

地域福祉計画に係る住民アンケート設計の分析

－岐阜市・大垣市の比較小括－

Analysis of Resident Questionnaire Design for Community Welfare Planning

- Comparison summary of Gifu City, and Ogaki City -

後藤 康文（岐阜協立大学経済学部）

- 1 研究の背景と目的・方法
- 2 調査設計の比較と特徴
- 3 調査比較からみた若干の考察

1 研究の背景と目的・方法

1-1. 背景

地域福祉計画は、社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）第 107 条に規定される市町村行政が策定する社会計画である。

その目的は地域福祉の推進にあるが、福祉計画の策定変遷には移り変わりが認められる。

地域福祉計画は、1950 年代～1970 年代前半まで、社会福祉協議会による地域組織化活動（community organization）の展開過程において策定されるものであった。

1970 年代後半～1980 年代では、施設福祉から在宅福祉へと移行する中で、社会福祉協議会が福祉サービスの供給主体としての位置を占めるようになり、在宅福祉サービスの供給計画へと変わっていった。

1980 年代は、在宅福祉サービスが実体化する中で、いくつかの自治体（神奈川県、神戸市など）が先駆的に地域福祉計画を策定している。東京都においては、都の地域福祉推進計画、区市町村の地域福祉計画、区市町村社協の地域福祉活動計画という「三相」構想により、計画策定を進めたことで都内の基礎自治体である区市町村で「地域福祉計画」が策定されるようになった。その背景には、在宅福祉サービスが住民参加型で提供されるようになったことで、在宅福祉サービスの供給団体に量的拡大がみられたことがある。

1990 年代では、社会福祉関係 8 法改正により、高齢者保健福祉・障害者福祉・児童福祉といった分野別の福祉計画策定が進んだ。これにより、社会福祉の領域で計画行政化（planning administration）が進むことになる。おりしも、高齢者保健福祉分野において、介護サービスの保険制度化に関する検討が進み、また社会福祉のあり方が議論されていった。こうした変化と並行し

つつ、1980年代から続く分野別福祉計画の総合化や計画策定に関する住民参加が課題になっていった。

2000年代は、介護保険法の施行と社会福祉基礎構造改革による社会福祉法の改正で始まる。この法改正により、市町村による地域福祉計画の策定(第107条)および都道府県による地域福祉支援計画の策定(第108条)が法定化された。

当時の社会福祉法では、地域福祉計画の策定事項に次のことを示している。

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">(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 |
|---|

また、「市町村は地域福祉計画を策定又は変更しようとするときは、あらかじめ、地域住民等の意見を反映させるよう努めるとともに、その内容を公表するよう努めるものとする」とされ、計画への住民参加が規定された。

市町村では、地域福祉計画の策定にあたり「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について(一人ひとりの地域住民への訴え)」(2002。社会保障審議会福祉部会報告書)を指針に、地域福祉計画が策定されていくことになった。その後、災害時等の要援護者支援策を地域福祉計画に組み込むよう通知(2007)が出され、地域福祉計画は住民が関わる地域防災活動の性格を帯びることになった。

2010年代に移り、生活困窮者自立支援法が成立(2015)したことで、生活困窮者支援を通じた地域づくりなどの事項も、市町村地域福祉計画のなかに盛り込むように通知が出されている。しかし、この時期の地域福祉計画策定率を全国的に見れば、必ずしも高いものではなく、2015年度で基礎自治体のうち68.4%の策定率にとどまっていた。人口が多い基礎自治体ほど高い策定率を示し、地域福祉の計画行政化が課題となっていた(「市町村地域福祉計画策定状況等の調査結果概要」平成27年3月31日時点)。

そうした中、地域福祉計画の策定は「地域共生社会の実現」に向けた施策としての意味をもつようになる。

「地域共生社会の実現」は、閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」(2016)の政策目標で、そこには国民が「支え手側と受け手側に分かれるのではなく、誰もが役割を持ち、活躍できる、地域共生社会の実現」と記されている。この政策目標の実現に向け、厚生労働省は「地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会」(通称：地域力強化検討会)を立ち上げ「最終とりまとめ」を公表(2017)した¹⁾。

社会福祉法が改正(2017)され、市町村による地域福祉計画の策定が任意であったものが「努力義務」に変更された。都道府県による地域福祉支援計画の策定も同様である。

あわせて計画に盛り込む事項に「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に関し、共通して取り組むべき事項」と「地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制の整備に関する事項」が加えられ、地域福祉計画は分野別・対象者別の福祉計画の上位計画に位置づけられるとともに、包括的支援体制の整備計画としての性格が加わった。

さらに、法改正では「市町村は、定期的に、その策定した市町村地域福祉計画について、調査、分析及び評価を行うよう努めるとともに、必要があると認めるときは、当該市町村地域福祉計画を

変更するものとする」とされ、計画の進行管理や評価に PDCA サイクルを取り入れることとなった。

「地域共生社会の実現」政策によって、性格が変わった地域福祉計画の策定にあたり、厚生労働省は「地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について」（2018）を通知し、市町村による策定ガイドラインとして示した。

ガイドラインでは、地域福祉に関連する計画として「成年後見制度利用促進法」（2017）の市町村計画、「住宅セーフティネット法」（2017）の供給促進計画、「自殺対策基本法」（2017）の市町村自殺対策計画、「再犯防止促進法」（2017）の地方再犯防止推進計画、「災害対策基本法」（2017）の市町村地防災計画などとも一体的に、あるいは共通化・整合性をもった計画として構想されている。

今後、市町村において策定される地域福祉計画は、福祉や保健・健康に加えて、幅広い政策領域と関連をもった行政計画として策定され、かつ計画に沿って施策展開する根拠として位置づいた。

そもそも地域福祉計画は、住民参加を促進するものでもある。それは計画策定のみならず、展開や評価の段階においても求められている。

地域福祉計画の領域拡大は、住民参加の領域拡大でもある。地域福祉計画策定の前提である住民アンケートのあり方が重要性を増した。

1-2. 目的・方法

本稿は、岐阜市・大垣市による地域福祉計画の策定に先立ち、両市が実施した住民アンケートを比較することで、各市における地域福祉に関する調査意図及び住民意識を分析することを目的とする。

計画策定の基礎資料とするため実施された住民アンケートは、各自治体が把握しようとする住民意識が反映されるよう調査設計されている²⁾。よって、調査の質問項目をみることで、自治体による地域福祉政策の方向性などを探ることができる。

当然のことながら、自治体はそれぞれに全体人口や就業別人口、地域産業など、多様な姿を呈している。地域福祉施策は、地域特性に応じて展開されなければならない。

領域拡大した地域福祉計画の各事項を地域の特性に応じてどのように位置づけ、展開していくのか。筆者はアンケート設計にそれが現れていると考えた。

言い換えれば、地域福祉計画の策定主体である自治体が、アンケート項目をどのような設定し、住民意識や住民実態を把握しようとしているのか、を整理することで、両市の地域福祉政策の指向や違いを明らかにすることを試みた。

2 調査設計の比較と特徴

2-1. 調査の概要

両市の調査概要は「(表 1)アンケート概要の比較」のとおりである。

両市とも地域福祉計画(岐阜市においては「地域福祉推進計画」と呼称。以下「計画」)の策定を目的に実施された。

岐阜市では計画策定を 2024 年度に予定し、大垣市では 2023 年度に策定予定である。

調査対象者数は両市とも 2000 人以上でいずれも無作為抽出していることから、一定の信頼性が担保された調査となっている。回収方法は若干違うが、調査期間は両市とも一か月であり、さほどの差異は認められない。調査期間の違いは計画の策定年度からくるものである。

(表1) アンケート概要の比較

	岐阜市	大垣市
目的	第3期 地域福祉推進計画	第5次 地域福祉計画
調査対象者数	2000人 無作為抽出	2500人 無作為抽出
方法	郵送法(自記式)	
回収方法	郵送による配布・回収 またはWeb回答	郵送による配布・回収
調査期間	2023年7月	2022年10月

2-2. 調査の構成比較

(1) 調査構成の比較概観

両市のアンケートの項目とその下位に位置する各質問を大まかに整理したものが「(表2) 調査項目の区分比較」である。

整理は原典の項目順・質問順に依拠したが、親和性が高いと思われるものについて順不同とした。

全体を概観すると、岐阜市で大きく9つの調査項目が設定されているのに対し、大垣市は11項目が設定されている。

それらのうち近似性が高いものとして7領域が確認でき、一方の自治体にしか確認されない質問領域は4つあり、すべて大垣市である。

(表2) 調査項目の区分比較

※項目は原典と順不同

岐阜市 (回答は選択式、一部自由記入あり)	大垣市 (回答は選択式、一部自由記入あり)
1. 回答者属性 1) 性別 2) 歳代 3) 職業 4) 家族構成 5) 65歳以上の人の有無 6) 障害手帳所持者の有無 7) 要介助介護の人の有無 8) 住まい(賃貸か持ち家) 9) 居住年数 10) 自治会加入の有無 11) 居住地区	1. 回答者属性 1) 歳代 2) 居住地区 3) 家族構成
2. 地域との関わり 1) 居住地域での満足度 2) 隣近所とのつきあい程度 3) 地域活動・行事・ボランティア活動への参加の有無 →「有」選択回答者に対して ・ 参加活動の内容 →「無」選択回答者に対して ・ 参加しない理由を選択	2. 地域とのかかわり 1) 自治会加入の有無 →「未加入」回答者に対して ・ 未加入の理由 2) 暮らしの中の不安なこと ・ 家族・友人以外の相談相手 →「相談しない」回答者に対して ・ 相談しない理由 3) 9事項に関する満足度

<p>4) 地域行事活性化に重要な取り組み</p>	<p>4) 地域の存在する問題の認識 5) 近所とのつきあい程度の実態 6) 近所とのつきあい程度の希望 7) 周辺で虐待の恐れを知ったときの対応 8) 近所の人の要支援状態をと知ったときの対応 3. 地域活動・ボランティア活動 1) 参加経験のあるボランティア活動 2) 今後参加してみたいボランティア活動 →「参加したくない」回答者に対して ・ 「参加したくない」理由 3) 行政の地域福祉の取り組みに対する満足度 4) より良い地域福祉推進に必要な取り組み</p>
<p>3. 生活上の悩み・不安 1) 悩みや不安の内容 2) 悩みや不安の相談相手 →相談相手を選ぶ理由 ・ 自分ができる手助け ・ 自分がしてほしい手助け</p>	
<p>4. 福祉サービスや地域活動の情報 1) 知りたい情報 2) 得られている情報 3) 充実してほしい情報発信</p>	<p>4. 福祉分野 1) 福祉サービス情報の入手方法 2) 見やすい情報媒体 3) 知りたい福祉サービス情報を入手できているか 4) 知りたい福祉サービスの情報種別 5) 利用者が福祉サービスを利用するために行政が取り組むべきこと</p>
<p>5. 地域福祉のあり方 1) 地域が注力すること 2) 行政が注力すること</p>	
<p>6. 社会福祉協議会 1) 社会福祉協議会の存在認知の有無 →今後注力すべき活動 2) 社会福祉協議会広報紙の認知 3) 支部社会福祉協議会の認知 →今後注力すべき活動</p>	
<p>7. 防災 1) 災害時の不安 2) 災害時の住民相互協力で必要なこと</p>	<p>5. 災害 1) 7項目に関する実態調査 2) 「災害時要援護者台帳登録事業」の認知有無</p>
<p>8. 成年後見制度 1) 成年後見制度の認知有無 2) 自分の判断能力が低下したときの成年後見制度の利用意向 →「意向あり」回答者に対して ・ 成年後見人になってほしい人 →「意向なし」回答者に対して ・ 「意向なし」の理由 3) 自分が親族の後見人になることへの抵抗感</p>	<p>6. 成年後見制度 1) 成年後見制度の認知有無 2) 自分の判断能力が低下したときの成年後見制度の利用意向 →「利用したい」回答者に対して ・ 「利用したい」要因 3) 「利用はむづかしい」「利用したくない」回答者に対して →利用したくない理由</p>

<p>9. 触法者の更生 1) 触法者の更生に対する協力意志 →「意志あり」回答者に対して 2) 協力したい内容 →「どちらでもない」「意志なし」回答者に対して ・ 協力したいと思わない理由</p>	<p>7. 再犯防止支援 1) 再犯防止推進法の認知有無 2) 触法者の地域復帰に必要なと思う支援内容</p>
<p>質問設定なし</p>	<p>8. ひきこもり 1) 身近に「ひきこもり状態」の人の存在有無 →「ひきこもり」状態の人に必だと思う支援内容</p>
<p>質問設定なし</p>	<p>9. ヤングケアラー 1) 身近なヤングケアラーの存在認知 2) ヤングケアラーに必要なと思う支援内容</p>
<p>質問設定なし</p>	<p>10. 新型コロナウイルス 1) コロナ禍経験による意識変化の有無</p>
<p>質問設定なし</p>	<p>11. アンケート項目のうち興味をもったテーマ 1) 7項目のテーマから選択</p>

(2) 回答者属性の項目

ここから各項目の下位にある質問設定に着目していくこととするが、調査設計の比較にあたり、本稿では近似性が認められる項目を取り上げることとする。

まず「表2」のうち、「回答者属性」に関する項目をみていく(下表の「抜粋再掲①」を参照)。

一見して、岐阜市の質問項目が多いことがわかる。大垣市と同様の項目もあるが、「性別、職業、65歳以上の人の有無、障害手帳所持者の有無、要介助介護の人の有無、住まい(賃貸か持ち家)、居住年数、自治会加入の有無、居住地区」といった、多岐にわたる属性調査を行っている。

そのうち「65歳以上の人の有無、障害手帳所持者の有無、要介助介護の人の有無」は、福祉サービス利用者自身またはその同居家族であると想定でき、これらの質問結果と他の質問結果をクロス集計するなど、福祉サービス利用対象者の意識や実態を探る材料となりえる。

このことから岐阜市調査は福祉サービス利用者への着目度が高い設計といえる。

また岐阜市の属性調査には「性別、職業、住まい(賃貸か持ち家)、居住年数、自治会加入の有無、居住地区」があり、上述同様、多くの視点から市民意識などを分析把握できる設計となっている。

ただし「自治会加入の有無、居住地区」を大垣市は他の質問項目に設定していることから、両市はこれらを独立変数とするか従属変数にするか、という視点の相違として解釈することが妥当と考える。

(抜粋再掲①) 調査項目の区分比較

※項目は原典と順不同

岐阜市	大垣市
1. 回答者属性	1. 回答者属性
1) 性別	1) 歳代
2) 歳代	2) 居住地区
3) 職業	3) 家族構成
4) 家族構成	
5) 65歳以上の人の有無	
6) 障害手帳所持者の有無	
7) 要介助介護の人の有無	
8) 住まい(賃貸か持ち家)	
9) 居住年数	
10) 自治会加入の有無	
11) 居住地区	

(3) 地域・地域活動との関わりの項目

この項目は「表2」のうち、岐阜市は「2. 地域との関わり」、大垣市は「2. 地域とのかかわり」と「3. 地域活動・ボランティア活動」の二つの項目にまとめた(下表の「抜粋再掲②」を参照)。

まず両市に共通するのは、「居住地域での満足度」であるが、岐阜市が「暮らしやすさ」をシンプルな順序尺度で尋ねているのに対し、大垣市は、尺度のシンプルさは同じだが「9 事項に関する満足度」を質問している。原典からいくつかを列挙すれば「近隣のマナー」「地域の防災体制」「病院等医療関係施設」「買い物の便利さ」「交通や交通機関等の使いやすさ」といった具体的な項目を挙げて、地域生活の満足度や利便性を尋ねている。

「隣近所とのつきあい程度」(岐阜市)と「近所とのつきあい程度の実態」(大垣市)は、質問文の表現はやや異なるものの、あいさつや立ち話しの有無、助け合いの有無といった、つきあいの深さを探ろうとしている点で共通である。ただし、大垣市は「近所とのつきあい程度の希望」を尋ね、つきあいの拡充・現状維持・抑制について意向を質問していることから、実態調査と意向調査を兼ねたものとなっている。

こうした住民と地域との関わりについて、より深く探ろうとする意図は大垣市調査の随所に散見される。例えば、「自治会加入の有無」(大垣市)に関して「未加入」の理由を尋ねている(岐阜市は加入の有無のみ)。さらには地域課題の存在、虐待、要支援状態といった、何らかの要援助状態の認知有無を質問している。これらは住民の課題発見力に着目した項目といえる。

地域活動への住民参加に視点を移すと、岐阜市は参加経験「あり」回答者に対し、その内容(自治会活動や老人クラブ活動などの種別)を尋ね、地域活動を広く設定しているのに対し、大垣市はボランティア活動に限定する中で、その経験の有無や内容、今後の参加意向を尋ねている。

ここから、岐阜市は住民を実態的にとらえる指向性があるのに対し、大垣市は地域資源として住民をとらえようとする視点がうかがえる。

(抜粋再掲②) 調査項目の区分比較

岐阜市	大垣市
2. 地域との関わり 1) 居住地域での満足度 2) 隣近所とのつきあい程度 3) 地域活動・行事・ボランティア活動への参加の有無 → 「有」 選択回答者に対して ・ 参加活動の内容 → 「無」 選択回答者に対して ・ 参加しない理由を選択 4) 地域行事活性化に重要な取り組み	2. 地域とのかかわり 1) 自治会加入の有無 → 「未加入」 回答者に対して ・ 未加入の理由 2) 暮らしの中の不安なこと ・ 家族・友人以外の相談相手 → 「相談しない」 回答者に対して ・ 相談しない理由 3) 9 事項に関する満足度 4) 地域の存在する問題の認識 5) 近所とのつきあい程度の実態 6) 近所とのつきあい程度の希望 7) 周辺で虐待の恐れを知ったときの対応 8) 近所の人の要支援状態と知ったときの対応 3. 地域活動・ボランティア活動 1) 参加経験のあるボランティア活動の種別 2) 今後参加してみたいボランティア活動 → 「参加したくない」 回答者に対して ・ 「参加したくない」 理由 3) 行政の地域福祉の取り組みに対する満足度 4) より良い地域福祉推進に必要な取り組み

(4) 福祉サービス情報の項目

この項目は「表 2」のうち、住民が入手する福祉サービス情報に関する質問をまとめたものである(下表の「抜粋再掲③」を参照)。

岐阜市が「知りたい情報」の内容(健康づくり、子育て、高齢者や障害者支援、市民活動など)を尋ねた後に、そうした情報が「得られているか」を順序尺度で尋ね、さらに充実を望む情報発信の種別を把握しようとしている。福祉情報とのアクセスに重きをおいた質問設計である。

こうした視点は大垣市も同様であるが、知りたい情報の種別がより細分化されており、「健診」「年金」「生活困窮者」「福祉機器」などは岐阜市にみられない回答選択肢である。一部、岐阜市では市民活動と併記して「企業の社会貢献活動」を表記していることが特徴的である。

(抜粋再掲③) 調査項目の区分比較

岐阜市	大垣市
4. 福祉サービスや地域活動の情報 1) 知りたい情報 2) 得られている情報 3) 充実してほしい情報発信の種別	4. 福祉分野 1) 福祉サービス情報の入手方法 2) 見やすい情報媒体 3) 知りたい福祉サービス情報を入手できているか 4) 知りたい福祉サービスの情報種別 5) 利用者が福祉サービスを利用するために行政が取り組むべきこと

(5) 災害に関する項目

この項目は「表 2」のうち、住民が入手する福祉サービス情報に関する質問をまとめたものであ

る(下表の「抜粋再掲④」を参照)。

岐阜市が「災害発生時の不安」を回答する選択肢に、避難所の場所、一人で行けない、救援の依頼方法、情報入手や連絡手段など、具体的な不安事項を列挙し尋ねている。また、災害時の住民互助・共助に関しては、支援や配慮が必要な人の把握、地域の援助体制構築、避難訓練の実施、学習会の開催、危険個所の把握といった、具体的な取り組みや事業を選択回答させることで住民による地域防災に必要な事項を探ろうとする意図がみてとれる。

大垣市は、防災訓練への参加の有無、災害時の家族集合場所の共有、飲料水などの備蓄の有無、住宅補強や家具の転倒防止固定、火災報知器の設置有無、避難所誘導の必要有無、に加え、要援助者避難の支援可否を尋ねる質問である。また「災害時要援護者登録事業」の認知を尋ねている。

(抜粋再掲④) 調査項目の区分比較

岐阜市	大垣市
7. 防災 1) 災害発生時の不安 2) 災害時の住民相互協力で必要なこと	5. 災害 1) 7 項目に関する実態調査 2) 「災害時要援護者台帳登録事業」の認知有無

(6) 成年後見制度に関する項目

この項目は「表 2」のうち、成年後見制度に関する住民認識を尋ねる質問をまとめたものである(下表の「抜粋再掲⑤」を参照)。

そもそも成年後見制度は福祉サービスではなく、所轄で言えば法務省である。この制度は、大きくわけて法定後見制度と任意後見制度があり、後見人等を立てることの申立手続、申立人の位置づけ、後見人の権限、後見監督人の選任要否に違いがある。

いずれの制度も認知症や知的障害・精神障害といった判断能力が不十分な人の資産管理や契約手続きを支援することを目的とする。

こうした制度の目的から所轄の異なる厚生労働省は「成年後見制度利用促進事業」に取り組むこととなった。

地域福祉計画との関連では、政府による「成年後見制度利用促進基本計画」(成年後見制度利用促進法、以下、同法。第 12 条)を踏まえ市町村計画で策定することとなっている(同法第 14 条)。

先述の地域福祉計画の領域拡大の一つがこれである。

両市の質問項目をみると、多くの点で共通する視点が認められる。制度認知の有無、何らかの理由で要支援状態になったときの制度利用の意向、利用意向がない回答者に対するその理由がそれである。

違いは、岐阜市が、親族に対し自分が後見人になることへの抵抗感を尋ねている点と、大垣市が利用したい内容を尋ねている点である。

岐阜市の質問は、親族の成年後見人に自身になる意思の有無ではなく「抵抗感」を尋ねている。この質問は回答者全員に尋ねる位置づけであり、利用意向「あり」の回答者に限定し回答を求めるものとはなっていない。一定の要件を満たせば、任意成年後見人として選任されることは可能なことから、これを想定してものと考えられる。

大垣市は「利用したい」回答者に対し、年金受け取りや経費支払い、医療や福祉の利用手続き、土地や有価証券などの資産管理といった成年後見制度による具体的な支援内容を選択肢に示して尋ねている。

(抜粋再掲⑤) 調査項目の区分比較

岐阜市	大垣市
8. 成年後見制度 1) 成年後見制度の認知有無 2) 自分の判断能力が低下したときの成年後見制度の利用意向 → 「意向あり」回答者に対して ・ 成年後見人になってほしい人 → 「意向なし」回答者に対して ・ 「意向なし」の理由 3) 自分が親族の後見人になることへの抵抗感	6. 成年後見制度 1) 成年後見制度の認知有無 2) 自分の判断能力が低下したときの成年後見制度の利用意向 → 「利用したい」回答者に対して ・ 「利用したい」内容 3) 「利用はむづかしい」「利用したくない」回答者に対して → 利用したくない理由

(7) 更生保護に関する項目

この項目は「表 2」のうち、更生保護に関する住民認識を尋ねる質問をまとめたものである(下表の「抜粋再掲⑥」を参照)。

犯罪した者の更生と地域福祉とのかかわりは史的に長く、日本では明治時代までさかのぼる。

明治期には、日本初の貧困者保護制度として「恤救規則」(1874)が制定されたが、これは血縁・地縁関係による相互扶助を救済の基本とし、それらに頼ることのできない人を「無告ノ窮民」として保護・救済対象とする、至極、限定的な制度であり、国の責任を認めず、恩恵的な劣等処遇により救済するものであった。こうした実質的に効果を期待できない制度しか存在しなかった時代³⁾、民間篤志家・慈善家による救援・保護活動が先駆的・代替的に発展していった。

その中の一つに、金原明善、川村矯一郎らにより設立された静岡県出獄人保護会社(1888)があり、その設立趣意書には「保護会社の設立趣意書には「出獄人ノ内、不幸薄命ニシテ社会ノ門戸ニ入り正当ノ職業ニ就ク能ハザルモノヲ保護シ、各其ノ所ヲ得、昭代ノ良民タラシメ……内ハ以テ吾人ノ幸福ヲ増進シ、外ハ以テ社会ノ安寧ヲ維持セン」とある。現代では、更生保護法第1条で「この法律は、犯罪をした者及び非行のある少年に対し、社会内において適切な処遇を行うことにより、再び犯罪をすることを防ぎ、又はその非行をなくし、これらの者が善良な社会の一員として自立し、改善更生することを助けるとともに、恩赦の適正な運用を図るほか、犯罪予防の活動の促進等を行い、もって、社会を保護し、個人及び公共の福祉を増進することを目的とする。」⁴⁾との規定と一致する思想である。

社会福祉の領域で言えば司法福祉の分野がこれにあたる。

地域福祉計画との関連では、再犯防止推進法第7条に規定する「再犯防止推進計画」に基づき、市町村は「地方再犯防止推進計画」の策定を努力義務とされている(第8条)。

政府は「第2次再犯防止推進計画」(2023)を策定し、次の7つの重点課題を示し、その取り組みを地方公共団体に求めた。

- | |
|---|
| 1 就労・住居の確保
2 保健医療・福祉サービスの利用の促進
3 学校等と連携した修学支援の実施
4 犯罪をした者等の特性に応じた効果的な指導の実施
5 民間協力者の活動の促進
6 地域による包摂の推進
7 再犯防止に向けた基盤の整備 |
|---|

地域において実際に活動する、保護司・更生保護女性会・BBS活動などは、「社会を明るくする運動」（毎年7月に実施）に取り組み、通算73回（2023）にわたり開催されている。また保護司などは、地域福祉推進機関である社会福祉協議会の理事や評議員に就任している事例が多い。

こうした史的背景や政策により、更生保護に関する事項が地域福祉計画の項目として組み込まれることになった。

岐阜市では調査項目の見出しを「犯罪や非行をした人の立ち直りについて」と表し、大垣市では「再犯防止支援について」としている。

質問内容や回答選択肢を見ると、岐阜市は、住民が触法者の「立ち直り」に対する協力意志の有無を尋ね、「協力したい」「どちらかといえば協力したいと思う」回答者と、「思わない」「どちらかといえば思わない」回答者を、それぞれ下位の質問にいざない、前者には保護司会活動への協力、犯罪をした人の雇用、更生保護施設への寄付や寄贈といった、具体的な協力内容をあげ尋ねている。後者の回答者には、不安だから、関わりを持ちたくないから、どのように接すればよいか不明などの選択肢を示し、非協力理由の把握を試みている。

大垣市では「再犯防止推進法」そのものの認知を尋ねるほか、「罪を犯した人」に対する支援として、住まい、経済的支援、就労支援といった項目を列挙し、個別の取り組み内容の必要性に関して、住民認識を把握しようとする意図が読み取れる。

（抜粋再掲⑥）調査項目の区分比較

岐阜市	大垣市
9. 触法者の更生 1) 触法者の更生に対する協力意志 → 「意志あり」回答者に対して 2) 協力したい内容 → 「どちらでもない」「意志なし」回答者に対して ・ 協力したいと思わない理由	7. 再犯防止支援 1) 再犯防止推進法の認知有無 2) 触法者の地域復帰に必要なと思う支援内容

3 調査比較からみた若干の考察

以上、岐阜市と大垣市の住民アンケートの項目・質問について、それぞれの設定意図やねらいなどをみてきた。

岐阜市はより詳細な回答者属性の把握を企図し、かつ福祉サービス利用者の側面に着目したものととなっている。対して、大垣市は、例えば自治会加入の有無などを住民の地域活動参加に関する事項として尋ねるなど、地域福祉に関する住民の主体的側面に着目している。

地域の暮らしやすさや利便性に関する満足度を把握しようとする企図は両市共通だが、大垣市は近所づきあいに関する意向調査を加えている。また、要支援状態の近隣住民や虐待発生など福祉課題の気づきに関する質問が設定されている。これは昨今の関係希薄化を踏まえて尋ねたものと思われ、いわゆる互助・共助に住民がどの程度の認識や意向を有しているか、把握を企図したものと推察できる。

福祉サービス情報とのアクセスに関する質問設定で両市に大きな違いは認められない。しいて言えば大垣市がより具体的に福祉サービスの種別項目を示していることから、アンケート調査を通じて福祉サービス情報の提供を企図していると考えられる。

地域防災に関しては、両市とも自助防災の視点に基づく質問が設定されている。加えて岐阜市では、互助・共助による地域防災を企図していると思われる。

どちらかといえば、岐阜市は住民を災害時に防災力を発揮する存在としてとらえるウエイトが高く、大垣市は個人や家族そのものの防災力に重きを置いていると解釈することかできる。

成年後見制度に関しては、両市に視点の違いが認められる。岐阜市調査は住民が後見人になることを想定した質問が設定されているのに対し、大垣市は後見人による支援内容を選択肢列挙していることから住民を後見制度の利用者として認識した調査設計となっている。

更生保護と住民の関りでは、岐阜市は触法者の立ち直りに関する協力意志など、を尋ね、住民を更生保護の協力者に置き、その意向調査を試みているのに対し、大垣市は「再犯防止推進法」の認識や、立ち直りの取り組みに必要な事項を選択肢列挙するといった、住民認識の把握を主眼とするものとなっている。

このようにみていくと、両市に共通するのは住民を主体的側面と客体的側面を混在させた調査設計がなされている点である。

ただし、質問項目によって住民を主体とするか客体とするかに異相がみてとる。これを整理したのが「(表2)主体・客体視点の違い」である。

(表2)主体・客体視点の違い

	岐阜市	大垣市
主体視点	<ul style="list-style-type: none"> ・ 防災力の発揮 ・ 後見人等への着任 ・ 更生保護の協力者 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域活動参加状況 ・ 福祉課題の発見
客体視点	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域団体への加入有無 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 被災の軽減 ・ 後見制度の利用者 ・ 更生保護の認識

両市では、地域福祉における住民の位置づけにこうした違い認められる。

再度「(表2)調査項目の比較区分」をみれば、大垣市は「ひきこもり」「ヤングケアラー」「新型コロナウイルス」「興味を持ったテーマ」について尋ね、岐阜市では該項目は設定されていない。

両市のアンケート調査は、地域福祉計画の策定に先立ち実施されたものである。その質問項目にこれらを加えられていることは、大垣市において、そのまま地域福祉領域の課題として位置付けていることを意味する。

「ひきこもり」「ヤングケアラー」は、発見しにくい課題であり、また「新型コロナウイルス」は、多くの住民生活に影響を及ぼしたものである。

これらのことから、岐阜市の調査は、分野別・対象者別福祉計画の上位計画としての地域福祉計画であり、その範囲でおかれているのに対し、大垣市は、そもそも分野別計画が存在しない新しい福祉課題を網羅する地域福祉計画として構想していることがうかがえる。

【注】

- 1) 「地域共生社会の実現」政策と地域福祉との関連については、次の拙稿で述べている。
 - ・ 「地域共生社会」と地域福祉-その1 「地域共生社会」政策の登場経緯-『岐阜協立大学論集 53(2)』2019年12月、pp. 49-68。
 - ・ 「地域共生社会」と地域福祉-その2 地域福祉における「地域共生社会」『岐阜協立大学論集 53(3)』2020年3月、pp. 19-39。
- 2) 両市の住民アンケートは、筆者が地域福祉計画策定委員や、関係する住民ワークショップのコーディネーターを委嘱されたことから提供されたものであり、その結果は両市とも地域福祉計画に記載または自治体ホームページに公開することが予定されている。
- 3) 恤救規則による制限的救済の是正を目的に「窮民救助法案」が第1回帝国議会(1980)に提出されるが廃案となり成立しなかった。その後「恤救規則」は1931年まで続く。
- 4) 法務省：更生保護の歴史 (moj.go.jp)、20240114 検索。