

### 【特集】社会福祉基礎構造改革以降の福祉供給体制：地域内の緊張関係への認識はいかに変化したのか：社会福祉基礎構造改革以前/以後での地域福祉計画をめぐる記述

NAKANO, Koki / 中野, 航綺

---

(出版者 / Publisher)

法政大学大原社会問題研究所

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Journal of Ohara Institute for Social Research / 大原社会問題研究所雑誌

(巻 / Volume)

767・768

(開始ページ / Start Page)

94

(終了ページ / End Page)

110

(発行年 / Year)

2022-10

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00026234>

# 地域内の緊張関係への認識は いかに変化したのか

——社会福祉基礎構造改革以前 / 以後での地域福祉計画をめぐる記述

中野 航綺

---

- 1 問題の所在
- 2 地域福祉研究における住民参加論の受容と展開
- 3 本研究の分析対象
- 4 「住民参加」における住民の役割変化
- 5 地域福祉計画における参加者間関係とその変化
- 6 結 論

## 1 問題の所在

### (1) 地域福祉計画と福祉の供給体制

「地域福祉の主流化」以降の社会福祉政策において重視されてきた制度として、地域福祉計画とその策定がある（武川 2006）。地域福祉計画とは市町村が中心となり、地域の福祉ニーズを充足するための供給体制や供給量を調整していくための行政計画である（畑本 2021）。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に関し、共通して取り組むべき事項」、 「地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項」、 「地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項」、 「地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項」といった、社会福祉サービスの具体的な供給に関する計画を盛り込むことが求められ、全国で策定が進められている。地域福祉計画には、都道府県が策定主体になる「都道府県地域福祉計画」と、基礎自治体が策定主体になる「市町村地域福祉計画」があるが、特に市町村福祉計画の策定について、2018年以降は策定が努力義務となり、2021年4月時点で、全国の策定率は82.9%となっている（厚生労働省 2022）。高い策定率からは「地域福祉の主流化」（武川 2006）と呼ばれた流れがより発展・結実していることがうかがえる（武川 2020）。

### (2) 社会福祉基礎構造改革と地域福祉計画

行政計画の策定は、複数のアクターが関わる複雑な政策実施を場当たりのものにならぬよう調整する機能をもつ（畑本 2021）。また行政計画が策定される過程においては、制度的情報、経済的

情報、その政策を実施することで生じる副作用に関する情報などが住民に提供されるのと同時に、住民側の利害に関する様々な情報が、行政の情報と同様に政策決定の場に提供され、判断材料とされる（河口・南波 2017）。これを通じて行政は、単独では把握し得なかった地域のニーズを明らかにすることができるし、住民の側も現在自らの居住する自治体がどのような課題を有しているのかについて学ぶことができる。行政・住民の双方がメリットを享受できるという点に着目して、環境、まちづくり、教育、子育て、エネルギーと様々な領域で計画が策定されている。

同時に、今日の行政計画の共通点として、地域住民の参加を積極的に取り入れていることが指摘できる。行政計画の実施過程においては、複雑なアクター間の関係を処理したり、人的・物的な資源制約に対応したりするために、計画実施の現場に広い計画裁量が認められるが、この裁量権が適切に行使されているかを統制しコントロールするための手法として、住民参加が採用されているという側面もある（上拂 2018）。計画策定に住民が参加することで、行政の監督が効果的になされるという効果も期待されている。

地域福祉計画は、これらの住民参加による計画策定に寄せられた期待を反映し、本特集のテーマである社会福祉基礎構造改革の議論において極めて重要な位置を与えられてきた。1998年の中央社会福祉審議会において、「現在、老人、障害者、児童といった対象者ごとに策定されている計画を統合し、都道府県及び市町村のそれぞれを主体とし、当事者である住民が参加して策定される地域福祉計画を導入する必要がある」（中央社会保障審議会社会福祉構造改革分科会 1998）として、社会福祉基礎構造改革の骨子をなす制度として採用された。したがって、地域福祉計画は単なる行政計画の1つと捉えるだけでは不十分であり、福祉基礎構造改革の具体化や「地域福祉」という概念を日本の社会福祉政策の中心課題に位置付ける重要な政策であったと評価することができるだろう。

### （3） 地域福祉計画への期待と限界

大きな期待の下で導入された地域福祉計画だが、実際に策定が進む中で、一段と高い評価を得ていった。たとえば地域福祉計画の策定が、住民や行政職員の意識・体制の変革や両者の関係性や力学関係の変化、そして福祉の理念の共有や福祉文化の醸成・創造など多くの効果を地域にもたらすと評価されたり（大橋 2006）、また地域福祉計画の策定・実施が、参加者同士の主体的な参加に基づくローカル・ガバナンス、そして近隣社会と市町村・都道府県・国全体といった広域での連携協力関係であるマルチ・レベル・ガバナンスの実践であるとの評価がなされたりしている（新川 2019）。こうした評価を通じて、地域福祉計画の策定は基礎自治体の自治を発展させるものとして評価されてきた。

しかしながらそうした議論は、地域という場において交錯する、住民や組織の間の緊張関係、そしてその緊張関係へ対処する取り組みについて、視座を欠く側面がある。地域福祉の場での参加が行われることで生じる①地域福祉に参加者する者同士の間で生じる緊張関係、②地域福祉が抱える構造的緊張関係という2つの面から、このことについて考えたい。

①の参加者同士の緊張関係については、市民参加が利害関係者の増加をもたらす事と関係する。参加する住民の増加は、地域福祉に対して寄せられる要望も増加させる。これらの要望を調整し合

意形成を図ることが住民参加のゴールとなるが、そのプロセスの中で納得に至れない参加者も生まれ（田尾 2011）、利害をめぐる緊張が地域に走るだろう<sup>(1)</sup>。

他方で②の緊張関係は、地域福祉に関わる人々の地位や権限、知識などにより生じる。たとえば官僚－専門家－住民・サービス利用者の三者間で生じる緊張関係が指摘できる（武川 1996）。権限や知識、職業倫理などが生み出す権力と、それに対抗する人々の間で、参加を通じて緊張関係が生じるように、逃れがたい構造的な緊張関係が地域内には存在し、これもまた、住民参加の拡大を通じてより強まると考えられる<sup>(2)</sup>。

このように、住民参加が生み出す緊張関係は地域福祉のあり方に影響を与える要素であるが、今日の研究ではそうした緊張関係自体が十分に検討されることは極めて少なかった。こうした意識の下で、本稿では地域福祉計画をめぐるこれまでの議論が地域内の緊張関係をどのように認識し、検討してきたのかの整理に取り組む。地域内の緊張関係が、地域福祉計画の理論化・制度化の過程の中でどのように論じられ、またどのように変化してきたのかを明らかにすることで、地域福祉という概念がどのように変化してきたのかを明らかにする手掛かりも得られるだろう。

以降第2節では、地域福祉研究における住民参加論の受容と変遷について、先行研究をレビューする。第3節では分析資料とその位置付けを論じる。第4節では、緊張関係の内、行政と住民・組織間で生じる緊張関係について、そして第5節では、参加者間の緊張関係とその解釈・変遷をそれぞれ検討する。

## 2 地域福祉研究における住民参加論の受容と展開

### (1) 地域福祉研究における住民参加論の系譜

分析に先立ち、日本の地域福祉研究における住民参加論の受容過程を整理したい。

日本の社会福祉研究における住民参加論研究の萌芽は1970年代に見いだせるという（児島 1998）。1962年の社会福祉協議会基本要綱において、すでに「住民の主体的参加」という文言が示されていたものの、ここでの「参加」はコミュニティ・オーガニゼーションの文脈でのみ取り上げられていたものであり、社協が中心となって地域を組織化し地域における役割を果たしていくことを宣言したものに留まっていたという。

---

(1) たとえば社会福祉学の中で議論されてきた「施設コンフリクト」（古川・三本松・庄司 1993）の問題は住民参加が利害衝突と結びついた事例の1つであろう。

(2) たとえば官僚や官僚組織は福祉政策を通じて充足される必要についての決定権が与えられており、官僚システムによって「福祉需要」として設定されたものが、制度的に社会に供給される。しかし、制度化された福祉需要が十分に利用者の生活実態に沿っているとは限らず、その改革がそのつど試みられる必要がある。ここで必要を抱えた個人や集団を対象に援助活動を実践する専門職が、既存の制度を討議・交渉・駆け引き可能なものとして再政治化する担い手となる（坏 2004）。しかし、専門職もまた、自らのもつ規範意識の下で、利用者を支配しうる存在である（竹端 2018）。特に科学的な知識といった専門職固有の資源と結びつくとき、専門家はサービス利用者に対して支配的な存在となる。だからこそ、武川（1996）が指摘するように、住民やサービス利用者は、自己決定を行使するために参加し、官僚に対しても専門家に対しても、彼らのもつ権力に対抗していく。こうした緊張関係は、たとえ制度が改良されていったとしても、逃れがたい構造的なものとして、地域福祉に内包され続けると考えて良いだろう。

こうした状況に対し、本格的に地域福祉の概念を打ち立てたのが、岡村重夫や岡本英一といった研究者らであり、彼らは住民参加を社会運動と関連づけて発展させていった。岡本はケースワークの原則であった「主体性の原理」を住民参加の必然性の根拠とし、「福祉コミュニティ」の中における運動と交渉、参画と自治について、篠原一の議論を援用しながら発展させていった。また岡本英一は市民運動や住民運動の台頭を社会福祉への市民参加と重なる問題として捉えた。その上で地域福祉における市民参加に、運動としての側面、自治（制度）への参画としての側面、そして生活拡充運動としての側面があることを指摘し、多様な主体が福祉参加の中核を担うとして議論を発展させていったという。

さらに1980年代に入ると、定藤丈弘が岡村や岡本の成果を整理し、また真田是に代表される「社会運動論」のコンテクストを受け継いで、地域福祉論における住民参加の議論を拡張した。定藤は参加を運動的参加（制度体系の拡充運動、変革運動や福祉労働者の労働保障運動、利用者のアドボカシーなど政策対応を迫る運動）、自治志向型参加（計画立案・政策決定、福祉事業の執行運営などへの参加）、生活拡充活動型参加（ボランティアや住民の価値変容を促す活動、コミュニティ形成活動など）に大別している。この取り組みは、参加のもつ政治的意義を強調した社会福祉研究として、1つの到達点であったと評価されている。

こうした住民参加論に対して、1980年代には、政策・制度の需要に対応するような地域福祉論・住民参加論も論じられていく。

その先駆けが1979年に全国社会福祉協議会が発表した「在宅福祉サービスの戦略」で論じられた「公私の役割分担論」であった。この時期は、中央政府がボランティア養成に躍起していた時期と重なり、「婦人ボランティア活動振興事業」（1978年）「福祉ボランティアのまちづくり事業」（1985年）といった施策が打ち出されていた時期でもあった。在宅福祉サービスの展開における人的供給体制の具体的検討が必要であるという立場を強調したこの文書を通じて、住民参加＝ボランティアといったイメージが生まれたという。こうした中で地域福祉論においても、中央政府の考えに適合的な、人材確保を目的とした住民参加論が形成されていったという。

ただしこの潮流は、1990年代になると変化する。施設偏重の福祉から脱却し、さらに在宅福祉の担い手の多様化を反映して、在宅福祉の空間が家に留まらない広い範囲へと拡張されることで、地域福祉と住民参加の関係性も再検討されることとなった。その結果「自治型地域福祉」や「参加型地域福祉」と呼ばれる、市民・住民の自治能力の形成を目指す理論が登場してきた（牧里2008）。特に右田の「自治型地域福祉論」については、ボランティアに傾斜した地域福祉における住民参加論に対し、自治という概念を通じて1970年代に描かれた住民の能動的な参加を呼び戻した。住民はサービス供給主体として単純化されるのではなく、主体性や自発性に裏付けられた活動主体へと昇華された<sup>(3)</sup>点で、地域福祉論における住民参加のターニングポイントとなったと評価されている。

(3) 住民運動は高度経済成長の終焉とともに沈静化し、また革新自治体もその数を減らしていったが、その中でも自治型地域福祉の概念は、住民参加型福祉やボランティア・NPOなどを経験的準拠として生き延びることができた。

## (2) 住民参加としての地域福祉計画の発展

続いて、地域福祉計画そのものの発展と住民参加論の関係について概括したい。

地域福祉計画がいかなる変遷を辿りながら発展してきたかについては、複数の先行研究（武川 2007, 加山 2014, 原田 2017, 山田 2020, 大橋 2022）で論じられてきた。これらは共通して、地域福祉計画の発展に、時々の政治的・社会的状況が影響を与えてきたこと、そしてその中でもいくつかの画期となる出来事があったことを指摘してきた。本論文ではそうした画期の中でも、第1に全国社会福祉協議会による理論化が行われた1984年、第2に地域福祉計画の細分化が図られた1990年代初頭、第3に地域福祉計画が社会福祉法改正により法制化された2000年、そして第4に地域福祉計画が各分野の福祉計画の上位計画として位置付けられる2010年代後半を重要な画期として取り上げたい<sup>(4)</sup>。

1984年の全国社会福祉協議会による理論化は、市町村社会福祉協議会の法人化をきっかけとし、地域福祉を合理的・効率的・総合的に推進する必要性が認識されたことで進んだものである。その成果は「地域福祉計画——理論と方法」にまとめられたほか、大阪府や神戸市など先駆的に地域福祉計画に取り組む自治体が登場し、また1989年には東京都が、都が地域福祉推進計画を、区市町村が地域福祉計画を、そして区市町村社協や住民などが住民活動計画を策定するといった「三相計画」といった取り組みも見られるようになっていた。

地域福祉計画の細分化が進んだ1990年代初頭には福祉8法の改正が地域福祉計画に影響を与えた。各法律が改正され、老人福祉計画・障害者基本計画・児童育成計画など社会福祉分野における行政計画の策定が一般的になる中で、公的なサービスや住民等による福祉活動との連結による総合的なサービスを計画的に推し進めるための「地域福祉計画」と対になる、住民等による福祉活動、および地域福祉計画の実現を支援するための「地域福祉活動計画」が策定されるようになったのがこの時期である。

2000年の社会福祉法改正による地域福祉計画策定の法定化には、すでに述べたように地域福祉基礎構造改革の影響が大きい。1998年の社会福祉基礎構造改革分科会において、対象者別の行政計画の問題点が指摘され、①地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項、②地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項、③地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項の3点を定めた地域福祉計画の策定を求められるようになった。社会福祉基礎構造改革以前より蓄積されてきた理論や方法が受け継がれながら、地域福祉計画の法定化と運用のための理論化・手法開発が急速に進められたのである。

最後に他の社会福祉計画の上位計画として地域福祉計画が位置付けられた近年の動向について、介護保険法の改正された2018年以降を検討する。2010年代前半以降の重要な課題である「地域包括ケアシステム」や「包括的支援体制」の構築に向けて、地域福祉計画のあり方も整備された。この際に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した、「上位計画」としての位置づけを与えられた。すでに述べたように、地域福

---

(4) 大橋（2022）はこれに加えて、牧賢一による学術的な議論が公表された1967年を1つの画期として取り上げているが、本稿では制度・施策としての具体性をもって論じられる地域福祉計画に焦点を当てるため、本稿では全国社会福祉協議会による理論化以降を取り扱う。

社計画の策定が努力義務となっただけでなく、その定期的な調査、分析及び評価が求められ、また「地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項」や「前条第1項各号（筆者注：第106条の3 包括的な支援体制の整備を指す）に掲げる事業を実施する場合には、同項各号に掲げる事業に関する事項」などの策定を盛り込むことが求められた。最上位の計画として現在の福祉課題を盛り込む地域福祉計画は、まさに上位計画と呼ぶにふさわしい役割を期待されていると言って良いだろう。

このように地域福祉計画は、時代に合わせて段階的に発展をしてきた。先行研究の知見を整理すると、1984年を画期として1980年代までの期間を「社協主導の段階」、1980年代末から1990年代にかけての期間を「行政化の段階」、2000年以降2010年代前半までを「法制化の段階」、そして2010年代後半以降を「上位計画の段階」とそれぞれ呼ぶことができるだろう。これをまとめたのが表1である。

表1 地域福祉計画の画期

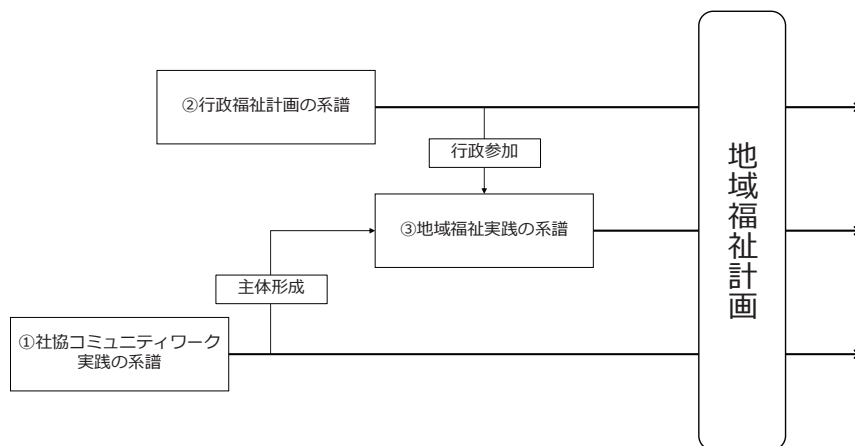
年代	1984～1980年代末	1980年代末～1990年代	2000～2010年代前半	2010年代中盤以降
時代区分 (武川 2007)	社協主導の段階	行政化の段階	法制化の段階	上位計画の段階
背景	市町村社会福祉協議会の法制化	社会福祉8法に伴う、民間福祉計画策定の機運	社会福祉基礎構造改革を通じた提言	地域包括ケアシステム・包括的支援体制の構築・強化
対応した法令	社会福祉事業法	社会福祉8法	社会福祉法	社会福祉法
地域福祉計画の展開・影響	・概念の具体化・体系的整理 ・自治体の取り組みに影響（ex. 東京都「三相計画」）	・行政計画として地域福祉計画を、民間計画として地域福祉活動計画をそれぞれ位置付け	・地域福祉計画の法制化 ・地域福祉計画の策定・運用に向けた理論・手法の開発	・地域福祉計画の努力義務化 ・他の福祉計画に対する「上位計画」として位置付け ・策定項目の明確化

出所：山田（2020）を参考に筆者作成。

さらに、こうした発展を系譜的に整理したのが平野隆之（2007）である。平野は、地域福祉計画には行政福祉計画の系譜、社協コミュニティワークの系譜を源流とした2つの系譜が基底として存在すると指摘し、この両者が交差する新たな系譜として2000年前後から地域福祉実践の系譜が現れてきたと論じている（次頁図1）。

社協コミュニティワークの系譜は1970年代～80年代にかけて社協が実践してきた取り組みを指すものであり、本論文でいう「社協主導の段階」で蓄積されてきたものと言える。他方で行政計画の系譜は、1990年代以降行政によって策定されてきた取り組みを指すものであり、本論文における「行政化の段階」における地域福祉計画が、この系譜に位置付けられるだろう。その上で、そのどちらにも振り分けきれない、活動実践のための主体形成の取り組みや、地域福祉実践へ行政参加を促進するような取り組みとして地域福祉実践の系譜が出現し、3つの系譜がそれぞれに独自性をもったまま継承されたものが地域福祉が主流化した時代における地域福祉計画であると平野は分析

図1 地域福祉計画の3つの系譜



出所：平野（2007）p.7より引用。

している。

このように、地域福祉計画は、その時代ごとの政治的・社会的要因に影響を受けながら発展してきた。次節ではこの発展過程の中で地域内の緊張関係がどのように扱われてきたのかを分析する資料について、確認していこう。

### 3 本研究の分析対象

地域福祉計画の画期となるタイミングでは、これをどのようなものとするかについて盛んに議論が行われ、その内容が文書として示されてきた。次頁表2に示す文書群<sup>(5)</sup>はそうした議論が反映された重要文献であり、本研究の分析対象となる。

まず「社協主導の段階」を代表する文書として、「地域福祉計画——理論と方法」（以下「理論と方法」）（全国社会福祉協議会1984）を取り上げる。この文書は、先に述べたように、法制化された市町村社会福祉協議会が地域福祉活動を推進していくための方針を示す文書として策定されたものである。策定は、全国社会福祉協議会地域福祉特別委員会内に設置された、地域福祉計画研究小委員会が行っている<sup>(6)</sup>。

(5) 文献の選定にあたっては山田の研究（2020）で指摘される文献を主たる対象とした。それぞれの文書は社会福祉協議会や各種委員会が作成したものだが、「理論と方法」以外の文書では厚生省・厚生労働省の官僚が作成に関わっているなど、行政との関係性が読み取れる。また本研究では扱わないが、各資料の作成に関わった人物や委員会の構成も、地域福祉概念を整理する手掛かりとなるだろう。だれがどのような経緯で、こういった知識を地域福祉計画や地域福祉論に輸入してきたのかの検討は、今後の研究に譲りたい。

(6) 委員（敬称略）：渡部剛士（山形県社協事務局長）・飯野音一（埼玉県社協事務局長）・大友義勝（秋田社協組織課長）・大橋謙策（日本社会事業大学教授）・高木邦明（日本社会事業大学助教授）・高橋紘士（法政大学助教授）・堀田稔（広島市社協業務部次長）・牧里毎治（大阪府立大学講師）・渡辺亮（相模原市社協福祉係長）。



表2 本研究における分析対象史料

段階	社協主導の段階	行政化の段階	法制化の段階	上位計画の段階
発行年	1984	1992	2002・2003	2019
分析対象の 文書・報告書	・地域福祉計画——理論と方法	・地域福祉活動計画策定指針——基本的な考え方と策定方法 ・地域福祉活動計画策定の手引き	・地域福祉計画・地域福祉支援計画の考え方と実際 ・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	・地域共生社会の実現に向けた地域福祉計画の策定・改定ガイドブック
著者	全国社会福祉協議会	全国社会福祉協議会	地域福祉計画に関する研究調査委員会 全国社会福祉協議会	全国社会福祉協議会 地域福祉計画の策定促進に関する委員会

出所：筆者作成。

次に「行政化の段階」を代表する文書として「地域福祉活動計画策定指針——基本的な考え方と策定方法」（以下「第1指針」）ならびに「地域福祉活動計画策定の手引き」（以下「手引き」）がそれぞれ作成されている。これらの文書は同年に定められた新・社会福祉協議会基本要項に対応した社会福祉協議会の活動を推進するための方策を示すものとして策定されている。全国社会福祉協議会内に設置された地域福祉活動計画策定指針委員会<sup>(7)</sup>の報告書として策定されたのが第1指針であり、この文書を全国社会福祉協議会地域福祉部がとりまとめたものが手引きとなっている。こうした性格から、手引きはより具体的な作業マニュアルとしてまとめられている。

「法制化の段階」の段階を代表する文書としては、2002年・2003年に文書がとりまとめられた「地域福祉計画・地域福祉支援計画の考え方と実際」（以下「考え方と実際」）ならびに「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」（以下「第2指針」）を分析対象とする。「考え方と実際」は全国社会福祉協議会が社会福祉・医療事業団<sup>(8)</sup>の助成を受け行った「地域福祉計画に関する調査研究事業」<sup>(9)</sup>の成果物である。また第2指針は、地域福祉活動計画の策

(7) 委員（敬称略）：浅野宮一（愛知県民生委員児童委員協議会会長）・大橋謙策（日本社会事業大学教授）・佐藤次朗（東京都社協事務局長）・高島さち子（神奈川県社協地域福祉部長）・高橋敏士（全社協社会福祉研究情報センター所長、法政大学教授）・武川正吾（中央大学助教授）・橋本正明（至誠老人ホーム施設長）・藤井悟（広島県福山市社協地域福祉課長）・牧里毎治（大阪府立大学助教授）・丸川悦司（徳島県社協常務理事）・八木沢忠男（栃木県南那須町社協福祉活動専門員）。このほかにオブザーバー委員として栃本一三郎（厚生省社会局庶務課社会福祉専門官）・柏雲雲峰（厚生省児童家庭局企画課児童福祉専門官）・村川浩一（厚生省大臣官房老人保健福祉部老人福祉課老人福祉専門官）が、また全社協から和田敏明（局内担当部長）・伊藤洋（全社協高年福祉部長）、その他局内プロジェクトメンバーとして全社協より11名が参加している。

(8) 独立行政法人福祉医療機構の前身にあたる組織である。

(9) 委員（敬称略）：市川一宏（ルーテル学院大学教授）・岸本和行（高浜市福祉部長）・佐藤貞良（大阪府社会福祉協議会事務局長）・武川正吾（東京大学助教授・作業委員兼任）・栃本一三郎（上智大学助教授）・橋本迪生（横浜市立大学医学部教授）・牧里毎治（関西学院大学教授）・和田敏明（全国社会福祉協議会事務局次長・作業委員兼任）また作業委員として茨木尚子（明治学院大学助教授）・内藤佳津雄（日本大学専任講師）・山本真美（淑徳大学専任講師）・和気康太（明治学院大学助教授）が参加している。

定のための具体的な手順や留意点を示すものとして、全国社会福祉協議会によって策定されている。

最後に「上位計画の段階」を代表する文書として「地域共生社会の実現に向けた地域福祉計画の策定・改定ガイドブック」（以下「ガイドブック」）を取り上げる。この文書は、各自治体における地域福祉計画の策定・改定を促進し、また社会福祉法人による公益的な取り組みを普及・促進するために行われた「地域での計画的な包括支援体制づくりに関する調査研究事業」<sup>(10)</sup>の成果物として、「全国社会福祉協議会地域福祉計画の策定促進に関する委員会」<sup>(11)</sup>がとりまとめ、全国社会福祉協議会がとりまとめた資料である。

いずれの史料も、地域福祉計画の位置付けや意義、具体的な策定過程や住民参加の方法などが詳細に記述されている。策定の主体はいずれも全国社会福祉協議会であり、史料としての一貫性もあるだろう。

これらの史料を対象として、以下では具体的な分析を行っていく。

## 4 「住民参加」における住民の役割変化

本節ではまず、地域福祉計画における行政と住民・組織間の緊張関係に関する解釈とその変遷を検討していく。

第1節ですでに論じたように、地域福祉における構造的な緊張関係の1つが、効率的に行政を進めたい官僚機構と、当事者の要望を反映させたい住民・組織間の緊張関係である。この緊張関係を地域福祉計画はどのように扱ってきたのかについて、本節では検討していく。

### (1) 行政計画との対立

まず「理論と方法」では、地域福祉計画における住民参加について、3つのレベルの住民参加が想定されている。第1の参加として代表民主主義制度を補完する市民自治の主体としての行政計画策定過程への参加＝「市民参加」、第2の参加として利害関係を有する特定の住民による当該事業の計画実施過程への参加＝「住民参加」、そして第3の参加として、市町村よりも狭義の意味で、その住民が施設の運営や実施に参加するという「コミュニティ参加」が掲げられる（理論と方法：p.31）。

またそこで用いられる参加の方法も、レベルによって異なる。第1の参加については、行政の策定する福祉計画への参加によるものであり、たとえば意識調査、モニター調査などへの参加、審議

(10) この事業は、「厚生労働省平成30年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金社会福祉推進事業」の助成を受けている。

(11) 委員（敬称略）：原田正樹（日本福祉大学学長補佐）・飯島亜希（高知県地域福祉部地域福祉政策課長）・片山陸彦（藤沢市福祉健康部長）・菊地月香（社会福祉法人同愛会常務理事）・坂本文武（一般社団法人 Medical Studio 代表理事）・多賀谷豊臣（社会福祉法人常陸太田市社会福祉協議会地域づくりグループ長）・竹内武（茅野市健康福祉部長兼福祉事務所長）・藤井博志（関西学院大学教授）・藤田博久（社会福祉法人福岡市社会福祉協議会地域福祉部長）・高森裕子（三菱総合研究所ヘルスケア・ウェルネス事業本部主任研究員）このほかにオブザーバーとして厚生労働省社会・援護局地域福祉課、事務局として全社協地域福祉部、法人振興部が参加している。

会への参加，市民集会への参加など，フォーマルな形式での参加が想定されている（理論と方法：pp.31-32）。他方で，2つ目，3つ目の参加については，「サービスの直接提供とそれに連動するインフォーマルケア（非制度的，非定型的，随意的なケア・サービス）まで含」（理論と方法：p.34）むものとして，二重の住民参加の仕組みが地域福祉計画に内在していることが論じられていた。

この二重の住民参加の想定の下で，2つ目，3つ目の参加については，「住民の素朴な生活感覚から出発し，住民の主體的なまちづくりの展望を尊重し，住民の相互調整のなかで優先順位を付けた計画」（理論と方法：p.34）の策定が目指され，「行政のようにお金を懸け，専門家の意見を尊重し，情報機器を駆使した計画から比べれば，現象的には不十分」であったとしても，住民が主体的に議論し考えるという実践そのものが重要だと強調される。さらに一般行政と対比して，「制度の改廃確立という運動的側面とサービスの内容とにかかわ」（理論と方法：p.34）った計画策定が行われることも，地域福祉計画の特徴としてあげられている。行政のもつ権力に対する対抗手段としての住民参加が明確に意識されているといえるだろう。

このように，地域福祉計画を通じた行政への対峙は，「第1指針」や「手引き」にも部分的に継承されていく。まず，地方公共団体が策定する基本構想・基本計画のうち，地域福祉に関わる事項や計画について「地域福祉計画」とし，それに対し公的施策やサービスの充実強化に関係する，社協・住民組織・福祉事業関係者・地域福祉活動推進に必要な団体によって策定される「民間の計画」（第1指針：p.9）を「地域福祉活動計画」と呼ぶことと定めている。その上で，特に地域福祉活動計画については「行政や公的機関が介入してはならない分野」として「社協が民間組織としての力を発揮する上で，別々に策定することが望ましい」（手引き：p.15）と論じ，行政との距離をとることが必要だという態度を明確にしている。また，地域福祉活動計画の策定は，地域住民に対し，その地域の福祉課題を認識し学習を促すという「学習としての計画」，地域社会の衆知を集め，また様々な情報が住民に広報されるという「情報過程としての計画」の側面，地域住民の理解と協力を得られるような地域社会の組織化を進める「組織作りとしての計画」の側面，そして福祉の街づくりを進めるという社会福祉協議会の使命を遂行するための「戦略としての計画」の側面の4側面が存在することを指摘（手引き：p.8）し，行政の地域福祉計画との目的の違いを明確にしている。

## （2）委ねられた役割

このように行政の計画と民間の計画が分離して論じられていた状況に，大きな変化が訪れたのが2000年以降の地域福祉計画である。地域福祉計画と地域福祉活動計画の関係について，「地域福祉活動計画は，（中略）地域住民の立場から多様な民間団体や地域住民の参加・協働を促進して，さまざまな福祉活動を計画化するところに独自性があり，行政計画としての地域福祉計画とは異なる性格を有している。そのため，民間計画としての地域福祉活動計画が地域福祉計画にそのまま包含されるような関係ではないと考えられる」と前置きしつつ，「その一方で，当該市町村における地域の福祉課題や地域福祉推進の理念等を共有化したり，地域住民の立場から「地域福祉計画」を推進したりするという意味で，（中略）相互に連携することが重要である」（考え方と実際：p.19）として，両者が完全に独立したものではないことを指摘している。また地域福祉計画の策定について

も、行政と社会福祉協議会が協働して行い、また社会福祉協議会が策定業務の一部を受託するといったことも想定され（考え方と実際：p.19）、民間組織として力を発揮するとしていた社会福祉協議会が、行政的な役割を担うことも想定されている。

また地域福祉計画策定への住民参加については、住民、民生委員をはじめとする福祉活動を行うもの、社会福祉事業者などについて、参加者としての「役割」だけでなく、地域福祉を実現するアクターとして「責任」を負っているとして、行政が示す地域福祉の実現へと動員されていく様子がうかがえる（考え方と実際：p.21）

地域福祉計画策定の効果・意義について論じた以下の記述は、そうした変化をより端的に示していると言えるだろう。「モデル事業などの取り組みから地域福祉計画の策定を通じて、地域住民、行政職員や社協職員にとってどのような効果があったのか？」という問いに対する回答の中で〈住民力のアップ〉という項目が設けられ、「長年のしきたりの中で、住民は、行政と自分たちとは別の存在だと思いがちである。（中略）」（考え方と実際：p.14）と回答がなされている。行政と住民を対立的に捉えていたのとは異なる理解が、ここでは適用されていると言って良いだろう。

以上は地域福祉計画に関する記述であるが、地域福祉活動計画策定の側からも、同様に社会福祉協議会や住民・組織など、従来別の役割を負ってきた人々が、行政計画にも責務を負うこととなる様子を見てとることができる。「第2指針」では、地域福祉活動計画の策定を担ってきた市町村の社会福祉協議会について、「これまで培ってきた地域住民の参加の推進等の実績やコミュニティワークの専門性を活かし、市町村地域福祉計画策定に積極的に協力するとともに、あわせて市区町村地域福祉活動計画策定を一体的に推進することが重要である」（第2指針：p.4）としており、両者が相互に影響しあうことについて積極的な見解を示している。

さらに「ガイドブック」も、自治体と住民が役割を分担し、両者がともに地域福祉に責任を負うものとした記述が目立つ。たとえば地域福祉計画の策定を通じて目指される地域共生社会の実現について、「地域共生社会の実現は、その負担を地域住民に「丸投げ」することでも、「我が事」として押しつけられるものでもありません。地域住民などと行政など、多様な役割を果たす主体が連携・協働し、地域福祉を「共同運営」していく、いわば地域福祉ガバナンスのあり方そのものから考え直すことでもあります」（ガイドブック：p.21）として、行政課題である地域共生社会の実現の共同運営者として住民を位置付けようとしていたり、また地域福祉計画と地域福祉活動計画の関係についても「〔地域福祉計画と〕地域福祉活動計画との関係性、目的・役割の整理、一体的策定の意義と効果の確認、地域住民により身近な圏域での地域福祉行動計画策定の促進・支援」（ガイドブック：p.32）が求められるとして指摘されている。具体的な方策として「地域福祉計画の策定にあたっては、地域福祉活動計画と連動する取組も考えられます。地域福祉計画と一体的に策定する、あるいは、一部のプロセスを共有する取組は、市町村及び社会福祉協議会における計画策定を図るための工夫の一つともいえます」として、策定行為自体も一体化して進めていく選択肢も示されている。

このように社会福祉基礎構造改革の前後で、行政と住民・組織間の関係性については変化があったことがうかがえる。社会福祉基礎構造改革以前は、明確に公私を分離しようとする力学が働いていたのに対し、今日では行政計画が住民計画を包摂し、住民活動を積極的に動員した地域福祉の実

現が目指されている。

## 5 地域福祉計画における参加者間関係とその変化

前節で論じたように、地域福祉計画における住民参加において、行政と住民・組織間の関係は、分離から一体化へと舵が切られてきたことを指摘した。それでは次に、参加者同士の関係性をめぐる解釈の変化について、同一の史料を通じて検討していくことにする。

### （1）対立を通じた地域福祉の発展

「理論と方法」において示される住民・組織間関係の特徴として、住民・組織間での利害対立を積極的に評価し、その解決が地域福祉の発展に貢献するという理解が示されていることが指摘できる。たとえば「地域福祉計画は、ややもすると利害対立する住民の要求を住民が検討し、優先順位を伴った計画にするなかで住民間の合意を図る機能を有している。（住民間の合意形成）」（理論と方法：p.35）といったように、そもそも住民間に利害衝突が生じる可能性を念頭に置き、合意に向けた取り組みをしていくプロセスとして地域福祉計画を置いていることが明確に示されていると言えるだろう。さらに「単純に多数者の要求がストレートに上位にランクされるというものではなく、それなりに優先順位の基準があるはずである。（中略）その基準となるものは、誰の眼からみても大多数の利害・関心に直結していることである。ただし、現にいま大多数の住民への直接的な利害関心になっていなくても、潜在的に大多数の住民の問題になりうる可能性の高いものも含まれよう」（理論と方法：p.84）や、「往々にして要援護者がかかえる福祉課題はマイノリティ（少数者）の問題であるがゆえに、広く地域住民に理解されないまま埋没しやすい。かえって、住民の相互扶助のみで可能な、それほど解決を急ぐ必要の無い課題のみが、住民に共通するという根拠だけで取り上げられる事が多い」（理論と方法：p.55）という記述は、利害調整≠多数の利害の優先ではないことを示し、表出されにくい利害を含めて検討し合意形成を進めることで地域福祉が発展していくと考えられていたことが理解できる。

そうした利害対立を前提とする背景には、この時代の住民参加が住民運動もその射程に入れていたことが関わっているだろう。たとえば、「これまで繰り返し強調されているように、社協が中心となった地域福祉計画は地域住民の運動を含めた市民参加が大きな柱になっている行動計画というところに特質がある」（理論と方法：p.51）といったように、住民による主体的な行動や、住民運動などの積極的なアクションを地域福祉計画の重要な構成要素と見なしている。主体となる住民が自らの利害を積極的に表明すると想定されていたことで、そこから生じる利害対立、そして利害対立の先にある合意形成が、地域福祉計画と地域福祉の発展へと接続されていたのだろう。

さて、参加者同士の緊張関係として、もう一点特筆すべき内容がある。それが住民・組織と専門家の間の緊張関係だ。

「理論と方法」では、地域におけるニーズの判定に当たり、「あくまでも住民主体の地域福祉計画の理念を崩さないためには、専門家による援助は、専門家に依存しすぎるのではなく、かといって協力を拒否するのでもない関係を保つ必要がある」（理論と方法：p.55）との注意が促されている。

また「住民の主体的なまちづくりの展望を尊重し、住民間の相互調整のなかで優先順位をつけた計画のなかにこそ、市町村行政が取組まなければならないことがらの真髓がある。その計画を実施するにあたって配慮すべき点において、専門家の意見を大いに参考にすることが必要なのである」（理論と方法：p.34）とも述べられている。地域福祉計画の策定過程では、あくまで住民が明らかにした地域内の課題の内、本人達だけでは十分な解を得ることのできない部分のみに限定して専門家の力を借りるべきとして、住民による自発性を尊重していたのだ。

## （2）利害対立の透明化

住民・組織間の緊張関係や、専門職との間の緊張関係に意識的であった「理論と方法」であるが、そうした問題意識は、「手引き」や「第1指針」ではそれらが引き継がれることは無く、住民間の友好的な関係の上で行われる合意形成や理解の共有が強調されていく。

たとえば手引きでは、地域福祉活動計画の策定は「福祉ニーズが現れる地域社会において、福祉課題の解決をめざして、住民や民間団体の行う諸々の解決活動と必要な資源の創生・配分活動などを組織だてて行うこと」（手引き：p.7）が目的とされる。この目的を果たすために、「住民のもつ福祉ニーズを明らかにし、これを解決するために専門機関や専門職の役割分担を行いながら、住民が自発的な活動と創意工夫を発揮しやすい環境を醸成するための諸活動」や「住民の福祉問題に対する理解促進の活動や参加を促進する諸活動」、そして「住民のさまざまな要望や願いを「福祉のまちづくり」として位置づけ、それを実現していくためのソーシャルアクション機能まで含んだ」活動が展開されると論じられる（手引き：p.7）。こうした活動に関わるのは「地域を生活の場とし、愛着を持っている住民」（p.9）であり、彼らによる合意形成が重要だと指摘される。ただし、その前提にある合意無き状態がどのようなものであるかについては言及がなされていない。

さらに計画策定の担い手となる住民についても、運動的側面をもつ組織や住民についての言及は見られない。地区社協や町内会・自治会等住民組織、当事者の組織、ボランティア団体などを中心に多様な住民・組織が地域福祉活動計画に関わりうる存在として列挙されているものの、いずれも社会福祉協議会が協働しうる組織に留まっている（手引き：pp.18-25）。

さらに専門家についても記述に変化が見られる。地域福祉活動の展開に向けて社協の組織を強化するために、「企画力などのアイデアや技術的なノウハウが求められるので、研究者や実務家などを特別に、計画策定のスタッフとして委嘱することも考えられてよい」（手引き：p.12）として、資源を地域内の住民から獲得・養成するのではなく、外部に求めていくことが許容されている。もちろん計画策定そのものを専門家に丸投げしてよいと論じられているわけではないが、専門家を住民主体の合意形成の場へ参加させていこうとする姿勢が採用されたことは、「理論と方法」からの変化だと言えるだろう。

社会福祉基礎構造改革後同様な態度が示される。「考え方と実際」では多様な地域住民・地域主体が、担い手として「参画し、協働して」（考え方と実際：p.3）地域福祉計画を策定することが目指されている。成熟した市民社会の中で「望ましい社会のあり方やまちづくりに対する関心が高まってきた」（考え方と実際：p.21）として、地域福祉の実現に意欲的な住民を参加の主体とした住民参加が目指されている。地域福祉活動計画についても、「地域福祉活動計画は、地域における

多様な福祉活動を行う団体がお互いの活動について認め合い、また地域の福祉課題について共有化することをめざす計画」として、地域福祉の実現という想いを共有することが重視されており（考え方と実際：p.8）、改めて友好的な関係の上での合意形成が重視されている。同時に、「理論と方法」で論じられていた、利害対立が地域福祉を発展させるという道筋は、この議論から導く事ができなくなっていると言えるだろう。

### （3）参加者間関係の水平化

「理論と方法」とそれ以後の対比的な状況について論じてきたが、さらに2018年の改正後の特徴に言及して、その発展の様子を見ていくことにする。ここでは第4節の行政と住民の関係の変化にも繋がる論点が抽出される。

「ガイドブック」は、自治体の責任の下で「目指す地域の姿」を明確にし、その実現に向けて地域福祉を推進するための計画策定が目指される。この目標に向かって、地域住民等には「地域の实情」を十分に理解すること、限られた資源を有効活用しつつ地域の福祉水準を設定していくことについての幅広い合意形成が求められている。地域福祉計画はそのための道具であるとされており、地域住民や組織が共通の目標に向かって進む住民が想定されている（ガイドブック：p.21）。この点で、それまでの傾向を踏襲した内容となっている。

さらに大きな変化が、専門家権力や行政権力に対する態度の変化である。「社会福祉法人や相談支援機関等の「地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関」（支援関係機関）の参加、そして、行政内庁・組織の職員の参加といった3つの主体の参加という視点とそのため具体的な取組が重要になります」（ガイドブック：p.29）という表現を通じて、行政職員や地域包括支援センター、生活困窮者支援制度における自立支援相談機関など、官僚制の最前線職員もまた、民間地域の住民と並列な立場を与えられている。そうした人々も地域に暮らすという点で、地域住民と共通点をもつことは否定しない。しかし、彼ら・彼女らの有する様々な権限を考慮せず、住民の同じ扱いをすることを推奨する記述は、地域福祉計画における「住民」イメージの大幅な転換を意味していると理解して良いだろう。

このように、地域住民だけでなく、地域における専門職や行政職員など多様なアクターについて、等しく地域福祉の理念に共有する人々と見なすことは、地域内のアクター間における緊張関係や対立図式を棚上げする効果をもっているだろう。あらゆるアクターが理念に向かって協働し、またその上で必要な役割を相互に担いながら参加するという、地域福祉計画の初発時点とは異なった「住民参加」を設定したことは、第4節で論じたような行政計画としての地域福祉計画による民間活動の包摂を可能とした大きな要因であるといえるだろう。

## 6 結 論

### （1）地域福祉計画の系譜論再考

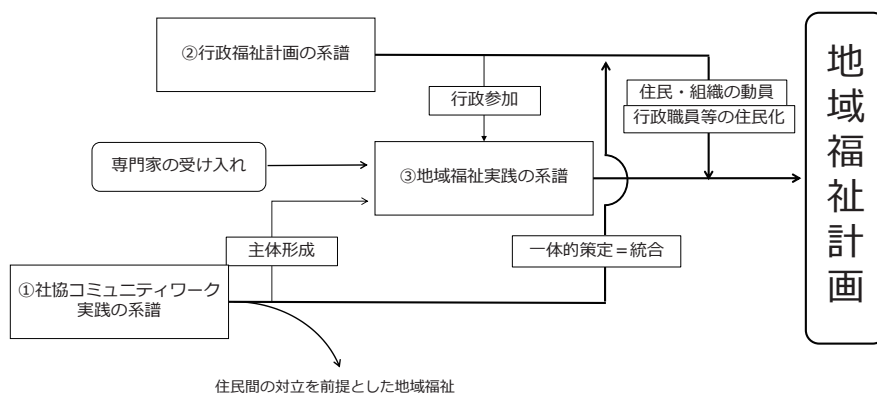
ここまで、地域福祉計画における参加者と期待される役割の変遷について論じた。この変遷を、改めて先行研究との関係で検討し、本節のまとめとしたい。

第2節で、平野が示した地域福祉の系譜論を参照したが、参加者の利害対立という側面から分析を加えると、平野のモデルは図2のように修正ができるのではないかと提起したい。

まず社協コミュニティワークの系譜からは、利害対立の観点が脱落し、また地域福祉実践の系譜が成立する過程で、住民だけがそれを担うのではなく、学識経験者をはじめとした専門家がこれに関わるようになった。さらに社協コミュニティワークの系譜は、2000年代以降一体的策定が目指される中で行政計画の系譜と強い結び付きをもつようになり、統合化が進められてきた。

他方で行政計画の系譜自体も変化してきたのではないだろうか。社協コミュニティワークの系譜を組み込むことで、住民や組織の活動を行政に動員し、加えて行政機関の職員も住民として地域に溶け込むことで、地域福祉計画策定の場において緊張関係が表面化しない環境が整備された。この結果、行政計画の系譜が地域福祉実践の系譜に回収され、地域福祉の実践活動に特化する地域福祉計画へと収斂していった。

図2 地域福祉計画の3つの系譜とその収斂



出所：平野（2007）p.6 を元に筆者加筆の上作成。

このように、地域福祉実践のための地域福祉計画となったことで、住民も行政も、実践のためにすべき役割や責務については相互に理解することが可能となったかもしれない。しかし、地域福祉計画が当初念頭に置いていた、それぞれがもつ別個の機能や、地域内での緊張関係について、それぞれの参加者間に引かれた相容れないはずの境界線が不可視化されてしまったと言えるだろう。

## (2) 今後の研究に向けて

理論上で地域における緊張関係を捨象したとしても、現実社会における利害対立が消滅するわけではない。地域コミュニティや地域福祉の推進において、住民間の対立に直面する地域が存在することが指摘されており（柴沢 2011, 朴 2014）、実際に地域内で合意に至る過程では、そうした利害



対立と向き合う場面が想定される。また地域内の課題のうち何が解決の必要な課題となるかを巡るポリティクスではアクターによるクレイムの申し立てと周囲への説得・対立過程を通じた「社会問題」化と捉える視点、つまり構築主義的アプローチ（Best 2017 = 2020）の立場に立った地域福祉計画の理解も求められるだろう。今日の地域福祉計画が想定する地域住民とは異なる地域の事態については、フィールドワーク等を通じた研究がかかせないだろう。これについては今後の研究課題として引き受け、分析を行ってゆきたい。

（なかの・こうき：日本大学文理学部助手）

### 【参考文献】

- 坏洋一，2004「社会福祉従事者の専門性と福祉政治——ソーシャルワークのポリティクス」『長崎国際大学論叢』4：135-147
- Best, Joel, 2017, *Social Problems, third edition*, Danvers: W.W.NORTON & Company (= 赤川学監訳, 2020『社会問題とはなにか——なぜ、どのように生じ、なくなるのか?』筑摩書房)
- 地域福祉計画に関する研究調査委員会，2002『地域福祉計画・地域福祉支援計画の考え方と実際』全国社会福祉協議会
- 中央社会保障審議会社会福祉基礎構造改革分科会，1998「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」(<https://www.mhlw.go.jp/www1/houdou/1006/h0617-1.html>, 2021/09/27 アクセス)
- 栄沢直子，2011「コミュニティの担い手組織の対立過程を通じたガバナンスの形成——岸和田市葛城町を事例として」『コミュニティ政策』9, 106-126
- 古川孝順・三本松政之・庄司洋子，1993『社会福祉施設——地域福祉コンフリクト』誠信書房
- 原田正樹，2017「社会福祉法の改正と新地域福祉計画の位置」新川達郎・川島典子編『地域福祉政策論』学文社，63-84
- 畑本裕介，2021『新版 社会福祉行政——福祉事務所論から新たな行政機構論へ』法律文化社
- 平野隆之，2007「地域福祉実践としての地域福祉計画」牧里每治・野口定久編『共同と参加の地域福祉——福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房，2-14
- 河口泰往・南波浩史，2017「自治体の政策形成過程における住民参加についての一考察」『徳島文理大学研究紀要』94：107-112
- 加山弾，2014「地域福祉計画の方法と展開過程——社会福祉法」市川一宏・大橋謙作・牧里每治編『地域福祉の理論と方法』ミネルヴァ書房，231-238
- 児島亜紀子，1998「社会福祉学における参加論の系譜と利用者参加概念の発展（I）」『長野大学紀要』20（2）107-117
- 厚生労働省，2022「市町村地域福祉計画策定状況等の調査結果概要（令和3年4月1日時点）」(<https://www.mhlw.go.jp/content/000921377.pdf> 2022年5月20日アクセス)
- 牧里每治，2008「住民主体をめぐる地域福祉理論」井岡勉監修，牧里每治・山本隆編『住民主体の地域福祉論——理論と実践』法律文化社
- 新川達郎，2019「地域福祉のガバナンス」新川達郎・川島典子編『地域福祉政策論』学文社，17-40
- 大橋謙策，2006「21世紀型社会システムづくりと地域福祉——福祉文化と地域福祉計画」上野谷加代子・杉崎千洋・松端克文編『松江市の地域福祉計画——住民の主体形成とコミュニティソーシャルワークの展開』ミネルヴァ書房，3-26
- ，2022『地域福祉とはなにか——哲学・理念・システムとコミュニティソーシャルワーク』中央法規
- 朴姫淑，2014『地方自治体の福祉ガバナンス——「日本一の福祉」を目指した秋田県鷹巣町の20年』ミネルヴァ書房

- 竹端寛, 2018 「『ソーシャルワーカーの社会学』に向けて」『社会福祉学研究』15: 49-65
- 武川正吾, 1996 「社会政策における参加」社会保障研究所編『社会福祉における市民参加』東京大学出版会, 7-40
- , 2006 『地域福祉の主流化——福祉国家と市民社会Ⅲ』法律文化社
- , 2007 「地域福祉計画への途」牧里毎治・野口定久編『共同と参加の地域福祉——福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房, 15-26
- , 2020 「地域福祉の主流化その後——地域福祉と多文化共生社会」上野谷加代子編『共生社会創造におけるソーシャルワーク——地域福祉実践の挑戦』ミネルヴァ書房, 19-36
- 田尾雅夫, 2011 『市民参加の行政学』法律文化社
- 上拂耕生, 2018 「まちづくりと住民参加に関する公法学的考察」『アドミニストレーション』24 (2): 70-83
- 山田宜廣, 2020 『住民主導の地域福祉理論——大都市における「地区社協」の実際と地域福祉推進の構造を通じて』(株)22世紀アート
- 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
- , 1992a 『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
- , 1992b 『地域福祉活動計画策定の手引き』全国社会福祉協議会
- 全国社会福祉協議会地域部, 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』(<https://www.zcwvc.net/wp/wp-content/uploads/2021/07/%E5%9C%B0%E5%9F%9F%E7%A6%8F%E7%A5%89%E6%B4%BB%E5%8B%95%E8%A8%88%E7%94%BB%E7%AD%96%E5%AE%9A%E6%8C%87%E9%87%9D.pdf>, 2022年5月20日アクセス)
- 全国社会福祉協議会地域福祉計画の策定促進に関する委員会, 2019 『地域共生社会の実現に向けた地域福祉計画の策定・改定ガイドブック』全国社会福祉協議会 (<https://www.wam.go.jp/hp/goannai-tabid-62/goannai-goannai-tabid-78/>)