地域づくり２月号別冊

平成30年度　地域活性化ガイドブック

共生・共助による地域づくり








一般財団法人
地域活性化センター

本誌は、宝くじの社会貢献広報事業として助成を受け作成されたものです

はじめに

近年、高齢化や人口減少が進む一方で、都市化の進展や個人主義の傾向の強まりの影響もあって、地域・家庭・職場という人々の生活領域における支え合いの基盤が弱まってきています。それらに伴い、地域の担い手の減少による地域活動の衰退、耕作放棄地、空き家、商店街の空き店舗の増加、買い物難民の発生など、様々な課題が顕在化しているため、地域に住む人々がそれぞれの専門性を越えて密接につながる共生・共助により、地域社会全体を支えていくことがこれまでにも増して重要となっています。

当センターでは、共生・共助による地域の活性化に向けた取組の一助にしていただくことを目的として、地域自主組織による住民主体のまちづくりを図っている事例、地域を基盤とする包括的ケアの強化を図っている事例、平素からの地域づくりにより地域の防災力を高めている事例など、特徴的な12事例を盛り込んだガイドブックを作成することといたしました。

本書は総論、政策解説、事例紹介の3部構成となっております。総論として東京大学名誉教授の大森彌氏に『共助・共生の地域づくり -時代背景と意義』と題する論文を、法政大学教授の名和田是彦氏に『共生・共助による地域づくりの仕組みと実践』と題する論文をお寄せいただきました。政策解説については、総務省・厚生労働省・内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局の施策担当者に最新の動向を踏まえた解説をご執筆いただきました。また、事例紹介では、各事例における共生・共助にかかる取組のきっかけ、具体的な取組内容、成果、課題、今後の展望等をまとめました。

本書が、共生・共助による地域づくりに取り組む皆様の一助となれば幸いに存じます。

最後になりますが、本書の刊行にあたり、多大なるご協力をいただきました関係者の皆様方に厚く御礼申し上げます。

平成31年2月

一般財団法人地域活性化センター

理事長　椎川　忍

平成30年度 地域活性化ガイドブック

共生・共助による地域づくり

Contents

総論

共助・共生の地域づくり―時代背景と意義 …… 6
大森　彌（東京大学名誉教授）

共生・共助による地域づくりの仕組みと実践 …… 8
名和田是彦（法政大学教授）

政策解説

総務省における地域運営組織の形成及び持続的な運営に係る取組について … 16
総務省　地域力創造グループ　地域自立応援課　地域振興室

生涯活躍のまち（日本版CCRC）について …… 20
内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局

地域共生社会の実現に向けた福祉施策について …… 24
厚生労働省　社会・援護局地域福祉課

事例紹介

北海道釧路市
生活困窮者自立支援制度の運用による地域共生社会の実現 …… 32
～社会参加による自己肯定感の獲得～

秋田県大潟村
農業が紡ぐ地域の連携 …… 36
～「農福連携」による誰もが生き生きと暮らせる村づくり～

山梨県韮崎市
自助・共助のための地域減災リーダー育成 …… 40
～地域住民が主体となる減災を目指して～

長野県飯田市
「ムトス」の精神による住民自治 …… 45
～飯田市を舞台に展開するまちづくり～

愛知県高浜市
まちづくり協議会を核とした持続可能な自立したまちづくり …… 50
～高浜市における地域内分権の取組～

愛知県長久手市
我が事・丸ごと、市民とともにすすめるまちづくり …… 56
～長久手市の挑戦～

三重県名張市
「地域の力」を高める名張式 地域共生社会 …… 62
～「人の力」を生かす参加と共助の仕組みづくり～

兵庫県朝来市
住民参加の地域自治協議会によるまちづくり …… 67
～朝来市の取り組み～

鳥取県南部町
地域振興協議会による地域づくり …… 72
～地域でできることは地域で・行政との協働～

島根県雲南市
小規模多機能自治による住民主体のまちづくり …… 77
～雲南市の地域自主組織～

高知県高知市
こうちこどもファンドによる地域づくり …… 82
～こどもたちが中心となって行うまちづくり～

大分県竹田市
住民主体の助け合い活動で構築する地域包括ケアシステム …… 88
～高齢者の力でまちをデザインする「暮らしのサポートセンター」～

平成30年度 地域活性化ガイドブック

総　論

総　論

共助・共生の地域づくり
―時代背景と意義

大森　彌（東京大学名誉教授）



東京大学大学院法学部政治学研究科博士課程修了。法学博士。東京大学教授、東京大学教養学部長、千葉大学教授、放送大学大学院客員教授を歴任。専門は行政学・地方自治論。

地方分権推進委員会専門委員・くらしづくり部会長、自治体学会代表運営委員、日本行政学会理事長、都道府県議会制度研究会座長、内閣府独立行政法人評価委員会委員長、社会保障審議会会長・同介護給付費分科会会長などを歴任。現在、全国町村会「道州制と町村に関する研究会」座長、「NPO地域ケア政策ネットワーク」代表理事など。平成13年から地域活性化センター「全国地域リーダー養成塾」塾長。

近著に、『老いを拓く社会システム』（第一法規）、『人口減少時代を生き抜く自治体』（第一法規）、『自治体の長とそれを支える人びと』（第一法規）、『自治体職員再論』（ぎょうせい）、『変化に挑戦する自治体』（第一法規）、『政権交代と自治の潮流』（第一法規）、『官のシステム』（東京大学出版会）など。

1960年代半ば以降、経済の高度成長、急速な都市化等に伴って、自治会・町内会など地縁型の住民組織の活動力が低下する傾向が出てきた。1971（昭和 46）年、自治省（現総務省）は事務次官通達で『コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱』を発表したが、そこでは「住民は近隣社会に対する関心を失い、人びとは孤立し、地域的な連帯感に支えられた人間らしい近隣生活を営む基盤を失うおそれがある」とし、これに対処する必要性を指摘していた。これは先駆的な問題提起であった。国は、1970年以降「モデル・コミュニティ地区」等を設け、コミュニティセンター（コミセン）整備への助成などの対策に乗り出した。しかし、都市部を中心に、その後も、地縁型の住民組織の弱体化は続いている。

一方、1995年の阪神・淡路大震災を契機としてボランティア活動の重要性が広く認識されるようになり、非営利の民間組織が数多く作られ、これらの団体の活動が、福祉、教育・文化、まちづくり、環境などさまざまな分野で広がった。1998年に制定された「特定非営利活動推進法」（NPO法）は、民間の非営利団体の増加に大きく貢献し、NPO法人は今や地域社会の重要な構成員になりつつあるといえる。

2008年を境に人口減少時代に入り、国は、2014年2月に「まち・ひと・しごと創生法」を制定し、人口減少に歯止めをかけ、東京圏への人口の過度の集中を是正するための政策に乗り出した。これに呼応して全国の自治体も人口政策と地域活性化に取り組むことになった。創生法でいう「まち」とは「国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会」を、「ひと」とは「地域社会を担う個性豊かで多様な人材」を、「しごと」とは「地域における魅力ある多様な就業の機会」を表しており、全国津々浦々の「地域」が焦点であり、自治体は、その実情に即した地域課題の解決に尽力することになっている。

個人が自らの責任と努力によって生活を営むことを自立といっているが、病気や怪我、老齢や障害、失業、事故や災害などにより、自分の努力だけでは自立した生活を維持できなくなる場合が生じる。このように個人の責任や努力だけでは対応できないリスクに対して、人びとが相互に連帯して支え合い、共に生きていこうとする社会のあり方を「共生」と呼ぶことができる。「共生」は時代を象徴する言葉になっている。

さまざまなリスクを抱えている人びとの困り事に鋭

敏に応答し、きめ細かく支援することができるかどうかは、「共生社会」形成の試金石といえる。1990年代以降、全世代にわたって、連鎖・複合化しているリスクを抱え、しかも、他の人との関係が希薄な孤立状態に陥っている人びと（単身高齢者、ひとり親家庭、ダブルケア、生活困窮者、障害者、DV被害者など）を、どのように支援するか、その考え方と仕組みの必要性に関する問題認識が広がってきた。合言葉は「共生支援」である。

悩み事・困り事を抱える人びとへの支援の必要性は「2040年問題」と結びついている。2040年頃、いわゆる団塊ジュニアが高齢者になり高齢者数がピークを迎える。人口の35.4%が65歳以上になり、現役世代が急減し、大都市での医療・介護需要のピークが見込まれ、年間の死亡数が約168万人と最も多くなる（多死社会）と予想されている。また、生産年齢人口の減少に伴う人手不足を背景に、外国人労働力が増え、外国人住民の生活環境や日本語教育の問題に自治体や地域の住民は対応しなければならない。「多文化共生」の実現である。

こうして、地域に暮らすすべての人びとが、平穏な日常生活を送るために、地域の問題をどうすれば「わが事」として捉え、これに関わりをもちうるかが、国・自治体を通じる重要な政策課題となっている（「地域共生社会」の実現）。困った時にはお互い様と考え、近しい人同士が支え合うという互助の関係を築けるかどうかである。住民が出会い、知り合い、話し合う場（例えば地域運営組織）をつくり、自分たちで無理なくできる活動を収益事業も含め自主的に展開していくのである。

そこは、多様な人びとが交じり合って、わずらわしさを厭わず、支え、支えられる関係の意義（有難さと生き甲斐）を実感できる場となる。その運営には、役所や専門職との協力・連携をとりつつ（分野別、縦割りを超えて）、人びとをまとめていく力のある人が必要である。それが「横糸人財」、「横串人財」である。人びとを包摂しつつ横につなぐことのできる人財は、AI（人工知能）に置き換えることができないSI（社会的知性）の持ち主である。

（参考）公共私によるくらしの維持

予想される未来	自治体職員の減少、地縁組織の弱体化、家族の扶助機能の低下、民間事業者の撤退などにより、公共私それぞれのくらしを維持する力が低下
目標	公共私相互間の協力関係を構築する「プラットフォーム・ビルダー」へ転換し、公共私を支える人材を確保・育成することが必要
施策のあり方	①公共私相互間の協力関係を構築する「プラットフォームビルダー」への転換 ②新しい公共私の協力関係の構築 ③くらしを支える担い手の確保
くらしを支える担い手の確保	・大都市部（関係性が希薄で地縁による共助の担い手が乏しい） → 地域を基盤とした新たな法人を設けてくらしを支えるための体制を構築し、共助の場を創出 ・地方部（共助による支え合いの基盤となる地縁組織や地域運営組織が急速に弱体化） → 地縁組織の法人化等により組織的基盤を強化し、継続的な活動に必要な人材、資金、ノウハウ等を確保 ・定年退職者や出産による退職者、就職氷河期世代が必要な技能を習得するための教育訓練等を受け、誇りを抱さながら人々のくらしを支えるために多様な働き方が新たな場 ・滞在期間に応じた外国人と地域社会との関係性について共通理解を形成し、外国人がサービス提供の担い手とする

総務省「自治体戦略2040構想研究会」「第二次報告」（平成30年7月）のⅢの2「公共私によるくらしの維持」から筆者が作成。

総　論

共生・共助による地域づくりの仕組みと実践

名和田是彦（法政大学教授）



1955年山口県生まれ。2005年より現職。専門は、法社会学、コミュニティ政策論。コミュニティ政策学会会長。横浜市を中心に地域コミュニティとコミュニティ政策を研究。また、毎年ドイツに出かけて、国際比較的な観点から地域コミュニティのあり方を模索している。主な著書に、『コミュニティの法理論』（創文社）、『コミュニティの自治』（日本評論社）など。

はじめに

少子高齢化・人口減少のもとで、地域社会はますます自身の課題を自ら解決することを迫られている。その課題の中には、自治体行政や国のいくつかの省庁から提起されたものもあり、地域で活動している方々から見ると、こんなにあれこれ活動を組み立てろと言われてもその余裕がないという気持ちにもなるだろう。外から言われる仕事は増える一方で、足元を見ると担い手は減少し高齢化していて、とても今後も地域コミュニティを維持できるように思えないからである。

しかし、こういう危機に際してこそ、前向きに考え、上から降ってくるように見える課題も実は自分の地域に内在した課題だと受け止め、新しいやり方、新しい担い手を工夫するチャンスだと捉えるべきではないか。

そのような工夫や行動はすでに各地で始まっている。だから、ここで述べていることは、筆者の勝手な創造物ではなく、各地の実践から学んだことの筆者なりの整理である。ただ、筆者の限られた知見から、しかも限られた紙幅で、かなり舌足らずな説明となりそうではある。ともあれ、共生・共助による地域づくりの基本的な考え方のいくつかを総論として述べてみたい。

1　基盤的な仕組みとしての都市内分権

まず地域づくりのための基盤となる基礎的な仕組みとして推奨されている都市内分権について述べる。

都市内分権とは、自治体の区域をいくつかに区分して、そこに住民代表的なコミュニティ組織（「地域まちづくり協議会」とか「コミュニティ協議会」とか、「住民自治協議会」など、様々な名称が見られる。以下においては、「まちづくり協議会」という）を設置する仕組みである。近年「都市内分権」という言い方が多いので、こういっておくが、別に都市自治体に限った仕組みではなく、郡部でもよく見られる。都市自治体については、日本都市センター（全国市長会のシンクタンク）の全国的調査があり、その2015年の調査によると都市自治体の6割がこの仕組みを導入している。もはや定番の仕組みといってよい。

（1）日本型都市内分権

都市内分権は、世界に目をやっても、市町村合併を経た大規模基礎自治体の時代においては、広く見られる一般的な仕組みといってよいが、それぞれの国の地域課題に応じて多様な姿が見られる。

大規模化した自治体の中で、時として埋没してしまう各地域コミュニティの声を自治体政治全体に汲み上げる仕組み（「参加」の仕組み）として運用している国が多いように見受けられるが、近年の日本では、これとともに、地域課題を、行政や専門機関の支援を受けながら地域コミュニティ自らが様々な事業によって解決していくための枠組み（「協働」の仕組み）としての意味が大きいところに特徴がある。

日本では従来から、自治会・町内会等の地域コミュニティ組織が根付いており、これら民間地域組織に依

拠してコミュニティ政策を進めることができていたが、「地域のつながりの希薄化」と言われるように民間地域組織の地域を把握する力が弱まった（例えば自治会・町内会の加入率が大きく低下した等）ために、都市内分権という公的な制度の力を借りてまずは全ての地域住民をまちづくりの当事者にする必要があるのである。そして、自治会・町内会を中心にしながら地域課題に気づき、これを自ら解決するための人材発掘・組織体制整備・行動を通じて、地域のつながりを強化していくのが、日本の都市内分権の基本的な狙いである。

特に欧米の都市内分権には「参加」の狙いが大きいが、日本においては「参加」とともに「協働」の狙いが大きいことが特徴である。

なお、近年「地域運営組織」というものが注目されている。概念的には難しいところがあるが、ここでいうまちづくり協議会は地域運営組織であると考えていただいてよい。

(2) 自治体行政の支援体制

この「参加」と「協働」の仕組みに行政はどのように関わるのか。

都市内分権の制度設計については、このあとにいくつかの論点を説明したいが、ここでは日常の活動支援のあり方に焦点を当てる。筆者が見ている限りでも様々なタイプがあり、紙幅の関係でとてもすべての論点に及ぶことはできないが、骨格的な整理をしておくので、参考にしていただきたい。

まず、一番手厚いやり方は、各地区に、まちづくり協議会に一対一に対応する形で行政の出先（支所や出張所など）を置くやり方である。これは手厚い反面、コストも大きく、また出先の人員や長の職階によっては十分な地域支援ができず、特にまちづくり協議会の組織エリアを小学校区程度にしている場合には、デメリットが強く感じられるようになるようである。したがって、いくつかのまちづくり協議会を束ねて一つの出先を置くやり方もよく見られるところである。

次に、出先は置かずに、いわゆる地区担当職員（ないしはそのチーム）を派遣するやり方がある。これも、まちづくり協議会への関わり方は千差万別といってよいが、仕組みの面から見ると、都市内分権を所管している課（「地域振興課」や「協働推進課」など）が一元的に担ってその課員を手分けして派遣しているタイプと、自治体全体で地区担当を配分する（例えば課長を筆頭にチームを作るなど）タイプとがあるようである。後者はどうしても普段の本来業務とは異なる仕事をすることになって、困難が予想されるが、それでもまちづくり協議会側から感謝されつつやりがいを持ってできている成功事例もあり、一概に無理だとはいえない。基礎自治体の職員の人材育成の一環としてよい取り組みかもしれない。他方で、前者は、丁寧で親身な関わりができるが、まちづくり協議会の設置数があまり多いと人員が足りなくなる。また、あまり積極的に関わりすぎてまちづくり協議会の事務局的な仕事まで引き受けてしまうと、協議会の組織的な自立が阻害される面もあることも考慮に入れる必要がある。

(3) 交付金制度

自治会・町内会ならば会員から会費を集めることによって、また自治体ならば課税によって、それぞれ財政をつくることができるが、都市内分権のまちづくり協議会は、鉛筆一本買うのにも独自のお金がない。実は、自治会・町内会から資金援助を受けたり、あるいは自治会・町内会の力を借りて「会費」を集めているまちづくり協議会もまま見かける。

しかし、多くの場合は、行政側が資金援助をしている。これにもいろいろなタイプが見られる。金額も各地区数百万円から十数万円くらいまで多様である。実践的な観点から熟慮を要する点を若干述べておく。

まちづくり協議会が使途を決定できる交付金の仕組みは、税金の使途を決めるのは本来選挙で選ばれた議会であるという財政民主主義の原則と調和するものでなければならない。そのため、協議会の「権限」を、市町村長を経由した議会への予算提案権にとどめる自治体もある。そうでない場合も、まちづくり協議会の構成を当該地区の民意を代表しているとみなし得るように工夫したり、交付金のルール遵守や事業効果の評価などの仕組みを整備したりといった対応が多く見られる。

交付金の適正な額というのは、まだ結論が出る段階ではないように思われるが、繰越や返納が多いとか、あるいはイベント的な事業が多くて地域に疲れが見られるとかいった場合には、額が多すぎて使い切れていない結果、まちづくり協議会が身の丈に合ったペースで地域課題の発見と解決に取り組めていないことの兆

候と考えられよう。

交付金の使途のルールについては、地域の要望を聞きつつ次第に実情に即したものとしていくほかないだろう。近年では、全くの無償のボランティアでは事業を進めていくことが難しくなっている結果、事務局等の人件費に充てたいとの要望がよく聞かれる。交付金を出す行政側も、事業費と運営費とを区別して交付するなど、まちづくり協議会活動の有償性と専門性に配慮するようになってきている。

(4) 計画づくり

税金を原資とする貴重な交付金を適正に使うという意味でも、またまちづくり協議会の活動を真に地域課題に対応できるものとするためにも、予め計画を立ててこれに沿って事業をするスタイルにもっていくことが追求される傾向にある。計画文化の地域社会への定着は一朝一夕には進まないが、計画を地域での幅広い民主的な議論と人材発掘のツールとして用いるならば、コミュニティ計画づくりも有効な政策ツールといえるだろう。

計画の仕組みの導入時期についていえば、もともと地域コミュニティは計画に基づく活動というスタイルに慣れてはいないので、都市内分権の導入とともに計画づくりを要請するよりは、仕組みがある程度地域に定着してから計画づくりを提起するほうがよいように思われるが、これもそれぞれの自治体、地域での実情に応じてのことであり、なかなか一般論で判断することはできない。

(5) 事業態勢の発展 ～事務局、拠点施設、有償活動、専門性の確保、法人の設立～

まちづくり協議会活動が定着し発展していくと、はじめはイベント的な事業が多かったのが、イベント等（その実行組織での話し合いを含む）を通じて意識された地域課題への取り組みにつながったり、はじめは自治会・町内会が行っていた事業の肩代わりのような事業が多かったのが、地域でまだあまり意識されていなかった地域課題にも目が向くようになったりする。

そうすると、事業をやりきるための組織体制などが整備されなければならない。

実は日本型都市内分権の定番的な活動スタイルは、上記の交付金だけを使ってまちづくり協議会のメンバーがボランティアで（無償で）活動する、というものであったのだが、これが限界に来ているように思われる。

まず、きちんとした事務局とそれが定位置をもつ拠点施設が必要である。もちろん、1980年代までは、各地区におけるコミュニティセンター等の地域施設の整備というのがコミュニティ政策の定番だったのであり、施設自体は各地区にある場合が多いが、しかし、これをまちづくり協議会が指定管理者となってその活動に有効に役立てていくといった仕組みの整理はそれほど円滑には進んでいない。結果として、拠点どころか、会議をするにも苦労している協議会が多いのがまだ実情である。

活動資金も、交付金だけでは、額からしてもまた使途のルールからしても、不足する場合があり、地区内の寄付や会費、行政等からの事業の受託、さらにはコミュニティビジネス的手法まで視野に入れていかなければならない。そして、事務局長、事務局員はもとより、重要な事業についてはいわゆる有償ボランティアで対応していけるようにできねばならない。

また、今日の地域課題には、専門性を要するものも多く、行政や社会福祉協議会などの専門機関、あるいは専門性を持ったNPO法人などの支援を得ながら活動すべき分野もある。収益事業を行ったり、専門性が比較的高い事業を独自に行うために、その分野についてだけ協議会とは切り離して別法人を設置するケースも見られ、今後の組織体制づくりにおいて注目すべきである。

さらには、組織体制の整備の一環として、まちづくり協議会そのものを法人化するところもかなり出てきており、それにともなって地域コミュニティが使いやすい法人制度について国においても検討がされてきている。

00年代におおよその姿が定着した日本型都市内分権も、今やその限界突破が必要とされる時期に差しかかったと思われる。

2 地域社会の活力を掘り起こす講座と提案事業

都市内分権は、地域コミュニティが地域課題の解決に向けて行動するための基盤的仕組みであって、これを地域コミュニティが活用して実際の行動を起こすの

でなければ、仏作って魂入れずということになる。担い手の不足と高齢化のもとで、制度を形だけ導入しても、地域の活動者の方々にとっては会議の数が単に一つ増えるに過ぎない。これでは会議の参加者も枠が広がらず、雰囲気も低調なものとなり、「地域課題の解決を、と行政は言うが、別に今のままで特に支障はない」という結論が出がちである。

地域コミュニティが地域課題に気づいたり新しい人材に出会ったりする機会を創出する工夫として、どんなものがあるかを見回してみると、すでに多くの自治体が行っている有意義な取り組みが少なくない。

一つは、人材づくりのための講座である。もちろん社会教育・生涯学習の分野で地域の課題を取り上げた実践的な講座は伝統的に行われてきており、豊富な経験があるといってよいが、近年目立つように思われるのは、受講者に修了後の地域での実践を強く促し、その構想について講座の最中から考えることを求めるタイプのものである。管見の限りだが、成功事例の一つである、認定NPO法人市民セクターよこはまが横浜市市民活動支援センター管理運営団体として行った「地域づくり大学校」は、市民活動などのテーマ型の活動者のみならず自治会・町内会の役員などの地縁型の活動者もターゲットにして講座を組み立てたことにより大きな成果を上げている。（横浜市はこの成功に学んで、「地域づくり大学校」を各区展開している。）

そしてもう一つ、これと時として連動しつつ行われているのが、おそらくほとんどの自治体が手がけているであろう様々なタイプの提案事業である。

民主主義を基本原則としている社会では、行政施策として行われたり行政が補助金等によって支援したりする事業は、社会の多数派がなるほど公的な重要性を持つと認めるものが多くなるのが当然であり、基本的にはそれでよいのであるが、民主的な社会というのは同時にダイナミックに発展する社会であり、その過程で、まだ社会の多数派が気づいていないが重要な社会的課題が発生することがある。それに気づいた少数の人（当該課題の何らかの意味での当事者である場合が多いだろう。）が声を上げたときに、これにチャンスを与え、課題解決の手本を示してもらう、という意味が提案事業にはあると筆者は考えている。一見不必要に見えたり、奇抜に見えたりする提案にじっくり向き合い、その可能性を見て取って、チャンスを与えることができるだけの度量が民主的多数派には求められる。

地域コミュニティにおいても、すでにルーティンのように決まっている地域での活動に加えて、少数の人たちがぜひ取り組みたいと考えている事業にその機会を与え、なるほど今までは気が付かなかったがたしかにこの地域が抱えてしまっている重大な課題だと地域の多数者が気づく、といったことになれば、単に地域の取組が豊富化するだけでなく、新しい人材が地域の仲間に加わるのである。

3 地域社会の基盤である自治会・町内会の再生

(1) 独自な政策課題としての自治会・町内会の再生

都市内分権は、地域コミュニティ再生の基盤的制度であるが、それを支えている地域の力の中心は自治会・町内会という民間地域組織である。制度の狙いとしては、まちづくり協議会による地域課題解決の中心として自治会・町内会が改めて脚光を浴び関心と理解を得て加入率が上昇する、という筋書きを描きたいところであるが、実際には、きわめて多くの自治体で加入率はここ数十年の間低下し続けている。自治会・町内会にとっても行政側担当者にとっても、都市内分権制度の導入とその展開などといっていられないくらいお尻に火がついた気分であろう。そこで、もろもろの制度の展開とは別に、自治会・町内会の再生を追求する独自の取り組みも近年目立ってきているようである。

自治会・町内会は、地域での生活の必要に応えることによって信頼を得てきた。戦争中は戦争協力組織となってしまって、戦後禁止されたが、生活の必要に応える組織として必要とされたからこそその後復活できたのである。

行政がすべての道路に手が回らない時には、「道普請」と称して身近な道路事業を行った。道路事業を行政が一元的に管轄するようになると、自治会・町内会はまた別な公益的な課題に取り組んだ。

では今、自治会・町内会のような地域組織が取り組むべき課題がなくなっているから加入率は低下しているのかというと、少なくとも地域課題は増えていることは明らかである。それなのに自治会・町内会の加入率が低下しているのは、そうした課題に自治会・町内会が対応できていないと多くの人が感じているからではないか。

しかし、自治会・町内会のように地域の大部分を組織している団体はほかになく、そういう団体でこそ解決できる課題もたくさんある。そもそも都市内分権制度も自治会・町内会がなければ日本では機能しない。自治会・町内会の再生を独自な政策課題として追求しなければならない。

(2) 自治会・町内会の活動内容

現在の自治会・町内会の活動内容（活動パッケージ）は、だいたい1980年代くらいに確立したものといえるのではなかろうか。それに防犯、防災活動などが、それまでにも行われていたとはいえ、1990年代にややバージョンアップをして定着したと思われる。地域によって全く実情は異なるとはいえ、おおむね若い世代の切実な生活課題に取り組む活動が少ない状況にあるといえるだろう。だから、未加入者の中に若い世代が多いのである。

こうした課題を、まちづくり協議会を通じて取り組むこともちろん有効であるが、より小さなエリアでしかも会館を保有しているなどの強みもある自治会・町内会もまた小回りの利く形で取り組むことを通じて、若い世代の信頼を獲得していくことができるのではないか。

活動内容の再点検は自治会・町内会再生にとって必須である。

(3) 自治会・町内会の組織原則

もう一つ、自治会・町内会が新しい課題に対応できていないといっても、活動の中身というよりも、自治会の組織の基本的成り立ちに関わる問題もある。これにもいろいろなものがあるが、二つだけ述べておきたい。

第一は、自治会・町内会の基本的組織原則としての世帯会員制の問題である。もちろん会長等の役職は個人についているのだが、構成員は世帯なのである。実際の活動にあたっては世帯の中で誰か一人を出してもらうことによって会員間の負担の公平が保たれる。しかし、今や一人世帯が増加し、これに二人世帯を加えると総世帯数の過半をなす地域がきわめて多い。つまり世帯と個人が一致し始めている。すると、「次の班長はお宅の世帯で」と言われても、「独居高齢者の自分しかいないので、できない、だから退会する」ということになる。こうした新しい世帯構造に対応する組織原則の工夫をする必要がある。難しい問題だが、一人暮らし高齢者の世帯には班長等をお願いしないという解決が広く行われている。最適解かどうかはわからないが、ともあれこれまでの組織原則の趣旨を尊重しつつ新しい状況に対応することが必要とされていることに留意すべきである。

第二に、かつては自治会・町内会に加入するのは当たり前だという意識が日本全国広く共有されていたので、転入者がいると班長さんがいきなり会費を取りにいくというやり方で加入してもらっていた（社会学者のいうところの「自動加入」）。しかし今や若い世代を中心に、自治会加入は当たり前とはいえないという状況に留意すべきである。そもそも自治会・町内会の存在自体を知らない人もいる。会費を取りにいって、「会員となるメリットはなんですか」と聞かれてすごすごと帰ってくることになる。従来の意識から言えば、「地域社会の一員になるのにメリットを云々するとはなんということ」と言いたくなるのだろうが、やはり団体に加入してもらうのだから、リーフレットや規約、総会資料を渡し、一通りの説明をして入会してもらう必要がある。近年、自治会活動の手引書などを作成する自治体が増えたが、その多くは加入してもらうときの手順や心構えなどを詳しく書いている。

自治会・町内会については、ほかにも語るべきことが多いが、別な機会を期したい。少なくとも、現在の日本では、都市内分権のような公的制度は、自治会・町内会の機能を代替できるようにはできておらず、むしろ自治会・町内会の存在を前提にしているということを銘記すべきである。

4 つながりづくりの拠点となる居場所づくり

地域のつながりが希薄化しているとよく言われるようになったが、やはりそこには日常の体験から来る正しい認識が含まれているのだろう。その核心はどこにあるのか。

(1) 仲間内しか信用しない内向き志向的意識

筆者の個人的な観察の範囲に過ぎないかもしれないが、たまたま民設民営の交流拠点であるコミュニティカフェの運営に強く関わるようになって、「地域のつ

ながりの希薄化」の核心は、仲間以外は信用しないという内向きの意識にあるのではないかと考えるようになった。これについては、地域活性化センターの『地域づくり』2011年12月号に「新しい「公共の場」を再建する試み」と題して論じておいたので、詳しくはそれを参照してほしい。

横浜コミュニティカフェネットワーク（https://yokohama-ccn.jimdo.com）によれば、横浜市内には確認できるだけで65のコミュニティカフェがあるという。人口6万人に一つあることになる。民設民営だから経済的リスクもあるのに、なぜそこまでして交流拠点を作ろうとする人がそんなにたくさんいるのだろうか。

おそらくそこには、人間は、仲間かどうかではなく、単に人間であるというだけで尊重するに十分な理由である、という考え方が危機に瀕していることへの本能的な気づきと危機感があると思われる。地域で生きていく上で仲間は必要不可欠であるが、ではその仲間をどう作り、どう増やすのか。「顔の見える関係をつくる」などというが、では、まだ顔の見えていない人（仲間でない人）とどこで出会って、どのように「顔の見える関係」を作り、仲間になってもらうのか。そう考えると、現状では我々は仲間とは頻繁に顔を合わせて、なかなか仲間が増えないとかいつも同じ人しか集まらないと愚痴を言い合っているが、まだ仲間でない人と出会う機会を積極的に作ろうとはしていないことに気づく。むしろ仲間でない人が登場すると、本能的に緊張してしまい、できれば早く帰ってほしいとか、次回からは来ないでほしい、などとさえ思うのである。

こうした弱点は、地縁型、テーマ型を問わない。どちらも、「担い手が不足している」、「役員のなり手がなく、高齢化している」との課題を抱えている。仲間でない人を排除するのは、組織の自己防衛本能として、自然な傾向かもしれない。しかし、この傾向が過剰になると、組織はひたすら縮小再生産していく。

(2) コミュニティカフェの挑戦

組織を不特定多数の公共世界に開き、まだ仲間でない人とも人として最小限の信頼感を持って接し、その中から仲間を見出していくという、仲間づくりのプロセスが失われているのである。その背景には、仲間内しか信用しないという内向きの精神がある。その結果我々は、仲間でない人と出会う空間、不特定多数の人々が自由に往来し出会うことのできる空間さえも、失っているのである。

そうした公共空間を人為的に再生するのがコミュニティカフェである。従来の公共施設と違って、どんな人でも、特に特定の目的がない人でも、ふらりと寄れて、自分の時間を過ごしながらも、地域社会とつながる機会がふんだんに用意されている、そういう作りが工夫されているのである。

地域の人全員を会員としていて「顔の見える関係づくり」の典型のように思われる自治会・町内会でも、地域によってはつながりの希薄化が顕著であり、それに気づいて自治会がコミュニティカフェを運営しているケースもある。

こうした課題が、それこそ社会の多数派によって意識されるようになれば、行政施策として公設民営のコミュニティカフェができるのかもしれない。そうなれば、その運営資金は行政が支出するから、もはやカフェという形態は必然ではないだろう。現に、東京都港区の公設民営の交流拠点である「芝の家」と「ご近所ラボ新橋」は、空間づくりはカフェ的だが、カフェで収益をあげようとしているわけではない。

コミュニティカフェが、カフェという形態を取るのは、まだ社会の多数派がこうした公共空間が必要だと認識しておらず、課題に気づいた人が先駆的開拓的に手がけている事業であるため、多少の補助金等はありうるが、基本的には自らで収益を上げて維持していかなければならないからである。本来は行政などが取り組んでもおかしくない公共的課題なのだが、現状では民設民営でしか実現できないから、いわば仕方なく民設民営としているのである。したがって、意外に思われるかもしれないが、横浜のコミュニティカフェ実践者の中では、こうした試みに公的な支援があるのが望ましいと考えている人が多い。

地域コミュニティの再生にも、どんな人でも一旦人として受容してみるという精神が必要である。これは、福祉のノーマライゼーションの理念にも通ずる、現代コミュニティの基本ではないだろうか。ここで論じた共生・共助の実践を通じて、こうした精神が共有される地域社会が形成されることを展望したい。

平成30年度 地域活性化ガイドブック

政策解説

政策解説

総務省における地域運営組織の形成及び持続的な運営に係る取組について

総務省　地域力創造グループ　地域自立応援課　地域振興室

1 地域運営組織の設立の背景、社会的位置づけ

人口減少・高齢化は我が国にとって喫緊の課題である。

平成27年の総務省「国勢調査」によると、平成27年10月1日時点の総人口は1億2,709万人であり、平成22年の前回調査と比べると、96万2607人の減少となった。国立社会保障・人口問題研究所の将来推計によると、今後の日本の総人口は2040年には1億1,092万人、2053年には1億人を割り、2065年には8,808万人にまで減少するものと推計されている。

また、内閣府「平成30年版高齢社会白書」によると、高齢化率は年々上昇しており、平成29年は27.7%で平成2年の時点に比べて15%以上も上昇している。今後も増加が見込まれ、2060年には38.1%まで上昇すると推計されている。

人口減少・高齢化の問題は、特に中山間地域において進行が著しい。

中山間地域において高齢化が進行すると、高齢者の見守り、雪かき、草刈りといった生活支援に関わる需要が増加するとともに、介護需要、空き家や里山等の

地域運営組織について

地域運営組織とは

地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織

活動実態

○活動範囲は主に「小学校区（旧小学校区）」（概ね昭和の大合併前の旧村エリア）

○全国で4，177組織（675市町村）。

○現在、地域運営組織が存在しない市町村においても、85%の市町村が必要性を認識

○主な活動内容は高齢者交流、声かけ・見守り、外出支援、配食支援、買い物支援など

○主な収入源は市町村補助金、会費、利用料であり、財政基盤が脆弱

○地域の有志や組織、団体で構成される地域に根ざした組織であり、人材不足が課題

※平成29年度　総務省調査　全市区町村（1，741市区町村）を対象

財産管理など地域の維持に関わる新たな需要も発生する。また、人口減少に伴い、経済規模が縮小して商店や公共交通といった民間事業者が提供する市場サービスが失われる上、地縁組織の構成員自体も減少することにより、これまで地縁組織が担ってきた生活支援機能が低下する。さらに、厳しい財政状況や職員の削減、市町村合併などを背景に、行政サービスの水準の維持が困難になってきている。中山間地域においては、生活支援サービスの需要の増加とサービス提供機能の低下が同時に生じている状態である。

こうした地域においては、将来にわたって地域住民が暮らし続けることができるよう、地域住民が主体となって、地域の課題解決のための持続的な取組体制（これを「地域運営組織」と呼ぶ）を確立することが有効である。地域運営組織は、既存の地縁組織に加えて、地域で活動する市民団体やNPOといった機能的組織にも「参加・参画・協働」してもらい、地域を経営する視点に立って地域の将来ビジョンを「協議」し、そこで決められた指針に基づいて地域住民自らが具体的な方策を「実行」する組織である。

島根県雲南市では、平成16年の町村合併をきっかけに地域自主組織（地域運営組織と同義）が市内全域に結成され、行政と市民とが一体となって協働のまちづくりを推進している。例えば、波多コミュニティ協議会では、地区内に唯一あった商店が閉店したことを受け、波多交流センター（旧波多小学校）の一画に生活店舗を開設し、運営している。また、同協議会が法人格（認可地縁団体）を取得した上で車両を購入し、高齢者の送迎等を実施するなど、地域の生活支援サービスの中核を担っている。

政府としても、人口減少・高齢化が進行する中山間地域の問題解決を図る方策の一つとして、地域運営組織の取組を位置づけている。平成29年12月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2017年改訂版）」では、地域課題解決のための持続的な取組体制の確立に向けて、地域運営組織を形成することが重要であるとの方針が示されるとともに、2020年までに達成すべき重要業績評価指標（KPI）の一つとして、「住民の活動組織（地域運営組織）の形成数：5,000団体を目指す」ことが明記された。また、「まち・ひと・しごと創生基本方針2018」においても、関係府省庁が連携して地域運営組織の持続的な取組の支援を行うことが記されている。

総務省では、平成25年度から、「暮らしを支える地域運営組織に関する研究会」を開催し、地域運営組織に関する事例を体系的に整理・提供するなど、地域運営組織の健全かつ持続的な活動を確保するための方策について調査研究を行ってきた。また、平成28年度からは、新たに「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する研究会」を設置し、全国の地域運営組織の活動状況に関する実態調査の結果や、現地視察により収集した先進事例の情報等を報告書に取りまとめ自治体に配布することによって取組の横展開を推進してきた。さらに、上記調査研究のほか、地域運営組織の形成や持続的な運営に係る財政的支援として、平成28年度から「高齢者の生活支援等の地域の暮らしを支える仕組みづくりの推進」への地方財政措置を実施しており、地域運営組織の取組について一層の推進が図られるよう努めている。

2 地域運営組織の実態

総務省地域振興室で実施している地域運営組織の活動状況に関する調査（平成29年度）によると、地域運営組織があると回答した全国の市区町村の割合は、約40%である。なお、地域運営組織がないと回答した市区町村であっても85%以上の市区町村は地域運営組織の必要性を感じている。また、地域運営組織は、平成16年頃から設立数が増加している。この時期は、市町村合併がなされた時期と重なっており、市町村合併を契機に地域運営組織の重要性が高まったものと考えられる（平成29年度時点の地域運営組織の形成数は、全国で4,177団体）。

地域運営組織の実態は地域によって多様なものであるが、以下のように一定の傾向が見られる。

活動範囲について、学区との関係性は「小学校区と概ね一致する」という回答が半数近くを占めている。「旧小学校区（平成の大合併以後の統廃合の直前まで小学校区があったエリア）と概ね一致する」も合わせると、全体の約60%が概ね小学校区または旧小学校区を活動範囲としている。

活動内容は、地域の生活やくらしを守る取組として、高齢者交流サービス、声かけ・見守りサービス、買い物支援（配達、地域商店の運営、移動販売など）、家

事支援（清掃や庭木の剪定など）等が挙げられる。その他の取組としては、祭り・運動会・音楽会などの運営、広報誌の作成・発行、防災訓練・研修等といった活動に取り組む団体が多い。また、名産品・特産品の加工・販売といった収益性の高い活動に取り組む団体も一定数存在する。

地域運営組織が継続的に活動していく上での課題として各団体が挙げているものは、「人材の不足」が最も多く、次に「地域住民の当事者意識の不足」、「活動資金の不足」となっている。今後は、地域運営組織が人材や活動資金をいかに確保するかという視点で支援策を講じていくことが重要となってくる。

そのほか、主な財源として市町村補助金が多いことや、組織形態では任意団体が多いなどの特徴が挙げられる。

3 地域運営組織にかかる総務省地域振興室の取組

総務省地域振興室では、平成28年度から「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する研究会」を設置し、調査研究を実施してきた。以下では、内容の一部を紹介したい。

平成28年度には、これまでの調査研究の成果を踏まえ、地域運営組織における課題の解決のヒントとなるような先進的な取組や研究会における議論を踏まえた解決方策について取りまとめた「研修用テキスト」を作成した。「研修用テキスト」では、地域の現状を客観的に知ることで「地域運営組織がなぜ必要なのか」ということを理解することからはじまり、具体的に「どんなことに取り組めばよいか」について、地域運営組織の具体的な活動内容や、地域運営組織の課題である「活動資金」及び「活動の担い手」の確保策について事例を交えて紹介するとともに、組織内の役割分担や自治会・町内会などの関係団体との連携、活動拠点の確保の方法についても説明している。

平成29年度には、平成27年度の研究会で議論があった地域運営組織の立ち上げにあたり外部人材を活用することの有効性について、具体的な事例を通して検討を行うため、「アドバイザー（委員）派遣」を実施した。選定した4地域に、4名の本研究会委員がそれぞれアドバイザーとして年2回～4回程度訪問し、ワークショップの開催や助言等を行った。

地域運営組織の形成及び持続的な運営に向けた研修用テキスト①

■知る

1-1 地域運営組織はなぜ必要なのか

ここがポイント！
①高齢化が進むこと等による「自助」の限界
②地域の暮らしを支える「公助」機能の低下
③行政主体の「公助」から協働による「公助」に
④「自助」を支える新たな「共助」の担い手であり、協働による「公助」のパートナーとして「隙間」を埋める地域運営組織

1-2 地域の皆様が「気付く」にはどうすればよいか

ここがポイント！
①地域の「いま」を共有
②「いま」を踏まえて「これから」を考える
③地域内外の人にも協力を

1-3 「これから」を決めましょう

ここがポイント！
①地域の将来・目指す方向について考えましょう
②「やるべきこと」や「やりたいこと」を考えましょう
③「やる」ことで見える「これから」の共有

共和の郷・おだビジョンマップ



きらりよしじま・住民ワークショップ



■動いてみる

2-1 どんなことに取り組めばよいか

ここがポイント！
①地域の状況、組織の実態に合わせて多様な取組を実施しています
②高齢者世帯の見守り・交流
③安全な暮らしの支え
④地域の人材づくり
⑤地域振興・地域の経済循環

2-2 はじめの一歩を踏み出すにはどうすればよいか

ここがポイント！
①まずは少人数からでも
②小さな成功体験を積み上げていきましょう

2-3 活動資金をどのように確保していくか

ここがポイント！
①市町村からの補助金、会費、サービスの対価が主な財源ですが、多様な手段があります

2-4 活動の担い手をどのように確保していくか

ここがポイント！
①地域内の人材を探しましょう
②地域外の人材を活用しましょう
③地域内の関係団体との連携

地域運営組織の形成及び持続的な運営に向けた研修用テキスト②

■かたちづくる

3-1 どんな組織を作ればよいか

ここがポイント！
①「協働」と「実行」の機能があります
②「地域の考え」を地域の関係者と共有しましょう

3-2 地域の既存団体との関係はどうなるのか

ここがポイント！
①地域コミュニティの中核である自治会・町内会との相互補完の関係
②「地域活動」を考えてみましょう

3-3 地域運営組織の中での役割分担

ここがポイント！
①意思決定・地域との架け橋を担うリーダー
②協議と実行の調整能力などが必要な事務局

3-4 組織立ち上げ・事務局運営のための財源をどう確保するか

ここがポイント！
①地域運営組織の立ち上げにお金は必要か
②地域運営組織に対する支援措置があります

3-5 組織の活動拠点はどうすればよいか

ここがポイント！
①90%の地域運営組織では活動拠点があります

■持続・発展させる

4-1 組織の維持・発展に向けて何をすればよいか

ここがポイント！
①「知る」、「動いてみる」及び「かたちづくる」を繰り返すこと
②経営機能・組織ガバナンスの強化

4-2 安定的な財源を確保するためにはどうすればよいか

ここがポイント！
①活動資金の確保、効率的な使い方を考えましょう
②事業の「合わせ技一本」による運営

4-3 人材の確保・育成に向けてどんなことをすればよいか

ここがポイント！
①人材の確保・育成サイクルを構築しましょう
②座学と実践の併用により人材を育成しましょう

4-4 組織の法人化にはどのようなメリットがあるのか

ここがポイント！
①事業活動の幅が広がります
②代表者個人にかかる責任が軽減されます

元気な高齢者も担い手に



事業活動の振り返りと見直し



アドバイザー（外部人材）を活用したことによる効果は、例えば、市の将来人口推計や人口ピラミッドの経年変化のグラフ等を示しながら、人口減少に伴う地域住民の減少や高齢化に伴う生活機能の低下による生活支援サービス需要の増加、あるいは、商店や公共交通といった民間事業者が提供する市場サービスの衰退や市町村合併等による行政サービスの縮小による生活支援サービス供給機能の低下といった地域のおかれた状況をアドバイザー（外部人材）が説明することによって、地域住民が当事者意識を持って地域運営組織を形成することの必要性についての共通認識を持つことができた。また、地域活動の具体的な準備を進めるためのワークショップの開催にあたって、アドバイザー（外部人材）が事務局スタッフにノウハウを指導することにより、担い手の人材育成につなげることもできた。

平成29年度の調査研究によって、地域ごとに異なる実情（行政の考え方、地域住民の地域に対する認識、中間支援機能の入り込みの状況等）を十分に把握した上で、適切な助言を行うことのできるアドバイザー（外部人材）の活用は、地域運営組織の形成の促進につながることが分かった。

アドバイザー（外部人材）に係る制度としては、内閣府の「地域活性化伝道師」や、総務省の「地域人材ネット」などがあり、地域経営から観光・特産品開発など分野に応じて各専門家をリストアップしており、それぞれの地域が抱える課題に応じた専門家を効率的に見つけ出すことができる。

4 むすびに

総務省地域振興室では、毎年度調査研究に係る報告書を取りまとめ、自治体に冊子を配布するとともに、総務省のホームページに報告書（平成28年度作成の研修用テキストも含む）の電子データを掲載し、情報機器にアクセスできる方であればどなたにも読んでいただけるようにしている。行政関係者はもちろんであるが、地域運営組織について知りたいと考える住民の方の参考としていただけることを願っている。

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/kanrentoukei.html

政策解説

生涯活躍のまち（日本版CCRC）について

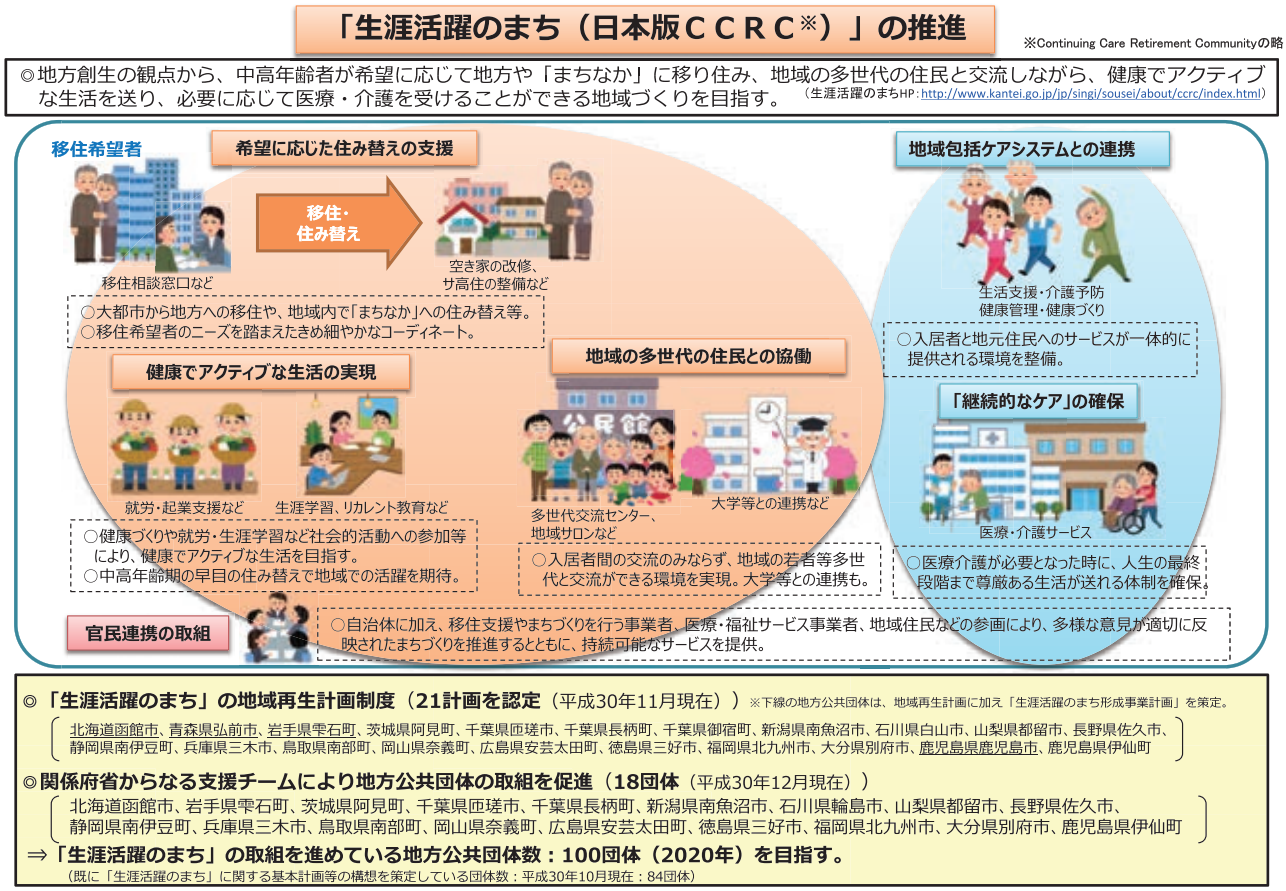
内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局

1 生涯活躍のまち（日本版CCRC）について

（1）生涯活躍のまちとは

「生涯活躍のまち（日本版CCRC）」は、「中高年齢者が希望に応じ地方や「まちなか」に移り住み、地域の多世代の住民と交流しながら健康でアクティブな生活を送り、必要に応じて医療・介護を受けることができるような地域づくり」を目指す取組である。

地方創生の観点から、特に地方において人口が減少傾向にある中、元気な中高年齢者が移り住み、そこで役割や生きがいを持って、できる限り長く活躍できるコミュニティが実現されれば、地方における人口減少問題の改善、地域の消費需要の喚起や雇用の維持・創出、多世代との協働を通じた地域の活性化などの様々な効果が期待されるところである。そのため、地方への新しいひとの流れをつくるという観点から、地方公共団体が関係機関と連携・協力しながら「生涯活躍のまち」づくりを本格的に検討・実施していくことが期待されている。



【図1】

この「生涯活躍のまち」の推進にあたっては、平成27年12月に日本版CCRC構想有識者会議で「最終報告」が取りまとめられ、この内容を踏まえて、平成28年4月に生涯活躍のまちの制度化のための措置が盛り込まれた改正地域再生法が施行された。これにより、地方公共団体は法律上の特例措置が利用できるようになったほか、地方創生推進交付金等の財政支援も活用しながら「生涯活躍のまち」に取り組むことができるようになった。

(2) 生涯活躍のまちに取り組む地方公共団体の状況

当事務局では毎年1回、全国の都道府県及び市区町村を対象に、「生涯活躍のまち」に関する意向調査を行っている。当調査では、「生涯活躍のまち」の推進意向の有無のほかに、取組の進捗状況や課題等を調査しており、当事務局ホームページでも公表されている。

平成30年度の調査結果によると、「生涯活躍のまち」の推進意向がある地方公共団体は216団体、そのうち既に取組を開始しているのは121団体、さらに構想や基本計画等を既に策定しているのが84団体という結果であった。取組を開始している団体は毎年徐々にではあるが増加傾向にあり、「生涯活躍のまち」の取組が認知されつつあると考えられる。

一方で、「生涯活躍のまち」に取り組む団体が抱える課題としては、事業の自走化や人材の確保といった点が挙げられており、各団体において創意工夫の下、特色のある取り組みが進められているところである。

2 「生涯活躍のまち」の基本的な考え方

「生涯活躍のまち」は、様々な要素を盛り込んだまちづくりの考え方であり、実現にあたっては幅広い分野の取組が必要となる。そのため、各地域の特性や住民ニーズ等を踏まえることが重要であるが、共通するコンセプトとしては、以下の5つのポイントが挙げられる。

(1) 中高年齢者の希望に応じた住み替えの支援

中高年齢者が自らの希望に応じて地方や「まちなか」に移住し、「第二の人生」を歩むことを支援する。こ

平成30年度「生涯活躍のまち」に関する意向等調査結果

＜調査概要＞

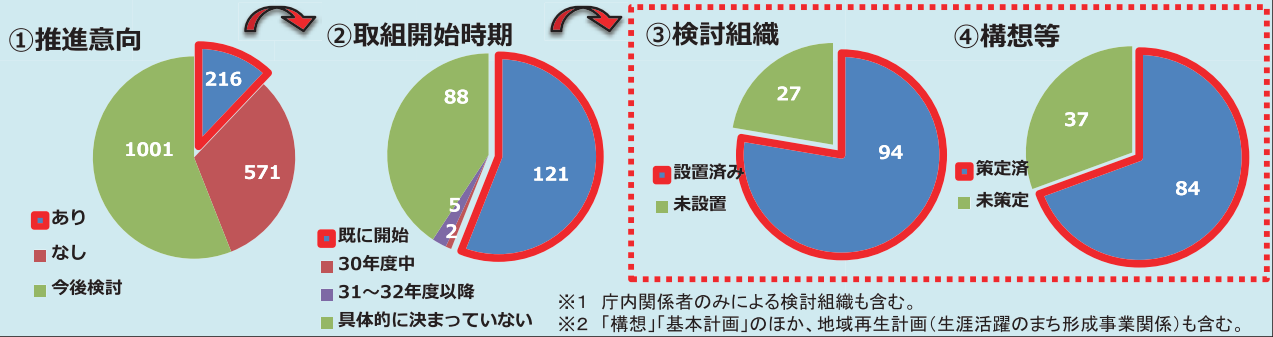
○「生涯活躍のまち」に関する地方公共団体の意向等を把握するため、**平成30年10月1日時点での状況について調査を実施**。

＜調査結果概要＞

○「生涯活躍のまち」に関する取組の**推進意向がある**地方公共団体は、**216団体**

○取組の推進意向がある地方公共団体のうち、
・**既に取組を開始**しているのは**121団体**

○既に取組を開始している地方公共団体のうち、
・**既に検討組織**※1**を設置**しているのは**94団体**
・**既に「生涯活躍のまち」に関する構想等**※2**を策定**しているのは**84団体**



※1 庁内関係者のみによる検討組織も含む。
※2 「構想」「基本計画」のほか、地域再生計画（生涯活躍のまち形成事業関係）も含む。

【図2】

のため、移住希望者に対しては、地方公共団体を中心に、ニーズに応じたきめ細かな支援を展開し、入居・定住に結び付けることが重要である。

(2)「健康でアクティブな生活」の実現

健康な段階からの入居を基本とし、中高年齢者が、健康づくりとともに、就業や生涯学習など社会的活動への参加等により、健康でアクティブに生活することを目指す。このため、シニアライフを通じて何がしたいか、どのような人生を送りたいかという「目標志向型」の生涯活躍プランを策定し、PDCAサイクルにより各種のプログラムを提供することで健康でアクティブな生活の実現を図ることが期待される。

(3) 地域の多世代の住民との協働

中高年齢者だけで生活するのではなく、入居者が地域社会に積極的に溶け込み、子どもや若者など多世代との協働や地域貢献ができる環境を実現する。このためには、入居者や地元住民が交流し活動できる多様な空間を形成することが望まれる。

また、中高年齢者の「健康でアクティブな生活」や「地域の多世代の住民との協働」を実現するために、ソフト面全般にわたる「運営推進機能」を整備するとともに、「地域包括ケアシステム」の構築に関連する施策とも連携したまちづくりが望まれる。

(4)「継続的なケア」の確保

医療・介護が必要となった時に、人生の最終段階まで尊厳ある生活が送れる「継続的なケア」の体制を確保する。このため、地域の医療機関と連携するとともに、要介護状態等になった場合には、入居者の希望に応じて「生涯活躍のまち」事業者または地域の介護事業者からの介護サービス提供を確保し、重度の要介護状態になっても地域に居住しつつ介護サービスを受けることが基本となる。

(5) 地域包括ケアシステムとの連携

国は、高齢者が重度の要介護状態になっても、人生の最終段階まで住み慣れた地域で自分らしい暮らしを続けることができるよう、医療・介護・予防・住まい・生活支援が包括的に確保される体制（地域包括ケアシステム）の実現を目指しており、こうした取組との連携により各種サービスが一体的に提供され、それにより地域社会での交流が一層高まり、相互に刺激を与え合い、協働する環境を形成していくことが期待できる。

3 生涯活躍のまちの事例「輪島KABULET」

石川県輪島市では少子高齢化が進んでおり、空家の増加による都市機能の衰退、漆器業や観光業等の基幹産業の低迷等の課題を抱えている。一方で、「能登の里山里海」が世界農業遺産に認定されたほか、北陸新



【図3】KABULET拠点施設の外観

幹線の開業、NHKのドラマの舞台になるなど観光産業は活性化が一部で見られたが、その状態をいかにして持続させるかも課題となっていた。

こうした状況を踏まえ、街なかの空き家を利用した多世代交流施設や福祉施設等の多世代型地域コミュニティの形成や、コンパクトな市街地でのエリアをつなぐ新交通システムの導入を目指すこととしたほか、漆器産業の将来を見据え、まちを漆で彩る地域ブランディングを「生涯活躍のまち」と組み合わせて展開することとした。

具体的には、社会福祉法人佛子園と公益社団法人青年海外協力協会がジョイントベンチャーで事業主体「輪島KABULET（カブーレ）」を立ち上げるとともに、空き家を利用した多世代交流施設（温泉及び飲食店）や福祉施設（グループホーム、ショートステイ）、年齢や障害の有無を問わず利用できるウェルネス施設、高齢者向けサービス付き高齢者向け住宅等による多世代型地域コミュニティを形成し、「生涯活躍のまち」として展開している。

また、佛子園は元々障害児入所施設をルーツとしていることから、輪島KABULETでも各施設において障害者を積極的に雇用している。就労継続支援A型の施設として障害者が日常的に働く場を提供するほか、親子で利用できるカフェやマッサージが受けられるボディケア等、世代や性別、障害の有無等に関係なく「ごちゃまぜ」の精神を体現したまちづくりを行っている。

4 自治体への支援体制等

「生涯活躍のまち」を推進する意向のある地方公共団体の取組を通じて、地域における課題やニーズを把握・検討し、必要に応じて政策支援等に反映していくことで、「生涯活躍のまち」に関する事業の具体化に向けた取組の普及・横展開を図るため、内閣官房に「生涯活躍のまち形成支援チーム」を設置（H28.3）。現在、関連省庁として文部科学省・厚生労働省・経済産業省・国土交通省が参加するほか、先ほどの輪島市も含んだ18の先進的な市町を支援対象として指定している。当事務局では、これらの市町の取組を事例集としてとりまとめ、広く周知しているほか、地方公共団体や事業者を対象とした勉強会等を開催し、参考となる事例の共有や横展開を図ることで「生涯活躍のまち」に取り組む地方公共団体を支援している。

今後は、こうした熱意を持った自治体への支援に加え、新たに熱意を持ってもらうための支援措置として、都道府県と連携した「生涯活躍のまちアドバイザー制度（仮称）」を創設し、さらに自治体支援の枠を拡げていく予定である。

5 むすびに

「生涯活躍のまち」は、単なるまちづくりにとどまらず、人口減少時代において、この取組をきっかけとして、地域の魅力・地域の力の掘り起しや再発見につながり、あるいは他の施策や取組を巻き込む形で、それぞれの地域が活性化することが期待されている。

内閣官房としても、「生涯活躍のまちづくりに関する手引き」を始めとした「情報支援」、「生涯活躍のまち形成支援チーム」等による「人的支援」、地方創生推進交付金等による「財政支援」の3本の支援を通じて、引き続き全国の地方公共団体の魅力的なまちづくりを支援していきたい。

（参考・生涯活躍のまちホームページ：
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/ccrc/index.html）

政策解説

地域共生社会の実現に向けた福祉施策について

厚生労働省　社会・援護局地域福祉課

1 はじめに

厚生労働省においては、ニッポン一億総活躍プラン（閣議決定/平成28年6月）にも掲げられた「地域共生社会の実現」に向けて、社会保障・社会福祉の各施策の見直しや新たな取り組みを推進する施策を進めている。その背景には、個人や世帯単位で生活に困難を抱える課題が複合化、複雑化しており、現在の対象別・ニーズ別に構築してきた社会保障、社会福祉施策ではその解決ができない状況が顕在化していることや、少子高齢化を伴う急速な人口減少の進行などにより、地域の存続が危ぶまれることがある。

厚生労働省における地域共生社会の実現に向けた取り組みについては、「『地域共生社会』の実現に向けて（当面の改革工程）」として、1.地域課題の解決力の強化、2.地域丸ごとのつながりの強化、3.地域を基盤とする包括的支援の強化、4.専門人材の機能強化・最大活用、の4つの柱を掲げ、社会保障、社会福祉施策の改革を進めることとしている。

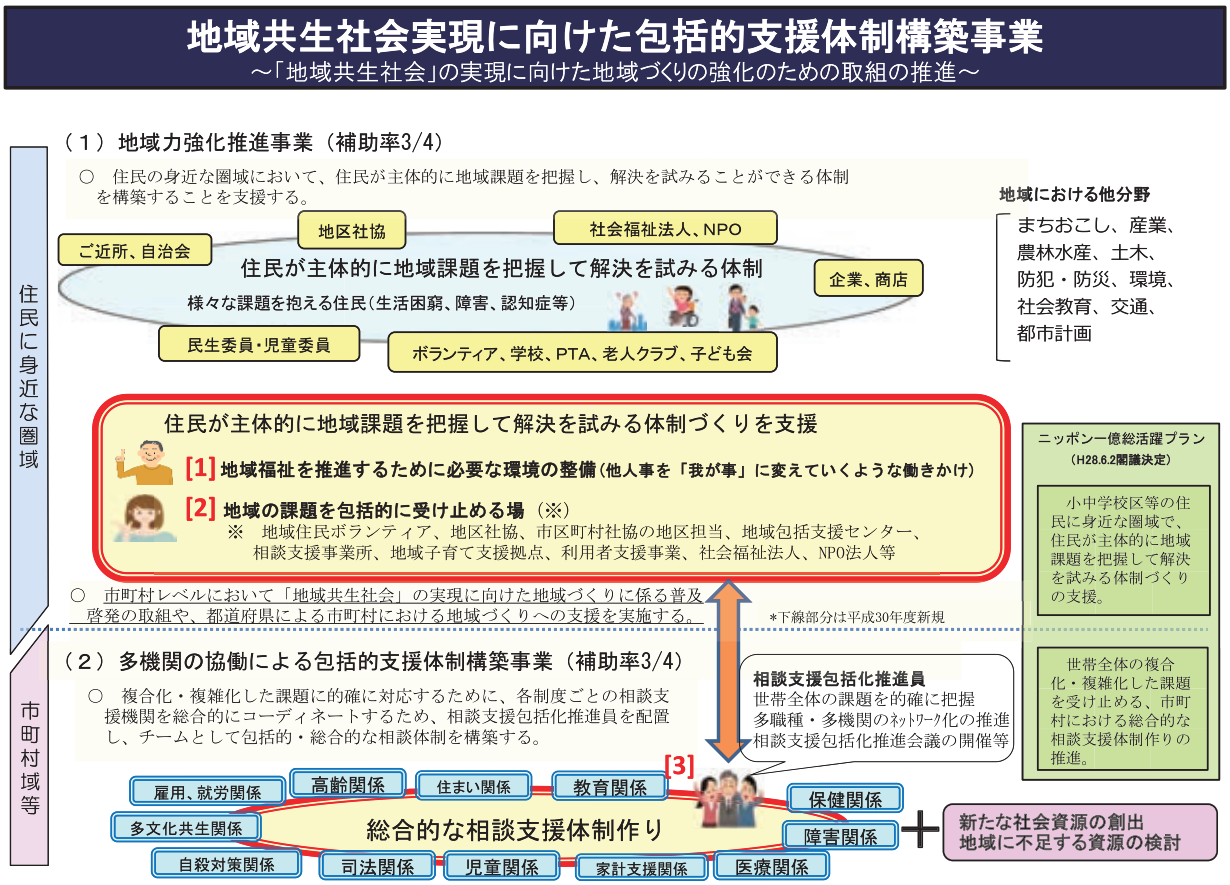
本稿では主に上述した改革工程の1～3を進めるために、地域共生社会の実現の理念を地域福祉推進の理念に反映させ、その実現のための取り組みを国や自治体の責務として規定する等の改正を行った社会福祉法の概要と、その法改正により市町村の責務として規定した包括的な支援体制を構築するためのモデル事業について紹介する。

2 社会福祉法の改正

改正社会福祉法（平成29年6月公布、平成30年4月施行）の主な内容は3点である。第1に、地域福祉の理念として、地域共生社会の理念に合わせ、地域住民等（地域住民や福祉関係の専門職、ボランティア等）が本人のみならず世帯にも着目し、福祉関連分野に限らない「地域生活課題」を把握するとともに、支援関係機関と連携して課題の解決を図るよう留意する旨を規定した。2点目に、その理念の具体化のため、国及び自治体に対しては地域福祉を推進するために必要な措置を講ずることを責務とし、特に、市町村は、包括的な支援体制の構築に努めることを規定した。3点目に、その体制整備等地域福祉施策推進のツールとなる地域福祉計画の充実を図るため、策定を努力義務とするとともに、記載事項として地域における高齢者・障害者・児童、その他の各分野の福祉に関して共通して取り組むべき事項を追加し各種福祉計画の上位計画として位置付けた。

3 地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築事業

社会福祉法に定めた地域福祉施策の各自治体における推進のため、国庫補助によるモデル事業「地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築事業」（平成30年度・151自治体）を実施している。本事業は、社会福祉法において規定した市町村による包括的な支援体制の整備について、創意工夫ある取組を支援することにより、多様なモデルを創出すると共に体制整備に関する課題を整理し、より多くの自治体での取組を推進することを目的としている。実施事業は、市町村において実施する①地域力強化推進事業、②多機関の協働による包括的支援体制構築事業と、単独の市町村では取り組みが難しい課題への対応や市町村の取り組みを支援する③都道府県事業の3事業を設定している。①②の事業概要は以下の通りである。



〈社会福祉法第 106 条の 3（包括的な支援体制の整備）〉
第 1 項

市町村は、次に掲げる事業の実施その他の各般の措置を通じ、地域住民等及び支援関係機関による、地域福祉の推進のための相互の協力が円滑に行われ、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を整備するよう努めるものとする。

一　地域福祉に関する活動への地域住民の参加を促す活動を行う者に対する支援、地域住民等が相互に交流を図ることができる拠点の整備、地域住民等に対する研修の実施その他の地域住民等が地域福祉を推進するために必要な環境の整備に関する事業

二　地域住民等が自ら他の地域住民が抱える地域生活課題に関する相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、必要に応じて、支援関係機関に対し、協力を求めることができる体制の整備に関する事業

三　生活困窮者自立支援法第二条第二項に規定する生活困窮者自立相談支援事業を行う者その他の支援関係機関が、地域生活課題を解決するために、相互の有機的な連携の下、その解決に資する支援を一体的かつ計画的に行う体制の整備に関する事業

①地域力強化推進事業

住民に身近な圏域（この圏域は市町村によって、あるいは市町村内の地域によって設定範囲は異なる）において実施する事業。

地域住民等が主体的に地域生活課題を把握し、解決を試みることができる環境の整備（図の【1】/社会福祉法106条の3第1項第1号に規定する事業）と、地域生活課題を包括的に受け止める場の整備（図の【2】/同第2号に規定する事業）の2事業を実施する。

両事業を合わせて実施するのは、地域生活課題を早期にかつきめ細かく把握するには、【1】の住民に身近な地域での、地域住民等の主体的な取り組みが有効であるが、地域生活課題に包括的に対応する【2】の場があることにより、特に地域住民等が自ら対応しきれない地域生活課題に直面することに対する不安なく地域活動に取り組むことができ、それにより活動への参加を促進することが期待されるためである。

②多機関の協働による包括的支援体制構築事業

市町村域において、専門機関が連携して①の体制では対応できない地域生活課題、現状では適切なサービ

スを受けることができない制度の狭間になる課題や複数の課題を抱えている住民、世帯を捉え、相談に応じ支援を行う事業。

具体的には、ア）相談者等に対する支援の実施、イ）相談支援包括化ネットワークの構築、ウ）相談支援包括化推進会議の開催、エ）自主財源の確保のための取組の推進、オ）新たな社会資源の創出、の5つの事業を、相談支援包括化推進員を配置して進める。

本事業では地域住民が抱える様々なニーズに対して社会福祉分野に限らない幅広い社会資源のネットワークによる支援体制を構築したり、既存の社会資源では対応できないニーズに対しては、新たな社会資源を創造・開発したりして対応することが必要である。

4　包括的支援体制を支える地域づくり

当面の改革工程においても包括的支援体制の基盤として位置づけている「地域」について、これらの施策を進めている中で見えてきたことも含めて、改めて要点を整理したい。

○「身近な地域」のとらえ方

住民一人ひとりが暮らす生活圏域としての「身近な地域」は、一方で農地や商店、工場など就労している人にとっても身近な地域でもあり得る。生活の基盤としての地域と、社会・経済活動の基盤としての地域は、立場や関わり方によって、意味が異なることはあるが、別々に存在するのではなく同じ「地域」であるという捉え方が必要である。そうした認識により地域を捉え、住民、世帯の地域生活課題を包括的に捉えると共に、地域の資源を幅広くつなぐことでその解決を図る視点を持つことが、その地域の力を活用した多様な取り組みにつながる。たとえば、福祉分野において「課題」としている「就労」や「居住」「活動拠点」などに関連して、地域の多様な資源に目を向けてみると、地域産業における人手不足や、地域の空き家・空き部屋や商店街の空き店舗が課題になっているが、双方を担当する行政機関等がつながり共同で取り組むことでお互いの課題解決につながっている事例がある。

○主体的な課題解決の意識醸成

地域共生社会の実現に向けた取組のひとつとして、従来家族や地域のつながりの中で対応されてきた地域生活課題に対応するため、地域住民のつながりを再構築し、地域課題に「我が事」として取り組む意識を醸成することを掲げている。ここで留意すべきことは、地域住民が地域生活課題の解決に主体的に取り組むことはあくまで到達点であるということである。「地域課題の解決」のために取り組みを始める住民はもちろんいるが、それを目的にして「つながり」をつくることを行政等から働きかけることは、住民の主体性を阻害しかねないという点である。地域の実践でも、住民が地域活動を始めるきっかけは、自分が「やりたい」こと、関心があることであり、そこで地域や他の住民を知ることで地域課題への意識を高めていくという形で変化していくことが多い。「地域力強化検討会中間とりまとめ」※においても「楽しい」「やりがいがある」ことを共有しやすい取り組みは、それまで地域の課題に関わってこなかった地域住民の参加につながっていく力が大きいことが指摘されている。この視点を一歩進め、福祉分野の課題解決にとらわれず、地域における多様な住民活動、たとえば、音楽やスポーツなどの趣味の活動を含め、住民同士が何かに一緒に取り組むことで生まれるつながりや、つながる場を増やし重ね合わせていくことで、顔見知りの関係からお互いのことを気にかける関係になり、さらに関係が深まれば助け合う、お互い様の関係になるということが想定される。活動内容に関わらず、住民の主体的な活動、つながりを広げることが、最終的に地域生活課題への対応につながり、地域のセーフティネットの厚みが増していくという視点を持つことが必要と考えられる。

社会福祉法改正法の附則には、公布後3年を目途として、市町村による包括的な支援体制の全国展開について検討して必要な取り組みを行うことが定められている。本省においては、上記3で解説したモデル事業の成果等を踏まえ、地域の実情に応じて、住民がお互いに気遣い支え合う関係性が多様に広がっていくための環境整備や、分野ごとの相談支援体制の包括化・総合化など、引き続き地域共生社会の実現に向けた施策を進めていくこととしている。

※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「地域力強化検討会中間とりまとめ～従来の福祉の地平を超えた、次のステージへ～」（平成28年12月26日）

対 談

これからの地域社会を支える政策展開を考える

～厚生労働省が提唱する「地域共生社会」を糸口に～

〈話し手〉

- 椎川　忍（一般財団法人地域活性化センター　理事長）
- 野﨑　伸一（厚生労働省　社会・援護局　地域福祉課　生活困窮者自立支援室　室長）
- 猿渡　進平（大牟田市役所　保健福祉部　健康福祉推進室　健康長寿支援課　よろず相談員（相談支援包括化推進員））
- 前神　有里（一般財団法人地域活性化センター　人材育成プロデューサー）

地域社会の現状と課題について

猿渡　大牟田市は現在高齢化率が35.7%であり、人口も減少している。今後の大牟田市の状況を見ていくと、20年後には15～64歳の生産年齢人口が半数になる。現在、高齢者向け施策を中心に対応を急いでいる状況である。重介護にならないよう、要支援者を支えていくことが重要である。また、要支援者の対応をしている地域包括支援センターが作成した介護支援計画には、1年後の目標は「転倒しない」「歩けるようになる」などという旨の記載がある。本人がやりたいことや趣味・嗜好などが、地域の中で、本人が年老いていく中でどんどん分断されていく状況である。

椎川　社会との関わりが重要である。縦割り社会の中で、高齢者への支援を医療や介護の分野に限定して対応するという考えが強くなりすぎている。

猿渡　ケアマネジャー（コーディネーター）が地域の中の状況を知り得ない、さらには知ろうとしないということがある。

椎川　それはやはり縦割りの意識である。

野﨑　制度が対象にしているニーズ、本人の課題は制度にあるサービスの中で解決することを暗黙の前提にしているが、暮らしには多くの側面があり、制度・サービスだけでは暮らし全体の豊かさを実現することはできない。

猿渡　大牟田市内の商店街の売上は減少しているが、買い物難民は存在する。そのような課題意識を商業者側に伝えてみると、物を売りたいけど売れないという状況のため「出張商店で売ってみよう」という提案が生まれる。ある商店街では市内の高齢者施設などに行って物を販売している。高齢者施設に来ている人たちは、そこで物を見て、喋って、買うといった楽しみがある。このことから、要支援者に買い物ニーズはあると考えられる。ヘルパーが買い物を代行することで生活は事足りるが、そのプロセスが大切である。

椎川　特に軽度の人はそうである。要支援者・要介護者は、常に支援される側であると思われがちであるが、そういった人たちも社会参加やちょっとした働きをする、消費をする、レジャーを楽しむことによって支援する側にまわることもあるという風に考えることが重要である。

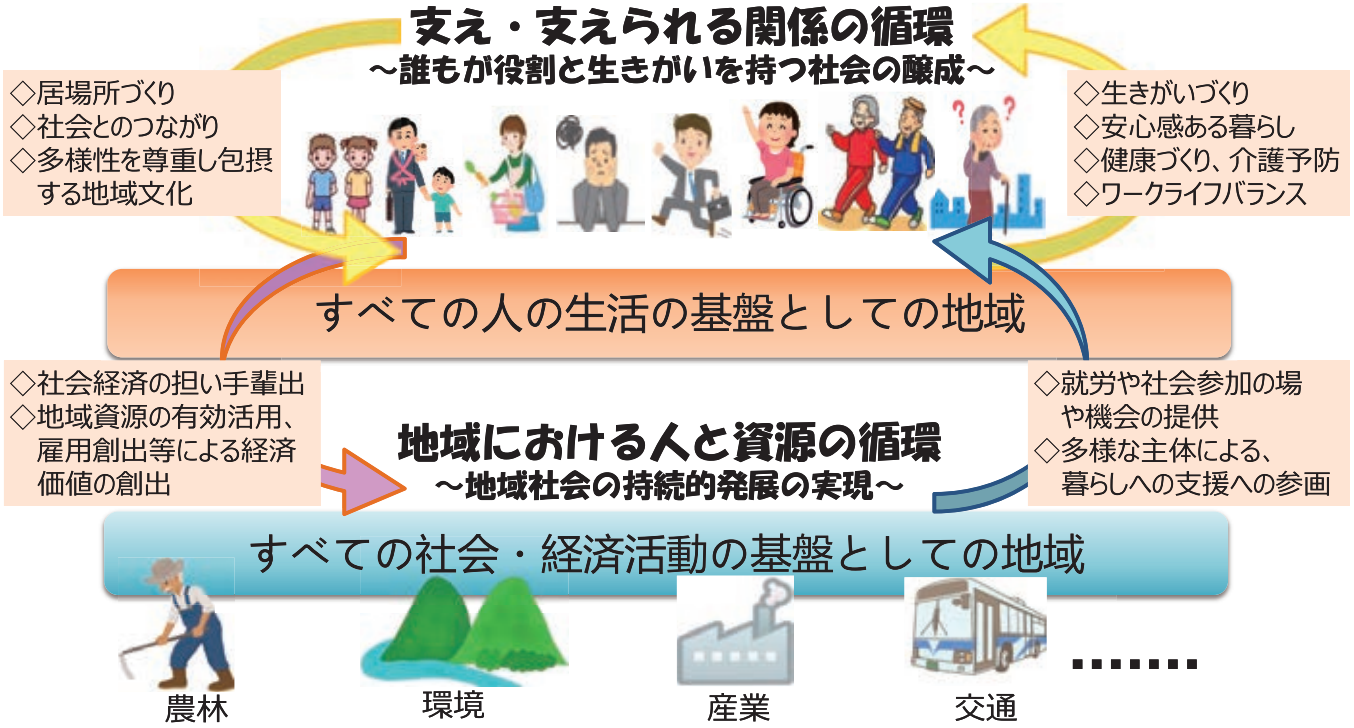
地域共生社会の実現に向けて具体的な取組事例

野﨑　東京都町田市では、デイサービスを利用している認知症の人が、大手ディーラーで洗車を行い、若干の謝礼を得るといった取組をしている。大牟田市でも同じ取組を始めている。

猿渡　大牟田のデイサービス利用者が洗車を行っているが、よかったと感じることがある。洗車を繰り返していくうちに作業効率も上がり、デイサービス職員が「リハビリテーションのことを全然わかっていなかった」と反省していた。認知症や体の不自由な人が働いていることを聞きつけてやってくる人もいるため客が増えたそうだ。人にやさしい社会を作ろうということを広

地域共生社会とは

◆制度・分野ごとの**『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて**、地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、**住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会**



めていけば分かってくれるのではないかと感じたし、取組を通じて本人がまず元気になったことがよかった。

前神　介護サービスではできないことをどうするか。愛媛県内では、新聞販売の代理店の人が高齢化で続けられなくなってきたため、その地域の中で朝散歩している人がその散歩ルートに新聞を配達するという取組を行った。散歩している人は福祉サービスを担っているつもりでこのようなことをしていないと思う。自分たちの暮らしをみんなで維持しているという意識もできる。福祉の課題から入るしか仕組みとして持っていないところに、新しい仕組みをどこの省庁が担当するのかと考えるのではなく、暮らしから考えるほうが望ましい。

野﨑　目指していく方向性はその通りである。普通の暮らしの中にしか福祉はない。しかし、今の福祉サービスは専門職の関わりが強く課題解決型になっており、本人がやりたいことや楽しめることを応援しようという視点になりにくい。また、福祉サービスの中だと、「支える側」「支えられる側」という関係で捉えがちになってしまう。このような福祉サービスや専門職のあり方も考えていかなければならないが、より重要なのは暮らしの中に、気遣い支え合う関係性をできる限り多く育み、それが重ね合っていく社会をどう作っていくかであると考えている。

具体例を踏まえ、どのように考えるか

椎川　専門職は少ないが、ちょっとした手伝いをできる人は多いはずだ。親が要支援・要介護状態であったり、将来の自分たちの問題でもあるので、知識やスキルを持っている人は少なくない。専門職から外部への発信、地域側からの介護への関わりの両者の努力が実を結ぶ。

野﨑　「福祉」という言葉の意味を調べると、「健康・快適・幸福な生活」や「幸福」というのが最初に出てくる。福祉サービスは2番目である。それを考慮すると今の制度中心の発想は、そもそも福祉の概念を相当に狭く捉えていることになる。地域で育ってきている

様々な実践を見ると、最初は福祉的な視点はなく自分たちの好きなことをやるが、その中で出会う人たちが様々な生活の課題を抱えていることを学ぶことで、福祉課題への対応が一歩前進につながるというダイナミズムが生まれていることが多い。政策においても、このダイナミズムを理解し、住民同士の学びが生まれやすくなるような環境整備を行なっていくことが重要である。現在は福祉制度の中でも高齢者・障がい者・子どもというように縦割りであるし、福祉分野と産業など他分野という意味でも縦割りになっていると思う。

野﨑　人口減少や少子高齢化など将来の厳しいシナリオが語られることが多いが、それは現在の社会の在り様を前提としている。一人ひとりの住民がつながり互いに学ぶことで能力や可能性を開いていくことで、もっと明るいシナリオが見えてくるのではないかと考えている。国の政策でも、厚生労働省が提唱する地域共生社会だけでなく、例えば、環境省の地域循環共生圏、総務省の定住自立圏構想、シェアリングエコノミーなども進められており、それぞれのコンセプトは、お互いに親和性が高いと思う。各省の政策が同じ方向性を持って進められつつあることは大変興味深いと考えているが、椎川理事長はこのような政策の動きが生まれている背景に何があると考えるのか。

椎川　近代化や文明の進展によって縦割りが強くなった。成長社会では本当に困った人のみが生活保護や福祉サービスを受けていたが、成熟社会になり少子高齢化が進み、国力も落ち、税も経済も伸びない中で、もう一度高度成長社会の前の共生社会に戻らなければならない。つまり、コミュニティの再生をしなければならないわけだが、これは大変なことである。地方部ではまだコミュニティは残っているが、都市部では大変である。防災で考えると、最近も災害が多発しており、日本はそこから逃れられない。災害時の被災者支援について、政府機能が完全に働くようになるのには3日程度必要であるため、それまでの間は住民同士で助け合い、お互いに足りないものを補い合いながら生き抜いていく必要がある。少子高齢成熟社会の共通の社会的基盤のようなものが地域共生社会である。地域社会の課題の中で一番大変なものが介護と認識されている。各省庁には互いに協力しながら取り組んでほしい。

椎川　現在、地域社会は力が弱ってきており、縦割りの分業では回らなくなっている。一人ひとりが自分の専門以外のこともすることにしないと生き残れない。その姿勢が初期の介護・福祉で機能する。高度な介護には専門的なケアが必要であるが、その前段の要支援などの段階であれば助け合いで解決することもできるし、そうすることが重要である。仕事のための専門的な介護の知識でなくても、日常的に活用できる知識を身につけることが重要である。

野﨑　お互いの少しの気遣いによって地域の福祉力・持続力が高まる。暮らしの中で、住民が持つ支える力・ケアする力をどれだけ豊かにしていけるかが重要である。

猿渡　誰が発信するかは難しい問題である。例えば行政であると、財政が厳しいから住民に押しつけていると住民に反発される恐れがある。

野﨑　移住という文脈で考えてみても、新しい人を呼び込むことに躍起になるよりも、今ある暮らしをどう高めるかということに取り組まないとうまくいかないのではないかと思っているがどうか。

椎川　UIターンのいずれにしても魅力的な地域でないと人は来ない。魅力的な地域とは、多くのお金を使って楽しいことがあるというよりも、普通の生活が十全でできることが大切であると思う。自分たちができる範囲で、住民一人ひとりの得意分野を把握しておくことで困り事を皆で助け合いながら解決する地域共生社会につながる。

地域共生社会の実現に向けてどのように取り組むか

椎川　鹿児島県鹿屋市の柳谷集落（やねだん）などのように、地方では当たり前のこととして行っている。介護においても、少しでも介護の知識がある人が数人いればできるのではないか。また、自治会や地域が自分で考えることが重要である。国が形を決めてしまうよりも、地域の成功事例を紹介してそれを横断的に普及させていくほうがいいのではないかと思う。

椎川　自然発生的な地域の世話焼きのような存在を自治体がきちんと把握し、そこを通じてうまくいくのが一番よいが、制度にするとそれ自体が価値や枠組みを持つから自由ではなくなる。そのため制度疲労を起こす。ただ、自然発生させるためにどうしたらよいかが問題である。

野﨑　三重県名張市のように地域自主組織に交付金を

活用してもらうことや、長久手市のように住民が条例を考えるといったようなものはどうか。

椎川　それも手法の一つである。そうでないと生まれてこない。

猿渡　災害が起きたとき、住民は自分たちで動かなければならない。最初に制度が入ってくると思考停止する。

椎川　まずは自分たちができることを行い、欠けている部分を制度で補うほうがよい。

猿渡　福祉関係者と住民の間で顔が見える関係を築いていくことが大切である。そのような取組を通じて地域力は高まっていくのではないか。それで住民が自主性を持ち、地域内でのふれあいが生まれ、互助の意識も強まっていく。そのために環境整備をどうするか。

野﨑　行政では地域全体を分野横断的な視点で俯瞰できる人材を育成していくべきだと考えるが、地域活性化センターはどのように取り組んでこられたのか。

椎川　地方の自治体職員の場合、その自治体の出身である場合やそこに住んでいる場合が多く、また、事業で地域住民と関係があるため多くの人脈を持つ職員がいる。人脈づくりは業務命令として取り組んでいるわけではない。また、地域おこし協力隊や集落支援員で補完することもできる。同じ志を持った地域おこし協力隊や集落支援員を雇用し、数人が活動すれば取組が広がっていくのではないか。地域共生社会のモデル構築の交付金のようなものを作って、キーパーソンがある程度自由に使っていくつかのモデルを構築する方法もあるのではないか。専門職の現役は多忙であるため知識、経験のあるOB・OGを活用するのはどうか。

猿渡　専門職が第一線にいるというところを少し変えていければよい。例えば、地域おこし協力隊が地域ごとに伴走的対応をするなどである。まず地域ごとに伴走型として専門職でない人がある程度対応してワンストップでキャッチし、地域で話し合いをし、さらにそこで専門職がオブザーバー的立場で有事の際の対応をするというように取り組むと、課題が地域住民間で解決・検討される。

前神　居場所づくりのためサロンなどを作っているが、目標を設けることはやめたほうがいい。必要なところに作ることでそれが地域力につながり、住民のコミュニティビジネスという新たな生業にもなる。

椎川　地区や集落がすでに交付金を活用しているところは、自分たちで考える癖がついているため取り組みやすい。

猿渡　子ども福祉から高齢者福祉まで考えていくようなプラットフォームが必要である。ネットワーク構築のための課題整理をそこでできればよい。一つ一つの課題がネットワークの中で整理されていくということもあると思う。

前神　岡山県美作市のみんなの孫プロジェクトがそれに該当する。草刈りや電球交換などの困り事の手助けをするが、毎日ではないので結局頼まれるのは話し相手である。今までやってきたことと同じような取組でも若者の感性で行うと成功することもある。

野﨑　そういった地域を少しずつ増やしていくために環境整備をする必要がある。個人が問題意識を持って横につながることでゆるやかなネットワークを構築し活動することが必要であると感じる。地域の主体的な取り組みを後押しするために、これまでと異なる視点の政策が求められていると感じており、地域の実践に寄り添った政策の具体化を一歩前に進めたい。



座談会の様子

平成30年度 地域活性化ガイドブック

事例紹介

事例紹介

生活困窮者自立支援制度の運用による地域共生社会の実現

北海道釧路市

～社会参加による自己肯定感の獲得～

北海道釧路市は、福祉ニーズの多様化・複雑化に対応すべく、庁内各課の横断的連携をはじめ、多機関・多分野協働による包括的な支援システムを構築するとともに、高齢者や障がい者の雇用の場など、地域に必要とされる社会資源の創出を図っている。また、公的な福祉サービスだけでは対応できない生活課題を抱える高齢者・障がい者・子ども等に対し、地域が協働し助け合いながら暮らすことのできる「地域共生社会」の実現を目指している。

1　はじめに

北海道釧路市は、北海道の東部、太平洋岸に位置し、「釧路湿原」「阿寒摩周」の二つの国立公園をはじめとする雄大な自然に恵まれた街であり、東北海道の中核・拠点都市として社会、経済、文化の中心的な機能を担っている。酪農を主力とする豊かな農業、豊富な森林資源を有する林業、そして国内有数の水揚げ量を誇る水産業など、日本の食料基地とも言える地域である。安全・安心で良質な食料の供給体制の形成に努めるとともに、この恵みを与えてくれる自然環境の保全や環境調和型の循環社会実現に向けた取組に注力している。釧路市には、大規模な食品・製薬工場や製紙工場などがあり、地域の主力産業として地域経済の核となっている。これらの地域産業を支えているのが重要港湾釧路港や釧路空港であり、現在整備が進められている北海道横断自動車道（高速道路）の完成により今後、飛躍的に物流機能が高まるものと期待されている。また、特別天然記念物「タンチョウ」や「阿寒湖のマリモ」をはじめとする世界的にも貴重で魅力あふれる地域資源が豊富にある。

本稿では、釧路市における生活困窮者自立支援制度の運用による地域共生社会の実現に向けての取組について紹介する。

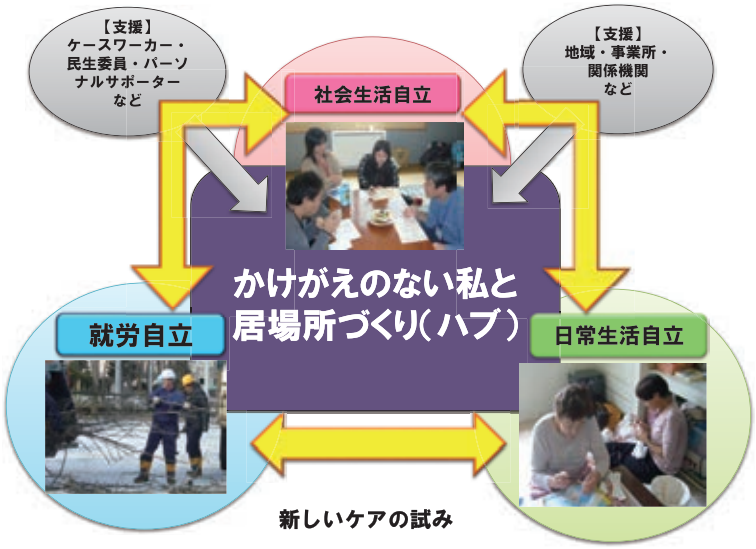
2　取組のきっかけ

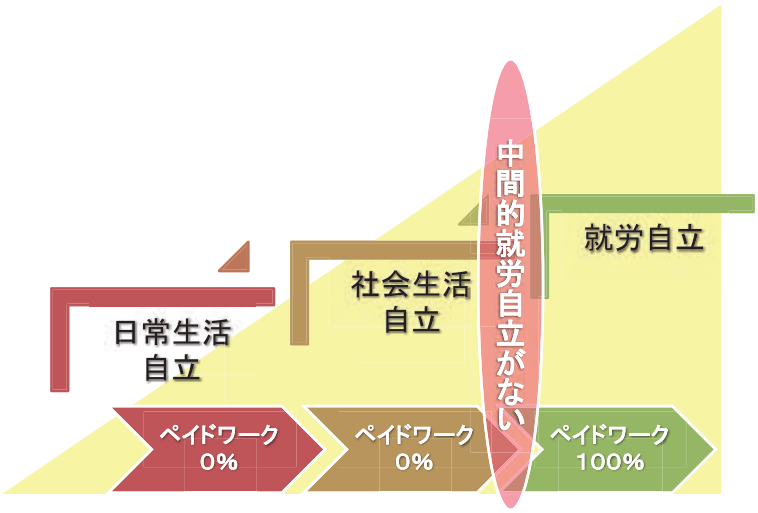
釧路市の生活保護受給率は、平成24年度の5.51%をピークとして平成29年度には5.02%と多少下がったものの、依然として全国平均を大きく上回っている。この原因は、釧路市の基幹産業であった漁業の衰退、平成14年1月に太平洋炭鉱が閉山したことによる失業者の増加、さらには平成20年9月のリーマンショックなどによるものと考えられる。住民約20人に1人が被保護者である今、被保護者の自尊感情を回復し、地域社会の一員として活躍してもらわなければ、まちづくりが成り立たなくなる。この状況に危機感を抱いた釧路市生活福祉事務所は、平成16年度に母子世帯の母親を対象にした自立支援に取り組み、「自立支援プログラム釧路モデル」を構築した。本プログラムは、ただち



漁網の整網作業の様子

に就労困難、あるいはケースワークだけでは就労困難な生活保護受給者を対象に、本人の自尊心・自己肯定感を大事にしながらステージに応じた多様な自立支援をするものである。生活保護世帯や生活困窮者のコミュニケーションや居場所としてのみでなく、お金を稼ぐことができる仕事を作る目的で平成24年度に一般社団法人釧路社会的企業創造協議会（以下「協議会」という）を設立し、釧路市より緊急雇用創出推進事業を受託し、社会的居場所づくりと連動した雇用の創出研究事業を実施した。また、平成25年度には、緊急雇用創出推進事業で創出された事業を実施するため、釧路市より就労移行型インターンシップ事業（漁網の整網事業）を受託し、併せて釧路市と北海道より生活困窮者自立支援相談支援事業のモデル事業も受託した。さらに、厚生労働省社会福祉推進事業である生活困窮者等への中間的就労（非雇用型）の場のモデル創出事業も実施するなどして生活困窮者の自立支援を行っている。





生活保護自立支援プログラム

生活困窮者自立支援制度は、生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、生活保護を受けなくても自立した生活を行うことができるよう支援することを目的としており、生活困窮者自立支援法（平成27年4月施行）に基づき、様々な理由により生活に困窮している住民が誰でも相談できる相談支援窓口を設置し、対象となる市民の自立（経済的自立、日常生活自立、社会生活自立）を図るため個々の状況に応じた支援を行うものである。

3 取組内容

1. 生活保護自立支援プログラム

釧路市生活保護自立支援プログラムは大きくは5つに区分される。まず1つ目は日常生活意欲向上支援プログラムである。これは、日常生活で孤立しがちな母子世帯を対象に、他の世帯との交流や軽作業を通じて、日常生活や社会生活の意欲を向上させることを目的としている。2つ目は就業体験的ボランティア事業プログラムである。これは、無賃のボランティアによる作業を体験することを通じて社会参加や勤労意欲の形成を促すことを目的としている。具体的には、公園管理の作業、介護施設や病院での入所者等の話し相手をす



生活保護自立支援プログラムの様子

る業務、アイススケート場の整備作業などである。3つ目は就業体験プログラムである。これは、就業体験を通じて、就労に対する意識の啓発や自信の回復を図ることを目的としている。受入先としては障がい者授産施設などがある。4つ目は就労支援プログラムである。これは、就労意欲の高い人を対象に、早期の一般就労を目指すものである。釧路市嘱託職員である就労支援員のサポートや、福祉事務所とハローワークの連携によって職業訓練や資格取得などを支援するプログラムのほか、インターンシップへの参加による勤労習慣の回復を目指す就労移行型プログラムなども含まれる。5つ目はその他プログラムである。これは、多重債務者やDV被害者のための支援プログラム、成年後見人制度の活用プログラム、保護世帯の子どもを対象とした勉強会などである。

釧路市は、主に就業体験的ボランティアプログラムに基づく各種ボランティア作業を中間的就労と位置付けている。中間的就労とは、それぞれが抱える様々な事情により、現状では一般就労が困難な被保護者のための訓練場であり、将来的に一般就労を目指しうる被保護者にとっては就労意欲の維持・向上機能を有するほか、心身両面の健康増進、他の参加者や支援者とのコミュニケーションを通じた社会参加意欲の向上なども期待できる。また、中間的就労を通じて、働くことによる自己肯定感の獲得にもつながる。これらの自立支援プログラムは、就労支援と日常生活・社会生活支援との並列関係を踏まえながら総合的に実施していくことが重要である。保護状態からすぐに就労支援に結び付け、短期間で保護廃止という成果を獲得することを目的とするのではなく、被保護者の心身状態を勘案しながら本人の希望や必要に応じて、各被保護者に合った自立プロセスを考えていく点が特徴的である。

中間的就労支援の取組の一つが漁網の整網作業である。漁業は釧路市の基幹産業であるが、その下支えをしている漁網業界の現場（整網作業）では高齢化が進行し、担い手不足により業界の存続が危惧されている。新たな担い手が不足している大きな要因は、作業の習熟度が上がらないと一定の収入が得られないことである。一方、整網作業は機械化することが困難であり、今後も手作業に頼らざるをえないことから中間的就労自立の場として整網作業に取り組み、同時に担い手不足という問題解決を図ることとしたものである。

2. 音別ふき蕗団の取組

釧路市西部の音別地区は、かつては炭鉱が存在し1万人程度の人口を有した時期もあったが、炭鉱の閉山により酪農と林業が中心となった。平成17年に釧路市との飛び地合併をした時には人口2,800人程度であったが、その後1,800人程度まで減少した。そこで、地域資源である秋田蕗を活用した地域活性化を目指し、住民が主体となって平成29年5月に「一般社団法人音別ふき蕗団」を設立した。活動の担い手は高齢農家や障がい者、生活困窮者を中心に構成されており、協議会がバックアップしている。福祉の受け手である高齢者や障がい者は働く必要がないという常識を覆し、地域のコミュニティ再生と働くことによる自己肯定感を得ることができる場を作っていくために活動している。

活動内容は、主として計画、栽培・加工、販売・広報活動の3つである。まず1つ目は計画である。計画・方針決定のため、2か月に1回地域資源づくりを狙いとした音別部会を開催し、立場や年齢の異なるメンバーが集まり、ビジョン実現に向けた取組の進捗状況や不足事項を確認し、誰がやれば解決できるかを相談している。2つ目は栽培・加工である。蕗は低農薬で栽培しており、およそ50トンの収穫が可能であり、栽培した蕗を地元企業に納入することで企業の収益にも貢献している。3つ目は販売・広報活動である。現在はおんべつ振興協会が主催する「蕗まつり」を中心に生の蕗を販売している。音別の蕗の「音」の文字にちなんで、フッキーズという音楽ユニットを結成して蕗まつりでライブを開催するなどして音楽による地域住民との一体感の醸成を目指した。

今後、日本財団の「わがまち基金」の助成を活用しながら、「ふきで音別町が有名になり、若い人から年



蕗の収穫の様子

配の方まで、どんな人も自信を持って、イキイキと暮らせる」というビジョンの実現を目指している。また、住民主体で商品開発と販路開拓を行い、音別ブランドづくりに取り組んでいる。

3. みはら・かがやき食堂の取組

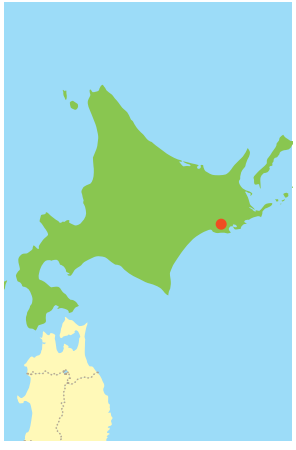
平成28年5月から毎月1回、釧路市内の美原地区のコミュニティセンターで「みはら・かがやき食堂」という地域食堂が営業している。地域食堂とは、安価な食事を提供しながら、住民の居場所や交流の場所をつくる非営利の住民活動である。「食堂を」と声をあげたいちりんネットワークという住民組織に加え、コミュニティセンターの指定管理者である企業や社会福祉協議会、協議会で実行委員会を組織し運営している。月1回250食程度を提供しており、利用者は成人が6〜7割程度、子どもが3〜4割程度である。また、食堂の営業に加えて、併設の体育館では体幹トレーニングや市内の大学生による子どもたちのための学習支援なども行われ、地域住民同士の交流の場となっている。この交流により地域の困り事や課題を話し合う機会が確保され、暮らしやすい地域を住民自らが創出することを目指している。また、この取組に影響を受けた寺の住職がおてら食堂を始めるなどの波及効果も生じている。



みはら・かがやき食堂

4 課題と展望

協議会が行っている事業の一つに自立相談支援事業がある。相談窓口である「釧路市生活支援センターくらしごと」では、仕事が見つからないこと、家族に関する悩み、相談窓口が分かりにくいなど、困りごとの相談に対応している。相談員が一人ひとりに寄り添いながら、生活困窮者の生活や就労に関する相談に応じ、個々の状況にあったプラン作成等を行い、自立した生活に向けた支援を行っている。しかし、「助けて」と言えない、相談したくてもできない、あるいは相談しない困窮者が一定数存在している。個別支援だけでは限界があるため、「人と人とがつながり合う」「ちょっとした困りごとを相談・解決できる」「誰でも安心して過ごせる」場としての地域コミュニティの維持または回復、創造など、全世代にわたる交流の機会確保に向けた地道な努力の積み重ねが必要となる。自主的に地域活動を行おうとする人材を一つの社会資源と捉え、その人材を核とした部会活動を通じて、地域住民が互いに顔の見える関係を築き、個人が家庭や地域、社会のなかで適性・能力を活かして何らかの役割を果たし、自身の自己肯定感、自尊心を育むことが求められる。こうして社会的孤立を防止しつつ、住民同士が支え合えるようになるという好循環を生み出す地域共生社会の実現に寄与することが期待される。



地域の概要 北海道釧路市

人口：170,627人（平成30年9月末現在）
面積：1,362.92㎢

●連絡先

一般社団法人釧路社会的企業創造協議会
TEL：0154-25-0288

事例紹介

秋田県大潟村

農業が紡ぐ地域の連携

～「農福連携」による誰もが生き生きと暮らせる村づくり～

近年、福祉に対する住民のニーズは複雑化・多様化しており、単独の機関では十分に対応できない、いわゆる「制度の狭間」に位置する問題をいかに解決するかが課題となっている。こうした状況の中、「農福連携」という言葉が注目され始めている。「農業」と「福祉」が連携して行われる取組は、農業と福祉双方の課題を解決する方法として近年注目を浴びており、福祉側のみならず、農業・農村の現場にも拡大している。

今回は、基幹産業である農業を活かして、誰もが生き生きと暮らせる村を目指す秋田県大潟村での取組について紹介する。

1　はじめに

秋田県大潟村は、秋田県の西部、男鹿半島の東側に位置する人口3,000人余りの村で、秋田市中心部から車で約1時間のところにある。東京のJR山手線（周囲34.5km）よりも大きい周囲52kmの堤防に囲まれたこの村は、総面積の約70%が農地である。住宅や公共施設などがある居住地域は、唯一村西部に1カ所あるだけである。

この地には、かつて琵琶湖に次ぐ日本第2位の広さを誇る湖沼で70種を超える魚介類の宝庫だった八郎潟があった。昭和32年、国は戦後の食料不足の解消を目的に「日本農業のモデルとなるような生産及び所得水準の高い農業経営を確立し、豊かで住みよい近代的な農村社会をつくる」という方針を掲げ、オランダの技術協力を得て八郎潟の干拓事業に着手した。7年後の昭和39年に新生の大地が誕生すると、全国から村名を公募した。応募作品の中から将来への大きな理想と躍進を込めて「大潟村」と命名され、入植した6世帯14人から村の歴史が始まった。

開村以降、全国各地から589人が入植し発展を続けながら、大規模な機械化農業による食糧生産基地としての使命を担い、平成26年に開村50周年を迎えた。現在も大規模な稲作を中心に大豆・小麦などの土地利用型作物のほか、カボチャやタマネギ、メロン、花きなどの高収益作物の栽培にも力を入れている。

農業振興の一環で観光振興にも取り組んでおり、環境省選定「かおり風景100選」に選ばれた11kmにわたる「桜と菜の花ロード」は風光明媚で人気がある。平成23年には隣接する



広大で肥沃な大地が広がる大潟村



桜と菜の花ロード

男鹿市とともに「男鹿半島・大潟ジオパーク」として認定され、男鹿半島や八郎潟の形成過程、そこで営まれる農業や生活、文化などを間近で感じることができる。また、宿泊施設も充実し、東京五輪ボート競技デンマーク代表チームの合宿誘致に成功している。

2 取組の経緯・きっかけ

村では、以前から高齢者が安全で安心して暮らせる村づくりを目指し、保健・福祉・介護の充実を図るための施策を推進してきた。しかし、全国的に進む少子高齢化はここでも例外ではなく、高齢者世帯の増加が目立ち、社会的に孤立した高齢者の引きこもりや、認知症による徘徊などこれまであまり見られなかった課題が発生するようになってきた。高齢化率は、秋田県内の自治体の中では低い水準で推移してきたものの、平成27年現在の高齢化率は30.90%で、全国平均の26.60%を上回っている。今後しばらくは30%程度で推移すると見込まれるものの、65歳以上の中でもより高齢な住民の割合が増えていくことが予想されている。

そうしたことから、村は、高齢者がこれまで住み慣れた地域で安心して暮らせる村づくりを目指し、福祉関係をはじめとする様々な団体等との関係を密にして、高齢者の社会参加や生きがいづくり、健康づくり、介護予防に繋げるとともに、彼らの豊富な知識と経験を地域に還元していくようなきっかけづくりが必要と考えた。

また、障がい者を取り巻く環境がめまぐるしく変化する中、村では平成25年3月に策定した「大潟村障がい者計画（平成30年3月に次期計画策定）」において、全ての人がともに暮らせる地域社会の実現のための施策に取り組むこととした。さらに村では、障がい者が可能な限り地域の中で暮らせるような自立支援を検討するとともに、階段の段差などの「物理的なバリア」や情報・コミュニケーションなどの「文化・情報面のバリア」の除去に努め、その人の能力が可能な限り発揮され、より豊かな生活ができるような環境を整備する必要があるとしている。

これらの現状に加えて、村の社会福祉協議会（以下「社協」という）と地域福祉活動計画のアドバイザーである文京学院大学の中島修准教授より、これからの地域福祉において重要となるのは「総合相談」と「権利擁護」であるとの助言を受けた。

以上のことから、村と社協は、住民が主体的に活動することで地域が一体となって課題を解決する仕組みづくりを模索し始めた。具体的には、複合的な生活課題を抱える住民に医療・介護・福祉など各分野が単独で対応するのではなく、連携して包括的に対応していくことと、地域づくりの一環として基幹産業である農業を活用しながら、様々な地域住民や企業・団体などが連携して地域の諸課題の解決を目指そうというものである。

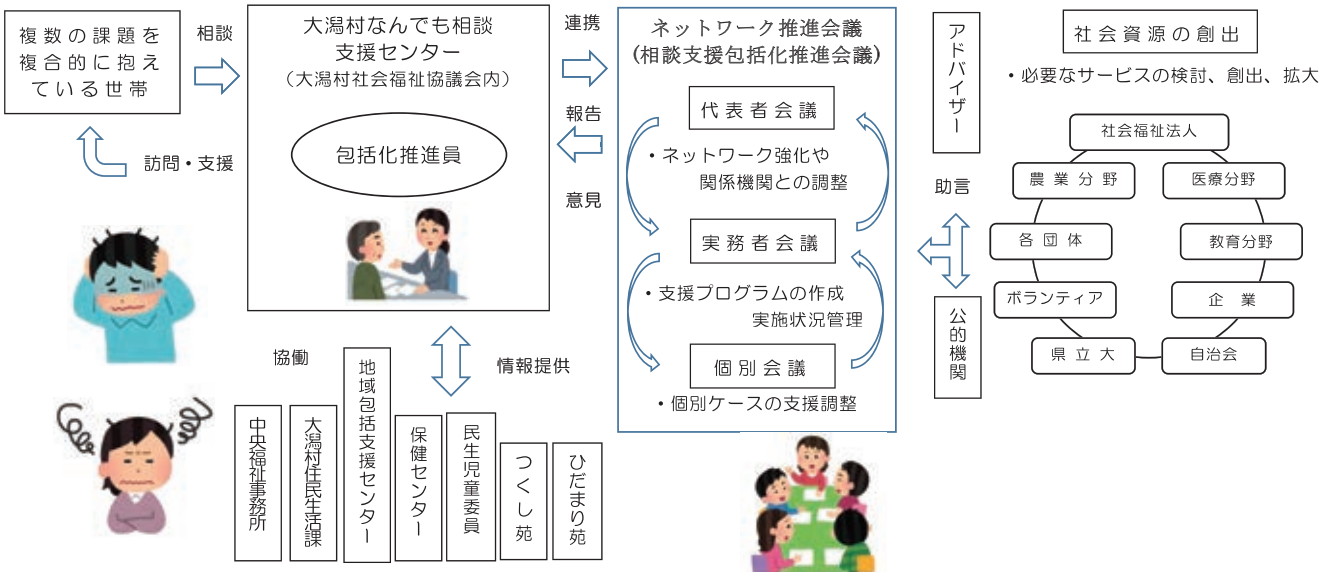
そうした地域づくりを実現するため、村は厚生労働省所管のモデル事業「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」の採択を受け、平成28年度から村のオリジナリティを表す「農福連携」をキーワードに「大潟村農福連携包括的支援システム構築事業」を実施することとなった。

3 取組内容

(1) 相談支援包括化推進員の配置

村は平成28年度に社協内に「大潟村なんでも相談支援センター」（以下「相談支援センター」という）を開設し、相談支援包括化推進員（以下「包括化推進員」という）と呼ばれる専門職員を3名配置した。彼らは、単独の機関では十分に対応できない、相談者が抱える複合的で複雑化した問題を的確に把握するために配置されている。そして福祉、保健、医療など各制度の相談支援機関を総合的にコーディネートしながら、障がい者、高齢者、生活困窮者、子育て世帯などが抱える様々な課題を解決していく。

この相談支援センターが設置されたことにより、相談者は複数の相談機関に行かなくても、福祉をはじめとする生活全般にわたる多様なニーズや複雑な悩みを総合的かつ円滑に相談できるようになった。この仕組みによって、いわゆる「たらい回し」の回避のみならず、包括化推進員が相談者本人が抱える課題と世帯全体が抱える課題を一度に把握することが可能になった。社協や地域包括支援センター、保健センター、その他社会福祉施設など様々な機関と連携しながら地域全体で相談者の迅速なサポートに努めている。開設から平成30年10月末まで70件の相談があり、そのうち11件が支援を受け、終結した。



大潟村農福連携包括的支援システム構築事業の概要

(2) ネットワーク推進会議の開催

包括化推進員は、月に一度又は必要に応じて相談支援包括化推進会議（ネットワーク推進会議）を開催する。ここでは、行政、社協、地域包括支援センター、保健センター、民生児童委員、社会福祉施設など多機関・多分野の関係者が集まって、相談者の実情に応じた支援が包括的に提供されるよう必要な調整をしたり、各機関が抱える課題の共有や地域住民の福祉ニーズの把握、地域に不足している社会資源の創出について情報交換などをしている。

(3) 住区活動や企業・法人との連携

住民の居住地域は現在21の住区（自治会）で構成されており、開村以来、住民活動は概ねこの住区単位で活発に行われてきた。住区ごとに設置されている花壇に村の花であるサルビアを植えたり、住区周辺の防災林の草を刈ったりといった景観形成活動も実施している。

また、村では園芸福祉活動として、平成17年度から秋田県立大学の神田啓臣准教授監修のもと、村の特別養護老人ホームひだまり苑の入所者にバケツ田んぼやじゃがいもの栽培・収穫などを体験してもらっている。この取組には、ひだまり苑を管理運営をしている社会福祉法人正和会の職員や、社協職員、老人クラブ、秋田県立大学生などがボランティアとして協力しており、ひだまり苑の入所者の身体機能の維持や生きがいづくりのほか、地域の元気な高齢者の活躍の場の創出や多世代交流の促進など様々な効果をあげている。



ネットワーク推進会議の様子

(4)「農福連携ファーム」の整備

村では、地域福祉計画において「一人ひとりの個性かがやく ふれあい豊かな やさしい地域づくり」を基本理念とし、みんなが生き生きと元気な「日本一元気な長寿村」を目指しており、基幹産業である農業を活用した住民の自立支援や生きがいづくりにも力を入れている。

その核となる取組の一つとして、社協は平成30年度、障がい者の就労支援に向けた農場「農福連携ファーム」を整備した。これまで未利用だった村有地約1.6ヘクタールを村から借り、村の補助金を活用して開墾した。これに先立ち、社協と農家で「農福連携ファーム実行委員会」を立ち上げ、農協や秋田県立大学のアドバイスを受けながら1カ月ほどかけて約50アールの畑を作り、5月にカボチャの苗約1,500本を植えた。定植と手入れ、収穫は村内の障がい者福祉施設「大潟つくし苑」の利用者や高齢者が担当し、9月末までに延べ90人が農作業で汗を流した。収穫したカボチャは大潟つくし苑で乾燥させた後、農協に出荷したり、つくし苑での菓子



農福連携ファームでのカボチャの定植の様子

作りの材料とした。

これまで大潟つくし苑では、クルミや枝豆などを使った菓子の生産・販売といった施設内就労に加え、平成26年度から秋田県立大学と提携して農業の就労実習を行うなど利用者の自立支援を見据えた施設外就労を行ってきた。農福連携ファームでの就労は住民と交流しながらの農作業となるので、障がい者にとって意欲の向上に繋がるなど良い刺激になっている。

また、カボチャの生産については、①受粉や芽掻き、収穫など手作業が多く人手と手間が必要である、②米などと比べて比較的収益性の高い作物である、③市場での評価が高く引き合いが多いため販売環境が整っている、といった特徴が挙げられる。このため社協では、カボチャの生産が障がい者や生活困窮者の自立支援に繋がるとともに村産カボチャの生産量増加にも貢献できると考えた。また、この取組により農協やカボチャ生産組合が自発的に栽培指導を行うなど、福祉以外の分野からもボランティアの動きが生まれている。

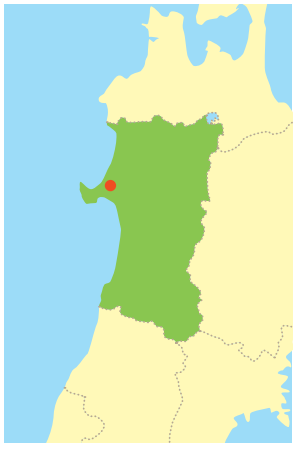
4 課題と今後の展望

一般的に「農福連携」とは、障がい者が農業に従事することで、生産者の担い手不足と福祉における障がい者の就労機会の確保という農福両方の課題の解決を図る取組のことを指す。しかし、大潟村では農福連携ファームが地域コミュニティの拠点となり、農家や障がい者、高齢者、農協、福祉施設など様々な人や団体がプレーヤーとして関わっていく仕組みを構築した。

農福連携ファーム実行委員会では栽培面積の拡大やカボチャ以外の作物の生産にも取り組む予定であり、いずれは補助金に頼らず自立していきたいと考えている。将来的には栽培・収穫・販売で得た収益で全ての経費を賄うことが理想である。そのためには、多様な作物を栽培し周年農業にするなど、生産性の向上と農地のフル活用に向けた取組を検討する必要も出てくるだろう。

また、先述した相談支援センターには、家に引きこもりがちな住民の家族や農業をリタイアした高齢者の社会参加に関する相談もあり、引き続き取り組むべき課題として、①相談支援センターとの連携の強化、②高齢者や引きこもりの住民の地域参画、③農業をリタイアした高齢者の知識や経験の活用機会の拡大、④住民同士の助け合いやボランティア意識のさらなる醸成、などが挙げられる。

今後は、農福連携ファームが住民に対して継続的に就労や雇用の機会を提供するとともに、住民自身も地域活動や農作業に携わることにより、気軽に交流できる居場所として地域に根付き、さらなる福祉の充実に寄与していくことが期待される。



地域の概要 秋田県大潟村

人口：3,185人（平成30年10月1日現在）
面積：170.05㎢

●連絡先

大潟村住民生活課
TEL：0185-45-2114　URL：https://www.ogata.or.jp/index.html

大潟村社会福祉協議会
TEL：0185-45-2840　URL：http://member.ogata.or.jp/~syakyo/

事例紹介

自助・共助のための地域減災リーダー育成

山梨県韮崎市

～地域住民が主体となる減災を目指して～

韮崎市は、地域の防災・減災力を高めるために、地域減災リーダーの育成事業に力を入れている。地域の中で防災・減災に関する知識を持つ住民を育成して、最低3日間は生き延びる力を身につけるためである。災害時に地域住民自らが考え、行動し、お互いに助け合う自助・共助の力を高めるために実施している韮崎市の取組を紹介する。

1　はじめに

韮崎市は、山梨県の北西部にあって、周囲を南アルプス市、北杜市、甲斐市と接している。11世紀頃、源氏の一族である新羅三郎義光が甲斐の守護となり、その次男である信義が武田の姓を名乗ったことから、武田家発祥の地とされている。また、平成26年6月に南アルプスがユネスコエコパークに登録されるなど、自然と文化に恵まれた地でもある。人口は、昭和55年度以降、増加傾向が続いていたが、平成17年度の約3万4千人をピークに減少に転じている。現在は企業誘致などによって、電気機械、はん用・生産用機械、金属製品、機械製品、輸送用機械等の第2次産業が主力産業となっている。一方で、果実や稲作などの農業生産も盛んであり、活力あふれるまちづくりに挑戦している。

釜無川と塩川という二つの急勾配な一級河川があり、歴史的に見ても洪水が発生している地域である。周囲の急峻な山々には支流も多く、釜無川右岸を南北に走る活断層を震源とする地震や東海地震などの自然災害の発生が危惧されている。昭和34年8月14日の水害では、死者行方不明者20名、流失家屋51戸、半壊42戸、全壊31戸、床下浸水1,461戸の被害が発生している。

2　取組のきっかけ

平成23年3月に発生した東日本大震災を契機として、国は防災から減災への転換を復旧・復興対策に組み入れた。これまでは、公助を原則に行政が主体となって防災計画に従った訓練や災害後の初動対応、復旧支援対策を行う「防災」が主な対策であった。東日本大震災以降、自助と共助を原則に、平時に住民や企業が主



韮崎の観光名所「わに塚のサクラ」



韮崎市街と河岸段丘

体的に防災訓練や避難行動マニュアル、備蓄品などの整備に取り組む「減災」が対策の中心となってきた。

韮崎市では「万が一、災害が発生した場合であっても、数日間は自分たちでしのぐ力を身につけ、家庭や地域の被害を最小限に抑える」という考えに基づき、平成24年3月に韮崎市減災力の強いまちづくりを宣言した。日頃から自主的な減災に取り組み、市民の力を結集して、災害に対する自助、共助の精神を高めようとするものである。この宣言に則り、自主防災組織の強化に力を入れながら、様々な施策に取り組んでいる。

3 取組内容

韮崎市では、自助・共助の力を高めるために、次の4つの事業に取り組んでいる。

(1) 地域減災リーダー育成事業

災害が突然発生した場合、公的機関も被災するため、市の職員が対応できる範囲には限界がある。そのため、地域の中で防災に関する知識を持つ者を育てることで地域の防災力を高めて、自助・共助により最低3日間は生き延びる力を身につけることを目的に、平成24年度から地域減災リーダーの育成を始めた。地域減災リーダーの役割は、災害発生時や防災訓練時などに地域の中核として活躍することである。

この事業は、減災研修基礎、普通救命基礎、家庭の減災力応用、地域の減災力応用、避難所運営の5つの講座を受講し、試験に合格したものを韮崎市が地域減災リーダーとして認定するものである。

各講座は1時間30分程度で、以下の内容を学ぶことができる。

①減災研修基礎

防災と減災の違いとは何か、減災リーダーとは何かなど広く減災の知識を学ぶ

②普通救命基礎

AEDの使用方法の実習など救命に必要な応急手当を学ぶ（消防本部が実施）

③家庭の減災力応用

命を守る、家族を守る、財産を守るなど、いざという時の備えを学ぶ

④地域の減災力応用

自主防災組織の活動を活性化させるためのリーダーとしての資質、地域コミュニティの活動の活性化について学ぶ



地域減災リーダー育成講座の様子

⑤避難所運営

避難所の開設方法と運営のマニュアルについて学ぶほか、人と物の動線を学び、実際の指定避難所の図面を使ったワークショップを行う

現在は、多くの人がこの講座を受講できるようにするために、5つの受講コースを設けている。①通常コース（すべての方を対象に平日夜間や休日に実施）、②高校生コース、③消防団員コース、④2日間集中コース、⑤地区出前塾コースの中から、受講者が最も受講しやすいコースを選択する。事業開始当初は、①通常コースのみで実施していたが、東日本大震災から日が経つにつれ、災害への意識が薄れ、受講者が減少していったことなどから、現在のように様々なコースを設け、受講しやすい環境づくりを行った。市は、⑤の地区出前塾コースを今後の中心としたいと考えている。行政が出向いて、講座を実施した方が、効率的に数多くの住民が地域の減災リーダーになれるからである。このように、様々な受講コースを設定し、住民が参加しやすい環境を整えた結果、平成30年9月末現在で514名が地域減災リーダーとして認定されている。

この取組は、平成30年9月18日に東京で開催された「地域防災を担う人づくり国際シンポジウム」（公益財団法人日本消防協会主催）の中で、市町村を代表する取組として取り上げられた。また、この講座の講師を務める特定非営利活動法人減災ネットやまなしが、「平成30年度防災功労者防災担当大臣表彰」（内閣府）を受賞するなど、地域減災リーダー育成事業は、各方面



地域減災リーダーによる家具の固定



特定地区総合防災訓練

から非常に高い評価を受けている。

(2) 家具類固定化サービス事業

平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災では、死者の約7割が、家屋倒壊や家具類の転倒落下で亡くなっている。命を守るためには、家具類を固定し、家の中の減災力を高めることが重要である。韮崎市では、平成29年度から地域の減災力を高めるために、公民館や独居高齢者宅、介護認定者などの要配慮者が生活する家などを対象に家具類固定化サービス事業を開始した。寝室にあるタンスや居間にある液晶テレビや掛け時計など危険度の高い場所を中心に、市が家具類の固定に係る材料費を負担し、地域減災リーダーが無償で家具類を固定している。

この事業は地域減災リーダーの平時でも地域に貢献したいという思いから始まった。地域減災リーダーは、災害発生時や防災訓練で、地域の中心として活躍することが見込まれていたが、平時に活躍できる場が少なかった。地域減災リーダーの意見を市の施策に反映させ、平成29年度は3町で家具類の固定を実施し、33名の地域減災リーダーの協力により、90個の家具類を固定することができた。

地域減災リーダーの認定が増えていけば、別の地域でも家具類固定化サービスが実施できるようになり、地域の減災力の底上げになることが期待されている。

(3) 特定地区総合防災訓練

市の指定避難所である小中学校から毎年1カ所を選





（上）地域減災マップの作成に係るワークショップと
（下）フィールドワーク

定し、その施設を利用する住民と、施設管理者（学校・教育委員会）の合同防災訓練を実施している。訓練で大切にしていることは、地域住民が主体となって避難所を開設、運営することである。市民だけで円滑に運営ができるように、事前に地区長や学校関係者、スタッフと3回の会議を実施している。ひとたび災害が発生すれば、必ずしも市の職員が避難所の開設や運営に携わることができるとは限らない。本訓練は、実際の災害時をイメージし、原則として市の職員は指定避難所を訪れない形で行っている。そのため、いざという時に指定避難所を使う住民が、主体的に避難所を開設し、共助体制で運用する訓練となっている。

訓練内容は、①介護認定者などの要配慮者の避難訓練、②地区住民の一斉避難訓練及び避難所の開設訓練、③防災・減災対策に関する研修会、④地区住民と学校関係者による避難所施設利用に関する合意形成である。特徴的な取組である施設利用に関する合意形成では、地区長と学校関係者、教育委員会、市の4者で施設の利用方法について合意形成をするワークショップを行う。学校施設のうち使って良い場所といけない場所を明確にし、ごみの集積場所、遺体安置場所、ペットの配置場所等について、実際の図面を見ながらグループに分かれて検討する。ここで検討された施設の利用方法に基づき、実際の災害時に円滑に行動できるように、学校長と地区長との間で施設利用に関する協定を結ぶ。協定を結ぶことにより、学校長や地区長が代わっても施設の利用方法が引き継がれ、地域の減災力を維持、継続していく工夫がなされている。

本年度から、過去に訓練を実施した指定避難所に対してフォローアップ訓練も実施しており、活動の幅が広がっている。

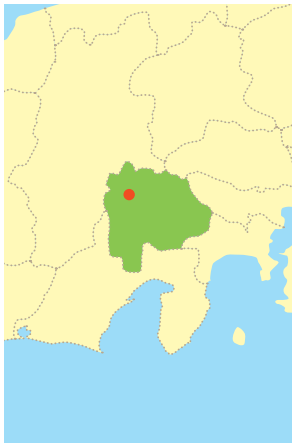
(4) 地域減災マップ作成事業

韮崎市では災害時に家庭や自治会内の被害を最小限にすることを目的に地域減災マップの作成をしている。市が作成しているハザードマップでは広域すぎて安全な避難経路まではわからないため、地域住民が実際に地域を歩いて回り、自分の住んでいる地域の身近にある危険な場所や避難場所を地図上にまとめる。まず、対象地域の参加者はマップを作成する目的と作り方を学び、グループを編成して小地区ごとに一時避難場所Zから指定避難場所までの避難経路を観察して情報を収集する。情報収集の結果をもとに、地図上に独自の避難ルートや災害時の初動マニュアル、緊急時の連絡先を盛り込み、マップを作成する。マップの完成後は対象地域の全戸に配布している。公民館など地域の方が訪れる場所にも掲示し、地域の誰もが確認できるようにすることで、平時から防災、減災の意識醸成につなげている。参加者は「普段は何気なく歩いていて気付かないが、意識して歩くと危険な場所が多い」など、数多くの気づきがあったという。平成28年度から取組を始め、年に2～3地区で実施している。

課題は、積極的に地域減災マップの作成に取り組む地区をどう増やしていくかである。行政からマップの作成を押し付ける形になっては意味がない。地域減災リーダーが積極的に取り組むことで、地域住民が減災の意識を持ち、主体的なマップ作成につながる。

4 今後の課題と展望

減災マップの作成や家具の固定サービスなど減災を進めていく上で共通する大切なことは自助・共助に対する住民の意識をいかに高めていくかである。地域減災リーダーが増えてきたことや、全国で災害が頻発していることから災害に対する地域住民の意識は高くなってきている。一方で、災害時に住民が自ら動いて、共助することが必要であるという意識までには至っておらず、災害時には市が何とかしてくれると思い、市が指示しないと多くの地域住民は動かないというのが実態のようである。実際に災害が起きれば、行政の手が回らず、住民自らが自主的に避難所を開設、運営していかなければならない場合もある。緊急時に、住民自身が判断して行動できるように、市が平時から防災に関する知識の提供や災害時に自発的に行動する意識付けを継続していくことが必要になる。行政頼みの意識を克服することが真に地域の防災・減災力を高めることにつながる。住民が自助・共助に関する意識を高めるためには、地道で継続的な取組が必要である。韮崎市では消防団などと協力しながら防災訓練やパトロールの中で住民に自助・共助の大切さを伝えている。さらに、広報や地区回覧、地区長連合会、自主防災組織連絡協議会でも自助・共助について周知するなど、自助・共助の意識づくりに力を入れている。地域減災リーダーを育成しながら、地域住民に自助・公助の大切さを伝える取組が実を結び、災害時に地域住民が自ら考え、行動できる地域になっていくことが期待される。



地域の概要　**山梨県韮崎市**

人口：29,858人（平成30年10月1日現在）
面積：143.7㎢

●連絡先

韮崎市総務課危機管理担当
TEL：0551-22-1111（内線339・399）　FAX：0551-22-8479
MAIL：soumu@city.nirasaki.lg.jp

事例紹介

長野県飯田市

「ムトス」の精神による住民自治

～飯田市を舞台に展開するまちづくり～

長野県飯田市では、住民が地域社会に主体的に参画する仕組みが構築され、行政との協働によるまちづくりが行われており、住民自治の意識の醸成・向上にも寄与している。今回はその仕組みや活動事例を紹介する。

1 はじめに

飯田市は、長野県の南部に位置する人口10万人余りの市で、伊那谷と呼ばれる日本最大の谷地形の中にある。諏訪湖から太平洋へ注ぐ天竜川が市の中央を南北に流れており、東に南アルプス（赤石山脈）、西に中央アルプス（木曽山脈）がそびえ、市域の標高差は最大で2,700メートルを超える。天竜川沿いには水田が、段丘や扇状地には果樹園が散在しているほか、日当たりの良い傾斜地には段々畑が点在するなどの、豊かで美しい自然や景観を有し、四季の変化に富んでいる。

古くから三州街道、遠州街道などの陸運や天竜川の水運に恵まれた交通の要衝として栄え、養蚕や水引などの伝統産業を中心に発展してきた。現在では、先端技術を導入した精密機械や電子光学、航空宇宙産業をはじめ、漬け物、味噌、酒などの食品産業や柿、りんご、梨などの果物栽培を中心とした農業も盛んである。

また、「りんご並木と人形劇のまち」としても知られる飯田市は観光資源も豊富で、天下の名勝と謳われる天龍峡をはじめ、天竜川の川下り、元善光寺、信仰の山として市民に親しまれる風越山などが有名である。近年では体験教育旅行や、グリーンツーリズム・エコツーリズムの取組などが全国から注目されている。



飯田市街と南アルプスを望む



特産品の市田柿（干し柿）

2 取組のきっかけ

飯田市は、昭和12年の市制施行以来6度の合併を経て現在に至っている。元来、自治会活動を超えた地域づくり活動が活発に行われており、昭和31年に7カ村と合併した際には、市のあり方について多くの議論が交わされ、村意識からの脱却、きめ細かな行政サービスの維持など様々な意見・要望が出された。その結果、市の行政機構については旧村単位に市役所の支所と公民館を置くこととされ、以後の市政運営・住民サービスの展開の土台となってきた。従来の自治組織も市の行政機構に対応するかたちで組織され、それぞれが関連し合いながらも独立して存在し活動していた。

しかし、市域が拡大するとともに様々な課題が浮き彫りになってきた。①人口減少や少子高齢化に伴う地域力の低下、②価値観の多様化に伴う地域への愛着の希薄化、③地域の担い手不足、④地域づくり活動を担う役員の負担の増大、⑤地域活動団体の連携や情報共有の不足、などである。また、地方分権

の進展や財政難、昨今の行財政改革に伴う行政職員の削減等も相まって、住民主体のまちづくりを実現していく必要性がより一層増した。

そこで市は、地域自治のあり方を改めて見直し、住民自らができることから行動し、積極的にまちづくりに参加する「ムトス」の精神を次の世代へ受け継いでいくこと、引き続き住民自治を基盤とし、その上で、行政の団体自治機能を強化しながら、住民と行政の協働による地域経営・地域振興をさらに進めることを決意した。なお、「ムトス」とは広辞苑の末尾に出てくる「んとす」を引用したものであり、飯田市における地域づくりの合言葉で「～しようとする」という意思・意欲を表す言葉である。市議会主催の市民会議を経て平成18年9月に自治基本条例が制定され、「ムトス」の精神や住民と行政の協働、地域自治によるまちづくりの推進が明確に盛り込まれた。

3　新たな地域自治組織制度の導入

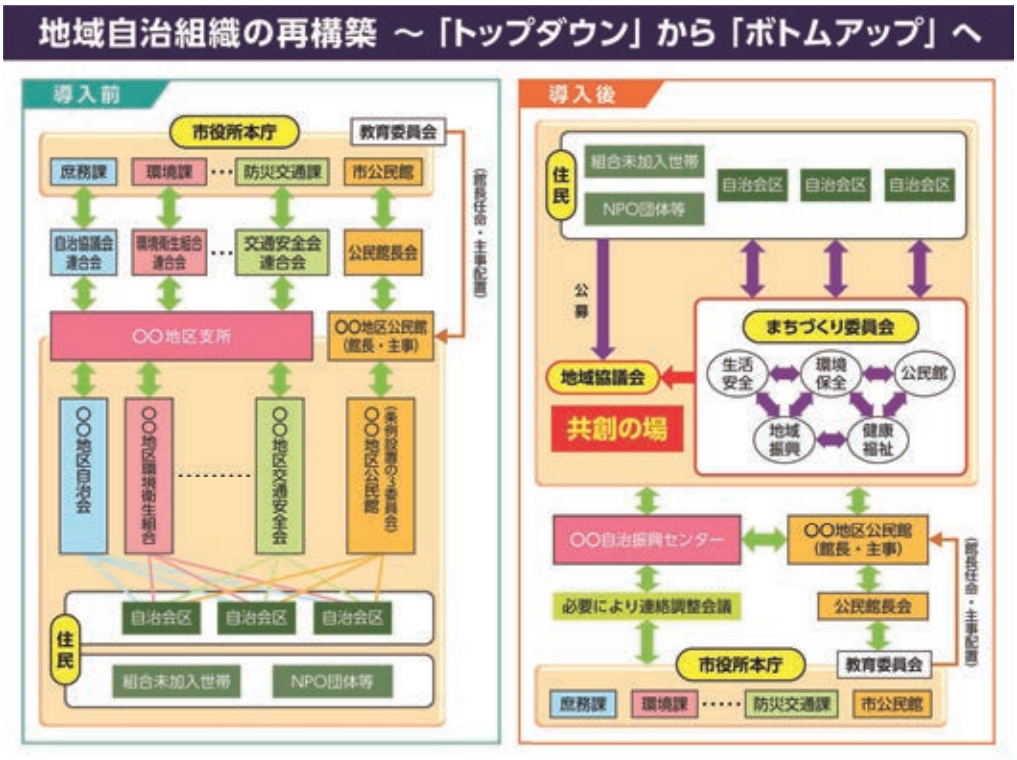
平成19年4月、飯田市は自治基本条例の施行にあわせて新たな地域自治制度を導入した。その体系は、行政組織である「地域自治区」と住民組織である「まちづくり委員会」からなり、①住民主体・行政協働による住民自治の拡充、②住民の発意・企画による個性豊かな地域づくりの推進、③「自治振興センター」を拠点とする住民の意向を踏まえた住民に身近な事務・事業の実施、④行政関連組織と行政の支援・協働体制の再構築と住民主体の総合的な地域づくりの推進、⑤自治活動組織、行政関連組織の役員の負担軽減と人材育成を主な目的としている。

（1）地域自治区

●旧村単位の自治振興機能を重視した行政機構

「地域自治区」は、地方自治法第202条の4の規定に基づいて市町村が区域内の地域に設置することができる行政組織である。地区内に居住する全ての住民で構成されており、飯田市では市内全20地区、すなわち昭和31年の合併前の旧飯田市の5つの地区と昭和31年以降に合併した旧15町村の区域に1つずつ設置されている。それぞれの地域自治区には、市役所の旧支所から名称変更した「自治振興センター」と呼ばれる事務所があり、住民サービスを提供する機能と住民の自治活動を支援する機能、更には文化、芸術、生涯学習など住民の社会教育活動の拠点である公民館機能を併せ持っている。市中心部の5つの地区については、市役所内に共同事務所があり、地区公民館はこの共同事務所とは別にそれぞれの地区に存在している。

また、地域自治区には地方自治法202条の5の規定に基づき、市の諮問機関である「地域協議会」が置かれている。地域協議会の委員は、各地区のまちづくり委員会の推薦と公募により地区内の住民から選出され、市が任命する。地域協議会は年に1～4回程度開催され、市からの諮問に関する審議や市への答申・提言を行っている。決定事項は自治振興センターを通して市へ伝えられる。



●市民と協働できる力量を備えた職員の育成

現在、市では課長昇任

前の年代の職員1名を各地区の自治振興センター所長として配属している。平均年齢は50歳で、約2～4年従事する。また、若手職員を公民館主事として1名配置しており、平均年齢は30歳で、約3～5年従事する。その他、地区の実情に応じて保健師1～2名、一般職員2～4名が駐在し、住民に身近なサービス業務を行う。具体的には、住民票などの諸証明発行や出納、保健福祉サービス等の窓口事務、環境・土木・農林・生活安全等の業務に関する所管部署との調整、保健師による訪問・検診や健康教室の開催、公民館主事による住民主体の文化・学習活動への支援、まちづくり委員会の組織運営・事業活動への助言・支援等である。

職員は、住民自治の現場に積極的に飛び込んで地域住民と喜怒哀楽を分かち合いながら、ともに悩み、行動し、課題解決に向けて実践する力を養っていく。住民との協働関係を築くことによる住民自治の向上を、政策立案や業務遂行能力の向上による団体自治の向上につなげていくことが狙いだ。

(2) まちづくり委員会

●住民の主体性を尊重した組織

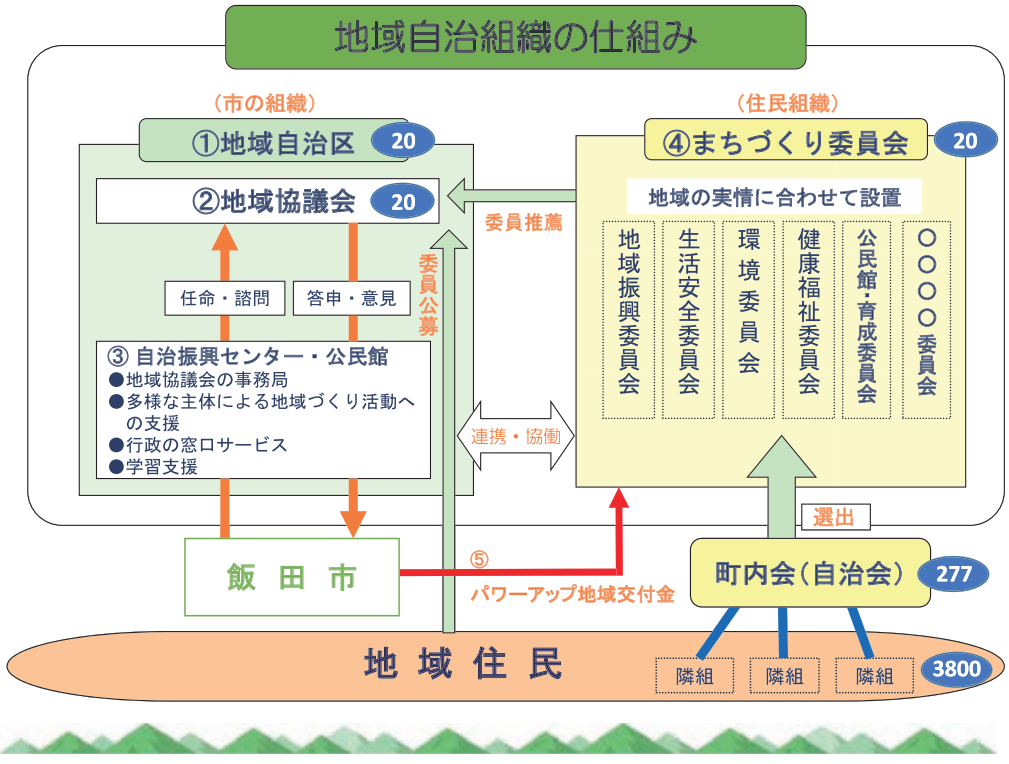
まちづくり委員会は、地域づくりに取り組むための住民組織で、地域自治区と同じ範囲で市内20カ所に組織されている。市政経営の土台である住民自治の根幹をなしており、縦割り組織とは異なり、自治会やその他の地域団体等を束ねた横断的な体制となっている。

委員会の名称や体制、活動内容等あらゆる事項は地域住民が協議して決定している。まちづくり委員会には、地域の実情に応じて環境委員会や健康福祉委員会など複数の部会が設けられており、一時的な課題に対処するための特別委員会が立ち上げられる場合もある。まちづくり委員会のメンバーは、4～20軒程度の地域住民からなる「組合」(「隣組」、「伍組」と呼称する地域もある）で構成する約280の自治会（町内会）から選出され、各人は1つ又は複数の部会に所属する。まちづくり委員会、各部会の任期はともに2年で、再任も可能である。

行政は住民による自主的で自立的な運営を尊重し、必要な支援を行う。全20地区に総額1億円の「パワーアップ交付金」が支給されているが、自治振興センターの職員がまちづくり委員会の組織運営・事業活動に関する助言や事務的な作業をサポートするという形での人的支援が中心となっている。

●地区独自の基本構想

まちづくり委員会では、地域活動の指針となる地区



新たな地域自治組織の図

独自の基本構想を策定しており、平成30年度中には全20地区で策定される予定である。計画期間は概ね10年程度で、各地区の目指す姿をキャッチフレーズにして、それに沿った様々な活動を行っている。

市中心部に位置する東野地区では、平成30～39年度を計画期間とする第1次基本構想を策定した。7つの指針ごとに部会を立ち上げるとともに、そのリーダーやまちづくり会議の主要メンバーらで構成する策定委員会で具体的な計画や目標を設定し、消防団やPTAなどの協働団体とも密に意見交換を行いながら、2年近くの時間をかけて構想策定に至った。現在は、推進委員会を設置して進行管理を行っており、計画に基づいて例えば多世代間交流の場として、地区のシンボルである大宮通りを活かすべく、農協や大宮通り桜保存会をはじめ、高校生ボランティアがフリーマーケットやご当地グルメで桜まつりを展開している。

(3) 公民館

●まちづくり委員会での位置付け

飯田市には、全市民を対象とした飯田市公民館が1つあるが、様々な地域活動の中心となるのは20の地域自治区に設置された（概ね旧町村単位）地区公民館と、近隣集落単位にある103の分館である。主な活動は、地域課題や住民の要望に基づく講座の開催や、地区における文化・体育・広報事業などである。

地区公民館は、まちづくり委員会の一構成委員会であるとともに、市教育委員会が所管する社会教育機関としての二面性を持つ。

●住民自治の学校としての機能

飯田市における公民館の最も特徴的な役割は、公民館活動を企画実施する共同体験を通して、住民自治の力を培うことにある。公民館活動を通して、住民は互いに関係を強めるとともに、地域づくりの主体者としての意識を高めている。

また、各地区の公民館委員は地域の若手住民が主体であり、公民館活動を通して地域を知り他者との関係を築くとともに、地域の課題を捉える視野を持つようになる。公民館活動で地域課題を捉えた事業の企画実践経験を積んだ住民の中から、まちづくり委員会の役職を担う地域リーダーが発掘・育成されている。地域づくりを担う人材の発掘・育成における公民館の役割は大きい。



（左）各地区のまちづくり委員会が作成した基本構想
（右）東野地区での活動の様子

4 住民と行政の協働による主な活動事例

(1) 橋北地区

橋北地区は、区域の約半分が昭和22年の飯田大火での焼失を免れており、歴史的建造物や城下町の遺構が残されている。この地域を屋根のない博物館「まるごと博物館」と捉えて、古い街並みや建造物を残し活用していくことをまちづくりの柱としている。

地区内には、明治時代に活躍した飯田市出身の日本画家、菱田春草の生誕地があり、地区の歴史や文化の厚みを後世に伝えていくため、市の偉人である菱田氏を顕彰する公園を整備することが住民の悲願であった。そこで市と橋北地区はパートナーシップ協定を結び、①市が公園の設計・建設を地域と協働して進め、整備後の管理活用は地域が主体的に行う、②将来的には市から譲渡を受けて地区が所有する、③菱田氏に関する研究・作品展示を飯田市美術館において充実させる、とした。

その結果、住民と関係団体の連携による公園整備のための募金活動や、案内人を養成した春草ゆかりの地など地区内を巡る観光イベントの実施、公園近くの空き家を活用した交流スペースでの地元高校生との農産物販売と



菱田春草生誕の地碑

いった具体的な取組が展開されるようになった。また、菱田氏に関する資料収集が進み、市美術館での通年展示が実現するといった効果も生じている。

(2) 上村地区

上村地区は市の東部に位置し、市内で最も人口が少なく高齢化も顕著な中山間地域である。ここでは、地域の存続をかけて「小沢川小水力発電事業」という住民発意のコミュニティ・ビジネスが誕生した。まちづくり委員会が出資して、地区住民が役員の「かみむら小水力株式会社」を設立したのだ。地区内を流れる小沢川を利用した水力発電で、売電収益は地区の課題解決のための地域振興活動等に活用される。現在は、市の公共的再生可能エネルギー活用事業の認定を受けて水力発電所の建設準備を進めており、今後の展開が注目される。

(3) 丸山地区

丸山地区は市の西部に位置し、市民のシンボルで心の拠り所となっている風越山がそびえ、古来から信仰の山として崇められてきた。平成29年2月、この風越山を舞台にした「風越山麓わくわくプロジェクト」が発足した。専門的な知識を持ち風越山の管理を行ってきた「享保会生産森林組合」と有志の住民団体「風越山を愛する会」をまちづくり委員会が取り持つ形で巻き込み、環境保護活動や自然観察会を通して、地区住民の一体感の醸成や風越山の魅力の継続的な発信に繋げている。

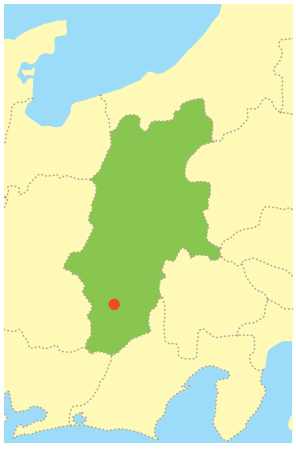


風越山わくわくプロジェクトでの一コマ

5 おわりに

飯田市が現行の地域自治組織制度を導入してから11年余りが経過する。地域自治区に自治振興センターを置き、従来からあった公民館の機能と連携させたことで、行政が地域や住民と関わる頻度や度合いが増した。また、まちづくり委員会の設置によって住民組織が広域化するとともに、住民間の横の連携が取りやすくなった。これにより、それまで地区の一部や集落の一部で行われていた活動が地区全体で行われるようになるなど、地域における特定・一部の問題を、地域全体が我が事として捉え、地域ぐるみで解決していこうとする意識が広がっている。先述した事例以外にも、住民が多様な形で地域社会に参画し地域課題を捉えた地域振興の取組を起こしており、まさに地域経営の視点が住民自身に芽生えてきていると言える。

一方で、今後も少子高齢化が進行し、地域の担い手が減っていくことが危惧されることから、今後は、役員を務める住民の負担の軽減や、委員会の勧誘促進活動等と併せて、他地域からどのように人を呼び込むかも課題となるだろう。



地域の概要 長野県飯田市

人口：101,819人（平成30年10月1日現在）
面積：658.66㎢

●連絡先

飯田市市民協働環境部ムトスまちづくり推進課
TEL：0265-22-4511　URL：http://www.city.iida.lg.jp/

事例紹介

まちづくり協議会を核とした持続可能な自立したまちづくり

愛知県高浜市

～高浜市における地域内分権の取組～

愛知県高浜市では、平成の大合併が推進された頃、合併せず市単独で存続していくことを決定した。これを契機に、平成15年より「自分たちのまちは自分たちでつくる」という意識のもと、地域の責任において自主的・主体的に実施していくために必要な権限と財源を移譲する「地域内分権」を進めてきた。

本事例では、「地域内分権」及びその一環である地域全体のまちづくりの担い手となる「まちづくり協議会」、まちづくり協議会と行政をつなぐパイプ役として整備した「まちづくり協議会特派員制度」について紹介する。

1　はじめに

高浜市は、愛知県中央南部三河平野の南西部、名古屋市の南東25kmに位置し、東西4.2km、南北5.5km、総面積13.11㎢、人口約4万8千人のまちである。標高約5mの洪積台地と河川流域及び海岸一帯の沖積層の標高約2mの低地よりなっている。海岸線は5.4kmにおよび、衣浦大橋によって知多半島と結ばれている。交通は名古屋鉄道三河線の駅が3つ存在し、名古屋市及び中部国際空港から電車で1時間弱の距離である。古くから三州瓦が有名（屋根瓦の生産量が全国1位）であるが、瓦の使用が減少しており、窯業は衰退傾向にある。その一方で同じ三河地方の豊田市に本社を置くトヨタ自動車に関連した輸送機器関連産業が盛んで、第二次産業就業者が人口の50%を占め、他県市や外国からの若い労働者の流入により、人口は微増を続けており、2045年頃までは人口増が続く見込みである。リーマンショックを境に、いったん増加幅は縮小したが、近年では外国人を中心に再び増加幅が拡大してきている。年少人口（0歳～14歳）は2015年にピークを迎え横ばい、生産年齢人口（15歳～64歳）も2030年にはピークを迎え、その後は高齢化が急速に進行することが予測されている。

2　取組のきっかけ

平成の大合併が各地で進んだ頃、高浜市を含めた旧碧海地域5市（碧南市、刈谷市、安城市、知立市、高浜市）においても「合併」の機運が高まった。しかし、平成14年に地域の中の1市の議会において、旧碧海郡を枠組みとする法定合併協議会の設置が否決され、当面合併しないことが決定した。市単独自立の道を模索することとなったが、人口は微増を続けても、人口構造の変化に伴い、税収の増加は見込めないことが予測されていた。また、市民ニーズが多様化し、それに応じる財政力やマンパワーも行政の力だけでは足りなくなってきており、取捨選択を迫られる時代に突入していた。そこで、当時の森貞述市長（1989年～2009年）は、財政的に余力があり、選択肢があるうちに手を打ちたいと「構造改革」に取り掛かった。この「構造改革」は、地方分権の趣旨を踏まえ「市民主体の地域経営」をも視野に入れて、行政の役割そのものを原点から見直す取組であり、行政改革という内部改革に留めなかったことが特徴である。平成15年2月に職員による構造改革プロジェクトチームを結成し、構造改革の調査検討を開始した。11月には地域内分権の実証実験を開始し、厚生労働省「未来志向研究プロジェクト」の「地域における自助、互助の仕組みづくり支援」を活用し、

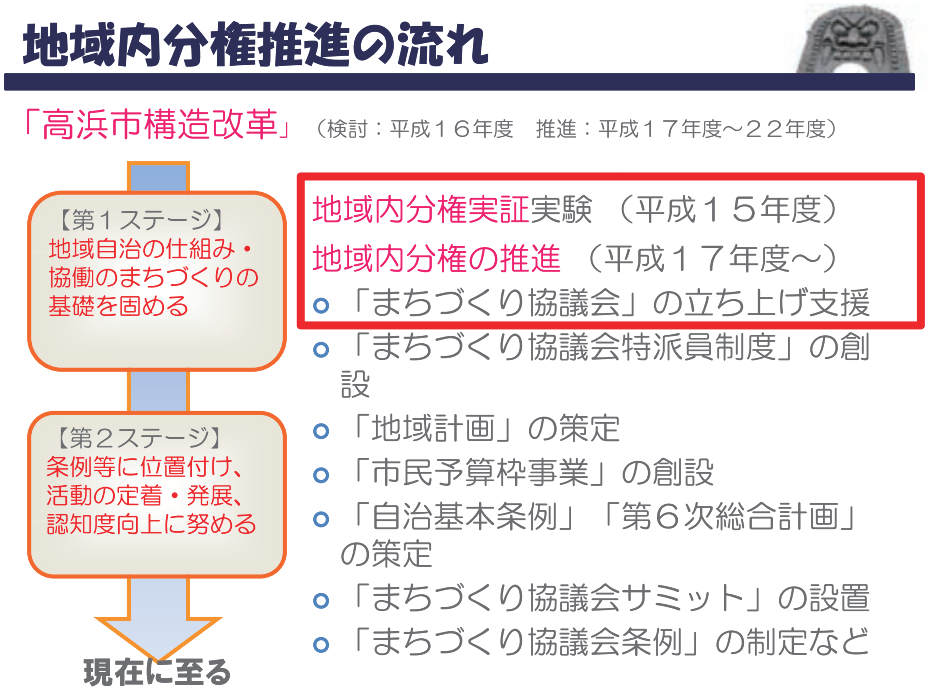
住民による地域内分権検討委員会を設置し、地域内分権の可能性を探った。平成16年5月には委員長に大森彌氏、副委員長に大杉覚氏を招き「高浜市構造改革推進検討委員会」を設置、報告書『高浜市が目指す「持続可能な自立した基礎自治体」』をまとめた。これに基づき、持続可能な自立した基礎自治体の確立を基本理念に、3つのキーワード「財政力の強化」「住民力の強化」「職員力の強化」を掲げ、「高浜市構造改革プロジェクト」（推進：平成17年度～22年度）を推進してきた。

「高浜市構造改革」は5つの具体的な方策があり、「1.組織構造改革」「2. アウトソーシング戦略」「3. 地域内分権の推進」「4.受益と負担の改革」「5.人事・給与制度改革」である。この内「3.地域内分権の推進」の目標が4年以内に公共サービスの新たな担い手としての受け皿づくりを推進するため、小学校区ごとに団体間の連携が図れるコミュニティ組織を構築することであった。高浜市には従来からの地縁組織として「町内会」が存在しているが、役員が毎年改選されること、活動や人的資源に限りがあること等、地域内分権の担い手としては限界があった。そこで長期的に各団体・個人を横断的、総合的にまとめる新たなコミュニティ組織として「まちづくり協議会」を設立することとなった。

3 取組内容

(1) 地域内分権推進の流れ

地域内分権の推進は前述した「高浜市構造改革」に基づき、第1ステージと第2ステージを経て現在に至る。第1ステージでは地域自治の仕組み・協働のまちづくりの基礎を固めるため、地域内分権実証実験、地域内分権の推進として「まちづくり協議会」の立ち上げ支援、「まちづくり協議会特派員制度」の創設に取り組んだ。これらの詳細については後述する。第2ステージでは条例等への位置付け、活動の定着・発展、認知度向上に努めるために、「地域計画」の策定、「市民予算枠事業」の創設、「自治基本条例」「第6次総合計画」の策定、「まちづくり協議会サミット」の設置、「まちづくり協議会条例」の制定等を行った。「自治基本条例」（平成23年4月施行）は高浜市のまちづくりの最高規範となるものである。自治基本条例を市民に広めるために子ども向け副読本を作成し、小学校へ出前授業を行う等、未来を担う次の世代へも認知してもらえるよう普及・啓発に努めている。また、市政運営の根幹となる計画である「第6次総合計画」において、基本構想に「地域展望」の項目を設け、「地域計画」を尊重していくことを宣言した。「自治基本条例」及び「第



地域内分権推進の流れ

6次総合計画」の両方でまちづくり協議会を公共的団体として位置づけたことで、これからのまちづくりはまちづくり協議会と共に築いていく決意を示した。

そして、平成24年に「まちづくり協議会サミット（まち協サミット）」を設置し、まち協サミットでの2年の検討を経て「まちづくり協議会条例」を定めた。これにより、まちづくり協議会は申請により市長が認定することとなり、市長認定団体という位置づけとなった。内容は図表のとおりである。以上の経緯により、まちづくり協議会と行政の役割分担を明確にしていき、まちづくり協議会は行政から「カネ（市民予算枠事業交付金、プラザ管理委託料、地域内分権推進事業交付金）」「ヒト（まちづくり協議会特派員）」「モノ（拠点施設整備、備品の無償貸与等）」の支援を受けながら、小学校区ごとの特色あるまちづくりを進めている。

(2) まちづくり協議会

平成17年度に市内最初の協議会である「高浜南部まちづくり協議会」（港小学校区）が設立され、平成21年度までに市内全ての5つの小学校区で協議会が設立された。港小学校区は平成15年度に活用した厚生労働省「未来志向研究プロジェクト」のモデル地区として地域内分権の実証実験を開始した地区であり、コミュニティ・ビジネスを見据えて後にNPO法人化した。ここをモデルとして他の地域でも設立準備委員会を組織し立ち上げていった。

まちづくり協議会は町内会を含め小学校区内に存在する各団体の代表（協議会によっては個人も対象）を主体に編成している。町内会は「地域に根差している（まちづくりの基盤・底力）」「ご近所との面識・交流（ex. 親睦事業、情報伝達）」という強みがある一方で、「新たな課題や複数年にわたる課題、エリアにまたがる課題には取り組みにくい」という弱点がある。まちづくり協議会は「小学校区内の様々な団体や個人が力を持ち寄る」「幅広いテーマを取り扱い活動分野が多岐にわたる（多様性）」「長期的・継続的な課題に取り組みやすい」という特徴がある。地域内分権の流れを確かなものとするために、お互いの強みを活かし、力を合わせていくことで、地域でしか解決できないことや地域で取り組んだ方がサービスの向上につながるものは地域で行う。行政では手の届かない、きめ細かな課題に対応し、市民が主役となり考え実行し、地域の満足度や納得感を上げていく。そのために必要な権限と財源を行政から地域に移すことで、住民自治の力を取り戻すことを目指した。

まちづくり協議会の事業は小学校区単位の「地域計画」に基づき実施される。「地域計画」は第6次総合計画（平成23～33年度）の策定にあわせて、まちづくり協議会と行政（まちづくり協議会特派員）が協働で策定したもので、定期的に見直しをしている。

まちづくり協議会条例

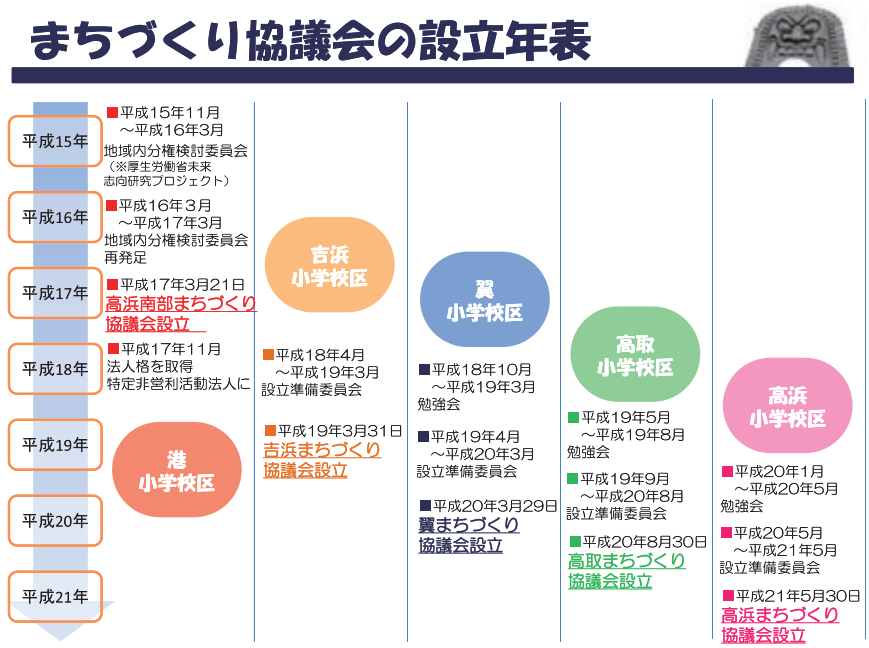
申請に基づき市長が認定



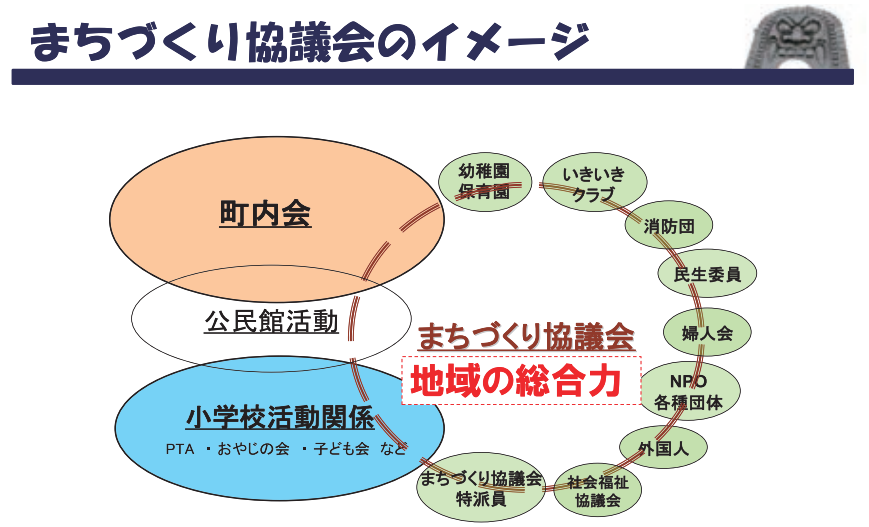
各まちづくり協議会のこれまでの実践を踏まえながら
公共的団体としての要件を明確化・明文化

要件	例えば・・・
1．区域	★小学校区を単位に１つ
2．構成員	★小学校区内に住んでいる人、よりよいまちにしていこうと活動している団体、小学校区内の事業所やそこで働いている人、学校区内の学校等で学んでいる人
3．多様性 開放性	★性別・年齢を問わず、多くの人・団体と連携・協力し、それぞれの持ち味を活かして活動している。 ★希望する誰もが、運営・活動に関わることができる
4．民主性	★総会や理事会を開くなど、運営に必要な事柄が規約に定められ、規約に沿って運営されている ★小学校区内に住んでいる人の想いを把握し、活動に取り入れている
5．透明性	★運営や活動内容・効果などについて、市民に説明するため、情報発信する ★資料等を適切に保管し、求めに応じて公開する
6．自主性 主体性	★「自分たちのまちは、自分たちで考え、つくっていく」という意識のもと、自主的・主体的に活動する ★地域の資源を活かして魅力向上・課題解決に取り組む

まちづくり協議会条例



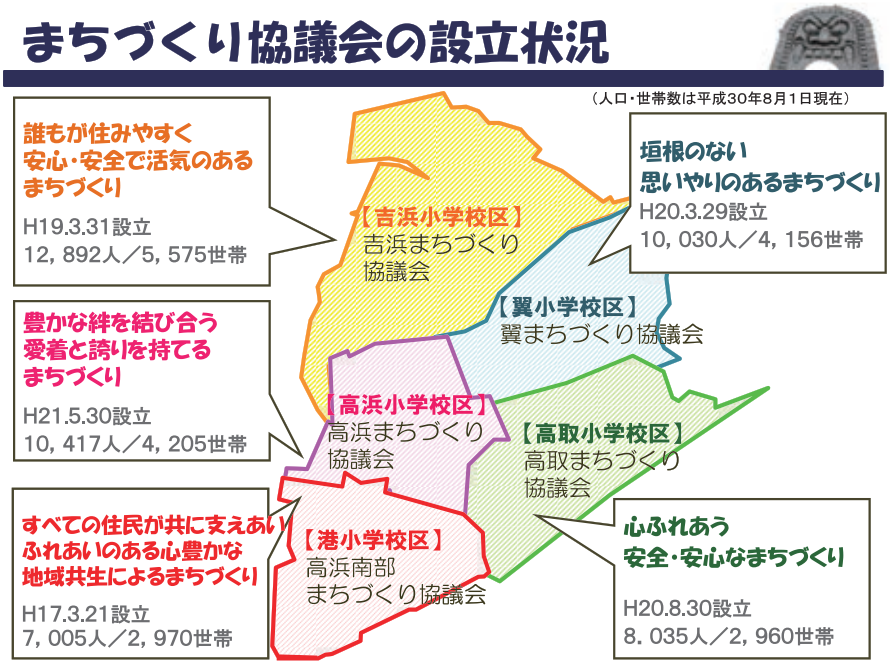
まちづくり協議会の設立年表



まちづくり協議会のイメージ

●まちづくり協議会の事例紹介～翼まちづくり協議会（翼小学校区）の取組～

翼まちづくり協議会は市内で3番目に設立した翼小学校区の協議会である。翼小学校区は人口約1万人、高齢化率約15%の地区であり（平成30年10月現在）、ニュータウンとして開発された地域のため、市街化区域面積の割合が9割を超え、他県市からの流入が多い。まちづくりの目標（H28年度改訂）は「安全で心豊かな思いやりのあるまち 翼」で、特に防犯、防災、文化・体育に力を入れており、青色回転灯車両でのパトロール、防災訓練を兼ねた運動会開催、認知症予防を兼ねた男のレシピ教室等行っている。特筆すべき特徴は、平成14年に小学校を開校した際、校舎の一画に公民館の事務所を構え、公民館事業を運営してきたことである。平成20年3月にまちづくり協議会を設立した後、旧JAの建物を改築し、拠点として「翼ふれあいプラザ」を7月に開所した。1階は、まちづくり協議会の事務所、会議室、2階は別団体が利用している。後にこの1階の



まちづくり協議会の設立状況　※目標は設立時点

事務所に公民館の事務所も置くことになり、平成29年には公民館組織をまちづくり協議会と統合し、まちづくり協議会が公民館事業の運営、展開をしている。地域の代表者は、役員の成り手不足により地域内の組織代表を複数にわたり兼務していることが多い。それに対して各組織の運営をしていくことは非効率であるため、地域住民で検討委員会を立ち上げ検討した結果、統合に至った。「公民館」という建物が無いため統合しやすかった面があるようだが、住民自らが運営しやすいように、縦割り意識を無くし、組織をスリム化した点が持続可能なまちづくりに向けた取組であり、他地域へも波及していくことが期待される。

(3) まちづくり協議会特派員制度

地域住民と行政がまちづくりの対等なパートナーとして、地域課題の解決に向けて協議・検討・実践をし、地域の発展に向けた協働によるまちづくりを推進するため、平成20年度より地域担当職員制度として「まちづくり協議会特派員制度」がスタートした。

この制度の特徴は行政ではなく住民からの要望により創設したところにある。まちづくり協議会創成期に、最初に立ち上がった高浜南部まちづくり協議会から「まち協の担当部署だけではなく、いろいろな部署の職員にもっと地域のことを知ってほしい、市民の頑張りを見届けてほしい」という地域の声に応える形で創設した。

まちづくり協議会特派員（以下「特派員」という）は本来の業務と平行して、地域活動の支援を行うプロジェクトメンバーである。所属部署を超えた4人で1チーム（1小学校区）とし、制度開始当初は任期3年で、管理職がチーフを努め、採用1～3年目の若手職員も入れて構成していた。特派員制度の趣旨は3つあり、1つ目は住民と行政が対等なパートナーとして地域課題の


（防災）防災訓練を兼ねた運動会


（文化・体育）男のレシピ教室

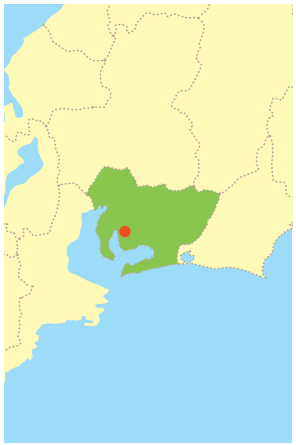

（防犯）青パト同乗体験

解決に向けた協議、検討、実践を通じて住民力と職員力の向上を目指す、2つ目は地域の求める情報をタイムリーに発信し、地域と行政における情報の共有化を図る、3つ目は地域における「ヨコ」の活動に対して、行政側にも「ヨコ割り」で対応する体制をつくる、というものである。その趣旨を踏まえ、特派員の主な役割は4つある。その4つの役割とは、①まちづくり協議会と行政をつなぐパイプ役となり、地域の立場に立って関係部署・機関への連絡・調整を行う、②地域の課題解決など住民自治が進むように各種サポート及びコーディネートを行うことにより、地域力を引き出す、③会合・活動へ出席・参加する中から、地域の課題や住民の意見・提案などを把握し、計画・施策等へ反映していく、④市政に関する情報を適時・適切・積極的に提供するなど、地域と行政の情報交換・情報共有を行うこと、である。平成29年度の見直しにより、若手職員の育成に重点を置くことにし、研修と位置づけ、現在は任期2年とサポーター1年の計3年とし、勤続2年以上6年以下の若手職員でチームを結成し、チーフは置かず代わりに担当部署職員が対応している。若いうちから、まちづくりの現場である地域に関わる機会を増やすことで、協働によるまちづくりを次代に繋いでいく体制を強化した。

4 課題と今後の展望

今後は地域内分権の第3ステージに向けて、6つの課題をあげている。

1つ目は、参加・参画者の拡大である。定年延長に伴い、これまで地域活動の担い手だったシニア層が地域に出てくるタイミングが遅くなることが想定される。そこで、若い世代が関わりやすい運営方法を模索していく。2つ目は、活動分野の拡大及び真に必要な課題に注力することである。「地域カルテ」を活用し、地域の強み・弱みを統計的視点などから見つめ直し、「地域計画（改訂版）」をもとに、地域の魅力や課題を踏まえ、総合的なまちづくりを目指す。3つ目は、交付金制度の見直し・自主財源の確保である。具体的には、市民予算枠事業交付金の一括交付金化とその使途の弾力化をすることである。また、コミュニティ・ビジネスの検討をし、それを実施することである。4つ目は、活動の持続性、経営能力のさらなる向上を図ることである。校区内の十分な協議・民主的な意思決定・透明性・説明責任をこれまで以上に意識した運営を心がけ、事務局機能の強化を図り、次世代へスムーズにつないでいく。5つ目は、地域内分権推進事業のさらなる切り出しである。「地域への分権」の視点から行政の事務事業を再点検する。6つ目は、職員の意識改革と地域実践である。ベテラン職員が大量に退職し、世代が若返る時期が到来しているため、地域活動に関わっている職員の割合を増やしていく。地域に飛び出す職員が増えることで、まちづくり協議会を行政の下請けにするような協働の押し込みを防止する。そして、縦割り意識を払拭し、庁内での情報共有を密にしていく。これら6つの課題を「小さなまち」の強みを活かし、市民・地域・行政が力を合わせて「思いやり支え合い手と手をつなぐ大家族たかはま」に向け取り組もうとしている。今後も、まちづくり協議会を中心とした地域独自の自立したまちづくり手法と、高浜市の地域内分権の動向に注目していきたい。



地域の概要　愛知県高浜市

人口：48,488人（平成30年10月1日現在）
面積：13.11㎢

●連絡先

愛知県高浜市企画部総合政策グループ
TEL：0566-52-1111（内線366）　MAIL：seisaku@city.takahama.lg.jp

事例紹介

我が事・丸ごと、市民とともにすすめるまちづくり

愛知県長久手市

～長久手市の挑戦～

愛知県長久手市は、人口減少に悩む多くの自治体とは異なり、名古屋市及び豊田市の近郊都市として人口が増加し続けている都市である。長久手市では「日本一の福祉のまち」を目標に、単に施設やサービスが日本一ということではなく、そこに暮らす人たちが支え合う絆で結ばれた「幸福度の高いまち」「生きとし生けるものがつながって暮らすまち」を目指して住民プロジェクト「絆」を展開している。現在は、毎年人口が増加し、平均年齢が低い都市であるが、将来必ず訪れる人口減少と高齢化の進行に備え、市民とともに進めるまちづくりに挑む長久手市の取組を紹介する。

1　はじめに

長久手市は、名古屋市の東、豊田市の西に位置し、面積は21.55㎢、人口約58,000人で、2012年1月に市制を施行した都市である。2015年国勢調査では、人口増加率が10.7％と、愛知県内で最も高い。市内に大学が4校あることや名古屋市、豊田市のベッドタウンとして若い世代の移住者が多く、同年国勢調査では平均年齢は38.6歳で、全国で最も低い。

2005年日本国際博覧会「愛・地球博」（愛知万博）の開催地としても知られ、その際に整備されたリニモという国内初の実用的な磁気浮上式鉄道（狭義のリニアモーターカーの一種、HSST）が市中心部を東西に走り、西は名古屋市営地下鉄藤が丘駅、東は愛知環状鉄道八草駅の間を結んでいる。車でのアクセスも東名高速道路名古屋ICや名古屋瀬戸道路長久手ICが近く、交通の便に恵まれている。

また、豊臣秀吉と徳川家康が一度だけ相見えた激戦の地、小牧・長久手の戦いの主戦場があった地としても知られている。

名古屋に隣接した市西部は住宅地・商業施設などが多く都市化が進んでいる。一方、市東部は今なお自然を多く残しており、市街化された都市と自然豊かな田園の両面を併せ持っている。

2　取組のきっかけ

長久手市の総人口は、1980年の18,610人が、1990年には33,714人と、10年間で1.81倍に増加した。さらに2000年には43,306人と右肩上がりに増加している。

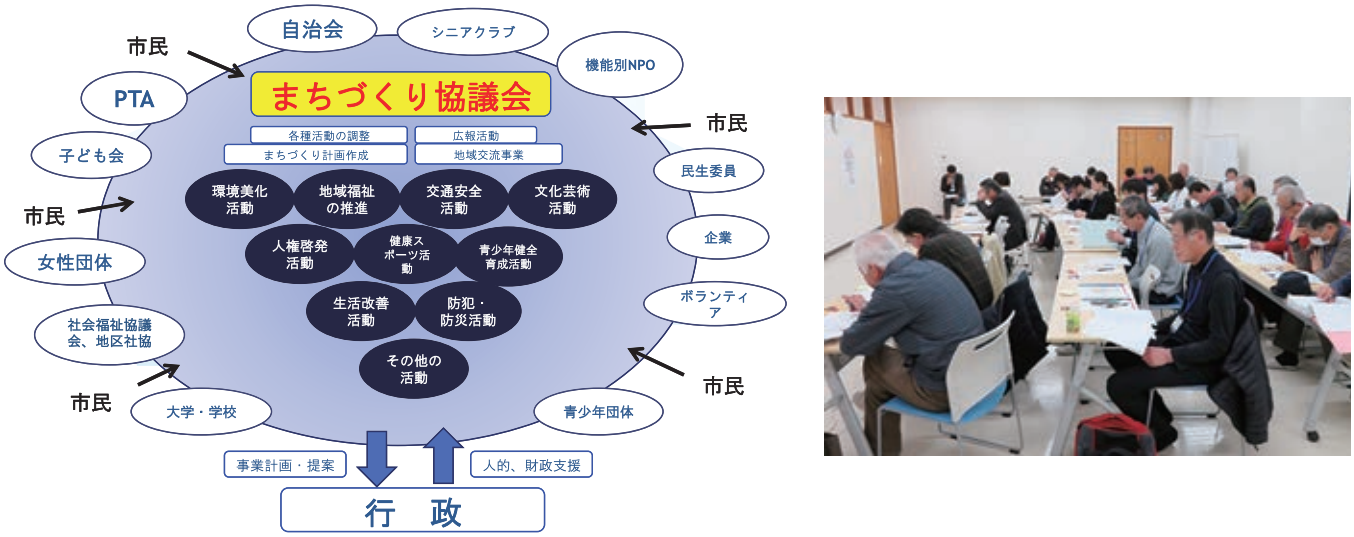
しかし、急激な人口増加に伴い住民同士の関係が希薄になり、以前からの住民と新たに移住した住民との間で考え方の相違によるズレが生じるようになった。そこで、第5次長久手市総合計画（町制時代のものを継続）において「人が輝き　緑があふれる　交流都市長久手」を市の将来像とし、誰もが住み慣れた地域で、いつまでも安心して暮らせるよう、地域の助け合いによる地域福祉を推進し、お互いに支え合うまちを目指すことを目標として掲げている。また、2014年9月に策定した長久手市地域福祉計画においても、これからの長久手市に求められるのは、地域で多くの「おせっかいさん」が育ち活躍することとしている。これにより、市民一人ひとりが周囲の困っていることに気づき、人とつながり、必要なサービスが届き、困っている人を支えあうまちを目指すとしている。

3　市民と一緒につくるまちづくり

長久手市は、一人ひとりの幸福度が高い福祉のまちを目指しているが、これは単に公助を手厚く支援する



地域共生ステーションのイメージと利用の様子



まちづくり協議会のイメージと協議の様子

ということではない。2014年1月の市制施行後に新しいまちづくり行程表をまとめ、3つのフラッグ（基本理念）を掲げて市民とともに進めている。

フラッグ１　つながり「一人ひとりに役割と居場所があるまち」
フラッグ２　あんしん「助けがなかったら生きていけない人は全力で守る」
フラッグ３　み ど り「ふるさと（生命ある空間）の風景を子どもたちに」

人口が増加する一方の長久手市であるが、2040年頃から高齢化に伴う問題が顕在化し、2050年をピークに人口が減少すると推計されている。さらには、価値観の多様化、ライフスタイルの変化、流入人口の増加によって、住民間の絆が弱まることも予想されている。自治会加入率は平均54.9％（2018年4月現在）で、低いところでは40％台であるという。そのため、自治会の役員や地域活動への参加者が固定化されてしまい、地域の行事や活動に関心が薄い住民も多い。市では、こうした状況を改善するため、行政活動の様々な場面で市民を交え、生活に直結する行政課題について検討するワークショップを開催している。

次々と宅地開発が行われ住宅地が広がっている長久手市には、公民館がないため、市民が集う場所が少ない。そのような状況を改善するために、長久手市は小学校区ごとに1か所、計6つの地域共生ステーションを設置する計画である。現在は2つの小学校区で設置済

であり、2つの小学校区で設置に向けて検討を重ねている。この地域共生ステーションは、誰もが気軽に集まり、語らい、自分たちで地域のための様々な取組を行っていくための地域の新しい「場」となる。最初に地域共生ステーションが開設された西小学校区では、その活用や運営方法、管理（料金・清掃など）、施設の愛称も含めて6回にわたる協議を行い、オープン後も改善点なども含めて合計25回の話し合いを重ねて、市民自らが運営する地域共生ステーション「ふらっと小屋（こやぁ～）」が誕生し、憩いと団らんの場所として活用されている。

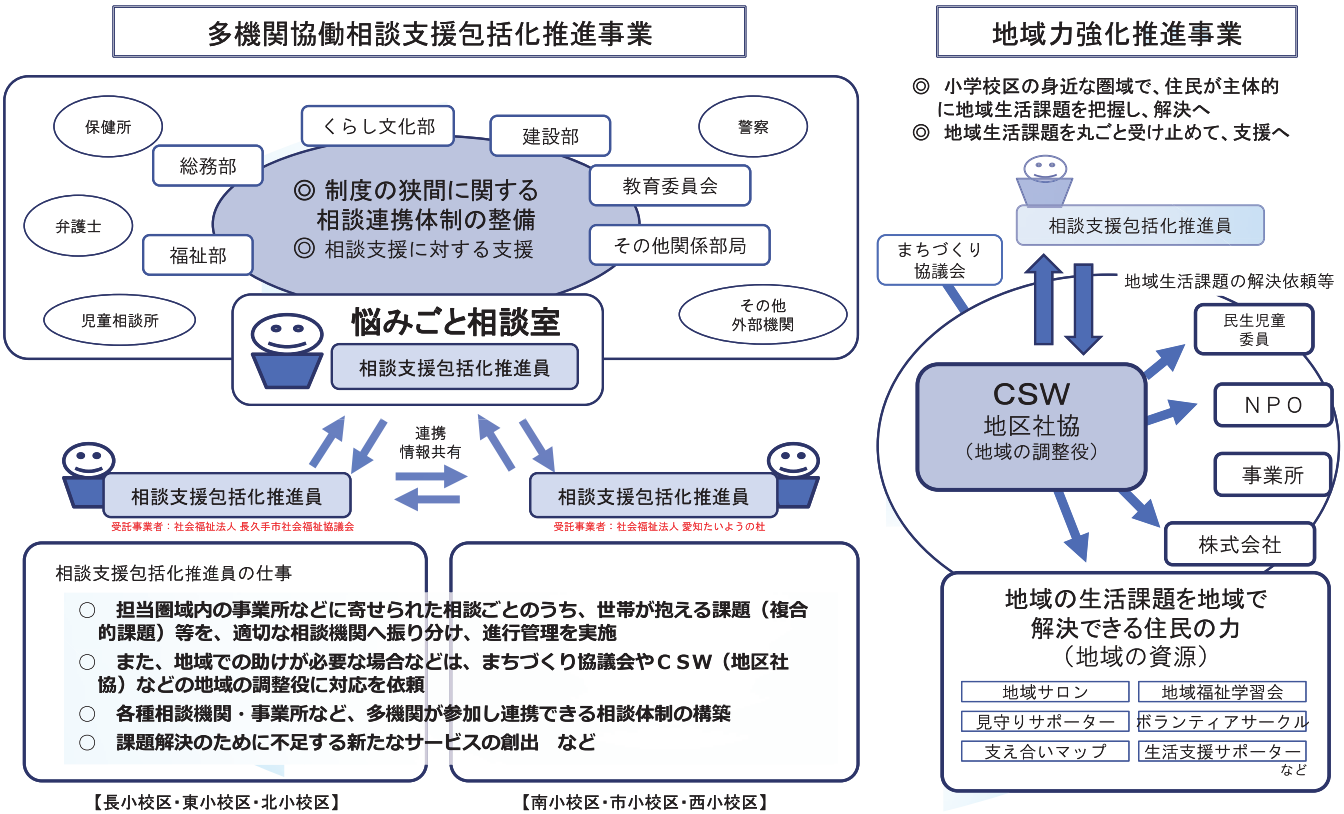
地域共生ステーションを整備するための活動は、まちづくり協議会の設立につながった。まちづくり協議会は、自治会、PTA、NPO、ボランティア団体など多様な主体で構成されている。そして、地域の課題は地域で解決していくため、環境美化、交通安全など身近な活動の事業計画をまとめ、必要に応じて行政に提案するなどまちづくりの主体として機能している。

4 多機関協働相談支援包括化推進事業

多機関協働相談支援包括化推進事業は、市民個人あるいは家庭の中に経済的、身体的、精神的な問題を複合的に抱えているケースを支援対象とする。そして、民間企業も含めた関係機関と市役所関係部署が連携・協力し、負の連鎖を断ち切り、生活再建を図ることを目的とする事業である。具体的な支援対象としては、身体的障害を持つ市民が仕事を持つことが難しく経済的な支援を必要とする事例やシングルマザーの家庭において経済的困窮が教育環境に悪影響を及ぼす事例などがある。長久手市では、2017年4月、市民の困りごとに対して、縦割りでなく、横の連携をとりながら問題解決に対応することを目的とし、相談室を設置した。従来の市民相談室を悩みごと相談室に名称変更し、同年12月から厚生労働省の補助事業を活用して多機関協働相談支援包括化推進事業に取り組んでいる。

旧中学校区に1名、計2名の相談支援包括化推進員（以下「包括化推進員」という）を配置し、市民、コミュニティ・ソーシャル・ワーカー（以下「CSW」

「我が事・丸ごと」の地域づくり推進事業イメージ図





地域福祉活動への参加



北小学校区子育て部会

という）や関係機関等から相談を受けたときは、悩みごと相談室に相談内容を集約し、情報を共有する。悩みごと相談室は相談内容に応じて市役所内の各部局を招集して会議を開催し、招集された各部局が情報を共有したうえで、さらなる客観的な情報収集の必要性や課題の抽出、目標の設定、関係部局の役割分担の決定、その後の進捗状況等を確認するというものである。

その際、正確に把握しておくべきことは解決すべき課題の状況である。個人が複合的に抱えているのか、あるいは家庭内に課題が山積し、複雑に絡み合っているのか。さらには表面化していない、隠された課題がないかも重要である。そのためには、客観的な情報収集に加え、相談者、家庭の背景をも把握するように努め、相談者の部分的な問題解決にとどまらず、総合的な支援ができる体制を構築することとしている。

また、悩みごと相談室内には、多機関協働相談事業を推進する相談係のみならず訪問係を設け、常に地域の様子を見聞きし、地域の潜在的な課題や問題点の把握に努めている。今後は、悩みごと相談室や多機関協働包括化推進員、市役所関係各課、その他外部機関だけではなく、地域の課題をまちづくり協議会や地区社会福祉協議会（以下「地区社協」という）などとも連携して、問題解決や市民の生活再建を目指すための、「我が事」「丸ごと」として受け止める場づくりが必要である。長久手市は、個人、世帯、地域の課題は自分にも関係がある我が事として受け止め、障害や家庭環境などの問題を抱えている市民を、地域で受け止め一市民として生活ができるまちを目指しており、福祉政策はまちづくりにも重要な位置を占め、地域活性化に欠くことができない手段であると考えている。

これまでの取組によって徐々に意識は変わりつつある。しかし、悩みごと相談室では、今後改善をしなければならない課題として、次の2点を挙げている。一つは古くからの地域では困りごとが表面化しづらいところがあること、もう一つは包括化推進員も広い視野で社会を捉えるトレーニングが必要なことである。

5 地域力強化推進事業

多機関連携包括支援事業と車の両輪として取り組んでいる事業が、地域力強化推進事業である。

行政側から市民との関わりを強化することにより、今まで以上に地域ニーズや課題を把握したうえで、生活上の課題に即した活動を展開する中から、市民が課題を発見・実感し、市民自らの解決に向けた取組を促



多機関連携包括支援事業説明会

すものである。

長久手市では、小学校区ごとに地域の調整役となるCSWを配置し、地域の課題を地域で考える組織として地区社協の設置を進めている。地区社協は、現在のところ6小学校区中4小学校区に設置されており、CSWと地域福祉の中核を担う民生委員・児童委員と自治会連合会会長などで運営される組織で、地域の問題、特に福祉に関わる課題解決に向けた道筋を立てるための話し合いや学習等が行われている。地域の生活課題についてテーマごとに部会を設け、地域住民と共に様々な活動を行っている。

CSWは地域の福祉なんでも相談員である。福祉の専門家として社会保障制度の狭間とされる地域の課題などに対して、本人・家族との面談を通して解決策を一緒に検討する、あるいは、病院、学校、行政など専門機関と連携して解決を図るといった個別支援に取り組むことはもちろん、地域に必要なものを住民と一緒に考える場づくりとしての地域支援も行う。また、地域のコーディネーター役として、福祉に関しての意識醸成のための地域福祉学習会の開催、福祉課題に関して地域でできることを検討する意見交換会の開催などを通して、地域をみんなで支える体制づくりに取り組んでいる。

6 市民とともにチャレンジを続ける

長久手市では、2012年4月「たつせがある課」を新設した。「たつせがある」とは、聞きなれない言葉だが、「立つ瀬がない」の対義語として市がつくった造語であり、市民一人ひとりに立場と居場所をつくり、みんなでまちのこと、身の回りのことに取り組もうとする意思表示である。地域共生ステーションを整備するための検討やまちづくり協議会の設置・運営に際して、市民と協議を重ねて取り組んできたことは前述のとおりである。

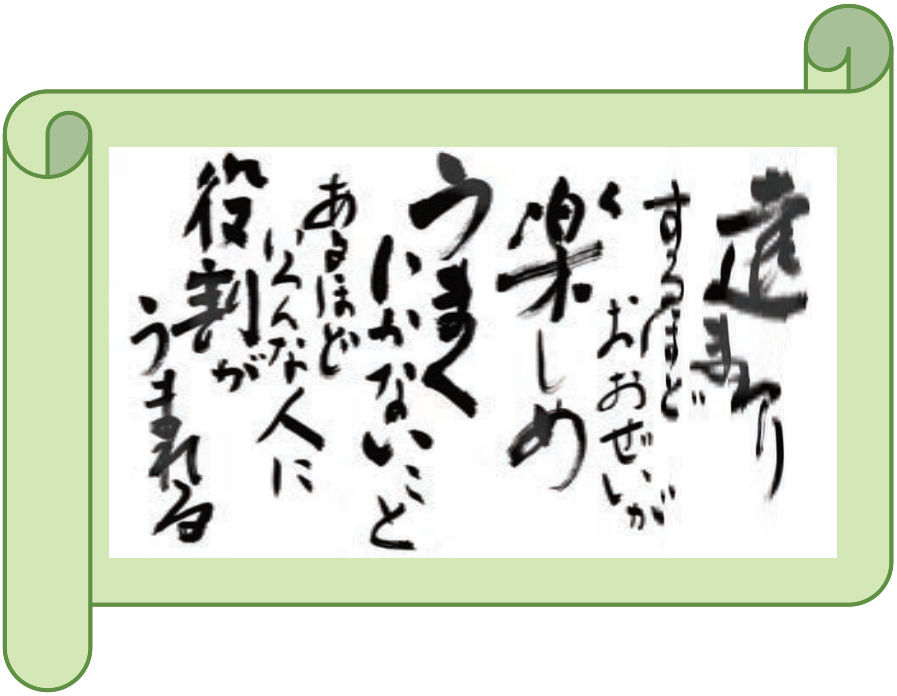
こうした取り組みはたつせがある課に限ったことではなく、「市民の力を活かすまちづくり」を進める長久手市役所各部署でみられる。例を挙げると、自主防災会（自主防災活動に積極的に取り組む自治会）の活性化や自主防災会同士の連携を強化するための検討（安心安全課）、市民参加型図書館の実現を目指した書架整理や図書修理（中央図書館）などにも市民参加を求めている。そして、2018年度には、これからのまちづくりに必要なルールとして、「長久手市みんなでつくるまちづくり条例」を制定し、関係機関が連携して市民主体の新しいかたちのまちづくりに取り組んでいる。

人口増加の時代（今まで）	人口減少の時代（これから）
役所・コンサルタント・学者（専門家主体）	住民（地域住民主体）
モノづくり・仕組みづくり・しごと	人づくり・まちづくり・生きがい・やりがい
法律・規則どおり（当てはめ）・効率的	一人ひとりを見る・自由にのびのび・手作り
義務感	達成感
困ったことはお金で解決・行政にお任せ →楽で快適だが、疎遠	話し合いで解決を目指す・おせっかい →わずらわしいこともあるが、つながりがある
化学肥料・促成栽培 ・早くできる ・効率が良い ・画一的 ・一カ所でまとめて、その場限り	天然酵母・無肥料・自然栽培 ・ゆっくりで手間暇がかかる ・マメさが必要 ・不揃い ・分割ができる
成果が早く目に見える（途中参加しづらい）	失敗、遠回りもある（いつでも参加できる）
参加者の数で評価	参加者の汗の量で評価
議事録を作って終わり（一人一人が説明できない）	自分の言葉で語ることができる（物語がある）

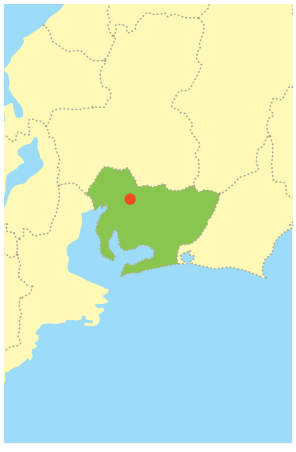
長久手市の考えるこれからの市民主体の市政

現在、地域共生ステーションは2小学校区で整備が完了し、さらに2小学校区が検討をしていることは既に述べた。行政主導で整備すれば、全地区一斉に立ち上げることも可能だが、時間を要しても市民との話し合いのなかで合意を得ながら進めていく方針である。社会福祉の面でも、困りごとを抱えている人に対して、自分とは関わりのない他人事、その人個人の問題として済まさずに、住民一人ひとりがいつ自分自身あるいは自分の家族の問題になるかもしれず、その時にどう対応したらよいのかを意識して、「我が事」として解決していく姿勢、そしてそれらを地域力の向上と住民みんなの協働で解決し、支援する地域「丸ごと」の包括的な支援体制の構築を目指している。

2018年10月、第1回地域共生社会推進全国サミットが長久手市で開催された。吉田長久手市長から「遠回りするほど大勢が楽しめ、上手くいかないことがあればあるほどいろんな人に役割が生まれる」との発言があった。長久手市は、困りごとからの課題解決を図るだけでなく、敢えて困りごとから問題提起を行うことにより、市民同士が対話をする手間のかかるまちづくり、市長の表現を借りて言えば「煩わしいまちづくり」を目指している。30年後の高齢化、人口減少社会に対応するため、早くから市民とともに進めるまちづくりは、市民協働を掲げる多くの自治体の参考となると思われる。



吉田長久手市長が職員に示している言葉



地域の概要　愛知県長久手市

人口：58,110人（平成30年10月１日現在）
面積：21.55㎢

●連絡先

長久手市くらし文化部たつせがある課
TEL：0561-56-0602　MAIL：tatsuse@nagakute.aichi.jp

長久手市くらし文化部悩みごと相談室
TEL：0561-56-0551　MAIL：soudan@nagakute.aichi.jp

長久手市福祉部福祉施策課
TEL：0561-56-0553　MAIL：f-shisaku@nagakute.aichi.jp

事例紹介

「地域の力」を高める 名張式 地域共生社会

三重県名張市

～「人の力」を生かす参加と共助の仕組みづくり～

名張市は、地域共生社会を実現するために、次の3点に注力している。①地域づくり組織による「我が事」の意識づくり、②まちの保健室による丸ごとの相談体制、③エリアディレクターによる多機関の協働である。地域づくり組織が地域に与えた影響、まちの保健室を設置した理由、エリアディレクターの役割に触れながら、名張市の取組を紹介する。

1 はじめに

名張市は、三重県西部、伊賀盆地の南西部にあって、大阪へ60㎞、名古屋へは100㎞と、近畿・中部の接点に位置している。大阪都市圏へ近鉄特急で約60分であるため、大阪府や奈良県のベッドタウンとして発展してきた。昭和56年度に人口急増率全国1位になり、平成12年には人口は最大8万5千人台まで増加したが、その後は減少傾向にあり現在では8万人を割っている。市域は東西10.6㎞、南北13.1㎞、面積129.77㎢、西・南側が奈良県に接している。山地の多い地勢では新鮮な空気や清らかな水とともに、風光明媚な自然に恵まれている。

古くは伊勢参りの宿場町として形成され、江戸時代には藤堂氏の城下町として発展してきた。明治から昭和にかけての数回の合併を経て、昭和29年3月に市制を施行した。平成15年2月、伊賀6市町村との合併の是非を問う市民投票を実施。その結果、合併に反対とする投票が約7割となり、名張市は単独市政の道を進むことになった。市は、平成14年に「財政非常事態宣言」を発するなど厳しい財政状況の中、自主自立の足腰が強い自治体づくりに取り組んでいる。

2 取組のきっかけ

国は、福祉の担い手の門戸を広げるために、平成26年に介護保険法を改正した。この法改正では、団塊の世代が75歳以上となる平成37年を目途に、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい人生を最後まで続けることができるよう、医療、介護、予防、住まい、生活支援が包括的に確保される体制（地域包括ケアシステム）の構築を目指している。続く平成29年の介護保険法の改正では、地域包括ケアシステムをさらに深化・推進させた地域共生社会の構築を目指して所要の改正がなされた。市町村による地域住民と行政等との協働による包括的支援体制作りや地域福祉計画の策定が努力義務化されるなど、地域共生社会の実現に向けた取組の推進が図られた。

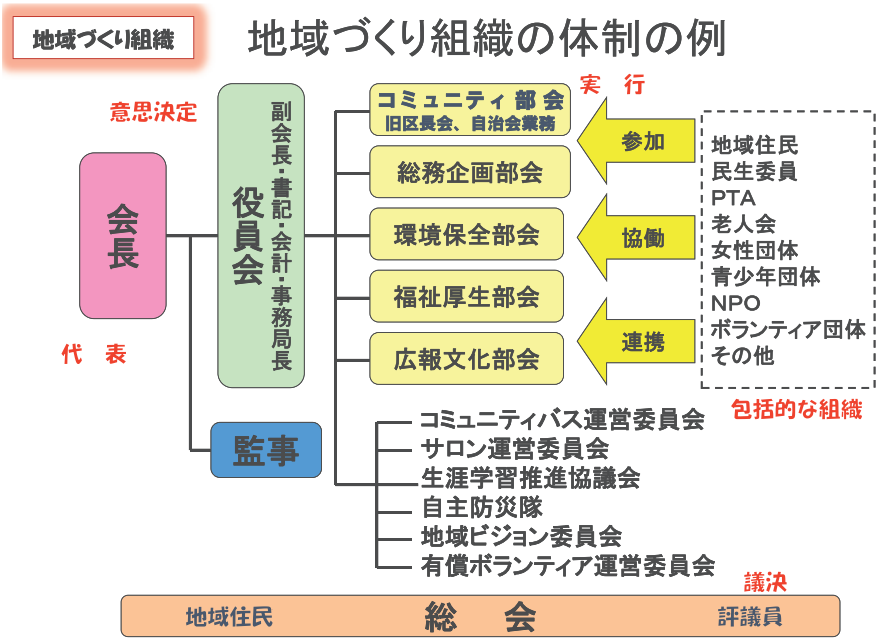
こうした法改正を受け、名張市では、高齢者が増加する中、住民同士が支えあう仕組みを作るために、①「我が事」の意識づくり、②「丸ごと」の相談体制、③多機関との協働の三つの柱を掲げ取組を進めている。

3 取組内容

上述の取組の具体的内容は以下の通りである。

(1)「我が事」の意識づくり＝地域づくり組織の設立

従来の福祉施策は、高齢者、障害者、児童といった対象者ごとにサービスを提供することで、充実を図ってきた。しかしながら、少子高齢化・地域のつながりの希薄化など地域社会を取り巻く環境の変化に伴って、福祉ニーズは複雑化、多様化している。従来の方法では対応できない領域やサービスを提供するためには、地域コミュニティと行政の協働が必要となる。地域住



民自身が地域をどうしたいのか考え、行動することによって、まちづくりの機運が活発化し、様々な事業展開が可能となる。

地域住民の地域活動への参加を促進するための環境整備として、名張市では平成15年に地域づくり委員会（平成17年に地域づくり組織に改組）を設立し、名張市ゆめづくり地域交付金の交付に関する条例を制定した。この2つの制度の最大のポイントは、既存の各種補助金を一つにまとめて一括交付金として、使途自由なまちづくり活動費として地域づくり組織に交付する点である。使途が限定された補助金ではなく、使途が自由な交付金とすることで、地域の住民が地域にとって何が必要かを考え、地域が必要としているモノやコトに資金を集中させることができるようになった。地域が自ら考え、交付金を活用することで、課題を見つける力と解決する力が備わってきたのである。

では「地域づくり組織」とはどのようなものか。地域づくり組織とは、小学校区単位で1つ、全15地域に設置する包括住民自治組織である。行政が主導することのない、地域のことを地域で考える小さな行政ともいえる組織であり、区や自治会などの基礎的コミュニティから選出されたメンバーで構成されている。実際の取組の検討は各部会に任されており、コミュニティ部会、総務企画部会、環境保全部会、福祉厚生部会、広報文化部会の5つの部会から成る。各部会には、民生委員やNPO、ボランティア団体といった関係する各種団体も参画し、連携して取組を進めている。新たな取組については専門委員会を設け、例えば、地域の足が必要であればコミュニティバス運営委員会を設けるなど、各地域で必要とされている委員会をそれぞれが定めている。専門委員は任期毎に交代するのではなく、同じ問題意識を持つ人で構成して積極的な意見交換と取組がなされることで、組織の形骸化を防いでいる。

さらに、平成21年には、区長制度を廃止することで、区長・町内会長・自治会長といった地域のリーダーの重複を解消した。お金を持っているのは地域づくり組織、権力を持っているのは区長会という構図から脱却し、区域から代表を一人選出し、その代表者が地域づくり組織の基礎的コミュニティの代表者となっている。また、市が委嘱する区長に支払っていた行政事務委託料及び区長会運営等委託料を廃止し、委託料相当分をゆめづくり地域交付金に加算して、地域づくり組織に交付している。形式上だけでなく、実質的に地域が変わり、まとまり始めたきっかけといえる取組である。

地域共生社会を象徴する地域づくり組織の取組として「有償ボランティア」があげられる。15ある地域づくり組織のうち9つの地域で実施しており、住民主体の生活支援サービスを提供している。家具の移動や庭木の剪定などのボランティアに最低限必要な実費と対価を払い、地域住民同士で生活を支えあっている。有償ボランティアの会員であるサポーターも主に地域の高齢者である。ボランティア活動を通じて、社会貢献を実感し、高齢者の生きがい、介護予防につながっている。地域住民が同じ地域の住民の方々を支える仕組みは、地域の中でのつながりや互助の力を高め、公的サービスでは実現することのできない効果をあげている。

(2) 丸ごとの相談体制＝まちの保健室の設置

平成17年度に策定した第一次地域福祉計画に基づき、地域づくり組織と一体的に地域福祉を推進するために、名張市ではまちの保健室を設置した。子供からお年寄りまであらゆる世代を対象に保健福祉や子育てなどの初期の相談に応じており、市民が日常の困りごとを気軽に相談できる場所となっている。市の嘱託職

員である社会福祉士や看護師、介護福祉士などの有資格者2～3名が窓口業務を行っている。小学校区ごとにある市内15か所の市民センターで運営しており、各地区から徒歩圏内にあるため、アクセスが容易である。市民センターは、生涯学習を行う公民館、地域づくり組織、まちの保健室がセットで設置されているため、地域づくり組織の関係者など、地域の中心になる住民がまちの保健室を来訪することも多い。そのため、地域との信頼関係を築きやすく、新たな取組が生まれるきっかけになっている。まちの保健室の主な業務は次の3つである。

①健康・福祉の総合相談

あらゆる世代を対象に、保健予防や各種の社会福祉に関する相談に応じている。必要に応じて、福祉サービスの申請代行や専門機関への紹介も行っている。一人暮らしの高齢者など、支援が必要な方を訪問し、相談に応じている。



有償ボランティア：庭木の剪定



有償ボランティア：障子はり

②見守り・支援ネットワークづくり

民生委員、児童委員や近隣住民と協力して、支援が必要な方のネットワークづくりを進め、身近な地域における支えあいの活動を促進している。また、地域づくり組織などの関係団体と協働して、健康づくりや地域福祉に対する関心を高めるために夏祭りや子ども会といったイベントも開催している。この活動を通じて、地域住民との関係を深め、見守り、支援ネットワークの基盤づくりを行っている。健康な時から顔見知りの関係を構築することで、異常の早期発見ができ、専門機関へのスムーズな情報提供ができる。

③健康づくり・介護予防

がん検診や健診・予防接種の呼び掛けなど健康づくりに関する啓発を行っている。市民センターの活動や地域づくり組織と連携して、健康教室や介護予防教室を実施している。

まちの保健室のような相談窓口を設置する際に気を付けるべきことは、相談窓口を設置する目的を明確にすることである。名張市では、地域をいかにバックアップするか、地域を元気にするかを考え、地域住民にニーズを聞いたところ「身近な相談窓口、支援体制が必要だ」ということからまちの保健室を設置した経緯がある。相談窓口を設置すること自体が目的になると、職員は窓口で相談を受けることが仕事だと考えてしまいがちである。実際には、相談を待つだけで市民が訪れるわけではないので、まずは自分たちで相談窓口を周知する必要がある。パンフレットの各戸配布、地域のイベントに積極的に参加するなどして地域から信頼



まちの保健室（鴻之台・希央台）



子ども会　クリスマス会

を得なければならない。相談窓口は福祉の分野だが、営業やサービス業という意識で仕事をして初めて信頼を得ることができ、相談業務が円滑に進むのである。

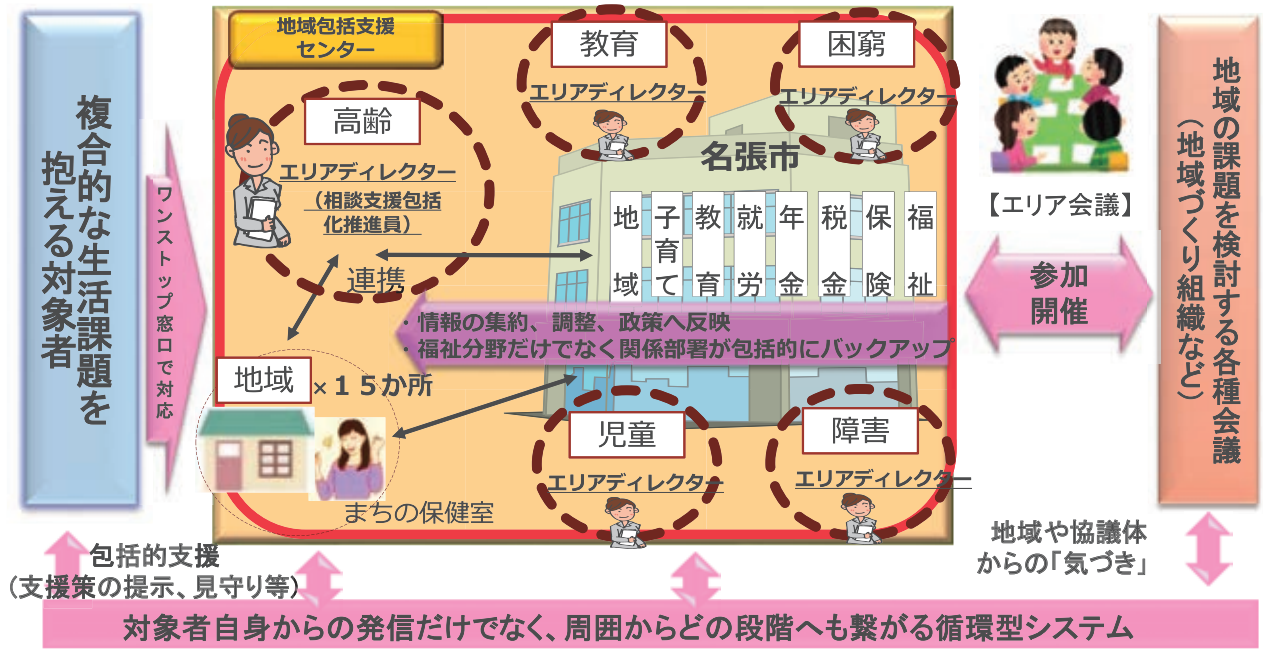
(3) 多機関の協働＝エリアディレクターの設置

名張市では、地域づくり組織を中心としてまちづくりを実践してきた結果、市民一人ひとりに目が行き届く環境が整いつつある。一方で、近年の課題として、様々な課題が絡み合い、複数の分野にまたがる課題を抱える世帯が増加していることがあげられる。こうした課題を解決するために、地域づくり組織、まちの保健室に加えて新たな仕組みが必要となってきている。それが市役所にある「高齢、障害、児童、困窮、教育」の各分野で任命された5人のエリアディレクターである。

エリアディレクターの業務は、地域づくり組織、まちの保健室と協力し、把握した個別のケースについて、支援策を組み立て、エリア会議を通じて関係機関の調整を図り、連携を強化することである。扱う案件は、どの制度でもカバーしきれない、様々な分野の連携が必要なものである。様々な部署の関係者から一歩踏み出した支援を引き出し、それらを積み重ね、地域の課題解決能力を高めている。

制度創設当初の平成28年は、地域包括支援センターに3人のエリアディレクターを置いていたが、他の部署からは「分野をまたぐ何でも相談員」を設置したと捉えられてしまった。このような認識では、各分野で起こった複雑な案件は「何でも相談員任せ」となり、各部署が連携して解決しようという意識が低下してしまった。そのため、平成30年6月からエリアディレクターを各部署に設置し、各部署が関係機関と連携し、必要であればエリアディレクター同士が調整・解決をする枠組みとなっている。エリアディレクターを設置する目的は、複雑な問題を解決する専門人材を置くことではなく、他機関との協働を促進することである。複雑な問題を解決する専門人材を置くことを目的にすると、その個人に複雑な仕事が集中し、十分な対処ができない。何でも相談は初期相談として、地域の身近な存在である「まちの保健室」が担い、市役所では、

【名張市の包括的相談支援体制】

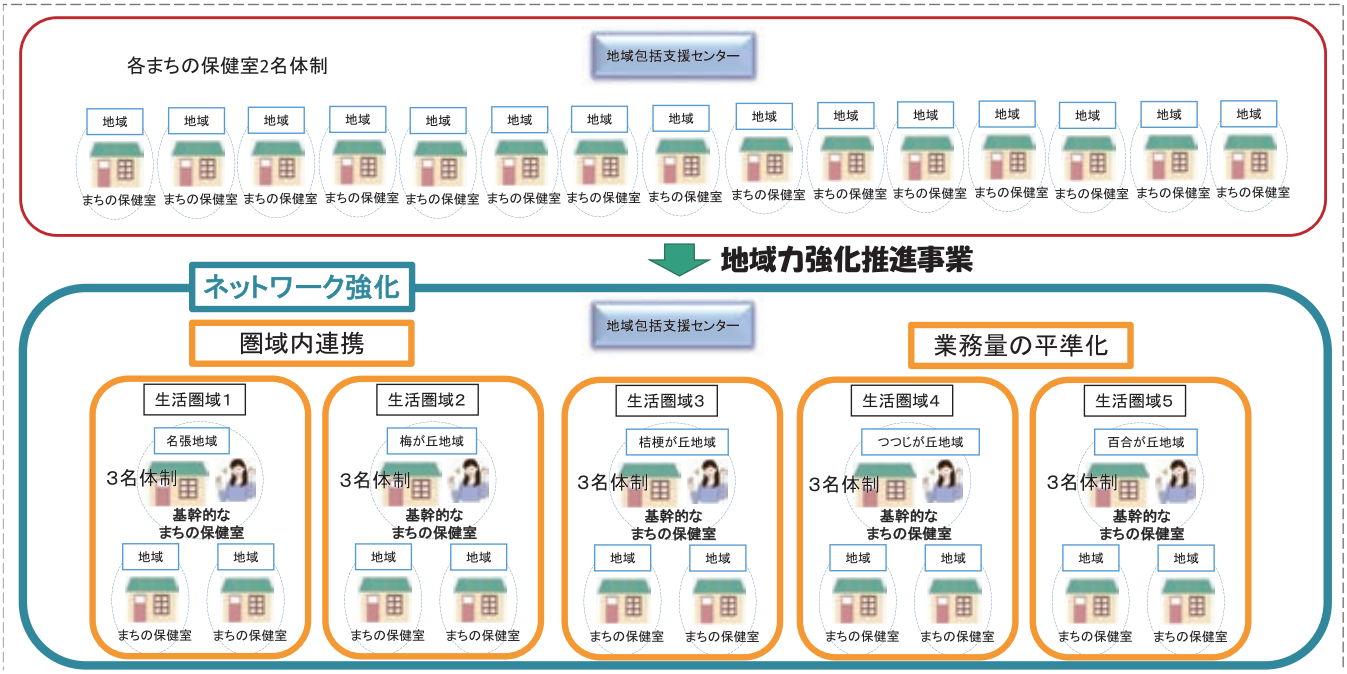


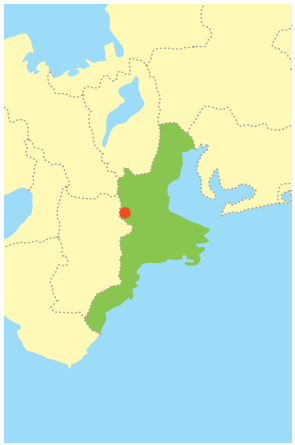
複雑な案件を他機関との協働を促進する各部署のエリアディレクターが中心となって、問題を解決していくこととしている。

4 今後の展望

名張市は、平成15年から地域づくり組織を設置してきたこともあり、地域が自発的に考え取り組む力が大いに備わってきた。この土台を、まちの保健室やエリアディレクターが支えている。地域共生社会の実現に向けた取組の枠組みは整ったが、今後はいかに成熟させていくかが課題である。例えば、まちの保健室の基盤強化と機能強化である。これまでは、全てのまちの保健室が一律に2人体制であったが、地域によって人口も特徴も業務量も異なっている。そこで、5つある中学校圏域ごとに3人の職員を置く基幹的なまちの保健室を設置し、圏域内のまちの保健室間で調整して業務量を平準化するとともに、圏域内で会議を開くなど連携を強めている。こうした各種取組の分析・検討を通じて、さらに優れた取組が実現し、地域共生社会実現の先駆者として他の地域を牽引していくことが期待される。

「まちの保健室」基盤強化、機能強化





地域の概要　三重県名張市

人口：78,864人（平成30年10月1日現在）
面積：129.77㎢

●連絡先

名張市役所福祉子ども部地域包括支援センター
TEL：0595-63-7833　FAX：0595-63-4629
MAIL：houkatsu-c@city.nabari.mie.jp

事例紹介

住民参加の地域自治協議会によるまちづくり

兵庫県朝来市

～朝来市の取り組み～

兵庫県朝来市は、「自考・自行、共助・共創のまちづくり」を基本理念として、市民が主体となった新しい時代に相応しいまちづくりに取り組んでいる。市民と行政がそれぞれの役割と機能を分担する「地域協働・地域自治システム」の確立を目指し、今後さらに少子高齢化が進展し、市民ニーズが一層多様化・高度化する中で、行政に任せっきりにせず、自分たちでできることは自分たちで解決する姿勢を基本とした、市民が主体となった住民自治のまちづくりの確立を進めている。

住民が参加し主役として活躍する、朝来市の地域自治システムの活動について紹介する。

1 はじめに

兵庫県朝来市は、平成17年4月に朝来郡4町（生野町、和田山町、山東町、朝来町）が合併して誕生した。面積403.06㎢、人口30,752人、高齢化率33.71%（平成30年10月1日時点）、人口減少による過疎と高齢化に直面する地方都市である。市は南北約32km、東西約24kmの範囲に広がり、日本海へ流れる円山川や瀬戸内海に流れる市川などの源流地域で、兵庫県南北の分水嶺となっている。兵庫県のほぼ中央に位置し、京阪神からは鉄道、高速道路等を利用しておよそ1時間半から2時間で、姫路からはJR播但線や播但連絡道路等を利用しておよそ1時間で直結する距離にあり、但馬・山陰地方と京阪神の大都市を結ぶ交通の要衝である。

市内には近畿地方最大級の円墳である茶すり山古墳や池田古墳、船宮古墳などの古墳が多く存在している。

また、「日本のマチュピチュ」として有名になった天空の城・竹田城跡もある。生野銀山は平安時代初期の807年（大同2年）に開坑されたと伝わる。戦国時代には、但馬国守護大名・山名祐豊が本格的な採掘に取り掛かり、その後もこの地を領有する織田、豊臣などの権力者が銀の採掘を進め、江戸幕府は、生野銀山を中心として大部分を幕府領として直接支配をするなど歴史的にも古くから要衝の地であった。生野銀山は明治維新以降も国の財政を支える重要な鉱山として開発が進められ、これらをめぐる近代化遺産と鉱石運搬のために整備された日本初の高速産業道路と言われる「銀の馬車道」と「鉱石の道」は、姫路市、福崎町、市川町、神河町、朝来市、養父市の6市町を貫く日本遺産として認定されている。

2 まちづくりに取り組む経緯と基本原則

朝来市は、人口減少に伴いこれまで受け継がれてきた営みを維持することが困難になるとの危機感から、平成19年に「第1次朝来市総合計画」を策定し、新しい地域自治のあり方を模索した。その結果、「自考・自行、共助・共創のまちづくり」を基本理念に、市民と行政がそれぞれの役割と機能を分担する「地域協働・地域自治システム」を構築し、市民が主体となりまちづくりに取り組んでいくこととなった。

「地域協働・地域自治システム」とは、朝来市の各地域のまちづくりを、市民や自治会をはじめとする市民団体、地域団体、民間事業者等と行政がそれぞれ自主的に責任を分担しあい、連携・協力して取り組んでいこうとするものである。そして、地域協働のまちづくりを進めるための市民と行政の協力・連携の考え方を明らかにするために、平成20年3月「地域協働の指針」を策定した。この指針の中で「地域協働の原則」を定めている。

上記の原則に基づき、市民が自主的に地域のことに

	原則	概要
協働事業の当事者同士の関係	目的共有	明確な目的・目標を共有する
	対等	ともに行動する当事者同士は対等な関係である
	相互理解	ともに行動する相手の考え方、価値観、行動をお互いに尊重する
	自主性尊重	自主的、自発的に行動する
	相互変革	良い成果を生み出すために変わる
	補完性	まず地域から。地域でできないことはより広い範囲で取り組もう
社会への態度	自立化促進	行政からの支援を受けながらも次第に自立
	公開・透明性	公開・透明な活動
事業推進のコツ・留意点	相乗効果	協働してより大きな成果を目指す
	できるところから始める	まず、できることから動き出そう
	評価・見直し	ふりかえりと見直しでより良いものに変更する

地域協働の原則

取り組むこととされている。

さらに、平成21年3月には、朝来市のまちづくりを進めるうえでの最高規範となる「自治基本条例」を制定し、まちづくりを支える市民、議会、行政の役割と責務を明記し、参画・協働のしくみや市政のあり方を定め、市民が主体となった市民自治のまちづくりの確立にむけて活動している。

3 地域自治協議会の性格と地域を支える各団体との関係性

朝来市の地域協働・地域自治システムの基盤は、地域自治協議会である。この地域自治協議会は、自治基本条例第15条において公共的団体であると位置づけられている。地域自治協議会の要件は次ページのとおりである。

朝来市では地域を支える集落・組織として行政（市役所）、地域自治協議会、行政区（集落・自治会）、諸団体・NPOがある。まちづくりの中心を担う地域自治協議会と各団体との関係性は下記のとおりである。集落や自治会を朝来市では行政区と呼称している。かつては、行政区が地域自治の基礎的団体であった。

現在、行政区の区長は地域自治協議会の意思決定機関や部会に参加し、行政区の代表として意見を反映させ、地域自治協議会の活動周知や事業参加の呼びかけなどを行うことが多い。次に、NPOやボランティアグループなどの各種団体であるが、地域自治協議会の各部会が実施する事業を連携して実施するなど活動の担い手となっている。また、専従の事務局スタッフが在籍しているため、ボランティア団体などの事務局を地域自治協議会が担う事案も見受けられるようになっている。行政とは連携・協力しながら、地域の課題解決に向けて補完しあう関係となっている。

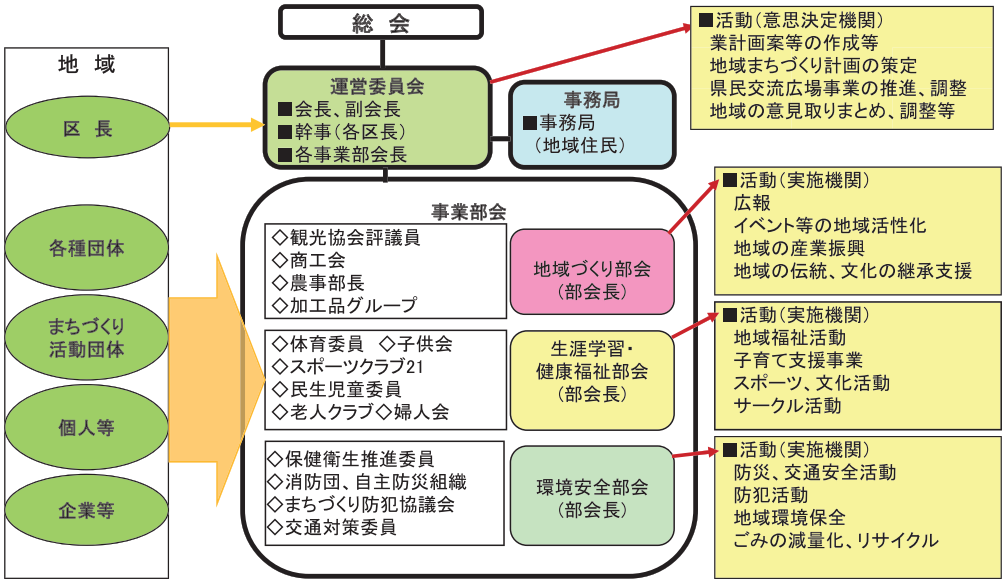
4 地域自治組織に対する朝来市の支援

次に地域自治組織に対して朝来市が行っている支援について述べる。朝来市では、地域の創意と工夫、判断と責任によって、地域の特性に応じた魅力ある地域協働のまちづくりを推進し、自治意識と連帯感を醸成し、安全、安心で暮らしやすい地域としていくため地域自治包括交付金を地域自治協議会単位で交付している。この交付金は次の3つに分類されている。1つ目は、地域自治協議会の円滑な運営を図るため、専属の事務局員（地域マネージャー）を雇用するための「事務局運営額」である。2つ目は、「地域配分額」といい、地域の将来の姿やそれを実現するための計画を記した地域まちづくり計画に基づき実施する事業に充てるものである。これは、①地域自治協議会が主催し、実施する事業である地域自治協議会実施事業、②各協議会を構成する区等が実施する地域の住環境整備への補助事業である地域づくり補助事業、③構成区の区活動に対する補助事業である区コミュニティ活動補助事業の3事業で構成されており、均等割：人口割：面積割＝2：7：1の配分とされている。3つ目は、従来は朝来市の直接執行事業であったが、地域が主体となり事業を進める方がより効果的、効率的な事業執行が期待できるとして移管された「地域協働事業額」である。花と緑の美しい地域景観の創出や花づくり組織の育成を行うための花いっぱいのまちづくり事業、地域の景観と環境保全に資するための河川及び沿道等の除草またはごみ収集等の作業を行うための経費として交付される地域環境保全事業、交通安全に資するための事業経費である交通安全事業により構成される。花いっぱいのまちづくり事業は均等割7割、人口割3割、地域環境保全事業と交通安全事業は行政区数割で算出される。

朝来市の地域自治包括交付金の特徴としては、繰り越しと基金造成（積立）が可能なことがあげられる。事前に市長の了解を得れば繰り越しや基金積立を行うことができ、限度額はそれぞれ年間交付金の25%の範

地域代表制	・地域内の区、各種団体、個人等で構成され、地域の総意が反映されること。（地域別代表制、世代別代表制、課題別代表制）
民主性・透明性	・規約が整備されており、協議会の意思決定、役員選任、会計等が民主的で透明性をもった組織運営がなされていること。
開放性	・地域内の誰もが希望に応じて運営に参画できること。
地域まちづくり計画の策定	・地域の課題を共有し、その解決に向けて取り組む地域のまちづくり目標、活動方針等を定めた地域まちづくり計画の策定をすること。

朝来市における地域自治協議会の要件



地域自治協議会のイメージ

囲内と規定されている。交付金の使途は各地域自治協議会に任せられており、現在は区の独自事業を行うために繰越したり、地域自治協議会で所有する車両を購入したりするために積み立てたりするケースがある。

朝来市では、まちづくり計画の策定もしくは計画改定の時期や手法について助言を行ったり、各年の事業活動が計画の内容に合致しているか判断したりすることはあるが、内容そのものに口を挟むことはない。あくまで、地域自治協議会の自主的な取組である。

		内部要因	
		強み（S）	弱み（W）
外部要因	好機（O）	・地域の代表制（区、年代、性別、専門分野）	・地域住民への認知度
		・専従の事務局職員がいる	・活動が住民や構成団体へ還元されていない、見えない（現段階）
		・各組織の強み・弱みが補完できる	・参加するきっかけがない
	恐れ（T）	・役員や地域住民の高齢化（団塊の世代の人材活用）	・財政力がない（地域自治包括交付金の継続性）
		・ICTを活用した情報発信	・若者や女性の参加が少ない
		・都市部の力、企業の力	・高齢化した集落を支援する役割が担い切れていない。
		・地域担当職員の活用	

地域自治協議会SWOT分析

また、自治基本条例において、市職員のあり方が明記されていることも特徴的と言える。自治基本条例第

9条第2項において、「職員は、自らも地域社会の一員であることを認識し、積極的に市民と連携してまちづくりに取り組まなければならない」と規定され、地域の一員として地域自治協議会の活動に参画することが求められている。一方で、業務として地域自治協議会の活動を支えるために職員が3名程度のチームとなり活動をする場合もあるが、決してプレイヤーにならないということが求められている。もちろん、監督やコーチといった指導的な立場でもない。地域自治協議会ごとに行政区の人口構成などのデータを示し、議論のヒント、方向性を整理する役割や、各種補助メニューの紹介や市の施策を紹介するといった情報提供の役割を担っている。

5 地域自治協議会の事例紹介（与布土地域自治協議会、梁瀬地域自治協議会）

現在朝来市では、小学校区を基本として、平成19年から平成20年にかけて設立された11の地域自治組織がある。今回は2つの地域自治協議会に話を聞いた。

与布土地域自治協議会は、旧山東町の山間地域で人口1,219人、世帯数498世帯、10区で構成され、高齢化率は40.36%である。（平成30年3月末時点）

平成22年に住民アンケートを取りまとめ、6つの基本目標と19の計画目標で構成されるまちづくり計画を作成し、6部会で活動している。またそれぞれの計画目標毎に、目標を達成するための工程表となる施策目標と短期、中期、長期計画を設定している。

平成27年に改めて住民アンケートを実施し協議を重ねた結果、平成28年10月に喫緊の課題として、「若者の移住・定住・交流促進」「高齢者福祉の充実」「農業振興・観光対策」の3つのプロジェクトを立ち上げた。「移住・定住・交流促進」は、30代～40代の住民が中心となり、都市間交流や市内他地域との交流活動を積極的に企画実施している。こうした活動は地域の認定こども園とも連携して子育て環境の整備改善にもつながっている。また、地域おこし協力隊も積極的に地域住民と一緒になり事業を実施している。「高齢者福祉の充実」については、行政区毎で行われている健康管理と見守り、サロンやミニデイサービスのネットワークづくりから始め、福祉にとどまらず、暮らしやすい地域を考える座談会を開き、議論を進めている。中でも与布土地域でもっとも重要な課題とされているのは「農業振興・観光対策」である。耕作地、遊休農地、耕作放棄地を色分けすることで視覚化し、農業を多角化することにより農地を守り集落崩壊を防ぐことに、取り組んでいる。

与布土地域では協議会設立当時から否定的な意見はほとんどなく、建設的な意見が多く出されたという。そして現在も若い世代や女性あるいは地域おこし協力隊などあらゆる層に対して、上の世代が寛容な対応をとり、適切なバックアップをしているという。当協議会の取組は、地域の危機に向き合い、世代を超えて対話を重ね、協力・連携することが必要かつ可能であることを物語っている。

梁瀬地域自治協議会は、人口3,261人、世帯数1,275世帯、19区で構成され、高齢化率は31.40%である。（平成30年3月末時点）当協議会でも、平成22年2月にまちづくり計画を策定する際に実施した15歳以上の全住民を対象としたアンケート調査の結果に基づき、生活安全、健康福祉、産業振興、地域交流の4部会で活動をしている。また、4分野が関連するコミュニティビジネスの検討、地域リーダー育成などの事業も実施しており、地域活性化に取り組む若い世代のグループが活発に活動している。

こうした新しい動きに対して、当協議会はPRやイベント当日のスタッフとして協力や支援を開始している。また、朝来市が実施している中高生のためのサードプレイス（家でも学校でもない第三の居場所）事業にも協力し、中高生と地域住民のコミュニケーションの場を提供している。

梁瀬地域は高齢化率が70%近くにもなる農村地域の北部と山東支所や住宅地が並ぶ中部、南部では人口構成や生活環境が大きく異なるため、行政区や地域自治協議会の活動の性質が異なっている。地域自治協議会設立から10年が経過する今年度に改めて15歳以上の住民に対してアンケート調査を実施し、新たな住民ニーズを把握して、まちづくり計画を見直すとともに、各種団体や区の活動をより一層盛り上げる予定である。

6 今後の展望

これまでの10年間の取組により行政に頼らない自主的な地域運営ができる基盤が整備された。地域自治協議会は身近な課題に対して住民同士で協議を重ね、一



与布土地域　都市との交通事業（イモホリ体験）



与布土地域　これからの農業について座談会

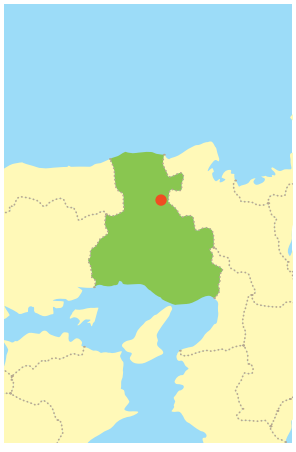




梁瀬地域　若手グループ「ひとつなぎSANTO」による「思い出を、思い入れに。」交流イベント

つひとつ解決してきた。また、地域自治協議会は複数集落からなる小学校区単位で構成されているため、これまで以上に隣の集落にも意識が及ぶようになり、より一層一体感が強まった。一方で、新しく設立された組織と従来の行政区で役員が重複し特定の者の負担が増したこと、地域によっては従来の行政区の活動が持続しているため、取組内容に差異が生じていること、事業の継続が目的となってしまい、改善や見直しが据え置かれてしまうケースがある、などの課題も浮き彫りになってきた。

　これからは、より一層自主的に様々な活動が可能となるよう体制強化を図り、ゆくゆくは法人化することも期待されている。さらに、コミュニティビジネスや、行政からの業務受託にも積極的に取り組み、都市部での特産品販売や観光PRなどを通じて、自立した運営や地域内の経済循環の強化に寄与することが望まれている。



地域の概要　兵庫県朝来市

人口：30,752人（平成30年10月1日現在）
面積：403.06㎢

●連絡先

朝来市総合政策課
TEL：079-672-6110　MAIL：sougou@city.asago.lg.jp

与布土地域自治協議会
MAIL：yofudo-jichikyou@asago-net.jp

梁瀬地域自治協議会
MAIL：yanase-jichikyo@yanase4701.hyogo.jp

事例紹介

鳥取県南部町

地域振興協議会による地域づくり

～地域でできることは地域で・行政との協働～

鳥取県南部町は、平成16年の2町合併を機に住民自治のあり方について検討を進め、平成19年に町内に7つの地域振興協議会を設け、住民自治の仕組みを見直した。そして、地域振興協議会を中心として「地域の防犯活動」「生涯学習活動」「特産品開発」等の様々な地域活動に取り組み、その仕組みが住民に浸透するとともに、着実に成果をあげてきた。

地域振興協議会設置後10年が経過し、各地域振興協議会は平成31年度からの第3次地域づくり計画（5ヵ年計画）を策定する段階に至っている。

本稿では、これまで各地域振興協議会が行ってきた取組のうち、代表的又は特徴的な事例を紹介する。

1　はじめに

鳥取県南部町は、平成16年10月1日に西伯郡西伯町と西伯郡会見町が合併して誕生した人口約11,000人、面積約114㎢の町である。鳥取県の西部に位置し、JR米子駅からバスで約20分、米子鬼太郎空港から車で約45分の距離にある。県下有数の古墳密集地帯で、古事記や日本書紀に登場する日本神話の神「大国主命（おおくにぬしのみこと）」に由来する史跡・地名が多く存在し、律令国家以前から豊かな文化が栄えた場所である。

また、自然に恵まれた町でもあり、平成27年12月には環境省により南部町全域が「生物多様性保全上重要な里地里山（略称「重要里地里山」）」（500選）に選定された。西日本で唯一の全域指定である。

町内には、日本最大級のフラワーパーク「とっとり花回廊」がある。1年を通して楽しめる大温室や展示館のほか、1周1㎞の屋根付き展望回廊があり、雨の日でも傘をささずに園内を展望することができることから人気の観光スポットとなっている。町の特産品の代表は富有柿、二十世紀梨、赤梨等の果実である。特に富有柿は大きさと甘さが特徴である。

しかし、人口減少・少子高齢化により高齢化率は35.59%（平成30年9月末現在）となっており、高齢化の進展に伴う対応が課題である。



フラワーパーク「とっとり花回廊」



西日本一の富有柿の産地

2 取組のきっかけ

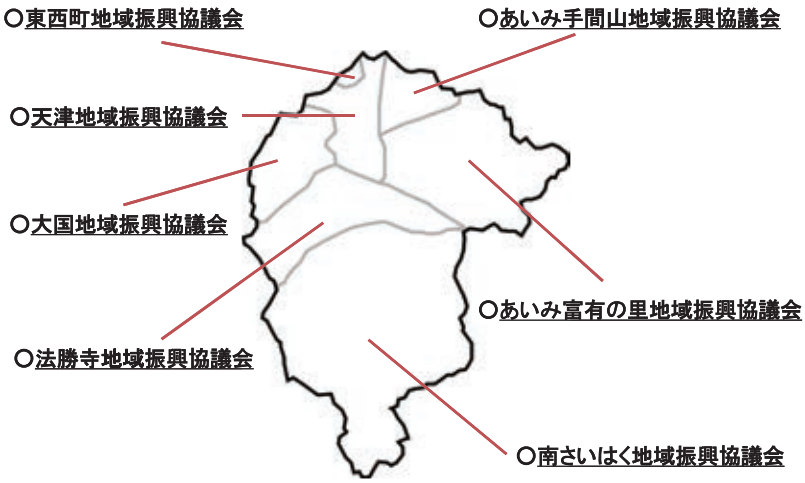
地域のことは地域でと言われて久しいが、全国的に少子高齢化による集落の担い手不足、地域コミュニティの弱体化が深刻な問題となっている。南部町においても例外ではなく、町は、新しいまちづくりの根幹として住民が誇りと責任をもって身近な地域課題の解決に取り組める仕組みが必要と考えた。

そこで、平成16年10月の2町合併を機に住民自治のあり方について検討を進め、アンケートや住民懇談会、先進地視察等を3年間行った。そして、新しい住民自治の仕組みとして平成19年3月に「南部町地域振興区の設置等に関する条例」を制定し、町内を7つの地域（地域振興区）に分け、それぞれの地域に地域振興協議会を立ち上げた。地域振興協議会は「住民の自己決定による地域づくり」「地域でできることは地域で」を目標に住民主体の地域づくりを進めることとし、以下の基本理念を掲げた。

1. 住民自身による安全安心なまちづくり
2. 住民自身による地域課題の解決
3. 町民の意見集約及び調整
4. 地域づくり計画の策定とその実施

各地域振興協議会の組織は、会長と副会長が町の非常勤特別職として位置づけられている。正副会長は各地域振興区内で選出し、町長が承認する仕組みである。議決機関としては各集落の代表で構成する評議会があり、事業計画等のチェックを担う。また、集落支援員として事務局員が2名ないし3名置かれている。

一方、南部町役場の推進体制としては、平成16年10月の新町発足と同時に地域政策課を設置し、平成19年4月には組織立ち上げを支援するために各地区に2名の職員を配置した。地域振興協議会の活動が軌道に乗り職員を引き上げた現在は、地域振興協議会サポートスタッフが非常勤職員として企画政策課に1名配属されており、各地域振興協議会と町のパイプ役として活動している。



南部町の7つの地域振興協議会

3 取組内容

地域振興協議会の活動は、総務・企画部、生涯学習部、地域づくり部、ふれあい部という4部制を基本としている。その他、各地域振興協議会の判断で体育部や福祉部、公民館部等が設置されている。

具体的な活動は、広報誌の発行、地域環境美化活動（ゴミ拾い、花植え）、料理教室、防犯パトロールから、ソフトボールやグラウンドゴルフの大会等のレクリエーション開催まで、地域振興協議会の活動範囲は非常に広い。

以下では、各地域振興協議会の取組の一部を紹介する。

（1）東西町地域振興協議会

東西町地域振興協議会では、子育てをする保護者の育児と仕事の両立を支援するため、放課後児童クラブを開設した。放課後や春・夏・冬休み、土日等の学校休業日に家庭に代わる生活の場を確保し、遊びや学習・生活指導を行い、地区を挙げて子育て意識の醸成を図っている。地域の方々が見守るため子ども達ものびのびと通っている。また、高齢者が地域の中で可能な限り暮らし続けることができるよう、空き家を改修し、コミュニティホーム「西町の郷」を運営している。

さらに、震災時の初動体制構築及び定期的な防災訓練を開催する等、日頃からの地域福祉、子育て支援、防災活動が評価され、平成29年11月には総務大臣表彰を受けた。



放課後児童クラブの様子

（2）天津地域振興協議会

天津地区のシンボルである母塚山（はつかさん）など、地区内で監視の目が届かないところでごみの不法投棄が目立っていることから、天津地域振興協議会では定期的なパトロールや不法投棄ごみ回収を行っている。また、母塚山頂上から見る大山の姿が美しいことや母塚山観音像が建立されたことにより登山客も増えているため、登山道の整備も行っている。



不法投棄ごみ回収



登山道（階段）整備の様子

（3）大国地域振興協議会

大国地域振興協議会では集落単位で地域防災組織の強化を行っており、地域内企業も訓練に参加するとともに、災害時には避難所の提供や救援作業への協力体制を整えている。また、地区内のハザードマップを作成したり、地区内の池の決壊シミュレーションを行う等、啓発活動にも力を入れている。



防災訓練の様子

（4）法勝寺地区地域振興協議会

法勝寺（ほっしょうじ）地区地域振興協議会では、農業従事者が減少する中で少しでも農業に興味をもってもらいたいという思いから、4年前から田んぼアートに挑戦している。題材はアンパンマンに始まり、今年は中国地方の名峰大山開山1300年祭をテーマとするなど、たくさんの人に足を運んでもらえるよう、毎年工夫されている。

子どもから大人まで地区外からの参加も得て、田植えから稲刈り、そして、この稲を使ったしめ縄づくりやとれたお米で餅つき大会へと交流の輪を広げている。

新聞やテレビでの紹介により町外の見物客も増えており、今年は地元テレビ局からの年間取材を受けるな



田んぼアート

ど地域活動の広報にも一役かっている。

(5) 南さいはく地域振興協議会

南さいはく地域振興協議会では耕作放棄地に「うど」を植え、地域の特産品づくりに取り組んでいる。協議会の中に特産化研究部会を組織し、試行錯誤を重ね、うど食味会を毎年開催し、平成26年にうど羊羹「翠甘（すいかん）」が完成した。爽やかな香りと食感が大好評で、平成29年までに約5,000本を売り上げた。



大盛況だった「うど食味会」



うど羊羹「翠甘（すいかん）」

(6) あいみ手間山地域振興協議会

あいみ手間山地域振興協議会では、空き家を活用して寄合場「手間地区サテライト拠点施設」を整備することとしている。子どもや高齢者、障がい者等、誰もが利用可能な場所として各部屋をリフォームし、気軽に集える環境を整備中である。フリールームとダイニング＆キッチンを活用して誰とでもコミュニーションが図れ、様々なニーズに応えられるのが特徴である。

また、カフェエリアも開設する予定である。施設の整備と運営は、平成30年3月に立ち上げた一般社団法



平成31年4月オープン予定（愛称「てま里」）

人手間山の里が行い、地域の内外の人が交流できる空間としての活用を目指している。

(7) あいみ富有の里地域振興協議会

あいみ富有の里地域振興協議会では、耕作放棄地の解消を図るため、行政やJAに頼らずに協議会を中心とした地域住民でエゴマ栽培を始めた。エゴマは稲作と時期が重複せず、収益が期待できる。

平成29年にエゴマの商品が完成し販売を開始したところ、地域内外から好評を得ており、今後は徐々に収穫量を増やしていく計画である。



商品化したエゴマ油

4 課題と今後の展望

地域振興協議会は発足して11年目に入った。町では、これまでの取組をさらに拡大、推進していくための課題について、以下のとおり認識している。

まずは、「組織の法人化」である。現在の地域振興協議会は設置条例に基づく任意団体であるため、法人

格を有していない。そのことにより地域振興協議会として動産・不動産の所有主体となり得ず、各種契約も地域振興協議会名で結ぶことができない。問題が発生した時の責任の所在についても不明確なままである。現在「スーパーコミュニティ法人」の制度化が検討されている中で、制度化の動向を見守りつつ、一方で現在の法人制度の活用も検討していきたいと考えている。

また、活動の諸経費は行政に頼る部分が大きい。地域振興協議会発足時に掲げた「住民の自己決定による地域づくり」「地域でできることは地域で」の目標を達成するための活動諸経費は、地域振興協議会が自ら捻出することが望ましい。自主財源の確保については、南さいはく地域振興協議会やあいみ富有の里地域振興協議会が進める特産品の開発はもちろんであるが、まずは身近なところから少しずつでも収益が上がるような仕組みを目指している。

さらには、まちづくりが着実かつ継続的に進むためには地域の人材が何より大切であり、将来にわたり協議会を支える次の世代の確保が重要かつ最大の課題である。事業を行うに当たっては、地域住民全体で目的を共有したうえで事業を展開し、その必要性を継続的に次の世代にも呼び掛け、10年、20年先の持続可能なまちづくりに向けて取り組みたいと考えている。

5　おわりに

本稿で紹介した協議会の取組はごく一部であり、この他にも生活道路の改善整備や登下校時の子どもや高齢者の見守り活動等様々な取組がある。そして、住民の暮らしの中に地域振興協議会の活動が大きく関わり、そのことが暮らしの安全や地域の住み心地の向上につながっている。この仕組みの最も素晴らしいところは、住民が危機意識を持って積極的に各種活動に参加している点にある。まさに、住民主体の地域づくりを進める上で地域振興協議会制度は非常に有用であると感じた。

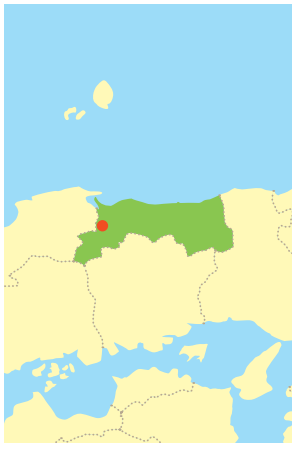
これまでの経験を踏まえ、今後も引き続き地域が抱える課題の解決に向けた話合いや地域に合った特色ある事業への取組が望まれる。



生活道路の改善整備



地域見守り活動



地域の概要　**鳥取県南部町**

人口：10,937人（平成30年9月末現在）
面積：114.03㎢

●連絡先

鳥取県南部町企画政策課
TEL：0859-66-3113

事例紹介

小規模多機能自治による住民主体のまちづくり

島根県雲南市

～雲南市の地域自主組織～

島根県雲南市は、平成16年の6町村での合併を契機に、少子高齢化の進展や行政区域の拡大に伴う課題等を踏まえて住民自治のあり方を議論し、住民主体のまちづくりによる小規模多機能自治を推進することを決めた。

本稿では、雲南市の小規模多機能自治による住民主体のまちづくりの取組について紹介する。

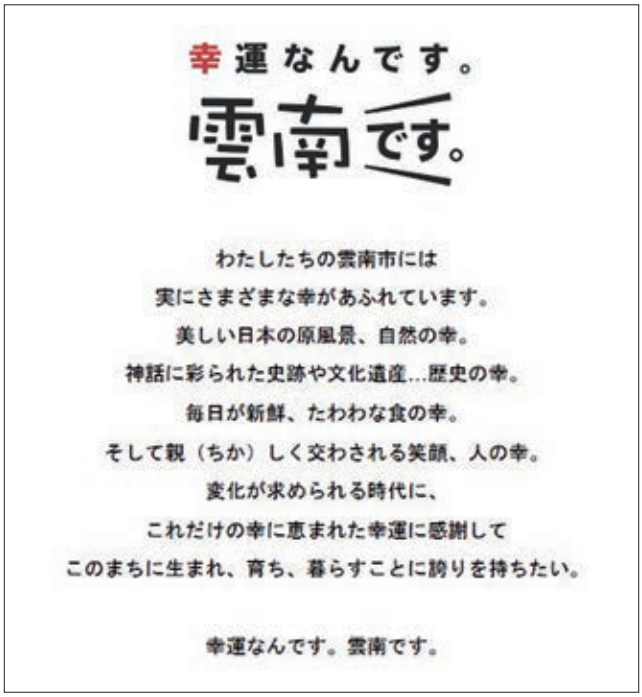
1 はじめに

島根県雲南市は、島根県の東部に位置し、面積553.18㎢、人口約3万8千人の都市である。市の南部は中国山地に至り、北部は出雲平野に続いていることから、標高差が大きい。市内には、斐伊川本流と支流の赤川、三刀屋川、久野川、その支流である阿用川、吉田川などが流れている。斐伊川はヤマタノオロチ伝説で知られ、市内各地に神話や伝説、神楽などが伝承されており、一度に39個の銅鐸が出土した加茂岩倉遺跡や神原神社古墳をはじめとした多くの遺跡や古墳が発掘されている。古くから斐伊川の支流周辺の低地では農耕が営まれ、山間地ではたたら製鉄や炭焼きが盛んに行われてきた。また、山陰と山陽を結ぶ主要街道上に位置することから、陰陽を結ぶ交通の要衝として栄えてきた。

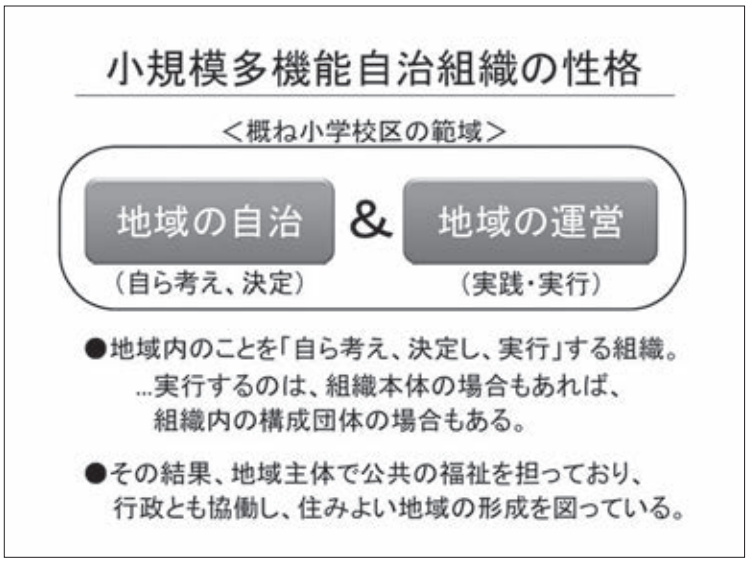
2 取組のきっかけ

雲南市は全域が過疎地域に指定されており、高齢化率は約38%（平成30年8月末現在）と高く、全国平均よりもおよそ25年先行している。人口減少と少子高齢化の進展は、人と人との交流、絆が減少し、各地域の負担感、疲弊感を加速させる。また、町村合併により行政区域が拡大すると地域と行政との距離は遠くなり、従来の行政運営手法だけではまちづくりが困難になることが懸念された。このため、自治の原点に立ち返る必要があると考えた。雲南市では合併後、地域と行政の一体化を早期に醸成しつつ、雲南市としての個性や価値を発揮していくため、雲南市のブランド化に取り組んでいる。これは、ふるさとの5つの恵み（自然の幸、歴史の幸、人の幸、食の幸、雲南の幸）を大切にした多様な豊かさを発揮しようとするもので、地域の誇りや地域への愛着、地域の個性や価値を発揮しようとするものである。キャッチフレーズは“幸運なんです。雲南です”であり、小規模多機能自治はそれを実現するための仕組みの一つである。

小規模多機能自治とは、自治会、町内会、区などの



雲南市ブランドメッセージ



小規模多機能自治組織の性格

基礎的コミュニティの範域より広範囲な概ね小学校区などの範域において、その区域内に住み、又は活動する個人、地縁型・属性型・目的型などのあらゆる団体等により構成された地域共同体が、地域の実情及び地域の課題に応じて住民の福祉を増進するための取組を行うことと定義されている。小規模多機能自治の特徴は主に3つある。1つ目は、協働・総働の基本的考えのもと、市民一人ひとりの力を発揮し、自治の原点を取り戻し、参加だけでなく参画につなげようとする仕組みであること。2つ目は、市内全域が対象となり、行政も制度的に関与して地域と行政がともに支え合う仕組みであること。3つ目は、人口減少・少子高齢化にも対応する仕組みであること。こうした仕組みのもとで、各地域の住民組織が地域内のことを自ら考え、決定し、実行しようとするものである。その結果、地域主体で公共の福祉を担っており、行政とも協働し、住みよい地域の形成を図っている。

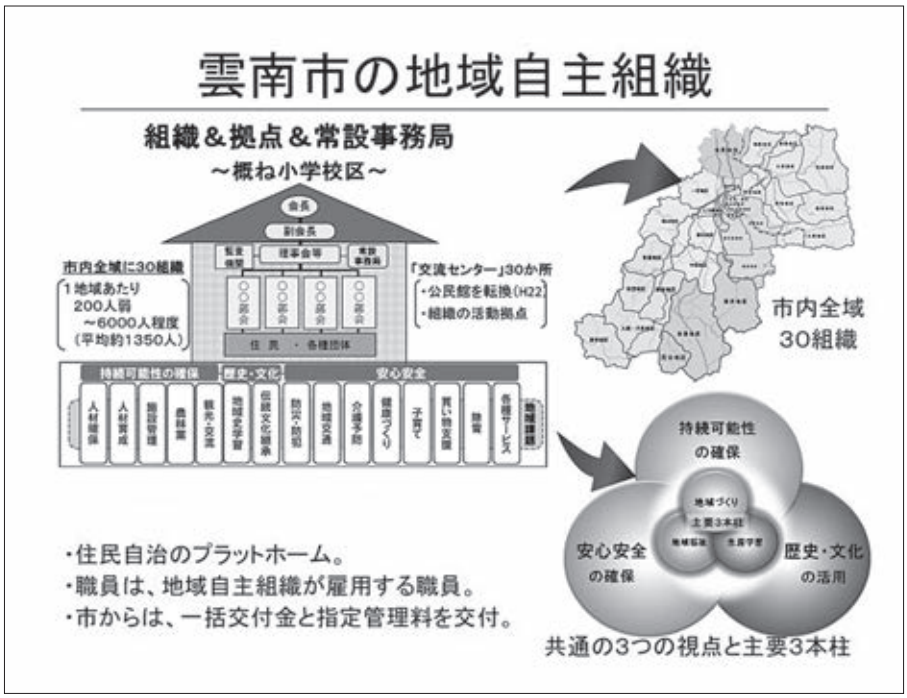
この仕組みの基本となる「協働」については、まちづくり基本条例の中で、「協働のまちづくり」を推進することを明記している。協働のまちづくりを実現するには市民が主体的に関わること、つまり住民自治が必要であることから、地域の課題を自ら解決する小規模多機能自治に積極的に取り組んでいる。その住民組織を雲南市では「地域自主組織」と総称している。

3 取組内容

雲南市では平成19年までの2年半の間に、市民発意で市内全域に44の地域自主組織が結成された。その後、組織の統合や分離独立を経て、平成27年3月には30の地域自主組織に再編されている。地域自主組織は概ね小学校区、昭和の合併前の村の単位で形成されている。各組織の人口規模は200人弱～6,000人程度、世帯数は60世帯弱～1,900世帯程度と幅広い。雲南市の基礎コミュニティは自治会と称しており、地域自主組織と自治会との違いは主に5つある。1つ目は、地域自主組織は自治会よりも広域的な区域であること。2つ目は、地域自主組織は一人ひとりが中心であるのに対し、自治会は世帯主が中心であること。3つ目は、地域自主組織は行事よりも課題解決志向の活動に重点をおくのに対し、自治会はどちらかというと慣習的行事を中心に活動していること。4つ目は、地域自主組織はスケールメリットを発揮しやすいのに対し、自治会はより身近なまとまりや絆を強くしやすいこと。5つ目は、地域自主組織には常勤スタッフ体制があるのに対し、自治会では常勤スタッフ体制は通常置いていないこと。以上の違いがあるが、いずれも自治にとって必要な存在であるため相互に補完し合い、小さな単位を優先する補完性の原則に基づいて相互の関係性を構築している。

地域自主組織の活動拠点は交流センターである。この交流センターは平成21年度以前は社会教育法上の公民館で、市教育委員会が所管し、生涯学習の拠点として機能していた。しかし、平成22年度からは地域自主組織の活動拠点施設に転換し、市長部局の所管で指定管理による公設民営方式とし、生涯学習だけでなく、地域づくり、地域福祉の3つの機能を有するものとした。住民活動の拠点施設に転換したところに特徴がある。

平成25年度以降は制度改善による活動基盤の強化に取り組んでいる。例えば、交流センター職員と地域自主組織の一本化である。平成24年度以前は、交流センター雇用協議会が交流センター職員を配置していた。平成25年度以降は直接雇用方式となり、地域自主組織が自らの職員として直接雇用し給与を支払うようになった。これにより、交流センターを名実ともに地域自主組織の活動拠点にすることができた。財源として、市から使途自由である一括交付金を交付しているが、初期段階では特定の活動に対する補助金方式であったものを、地域活動の状況に応じて交付金方式に進化さ



雲南市の地域自主組織

せている。平成25年度からの制度改正により、雇用方式や待遇などは地域の裁量性となっており、それぞれが一つの独立した事業所となっている。また、地域自主組織の目的を明確にするために、地域づくり、地域福祉、生涯学習の主要3本柱を軸に、3つの視点を持って活動に取り組んでいる。1つ目は、持続可能性の確保で、人づくりや財源の確保、地域資源の活用などを指す。2つ目は、安心安全の確保で、福祉や健康づくり、防災・防犯などを指す。3つ目は、歴史・文化の活用で、それぞれの地域の歴史の伝承・活用、伝統・文化の継承・創造などを指す。これら3つの広い視点をもって取り組むことが大切であるとしている。雲南市では交付金の使途を細かく規定することなく、こうした3つの視点と主要3本柱を掲げるのみで、地域の主体性を尊重しているのが特徴的である。

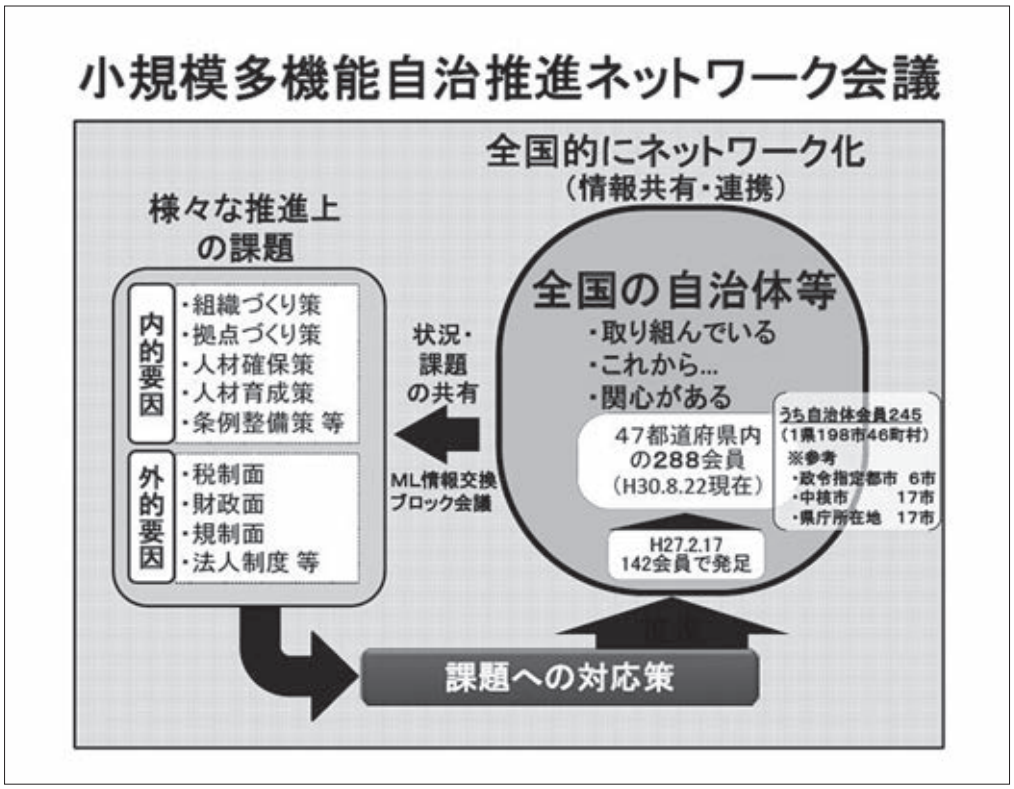
それぞれの地域自主組織では創意工夫して活動を展開しているが、他の地域の状況など横断的に学び合い、より専門的に関係者同士で考える機会も必要である。こうしたことから、地域と行政の協議の場として、平成25年度から地域円卓会議方式を導入し、直接的に・横断的に・分野別で協議する機会を設けている。円卓会議には、各地域や行政機関や団体などそれぞれが対等な立場で参加し、直接対話方式により、共有・協議・協働を促進している。話しやすいように円形に机や椅子を配置し、忌憚のない意見を交わし、テーマに応じてどのようにしたらよいのかをお互いに学び、見出そうとするものである。原則として会議内容は公開し、透明性の確保と多様な参画を目指し、話しやすくなるよう工夫されている。円卓会議で浮かび上がった方向性を地域と行政で確認し合い、地域の活動や行政の施策に反映するよう努めている。円卓会議を契機に仕組みを変えた例として、災害時要支援者台帳の作成方法がある。従来は手上げ方式で要支援者を登録していたが、行政だけでなく地域でも必要な情報であることから、現在は地域申告方式に転換し、地域で支援が必要な方の情報を把握し、行政等と共有している。どうしたら災害時に要支援者を助けることができるかをお互いに同じ立場に立って考えた結果であり、円卓会議方式だからこそ方法を変えることができたことの例である。また、地域同士の学び合い、高め合いの場として平成29年度までは地域自主組織取組発表会を年2回開催していたが、平成30年度からは地域との協議の結果、より深く学び合える方法として地域円卓会議方式に移行し、2か月に1回の頻度で開催されている。ここでは、地域自主組織の方々と市職員のみならず、社会福祉協議会職員、県職員など多様な関係者が参加し、相互の対話の場となっている。

平成27年度には新しい公共の創出と持続性を確保していくため、各地域自主組織と市で地域と行政の協働のまちづくりに関する基本協定書を締結した。そのき



円卓会議の様子

っかけは、市全体や各町の自治会連合組織の解消に伴うもので、地域の協議窓口をどうするか、相互の役割をより明確化すべきではないかといったことを前提に、平成26年から1年半かけて毎月協議を重ねた結果によるものである。基本協定書では、①相互に対等な立場であること、②地域と行政が協働でまちづくりに取り組むこと、③相互の役割を明確にすること（地域自主組織はその区域を包括する地域の主体者としての役割を担うこと）、④情報共有・協議の場を設けること（市の政策形成の段階から地域自主組織に関わってもらうこと）、⑤情報管理、⑥有効期間、などについて定められており、地域代表制についても盛り込まれた。　雲南市の取組における特徴は、積極的に市外と交流して学び合い、地域自治を全国に普及推進しようとしていることである。その一例として全国の学び合いの場である通称「雲南ゼミ」がある。雲南ゼミは平成25年度から正式に始まり、毎年春と秋の年2回開催されている。「学ぶ」「動く」「伝える」「促す」「仕組みをつくる」「手伝う」「挑む」「集う」という雲南ゼミ八則に賛同する全国の自治体職員やNPO法人、学識経験者などが20～40名程度毎回参加している。内容としては、各地域への訪問や勉強会、研修会への参加などで、各訪問地域のCM作成が滞在時の課題とされている。参加者は学んだことを持ち帰り、八則に基づいて小規模多機能自治を推進し、結果的に全国に広がっていくという仕組みである。



小規模多機能自治推進ネットワーク会議の概要

この雲南ゼミをきっかけとして、雲南市、三重県伊賀市・名張市、兵庫県朝来市の4市で共通課題を協議するようになり、4市の呼びかけで全国の自治体等による小規模多機能自治推進ネットワーク会議が平成27年2月に発足した。組織・拠点づくりや人材確保・育成、条例整備などの内的要因、税制面・財政面・規制面・法人制度などの外的要因は全国的に共通するものであり、相互の情報交換と学び合いにより、ともに課題への対応策を考え、小規模多機能自治を推進しようとするものである。同会議発足時は142会員であったが、現在では47都道府県の288会員（平成30年8月22日現在）に及んでいる。同会議は、メーリングリストによる国の動向や研修会等の情報共有、フェイスブックによる情報発信、ブロック単位で直接情報共有や意見交換をするためのブロック会議の開催や研修機会の提供、国への提言書の提出などを行っており、代表と事務局は雲南市が担っている。

4 主な地域自主組織の事例紹介（中野の里づくり委員会、波多コミュニティ協議会）

中野地区は、人口およそ530人、高齢化率45.6%の地区である（平成30年3月現在）。中野地区の特筆すべき取組としては、閉店したJAの空き店舗を活用し、週1回「笑んがわ市」を開催していることである。笑んがわ市とは、買い物支援や地域活性化と市民の生きがいや交流の場をつくることを目的とした産直と憩いの場であり、産直機能とサロン機能が複合化されている。この笑んがわ市は地区外、市外にもかなり認知されており、地区内はもとより地区外との交流にもなっ

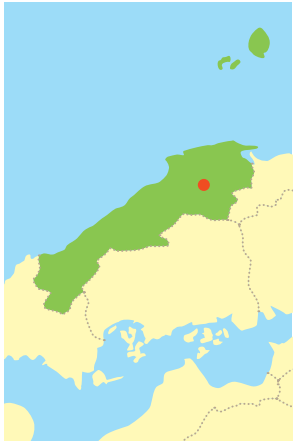
ている。また、野菜や加工品を出品する高齢者の生きがいにつながっているという。

波多地区は、人口およそ300人、高齢化率52.2%の地区である（平成30年3月現在）。波多地区では地域づくりビジョンのもとで、防災体制の整備、買い物の不便の軽減、地区内交通手段の確保、小さな仕事場づくり、自然を生かした交流促進の5つを重点課題としている。地区内の無料送迎を独自に行っており、平成26年3月に地区内唯一の小売店が撤退したのを受け、その年の10月、交流センター内に「はたマーケット」を開設した。地域自主組織「波多コミュニティ協議会」が経営主体となり、全日本食品（株）と連携して豊富に商品を揃えている。サロン機能もあり、たすけ愛号による無料送迎もあって買い物に行きやすいという相乗効果を発揮している。

5 今後の展望

雲南市は、キャリア教育を通じた「子どもチャレンジ」、若者による地域課題解決を進める「若者チャレンジ」、地域自主組織による住民主体の地域づくりを推進する「大人チャレンジ」の3つのチャレンジを連鎖させ、10年先、20年先も市民全体で高め合い、課題を解決し、いきいきと暮らせる魅力ある持続可能なまちづくりに挑戦している。主なプロジェクトは6つある。1つ目は、質の高い教育の提供による将来のまちづくりを担う人材の育成である。教育魅力化をより一層進めるための専門人材を配置して、学校・地域・家庭・NPO等との協働により幼保小中高一貫した多様なキャリア教育の展開と学力向上を図り、将来のまちづくりの担い手を育成することである。2つ目は、大学機関やNPOと連携した課題解決人材の育成である。本気で学びたい大学生に地域課題解決の現場を学ぶフィールドワークやインターンシップなどの学習プログラムを提供する「雲南コミュニティキャンパス」を通じて、課題解決スキルをもつ大学生の育成・確保を図ることである。3つ目は、課題解決人材の育成による若者チャレンジの創出である。中間支援組織や都市圏の社会起業家等と連携し、市内外の志ある若者の育ち合いを促進し、課題解決スキルをもつ若者の育成・確保と課題解決ビジネスの創出を図るほか、都市圏より地方起業に関心ある人材の誘致をすすめる。4つ目は、産業振興センターの機能強化による新たな産業創出である。専門スキル人材の配置等により、地域産業を支える多様な産業人材の育成・確保や市内事業所の販路開拓支援を通じて新たな産業創出を図る。5つ目は、地域やNPOと連携した課題解決人材のUIターン促進である。地域自主組織やNPO等と連携した取組や積極的な情報発信により、地域課題解決に関心の高いUIターン者や活動実践者を獲得する。6つ目は、地域自主組織の活動基盤強化による住民主体の地域づくりである。地域自主組織の法人化や人材の育成・確保など活動基盤の充実強化を図り、地域課題解決に向けた住民主体の活動を促進する。これら6点を連鎖しながら進めようとしている。

人口減少・少子高齢化の進行による住民自治の必要性をいち早く察知し、様々な取組を行ってきた雲南市では、今後も課題解決先進地を目指し、市民とともに力強いまちづくりに果敢にチャレンジしている。



地域の概要 島根県雲南市

人口：38,634人（平成30年9月末現在）
面積：553.18㎢

連絡先

島根県雲南市政策企画部地域振興課
TEL：0854-40-1013
MAIL：chiikishinkou＠city.unnan.shimane.jp

事例紹介

高知県高知市

こうちこどもファンドによる地域づくり

～こどもたちが中心となって行うまちづくり～

「こうちこどもファンド」は、「将来のまちづくりを担う人を育てたい」「こどもたちが考えてこどもたちが行う活動を通じて地域のまちづくり活動を活性化したい」という思いから生まれた制度である。具体的には、こどもたちが自ら考え、仲間と力を合わせて行う「高知のまちをより良くするための活動」「まちづくり活動」に対して、高知市が助成を行うものである。

本稿では、「こうちこどもファンド」に取り組むに至った経緯、制度内容、取組実績等について紹介する。

1　はじめに

高知県高知市は、四国南部のほぼ中央に位置し、市の北方には急峻な四国山地があり、その支峰である北山に源を発する鏡川の下流域中心に都市が形成されている。土佐24万石の城下町として、高知県の政治・経済・文化の中心として発展し、景勝地である桂浜や毎年8月に開催されているよさこい祭り、江戸時代から300年以上の歴史をもつ日曜市には、県外からも多くの観光客が訪れている。

平成10年4月に四国で最初の中核市となり、平成17年1月に鏡村・土佐山村、平成20年1月には春野町と合併し、中山間地域、田園地域、都市部がバランス良く調和した人口約34万人の市となった。県民人口の4割以上の人々が暮らす地方中核都市として、南四国の発展を支えている。

一方で、全国的な人口減少社会の到来による少子高齢化により、社会保障のあり方や地域経済の活性化等、将来にわたる課題への早急な対応が求められている。このような中で高知市は、自由と創造の精神に満ちた新しい共生都市を築くことを目指し、「森・里・海と人の環 自由と創造の共生都市 高知」を将来の都市像として定め、明るさとにぎわいに満ちた元気あふれる高知市の実現に向けた取組を進めている。



桂浜



よさこい祭り

2 取組のきっかけ

高知市では、市民、NPO、事業者及び高知市が対等な立場で協力・連携し、住みやすい高知市を実現することを目的として、平成15年4月に「高知市市民と行政のパートナーシップのまちづくり条例」を施行した。そして、この目的を実現する1つの手段として、市民やNPOのまちづくり活動に対して助成を行う「公益信託高知市まちづくりファンド」を創設した。

「公益信託高知市まちづくりファンド」創設10年目を迎えるにあたり、平成23年度にはこれまでの実績を振り返るとともに、今後の当該ファンドのあり方に向けて検討を行った。そこでは、助成を行ってきた多くのまちづくり活動のうち、その約3割が子育て支援等のこどもに関する事業であり、こどもが関わることで、その家族や地域住民を巻き込み、「活動に広がりをみせた」という効果が確認された。

また、この制度の創設時から関わりのある早稲田大学社会科学部・社会科学総合学術院の卯月盛夫教授からドイツ・ミュンヘン市の「子どもと若者フォーラム」事業の紹介を受けた。これは、ミュンヘンのNPOが主催する事業で、ミュンヘン市議会の本会議場でこどもたちが様々なまちづくりの提案を行い、こどもたちがその提案を採択するか否かを判断するものである。採択された提案はミュンヘン市が責任をもって実現し、実現できない場合は市がその理由をこどもたちに説明しなければならないという仕組みである。

この「子どもと若者フォーラム」の仕組みと上述の「公益信託高知市まちづくりファンド」における効果を踏まえて検討を重ねた結果、「高知市子どもまちづくり基金」の設置及びこの基金に積み立てた2,000万円を財源とする「こうちこどもファンド」制度が誕生した。

この「こうちこどもファンド」では、大きく次の3つの効果を期待している。

(1) 将来のまちづくりを支える人材の育成

自分たちの住むまちを見る目や、「自分たちのまちは自分たちでよくする」という主体性が醸成され、コミュニティ能力や市民性が育まれる。

(2) こどもを中心としたまちづくりの活性化

こどもたちの活動に周囲の大人たちが自然と巻き込



こどもファンドの仕組み



公開審査会の様子

まれ、大人もまちづくりについて考えるきっかけとなることで、地域におけるまちづくりの活性化が図られる。

(3) こどもたちにやさしいまち「高知市」の実現

こどもたちが自分たちの住む地域に目を向けることにより、地域への親しみや愛着が生まれてくる。

3 取組内容

「こうちこどもファンド」の大きな特徴は、①こどもたち自身の発案によるまちづくりの活動の提案、②こどもたち自身の手によるまちづくり活動の実施、③こども審査員による助成団体の決定である。

助成対象は、18歳以下のこどもが3人以上かつ20歳以上の大人が2人以上参加しているグループである。これは、こどもたちだけでは実現困難な活動を支援することや助成金の資金管理を大人のサポーターに担ってもらうためである。そして、市は1グループにつき20万円、同じ活動については3回を上限として、活動に必要な経費等（スタッフの人件費や備品購入費を除く）を助成する。この助成金は、「高知市子どもまちづくり基金」の取り崩し方式により財源を賄っている。

助成の決定を行う公開審査会の審査委員には、学識経験者や民間企業関係者、行政等の分野で構成される「大人審査員」と公募等により選出された小学生・中学生・高校生で構成される「こども審査員」がいる。

公開審査会では、応募団体のこどもたちによるプレゼンテーションと大人審査員及びこども審査員との質疑応答などを経て、最終的にこども審査員の過半数が応援したいと判断した団体に助成が決定される。こどもたちから提案されたまちづくり活動に対してこどもたちが助成決定を行うこの仕組みは、審査にもこどもの目線を取り入れることを目的としており、大人審査員はこども審査員の意見を最大限に尊重することとされている。

まちづくり活動をこどもたちが提案し、その可否の決定をこどもたちが行い、こどもたち自身が実践する、この方法が「こうちこどもファンド」の大きな特徴である。

助成を受けた団体は、年度末に自分たちの活動実績や活動を通じて学んだこと、感じたこと、今後どのように活動を続けていこうと考えているか等を発表する。発表後には、「ほかの助成団体の活動の良い点などを自分たちの団体の活動に活かすことができないか」をグループワークにより検討し、こども審査員やほかの助成団体との意見交換を含めた交流を行っている。

なお、応募団体側へのサポートとして、「こどもファンドアドバイザー」を配置し、①こどもファンドへ応募するまでの企画を検討するとき、②応募後、公開審査会での発表方法を考えるとき、③助成決定後、活動に取り組み始めたときに団体の要望に応じてアドバイスを行っている。



発表会の様子

これまで採択された活動を俯瞰すると、概ね「美化」「防災」「食」「交流」に分類することができる。ここでは、それぞれの活動について1事例ずつ、計4事例を紹介する。

(1) 美化

高知県立丸の内高校生徒会を中心としたグループ「PAPAS」は、町から落書きを無くすことを目標に掲げ結成された。住民や観光客が嫌な思いをしないように高知市の中心商店街のシャッターや道路上の構造物に書かれた落書きを消す清掃活動を行った。落書きを消す洗剤は、高知市内の企業が販売している製品を、使い方を教えてもらった上で使用した。落書きを消す作業を行うに当たっては、こどもたち自身が事前に商店街の組合に活動趣旨や日程等を説明し、警察や電力会社等の許可が必要な機関等については、大人サポーターである同校の生徒会担当教諭が手続きを支援した。2日間の落書き消し作業のほか、落書きを防止するためのPR活動も行った。

(2) 防災

NSP実行委員会は、地域団体と協力し、大地震に備えるための取組を行った。NSPとは、平成24年に高知市立南海中学校で生徒会が中心となって結成した「南海サバイバルプロジェクト」の略称である。

NSP実行委員会は3年にわたり助成を受け、様々な取組を行った。例えば、防災意識啓発や地域一斉避難訓練、即興寸劇「俄（にわか）」による防災意識の醸



商店街の落書きを消す作業



地域で防災に関するプレゼンや自作の即興寸劇「俄（にわか）」を披露



桂浜を訪れる観光客に防災に関するチラシを配布

成である。

また、南海中学校区を実際に歩いて津波避難マップを作成し、地域や桂浜の観光客に配布した。

この取組が中心となって、高知市立南海中学校は平成28年度に内閣府などが主催する「防災教育チャレンジプラン」の特別賞に選ばれた。

(3) 食

高知市立行川（なめがわ）中学校（現在は高知市立義務教育学校行川学園）は、約8割の生徒が校区外から通学している。その中の生徒3名が自分たちの通う中学校のある行川のこと、特に行川の伝統的な料理をもっと知りたいと思い、フードトレジャーハンター（Food Treasure Hunter in Namegawa!）というグループを結成して「こうちこどもファンド」に応募した。具体的な取組は、2年間にわたって地域住民を訪ねて料理を教えてもらい、それを「食のカタログ」としてまとめるとともに、



田舎寿司作りの様子



地域の公民館で食事会を開催

披露会として地域住民と食事をしようというものだ。また、小学校・中学校の児童・生徒、その保護者、地域住民と田植えや稲刈りも行った。

活動を続けていく中で、メンバーは3名から8名に増えた。そして、地域住民からは「また来年もやってほしい」「この活動がずっと続くといいね」等の励ましの言葉が絶えなかった。

(4) 交流

高知市立はりまや橋小学校の児童3名が「にじいろ発見隊」というグループを結成し、「おすすめ・ふしぎ・おもしろい・びっくり・おいしい・気になる・注目」の7つの視点で実際に小学校区内を探索し、集めた情報が一目でわかる地域マップを作成した。商店にインタビューを行う等、地域の人々と交流をしながら地域マップに掲載する情報を集めた。小学校の近くを流れる新堀川に生息する生き物を調べるなど、こどもならではの視点で様々な情報も書き込まれている。

また、完成した地域マップを使って、消防団や地域住民と一緒にまち歩きを行った。こどもたち自身も自



インタビューの風景



地域マップ

分たちのまちを知るより良い機会となったと話している。

4 課題と今後の展望

「こうちこどもファンド」の取組は、市のホームページやFacebookでの周知、制度概要のチラシ配布のほか、新聞やテレビ等のマスメディアにも多く取り上げられており、知名度は上がっている。しかし、市ではさらなる制度の周知が必要と考えている。

「こうちこどもファンド」に応募するためには、1団体につき2名以上の大人サポーターが必要であり、こどもたちが活動を行っていく上で、重要な役割を果たしている。この大人サポーターとなる可能性がある地域住民や学校の先生、保護者などにもこの制度を十分に理解してもらい、こどもたちの「やる気」を応援できる体制が整えば、応募件数も増えていくと考えている。

また、「こうちこどもファンド」を継続して実施していくためには、財源である「高知市子どもまちづくり基金」を維持していかなければならない。平成24年度から平成29年度までの間に企業や団体、個人から合計で約900万円の寄付を受けてきた。1年目（平成24年度）は約121万円、2年目（平成25年度）は約344万円、3年目（平成26年度）には過去最高の約394万円の寄付を受けた。しかし、4年目以降は寄付額が減少し、6年目（平成29年度）には、約6万円にまで落ち込んでいる。高知市では寄付者を募るため、周知活動も積極的に行っていく必要があると考えている。

5 おわりに

地域住民同士の関係が希薄化していると言われている現代社会において、この取組は、こどもたちが直接「まちづくり活動」を行うことにより大人世代を巻き込んで地域住民との交流を生み出している。

そして、「こうちこどもファンド」の助成を受けて活動を行ったこどもたちや審査員を務めたこどもたちが大人になった時に、地域活動に積極的に参加する「人財」になることが期待できる。彼らが地域活動のリーダーとして、また大人サポーターとしてこうちこどもファンドに帰ってきてくれれば、事業の意義と効果がより実感できるだろう。

そして、この取組を継続していくためには、やはり大人サポーターの協力と基金の継続が重要である。大人サポーターや寄付という形で応援してくれる地域住民が増え、この事業がより長く継続していくことを強く望む。



地域の概要 高知県高知市

人口：330,471人（平成30年10月1日現在）
面積：308.99㎢

●連絡先

高知県高知市地域コミュニティ推進課
TEL：088-823-9080

事例紹介

住民主体の助け合い活動で構築する地域包括ケアシステム

大分県竹田市

～高齢者の力でまちをデザインする「暮らしのサポートセンター」～

大分県竹田市は高齢化率45.5%、後期高齢化率27.1%の超高齢社会である。人口減少・過疎高齢化が急速に進み、昔ながらの住民同士の関係性が希薄になり、コミュニティのあり方が大きな課題となっている。このため、特に社会保障面での課題を解決するための地域を支える互助の仕組みづくり及びコミュニティビジネスの創出を軸に地域づくりに取り組んでいる。

本稿では、住民主体の助け合い活動を組織化した「暮らしのサポートセンター」及び生活課題やお互いの助け合いについて地域ごとに住民主体で話し合う場「よっちはなそう会」の取組を通した竹田市の地域包括ケアシステムを紹介する。

1　はじめに

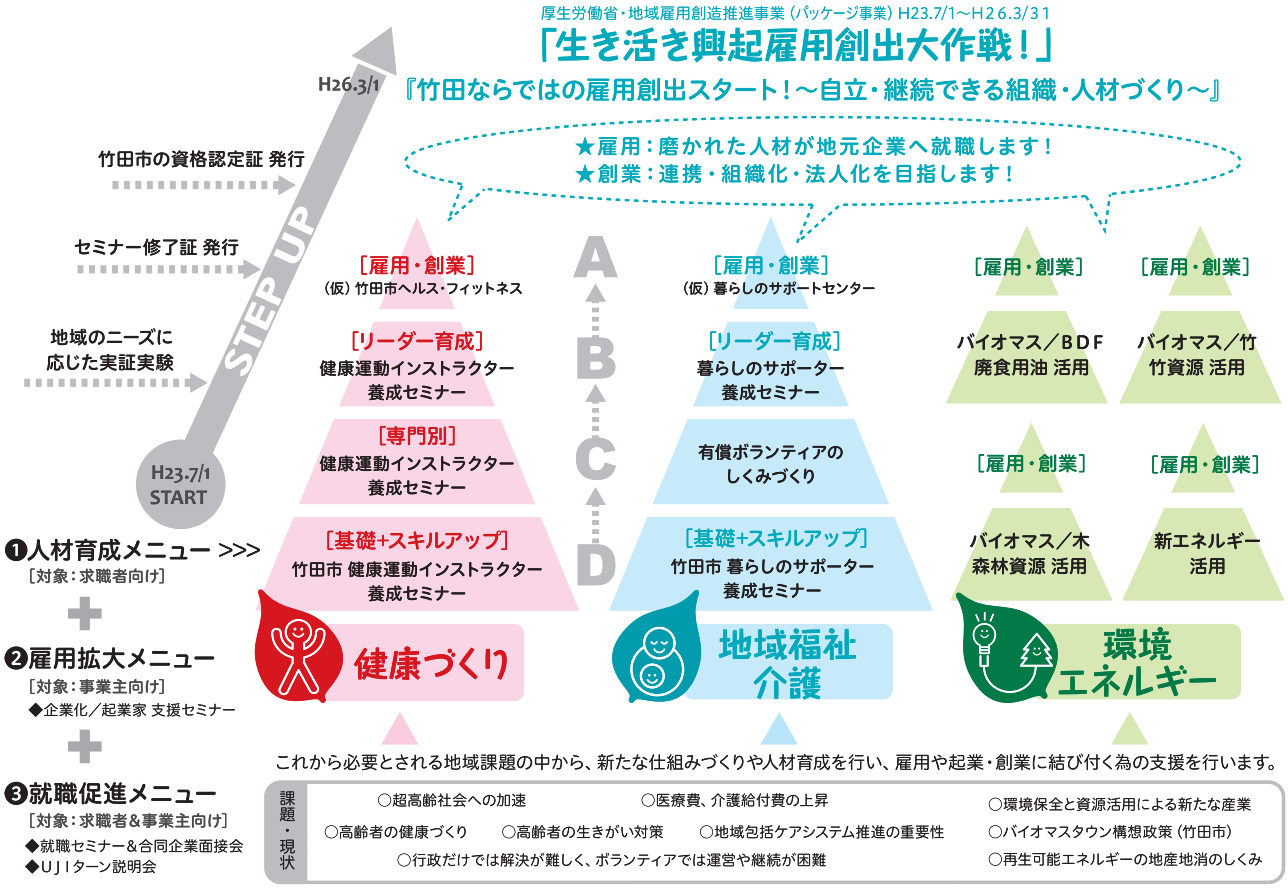
竹田市は平成17年に旧竹田市、旧荻町、旧久住町、旧直入町の4自治体が合併し誕生した。九州のほぼ中央、大分県では南西部に位置し、総面積477.7㎢、人口22,028人のまちである。北にくじゅう連山、南に阿蘇外輪山、祖母山を望んでいる。また、東は豊後大野市、西は熊本県、南は宮崎県、北は九重町及び由布市に接しており、大分市まで約50km、熊本市まで約70kmの位置にある。作曲家の瀧廉太郎が「荒城の月」の構想を練った岡城址を擁する400年の歴史がある城下町である。雄大な「久住高原」、質・量共に日本一の炭酸泉といわれる「長湯温泉」は観光地として人気があり、山々からの湧き水は環境省名水百選に指定されている。「姫だるま」・竹細工などの民芸品や、かぼす・サフラン・しいたけ・トマト・スイートコーンなど広大肥沃な土地や夏季冷涼な気象条件を活かした特色ある農産物を生産しており、自然だけではなく歴史や文化にも触れ合える観光が盛んである。

2　取組のきっかけ

竹田市の人口は減少の一途をたどっており、国勢調査によると、人口減少率は昭和55年から平成12年までの20年間で20%、平成12年から平成22年までの10年間で15%となっている。また、平成27年の75歳以上の後期高齢者人口比率は27.3%で全国の市の中で1位、65歳以上の高齢者人口比率は44.5%で全国の市の中で4位と、国が地域包括ケアシステム構築の目処と定めている2025年時点の高齢化率30.3%を遥かに超えている。

超高齢・人口減少社会の急激な到来に対し、市は平成23年度に現状を把握するため、関係機関＝地域包括支援センター、市社会福祉協議会（以下「市社協」という）、環境・観光関連のNPO法人＝にヒアリングを行い、その結果、「医療費・介護給付費等の上昇」「高齢者世帯、独居世帯、限界集落の増加」「高齢者の生きがい、役割を持った社会参加の場づくり」「インフォーマルサービスの必要性」といった課題が浮き彫りになった。一方で、元気に生涯現役で生活している高齢者も多いことも分かった。そこで、豊かな経験を活かして雇用（社会参加）に結びつけられないか、貴重な人材である地域で暮らす元気な高齢者を中心に、新たな取組や雇用、起業・創業に結びつくための支援ができないかを模索した結果、厚生労働省の地域雇用創造推進事業（パッケージ事業）や緊急雇用対策事業を活用することにした。

竹田市では、この事業を活用して、平成19年度に竹田市と竹田商工会議所、九州アルプス商工会の3団体で構成する「竹田市経済活性化促進協議会」を設立し、



「生き活き興起雇用創出大作戦！」簡易フロー図

基幹産業である農業・観光分野の雇用創出として「食育ツーリズム雇用創出大作戦!」に取り組んだ。平成23年7月には竹田市医師会、市社協、竹田市観光ツーリズム協会、NPO法人里山保全竹活用百人会、竹田市農村回帰支援センターの5団体を協議会に加え、地域課題である福祉分野や健康づくり分野を中心として「生き活き興起雇用創出大作戦!」（以下「生き活き事業」という）と称し事業を展開した。

生き活き事業は平成23年度から25年度までの3年計画で、「健康づくり」「地域福祉・介護」「環境・エネルギー」の重点3分野に対し、①人材育成、②雇用拡大、③就労促進の3事業メニューを提供した（上図参照）。この内「地域福祉・介護」分野については、暮らしを支える互助の仕組みとして「暮らしのサポートセンター」を設立した。

また、健康づくり分野については「健康運動インストラクター養成セミナー」修了者の活動の場として、健康づくり関連の事業を実施する「竹田ヘルスフィットネス」を組織した。インストラクター養成セミナー修了者は介護保険法の一部改正により平成27年度から新たに開始した「総合事業（介護予防・日常生活支援総合事業）」の担い手として活躍している。

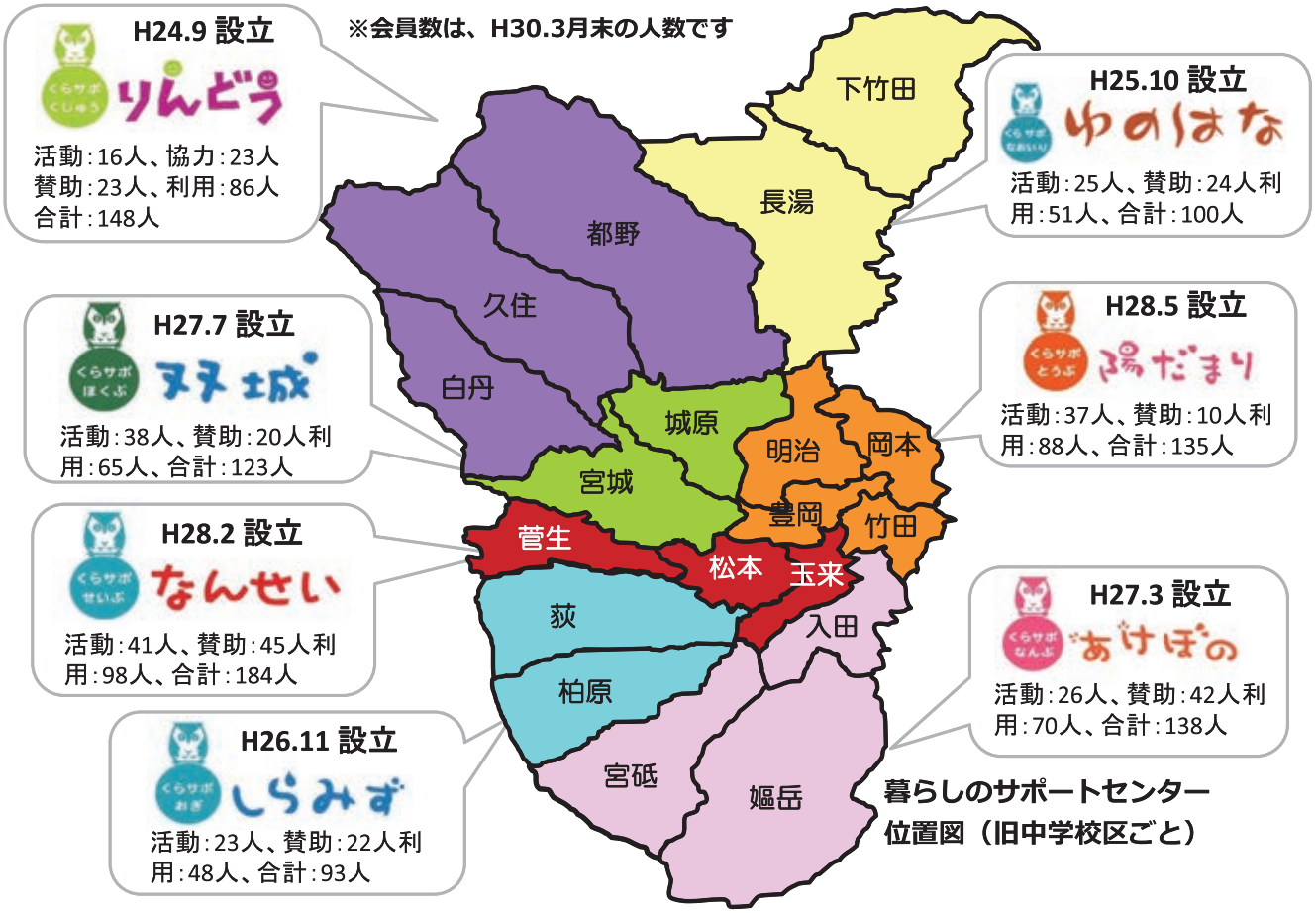
3 取組内容

（1）暮らしのサポートセンター

◆設立までの流れ

生き活き事業により、平成23年度から25年度にかけて人材育成に力を注ぎ、福祉や健康づくりの各分野の基礎講座のほか、スキルアップコースやリーダー養成、組織立ち上げのセミナーを実施した。また、震災等緊急雇用対策事業を平成24年度から25年度にかけて活用しモデル地区を選定して組織化と事業化（拠点整備と実証実験、地域のニーズ調査）を進めた。そこでの成功事例を基に平成26年度以降、他地域へ広げていった。

人材育成については、地域福祉や介護をテーマとした「暮らしのサポーター養成セミナー」を開催した。初級から段階を経て学べるよう20～50講座（地区により講座数が異なる）を開講し、「気づき」を得ることで自主的に自分たちに何ができるか考えるよう構成し



竹田市暮らしのサポートセンター位置図

た。そしてセミナー受講生が中心となり、75歳以上の全住民を対象としたニーズ調査（生活課題実態調査）を行った。1件あたり1時間程度の個別訪問により約40項目を聞き取って回ることで、高齢者の実態を把握するとともに、暮らしのサポーターの担い手・リーダーとしての意識を醸成した。生き活き事業終了後もセミナーを開催しており、平成29年度までの受講者実数は501人に上っている。

組織化については、「地域を考える会」「設立準備会」を複数回開催し、暮らしのサポーターのネットワーク化・組織化を図った。暮らしのサポーター養成セミナーとニーズ調査の結果を踏まえた活動内容や規約を、住民たちで考え、継続した活動ができるよう話し合った上で「暮らしのサポートセンター」（以下通称の「くらサポ」という）を設立した。

事業化にあたっては、24年度に久住地区をモデル地区として、くらサポ第1号となる久住「りんどう」を設立し、効果を実証するべく活動拠点となる「寄り合い場」の整備、暮らしのサポーターによる「有償生活支援サービス」を実施した。また、利用者及び利用者家族への周知、関係機関との連携、新たな活動会員の募集により担い手の確保に努めた。

このモデル地区での人材育成、生活課題実態調査、組織立ち上げ、拠点整備、住民への周知という設立までの一連の実証結果を元に、くらサポの必要性、支援の在り方を検討し、市全域（7地域）へ展開していった。7地域のうち、4地域は市の遊休施設を拠点施設として活用し、3地区は現在、拠点施設が無いため、公民館等を活用している。

平成28年11月に、暮らしのサポートセンター連絡協議会を設立した。その目的はくらサポ間の意思統一と連携を図りながら共通の課題や成果を共有し、組織を相互に充実、発展させることである。各くらサポの会長及び事務局長で構成され、2ヶ月に1回の会議、年2回の広報誌発行の他、勉強会の企画と実施、会員の交流を深める「くらサポ大広場」を開催している。

そして、生き活き事業が終了したことや、今後ますます生活支援サービスと住民主体の活動が必要になっ

てくることから、平成30年3月に竹田市経済活性化促進協議会を解散し、事業主体及び職員を市社協に移管し、くらサポの支援体制を再構築した。

◆くらサポの仕組み

前述のとおり、くらサポは住民主体の活動として有償の生活支援サービスや介護予防の広場（サロン）を会員制（年会費1,000円）で行うとともに、誰でも気軽に利用出来る「寄り合い場」を開設している。

有償生活支援サービスは買い物支援や話し相手・見守り、ゴミ出し、草取り等、ちょっと困っていることのお手伝いを有償で行うサービスである。利用したい人は「ふくふく券」という利用券をくらサポで事前に購入し、サービスを受けた後に暮らしのサポーターに渡す。サービス利用者と暮らしのサポーターの間で金銭の授受を直接行わないようにすることでトラブルを未然に防ぐようにしている。基本料金は30分400円で、利用料の25%が事務費としてくらサポの収入となり、75%が暮らしのサポーターの活動費となる。

介護予防の広場（サロン）は「くらサポ広場」という名称で介護予防教室や健康づくり教室、レクリエーション、カラオケ等を実施している。昼食（300円程度）、送迎付きで、参加費は300円である。

寄り合い場は平日の9時から17時まで誰でも自由に立ち寄れる地域のお茶の間である。

その他、りんどうと竹田北部「双城」では、温泉施設をお茶の間とする「よりあい温泉」の実施（りんどう月2回、双城週3回）、高齢者福祉課からの委託事業「認知症予防カフェ（よりそいカフェ）」の開催（月2、3回）、運営費を増やすためのバザー開催をしている。

アンケート調査によると、暮らしのサポーターからは「感謝され嬉しい」「達成感がある」という意見がある一方で「思った以上に時間がかかる」「加減がわからない」という意見も寄せられている。利用者からは、「一人暮らしなので助かる」「短時間で頼めるのが良い」と好評である。

りんどうを取材したときはくらサポ広場（介護予防の広場）を実施しており、70歳代から90歳代の女性10人程度が工作、歌、コグニサイズ（認知症予防運動プログラム）を楽しんでいた。この日の広場担当は60歳代の男性サポーターである。12時になると皆で昼食を摂り、その後各々で休んだり買い物に出かけたりし、13時にサポーターが運転する送迎車に乗って帰って行った。また調理係は、82歳と78歳の女性サポーター2人が担っている。りんどうは市社協久住支所と同じ建物内にあり、暮らしのサポーターと利用会員をマッチングするコーディネーターも常駐している。調理係も一緒に昼食を摂り、利用会員の食べ方や食べる速さ、トイレに行く回数等を随時観察し、関係者と共有していた。特に認知症のある人の言動には注視しているようだった。

(2) 新しい地域ささえ愛推進会議

新しい地域ささえ愛推進会議は、竹田市ならではの地域包括ケアシステムの構築に向け体制を整備することを目的に、生活支援体制について庁内外の横断的な連携を図る場として、平成27年に発足した。発足時の構成団体は竹田市、地域包括支援センター、市社協、竹田市経済活性化促進協議会（後に市社協へ統合）の4者である。平成27年7月の介護保険制度改正を踏まえて、さわやか福祉財団との包括協定を機に、「新しい地域支援のあり方を考えるフォーラムin竹田～みんなでつなごう、助け合いの輪～」を開催し、その実行委員会を「ささえ愛推進会議」へ発展させた。このフォーラムでは、旧小学校区単位で「目指す地域像」「不足しているもの」「自分たちに何ができるか」についてグループワークを行った結果、話し合いの必要性と効果が再認識でき、今後も話し合いを各地で続けていくことになった。その話し合いが「よっちはなそう会」へと展開、ささえ愛推進会議はそのバックアップも担っている。

(3) よっちはなそう会

よっちはなそう会は、17地区社会福祉協議会（以下「地区社協」という）が中心となり、地域住民誰もが参加して「目指す地域像」「地域でできる支え合い」などを話し合う場である。「よっち」は当地の方言で「寄って」であり、世代を超えて気軽に集まって何でも話し合おうという思いを名称に込めている。これまでも福祉懇談会を開催していたが、地区社協の構成メンバーである民生委員や福祉委員、自治会長等役員が主体の話し合いだったため、誰もが参加できるよう働きかけ、当初は付箋紙を使ったワークショップ形式で情報共有と見える化を意識して進めた。1回目はテー

マを統一し、2回目以降は地区ごとに開催している。このよっちはなそう会により、地域づくりに向けた意識にも変化が起きつつある。

成果として、地区ごとの「ささえ愛マップ」作成や、白丹地区での温泉館の復活がある。よっちはなそう会の効果は主に3つある。①市役所庁内及び各組織間の連携強化、②地域住民の意識の変化、③地域の十分な現状の把握、である。

(4) 課題と今後の展望について

これまでの地域包括ケアシステム構築における竹田市の取組の流れをまとめると、①高齢者ニーズを把握する生活課題実態調査の実施及び調査結果に応える「暮らしのサポートセンター」の設立、②地域住民のニーズを把握し話し合い、助け合いや支え合う仕組みを構築する協議体につなげる「よっち話そう会」の開催、③組織化されていないご近所同士の助け合いである。この3つが密接に結びついて互いに作用しあうネットワークを構築してきたが、それぞれ課題がでてきている。

「暮らしのサポートセンター」の課題としては、担い手育成、拠点整備、幅広い世代の協力が挙げられる。特に担い手育成については、くらサポ設立当時、70歳代前半だった暮らしのサポーターが70歳代後半に差しかかってきたため、今年度、生活課題実態調査の2回目を通して新たな暮らしのサポーターを養成する予定である。

「よっちはなそう会」の課題は、地区ごとの温度差、抽出課題への対応策の具体化、目指す姿の共有である。地区ごとの温度差については、関係部局でチームを編成し、地域住民と状況を共有し、話し合いの必要性や効果を感じてもらえるよう、頻繁に地域に入り開催方法などを検討している。対応策の具体化については、地域住民を中心に、介護事業所、企業、団体が参画・

「住民同士で支え合う」地域づくりのお手伝い
暮らしのサポートセンター について

暮らしのサポートセンターは、地域住民の支え合いの気持ちを基本とし、安心して暮らし続けることができる地域づくりを目指して活動しています。暮らしのサポーター養成セミナーを受講した地域の方を中心に、介護保険などの公的サービスだけでは補えない、**暮らしのちょっとしたお困りごと**を、できる時にできる範囲でお手伝いします。



寄り合い場 いつでも誰でも気軽に立ち寄ることができる「地域のお茶の間」	・平日　９時～１７時 （土・日・祝日を除く） ・参加は無料です。ご近所お誘いあわせで、自由にお過ごしください
くらサポ広場 介護予防教室や健康づくり教室、レクリエーション、楽しいゲーム、カラオケ　など	・毎週開催：１０時～１５時 ・参加料３００円　昼食３００円 ・送迎があります ※詳しい日程は、お問い合わせ下さい
「ちょっと困り」のお手伝い （有償生活支援サービス） 買い物支援、家事援助、話し相手・見守り、外出支援、ゴミの分別、ゴミだし、季節の衣類整理、草取り・草刈り、軽農作業　など	・１時間８００円、３０分４００円 （草刈りなど機械使用時は ３０分毎に１００円加算） ※広場と生活支援サービスをご利用になる際は、会員登録をお願いします。 （年会費１０００円）

暮らしのサポートセンターで提供しているサービス内容

連携した各地区に合った住民主体の支え合う仕組みづくりの方法や手段を検討している。目指す姿の共有については、行政や関係機関をまじえながら共有していく仕組みを検討している。

今後の地域包括ケアシステムには、高齢者のみならず、子どもや障がい者など福祉を必要とする全ての人々を念頭に置いて共生社会のあり方を示していくことが必要である。高齢者などの社会参加を促す取組により、少しずつ地域住民の意識が変わり、着実に前に進んできた成果と実績を基盤として、地域と公的機関がより緊密に協働し、安心して暮らせる竹田市ならではの地域づくりが展開されることを期待したい。



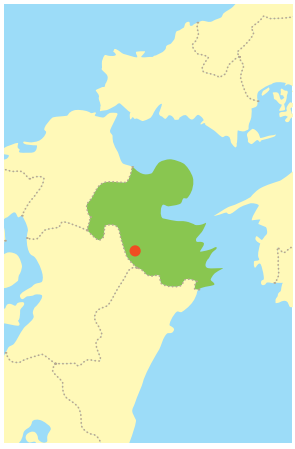
（くらサポ広場）歌の時間



調理係の二人



（くらサポ広場）皆で昼食



地域の概要　大分県竹田市

人口：22,028人（平成30年9月末現在）
面積：477.7㎢

●連絡先

竹田市役所高齢者福祉課
TEL：0974-63-4809

地域づくり（別冊）
平成30年度 地域活性化ガイドブック
～共生・共助による地域づくり～

平成31年２月発行

編集・発行　一般財団法人　地域活性化センター
〒103-0027　東京都中央区日本橋2-3-4
日本橋プラザビル13階
TEL：03-5202-6133　　FAX：03-5202-0755
印　　刷　株式会社　太平印刷社

宝くじは、
みなさまの豊かな暮らしに
役立っています。



宝くじは、図書館や動物園、学校や公園の整備をはじめ、少子高齢化対策や
災害に強い街づくりまで、さまざまなかたちで、みなさまの暮らしに役立っています。

一般財団法人 日本宝くじ協会は、宝くじに関する調査研究や
公益法人等が行う社会に貢献する事業への助成を行っています。

一般財団法人
日本宝くじ協会
http://jla-takarakuji.or.jp/