

プランニングスツェレの手法を活用した地域福祉計画策定の試論

Trial Study of Community-based Welfare Plan Adopting a Technique of “Planning Cells”

大 友 駿

I. 序論

わが国において地域福祉計画が法定化されたのは、2000年の社会福祉法においてであった¹⁾。その背景には、新自由主義の下に遂行された地方分権改革が存在した。福祉政策において新自由主義が台頭したのは、1973年の石油危機による財政的危機への対策として打ち出された1980年代以降の「福祉抑制」政策にみることができる。

その勢いは1990年代以降も収まることなく、2000年の構造改革において隆盛を極めた。つまり、1990年代には、新自由主義による行政改革の一環として「官から民へ」、「国から地方へ」というスローガンの下で、地方分権改革の下地が整備され、2000年に地方分権一括法が施行されたことで、本格的に地方分権の時代へと突入したのであった。

新自由主義の思想を簡潔に表すとすれば、社会の資源配分を競争原理、市場原理に委ね、効率的な資源配分が可能になるという考え方である。一連の地方分権改革もこうした思想を背景に展開された。具体的には、市町村は、競争原理の名の下に、市町村の生き残りをかけた市町村合併を遂行させられたことが挙げられる。しかしながら、一連の改革は、適切な社会福祉の供給規模を軽視するものであり、地域住民の生活にも影響を与える可能性を孕んでいた。さらに、新自由主義下にお

ける地方分権では、日本国憲法第92条に規定されている、地方自治の視点が軽んじられているといえよう。本来必要とされる地方自治の特徴は、地域の主人公としての市民の統治力量をたかめること、市民による民主主義的意思決定のシステムを確立すること、行政への実質的な市民参加の具現化をはかることが挙げられる（重森 1993：48）。すなわち、地方自治に求められているのは、イギリスの歴史学者・政治家のジェームス・ブライスが述べた「地方自治は民主主義の学校」という言葉を具体化するべく、住民が政治に参加することによって、民主政治の担い手として必要な能力を形成することであるといえよう。

こうした地方自治を実現するものとして地域福祉計画が考えられる。井岡（2004：63）によると、地域福祉計画とは「行政の地域福祉施策あるいは民間の地域福祉活動の中長期目標と達成手段・方法を体系的に組み立てた合理的・民主的展開の方向づけである」という。そうであれば、地域福祉計画もまた民主的なプロセスを重視するものでなければならず、住民の生活を守るために、現行の新自由主義の影響を多分に受けたものから、住民自治を基底としたものとしていかなければならない。しかしながら、実際の地域福祉計画では、計画策定の場に参加する顔ぶれがほとんど変わらないという課題がある。これにより、地域福祉計画は「正統性 (legitimacy)」

が担保されていないのではないかという懸念が発生する。敷衍すれば、同じような顔ぶれの参加者は、その地域の住民を代表しているといえるのか、そしてその状況下で話し合われて策定された計画は、どこまで権限を持つのかということである。

そこで本論文ではまず、これらの地域福祉計画をとりまく課題をみていくために、地域福祉計画の発展過程及び策定プロセスを確認する。次いで、先にみてきた地域福祉計画が新自由主義の影響を受けることによって生じる課題、「正統性」に関する課題に加えて、地域福祉活動計画との一体的策定によって生じる課題について論じる。そして最後に、これらの課題を解決に導くために、地域福祉計画の策定のあり方に、ドイツの市民参加の手法であるプラヌンクスツェレ（以下「PZ」とする）を活用することが有効であると考えることから、この概要を確認し、具体的にどう活用すべきかについて考察する。

なお、社会福祉の分野においてPZについて扱っている文献は少なく²⁾、研究領域でも実践場面でも地域福祉計画への活用は試みられていないことから、本論文では、現行の策定モデルのオルタナティヴとしてPZを活用したモデルを提示することを目的とする。

II. 地域福祉計画の概要

1. 地域福祉計画の発展過程

地域福祉計画の萌芽は、1950年代初頭の中央社会福祉協議会（後の全国社会福祉協議会（以下「全社協」とする））が提案したところにみることができる。中央社会福祉協議会の設立にあたり発足した社会福祉協議会準備事務局が、1950年に示した「市区町村社会福祉協議会の構想」では、市区町村社会福祉協議会が行うべき事業の一つとして「地域内の社会福祉に関する諸問題につき調査を行い、資料を集めこれに基づいて対象を協議し実施計

画をたてる」ことが挙げられた。

一方、全社協の設立におけるキーパーソンの一人で、事務局長も務めた牧（1953：166-182）によると、社会福祉協議会（以下「社協」とする）は、活動の理論的支柱をアメリカのコミュニティ・オーガニゼーションに求め、これを元にしてそれぞれの地域における問題を解決するための「共同計画」を立案する必要があるとした。

こうしたコミュニティ・オーガニゼーションの理論に基づいた計画は、1961年に全社協から出された『地域福祉活動のために—保健福祉問題地図と福祉計画・社会福祉の増進と所得倍増計画—』において具体像が示された。そして、ここでの福祉計画は、1962年に全社協より出された『社会福祉協議会基本要項』において、「地域福祉計画」と定められ、「地域福祉計画の策定が社会福祉協議会の基本的機能の一つである」とされた³⁾。

その後、1983年の社会福祉事業法改正に伴い市町村社協が法制化されると、これを受け⁴⁾、翌1984年には全社協が『地域福祉計画—理論と方法—』を発行した。同書では、住民主体の原則に立脚し、住民参加による地域福祉の実現のための地域福祉計画の理論化がなされている。さらに、地域福祉計画と行政計画との関係性については、「相互に補完しあう関係」だけでなく、地域福祉計画には、「行政計画へと内実を与える」役割も期待された⁵⁾。

こうした影響を受けて、1989年に東京都福祉局が、『東京都における地域福祉推進計画の基本的なあり方について』を答申した⁶⁾。ここでは、新たな地域福祉計画の形として、区市町村が策定する「区市町村地域福祉計画」、区市町村社協と住民などが中心となって策定する「地域福祉活動計画」、東京都が策定する「地域福祉推進計画」にて構成される「三相の計画」という考え方が打ち出された。すなわち、本答申は、『地域福祉計画—理論と方法—』で必要視された、地域福祉計画と行

政計画が相互に補完し合う関係を具現化したものであった。一方で、武川（2007：22）が述べるように、三相の計画には、都という上位の自治体が主導権を持つものであり、トップダウンの傾向が否めなく、地域福祉が行政化したという特徴もみられる。

1990年代に入ると、三相計画と同様に地方自治体が主導権を持つ計画が多数登場した。その契機となったのは、1990年の社会福祉関係八法改正によって都道府県及び市町村に老人保健福祉計画の策定が義務付けられたことである。その後も1993年には障害者基本計画、1995年には児童育成計画、1997年には介護保険事業計画の策定が奨励され、社会福祉の各分野における行政計画が登場した。

一方で、全社協は、民間の側からの計画を強調するが如く、1992年に『地域福祉活動計画策定指針—基本的な考え方と策定方法』及びそのマニュアルである『地域福祉活動計画策定の手引』を出版し、行政の地域福祉計画とは別の社協計画としての地域福祉活動計画の考え方を打ち出した⁷⁾。これは、それまでは地域福祉計画の中に社協が策定する計画も含まれていたものの、地域福祉に関する計画を策定する地方自治体が増えるという時代の潮流に対し、これと社協の計画を差別化しようとしたのが大きな目的であった。

さらに1993年に全社協は、『「ふれあいネットワークプラン21」基本構想～21世紀をめざす社会福祉協議会発展・強化計画～』を打ち出した。このプランは、市町村社協が、21世紀までに達成すべき全国的課題及び今後の事業の展開方法、取り組むべき（最）重点項目、地域福祉を推進していくための組織基盤のあり方について示されたものである。そして、この構想に基づいて市町村社協は、地域福祉活動計画、社協発展・強化計画を策定することが定められた。

1990年代後半の一連の構造改革を受けて2000年に成立した社会福祉法では「地域福祉

の推進」が謳われ、地域福祉計画が同法第107条及び第108条において法文上初めて明記された。ここでの地域福祉計画とは、都道府県が策定する「都道府県地域福祉支援計画」及び市町村が策定する「市町村地域福祉計画」を指し、どちらも策定は努力義務とされた。地域福祉計画が法定化され、2003年4月から全国各地で策定が開始される状況を受けて、全社協は、地域福祉計画に関する調査研究委員会を発足させ、1999年度から各市町村におけるそれまでの地域福祉計画をはじめとした行政計画の策定状況についての実態調査を行った⁸⁾。この調査結果のうち地域福祉計画の部分に特化してみると、全国市区町村の地域福祉計画の策定率は10.5%であり、三計画（老人保健計画、障害者計画、児童育成計画）の策定率に比べて低いことが指摘されている⁹⁾。こうした実態の中で、2002年に社会保障審議会福祉部会は、『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）』をまとめ、答申した。同答申では、地域福祉推進の理念として「住民参加」などを掲げたほか、市町村地域福祉計画の具体的な策定手順が提示された。次いで、全社協は、社協計画である地域福祉活動計画と市町村地域福祉計画の連携を図るために、『地域福祉活動計画策定指針—地域福祉計画策定推進と地域福祉活動計画—』（2003年）において、徹底した住民参加を基底とした両計画の一体的策定を提案した¹⁰⁾。

2000年代後半には、より小さい圏域での計画策定が奨励された。2008年に厚生労働省社会・援護局により出された『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書』では、それまでに策定された市町村地域福祉計画を鑑みると地域における身近な課題の把握の方法や支援のあり方について明確にされている計画は少ないことから、市町村よりも小さい圏域において「地区福祉計画」を策定し、市

町村地域福祉計画に位置づける必要があることが提言された¹¹⁾。

2. 地域福祉計画の策定プロセスとその手法

市町村地域福祉計画及び地域福祉活動計画の策定にあたっては、そのモデルが社会保障審議会及び全国社会福祉協議会によって示されている。したがって、本節では、社会保障審議会福祉部会より2002年に出された『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）』および全国社会福祉協議会より2003年に出された『地域福祉活動計画策定指針—地域福祉計画策定推進と地域福祉活動計画—』の策定手順を確認する。両者を比較したのが次頁の表1である。

社会保障審議会福祉部会（2002）は、「地域社会の生活課題をきめ細やかに発見することは、地域社会においてのみなし得ることであり、これを解決する方途を見出し、実行することもまた地域社会でのみ可能である」とした。そして、市町村地域福祉計画の役割を「地域住民に最も身近な行政主体である市区町村が、地域福祉推進の主体である住民等の参加を得て地域の要支援者の生活上の解決すべき課題（生活課題）とそれに対応する必要なサービスの内容や量、その現状を明らかにし、かつ、確保し提供する体制を計画的に整備することを内容とする」と位置付け、計画策定のためには、住民の主体的な参加が必要であるとした。

こうした理念・目的に基づいて書かれているのが計画策定の手順であり、大きく3段階に分けられている。第一段階は計画の意義を把握するための準備段階、第二段階は住民自身による課題の把握と地域福祉計画の策定、第三段階は計画の実施と評価見直し提言である。なお、第二段階が詳細に解説されていることには、このモデルが提示されたのと、全国の市町村が市町村地域福祉計画の策定に取

り組む時期と重なっていたという背景があると指摘されている（和気 2007：48）。

一方の全国社会福祉協議会（2003）による地域福祉活動計画策定手順をみると、構想段階、準備段階、課題把握・検討段階、調整・計画化段階、周知・評価段階、推進段階の大きく6段階に分けられている。この策定手順には、先にみてきた市町村地域福祉計画策定手順と重なりがみられる。その理由には、全国社会福祉協議会（2003）が、社会保障審議会福祉部会の策定指針から強く影響を受け、地域福祉活動計画と市町村地域福祉計画との一体的策定を奨励していることが考えられる。したがって、どちらの策定手順も、全国社会福祉協議会（1984）や全国社会福祉協議会（1992a）にみられたのと同様に、PDS（plan（計画）-do（実践）-see（評価））サイクルに基づいたものとなっている。

一方で、計画策定における具体的な住民参加の手法は、どのようなのがみられるだろうか。まず、市町村地域福祉計画における住民参加は、直接的な参加と間接的な参加に大別することができる。直接的な参加はさらに、①計画策定委員会・作業委員会への参加と、②これら以外の委員会・会議への参加に分けられる（牧里 2007：71-77）。前者は、計画目標の設定・目標達成の評価方法などの方向性を示す計画策定委員会及び計画策定委員会の下部組織的位置づけとして課題整理や目標設定の下作業を行うワーキンググループとしての作業委員会への「公募委員」としての参加である。一方、後者は、行政組織内部に設置されたものではない委員会や会議への参加であり、ワークショップの手法を用いた「フォーラム」と呼ばれる市民会議や住民座談会、コミュニティ・ミーティング¹²⁾への参加が想定される。これに対し、住民が計画策定に間接的に影響を与える参加として、パブリックコメントや公聴会的手法に基づく参加が挙げられる。パブリックコメントは、策

表1 地域福祉計画と地域福祉活動計画の一体的策定過程の概要

地域福祉計画策定手順			地域福祉活動計画策定手順		
第一段階 第二段階 第三段階	地域福祉計画策定委員会 住民等自身による課題の把握	課題 小地域レベル 地域福祉推進役による住民等に対する直接的働きかけ	第1段階 計画づくりの構想段階 社協として地域福祉活動計画づくり(見直し)の方針を検討する。その際、地域福祉計画策定など市町村自治体等の進捗や合併の状況、地区社協などの住民組織や福祉活動を行う諸団体の現状などを十分に把握するとともに、自治体との協働を図るための事前調整を図る。	構想段階	
		準備段階 ・地域福祉計画策定の趣旨の確認と合意 ・地域福祉推進役の育成 ・地域の特性と生活課題の概要を把握するための地域社会の各種データの収集と分析 ・地域のサービス関係機関・団体等の活動状況を把握	第2段階 計画づくりの準備段階 社協として地域福祉活動計画づくりに取り組みすることを意思決定し、計画づくりの機運を高めたり、関係団体への呼びかけを行う。 ← 市町村自治体との共同事務局を設置する	準備段階	
		手順① ・地域住民の自主的協働活動を必要とする生活課題の存在を確かめ、その実態を把握するための地域社会の各種調査活動の実施	第3段階 計画策定の体制づくりの段階 策定委員会への住民公募や住民ワーキングチーム(100人委員会など)など住民参加・協働による計画策定の推進組織をつくり、協働による運営のためのルール作りを検討する。 ← 策定委員会を一つにしたり関委員会の共通の委員を置く	準備段階	
		手順② ・住民等に調査の結果明らかになった地域における生活課題を周知し、解決活動への動機づけを行うための広報 ・教育活動の実施	第4段階 地域の福祉課題の把握と課題整理の段階 住民参加・協働により地域特性や社会資源・福祉サービスの現状などを把握し、地域の福祉課題の整理を行う。 第5段階 課題解決の検討と計画の構想化の段階 住民参加・協働により地域課題の解決策を検討する。また計画のコンセプト・目標、達成などを明らかにする。 ← 市町村自治体との協働により住民参加の場を設置する	課題把握・検討段階	
		手順③ ・前の段階で明らかになった住民が解決したいと考えようになった生活課題の中から、計画に位置付ける解決活動の課題を決定するよう援助	第6段階 計画内容の明確化の段階 具体的な計画の内容となる事業や活動を検討し、優先課題などを明確化する。また、計画内容について関係するさまざまな施策、計画、団体との調整を図る。 ← 「地域福祉計画・地域福祉活動計画原案」を市町村と協働して作成する	調整・計画化段階	
		手順④ ・取り上げられた課題に関係を持つ人達を選び出し、活動に組み入れ	第7段階 計画の決定の段階 計画内容について策定委員会などの計画策定の推進組織において合意形成を図るとともに、広く地域住民からの意見を聞く。さらに、社協をはじめとする関係団体において了解をえる。 ← 「地域福祉計画・地域福祉活動計画原案」そのものが自治体あるいは民間双方によって合意される場合には、一つの計画として決定することも考えられる。	調整・計画化段階	
	手順⑤ ・地域福祉計画の目標の決定	・各種の会合で、地域社会の生活課題について検討するよう働きかけ、また援助し、意見をまとめる ・縦横に上がった団体・機関・個人への公式、非公式の働きかけ ・計画と活動のための活動体制・組織作りを援助	調整・計画化段階		
	手順⑥ ・地域福祉計画の策定 ・地域福祉計画評価方法の決定	・上記に加えて、予想される計画策定上の障害や問題点を指摘しつつ、任務分担、次期、その他について討議を行い、解決活動を起こすよう援助 ・評価方法の周知	調整・計画化段階		
	地域福祉計画実施 手順⑦ ・地域福祉計画の実施	第8段階 広報啓発と計画づくりの随時活動の評価 計画内容をあらゆる住民へ周知する。また、社協として計画づくりの活動を評価し、計画の実施段階や社協発展・強化計画の取り組みにつなげる。	周知・評価段階		
	地域福祉計画評価委員会 評価・見直し提言 手順⑧ ・地域社会の協力活動の体制がどのくらい高まったかを評価、必要な見直しを提案	第9段階 計画の進捗・評価 住民参加・協働による策定体制を踏まえながら、計画の進捗・評価体制を確立し、内容の充実やより幅広い住民参加・協働に向けた取り組みを行い、次期の計画見直しにつなげる。	推進段階		

定委員会が住民に対し、ある程度形作られた計画素案への意見を求めるものであり、住民団体や関係団体に対しヒアリングを行う公聴会的手法とともに、アウトリーチ的なものであるといえる。

以上、コミュニティ・オーガニゼーションの技法によって策定された社協の地域福祉計画は、行政が策定する地域福祉計画と区別するために地域福祉活動計画と名称を変えた。そして、それまでは社会福祉協議会独自で策定されていた地域福祉活動計画は、2000年の社会福祉法成立をターニングポイントとし、法定化された行政計画としての市町村地域福祉計画と一体的に策定することが奨励され、策定手法が提示されたのであった。

Ⅲ. 地方分権改革下における地域福祉計画の課題

1. 「新自由主義型分権」の台頭

2000年に社会福祉法が成立し、地域福祉計画が法定化されたことをみてきたが、これは、地方自治法第2条第4項¹³⁾に基づいたものであった。地方自治法は、1995年に成立した地方分権推進法及び1999年に成立した地方分権一括法によって示された「地方分権改革」を目指すために2000年に改正された。つまり、社会福祉法における市町村地域福祉計画は、「地方分権改革」の影響を大きく受けたものである。そこで本節では、地域福祉計画を取り巻く地方分権が、どのような在り様であったのかを確認し、そこから地域福祉計画が克服する必要がある課題を考察する。具体的には、①社会福祉の視点からみた地方分権改革そのものの課題、②市町村地域福祉計画と地域福祉活動計画の策定方法の課題、③計画策定場面への住民参加の課題の3点である。

そこでまず、2000年以降の地方分権改革について概観すると、その特徴は、『経済財政運営と構造改革に関する基本方針（骨太の方

針）』において示された「三位一体の改革」に色濃く表れている。「三位一体の改革」は、地方分権改革と国の財政再建を進めていくために行われたものであり、①国庫補助負担金の廃止・削減、②国から地方への税財源移譲、③地方交付税の一体的見直しの3本柱から構成される。3本柱の中で地方分権改革に影響するのは①と②であり、具体的に国からの補助負担金を廃止し税財源へ移譲すべきものが、『地方分権推進委員会第2次勧告』において示されている。この中で、社会福祉の分野と関連するものをみると、社会福祉施設等施設整備費補助金、児童保護費等補助金、身体障害者福祉費補助金などが廃止され一般財源化した。そして一連の改革は、限られた財源により疲弊した地方自治体の生き残りをかける状況を生みだし、「平成の大合併」と呼ばれる市町村合併が盛んに行われた。

ところで、地方分権をめぐる推進論は様々であり、二宮（2002：6）が指摘するように、一口に地方分権といっても、分権とは名ばかりで実際には新集権化をねらった議論と、憲法にいう地方自治の本旨にそって地方分権を徹底しようとする議論が、同床異夢・呉越同舟していると形容すべき状態であった。二宮が述べる地方分権にまつわる議論の特徴を重森（1993）は、次頁の表2の通り端的に表している¹⁴⁾。

これらの特徴として特筆すべき点は、地方自治の視点についてである。新自由主義（新保守主義）型分権論は、地方自治体が国から独立した人格をもち地域独自の公共事務を処理するという団体自治の視点に立っており、国が持つ権限を地方に移譲するという観点から、国庫補助金及び地方交付税を廃止し、地域ごとの可能な財政の範囲内で社会福祉を実施するという特徴を持つ。これに対し、自治参加型分権論は、地域住民の意思に基づいて地域の公共事務のあり方が決定されるという住民自治の視点に立っており、ナショナルミ

表2 分権化論の二類型

	新保守主義型分権論	自治・参加型分権論
(1) 公共と民間の関係	自由市場優先	公共性の重視
(2) 国と地方の関係	分権至上主義	ナショナルミニマムと 地方分権の結合
(3) 地方財政調整制度	国庫補助金・交付税の廃止 →水平的調整	国庫補助金・交付税の改革 →垂直的調整
(4) 地方自治の視点	行政権限移譲受け皿論 (団体自治の視点)	市民参加と自治の重視 (住民自治の視点)

出典：重森（1993：48）

ニマムの実現のためには国庫補助金・地方交付税は必要である、換言すれば国からの垂直的な調整は必要であるとする考え方である。

この類型を2000年以降の地方分権改革に当てはめて考えると、重森自身が、2000年以降の分権改革は、「きわめて集権的傾向を強めるとともに、新自由主義的色彩をいっそう濃くしていった」（重森 2004：3）と述べるように、新自由主義型分権が覇権を握る状況にあるといえよう。換言すれば、『『新自由主義的分権』という潮流の勢いが『民主主義的分権』という潮流を凌駕』（松田 2003：95）する状況にあった。

一方で、市町村合併を地域福祉と照らし合わせて考えた場合、「地域福祉において重視すべきコミュニティや自治体の適正規模は不問に付され」（岡崎 2005：41）、「住民の生活圏と深いかわりをもつ福祉サービスや住民参加は、大規模になればなるほど疎外される」（岡崎 2002：75）という問題が生じる。これらの指摘は、近年注目が高まっている道州制の改革によってさらなる市町村合併が繰り返される可能性もあり、看過することはできないだろう。さらに、地方自治体が確保できる財源が少子高齢化・都市一極集中化のもとで減少するということは、地方自治体の疲弊によって自ずと予算の縮小につながり、住民の生活に影響を及ぼす。したがって、地方自治体への財源保障及びそこで暮らす住民の生活を保障する仕組みが必要となる。

次に、「新自由主義型分権」の影響は地域

福祉計画にも及んだことを1990年代以降の社会福祉における計画化の観点からみていく。

先にみてきたように、市町村地域福祉計画が法定化される以前から、行政計画として老人保健福祉計画などがあった。ところが、この策定にあたっては、当時の市町村に計画化のノウハウがなく、国によって詳細なマニュアルや策定手法が示されたことから、どの市町村も似通った計画が策定される結果となった。さらに、「市町村が確保すべき事業の量の目標との関連において『参酌すべき標準』については、厚生大臣が定める」（地方老人保健福祉計画研究班 1991）ものとされた。一方で、老人保健福祉計画は、1994年に出された新・ゴールドプランにおいて、ゴールドプラン時に定められていた目標量設定を上方修正した。これは、一定の自治体の実情は考慮されたといえるが、それでも限定的であった。その所以は、結局のところ、目標量を全体量として示しているに過ぎなく、それぞれの地方自治体の独自性に応じたものではない中央集権的なサービス基盤の整備に留まっていたからである。そして、こうした地方自治体の目標量設定における独自性や裁量を限定的に捉え、細分化された保健福祉サービスの補助金と福祉計画策定指針によって市町村福祉行政を統制された分権体制におく構造は、障害者基本計画、児童育成計画、介護保険事業計画などにも当てはまる（岡崎 2005：40）。

以上より、市町村ごとの計画化の流れは、

一見すると地方自治体に権限が委譲される分権化が進んでいるようにも見えるが、実際にはどの市町村の計画も画一的になり、先の二宮の指摘にもあったように「分権とは名ばかりで実際には新手の集権をねらった」新自由主義型分権の特徴を色濃く反映している。

ここで、市町村地域福祉計画と各行政計画との関係についてみると、「これらとの整合性及び連携を図り、これらの既存計画を内包する計画」（社会保障審議会福祉部会 2002）であるとされている。すなわち、新自由主義型分権の特徴を持つ既存の計画を「内包する」ということは、市町村地域福祉計画も、「新自由主義型分権」の要素を持っていると換言できる。さらに、市町村地域福祉計画が、サービスの基盤整備が補助金によって行われる各福祉計画を内包するのであれば、上位計画として機能するための財政的機能について定められていなければならないが、法文も含めてなされていない。これを敷衍すれば、それぞれの地方自治体の財政的に可能な範囲内で社会福祉を実施するという、重森の分類における地方財政調整制度でいうところの「水平的調整」にあたり、地域福祉計画も新自由主義型分権の影響を受けているといえる。すなわち、新自由主義型分権を担うことになる市町村地域福祉計画は、それぞれの地方自治体の責任下において社会福祉を「計画的」に整備するための指針になっているといえよう。

以上から市町村地域福祉計画が新自由主義の影響を受けていることが、現在の地方分権下における地域福祉計画の課題の第一である。そこでこれを「自治・参加型分権」に転換させていく必要がある。両者の比較でみてきたように、「自治・参加型分権」は、市民参加と自治を重視することによって財政の垂直的調整を可能にする。そしてそれは、地方を守り、そこで暮らす住民の生活を守ることへとつながる。

したがって、「地域福祉を推進させる分権化は『自治・参加型分権』であり、新自由主義型と対抗しつつこれを推進する観点から地域福祉計画が問われなければならない」（岡崎 2005:41）のである。そこで問われるのは、「市民が福祉行政と福祉活動に多様な形で参加し、公共の担い手としての成長を期待されるか否かである」（岡崎 2005:42）。すなわち、市民自身が市民として成長できるような政策形成過程への参加形態をとることが、「自治・参加型分権」を実現させるための第一歩となるのである。

2. 市町村地域福祉計画と地域福祉活動計画の一体的策定における問題点

課題の第二に、「自治・参加型分権」を実現するにあたって、全社協が推進する市町村地域福祉計画と地域福祉活動計画の一体的策定にはその障壁となる問題がある。本節では、それがなぜ問題であるのかについて、両計画と「新自由主義型分権」の関係から論じる。

一体的策定は、表1にみるように、地域における課題を官民が協働して解決していくための指針となることや、一元的な進捗管理が可能になるという合理性を持つ。しかしながら、地域福祉活動計画を、「新自由主義型分権」の連続性の中で成立した市町村地域福祉計画と一体で策定するということは、地域福祉活動計画それ自体も新自由主義に取り込まれることを危惧しなければならない。換言すれば、「新自由主義型分権」の影響による財政的な問題に端を発する公的責任の縮小化や、自助・相互扶助に偏重したアジェンダが計画策定の場において提示される可能性がある¹⁵⁾。したがって、行政の干渉がない民間計画の側から住民の生活課題を行政計画に提起し、行政計画の側もまたこれを受け入れる体制をとることが必要であり、これが「自治・参加型分権」に即した地域福祉計画のあり方と考えられる¹⁶⁾。

両計画の関係については、日本地域福祉学

会の研究プロジェクトによって2006年に実施された「地域福祉計画策定・実施状況に関する実態調査」において、具体的な数値が公表されている（図1）。これによれば、両計画を一体化した共同計画として策定している市町村が20.1%と、全体の5分の1を示している。さらに、市町村地域福祉計画が先行して策定される割合は23.4%と、地域福祉活動計画が先行して策定される割合の12.1%に比べるとほぼ倍であり、市町村地域福祉計画が先行して策定される傾向がみて取れる。これらから、民間計画の側から行政計画に対して課題を提起していない、換言すれば「新自由主義型分権」に対抗できない策定スタイルを、両計画を一体化した共同計画として策定しているケース、市町村地域福祉計画が先行して策定しているケース、活動計画は未策定のケースの3つとするならば、これらをあわせると51.3%となり、半数を占める。

さらに、市町村地域福祉計画と地域福祉活動計画が「それぞれ別の計画」、「相互に全く別の計画」とするケースも23%あることから、地域福祉活動計画が必ずしも市町村地域福祉計画に課題提起をしていく「自治・参加型」であるとはいいいきれないケースもある。したがって、「自治・参加型分権」に基づいた地域福祉計画の策定手法が求められるのである。

そしてその際には、西尾（1975）がいう「Advocate Planning」の手法を地域福祉活動計画において積極的に応用することが重要である。西尾（1975：123）によると、

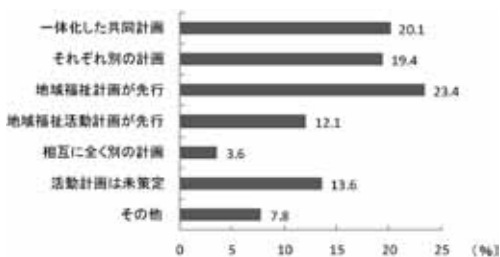


図1 地域福祉計画と活動計画の関係
出典：和気（2007b：137）

Advocate Planningとは、「都市計画関係の在野の専門職業家が無償で住民団体の依頼に応じ、この住民団体に代表されている集団利益を弁護するために、公共機関が作成した計画に批判をくわえ、あるいは代替計画を立案し、さらにはこのような計画扶助活動を媒介にして住民運動の基盤をひろげ、その政治的影響力を補強していく運動」である。これを敷衍すれば、社協が、地域において生じている問題・課題を構造的に捉え、それを地域福祉活動計画策定の場において参加者にアジェンダとして示し、そこでの議論の結果を民間の立場からの住民の声として市町村地域福祉計画、ひいては地方議会にまで影響力を及ぼしていく必要があるということである。

3. 住民参加の形態の問題点

「新自由主義型分権」に対抗し「自治・参加型分権」を実現する上で必要になるのが、多くの住民の参加を促すことであるが、地域福祉計画の策定場面ではどのような住民参加がなされ、何が問題であるのだろうか。

まず、策定委員の選ばれ方についてみると、町内会・自治会代表者や民生・児童委員をはじめとして、社会福祉における各領域の関係者が選ばれ、これらの人々が、地域全体の或いは各領域の対象者の声を代弁するとされることが多い。この方法は、地域福祉計画策定の場に直接参加することができない住民の間接的な参加として捉えることができるだろう。しかし、対象者の意向を直接的に計画に生かすことができないのはさることながら¹⁷⁾、ひとりひとりの住民が地域の問題について考える機会を失うことにつながる。

これを回避するために、多くの市町村が住民策定委員の公募による住民参加の促進を図っていることは、先にみてきた「地域福祉計画策定・実施状況に関する実態調査」において示されている（和気 2007：138-140）。しかしながら、原田（2005：110）が指摘す

るように、計画策定委員の人数が制限され、その枠の中で人選が行われることにより、結果として参加者が、「いつも同じ顔ぶれ」となる可能性がある。これが、第三の課題である。

参加者に偏りがある住民参加は、序章で述べたように「正統性 (legitimacy)」が担保されておらず、「民主的な」計画策定体制であるとはいえない。「地方分権の究極の意義は、住民の自己決定権の拡充を図り、住民参加の拡大により民主主義を活性化すること、すなわち、住民自治の拡充に求めること」である (宇賀 1998 : 4)。宇賀は、「自治・参加型分権」を志向していると考えられ、「自治・参加型分権」を追い求めていくのであれば、「民主的である」ことを蔑ろにはできない。特定の住民だけではなく、より多くの住民が地域の問題について考え、話し合い、問題に対して多様な意見があることを認識できるような計画策定手法が必要となる。

以上、本章では地域福祉計画を取り巻く課題として、①社会福祉の視点からみた地方分権改革そのものの課題、②地域福祉計画と地域福祉活動計画の策定方法の課題、③計画策定場面への住民参加における課題を挙げ、これらの問題点を考察してきた。そこで次章では、これらの課題解決のために、PZの可能性を視野に入れ、その概要及び思想的背景としての「市民的公共圏」について概観する。

IV. ミニ・パブリックス生成のための プランニングスツェレ

1. ミニ・パブリックスとその思想的背景

特定の参加者を生み出さないための参加の手法として、近年、ミニ・パブリックス (社会の縮図) を生み出す様々な市民参加の手法が提唱されている¹⁸⁾。その手法として、次頁の表3に示されるように、コンセンサス会議、討議型世論調査、PZ、市民陪審が挙げられ

る。これらの手法は、参加する市民を無作為抽出することでミニ・パブリックスを生み出し、市民の議論によって得られた結果を政策策定に反映するという点が共通している。さらに、人々の話し合い (討議) を重要視する討議民主主義を具体化していくのに加えて、サイレント・マジョリティ¹⁹⁾ と呼ばれる人々の声を汲み取るのにも有効であると考えられる。一方で、これらの手法の違いとして、主催者及び内容の異同や、参加者及び日程の多寡がみられる。

ミニ・パブリックスを作り出す手法にこのような違いがみられるなかで、地域福祉計画の策定場面で活用すべき手法としてなぜPZが有効と考えられるのだろうか。まず、コンセンサス会議は、議題が科学技術に特化する傾向が強く、市民陪審もコンセンサス会議と同様に参加者の数が少なめに設定されており、「社会の縮図」を担保できるかに疑問符がつく。これに対し、討議型世論調査は、議題の多様性や参加者の数などPZと共通する点は多いが、相違点は、「合意形成を行わないこと」 (篠藤 2010 : 16) である。討議型世論調査において合意形成を行わないのはその本質が、世論調査であるためであり、討議によって熟慮された世論を形成することを目指すのに対し、PZでは、参加した市民がプランナーとして、討議を経て「計画」することが仕事とされていることから合意形成に重点が置かれる (篠藤 2010 : 16)。

したがって、地域福祉計画が、「計画」化を目的とすることから、合意形成が必要であることに加え、先にみてきたように当面の課題として挙げられる参加者の偏りをなくすことを考えれば、適切な無作為抽出を行わなければならないからPZを用いる意義があると考えられる。また、PZは、日本においては三鷹市や茅ヶ崎市をはじめとして市民討議会という形で浸透しているが²⁰⁾、実施する機関によって参加者数や開催日数などが異

表3 ミニ・パブリックスの概要

	コンセンサス会議	討議型世論調査	プランニングスツェレ	市民陪審
主催者	議会など	マスコミ・行政など	行政など	NPO、行政など
参加者	約15名	150～300名	100名以上	12名から24名
日程	4日間	3日間	4日間	3日間～5日間
内容	科学技術に関する、専門家と市民の対話	専門家からの情報提供と市民同士の対話で熟慮された世論形成	少人数の市民によるグループ討議を繰り返し、市民提案を作成	異なった証言を聞きながら、市民による意見形成
成果の反映	マスコミに公表、国会での議論の参考	マスコミを通じた影響や行政施策に反映	行政施策などに反映	マスコミを通じた影響や行政施策に反映

出典：篠藤（2012a：3）

なる。本論文では、地域福祉計画策定の新たなモデルを大枠から示すことを目的とすることから、市民参加の手法として体系化されているPZを用いることとする。

2. プランニングスツェレと市民的公共圏

プランニングスツェレ (Planungszelle (英: Planning Cells)) は、ドイツの社会学者ペーター・C・ディーネル (Dienel, Peter C) によって考案された市民参加の仕組みである。「Planungs」は「計画すること」、「Zelle」は「細胞」という意味のドイツ語であり、直訳すると「計画細胞」となる。この仕組みは、1970年代よりドイツの市町村レベルでの計画策定において用いられるようになり、1990年代にはヨーロッパ各地で採用されるようになった。日本においても、1990年代に篠藤 (1996) によって紹介され、篠原 (2004) で取り上げられたことによって広く知られることとなった。

定義は、考案者のDienelによると、「無作為抽出で選ばれ、限られた期間有償で、日々の労働から解放され、進行役のアシストを受けつつ、事前に与えられた解決可能な計画に関する課題に取り組む市民グループ」とされる (篠藤 2000: 29)。さらに、PZは、40年以上の実践の中で改善され、今日においては「標準型」が確立されており、篠藤 (2012b: 66-67) は、その特徴を以下のようにまとめている。

- ①解決が必要な、真剣な課題に対して実施する。
- ②参加者は住民台帳から無作為で抽出する。
- ③有償で一定期間、参加（四日間が標準）する。
- ④中立的独立機関が実施機関となり、プログラムを事前に決定する。
- ⑤ひとつの計画細胞会議は原則二五名で構成し、複数実施（最低四つ、計一〇〇名以上の参加）をする。ひとつの計画細胞会議には二名の進行役がつく。
- ⑥専門家、利害関係者から情報提供を受ける。
- ⑦約五名の小グループがメンバーチェンジをしながら、参加者のみで討議を繰り返し、グループでの決定を行う。
- ⑧「市民鑑定」という形で報告書を作成し、参加した市民が正式な形で委託者に渡す。
- ⑨一定の期間（普通は約一年）後、委託者は市民鑑定の内容の実現状況について応答する責任を負う。
- ⑩どこでも自由に、また、同時に実施できる。

PZは、無作為抽出によって参加者を決定する。これにより、参加者の性別、年齢、職業、学歴などに偏りがでないようにし、「社会の縮図」を作りだすことを目指す。そして、そ

ここで選ばれた市民は、無償のボランティアとして参加するのではなく、「プランナー」として報酬を得る。こうすることで、参加者の意欲や責任感を高めることになる。さらに参加者は、専門家・利害関係者からの情報提供を受けたのち、5人ずつの小グループに分かれ、メンバーチェンジを行いながら討議を繰り返す。この際に、メンバーチェンジを行うのは、特定の参加者の発言が強くなったり、リーダーシップが生まれたりすることにより参加者間の自由な討議が阻害されることへ配慮してのことである。こうした討議の末、参加者の合意を得ることにより「市民鑑定」が作り上げられ、委託者である行政システムに対し影響力を及ぼしていく。そして行政システムもまた、市民鑑定の内容実現への道筋を示さなければならない責務を負う。

また、PZは、政府機関（自治体を含む）が、「中立性、独立性、専門性」を持つ第三者の実施機関に委託する形で実施される（篠藤 2012：68）。実施機関は、政府機関と委託契約を結び、参加する市民に提示される情報を組み込んだプログラム設計、参加者の選択、実施後の市民鑑定の編集、その反映のチェックなどの業務を担う。その際に特に配慮されなければならないのがプログラム設計であり、偏った情報によって市民を特定の結論へ誘うような「操作性」を排除したものでなければならない。したがって、テーマに関する法制度、マスコミ情報、それまでの調査結果の吟味、さらには係争的テーマの場合は、利害関係者による円卓会議やワークショップの開催結果をもとにして設計される。すなわち、計画を公平、中立なものとするために、事前のワークショップや会議で出された様々な意見を平等に取り扱い、プログラムとして提言するのである。以上のように、実施機関には、市民による討議及び市民鑑定に影響を与えないことが求められる。

次に、PZの思想的意義について検討する。

PZをはじめとして、ミニ・パブリックスを生成するどの手法にも共通しているのは、「市民的公共性」を具現化していくものであるということである。これは、ユルゲン・ハーバーマス（Habermas, Jürgen）によって提起された概念であり、先にみた討議民主主義の理論的な基盤となっている。Habermas（= 1994：xxxiv）は、民主主義の概念を、「公共的コミュニケーションのなかで討議をつうじて価値や規範を形成する過程」と関連づけた。ここでの「公共的コミュニケーションのなかでの討議」は、17世紀ヨーロッパにおいて市民的公共性として立ち現れ、公衆が文芸や政治について批判的に討議することにより「公論」を形成し、議会や絶対主義的国家君主の権力に影響を及ぼしていった点にみることができる。Habermas（=1994：46）は、これを「私人（民間人）たちは、当局によって規制されてきた公共性を、まもなく公権力そのものに対抗して自己のものとして主張する」ものであるとし、「市民的公共性」と呼んだのである。しかしながら、こうした市民的公共性は、18世紀末以降、各国において社会国家（福祉国家）体制がとられ、高度化し官僚化した社会が生まれたことによって、衰退していった。

市民的公共性とPZを関連づけてみれば、社会国家体制により衰退した市民的公共性をいかに復権させるかという点で、PZは、小さなグループ内でのディスカルス（討議）による合意形成を目指すものであり、市民的公共性という合意像を浮かび上がらせることができる点に思想的意義が存在する（篠藤 2000：29；篠藤 2006b：68）。さらに、Dienelが述べるように、「プレーンクスツェレが社会に普及すれば、実践を通じた学習として最高の民主主義教育になる」（篠藤 1996：39）ことから、PZは、市民的公共性を担う人材の育成にも寄与する²¹⁾。

V. 結論：「自治・参加型」の地域福祉計画へ

1. プランニングツェレの手法を活用した地域福祉計画

本論文では、地方分権改革のもとで法定化された市町村地域福祉計画は、「新自由主義型分権」の影響を多分に受けていることをみた。そこでは、新自由主義による地方分権改革が、競争原理と自己責任の名の下に自治体の生き残りを促し、多くの市町村合併が遂行され、住民の生活は軽んじられた。

このような問題状況に対し、住民の生活を守るべく「新自由主義型分権」に対抗するために「自治・参加型分権」を目指すための地域福祉計画を採求する糸口としてPZに着目し、その概要について論じた。そこで本節では、PZを活用した地域福祉計画の可能性について論じていきたい。

先述したように、法定化された市町村地域福祉計画は、その策定の際に社協が策定する地域福祉活動計画と一体的に策定されることが望ましいとされてきた。しかしながら、一体的な策定（以下「一体モデル」とする）には、新自由主義型分権の影響を受けた自治体が主導で策定する市町村地域福祉計画に地域福祉活動計画が吸収されることによって、住民の生活実態を民間の側から訴える計画がなくなることを問題点として指摘した。そこで、地域福祉活動計画の側が市町村地域福祉計画に影響を与えるために、一体モデルのオルタナティブとしてPZを活用した「討議モデル」を提示する。（図2）²²⁾

討議モデルでは、住民の主体的な参加と無作為抽出による制度的な参加を保障する。全国社会福祉協議会（1962）をはじめとして、一体的策定を促した社会保障審議会福祉部会（2002）や全国社会福祉協議会（2003）においてもみられるように、地域福祉の領域においては、住民の主体的な参加が重要視され

ている。しかし、先述したように、毎回参加する住民の顔ぶれが同じになるなどの参加者の「偏り」が生まれる可能性を排除できない。そこで、偏りを失くすために無作為抽出によって参加者を選定すれば、サイレント・マジョリティの参加を促進させるのに有効である。一方で、社会福祉の計画として配慮する必要のあるサイレント・マイノリティの参加が保障されにくいという限界を持つ。

そこで、マイノリティの計画策定への直接的な参加を確保する必要があるが、障がいなどの理由から、自分の意見は持っていても言語化が困難な人々も存在する。したがって、その支援者が計画策定の場に同席するなどのこれらの人々の意思疎通を助けるための配慮が必要となる。さらに、それでも計画策定の場への参加が難しい人々については、コミュニティワーカーがこれらの人々の意見を聞き、計画策定の場で代弁する間接的な参加が保障される必要がある。いずれにせよ、どのような立場の人に対しても「自分の意見を表明する」ことを尊重し、そのための条件を整える必要がある。

以上を踏まえて、地域福祉計画策定のあり方を考えると、社協が策定する地域福祉活動計画は、地域を熟知している町内会役員や民生委員などの参加を確保するのももちろん、住民の主体的な参加を保障するのに加えて、先にみてきたマイノリティの参加を保障する

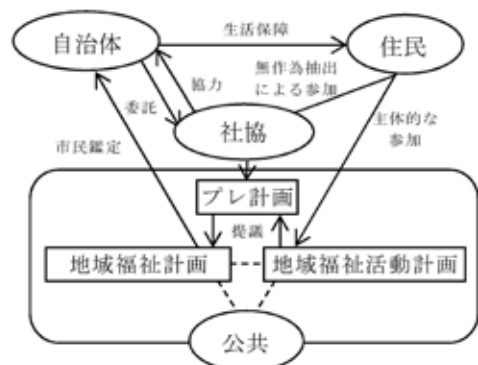


図2 地域福祉計画の「討議モデル」の概要
大友（2014：62）を元に筆者作成

計画策定体制をとる。これに対して、行政が策定する市町村地域福祉計画は、計画策定の前に、広く市民の声を集めるための「プレ計画」を策定し、これをPZの一丁目一番地である無作為抽出の手法を用いて参加者を選定する。その上で、地域福祉活動計画において見つかった課題をプレ計画のアジェンダに、プレ計画で問題であると認識された課題を同様に市町村地域福祉計画のアジェンダとし、そこで策定された計画を市民鑑定として行政システムに提議できるようにする。これにより、住民の主体的な参加およびマイノリティの参加を保障し、かつ参加者に「偏り」がない計画策定が可能となる。

さらに、討議モデルの大きな特徴は、プレ計画を自治体が社協に委託する形で策定する点にある。これはPZの「中立的独立機関が実施機関になる」という原則に則っている。社協は、ほぼすべての市区町村に設置されている²³⁾ことから極めて公共性が高く、また地域における社会福祉を総合的に推進していく民間の専門団体であり、実施機関としての中立性・独立性・専門性が担保される。

しかしながら、討議モデルにおけるプレ計画の実施機関として社協ではない非営利組織(NPO)なども想定できる。それでも社協に注目するのは、市町村地域福祉計画は、地域福祉活動計画と密接な関係を持ち、コミュニティワーカーもいることから、地域福祉活動計画を策定する社協が実施機関として適格であると考えられるためである。これは他のNPOにはない、地域福祉活動計画の策定主体である社協の強みである。

ここで社協に求められる役割は3点ある。第一は、無作為抽出による参加者の選定作業である。これはPZで行われているのと同様に住民台帳をもとに市区町村の規模に応じた参加者の数を確保する。第二の役割は、地域福祉活動計画をまず策定し、そこで得られた地域における課題及びそれを解決していくた

めの方策をプレ計画及び市町村地域福祉計画策定の場においてアジェンダとして提議することである。そして第三は、プレ計画および市町村地域福祉計画の策定における討議を経て合意形成された民意を「市民鑑定」として編集する作業を行政と協力して行い、地方議会に提起していくことである。

このことは討議を経て作り出された民意が行政システムに対して影響を与えるという点で「市民的公共性」を具体化するものである。こうして一体モデルを討議モデルに転換することで、市町村地域福祉計画を新自由主義型分権の影響を受けた自治体からではなく、民間の側から位置づけていくこととなり、「自治・参加型分権」を実現する道筋を拓くことができるのである。

2. 今後の課題

一方で、社協がPZを受託するにあたって克服すべき課題も存在する。

まず、中立的独立機関という観点から社協をみたときに、現在の社協はその存在となり得るのだろうかという点である。社協は、社会福祉法人格を持つ民間団体である反面、山田(2005:180)が述べるように、社協の職員配置をみると「行政からの出向職員が多い、また、首長の会長が多い、ということによって市区町村社協の行政による関与が強い」というアンビバレントな状況にある。さらに山田(2005:180)は、その背景として「行政からの職員を受け入れる素地(例えば、後述する行政からの補助や委託事業の拡大を背景に、その事業遂行上の必要性など)が社協にも内在していた」ことを指摘する²⁴⁾。このような慣習は、民間団体としての社協に対する行政の介入をもたらし、中立的独立機関としての地位を危うくするものである。したがって、社協が市町村地域福祉計画の受託機関となるためには、行政からの干渉を排除する社協内部の改革も必要となる。

また、近年、介護保険などの事業にて収益を上げて財源を確保するいわゆる「事業型社協」が数多くみられ、PZの適切な受託機関とならないのではないかという疑問もある。しかし、そもそも社協という組織は会員組織であり、会員から会費を徴収し、それに応じた独自の事業展開が期待される。それゆえ、社協本来の立場からすれば、事業を展開するための財源は、本質的には会費によって賄われる必要があり、あくまでも民間事業者で不足する部分を独自の補完する関係でなければならぬ。そして、独自の補完関係にあれば、その役割としてPZを担うことができる。

以上、PZを地域福祉計画に活用する可能性についてみてきたが、最後に今後の課題を提示する。PZは、従来の地域福祉計画にみられた「参加者が固定化される」という正統性に関わる課題を一定程度解消することができるだろう。ここで一定程度というのは、無作為抽出で選ばれた参加者は果たして、住民の「代表」と成り得る正統性を持つのかという限界を抱えるからである。換言すれば、国会や地方議会は、選挙によって正統性が間接的に与えられた議員によって政策形成されるのに対し、計画策定のために無作為抽出で選ばれた参加者は、民主主義的な意味でどのように正統性を持ち得るのかということであり、引き続き考察が必要である。

また、本稿では地域福祉計画にPZを活用するにあたっての概要と可能性を示したものであり、どのようなプロセスで計画を策定していく必要があるのかについて、日本版PZともいえる市民討議会の有効性も含めて具体的に論及することができなかった。

いずれにせよ、社会福祉協議会が討議モデルにおけるブレ計画の受託機関となるためには、PZを実施するにあたっての社協内の人材面及び能力面の課題をどう克服するかについての考察が必要である。これらの点については、PZおよびその正統性に関わる議論の

理解の深化と併せて筆者の課題としたい。

付記

今回の論文について、ご多忙の中お時間を割いていただき、有益かつ的確なコメントをいただいた査読者の先生方に感謝申し上げます。

注

- 1) 本論文では、地域福祉計画と市町村地域福祉計画との表記の区別として、地域福祉計画とする場合は、基本的に市町村地域福祉計画と地域福祉活動計画の両者を指すものとして用いる。
- 2) PZを紹介している数少ない研究として、吉村(2010)がある。
- 3) 全国社会福祉協議会(1962:56)を参照。
- 4) 武川(2007:17)は、「すなわち地域福祉計画のそもそもの発端は、市町村社協の法制化にともなって社協の存在意義をアピールするものだったのである」と述べている。
- 5) 全国社会福祉協議会(1984:28-29)を参照。
- 6) 東京都地域福祉推進計画等検討委員会(1989)を参照。この答申が出される前年に、中間まとめとして、『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(中間まとめ)』が出されている。
- 7) 同年同月に全社協により出された「新・社会福祉協議会基本要項」においても、市町村社協による地域福祉活動計画の策定が、必要視されている。
- 8) この調査結果については、1999・2000年度分が地域福祉計画に関する調査研究委員会(2001)において、平成13年度分が地域福祉計画に関する調査研究委員会(2002)において発表されている。
- 9) 一方で、地域福祉活動計画については、策定率は14.2%であり、地域福祉計画の策定率よりも高くなっている。
- 10) 全国社会福祉協議会(2003:4-13)を参照。また、従来の地域福祉活動計画は、「社協発展・強化計画」と一体的に策定するものとされていたが、今後は両者を明確に区分し、「社協発展・強化計画」については、社協組

織の経営指針として策定することが必要とされた。

- 11) 厚生労働省社会・援護局（2008：62-63）を参照。
- 12) 小坂（2005）は、地域福祉計画の策定のための住民参加の手法としてコミュニティ・ミーティングを提唱している。コミュニティ・ミーティングは、アメリカ発祥のタウン・ミーティングにその源流をみることができ、学校区や地区を単位として、その地域が抱えている課題について、住民全員参加による話し合い会議を行うという特徴を持つ。この手法は、わが国の地域福祉計画策定の場面でも活用されている。しかしながら、牧里（2007:76）が指摘するように、現実的には、物理的・時間的・経費的な制約により、住民全員が参加することは難しいと考えられる。
- 13) 「市町村は、その事務を処理するにあたっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない」とある。
- 14) 同様に、宮本（2001：102）は、現代の地方分権の潮流として、新自由主義の主張する「小さな政府」―「大きな市場」のための分権と、日本国憲法に規定されたような民主主義を基礎として住民の地方自治を推進する「民主主義型分権」の2つがあるとしている。
- 15) 地域福祉計画の課題として、井岡（2004：73）も、「地域福祉推進の名のもとに、生存権保障や施策実施の行政責任を外し、予算をかけずに事実上民間・住民サイドの取り組みへシフトさせようとする傾向」を挙げている。
- 16) 同様に、藤松（2012：51）も「地域福祉活動計画と地域福祉計画は、単に予定調和的に「相互に補完し、連携・分担する関係にある」のではなく、地域福祉活動計画が行政計画に対して積極的に問題提起をし、場合によっては地域福祉推進方法をめぐって対立する」ことが必要であるとしている。
また、多くの市民が参加して策定された市町村地域福祉計画の例も全国的に散見され、これらの例は、地域福祉活動計画を介さずとも住民の生活課題と解決への方途が計画の中に反映されることで「自治・参加型」

の計画であるとも考えられる。しかしながら、行政が策定する計画は、前述したように、行政の思惑が計画に反映されることを排除できないため、民間計画の側から課題提起していく事が必要となるのである。

- 17) 住民の間接的な参加形態は、何らかの理由で計画策定の場に来ることができない人々の声を計画に反映する手法として有効である。しかし、そのためには、校区程度の範囲内にコミュニティワーカーを設置し、直接的参加が難しい住民の声を計画策定の場で代弁するものでなければならないであろう。
- 18) 提唱者として、PZの考案者であるDienel（=2012）、討議型世論調査の考案者であるFishkin（=2011）、市民陪審の考案者であるCrosbyらがいる。
- 19) 福祉計画において配慮が求められる要介護高齢者、障害者、低所得者などの「サイレント・マイノリティ」の参加の確保については、「V. 結論：『自治・参加型』の地域福祉計画へ」を参照のこと。
- 20) 三鷹市での取り組みは、篠藤（2006c）及び吉田（2009）、茅ヶ崎市での取り組みは、山田（2010）を参照。
- 21) Habermas（=1985）も、問主観的なコミュニケーション的ツールを重視する意味で、「コミュニケーション的プランニング（communicative planning）」を提唱している。
- 22) 筆者は、大友（2014）において、地域福祉における公共性を現代的なものにするために、市民的公共圏の概念を用いてその理論枠組みを論じたが、この枠組みを具体化するためにPZは有効と考えられる。したがって、この理論枠組みを示した図をベースとして本論文の図2を作成している。
- 23) 2014年版の『厚生労働白書（資料編）』によると、2013年4月1日現在での社会福祉協議会の設置数は、都道府県・指定都市社会福祉協議会は67か所、市区町村社会福祉協議会は1852か所である。すなわち、市区町村社会福祉協議会は、政令市の20を加算すると、全国で1872か所あることとなる。同様に2013年の全国市区町村数をみると市区町村数が1742である。政令市の場合、区ごとに社会福祉協議会を設けている市もあるため、市区町村数に政令市の区合計である

165を加算すると、社会福祉協議会を置くことのできる市区町村の上限は1907となる。以上より社会福祉協議会が置かれている市区町村の割合は、約98.1%となり、ほぼすべての市町村に設置されているといえる。

- 24) 同様に、真田（1997：113）も「とりわけここ二十年来、地域福祉の分野は官の支配が強まってきている。その梃子となってきたのが地域福祉や社協への補助金などの財政援助であった。これによって社協の活動は活発になったが、社会福祉政策への地域福祉や社協の編入＝支配も強まってきている」と指摘している。

引用文献

地方老人保健福祉計画研究班（1991）『老人保健福祉計画の策定—その基本的考え方—』（収録：1992、『月刊福祉増刊号・施策資料シリーズ 社会福祉関係施策資料集10』全国社会福祉協議会、69-94）。

地域福祉計画に関する調査研究委員会（2001）『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。

地域福祉計画に関する調査研究委員会（2002）『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。

Dienel, Peter C. (2008) *Demokratisch, Praktisch, Gut: Merkmale, Wirkungen und Perspektiven von Planungszellen und Bürgergutachten*, Dietz Verlag. (=2012, 篠藤明徳訳『市民討議による民主主義の再生—ブラーヌクスツェレの特徴・機能・展望』イマジン出版。)

Fishkin, James S. (2009) *When the people speak: deliberative democracy and public consultation*, Oxford University Press. (=2011, 曾根泰教監修『人々の声が響き合うとき—熟議空間と民主主義』早川書房。)

藤松素子（2012）「地域福祉をめぐる論点と課題—地域福祉の成立要件とは何か—」『社会福祉学部論集』（佛教大学）8, 39-56.

Habermas, Jürgen (1962) *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main. (=1994, 細谷貞雄・山田正行訳『公共性の構造

転換—市民社会の一カテゴリーについての探究 [第二版]』未來社。)

Habermas, Jürgen (1981) *Theorie des kommunikativen Handelns (Bd.II)*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main. (=1985, 丸山高司・丸山徳次・厚東洋輔・ほか訳『コミュニケーション的行為の理論 (上)』未來社。)

原田正樹（2005）「地域福祉計画の策定プロセス」武川正吾編『地域福祉計画—ガバナンス時代の社会福祉計画』有斐閣, 97-113.

井岡勉（2004）「コミュニティ政策学へのアプローチ—地域福祉計画策定の視点と方法」『コミュニティ政策』(2), 58-76.

小坂善治郎（2005）「コミュニティ・ミーティング」武川正吾編『地域福祉計画—ガバナンス時代の社会福祉計画』有斐閣, 151-170.

厚生労働省社会・援護局（2008）『地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—』全国社会福祉協議会。

厚生労働省（2014）『厚生労働白書（平成26年版）（資料編）』日経印刷。

牧賢一（1953）『社会福祉協議会読本』全国社会福祉協議会。

牧里毎治（2007）「住民参加・協働による地域福祉戦略」牧里毎治・野口定久・武川正吾ほか編『自治体の地域福祉戦略』学陽書房, 63-86.

松田直樹（2003）「地方分権の歴史的沿革・意義・国際的な位置づけと日本型中央集権財政システムの今日的な問題点—国と地方の税財政関係の再構築を方向づける地方分権のベクトル分析という視点から」『税務大学校論叢』(43), 91-209.

宮本憲一（2001）「二一世紀への地方自治の展望—維持可能な社会 (Sustainable society) をもとめて」大石嘉一郎・室井力・宮本憲一『日本における地方自治の探究』大月書店, 99-147.

二宮厚美（2002）「小泉構造改革と自治体の新自由主義的再編」室井力編『現代自治体再編論』日本評論社, 6-23.

西尾勝（1975）『権力と参加』東京大学出版会。
岡崎祐司（2002）「地方自治と地域福祉」真田是監修『現代地域福祉の課題と展望』かもがわ出版, 55-79.

岡崎祐司（2005）「基礎構造改革と自治体福祉計画」『社会福祉学部論集』（佛教大学）1, 31-43.

- 大友駿 (2014) 「地域福祉における公共性の変質と再興—市民的公共圏を用いた理論枠組みの検討」『北星学園大学大学院論集』5, 49-66.
- 真田是 (1997) 『地域福祉と社会福祉協議会』かもがわ出版.
- 重森暁 (1993) 『柔らかい分権と地方財政』自治体研究社.
- 重森暁 (2004) 「地方分権と住民自治—地方構造改革のゆくえ」『総合社会福祉研究』(25), 2-10.
- 篠原一 (2004) 『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か』岩波書店.
- 篠藤明德 (1996) 「プラヌクストツェレドイツの新しい市民参加の方法」『青年』7月号, 36-40.
- 篠藤明德 (2000) 「プラヌクストツェレのメルクマールとその評価」『別府大学短期大学部紀要』(19), 27-35.
- 篠藤明德 (2006a) 「新しい市民参加と討議デモクラシーとの関連—無作為抽出による一般市民間の討議の意味を考える」『地域社会研究』(別府大学) (13), 12-17.
- 篠藤明德 (2006b) 『まちづくりと新しい市民参加—ドイツのプラヌクストツェレの手法』イマジン出版.
- 篠藤明德 (2006c) 「無作為で選ばれた市民参加「プラヌクストツェレ」—三鷹の「実験」にみる日本版モデルの可能性」『日経グローバル』(61), 28-31.
- 篠藤明德 (2010) 「日本初の「討議型世論調査」—その実施概要と意義」『地域社会研究』(別府大学) (18), 12-16.
- 篠藤明德 (2012a) 「市民の「公共形成権」と市民討議の意義」『地域開発』574, 2-6.
- 篠藤明德 (2012b) 「計画細胞会議—メンバーを入れ替えながらの少人数討議」篠原一編『討議デモクラシーの挑戦—ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店, 61-79.
- 社会福祉協議会準備事務局 (1950) 『市区町村社会福祉協議会の構想』(収録:2014, 『福祉施設・福祉団体基本資料 第6巻《資料集 戦後日本の社会福祉制度Ⅳ》』柏書房, 288-290).
- 社会保障審議会福祉部会 (2002) 『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)』.
- 武川正吾 (2007) 「第1章第2節 地域福祉計画への途」牧里毎治・野口定久編『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, 15-28.
- 東京都地域福祉推進計画等検討委員会 (1988) 『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 (中間のまとめ)』東京都福祉局.
- 東京都地域福祉推進計画等検討委員会 (1989) 『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』東京都福祉局.
- 宇賀克也 (1998) 「地方分権の重要問題」『月刊法学教室』(209), 4-9.
- 和気康太 (2007a) 「地域福祉計画の視点と方法」牧里毎治・野口定久・武川正吾ほか編『自治体の地域福祉戦略』学陽書房, 37-61.
- 和気康太 (2007b) 「第5章第1節 市町村地域福祉計画の全国動向とその課題」牧里毎治・野口定久編『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, 132-149.
- 山田秀昭 (2005) 「社会福祉協議会と行政」『新版・社会福祉学習双書』編集委員会編『新版・社会福祉学習双書2005《第15巻》社会福祉協議会活動論』全国社会福祉協議会, 174-189.
- 山田修嗣 (2010) 「プラヌクストツェレの応用—茅ヶ崎市における市民討議会を事例に」『湘南フォーラム: 文教大学湘南総合研究所紀要』14, 21-29.
- 吉田純夫 (2009) 「市民討議会の現状」篠藤明德・吉田純夫・小針憲一『自治を拓く市民討議会—広がる参画・事例と方法』イマジン出版, 8-26.
- 吉村輝彦 (2010) 「対話と交流の場づくりから始めるまちづくりのあり方に関する一考察」『日本福祉大学社会福祉論集』(123), 31-48.
- 全国社会福祉協議会 (1961) 『地域福祉活動のために—保健福祉問題地図と福祉計画・社会福祉の増進と所得倍増計画—』全国社会福祉協議会.
- 全国社会福祉協議会 (1962) 『社会福祉協議会基本要項』(収録:1986, 『月刊福祉増刊号・施策資料シリーズ 社会福祉関係施策資料集1』全国社会福祉協議会, 51-60).
- 全国社会福祉協議会 (1984) 『地域福祉計画—理論と方法—』全国社会福祉協議会.
- 全国社会福祉協議会 (1992a) 『地域福祉活動計画策定の手引』全国社会福祉協議会.
- 全国社会福祉協議会 (1992b) 『地域福祉活動計画策定指針—基本的な考え方と策定方法』全国社会福祉協議会.

全国社会福祉協議会（1992c）『新・社会福祉協議会基本要項』（収録：1993, 『月刊福祉増刊号・施策資料シリーズ 社会福祉関係施策資料集11』 全国社会福祉協議会, 263-283).

全国社会福祉協議会（1993）『「ふれあいネットワークプラン21」基本構想～21世紀をめざす社会福祉協議会発展・強化計画～』（収録：1994, 『月刊福祉増刊号・施策資料シリーズ 社会福祉関係施策資料集12』 全国社会福祉協議会, 229-239).

全国社会福祉協議会（2003）『地域福祉活動計画策定指針—地域福祉計画策定推進と地域福祉活動計画』 全国社会福祉協議会.

