

## 高知県との地域福祉共同研究プロジェクトの展開と成果

—— アクションリサーチのプロセス分析から ——

平 野 隆 之  
小木曾 早 苗  
朴 　 　 　 美  
奥 田 佑 子

### 要 旨

10年間継続した日本福祉大学各種特定重点研究センターと高知県庁との地域福祉をめぐる共同研究プロジェクトは、ボトムアップ指向の地域福祉行政や政策化の形成を目指して実施されてきた。その成果は、市町村社会福祉協議会（社協）の強化、市町村行政と社協との合同事務局による地域福祉計画の策定、県の単独事業である「あったかふれあいセンター事業」の普及（多くが社協委託）、地域福祉人材の育成、国への政策化要求に現れている。

アクションリサーチのプロセスを分析するなかで、第1に大学が関与できる場が、地域福祉に関連した①計画策定、②評価作業、③研修会・研究会の3局面で形成されたこと、第2に、中山間地域を多く抱える高知県の地域特性（課題先進県）が、重層的なレベルでの地域支援の取り組みの必要性を生み出し、地域支援をめぐる実践的な介入研究が進んだこと、第3に、県地域福祉政策課が大学研究センターの有する分析機能を評価し、多様なデータ提供を可能にしたこと、によって上記の成果が生み出されたことが判明した。

キーワード：地域福祉政策、地域福祉計画、あったかふれあいセンター、地域支援、アクションリサーチ

### 1. 高知県との地域福祉共同研究プロジェクトの10年

高知県庁との地域福祉をめぐる共同研究プロジェクトのきっかけは、2007年11月に高知県庁

で実施した地域福祉に関する平野の講義にはじまる。そこでは、他の都道府県による地域福祉政策のプログラム内容を紹介するとともに、中山間地域における地域福祉の推進のあり方について問題提起を行った。それから約10年が経過するなかで、高知県は地域福祉政策の中心プログラムである「あったかふれあいセンター事業」を、県の単独補助事業として普及させている。

同センターは、誰もが利用できる地域福祉の拠点として、地域福祉コーディネーター等のスタッフを配置し、中心拠点以外にも出向いてサテライトを展開するなど、衰退する集落の福祉を支えている。中山間地域では「多種多様かつ小ロットの福祉ニーズ」がありながら、採算の問題などにより民間参入が進まない。そこで「複数の福祉サービスを一度に提供することで利用者を確保することが有効な手段」との判断から、県内の実情に応じた「高知型福祉」の中心的な役割を担う小規模多機能支援拠点として位置付けられ、導入されたことになる。センターの機能等については図1のとおりである。

「あったかふれあいセンター事業」は、県との共同研究プロジェクトのなかで絶えず研究の中心的な位置にあり、研究過程のなかでそのプログラムの開発や普及が進められ、ボトムアップ方式による政策上の改善も図られてきた。また、県による国への政策化要求にも、共同研究プロジェクトは積極的に関わってきた。

本稿は、その10年間の共同研究プロジェクトをアクションリサーチのプロセスとして振り返り、地域福祉の政策化とその運用をめぐる成果を明らかにすることを目的とする。この研究は、都道府県レベルにおける地域福祉政策を重視する地域福祉研究者による、実践的研究としての性格をもつものともいえる。アクションリサーチを担う研究プロジェクトは、日本福祉大学の複数

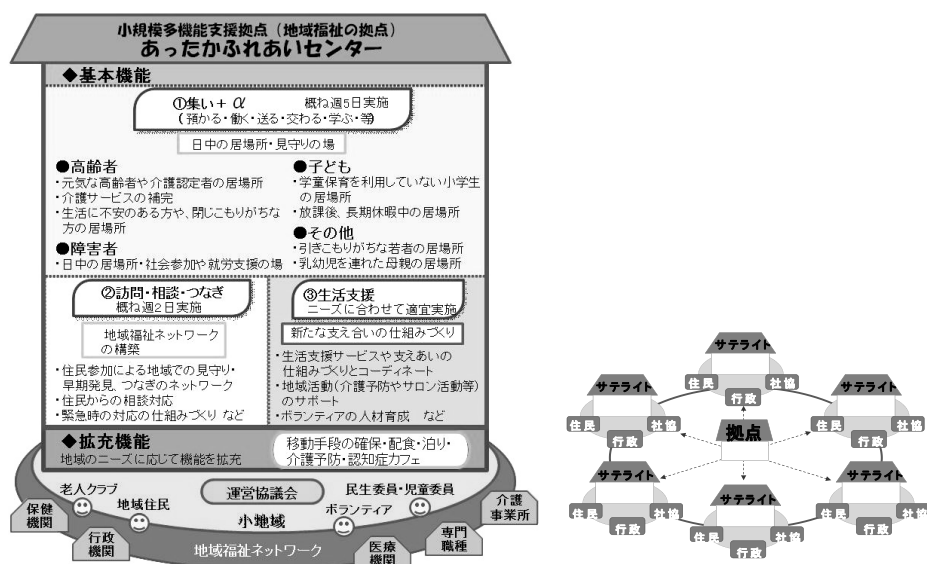


図1 高知県の「あったかふれあいセンター」とサテライトのイメージ  
出典) 高知県

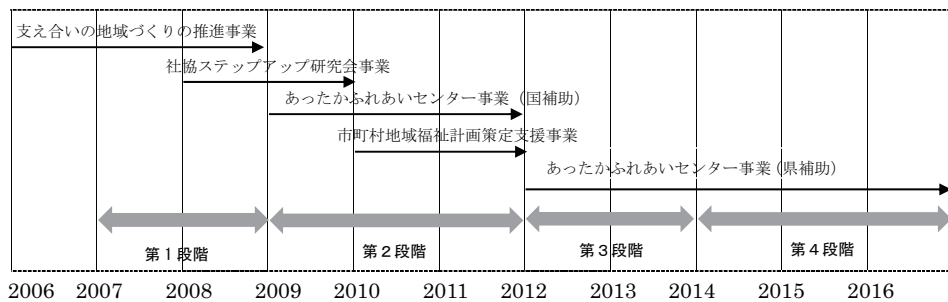


図2 高知県における地域福祉推進関連の事業化と共同研究プロジェクトの段階区分

出典) 筆者作成

の研究センター<sup>1</sup>が担っているものの、その中心は今回の執筆メンバーであり、全期間を通じて中核的な役割を果たしたのが平野である。他の執筆メンバーは、それぞれのセンターに配属された研究員として、期間内で役割分担し研究プロジェクトに参加している。

高知県との共同研究プロジェクトの時々々の成果については、これまでも複数の論文や著書において整理してきた。それらを先行研究として紹介するとともに、それらとの比較から本稿の特徴を説明しておきたい。本稿が、共同研究プロジェクトの10年間をアクションリサーチの観点から整理することを特徴とするものであることはすでに述べた。そのために図2のように4つの時期区分を行った。第1段階は、「あったかふれあいセンター事業」の前史に相当し、県が地域支援企画員制度での経験を福祉分野でも活かそうと、地域支え合い推進チームや福祉保健所地域支援室の設置など支え合いの地域づくりに向けた支援体制を強化した時期である。第2段階は、国の10分の10の補助である「フレキシブル支援センター事業」を活用して、高知県が「あったかふれあいセンター事業」を実施した段階である。第3段階は、県が単独補助事業（県2分の1、市町村2分の1）によって、同事業を継続する段階にあたる。最後の第4段階は、大学の研究成果を踏まえて、「あったかふれあいセンター事業」の県補助の必須化項目に、事業計画書作成を採用していく時期以降になる。

朴・平野（2010）は、第1段階での取り組みをアクションリサーチという表現は用いていないが、「実践的研究」として取り扱っている。奥田・平野・榊原（2012）をはじめ、平野（2010、2012）平野・藤井（2013）は、第2段階を含む、第3段階での「あったかふれあいセンター事業」の導入における県による地域福祉政策化を他の県との比較から分析を加えている。しかし、その視点は先の朴・平野のようなアクションリサーチ（実践的研究）の視点からの分析ではなかった。第4段階においては、小木曾（2015）が町レベルでの実践的な取り組みを事例分析している。これらの研究と比較して、全体としてのアクションリサーチを扱うのが本稿のオリジナルである。第1～第3段階までのプロセスのなかで今日第4段階に至る条件がどのように形成されてきたか、その展開過程に注目して欲しい。

また、アジア福祉社会開発研究センターは、2013年に『福祉社会の開発：場の形成と支援ワー

ク』（ミネルヴァ書房）を、2017年に『地域共生の開発福祉：制度アプローチを越えて』（ミネルヴァ書房）を刊行しているが、いずれの著書においても1つの部<sup>2</sup>において、高知県でのフィールドワークの研究成果を扱っている。前者では、第Ⅱ部「地域再生における政策・場づくり・支援ワーク：高知県の福祉社会開発」として、後者では、第Ⅱ部「集落福祉への挑戦：高知県にみる生産と福祉を結ぶ実践」として編集している。「集落福祉への挑戦」の第5章では、執筆者の小木曾が「社会参加をすすめ地域課題を解決する『しごとづくり』：中土佐町の包括的な取り組み」として、中土佐町の事例分析をもとに、第4段階での「あったかふれあいセンター事業」の内容をも扱っている。

第4段階をどのような視点で分析するかという観点から、『地域共生の開発福祉：制度アプローチを越えて』での作業を整理すると、文字通り生産と福祉の融合、具体的には「集落活動センター」<sup>3</sup>と「あったかふれあいセンター」との融合の視点からということになる。生産と福祉の融合は、県における地域福祉以外の部との連携に関する政策分析に当たる。本稿では、その視点も取り入れながら、「あったかふれあいセンター」の事業計画書の必須化に着目した分析を加えている。事業計画書の必須化を大学と県との共同研究プロジェクトによって推進された成果として分析するもので、本稿で扱うアクションリサーチに相当する。

## 2. アクションリサーチとしての取り組みの経過

あらためて、われわれが試みたアクションリサーチの内容を明確にしておく。アクションリサーチの定義は、例えば「望ましいと考える社会的状態の実現を目指して研究者と研究対象者とが展開する共同的な社会実践のこと」（矢守 2008）に相当する実践といえる。また、その内容については、箕浦康子（2009）が指摘するように、研究者が変化を期待している場の組織化のしやすさの程度やアクションリサーチのプロセスにおける柔軟性、研究対象者（参加者）の位置づけ、例えば被験者なのか協働者なのか、などによって影響を受けることになる。高知県の地域福祉政策をフィールドとするアクションリサーチでは、組織化は共同研究プロジェクトに関する協定が成立していることもあり比較的しやすく、研究対象者は協働者としての位置にあり、大学チームからの「働きかけ」のプロセスの柔軟性も確保されてきた。「望ましいと考える社会的状態」をアクションリサーチによって、どう実現するのかがもっとも大きな課題であった。

振り返ってみると、変化を目指した「働きかけ」の対象は大きく分けると次の6つに分けられる（図3）。第1は、高知県庁の地域福祉部地域福祉政策課（第1段階の当初は地域支え合い推進チーム）、第2に県の出先機関である福祉保健所（地域支援室）、第3は「あったかふれあいセンター事業」の実施主体である市町村行政、第4は同事業の受託機関である事業所（多くの場合は市町村社会福祉協議会）、第5は地域福祉を担当する厚生労働省社会・援護局地域福祉課、第6は他の都道府県の地域福祉担当者となる。なお、後者2つは、協働者という位置ではない。

このように「働きかけ」の対象は、重層的な構造をもち、また広域的なものとなっているため

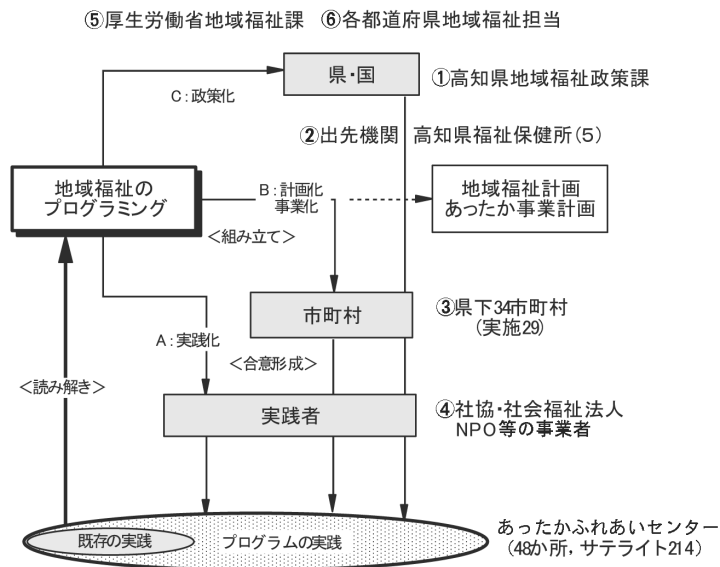


図3 地域福祉プログラム（あったかふれあいセンター）の普及  
出典）平野の地域福祉プログラミングの構造図に、「働きかけ」の対象とそのツールを加筆した。

に、その組織化やプロジェクト推進には大きなエネルギーが必要であった。大学に設置された各種の研究センターがプロジェクトに関わりそれを担ったことになるが、その共通したキーワードが、「ボトムアップ」という方式である。図3は、地域福祉におけるボトムアップによる政策化・事業化・実践化を表した図に、アクションリサーチの「働きかけ」の対象を挿入したものである。

「あったかふれあいセンター事業」は、「フレキシブル支援センター」としての位置づけでスタートした初年度の2009年度、22市町村28か所に開所された。その後、2012年度より市町村2分の1負担となってからも、ほとんどが継続され、それ以後新たなセンターも立ち上がっている。2017年度末現在、29市町村（未実施5市町村）が実施しており、地域福祉コーディネーターが配置されているセンター数が48か所、サテライトが214か所と、その普及は県の単独補助事業としてはきわめて高い割合となっている。このことは、事業の重要性や人材育成の意義を市町村も感じている証ともいえる。

大学の研究チームがアクションリサーチとして関与できる場やツールは、一般的には容易に準備できるものではない。今回の場合、研究チームが研究・分析的な性格を前面に出しながら活動できる場としては、①計画策定、②評価作業、③研修会・研究会、などとなる。また、その場を活用するためには、当然ながら根拠となるデータの収集が必要となる。大学が研究の一環として2010年に導入した「あったかふれあいセンター利用者データ管理ソフト」<sup>4</sup>による実績データは、事業の見える化や効果測定、効果検証ができることから、例えば、「あったかふれあいセンター事業」を推進するための計画策定や評価に有用なデータを提供するのに役立った。また、センターの運営にあたる地域福祉コーディネーター等スタッフや管理者の人材育成にも活用し得た。

以下では、これらの「働きかけ」の対象やアクションリサーチにより求める変化のレベルに応じて2つに分けながら、4つの段階区分を視野にいて分析結果を示すことにする。高知県、県下市町村、社会福祉協議会を中心とする事業所への働きかけの節と、他の都道府県・国レベルへの働きかけを扱う節とである。

前者は、地域性を反映した地域福祉の拠点としての、事業展開をめぐるアクションリサーチということになる。この舞台は、「あったかふれあいセンター事業」の市町村行政担当者や地域福祉コーディネーターおよび管理者、そして福祉保健所地域支援室チーフ等の参加による協議の場である。大学の研究チームは、その運営をはじめ、協議内容やアドバイスを担当してきた。とくに第3段階以降に定着してきた、「あったかふれあいセンター推進連絡会」の場が重要な役割を果たした。

後者は、地域福祉の政策化をめぐるソーシャルアクションであり、財源確保や補助対象の設定などの面から、遅れている国による制度化をどのように都道府県が主導しながら促進することができるのか、また国の制度化の前提となる全国共通の政策枠組みでは、地域特性を反映しにくくなるという実情をどのように克服するのかなどを、県地域福祉政策課を舞台に展開されてきた「あったかふれあいセンター事業」の開発・普及プロセスの経過として扱うことになる。

### 3. 高知県地域福祉政策課の取り組みと国・都道府県への働きかけ

#### 1) 高知県における地域福祉行政の形成

高知県における地域福祉行政の形成は、それをリードする地域福祉部地域福祉政策課の設置が1つの画期である。同時に都道府県庁の部の名称として地域福祉が用いられているのは、全国でも高知県が唯一となっている。それらは、2009年度の機構改革によって実現した。またその主管課が、地域福祉政策を冠していることも全国的にみて珍しい。では、どのような経緯でそのような政策判断がなされたのであろうか。その経緯に共同研究プロジェクトはどう影響を与えたのか。

第1に、地域福祉の強化を考える上で、高知県の取り組みで特徴的だったのは、地域福祉の推進機関である市町村社会福祉協議会を直接強化する政策選択をしたことである。この選択を契機に、共同研究プロジェクトが成立することになる。そのなかで、大学が受託したのが、市町村社協事務局長の強化研究プロジェクト（社協ステップアップ研究会）である（2008～2009）。県と大学の協議のなかで、市町村社協の強化によって、はじめて市町村の地域福祉の基盤が形成されるという判断によるプロジェクトの採用となった。研修事業ではなく、「研究会事業」として立ち上げることで、高知県らしい地域福祉そのものを構想する契機ともなった。この時の詳細な検討については、朴・平野（2010）に詳しい。

第2に、高知県の人口減少や高齢化が全国に先行して進むなかで、地域の支え合いの力も弱まっており、加えて県土の多くを占める中山間地域では、全国一律の基準による福祉制度サービ



スが提供されにくい状況認識があり危機感を感じていたことである。制度福祉を強化するだけでは解決に結びつかないことから、地域福祉の強化が必要という判断がなされ、地域福祉部の形成に大きく作用した。方向性として結実したのが、地域福祉支援計画（2011.3）においてなされた「高知型福祉」の提案である。支援計画の副題に、「新しい支え合いのカタチ『高知型福祉』の実現」とあるように、これまでの福祉の枠や概念を超え、市町村の地域特性や独自性を尊重しながら新しい福祉の形を作り上げていくための支援を行うことを明確に示した。

第3に、県は地域福祉政策が他の対象別制度福祉の基盤であるという判断から、行政組織を変更することにしたことである。さらに、全体面積が広大であり、また市町村の合併が進まなかったこともあって、出先機関である福祉保健所の機能のなかに、地域福祉の支援を強く位置づけ、それを担う地域支援室を設けた（2009）。支援室の地域支援担当は、地域保健福祉の広域的な企画・調整や地域福祉の推進などを行う。このことが、人的にも脆弱になりがちな市町村の地域福祉行政を支えることに効果を発揮した。先の社協のステップアップ研究会には、地域支援室メンバーの支援力育成の役割も含まれていた。法的な背景を有しない地域支援業務の確立が、「あったかふれあいセンター事業」の充実のなかでより一層進んでいったともいえる。両者は、相乗的な関係として地域福祉に貢献した。この点は、朴（2013）に詳しい。

## 2）フレキシブル支援センターの活用と国への政策化要求

高知県の「あったかふれあいセンター事業」開始の契機は、2009年度から、国の「ふるさと雇用再生特別交付金」を活用したプログラムとして、子どもから高齢者まで、年齢や障害の有無に関わらず誰もが1箇所が必要なサービスを受けられる拠点（フレキシブル支援センター）を内閣府が提案し、導入したことにある。図1にあるように、国の交付金事業が終了した2012年度以降は、県単独補助制度を創設し、「集い」「訪問・相談・つなぎ」「生活支援」の基本機能を中心に地域福祉の拠点としての機能強化を図り、事業を継続する判断を行っている（以降を第3段階として示した）。その一方で、この時期に県は国に対して地域福祉の政策化を要求している。大学と協議するなかで、「あったかふれあいセンター事業」を中山間地型地域福祉の拠点として政策化する必要を訴えるために、同事業の効果と性格づけを共同研究することとなった。その成果は、日本福祉大学〔2013〕『中山間地域における新たな地域福祉推進策としての「あったかふれあいセンター事業」の効果検証事業報告書』としてまとめている。

同研究事業での効果の結論としては、第1に、小地域福祉（サロン活動や小地域ネットワーク活動）の衰退を防止するための推進拠点となった点である。サテライトの実施は、中心の拠点に集め実施するばかりでは、これらを十分に支援できないことを示している。第2は、制度サービスの隙間を埋め、子どもから高齢者まで、年齢や障害の有無にかかわらず利用可能な仕組みにしている点である。富山で普及した共生ケアと同種の発想ではあるが、場の共生に留まらず地域共生に主眼が置かれた。これにより、当該利用者の効果としても社会参加の機会や相談の機会の増加などにつながったことが、調査を通して把握されている。第3は、地域福祉コーディネーター

の名称で、専任スタッフを常駐させ、個別支援にとどまらず、不足する資源を集落のなかで住民の協力を得て確保するといった地域支援の取り組みを求めた点である。

さらに地域福祉の推進として、第4に市町村の行政計画である地域福祉計画の重要な事業項目として位置づけられ、その策定が進んだ点である。それは、市町村行政の推進責任が明確となったことを示している。なお、この点は、次節の市町村レベルでの「働きかけ」のところで、共同研究プロジェクトとして介入することになる「地域福祉計画研修事業」が成果を上げる重要な場となった。

国への政策化を要求するなかで、単なる地域福祉の推進ではなく、「集落福祉」というキーワードへと行きついた。平野・藤井（2013）は、地域福祉と「集落福祉」との比較検討を行っている。その結果、「あったかふれあいセンター事業」による「集落福祉」の可能性として、個別支援とともに、集落という面的な支援に取り組むことや、その持続的な事業運営が行政責任として成立している点を評価している。事業に取り組んでいる多くの社協が地域単位での単なるサロン活動の補完だけではなく、地域福祉の拠点としての展開を含めて、中山間地域に残っている資源を開発するのであれば、それは「集落福祉」の向上として評価できるのではないかとし、今後の展開を期待している。その意味からは、県が集落支援の一環として2012年度から進めている「集落活動センター」との連携を構想し、中山間地域特有の課題にも連携しながら取り組んでいる点を強調したのである。

### 3) 国の新たな支援策

国の地域福祉政策の担当課からは、高知県の中山間地域における提案を他の都道府県が支持するのかどうかの検討も必要であるとの意見が出された。そこで、共同研究プロジェクトとして、他の都道府県も参加する研究会を実施し、全国発信を目指した全国セミナー「これからの集落福祉を考えよう！」（2013. 2. 16-17）を高知県で開催している。参加した都道府県の地域福祉担当者からは、「人口減少に伴う対象別の施設整備ではなく、横断型・共生型の地域福祉拠点を強化する意義」への同意が得られた。しかし、先の「集落福祉」の発想については、例えば島根県からは、新たな地域運営組織を再生するという一種の地域再生（振興）から集落機能の再生に接近していることが強調され、集落支援センターと地域マネージャーの組み合わせが紹介された。「集落福祉」を推進する方法においては、集落に地域福祉か地域振興かのどちら側から接近するのかという違いがあることが明確となった。なお、共生型や地域福祉の拠点づくりには、人件費の補助が出せず、整備費補助にとどまっている点を国による支援で乗り越えたいと、多くの都道府県が共通認識をもっていることが確認できた点は収穫となった。

こうした要求活動は、研究をベースにしてきたこともあって政治的なイシューにはならず、結果的には国の政策化の実現がなされていない状況にある。しかしながら、国の「まち・ひと・しごと」創生総合戦略のなかで「小さな拠点（多世代交流・多機能型）」という政策パッケージの中山間地域等モデルに「あったかふれあいセンター事業」が取り上げられる（厚生労働白書



2015年度版)など、研究プロジェクトを通じ行ってきた機能強化の取り組みが文字通り中山間地域型として高評価を受けたといえる。創生総合戦略のなかでは、「小さな拠点」は各県における交付金での財源提供となり、人件費に活用することが可能となった。しかし、この交付金による地域福祉の拠点整備での活用も、人件費の継続性などが危惧され実施自治体が増えた訳ではなかった。

#### 4. 地域福祉の拠点化としての「あったかふれあいセンター事業」とその質の向上

##### 1) 地域福祉計画の策定によるあったかふれあいセンターの普及

市町村にあったかふれあいセンターを設置し、その運営のための人材確保を進めていくうえで、重要な根拠とされたのが地域福祉計画における地域福祉の拠点としての位置づけである。市町村における地域福祉計画の策定率が、当時全国の下位にとどまっているなかで、県は共同研究プロジェクトの一環として、地域福祉計画の策定支援を大学に求め、2010年度から翌年度にかけて、4回にわたり研修事業を実施した。求められた成果は、策定率向上と、「あったかふれあいセンター事業」の計画上の位置づけであった。これにより、2012年度には未策定が2町にとどまるまでとなった。また、地域福祉計画には、明確に「あったかふれあいセンター事業」の実施が位置づけられた。

上記の目的を達成するために、共同研究プロジェクトによる研修事業では、3つの計画策定方式が採用された。1つ目は、地域福祉計画と地域福祉活動計画の一体的な策定である。行政が地域福祉計画を、社協が地域福祉活動計画を別に策定するという、2本立ての方式を改革することで策定の負担軽減も意図した。行政の地域福祉計画担当と社協の担当による合同研修という方法を用い、研修事業のなかで両者が協議する機会を提供して、策定手順としての最初のステップに「行政と社協による共同事務局づくり」を提案した。

2つ目に、行政と社協が共同事務局を持つことで県が市町村社協に直接介入する難しさを克服することが可能となった。先に示したように市町村社協の強化が急務であるという判断があったが、「県社協が市町村社協への働きかけ、地域支援室は市町村行政への働きかけ」とすると、地域福祉活動計画は県社協による支援、地域福祉計画は地域支援室による支援という考え方に陥る。行政と社協が共同事務局を持ち一体的な計画策定に臨むことで、支援体制も構築しやすくなったのである。

3つ目は、これまで社協の活動計画では地域懇談会を開催することが通例となっていたが、それに固執せず、むしろ「実験事業」の提案を行ったことである。つまり、計画に「あったかふれあいセンター事業」を書き込む目的から、その助走的な事業を計画策定の過程のなかで、実験的に試みる方法である。そのなかで、あったかふれあいセンターのような拠点が、地域福祉で求められる「小地域福祉の推進」の拠点となることが認識されることを目的とした。

その結果、あったかふれあいセンターが地域福祉の拠点として市町村計画に位置付けられ、

あったかふれあいセンターを契機に、小地域福祉や支え合いの取り組みが浸透するという「高知型福祉」の方向付けが市町村にも共有された。共同研究プロジェクトにおける研修を通じて、上記のように行政と社協の一体性が確保され、計画上のみならずセンターの行政上の位置づけも高まったのである。

## 2) あったかふれあいセンター推進連絡会でのボトムアップ

それまでのあったかふれあいセンター事業者の会合は、県の方向づけの伝達という性格や人材育成と質の管理などの性格が強く、必ずしもボトムアップでの新たな事業展開に着目するものではなかった。しかし、県単独での補助事業を維持する観点からも、あったかふれあいセンターの推進を相対化して考える場の必要性を大学側から提案し、会合の新たな性格づけがなされた。背景には、当初導入時の担当職員の異動などもあって運営が受託事業者任せとなり、市町村行政が地域実情に応じた新たな機能や事業を構想する面が弱い状況も見受けられたからである。表1に、これまでの経緯を整理した。

2014年8月の「第1回あったかふれあいセンター推進連絡会」では、市町村ごとに、①事業実績を踏まえた自センターの特徴（強み、弱み）と課題の整理、②今後の事業展開をどうするのか、を協議する機会を設けた。行われた市町村ごとの協議を持ち帰り、各地域で継続してもらうため、共同研究プロジェクトの一環として、「夏休みの宿題」と題し実施状況を絵日記形式にまとめ、後日県に提出するよう求めた。推進連絡会には、地域支援室からも参加しており、ボトムアップでの事業展開を展望するツールとしての活用を構想したのである。

2015年1月に開催した第2回推進連絡会では、「宿題」に関する取り組みの総括を行うとともに、各市町村であったかふれあいセンターの事業計画が策定できるよう、事業計画策定の意義を共有し、策定に向けた具体的な手法等について検討した。市町村と事業所とで目指す姿等の共通認識を持ち、ともにPDCAサイクルによるあったかふれあいセンターの進化・発展を目指すことができるよう、事業計画策定の必須化を目指すこと（翌2016年度から）が合意された。県は、「高知県あったかふれあいセンター事業費補助金交付要綱」を改正し<sup>5</sup>、「(1) 利用者データ等を活用し、中長期の目指す姿を明らかにした事業計画書を作成すること」「(2) あったかふれあいセンターの運営について協議する会を年1回以上開催すること」を必須条件に加えたのである。

表1 あったかふれあいセンターの推進連絡会の展開

推進連絡会	時 期	内 容
2014年度第1回	2014. 8. 29	事業計画への挑戦（事業データの確認と相対化）
2014年度第2回	2015. 1. 14	事業計画策定意義の共有と策定に向けた具体的手法の検討
2015年度第1回	2015. 7. 10	事業計画の必須化への合意形成
2015年度第2回	2016. 1. 15	盛り込むべき項目と評価の視点の確定
2016年度第1回	2016. 7. 15	事業計画書の相互評価の試み
2016年度第2回	2016. 1. 20	事業計画書の記入様式の変更

(2015年7月)。

表1にはないが、2015年6月には、あったかふれあいセンターに関する勉強会として、福祉保健所地域支援室の研修の場も設けた。県地域福祉政策課や福祉保健所のメンバーの大幅な異動や制度改正等のタイミングでもあったため、翌月に行う推進連絡会に向け、センターを取り巻く政策環境変化を充分理解し、ベクトル合わせを行うことも意図された。また、多くの市町村で次期計画の策定が2016、2017年度と予定されていることから、生活困窮者支援の盛り込みなどについても説明がなされた。

2015年7月に開催した第1回推進連絡会においては、事業計画書作成の意義を改めて確認するとともに、事業計画書作成にあたって盛り込むべき項目や評価指標の検討等を行った。この研修を踏まえて、9月末に同年度の事業計画書の提出を求めた。

計画づくりの経験をもとにボトムアップにて課題に感じたことを集約し、2016年1月の第2回推進連絡会では、翌年度の事業計画書作成において必要な考え方等についての検討を行い、「事業計画書に盛り込むべき項目と、必要な評価の視点」を改めて整理した。ボトムアップ方式としても、市町村や事業者への「働きかけ」としては、あったかふれあいセンターを地域福祉の拠点に引き上げる方法を研究的に整理する必要がある。それを担ったのが、これまでの推進連絡会での実践の事例報告や事業計画づくりであげられた課題の分析である(表2)。これらをもとに、盛り込むべき項目としての提案が行われた。

地域福祉の拠点化のためには、小地域での福祉活動を実施する担い手づくりの戦略をもち、その実現に向けて拠点化機能を発揮する必要がある。また、サテライトの有用性は各推進連絡会での事例報告のなかでも明確にされた。もともと社協が生み出してきた「いきいきサロン」の消滅傾向への対応が1つのあったかふれあいセンターの発想の契機でもあったことからすると、サテ

表2 事業計画に盛り込むべき項目

	概 要
担い手づくり	地域の見守りや支え合い活動等の地域福祉活動を推進するためには、あったかふれあいセンターの利用者や地域住民の運営への参画や、ボランティア等の担い手としての活動を促進することが必要。また、支援を受ける側の高齢者等においても、有する能力をできるだけ活かした活動ができるよう、自立支援の視点を持った関わりを行うこと。
地域支援	利用者個人への対応ではなく、個人を支えるための地域全体への働きかけや住民の活動支援等、面的な支援を行うこと。「担い手づくり」と同様に、地域福祉活動の推進において大事な取り組み。
市町村と事業所との連携	ケース検討や事業の進行管理等のための会議等を開催するなど、市町村と事業所との連携体制の整備に関すること。
サテライトの充実	サテライトの設置による地域の画的なカバーや、住民と協働による運営体制づくり、既存のサロン等との整理などに関すること。
訪問等の強化による新たなニーズの把握	地域に潜在するニーズの早期発見、早期対応等のための訪問活動に関すること。
スタッフの人材育成に関すること	スタッフの人材育成に、組織的に取り組むこと。(研修計画やOJT体制など。)

ライトは、「いきいきサロン」の形を変えた再生とあってよいかもしれない。ただし、サテライトは単なる集いやレクリエーション、居場所であることを超え、地域支援の取り組みや相談機能、アウトリーチが相まって、地域福祉の拠点機能を高めている成果の報告にも注目しておきたい。

事業計画書の作成は、「あったかふれあいセンター事業」を有効に進めるための「見える化」であり、現状認識を持ちながら目標に向けた実施の優先順位を明確にして達成度を測る、評価方法の導入といえるものである。しかし、改善志向の評価に活用する上では、県による評価より、自己評価あるいは視点の違いが意識され学び合いともなる事業者同士つまり相互評価方式が妥当、という判断を共同研究プロジェクトで行った。

2016年7月に開催した第1回推進連絡会では、相互評価方式を採用した事例の報告がされた。あったかふれあいセンターのコーディネーターばかりではなく、互いの担当課、地域支援室も参加しており、「評価検討委員会」として形式を整え事前準備がしっかりなされ、事業者と行政だけではなく外部メンバーの参加で客観的な振り返りともなったことが感じられた。また、事業計画書作成を必須化して1年が経過し、それまではまず作成することを第一義としていたが、より質を高める必要があると合意された。市町村と事業所が協議をせず、事業所が作成した計画書がそのまま県に提出されたところも一部見られたこと、「前年度までの現状・課題」が地域課題とかい離しているところがあること（＝市町村が地域の課題と整合性が取れるよう調整していない）、「実施計画」の「項目」が県の補助金交付要綱上の機能に引っ張られ過ぎて「重点目標」と「実施計画」の関連性が分かりづらいことなどの課題があげられたからである。そうしたことを踏まえ、2017年度分の事業計画書から、県の各項目間の関連が明確になるように記入様式を改正している。

## 5. まとめにかえて 一国による地域福祉の新たな政策化への対応

「あったかふれあいセンター事業」の普及や地域福祉としての展開を共同研究プロジェクトのなかで、アクションリサーチとして求めてきたのは、ボトムアップ指向の地域福祉行政や政策化の形成であった。また、地域福祉行政の形成においては、都道府県をはじめ、その出先機関、そして市町村、その一翼を担う社協への働きかけは、地域福祉計画、あったかふれあいセンター事業計画、それらの評価、地域福祉の人材育成のそれぞれの場を活用しながら進めてきて、多くの成果を生み出してきた。

しかし、ここにきて国による地域福祉の新たな政策化が急速に進展してきている。1つは、介護保険制度の改正や生活困窮者自立支援制度の創設など、地域福祉を取り巻く政策環境が変化するなかで、地域福祉への期待が大きくなってきていることである。その意味では、高知県の「あったかふれあいセンター事業」においても、更なる進化・発展を目指す体制づくりが必要となっている。多機能を有する幅広さを条件としてきたあったかふれあいセンターは、国の政策環

境変化を受け止める可能性を持つものといえる。

また、新たに提起されている社会福祉法の改正は、同法の3つの目的である適正な事業の推進、利用者の利益の保護、地域福祉の推進のうち、地域福祉の推進を強化するものとなっている。ここでその詳細を論じる紙数はないが、地域福祉の拠点機能を求めてきたあったかふれあいセンターとの関連で、改正の3つの点に触れておきたい。1つは、地域福祉が解決すべき「地域生活課題」を明確にし、事業者の協力や自治体の責務を強化していること。2つには、そのためのツールとして地域福祉計画の策定を重視しつつ、対象別の福祉計画の上位計画的な性格を与えていること。3つには、地域福祉の拠点機能への注目が見られることである。こうした政策の実現にむけて、国は地域福祉計画等のガイドラインを作成することになっている。しかし、これらのことがややもするとトップダウンの推進方法になってしまうのではないかという危惧を抱いている。

地域福祉計画の盛り込むべき項目としてのあったかふれあいセンター、またあったかふれあいセンターの事業計画における盛り込むべき地域福祉の機能、この相互作用的な関係のなかで、「高知型福祉」を担う望ましい高知産の地域福祉の拠点が生みだされてきた経過を振り返るとき、共同研究プロジェクトが目指してきたボトムアップ方式による「実験性」が強調される必要があると考える。

一方で国による政策化を求めるなかで、他の都道府県の取り組みを把握し、当該担当者との協議を進めるなかで、都道府県の特性もまた色濃く浮き上がってきていた。都道府県による単独補助事業の財源確保の制約はあるものの、中山間地域での集落再生や集落福祉を実現する観点も視野に入れると、地域福祉の財源化のみで構想するのがいいともいえない。もちろん、アクションリサーチとして、県や市町村、事業所が参加する、「望ましいと考える社会的状態の実現」を目指した社会実践の展開の場として、地域福祉の計画空間が機能したことは、この10年の実践研究を鳥瞰したときに明確といえるものである。

地域福祉政策の展開ツールとして地域福祉計画があることと、地域福祉計画が他の対象別の制度福祉を包含する性格を持つこととは、やや整合性が取れない面がある。それは、行政職員や社協職員、一般の社会福祉法人の職員においても、地域福祉人材といえる職員が確保されているとは判断できない状況にあることとも結びつく。地域福祉のボトムアップに代表されるような、自発性と制度福祉との関連を視野に入れた計画性とを結びつける発想をもつ人材を、地域福祉人材としたとき、十分な人材形成に地域福祉の政策は届いていないように思われる。

10年におけるアクションリサーチの態様は、かなりの柔軟性をもつプロセスであった。それを許容した共同研究プロジェクトの高知県庁の参加者・協働者は、異動を経つつも、それぞれが地域福祉人材として機能した。その背景には、県が選択してきた地域支援企画員という地域振興政策での、派遣方法と人材育成の経験則が活きている。

地域支援が地域福祉において非常に重要なキーワードとなり、地域福祉人材においてもそのことは指摘されている。高知県では、地域の変化を敏感に察知し地域支援そのものを企画していく



人材こそが、自由度の高いあったかふれあいセンターの運営に必要不可欠と考え、地域福祉コーディネーターとしてそれを保証し、福祉保健所地域支援室はそれをバックアップしてきた。これまで十分に地域福祉を展開しきれなかった市町村社協においても、あったかふれあいセンターを通し最前線で地域福祉を学んできた面もある。このような相互作用の、相互循環的な拠点と人材と計画の関係を、国のガイドラインのなかにどう盛り込むかが大きな課題となるであろう。

#### 注

- 1 地域ケア研究推進センター、アジア福祉社会開発研究センター、福祉政策評価センター、権利擁護研究センターが関わりをもっている。
- 2 『福祉社会の開発：場の形成と支援ワーク』の第Ⅱ部では、地域支援企画員による地域づくりの成果が福祉に应用されたともいえる地域支援室の中間支援の仕組みなどに触れ、『地域共生の開発福祉：制度アプローチを越えて』の第Ⅱ部では、仕事づくりと地域づくり、人づくりも含めた事例研究によって、高知県での研究成果を報告している。
- 3 集落活動センターとは、地域住民が主体となって、旧小学校や集会所等を拠点に、地域外の人材等を活用しながら、近隣の集落との連携を図り、生活、福祉、産業、防災などの活動について、それぞれの地域の課題やニーズに応じて総合的に地域ぐるみで取り組む集落維持の仕組みである（県説明資料より）
- 4 各事業所における入力等の負担感が大きいこと、入力者によって判断基準にバラツキがあること、入力したデータを日々の業務に活用できていないこと等の課題があった。そこで、各事業所が、利用者データの正しい入力のもと、業務管理や利用者情報の整理、さらには事業分析や事業計画作成等に活用できるようにするための研修会を平成 27. 10. 14～15 に開催。研修会で出た意見も踏まえ、入力に当たっての判断基準を統一するための「入力要領」の配布や、より有用なデータを抽出できるように以後もソフトの段階的な改修を実施している。
- 5 趣旨には、次のように記載されている。「あったかふれあいセンターの役割は、集いなどの機能により、地域ニーズの把握や課題に対応していく小規模多機能支援拠点であるとともに、地域福祉活動を推進することにある。こうした中、近年、介護保険制度の見直しや生活困窮者自立支援制度の施行等、地域福祉を取り巻く状況が大きく変化していることから、あったかふれあいセンターの地域での役割や目指す姿等を明らかにし、さらなる進化・発展を目指す必要がある。このため、地域ニーズ及び課題の分析をはじめ、事業目的、中長期の目指す姿等の明確化、実践、評価等の PDCA サイクルを回すことができるよう、事業計画書の作成を必須とすることとする」

また、事業計画書作成に期待される効果としては、①事業の課題、取組の優先順位立て、成果等の整理・明確化、②事業の目的、取組状況、成果等を可視化することによる住民、関係者等又は第3に定める運営協議会に対する説明時の活用、③地域のニーズに基づいた取組になっていることの確認、④適した予算措置であることの確認、の4点が想定されている。

#### 参考・引用文献

- 小木曾早苗（2015）「中山間地と被災地における地域福祉拠点・人材・計画の循環性－高知県中土佐町と宮城県女川町の参与観察から」日本地域福祉学会『日本の地域福祉』第28巻、83-94。
- 奥田佑子・平野隆之・榊原美樹（2012）「共生型プログラムの新たな動向と都道府県における地域福祉政策－全国都道府県調査と熊本県・高知県の比較から」日本地域福祉学会『日本の地域福祉』第25巻、61-73。
- JST 社会技術研究開発センター・秋山弘子編著（2015）『高齢社会のアクションリサーチ』（東京大学出版会）
- 日本福祉大学アジア福祉社会開発研究センター（2017）『地域共生の開発福祉：制度アプローチを越えて』

(ミネルヴァ書房)

日本福祉大学 (2013) 『中山間地域における新たな地域福祉推進策としての「あったかふれあいセンター事業」の効果検証事業報告書』

朴兪美・平野隆之 (2010) 『『研究会事業』という地域福祉研究者の新たな実践現場－高知県での取り組み事例から』日本地域福祉学会『地域福祉実践研究』創刊号, 78-88.

平野隆之 (2010) 「中山間地からみた地域福祉の展開」平野隆之・原田正樹『地域福祉の展開』(放送大学振興会)

平野隆之 (2012) 「都道府県における地域福祉行政の主体化」日本社会福祉学会編『対論社会福祉学 3 社会福祉運営』(中央法規出版)

平野隆之・榊原美樹 (2009) 編著『地域福祉プログラム－地方自治体における開発と推進』(ミネルヴァ書房)

平野隆之・藤井博志 (2013) 「集落福祉の政策的推進に向けて：地域福祉による中山間地域支援」『地域福祉研究』41, 126-132.

穂坂光彦・平野隆之・朴兪美・吉村輝彦編著 (2013) 『福祉社会の開発：場の形成と支援ワーク』(ミネルヴァ書房)

朴兪美 (2013) 「福祉行政における地域支援の展開：福祉保健所による中間支援」穂坂光彦他, 前掲書

箕浦康子編著 (2009) 『フィールドワークの技法と実際Ⅱ』(ミネルヴァ書房)

矢守克也 (2008) 『アクションリサーチ：実践する人間科学』(新曜社)

