

東京都社会福祉審議会
〈報告〉

地域福祉計画の評価と課題 —「全国調査」のデータ分析を通して—

2010年4月13日

和気康太
(明治学院大学)

これまでの研究歴(1)

■プロフィール

明治学院大学大学院博士後期課程満期修了、日本社会事業大学社会事業研究所研究助手、米国カリフォルニア大学バークレー校社会福祉大学院客員研究員(長寿科学振興財団海外派遣研究員)を経て、明治学院大学社会学部社会福祉学科に専任講師として着任。助教授を経て、2007年4月より教授。専門は、社会福祉学(社会福祉政策・計画論、社会福祉調査論)、社会老年学。

(参照) http://soc.meijigakuin.ac.jp/hukusi_gakka

これまでの研究歴(2)

■ 研究テーマ

近年の研究テーマは、下記の通りである。

(1) 社会福祉計画、特に地域福祉(支援)計画に関する実証的研究

(2) 介護保険制度および高齢者保健福祉に関する実証的研究(国際比較研究も含む)

(3) 地域福祉実践に関する評価研究(社会関係資本: Social Capital、ガバナンスの視点から)

※本日は、今期の審議会のテーマ設定と関連させて(1)に関する研究の視点から報告を行う。

地域福祉推進の社会的意味

■ 成長と福祉の乖離

→経済成長至上主義の終焉と生活の質の重視

■ 21世紀の日本は超少子・高齢社会

* 新しい社会システムの創造

ポイントは地域住民(利用者も含む)による地域福祉活動の推進であり、地域社会の再生である。

■ 地方自治体の役割

地域福祉の推進は、他の生活関連施策(医療・保健、教育、就労、住宅、環境、まちづくりなど)と並んで、あるいはそれ以上に大きな政策課題である。

地域福祉の基本的視点(Ⅰ)

■ 地域福祉の社会的文脈

日本社会を巡る環境変化: 国際化、少子・高齢化、情報化、分権化、民営化など→構造改革の必要性

■ 社会福祉における構造改革

* 社会福祉基礎構造改革の論議、「介護保険法」(1997年)の成立と介護保険事業の展開・改革、「社会福祉法」(2000年)の本格的始動(支援費制度への移行、地域福祉権利擁護事業と福祉サービス第三者評価事業の開始、地域福祉(支援)計画の策定、など)

地域福祉の基本的視点(Ⅱ)

■ 社会福祉改革の動向と地域福祉

社会福祉改革の動向: (1) 契約化、(2) 多元化、(3) 計画化、(4) 分権化、(5) 総合化

→ * 今後は、こうした原理・原則にもとづく新しいシステムへ日本の社会福祉は移行していくことになる。地域福祉は、これからの社会福祉のあり方を示す鍵概念(key concept)として、あらためて社会的な関心が高まっている。cf) 地域福祉の「主流化」(mainstreaming)、残余的(residual)な地域福祉から制度的(institutional)なそれへ

地域福祉計画の変遷(Ⅰ)

■ 地域福祉計画とはなにか

地域福祉計画とは「『地域福祉』を実現するために策定される社会計画(social planning)」である。→* 地域福祉計画の意味内容の変化

1) 1950年代から1970年代前半まで

地域組織化(community organization)の展開過程において策定される計画

2) 1970年代後半から1980年代まで

施設福祉から在宅福祉へ→社会福祉協議会が策定する在宅福祉サービスの供給計画

地域福祉計画の変遷(Ⅱ)

3) 1980年代

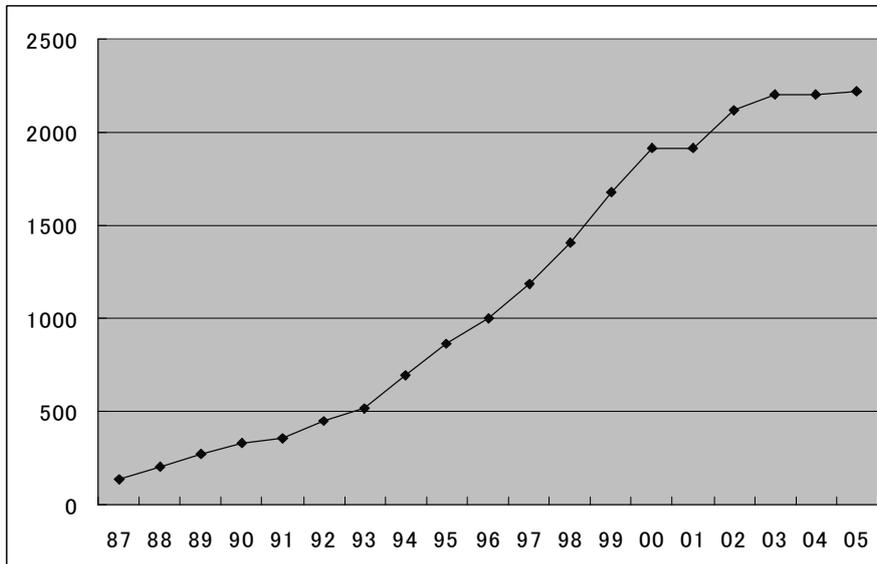
在宅福祉サービスの実体化→いくつかの先駆的な自治体が地域福祉計画を策定+住民参加型在宅福祉サービス提供団体の量的拡大

4) 1990年代

社会福祉関連8法の改正→社会福祉における「市町村主義」の進展+福祉系3分野(高齢者保健福祉、障害者福祉、児童福祉)における計画行政の推進

* 住民参加の推進と福祉計画の総合化が課題

(図1)住民参加型在宅福祉サービス団体数の推移



地域福祉計画とは何か(I)

■「地域福祉計画」の法制化

社会福祉法(2000年)の第107条において、市町村地域福祉計画が、また第108条において都道府県地域福祉支援計画が規定される。

→社会福祉法・第107条の3つの事項

(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

1. 地域における福祉サービスの目標の提示
2. 目標達成のための戦略
3. 利用者の権利擁護

地域福祉計画とは何か(Ⅱ)

(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

4. 社会福祉を目的とする多様なサービスの振興・参入促進およびこれらと公的サービスの連携による公民協働の実現
5. 福祉、保健、医療と生活に関連する他分野との連携方策

(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

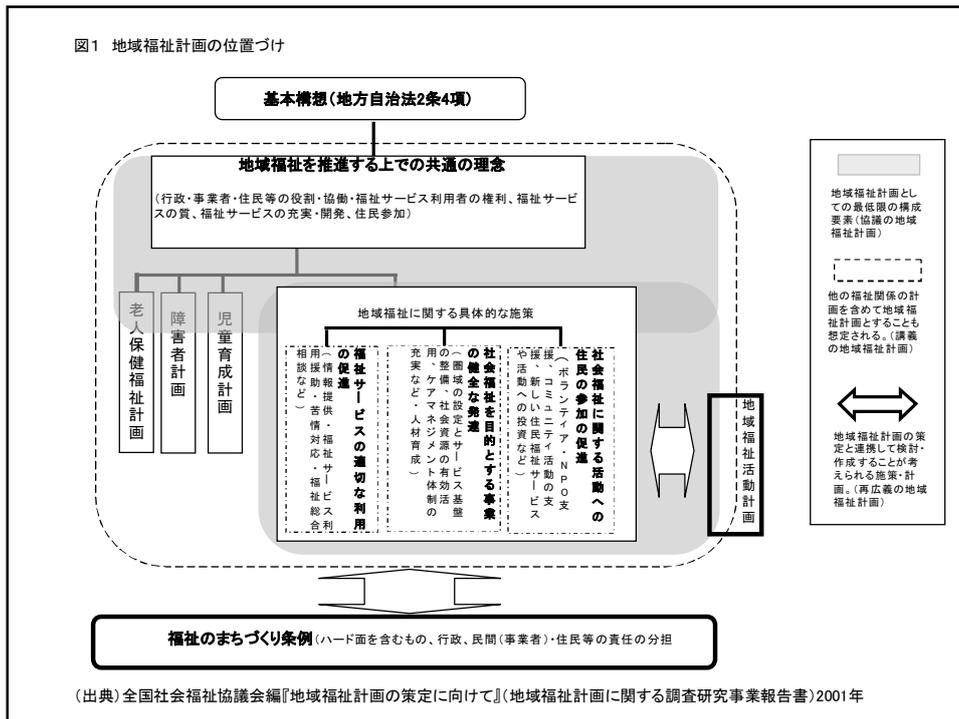
地域福祉計画とは何か(Ⅲ)

6. 地域住民、ボランティア団体、NPO法人等の社会福祉活動への支援
7. 住民等による問題関心の共有化への動機づけと意識の向上、地域福祉推進への主体的参加の促進

■ 地域福祉計画の特徴

- ★ 地域福祉計画は、さまざまな地域特性を反映しやすい、より地域に密着した計画であり、この点に他の社会福祉計画とは異なる特徴がある。

図1 地域福祉計画の位置づけ



「地域福祉計画策定・実施状況に関する実態調査」(全国調査)の概要

- 「地域福祉計画研究会」は、2003年度に全国の地方自治体で進行中の地域福祉計画に関する全国調査(正式名称は「地域福祉計画策定状況に関する実態調査」である)を実施した。
 しかし、その後、2年が経過し、市町村合併をはじめとしてさまざまな変化がこの間に惹起したので、経年的な変動を知るために、全国の地方自治体を対象としたより詳細な調査を実施することにした。
- 調査研究の目的・対象・方法、調査票の基本設計

地域福祉計画の評価

■ 地域福祉計画評価の視点と結果<別紙参照>

1. 計画の達成度

地域福祉計画の具体的な施策(プログラム)が当初の目標に比べて、どの程度、達成できているか。<修正4件法>

2. 計画の効果

地域福祉計画の策定と実施が当該自治体(市町村)の計画システムにどの程度、効果があったか。<修正4件法>

3. 計画の評価

計画の達成度に関しては、施策によってかなりの差がみられる。また、計画の効果に関しては、(いくつかの項目を除いて)「効果がある」と回答している。ただし、いずれも計画担当職員の「自己評価」である点には留意が必要である。

調査結果からの分析と考察(Ⅰ)

■ 地域福祉計画の策定状況

- ・約4割の市町村が策定していないが、その最大の理由は、市町村合併である。しかし、合併を経験した市町村でも計画を策定しているところがあり、絶対的な阻害要因ではない。

■ 地域福祉計画の総合化

- ・他の福祉計画「すべて」と一体化している市町村は少ない。既存の福祉計画・サービスの総合化はまだ不十分である。

■ 地域福祉計画の策定方法

- ・ニーズ把握、住民参加、情報公開の3つの方法の相関性は高く、地域福祉計画に対する市町村の姿勢が理解できる。

調査結果からの分析と考察(Ⅱ)

■「地域間格差」の存在

前回の全国調査の主張な論点のひとつは、地域間格差の拡大であった。今回の全国調査の結果、とりわけ「評価」の部分での調査結果から考えると、その論点は実証されているといえる。その意味では、国や都道府県の役割は大きい。

■「参加」の問題

地域福祉計画の特徴は「参加」にあるが、今回の全国調査の結果から、その面での取り組みに課題が残されていることが分かった。利用者、地域住民、職員(とりわけストリート・レベルでの「専門職」)による計画へのコミットメントをどう展開するかが、これから重要になる。

地域福祉計画の課題

■市町村格差と地域福祉計画の課題

- ・市部の方が町村部よりも、地域福祉計画の策定率が高い。また、義務化されている計画を除けば、関連計画の策定率も市部の方が高くなっている。この結果から、地域福祉計画における地域間格差の問題、つまり町村部が多い中山間地の地域福祉(計画)をどうするかという課題がみえてくる。
- ・また、地域福祉計画を策定している市部においても格差が生じている。策定方法の分析結果から、計画の策定に熱心に取り組んでいる自治体とそうではない自治体の間に“目に見えない(みえにくい)”格差が拡大していると考えられる。
- ・こうした格差を極小化していくことが国・都道府県の政策課題になっている。

地域福祉計画の意義

- 地方自治体は、地域社会の急速な環境変化にあわせてその構造を変革していく必要がある。
→新公共管理論(New Public Management) 政策評価・行政評価、PFI方式、指定管理者制度など * 集権型モデルから分権型モデルへのパラダイム転換 地域福祉を持続可能な「戦略」の一環として位置づける。
- 新しい社会システムの創造へ
住民参加の地域福祉計画を通して、地域福祉の基盤づくりを行うことは、地域住民にとって、いわば未来に向けた「社会的投資」である。

むすびにかえて

- 東京都における福祉政策の課題
 - * 地域福祉(支援)計画の視点から
 - (1)福祉計画(行政)の評価:福祉の領域における計画行政(planning administration)の再評価
 - cf)東京都の「三相」計画と、福祉改革プランの評価
 - (2)福祉計画の総合化:福祉3分野、福祉関連領域、民間の福祉計画などとの総合化の推進方策の再考
 - (3)福祉「支援」計画の意味:福祉計画における東京都と市区町村の関係、「支援」の意味の再定義
 - * 福祉計画の推進におけるシステム思考の必要性

＜参考＞

地域福祉計画全国調査の結果

「地域福祉計画策定・実施状況に関する実態調査」 の概要1（調査研究の背景、基本設計など）

- 「地域福祉計画研究会」は、2003年度に全国の地方自治体で進行中の地域福祉計画に関する全国調査（正式名称は「地域福祉計画策定状況に関する実態調査」である）を実施した。しかし、その後、2年が経過し、市町村合併をはじめとしてさまざまな変化がこの間に惹起したので、経年的な変動を知るために、全国の地方自治体を対象としたより詳細な調査を実施することにした。
- 調査研究の基本設計
前回の全国調査では、計画の策定期間と重なっていたため、計画策定を中心にした調査設計であったが、今回は計画の策定・実施が一定程度、進行した状況を踏まえ、計画の評価（evaluation）にも焦点をあてた調査設計とした。

「地域福祉計画策定・実施状況に関する実態調査」 の概要2(調査研究の目的、対象、方法など)

- **調査目的**: 社会福祉法(第107条及び第108条)で規定されている地域福祉計画及び地域福祉支援計画が、全国の市区町村及び都道府県で、どのような策定・実施状況にあるのかについて、その実態を把握することを目的とする。
- **調査対象**: 全国の市区町村(都道府県)の地域福祉(支援)計画担当の部課(担当者)。
- **調査方法**: 質問紙調査法。郵送調査法(郵送発送・回収)。
- **実査期間**: 平成18年2月。ただし、実査期間終了後も質問紙が返送されてきたため、3月31日までを実査期間とした。
- **回答率**: 全国2,114の市区町村のうち、1,030から回答があった。ただし、その内の23は、3月末時点までの合併で回答不能であったため、有効票から外した。2006年3月31日現在の有効回答率は47.6%である。

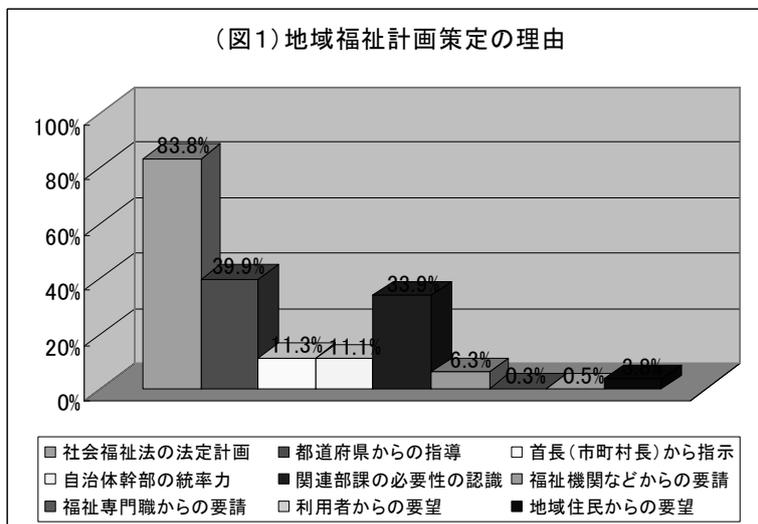
地域福祉計画の策定動向

■ 地域福祉計画の策定率

1. 地域福祉計画を策定している(策定済、既存計画の読み替えも含む)自治体(市区町村)は全国で250であり、策定率は24.8%になる。また、策定していない自治体(593)のうち、「策定する予定がある」と回答した自治体は221(37.3%)であった。すなわち、地域福祉計画に取り組んでいる、もしくは取り組もうとしている自治体は全国で471市区町村(46.7%、N=1,007)である。
2. 地域福祉計画の策定率を市町村別にみると、やはり市部が34.1%で町村部よりも高いが、市町村合併との関連をみると「合併を準備・検討している」と回答した自治体が「計画を策定していない」と回答する率(72.5%)が高いものの、前回の全国調査の時のような顕著な差が見られない。(N=977)

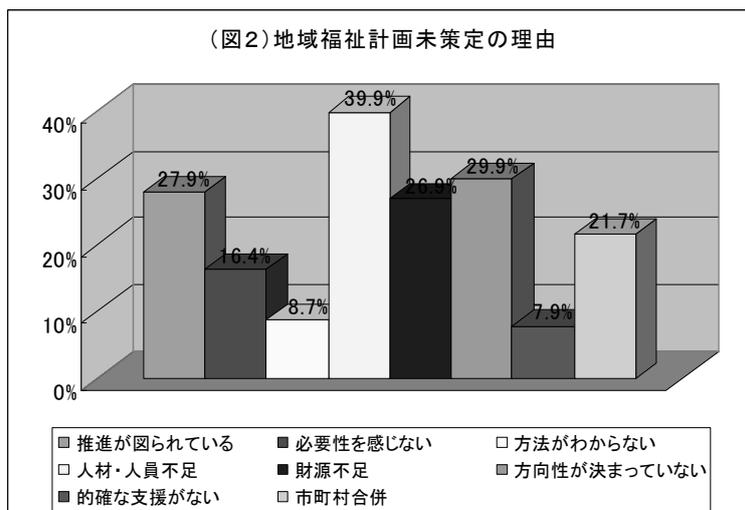
地域福祉計画策定の理由

(図1) 地域福祉計画策定の理由



地域福祉計画未策定の理由

(図2) 地域福祉計画未策定の理由

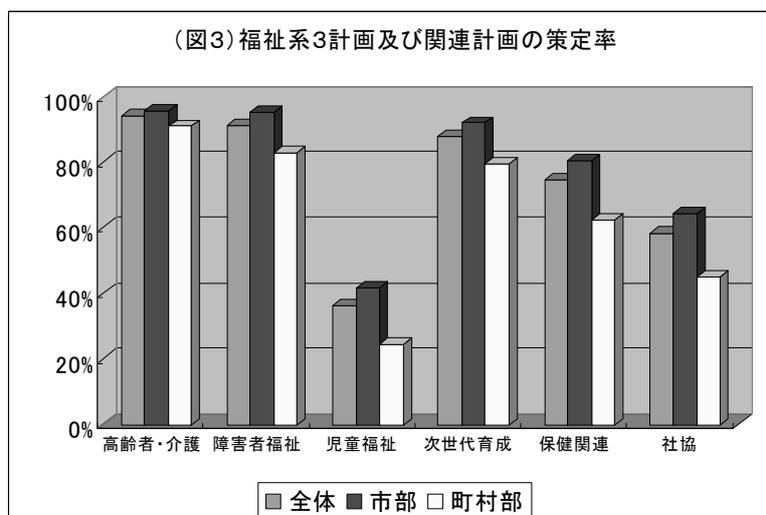


地域福祉計画の類型

■ 地域福祉計画の類型

1. 地域福祉計画の類型(Type)には「狭義」「広義」「最広義」の3類型があるが今回の調査結果から明らかになった。
→(1)狭義は社会福祉法第107条に規定される3つの事項(①サービスの適切な利用の推進、②社会福祉を目的とする事業の健全な発達、③社会福祉活動への住民参加の促進)を中心とした計画、(2)広義はそれに福祉系3分野の計画をあわせた計画、(3)最広義はそれに関連分野の計画(保健計画や民間の計画など)をあわせた計画である。
2. 地域福祉計画を他の計画と「合本」している市町村は53.2%、「一部分」としているのは71.1%で、他の計画と何らかの形で関連させているところが多くなっている。

福祉系3計画及び関連計画の策定率

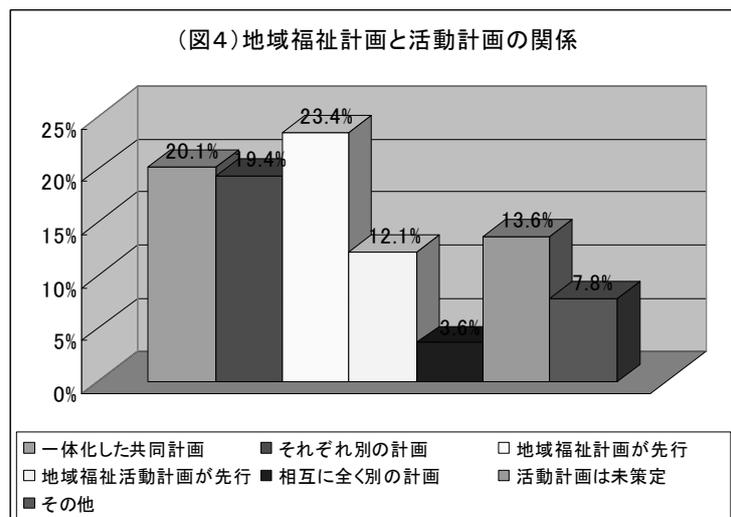


福祉系3計画及び関連計画の策定状況

■ 福祉系3計画及び関連計画の策定状況

1. 福祉系3計画については、前回の全国調査に比べて障害福祉計画の策定率が高くなっている一方で、児童育成計画それが低くなっている。また、社会福祉協議会の地域福祉活動計画の策定率は、以前よりも大幅に伸びている。
2. 前回の全国調査でみられた地域福祉計画の策定と福祉系3計画及び関連計画のそれらの間の相関性は、児童育成計画を除いて存在しない。（「策定済」と「策定中」の比較）
3. 市町村別に計画の策定率をみると、老人保健福祉計画・介護保険事業計画を除き、残りの5つの計画は、いずれも市部の策定率が町村部のそれよりも相対的に高くなっている。

地域福祉計画と活動計画の関係



地域福祉計画の策定組織

■ 地域福祉計画の策定組織

1. 地域福祉計画の策定組織として、①計画策定委員会を設置した(設置の予定も含む)と回答した市町村は82.7%、以下同様に②住民の合議体は31.9%、③庁内のワーキング・グループは65.7%、④事務局は78.9%であった。

→いずれも、前回の全国調査よりも回答率が低くなっている。

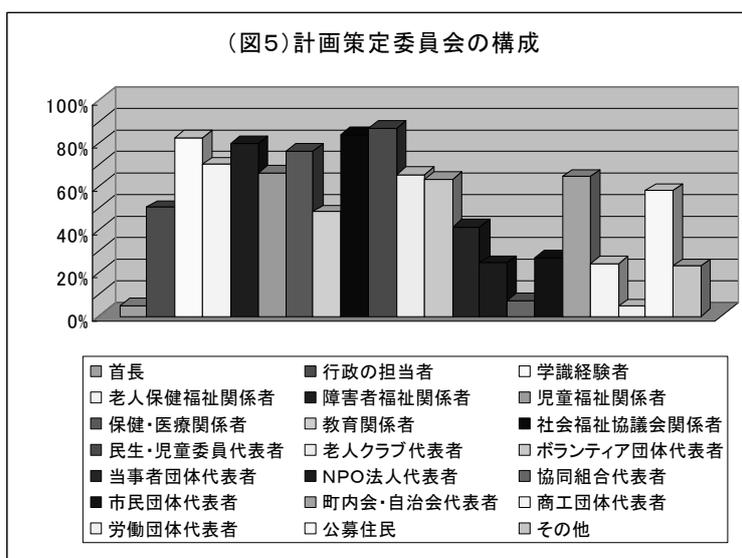
2. 計画策定委員会の構成

<補足>

- ・地域福祉を推進する専任の部局
- ・地域福祉計画担当職員の有無
- ・地域福祉を推進する部局(庁内)の所管事項

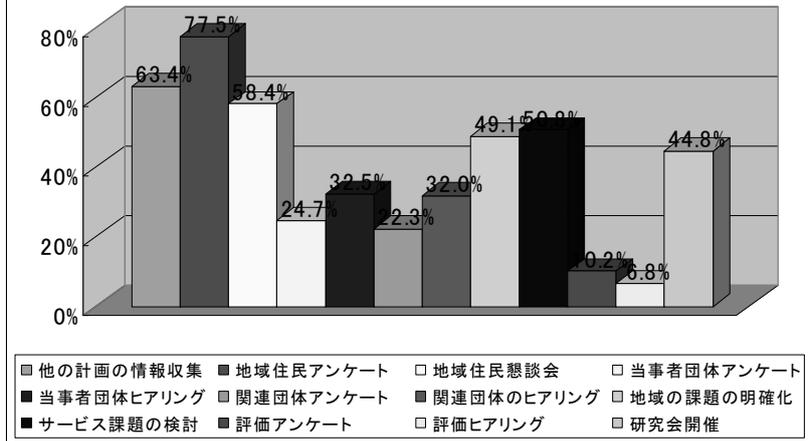
地域福祉計画策定委員会の構成

(図5) 計画策定委員会の構成



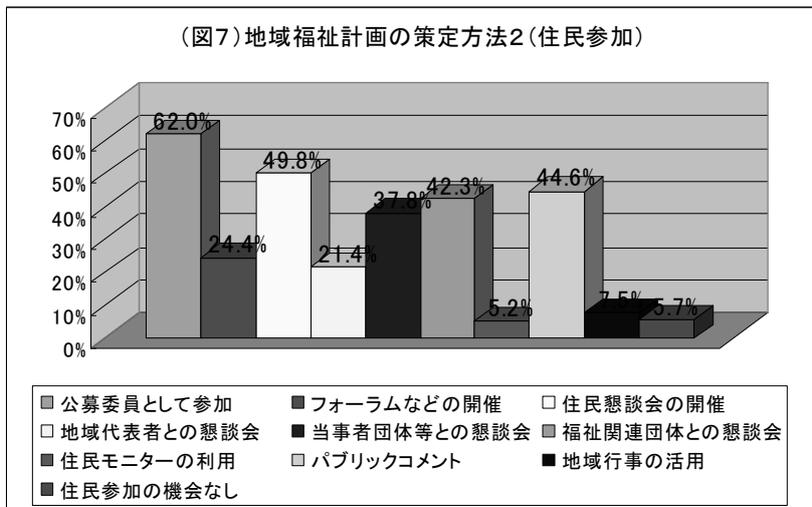
地域福祉計画の策定方法1(ニーズ把握)

(図6) 地域福祉計画の策定方法1(ニーズ把握)

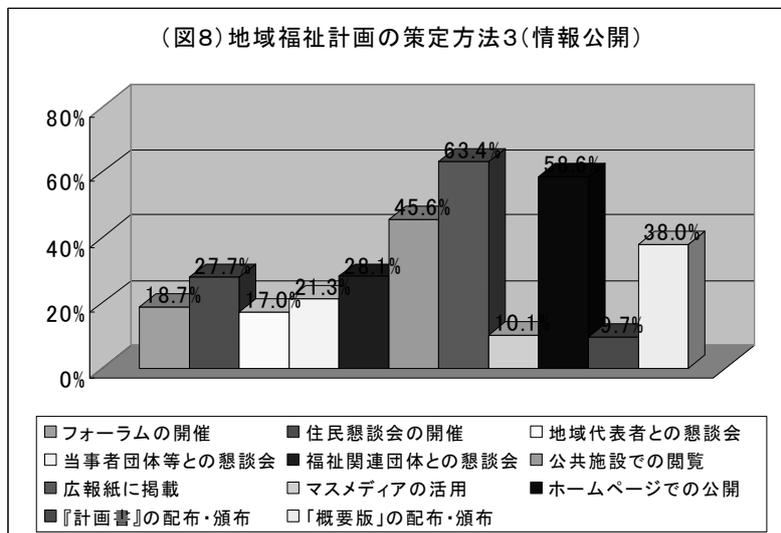


地域福祉計画の策定方法2(住民参加)

(図7) 地域福祉計画の策定方法2(住民参加)



地域福祉計画の策定方法3(情報公開)



地域福祉計画の進行管理・評価(1)

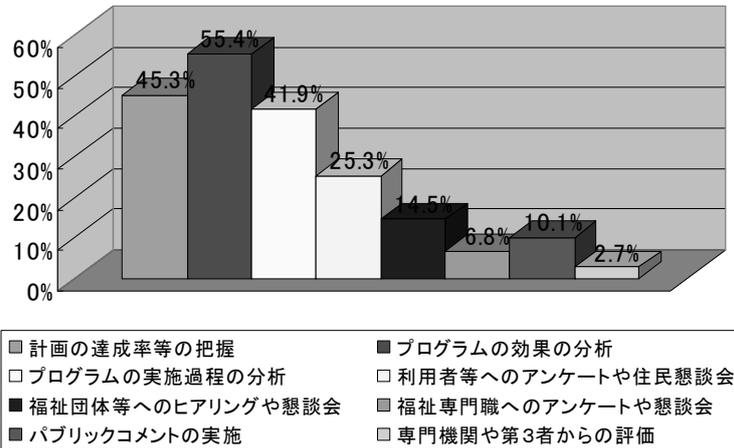
■ 地域福祉計画の進行管理・評価

地域福祉計画の進行管理・評価を55.5%の自治体が実施している(実施する予定である)と回答している。また、その内で「行政の内部(担当の部課)だけで実施している」と回答した市町村は18.5%、以下同様に「委員会(学識経験者や地域住民などを含む)を常設し、定期的を実施している」は30.6%、「委員会を必要に応じて開催し、実施している」は39.5%であった。

→計画の進行管理が行政内部もしくは必要な場合にのみ実施される傾向があり、必ずしもシステム化されていない。また、その方法も対外的な利用者、地域住民、福祉団体、福祉専門職の「参加」が十分ではない。

地域福祉計画の進行管理・評価(2)

(図9) 計画の進行管理・評価の方法



市町村合併の動向

■ 市町村合併の動向

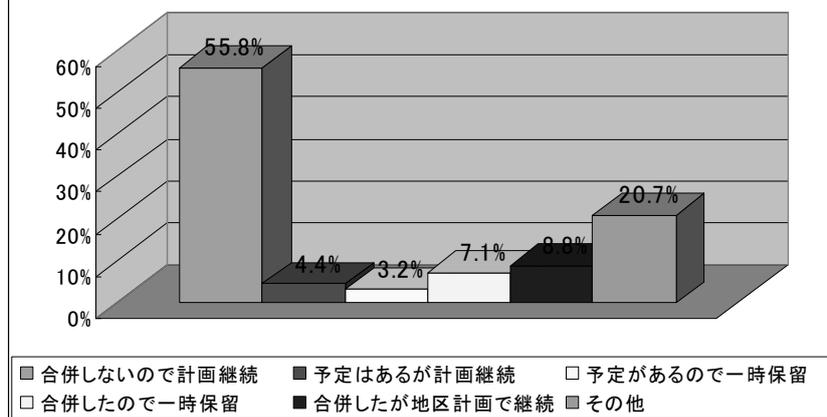
「すでに市町村合併をした」と回答した自治体は29.1%(284市町村)、同様に「合併を準備中である」は7.4%(72市町村)、「合併を検討中である」は6.0%(59市町村)、「合併の予定はない」は57.5%(562市町村)である。この結果から、全国の自治体の約3分の1が合併を経験し、非常に大きな構造変動が起きたことが分かる。

■ 市町村合併の特徴

市部では「すでに市町村合併をした」と回答した自治体が43.5%で町村部(13.1%)よりも多く、町村部では「合併の予定はない」と回答した自治体が65.5%で市部(50.3%)よりも多い。また、「合併を準備・検討中である」では、やはり町村部の回答率(21.3%)が市部よりも3倍程度高くなっている。

地域福祉計画と市町村合併の関係

(図10) 地域福祉計画と市町村合併の関係



都道府県からの支援形態

(図11) 都道府県からの支援形態

