〈論　文〉

コミュニティ・プロファイリング

――地域主体の包括的な地域福祉調査法――

清　水　隆　則

は　じ　め　に

社会福祉の計画と実施において，その前提作業として調査が必要なことは，社会福祉の歴史的経緯と理論的原理から当然のこととされている。19世紀におけるブースやラウントリーらによるいわゆる英国の貧困調査や戦前の日本におけるスラムや工業地帯や農村等を中心とした貧困調査は，社会福祉の黎明期における記念碑的事績としてよく知られているところである。また理論面においても，調査はクライエントや地域のニーズを明らかにするものとして重要視されている。それは，ソーシャルワークの過程，すなわち「アセスメント・プラン・実施・レビュー」という援助サイクルの最初の作業である「アセスメント」として援助理論上重要な位置づけを担っている。

この社会福祉の実践面と理論面において重要な社会福祉調査の目的は，端的に言ってクライエントや地域の生活ニーズ，社会的ニーズを明らかにすることである。しかし，今日，社会福祉調査は，単なる「ニーズの発見方法」以上の役割を果たすようになってきている。

貧困を始めとする生活，社会問題や人間疎外の諸課題の多彩な社会調査の結果は，国家や社会による様々な対策，いわゆる社会保障制度や社会福祉制度の創設を促してきたといえる。その制度の多様性と財政規模は，福祉関係の法律と国家予算に占める社会保障費の大きさに端的に示されているところである。さらに，国家というだけにとどまらずNPOをはじめとする民間組織の活躍も昔よりも大きくなってきている。このような公民の社会サービスが発展すればするほど，サービスの複雑な運営管理（ガバナンス）とサービス効果（アカンタビリティ）の評価が問題となってくる。すなわち，サービスがどのように適切に機能しているか？またその成果（アウトプット）は，ニーズの充足にどう関係しているのか？が問われるようになる。制度や事業の運営管理と成果（アウトプット）の「評価」作業に際して，情報を提供するのが，社会福祉調査である。このように社会福祉調査は，今日，問題やニーズの発見だけではなく，それらに対応する対策や方法の創設と運用，さらにはそれらの事業の働きと成果の検証になくてはならないものになってきているといえる。

ここで地域に目を向けると，地域包括ケアや地域創生事業に代表されるように，単なる福祉問題や地域開発課題の発見や単一的な既存の社会サービの提供だけでなく，多様なニーズに対応した地域資源の発見や創設，多彩なサービス提供者間の連携や地域マネジメント力が求められるようになってきている。そこでは，自助，共助，公助を包括し得る「地域の能力」（community capacity）の向上，すなわち住民参加による「地域の主体性」の形成がその基盤となることが，特に国や地方自治体から強調されるようになってきている。今日では，国や自治体，民間団体の「ニーズと資源の発見」や「事業の検証」いう目的にとどまらず，地域関係者による「地域のエンパワメント形成」という目的もまた，地域福祉調査の基本的要素として求められている。

このように考えると，今日，上記の多彩な目的を包含する「地域主体の包括的な地域福祉調査」とは何かを今まで以上に考えるべき時期に来ていると考えられる。このような地域基盤の包括的な

地域福祉調査の方法として，英国で行われている「コミュニティ・プロファイリング（community profiling）」に注目したい。というのは，英国では早くから児童や成人（高齢者と障碍者）の包括的なケア体制構築に努め，また地域コミュニティの衰退，格差も日本以上に深刻になっている現状があり，福祉実践はもとより，コミュニティの再生，創生の手段としても，政府，自治体，民間の公私にわたってコミュニティ・プロファイリングが注目され，その豊富な実践経験があるからである。

英国のコミュニティ・プロファイリングを参考に日本の地域福祉における地域主体の包括的な地域福祉調査の意義と課題を考察するのが，本稿の目的である。

第 1 章　日本の近年の地域福祉調査の特徴

まず，コミュニティ・プロファイリングの説明に入る前に，福祉調査の日本での位置づけを考えてみたい。もっとも，それは戦前からの長い歴史を有する問題であって，本稿では最近の地域での福祉調査に絞ることにする。さらに結論めいたことを先に述べると法的，制度的な福祉がほとんどなかった過去の社会と異なり，福祉 6 法の成立以降，近年の介護保険をはじめとする貧困層の自立支援を目的とする法律や子どもの貧困対策法など生活関連の法整備によって，福祉調査は，それらの法律や制度にあらかじめ組み込まれた存在となってきている。逆に言えば，戦前の農村や工業地帯の貧困調査などとは異なり，調査自体の自立性や独立性が薄くなってきているといえよう。すなわち，今日の日本の地域福祉調査においては，ソーシャル・アクションやコミュニティワークの側面が，相対的に弱くなってきているようにもとらえられよう。

第 1 節　行政の「地域福祉計画」における調査の位置づけ

本計画は，平成 12 年の社会福祉法制定時に「地域福祉の推進」（第 4 条）とともに，その策定が地方自治体に義務づけられたものであり，「市町村地域福祉計画」（第 107 条）と「都道府県地域福祉計画」（第 108 条）からなる。中心となる市町村地域福祉計画では，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参加の促進に関する事項が，その計画に織り込むべき事項とされている。その目的は，「福祉サービス」」や「社会福祉を目的とする事業」の「適切な利用」や「健全な発達」であって，サービスや事業が中心となり，その適切で健全な運営管理が求められる構造となっている。住民の参加は，その「促進」がうたわれているが，計画策定過程におけるその位置づけが明確に規定されているわけではない。（第 108 条の都道府県地域福祉計画では，「住民その他の者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるように努める」されている。いわゆる住民参加は，「努力規定」の対象である）。つまり，本条の規定を見る限り，地域福祉計画は，自治体が主役となり管轄する地域の福祉サービスや提供者の事業の適切な運営管理を法的に義務化し，その監督のための計画という色彩が強い。

さらに，本法の特徴として，地域特性を明らかにする地域調査や地域のニーズと資源の発見する地域福祉調査を計画の前提として明記していないことがあげられる。調査は，計画策定に際して当然の過程としてあえて明記しなかったと考えられるが，これは地域のニーズと資源という地域の福祉力の向上それ自体よりも，自治体が主導，関係するサービスや事業を前提とし，その適切な運営管理を中心課題としているからであろう。

第 2 節　社協の「地域福祉活動」における調査の位置づけ

次に上記の行政主体の地域福祉計画とは異なり，民間主導の行政関係も含めたより広い地域的視点からの地域福祉計画について考えてみよう。考察の対象として，長く日本の地域福祉にかかわってきた社会福祉協議会の「地域福祉活動計画」を取り上げるのが，その目的，組織力，業績等から考えて妥当であろう。

社協の地域福祉活動計画（以下，活動計画）とは，「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造成・配分活動などを組織立って行うことを目的として体系的かつ年度ごとにとりまとめたとりきめ(1)」をいうとされる。計画策定のポイントして，7項目が挙げられているが，この中で調査にかかわる項目は，(2) の「地域特性の把握(2)」である。内容は，①人口規模・地域範囲，②住民の地域福祉活動の状況，③社会資源の整備と可能性である。①では市町村を単位とし，人口規模によって対象者数や福祉関係資源の多寡の違いが生じると指摘されている。②では，「地域ニーズの把握」，「福祉施策」，「サービス等事業量」，「活用度」，「地域住民の福祉に対する理解と関心などの意識面」を正確に把握することとされている。③では，「地域における公私の社会福祉サービスの現状やその活用状況」，「福祉に投入できる資金」，「地域福祉を推進するための拠点」，「専門的なマンパワー」，「住民リーダー」などの「いわゆるヒト，モノ，カネといった社会資源を客観的に把握することとされている。

また「地域福祉計画の構成」として，計画の前提として，「現状分析」を行うことになるとされている。すなわち，「住民の福祉ニーズがどのようになっているかを明らかにし，それに対応するべき公私の施策，活動などの現状を明らかにする。その場合，計画の範囲・対象分野の枠組みで分析することも重要なことである」。

このように地域福祉活動計画においては，計画つくりの前提として，地域の現状把握が求められる。この部分が，具体的な作業として，地域福祉調査にあたると考えられよう。調査の中身は，一般的な福祉ニーズと社会資源の把握であるが，その把握の仕方は，「計画の範囲・対象分野の枠組み(3)」に制約されることもあるとされている。

次にプロセス論の観点からは，調査はどのように地域福祉活動計画に位置付けられているであろうか？それは第2章「地域福祉活動計画の策定方法(4)」に示されている。すなわち，計画のサイクルは，「PLAN（計画）」，「DO（実践）」，「SEE（評価）」から成り，そのなかで「計画づくり」が一番大切であり，その計画は，「事前の検討過程」と「計画化」に大別でき，とりわけ「事前の検討過程」すなわち，「現状把握と課題整理」が，「計画そのものを左右するといわれるほど決定的な要素」であるとされる。その「現状把握と課題整理」は，計画の策定手順のステップ3としてその内容が，次のように示されている。①福祉問題の把握（地域特性の把握，福祉問題の明確化），②当該自治体の福祉施策の現状の把握，③民間団体の諸活動の現状の把握，④地域の人的資源の把握，⑤活動改題の明確化である。これらの把握すべき内容や方法について，具体的に提示されている。

最後に，調査と住民参加の関係について考えてみよう。これは，「住民の意見表明を尊重する」段階の自治体の地域福祉計画と異なり，「住民主体」を理念とする社協の「地域福祉活動計画」では，計画策定の担い手として第一に「住民組織の(5)」（地区社協，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）があげられている。しかし，策定委員会での住民代表の役割や具体的な活動内容の記載はない。策定手順の項目をみても，「(2) 組織つくりの段階【ステップ2】の③」で，「住民参加を徹底するために，住民や関係者から地域福祉活動計画に対して意見集約やヒヤリングを行う(6)」という記述があるだけである。これは前述の「住民の意見を尊重すべき」という自治体の「地域福祉系計画」と同様の位置づけである。つまり，住民は策定委員会のメンバーではあるが，作業過程においては必ずしも主役とも言い切れない存在である。同じく計画の担い手として挙げられている「公私の社会福祉事業関係者」と「地域福祉活動の推進に必要な関連領域」関係者と同列である(7)

社協の「地域福祉活動計画」は，計画化のプロセスを分かりやすく示したマニュアルとして優れたものであるが，以下に特に調査との関わり合いを考えてみよう。

まず，地域とは何かという問題は，既にクリアされており，既存の地域そのものが当然の前提とされている。さらにその対象地域が行政区単位，

すなわち市町村となっている。したがって，当然，調査対象も市町村ベースとなる。そこでは，コミュニティ，イコール市町村ということが，暗黙の了解となっている。つまり，コミュニティとは何かという視点はそれほど強く見られない。

地域福祉調査は，計画つくりの前提と位置づけられ，その計画の枠組みに限定されるものであるが，同時にそれは「計画そのものを左右する[8]」ともいわれる。つまり，地域福祉調査が地域福祉活動計画を限定するのか，活動計画が調査を限定するのか混乱が見られる。

調査の役割は，計画の前提としての現状把握のためとされる。また事業評価への言及もある（第2章5.（2））。しかし，評価の前提としての情報収集の意義や方法についてはあまり言及されておらず，やはり現状把握のための調査という位置づけが強い。住民は主役の一人として位置づけられるが，委員会の構成メンバーとされるだけで具体的に調査にどのようにかかわっていくかについては，はっきりしない。意見表明の対象者という位置づけに終わりかねない。これは他の地域関係者のメンバーにとっても同様である。誰が調査を主導し，メンバーがどう協力するのかが不明である。ただし，現状把握のための調査項目や調査方法の一般的な説明はかなり綿密であり，地域全体の福祉ニーズと資源を探る意図は明確に示されている。

計画の「ねらい」の中で，「学習としての計画」が掲げられ，「福祉ニーズをもつ人の実態，福祉施策の現状などを学ぶ機会[9]」が強調されているが，それはより良い計画のためであって，地域住民や関係者のエンパワメントの視点から調査や計画つくりが，具体的にどのようにかかわり，展開されるかについては立ち込った説明がない。

第3節　現代の地域福祉における地域調査の意義
－課題提起－

以上，本章のはじめに指摘したように地域福祉調査は，地域福祉の中でひとつの独立した領域として必ずしも位置付けられていない現状にあるといえよう。もちろん，それは地域の福祉ニーズや地域の現状把握を疎かにしてきたということではなく，地域福祉の計画化作業の中で当然の前提として計画化の中に包含されてきたという意味である。しかし，地域福祉の活動や計画を問う前に，今日，地域の現状やあり方そのものが問われているのではないか？以前は自明であった「地域とは何か」をより深く広く調査する必要がある。それはまた，地域住民とその関係者の地域力そのものの問い直しや，現に行われている各種の地域サービス事業の評価にもつながっていくであろう。いわば地域調査を地域福祉計画や活動から独立させてその目的と方法を明確にし，その後に改めて地域福祉計画を始めとする地域の諸活動（コミュニティワーク）に活用する方向である。その方向性を考える際，考慮しなければならない論点を以下にあげる。

① グローバル化が趨勢の今日では，上述したように，従来のように行政区を単位としても何が「わがコミュニティ」か，よく分からなくなってきている。コミュニティは，もはや自明の存在とはいえないのではないか。その原因については，社会的，経済的，政治的等の諸側面から種々議論されているところであるが，要するに今日の社会生活においては，特に「地域に依存しなくとも生きていける」ようになった側面が強い。逆に言えば，地域住民と関係者がある程度地域に依存し合い結束した方が，自分たちの生活の質が高まると自覚しない限り，地域福祉を始める動機に欠けよう。そのための「地域参加」の仕掛けが必要である。すなわち，行政やサービス提供機関が主体となり住民参加のもとに行う従来型の地域福祉調査以上に，自分たちの地域の実情を知って主体的な行動を呼び覚ます「地域主体による地域福祉調査」を工夫する必要がある。すなわち，住民と関係者の参加による当事者性と主体性を基盤にした地域調査である。そこでは，「調査主体の形成方法」と「調査活動のマネジメント」が中心となろう。これを【エンパワメント性】の課題と呼ぼう。

② 地域福祉調査は，福祉計画策定の前提のための資料集め以外にも果たすべき役割が大きく複雑になってきている。すなわち，単にニーズの提示や資源の発見だけでなく，事業の成果（output）を明確にし，事業活動自体を評価することが，社会的，政治的に今日ますます重んじられてきている。いわゆる社会的責任（accountability）や費用対効果の「エビデンス」（証拠）を提示する方法としての意義である。これを【応答性】の課題と呼ぼう。

③ 今日では，市町村の行政関係や社協だけでなく，組織化されない，またされにくい住民や NPO，さらには福祉関係の営利企業が，地域にかかわるようになってきている。それらを対象にまた主体して含めるような地域福祉調査が必要ではないだろうか？法に定められた福祉計画を行う行政機関や組織化された住民と福祉事業者を中心とした社協が行う従来型の調査だけでは，NPO や企業，組織化されない住民の力と声を十分に反映できにくい状況が年々，高まってきているのではないか？　これを【包括性】の課題と呼ぼう。

④ 本稿が取り上げている「地域福祉活動計画策定の手引き」にも，「計画策定に取り組めない主な要因」のひとつとして，「策定の方法，基礎資料や情報の不足」があげられているが[10]，地域福祉調査を体系的な技法として独立的に提示すべき時期に来ているのではないかと思われる。これには，二つの側面がある。ひとつは，産業構造の変化やグローバル化によるコミュニティと住民の生活意識や行動，福祉ニーズや資源の変化や多様化による調査対象の複雑化である。それはまた，コミュニティの福祉をとりまく諸事象の因果関係や相関関係が複雑になってきたことを意味する。すなわち，第二点としてその複雑な情報処理を可能にする解析手段の必要性とそれに応じたコンピュータ解析をはじめとする調査・統計処理スキルの急速な高度化である。簡単な地域での調査から複雑な調査まで，調査技法の学習や体系化と調査の実施マネジメントのトレーニングの必要性が今日，ますます高まってきている。これを【技術性】の課題と呼ぼう。

次章では，これらの課題の内①から③について，地域の包括的な調査法として近年，英国で注目を集めている「コミュニティ・プロファイリング」（community profiling）の考察を通じて考えてみたい。（ただし④の課題，つまり調査・統計処理技術については，日本でも類書に詳しく出ているので本稿では省略する）。

第 2 章　コミュニティ・プロファイリングの目的

コミュニティ・プロファイリングとは，「コミュニティと定義された，もしくは定義した一群の人々のニーズとそのコミュニティに存在する資源についての包括的な記述であり，コミュニティの生活の質を改善するアクションプランやその他の方法の発展を目的として，コミュニティ自身の積極的な参加によって実施されるもの[11]」である。

その活用目的は，社会的，政治的経緯からおよそ 3 分野に分けられる[12]。

第 1 節　行政サービ関連の目的

【消費者の声の反映】

英国では，80 年代以降，サッツチャー政権の公的サービスの市場経済化政策によって，「コミュニティ参加」と「コンサルテーション」（関係者の協議会）に関心が集まった。すなわち，サービスの買い手である「消費者」の声に応じる必要が出てきたわけである。その後の労働党政権下では，この手法，すなわちサービスの受け手の参加が，公的サービスの責任性（応答性）を保障する手段のひとつとして活用されるようになった。さらに近年の「新しい労働党」政権は，多問題を抱える貧困地域の「社会的排除」克服の手段として，参加を多方面に広める政策を進めた。

【エビデンス基盤の政策と実践】

コミュニティ・プロファイリングを始めとする

地域を基盤とする調査は，最近のエビデンス基盤政策や実践運動によっても支持されている。政策は，単なる願望の表明ではなく，調査によるエビデンスによってその妥当性が正当化される。エビデンスとは，ニーズ，消費者やサービス受給者の声，サービス提供の評価による「何が役立っているか？」であり，地域レベルのコミュニティ・プロファイリングは，将来の地域サービスの基盤計画に大きく貢献する。

【法定の義務】

これは日本の自治体に課せられた「地域福祉計画」と調査との関係に近いものである。英国の自治体においても計画，戦略や政策方針の策定に際して，その前提として調査が義務づけられることがある。例えば，「住宅ニーズ評価」，「犯罪対策戦略」，「コミュニティ戦略」，「幼児発達・児童ケア・プラン」，「コミュニティ・ケア・プラン」等があげられる。

【ニーズと実践の優先順位の明確化と適切な対応】

公的サービス提供の際，地域ニーズの発見とそれへの効果的な対応が，近年，ますます求められてきている。それによって，地域サービス提供の対象の妥当性やより効果的な資源配置が可能となろう。そのため各自治体は，行政データの分析とマッピングに関する洗練された方法の開発に努めている。サービス提供者は，多様な地域政策の寄せ集めによって，自然と地域が改善されと考えるのではなく，地域の改善に何が必要かという見極めが重要であり，コミュニティ・プロファイリングがそれに役立つ。また政府は，自治体 10 カ年ビジョンにおいて，地域や近隣の意思決定と優先順位設定に住民をもっと関わらせることを中心課題とし，住民の既存のサービスへの満足度や将来の優先順位を明らかにする協議会活動の普及を推進している。

【「地域の知恵」の活用】

専門家が常に最善を知っているとは限らず，「地域の知恵」を加えることが重要である。すなわち，地域をよく知っている人は，サービスの提供の仕方によきヒントを与えてくれる。それ故，公的機関は，そのような地域の知恵を把握し，サービスの計画と実施にそれを役立てるように努力すべきである。これに関係して，プログラムやプロジェクトの評価においては，受益者と他の利害関係者の意見を考慮すべきである。サービス利用者，特に精神保健サービスの受給者，知的障碍者や介護者等の当事者の意見は，保健やソーシャル・ケア・サービスの発展と提供にとって極めて重要である。

【将来の発展のための基本ラインの設定】

公的サービスの近代化は，サービスの有責性（accountability）をますます強調するようになってきている。その結果，公的機関の業績のアセスメントや業績の一般への公表のために，様々な指標や数値が生み出されてきている。自治体に関しても包括的な業績アセスメントがそれにあたる。

第 2 節　住民グループやコミュニティ・グループ関連の目的

一般にコミュニティ・グループの調査の目的として，直接的目的と間接的目的があげられる。

【直接的目的】

- 住民グループやコミュニティ・グループのニーズや要望のアセスメント
- ニーズの充足度
- サービスの傾向
- 既存の地域のサービスや組織のマッピングと埋もれているサービス提供者の発見
- サービスやプロジェクトの監視とモニタリング

【間接的目的】

- 資金獲得，ロビー活動やキャンペーン活動のための情報提供。
- サービスや活動の最善の提供方法。
- 限られた資源の有効利用。
- サービス利用者との良好な関係作り。
- グループ・メンバーの参加意欲の向上。
- 利用者に開かれ責任あるグループであること。

前者の調査目的は，社会福祉調査の一般的な目的と同様であり，第 1 節の目的とも重なるところである。興味深いのが，後者の調査目的である。いわゆるコミュニティワークにかかわるものであ

り，以下にその点について考察する。

【コミュニティ・キャパシティ（地域力）の向上】

コミュニティ・プロファイリングは，コミュニティワーカー等の専門職によってコミュニティ・デベロップメントの最初のスッテプとして利用される場合がある。すなわち，コミュニティ・プロファイリング活動を通じて，地域住民が自らのコミュニティに積極的にわかわるようになり，その地域の問題に気づくとともに，新しいスキルと自信を得るようになるであろう。

この場合，プロファイリングの結果そのもよりもその「プロセス」が重要である。プロセスが大事であるということは，地域（住民と関係者）がファイリングの全プロセスに「わがこと」として主体的にかかわり，アイデアや意見を議論できる十分な時間を取るということである。そのプロファイリングは，単なるニーズ・アセスメントを超えて，その地域の「ストレングス」（強味）を見つけそれと地域の問題を関係づけるという積極的な活動も意味する。

【コミュニティ・キャンペーンの支援】

ボランタリー組織（民間非営利組織）は，充足されていないニーズがあることやある種のサービスや資源が欠如していることをサービス提供者や行政機関に証明するために，コミュニティ・プロファイリングを活用することがある。さらに，例えば工場の閉鎖や大型ショッピングセンターの開設による地元への影響を調べ，それに反対するキャンペーンのためにプロファイリングを用いることもある。また歴史的に見てコミュニティ・プロファイリングを含む地域基盤の調査は，地域の貧困などの社会問題を社会に提示するという役割を長く担ってきたことはよく知られている。

【資金獲得の支援】

地域がコミュニティ・プロファイリング活動にかかわる理由として，資金獲得のためという理由をあげることが，多くなってきている。資金援助団体は，申請者に対して特定のサービスがなぜ必要なのか，その提案が既存のサービスにどのように関係するのか証明するように求めてくる。さらに，地域住民や組織は，そのプロジェクトからどのような利益を得るのか，彼らの声をどのように把握するのかなども証明するように求められる。

第3節　政府主導のプロジェクト関連の目的

英国では，近年，政府主導の政策的プロジェクトが盛んになり，地域基盤の調査を求められることも多くなってきている。

【持続可能なコミュニティ】

英国では，2000年以来，法に基づき地方自治体は，イングランドとウェーズルにおいて「コミュニティ戦略」を，またスコットランドにおいては「コミュニティ計画」を策定するように求められている。これらの地域計画は，経済，環境と社会課題を総合的に斟酌するものである。そのため，地域における関係者のパートナーシップ体制の構築が求められとともに，地域コミュニティの参加とニーズと資源の適切なアセスメントが強調されている。さらに2006年の「持続可能なコミュニティ戦略」では，一層のパートナーとの関係強化と近隣レベルの住民参加の強調がなされようになった。そこでは，合理的な地域計画の策定のために，エビデンスを用いるようにされている。

【近隣再生事業】

政府の近隣再生事業では，その初期段階として地域の体系だったアセスメントを求めている。例えば，住宅の再生事業のアセスメントでは，以下のことに留意すべきとされている。

① 地域に影響を与える社会－経済的要素と環境要素の理解
② 投資の決定に際しては，深い地域の知識を考慮すること
③ 投資決定は，すべての利害関係者と話し合う透明性のある仕組みで行うこと
④ エビデンス基盤であること
⑤ 住宅事業と他の事業の統合化を図ること
⑥ より良いサービス提供に導く課題を深く理解すること

また政府の近隣再生事業は，特に不利益の大きな地域を対象にしており，その際，地域住民の代表者による監督と地域ニーズを重視することが求められている。ニーズに合ったサービスの効果的

な提供が求められ，そのために近隣レベルでの個人やチームによるサービス提供のマネジメントが必要とされる。その際，地域住民の知識を活用することが求められる。

以上の英国のコミュニティ・プロファイリングの目的の特徴を考えると，次の3点が指摘できよう。まず，なぜサービスが必要なのか，またその社会サービス提供事業の適切に行われているのかというサービス事業の住民や社会に対する「応答性」を明らかにするという目的があげられよう。次にコミュニティワークの一環としてコミュニティ・プロファイリング活動を利用することによって住民や地域全体の「エンパワメント」を図るという目的が見られる。3点目として，国や自治体の公的機関が地域再生に向けたプロジェクト（事業）を行う際には，社会・経済的要素，環境要素を含んだ地域の全体像を明らかにするために「包括性」に基づく地域調査を行うという目的がある。例えば，英国の最も不利益を被っている地域の子どもと家庭への包括的な教育・福祉・保健・環境サービス，いわゆるSure Start事業では，全国規模の評価が行われた。そこでは，教育，福祉，保健等の多方面にわたるサービス（input）とその成果（output）について，複雑で精緻な質的，量的比較調査が行われた。

第3章　コミュニティ・プロファイリングの方法[13]

一般にコミュニティ・プロファイリングのプロセスは，次の6段階にまとめられる。

① 基盤構築
・主導グループの形成
・初期の計画
・接触作り
・他の経験からの学び
・資源の発見
・コンサルタントや専門調査者の参加
・マネジメントの構築
② 目標と目的の設定
③ 方法の決定
④ フィールドワーク
・質問紙などの情報収集手段の作成
・スタッフの情報収集訓練
・「新しい」情報の収集
・情報の整理
・情報の分析
⑤ 報告
・フィールドワークのまとめ
・下書きプロファイルの作成
・下書きプロファイルの検討
・下書きプリファイルの修正
・最終のコミュニティ・プロファイルの作成
・調査結果の広報
⑥ アクション
・主要課題，優先順位，取るべき行動の検討
・コミュニティ行動計画の下書き
・行動計画案の検討
・行動計画の作成
・行動計画の広報
・実行
・モニタリングと評価

この6つの段階の中で，②の「目的と目標の設定」，④の「フィールドワーク」，⑤の「報告」と⑥の「アクション」は，日本の社会福祉調査法の諸文献においても一般に詳しく述べられているいわゆる量的調査と質的調査，面接の仕方といった具体的な調査技法，調査結果のレポートの書き方と広報といった統計処理技術と重なる部分が多いので，本稿ではその考察を省くことにしたい。ここでは，コミュニティ・プロファイリングの特徴として第2章にあげた「応答性」，「エンパワメント性」と「包括性」に深くかかわると考えられる①「基盤構築」と③「方法の選択」を考察する。

第1節　基盤構築

ここでは，まず主導グループをどう作るかが重要な課題となる。コミュニティ・プロファイルを行う経緯や献身的な人々の有無によって，どのようにグループを作って行くかが変わるであろう。またコミュニティの大きさやプロジェクトの性格によっても変わってくるであろうが，効果的にグ

ループが機能する人数で，また利害関係者を排除しない程度の人数を保障する必要がある。一般には，特定の個人やグループに偏らないために，できるだけ多くの多方面にわたる個人，グループと組織に参加をアピールする。参加を要請する団体としては，以下の分野があげられている。自治体の成人サービス，児童サービス等の社会福祉サービス部，警察，保健センター，学校，図書館といった「公的機関」，福祉関係の NPO，少数民族グループ，近隣協会といった「ボランタリーやコミュニティ・グループ」，自治体，Sure Start（政府主導の貧困児童家庭支援政策）といった特定の地域課題を担う「パートナーシップ組織」，地域の商工事業者といった「営利企業」である。これらのいわゆる「地域の要」の個人や団体に集会，メールや手紙などで接触を図り，初期段階の主導グループへの参加を募る。なおアクション・グループが主導する場合には，すでに参加者や何を調査目的にするかはあらかじめ定まっていることが多いであろう。また法的の行政事業（例えば日本の介護保険の運営協議や児童虐待防止の協議会等）の運営会議参加者もあらかじめ特定決められているであろう。

次に基盤構築の段階で大切な課題は，主導グループ参加者の選定とともに 6 点あるといわれる。「コミュニティの確定と課題設定」，「地域リーダーとの接触」，「他の経験からの学習」，「利用可能な資源」，「専門家との関係」，「マネジメント体制」である。

①「コミュニティの確定と課題設定」

コミュニティの確定では，まず「地理的コミュニティ」と「利益コミュニティ」を考える。前者には，「自然的コミュニティ」と「行政的コミュニティ」がある。「自然的コミュニティ」は，地域特性に基づくものであり，必ずしも行政区と一致するものではない。「行政的コミュニティ」は，一般行政区，保健区，警察区などであり，一致する場合としない場合がある。

「利益コミュニティ」とは，例えば女性，少数高齢者，障がい者，少数民族，青少年といった地域住民の特性によって成り立つ地域集団のことである。

次に，プロファイリングで調べたい課題をとりあえずリストアップしてみる。保健，雇用，住宅，教育，環境，災害，交通といった一般的な課題なのか？福祉ニーズ，就労支援，地域資源といった特定の課題なのか？ただし，この段階では，仮の課題設定であって最終的に確定したものではなく，ます課題をあげてみることが重要である。

②「地域リーダーとの接触」

これは，プロファイリングの実施計画作成に先立って，上記の仮の課題等について地域のリーダーや有力者等に意見を聞くということである。課題の整理や修正のためのコンサルテーションである。例えば，少数民族，コミュニティ，ボランタリー組織，公的組織の代表者や議員等に会う。面談では，プロファイリングの説明をし，それへの質問，コメント，アドバイスや援助の提供を促す。それに基づき，①の課題の変更や追加を行う。

③「他の経験からの学習」

地域では，すでに様々な行政関係や民間のコミュニティワーク事業やプロジェクトが行われていることが多く，それらの方法や結果を学び自分たちの計画設計に役立てることができる。

④「利用可能な資源」

資源に関しては，（1）主導グループが有している資源やアクセス可能な資源は何か？（2）現時点でグループはどのような資源を必要としとしており，また何が不足しているか？（3）その内，何がプロジェクトの成功に必要か？という 3 つの課題を理解することが重要である。内容的には，（1）時間，（2）人材，（3）資金，（4）スキルの 4 点の視点から考えるのが有益であろう。

⑤「専門家との関係」

時間や人材が限られ，調査スキルにも自信が持てない場合など，社会調査の専門機関に委託契約することもある。不足を補う点で，専門機関や専門家に頼ることは有益であろう。しかし，この場合，注意すべきは，調査内容や費用や期間等，打ち合わせや契約行為に思った以上に時間や費用がかかる。さらに重要なことは，調査スキルが蓄積されにくくなることである。調査目的，役割の明確化，調査スキルの学び等，自分たちで計画す

る時以上に，自覚的に関係を結ぶ必要があろう。

⑥ 「マネジメントの構築」

前項の主導グループが，その後の調査の実施と結果報告までそのまま担うのか，新たに実施マネジメント・グループを作るのかは，そのプロジェクトと主導グループの性格によって異なるであろう。プロジェクトの規模がそれほど大きくなく，目的が特定され，主導グループに地域代表やリーダーがかなり含まれている場合は，そのままマネジメント・グループの役割を担ってもよいであろう。そうでない場合は，主導グループが中心となって，改めて地域の各団体の代表者やリーダーと接触したり，住民や関係者に参加を呼びかけて，マネジメント・グループを作る必要がでてくる。

第 2 節　方法の選択

主導グループを作り，目的と目標を定めたら，次に方法の選択をしなければならない[14]。

この調査方法の選択をツリー化した図を見てみよう。

図-1 にあるように，まずそのプロジェクトの目標と目標を定め，目標達成のための調査課題を明らかにし，課題解決のための方法，すなわち調査手段の選択を行う。例えば，「目標」がコミュニティのニーズを明らかにするのであれば，「調査課題」は①地域の人口構成，②成人の就職状況，③利用されている地域サービス，④地域サービスに対する住民の希望となり，「調査方法」は①と②に対してセンサスデータ，③と④に対してセンサスとグループ・ディスカッションとなる。

目的，目標と方法の整合性が第一に求められる

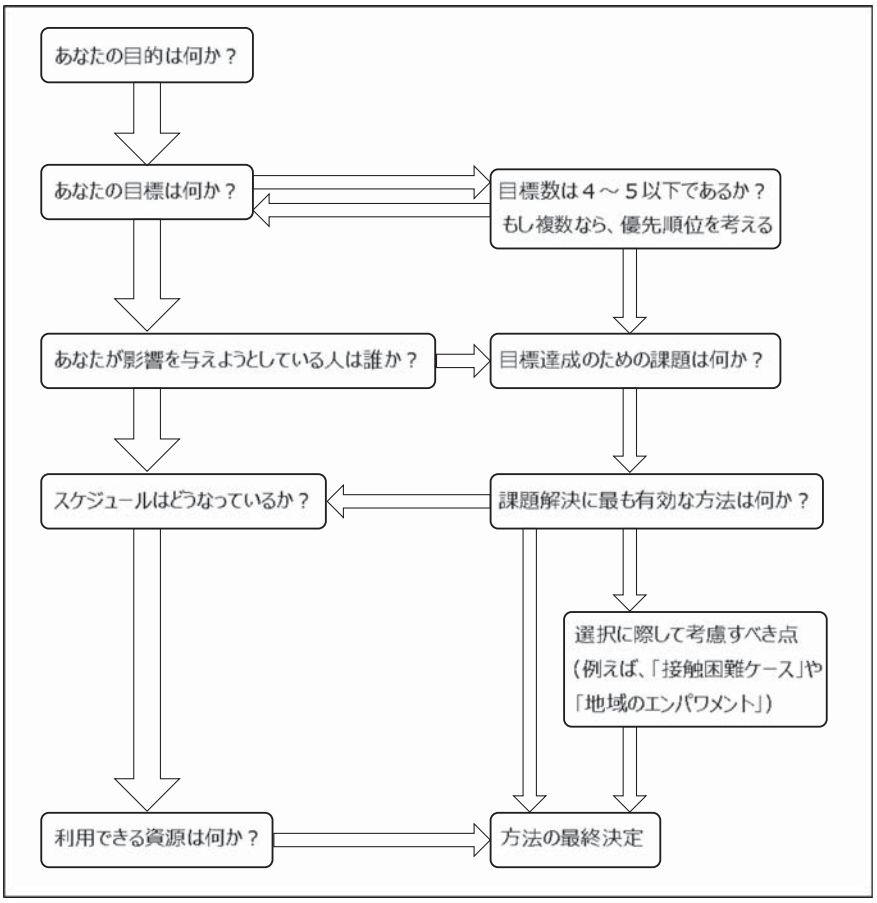

図-1

にしても，実際の方法の選択に当たっては，以下の調査のために活用できる資源を確認しなければならないであろう。すなわち，

・既存の情報
・人材と時間
・調査のスキル
・調査の設備と備品
・資金

特に「時間」と「スキル」と「資金」の3つが重要であり，その組み合わせ如何によって，選択できる調査方法が限られる場合が出てこよう。

具体的なコミュニティ・プロファイリングにおいて使用される調査方法の内容としては，以下のものあげられる。

・行動地図（地域の人々の行動分析）
・建物調査
・外部との関係調査
・ジェンダー（例えば，男女のニーズ）
・地域の歴史
・世帯生活調査
・各種マッピング
・既存組織の評価
・個人の生活歴
・問題のツリー（地域の問題や課題の相互関係の図式化）
・ロールプレイ
・季節的変化，（例えば，労働のパターン，学校の活動のパターン）
・スキル調査（コミュニティの能力）

実際の調査方法の技法として，一般の社会調査と同様，センサス等の「二次的情報収集法」とアンケート調査や面接等の「一次的データ収集法」が用いられるが，その統計技術的詳細はここでは省略する。要は，目標に応じて質的調査方法と量的調査方法の両者を考慮し，一次的情報と二次的情報の収集と利用のバランスを図ることである。

第4章　地域主体の包括的地域福祉調査に向けて

今日ほど，福祉，医療，経済，環境，自治体行政等をあげて，地域基盤の社会を再構築することを願う時代はそうないであろう。なぜわが国の地域社会がそのような危機的状況になったのかという経緯について考察するのが本稿の目的ではないし，またその問題に関する論考は出尽くした観がないでもない。現在の課題は，地域が人間の福祉に深くかかわっているということの再確認と地域創生の具体的な方法の提示であろう。

そもそも自明であったコミュニティというものがよく分からなくなっている。コミュニティは，既に「ある」ものでも，また自然に「なる」ものでもない。コミュニティは，「互いに知らないもの同士が知り合いになり，その知り合い同士が協力して生活を営む場」と考えた方が現状に即しているのではないか。つまりコミュニティとは，知らないもの同士が知り合いになって協力する体制を「つくる」場である。といっても，伝統的な顔見知りを中心とするコミュニティも存在しないわけではない。つまり，「つくる」コミュニティと「ある」コミュニティとが同じ行政区に混在する場合も多いのが実情であろう。だからこそ，われわれは，まずわれわれのコミュニティを知らねばならない。それを本稿では，地域福祉調査の「包括性」と名づけたが，最も包括的な地域調査としてコミュニティ・プロファイリングは，参考になる方法である。

そして，地域内の多様性をまとめて対応を計画化し行動に移す能力が必要となる。「すなわち，コミュニティは，関連問題と文脈，また組織化と意思決定の能力にかかわる十分な資源と能力を発展させる必要がある。コミュニティ・プロファイリングは，このような方法でコミュニティにかかわるコミュニティワーカーにとって，重要なツールのひとつとなる。コミュニティ・プロファイリング過程は，それ自体が新しいスキルや知識を開発し，共同学習を推進し，引いては地域資源の増加，換言すれば地域力の構築に資する[15]」といわれる。地域住民とその関係者は，プロファイリ

ング過程に参加することを通じて，自己と地域をエンパワすることができよう。すなわち，地域福祉調査の「エンパワメント性」である。

近年，わが国で注目を浴びている「コミュニティ・デザイン(16)」における住民参加もこの文脈からも理解できる。すなわち，コミュニティ・デザインでは，専門家があらかじめデザインした活動に住民の参加を誘導する手法よりも，住民が自由な発想で主体的に参加する方が実り多いデザインが生まれるという経験がその基盤にあるといわれている。コミュニティ・デザイン活動では，自由に参加した住民が地域ついて学習し，ニーズや資源を自ら発見する過程を重要視しており，この面から，すなわち地域の「エンパワメント」の面からみればコミュニティ・プロファイリングと似通った活動といえる。しかし，公民の社会サービスの運営管理過程や行政プロジェクトの検証，管理，評価といった「応答性」や多様な目的に応じるという「包括性」については，それほど体系化されておらず，コミュニティ・プロファイリングの方がより広い概念といえよう。

むすび

コミュニティが明白でしっかりしており，また地域課題もそれほど複雑ではない時代の地域福祉調査は，地域事業計画の前提として活用する位置づけで事足りたとも考えられようが，コミュニティ自体の存在が不確かになり，内外の政治や経済の影響を地域がダイレクトに受けるようになった現代の地域社会においては，地域福祉調査はコミュニティ・プロファイリングとしてその目的と機能を拡大，再構築する時期に来ているのでないだろうか？（例えば，外国人労働者の拡大は，今後の地域社会のあり方に大きな影響を与えるであろう。）それは，地域主体で包括的な地域福祉調査法を独立したものとして体系化し，多様な目的に応じて地域福祉活動や地域創生事業等に活用し，最終的に地域のエンパワメントを目指す試みである。

本稿は，平成27年～30年度科学研究費補助金事業基盤C（15K03992）「地方自治体の福祉サービスの国際比較研究」の成果のひとつである。

引用・参照文献

(1) 全国社会福祉協議会『社協活動マニュアル3 地域福祉活動計画の策定』，1997年，全社協，p.7
(2) (1)pp.10-11
(3) (1)p.13
(4) (1)pp.22-43
(5) (1)p.10
(6) (1)p.28
(7) (1)p.10
(8) (1)p.22
(9) (1)p.8
(10) (1)p.20
(11) Murry Hawtin & Janie Percy-Smith “Community Profiling- a practical guide-” Second Edition, Open University Press, 2007, p.10（清水隆則　監訳『コミュニティ・プロファイリング－地域のニーズと資源を描く技法－』，川島書店，2018年12月）
(12) (11)pp.12-22
(13) (11)pp.23-35
(14) (11)pp.52-65
(15) (11)p.37
(16) 山崎亮　著『コミュニティデザイン－自分たちで「まち」をつくる－』，中央公論新社，2012年