

東北地方の中核市における地域福祉計画策定に関する議論の内容分析及び計画への反映度について

社会福祉学専攻 島田 拓巳

要 旨

本研究では、市町村地域福祉計画の質に問題があるとの指摘を起点に、その実態を明らかにするために地域福祉計画策定の議論内容を分析した。具体的には、東北地方の中核市で地域福祉計画の策定を担う附属機関の議事録や完成した計画をテキストマイニング等で分析している。

先行研究を確認したところ、地域福祉計画をキーワードにするものが100編以上あった。研究の主流は「住民参加」や「ガバナンス」等をキーワードに計画の過程を論じるものであり、本研究が主題にしている「計画の質」を主題にしたものは見つけられなかった。しかし、「計画の質」に触れる意見は散見されており、新川孝之ら（2002）、井岡勉（2004）、岩満賢次（2004）、原田正樹（2008）、田口誠也（2011）、李彦尚（2015）等が、計画の内容にエアポケットが生じる可能性や、マイノリティへの関心が低いこと、内容が伴わない計画が策定される可能性があること等を指摘している。

さらに、研究者の著作物や国の通知等で、地域福祉と地域福祉計画がどのように論じられてきたかを確認した。参照したのは、岡村重夫、右田紀久恵、真田是、永田幹夫、大橋謙策、牧里毎治、岡本栄一、武川正吾、川村匡由、平野隆之である。第2次世界大戦後に、地域福祉がcommunity developmentやcommunity organizationの影響と個人の願いを反映しながら発展し、社会福祉基礎構造改革を経て主流化の時代に入ったことを確認している。その一方で、2010年代に入っても、「地域とは何か」「住民参加とは何か」といった、基礎的な問いの必要性が強調されており、地域福祉や地域福祉計画の概念や具体的方法論に検討の余地があることが分かった。

このように、先行研究等によると、地域福祉計画を策定する上で問題となる事柄が散在している。しかし、計画の質に関する問題点を明らかにした研究はなかった。そこで、筆者は、「計画策定過程が確かであれば、完成した結果の内容も確かである」との仮説に基づいて調査・分析を行うこととした。なお、先行研究及び社会福祉法の市町村地域福祉計画に関する規定から、「住民参加」、「総合性」、「包括性」がある計画にふさわしい議論がされているかを評価基準とした。研究対象は、東北地方にある8か所の中核市（資料を入手できたのは7市分）。研究材料は、地域福祉計画を審議する附属機関の議事録と完成した地域福祉計画である。資料は情報開示請求又は市公式ウェブサイトに掲載されているファイルをダウンロードすることで入手した。その後、各市における計画策定の経過、附属機関の構成、委員の発言頻度や発言順、議事の内容を整理した上で、KH Coder (Ver. 3. Beta. 03) を用いて議事録から単語を抽出し、対応分析、階層クラスター分析、共起ネットワーク分析等を行って実態を確認した。計画については単語の抽出と使用頻度の確認のみ行っている。

議事録等の分析により、「多くの市では審議が事務局を中心に進行しており、事務局を相手に一問一答を繰り返す形になっている」「会議での話題の多くは、字句の修正や計画

の構成に関わること等の事務的な話題で占めている」「計画の基本理念や地域のあり方などの根本的な事項に関する話題は低調又は全く見られない」「住民に計画の内容を諮る手続が貧弱」「住民参加に偏りがある」「附属機関の審議で用いられている語と計画で用いられている語の共通部分が多くない」等の実態が明らかになった。よって、結論は、「全研究対象市において、住民参加、総合性、包括性のすべてを満たす審議を行ったところはなく、完成した地域福祉計画の質が不十分であるか、審議内容と計画内容に隔たりがあることが示唆された」となる。

研究結果を踏まえ、「地域福祉や地域福祉計画への期待が大きくなり扱いきれなくなっている（地域福祉の肥大化）」「地域福祉計画の独自性が不鮮明になっている」との考え方を土台に改善策を提案した。端的に言うと、地域福祉計画では「理念や方針等の抽象的な事項」「地域福祉固有の事項」「分野横断的な事項」「計画の進行管理に関する意向」について言及し、個別具体的な事柄については分野別計画に委ねるべきとした。また、「地域とは」「住民参加とは」等の基本的な概念等の検討が必要である。

以上の研究結果等の意義は、第一に、地域福祉計画の質が十分ではないとする意見を補強した。計画の策定率という外見上の成績は良いが、中身が伴っていないことがより確かになった。第二は、議論の厳密さが必要なことを明らかにした。例えば、「住民参加と言いながらその実は一部の住民のことしか指していない例がある」「住民の主体性を重視すると言いながら、色々な制約を課している」等の問題があり、そうした点を、十分に考慮した上で、再度地域福祉や地域福祉計画について検討する必要がある。第三は、地域福祉計画策定の技術的な面に探求の余地があることを示した。附属機関における議論内容や完成した計画の不十分さは、住民参加の方法、附属機関の運営方法等の不十分さに起因している可能性がある。現実的かつ理念や理論と整合性ある方法を検討しなければならない。

最後に、本研究の限界と残された課題に触れる。まず、限界についてだが、分析結果が適用できるのは、基本的に2015年から2019年頃の東北地方にある中核市である。行政活動は先進事例に習ったり、前例を踏襲することが少なくないと思われるため、筆者個人としては、本研究での分析結果をより広い範囲に適用可能と考えるものの、確かではない。また、議論の質についての評価は、地域福祉計画論等が修正されれば当然評価が変わる。さらに、地域福祉計画策定の議論が十分でない理由に言及したが、これらはあくまで可能性の提示である。次に、課題についてだが、計画策定の方法論について、具体的な言及が十分にできなかった。よって、まずは詳細な調査が必要である。対応としては、地域福祉計画の策定や附属機関の運営等について市町村や附属機関の構成員等を対象にアンケート調査をする等が考えられる。政治学や行政学の視点で行われた住民参加、住民自治などに関する研究を調査する必要もあるだろう。住民参加方法の探求については事例研究やアクションリサーチも有力だと見込む。加えて、地域福祉論と地域福祉計画論の間にある齟齬について、整合性の確認や整理が必要である。地域福祉計画を貫く論理の不確かさが、現実の問題を引き起こしていると考えられるからである。これらを筆者自身の今後の課題としたい。