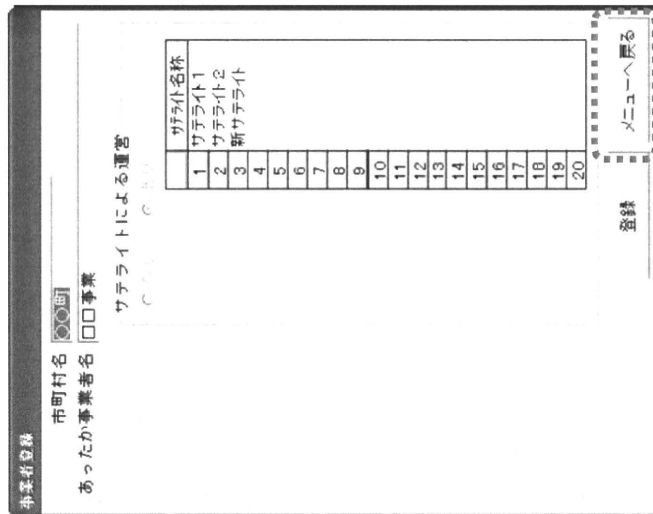


(ウ). 登録完了メッセージが表示されるので、[OK]をクリックし、登録を完了します。登録完了後は自動的にメニュー画面が表示されます。



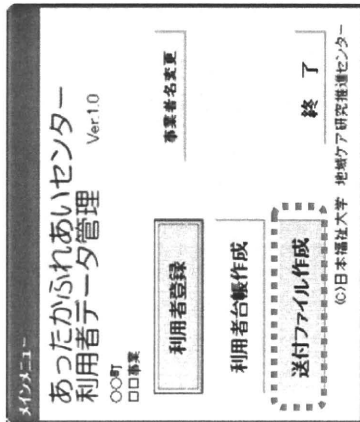
### (3) 事業者名変更の終了

事業者名変更を終了するには、[メニューへ戻る]をクリックします。

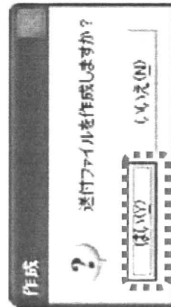


## 7. 送付ファイル作成

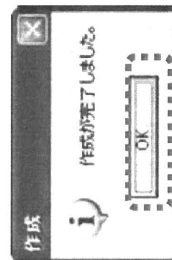
(ア). メインメニューの[送付ファイル作成]をクリックします。



(イ). 確認メッセージが表示されるので、作成する場合は、[はい(Y)]をクリックします。



(ウ). 作成完了メッセージが表示されるので、[OK]をクリックし、作成を完了します。



(エ) 作成した送付ファイルは出力結果ファイルに出力されています。

出力結果ファイル内の“soufu 年月日”ファイルをF DやC D等に保存して送付してください。出力結果ファイルフォルダの位置は、基本操作の帳票出力フォルダを参照してください。



「あつたかふれあいセンター利用者データ管理」の操作等についてのお問合せは、下記にご連絡ください。

日本福祉大学 福祉政策評価センター

TEL (052) 242-3085

FAX (052) 242-3076

E-MAIL [spec@nihonfukushu-u.jp](mailto:spec@nihonfukushu-u.jp)

〒460-0012 名古屋市中区千代田 5-22-35

名古屋キャンパス北館 7F

(C) 日本福祉大学 地域ケア研究推進センター

特集：社会福祉法10年を検証する－課題と展望－

〈各論〉

地域福祉の推進をめぐる政策課題

－ 新たなパラダイムの意味 －

平野 隆之

日本福祉大学社会福祉学部教授

I 政策パラダイムへの条件をさぐる

1. 実践から政策へのパラダイム・シフト
社会福祉法に言う「地域福祉の推進」は、10年を経て政策パラダイムになりえたのか、この問いに答えることを本稿の課題とした。あいまいさを残す言い方ではあるが、国・都道府県・市町村の3つの政策主体にとって、いまだ試行錯誤がなされている段階にある、というのが率直な答えである。

社会福祉法で提示された「地域福祉の推進」を素材に地域福祉の政策パラダイムを論じることが、どのような目的で、どのような作業を行うことであるのか、共通理解を図っておきたい。そもそも社会福祉法への改正そのものが、社会福祉制度の基礎構造の改革を有しているという意味において1つの政策パラダイムを有していたと言いうことが証する特集の各論というところもあり、あくまで「地域福祉の世界」での政策パラダイムの形成に焦点を置きたい。当然ながら、2000年以前においても「地域福祉の世界」は存在し、実践に基盤を置く世界として拡がりをもっていた。社会福祉法により「地域福祉の推進」が政策的な文脈として規定されることによって、国・都道府県・市町村という3つの政策主体は、政策にその基盤を拡げ

るためのパラダイム・シフトを求められ、新たな政策課題としての「地域福祉の推進」に対応するために試行錯誤を繰り返している。それらの状況を政策主体の重層構造に着目しながら整理することを通して、結果的に「地域福祉の推進」が政策パラダイムになりええるための条件(課題)を検討してみようという手順で本稿を進める。残念ながら、「地域福祉の推進」という政策パラダイムが、「福祉政策の世界」の中でどこまで浸透したかについては、十分に触れられていないことを断っておく。

2000年以前の「地域福祉の世界」で中心的な役割を担ったのは、社会福祉協議会(以下、社協という)である。その実践の蓄積の上に、「地域福祉の推進」は、社会福祉法において社会福祉の「共通的基本事項」(第1条)として位置づけられたと言つてよい。しかし、第4条において、その目的的規定として「福祉サービスを提供する地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられる」ことが明確にされることにより、地域福祉そのものは「地域における社会福祉」へと拡がりを持ち、その推進における社会福祉法が一種の政策課題となった。今日的に見れば、社協の包摂を視野に入れた政策上のパラダイム・シフトが提起されたと言える。法改正直後に設置された「社会的な援護を要する人々に対する社会福

祉のあり方に関する検討会」(2000年)では、そのことが論議され地域福祉計画の策定に向けていくつもの具体的な提案がなされた。

他方、同じく第4条で、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、…地域福祉の推進に努めなければならない」として実践主体が明確にされたことで、これまで地域福祉の教科書上、地域福祉の「推進主体」として統括されていたものが、政策パラダイム上政策主体と実践主体とに区別されることが必要となったのである。これまでの国の地域福祉政策と言えば、「推進主体」の中核に位置する社協の育成や強化が主流であった。つまり、国という政策主体の政策対象に社協など(教科書上の推進主体)があつて、地域住民は、社協などが取り組む事業に対して「理解と協力」(旧社会福祉事業法)する位置にとどまっていたのである。従来の「地域福祉の世界」では、地域福祉の推進主体の位置にある社協を中心とした実践の総体を描いたり、分析したりすることによってわけてきたのである。しかしながら、新しい政策枠組みとして、政策主体と実践主体が区別されながら、その関係、言い換えれば「地域福祉の世界」での実践原理である自由で自発的な実践(主体)に対して、政策(主体)がコントロールしすぎない政策手段を構想しなければならなくなつた。

政策主体におけるこうした努力や責務については、第6条で国と地方公共団体が制度の企画・立案や運営・管理の役割を果たすべき主体として位置づけられ、特に第107条などで地域福祉計画を手段とした計画的な地域福祉の推進を強く求められたと言える。これまで行政的には地域福祉を実践概念として扱ってきたが、政策・計画の課題として行政自らがほかの制度福祉同様に取り組み責任が生じてきたのである。この地域福祉計画の取り組みを通して、地域福祉の政策主体が動き出すことになる。つまり、これまでは実践主体が地域福祉のプログラムに取り組みむことを、社協(推進主体)を媒介に実施していたが、行政が地域福祉計画の策定を通して、政策主体としてイニシヤ

ティブを發揮することが求められるようになったのである。しかし、市町村地域福祉計画の策定理由の上位を見ると、「社会福祉法で規定されているから」(83.8%)、「都道府県からの指導」(39.9%)といったように、市町村はトップダウンの指導の中にとどまり、地域福祉計画策定の内在的な必要のもとに市町村自らの政策主体としての主体性を發揮している状況にはない。

2. 本稿の構成

本稿は、こうした内在的な地域福祉の必要に根ざした政策パラダイムの形成における課題を、3つの政策主体による政策・事業化の試行錯誤を素材にしながら整理する。その点に関連して、筆者は実践としての「地域福祉の世界」に政策上の概念枠組みを持ち込む作業を、すでに平野隆之「地域福祉推進の理論と方法」(有斐閣、2008年)の中で試みている。本稿は、同書において提示した枠組みに沿っているもので、その中心をなす考え方は、「ボトムアップ型」の政策パラダイムである。このパラダイムを構成する要素の1つがボトムアップ型政策モデルであり、それは次の3つの条件からなっている。

1つ目は先行する実践が存在し、その「読み解き」から地域福祉のプログラムの開発が進むことである。これは政策(計画)主体の国・都道府県・市町村、実践主体(組織)においても同じである。その意味では、先行する実践の中に新たな地域福祉の芽を見だし、それを普及させるためにプログラム化すること(プログラミング)が政策主体・実践主体を通じて必要になる。2つ目は、都道府県・国は市町村や実践組織を誘導するため政策を組み立て、その普及を図る位置にあるということである。その意味では、政策対象の位置に市町村と実践組織があると言いうこともできる。3つ目は、市町村は計画を通じて独自に事業化を図る重要な役割を担い、実践組織との合意形成を図る最も身近な位置にあるということである。

以下、3つの政策主体別の試行錯誤を分析する枠組みとして、図1を活用する。その内容に簡単に触れておくと、第1に国を取り上げ、地域福

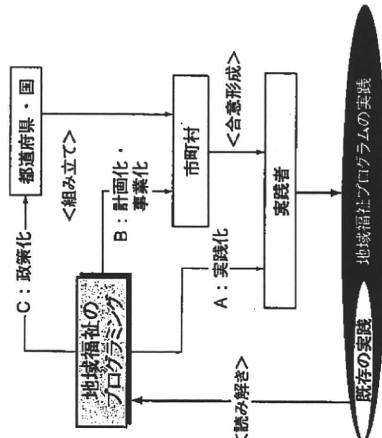


図1 地域福祉推進のボトムアップ型政策モデル

出典：平野庵「地域福祉推進の理論と方法」有斐閣、2008年、50ページ（一部加筆）。

社のプログラムの開発における試行錯誤を、第2に社会福祉法ではあまり注目されていない都道府県という政策主体を、第3に市町村の地域福祉計画をめぐって試行錯誤を取り上げ、ここで言うボトムアップを重視する政策パラダイムへの接近ということから課題を整理する。以上の整理を踏まえ、最後に政策パラダイムとしての地域福祉推進の定着に向けて、3つの政策主体ごとに課題を整理する。

## II 国による地域福祉政策の展開

1. 地域福祉の国庫補助事業と社会福祉協議会  
 国の地域福祉政策を地域福祉計画という政策手段から解くのは正しくない。地域福祉推進に関連する国庫補助事業、言い換えれば、国が開発する地域福祉プログラムの普及策を視野に入れておくことが必要である。なお、地域福祉プログラムの普及策として法定化されたものではなく、社会福祉法として法定化されたものではない。その意味では制度化された事業というわけではない。あくまで奨励的・誘導的な補助事業にとどまるもので、地域福祉プログラムの普及は、市町村の選択にかかっていると看做す。

2000年以前の歴史的な経緯は2つの段階に分か

れる。第1段階は、1990年の社会福祉八法改正前の1960年代から1980年代までの期間である。①社協職員の人件費、②民生委員活動、③ボランティアの育成に対する国庫補助事業が徐々に整備されてきた時期で、社協を中心とした地域福祉の基盤整備に重点が置かれた。第2段階は、1989年のゴールドプランの策定および1990年の社会福祉八法改正を背景として、「地域の特性に応じた福祉（特に高齢者保健福祉）の推進」を図るための事業および「ふれあいのまちづくり事業」（1991年）に代表される「地域福祉の総合的推進」のため、社協への補助金の創設が行われた時期である。「ふれあいのまちづくり事業」は、当時の代表的な地域福祉プログラムとすることができ、なお、1992年に地域福祉法が成立している。

2000年の社会福祉法以降の国庫補助事業の展開が第3段階であるが、前半と後半では大きく異なる。前半期は1990年以降市町村主義が反映し、介護保険制度の導入もあって市町村の選択を重視するための包括化が進む。その結果、国による地域福祉プログラムの具体的な提起は逆に進まないという時期に相当する。「ふれあいのまちづくり事業」が終了する一方で、「地域福祉推進事業」（2001年）の名称で補助事業が包括化され、これまで都道府県・市町村社協を実施主体として行われてきた各種事業が「地域福祉推進事業」の名称で整理・統合される。しかし、内実は厚生労働省における政策重点が介護保険制度の円滑な導入にあり、介護保険事業の供給基盤の確保に力点が置かれた結果、本来の地域福祉の位置は、相対的に低いものにとどまったのである。こうした状況を踏まえて、平岡公一（2009）は、基礎構造改革が目指されて以降、「地域福祉政策は空白の10年であった」と言わざるを得ないと評価している。なお、先の「あり方」に関する検討会」の提起は、結果的には政策化にまでは至っていない。

2000年以降の改革は、社協でなくとも先駆的な取り組みを行う組織を支援する方向性が打ち出され、特に市町村における社協支援のウエイトの相対的な低下傾向は、社協の介護保険事業への参入を背景に、よりいっそう進んだ。その後の市町村

財政の危機とも絡んで、市町村地域福祉計画において社協の位置づけやその強化が明確にならないかぎり、社協への財政支援はさらに低下することになる。

## 2. 地域福祉プログラムの2つの開発

2000年以降の国庫補助事業の展開における後半期は、以下に紹介する「これからの地域福祉のあり方」に関する研究会（大橋謙策委員長、以下、「あり方研」という）の論議に影響を受け、地域福祉法は試行錯誤しながら再び地域福祉プログラムの開発に取り組みことになる。しかし、財源確保が不十分な中で、市町村への効果的な誘導策にはなっていないのが現状である。ここでは「地域福祉活性化事業」（2008年度予算化）、「安心生活創造事業」（2009年度導入）を取り上げ、これらの地域福祉プログラムとしての模様の状況を整理しておきたい。

最初の「地域福祉活性化事業」では、「あり方研」報告書が提示している「地域福祉を実施するための環境として、情報共有がなされ、活動の拠点があり、コーディネーターがおり、活動資金があること」（53ページ）に対応する、地域福祉コーディネーターの配置を促進するモデル事業として実施されている。大橋委員長が従前から提起していたコミュニケーション・ワークショップの考案者が採用されたものとも言える。実施期間は原則として2年間とし、国が660万円の基準額の2分の1を、都道府県・市町村が各4分の1を負担する。プログラムが想定する推進方法は、「ふれあいのまちづくり事業」の枠組みに類似している。なお、奨励的補助事業として、「既に地域福祉活動が活発な市町村に対して行うのではなく、地域福祉活動が不活発な市町村や地域福祉計画未策定の市町村等に対し、基盤整備的な奨励事業として補助すること」とされ、活動が不活発な地区の底上げ（基盤整備）を狙った事業とすることができ、その後、要件から除外されている。しかし、地方自治体は2分の1の負担があり、2年間という期間の制約もあって予定の100か所よりも大幅に少ない申請結果となっている。

「あり方研」報告書が出されて以後、国の地域福祉法による新たなプログラム開発をめぐって試行錯誤がなされたが、その1つの回答をなすものが「安心生活創造事業」である。従来の国庫補助とは異なり、10分の10で市町村負担はないことから、市町村による積極的な手上げ方式の採用と言える。「地域福祉プログラム」の原理を、モデル自治体の取り組みから抽出しようとする国の意図を明確にしたものである。ほかの対象別社会福祉の政策領域とは異なる政策原理が明確にされ、政策パラダイムの普及としても有効となる。

モデル事業を通して確認しようとした地域福祉の政策上の原理には、第1に、地域生活のニーズのうち、何を地域福祉プログラムの対象とするかを明確にすることが含まれている。「基盤支援を必要とする人々とそのニーズを把握する」として、「基盤領域」に相当する買い物支援などのいわゆる「見守り」支援に該当する課題を対象とした。第2には、地域福祉プログラムの「地域」について住んでいる「場所」に着目し、「基盤支援を必要とする人がもれなくカバーされる体制をつくる」（小地域といったゾーンを既定し、そこで「漏れを防ぐ」ことがプログラム内容に含まれている。第3は、「それを支える安定的な地域の自主財源確保に取り組み」として、税金、保険料、自己負担とは異なる「第4のポケット」としてのファンドを確保することがプログラムに取り入れられている。これらの3原則を守るかぎり、自由な使途を認めるといって、地域福祉のプログラムミニングとして大いに注目できる。反面、成果を出すという政策推進上の判断から地域福祉のプログラム内容を詳細に規定しすぎた面もあって、地域性を反映させるための政策原理としてはやはり硬直的な要素を含む結果となっている。

もちろん、「安心生活創造事業」は、これまでの国の一方通行による地域福祉の推進政策とは異なっており、その実践原理を市町村から吸い上げ、そのプログラム内容をもとに政策化を図ろうとするものである。制度で解決しえない問題に対応する実践の組織化が実践的に取り組まれ、その蓄積の「読み解き」を経て政策化を始めようとする方法

は、図1のボトムアップ型に相当するものと言え  
る。しかし、現場での実験的な実践との距離で言  
うと、国との距離はあまりにも遠く、またそのプ  
ログラムにおいても、普通化を目指すあまり  
地域性を喪失する傾向にあることは否めない。そ  
して「安心生活創造事業」の結果をどのように活  
用するのか、国は明確な政策上の仮説をもってい  
るとは言えない状況もあり、またそのための新た  
な財源の展望も見られないという現状にある。

### 3. 地域福祉の再構築のための「あり方研」

基礎構造改革(1997年～)の論議から10年が経  
過する2007年に、「地域福祉の再構築」をテーマ  
にした政策論議がスタートした。中村秀一社会  
・福祉局長(当時)は、私的研究会である「あり方  
研」を通して、「地域福祉政策の空白の10年」を  
克服しようとしたと言えなくもない。研究上の論  
点は、社会福祉法に引き寄せて言えば、第4条の  
2つの「地域住民」(対象と主体)を、同時に政  
策対象とする政策の構築というところである。つま  
り、対象別社会福祉制度がうまく機能しない結果  
生じている問題をどう解決するのか、地域福祉  
の実践主体である地域住民(組織)をどう政策上  
位置づけるのかということである。「地域福祉の  
世界」における政策パラダイムの浸透上避けられ  
ない2つの課題と言える。これらの課題に並行し  
て取り組んでいる実践の現状分析が丁寧になさ  
れ、そのための政策課題が検討されたと言える。  
これにより、当初否定的に見られていた社協によ  
る地域援助についてもその潜在力が注目される結  
果となった。

小地域単位の福祉活動について、組織的取り  
組みの意義と政策化の必要が論議されたが、社会  
福祉法の改正にまでは至らなかった。実践組織の  
主体化の場として、小地域単位の地域福祉計画  
の策定が提起された。その面からも社協への再評  
価が進展する結果となった。しかし、地域的にそ  
の實力や潜在能力に格差をもつ社協を、市町村行  
政が再評価することを誘導するという成果を出す  
ところまでは進まなかった。それは、「あり方研」  
と前後して導入された先の「地域福祉活性化事

業」への市町村の関心の低さとなって表れてもい  
る。なお、「あり方研」の内容と評価については、  
三本松政之(2009)において簡潔に整理されてい  
る。

### III 政策主体としての都道府県への注目

制度外ニーズに対応する新たな地域福祉プログ  
ラムの開発は、より実践現場に近い都道府県のほ  
うが有効である。地域福祉のプログラム開発とし  
ての都道府県地域福祉政策は、この10年間を通じ  
て実体化しつつある。もちろん、都道府県にお  
いて格差があることには留意しつつも、市町村に  
おける地域福祉行政の基盤が脆弱な状況を踏まえ  
れば、都道府県の役割を強調すべきと考える。図  
1において、国と同列に都道府県を並べて図示し  
たのは、こうした判断からである。なお、都道府  
県における地域福祉の政策主体化については、平  
野隆之・橋原美樹編『地域福祉プログラム—地方  
自治体による開発と推進—』(ミネルヴァ書房、  
2009年)において論じているので参照されたい。

都道府県におけるこの間の地域福祉のプログラ  
ム化として代表的なものは、次の3つである。  
第1は縦割りの社会福祉制度の限界に対応した  
「共生型ケア」の政策化の取り組みである。「共生  
型ケア」と言われる実践の政策化は富山県でス  
タートし、その後熊本県や長野県、さらには佐賀  
県・高知県に普及している。その詳細は先着に譲  
るが、内閣府による共生型を指向した「フレキシ  
ブル支援センター」の政策構想を受け、高知県で  
は「あつたかふれあいセンター」として政策に着  
手している。他方、早期に共生ケアの政策化に関  
心を示していた長野県や滋賀県では、知事の主導  
性における転換などから停滞状況に陥っている。

第2は、地域福祉の推進を目的とするソーシヤ  
ルワーカーの配置に関する政策化である。これは  
大阪府が先の「地域福祉活性化事業」に先行して  
取り組んだものである。先行する社協のコミュニ  
ティワーク実践の蓄積の上に構想された基盤整備  
型の地域福祉プログラムの開発と言ってよい。府  
のコミュニティソーシャルワーカー配置促進と

いった基盤整備事業は、豊中市や堺市などの取り  
組みをみると、制度の「はざま問題」への接近や  
解決に向けての連携方法を蓄積してきていると評  
価できる。

第3に注目すべきは、新たな問題に対する社会  
的包摂のための地域福祉プログラムの開発であ  
る。大阪府における社会貢献事業や北海道での制  
度化要求の取り組みである。大阪府では、公民協  
働によるセーフティネット事業として、大阪府社  
会福祉協議会老人施設部を中心としながら、社  
会貢献支援員の配置や社会貢献基金の創設とい  
った「社会貢献事業」の取り組みを行い、注目され  
る。北海道は、釧路市の実践を1つの「芽」と  
して、国に「コミュニティハウス」の社会福祉  
事業としての制度創設、言い換えれば地域福祉プ  
ログラムの法定化を道州制の提案の一環として  
行っている。いずれも市町村における地域性を踏  
まえた新たな包摂型のプログラムの政策化を展望  
したものである。

そのプログラム上の特徴は、制度からの排除に  
対して、社会福祉法人やNPO法人が新しいアク  
セスや参加の「仕掛け」をつくり出し、その実績  
や有用性を踏まえて、行政あるいは制度自体の非  
除性を改善することを目指すものとなっている点  
である。また、社会的排除が「表明」の機会から  
の排除を問題にしていることに対応して、当事者  
場からの当事者が必要とするサービス開発が進む  
ことを展望している。もう1つの特徴は、どこか  
らでも接近できる脱対象別の事業展開が試みら  
れ、だれもが来ることができ居場所・拠点を確  
保(福祉のユニバーサル化)が目指されることで  
ある。社会的排除が問題の重なりをもつことか  
ら、ある問題解決に特化することでは解決できな  
い点を克服している。

以上の取り組みは、地域の実践履歴を踏まえて  
政策化されたものであり、文字どおり「地域産の  
政策化」と言えるものである。この点での都道府  
県の試行錯誤は、価値ある取り組みと言える。

## IV 地域福祉計画と社会福祉行政 イニシヤティブ

地域福祉プログラムの国庫補助事業とは別に、  
国は地域福祉推進のツールとして地域福祉計画を  
用意し、市町村に対して策定を誘導している。市  
町村は地域福祉計画策定の場を確保し、地域福祉  
の実践主体である地域住民、事業者およびボラン  
ティア団体などの参加を得ながら、各主体の役割  
とともに行政の果たすべき役割を協議し、それら  
をプログラムとして計画項目に盛り込む。計画を  
市町村が責任をもって実施に移すことによつて、  
実践主体は地域福祉の推進に取り組み動機や条件  
を獲得する。これらの3つの段階がうまく運動し  
て初めて、地域福祉計画が政策化したと言える。  
なお、2009年3月末における市町村における地域  
福祉計画の策定状況は、市部が63.6%、町村部が  
27.1%であり、市部に比べて町村部の策定率が低  
い水準にとどまっている。さらにその実施状況に  
ついては、進行管理の不十分な状況が懸念されて  
いる。こうした現状は、3つの段階がうまく運動  
していない結果でもある。

3つの段階の発展段階において、国は誘導策と  
して国庫補助事業を十分に活用できなかつた。国  
庫補助事業で誘導すべきかどうかの判断が分かれ  
るとしても、計画に盛り込まれたプログラムの実  
施促進のために発動される財政支援が不十分な状  
態では、現実問題として地域福祉計画の政策手段  
化は魅力のないものとなってしまいます。もともと地  
域福祉計画は、地方分権という政策環境や盛り込  
むプログラムが標準化あるいは法定化できないこ  
となどもあり、国による指導性を発揮できる余  
地は乏しい。第2段階では、ほかの社会福祉計画  
の二重二重把握を住民参加を進めるといった方法が  
多く採用された結果、3つの実践主体(第4条)  
の組織的な要素が後方に退く結果となつてい  
る。この点でも、計画策定が終わると、その後の  
参加意欲が減退するという結果を招いている。第  
3の段階の実施については、特に地域福祉という  
これまで社協に依存してきた領域の中で、地域福

社行政組織さらには地域福祉の行政事務を明確にできていないなど計画実施の組織的条件が不十分であった。とりわけ町村部には、地域福祉行政を担う専属職員を配置する余地はなく、地域福祉計画の担当者(兼務)任せとなり、計画の進捗管理業務においてなおさらその負担を受け止めきれない組織環境にある。

その意味では、国の地域福祉計画の策定指針が、「一人ひとりの地域住民への訴え」と題されたメッセージとともに出された意義を認めつつも、その訴えはむしろ市町村の首長や行政職員に對しても出される必要があったのではなかろうか。地域福祉計画の特徴は、住民参加にあることにも、実は「行政参加」にあることの認識が必要である。「地域福祉の世界」を経験してこなかった行政は、地域福祉計画を通して「地域福祉の世界」に参加することが求められたのである。とりわけ、社会福祉行政全体の中で、地域福祉行政の展開にイニシアチブをもつには、これまでの行政運営の原理とは異なる、自発性に根ざしプロセスが重視される「地域福祉の世界」の原理を学ぶ必要がある。基礎構造改革にもかかわった平野方紹(2007)は、期待された地域福祉という政策ベクトルがほかの制度改革との「ぶれ」に遭遇している点を指摘し、その「ぶれ」を修復する方法として、地域福祉計画をどう活用するのかが問われているとしている。

地域福祉のイニシアチブが求められるものと見て、介護保険のシステムと地域住民との協働と調整を目的とする地域密着型サービスの領域がある。もともと地域密着型サービスに代表されるような地域ケアは、地域に密着したケアが提供されること、専門職だけでなく地域住民がその提供に参加すること、利用者の地域社会での関係が益がることが機能的には期待されている。それゆえ、地域ケアは地方自治でいわれている住民に最も身近な基礎的自治体によって遂行されるべきとする近接性あるいは補完性の原理が作用する代表的な分野とされ、本来地域福祉の推進として機能すべきプログラムと言える。社会福祉法第4条に示された「社会福祉を目的とする事業を営業者」に

よる地域福祉の推進への参加を、地域福祉計画を通じて政策化するためには、この地域ケアの領域が有効と言える。この点については、筆者は、地域福祉の推進力を「地域の福祉力」と「福祉の地域力」との合成によって形成することを提案している。社会福祉の専門職による地域福祉の推進へかわかる「福祉の地域力」という新たな政策視点提案した<sup>9)</sup>。なお、「福祉の地域力」が「地域の福祉力」を管理したり、活用したりする一方通行的な関係は、地域福祉の推進力とはならない点に留意されなければならない。地域福祉行政は、専門機関による地域福祉実践への誘導を図ることによって、社会福祉行政内でのイニシアチブをポトムアップで進める条件を手に入れたのではなかろうか。

## V まとめにかえて

### 一 地域福祉推進の政策課題

本稿で触れてきた3つの政策主体の試行錯誤へのコメントを踏まえ、地域福祉推進の政策パラダイムの定着に関する課題をまとめたい。それらは、ポトムアップ型の地域福祉の政策化とその推進における政策主体(国・都道府県・市町村)の課題というところになる。

第1に、国レベルの政策課題であるが、ポトムアップ型としての地域福祉プログラムの開発には距離があり、それは都道府県に任せて、幅広い政策展開を指向することが必要である。橋本一三郎(2006)は、地域福祉政策における概念拡張を主張し、「地域」における「福祉政策」としての性格を強めることを提案している<sup>10)</sup>。さらに、地域福祉の推進の手段である地域福祉計画は、その計画レベル、政策レベルにおいても政策的なインパクトをもちえていないので、従来の「地域福祉」を止揚し、雇用や地域経済をも範囲とする政策となるべき時代であることを強調する。これは国主体の政策展開として妥当のではなかろうか。ただし、「地域福祉の世界」における地方自治体の政策主体としての条件を確保することも、国の役割である。そのためには、地方主権として

の税源移譲が不可欠と言える。第2に、市町村地域福祉の格差の是正と地域特性の優先を目指す地域福祉政策の主体として、都道府県を位置づけることである。図1のプログラミンングの場として「地域福祉のあり方研究会」を都道府県単位で開催することを提言したい。先に示した国の地域福祉政策の拡張に伴って、都道府県が、地域格差と地域特性を踏まええた独自の政策パラダイムを構築する必要がある。地域福祉支援計画として取り組む現状分析や目標設定の作業では、政策パラダイムの自由な発展は認められない。ポトムアップ型政策パラダイムを実現するカギを握っているのは都道府県である、という認識そのものの確認が重要であり、そのためには計画の場でなく研究会という場が意味をもつ。こうした研究会の場で役割発揮が求められているのが都道府県協であり、国の「あり方研」のところで触れた「市町村による社会協働局の再評価」についての論議に取り組むよう都道府県行政に働きかける使命をもつ。滋賀県協との研究事業で明らかになったのは、「地域福祉の事務局機能」の整備に関する政策課題を論議することによって、かかる再評価の契機があるということである<sup>11)</sup>。

第3に、市町村の課題としては、地域福祉計画の場を通じた地域福祉の政策選択を挙げておきたい。地域福祉計画への期待は、指針に見られるように縦割りで行進む対象別社会福祉の総合化である。たしかに社会福祉の共通の基本事項としての位置にある「地域福祉の推進」に期待されている目標ではあるが、総合化に着手することは、先にみた地域福祉イニシアチブにおける評価でも限界がある。その意味では、「福祉の地域力」として提起した方向への政策選択によって、地域福祉計画の場を通して専門職の実践主体化を図りながら、当該制度福祉との合意形成を進めるといった手順が必要となる。そのことを踏まえ、地域福祉計画の構成要素を、①地域福祉推進のための条件整備、②専門職参加による地域ケアなどのプログラム化、③地域住民の主体的な実践プログラム、④利用者の利益保護のための対象横断的支援な

ど、当該地域における優先度や実現可能性の政策選択の結果として、かなり弾力的に組み立てられるとの判断が重要となる。政策選択の結果として計画目決定すべきであり、ニーズ把握が直接計画目決定を決定するものではない。

最後に、大橋謙策(2009)は、「あり方研」で協議プロセスに促されて、地域福祉研究者が政策化の議論において、明確なパラダイムを出してきたのか、という問いかけをしている<sup>12)</sup>。かかる問いかけが、本稿の背景にある。こうした問いかけに對して、国、都道府県、市町村といった政策主体、社会福祉法第4条のいわゆる3つの実践主体に加えて、地域福祉研究者をも主体の位置に置くことを提案する。その試みの1つは、地域福祉のナキスト、平野隆之・原田正樹「地域福祉の展開」(放送大学教育振興会、2010年)での研究者の役割整理である。もう1つが、研究実践としての、高知県と滋賀県における「研究会事業」の取り組みである<sup>13)</sup>。その詳細は別稿に譲るが、都道府県レベルでの地域福祉の政策パラダイムの形成を重視した研究実践に相当するもので、今後ともその作業を深めていきたいと考えている。本稿は、そのような取り組みの中での中間報告の側面をもつものである。

### 注

- 1) 日本地域福祉学会の地域福祉計画研究会プロジェクトの調査結果である。牧里寿治・野村定久編著「協働と参加の地域福祉計画—福祉コミュニティの形成に向けて—」(ミネルヴァ書房、2007年、135ページ)を参照されたい。
- 2) この点に関して、武川正吾は書評「(書評の意) No. 582. 有斐閣、2009年、50-54ページ」の中で、「社会福祉学における政策と実践」という伝統的な二分法に従えば、地域福祉推進は実践の領域に属するものだと考えられてきた。これを反転させたところに氏の理論の斬新さがある」としつつ、「従来のコミュニケーションワーク至上主義の地域福祉の世界を、政策としての地域福祉推進という21世紀の新しいコンテクストのなかで脱構築しようとするもの」(いずれの傍点も筆者)と形容している。
- 3) 平岡一「高齢者ケアの動向と本研究の意義と課題—福祉政策研究の観点から—」(冷水豊編著「地域生活の質」)に基づく高齢者ケアの推進—フォーラムケアとインフォーマルケアの新たな関係をめぐって—、有斐閣、2009年、311-321ページ)において触れて

- 4) 三本宏政之「2009年度学界回顧と展望 地域福祉部門」(『社会福祉学』Vol.50-3, 日本社会福祉学会, 2009年, 176-191ページ)を参照。
- 5) 大阪府社会福祉協議会社会貢献推進室「コミュニケーションワークと社会貢献支援員」(『月刊総合ケア』Vol.15 No.12, 医療薬出版, 2005年, 17-20ページ), 望田隆一「公民協働によるセーフティネット構築の可能性—大阪府社会福祉協議会社会貢献事業の事例を通して—」(『地域福祉研究』No.36, 日本生命学会, 2008年, 84-94ページ)を参照。
- 6) 平野隆之「計画研究—地域福祉のフィールドから—」(岩田正美・小林良二・中谷陽明, 稲葉昭英編『社会福祉研究法—現実世界に迫る14レクチャー—』, 有斐閣, 2006年)において提示したものである。
- 7) 平野方昭「地域福祉推進のための計画と財政」(『社会福祉研究』第99号, 鉄道弘済会, 2007年, 44-50ページ)を参照。平野方昭は「社会福祉法施行の5年間を振り返って—社会福祉基礎構造改革を中間評価してみよう—」(『社会福祉研究』第93号, 鉄道弘済会, 2005年, 2-9ページ)も著している。
- 8) 平野隆之「地域ケアと地方財政」(吉本憲一・遠藤宏一編『セミナー—現代地方財政—』, 勁草書房, 2006年)。
- 9) 全国社会福祉協議会地域福祉部編『地域福祉をすすめる力—著てよう、活かそう「地域の福祉力」—』, 全国社会福祉協議会, 2007年。
- 10) 栃本一三郎「地域福祉政策と地域社会の再構築」(大

- 11) 松浦・松村祥子編『福祉政策Ⅰ 福祉政策の形成と実施』, 放送大学教育振興会, 2006年)を参照。
- 12) 滋賀県市町社会福祉協議会連合会・滋賀県社会福祉協議会・日本福祉大学地域ケア研究推進センターの共同研究事業として「社会福祉強化研究会」を3年間実施する中で、地域福祉の事務局機能を、①小地域における推進装置(地区社協等)の支援、②専門職の「福祉の地力」の支援、③制度の抜本的な見直し、④地域福祉の支援、⑤財政支援の確保として整理し、その機能を社会福祉協議会がどう担うのか、行政からの評価を受けつつ、その財源確保に結びつけていくことを提議している。なお、研究報告として、DVDを発行している。
- 13) 大橋謙策「学会フォーラム 基調講演 地域における『新しい福祉—』」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—」(『社会福祉学』Vol.50-1, 日本社会福祉学会, 2009年, 158-163ページ)。
- 14) 高知県での「研究会事業」の取り組みについては、朴啓美・平野隆之「稲道陣営による地域福祉政策化の実践的研究—高知県「ステアアップ研究会事業」を通じて—」(『地域福祉研究』No.38, 日本生命学会, 2010年)および朴啓美・平野隆之「研究会事業」という地域福祉研究者の新たな実践現場—高知県での取り組み事例から—」(『地域福祉研究』創刊号, 日本社会福祉学会, 2010年)において紹介されている。なお、滋賀県での研究会事業については、前掲11)を参照のこと。

阪野賢著

市民福祉教育の探究—歴史・理論・実践—

A 5判 255ページ 2,500円(本体) 2009年 みらい

21世紀はガバナンスの時代と言われ、いかに自治体主導から住民主体のまちづくりへ転換していくかが問われている。そのような時代の中で、「市民福祉教育」を通して主体的・自律的・能動的な実践主体としての住民形成を図ることの必要性を説いたのが本書である。本書は、福祉教育の実践と研究に長年携わってきた著者が、学校福祉教育と地域福祉教育を融合させた「市民福祉教育」について追究し、その構築を図りたいという想いのもとに編み上げた集大成とも言える書である。

著者は、「市民福祉教育」を探究するにあたって、「歴史」「理論」「実践」という3つの要素が相互に関係していることを重要視している。第1章から第3章までは「歴史」、第4章から第9章までは「理論」、第10章から第13章までは「実践」についてそれぞれ論述されている。「歴史」については、明治40年代以降の「地方改良運

特集：社会福祉法10年を検証する—課題と展望—

〈各論〉

社会福祉サービスの質の向上と第三者評価

— 児童養護施設の場合 —

福島 かず 雄  
社会福祉法人共生会理事長

はじめに

国は社会福祉事業について、措置制度は利用者の権利擁護が薄らいで、サービスの質の向上につながらない仕組みであり、利用契約制度でなければ、利用者の権利擁護が果たせないとした。利用契約制度では、利用者が選択権と自己決定権をもち、利用者と事業者が対等な関係になると説明された。そこに真っ向から異論を唱えたのは全国児童養護施設協議会(全養協)である。措置制度でも運用次第で利用者の権利擁護は果たせると、またサービスの質の向上も果たせると反論したのである。

その背景には、1968年の「国際人権年」に、松島正徳初代会長が「子どもの人権」について、真重な提議をしたことがあった。松島氏はそれまでの認識を新たにして、「福祉権」の享受は、人権問題として正当に取り組みすべきだと全国の施設長に働きかけをした。そして、同年の12月に、NHKおよび朝日新聞厚生文化事業団との共同で、「子どもの人権を守るために」と題した公開討論会(人権集会)を開催し、この人権集会はその後10年間継続された。いまだ子どもの人権意識が希薄な時代に、子どもの人権視点に立つて要請の問題に迫ったことは大きな反響を呼んだ。この10年間の人権集会の資料として、全国各地の施設

敷から寄せられた子どもの作文集が、「泣くものか—子どもの人権10年の証言—」(連記書房, 1977年)として刊行され、毎日出版文化賞を受賞し、高い評価を得た。これらは筆者にとり、子どもの人権とは何かを学ぶ貴重な体験であった。子どもの権利の中核は、生存の権利であり、発達と学習の権利である。こうした権利が保障されなければ、子どもの将来にわたっての可能性を伸ばすことは不可能になる。そして発達段階のそれぞれに合った、豊かな人間らしい生活環境、人間関係を保障しなければ、将来の諸権利も守られなくなる。そして成人になってからの諸権利も、実のないものに滞る。その上、子どもにかかわる社会福祉実践者は、子どもの権利の擁護者という立場にあるが、実践内容、実践方法によっても子どもの権利侵害の加害者に転じうる立場にある。したがって、子どもの人権への深い理解と鋭い人権感覚をもつことが必要である。

著者は児童養護施設界を代表して、当時の厚生省が設置した「児童福祉施設サービス評価基準項目策定検討委員会」の委員、さらには全国社会福祉協議会が設けた「苦情解決の仕組み」の委員を務めた。措置施設でも利用者の権利擁護施策を実施しなければならぬとの思いから、今日まで取り組みが続いている。とりわけ第三者評価については、基礎構造改革が提言されたから、サービスの質の向上策として、児童養護施設においても、利



## 「小地域ネットワーク活動支援データベース管理ソフト」の 開発と設計思想

——要援護高齢者への見守り活動の評価ツール——

齊 藤 雅 之 也  
平 野 隆 欽 也  
藤 田 田 佑 子  
奥 田 田 佑 子

### 要旨

本研究では、住民同士による地域の要援護高齢者への見守り活動（小地域ネットワーク活動）の重要性と課題を踏まえて、「小地域ネットワーク活動支援データベース管理ソフト」の試行版を開発した。本ソフトでは、要援護高齢者と間接的な支援者を含めた協力員の基本情報をデータベース化することによって、小地域ネットワーク活動事業の明確化と達成度の向上、および、当活動にかかる管理業務の負担軽減を図った。それと同時に、本ソフトは、①要援護高齢者にとって必ずしも親しい人に含まれない程度の近隣関係の模様をダイアド単位で正確に把握できる点、②要援護高齢者の社会的ネットワークの経時的な変化を把握できる点、③通常の社会調査を拒否しがちな人を含めて要援護高齢者の基本情報を広範に収集できる点、④地域福祉実践の効果評価に必要なデータを提供する点において、関連する実証研究によって意義のあるツールになると考えられる。今後の課題としては、本ソフト導入による職員の業務負担軽減に関する検証作業のほか、要援護高齢者に関する付加情報の選定や現場での個人情報取り扱いに関する方針の整理、他地域における同種の活動への汎用性の検討などが残されている。

キーワード：高齢者、見守り、小地域ネットワーク活動、評価ツール、設計思想

## 「小地域ネットワーク活動支援データベース管理ソフト」の 開発と設計思想

——要援護高齢者への見守り活動の評価ツール——

齊 藤 雅 之 也  
平 野 隆 欽 也  
藤 田 田 佑 子  
奥 田 田 佑 子

1. はじめに

「社会的な支援を要する人びとに対する社会福祉のあり方検討会(2000年)」にはじまり、「これからの地域福祉のあり方に関する研究会(2008年)」では、社会的孤立の問題に言及され、「地域住民のつながりの再構築」や「地域においてあるべきネットワークの形成」が地域福祉推進の重要な課題として関心を集めている。とくに、国立社会保障・人口問題研究所(2010)によれば、2025年には高齢者世帯のうち独居が最も多くを占め、2030年には37.7%を占めると推計されており、一人暮らし高齢者を地域で支える仕組みづくりの重要性は、今後一層高まるものと考えられる。

実際に、近年では、千葉県孤独死対策モデル事業(2006～2007年度)や厚生労働省の「孤立死ゼロ・プロジェクト」による全国78ヶ所の先進的な地域事例(2007年度)が報告されているほか、研究レベルにおいても、高齢転居者への孤立予防プログラムの評価研究(斎藤ら 2006)や高齢者の孤立防止にむけた介入研究のレビュー論文(Cattan et al. 2005)などが発表されている。しかし、これまでのところ、対象者を特定の場所に集めるサロンのような活動に着目したものや圧倒的に多く、要援護高齢者への見守りに焦点をあてた研究は必ずしも進んでいない。サロン活動にはもともと孤立していない人が参加しやすく、孤立しがちな高齢者はより取り残されやすい(岩田ら 2004)ことを考慮すると、少なくとも高齢者の社会的孤立との関連においては、一人暮らし高齢者に対する地域での見守り体制を把握・評価することが重要であると考えられる。

こうした地域住民による見守りに対して、地域福祉研究の分野では、学区単位や地区単位、町内会単位における小地域福祉活動プログラムの一つとして、「小地域ネットワーク活動」と呼ばれるものがある。小地域ネットワーク活動とは、地域住民が中心となって近隣の要援護者一人ひとりの状況を話し合い、要援護者に対して見守りや声かけを行うものであり、主に社会福祉協議会が事務局を担っている(松永ら 2002; 上野谷ら 2007)。しかし、小地域福祉活動の中でも、各種のサロン活動が全国的に普及しているのに対し、この小地域ネットワーク活動は必ずしも広く普及・定着しているとはいえない。その背景には、サロン活動とは異なり、小地域ネットワーク活動の運営には、要援護高齢者の把握と支援者の確保だけでなく、見守りに際して地域住民が中心となる話し合いの場(ネットワーク会議)の組織化が必要であること、さらに実際には、そのネットワーク会議に関する管理運営業務の負担が相当に大きいことなどが考えられる。たとえば、高知県A社会福祉協議会の小地域ネットワーク活動では、200名弱の要援護高齢者に対して、250名前後の見守り協力員と300名程度の直接見守りはしない協力員を組織していた。そのうえで、年2回のネットワーク会議に際しては、20名程度の民生児童委員担当地区ごとにこれらの関係者を整理する必要がある。手作業による管理のために膨大な労力が割かれ、処理上のミスもあるという問題を抱えていた。とくに要援護高齢者と協力員には、それぞれ死亡・転出・新規参加という出入りがあるだけでなく、多くの協力員は複数の役割を兼務しているため、

実際には非常に複雑なデータを扱わざるをえなくなっていた。こうした中で、一人の要援護高齢者がおおよそ何人くらいに見守られていて、一人ひとりの協力員は何人くらいを見守っているのか、さらに、要援護高齢者と協力員の動向など、当該活動の実績把握すら容易ではないという状況にあった。

以上の背景を踏まえて、本研究では、小地域ネットワーク活動という一人暮らし高齢者に対する地域住民の見守りに着目し、当該活動における要援護高齢者と各種協力員の両者に関する情報管理システムとして「小地域ネットワーク活動支援データ管理ソフト」の試行版を開発した。本稿では、当該ソフトの開発に際しての設計思想を述べた上で、その地域福祉実践における意義と同時に、関連領域における実証研究への意義と今後の課題に関する考察を行った。

なお、小地域ネットワーク活動については、小地域福祉ネットワーク活動、小地域ネットワーク、在宅ネットワーク、小地域ネットワーク会議、地域福祉ネットワーク、小地域ネットワークづくり推進事業などのさまざまな呼称があり、必ずしも統一されていない。そこで、本稿では、当該活動全体を表すものを「小地域ネットワーク活動」とし、当該活動の一環として開かれる住民同士の会議を「ネットワーク会議」と表現する。また、日本福祉大学地域ケア研究推進センターでは、高齢者介護分野において介護保険給付実績分析ソフト(平野ら 2008)、障害分野において障害者自立支援給付分析ソフト(佐藤ら 2009)の開発・普及に取り組んでおり、本ソフトは、地域福祉分野における評価ツールの一つとして位置づけている。

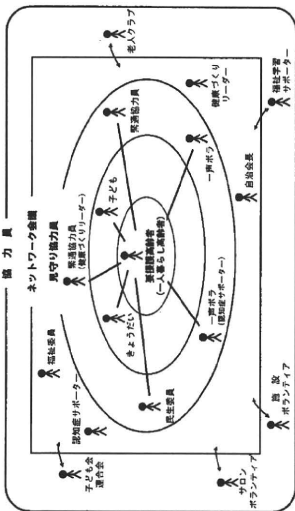
2. 「小地域ネットワーク活動支援データ管理ソフト」の設計思想

本ソフトの設計に際しては、小地域ネットワーク活動の普及・定着にむけた現状の課題を踏まえて、当該活動の事業目的をより明確にして達成度を高めること、および、事務作業の負担を軽減させることを前提にして、以下の4点を重視した。

1) 広範な小地域ネットワーク活動協力員の把握

第1に、本ソフトでは、小地域ネットワーク活動を通じて、誰を支援しているのかの把握と同時に、活動の担い手を確保・支援するために今後関わる可能性のある潜在的な支援者を含めて情報を蓄積し、より広範な協力員のデータベースを構築できることを基本思想として重視している。実際に、A社会福祉協議会の小地域ネットワーク活動では、一人の要援護高齢者に対して、子どもやきょうだいのほかに、近隣住民のなかで各種の協力員を組織化していた(図表1)。とくに、協力員にはいくつもの段階があり、直接見守りをする人(見守り協力員;当該地域では一声ボランティアないし緊急通報装置協力員に登録した人)だけでなく、認知症サポーターや福祉委員等の見守りはしないがネットワーク会議には参加する人、さらに、ネットワーク会議にも参加しないが必要なときに情報提供を行う人(協力員)までが小地域ネットワーク活動の協力員に含まれていた。通常の見守り活動の評価ツールであれば、見守りの対象者と支援者のみを把握すれ

図表1 データ管理ソフトの基本思想  
 <小地域ネットワーク活動のイメージ>



ば十分だが、地域福祉実践の持続性および波及性という点では、当該活動に関わる協力員を幅広く把握することに重要な意義がある。とくに、このように一人暮らし高齢者に対して地域福祉に関わっている協力員の広がり明示することによって、小地域ネットワーク活動という地域福祉実践を累積させるための条件形成・フォーメーション（平野 2008）の把握にもつながるものと考えられる。

2) 協力員データと要援護高齢者データの蓄積と集計

第2に、本ソフトでは、個々の協力員および要援護高齢者に関する基本情報を蓄積・集計できただけでなく、誰が誰を見守っている（誰に見守られている）のかを把握できることを重視している。具体的には、図表2に示したように、協力員と要援護高齢者という2種類のデータベースを作成する。はじめに、協力員については、性別、年齢（生年月日）、住所地区とあわせて、活動内容として、ネットワーク会議において中心的な役割を担う民生児童委員、直接見守りを行う「一声ボランティア」や「緊急通報装置協力員」のほかに、福祉委員や「健康づくりリーダー」など、当該協力員が関わっているものすべてにチェックを入れる形式になっている。これによって、小地域ネットワーク活動に関わる協力員の情報を同一形式のなかで管理することができる。協力員の基本属性や地域別の相違などの把握が容易になるものと考えられる。なお、当該地域では、「一声ボランティア」と「緊急通報装置協力員」が見守りを担っていたが、活動の実状に合わせて、それ自体を独自に設定できるようになっている。また、前述した協力員の広がり考慮して、活動内容の選択肢については随時追加できるように設計している。

そのうえで、要援護高齢者（一人暮らし高齢者）については、性別、年齢（生年月日）、住所地区のほかに、当該高齢者に対して、担当地区の民生委員は誰で、「一声ボランティア」および「緊急通報装置協力員」として誰が関わっているのかを登録された協力員の中から選択する形式

「小地域ネットワーク活動支援データ管理ソフト」の開発と設計思想

図表2 協力員と一人暮らし高齢者の基本情報  
 <協力員データ>

<一人暮らし高齢者データ>

になっている。これによって、図表1の矢線で表したような、一人ひとりの要援護高齢者に対して見守りによって直接関わりのある人びとを正確に把握することができる。そのほかに、当該高齢者に関する情報として、現在の利用しているサービス（いきいき百歳体操、ふれあいサロン、介護サービス等）、現在の困りごとの種類（食事・買物、通院、ごみ出し、生活不安、介護、認知症への対応等）、今後主に対応する主体（民生委員協議会、社協、包括支援センター等）を入力・集計できるようにしている。なお、当該高齢者のケース記録用として、困りごとの具体的な内容、課題解決への取り組み、対応の結果については、自由記入の形式で記録できるようにしている。

3) ネットワーク会議にかかる関係者台帳の作成

第3に、本ソフトでは、小地域ネットワーク活動の根幹であるネットワーク会議の円滑な運営を支援することを基本思想の一つとして位置づけている。前述の通り、一連の小地域ネットワー

図表3 ネットワーク会議関係者台帳の出力例

氏名	出生	住所	電話番号	未納状況
一	A	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	000-0000	保護協力員
二	B	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	000-0000	認知症サポーター
三	C	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	000-0000	福祉委員、老人クラブ
四	D	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	000-0000	健康づくりリーダー
五	E	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	000-0000	福祉学習サポーター
六	F	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	000-0000	子ども会役員
七	G	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	000-0000	子ども会役員
八	H	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	000-0000	子ども会役員
九	I	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	000-0000	子ども会役員
十	J	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	000-0000	子ども会役員

(以下、省略)

ク活動に関わる業務のなかでも、ネットワーク会議にかかる管理業務の負担が相当に大きく、膨大な事務作業によって本来の支援機能が衰退しているとするは深刻な問題といえる。とくに、当活動の持続性を考慮すると、今後さらに幅広い協力員の情報を扱う必要がある。その管理業務の負担軽減を図る必要がある。そこで、本ソフトでは、前述した協力員データに基づいて、民生委員の担当地区ごとにネットワーク会議に召集する団体や関係機関などの台帳を容易に作成できる機能を付加している。図表3は、この機能によって出力できる台帳のイメージである。とくに、この台帳では、多くの協力員が複数の役割を兼務していることを考慮し、会議に召集する団体や関係機関の優先度に対応させて、個人名が重複して出てこないように情報を管理している点に特徴がある。

4) 要援護高齢者と協力員に関する履歴の蓄積・閲覧

第4に、本ソフトでは、より有益なケース検討の素材提供と当該活動に関する効果評価を想定して、要援護高齢者と協力員に関する過去の履歴を蓄積し、時系列データを構築できることを重視している。具体的には、集計用データだけでなく、困りごとの具体的な内容や課題解決への取り組みなどの自由記入を含めて、新規の情報を更新すれば、自動的に過去の情報は全て履歴として残るようになっている。これによって、一人ひとりの要援護高齢者が誰に見守られてきて、どういった課題を抱えてきたのかを容易に提示することができる。こうした過去の経緯を踏まえた情報整理が進むことによって、たとえば、各種の協力員を集めるネットワーク会議においても、より有意義なケース検討につながるものと考えられる。また、多時点にわたる情報が蓄積されることにより、小地域ネットワーク活動の推進が要援護高齢者に及ぼした効果や近隣住民による見守り活動そのものの変化について、実践者も分析可能になることも重要な点である。とりわけ、社会福祉協議会の職員が、こうした地域福祉活動の動向を正確に把握できるようになることは、

「小地域ネットワーク活動支援データベース管理ソフト」の開発と設計思想  
当該活動の説明責任を果たす上でも、また、活動の持続性を担保する上でも重要な要素になると考えられる。

3. 関連領域の実証研究への意義

以上のように、本ソフトの設計に際しては、小地域ネットワーク活動のより円滑な推進と普及という実践的な課題に対応できることを第一に重視している。しかし、それと同時に、本ソフトは、以下のような研究動向に対応して、関連領域の実証研究に対しても意義があるものと考えられる。

1) 親しい人に感定しない近隣関係の正確な把握

第1に、本ソフトでは、必ずしも親しいとはいえない人も含めて、高齢者の近隣関係をダイレクト単位で正確に把握できる点に特徴がある。高齢者の社会的ネットワークやソーシャル・サポートに関する実証研究は、これまで社会老年学 (social gerontology) の分野で数多くの蓄積がある (Akiyama et al. 1996 他)。他方で、とくに高齢者の近隣関係については、その測定方法は統一されていないが、「お互いに家を行き来するような間柄のご近所の人は何人くらいいますか (東京都老人総合研究所 2004)」といった設問や「気心の知れた仲と感じる人 (古谷野 2007)」の一部として把握されることが多かった。このため、一部では年賀状を用いて高齢者の弱い紐帯を分析した研究がある (矢部 1999) が、とくに近隣関係については、近隣の付き合い全体ではなく、一定以上「親しい関係」にある人に限定した分析が圧倒的に多いといえる。一方で、地域福祉活動で推進される近隣住民による見守りは、要援護高齢者自身も気づかない内に形成されているネットワークであり、さらに、従来のサポーター研究で把握された手段的サポーターによってサポートほど明確な支援を行っていないという点に特徴がある。このため、本ソフトによって把握される高齢者と地域住民との関係は、これまで捉えられてきた高齢者の近隣関係とは異なる側面に着目したものであり、より正確な高齢者の社会的ネットワークやソーシャルサポートの把握に寄与できるものと考えられる。

また、本ソフトでは、一人の要援護高齢者に対して、見守り等を行う協力員一人ひとりの情報をダイレクト単位で把握できる点も一つの特徴である。古谷野ら (1994) によれば、研究の主たる関心が高齢者の社会関係そのものの解明にある場合、精密な分析には、タイ (ダイヤド) やトライアッド) を単位とすることが不可欠であるとされている。しかし、実際の質問紙調査では、紙面を大幅に必要とし、回答者への負担が大きいく (とくに高齢者への自記式調査には不向きである) といった現実的な問題から、高齢者の社会的ネットワークについてダイレクト単位でのデータ解析は必ずしも十分に進んでいない。この点で、本ソフトは、高齢者本人への調査ではないが、地域福祉実践の蓄積を通じて、要援護高齢者と近隣住民との関係をダイレクト単位で把握できることの意味は大きいと考えられる。