

## 地域福祉の拡大と政策化の系譜

県立広島大学保健福祉学部 教授 田中 聡子

### 1. 社会福祉政策に登場した福祉サービス

戦後の福祉政策は、公的扶助制度を基盤に福祉三法体制から福祉六法体制へと拡充された。政府は、人々の窮乏生活の改善、近代的な福祉国家として欧米諸国にならった社会保障制度の確立や福祉政策の整備を進めた。その結果、児童、高齢、障害、母子分野における法整備が1960年代にはでき上がった。日本の福祉政策は貧困対策から、防貧対策およびライフサイクルに応じて生じる生活課題へシフトしていった。

国民皆年金制度および国民皆保険制度が完成し、経済成長を遂げていく上で出現した新たな課題に対応していくことになる。

1973年のオイルショック以降、低成長期に入り日本の福祉政策も転換期を迎えていく。高齢化社会の到来に向けて、高齢者福祉は施設ケアから在宅ケアへ転換する。その中心は1979年に全国社会福祉協議会が発刊した「在宅福祉サービスの戦略」である。三浦は『社会福祉政策研究』（2000）において、政策科学的手法として操作的概念である政策的ニーズを抽象化することを試みる。これが「社会的ニーズ」あるいは「社会福祉ニーズ」概念である。社会的ニーズとは「ある種の状態が、一定の目標なり、基準からみて乖離の状態にあり、そしてその状態の回復・改善等を行う必要があると社会的に認められたもの」である（三浦、2000：60）。

社会福祉政策の構造論的、理念的なマクロの視点は、三浦の操作的概念化を通してミクロの視点への重心移動の契機になったと言えよう。

この社会的ニーズにおいて、「ある種の状態が、ある種の目標や一定の基準から乖離の状態にあるもの」を「依存的状态」あるいは広義のニーズとし、その中でも「回復、改善等を行う必要があると社会的に認められたものを要援護性あるいは狭義のニーズとした」（三浦、2000：60-61）。つまり、要援護性とは、生活水準から一定の乖離状況であっても、その状況の改善を社会的に認められなければならないのである。

ニーズ充足ないし解決の方法をサービスとした三浦（2000：90）は「ニーズ充足に必要なサービスがやみくもに選択されるものでなく、その選択および運営にはそれなりの判断基準がなければならない」と強調している。この判断基準は効果性、効率性、公平性、便益性または接近性としている（三浦、2000：90-94）。判断基準は抽象的ではあるが、効果性や効率性は、サービス投入後のいわゆるアウトカムを視野に入れた概念であり、公平性や便益性においては社会福祉サービスが選別性ではなく普遍性を前提にしたものであることを志向している。後の介護保険制度はこの体系を引き継いだものである。

三浦（2000：78-82）によるニード充足の方法であるサービスには現金給付と現物給付があり、現金給付で対応するものを貨幣的ニード、現金給付では対応できない、現物給付およびサービスで対応するニードを非貨幣的ニードとした。

和気は、三浦の社会福祉経営論について「1980年代以降の“福祉国家から福祉社会へ”という潮流のなかでの地方分権、「地域福祉」の時代

の要請でもあった。」と振り返り、社会福祉計画論の体系化は後続の研究者によって成立したと指摘している（和気：2017，138-139）。また、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』は三浦理論がベースになっていないとも論じている（和気、2017：141）。いずれにしろ、1980年代には、行政改革、脱施設化を強化していく流れもあり、福祉サービスの提供は根拠や基準が必要となったと言える。

## 2. 在宅福祉サービスから地域福祉サービスへ

福祉政策の課題が、貧困問題から様々な世代における生活問題として認識されるようになった1960年代を経て、高齢化が進展した70代後半は、日本はまだ、一億総中流時代である。大学進学率が高まると同時に女性の社会進出も増加した。核家族化と共働き世帯がさらに進み家族機能に変化していくであろう1980年代を目前に、今後の社会福祉政策の対象は高齢者を中心にした在宅福祉サービスであることは、三浦も著書の中で強調している。「わが国の社会福祉は、非貨幣的ニードへの対応を主要な課題とし、対人福祉サービスの充実、強化が新しい課題とされているが、この中でこの対人福祉サービスを居宅処遇原則にもとづいて再編することが強く求められることになっている。この点が1980年代の社会福祉を考えるにあたって認識しておかなければならない第一の課題である」（三浦、2000：133）。

前述の在宅福祉サービスの戦略では、対人福祉サービスを広義の在宅サービスとして予防的サービス、専門的ケア、在宅ケア、福祉増進サービスの4つを挙げている。4つのうち、専門的ケアと在宅ケアを狭義の在宅福祉サービスと定義した。専門的ケアは家族構成員が担当することができない「即自的ニーズ」にもとづくサービスとしている。これに対して在宅ケアは本来家族のニーズ充足機能が充実していれば社会

的ニーズとして顕在化しないものであり、家族のニーズ充足機能がなんらかの事情により十分に機能しない場合の「代替・補完的ニーズ」とした（全国社会福祉協議会1979：49-54）。したがって、同じ狭義の在宅福祉サービスでも、在宅ケアはまずは家族が第一義的な位置にあり、家族がいない場合、あるいは機能不全の場合に専門的なサービスが対応するという色彩が強い。

こうした家族と地域を基盤にしたサービス体系は、1979年8月「新経済社会7カ年計画」の「個人の自助努力と家庭や近隣・地域社会等の連帯を基礎」とする日本型福祉社会<sup>1)</sup>と一致し、今日の介護保険サービスにも色濃く残っている。また、広義の予防的サービスや福祉増進サービスは社会参加やレクリエーション活動等である。当時で言えば、老人会や子ども会、地域婦人会などの活動であろう。今日的にはサロン活動や地域の居場所事業などに相当する。こうした地域活動が広義の在宅福祉サービスとして位置づけられたのである。

中野（2017：144）は、在宅福祉サービスの供給体制について、「『在宅福祉サービス』の展開の戦略は、地域社会を基盤に公私のサービス・資源を横断的・包括的に組織化することであった。」と論じた。その上で、三浦理論は、「サービス供給体制の多元化と公私役割分担について

は民営化、有料化を招き市場福祉の導入者とバッシングを受けた」が、多様な供給主体による

今日の地域包括ケアシステムづくりにつながっていると指摘する（中野、2017、145）。

### 3. 「地域福祉」の政策化

和気は三浦の理論基盤があって「高齢者保健福祉推進10カ年戦略」（ゴールドプラン）に始まる、1990年代の国のさまざまな福祉プラン、地方自治体の『老人保健福祉計画・介護保険事業計画』『障害者計画・障害福祉計画』、『児童育成計画・次世代育成支援行動計画』などの、社会福祉計画によって、わが国の福祉サービスはこの間、大きく進展した」（和気、2017：140）と論じる。在宅福祉推進のためのサービス提供はニード論という操作的な概念により、自助と互助をベースにしたサービス供給体制を志向した。そして、超高齢社会を迎える21世紀において、社会福祉政策は関連領域への連携により再構成をしつつ拡大していく。

連携による福祉政策の拡大は、ネットワーク

や互助を中心とした地域福祉の拡大である。ここでは「地域福祉」の政策化と呼ぶことにする。

そこで、「地域福祉」がどのように拡大し、地域福祉政策として位置づけられたかについて厚生白書（1990年～2000年）並びに厚生労働白書（2001年～2021年）の目次を手掛かりに地域福祉の主要な関連内容から考察する。

地域福祉が政策として規定されたのは、1990年の社会福祉関係八法改正における社会福祉事業法の改正と考えられる。第3条の2において「地域への配慮」が規定された。

表1は1990年から1999年までの厚生白書において地域福祉に関連する主な項目を上げたものである。1990年代は、老人保健福祉計画が市町村で策定および国の高齢者保健推進十カ年

表1 1990年～1999年厚生白書の地域福祉関係の主要項目

1990	「新たな社会サービス供給システムの構築」 地域に密着した老人保健福祉サービスの展開 地域での行き届いた保健医療サービスの提供
1991	「ボランティア活動」 「保健医療・福祉サービスの総合的な展開」 地域における高齢者の保健・福祉サービスの総合的な推進
1992	「地域における保健医療・福祉サービスの総合的展開」 第2編 V 社会福祉 38：民間地域福祉活動
1993	「保健医療・福祉サービスの総合的な展開」 地域保健対策の新たな展開 第2編 V 社会福祉 35：民間地域福祉活動
1995	「保健福祉サービスの総合的展開 第4節 新しい地域保健の体系の構築に向けて」 第2編 地域福祉施策 ボランティア活動の現状
1998	「自立した個人が連帯し支え合える地域」 地域構造の変化 都市部の地域社会 農村部の地域社会 住民参加と分権型社会 地域の子育て支援

戦略（ゴールドプラン）を背景として、主には保健・医療・福祉サービスの地域への提供体制や方法に関する項目がみられる。そこに、1991年に「ボランティア活動」が登場し、翌1992年には民間地域福祉活動（民生委員、社会福祉協議会、ボランティア活動の振興、共同基金）についての記載がある。1995年までは社会福祉協議会の事業やボランティア活動の非営利な活動内容が示されている。1998年には、「自立した個人が連帯し支え合える地域」として「生活圏」という概念が出てくる。これは、2000年以降の地方分権や地域包括ケアシステムにおける「生活圏」にも続く概念である。地域福祉

がより身近な地域で実施されること、それぞれの地域の実情に合わせた地域社会のあり方が課題となっていく。また、少子化や子育て支援の文脈においても「住民参加型」の福祉サービスへの期待が示されているが、この時代は住民の自主的な活動を拡大するものである。

表2は、社会福祉事業法が社会福祉法へ改正され、介護保険法が施行された2000年から2009年までの厚生白書および厚生労働白書の地域福祉に関連する項目を示した。

社会福祉法の第4条には「地域福祉の推進」が示された。武川（2005、20-23）は、社会福祉法に規定されることによって、国の行政に位

表2 2000年～2009年 厚生白書の地域福祉関係の主要項目

2000	高齢者と社会・地域 高齢者の社会参加と生きがい 支え合う地域と高齢者 高齢者の自立を支える新しい介護制度 市町村を中心に地域がつくる介護サービス
2001	個人の自立を支援する厚生労働行政 家族・職場・地域社会等を通じた自立の支援 障害者の自立・社会参加と地域福祉の推進 地域福祉の推進
2002	障害者施策と地域福祉の推進 地域福祉の推進
2003	企業や地域で活躍する高齢者像・現役世代との関係 高齢者の活躍の場としての地域福祉活動 障害者施策と地域福祉の推進
2004	障害者施策と地域福祉の推進
2005	「地域」という視点 地域社会の変遷と社会保障を取り巻く状況の変化 地域によって様々な国民生活の姿と地域の取組み 地域の社会保障サービスに対するニーズの多様化 地域における社会保障サービスの担い手の変化 障害者施策と地域福祉の推進
2006	「社会保障制度の基盤の整備と地域・職場の在り方の見直し」 公的制度のセーフティネット機能により「安心の基盤」を確保する 地域の支え合いと職場（働き方）の見直し
2007	医療提供体制 地域包括ケア体制の構築 障害者の自立支援と地域福祉の推進
2008	障害者の自立支援と地域福祉の推進
2009	「高齢者等がいきいきと安心して暮らせる福祉社会の実現」 地域における様々なニーズに対応した福祉活動等の推進

置づけられたとし、「地域福祉の主流化」と呼んだ。

2000年は介護保険サービスが始まり、措置から契約制度へ移行した。今後の超高齢社会に向けて、事後的なサービスである介護保険サービスと合わせて、事前・予防的なサービスである高齢者の社会参加や生きがい活動、地域社会での支え合いなどがキーワードとなる。2000年、2001年には自立支援に関連した地域社会や地域福祉の項目がある。2003年は障害者福祉サービスとの関連で地域福祉の推進と高齢者の活躍の場としての地域福祉活動への期待が示されている。2005年は社会保障サービスとの関連でサービス提供主体としてNPOやボランティア団体への役割分担の要請、2006年も社会保障の基盤と整備として、家族や地域社会、企業の役割分担や、高齢者、障害者の自立支援としての地域での支え合いなどの項目がある。2007年は医療提供体制と地域包括ケア体制、

2009年は高齢者の生きがいや地域の福祉活動の推進などの表記になっている。

2001年から2009年は、様々な社会福祉サービス提供との関連で地域福祉が位置づけられている。その範囲は高齢者だけでなく、障害福祉サービスや医療サービスや雇用関係にまで拡大している。地域で生活する上での様々なニーズに対して地域福祉の役割が拡大されている。ここでの役割は概ね自立支援を援護するような役割であろう。社会参加やつながりの場、見守りや声かけなどの互助的な活動は、法定福祉サービスを補完する機能と考えられ、地域福祉が置かれている。

前述の武川は地域福祉の主流化としたが、2009年には地域福祉は相当に多元化、多様化している。福祉サービスの各領域において、支え合いやつながり、社会参加や法定外サービスの提供者としての役割が求められている。

表3に見られるように、2010年に「地域包

表3 2010年～2015年 厚生白書、厚生労働白書の地域福祉関係の主要項目

2010	参加型社会保障 地域包括ケアシステム
2011	良質な介護サービスの確保 地域包括ケアの推進
2012	日本社会の直面する変化や課題と今後の生活保障のあり方 格差の拡大及び家族・地域のつながりの希薄化 暮らしの安心確保 地域福祉の再構築
2013	自立した生活の実現と暮らしの安心確保 「社会的包容力」の構築 地域福祉の再構成 国民が安心できる持続可能な医療・介護の実現 地域包括ケアシステムの構築と安心で質の高い介護保険制度 地域包括ケアシステムの実現
2014	自立した生活の実現と暮らしの安心確保 「社会的包容力」の構築 地域福祉の再構成 国民が安心できる持続可能な医療・介護の実現 地域包括ケアシステムの構築と安心で質の高い介護保険制度
2015	人口減少に応じて地域での生活を支えるために 「地域包括ケアシステムの推進」「小さな拠点の整備」居場所や共生サービス 自立した生活の実現と暮らしの安心確保 生活保護制度の見直しと新たな生活困窮者自立支援制度の創設 「社会的包容力」の構築 地域福祉の再構築

「地域包括ケアシステム」が登場して以降、「地域包括ケアシステム」は2015年まではほぼ必須項目となっている。国民が安心できる持続可能な医療・介護の実現として「地域包括ケアシステム」が社会福祉政策の一翼を担うようになった。

2005年に中学校圏域に1か所程度という想定で、地域包括支援センターが整備された。ここでは、高齢者の総合相談として「地域包括ケア」の機能を発揮することが求められた。「地域包括ケア」はケアが必要な人に対して個別の支援・援助(=ケア)である。これに対して「『地域包括ケアシステム』は『地域包括ケア』が成立するための仕組み(=システム)であり、直接的なケアを成立させるだけの要件を指すものではない」(森本、2011:55)。そのようなシステムを構築する主体は、市町村である。そこで、「地域包括ケアシステム」は市町村高齢者福祉政策の2010年以降は重要なテーマとなった。

2010年3月「地域包括ケア研究会報告書」が出され、地域包括ケアシステムの定義は「ニーズに応じた住宅が提供されることを基本とした上で、生活上の安全・安心・健康を確保するために、医療や介護のみならず、福祉サービスを含めた様々な生活支援サービスが日常生活の場(日常生活圏域)で適切に提供できるような地域での体制」であり、おおむね30分以内に必要なサービスが提供される圏域として、具体的には中学校区を基本とする」とされた。目指すべき体制は介護保険サービス、医療保険サービスなどの社会保険サービス(共助)住民主体のサービスやボランティア活動(互助)、セルフケアの取組み(自助)と行政サービス(公助)が有機的に連動して提供されるようなシステムである<sup>2)</sup>。社会保険サービスを補完する互助サービスを福祉政策として位置づけ、推進することが提唱された。地域福祉が理念ではなくニーズに応じたサービスとシステムとして政策化されたと言える。特に、人口減少による専門的ケアの担い手不足を補完するセクターとして、互助サービスが重要な政策テーマとなっていく。

一方で、2010年～2015年は、社会的包容力という考え方から、地域福祉の再構築が示されている。この背景には2015年から施行された生活困窮者自立支援制度との関連がある。生活困窮者自立支援制度の目標は「生活困窮者の自立と尊厳の保持および生活困窮者支援を通じた地域づくりの2つである」(和田、2015:19)。そこで、孤立を予防し、つながりある地域福祉の再構築が政策目標となった。

地域福祉政策は2010年以降、地域包括ケアシステムの構築と、孤立を予防しフォーマル・インフォーマルなサービスが連携し、多様なつながりに基づく生活支援システムという2つのシステムが課題となった。その軸は「互助」サービスである。

表4は2016年～2021年の厚生労働白書における地域福祉関係の主要項目である。2016年以降も地域包括ケアシステムは持続可能な医療・介護の実現において重要な政策課題となっている。また、2016年以降は「地域共生社会」の実現が自立した生活の実現と暮らしの安心確保において政策テーマとなる。これは、2016年に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」と関連する。地域共生社会の定義は「制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会」<sup>3)</sup>である。また2015年に「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現—新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン—」が厚生労働省から提示されている。ここでは、分野を問わない包括的な相談支援の実施として「全世代・全対象型地域包括支援」を実施していくことも明示された。そこで、地域共生社会とは、生活困窮者、高齢者、障害者、児童あるいは、その他の福祉ニーズのある全ての人に対して包括的な支援体制を構築していく社会と考えることができる。

2016年度以降は、地域共生社会を目指すうえで、地域包括ケアシステムを構築し、雇用の創出を含めて地域創生が政策化した。

このように地域福祉政策は、守備範囲を相当に拡大し、ミクロの実践においては、その対象

を全世代・全対象をカバーし、メゾレベルでは社会保険サービスや障害・児童・高齢福祉サービスが効率・適性に機能するように、地域住民が福祉活動に参画するシステムづくりを目指すようになった。

表4 2016年～2021年 厚生労働白書の地域福祉関係の主要項目

2016	<p>高齢期の暮らし、地域の支え合い、健康づくり・介護予防、就労に関する意識</p> <p>地域の支え合いに関する意識</p> <p>人口高齢化を乗り越える視点</p> <p>地域で安心して自分らしく老いることのできる社会づくり</p> <p>地域包括ケアシステムとは何か。今、なぜ地域包括ケアシステムなのか。</p> <p>暮らしと生きがいをともに創る「地域共生社会」へのパラダイムシフト地域包括支援体制の構築</p>
2017	<p>自立した生活の実現と暮らしの安心確保</p> <p>地域共生社会の実現の推進</p> <p>「我が事・丸ごと」の地域づくりについて</p> <p>国民が安心できる持続可能な医療・介護の実現</p> <p>地域包括ケアシステムの構築と安心で質の高い介護保険制度</p> <p>介護保険制度の現状と目指す姿</p> <p>地域包括ケアシステムの構築</p>
2018	<p>自立支援に関する国民の意識調査</p> <p>地域での支え合いに関する知識</p> <p>自立した生活の実現と暮らしの安心確保</p> <p>地域共生社会の実現の推進</p> <p>国民が安心できる持続可能な医療・介護の実現</p> <p>地域包括ケアシステムの構築と安心で質の高い介護保険制度</p>
2020	<p>縮小する地域社会</p> <p>暮らしの中の人とのつながり・支え合いの変容</p> <p>地方創生の推進</p> <p>自立した生活の実現と暮らしの安心確保</p> <p>地域共生社会の実現の推進</p> <p>国民が安心できる持続可能な医療・介護の実現</p> <p>地域包括ケアシステムの構築と安心で質の高い介護保険制度</p>
2021	<p>自立した生活の実現と暮らしの安心確保</p> <p>地域共生社会の実現について</p> <p>地方創生の推進</p> <p>国民が安心できる持続可能な医療・介護の実現</p> <p>地域包括ケアシステムの構築と安心で質の高い介護保険制度</p>

#### 4. 地域福祉計画の守備範囲の拡大

拾井は福祉計画策定の目的は、①社会福祉政策を担う団体・機関および個人が社会政策に関する価値の共有できるようにするため、②社会福祉政策を取り巻く環境の変化に可能な限

り対応できるようにするため、③限られた資源の中で、法定事業等を将来にわたって確実に供給していくためとしている（拾井、2011：128-130）。

地域福祉活動は、介護保険サービスや障害者福祉サービス、保育サービスのような法定サービスではない。サービスに対する対価の法定基準もない。したがって、他の福祉計画とは異なり、本来は上述の③資源調整や最適配分ではないはずだ。自主的な非営利活動であり、いつでも、何を実施しても自主的、自由な活動である。そこで、そのような民間の自主的な活動がなぜ、地域福祉政策として事業化し、計画化されるのかを考察する。

日本の地域は三位一体改革を行い、地方分権を推進したことにより、地域間格差は拡大した。人口減少と高齢化、財政難により、サービス提供においても自治体間格差が生じている。そこで、野口は、行政が地方財政を公表した上で、住民が地域福祉計画に参加し、行政の事業や政策決定に関わり、積極的に意見を言うことが大事だとする。地域福祉計画策定は、「地域経済の活性化と福祉サービスの拡充による雇用創出を一体的に進める出口戦略の糸口」（野口、2018：81）と論じる。そうすると、地域福祉計画は、政策の価値の共有や環境変化の対応、地域の社会資源の調整および、社会資源の創出という積極的な意味を持つことになる。

2000年の社会福祉法107条に市町村地域福祉計画、108条に都道府県地域福祉支援計画が規定されている。地域福祉計画は、児童、高齢、障害の3分野のように計画策定の義務がない。地域住民等の参加を得て、地域生活課題を明らかにするとともに、その解決のために必要となる施策の内容や量、体制等について、多様な関係機関や専門職も含めて協議の上、目標を設定し、計画的に整備していくと示されている<sup>4)</sup>。地域の課題（ニーズ）に対応するためのサービス量の把握や提供量の決定ではなく、解決の仕組みや施策についての整備計画という特徴がある。

しかし、地域福祉に対して介護保険サービスをはじめとした社会保険サービスの持続可能性という命題からの要請が強まり、共助の効果

的、効率的な機能発揮を援護することが政策目標となった。とりわけ社会保険サービス提供の目的が利用者の自立支援となれば、相補的に位置づけられた互助がサービス化し、実効性を高めるための方法論が地域福祉計画となる。さらに、2015年施行の生活困窮者自立支援制度は生活困窮者の孤立を予防し、支援活動を通じたつながりのある地域づくりが目的の1つであった。そのため地域福祉計画に生活困窮者自立支援方を位置づけるとともに、総合相談支援や権利擁護の推進等、既存の地域福祉施策との連携に関する事項を明記するように通知が出ている<sup>5)</sup>。

さらに、2017年に「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」（平成29年法律第52号）により、社会福祉法が改正され、地域福祉計画の策定は任意から努力義務となった。また、「地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉の各分野における共通的な事項」を記載する、いわゆる「上位計画」として位置付けられた。そして106条の3第1項各号で規定する「包括的な支援体制の整備に係る事業に関する事項」が計画に盛り込むべき事項として新たに追加された<sup>6)</sup>。なお、この106条の3第1項に規定される地域づくりを、支援機関、関係者、地域住民等の地域全体で進めていくための事業として2020年に社会福祉法が改正され（2021年4月施行）、市町村全体の連携体制により、属性を問わない相談支援、多様な社会参加に向けた支援、地域づくりに向けた支援を一体的に行い、包括的な支援体制を構築する重層的支援体制整備事業が創設されることとなった<sup>7)</sup>。



## 5. 地域福祉政策の課題と評価

地域福祉は住民の主体的な活動が基盤である。その理念は長らく住民主体であった。しかし、2010年以降は顕著に主体的、自発的な住民の活動は、互助サービスとして医療・介護のサービス提供システムの構成要素として期待されるようになった。主体的に活動している住民の意思とは無関係に地域福祉計画に組み込まれ、さらに活動が評価されるようになる。自分たちの住む地域の仕組みが、地域包括ケアシステムの整備をテーマに議論されている。人口減少、担い手不足、地方財政の逼迫、サービス需要の増大の上に、新たな問題として制度の狭間、制度の枠外の人々の問題が表面化し、包摂というシステムを構築することが地域福祉政策に課せられた。こうして、地域福祉は、守備範囲を相当に拡大したが、実践活動についての目標値など具体論がはっきりしない。福祉政策の計画において、ニーズを計測し、ニーズに応じたサービス量を推計する方法は地域福祉にはなじまない。まして、対象を相当に拡大すれば、もともと個人のニーズが多様である上に、様々な人々が暮らす地域のニーズはさらに多様であり、細分化している。このようなニーズの充足のため、あらかじめサービスを計画化すること自体が難しいのである。

地域活動は身近な地域の実情に合わせて実践するため、一つひとつが本来はオーダーメイドである。さらに、地域の活動は法定サービス外の活動であり、把握したニーズに対して先駆的に実践し、状況に応じて変化していく。寄り添い型支援というのは、利用者がその方向性を決定することを支援するため、事前に目標値を設定するのではないだろう。メゾレベルの実践でも、地域住民が決定していくプロセスを支援するのが住民主体である。

しかしながら、地域包括ケアシステムにおける互助活動や新たな事業としての重層的支援体

制整備事業にどれくらいの住民の意思が反映されているのであろうか。

また、フォーマルな相談支援事業や専門職による多職種連携などとともに、インフォーマルな活動、例えば、住民参加の居場所事業や高齢者のサロン活動などについて、どのように進め、評価を実施するのも課題である。解決しようとする政策目標が孤立の予防やつながりづくりという質的な目標であるのなら、計量的な評価は難しい。

筆者らは、この点について、今後は基礎的な地域福祉計画に盛り込まれているより具体的な項目について、精査を行い、項目に見合う活動実態を把握することから始めることを試みる。地域福祉の政策化を実現するための地域福祉計画と考えるならば、今日的には、地域包括ケアシステムと生活困窮者自立支援制度を内包する地域共生社会の政策評価であろう。

そこで、1つ目は、ミクロの実践、あるいはサービス提供に対する評価である。2つ目は、地域包括ケアシステムや共生社会というメゾレベルのシステム構築についての評価である。ここでは政策立案過程における論理的な構造を明らかにするロジックモデルの応用や住民協働の先駆的な活動のプロセス評価を実施したい。各自治体の地域福祉計画と実践を合わせて政策評価を行う予定である。そのことは、国民福祉の向上において、構築すべきシステムの中で、重要かつ主要な分野が互助でよいのかというそもそもの疑問に対しての答えを求めることになる。

## 引用・参考文献

- 全国社会福祉協議会（1979）『在宅福祉サービスの戦略』全国社会福祉協議会
- 武川正吾編（2005）『地域福祉計画 ガバナンス時代の社会福祉計画』有斐閣アルマ
- 中野いく子（2017）「コミュニティケア論から在宅福祉サービス供給体制論への展開とその意義」社会福祉学 第57巻第4号 142-145
- 野口定久（2018）『ゼミナール地域福祉学 図解でわかる理論と実践』中央法規 p 81
- 三浦文夫（2000）『増補改訂社会福祉政策研究－福祉政策と福祉改革』全国社会福祉協議会
- 森本佳樹（2011）「地域福祉と『地域包括ケア』」大田貞二編『地域包括ケアシステム その考え方と課題』光世館 39-58
- 拾井雅人（2011）「社会福祉計画の目的と意義」『社会福祉行財政計画論』神野直彦・山本隆・山本恵子編法律文化社 119-150
- 森詩恵（2018）「わが国における高齢者福祉政策の変遷と「福祉の市場化」一介護保険制度の根本的課題一」社会政策学会『社会政策9巻第3号』16-28
- 和気康太（2017）「三浦文夫の社会福祉経営論と計画——社会福祉計画論の視点からの検証と継承——」『社会福祉学 第57巻第4号』137-141
- 和田敏明（2015）「新しい生活課題に対応する地域福祉」社会福祉士養成講座編集委員会編「地域福祉の理論と方法第3版」中央法規 14-20
- 社会保障審議会 生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書（平成25年1月25日）  
<https://www.mhlw.go.jp/content/000362588.pdf>（2022/10/20）
- 厚生白書（平成2年版）[https://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/hakusho/kousei/1990/](https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1990/)（2022/10/23）
- 厚生白書（平成3年版）[https://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/hakusho/kousei/1991/](https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1991/)（2022/10/23）
- 厚生白書（平成4年版）[https://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/hakusho/kousei/1992/](https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1992/)（2022/10/23）
- 厚生白書（平成5年版）[https://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/hakusho/kousei/1993/](https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1993/)（2022/10/23）
- 厚生白書（平成7年版）[https://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/hakusho/kousei/1995/](https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1995/)（2022/10/23）
- 厚生白書（平成8年版）[https://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/hakusho/kousei/1996/](https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1996/)（2022/10/23）
- 厚生白書（平成9年版）[https://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/hakusho/kousei/1997/](https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1997/)（2022/10/23）
- 厚生白書（平成10年版）[https://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/hakusho/kousei/1998/](https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1998/)（2022/10/23）
- 厚生白書（平成11年版）[https://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/hakusho/kousei/1999/](https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1999/)（2022/10/23）
- 厚生白書（平成12年版）[https://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/hakusho/kousei/2000/](https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/2000/)（2022/10/23）
- 平成13年版厚生労働白書  
[https://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/hakusho/kousei\\_roudou/2001/](https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei_roudou/2001/)（2022/10/23）
- 平成14年版厚生労働白書  
[https://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/hakusho/kousei\\_roudou/2002/](https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei_roudou/2002/)（2022/10/23）

平成 15 年版厚生労働白書  
[https://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/hakusho/kousei\\_roudou/2003/](https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei_roudou/2003/) (2022/10/23)

平成 16 年版厚生労働白書 <https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/04/> (2022/10/23)

平成 17 年版厚生労働白書 <https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/05/> (2022/10/23)

平成 18 年版厚生労働白書 <https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/06/> (2022/10/23)

平成 19 年版厚生労働白書 <https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/07/> (2022/10/23)

平成 20 年版厚生労働白書 <https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/08/> (2022/10/23)

平成 21 年版厚生労働白書 <https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/09/> (2022/10/23)

平成 22 年版厚生労働白書 <https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/10/> (2022/10/23)

平成 23 年版厚生労働白書 <https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/11/> (2022/10/23)

平成 24 年版厚生労働白書 <https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/12/> (2022/10/23)

平成 25 年版厚生労働白書 <https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/13/> (2022/10/23)

平成 26 年版厚生労働白書 <https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/14/> (2022/10/23)

平成 27 年版厚生労働白書 <https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/15/> (2022/10/23)

平成 28 年版厚生労働白書 <https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/16/> (2022/10/23)

平成 29 年版厚生労働白書 <https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/17/> (2022/10/23)

平成 30 年版厚生労働白書 <https://www.mhlw.go.jp/stf/wp/hakusyo/kousei/18/> (2022/10/23)

令和 2 年版厚生労働白書 <https://www.mhlw.go.jp/stf/wp/hakusyo/kousei/19/> (2022/10/23)

令和 3 年版厚生労働白書 <https://www.mhlw.go.jp/stf/wp/hakusyo/kousei/20/> (2022/10/23)

---

#### 注釈

- 1) 「新経済社会 7 カ年計画」1979 年 8 月 10 日 閣議決定  
<https://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/souron/8.pdf>
- 2) 「地域包括ケア研究会 報告書」  
[https://www.murc.jp/sp/1509/houkatsu/houkatsu\\_01/houkatsu\\_01\\_hokatsucare.pdf](https://www.murc.jp/sp/1509/houkatsu/houkatsu_01/houkatsu_01_hokatsucare.pdf) (2022/10/18)
- 3) 厚生労働省ホームページ「地域共生社会」の実現に向けて  
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000184346.html> (2022/10/24)
- 4) 厚生労働省地域福祉計画  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/c-fukushi/keikaku/kitei.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/c-fukushi/keikaku/kitei.html) (2022/10/24)
- 5) 市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定について（平成 26 年 3 月 27 日社援発 0327 第 13 号）  
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000067693.html> (2022/10/25)
- 6) 厚生労働省地域福祉計画  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/c-fukushi/index.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/c-fukushi/index.html) (2022/10/24)
- 7) 厚生労働省「地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について」の改正について  
<https://www.mhlw.go.jp/content/tuuchi-sya0331-1.pdf> (2022/10/24)