

地域福祉計画策定過程における住民参加の倫理に関する研究

山戸 隆也*

The Ethics of the Dweller-Participation in the Regional Welfare Planning Process

Takaya Yamato

近年、市町村地域福祉計画が各地で策定され、地域福祉に関する施策に影響をもたらしつつある。地域福祉計画の策定過程には、地域の住民が参画することが期待されている。住民を対象とした地域福祉に関する統計的調査や、住民座談会（住民懇談会）や福祉関係者へのヒアリング調査などの方法によって、あるいは、住民が策定のワーキングチームに入るなどのより直接的方法によって、住民の参加が実践されているという側面がある。

地域福祉計画の策定過程に住民が参加する場合に、前提となることは、その地域で一定のレベルの福祉教育が実践されているという土台の存在である。各地域での福祉教育の充実を図ることが、住民参加を実践していく上で必要となる。

さらに、地域福祉計画策定に関する専門家が作成した言説に、あらゆる立場の住民が影響を与えうるしくみがあってこそ、住民参加が実現しうるのである。

Key words : 住民参加、地域福祉計画、公共性、政治的・倫理的討議、福祉教育

I はじめに

本研究の目的は、自治体の地域福祉計画における「住民参加」の倫理的側面について検討すること、それを踏まえた具体的な現状分析として、地域福祉計画策定過程における未成年者の参加について考察すること、及び自治体による情報提供といった地域福祉政策に関するコミュニケーションの問題について考察することにある。¹⁾ 地域福祉計画策定過程における未成年者の参加について研究することは、自治体による政策の公共性という、現代社会における政治の根本問題について検討することにもつながる。「住民参加」という言葉は、社会福祉法の成立によってますますクローズアップされている。

地域福祉計画の原則として、全国社会福祉協議会による「地域福祉計画に関する調査研究会報告」（2001年）は、次の5点を挙げている。

- (1) 地域の個性尊重の原則
- (2) 利用者主体の原則
- (3) ネットワーク化の原則
- (4) 公民協働の原則

(5) 住民参加の原則

この5点目の住民参加の原則に関しては、「地域福祉計画の策定にあたっては、可能な限り、住民参加の手法を取り入れる」²⁾ということが明記されている。

ここで、地域福祉計画研究の課題についてふれておく。地域福祉計画そのものについての研究課題は、牧里毎治氏（2006年）によると、次の4点をあげることができる。³⁾

- (1) 地域福祉計画の策定段階で市民参加、住民参加がきちんとできているかという点
- (2) 地域福祉計画が自治体福祉施策の推進する道具になり得たのかという評価
- (3) 地域福祉計画が、縦割り行政を破る契機になったか、横割り総合化に貢献したかという点に関する評価
- (4) 地域福祉計画が、自治体の職員の参加を推進したのか、また、職員自治意識の向上に役立ったかという点に関する評価

* 四條駈学園短期大学 介護福祉学科（平成19年4月就任予定）

この研究では、(1)であげた策定段階で市民参加、住民参加がきちんとできているかに関して、とりわけ未成年者の参加という点に焦点を絞って検討を試みたものと、位置づけることができる。

II 住民参加の倫理的側面

1、社会福祉法と住民参加

地域福祉という考え方とその実践が成り立つためには、少なくとも①住民のニーズに応じて福祉サービスを利用できるように、在宅サービスの整備が進められなければならないこと、②在宅生活を可能ならしめる住宅の整備と移動を可能ならしめる公共交通機関や都市整備のバリアフリーが進められ、移送サービスの整備が進んでいること、③近隣の社会福祉意識が変わり、福祉サービス利用に対する抵抗や偏見を持たず、かつ同じ地域の住民として、福祉コミュニティづくりが進められることが肝要である。⁴⁾

社会福祉法第4条では、「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なう者は、相互に協力し、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ように、地域福祉の推進に努めなければならない」とされ、福祉の推進主体としての住民の位置づけが明記されている。ここで、住民とは、一部の声の大きい人々をさすのではなく、小さな声の、あるいは、声を出すこともできない人々をも含めた住民すべてを指す。たとえば、児童福祉については、一部の保護者だけではなく、弱い立場の保護者、あるいは児童の参加まで考慮することが必要である。⁵⁾

地域における福祉の実践というものは、住民主体の理念に基づくものでなければならない。社会福祉法における住民主体の理念を、言葉の上だけのものに終わらせるのではなく、各々の地域で実行に移していくことが大切である。

2、住民参加の倫理的側面

近年、市町村地域福祉計画が各地で策定され、地域福祉に関する施策に影響をもたらしつつある。地域福祉計画の策定過程には、地域の住民が参画

することが期待されている。住民を対象とした地域福祉に関する統計的調査や、住民座談会（住民懇談会）や福祉関係者へのヒアリング調査などの方法によって、あるいは、住民が策定のワーキングチームに入るなどのより直接的方法によって、住民の参加が実践されている側面がある。

こうした住民参加の倫理的側面について、注意を払うことがなければ「一部の声の大きい人、立場がある人」の声だけが、「住民の声」として策定に影響を与えることになりかねない。

ところで、ドイツの社会学者、J.ハーバーマスは『事実性と妥当性』において、次のように述べている。「それ自体として討議的に構造化された公共圏から、つまり権力が稀薄で、より草の根に近い、多元主義的な公共圏から流入してくるさまざまな刺激、すなわち主題、情報、発言、根拠を、この討議がうまくいくあげ、敏感に反応し、引き受けることができる場合にのみ、代表により実施される討議は、すべての構成員の平等な参加という条件を満たすことができる。」⁵⁾ 地域福祉計画の策定過程においても、こうした政治的公共性が保証されていることが必要となる。住民にとって計画すべてを策定することは無謀であり、市町村の地域福祉計画担当者をはじめとする専門家が中心になって策定してこそ、地域福祉計画は公共性を持つものとなる。だが、地域福祉計画策定に関する専門家が作成した言説に、あらゆる立場の住民が影響を与えうるしくみがあってこそ、住民参加が実現しうるのではないだろうか。

III 地域福祉計画策定過程における未成年者の参加

1、未成年者の参加の意義

策定過程における未成年者の参加の意義については、以下のような点が挙げられる。

(1) 住民の一部としての子ども

どの地域においても住民という場合、常に何割かを未成年が占めている。希望的な見解かもしれないが、義務教育を終えている場合、その住民は、地域福祉に関する最小限の知識などを有する可能性があると考えたい。政治や社会に無関心の状態にある成人よりも、参加する意義は大きい。

(2) 「裸の王様」効果

大人と違う目、率直な意見を期待することができる住民、政治的・社会的しがらみから自由な住

民としての言説は、地域福祉計画の内容に新しい風を吹き込んだり、あるいは、もっと根本的な変化をもたらすかもしれない。

(3) 当事者としての参画

地域福祉的課題には、当事者の参画があってこそ解決への道が開ける。未成年者が当事者の場合、確かに保護者の存在も大きいですが、当事者としての未成年者の言説も貴重である。とりわけ、地域における安全に関する課題には、未成年者の声を聞く必要があるように感じられる。

2、未成年による参加の事例

近年策定された各地の地域福祉計画のなかで、策定過程に未成年者が参加した事例について、次の4つを挙げることができる。

(1) 和歌山市

策定の過程で、市民3000人を対象にしたアンケート調査を実施したが、それとは別に、市内公立小学校6校の児童を対象としたアンケート調査を実施(図1を参照)⁷⁾。

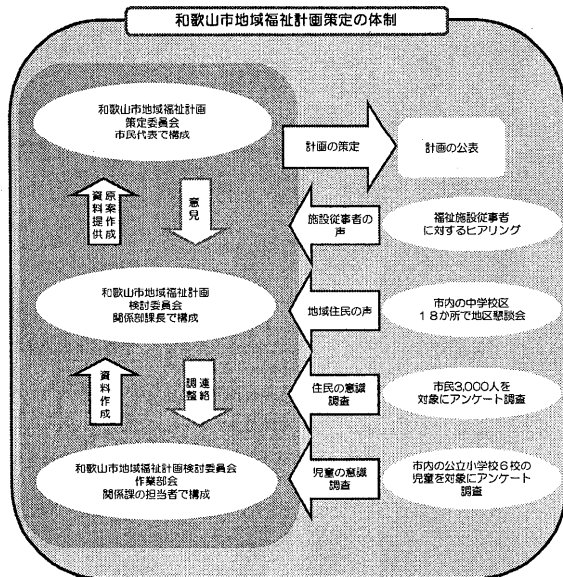


図1 和歌山市地域福祉計画策定の体制
出典：『和歌山市地域福祉計画』2005年

(2) 兵庫県篠山市

次世代フォーラムとして、市内の各高校から5名前後が集まり、「地域の一員としてみんなが認め合って生きていくには、何が

必要で、何が問題なのか」といったことについて、福祉の観点から話し合った。篠山市地域福祉計画における次世代フォーラム(高校生による討議)の結果について、以下に例示しておこう。⁸⁾

- ・ 子どもをたくさん産んでほしい。
- ・ 子育てで夜間預かれる施設がほしい。
- ・ 子どもたちが集まって遊ぶところが少ない。
- ・ 障害者が施設を離れたとき本当に安全な町であるとはいえないと思う。
- ・ 障害者も地域の人といっしょに行動し、協力し合える世の中になればいい。
- ・ 養護学校の拡大・充実をしてほしい。
- ・ 子どもをたくさん産んでほしい。
- ・ 子育てで夜間預かれる施設がほしい。
- ・ 地域の方から声かけがある。あいさつなどしてもらえる。
- ・ ボランティアをしている中に入りにくい、どうしたらいいのか。

(3) 大阪府豊中市

地域福祉に関するアンケート調査の一環として、中学生630人を対象にした調査を実施した(表1を参照)。⁹⁾

調査名	実施方法		回収状況
	対象者	調査方法	
一般市民調査	20歳以上の市民 3,500人 (住民基本台帳及び外国人登録原簿から無作為抽出)	郵送留置郵送回収法 (調査票発送8月13日、 締切8月27日)	回収数:1,238 回収率:35.4%
高齢者調査	65歳以上の高齢者世帯の 方500人 (住民基本台帳及び外国人登録原簿から無作為抽出)	郵送留置郵送回収法 (調査票発送8月13日、 締切8月27日)	回収数:298 回収率:59.6%
障害者調査	福祉作業所に通所している 方200人	福祉作業所を通じて調査票を配布、郵送により回収 (調査票発送8月13日、 締切8月27日)	回収数:149 回収率:74.5%
子育て世帯調査	就学前児童を持つ保護者 500人	保育所、育児サークル等を通じて調査票を配布、郵送により回収 (調査票発送8月13日、 締切8月27日)	回収数:240 回収率:48.0%
中学生調査	中学生630人	中学校を通じて調査票を配布、郵送により回収 (調査票発送9月13日、 締切10月10日)	回収数:340 回収率:54.0%
事業者調査	市内の介護保険事業者、医師、歯科医院、薬局 100事業所	郵送留置郵送回収法 (調査票発送8月13日、 締切8月27日)	回収数:68 回収率:68.0%
活動団体調査	市内のNPO法人、ボランティア団体等95団体		回収数:58 回収率:61.1%
自治会調査	市内の自治会82団体(市民活動課に報告されている自治会から加入世帯数を考慮し抽出)		回収数:56 回収率:68.3%

表1 豊中市地域福祉計画・地域福祉に関するアンケート調査の概要
(2002年8月から9月実施)
出典：『豊中市地域福祉計画』2004年

(4) 福島県福島市

小学校、中学校各3校において、地域福祉に関する懇談会を2度ずつ実施した。一校当たり30名から200名が参加し、一度目は課題の提出、二度目は課題の解決について、話し合った。福島市地域福祉計画・小学生と中学生による地域福祉懇談会の内容については、以下に例示しておこう。¹⁰⁾

【課題】

- ・ひとり暮らしのお年よりは何かあったら心配。
- ・体の不自由な人を助けようとする心のやさしい人が減った気がする。
- ・点字ブロックの上に学生が座ったりして道を歩けない。
- ・ポイ捨てが多く道が汚い。
- ・地域の人が少ないので地域活動も少人数になってしまう。
- ・廃業旅館や空家が放置されていることにより放火が心配。

【提案】

- ・お年寄りとふれあえるイベントを開催したり、公園の清掃を通じて地域の人と交流したりする。
- ・お年寄りに学校で昔の遊びを教えてもらう。
- ・ボランティア活動で、坂道などで困っている人達を助ける。
- ・地域の人と一緒にクリーン活動をする。
- ・夜道を歩くときは、懐中電灯や防犯ブザーを持つ。
- ・廃業旅館や空家を別用途で利用して、地域活性化につなげる。

また、地域福祉計画を策定した6割程度の市町村は、住民対象の意識調査を実施するさいに、「18歳以上」（あるいは「16歳以上」）の市民を対象として、市民の中に未成年者を含めて調査対象としていると思われる。¹¹⁾

こうした試みが、どこまで地域福祉計画の内容に影響をあたえることができたのかについては、今後の研究課題として残されている。多くの地域において未成年者がほとんど策定過程に参加していない現状においては、こうした各地域での取り

組みは注目に値する。

IV 住民参加とコミュニケーションシステム

1、システム論的考察

原田正樹氏によると、「地域分権が進展し、地域間格差が広がりつつある今日、地域自治は益々重要な課題であり、それを支える地域住民の参加は、地域自治体の政策決定過程への参画までも必要としている。つまり、それぞれの地域が自らの地域福祉のあり方を自己選択、自己決定していく状況下にある。」¹²⁾

言うまでもなく、地域をひとつの単位として、地域福祉計画は策定され、実施される。研究対象となる地域を、ひとつのシステムとして捉えることにより、地域福祉政策が策定され、実施される地域をより科学的な眼で捉えることができる。

ところで、自治体については、様々なレベルで考察する必要がある。仮に、都道府県をひとつのシステム、市町村をそのサブシステム、国や世界全体をより広域なシステムと考えることができる。また、市町村を主眼に置く場合は、市町村をひとつのシステム、小学校区をサブシステム、都道府県や国や世界全体をより広域なシステムととらえることもできる。システム論的思考においてはこのように、システムそれぞれの範囲（システムの内部と外部、それを区別する境界）あるいは、複数のシステム間の相互関係について明確にしやすいというメリットがあると思われる。

システムの範囲は、既存の地域を区分する単位と、必ずしも同じである必要はない。たとえば、介護保険制度は基本的には、市町村が保険者になって取り組みことが求められている。しかし、複数の市町村にまたがる広域連合制度を活用しているところもある。住民を主体として政策の実践に取り組むという場合、介護保険制度での広域連合制度のように、地域の実情に応じてシステムの範囲を決めることも、有効な選択肢といえよう。

2、自治体による情報提供

ここでは、地域福祉計画策定のプロセスにおける、自治体による情報提供について検討した後、住民参加のしくみづくりの実践について、長野県での介護保険関連の事例をあげて検討する。¹³⁾

計画策定に関しては、まず、計画づくりがスタ

ートすることを示すこと、そして、計画策定の各段階で、途中経過を示すこと、計画の最終的な内容をいつ、どのようにして実施していくのかについて、示すことが重要である。計画づくりのプロセスにおいて、自治体が住民に、いつ、どのような内容な情報を、どのように提供してきたかを、チェックしていくことが必要と思われる。

次に、自治体が新しい計画を策定したときのことを考えてみよう。その自治体は当然のことながら、市民への啓発、情報提供をしていくべきである。ここで、求める人には必要な情報が届きにくい、いわゆる「情報弱者」の問題について認識しておく必要がある。

健康福祉サービスの利用者の場合は特に、情報を必要としているにもかかわらず、利用困難な立場に置かれていることが多い。⁽¹⁴⁾ ただ一律に広報誌などで情報提供するという方法以外に、「情報弱者」のことも考慮した情報提供の方法について、自治体の事例から検討することが有効である。

ここで、地域福祉計画について検討するさいに示唆的と思われるので、北アルプス広域連合による介護保険関連の住民参加のしくみづくりについて紹介する。北アルプス広域連合は、長野県の北西部、北アルプスのふもとに位置し、大町市、池田市、白馬村、松川村、小谷村、美馬村、八坂村の1市1町5村から構成されている。

この広域連合は、まず、介護保険について住民に、より理解してもらうことと、住民からの意見や日々の思いを寄せてもらうことを目的に、要支援・要介護認定を受けた高齢者を対象に、「介護のたより」募集事業と、「北アルプス通信井戸端かいご」発行により、住民参加のしくみづくりに取り組んでいる。⁽¹⁵⁾

「介護のたより」募集事業については、広域連合と高齢者等の住民の双方向の情報の流れになるように、工夫されている。返信用封筒（切手不要）と特定の用紙を利用できるようにして、高齢者の名前は広域連合以外には匿名であるようにして、介護サービスで困ったことや改善してほしいこと、疑問に思うことなどを自由に書いてもらい、広域連合に伝える事業であり、広域連合は、その疑問に回答する機会をつくることになる。

「介護のたより」で住民・高齢者から出てきた要望・意見・不満を一覧表にして、それぞれについて関連する全事業者に、広域連合が回答を求め、その回答を集約する。そして、サービス提供者事業者に具体的な内容を紹介するなどして、今後のサービスに活かしてもらうようにする。たとえば、

あるヘルパーが高齢者に向かって言った言葉に高齢者が傷ついたり、デイサービスなどでごはんがゆっくりと食べられないといったことがら、高齢者から広域連合に寄せられている。

「北アルプス通信 井戸端かいご」に関しては、「詳しい情報を」、「上手な利用の仕方を」、「悩みや意見を共有して語り合う場として」井戸端会議のように気軽に高齢者・住民が参加できるように、介護保険が利用できると認定された高齢者に3ヶ月毎に、直接配布されている。

こうした北アルプス広域連合の実践は、介護に限られたものである。しかし、自治体（広域連合）による情報公開、住民との双方向性のコミュニケーションシステムについて考えるときに、こうした試みは私たちに重要な示唆を与えるものである。

V まとめにかえて

地域福祉計画の策定過程に住民が参加する場合に、前提となることは、その地域で一定のレベルの福祉教育が実践されているという土台の存在である。一部の地域で未成年者の参画が見られるが、多くの市町村では、そうした事例と同様の実践を試みる土台が存在していない。各地で、福祉教育の充実に向けた試みが行われ、実践が積み重ねられていくことが必要となる。

地域福祉計画策定過程における未成年者の参加についての今後の課題としては、本研究で挙げた4つの事例などで用いられた方法を他の地域の状況にあわせて、適用していくことなどが挙げられる。

また、未成年者の言説をどのようにして取り入れることができるのかについては、①未成年者を対象とした地域福祉についての作文募集、②学校単位で、授業・特別活動の時に地域福祉の充実について討議を行い、まとめを策定に関わるメンバーに提出する、③現在の地域福祉計画の概要等を高校生などに配布し、意見を募集する、等の方法が検討の際の材料となりうる。

こうした具体的な方法についての知恵を蓄積しておく、今後の地域福祉計画策定の機会に生かしていくことが肝要である。

「住民参加」という言葉が、社会福祉法の成立によってますますクローズアップされている。「住民参加」の地域福祉計画を策定するにあたっては、地域におけるコミュニケーションシステム（情報の流れるしくみ）の構築こそがその前提条件となるのである。

[注]

- 1) 本稿では、2006年10月に立教大学におきまして開催された日本社会福祉学会第54回全国大会にて口頭発表させていただいた内容を、大幅に修正して「Ⅲ 地域福祉計画策定過程における未成年者の参加」などの部分で用いております。何卒ご了承下さい。また、発表当日などに多くの方々から貴重なご意見、ご質問をいただきましたことを感謝いたします。
- 2) 全国社会福祉協議会「地域福祉計画に関する調査研究会報告」2001年
- 3) 牧里毎治「地域福祉計画の策定と評価によせて」『社会福祉学 Vol.47-2』2006年 p.67-68を参照。
- 4) 大橋謙策・原田正樹編『地域福祉計画と地域福祉実践』万葉社 2001年 P.17
- 5) 前掲書、P.140-141
- 6) J.Habermas, Faktizität und Geltung, Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main 1992 (河上倫逸他訳)『事実性と妥当性』(上) 2002年 p.216-7
- 7) 和歌山市『和歌山市地域福祉計画』2005年
- 8) 篠山市『地域福祉計画の策定 われら次世代フォーラム開催報告』2006年から抜粋して作成。
- 9) 豊中市『豊中市地域福祉計画』2004年
- 10) 福島市『福島市地域福祉計画 2006』2006年から抜粋して作成。
- 11) 全国各地の地域福祉計画のうち、約40の計画について調べたものであり、正確な数値ではないことをご了承いただきたい。
- 12) 原田正樹『「住民主体の原則」は幻想かー地域住民の主体形成とエンパワメントモデルー」日本社会福祉学会第54回全国大会・口頭発表原稿 2006年。
- 13) ここに挙げた長野県の事例については、水谷利亮他著『「介護保険」から「保健福祉のまちづくり」へ』自治体研究社 2001年 p.175-192を参照。
- 14) この点に関しては、金田喜弘「地域福祉実践としての『情報提供』のあり方」『地域福祉研究 No.30』日本生命済生会 2002年における議論を参照。
- 15) 周知のとおり、自治体と住民とのコミュニケーションのIT化については、すでに多くの試みがあるが、技術的な面などから、

住民主体の地域福祉のためにどれだけIT化が貢献するかは、未知数である。ここでは、ITに縁のない層の住民にも利用できるような媒体をとりあげた。

[主要参考・引用文献]

- (1) 大橋謙策・原田正樹編『地域福祉計画と地域福祉実践』万葉社 2001年
- (2) 牧里毎治「地域福祉計画の策定と評価によせて」『社会福祉学 Vol.47-2』2006年
- (3) 「地域福祉計画の目指すもの」『地域福祉研究 No.31』2003年
- (4) 辻浩『住民参加型福祉と生涯学習』ミネルヴァ書房 2003年
- (5) 杉本敏夫・斉藤千鶴編『地域福祉論』ミネルヴァ書房 2004年
- (6) 川村匡由『地域福祉計画論序説』中央法規 1993年
- (7) 地域福祉研究会編『地域福祉計画を創る』中央法規 2002年
- (8) 新井宏朋他編『健康の政策科学』医学書院 2001年
- (9) 大阪府社会福祉協議会『地域福祉計画関連資料集』2002年
- (10) 和歌山市『和歌山市地域福祉計画』2005年
- (11) 豊中市『豊中市地域福祉計画』2004年
- (12) 篠山市『地域福祉計画の策定 われら次世代フォーラム開催報告』2006年
- (13) 福島市『福島市地域福祉計画 2006』2006年
- (14) 水谷利亮他著『「介護保険」から「保健福祉のまちづくり」へ』自治体研究社 2001年
- (15) 金田喜弘「地域福祉実践としての『情報提供』のあり方」『地域福祉研究 No.30』日本生命済生会 2002年
- (16) J.Habermas, Faktizität und Geltung, Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main 1992 (河上倫逸他訳)『事実性と妥当性』未来社(上) 2002年、(下) 2003年
- (17) —, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied Luchterhand, 1962 (細谷貞雄訳)『公共性の構造転換』未来社 1973年
- (18) —, Theorie des kommunikativen

Handelns Bd. I , II , Suhrkamp,
Frankfurt/Main, 1981

(河上倫逸ほか訳)『コミュニケーション的
行為の理論』未来社(上)1985年、(中)1986
年、(下)1987年