

原 著

## 地域福祉における民間福祉の今日的役割と課題 —— 老人保健福祉計画との関係を中心に ——

野 上 文 夫

川崎医療福祉大学 医療福祉学部 医療福祉学科

(平成4年3月17日受理)

Recent Roles and Issues of Voluntary Welfare in Community Welfare  
—— In the Case of the Health and Welfare Plan for the Aged ——

Fumio NOGAMI

*Department of Medical Sociol Work*

*Faculty of Medical Welfare*

*Kawasaki University of Medical Welfare*

*Kurashiki, 701-01, Japan*

*(Accepted Mar, 17, 1992)*

**Key words** : health and welfare plan for the aged, voluntary welfare,  
relationship between statutory and voluntary welfare

### Abstract

By the revision of eight welfare-related laws, the welfare system in Japan was reorganised. In this change local governments of cities, towns and villages have responsibility to promote welfare schemes totally, comprehensively and intentionally. In this article the author analyses the relationship between the statutory and voluntary welfare of the past ten years from the point of community welfare. After this analysis the author discusses both roles and issues of voluntary welfare topics in the Health and Welfare Plan for the Aged which have become duties of all local governments.

### 要 約

福祉関係8法の改正により、市町村を中心に福祉が再編され、一元的・総合的かつ計画的に展開されることとなった。

ここでは、地域福祉の観点から、この10年間の公的福祉と民間福祉の動向をみながら、これから市町村で策定される老人保健福祉計画における民間福祉の役割や課題について考察した。

## はじめに

社会福祉関係 8 法の改正により、住民に最も身近な市町村で、在宅福祉サービスと施設福祉サービスが一元的・総合的かつ計画的に提供される体制づくりがはじまった。平成 5 年からの全面実施であるので今年度はまさにその条件整備、準備体制の年といえる。

この法改正の中で最も注目されているのが「市町村老人保健福祉計画」の策定内容である。全市町村は、平成 5 年をスタートとし、同 11 年までの計画策定とその実行を図るよう義務づけられている。従って今年度市町村予算では、その計画策定経費が計上され、計画づくりが進行する予定である。

ここでは、昭和 56 年の第二次臨時行政調査会（第二臨調）の答申から法改正にいたるまでの 10 年間における国の公私関係のあり方に関する動きをみながら、この老人保健福祉計画との関連で、地域福祉における民間福祉の役割と課題につき考察し、若干の問題提起を試みたい。

### 1. 公私関係のあり方をめぐる論議

かつて第二次臨時行政調査会（第二臨調）は、昭和 56 年 7 月の第一次答申の基本理念で「活力ある福祉社会の実現」をめざすとした。その中身は「個人の自立・自助の精神に立脚した家庭や近隣、職場や地域社会での連帯を基礎としつつ、効率の良い政府が適正な負担の下に福祉の充実を図ること」であり、「政府と民間、国と地方との適正な機能分担の下に簡素で効率的な政府を実現する」ことが急務であると方向づけをした。

さらに、国民生活と行政との関係に言及して、「真に救済を必要とする者への福祉の水準は堅持しつつも、国民の自立・自助の活動、自己責任の気風を最大限に尊重し、関係行政の編成、効率化を図る」と述べている。

ここでの基本理念は、これからのわが国の方向は「福祉国家の実現」をめざすのではなく「福祉社会の実現」をめざすとしていることである。従って、福祉社会の実現は、個人の自立・自助を基調に家族や近隣、地域社会の連帯が基本で

あり、国はそれに適正な負担をするということである。その負担は「真に救済を必要とする者に対して」である。この「真に救済を必要とする者」とは誰でどの範囲なのかについては述べていないが、当然論調としては生活保護世帯や要援護者という狭い範囲を想定したものとも読め、これに対しては福祉関係者を中心に多くの反論がなされた。その内容は民間への責任転嫁であり、地方自治体への負担増につながるものとしての反論であった。

一方、これらの臨調の精神を受けて、昭和 58 年 8 月（1983）に政府は「1980 年代経済社会の展望と指針」を閣議決定した。そこで社会福祉については「在宅福祉を基本として地域福祉の基盤づくりを進める」とし、そのため、(1)ノーマライゼーションの実現、(2)ホームヘルプサービス、デイサービス、ショートステイの充実、福祉施設の重点的整備、(3)保健・医療等の関連施策との有機的連携、(4)応益・応能負担の考え方の確立、(5)市場サービスや有償（有料）サービスの活用、との方針を示している。

ここで初めてわが国の福祉の方向を「在宅福祉を基本とした地域福祉」を進めることを明らかにしたことは、その後の一連の福祉の流れを方向づけたといえる。ただ、ここでは全く遅れている在宅福祉 3 本柱（ヘルパー、デイ、ショート）の充実をかかげながら、一方で色こく応益・応能負担の考え方を打ち出し、また、従来の福祉の枠組を越える「市場サービスや有償（有料）サービスの活用による国民の自立自助の方向も強調している。全体の基調は、地域福祉という福祉の方向性を明確にしながら、それは民間福祉または個人的自助、連帯の分野に大きな期待をかけているのである。

これら一連の福祉改革の動きに対し厚生省は将来にかけてのビジョンを示すことが要請されてきた。そこで、昭和 63 年 10 月、厚生省と労働省は「長寿・福祉社会を実現するための施設の基本的考え方と目標について」を発表した。その基本的考え方は(1)高齢者は社会に貢献できる一員として社会参加ができるよう機会の提供と環境の整備を図る。(2)自立自助の精神と社会連帯の考え方にたち、国民の基礎的ニーズは公的

施策で、多様かつ高度なニーズは個人および民間の活力を活用する。(3)長寿・福祉社会を実現するための国民のある程度の負担上昇は避けられないが、社会の活力を損なわない程度とする。との3点であった。

ここでも、自立自助と社会連帯のもとに、基礎的ニーズは公的施策で、多様かつ高度なニーズは個人及び民間の活力で、と民間福祉に期待し、しかも負担は社会の活力を損なわない程度と大枠を決めている。第二臨調の基本方針をふまえたものであったが、ここに新しい要素も加わってきた。それは折から焦点となった消費税がらみから生まれたもので、その使い途として福祉が急浮上したからであった。それまで不明確であった「基礎的ニーズは公的施策で」にこれまでの論調を越える高い目標を示すことになったのである。即ち2000年を目標に在宅福祉3本柱(ショートステイ5万床、家庭奉仕員5万人、デイサービス・センター1万ヵ所)の緊急整備、高齢者総合相談センター、訪問看護の拡充などを明記したことである。これがさらに大幅に拡充され、「高齢者保健福祉推進十か年戦略」へとつながり、1990年(平成2年)からスタートしたのである。

一方、戦後40年間をかけて制定されたわが国の福祉関係諸法も見直しがせまられてきた。厚生省は中央3審議会(中央社会福祉、身体障害者福祉、中央児童福祉)で合同企画分科会を設置し、全般的見直し作業を行ない、3年間の結果を平成元年3月に「今後の社会福祉のあり方について」として意見具申を行なった。その基本的な考え方は、(1)市町村の役割重視、(2)在宅福祉の充実、(3)民間福祉サービスの健全育成、(4)福祉と保健・医療の連携・強化・総合化、(5)福祉の担い手の養成と確保、(6)サービスの総合化・効率化を推進するための福祉情報提供体制の整備、の6点をかかげた。

これらは先に述べた福祉関係8法改正に全面的に取り入れられたが、最も注目すべきは市町村の役割重視、在宅福祉の充実、民間福祉サービスの健全育成であろう。わが国の福祉の方向を決め、今後市町村を中心に福祉サービスを再編・再構築すること、それを地域福祉重視の方

向で展開し、その内容は住民参加による民間福祉活動に大きな期待をよせているのである。

## 2. 地域福祉専門分科会での公私関係のあり方

中央社会福祉審議会は、3審議会合同企画分科会の意見具申をふまえ、平成元年7月に地域福祉専門分科会を設け、同2年1月に「地域における民間福祉活動の推進について」の中間報告をした。この中身は制度改正の一環として、民間の福祉活動を中心的に推進している社会福祉協議会(以下社協という)と共同募金会を制度改正の中に盛り込む目的をもった分科会報告であった。ここでは社協や共同募金会のあり方については除くが、地域福祉における民間福祉活動が求められている背景や意義の部分を取りあげて検討したい。

同分科会は、地域福祉の振興に関する基本的考え方を、(1)地域における民間の福祉活動の振興が求められる背景、(2)地域福祉活動の意義、(3)行政の責任で行うサービスとの関係の3点から述べている。

### (1) 民間福祉振興の背景

(イ) 高齢者の増加、核家族化等の家族形態の変化、価値観の多様化等社会福祉を取りまく環境の変化に対応して、社会サービスに対する国民の需要は急速に増大・多様化している。(ニーズの増大・多様化)

(ロ) 一方で、住民のまちづくり、地域づくりにおいて住民の自主的な活動が広まりつつあることにも着目し、その自発性、創造性を活かした福祉サービスの振興、発展を図ることが今後ますます重要になってきている。(住民の自発性、創造性による福祉サービスの振興の重要性)

(ハ) 行政がその福祉施策として提供する基礎的な需要に対応したサービスが均しくゆきわたるだけでは十分でない。(行政の基礎的ニーズ対応とサービスの均一化)

(ニ) 地域のさまざまな構成員が互いに助け合い、交流するなかで、高齢者、障害者等の社会参加や行政になじみにくいサービスの提供が進展し、福祉が全体として厚みを増すとともに、地域社会において住民の連帯感が高まり、明るく活力のある社会が創造されなければならない。

(住民の相互扶助と連帯による福祉社会づくりの必要性)

(ホ) 生活水準の向上、自由時間の増大等に伴い、高齢者や女性を中心に地域における福祉ボランティア活動等の参加への関心の高まり、ボランティア登録者数の増加、非営利の民間団体による福祉サービスの展開等地域における民間の福祉活動が発展する条件が整いつつある。(非営利の民間団体等の福祉活動への参加の高まり)

(ハ) このことを背景に、住民の生活に密着した地域社会において、住民が参加した自主的な活動が自由に、かつ、ある程度継続的に安定して営めるような基盤を造る。(自主活動の安定的継続的な基盤づくり)

(ト) 公私の福祉サービスを地域社会において統合し、福祉サービスの総合的發展を図る。(公私福祉サービスの総合化・統合化)

各項末尾の( )内の要約は筆者。

この背景で述べている点は、ニーズの増大多様化に対し、行政は基礎的ニーズに対応した均一的福祉サービスになるが、民間福祉の役割は行政になじみにくいサービスの開発が役割であり、現に地域での福祉活動への参加も進展し、条件は整いつつある。これを安定的継続的に営める条件づくり、基盤づくりは行政も支援し、地域社会において公私の福祉サービスを統合・総合化することが共通の目標と位置づけている。

## (2) 地域福祉活動の意義

(イ) 住民が自ら参加する活動は、福祉サービスを提供するだけでなく、その活動を通じて、住民の福祉マインドの醸成、インフォーマルな住民相互の関係の形成、住民の福祉需要への適切な認識が進み、そのこと自体が真に豊かな福祉社会の形成につながるという重要な意義を有している。(住民参加による福祉社会形成の重要性)

(ロ) 行政の責任で提供されるサービスについては、全国的な視点から一定程度のサービスの水準を確保することが期待されるのに対して、社協やボランティア等の民間活動によるサービスには、行政になじまない地域の特性に応じた独自のサービス提供が期待できる。(民間は行政になじまない独自のサービスの提供)

## (3) 行政の責任で行うサービスとの関係

(イ) 歴史的には、民間の地域福祉活動は行政が対応すべきサービスを先駆的に実施するという役割を果たしてきた。民間の地域福祉活動には今後ともこうした先駆的、モデル的な事業の企画、開発など実施に民間の創意工夫を活かした取り組みが期待される。(先駆的な事業の企画運営)

(ロ) 基礎的な需要に対応したサービスについては、本来行政が第一義的に供給責任をもつべきであり、この部分について民間の地域福祉活動によって安易に代替することは適当ではなく、地方単独事業も含め行政の責任を明らかにした上で、地域における民間の福祉活動の特徴を踏まえつつ、これと連携して発展していくことが適当である。(公私の役割の明確化の上での連携を)

( )内は同じく筆者によるもの。

以上のように、地域福祉活動の意義では、住民参加によって福祉マインドの醸成と相互関係の形成等により真に豊かな福祉社会の形成がなされるとしている。同時に民間福祉は行政のなじまない地域の特性に応じたサービス提供を期待している。また、行政責任との関係では、民間の先駆性の役割を期待し、その成果を制度化するのが行政である。しかし基礎的需要は行政の責任で、安易に民間への代替をいましめ、行政責任を明らかにした上で民間の福祉活動と連携していくことを強調している。これら公私の関係は図1のようになるといえよう。

同分科会が具申した「地域における民間福祉活動の推進について」の基本的考え方の大枠は以上の通りであるが、これも具体的に各市町村の福祉水準のレベル(民間福祉活動レベルの高いところ、行政が福祉に積極的なところなど)によって公私の役割分担も変わってくる。また、その地域の福祉課題の量や質によっても役割は異なってくるといえる。従って、基本的な考え方や役割や責任の大枠は示しても、具体的に一つ一つの事業内容を分析しないと公的サービスと民間福祉サービスを区別することや境界線を定めることは困難である。ましてや地域福祉の場合、これまで社協等民間団体が中心に展開し

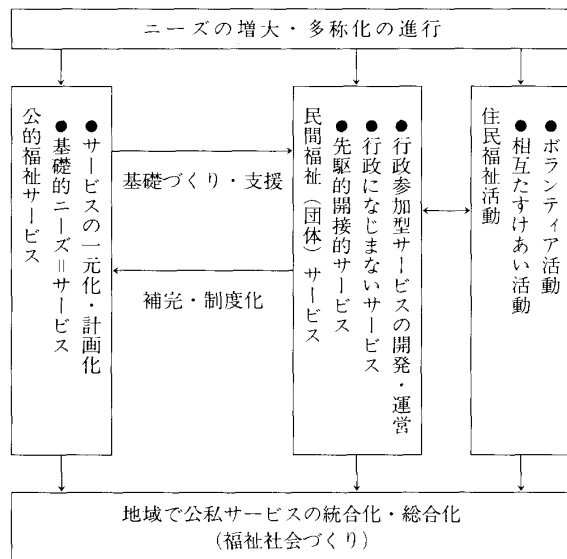


図1 ニーズとサービスの公私相関図

ていたもので、公的な領域へ移行するのが適当と思えるサービスも多く、また公私協働活動の方がより効率的であると思えるものも多い。市町村が中心となって福祉サービスを一元化・総合化していくことになるので今後具体的な線引きがなされていくと思われる。

ここでは、平成5年より市町村で策定される「老人保健福祉計画」に焦点をあてながら同分科会の考え方も念頭に入れ、地域福祉における民間福祉の役割について考察したい。

### 3. 老人保健福祉計画と民間福祉の役割

平成2年6月の老人福祉法及び老人保健法の改正により平成5年4月から「老人保健福祉計画」が策定実施されることになった。

この計画を策定するにあたって、厚生省は地方老人保健福祉計画研究班（大森彌班長）を設け、「老人保健福祉計画の策定―その基本的考え方―」を平成2年度に報告書としてまとめた。引き続きその考え方にそってそれを具体化するための部会（ガイドライン、寝たきり、痴呆性老人調査ニーズ、人口等調査手法の4部会）を設け、それぞれ指針の骨子をまとめ、平成3年11月に都道府県、市町村に示している。

#### (1) 老人保健福祉計画の意義

地方老人保健福祉計画研究班は、その報告の中で市町村老人保健福祉計画の意義を次のよう

に述べている。

「市町村老人保健福祉計画は、老人福祉法第20条の8及び老人保健法第46条の18により法定化された行政計画であり、各市町村において高齢者の人口や住民ニーズ等に立脚して、福祉サービス及び保健サービスの現況を踏まえて、整備目標を立案し、計画的に実施するものである。したがって、当該市町村において、高齢者にかかわる福祉サービス及び保健サービスの実効ある計画を住民に明示するとともに、包括的なサービス供給を公的責任において推進するものである。なお、サービス供給体制の確立にあたっては、社会福祉法人等の公益法人やシルバーサービス等の民間事業者への事業委託といった手法を活用する場合にも、市町村ごとに地域の実情を踏まえ適切なサービス提供のあり方を確保すべきことは言うまでもない。」と計画策定の責任を明確にしている。

このように法にもとづく行政計画であり、それを住民に明示するとともに、包括的なサービス供給を公的責任において推進すること、また民間事業者への委託の場合でも、提供のあり方を確保するもの、とおさえている。

しかし、一方でこの計画策定にあたって民間の役割も示している。即ち、「計画策定の過程と手続き」の中で住民参加について次のように述べている。

「老人保健福祉計画は、行政計画ではあるが、計画策定過程における地域住民の参加を図るため、各地域の実情に沿って、具体的な参加の場の設定や参加方法が十分考慮されるべきである。これは行政からみても、地域住民のニーズの把握という点において重要であり、高齢者自身の意向を汲み取るためにも必要である。市町村でも都道府県でも計画策定に際しては、関係住民の意向反映の場としては、懇談会等の設定が考えられる。懇談会には、学識経験者のほか、高齢者自身の団体としての老人クラブ（同連合会）、社協や社会福祉法人等の施設関係者、保健医療関係者、ねたきり老人等の介護にあたる家族関係者等から、必要な参加を得て、当該地域の福祉保健ニーズに対応することであり、……）と民間福祉団体や住民の参加とニーズを汲みあげ

る場の設定を強調している。

従がって、この計画策定にあたっては、市町村が「住民参加」の場をいかに保障するかが決め手になると断言してもよいであろう。それはニーズ把握のためのみならず、その策定後の実施レベルにおいて民間福祉関係者や住民がその推進に参加し、役割と責任をもって遂行するかにもつながってくるし、また、一方でアクションを行い、特に推進状況のチェックを行う上からも重視されねばならない。それは、従来まみられた「ペーパー計画」に終らせないで計画に血を通わせるうえからも重要といえよう。

なお、同研究班では「市町村老人保健福祉計画の骨子」については、次の表1のように策定内容を示している。

#### (2) 策定指針の骨子

同研究班報告をふまえて、同ガイドライン検討部会は平成3年11月により具体的なガイドラインを都道府県に示した。

ここでは、基本的な考え方として①老人福祉計画と老人保健計画とを一体として作成すること、②在宅優先を基本とすること、③市町村が主体的役割を担うべきこと、④保健・福祉サービスを住民がより利用しやすくすること、の4点をあげている。

また、策定体制としては、①行政機関内部体制の緊密な連携、②学識経験者、保健医療関係者、福祉関係者の積極的参加などによる体制づくりを求めている。

さらに、住民参加等では、①高齢者の意思やニーズを十分に把握すること、②プライバシー保護に留意すること、をあげている。また同時に計画を住民に公表することをあげているのは注目に値することである。

なお、先にあげた表1の「計画の骨子」(1～5)についてそれぞれ把握の方法やサービスの目標量など具体的な数字もあげている。

民間福祉の立場からこれを見ると、調整及び連携の項で、次のことを盛り込むこととしている。①保健・福祉・医療関係者が共通に利用できる記録の様式の統一を図ること、②住民参加型サービス、福祉ボランティア等との連携・協調・育成に関すること、③ボランティア等民間

活動への育成援助に関すること、④地域福祉基金による民間活動の事業の援助に関すること、の4点が注目される。さらにもう一つの項で「社会参加、生きがいづくりに関する事項」も盛り込むことをあげている。

こうしてみると、この老人保健福祉計画は市町村主体の行政計画ではあるが、その内容では民間福祉も組み込んだものを期待している。従って計画策定段階で民間福祉団体や当事者組織、住民・ボランティアなどの積極的参加を求めている。それは参加し計画策定に関与し、その実施にあたっては民間福祉団体や住民が重要な役割を荷負うことを期待しているからである。その面では、この計画は公私協働の計画づくりともいえよう。

全体的にみれば、市町村行政は先に国が示した「高齢者保健福祉推進十か年戦略」を盛り込み、さらに今回の老人保健福祉計画ガイドラインに示されたニーズ把握とサービスの目標量を積算して計画を策定すればよいともいえるが、一方それぞれの市町村における民間福祉の水準には格差もあるのが現実で、どの程度の役割を民間に期待し計画に盛り込めるかが各市町村が最も工夫と努力を要することかも知れない。その面では計画内容の色付けは民間福祉の内容いかんともいえる。

この計画策定にあたって、各市町村の動きはまだ十分に把握しきれないが、研修会参加などで若干の動きを仄聞すると、かなり簡単に考えているところと一方深刻に取りくもうとしているところ、またあきらめの態度のところなどがあるようである。この計画策定にあたっての市町村の課題や問題点、また民間福祉の役割や課題などについて若干の課題を以下にあげてみたい。

#### 4. 計画策定にあたっての課題

##### (1) 市町村は先端機関としての姿勢を

大森彌は「社会福祉における市町村の役割」(社会福祉研究46号)で、国を「全国民の政府」、都道府県を「広域の政府」とすれば、市町村は「最初の政府」と呼ぶことができる。その特色に、(1)身近さ、(2)現場性、(3)透明さ、(4)先端性、

表1 市町村老人保健福祉計画の骨子（案）

## 〔策定内容〕

1 現状把握	<b>①</b> 人口構成（総数，65歳以上人口，75歳以上人口） <b>②</b> 高齢者のいる世帯の状況（単独世帯，夫婦世帯，同居世帯） <b>③</b> ねたきり，痴呆等の要介護老人の人数，要介護老人の障害の程度，介護の実態（在宅，特別養護老人ホーム，老人保健施設，病院等） <b>④</b> 住居の状況 <b>⑤</b> 高齢者の受診状況，疾病構造 <b>⑥</b> 就業構造等
2 サービスの実施の現況	<b>①</b> ホームヘルプサービス，デイサービス，ショートステイ等の実施状況 <b>②</b> 機能訓練，訪問指導及び健康教育の実施状況 <b>③</b> 特別養護老人ホーム等への入所措置の実施状況 <b>④</b> 老人福祉施設の整備状況 <b>⑤</b> 老人保健施設，市町村保健センター等の整備状況 <b>⑥</b> マンパワーの確保の状況 <b>⑦</b> 住民参加型サービス，シルバーサービス等の実施状況
3 サービスの実施の目標	<b>①</b> 目標年次 <b>②</b> 目標年次における65歳以上人口等の経済・社会状況（1の現状把握に対応するもの）の推計 <b>③</b> サービスの実施の目標 各種サービスを考慮し，国の定める標準を参酌して，対象者の状況に応じた必要なサービス量を設定 ア ホームヘルプサービス 総 量 ○○人・時間分 イ デイサービス ○○人・日分 ウ ショートステイ ○○人・日分 エ 機能訓練 ○○人・日分 オ 訪問指導 ○○人・時間分 カ ねたきり予防，健康教育等 開催回数 ○○回 キ 特別養護老人ホーム等への入所措置 総 量 ○○人
4 サービスの提供体制の確保	<b>①</b> 特別養護老人ホーム，デイサービスセンター等の整備及び体制の確保方法 <b>②</b> 老人保健施設，保健事業の実施施設等の整備 <b>③</b> マンパワーの確保 〔 ・ホームヘルパー，ソーシャルワーカー，寮母等〕 〔 ・看護婦，保健婦等〕
5 その他	<b>①</b> 医療施設，医療サービスとの連携に関する事項 老人訪問看護サービス（訪問看護ステーション）との連携に関する事項（老人保健法改正事項） <b>②</b> 住民参加型サービス，シルバーサービス等との連携に関する事項 <b>③</b> 社会参加活動等の生きがい対策に関する事項 <b>④</b> 地域福祉活動推進に関する事項

の4点をあげている。これまで市町村は、国から都道府県を経由して下りてくる決定を受けとり、その指示通りに執行し、わからないことがあれば国に聞いて執行すればよかった。いわゆる「末端機関」として意志決定の中心から最も遠い所にいたと述べている。

大森が指摘しているように、これからは「最初の政府」として、4つの特色を十分に発揮して、住民の最も近いところで、国や都道府県に先駆けて問題提起やその解決の「先端」にたつことが市町村なのである。機関委託から団体委任はそのことを意味するのであり、今回の老人保健福祉計画の策定はその試金石であり、自治体としての姿勢と力量が問われているといえよう。

#### (2) 個有の思想で計画化を

西三郎は「市町村と福祉計画」（月刊福祉'90年9月号）で「……市町村は、老人保健福祉計画をどのような思想で策定するかが重要な鍵である。……団体委任事務を行う自治体としては、個有の思想をもたねばならない」とまず市町村の取りくむ理念や姿勢を取りあげて問題提起をしている。

確かに計画にはまず個有の思想が必要であり、それをもとに、総合化、体系化、科学化、合意のシステムづくりが進められて計画が策定されることになろう。さらにその計画策定と実施にあたっては市町村行政の組織力と技術力が不可欠である。とくにこれまで福祉事務所をもたない町村では、組織機構の体制づくり、人材養成確保、職員意識の改革などが緊急に解決すべき課題となろう。

(3) 計画策定の基本的視点としては、理念とも関連するが、高齢者が地域で安心して日常生活を継続できる保障、高齢者があらゆる分野に社会参加できる保障などを前提とし、高齢者の自立の支援、自己決定の尊重、高齢者の生活の質と家族の生活の質を高めるための支援などを盛り込んだ計画を取り入れられるかどうか、これらの基本的視点を公私で合意できるかどうかで、計画の水準と公私の役割分担のあり方も変わってくるといえる。

大枠としては、これらの合意のもとで公的部

門は、基本的に民間による保健福祉サービスの提供を期待すべきでないもの、また期待できにくいもの、などの基礎的ニーズに対応したサービス（ゴールドプラン）をもとに取り組み、民間部門は、住民参加によるたすけあい活動、ボランティア活動など多様なインフォーマルな部門の活動促進とともに高齢者や家族の生活の質をより高めるための多様なサービスを開発し、制度化すべきものは公的部門へ移行していくことであろう。

また一方で、公的部門のサービスであっても、ホームヘルパー制度のように一定の条件整備が進み、民間部門（社協等）へ委託した方がより効果があると思われるサービスは移行していくなど、かなり地域によって弾力的な考え方のもとに計画は策定されてよいだろう。

#### (3) 民間福祉は実践主体の形成を

市町村自治体は先に述べたように最初の政府としての責任と役割を果たすため、まず行政の組織機構も先端機関としてのシフトを整え、「高齢者保健福祉推進10か年戦略」の実現を盛り込んだ老人保健福祉計画を自ら考え、自ら行うことが急がれている。一方社協等民間福祉を推進する側の責任と役割も重視されてきた。それは行政の計画である老人保健福祉計画に積極的に参加し、協働して計画策定にあたるという姿勢がまず必要である。同時にその推進のための活動体制や活動に具体的に取りくむことが急がれている。

それは、①地域福祉活動計画を策定し、老人保健福祉計画推進における位置づけと役割を明確にすること、②地域福祉実践主体を形成するため住民の主体的参加を促進すること、③福祉ニーズキャッチシステムを確立し、常に変化するニーズを把握し、計画推進、サービス供給内容に反映させること、④個別ケアグループ、小地域たすけあいシステム、などにより地域ケアシステムを確立すること、⑤多様な住民参加型サービスを開発・運営を促進すること、⑥福祉教育（住民、学童生徒など）を計画的に推進し、福祉理解と意識改革の促進を図ること、⑦行政と住民との協働活動の促進を図ること、⑧地域における保健福祉サービスの継続的な点検を進



めるためのネットワークを形成すること、⑨有料福祉サービス(シルバービジネスなど)との連携を図ること、以上の諸点を当面推進し、地方

自治、公的福祉を住民の主体的参加と相まって民間側から支え、また先導していくのが地域福祉における今日的な民間福祉の役割といえよう。

## 文 献

- 1) 厚生省大臣官房老人保健福祉部老人福祉計画課・老人保健課監修(1991.10)「老人保健福祉計画策定の基本的な考え方」地方老人保健福祉計画研究班報告書、長寿社会開発センター pp 3—46.
- 2) 地方老人保健福祉計画研究班ガイドライン部会(1991.11)「老人保健福祉計画策定指針の骨子について」, 都道府県への送付資料, pp 1—11.
- 3) 大森彌(1989.10)「社会福祉における市町村の役割」, 社会福祉研究第46号, 鉄道弘済会, pp 27—32.
- 4) 西 三郎(1990. 9)「市町村と福祉計画— 地域保健・医療分野からみた老人保健福祉計画— 月刊福祉 73, 全国社会福祉協議会, pp 26—31.
- 5) 中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会中間報告(1990. 1)「地域における民間福祉活動の推進について」, 月刊福祉増刊号, 福祉改革II, 全国社会福祉協議会, pp 218—225.
- 6) 野上文夫, 渡辺武男, 小田兼三(1991), 「福祉改革と地域福祉」, 地域福祉論, 相川書房, pp 9—13.