

公募研究シリーズ

②⑥

福祉NPOと地域自治 組織の連携システム に関する調査研究

栗本 裕見 橋本 理

大阪市立大学
都市研究プラザ
特別研究員

関西大学
社会学部
教授

全労済協会

発刊にあたって

少子高齢化、行財政改革による行政サービスの縮小、地域合併による地域での結びつきの変化など、地域社会を取り巻く環境変化のなかで、地域のなかの一定の区域を単位として、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進を目的とする「地域自治組織」を設立する自治体に注目が集まっています。

地域自治組織とは、「自治体によって制度化された地域活動を通じて地域の課題を解決し、行政とともに協働して公共サービス供給を担うことを期待された」組織のことを指します。

地域自治組織の取り組みは、防犯、防災、福祉など多様な分野に及び、取り組み内容も地域により異なります。なかでも福祉の分野では、行政が供給する「行政サービス」を補う「制度外サービス」を行政とともに地域住民やNPOなどが協働して供給することが期待されています。

本報告書は、2010年度の全労済協会公募委託調査研究テーマ「絆の広がる社会づくり」で採用となった「福祉NPOと地域自治組織の連携システムに関する研究」の成果です。

本研究は地域自治組織における自治体と地域住民との連携「公民連携」と地域組織間の連携「民民連携」に焦点をあて、自治体へのヒアリングとNPO団体へのアンケート調査を実施することにより、現状と課題を明らかにしています。

「公民連携」では、地域自治組織の定着のためには、担い手の問題や補助金の問題など山積する課題は多く、住民への地域自治組織の浸透という点でも課題を残しています。地域自治組織という新しい制度のなかで、行政と住民の連携の関係をどのように構築するのか、これからの課題であると指摘します。

「民民連携」においても地域自治組織を構成する町内会や自治会などの地縁組織とNPO団体との連携には課題を残しつつも、福祉に関心の高い人材が地域自治組織に積極的に関わるといった取り組みも始まっていることに期待します。

地域自治組織が地域のなかで定着し、その役割を発揮するために、本報告書が自治体やNPOなどの地域組織、地域問題に関心のある研究者や協同組合などの諸団体の皆さまの活動や研究の一助になれば幸いです。

「公募委託調査研究」は、勤労者の福祉・生活に関する調査研究活動の一環として、当協会が2005年度から実施している事業です。勤労者を取り巻く環境の変化に応じて毎年募集テーマを設定し、幅広い研究者による多様な視点から調査研究を公募・実施することを通じて、広く相互扶助思想の普及を図り、もって勤労者の福祉向上に寄与することを目的としています。

当協会では研究成果を「公募研究シリーズ」として順次公表しています。

目次

第1章 研究の概要	1
1. コミュニティ政策から地域自治組織へ	1
2. 地域福祉をめぐる政策動向	4
2. 1 社会福祉基礎構造改革まで	4
2. 2 地域における新たな支え合いへの注目—地域での制度外サービス供給への 関心	5
3. 制度外サービス供給に向けた地域自治組織の課題	7
3. 1 ローカル・ガバナンスの転換への障壁	7
3. 2 調査研究の方法	9
第2章 三重県、兵庫県のNPO法人と地域の連携に関する実態—アンケート調査より	11
1. 調査の概要	11
2. 集計結果	11
3. NPOと地域の連携の現状と阻害要因—自由回答記述から	20
第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査	23
1. 伊賀市における地域自治システムと地域福祉の連携に関する取り組み	23
1. 1 伊賀市における地域自治の推進	23
1. 2 地域自治の仕組みと地域福祉計画のリンク	25
1. 3 伊賀市社協の取り組み	28
1. 4 安心生活創造事業	30
1. 5 住民自治協議会での取り組み	32
1. 5. 1 安心生活創造事業モデル地区	32
1. 5. 2 ニュータウン地域	34
1. 6 成果と課題	37
2. 恵那市における地域自治区・まちづくり実行組織と地域福祉	38
2. 1 地域の概況と恵那市の地域自治区制度	38
2. 2 恵那市地域福祉計画	41
2. 3 市社協による支部社協支援	43
2. 4 地域の福祉課題と参加のギャップ—既存調査より	44
2. 4. 1 市社協、恵那市による調査	44
2. 4. 2 恵那市自治連合会によるアンケート	46
2. 5 始まりつつある地域での取り組み	48
2. 5. 1 旧恵那市内	48
2. 5. 2 旧山岡町	50
2. 6 17年続く支え合い活動—「ふれあいえな」	56
2. 7 先進事例をどう広げるか	59
3. 高浜市におけるまちづくり協議会制度と地域福祉の推進	59
3. 1 「福祉でまちづくり」への歩み	59

3. 2	高浜市における自治体内分権の進展	63
3. 3	「地域の福祉力」と「福祉の地域力」のためのインフラづくり	66
3. 3. 1	第2次地域福祉計画	66
3. 3. 2	安心生活創造事業	68
3. 4	高浜南部まちづくり協議会の実践	69
4.	宝塚市におけるコミュニティ施策と地域福祉	75
4. 1	地域の概況とコミュニティ施策の開始	75
4. 2	宝塚市社会福祉協議会による地域福祉推進	75
4. 2. 1	住民の地域福祉活動参加の促進—地域コミュニティ形成支援	75
4. 2. 2	福祉課題と対応策に向けた議論の場の形成	77
4. 2. 3	校区での成果の上により密度の濃い地域福祉を	78
4. 2. 4	エリアごとの役割分担と連携構築を目指して	80
4. 3	今後に向けて	81
5.	兵庫県社協による地域福祉の推進	82
5. 1	ささえあうまちづくり推進プラン	82
5. 2	小地域福祉活動の現状	83
5. 3	地域福祉活動の組織・活動の発展に向けて	84
第4章	調査からわかったことは何か—3自治体の取り組みを中心に	87
1.	行政サービス水準再編の中で登場した地域自治組織	87
2.	公民連携の制度設計	87
2. 1	地域自治組織のエリア設定	87
2. 2	地域自治組織の意見具申機能	88
2. 3	地域自治組織への支援政策	88
3.	民民連携の現状	89
3. 1	地域自治組織の構成	89
3. 2	NPOと地域との連携	90
3. 3	自治会・町内会中心の組織であることの制約	92
3. 4	まちづくりと地域福祉を結びつける動き	92
3. 5	つなぎ手としての社会福祉協議会	93
4.	地域自治組織による地域福祉の取り組み	95
4. 1	実際の支援サービス供給に乗り出している地域自治組織はまだ少ない	95
4. 2	地域自治組織と地域福祉との結びつきのタイプ	95
5.	連携への模索	97
	参考文献	100
	資料	103
	アンケート調査票	103
	アンケート集計結果	106

第1章 研究の概要

1. コミュニティ政策から地域自治組織へ

2011年6月の、東日本大震災復興構想会議の「復興への提言」では、序論から、地域コミュニティへの注目を訴えている。被災県の復興計画や復興ビジョンもコミュニティの維持・再生に言及している。こうしたコミュニティへの関心の高まりは、身近な地域で暮らしを支える仕組みが望まれていることの反映でもある。2010年、日本全体での高齢化率は23.1%に上昇し、人口のほぼ4分の1が65歳以上の高齢者となった。高齢者の一人暮らし世帯も増加を続けている。こうした世帯では、健康に対する不安や孤独に対する不安を感じている場合も多い(内閣府2010)。コミュニティには、医療や年金などの公的制度を補い、人々の小さなニーズに対応する場となることが求められている。また、防災や防犯などへの備えも求められており、コミュニティが最も身近なセーフティネットとなることが期待されている。このような中で、自治体が地域住民に働きかけて、地域にある多様な団体を結集したプラットフォーム型の組織を設立して、コミュニティでの支え合い機能を高めようとする取り組みが現われている。

このような自治体の動向は、地域コミュニティに働きかけ、その機能を高めることを目指すという意味で、コミュニティ政策の中に位置づけられる。1969年の国民生活審議会のコミュニティ問題小委員会報告は、経済成長に伴い都市化が進む中で、家庭内の相互扶助や、自治会・町内会を中心とした、地域社会の統合、近隣扶助が機能しなくなってきたことに注目し、コミュニティの重要性を訴えた。この報告をきっかけに、1970年代以降、コミュニティに焦点を当てた政策が進められていった。中野区の住区協議会などのように、住民が地域の公共政策に関する意思決定に関わり、住民の参加経路の拡大につながるものもあらわれた。しかし、多くの自治体では、小学校区か中学校区程度の規模に自治体を区切り、そこにコミュニティセンターを設置し、住民による管理運営団体が自主管理を行うというタイプの政策を進めていた。地域に新たなコミュニティ組織が作られるケースもあったが、依然として、地域の中核的な組織は、自治会・町内会であった(中田1994; 名和田2004)。

1990年代に入ると、バブル経済崩壊後の経済低迷と財政危機に伴い、行政サービスの削減志向が強まる一方、高齢化によって福祉を中心とする対人社会サービスに対するニーズは増大した。こうしたニーズに対応するために、行政が供給する「行政サービス」ではなく、行政とともに、地域住民や、新たに台頭してきたNPO、そして企業を担い手とする「公共サービス」の充実が目指されるようになった。各地の自治体では、そうした公共サービス供給のあり方を、行政と市民との「協働」という言葉であらわし、政策課題として取り組むようになってきた。その結果、従来からのアクターであった自治会・町内会に加え、市民活動団体やNPOの政策過程への関与も増大している。この状況を、新たなローカル・ガバナンスの構築だと評価する議論も登場している(辻中・伊藤編2010)。

協働を住民自治の拡充というテーマの中に位置づけ、自治体の関心をより一層高めたのが地方分権の流れであった。従来、住民自治は、公共的意思決定への住民の関与の拡大が追求されてきた。しかし、地方分権改革の進展とともに、住民による公共サービス供給をも住民自治の中に含

第1章 研究の概要

める方向性が、本格的に打ち出されるようになったのである。

地方分権推進委員会は、2001年の最終報告で、「公共サービスの提供をあげて地方公共団体による行政サービスに依存する姿勢を改め、コミュニティで担い得るものはコミュニティが、NPOで担い得るものはNPOが担い、地方公共団体の関係者と住民が協働して本来の『公共社会』を創造してほしい。」と訴えた（地方分権推進委員会2001）。これ以後、住民による公共サービス生産が地方自治の問題として国レベルで議論されるようになった。

2004年の第27次地方制度調査会答申によって生まれた地域自治組織は、協働の仕組みを制度化しようとするものであった。その基本的構想は、自治体内を狭域に区分し、そのエリアでの意思決定機関を設け、地域内の行政事務に住民の意向を反映するとともに、住民と行政の協働を進めようとするものであった。だが、この構想には、当時の市町村合併推進の潮流が色濃く影を落とすことになった。協働の仕組みとしての地域自治組織には、合併前の旧市町村のまとまりを保持するという機能も盛り込まれることになった（西尾2007）。そして、2004年には、地方自治法に基づく地域自治区（一般制度）、地方自治法および合併特例法に基づく地域自治区（特例制度）、そして、合併特例法に基づく合併特例区という三つの制度が創設された。

自治体の中には、これらの制度を活用して、地域自治区や合併特例区を設置したところもあったが、宮入らの調査が示すように、その多くが、合併をスムーズに進めるための方策としてとらえていた（宮入ほか2010）。山梨県甲州市などのように、導入した地域自治区を廃止する自治体も現れている。合併後、時間が経過し、一つの自治体としてのまとまりが徐々に形成されるにつれて、地域自治区の存在意義が不明確になり、それが制度廃止につながったと考えられる。

しかし、市町村合併は、改めて財政の持続性、住民へのサービスのあり方の再検討を自治体に迫るものであった。そうした状況の中から、協働に焦点を当てた地域自治組織を創設しようとする試みが登場している。中川幾郎（2011）は、伊賀市や名張市などを参照し、条例等の自治体の立法による独自の地域自治の仕組みを「住民自治協議会システム」と総称し、次の特徴を指摘している。第一は、合併前市町村をエリアとする合併特例区や地域自治区（特例制度）と異なり、概ね小学校区、字単位と小さい単位でエリアが設定されていることが多い点である。第二は、公共的な意思形成、計画策定、事業実行の主体として機能するような制度設計になっていることである。法定の地域自治区や合併特例区には、エリアを管轄する行政の事務所と、審議機関として地域協議会・合併特例区協議会の設置のみを規定しているが、条例による仕組みでは、事業実施のための住民組織を制度化していることが多い。地域自治区制度が、合併に伴う地域の動揺を調整するための仕組みとして理解され、活用されたのに対し、住民自治協議会システムは、協働のための実働組織を制度化に焦点を当てていることがわかる。

地方自治法上の地域自治区制度を導入した自治体の中にも、独自の工夫を加えて、地域自治区の活用を図ろうとする動きが現れている。地域自治区活用には、審議機能の充実を図るものと、事業実施機能を新たに付加しようとするものの二つのタイプがある。前者の取り組みを進めているのが新潟県上越市である。上越市では、地域自治区で議論を行う地域協議会委員の準公選制を導入している。これは、住民による地域協議会委員の選任投票の仕組みを設けることで、地域協議会の代表性の向上、決定の正統性の確保を図ろうとするものである¹。

¹ 上越市では、全ての地域協議会委員が公募によって選任される。そして、各地域自治区での応募者が定数を超えた場合には、公職選挙法に準じる形で住民による選任投票が実施される。市長は、地域協議会委員を選任する際、この投票結果を尊重する。これまで上越市では、2005年に選任投票が実施されたが、それ以後は行われていない。

後者の方向性を推進しているのが宮崎県宮崎市や岐阜県恵那市である。宮崎市や恵那市では、地域自治区（一般制度）に基づく地域協議会とは別に、自治会・町内会を核にPTA、老人会、NPOなど地域の諸団体が参加するプラットフォーム型の事業実施組織の制度化を図っている。事業実施組織を地域に設けることで、住民による地域活動の活性化、すなわち住民自身による地域の課題解決を促進しようとしているのである。宮崎市や恵那市の取り組みは、地域に意思決定と事業実施の仕組みを設け、協働に向けた制度化を進めている点において、住民自治協議会システムと共通しているといえる。

以上のように、地域自治区導入自治体の取り組みには異なるタイプがあるが、ここで紹介した三市には共通点もある。それは、いずれの自治体も、地域活動を活性化する目的で包括的な補助金を地域自治区に交付していることである。用途が比較的自由的な資金を交付することで、地域での事業実施のインセンティブにしているのである。地域活動というアウトプットの増大ないしは質的向上が期待されている。

本調査研究の事例紹介が示すように、住民自治協議会システムにおいても、包括的資金が交付されるケースがしばしば見られる。つまり、地域自治区導入自治体においても、住民自治協議会システムをとる自治体においても、地域への資金の交付による地域による事業実施の活性化という手法は共通している。このように、制度設計の細部においては違いはあるが、自治体は、最終的には地域活動を活性化し、住民自身による地域課題の解決を促進するという方向性を目指しているのである。

こうした自治体の動向と並行して、総務省も、地域における事業実施、すなわち公共サービス供給のための仕組みづくりへの関心を示している。2005年に総務省の研究会によってまとめられた、『分権型社会における自治体経営の刷新戦略』では、自治会などの地域団体、NPO、経済団体、学校、企業など、一定の地域内の住民が参画している多様な主体が、地域で必要な公共サービスを協力して供給する「地域協働」を提唱した。2007年には、「コミュニティ研究会」、翌年には「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」での議論が行われた。2009年の「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」報告では、高齢者介護、子育て、防災・防犯などの課題解決を目指す仕組みとして、地域の人材を結集したプラットフォーム型の組織を作ることが提唱された。こうした仕組みは、「地域協働体」として概念化され、地域の多様な主体による公共サービスの提供を総合的、包括的にマネジメントする組織と位置付けられている。

地方分権の流れが引き金となって、住民による公共サービス供給への参加に向けた制度化が国、自治体双方のレベルで進んでいる。本調査研究では、地域活動を通じて地域課題を解決し、行政とともに協働して公共サービス供給を担うことを期待され、自治体によって制度化された組織を「地域自治組織」と総称する。地域自治組織は、①自治体内がいくつかのエリアに区切られていること、②①で設定されたエリアに、地域の課題について議論し、意思決定する場があること（マネジメントを担う部分）、③②での議論に基づいて、課題解決に向けて地域で事業を行うプラットフォーム型の実行組織があること（実働組織部分）、の三つを特徴とする。ただし、②と③は別の組織である場合と、一つの組織の中で両方の機能を備えている場合がある。

地域自治組織に解決が期待される、高齢者介護、子育て、防災・防犯などの地域課題は、その多くが、地域福祉のテーマと重なっている。地域自治組織への関心の高まりとは、住民の地域福祉への取り組みをいかに拡充するか、そのために地域にどのような体制を整備すべきか、ということだととらえることができる。地域自治組織の登場は、地域福祉の推進という福祉政策上の課題を、改めて自治体の地域振興、コミュニティ政策の文脈でとらえ直し、制度化を進めていると

第1章 研究の概要

もいえるのである。では、地域福祉の領域においては、地域での支え合いを拡充することについて、どのような政策が展開されているのだろうか。次にこの点について整理を行う。

2. 地域福祉をめぐる政策動向

2.1 社会福祉基礎構造改革まで

周知の通り、地域福祉の議論では、地域住民が自ら地域の課題を発見し、解決に向けて取り組む基盤を作るための地域組織化が古くから重視され、取り組まれてきた(岡村1974)。1980年代までの地域福祉は、社協が中心となって進めてきた。全社協は、1962年の「基本要項」で、住民主体の原則を示し、それが地域組織化の出発点となっていた。その後、1978年に「在宅福祉サービスの戦略」を発表し、施設中心の福祉から在宅中心の福祉という方向を打ち出していった。国も、社協事務局職員の人件費、民生委員の活動費、ボランティアセンターに対する国庫補助を実施し、基盤整備を行う施策を展開した。1983年には社会福祉事業法が制定され、市町村社協の法制化が行われた。

1990年に、福祉関係八法の改正が行われ、国は本格的に高齢化社会に向けた在宅福祉体制の整備に舵を切った。1992年に厚生省内に地域福祉課が設立されたことにも示されるように、地域福祉を重視する姿勢が明確にされた。1990年の法改正を契機に、社会福祉改革が本格化した。分権化、多元化、計画化がその特徴であった。社会福祉事業法では、福祉サービスを必要とするものに対する地域での総合的な福祉サービスの提供がうたわれた。基礎自治体である市町村への事務移譲も行われ、福祉サービス提供の権限が市町村に一元化された(右田2005)。

1990年代の終わりには、急速な少子・高齢化や、家族機能の変化等に伴う福祉需要の増大・多様化を背景に、介護保険制度の導入も決定した。これを機に、社会福祉事業、社会福祉法人、措置制度など社会福祉の共通基盤となる制度についても見直しが進められ、社会福祉基礎構造改革が推進された。

地域福祉の領域では、2000年に社会福祉事業法が社会福祉法となり、地域福祉の推進が法的に規定された。社会福祉法では、地域福祉の推進が法の目的のひとつとして掲げられ、そのための努力義務が、地域住民や社会福祉関係者に課された。市町村社協は地域福祉の指針を定めることを目的とする団体と規定された。

また、この法律では、市町村地域福祉計画の策定も盛り込まれた。「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について(一人ひとりの地域住民への訴え)」では、市町村社会福祉計画は、①地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項、②地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項、③地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項を包含するものとなっている。地域福祉への住民参加が盛り込まれていることから、地域福祉計画策定への住民の参加が推奨され、地域福祉の充実に向けた運動の焦点となった(平野2008)。

市民社会の中にも、「地域福祉の主流化」ともいえるべき流れが確立していた(武川2008)。1980年代以降、市町村社協が進めてきた地域福祉活動などをきっかけに、市民による福祉課題の解決に向けた動きが進んでいた。地域住民の間に高齢化や地域福祉に対する関心が高まり、活動の担い手の増加と、ネットワーク化が進んでいった。各地でボランティアグループの結成が行われ、

1990年代終盤以降は、特定非営利活動促進法の影響もあり、多くのNPOが設立された。

地域での課題解決の手法も徐々に確立した。例えば、啓発活動やマップづくりなどによる情報の共有と蓄積、サロン活動や見守り活動などによる制度外の支援、団体間の交流会や計画策定での協議などによる、地域課題を議論する場づくりなど、さまざまな手法が広がっていった。住民自身が団体を作り、地域の福祉課題に取り組むというスタイルが定着し、地域福祉を推進する主体としての力量をつけていった。

2. 2 地域における新たな支え合いへの注目—地域での制度外サービス供給への関心

社会福祉基礎構造改革によって導入された地域福祉計画は、住民の行政計画策定への参加拡充の扉を開いたものであったが、その後、国の施策は、地域でのサービス供給への住民参加を強調するものとなっていった。その背景にあるのは、地域ケアの推進とセーフティネットへの関心であった。2000年にスタートした介護保険制度、2006年に始まった障害者自立支援法など個別福祉制度における地域志向性が高まっていった。地方分権と国の財政危機も、この傾向を後押ししている。また、2000年の「社会的援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」での議論に見られるように、21世紀に入って、社会的排除という観点を加味した政策の必要性が論じられるようになった。多様なリスクや課題を抱えた人を地域で支えるセーフティネットの整備への関心が高まっていったのである。2006年に創設されたセーフティネット支援対策等事業が示すように、地域福祉の推進、自立支援、社会的包摂などさまざまな事業を包括する枠組みとして「セーフティネット」概念が用いられるようになってきている(平野2008)。地域を舞台に福祉的支援を行う方向性が強まる中で、住民やNPOなどの市民活動団体がその担い手として位置づけられるようになってきた。

住民のサービス供給への参加を全面的に打ち出したのが、2008年の「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」の報告書『地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—』(以下、「あり方研報告書」)である。

「あり方研報告書」では、少子化・高齢化やグローバル化により、生活リスクに対して脆弱な世帯が増える一方で、家族による助け合い、企業福祉、地域での支え合いが弱体化し、従来の安心システムが機能しなくなっていることを指摘している。在宅福祉の充実や自立支援の強化など、福祉政策としてリスクへの対策を図ってきたが、公的な福祉サービスだけでは対応できない様々な生活課題が現われているという。「あり方研報告書」は、そうした生活課題をいくつかのタイプに整理している。

第一は、「公的な福祉サービスだけでは対応できない生活課題」である。ここには、①ごみ出しや電球の交換など、公的福祉サービスでは拾いきれない小規模なサービスへのニーズ、②様々な問題を抱えているが、従来の公的な福祉サービスで定められているサービス給付条件に該当しない「制度の谷間」にある人への対応、③問題を抱えた当事者が、解決に向けて動かなかったり、問題解決能力を欠いている上に、身近な人の手助けもない人への対応、の三つが含まれている。これらのケースの対応には、手助けや当事者への働きかけなど、制度外のサービスを充実させることが欠かせない。

第二は、「公的な福祉サービスによる総合的な対応が不十分であることから生じる問題」である。ここでは、複合的な問題を抱えていることに対して、必要なサービスを組み合わせて対応することが求められる。

第三は、「社会的排除の対象となりやすいものや少数者、低所得の問題」であり、これらも地域

■ 第1章 研究の概要

の問題として捉えるべきだと位置づけている。第四は、「『地域移行』という要請」であり、障害者自立支援法に基づく地域移行を地域でどう支えるかという問題である。

四つのタイプのうち、第三と第四は、すでに触れた地域ケアと社会的排除に関する指摘であり、新しく問題として捉えられているのは、第一の制度外のサービスの充実と、第二の複合的な問題への総合的な対応であることがわかる。

そして、この四つのタイプ以外に、「地域で求められていること」として、「安心、安全の確立」や、「次世代をはぐくむ場としての地域社会の再生」をあげ、住民の生活を支えるために解決すべき、広い意味での生活課題があることを示唆している。

そのうえで、これらの多様な生活課題に対応するのが、地域福祉であり、福祉が地域再生の軸となると主張している。この意味での地域福祉の充実のためには、公的な福祉サービス以外に、地域での「新たな支え合い（共助）」の領域を拡大、強化することを求めている。地域福祉の福祉概念が拡張するとともに、活動内容も従来のサロンや配食サービスといったメニューにとらわれないことが望ましいとされる。

活動の担い手の面においては、地域内の連携を強調している。特に、自治会・町内会といった地縁団体と、NPOやボランティアなどの機能的団体の連携を提唱している。自治会・町内会は、区域内を網羅した活動を安定的に担い、自治体との関係も密接である長所を持つが、役員が短期で交代することや、定型的な活動が主であるのが短所である。NPOやボランティアは、自発的なメンバーによる開拓的で即応的な対応ができるが、地域との関係は弱い。両者は、地域の支えあいの担い手という点では共通しており、互いの違いがかえって、メリットとなると捉えられている。そして、これらのタイプが違う団体を連携させるために、自治体には、地域で発見された生活課題全般を受け止める総合的なコミュニティ施策が求められている。

「あり方研報告書」は、住民による地域福祉活動を、多様な生活課題に対応できる小規模な制度外サービスを幅広く提供することだととらえ、それを「新たな支え合い」と表現している。そして、その実現には、自治体によるコミュニティ政策を制度的基盤に、地縁団体、NPOやボランティアが連携してサービスを提供する体制づくりを提唱している。自治体のコミュニティ政策、地域振興政策も活用しながら、地域福祉の推進を図ろうとする構想だと理解することができる。

2009年度からスタートした厚生労働省の安心生活創造事業は、「あり方研報告書」を受けて始まった事業である。安心生活創造事業は、「一人暮らし世帯等への『基盤支援』（『見守り』、『買い物支援』）を行うことにより、一人暮らし世帯等が、住み慣れた地域で安心・継続して生活できる地域づくりを行う」ことが目的である。そして、選出された地域福祉推進市町村は、①基盤支援を必要とする人々とそのニーズを把握する、②基盤支援を必要とする人がもれなくカバーされる体制をつくる、③それを支える安定的な地域の自主財源確保に取り組む、という三つの原則をふまえた取り組みを行う。なお、三つの原則への取り組みは最低要件であるが、具体的な支援体制づくり等については、地域の実情に応じて取り組むことが可能となっている。

事業は、全国から地域福祉推進市町村を募り、補助率10分の10、実施期間3年のモデル事業として実施されている。2009年度には55の市町村で実施されたが、途中若干の辞退があり、2010年度に新たに6市町村を加え、58市町村で取り組みが進められている。厚生労働省内には、「安心生活創造事業推進検討会」が設けられ、実施自治体の取り組みに対する評価・検討を行い、実践の類型化と波及に向けた方策をとりまとめるべく議論を行っている（中島2011）。

3. 制度外サービス供給に向けた地域自治組織の課題

3. 1 ローカル・ガバナンスの転換への障壁

以上のように、コミュニティ政策の領域では、地域自治組織を設立し、地域課題を住民自身で解決するための事業化を後押しする自治体が登場している。地域福祉の分野でも、多様な生活課題に対応するために地域住民による制度外サービスの提供が推奨されるとともに、それを支えるコミュニティ政策の重要性も指摘されるようになってきている。少子化・高齢化に直面する地域の中で、二つの政策領域は、住民どうしが支え合う仕組みづくりを進め、防犯、防災、福祉など幅広い領域での活動を継続的に行うことを目指す方向、いいかえれば、住民による制度外サービスの供給を推進する方向に収斂している。もちろん、地域自治組織の活動は、あくまでも住民の自主性に基づくものでなければならないが、地域自治組織への期待は、究極的には住民による制度外サービスの供給である。

しかし、政策の方向性が収斂しているとはいえ、実際に住民が参加した制度外サービス供給がたやすく実現するかどうかは未知数である。地域自治組織の構想にしたがえば、これまでの自治体と地域との関係は大幅に見直さざるを得なくなるからである。

自治体は、歴史的に、自治会・町内会を中心とする地域団体との関係を構築してきた。これらの地域団体は、自治体からの情報を地域に伝え、自治体からの様々な要請に応える。一方、地域団体は、要望という形で住民の声を自治体に伝えている。自治体と地域とは、これらの地域団体、とりわけ自治会・町内会を仲立ちにして結びついており、これは日本のローカル・ガバナンスの特徴となっている。地方自治論では、設立や運営に自治体に関与する地域団体が、自治体の統治の最末端を実質的に担っていることに注目し、その中核である自治会・町内会を「第三層の地方政府」と位置づけている（日高2008）²。

自治体は、地域の要として自治会・町内会を位置づけつつ、自らの必要性に応じて、部署ごとに各種団体の形成を促し、補助金と事業執行の受け皿としてきた。地域の側は、鳥越皓之(1994)が、「フリコの関係」、「オヤコの関係」として概念化したように、自治体の主導性に従い、自治会・町内会を実質的な母体として各種団体の活動を担うことになる。その結果、地域には、行政部署に沿って縦割りに各種団体や各種委員が設けられる。そして、その結節点に位置する自治会・町内会においては、役員の過剰負担が問題となり、「疲弊する地域社会」が現出する（絹川2005）。

一方、地域自治組織が目指すのは、地域の諸団体と住民の力を結集して、自律的に制度外サービス供給を行うことである。そのためには、「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」が描くように、地域内に、自律的にサービスをマネジメントし、実施する仕組みが必要である。ところが、現状の自治体と地域団体との相互依存関係は、地域自治組織が想定する地域のあり方とは必ずしも整合性があるわけではない。むしろ、いくつかの障壁があると考えらるべきであろう。

第一は、従来からの自治体と地域団体との相互依存関係、すなわち、縦割りに沿って地域団体を活用してきた体制を見直す必要があるということである。いいかえれば、「公民連携」をどう構築するかである。地域団体の役員に地域活動の負担が集中していることを考慮すれば、現在のよ

² これは、日本が諸外国と比べて小規模な政府で統治を実現していることを説明する、村松岐夫の「最大動員モデル」が自治体の最末端において作動している状態であると理解することができる（村松1994）。

第1章 研究の概要

うな相互依存関係が維持された場合、地域自治組織が自律的に活動する余地はさほど大きくない可能性がある。地域自治組織のイメージ図では、「協働」というキーワードで自治体と地域自治組織が結びつけられていることが多いが、その「協働」の内容は、必ずしも明らかではない。自治体によっては、協働の指針が策定されているが、その場合でも、自治体がNPOなどの協働の相手方を尊重するというルールを示すにとどまり、公民の役割分担や、地域団体との関係の見直しについては言及されていないのが現状である。

第二は、制度外サービス供給を可能にする実働体制を構築する必要があるということである。これは、地域内の「民民連携」の問題である。地域自治組織では、自治会・町内会、各種団体、NPOが連携して事業を実施することがイメージされている。とりわけ、担い手不足に悩む地縁型団体と、団体設立が活発で、具体的な事業への志向が強いとされるNPOとが連携することで、地域での実働体制が整い、サービス供給が活性化することが期待されている。しかし、地域社会学の知見からは、自治会・町内会とNPOとは、その組織原理、活動内容、行政との関係などに違いがあり、両者が関わりを持ちやすい領域と持ちにくい領域が存在することが明らかになっている(越智1990; 栄沢2006)。地域福祉活動は、比較的両者が関わりを持ちやすい領域だと考えられているが、NPOにもタイプの違いがあり、それによって地域での連携がスムーズに進むかどうかは異なってくる³。

また、80年代以降に社協が中心となって組織化を進めてきたボランティアと地域自治組織との関係も検討する必要がある。従来からの地域内ボランティアや、社協組織が地域自治組織にも参加することで、地域福祉活動がこれまで以上に拡充する可能性も考えられるが、地域内の縦割りといった観点からは、各種団体間の連携可能性は明らかではない。

これらの問題は、地域団体と自治体との間の相互依存関係、地域団体の活動内容について、変化を迫るものである。地域自治組織を設置しさえすれば、地域住民がおのずから制度外サービスの供給者となるわけではなく、サービスを産出できるように、アクターの行動やアクター間の相互関係を組み替えていく必要がある。地域自治組織が目指しているのは、つまるところ、制度外サービスというアウトプットを可能にするローカル・ガバナンスへの転換ということになる⁴。

本調査研究では、先に示した障壁を念頭に置きながら、地域自治組織の分析を行う。その際には、自治体レベルでの政策展開、すなわち制度設計を明らかにするとともに、実際に地域で制度が適用される局面についても注目する。地域自治組織という仕組みが登場してさほど時間が経っていないこと、そして、自治体ごとに制度の違いがあることもあり、先行研究においては、自治体レベルでの制度設計の紹介が中心となっている(中川2011)。制度によってアクターの行動が左右されることを鑑みれば、制度設計の問題は重要であるが、制度外サービスの供給は、フォーマルとインフォーマルの境界領域で行われるものであり、その制度が実際にどのように機能してい

³ 無償での慈善活動を柱とする「慈善型NPO」の場合は、地域に関わって制度外サービスの提供にも参加する可能性が高いが、企業、政府活動の監視・批判・要求を柱とする「監視・批判型NPO」や、社会的サービス提供、調査・情報提供を中心に据えて有償での活動を行う「事業型NPO」の場合は、その可能性は低くなることが予測される(谷本2002)。

⁴ 広原(2011)は、自治会・町内会によって「コミュニティ」を代理させ、政策執行と正統性の担保を課す「日本型コミュニティ政策」の欺瞞とその失敗を指摘している。このような観点からは、地域自治組織地域は、原理的に成功しないということになる。本調査研究の問題関心は、制度外サービスの必要性が高まっているという認識が、政策担当者にも住民にも共有されつつあることを前提に、「供給システム」を地域に構築することが可能なのか、また、「日本型コミュニティ政策」の系譜に連なる地域自治組織が、そのツールとして利用可能なのかということにある。

るかに注目する必要がある。本調査研究では、地域自治組織の制度設計と実際の地域での運用の双方に注目しながら、実態の把握と検証を試みている。

3. 2 調査研究の方法

本調査研究では、以下に示すように、(1)兵庫県、三重県のNPO法人に対するアンケート調査、(2)地域自治組織導入自治体におけるヒアリング調査を実施した。

(1) 兵庫県、三重県のNPO法人に対するアンケート調査

前項で述べたように、地域自治組織においては、NPOに参加することで、サービス供給体制が強化されることが期待されている。実際にはどうであるかを探るために、本調査研究では、NPO法人へのアンケート調査を実施した。対象は、兵庫県および三重県内のNPO法人のうち、「保健、医療または福祉の増進を図る活動」を定款に掲げているものとした。兵庫県は、人口規模が大きく政令都市を抱え、NPOも多い地域である（2012年4月1日現在、NPO法人数は全国第六位）。一方、三重県のNPO法人数は全国的に見ると中程度である。県内の法人数が比較的多いところと、そうではないところに違いが現われるかどうかを見るために、二県での調査を行った。

NPO法人へのアンケートは、次のような調査内容で実施した。まず、当該分野のNPO法人の活動の地理的範囲、主たる活動内容などの組織概要を質問している。そのうえで、NPO法人と外部の機関・団体との関係について質問を行っている。NPO法人と外部との関係については、NPO法人の連携の実態を明らかにすることを目的とし、外部の機関・団体との関係との接触の頻度、接触についての意向などを尋ねている。また、地縁組織との連携に関しては、NPO法人の声を集めるために、自由記述形式で連携阻害要因について尋ねている。このアンケートは、NPO法人側からみた「民民連携」の問題を検討するための素材となる。

(2) 地域自治組織を導入している自治体での事例調査

本調査研究では、調査対象自治体を選択し、3自治体での事例調査を実施した。調査地域の設定に当たっては、①地域自治組織制度を導入していること、②文献調査等により、特色ある地域福祉の取り組みを行っている実働組織の存在が確実であること、③地域福祉計画において、地域自治組織のエリアが地域福祉のエリアと一致していること、を主たる基準として調査地域を設定した。それに基づき、伊賀市、恵那市、高浜市の三つの自治体での調査を実施した。

伊賀市には、自治基本条例に住民自治協議会が、高浜市では自治基本条例にまちづくり協議会がそれぞれ地域自治組織として規定されている。恵那市では、地方自治法上の地域自治区制度（一般制度）を活用し、地域自治区条例で地域協議会が設置されている。地域協議会は、審議機関であり、マネジメント部分を担う仕組みである。恵那市には、後述するように「まちづくり実行組織」と総称される実働組織が設立されているが、この組織は、恵那市地域づくり補助金交付要綱により規定されており、マネジメント部分と実働組織が別立てになっている。

三つの自治体とも、地域自治組織を活用した福祉への取り組みが始まっている。伊賀市と高浜市は、安心生活創造事業の実施自治体である。安心生活創造事業は、既述のように、住民による制度外サービスの拡充を図ることを目的としている。その事業に応募・採択された自治体は、地域内の連携を通じた地域福祉の推進にも積極的であることが予測される。恵那市には、全戸加入型のNPOが、合併後の地域自治区で福祉サービスの担い手となっている事例が存在する。なお、

■ 第1章 研究の概要

いずれの自治体でも、地域自治組織のエリアは、地域福祉計画における圏域として位置づけられている。

自治体への調査では、それぞれの自治体の、行政(地域自治組織担当、地域福祉担当)、市社協、地域自治組織への調査を行った。行政に対しては、地域自治組織担当部署を対象に、地域自治組織の導入の経緯、施策上の位置づけ、制度設計上の特徴、地域自治組織による地域活動の状況、現状の地域自治組織の課題について情報を得た。地域福祉担当部署に対しては、地域福祉計画の概要、地域福祉計画と地域自治組織との関連性、現状と課題について調査を行った。行政部門からは、自治体による制度設計と、行政から見た地域自治組織の現状と評価についての情報を収集し、「公民連携」と「民民連携」を検討する素材とする。

市社協では、地域福祉部門を対象に、社協による地域福祉支援の現状、地域自治組織の活用、評価、地域内の連携上の課題についてヒアリングを行った。なお、伊賀市と高浜市については、安心生活創造事業実施自治体であるため、この事業についても調査を行っている。市社協への調査は、地域福祉領域に焦点を当てた上で、地域自治組織と社協が従来から取り組んできた地域福祉活動との連携の状況を明らかにしようとするものであり、これも「民民連携」検討のための情報である。

以上の二者に加え、本調査研究では、地域自治組織の取り組みに対する調査も実施した。地域自治組織設立の経緯、現在の事業内容、地域福祉への関心、活動継続に関する課題を中心に調査を行った。これは、「民民連携」を見る際の材料となる。

なお、本調査研究では、地域福祉の推進と地域自治組織との関係について、宝塚市社協、兵庫県社協の2カ所の社協に対するヒアリング調査を行った。宝塚市は、1990年代から小学校区単位でのコミュニティ政策をスタートし、市民自治の基盤となっていると高く評価されている。宝塚市社協への調査によって、地域自治組織の取り組みの蓄積を有している地域での情報を得、および安心生活創造事業の実施状況を把握する目的とした。また、兵庫県社協に対しては、地域福祉の推進を図るために、市町社協に対する県社協の支援について、および兵庫県内の地域福祉活動全般の状況を把握するために、調査を行った。

自治体調査の分析に際しては、調査実施条件をそろえるため、行政、市社協、地域自治組織のデータがそろっている三つの自治体を中心に行い、兵庫県内の調査については、参考事例として扱っている。

第2章 三重県、兵庫県のNPO法人と地域の連携に関する実態 —アンケート調査より

1. 調査の概要

NPO法人と地域の連携に関する実態を明らかにするために、三重県および兵庫県のNPO法人に対して調査を行った（調査票は巻末資料参照）。

調査対象は、三重県知事および兵庫県知事によって認証されたNPO法人のうち、「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」を定款にあげている法人とし、全数調査を行った。ただし、三重県および兵庫県に主たる事務所をおくNPO法人のうち内閣府所轄のNPO法人は対象としていない。対象リストは、兵庫県および三重県のNPO法人の情報公開サイトから入手した⁵。調査対象については、2012年1月11日時点のデータを用いている。調査方法は郵送による。調査対象数および回収数・回収率は表2-1のとおりである。なお、今回の分析では、県毎の分析は十分に行えていないが、参考として巻末資料に県別の集計結果を付している。

表2-1 回収の状況

	三重県	兵庫県	合計
対象数	366	1040	1406
回収数	140	345	485
回収率	38.3%	33.2%	34.5%

2. 集計結果

(1) 主たる活動地域

最初に、NPO法人の活動範囲を知るために、主たる活動地域について質問した(問1)。その結果は、表2-2に示したとおりである。最も多いのが、「市町村全域」で65.1%、続いて「県」が13.7%であり、「県よりも広い」と「中学校区まで」が約1割となっている。市町村全域を活動の対象としているNPO法人が比較的多いことがわかる。

⁵ 三重県については、<http://www.pref.mie.lg.jp/NPO/app/index.asp> を参照。兵庫県については、<http://www.hyogo-intercampus.ne.jp/v-hyogo/search/> を参照。

表2-2 主たる活動地域

		中学校区まで	市町村全域	県	県よりも広い	合計
県	三重県	12 8.8%	93 67.9%	24 17.5%	8 5.8%	137 100.0%
	兵庫県	38 11.2%	217 64.0%	41 12.1%	43 12.7%	339 100.0%
合計		50 10.5%	310 65.1%	65 13.7%	51 10.7%	476 100.0%

(2) 活動内容

活動内容について、実施している制度内・制度外のサービスを選択してもらった結果が、表2-3である(問2:複数回答)。最も回答の多かったのは「障害者自立支援事業」(36.5%)であった(分母として回答法人数を用いた場合の割合)。続いて、「障害者自立支援事業以外の障害者福祉事業」(32.9%)、「介護保険事業以外の高齢者福祉事業」(29.3%)となっている。

表2-3 活動内容

	三重県			兵庫県			合計		
		割合	ケースの割合		割合	ケースの割合		割合	ケースの割合
介護保険事業	38	15.0%	27.7%	68	10.8%	20.2%	103	11.7%	21.7%
高齢者福祉事業	41	16.1%	29.9%	98	15.5%	29.1%	139	15.8%	29.3%
障害者自立支援事業	46	18.1%	33.6%	127	20.1%	37.7%	173	19.6%	36.5%
障害者福祉事業	32	12.6%	23.4%	124	19.7%	36.8%	156	17.7%	32.9%
子どもに関する事業	37	14.6%	27.0%	92	14.6%	27.3%	129	14.6%	27.2%
若者に関する事業	15	5.9%	10.9%	42	6.7%	12.5%	57	6.5%	12.0%
その他	45	17.7%	32.8%	80	12.7%	23.7%	125	14.2%	26.4%
総回答数	254	100.0%		631	100.0%		882	100.0%	
回答法人数	137		185.4%	337		187.2%	474		186.1%

注1:複数回答である。

注2:「高齢者福祉事業」は介護保険事業以外、「障害者福祉事業」は障害者自立支援事業以外の事業である。

活動内容について、最も重点を置いているものを1つ選んでもらった結果が、表2-4である(問3)。「障害者自立支援事業」が最も多く25.6%であり、続いて、「その他」(20.2%)、「障害者福祉事業(障害者自立支援事業以外)」(14.3%)介護保険事業(13.2%)の順となっている。

表2-3・表2-4の結果から、保健・医療・福祉に関するNPO法人の事業分野として、障害者自立支援事業が相対的に重要な位置にあることがみてとれる。

表2-4 最も重点を置いている活動

		介護保 険事業	高齢者福 祉事業 (介護保 険以外)	障害者 自立支 援事業	障害者福 祉事業 (自立支 援以外)	子ども に関す る事業	若者に関 する事業	NPOへ の支援 (中間支 援)	その他	合計
県	三重県	27 19.9%	16 11.8%	33 24.3%	8 5.9%	9 6.6%	3 2.2%	3 2.2%	37 27.2%	136 100.0%
	兵庫県	36 10.6%	43 12.6%	89 26.2%	60 17.6%	38 11.2%	7 2.1%	8 2.4%	59 17.4%	340 100.0%
合計		63 13.2%	59 12.4%	122 25.6%	68 14.3%	47 9.9%	10 2.1%	11 2.3%	96 20.2%	476 100.0%

(3) NPO法人と地域の連携の現状

続いて、NPO法人と地域の関係団体・機関との連携の状況を質問した(問4)。表2-5は、地域の各団体・機関との相談・協議などのやり取りの頻度を示している。相談・協議などのやり取りが「ほとんどない」とNPO法人があげた割合が高かったのは、「民生委員・児童委員」(66.3%)、「地域自治組織」(63.3%)、「校区社協・地区社協」(62.1%)、「町内会・自治会」(57.7%)、「地域包括支援センター」(57.2%)である。他方、「ほとんどない」が最も少なかったのは「行政」(20.4%)、続いて、「市町村社会福祉協議会」(35.2%)である。

表2-5 NPO法人が相談・協議などのやり取りをする頻度 (%)

	頻繁に	週1回 くらい	月2回 くらい	月1回 くらい	3か月 に1回 くらい	半年に 1回く らい	ほとん どない
行政	8.2	10.6	11.3	23.9	11.3	14.4	20.4
市町村社会福祉協議会	5.9	4.1	7.3	16.4	11.6	19.5	35.2
校区社協・地区社協	2.3	1.8	2.5	10.9	9.8	10.6	62.1
NPOセンターなどの中間支援組織	1.4	2.3	7.2	13.9	12.0	22.6	40.6
町内会・自治会	1.7	2.1	4.0	9.2	8.7	16.5	57.7
民生委員・児童委員	1.6	1.9	2.8	7.5	6.8	13.1	66.3
地域包括支援センター	5.4	3.1	6.4	12.7	6.8	8.5	57.2
地域自治組織	1.9	1.2	2.1	7.8	7.8	15.9	63.3

また、NPO法人が「頻繁に」やり取りをしていると答えた割合が最も多いのも、「行政」(8.2%)であり、「市町村社会福祉協議会」(5.9%)、「地域包括支援センター」(5.4%)がそれに続いている。

図2-1は、上記と同様の質問を用いて、NPO法人と各団体・機関との相談・協議とのやり

第2章 三重県、兵庫県のNPO法人と地域の連携に関する実態—アンケート調査より

取りの頻度を、「月1回くらい」以上、「3か月～半年に1回」、「ほとんどない」に再割り当てした場合の状況を示したものである。「行政」と相談・協議のやり取りをしている（「ほとんどない」以外を選択した）NPO法人が約8割にのぼり、「月1回くらい」以上のやり取りをしているNPO法人が54.0%と半数を超えている。また、「市町村社会福祉協議会」とのやり取りについても、相談・協議のやり取りをしているNPO法人が6割以上となっており、33.6%が「月1回くらい」以上のやり取りしていると回答している。「NPOセンターなどの中間支援組織」の場合、NPO法人の6割以上はやり取りがあると回答しているが、その頻度をみると「3か月～半年に1回」という回答が34.6%と多く、「月1回くらい」以上の回答は24.7%であった。頻度はそれほど多くないものの、中間支援組織と相談・協議のやり取りをしているNPO法人が比較的多い。他方、「地域包括支援センター」では、やり取りが「ほとんどない」NPO法人が57.2%と半数を占めるが、「月1回くらい」以上のやり取りがあると回答が27.5%となっており、NPO法人と地域包括支援センターの間では、やり取りがある場合にはその頻度が多くなる傾向にある。

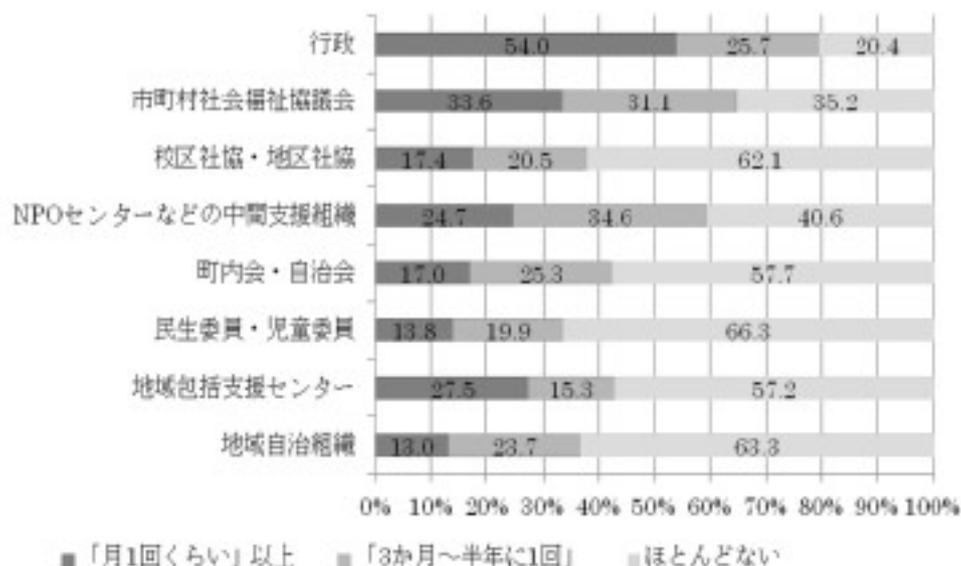


図2-1 NPO法人が相談・協議などのやり取りをする頻度

(4) 地域団体・機関との連携の意向

NPO法人に、各団体・機関とつながりを深めたいかどうかの意向を聞いた結果を示したのが図2-2である(問5)。つながりを深めたいかという問いに、「強くそう思う」と回答したNPO法人は、「行政」に対するものが、最も多く39.5%、続いて、「市町村社会福祉協議会」が24.7%、「地域包括支援センター」が18.8%、「町内会・自治会」が17.3%となっている。また、「強くそう思う」「そう思う」の回答をあわせると、「行政」では約9割、「市町村社会福祉協議会」が約75%、「町内会・自治会」、「NPOセンターなどの中間支援組織」がそれに続き、65%強となっている。

他方、「思わない」との回答は、「校区社協・地区社協」が15.0%、「民生委員・児童委員」が14.0%となっており、これらについては「あまり思わない」「思わない」の回答をあわせると約4割にのぼる。

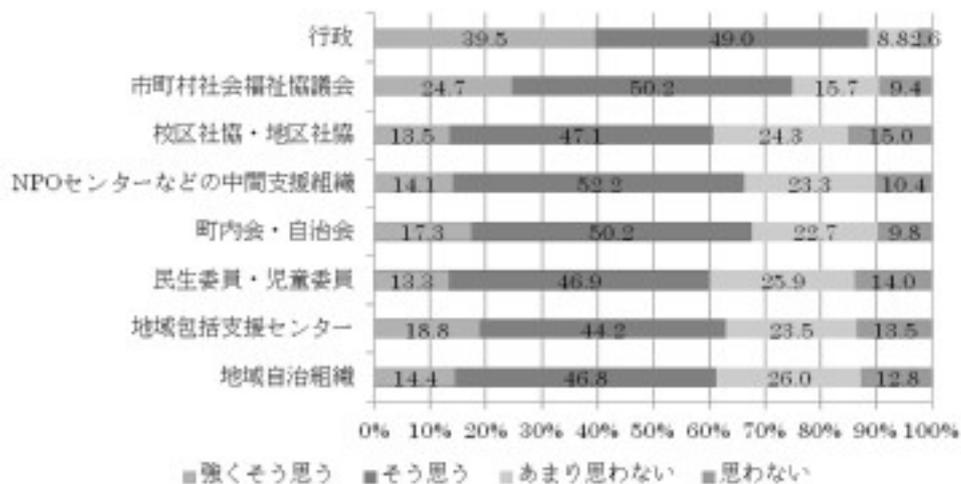


図2-2 NPO法人が各団体・機関とつながりを持つ意向

(5) 団体設立年・法人格所得年

図2-3は団体設立年を示したものである(問7)。最も多いのは、2001年～2005年の間に設立された団体で143(34.8%)、続いて、2006年～2010年が100(24.3%)となっている(割合は図には示されていない)。

図2-4は法人格取得年を示したものである(問7)。2004年～2007年には各年とも40法人以上となっている。その後、若干落ち込みをみせたが、2010年以降に再び増えており、2010年に42法人、2011年に49法人となっている。なお、本調査は2012年1月11日時点で各県のサイトに掲載されていたものを調査対象としており、2012年に設立されたと回答したのは1法人という結果となっている。

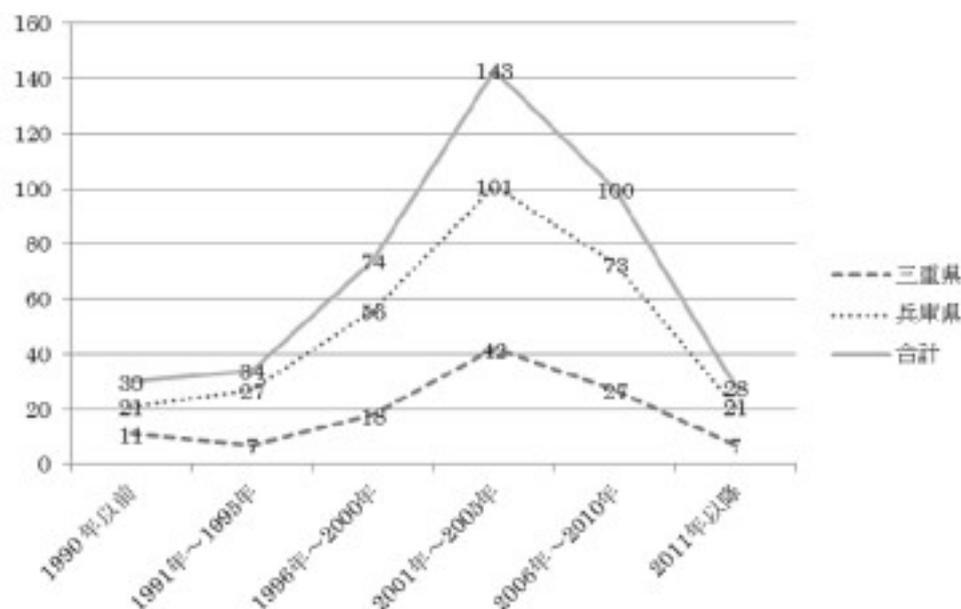


図2-3 団体設立年

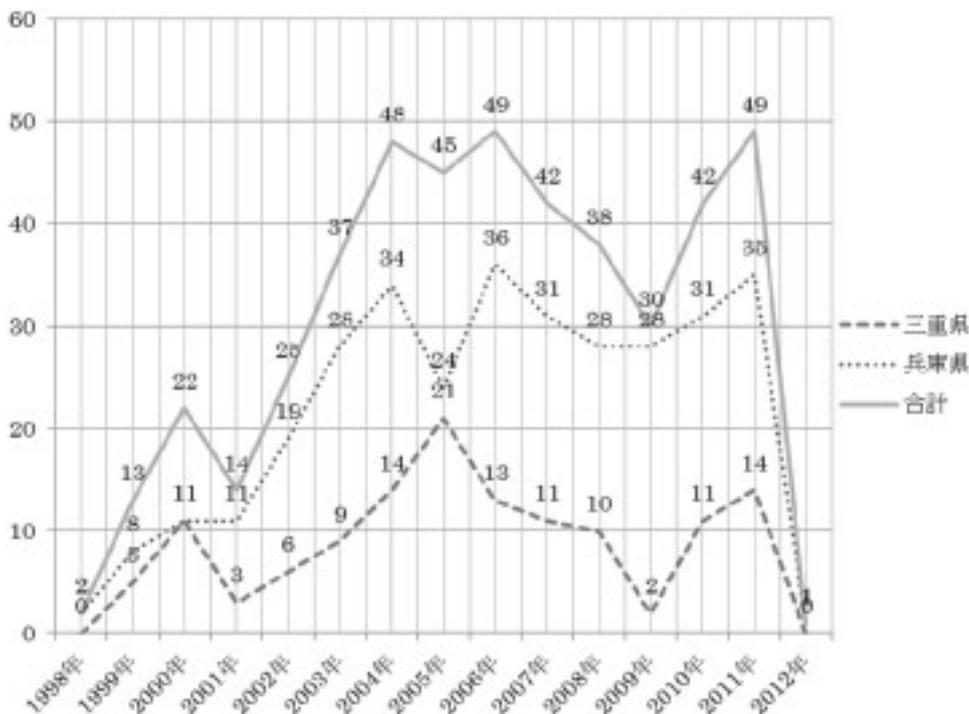


図2-4 法人格取得年

(6) 会員数

会員数を示しているのが、図2-5（県別）、図2-6（合計）である（問7）。会員数は、一般的には法人の社員数を指すものと考えられ、法律上は10名以上が必要である。しかし、法人によって、会員の定義は異なり、必ずしもすべての法人が、法律上の社員を会員とみなしているとは限らないと考えられる。また、個人会員や団体会員、賛助会員など複数のカテゴリーの会員が存在する場合もある。本調査では、会員という用語が指し示す内容を規定せずに、単に「会員数（2011年12月末時点）」を記入してもらった。したがって、本調査での「会員数」の集計結果については、各法人の判断によって回答された結果をまとめたものである。なお、会員が個人のみのものであれば、団体会員を含む法人もあり、会員数には個人・団体が含まれていることが想定される。

図2-6に示すとおり、会員数が「11~20」と答えたものが最も多く、「21~30」「6~10」がそれに続いている。なお、図に数値は示されていないが、「6~30」の範囲に回答法人の52.8%が含まれ、半数以上を占めていることになる。

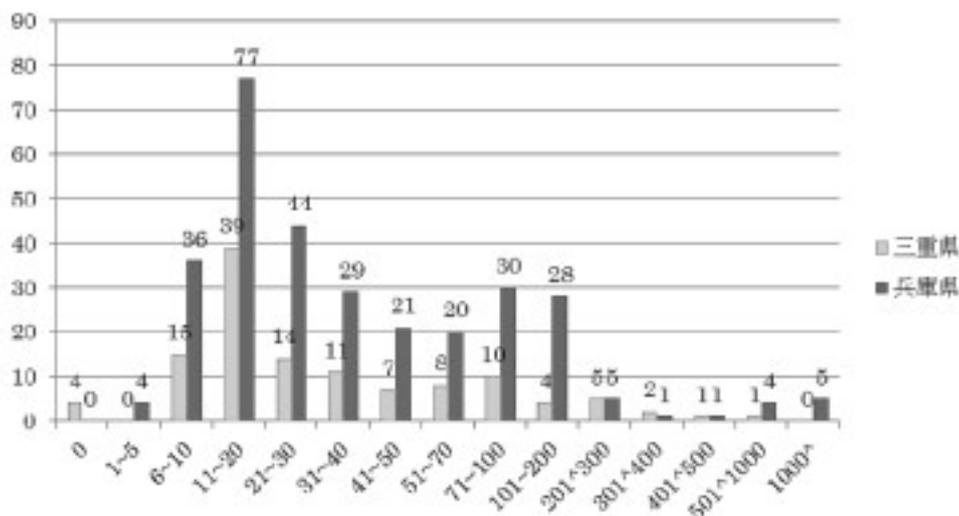


図2-5 会員数（県別）

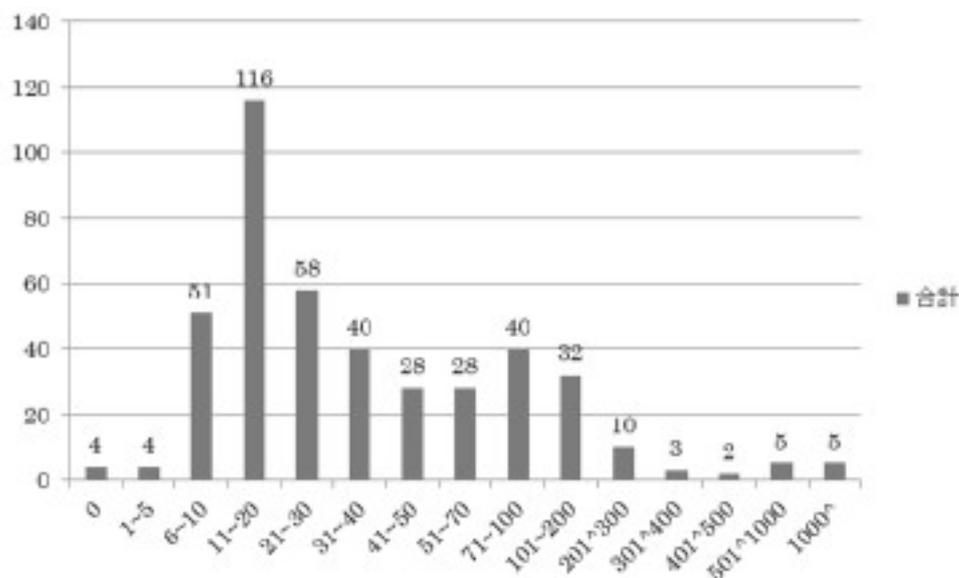


図2-6 会員数（合計）

(7) 雇用スタッフ数

雇用スタッフ数を示しているのが、図2-7（県別）、図2-8（合計）である（問7）。雇用スタッフ数（三重県・兵庫県の合計）は、「1～5」が最も多く134法人（31.0%）、続いて「6～10」が94法人（21.8%）、「11～20」が81法人（18.8%）となっている。雇用スタッフ数が「1～10」の法人が回答法人の半数以上を占める。また、雇用スタッフ数が「0」の法人は60法人（13.3%）となっている。

第2章 三重県、兵庫県のNPO法人と地域の連携に関する実態—アンケート調査より

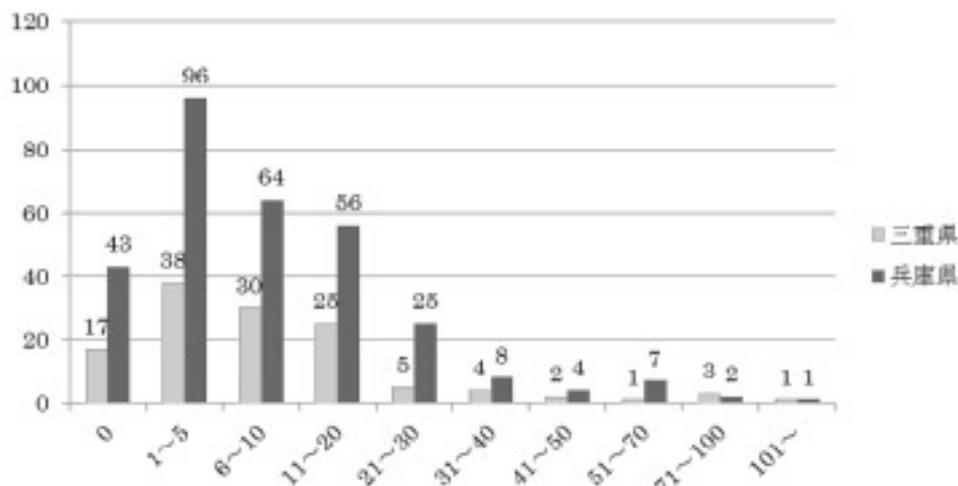


図2-7 雇用スタッフ数（県別）

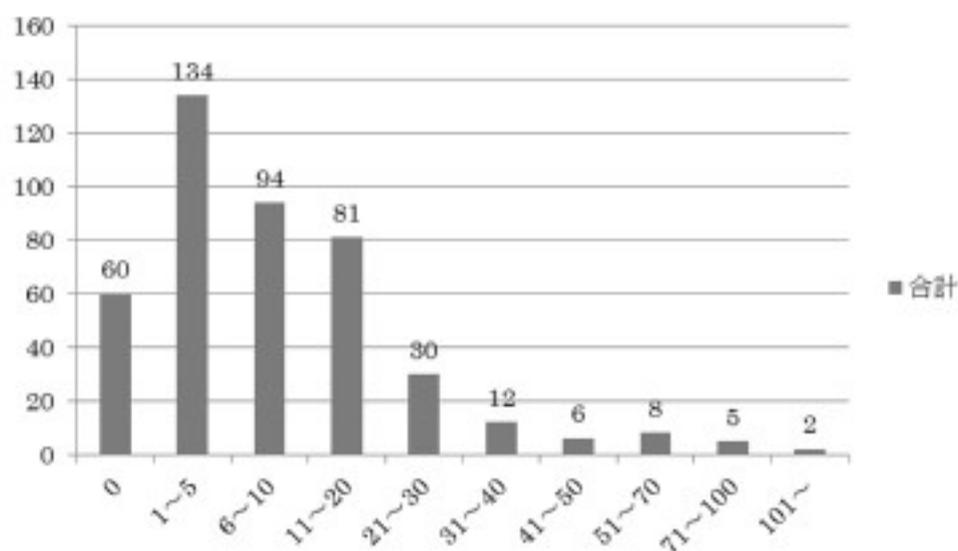


図2-8 雇用スタッフ数（合計）

(8) 財政規模

財政規模を示しているのが、図2-9（三重県）、図2-10（兵庫県）、図2-11（合計）である（問8）。

両県の合計で見ると、「1000万円以上3000万円未満」が最も多く135法人（29%）、続いて「500万円以上1000万円未満」が75法人（16%）、「100万円以上500万円未満」が64法人（14%）となっている。なお、「1億円以上」が19法人（4%）。「5000万円以上1億円未満」が31法人（7%）となっており、年間財政規模5000万円以上の法人が回答法人全体の1割を超えていることがわかる。

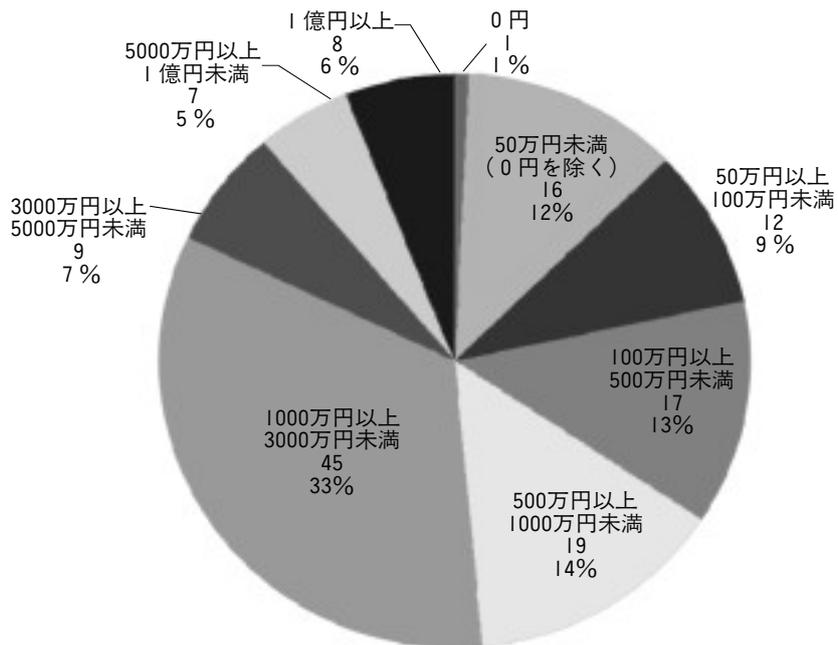


図2-9 財政規模（三重県）

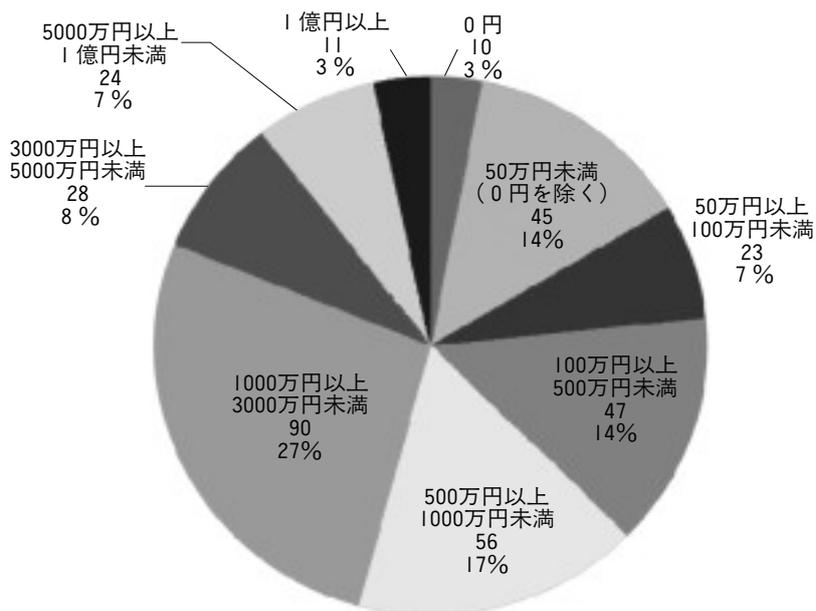


図2-10 財政規模（兵庫県）

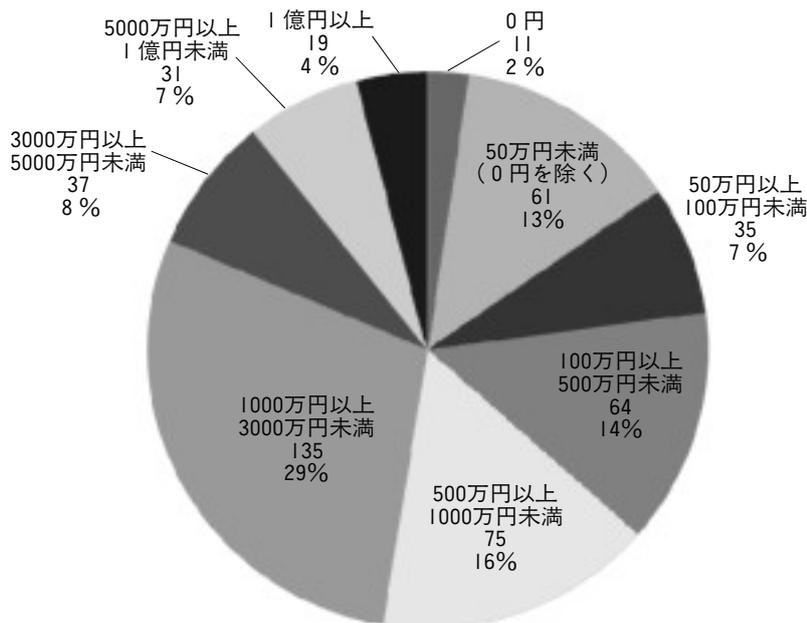


図2-11 財政規模 (合計)

3. NPOと地域の連携の現状と阻害要因—自由回答記述から

ここでは、「町内会・自治会や各種団体などの地縁的組織とのネットワーク作りにおいて、何か課題を感じておられることがあれば、自由にお書きください」(問6)という質問に対する自由記述回答について整理し、NPOと町内会や自治会等の住民自治組織(地縁組織)の連携の現状や、連携を阻害している要因、NPO法人側が町内会や自治会との連携についてどのような考えを持っているかを示す。なお、回答の内容に即して大まかに分類した自由記述回答一覧は、巻末資料として付している。

第1に、「ネットワークづくりを進めている。地域との連携がうまくいっている」といった内容の回答がみられたことが指摘できる。高齢者や障害者に関する活動、子どもに関する事業など、様々な事業において、町内会や自治会、住民自治組織、校区社協、地元商店街など、地域の諸組織とNPO法人が連携している事例があることがみとれる。当然ともいえるように、これら地域の諸組織と連携しているNPO法人においては、日常レベルでの地域の諸組織との関わり、地域における信頼関係、コミュニケーションや地域でのネットワークの必要性が強く認識されている。

第2は、「ネットワークをつくりたい。地域の組織と連携したい」という意向や、「連携が課題となっている」という現状認識を示す回答である。このような回答は多くみられ、現段階では地域の諸組織との連携が不十分ではあるものの、地域コミュニティとのネットワークをつくり出ししていく必要性を感じているNPO法人が多く存在することがわかる。

だが、NPO法人が地域と連携を深める意向があっても、どのような方法を取ればよいのか、また連携を進めるうえでの課題とは何なのかを明らかにすることが必要となる。そのような課題についての指摘をした回答もみられた。それが、自由記述回答のカテゴリーとして第3にあげた「連携体制の不足」である。連携体制の不足の中身は、さらに、(1)「人材不足、担当者不足」といったマンパワーに関わるもの、(2)「窓口や責任体制が不十分。協議の場、物理的な場所の不足」、(3)「出会うチャンスがない。つながる方法がわからない。ノウハウ不足」、(4)「連携す

3. NPOと地域の連携の現状と阻害要因—自由回答記述から

る余裕がない。時間がない。情報がない」に大まかに分類できる。(1)「人材不足、担当者不足」という課題には、「NPO法人側のマンパワーの不足」と、「地縁組織側の人材不足」という2つの異なる側面が含まれている。前者については、上記(4)の「連携する余裕がない」や「時間がない」といった課題と重なりあう課題であり、NPO法人が日々の活動に手一杯であり、地域との連携の必要性を感じながらも、手が回らない現状があることと関連していよう。後者については、上記(2)の「窓口や責任体制が不十分」といった課題と重なりあい、NPO法人と地域の諸組織が連携するための体制が整っていないという地域の現状や事情があることをうかがわせる。それらの結果が相まって、上記(3)の「出会うチャンスがない。つながる方法がわからない。ノウハウ不足」といった状況が生じているとも考えられる。上記の各阻害要因は、相互に関連しあっており、NPO法人に対するヒアリングを実施するなどして、今後その実態をより詳細に明らかにする必要がある。

第4は、「自治会・町内会など地縁組織側に連携の阻害要因がある」というものである。具体的には、(1)「地縁組織の役員は交代が多い」ため連携が難しい、(2)「地縁組織は閉鎖的」であるためNPO法人が入り込みにくい、(3)「ジェネレーションギャップ」があるといった意見や、そもそも(4)「地縁の機能が薄れている」といった意見がみられた。また、(5)「地縁組織とNPOにはズレがある」という指摘もあり、町内会や自治会の活動とNPO法人が目指すことの間ズレを感じているNPO法人が存在することがわかる。

このような、地縁組織側の問題と関連した阻害要因としてあげられるのが、第5の「地縁組織側が、NPO活動への関心・意識が低い。NPOに対する理解不足や誤解がある」というものである。地縁組織側がNPO法人の活動に関心をもってくれない状況や、NPO法人を地域が受け入れてくれないという状況、NPOの活動に対して理解が得られていない状況があるとの指摘がみられた。

第6は、「活動に対する理解を得るのが困難。NPO活動に対する理解の向上や啓発の必要性」である。NPOが取り組む活動内容に対して地域から理解が得られにくい状況があり、なかでも、障害者に対して地域の理解を得ることが課題となっているとの指摘は多くみられた。NPO法人と地域の連携を進めるうえで、多くのNPO法人が課題としてあげていることから、地域側の偏見を無くすことは障害者分野のNPO法人にとって日常的に意識されやすい課題であることをうかがわせる。また、障害者関連以外では、外国人やDV被害者、ひきこもりなどの支援をしている団体においても、地域からの理解を得ることが課題であることが指摘されている。

第7は、「NPOの活動の特質上、連携が少ない。連携が難しい」というものである。NPO法人のなかにはそのミッションの性質上、地域との連携の必要性が感じられない場合があることがわかる。また、活動の対象となる個人の情報を保護するうえでは、地域と連携することが望ましくないと考えている団体もある。

第8は、「連携は不要。団体の活動を優先したい。地縁組織との連携には関心がない」という意見である。地縁組織との連携を不要と明確に記す回答はそれほど多くはなかったが、先にあげた「出会うチャンスがない。つながる方法がわからない。ノウハウ不足」、「連携する余裕がない。時間がない。情報がない」、「地縁組織側に連携の阻害要因がある」と記したNPO法人のなかにも、潜在的には地縁組織との連携の必要性を感じていない場合もあると考えられる。

第9は、「連携はない。町内会、自治会の活動に参加していない」という現況を指摘する意見である。

第10は、「行政等が役割を果たしてほしい」という意見である。地域で高齢者や障害者のケアを

■ 第2章 三重県、兵庫県のNPO法人と地域の連携に関する実態—アンケート調査より

進めるうえで、行政の役割を期待するというものである。なお、このカテゴリーの意見は、三重県のNPO法人によるもののみであり、兵庫県のNPO法人では同様の回答はみられなかった。

第11は、「行政に問題がある。行政の課題である」との指摘である。行政側が課題を見出したり、連携を求めるべきとの意見である。

そのほかには、個々のNPO法人が抱える課題や支援の必要性についての意見がみられた。

以上から、NPO法人の回答を改めて大別すると、第1に、NPO法人と地域の連携がうまくいっていると認識している意見、第2に、NPO法人と地域の連携がうまくいっておらず、今後の課題として取り組みたいという意見、第3に、NPO法人と地域の連携がうまくいかない現状や原因を指摘する意見(地縁組織側の問題を指摘する意見)、第4に、NPO法人の活動の性質によって地域との連携が現状では困難であるという意見、第5に、NPO法人と地域の連携は不要であるという意見、に分けることができる。

「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」を定款に掲げるNPO法人の活動には、高齢者や障害者に関わるもの、子育て、地域福祉等、多様なものが含まれており、介護保険事業や障害者自立支援法に基づく障害福祉サービス事業など公的な制度に基づく事業を中心に行っている法人もあれば、公的な制度に基づかない独自の事業を展開している法人もある。したがって、活動内容に即して、NPO法人と地域の連携のパターンを明らかにすることは今後の課題として残されている。

また、上記に示された課題は、NPO法人に対する調査の回答から得られたものであり、町内会・自治会など地縁組織側の意見については全く考慮されていない。NPO法人によって地縁組織側の問題点が多く指摘されてはいたが、逆に地縁組織からみてNPO法人の側に問題点があると感じられていることも想定される。地域が抱える課題に、NPO法人および地縁組織がそれぞれどのようなスタンスで対応することが可能かについても、今回の調査結果を踏まえて分析を深めることが必要となる。

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

1. 伊賀市における地域自治システムと地域福祉の連携に関する取り組み

1. 1 伊賀市における地域自治の推進

伊賀市は、2004年の1月に、上野市、伊賀町、島ヶ原村、阿山町、大山田村、青山町の6市町村の合併によって新たに誕生したまちである。大阪の通勤圏にあり、面積は約558平方キロメートル、人口約10万人が住んでいる。高齢化率は26.8%である。

市町村合併を機に、伊賀市では、自治基本条例に基づいた独自の地域自治の仕組みを導入した。市内38カ所で、おおむね小学校区を範囲とした住民自治協議会と呼ばれる組織が住民によって設立されている⁶。住民自治協議会には、その区域に住所を有する個人、団体、企業が自由に参加できる。住民自治協議会は、身近な地域の課題を議論して解決する、住民自治を推進するための組織として位置づけられており、まちづくりや地域福祉の分野においても、重要な役割を担っている。

住民自治協議会は、住民の声を市政に反映させる機能と、住民自身が地域のまちづくりを実践する機能を備えている。前者については、自治基本条例に、住民自治協議会の権能として、諮問権、提案権、同意権、決定権が規定されている。住民生活に影響を与える市の事務について、幅広く住民の意見を反映させることができるようになっている。後者については、住民自治協議会は、自らが取り組む活動方針や内容等を定めた地域まちづくり計画を策定し、市長に届け出ることが条例に定められている。現在、すべての住民自治協議会でまちづくり計画が策定されている。

住民自治協議会の組織は、組織運営に当たっての方針や重要な事項について審議・決定する運営委員会と、事業を実施するための実行委員会からなっている。運営委員会は、自治会（区）や各種団体、企業、公募住民などから構成されることが推奨される。特に、市内に約270ある自治会は、住民自治協議会の中心的な存在と位置づけられており、運営委員会の基本的な構成メンバーとされている。実行委員会には、福祉、環境、教育、防災などのテーマに応じて委員会や部会が設けられている。つまり、住民自治協議会の意思決定部分が運営委員会であり、実施部分が実行委員会である。住民自治協議会では、地域に強い活動基盤を持つ自治会（区）と、より専門的な見地から課題に取り組んでいる目的別団体とが互いに連携して、総合的なまちづくり組織となることが期待されている（図3-1参照）。

⁶ 住民が自発的に住民自治協議会を設立し、市長に届け出を行う。この手続きを経て、住民自治協議会は、諮問等の条例上の機能を持つことができるようになる。一つの地域内には、住民自治協議会は一つしか設立できない。



図3-1 伊賀市の住民自治協議会イメージ

出所：伊賀市ホームページ

市は、住民自治協議会に対して、地区市民センターを活動拠点として提供するとともに、地域交付金と地域活動支援事業補助金という二つの制度を設け、財政面での支援を行っている。地域交付金は、全住民自治協議会を対象とするものである。これは、地域まちづくり計画を策定した住民自治協議会に対して、地域で用途が決められる資金として交付される。交付金額は、1協議会につき基準額が40万円、これに、人口割額（当該年度の地域交付金予算額から基準額の総額を除いた額を人口比に応じて分配）を加えたものである。なお、地区市民センター未整備地域において、事務局員を地域で雇用している場合には、別途人件費の一部が交付される。地域活動支援事業補助金は、地域まちづくり計画を実現するための新規の活動や、新たな工夫が加えられた既存の活動に対し、公開審査でプレゼンテーションを実施して交付を決定するものである。補助率は90%、限度額50万円以内である⁷。

伊賀市の地域自治の仕組みは、高齢化と行財政危機の中で、行政だけで公共サービスを全面的に提供することが難しいという認識のもとにつくられたものである。そのため、住民自身が地域の課題解決のために動く体制づくりを重視している。同時期に制度設計がなされた地域自治区・合併特例区制度と比較すると、地域での事業実施に力点をおいた地域自治組織である。

だが、地域では、自治会と住民自治協議会との関係や、行政の対応についての問題点を指摘する声があがっていた。伊賀市では、自治会長が地区委員として行政の委嘱を受けて様々な業務を担っていたこともあり、両者の関係について混乱が生じていた。市では、2009年の秋から、市内で自治組織に関する懇談会を開催し、住民からの意見を集めた。そして、自治会代表者、住民自治協議会代表者、専門家で構成した「自治組織のあり方検討委員会」を立ち上げて検討した。委員会がとりまとめた報告書をもとに、2011年度から自治組織のあり方の見直しが行われた。

大きく変化したのは、一つは、行政に対応するための、各地域での窓口を住民自治協議会に一本化したことである。これまでは、自治会・区、住民自治協議会の両方が地域での窓口となってきたが、これを住民自治協議会だけにしたのである。そして、住民自治協議会と市との間にまち

⁷ 地域活動支援事業補助金には、住民自治協議会対象と、市民活動対象の二種類の枠が設けられている。

1. 伊賀市における地域自治システムと地域福祉の連携に関する取り組み

づくりに関する基本協定を結ぶことになった。基本協定には、必ず行う業務として、委員等の推薦・選任、配布・回覧・周知、啓発、協力、募金、調査報告が盛り込まれている。これらの業務の実施方法については、住民自治協議会に任される。これ以外の事項については、「住民自治協議会内にある2以上の自治会・区で行う業務」、「地域の個性や独自性を発揮できる業務」に関して住民自治協議会が地域の窓口となる⁸。これに伴って、市の地区委員制度が廃止された。また、2011年3月には、伊賀市の自治会連合会が解散した。こうして、住民自治協議会は、地域における行政への窓口となるとともに、行政が自治会に依頼していた業務を実施する責任を持つことになった。

もう一つの変化は、地域包括交付金の創設である。地域包括交付金は、地域へ支出していた補助金や委託料などを包括交付金として住民自治協議会に交付するものである。この交付金は、均等割、人口割に加え、住民自治協議会区域の面積に応じた面積割、さらには、基本協定実施の費用としてコミュニティ活動費がプラスされた額が配分される。つまり、これまでの地域交付金に、自治会や地区委員から住民自治協議会に移行した業務の費用などを加えて包括化したのが地域包括交付金ということになる⁹。2011年度は、2010年度よりも総額を500万増やし、市全体で約1.6億円の金額が交付される。配分については、これまで地域へ支出してきた交付金額を下回らないようにしている。今後の交付金総額は、行政の業務を整理し、地域で実施できるものについての費用を地域包括交付金に含めていく構想となっている。

行政との協働において住民自治協議会が果たす役割が大きくなることを前提に、市では、2011年度から地域担当職員を導入した。住民自治協議会には、これまで以上に、地域での議論と、地域の実情に合わせた事業実施が行われることが期待されている。一方で、地域によっては、参加者が少ないところもある。地域担当職員は、こうした、地域間の格差ともいべき状況の改善に向けた支援を行うためのものである。合併前の市町村の6つエリア（支所）を担当する専任職員を配置する。中心部で人口の多い上野地区には4名、ほかの5地区には各1名が配置される。

以上のように、伊賀市では、住民自治協議会へのテコ入れを図り、自治会や地区委員、地域への個別補助金といった従来からの行政媒介の仕組みの整理を行っている。住民自治協議会を、これまで以上に協働のパートナーとして位置づけようとしている。

1. 2 地域自治の仕組みと地域福祉計画のリンク

伊賀市の地域福祉計画は、合併後の2004年11月から準備に入り、2006年に「伊賀市地域福祉計画 あいしあおうしあわせプラン」として策定された。この計画は、2009年に若干の変更が施された後、2010年度までの計画期間を終えた。現在は、2011年度から2015年度までを計画期間とする、「第2次伊賀市地域福祉計画」が実施されている。二つの地域福祉計画の間には、大きな変更はなく、基本的に2006年に定められた方向性が継承されている。

第2次地域福祉計画では、5層の圏域が設定されている。図3-2に示したように、最も広い第1層は全市、その下の第2層は市内を9つに分けた地域福祉圏域で、伊賀市介護保険事業計画の日常生活圏域と同じになっている（現在は6カ所に設置）。第3層が福祉区であり、住民自治協

⁸ 自治会・区が地域の窓口となる場合は、「ひとつの自治会・区の区域内のみを対象とする業務」、「緊急時や災害発生時の情報収集及び伝達に関する業務」である。

⁹ 地域包括交付金のベースとしては、地区委員報酬（2748万円）、地区連絡事務委託料（約4131万円）、地区委員事務委託料（約1949万円）などが計上され、従来の自治会・地区委員への行政からの依頼に伴う補助金が包括化されていることがわかる。

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

議会のエリアと重なっている。ここには、市民センター、公民館、学校などの活動の拠点と、住民自治協議会という自治組織がある。第4層は、自治会・区など各種団体や組織がまとまっている。第5層は組・班のエリアである。このように、福祉の圏域の中に、住民自治協議会を中心とした地域が位置づけられている。

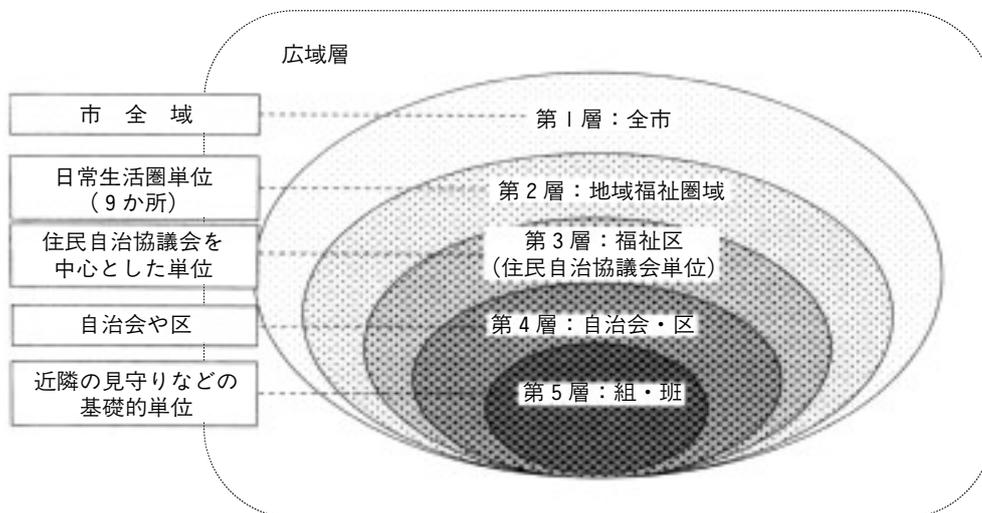


図3-2 第2次伊賀市地域福祉計画における圏域

出所：第2次伊賀市地域福祉計画。

伊賀市では、地域福祉計画の理念として「共・安・参・転・連」の5つを掲げている。第2次地域福祉計画では、それぞれ、共は「新しい自治」、安は「安住の地域づくり」、参は「高参加・高福祉」、転は「福祉でまちづくり」、連は「協働の推進¹⁰」である。「共」では、ほかの四つ（安・参・転・連）を包含する伊賀流の自治を確立することを謳っている。地域まちづくり計画に地域福祉の理念や施策が反映するように、住民自治協議会との連携・支援を進めるような取り組みが各主体に求められている。「安」では、総合支援相談システム構築、安心生活の創造、地域ぐるみでの権利擁護の仕組みづくり、保健・医療・福祉サービスの質の向上が方針となっており、安心して地域で暮らすための施策が盛り込まれている。「参」は、地域福祉の人材を育てることに焦点を当て、福祉教育の推進や、体系的な人材育成の仕組みづくりなどを含んでいる。「転」は福祉でまちづくりを進める方向性であり、地域の助け合い活動、見守りなどの身近な地域活動の活性化を進めることとなっている。「連」は、地域福祉推進に向けて多様な主体の協働を追求するものである。行政、NPO、事業者、住民の連携や、連携促進のための中間支援の強化の必要性が訴えられている。

5つの理念には、伊賀市の地域福祉へのアプローチの特徴が現れている。ひとつは、地域福祉と地域自治の仕組みとの連携である。単に住民自治協議会のエリアを福祉の圏域に設定するだけでなく、積極的に地域自治の仕組みと連携し、それを活用しようとする姿勢を打ち出している。第1次地域福祉計画には、その点が明確に示されている。そこには、「伊賀市の地域福祉計画が他市町村の地域福祉計画と大きく違う点は、地域福祉を実践するにあたって、自治基本条例に位置づけられている住民自治協議会をはじめとする住民自治組織の活動と連携し、地域まちづくり計画等の住民自治活動の計画に地域福祉計画の具体的な活動内容が反映されることで、さらに地区

¹⁰ 第1次計画では、連は「協働のしくみ」となっている。

1. 伊賀市における地域自治システムと地域福祉の連携に関する取り組み

別計画や総合計画に反映されていく循環するしくみを創るとい点です」と記されている。

もうひとつの特徴は、第一の点とも関連するが、防犯、防災、移動手段の確保など、幅広い課題を地域福祉の課題としてとらえていることである。住民自治協議会は、親睦・交流、地域活性化、環境など福祉以外の課題についても取り組みを行っている。地域福祉計画は、住民自治協議会の多様な活動に福祉的な観点を取り入れていく志向をもっているといえるだろう。

このようなアプローチの基礎を支えている考え方が、地域福祉計画にも掲げられている「高参加・高福祉」である。これは、地域住民の参加を促し、知恵と汗を結集することで、財政負担の軽減と、地域福祉力の向上が期待できるというものである。ここには、住民自治協議会導入の場合と同様、財政危機の中の公民関係再編成についての問題意識があることがわかる。

第2次地域福祉計画で、市が力点を置いているのが、住民自治協議会のエリアでの「地域ケアネットワーク会議」の創設である(図3-3参照)。これは、住民自治協議会が主催し、地域の福祉課題を把握し、情報の共有をおこない、ふくし相談支援センターなどと連携しながら解決を図るための場と位置づけられている。「地域ケアネットワーク会議」は、自治会・区よりも狭域のエリア(第4層、第5層)のニーズや課題の把握、対応を行う「地域会議」とも連携することとされている。現在、数カ所の住民自治協議会が「地域ケアネットワーク会議」の設置に取り組んでいる段階で、ある程度軌道に乗っている地域はわずかである。市および市社協では、設立に向けた地域への働きかけを進めているところである。

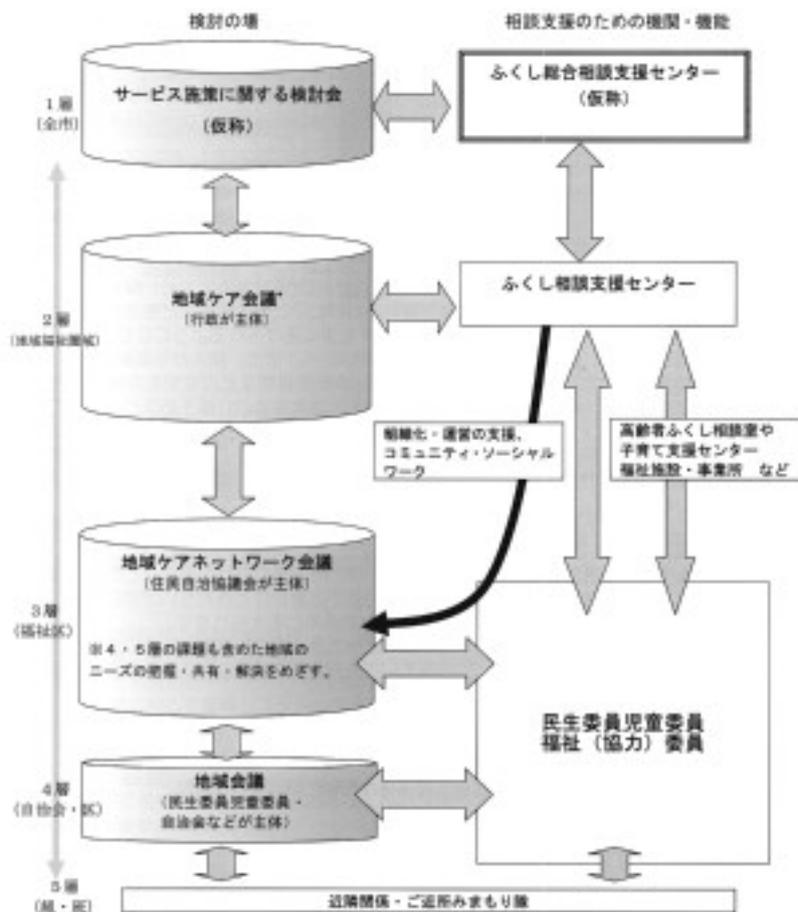


図3-3 伊賀市地域福祉計画における相談体系

出所：第2次伊賀市地域福祉計画。

1.3 伊賀市社協の取り組み

合併による伊賀市の誕生によって、それまでの6市町村にあった社会福祉協議会も合併し、伊賀市社協（以下、市社協）となった。その際、社協がこれまで進めてきた、地区社協や福祉委員を通じた地域福祉の推進を方向転換し、新市で導入される住民自治協議会を単位とすることとなった。市社協は、行政と一体的に第1次地域福祉計画の策定を進めていった。先に見たように、この計画では住民自治協議会との連携を掲げ、住民自治協議会の福祉部会の連携については触れているが、地区社協については明記せず、自治基本条例の下での地域福祉活動推進を前面に打ち出した。これまでの取り組みをいったん白紙に戻すという点においては、社協にとって大きな賭けともいえるべきものであった。

市社協では、地域を支援するために、市内全14の地区民協（民生委員・児童委員協議会）のエリアごとに担当者を配置する、地区担当制を2009年度から始めている。地域福祉課、相談支援課、権利擁護課所属の3課がチームを組み、各地区を担当している。担当者は、地区民協の定例会議に参加し、ニーズや課題の把握に努めている。また、地域に対して社協の活動や地区担当者の存在のPRなどを行っている。地域に入っていく中で、必要に応じて民生委員や社協だけでなく、住民を巻き込むようにしている。

表3-1は、2011年度の市社協の事業計画に記載されている、地域福祉部門の主な取り組みである。地域福祉部門の重点目標「安心して生活するための地域生活支援体制の確立」に沿って、非常に多くの事業が行われていることがわかる。ここでは、これらの事業の中から、住民の地域福祉活動への参加、フォーマルサービスとインフォーマルサポートの統合という点からいくつかの事業をとりあげる。

表3-1 伊賀市社協における、2011年度における地域福祉部門の主な取り組み

【安心生活創造部門】〔安心生活創造事業担当課〕安心生活創造事業
【権利擁護部門】〔権利擁護課〕 （権利擁護係）地域福祉権利擁護事業、福祉後見サポートセンター事業、地域福祉あんしん保証推進プロジェクト、 （就労支援係）精神障がい者地域移行支援事業、障がい者就業・生活支援事業、いが若者サポートステーション事業
【相談支援部門】〔相談支援課〕総合相談支援事業、消費者トラブル対策事業、認知症高齢者やすらぎ支援事業、いが見守り支援事業、苦情解決事業、高齢者あんしん見守りネットワーク事業、生活福祉資金貸し付け事業、住宅手当緊急特別措置事業、住宅リフォーム事業
【地域福祉部門】〔地域福祉課〕 （地域福祉係）ふれあい・いきいきサロン事業、地域福祉活動推進支援事業、広報啓発事業、地域福祉計画推進事業、会費事業、福祉団体支援事業、共同募金配分金事業、 （地域福祉サービス係）移送サービス事業、アクティビティ・認知症予防教室開催事業、放課後児童健全育成事業、当事者交流事業 （市民活動支援係）市民活動登録斡旋事業、市民活動養成研修事業、市民活動組織課支援事業、地域福祉教育推進事業、地域福祉防災推進事業、子育て支援事業

出所：『平成23年度社会福祉法人伊賀市社会福祉協議会事業計画』より筆者作成。

1. 伊賀市における地域自治システムと地域福祉の連携に関する取り組み

第一は、「ふれあい・いきいきサロン事業」である。これは、地域住民と地区社協、地区民協等が主体となり、公民館や集会所などを活用して、月に1回程度地域住民の交流を図り、集いの場となるサロンの開設を支援する事業である。サロンは、2006年度には172カ所で延べ2185回開催され、延べ参加者数は42987人であったが、2009年度には、市内235カ所、年間延べ2880回、延べ参加者数50546人となった。2010年度は、開催箇所数は増え、回数と延べ参加者数は減少している。サロン活動は、地域で定着しつつあるが、参加者や担い手の高齢化、資金の調達困難等で、規模縮小や廃止を余儀なくされたサロンも出てきている。

市社協では、活動の継続性を確保するための支援に取り組んでいる。人材面では、市民ふくし大学講座と連動した「ふれあい・いきいきサロンサポーター養成専門講座」の継続、そして、運営面ではサロン連絡会の実施による情報交換を通じて、活動の充実を図ることになっている。財政面では、サロン支援事業実施要項の見直しを行った。これまでは、開催に応じた定額助成方式をとっていたが、地域からは、参加人数に応じた助成を求める声もある。しかし、その一方で、サロンへの助成金の総額が増え、原資の共同募金配分金に対する比率も上昇しており、財源上の制約も考慮しなければならない。サロンの維持・拡大と自立の両方を視野に入れての検討が必要となる。その際には、自治会や住民自治協議会との連携や協議がいっそう求められる。

第二は、「地域福祉計画推進事業」である。伊賀市では、地域福祉計画推進のために、学識経験者、市民団体、福祉関係者、保健・医療関係者、公募市民で構成された地域福祉計画推進委員会を設置し、この委員会のもとにテーマ別の課題を議論する部会が置かれている。2011年度は、第2次地域福祉計画の初年度となるため、市と市社協では、計画の周知啓発に積極的に取り組むとともに、安心生活部会、高参加・高福祉部会、福祉でまちづくり部会の三つのテーマ別部会を設置し、その運営を行っている(表3-2参照)。各部会には、市民の参加を広く募っている。安心生活部会では、地域生活・在宅生活の支援や地域ケアネットワーク会議の設置、移動制約者への支援、コミュニティソーシャルネットワークの実践など、課題を抱えた人の地域生活への支援の仕組みが広くテーマとなっている。高参加・高福祉部会では、体系的な人材育成の仕組みづくりなど、もっぱら人材育成の問題を取り上げている。福祉でまちづくり部会は、情報共有、孤立死予防マニュアル作成、住民自治協議会の健康福祉部会間の情報交換など、小地域レベルでの実践と情報共有などが検討されている(表3-3参照)。

表3-2 地域福祉計画推進テーマ別部会

第1次計画	第2次計画
地域自治推進検討部会 総合相談支援検討部会 交通問題検討部会 地域福祉教育推進プラットフォーム検討部会 福祉でまちづくり検討部会 協働のしくみづくり検討部会	安心生活部会 高参加・高福祉部会 福祉でまちづくり部会

出所：『伊賀市社協事業報告書 基本事業・継続事務事業・新規事業 平成22年度目的評価表』、『伊賀市社協事業報告書 基本事業・継続事務事業・新規事業 平成23年度目的評価表』より筆者作成。

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

表3-3 第2次地域福祉計画推進委員会テーマ別委員会の主な検討内容

テーマ別部会名	主な検討内容
安心生活部会	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域生活・在宅生活の支援について ・ 安心生活創造事業の今後の展開 ・ 地域ケアネットワーク会議の設置について ・ コミュニティ・ソーシャルワークの実践について ・ 2～3層の総合相談について ・ 権利擁護の推進について ・ 移動制約者への支援について など
高参加・高福祉部会	<ul style="list-style-type: none"> ・ 体系的な人材育成のしくみづくり ・ 市民ふくし大学講座の充実について ・ 福祉教育の実践 など
福祉でまちづくり部会	<ul style="list-style-type: none"> ・ 情報共有 ・ 基盤支援の構築 ・ いが見守り支援員の活動について ・ 孤立死予防マニュアルの作成について ・ 住民自治協議会の健康福祉部会間の情報交換について など

出所：伊賀市社協資料。

テーマ別部会では、地域福祉と地域自治をつなぐ取り組みも現れている。第1次地域福祉計画の地域福祉計画推進委員会では、協働のしくみ検討部会が「伊賀市協働指針（協働の基本原則）」を提言した。また、現在の福祉でまちづくり部会では、住民自治協議会による地域福祉活動の情報交換会なども行われた。

第三は、「地域福祉教育推進事業」である。市社協では、2007年度から、三重県社協のモデル事業として、地域福祉教育推進事業を受託し、「ジュニア民生委員&福祉学習サポーター養成講座」（通称「伊賀流ふくし塾」）を行ってきた。これは、白鳳高校の生徒と一般受講生と一緒に講習を受けることによる、ジュニア民生委員及び福祉学習サポーターの養成を全市を対象として行うものである。生徒への福祉教育というだけでなく、生徒と民生委員や地域住民との交流を図ろうとする事業である。市社協では、モデル事業終了後も、事業を継続して福祉教育を進めていくことにしている。それとともに、福祉教育を受けた若者が地域で実際の地域福祉活動に関わることができるように、学校、地域との協働による見守りシステムの開発を行っている。上野西部地区の丸之内地区での高齢者見守りに白鳳高校が関わるといった成果も出始めている。

以上のように、市社協では、小地域での福祉活動、地域自治の仕組みと連動した地域福祉計画の推進、人材の育成などを通じて、地域福祉への住民の積極的な参加を促している。次に紹介する、安心生活創造事業は、いわばこれらの市社協の取り組みを総合しようとしたものだといえる。

1.4 安心生活創造事業

伊賀市では、2009年度から2011年度まで、厚生労働省のモデル事業である安心生活創造事業を実施した。市社協では、この事業を推進するために、安心生活創造事業担当課を設け、課長一人を担当として配置し、モデル地区の住民自治協議会と市との協働によって事業を実施した。事業に取り組む際には、①伊賀市地域福祉計画に忠実な事業の推進を行う、②住民自治協議会、市行

1. 伊賀市における地域自治システムと地域福祉の連携に関する取り組み

政及び社会福祉協議会の3者が協働する、③特に高齢化率の高い住民自治協議会をモデル地区として、2カ所選定する、という3つの視点を加えている。

事業モデル地区には、上野西部地区住民自治協議会と、矢持住民自治協議会を選定した。上野西部地区は市街地中心型、矢持地区は中山間地型と位置づけられている。どちらの地域も高齢化と核家族化が進み、活動の担い手不足が生じている。

事業を具体的に進めるための第一の取り組みは、「地域の生活課題を把握し、解決する仕組みづくり」である。これについては、①アンケート調査と個別訪問を通じた生活課題・地域ニーズの把握、②地域会議、および地域ケアネットワーク会議の開催による地域課題の検討、③戸別訪問による支援と地域ケアネットワーク会議の継続開催による個別課題と地域課題への対応、という三つの段階が設定された。第2次地域福祉計画で掲げられた住民自治協議会単位での地域ケアネットワーク会議、および地域会議の開催と継続、つまり、地域で課題を抽出・共有・振り分けを行う議論の場を地域に根付かせることがポイントとなっている。

第一の取り組みと並行して、「みんなで見守る体制づくり」も行われる。これには、①見守り活動の周知、②福祉（協力）委員&ご近所みまもり隊の養成、③実際の見守り開始、の三つの段階が設定された。見守りの体制づくりには、実際に見守る人材の育成が鍵となる。市社協では、新たに「いが見守り支援員」という制度を設けた。これは、基礎講座（「いが見守り支援員養成講座」講義3時間程度）と、専門講座（各種専門支援のための講座。20時間程度の講義、演習および現場実習）の両方の修了者を見守り支援員とするものである。そのうち、専門講座には、「ふれあい・いきいきサロンサポーター養成講座」、「伊賀流ふくし塾」など市社協がこれまで実施してきた様々な分野の支援者養成講座をあてている。つまり、既存の支援者養成講座の修了者は、3時間程度の基礎講座受講で見守り支援員となることができるわけである。この結果、市全体では、すでに400人以上が見守り支援員としての資格を取得し、講座の修了者による人材のプールが生まれている。こうして、見守り体制づくりのための条件が整えられつつある。

上野西部地区と矢持地区では、住民自治協議会の協力を得て、全世帯に生活実態調査を実施し、ニーズの把握を行った。アンケート調査の結果によると、ふだんの生活の中で、「なんらかの心配ごとがある」、「多少心配ごとがある」という回答を合わせると、上野西部地区で61.8%、矢持地区では72.6%を占めていた。また、日常生活で「困りごとがあっても、手助けしてもらえない人がいない」と答えたのは、上野西部地区で2.0%、矢持地区で1.6%であった。近所づきあいについては、「お互い訪問し合う程度の人がいる」という回答は、上野西部地区で28.0%、矢持地区で59.7%であった。市内中心部と山間部の差が反映しているためか、両地区の近所づきあいの状況には違いがあるが、普段の生活の中で何らかの心配事がある人が6割以上いる状況が明らかになった。また、割合は少ないが、両地区とも、手助けしてもらえない状況にある人がいることも示された。

この結果を住民自治協議会に投げかけ、表3-4に示したような取り組みが行われた。両地域とも、地域会議が開催され、情報共有・情報交換、見守り支え合いマップづくりが行われた。地域ケアネットワーク会議開催については、上野西部地区、矢持地区共に、開催に至っている。見守り活動についても、高校生や近隣住民を巻き込んだ活動が始まっている。

表3-4 上野西部地区、矢持地区での安心生活創造事業で取り組んだこと

上野西部地区	矢持地区
<ul style="list-style-type: none"> ・生活実態調査の実施 ・地域会議の開催 →情報共有・情報交換、見守り支え合いマップ作成 ・地域ケアネットワーク会議準備会の開催（3回） ・地域ケアネットワーク会議の開催（1回） ・高校生による見守り訪問 ・自治会ごとに福祉協力員の配置を進める 	<ul style="list-style-type: none"> ・生活実態調査の実施（2回） ・地域会議の開催 →情報共有・情報交換、見守り支え合いマップ作成、認知症サポーター及びご近所みまもり隊養成講座 ・矢持地域版見守り支援員養成講座の開催（全7講義・グループホーム森の里実習） ・地域ケアネットワーク会議の開催（9回） →作業部会の設置

出所：伊賀市社協『安心生活創造事業報告書』より筆者作成。

1.5 住民自治協議会での取り組み

以下では、伊賀市の住民自治協議会単位での地域福祉への取り組みについて取り上げる。ここでは、安心生活創造事業のモデル地区となった2つの住民自治協議会と、安心生活創造事業とは別に、地域独自の取り組みを進めている住民自治協議会の、計3地区の紹介を行う。

1.5.1 安心生活創造事業モデル地区

(1) 上野西部地区

上野西部地区は、市中心部の城下町に位置し、古くからの伝統文化を大切にしている地域である。人口約3500人、世帯数約1500戸、高齢化率は33.0%である。近年は、外国人住民も増えてきている。地区内には18の町（自治会）がある。住民自治協議会には、総会、運営委員会、実行委員会が置かれている。実行委員会のもとに、「総務・広報・人権部会」、「健康・福祉・スポーツ部会」、「生活・環境・保全部会」、「教育・文化（文化財）・芸術（芸能）部会」、「防災・防犯・交通安全部会」、「産業・建設・町づくり部会」、「自治会特別部会」の7部会がある。この地域では、多言語でのサポート、多文化理解、多文化共生を掲げて活動するNPOもあり、住民自治協議会との連携も行われている。

上野西部地区では、生活実態調査の結果を受けて、自治会ごとに地域会議が開催された。会議には、自治会長、民生委員・児童委員、主任児童委員、市社協などが参加したが、情報の共有や情報交換を進めるとともに、「見守り支え合いマップ」づくりを通じて、見守りや支援が必要な人の実態が把握された。この会議で、複数の自治会を担当する民生委員の負担の重さが共有されたことが、福祉委員配置をすすめるきっかけになっている。また、いが見守り支援員と民生委員・児童委員との交流会を開催した。

住民自治協議会では、会議の必要性を感じながらも、担い手の高齢化に悩んでいる状況であった。地区では、地域ケアネットワーク会議立ち上げに向けた準備会を何度も開催し、自治会との合意のもと、地域ケアネットワーク会議を開催した。

見守り体制に関しては、「伊賀流ふくし塾」を介して、地域住民、民生委員・児童委員、伊賀白鳳高校の生徒が、丸之内地区で一緒に見守り支援を学ぶという活動が行われた。

1. 伊賀市における地域自治システムと地域福祉の連携に関する取り組み

この地区では、人口も多く、白鳳高校が比較的近い、さらにはサークル活動が盛んであるなど活用できそうな資源があるが、現実には、民生委員・児童委員など一部の人に負担が集中している。高校生の見守りへの参加のように、地域にある人材を、うまく見守りに巻き込めるかという点が課題であるといえる。短期ではなく、中長期を見据えて地域にどう働きかけていくかが問われている。

(2) 矢持地区

矢持地区は、旧青山町にあり、山林の中に集落が点在している地域である。地域内にはメナード青山のゴルフ場やリゾート施設が立地している。人口は約610人、世帯数約250戸、高齢化率は50.5%である。地区内には4つの区（自治会）がある。矢持住民自治協議会には、総会、運営委員会、各種委員会、部会がある。総会には、地区内の事業所も代表を出して参加する。部会は、「区長部会」、「健康・福祉部会」、「生活・環境部会」、「防災・安全部会」、「教育・文化部会」、「産業・建設・交流部会」の6つが置かれている。

先に触れたように、安心生活創造事業では、最初に実態把握のための調査が行われたが、矢持地区では、住民の発案で再度の調査が行われた。世帯主の声だけでなく、もっときめ細かな状況を把握し、困りごとを手助けする組織を作りたいという要望があったためである。調査は、健康・福祉部会が主催し、質問内容は、住民自治協議会に諮って決定した。調査対象も、世帯単位（世帯主）ではなく、70歳以上の住民に対して実施された。健康・福祉部員が配布・回収と聞き取り調査を行い、より詳細な情報を得るようにした。

2度の調査と戸別訪問の結果を受けて、矢持地区では、地域会議が地区内7カ所で（霧生区は4つの小場単位で、他の3つは区単位で）地域会議が開催された(図3-4参照)。地域会議には、住民自治協議会健康・福祉部会の地域代表者、区長（小場長）、民生委員・児童委員、地域支援者が参加した。そして、会議と同時に、「認知症サポーター及びご近所見守り隊養成講座」を開催し、学習の場を設けた。家族だけでなく地域住民で困っている人を支えるという意識を持ち、担い手となる人材になってもらうためである。講座には矢持地区全体で94名の住民が参加した。

矢持地区では、伊賀市で初めて地域ケアネットワーク会議が開かれた。2010年1月から2012年3月までの期間に、勉強会1回、地域ケアネットワーク会議9回が重ねられた。地域ケアネットワーク会議は、住民自治協議会が主体となって開催、運営を行う。そのため、構成員や開催頻度、さらには議題についても一から地域で決めていく必要があり、立ち上げは容易ではなかったという。矢持地区の構成員は、住民自治協議会、区長、小場長、民生委員・児童委員、地区市民センター、市社協、事業所（メナード青山リゾート、社会福祉法人青山福祉会）である。住民自治協議会だけでなく、区や民生委員・児童委員、地区内の事業所なども一緒に協議がなされていることが特徴である。また、地域ケアネットワーク会議には、作業部会が設けられ、会議の段階以前に少人数での協議が実施されている。作業部会には、住民自治協議会副会長2名、健康・福祉部会から3名（会長および副会長2名）、民生委員・児童委員地区代表、地区市民センター長、市社協が参加する。必要に応じて市もここに加わる。作業部会では、会議で取り上げるテーマの選択や、解決のための案を作成している。

地域の中で心配事が発見されると、健康・福祉部会の担当が状況を確認し、区長・小場長に伝えられる。地域会議を開催し、まず、そこで支援策が検討される。この地域会議での対応や取り組みは、健康・福祉部会全体で情報共有する。さらに、矢持地区全体で検討する必要がある場合には、住民自治協議会に報告される。その後、地域ケアネットワーク会議作業部会が招集され、素案

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

を検討の後、地域ケアネットワーク会議が開催される。このように、地域会議と地域ケアネットワーク会議を通じて、課題の共有と解決に向けた協議がスムーズに進められるようになっている。

見守り活動については、7つの区・小場ごとに、ご近所見守り隊が結成されている。健康・福祉部会のメンバーが中心となり、サロンなどを活用しながら日頃の見守り活動を行っている。7つの地区は、それぞれ状況が異なっている。地域の中に一律に体制をつくるのではなく、住民自治協議会の中の地域特性に合わせて、見守り活動や地域会議の体制を決めている。

高齢化率が50%を超えている矢持地区では、「(高齢者を) どう見送るか」という意識を持つ人も出てきている。地域会議や地域ケアネットワーク会議の開催、7地区での見守り活動、講座開催などの人材育成への関心は、こうした地域の現実に、正面から向き合ったものだといえるだろう。



図3-4 矢持地域ケアネットワーク会議

出所：伊賀市社協『安心生活創造事業報告書』。

1.5.2 ニュータウン地域

桐ヶ丘住民自治協議会は、人口5373人、世帯数1874戸、高齢化率は12.8%である。新しく開発された住宅地で、近鉄線の始発駅が最寄りにあるため、大阪のベッドタウンとなっている。地区内には、8つの丁（自治会）があり、その中は組に分かれている。桐ヶ丘地区では、入居の際に自治会に加入するという規約を設けており、自治会加入率も97%と非常に高い。住民自治協議会は、幹事会、運営委員会、部会で構成される。幹事会と運営委員会には、自治会や公民館、老人クラブなどととともに、商店会、有識者（個人）や地域のまちづくりに携わるNPO法人「まちづくり桐ヶ丘」も構成員となっている。部会は、教育・文化部会、福祉部会、生活環境部会、防犯・

1. 伊賀市における地域自治システムと地域福祉の連携に関する取り組み

安全部会、産業振興部会、健康・スポーツ部会の6つが設置されている。事務局長と事務局員3人が、事務局として、住民自治協議会の事務、自治会関係の事務、地域内のコミュニティーカーの配車などを担当している（図3-5参照）。

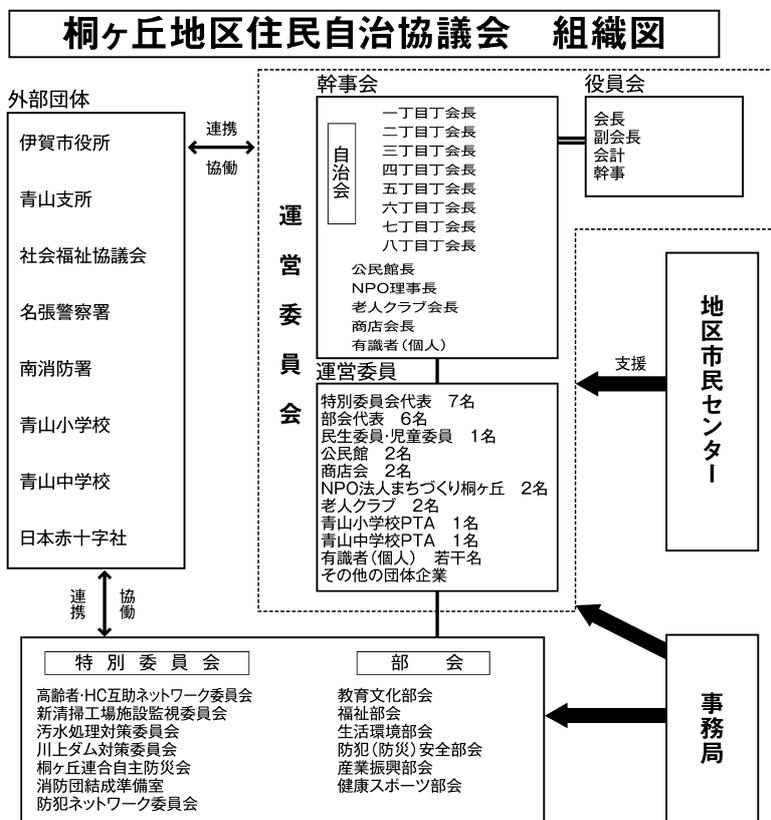


図3-5 桐ヶ丘地区住民協議会組織図

出所：桐ヶ丘住民自治協議会資料。

住民自治協議会設立当初は、行政からの要請によって立ち上げたという意識があり、約2年の間は活動が低調であった。その後、約半年間にわたって、地域で議論を徹底的に行い、活動の立て直しを図ったという。ちょうど、地域にはリタイアした世代が増え、昼間に活動できる人が増えてきたこともあり、活動が盛んになってきている。最近では、自治会の役員を終えた後も、住民自治協議会で活動を続ける人も現れている。

桐ヶ丘住民自治協議会では、運営において、地域での話し合いや対話を非常に重視している。会則や総会資料、事業のマニュアルなどは全戸配布し、住民への情報公開を徹底している。地域内での議論を通じて、現在の住民自治協議会を作り上げてきたという経験が、こうした運営上の姿勢にも反映している。

桐ヶ丘地区では、将来やってくる高齢社会に対応するために、地域での支え合い体制づくりを進めている。2007年度からは、伊賀市地域活動支援事業の補助金も活用して、様々な地域活動を行うための「仕組みづくり」に焦点をあてている。特に、地域活動支援事業補助金による事業は、自主防災（2007年度）、自主防犯（2008年度）、景観整備（2009年度）、地域支え合い体制（2010年度）、桐ヶ丘地区住民自治協議会の周知（2011年度）と、多方面にわたっている。これらの取り組みによって、地域に必要な実施機能が整えられてきた。具体的には、自主防災会による安否確認制度、防犯ネットワーク委員会の活動、コミュニティーカーの運営や草刈り・営繕事業などのNPO

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

法人まちづくり桐ヶ丘の事業展開、地域福祉活動団体、市社協青山支所との連携が実現している。

現在、地域での支え合い体制づくりの中心として進められているのが、「桐ヶ丘地区高齢者・HC（注：ハンディキャップ）互助ネットワーク推進事業（以下、「ネットワーク推進事業」）」である。これは、2010年度に地域活動支援事業に採択され、スタートした事業である。地域の高齢者や福祉サービスを必要とする人に対し、住民自治協議会の中にワンストップの窓口を設けてサービスの紹介・提供を行うことで地域の福祉活動を推進しようとするものである。自治会には、65歳以上の住民全員、および障がい者とその介護者を対象とする「桐ヶ丘地区高齢者・HC互助会（以下、「互助会」）」を設置する¹¹。そして、住民自治協議会の中に設置される「桐ヶ丘地区高齢者・HC互助ネットワーク委員会（以下、「ネットワーク委員会」）」が、互助会会員に、地域で利用できる福祉サービスをワンストップで紹介・提供する。多様な団体が集まって活動する住民自治協議会と、自治会の組織基盤とをうまく組み合わせて、漏れなく地域の福祉ニーズに対応しようという仕組みである（図3－6参照）。



図3－6 桐ヶ丘地区高齢者・HC互助ネットワーク推進事業概要図

出所：桐ヶ丘地区住民自治協議会『地域まちづくり計画～桐ヶ丘 平成23年度改訂版』。

桐ヶ丘地区では、これまでの地域での福祉活動は、個々や支援団体間の交流が希薄であること、高齢者やHC個々の実態が十分把握されていないこと、地域が持つ支援機能を活用しきれていないこと、といった問題点を抱えていると自己評価している。「ネットワーク推進事業」はこれを克服しようとするものである。「互助会」は、福祉サービスを必要とする人を漏れなく把握するとともに、高齢でも元気な人が支える側として活動する、「支え合う組織」と位置づけている。これに対して、「ネットワーク委員会」は、団体の情報交換、問題解決の推進役となり、各団体の機能・

¹¹ 65歳以上の住民は原則全員加入、障害者とその介護者は任意加入である。

1. 伊賀市における地域自治システムと地域福祉の連携に関する取り組み

サービスを互助会会員に積極的・機能的に取り次ぐ「支える組織」であるとされている。安心生活創造事業のスキームに当てはめれば、「互助会」が見守りの仕組み、「ネットワーク委員会」が、地域ケアネットワーク会議に相当するものだということができる。現在は、「互助会」の談話室が2011年から設けられている。また、丁ごとにある「互助会」の支部では、茶話会が始まっている。

市社協は、住民自治協議会の部会の構成員としての参加ではなく、「ネットワーク推進事業」に対して参加している。それ以外にも、住民自治協議会のメンバーが市社協の研修を受けたり、地区福祉委員会の会費を集めたりという点での接点もある。

桐ヶ丘地区では、2004年にNPO桐ヶ丘が設立され、ここを中心に、地域でお金を生み出して循環させるコミュニティビジネス的な取り組みも始まっている。たとえば、このNPOでは、自治会で行っていた公園の草刈りを受託し、以前とあまり変わらないコストで草刈りの回数を増やし、環境改善をはかったり、移動手段のない人に対して、コミュニティーカーのサービスを行ったっている。また、住民自治協議会からの委託で地域の資源回収の仕事を請け負い、資源回収の代金をNPOの運営に回している。一方、NPOはそうして得た資金の中から、住民自治協議会に人件費分担金¹²を出しており、住民自治協議会の財政面を支えている。

自治会も、住民自治協議会に「自治会負担金」を拠出しており、財政面で貢献している。住民自治協議会が行っている防犯ネットワークや自主防災会などの活動を自治会との「協働事業」と位置づけ、負担金を支払っているのである。先の「互助会」もそうした協働事業の一つとなっている。

資金面での連携が行われているだけでなく、組織についても住民自治協議会と自治会は密接な関係にある。桐ヶ丘地区の自治会では、各丁に住民自治協議会の部会とほぼ同じ構成で担当をおいており、その担当者が住民自治協議会の部会のメンバーとなる。つまり、各丁は実質的に住民自治協議会の支部としての役割を担っているのである。

すでに見たように、2011年度の地域包括交付金導入や、住民自治協議会が地域の窓口となるという変化に伴い、区長手当が廃止された。桐ヶ丘地区では区長報酬や手当、組長の広報配布手数料などを改めて規定し、住民自治協議会が丁に資金を配分する方式をとっている。

このように、桐ヶ丘地区では、活動や資金の面で、住民自治協議会と丁、NPOが密接に連携して地域活動を実施する体制がつくられている。そして、地域福祉の分野では市社協との連携も形成されている。

桐ヶ丘住民自治協議会では、現在は、地域での課題解決に取り組めるような仕組みや体制づくりに注力する時期だととらえている。地域での高齢化が今後急激に進むことが明らかであること、自治会長や組長の任期が短く、情報やノウハウが蓄積されにくいことを考えれば、まず体制をつくって、活動をスムーズに引き継げるようにする必要があるからである。ただし、体制づくりだけではなく、並行して、これまで構築してきた仕組みの定着や検証を時間をかけて行いたいと考えている。

そして、活動の基本となる、住民自治協議会の支部＝丁の活動への参加を拡大し、活性化していくことが課題だと認識している。

1. 6 成果と課題

伊賀市では、合併と自治基本条例の制定を機に、小学校区という身近な範囲での住民自治、地

¹² NPOの運営するコミュニティーカーの配車などの事務は、住民自治協議会の事務局が担っているため、人件費を負担している。

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

域活動推進のために住民自治協議会が各地域で設立された。高齢化と財政危機のもとで、人々が地域で暮らし続けていくためには、多くの人が見守りや助け合いという制度外サービスに関わる「高参加・高福祉」が必要となる。行政、市社協は、この地域自治の単位を積極的に活用して地域福祉の推進を図ろうとしていた。住民自治協議会の導入から7年を経て、地域住民の間にも、地域内での支え合いの必要性が意識されつつある。

事例として紹介したいくつかの地域では、支え合いに向けた連携の構築が模索され、少しずつ成果をあげ始めている。いずれの地域も自治会の基盤が強固であり、その力を活用することで、見守りや支え合いにつなげている。その点では、自治会を柱とした住民自治協議会の仕組みが功を奏している。また、上野西部地区や矢持地区でのニーズ調査や、桐ヶ丘地区の地域内での徹底した議論のように、地域内の状況を把握し、課題をはっきりさせることが出発点となっていることも共通した特徴だといえるだろう。

その一方で、課題もいくつか存在している。一つは、参加の裾野をどう広げるかである。サロン活動の担い手なども、高齢の女性が多く、あまり世代交代は進んでいないという。多くの人材を地域での活動に巻き込む難しさが存在している。また、民生委員・児童委員の負担の重さが地域住民にうまく伝わらないなど、いわば、地域の中の役割分担に基づいた「縦割り」が、問題を見えにくくしている面がある。住民自治協議会の本来の趣旨である、横に「つなぐ」ための働きかけをどのように進めていくかも大きな課題となっている。

2. 恵那市における地域自治区・まちづくり実行組織と地域福祉

2.1 地域の概況と恵那市の地域自治区制度

恵那市は、岐阜県の南東に位置し、名古屋から約1時間の圏内にある。人口は約54000人で、近年減少傾向で推移している。少子高齢化も進んでおり、2010年の高齢化率は28.2%である。岐阜県内21都市のうち、4番目に高齢化率が高くなっている。

2004年、恵那市、岩村町、山岡町、明智町、串原村、上矢作町の1市4町1村が合併し、現在の恵那市となった。地方分権改革の潮流の中、スケールメリットを生かし、人的・財政的基盤を強化する意図で実施された合併であった。

市町村合併を機に、恵那市でも地域自治区制度が導入された。市域が広くなり、役場がなくなっても、地域の思いを届ける仕組みとして、地域自治区を設置することが、合併協定項目に盛り込まれた。その後、2005年1月に、恵那市地域自治区条例が施行され、地方自治法上の一般制度に基づく地域自治区が設けられた。

当初は、合併前の市町村単位に6つの地域自治区が設置されていたが、2007年4月、旧恵那市内を8つに区分し、13の地域自治区とした。旧恵那市内の8地域自治区（大井、長島、東野、三郷、武並、笠置、中野方、飯地）は、昭和の合併時の町村域に相当するエリアである。この8地区には、旧恵那市の時に支所が置かれており、地域住民にとっても、行政にとってもなじみのある単位であった。このエリアに地域自治区を設置する際にも、住民からの要望があったという。8地区は、ほぼ小学校区に相当するエリアであり、単位自治連合会もこの単位で作られている。各地域自治区には、地域振興事務所を置き、事務所としている（市の中心部に相当する大井地域自治区と長島地域自治区に関しては、恵那市役所本庁に事務所がある）。

地域協議会の権限は、地方自治法上の規定とほぼ同じであるが、「市の総合的な基本構想及び基本計画その他これに準ずるものとして市長が認める計画」の、各地域に関連する部分（地域計画）については、計画策定と変更の権限を持っている。

地域協議会委員は、各地域自治区に選考委員会が設置され、その推薦を受けて市長が選任する。選考委員会は、地域協議会から推薦された者（このうち1名は地域協議会委員でもよい）と自治連合会の役員等とで構成されており、地域自治区に自治会の声が反映するようになっている。地域協議会委員の任期は2年である。定員は、各区30名以内であるが、25名前後のところが多い。

恵那市の地域自治区制度で特徴的なのは、図3-7、表3-5に示すように、各地域自治区に、まちづくりの実行組織が作られていることである。実行組織は、地域協議会が決定した地域計画に即して、事業を実施するための組織である。そして、「地域の多様な主体(自治連合会・NPO等)が活力を結集し、連携・分担して地域の住民ニーズに対応した公共サービスを効果的・効率的に実施」する役割を持ち、市からの「地域づくり事業補助金」の受け皿として位置づけられている。

市では、2006年から、実行組織として、地域協議会が認めた1組織を設立するよう各地域に呼びかけた。市は当初、全く新しい組織として実行組織をつくり、そこが新しい事業や既存事業の拡大をすすめるというイメージをもっていた。しかし、そうしたやり方では思うように事業が進められず、これまで地域で活動してきた様々な団体が参加する形になってきた。実行組織の構成は地域自治区によって異なるが、自治連合会を中心に、観光協会や体育協会などの各種団体が参加している。

地域協議会委員が、まちづくり実行組織に参加していることも多く、市でもこうした人的な重なりを通じた連携を推奨している。地域協議会とまちづくり実行組織が車の両輪のように連携し、その基盤を自治会等の地域団体が支える構造になっている。地域協議会は地域の意見聴取、提言、議論の場となり、まちづくり実行組織が実際の事業計画を作り、地域活動を実施するという役割をそれぞれ担っている。

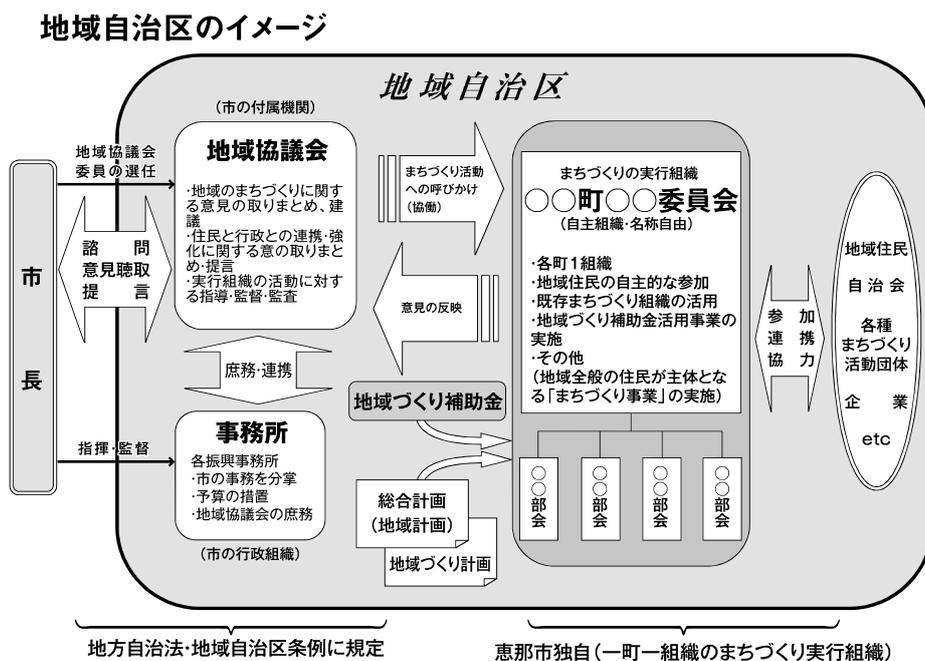


図3-7 恵那市の地域自治区のしくみ

出所：恵那市ホームページ。

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

表3-5 恵那市の各地域自治区の状況一覧表

	大井地域自治区	長島地域自治区	東野地域自治区	三郷地域自治区	武並地域自治区	笠置地域自治区	中野方地域自治区
自治(実行)組織名	大井町まちづくり協議会	長島町まちづくり委員会	東野まちづくり委員会	みさと振興委員会	武並町まちづくり町民会議	笠置町活性化委員会	中野方まちづくり委員会
面積	11.54km ²	29.03km ²	17.16km ²	24.92km ²	21.46km ²	25.54km ²	23.64km ²
人口(H22国調査)	13524人	9942人	1736人	2498人	3190人	1366人	1689人
世帯数 (平成22年4月1日現在)	5069世帯	3456世帯	567世帯	717世帯	1009世帯	416世帯	477世帯
高齢化率	22.77%	23.64%	28.28%	29.79%	27.17%	34.36%	32.54%
協議会委員数	15名	25名	25名	27名	25名	17名	17名
設置部会	<ul style="list-style-type: none"> ・安心なまちづくり部会 ・教育子育て部会 ・歴史・文化部会 ・安全なまちづくり部会 ・健康づくり部会 ・福祉のまちづくり部会 ・環境部会 ・にぎわい部会 	<ul style="list-style-type: none"> ・環境部会 ・健康部会 ・福祉部会 ・安全推進部会 ・広報PR部会 	<ul style="list-style-type: none"> ・産業振興部会 ・教育文化部会 ・環境美化部会 ・安全安心部会 ・広報部会 ・福祉部会 	<ul style="list-style-type: none"> ・歴史文化部会 ・交流部会 ・環境部会 ・健康づくり部会 ・福祉部会 ・産業部会 	<ul style="list-style-type: none"> ・学習部会 ・交流部会 ・奉仕部会 ・福祉部会 ・食農部会 	<ul style="list-style-type: none"> ・健康福祉部会 ・住環境部会 ・産業振興部会 ・文化交流部会 ・安全安心部会 	<ul style="list-style-type: none"> ・棚田山里部会 ・伝統文化部会 ・ふるさと福祉村部会 ・観光振興部会 ・農業振興部会

	飯地地域自治区	岩村地域自治区	山岡地域自治区	明智地域自治区	申原地域自治区	上矢作地域自治区	合計
自治組織名	飯地町まちづくり委員会	城下町ホットいわむら	特定非営利活動法人 まちづくり山岡	あけちまちづくり フォーラム	申原地域づくり住民会議	上矢作町まちづくり委員会	
面積	19.27km ²	34.36km ²	60.96km ²	67.13km ²	38.22km ²	130.96km ²	504.19km ²
人口(H17国調査)	733人	5236人	4670人	6075人	829人	2239人	53727人
世帯数	218世帯	1705世帯	1452世帯	1993世帯	288世帯	771世帯	18138世帯
高齢化率	38.76%	29.69%	31.31%	32.25%	40.00%	40.65%	28.19%
協議会委員数	20名	17名	20名	28名	18名	25名	279名
設置部会	<ul style="list-style-type: none"> ・産業部 ・文化部 ・健康福祉部 ・総務部会 	<ul style="list-style-type: none"> ・歴史文化部会 ・健康福祉人づくり部会 ・観光交流部会 ・産業振興部会 ・新規事業部会 	<ul style="list-style-type: none"> ・市の花「さきゆり」の 里づくり事業委員会 ・親子ふれあい事業委員 会 ・環境美化事業委員会 ・ふれあい広場事業委員 会 ・恵那市登り釜フェアー 事業委員会 ・地域安全パトロール事 業委員会 ・ご近所助け合い構想事 業委員会 	<ul style="list-style-type: none"> ・健康スポーツ部会 ・地域活性化部会 ・自然環境部会 ・福祉部会 ・自主防災部会 ・いきいき部会 	<ul style="list-style-type: none"> ・健康福祉生活環境専門 部会 ・都市交流産業振興専門 部会 ・教育文化住民参加専門 部会 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民福祉部会 ・地域整備部会 ・教育文化部会 ・特産物部会 	

出所：恵那市資料。

恵那市では、地域自治区での活動を支援するために、2006年度から「地域づくり事業補助金」を実施している。これは、地域の歴史や文化、自然や伝統などの特色を活かしたまちづくり、地域ごとの課題を住民自らが解決する取り組みを支援する施策である。

市は、総額5億円の「地域づくり基金」を設け、そこから、各地域自治区に対して、均等割・人口割に基づいて資金を配分する。各地域自治区では、まちづくり実行組織が事業計画を作成し、地域協議会が、それに対する審議・承認を行う。その後、まちづくり実行組織が市長に補助金を申請して、資金が交付される。

この仕組みは、当初、2006年から5年間の期間限定で実施される予定であった。最初に各区への資金配分総額が決定され、5年でその資金を使い切るというスキームであった。しかし、総額3000万円以上にのぼる資金を使い切るのが難しいと感じる地域もあり、「基金を使い切るという発想になるのを避けたい」と地域協議会から市長に対して期間延長の建議がなされた¹³。市では、その要望を受け止め、期間を5年から10年に延長した。期間終了後のことは未定だが、市は、地域

¹³ 時事通信社による市長インタビュー。(www.jiji.com/jc/v2?id=20100118top_interview05_20 最終閲覧2012.5.15.)

自治区を基盤にしたまちづくりの支援策を継続する方向で検討している。

市長の強いイニシアチブで導入され、一時は「ばらまきとの批判もあった」¹⁴地域づくり事業補助金であるが、7年目を迎え、徐々に定着し、地域に変化も現われている。例えば、2006年度には全部で114であった事業数が、2011年度には166と増加している。また、この間、地域福祉計画や総合計画後期計画の策定に地域自治区が関わるなど、経験を積んだこともあって、取り組む事業の幅が広がり、福祉を目的に掲げた事業も増えている。まちづくりに関わる人も広がりを見せているという。

地域づくり事業とは、住民自身が、まちづくりの計画をたて、税金を使ってそれを執行することである。そうした経験は、住民の意識に変化をもたらしつつある。コスト意識が高まり、議論の段階で「もっとコストを抑えられる」という発言があったり、経費を抑えて事業を行うところも現われたりしている。地域協議会からも、税金の使途を審議することの重みを感じるとの声も聞かれるという。

以上のように、地域自治区の取り組みによって、少しずつ地域活動のあり方に変化が現われているが、今後に向けての課題もある。

一つは、住民全体に対する地域自治区の浸透をどう図るかである。恵那市では、2008年12月に、地域協議会委員287名に対し、「今後の地域コミュニティづくりと地域自治区に関するアンケート」を実施した。地域自治区制度の必要性についての質問では、190名からの回答のうち、7割が必要だと回答している。しかし、その一方で、地域協議会が十分に住民に知られ、理解されているかについても、7割程度が「一部しか知られていない」と答えている。実行組織についても同様に、「一部しか知られていない」が多くなっている。地域自治区の意義を認めながらも、住民への浸透は不十分であると認識されていることがわかる。地域自治区が住民の間に定着したというには、まだ少し時間がかかると考えられる。

もう一つは、取り組みにおける積極性をどう確保するかである。まちづくり実行組織の中には、活動が息切れしていると感じていたり、地域協議会委員が負担感を持っていることをうかがわせるような発言があったりするという。市では、まちづくりへの意識をどう高めていくか、自分たちのまちの課題を発見し、解決に向けて取り組むようなきっかけ、動機をどのようにもってもらえるかを模索している。例えば、「地域自治区活動交流会」を開催して、地域協議会の会長や副会長に、活動内容の共有を図っている。事例報告会をするだけでなく、近年ではテーマをかかえて議論をしてもらったり、ワークショップを実施したりと、地域活動への関心を深めてもらえるような切り口を提示できないか試行錯誤している。

2. 2 恵那市地域福祉計画

恵那市では、2008年3月に地域福祉計画を策定した。少子高齢化の中で、地域で助け合うことの必要性が高まり、地域福祉の基盤支援と利用支援の必要性が高まる中で、ボランティアや市民の活動を地域福祉推進の力にしようという趣旨のもとに、計画が作られた。

地域福祉計画の目的には、「地域固有の福祉課題を地域で解決する仕組みづくりを行う」ことが掲げられている。地域自治区設置とまちづくり実行組織が、地域での課題解決の仕組みとして位置づけられ、地域自治区ごとに地域福祉計画の地区別取り組み方針が定められている。

地域福祉計画では、地域福祉推進圏域として、市全域、13地区、自治会の3層の構造を設定し

¹⁴ 前掲注13、市長インタビュー。

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

ている。第2層の13地区が地域自治区のエリアである。ここでは、組織的な地域福祉活動の推進、各種サービス拠点の設置を進めることになっている（図3-8参照）。

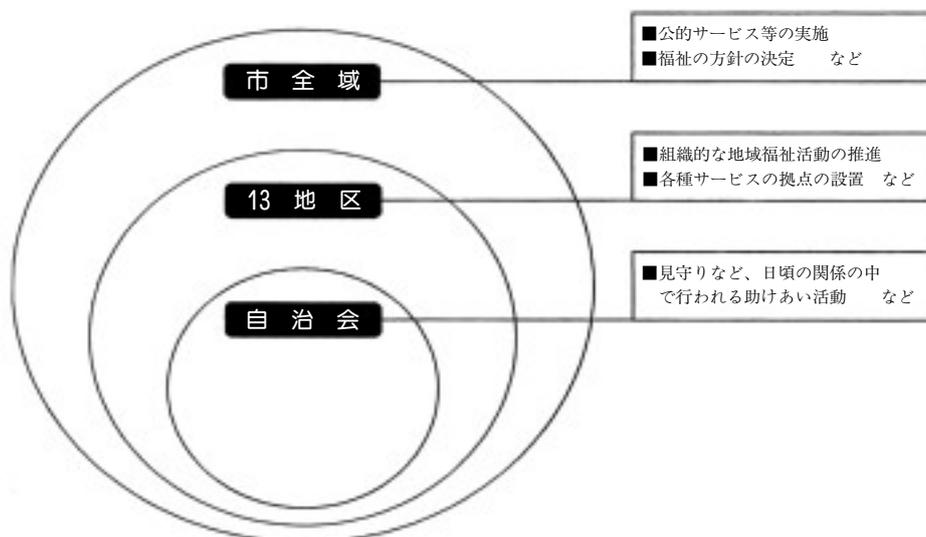


図3-8 地域福祉の圏域

出所：恵那市地域福祉計画。

地区別の取り組み方針は、地域自治区のエリアに「地区計画検討チーム」を組織し、そこでの議論をもとに策定された。その構成は、地域によって異なっているが、地区計画検討チームに、まちづくり実行組織や、自治連合会などが参加しているところもある。これまでの地域の取り組み、目指すべき地区の姿、地区の課題と今後の取り組みが議論され、取り組み方針にまとめられている。

地域福祉計画では、①見守り助けあうしくみづくり、②思いやりの心を育てるひとづくり、③安心して住み続けられるまちづくり、④生活と活動を支える体制づくりの4つの基本目標が明示されている。

この中で、特に地域福祉への住民参加に関わるものをあげておきたい。①の見守り助けあうしくみづくりでは、「地域の関係づくり」で、あいさつ・声かけ運動の推進や、交流機会の確保など、近所づきあいの促進、地域活動への参加促進や活性化があげられている。そして、「地域での見守り・助けあいのしくみづくり」で、自治会や福祉委員による高齢者世帯への訪問、地区ボランティアセンターでの制度外のニーズへの対応があげられている。また、子育て家庭への見守り・支援や市社協による地域福祉活動の支援も記されている。

③の、安心して住み続けられるまちづくりでは、「安心して暮らしやすいまちづくり」として、防災マップの作成・配布、災害時要援護者の把握など防災体制の整備、防災訓練などの防災体制づくりがあげられている。そして、防犯マップの作成などの防犯体制の整備、さらには、移送ボランティアに対する支援など移動手段の確保も示されている。防犯・防災活動など、地域活動と重なる分野が地域福祉でも課題として取り上げられている。

そして、④の生活と活動を支える体制づくりでは、「地域を支える基盤づくり」として、地区計画検討チームを発展させた組織の設置を計画している。

『「お互いさま」の心をはぐくみ生かすまち えな』という基本理念の実現に向けて、地域福祉計画では、次の三つを重点施策としている。第一は、福祉委員の設置である。民生委員・児童委

員が抱えている担当世帯数や役割が多く、負担が大きいことが問題になっている。そのため、民生委員・児童委員の担当エリアよりも小さなエリアで、地域の福祉の窓口となって活動する福祉委員を設けて、きめ細かな対応と、民生委員・児童委員の負担軽減を図ろうとするものである。第二は、地区ボランティアセンター（仮称）機能の整備である。これは、住民にとって身近な地区単位に地区ボランティアセンターを設け、そこで、ボランティア活動に関する情報提供、PR、ボランティアの募集や登録、紹介などを行うものである。第三は、誰もが活用できる健康・福祉エリアの設定である。これは、子どもから高齢者まで気軽に集まり、健康づくりや福祉活動を通じて交流できる場を作る計画である。

いずれも、13の地域自治区のエリアでの、地域福祉を推進する機能を充実させようとしていることがわかる。地域福祉計画は、2008年度に策定され、2012年度までの計画期間であるが、現在は、福祉委員の設置を重点的に進めている段階で、地区ボランティアセンターや、健康・福祉エリアについては実現していない。

福祉委員は、地域協議会を通じて地域に呼びかけ、地域からの選出を促している。各区の福祉委員の人数や任期については、市としては特にガイドラインを設けておらず、人数や担当エリア、任期は地域の状況を反映して様々となっている。

2. 3 市社協による支部社協支援

恵那市社会福祉協議会（以下、市社協）では、2008年度から2012年度を計画期間とする、地域福祉活動計画を策定した。そこでは、市内の13地区（地域自治区のエリア）を基盤とした社会福祉協議会支部に軸足を置いた活動を展開する方向性を打ち出している。その基本理念には、①共に生きる社会の実現、②「自助・共助・公助」の役割分担と「共助」機能の強化、③地域福祉を担う活動主体の形成と連携・協働の推進の三つが掲げられている。

そして、以下の四つの基本目標を定めている。第一が、「身近な地域(社会福祉協議会13支部地区)で、みんなが『地域』を考え、誰もが地域の福祉活動やその運営に参加できる基盤の整備」に取り組むことである。第二は、「誰もが必要なサービスを受けられるしくみづくり」である。第三は、「わかりやすい福祉情報の提供と、誰もが気軽に相談できるしくみづくり」に取り組むことである。そして、第四が「誰もが共に生き、共に学び、共に活動するための土壌づくり」となっている。地域福祉活動計画には、重点事業として、9つの事業が掲げられているが、ここでは、市社協が地域福祉計画を具体化し、13地区での地域福祉活動を進めるための取り組みを中心に紹介する¹⁵。

その重要な柱となっているのが、支部社協支援体制の強化である。市社協は、地域の実情に即した地域福祉活動をすすめるための拠点として、13のエリアに支部社協を設置した。そして、2006年度に策定した『恵那市社会福祉協議会発展・強化計画』において、「支部社協支援体制の強化」を重点事業の一つとし、翌2007年度には、「支部社協支援指針（以下、ガイドライン）」が作成された。現在の支部社協支援は、このガイドラインに基づいて行われており、その内容は、地域福祉活動計画とも重なっている。

ガイドラインには、「支部社協の事業内容についての指針」として、8つの項目を示している。支部で広報紙を発行する「広報事業」、心配ごと相談所を開設する「相談事業」、座談会・公聴会

¹⁵ 重点事業は、①支部社協支援体制の強化、②福祉委員の育成、③見守りと支え合い活動の充実・強化、④広報・啓発活動の充実、⑤総合相談機能の充実、⑥ボランティア・市民活動支援センターの基盤強化、⑦他団体との協働、⑧福祉教育の推進、⑨社協防災マニュアルの作成、の9事業である。

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

を開催する「地域の声を公聴する機会について」、「地域を対象とした福祉教育事業について」、高齢者などの交流事業や福祉教育を推進する「基本事業」、「地域独自の取り組み事業」、「ボランティア団体との協働」、「その他」である。

こうした幅広い事業を支部社協で実施するために、ガイドラインでは、支部社協組織への支援を定めている。第一は、支部社協の役員構成を見直し、福祉に関わる各団体が参加するようにすることである。これは、支部社協のガバナンス構造を、地域での福祉活動実施に向けた連携と調整に配慮したものとするための方策である。

さらに、支部社協のマネジメントについても、支援方策が提示されている。

第二は、支部社協ごとの担当職員制の導入である。旧恵那市にある8支部については、恵那支所エリア内の事務局職員が支部担当となり、地域振興事務所と協力しながら支援を行う。旧5町村の5支部については、従来どおり各支所の支所長補佐が主に担当・支援を行う¹⁶。担当職員は、地域特有の課題解決のための事業、地域性を生かし、住民主体の事業が地域で実施できるよう支援する役割を持っている。そして、支部間の意思疎通、情報交換などのために、担当者会議や支部長会議を開催する。

第三は、支部社協と市社協地域福祉課の役割の整理である。ガイドラインに盛り込まれている事業には、①ふれあいサロンやふれあい食事サービス団体の育成と助成、②福祉協力校事業、③昼食会やおしゃべり会などの一人暮らし高齢者交流事業、がある。①と②は、従来地域福祉課が実施していたが、支部社協に移管され、支部社協の「基本事業」となった。また、福祉委員の育成も、「地域独自の取り組み事業」として、支部社協を中心にして進める体制となった。一方、地域福祉課は、どの事業をどのエリアで実施すべきかの整理や、支部での事業の支援などを担うことになった。

第四は、財政面での支援である。市社協では、一般会費（1口年間500円）の支部社協への配分割合を段階的に引き上げ、2008年度以降は、100%配分とし、支部社協の財源強化を図っている。

以上のように、市社協では、地域独自の課題に即応した事業の展開を進めるための基盤整備の時期だと現状をとらえている。そして、支部社協支援体制の強化、福祉委員設置、見守りと支え合い活動の充実・強化、広報・啓発の充実を進めていくことに重点を置いている。ただし、支部社協間での差、特に、財源や取り組みの温度差が存在しているのが現状で、この差をどう縮めていくかが課題となっている。また、支部社協組織と、地域協議会及びまちづくり実行組織との関係が整理できていない地域もあり、これについても、何らかの対応が必要だと考えられている。

2. 4 地域の福祉課題と参加のギャップ—既存調査より

2. 4. 1 市社協、恵那市による調査

市社協では、社協合併後の地域福祉活動の指針を作成するに当たって、アンケート等を実施し、地域福祉の現状と課題の把握を行った。その結果、①地域住民に対して、日常的な場面や方法を通じて、継続的に福祉に関する情報を提供すること、②身近な地域に拠点施設を設け、地域に沿った事業が実施されること、③地域で活動している多様な団体の運営や活動、事業がよりスムーズ

¹⁶ 恵那市社協は、平成の合併前の市町村単位に支所が置かれている。各支所では、指定管理事業、市委託事業、介護保険事業、障害福祉サービス事業を実施している。支部社協は13の地域自治区と同じエリアに設立されているので、旧恵那市については、恵那支所のエリアに8支部社協が設立され、旧5町村については、5つの支所ごとに支部社協が設立されている。

になされ、かつ団体どうしの情報交換や連携が十分なされることの三つが、恵那市の地域福祉課題として集約された。これらの課題とともに、情報提供など、社会福祉協議会がこれまで基本的な事業として行ってきた取り組みが依然として必要とされていることが指摘されている。このことは、社会福祉協議会の中間支援機能の再認識であるといえる¹⁷。

一方で恵那市も、合併後の地域福祉計画を立てる過程で、合併後の地域における現状と課題を明らかにするための調査活動として、①市民アンケート、②活動団体アンケート、③地域福祉計画地区別計画検討チームによる地域特性の明確化、④行政職員ワーキングの四調査を行った。このうち、市民アンケートから、住民の地域福祉への関心と参加の実態を示唆するデータを紹介する。

市民アンケートは、2006年に行われ、市内在住の20歳以上の市民から2000件を無作為抽出し、民生委員を通じて実施した。1574件が回収され、回収率は78.7%、有効回答数は1565件となっている。

地域の福祉で関心のある事柄についての設問（複数回答）では、もっとも関心が高かったのが、「高齢者支援」で59.6%、次いで「地域の助け合い活動」（50.4%）、「健康・生きがいづくり」（37.2%）、「子育て支援」（33.7%）と続く。また、住んでいる地域の中で、どのような福祉に関する課題があるかとの設問（複数回答）に対しては、最も多かったのが「家族介護で家族の負担が大きい」（30.7%）、次いで、「一人暮らし高齢者などの安否が確認しづらい」（23.3%）となっている。高齢者支援や地域の助け合いなど、高齢化の進展の中で、暮らしを支えていくことが課題だととらえられていることがわかる。

住んでいる地域で安心して暮らせるようにするために必要な活動に関する問い（複数回答）では、「声かけやあいさつ」が最も多く74.2%、続いて「災害時の避難誘導・助け合い」（54.6%）、「見守り・安否確認」（53.5%）、「治安の維持・確保、防犯」（49.1%）となっている。声かけなどの親睦・交流、災害対策、防犯対策、見守りなど様々な活動が必要だととらえられている。この問いでは、より直接的な福祉ニーズへの対応を行う地域活動についても選択肢を設けている。そうした活動についての回答は、「高齢者・障がい者への身の回りの手伝い」が39.3%と最も高く、「サロン活動」（34.4%）、「高齢者・障害者等の外出支援」（33.4%）、「配食サービス」（29.3%）、「子育て期の親や子との交流の充実」（29.2%）と続いている。個別具体的な支援を行う活動への関心は、親睦・交流や災害対策などに比べて低いことが示されている。

この問いと同じ選択肢を用いて、「自分でできそうな地域活動」についても質問を行っている（複数回答）。もっとも多くの人々が選択したのが「声かけやあいさつ」で63.7%、次いで「見守り・安否確認」が28.2%となっている。以下、「災害時の避難誘導・助け合い」（22.8%）、「治安の維持・確保、防犯」（12.3%）となっている。声かけやあいさつは、必要であり、できそうな活動ととらえられているが、災害時の対応や防犯については、必要性は認識しているが、実践するにはややハードルが高いととらえられていることがうかがえる。

さらに、福祉ニーズへの個別具体的な支援については、「高齢者、障がい者への身の回りの手伝い」が9.6%、「サロン活動」が6.8%と軒並み10%を下回る回答となっている。個別支援は、住民にとってはかなりハードルの高いものであり、「自分でできる」活動とは認識されていないといえ

¹⁷ 中間支援組織という場合、NPOに対する支援を行う組織（NPOセンターなど）を指すケースが比較的多いが、ここでは、コミュニティ支援、市民活動支援を行っている組織全般を中間支援組織ととらえている。社協については、福祉分野での住民の活動を支援しているという点に注目し、中間支援組織に含めている。加藤（2006）は、伊賀市社協を事例に、社会福祉協議会による中間支援を紹介している。

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

るだろう。

「できる」ととらえられる地域活動かどうかは、住民自身の地域活動経験に関係する。恵那市では、1年間のボランティア活動経験を尋ねているが、30.7%が「ある」、64.0%が「ない」と答えている。ボランティア活動を経験していない住民が3分の2近くを占めていることがわかる。

また、「ある」と回答した人に、活動内容を尋ねたところ（複数回答）、最も多いのが「清掃美化」で59.0%、「イベント・行事への協力」が40.1%、「地域活性化・まちづくり」が23.9%、「福祉施設等への訪問・慰問」が16.6%、「募金活動」が14.6%となっている。具体的な高齢者問題への支援については、「サロン活動」は8.5%、「見守り・友愛訪問」が7.3%、「日常生活への支援活動」が4.6%と低くなっている。ボランティア活動を経験した人が全体的に少ないことに加え、地域の清掃やイベントへの協力など、地域への奉仕活動が主座を占め、より直接的な、狭義の地域福祉課題に対応する活動への参加経験を持つ人はさらに少なくなっている。

これらのデータからは、住民が、地域福祉の課題として高齢者問題を重視する一方で、実際の地域活動としては、高齢者問題以外の活動により強い関心を寄せていることがうかがえる。そして、福祉ニーズに直接的に対応する活動の経験者が少ないこと、そうした活動に対する住民の心理的なハードルが高いことが明らかになっている。

とはいえ、住民の間には、地域福祉活動への参加意向が存在していることも事実である。ボランティア活動への参加意向を尋ねた設問では、「はい」と答えた人が31.6%、「いいえ」が20.0%、「わからない」が40.3%となっている。「はい」と「わからない」を合わせると、7割程度の住民が、潜在的にはボランティアに参加する可能性を持っていることになる。また、この設問に「はい」と答えた人を対象に、ボランティアでしてみたい活動を尋ねたところ（複数回答）、最も多いのが、「高齢者支援」で44.1%、以下に「環境保全」が36.0%、「地域安全」が36.4%、「まちづくり」が29.6%、「子育て支援」が23.9%と続いている。将来的には、高齢者支援に携わる住民が増える可能性が示唆されている。ただし、住民の参加意向は、環境保全、安全など福祉以外の分野においても高くなっている。必要と考える地域活動についての回答と合わせて考えれば、幅広い地域活動への関心の中に、地域福祉への関心があり、地域活動への参加の一環として高齢者支援への参加がとらえられている。

市社協は、「地域福祉課題を解決するために必要なこと」の冒頭に、以下のように記している。

『「福祉とは」』『ボランティアとは』何か、といったことの明確化が必要であろうと思われます。『福祉』の対象やその意味・内容が極めて曖昧で、ともすると地域生活のあらゆる分野に関わらねばならないといったことが現状においてはあるように思われます。事業を具体的に実施するにあたってこの点が整理されていないと混乱する場面が多くなる可能性があります。」（恵那市社会福祉協議会2008）。地域活動と地域福祉活動の重なりとずれが存在すること、住民には、そのずれが必ずしも明確に意識されていないことを認識した上で、地域福祉をどのように推進していくのが課題とされている。

市社協では、従来からの社協の事業活動の意義を再評価し、支部社協を最前線として位置づけて、情報提供や相談活動、講演会・研修会などの取り組みを充実させる方向性を打ち出している。これらを通じて住民の意識と、活動への参加形態が、地域福祉活動を進める方向に変わっていくのかどうかの検証が今後にも必要になるであろう。

2. 4. 2 恵那市自治連合会によるアンケート

恵那市自治連合会は、2007年度の自治会長を対象に、単位自治会を中心とした自治会の運営状

況、自治会の抱える課題、活動内容を把握し、今後の取り組みに反映させるために、アンケート調査を実施した。この調査は、市社協アンケートが明らかにした、地域福祉の課題と地域活動とのずれや住民の参加状況の問題を別の角度から示している。また、福祉活動を含めた地域活動において、最大の基盤となっている自治会での担い手問題についても浮き彫りにしている。ここでは、アンケート調査結果から、その実態を紹介、検討する。

恵那市では、497の単位自治会が存在するが、その95%で男性が自治会長となっている。自治会長の年齢構成では、約6割が30代から50代であり、50代が最も多くなっている。仕事や子育てが多忙な世代が、自治会長として活動している人が多い。自治会長の51.3%は当番・輪番制で決定している。任期は89%が1年である。働き盛りの男性が、地域の中での当番・輪番の役割として、1年交替で自治会長を務めているという現状がうかがえる。

自治会運営費の使い方についての設問（複数回答）では、「集会施設等維持管理費」、「募金・協力金・助成金等」をあげる自治会が多く、運営費の弾力性がないことが推測されている。

自治連合会では、自治会運営の課題について質問している（複数回答）。それによると、「構成員の高齢化」が最も多く、66.1%であった。その後は、「若者の加入が少ない」（19.8%）、「資金不足」（19.6%）、「役員を同じ人がやっている」（18.8%）と続いている。加入者の高齢化や若者の加入が少ないことといった担い手の高齢化に関する課題ととらえられている。その一方で、未加入者への対策については、65.4%の自治会が「特に行っていない」と回答している。

高齢化の問題は、地域の抱える課題でもある。自治会で抱えている問題や不安を尋ねたところ、最も多い回答（複数回答）が、「高齢者福祉問題」（59.6%）であった。以下は、「お祭りなどの存続問題」（33.3%）、「地震や水害などの災害問題」（31.3%）、「道路や側溝の維持管理問題」（30.7%）、「不法投棄などの環境問題」（25.6%）と続いている。

しかし、現在自治会で行われている代表的な活動（複数回答）への回答では、「祭り、伝統行事」が79.8%、「葬祭の互助」が61.9%、「町内の美化、清掃活動」（60.6%）、「ごみ集積所の管理」（60.4%）となっている。自治会が以前から取り組んできた地域のまつりや、環境の維持が中心となっている。

今後必要と考える活動についての設問では、「町内の美化、清掃活動」（42.3%）、「祭り、伝統行事」（37.5%）、「道路や側溝の維持管理」（31.0%）、「地域内の声かけ運動」（26.2%）があげられている。防災、防犯、福祉ニーズへの直接支援については、「災害弱者の把握」（21.5%）、「防犯パトロール」（12.1%）、「独居老人への配食サービス」（2.6%）となっており、必要性は認識されているが、関心の度合いは低い。

つまり、地域では、高齢化に対応する必要は認識されているが、具体的な活動としては取り組んでおらず、将来必要と考える活動としても、優先順位はさほど高くはないということになる。自治連合会の報告書でも、「自治会内で問題、不安として捉えていても、単独の自治会では高齢者対策活動には踏み込みにくいことが推測されます」と評価している。担い手の高齢化や、活動時間確保の難しさもあいまって、従来からの活動が中心となり、高齢化などの課題には十分対応がしにくい状況であることがわかる。

自治会アンケートでは、「活動を行うにはどこかと協力していますか。またどこと協力したらよいですか」という質問を行っているが、これに対しては、最も多い回答（複数回答）が「隣接する自治会との連携」で65.2%、次いで「区単位で活動する」が38.7%、「地域自治区で活動する」が29.5%となっている。さしあたっては、隣接する自治会との連携が考えられており、小学校区や地域自治区での連携については、さほど考えられていない。また、NPO等との連携と回答し

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

たのは、約15%にとどまっている。

以上のように、自治会活動は加入率の低下や地域社会の高齢化にさらされ、対応への必要性を感じながらも、従来からの親睦、環境維持などの活動を中心に据えている。また、担い手不足も実感されているが、これについても取り組みは始まっていない。市社協の調査結果も含め、地域社会、地域活動はいまだ、高齢社会での課題対応に向けて舵を切っていないといえるのではないだろうか。

2. 5 始まりつつある地域での取り組み

2. 4では、地域社会や地域活動が高齢社会に向けた対応に踏み切れていないことを示した。しかし、住民が担い手となった福祉サービスの取り組みもわずかではあるが生まれている。

岐阜県では、制度外サービスの充実を図るために、「地域での支えあいによる制度外サービス提供状況（実施率）に関する市町村アンケート調査及びヒアリング調査」を実施している。この調査では、「自治会・町内会を範囲とした活動」として、見守りネットワーク活動、要援護者支援マップづくり（災害時の避難支援）、ふれあいサロン活動の三つ、「小学校区・連合自治会を範囲とした活動」として、住民参加による配食サービス、助け合い（生活支援活動）、宅幼小所の運営の計6つの制度外サービスを対象に、2013年末での実施目標をかかげ、各自治体での実施率を調査している。

2011年の調査によれば、各サービスの実施率は以下のようになっている。見守りネットワーク活動は、55.6%（目標値は100%。以下同じ。）、要援護者支援マップづくりは54.8%（100%）、ふれあいサロン活動は48.6%（55%）、住民参加による配食サービスは54.0%（60%）、助け合いは7.7%（20%）、宅幼小所の運営が10.1%（25%）である。ふれあいサロン活動と配食サービスは目標値に近い実施率となっているが、他のサービスについては、目標値には遠く、なかなか広がっていない。

恵那市においては、見守りネットワークが77自治会での実施、要援護者支援マップづくりが全地域で作成済みである。そして、ふれあいサロン活動が478カ所で実施、配食サービスは14小学校区で実施、助け合い活動は5カ所で実施、宅幼小所が3カ所で実施されている。

次に、恵那市での制度外の助け合い活動の取り組みをいくつか紹介する。

2. 5. 1 旧恵那市内

(1) 武並地区 有償ボランティアによる生活支援「支え愛の会」

武並地区は、人口約3300人、世帯数約1100世帯、高齢化率27.1%の地域である。この地区では、2009年度の県社協の助成事業¹⁸をきっかけに、ゴミ出し、草取りなど高齢者世帯で必要とされる軽微な仕事を、住民どうしの有償ボランティアで担う仕組みを支部社協で構築した。それが「支え愛の会」であり、2010年10月からサービス提供が始まった。

武並地区では、地域福祉計画の策定を機に、2008年度から、自治会ごとに福祉委員を設けている。任期も3年と比較的長く、地域の実情を把握した上で、活動できるようにしている。この地区では、地域自治区のまちづくり実行組織に市社協武並支部が参加するなど連携を図ってきた。まちづくり実行組織である武並まちづくり町民会議は、1995年に設立されたが、2006年度に地域づくり事業補助金制度が導入されて以後、まちづくり実行組織となった。その際、福祉部会、環

¹⁸ この事業は、「安心なまちづくり推進モデル事業」である。

境部会、食農部会が新たに設けられ、活動の領域を拡大した。福祉部会では、「ふるさと福祉村事業」を実施し、支部社協の基本事業である「おしゃべり会」（ひとり暮らし高齢者交流）への協力などを行っている。

「支え愛の会」は、武並地区に居住するひとり暮らしの高齢者並びに70歳以上の人で構成する世帯を対象に生活支援を実施している。まず、サービスの利用希望者とサービスの提供者は、市社協武並支部に会員登録する。2011年7月現在、26名の利用者、66名のサービス提供者が登録されている。利用者が武並支部に連絡してサービスの申し込みをし、支部の担当者がサービスの依頼者と提供者を調整する。サービス利用者は、サービスを受けた後にサービス提供者に利用料を支払う。サービス提供者は武並支部の担当者に利用料と活動報告書を提出するという仕組みである。提供されるサービスは、可燃物・不燃物のごみ出し、買い物、家具の移動、自宅付近の草取り・草刈り・枝切り、代筆、軽荷物町内運搬、簡単な文書作成、電球・蛍光灯交換、軽微な営繕支援である。活動時間は30分を単位とし、30分あたり200円の利用料(および草刈り機燃料代などの場合はその実費)がかかる。

「支え愛の会」は、これまでのサロン活動から具体的な支援に一步踏み込んだ活動であり、その基礎には、支部社協をはじめとした、地域での福祉の取り組みがあった。この活動は、スタートして2年足らずであり、これがさらに広がり、定着するのか、まちづくりの一環として地域自治区との連携が図られるのかが今後問われることになる。

(2) 飯地地区 NPO「まんさく」による宅老所運営

飯地地区は、人口約760人、高齢化率38.7%の地域である。13の地区では、人口が最も少ない地域である。市の中心部からのアクセスが悪く、高齢化と若者人口の減少に直面している。この地区では、地域自治区導入以前に作られたNPO法人「まんさく」が、地域福祉活動の担い手の一つとなっている。

2003年、飯地地区の自治連合会が主体になり、町民に対する福祉アンケート調査を実施した。この中で、高齢者が気楽に話し合いのできる施設の設置要望が出たという。これに応じる形で、地域に団体が設立され、翌2004年9月に特定非営利活動法人となった。現在、まんさくは、宅老所「まんさく」の運営や、介護予防事業、福祉相談活動などを行っている。

設立の経緯からわかるように、まんさくは、地域住民の意向に基づいて、飯地地区の高齢者福祉を担う組織として位置づけられている。市社協飯地支部も、支部単独事業としてまんさくへの支援を実施している。そして、活動拠点は、地域の総合福祉施設の中に置かれ、飯地町まちづくり委員会(まちづくり実行組織)の構成団体にもなっている。飯地町まちづくり委員会の健康福祉部会の事業には、「宅老所まんさくを活用した高齢者介護予防事業」が掲げられ、恵那市総合計画の地域計画にも、地域の取り組みとして、「宅老所まんさくの支援による福祉サービスの充実」が項目にあげられている¹⁹。支部社協や地域自治組織との関係も構築されており、地域の中で、高齢者の暮らしを支える柱としての活動が期待されている。

(3) 中野方地区 「まめに暮らそまい会」による生活支援

中野方地区は、人口約1800人、高齢化率は32.5%である。飯地地区と同様、中心部から遠く、

¹⁹ 飯地町まちづくり委員会では、高齢者への事業と若者減少対策事業を同時並行で実施するため、健康福祉部会が高齢者を対象とする福祉小部会と青年層を対象とする若者小部会に分かれている。

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

中山間地に位置している。この地区では、福祉コミュニティ団体「まめに暮らそまい会」が地域福祉活動を進めている。

会では、支え合いマップづくりに取り組み、地域の把握と情報を集約し、それが見守り活動につながっている。現在は、会員を中心に福祉委員がひとり暮らしの高齢者を月1回見守る活動を実施している。このほかにも、「脳の生き生き健康教室」や配食サービス、講演会などに取り組んでいる。2009年からは、町内を範囲とした地域移送サービス「おきもり」が運行されている。

まめに暮らそまい会は、1997年に活動を開始し、2003年に中野方福祉村「まめに暮らそまい会」となった²⁰。福祉村としての活動をする中で、福祉委員、民生委員・児童委員、医療機関、小学校、保育園、消防団、郵便局などの各種団体でネットワークを構築していった。地域自治組織制度の導入後は、まめに暮らそまい会は、中野方まちづくり委員会（まちづくり組織）に参加し、構成団体となっている。また、市社協中野方支部は、支部単独事業として、防災マップの管理、「まめに暮らそまい会」への支援、「おきもり」への運営費補助などを行っており、支部社協による支援もなされている。2012年には、特定非営利活動法人となった。会では、法人化によって、市からの事業請負など事業拡大の実現を期待している。

2.5.2 旧山岡町

(1) 地域の概要と組織設立の経緯

山岡地区は、旧山岡町の範囲がエリアである。昭和の合併によって1955年に山岡町となったこのまちは、ちょうど50年目に入った2004年、平成の合併によって恵那市となった。昭和30年代には7000人ほどであった人口は、現在約4700人に減少している。高齢化率は31.3%と高齢化も進んでいる。

山岡を含めて恵南地域の各町村（山岡町、岩村町、上矢作村、申原村）は、中山間地の自治体として、それぞれ独自のまちづくりに取り組んできた。山岡では、細寒天の製造、窯業、農業が中心となる産業であるため、町役場が中心となって、農地改良の推進、特産の寒天をアピールするまちづくりを進めてきた。

平成の合併の中で、山岡町でも合併を選択した。だが、合併後には、行政のスリム化が進むことは確実であり、旧町の時代に約100人の職員で実施していた自治体行政が継続できないことは自明であった。旧町以来のまちづくりの成果を受け継ぎ、新市で引き継げないものについては住民主導で取り組むことを目指して、町長のアイデアで、住民全員が参加するまちづくり組織が設立された。それが、「NPOまちづくり山岡（以下、まちづくり山岡）」である。まちづくり山岡は、山岡地域自治体のまちづくり実行組織となっている。

まちづくり山岡は、約2年の準備期間を経て設立された。一戸も欠けないで参加する組織をつくることにこそ意味があるとして、町長をはじめ、熱心に住民に働きかけが行われた。2003年3月全戸の合意が成立し、設立総会が開かれた。同年7月には、NPO法人として認証された（地方自治研究機構2004）。設立時には、町から約6800万円の資金が寄付された²¹。NPO法人という形態を選択したのは、契約を結んだり、受託したりするのに法人格があった方がスムーズに進む

²⁰ 福祉村は、2003年に開始した岐阜県の福祉コミュニティ推進施策で、高齢者等が安心して暮らすための福祉サービス及び活動などを行う地域に対して認定を行い、補助金及び情報提供等の支援を3年間にわたり行うものである（木下2008）。

²¹ この資金は、ふるさと創生1億円で配分された資金を基金としていたものであった。NPOへの全戸加入が、町議会の寄付議決を後押ししたという。

ことを期待していたからであった。

後述するように、まちづくり山岡は、デイサービス、ショートステイ施設などの旧町内にある施設の指定管理者となり、それ以外にも、まちづくりに向けた事業を実施している。財政規模は、2010年度決算で、一般会計の決算額が約1200万円、特別会計（介護施設と健康増進センターの指定管理事業）の決算額が1億2700万円となっており、福祉施設の運営を含めた場合の事業規模は大きい。

これらの事業の運営は、実質的には、地縁組織や地域協議会といった他のしくみとまちづくり山岡との密接な連携のもとに行われている。

(2) 「まちづくり山岡」の組織と事業

まちづくり山岡の組織は、正会員による総会、執行機関である理事会、事務局、監事、顧問、そして、事業を実施する事業部門によって構成されている。

先に述べたように、まちづくり山岡は、山岡地区全世帯が参加する「全戸NPO」として出発した。財政基盤の確立と参加意識を高めるために、当初は各世帯2000円の会費を徴収することになっていたが、住民からの不満もあり、世帯を会員として会費徴収するという仕組みは廃止されている。現在は、理念としては住民全員が会員であるが、区（自治会に相当する単位。(3)参照のこと）が団体としてまちづくり山岡の会員になっているととらえている。そして、区の代表として、区長と副区長（1人）が正会員となり、会費を支払っている。会費は、1年間1口500円であり、区長と副区長の会費は、地域から集める区会費から拠出している。区長や副区長以外には、老人会など地域の各種団体や、趣旨に賛同する人が正会員となっている。現在、40人程度が正会員となっている。

理事会は20名で、区長、および区長経験者、各種団体から構成されている²²。事務局は、事務局長と事務局員1名、監事は2名である。顧問には、地区選出の市議会議員と山岡振興事務所長が就任している。

まちづくり山岡では、他のまちづくり実行組織のような部会制をとっていない。まちづくり山岡では、事業を、市からの指定管理事業と、「補助・支援、地域づくり、自主事業」の二つに分けている。指定管理事業については、施設ごとに体制を組んでいる。「補助・支援、地域づくり、自主事業」については、実施事業ごとに実行委員会を作っている。設立当初は、組織内に16の委員会を設け、役員や各委員会の委員を公募し、約220名の町民がそこに参加する形態を取っていた。しかし、この体制での事業実施が難しくなったため、2008年には委員会制度を廃止して地域内の各種団体を実行組織としている。イベントの際には団体等への呼びかけ、事業ごとの実行委員会方式をとっている（図3-9参照）。

²² 2007年度より、各区からの理事の推薦を受ける制度が導入された。

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

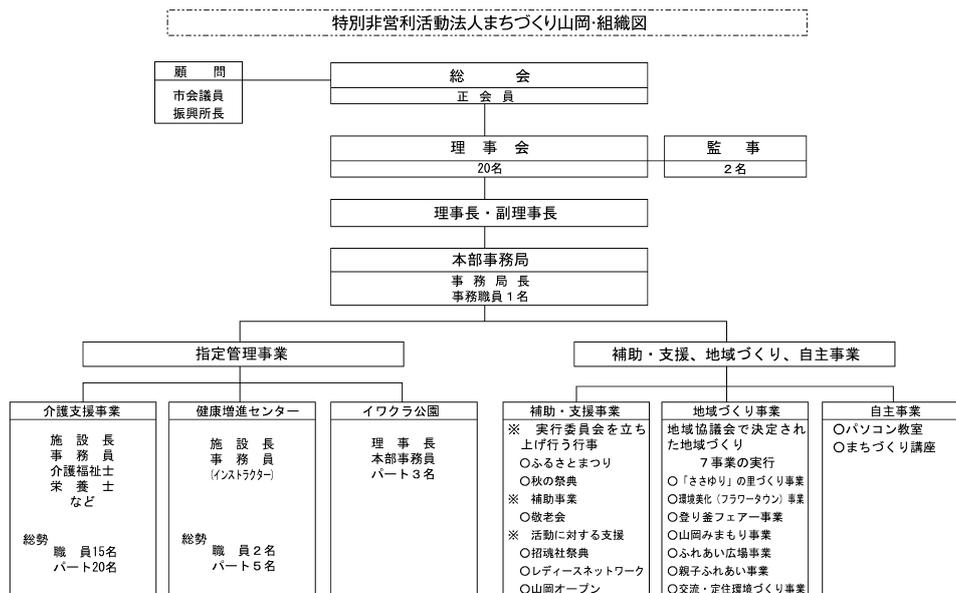


図 3-9 まちづくり山岡組織図

出所：まちづくり山岡資料。

指定管理事業は、2006年からデイサービスセンター「ゆとり」（20床）、ショートステイ「ほのぼの荘」（6床）、2008年から健康増進センター、およびイワクラ公園について実施している。ゆとり、ほのぼの荘では、デイサービス事業、ショートステイ事業、ケアマネ事業、配食サービス事業、生きがい活動通所事業等、介護保険事業を含むサービスを提供している。施設長、事務員、介護福祉士など、職員15名、パート20名を抱えている。この二つの施設を拠点にした福祉事業の事業収入は、2010年度で約9500万円である。健康増進センターでは、施設長と事務員など職員2名、パート5名が従事している。自主事業収入を含めた健康増進センターでの事業収入は、2010年度で約3300万円である。イワクラ公園の指定管理については、理事長、本部事務局、パート3名の体制で実施している。公園の指定管理事業からは、2010年度に約140万円の収入を得ている。

補助・支援、地域づくり、自主事業については、まちづくり山岡以外の主催事業を支援する「補助・支援事業」、地域づくり事業補助金の実施、まちづくり山岡の自主事業の3種類がある。「補助・支援事業」では、ふるさと祭、敬老会、秋の祭典のように、区長会事業についてまちづくり山岡が実行委員会を立ち上げて支援するケースと、招魂社祭典、レディースネットワークのように、事務局としてのみ支援するケースがある。2010年度は、これらの事業による収入は約200万円となっている。

「地域づくり事業」では、現在以下の事業が実施されている。①ささゆりの里づくり事業、②環境美化（フラワータウン）事業、③登り窯フェア事業、④山岡みまもり事業、⑤親子ふれあい事業、⑥ふれあい広場事業、⑦交流・定住環境作り事業の7つである。事業ごとに、実行委員会が設立されている。事業の費用は、地域づくり事業補助金と受益者負担金からの資金でまかなわれている。

自主事業はまちづくり山岡が企画も資金調達も独自に行うもので、現在はパソコン教室やまちづくり講座を開いている。2010年度は、パソコン教室から約30万円の収入を得ている。

まちづくり山岡の事業は、以上のように多岐にわたっている。福祉に関連する事業もいくつかある。ゆとり、ほのぼの荘での事業は、事業規模も大きく、また、地域の雇用の場となっている。サービス面でも、まちづくり山岡の指定管理になってからは、住民の要望に応じて、施設を開け

る日数を増やしたり、ショートステイの利用料を安くしたりとサービス面での改善も進めている。

まちづくり山岡の事業全体に占める大きさとしては、これらの施設運営が、福祉への関わりを中心となっているが、これ以外に高齢者の暮らしを支える取り組みも始まっている。山岡みまもり事業はそうした試みである。この事業は、2011年度からスタートしたもので、独居の人に見守りを希望するかを尋ね、希望する場合には見守りを行う。また、災害時には見守り対象者については後方支援を行うことになっている。

山岡地区では、高齢者対象の施設運営をまちづくり山岡が担い、支部社協が障害者関連施設、居宅介護支援事業、訪問介護事業、児童デイサービスを担っている。社協山岡支部は、ボランティアによる配食サービス、地区内11カ所にある会館を利用したふれあいサロン、三世代交流事業、福祉協力校事業などを行い、地域福祉活動の中心的な部分を実施している。以前から、まちづくり山岡と社協山岡支部は、地区全体でのイベントの共催などを行ってきたが、連携をより進めるよう模索が始まっている。例えば、2012年度からは、サロン運営メンバーの会議にまちづくり山岡も参加するようになり、連携強化の第一歩となっている。

(3) まちづくりにおける密接な連携—地域協議会、NPO、区長

山岡地区におけるまちづくりを根底で支えているのは、区長（自治会長）である。山岡地区では、おおよそ明治の合併以前の村に相当するエリアに区が置かれている。区はさらに組に分かれており、山岡全体では、8つの区と52の組がある。区長は、山岡町時代から、地域の祭のとりしきり、地域の意見のとりまとめ、地域と行政のパイプ役などを果たし、地域の運営の要となってきた。旧町時代には、区長経験者から町議会の議員になる人もいた。

恵那市と合併し、地域自治区が導入された後も、区長は山岡地区のまちづくりの核となる部分を担っている。地域のまとめ役である現役の区長（任期は1年）と、区長経験者がまちづくり山岡や地域協議会に参加し、それによって、地域自治区と地域内の諸団体が一体となって、まちづくりを進める体制が支えられているからである。

現役の区長は、地域協議会委員とまちづくり山岡の理事を兼任することになっている。地域協議会は、市への提言、建議、意見聴取を行う役割を持ち、ここがまちづくりの方向性を議論し、決定する場となっている。具体的には、①地域計画の内容を決定、②地域づくり事業補助金の内容の審議、③地域包括補助金（個別事業補助金）²³、④まちづくり交付金事業、⑤各種地域振興事業、⑥自主事業の検討²⁴の6つを行っている。地域協議会委員には、前年の区長経験者からも4人が就任しており、地域協議会委員20人の6割に相当するメンバーが、現役、前年度区長で構成されている。同様に、まちづくり山岡の理事にも、現役区長と地域協議会委員に就任しなかった前年度区長が就任している。

このように、山岡地区では、地域のとりまとめ役である区長が、区、地域協議会、まちづくり山岡の三者をつなぐ役割を担っているのである。そして、次項に示すように、様々な組織が、地域協議会と連携している。

²³ 合併協議の中で、旧町の補助金が継続され、特定の地域だけに交付されるケースがあった。現在、恵那市では地域に対する個別事業の補助金の包括化を進めており、そうした旧町の補助金を包括補助金の中に組み入れて交付する対応が行われている。

²⁴ 地域づくり補助金事業終了後のまちづくり活動についての検討が行われている。

(4) 地域自治区（地域協議会・NPO）以外のまちづくり組織

山岡地区では、図3-10が示すように、様々なまちづくり組織が、地域協議会と連携してまちづくりに関わっている。第一が、「夢未来実行委員会」である。山岡地区では、国土交通省の「まちづくり交付金」によって、総額8億程度の事業規模となる都市再生整備事業が実施される。その内容を検討し、提案するのがこの委員会である。駅前整備や公民館の整備などのハード事業の提案や、ソフト事業の展開に向けた議論が重ねられている。第二は、山岡三学委員会である。恵那市では、地元出身の儒学者佐藤一斎の「三学の精神」を理念として、生涯学習を推進している。山岡地区でも生涯学習推進のために、山岡三学委員会が設立されている。第三が青少年育成町民会議である。「地域のこどもは地域で育てる」を方針として掲げて、活動を行っている。この三つは、地域協議会に事業提案を行っている。

旧山岡町では、1995年に女性政策室を設置して以降、女性が活躍できる環境づくりを推進してきた。そうした取り組みの中から、2000年度に区長会に副区長制度が設けられ、各区の副区長2名のうち1名に女性が就くことになった。また、婦人会の活動が区長会に位置づけられた。現在、婦人会は廃止され、新たに地域女性部として活動しており、環境美化活動や、敬老会では重要な役割を担っている。まちづくり山岡でも、女性副区長の代表が1名地域女性部の推薦で理事に就任している。地域婦人部以外の女性団体として、「レディースネットワーク」がある。これは、学習グループなどの女性団体をネットワーク化したものである。レディースネットワークもまちづくり山岡に理事を推薦している。女性が実践部隊として、地域活動を支える存在となっている。

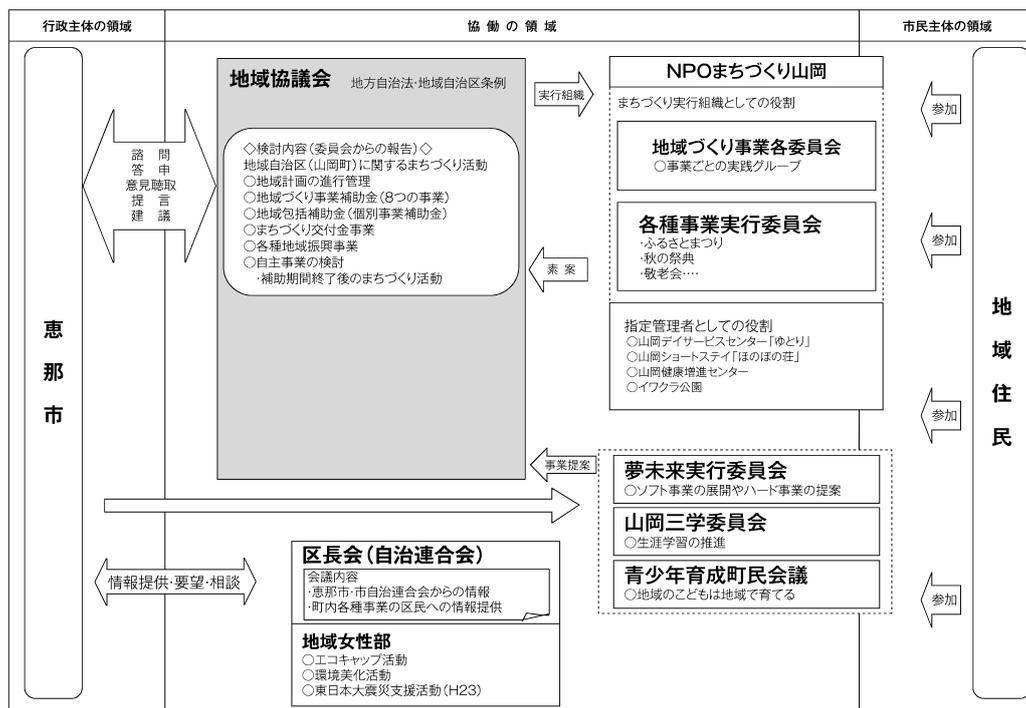


図3-10 まちづくり山岡と他のまちづくり団体・機関との関係

出所：まちづくり山岡資料。

このように、山岡地区では、地域協議会やまちづくり山岡、さらには多様なまちづくり団体が互いに関連をもちながら活動している。旧山岡町のまちづくりの維持、発展という意識が強く働いていることがうかがえる。

(5) 将来に向けての課題

以上のように、まちづくり山岡は、地域内の高齢者施設の指定管理者となり²⁵、山岡地区全体での行事やまちづくり活動の担い手となっている。さらに、最近では、施設での福祉サービスだけでなく、地域福祉活動との連携を進める動きも始まっている。山岡地区の福祉と地域活動を支える柱の一つとなっていることは言を俟たないであろう。

とはいえ、将来に向けての課題もある。ここでは、現在、まちづくり山岡が課題だととらえていることを、まとめておきたい。

第一は、地域活動の担い手、特に、区長の人材をどう確保していくかである。先述のように、まちづくり山岡と地域協議会という地域自治区の中心となる組織の基盤となっているのは、区長である。旧町時代からの行政サービスとまちづくりの蓄積を、地域に残していくために、区長を中心とした地域のまとまりの力が活用されたのである。しかし、従来からの地域のとりまとめに加え、地域協議会、まちづくり山岡の運営が加わり、区長の負担は重くなっている。さらに、最近では、60代前半の年齢で働いている人も増え、区長として活動できる時間的余裕を持つ人が少なくなってきた。現在の区長は、団塊の世代とも重なっているため、人数が比較的多いが、より若い世代は人数も少なく、将来的にはますます区長が出来る人を探すのは難しくなるとみられている。将来的には、区長の負担を減らしていくことも考える必要があるということである。

第二も人材に関連するが、若い世代、子育て世代とどのように関わり、地域活動への参加を進めるかも問われている。山岡地区でも人口減少が進んでおり、この問題への対策が求められている。まちづくり山岡では、現在、交流、定住環境づくり事業での取り組み²⁶が始まっている。また、イベントを通じて親子のふれあいができるように「親子ふれあい事業」なども行われている。地域を支える人材確保に向けて模索が続けられており、外部からの人の流入促進策と、実際に住んでいる人びとへの働きかけを同時に進めている。

第三は、福祉施設運営の継続である。地域の福祉施設を維持し、雇用の場を確保するという点では、現状の指定管理者としての事業は一定の成果をあげているといえる。しかし、山岡地区の施設も老朽化が進む中、改修コストの負担が今後問題となると予測されている。恵那市においても財政状況は厳しく、コスト削減や施設の統廃合も行われていることから、NPOの経営環境は厳しくなる可能性がある。また、運営体制の問題もある。中長期的な視野を必要とする施設経営と、地域のボランティアとして短期間で交代する区長が理事となってNPOの意思決定をする仕組みとの調整が今後は必要になる可能性があるからである。その意味では、事業全体を見直し、理事会を補佐する事務局体制の強化も求められる。

第四は、地域活動の焦点をどこに置くかである。事業規模から見れば、指定管理事業、とくに福祉施設の運営がまちづくり山岡の中心となっているが、それ以外にも、旧町以来の地区全体の行事、防犯・防災、交流・定住など、多岐にわたる事業を手がけている。施設運営以外の事業は、規模は小さいが、高齢化と人口減少が進む山岡地区の将来をどう構想するかと深く関わっている。そこでは、定型的な事業実施よりも、地域の状況に応じて事業を戦略的に変更することが必要になる。例えば、高齢化が進む中では、施設での介護体制を充実するだけでなく、地域での見守りや健康づくりを重視する必要があるとといったことである。将来を見据えた活動を進めるためには、活動の焦点を絞り、事業の大幅なスリム化を迫られる可能性もあるということである。

²⁵ 恵那市内でNPO法人が指定管理者となっているのは、まちづくり山岡のケースだけである。

²⁶ 2010年度は、空家調査が実施された。

そうした事態を想定するならば、まちづくり山岡はもとより、地域協議会、区長会も含めた「山岡地区の司令塔」とそこでの議論の積み重ねが改めて求められるであろう。

2. 6 17年続く支え合い活動―「ふれあいえな」

(1) 設立の経緯と活動内容

「地域福祉を考える会 ふれあいえな」（以下、ふれあいえな）は、恵那市全域を対象に、有償ボランティアで、生活支援のサービスを行っている団体である。ふれあいえなは17年前に、有志の退職教員たちと教え子などが中心となって設立された。当時、難病の母親をかかえ介護や生活支援を必要としていた元同僚などを支えるのがきっかけになり、住民同士での支え合い活動団体を始めたのがその出発点であった。ここでは、最初の利用者家族であり、現在は事務局長をしているAさんへのインタビューをもとに、住民による支え合い活動の状況と、支え合い活動を運営する側から見た地域自治組織との関わりを整理しておきたい。

1994年にスタートしたふれあいえなは、住民参加型福祉サービス組織として設立された。その趣意書には、「自分自身や家族の老後のことを考えたとき、身近に助け合える仲間があれば安心です。行政にのみ依存したり、誰かがしてくれるのを待つばかりではなく、私たち自らの手で、信頼できるグループをつくり、心のこもった行き届いた活動をする必要性を痛感します」と記され、住民自身が地域福祉活動に参加し、支え合うことの意義が明確に示されている。

ふれあいえなでは、非営利で会員相互の助け合いによるサービス提供を実施している。会員は、サービス利用を希望する利用会員、サービス提供を行う協力会員、資金面でふれあいえなを支える支援会員の3種である。利用会員と協力会員は、年間2500円の会費、支援会員は年間2000円の会費を納入する。利用会員と協力会員はあらかじめ会に登録し、利用会員の依頼に応じて、事務局が、実際のサービス提供者をマッチングする。今年度は、利用者として登録しているのは30人であるが、現在利用しているのは18人程度である。また、協力者として登録しているのは30人、実際に活動しているのは25人程度となっている。

利用会員に提供しているサービスは、掃除や食事作りなどの家事援助、身辺介助、外出支援である。サービスを利用できるのは月曜日から土曜日の午前9時から午後5時の時間帯である。利用料金は、1時間あたり650円である。ふれあいえなでは、事務局運営費として、サービス提供1時間あたり、利用会員から50円、協力会員から50円を徴収している。そのため、協力会員が受け取るのは、1時間あたり550円ということになる。協力会員の交通費は、バスや電車の場合は実費を、徒歩・自転車・車の場合は1キロにつき40円で計算した費用を、利用会員が別途支払う。利用料金等は月末締め切りで計算し、翌月に支払う。

ふれあいえなが、有償ボランティアというやり方をとっているのは、二つの理由がある。一つは、活動を継続するための経費を捻出する必要があることである。そして、もう一つは、利用する側にとっては、お金が介在する方が提供者に対して遠慮をする必要がなく、サービスを受けやすいということがある。

サービス提供以外にも、ふれあいえなでは、会員同士の交流を深めるための会報の発行、交流会、よりよい支援活動を行うための学習会、施設見学等を実施している。例えば、2010年度では、交流会として五平餅づくりや新春の交流会、学習としてヘルパー養成講座支援、施設見学、認知症支援に関する会議出席などを行った。

2010年度の決算によると、総収入は約390万円、うち、前年度繰り越しが約73万円、会費収入が29万円、活動収入が約280万円である。総支出は約315万円、うち、活動謝金約250万円、事務局費

約41万円、事務所家賃と通信・消耗品費約63万円となっている。

(2) 小さな活動であり続けること

ふれあいえなの利用者は、以前と比較すると減少しているという。ここ数年は、1ヶ月の総利用時間が300時間程度であったが、現在は、180時間程度になっている。利用者が施設に入り、在宅でのサービスが必要なくなったケースや、利用者が亡くなったケースなどが出てきているためである。今後もそうした傾向は続くと思われ、いずれは、組織を閉じることも視野に入れなければならないと考えられている。ただし、あくまでも現在の利用者の求めがある限りは応じ続け、最後まで出来る範囲での支えあいをする意向である。

このように、ふれあいえなは、17年間の活動の中で、事業の拡大を積極的に図るよりも、組織の規模は小さくても利用者のニーズに応じた行き届いた活動をすることを重視してきた。NPO法人になること、介護保険事業者になること、有償運送に参入することなど、いくつか転機になるような題材はあった。そのたびにふれあいえなでは、学習会を開いたり、情報収集を行ったりして判断材料を集めてきた。しかし、最終的には、会員によるサービス提供という当初からのやり方を続けてきた。法人化や規模の拡大によって、事務量が増えること、スタッフへの給料支払いなど金銭的なコストが増加すること、さらに、組織が拡大することで、逆に「簡単には組織をつぶせない」という有形無形の圧力を受けてしまうことを避けたかったからだという。きちんと利用者を支えるという観点からは、組織や事業規模の拡大は、メリットばかりではないととらえられている。

(3) 地域自治区との関わり一個人としての参加

Aさんは、ふれあいえなの活動以外にも、様々な市民活動に関わってきた。福祉についての活動はもちろんのこと、男女共同参画の分野でも活躍してきた。そうした経験を生かして、現在は、地元の長島地域自治区の地域協議会の委員であり、長島町まちづくり委員会（まちづくり実行組織）にも参加している。長島町まちづくり委員会では、実行組織設立当初にはなかった福祉部会が作られ、徐々に地域自治区での福祉的な取り組みも始まっている。ここでは、長島地域自治区の概要、自ら支えあい活動を運営してきたAさんにとっての地域自治区の位置づけなどを中心にまとめておきたい。

長島地域自治区は、市の中心部に位置しており、人口約1万人、高齢化率は23.6%である。地区内は中野、正家、永田、久須見、大洞南の5地区に分かれている。地域協議会委員は25名で、長島自治連合会長、5地区の代表、社協長島支部長、老人クラブ、農業関係団体、商工会議所など地域内の団体代表で14名、長島町まちづくり委員会会長1名、「識見を有する者」10名となっている。実行組織の長島町まちづくり委員会（以下、まちづくり委員会）には、環境部会、健康部会、安全推進部会、福祉部会、広報PR部会、地域おこし部会の6部会が設けられている。環境部会を除いて、各部会の部会長あるいは副部会長には、地域協議会の委員が就任している。

まちづくり委員会の各部会では、次のような事業を行っている。環境部会では、「蛍の街づくり」を進めており、小学校の協力を得て活動を行っている。健康部会では、「ウォーキングタウン長島」事業を実施しており、地域にある西行ゆかりの地をいかしたコース設定やガイドブックの作成、イベントなどを行っている。安全推進部会では、「地域の安全は地域で守ろう」事業として、防犯・防災パトロール、行政払い下げのロッカーを活用して災害用物資の備蓄を進めたり、災害避難用マップ作成などを実施している。広報PR部会では、広報紙の作成やホームページ作成を行って

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

いる。地域おこし部会は、「来て見ておさしま」事業として、見どころ紹介やPR事業を実施し、特産品開発も検討している。

福祉部会では、「支えあいの町長島」事業として、地域福祉のあり方や必要性を学ぶ講演会、子育て支援事業を進めている。子育て支援事業では、公民館の一室を使って、「お母さんのつどい場」を4年前から立ち上げている。年に6回開催され、30人程度が参加している。ここでは、ボランティアと共に、お菓子作りなどをしながら交流を図っている。

地域協議会は、地域の課題を見つける役割で、その課題の解決に沿って具体的な行動をするのが実行組織である。長島地区では、今年地域協議会の存在感を実感するケースがあった。

長島地区では、現在民営で学童保育が実施されている。民間の建物を借りて保育を実施しているが、建物の老朽化など設備面に不備あり、施設までの道路の安全性にも問題がある。また、学童保育利用の希望が増えており、施設面での問題は悪化している。さらに、待機児童も発生している。そのため、保護者や学童保育指導員は、別の場所への移転を求めている状況であった。そして、学童保育の環境改善を求める意見が、地域協議会に提案されたことがきっかけとなり、2011年には、市との地域懇談会で地域協議会委員からこの問題の改善を求める意見が出された。問題が地域協議会に伝わり、さらには地域協議会を通じて地域懇談会の場に提示されるという一連のプロセスによって、学童保育問題は長島地区全体に共有され、市への要望につながっている。ここでは、地域協議会が地域の課題を発見し、多くの関係者と課題を共有する場として機能している。

地域自治区という仕組みが導入されたのは、地域にとってよい面もあるとAさんはとらえている。自治連合会と地域協議会の違いがはっきりしなくて悩んでいる役員も多く存在するが、学童保育の事例などは、新しい展開ではないかと感じている。

Aさんにとって、ふれあいえなの活動と地域自治区での活動はそれぞれ別のものである。ふれあいえなの活動が地域自治区の導入によって影響を受けたり、逆にふれあいえなの活動が、地域自治区での取り組みに反映されたりしているわけではない。とはいえ、Aさん自身、年を取る中で、地域で暮らしていくにはいろいろな助けが必要だと改めて感じるようになっていく。それが地域自治区への関わりにつながっている。地域はそんなにたやすく動くわけではないと実感するが、まちづくりは大切だと考えている。

地域で暮らすことを考えれば、福祉サービスが在宅重視の仕組みになるのが望ましいが、公的サービスであらゆる支援ができるわけではない。コスト面から見てもそれは不可能である。そうになると、地域で暮らしていくためには、地域の中に支えあいの受け皿が必要であり、いわゆる「ご近所福祉」をどう作っていくかを考えざるを得ない。

一方で、福祉の問題は、見えにくいという側面を持っている。比較的小節介が出来る人は積極的に支援に乗り出すが、そうではない場合は、当事者がまず「助けてほしい」と声を上げ、「頼まれば支援する」のが一般的である。このような状況の下では、福祉が地域全体の課題になるのはなかなか難しい。ここに、高齢社会の中で、福祉の問題が多くの人にとって関係するテーマとなり、支えあいが必要であるにもかかわらず、課題としては容易に共有されないという構造がある。

これをよい方向に転換するためには、「まず近くの人どうしが、知り合いになることが大切」とAさんは考えている。地域自治区に関わり、まちづくり委員会の福祉部会にも関わっているのも、こうしたスタンスによるものである。地域の中に、福祉的な視点や取り組みをどう広げていくのか、それをどのような形で事業にしていくのかという点では、ふれあいえなと地域自治区の

二つの活動は共通点を持っているからである。

とはいえ、ふれあいえなと地域自治区のまちづくりには違いがある。ふれあいえなのような活動は、必要な人にサービスを提供して困りごとの解決を行う実践的な強みがあり、地域自治区のまちづくりには、地域の人が互いに知り合い、地域の課題を発見・共有していく、地域でのささえあいの基盤を広げていく強みがある。地域にとっては、両方のタイプの活動が根付くことが望ましい。Aさんのように、両方のタイプの活動を十分理解して地域に関わるケースは必ずしも多くない。しかし、地域活動にはタイプがあり、それぞれ強みが違うことをふまえたうえで、地域の現状から見てどのようなタイプの活動が求められているかを考えることが必要であろう。

2. 7 先進事例をどう広げるか

恵那市では地域自治区の導入と共に、まちづくり実行組織の設立とまちづくり事業への補助金制度が始まった。その後に策定された地域福祉計画では、小学校区を福祉の圏域と位置づけ、この単位での福祉活動の推進が掲げられた。市社協も、地域福祉活動計画で、高齢社会の課題に地域で対応できる体制をつくるべく、支部社協の支援を打ち出した。

現在は、福祉村活動など、地域自治区以前からの取り組みの蓄積があるところや、支部社協、民生委員・児童委員が積極的に住民の支え合いのしくみづくりに関わっている地域の中から、より具体的な支援が現われつつある段階である。また、合併前の地域でのサービスの蓄積を維持するために、実行組織が福祉施設の運営を手がけているケースもある。これらが、先進事例として他の地域に広がるのか、また、地域の中で受け入れられ、定着するのかを見極めるのはいましばらく時間がかかるであろう。

先進的な取り組みが生まれている一方で、地域活動や住民の意識は必ずしも十分に呼応していないのも事実である。まちづくり事業として実施されているものは非常に幅が広く、高齢者問題に対応する地域福祉活動とのずれが生じていることや、担い手不足や活動分野の偏りといった問題が存在するからである。地域のまちづくり活動の中に、福祉の取り組みをどう位置づけるのか、活動参加の負担をどう減らすのか、参加者をどう増やすのか。これらは、「住民をどう方向付けるか」という地域活動支援の課題といえるだろう。

3. 高浜市におけるまちづくり協議会制度と地域福祉の推進

3. 1 「福祉でまちづくり」への歩み

高浜市は、愛知県中部の西三河地方に位置している。人口約4万5千人の、比較的小規模な自治体である。人口は微増傾向にあり、高齢化率は17.0%である。かつては窯業が盛んであったが、現在は自動車を中心とする輸送機器関連産業が産業の中心である。財政状況も比較的安定している。

高浜市では、1989年から、森貞述氏が5期20年にわたって市長を務め、政治的にも安定していた。この時期に、高浜市では、市長のイニシアチブで、福祉施策を充実し、行政事務のアウトソーシングを中心とした行政改革を進めていった。2009年に森氏が引退後、新しい市長が誕生したが、市政の基本的な方向性は継承されている。

1990年のゴールドプラン（高齢者保健福祉推進十か年戦略）を出発点に、高浜市では、福祉へ

■ 第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

の本格的な取り組みが始まった。市では、1990年以降の福祉への取り組みを、三つの段階に分けて整理している。このプロセスをまとめたものが表3-6である。

第1段階は、「高齢者介護中心のまちづくり」（1990年度～2000年度）と総括されている。この時期には、将来の高齢社会を展望して、福祉の担い手となる人材育成に力が注がれてきた。県立高浜高校での福祉科設置や日本福祉大学高浜専門学校の誘致など、将来の人材育成への布石とした。1994年には、ヘルパー養成講座を開催した。同時に、福祉拠点であり、ワンストップサービスを提供する「いきいき広場」、特別養護老人ホーム、宅老所などの開設も進めていった。

高浜市では、「何でもタダ」ではなく「応分の負担」を住民に求める受益者負担の考え方を基本に据えた。これによって、福祉サービスに対する住民の権利意識を育てるとともに、地域での福祉的事業に関わる基盤が形成されてきた。地元飲食店による配食サービスや、市のヘルパー講座修了生の中から結成されたボランティアグループによる宅老所の運営は、その成果である。人材育成と住民の福祉意識の向上、施設面での整備が積極的に進められ、地域における福祉サービスの提供基盤の充実が図られた。

3. 高浜市におけるまちづくり協議会制度と地域福祉の推進

表3-6 高浜の「福祉でまちづくり」に向けたプロセス

段階	年月	実施内容	
第1段階	高齢者介護中心のまちづくり	平成2年	「ゴールドプラン」(高齢者保健福祉推進十か年戦略)スタート
		平成4年	ホームヘルパー養成研修スタート(社会福祉協議会主催)
		平成5年	特別養護老人ホーム「高浜安立荘」設立
		平成7年	県立高浜高校に福祉科設置
		平成8年4月	いきいき広場オープン(再開発ビル2F)
			日本福祉大学高浜専門学校を誘致(再開発ビル3F)
		平成11年8月	宅老所「じい&ばあ」「いっぷく」「あっぱ」オープン
		平成12年4月	介護保険制度スタート
		平成12年10月	地方分権一括法の施行 「高浜市高齢者権利擁護憲章」の制定 宅老所「こっちゃん」「悠遊たかとり」オープン ものづくり工房「あかおにどん」オープン
第2段階	地域福祉計画を通じた障がい者・子どもへの福祉の拡大	平成13年2月	高浜市地域福祉計画策定に着手
		7月	168人(ひろば)委員会の活動スタート
		10月	IT工房「くりっく」オープン
		平成14年7月	親子よろこびの広場「高浜いちごプラザ」オープン
		10月	碧海5市合併協議会の設置を否決
		11月	サロン「赤窯」オープン。全世代楽習館完成
		平成15年2月	構造改革プロジェクトチームを発足
		3月	高浜市地域福祉計画策定
		8月	みんなの居場所「ふれあい・だんらん」特区認定
		9月	居住福祉のまちづくり条例制定
		11月	地域内分権検討委員会を発足 「たかはま子ども市民憲章」の制定
		12月	障害者地域生活支援施設「みんなの家」完成
		平成17年3月	構造改革推進検討委員会報告書 高浜南部まちづくり協議会設立
		4月	「中高生サロン『バコハ』」の設置
		平成18年2月	高浜南部ふれあいプラザオープン
4月	カフェ&ベーカリー「ふるふる」オープン 障害者自立支援法の施行		
第3段階	住民自治による「福祉でまちづくり」への展開	平成19年3月	吉浜まちづくり協議会設立 在宅・長寿の我がまちづくりプラン策定 未来志向研究プロジェクト調査・研究
		10月	小規模多機能型居宅介護事業所(社会福祉協議会)開設
		平成20年3月	翼まちづくり協議会設立
		4月	まちづくり協議会特派員制度スタート
		8月	高取まちづくり協議会設立 第2次地域福祉計画策定着手
		平成21年5月	高浜まちづくり協議会設立
		8月	第2次地域福祉計画策定
		平成22年12月	自治基本条例の制定
平成23年4月	第6次高浜市総合計画の開始		

出所：『高浜市第2次地域福祉計画』(2009)に、高浜市資料のデータを加筆。

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

第2段階は、「地域福祉計画を通じた障がい者・子どもの福祉への拡大」（2001年度～2006年度）ととらえられている。高浜市では、2002年度に全国社会福祉協議会から地域福祉計画モデル地域として指定を受け、早い時期から地域福祉計画づくりに取り組んでいた。地域福祉計画策定をきっかけに、住民参加を促進するとともに、障害者や子どもへの福祉も含めて地域福祉を充実させるという方向性が打ち出されてきた。

第一次地域福祉計画の策定に際しては、住民組織として「168人（ひろば）委員会」が設置され、住民の参加が進められた。168（ひろば）人委員会には、7歳から85歳と幅広い年齢層からなる146人の住民が参加した。この委員会の特徴は、計画内容を議論するだけでなく、そこでのアイデアのいくつかをモデル事業とし、委員会の参加者が事業実現にも関わったという点である。168（ひろば）人委員会によって実現したものとしては、中学生・高校生の居場所である「バコハ」²⁷、障害者地域生活支援施設「みんなの家」などがある。168（ひろば）人委員会は、計画の立案だけでなく実施にも住民を関与させ、より実効性の高い地域福祉計画にする役割を果たしたといえる。

また、第1段階にスタートした、ボランティアグループによる宅老所の運営に見られる、「行政による施設整備」と「住民やボランティアによる管理運営」を組み合わせた福祉施設は、この時期にも増えていった。2000年に開設した「あかおにどん」、2001年オープンの「くりっく」、2002年の「サロン赤窯」はいずれも介護予防拠点施設であり、ボランティアが運営を担っていた。この3つの施設は、その後、運営ボランティアグループがNPO法人を設立し、市の指定管理者となって、施設運営を行っている。このように、施設の管理運営という面での住民の関与も増えてきた。

住民の参加を通じた福祉の拡大は、新たなルール作りにもつながっていった。2003年の「居住福祉のまちづくり条例」や、「たかはま子ども市民憲章」の制定などはその成果であった。

第2段階の時期は、その少し前から始まる地方分権改革が本格化した時期と重なっていた。高浜市もその動向を見据えて先手を打ってきた。高浜市でも、周辺の碧海5市（碧南市、刈谷市、安城市、知立市、高浜市）での合併構想が浮上したが、ある市の議会において、合併協議会の設置が否決され、いわゆる「自立」の道を選ぶことになった。これ以後、持続可能で自立した自治体運営を行うために、行政内部の改革にとどまらず、住民主体の地域経営を視野に入れた、市の「構造改革」に着手した。その一つの柱が自治体内分権の推進であった。この動きは、地域福祉にも影響を与えることになった。

第3段階は、「住民自治による『福祉でまちづくり』への展開」（2007年度～）と特徴付けられている。2005年に、市内で初めてのまちづくり協議会が港小学校区で誕生したが、その後、2009年度までに、5つのまちづくり協議会が市内の各小学校区に設立された。この地域内分権の仕組みを活用し、小学校区を範囲とした地域で、住民自治を基軸とした「福祉でまちづくり」を進めようというのが現在の地域福祉推進の方向性である。2009年に策定された第2次地域福祉計画では、市全域を第1層、小学校区を第2層、町内会を第3層と地域福祉圏域の重層化を図っている。第1次地域福祉計画では、市全体をひとつの地域福祉圏域とし、いきいき広場を拠点に地域福祉を推進してきたのに対し、第2次地域福祉計画は、全小学校区にまちづくり協議会が設立されたという自治体内分権の進展をふまえた圏域設定となっている。ここで、高浜市における自治体内分権の仕組みを概観しておきたい。

²⁷ バコハというネーミングは子どもたちによるもので、「バ」はバンド、「コ」はコンピューター、「ハ」はハウスを示している。

3. 2 高浜市における自治体内分権の進展

高浜市は、2002年秋に合併構想が白紙に戻されたことをきっかけに、自治体内分権に舵を切った。2004年から2005年にかけて、高浜市構造改革推進検討委員会が設置され、市の構造改革が議論された。その結果、「財政力の強化」、「住民力の強化」、「職員力の強化」を基本理念とし、持続可能な財政基盤の確立と新しい公共空間の形成を目指す方向が打ち出された²⁸。ここでの「住民力の強化」とは、「市民の自立を支援する組織の構築」、「地域における市民の自主的・自発的活動の推進」、「地域内分権を推進するための受け皿づくり」を目標としていた。まちづくり協議会は、この受け皿となるものであった。

2005年から2009年にかけて、高浜南部まちづくり協議会、吉浜まちづくり協議会、翼まちづくり協議会、高取まちづくり協議会、高浜まちづくり協議会が設立され、市内の5小学校区全てに組織が作られている。各まちづくり協議会の概要は、表3-7のとおりである。

まちづくり協議会は、「身近な地域の課題を話しあい、解決できるよう、地域の市民の意思を反映してまちづくりを行う」ために、小学校区の範囲に設立され、地域内の様々な団体や個人によって構成される組織である。地域の課題を議論し、解決に住民自らが取り組む機能を持つとともに、自らのまちづくりの目標、活動方針、内容等を定めた地域計画を策定することができる。この地域計画は、市の総合計画に反映される。設立されたまちづくり協議会は、市に登録され、市から様々な運営上の支援を受けることができる²⁹。2011年には、高浜市のまちづくりの最高規範となる自治基本条例が制定されたが、この条例は、「地域自治」に一章を割り、地域内分権の推進とまちづくり協議会、地域計画について記している。まちづくり協議会が市政にとって重要な位置を占めていることがうかがえる。

まちづくり協議会の組織構成は、消防団などの「テーマ型の団体」、婦人会やPTAなどの「世代別・性別の団体」、町内会などの「地域を基盤とする団体」の3つのタイプが参加した、プラットフォーム型になっている。様々なタイプの団体が参加することで、活動の継続性の確保や、町内会でカバーできない部分の補完が期待されている。

²⁸ この三つを具体化する方策として、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、の5つが掲げられた。

²⁹ 1つのエリアには、一つのまちづくり協議会だけが認められる。

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

表3-7 まちづくり協議会の設立・活動状況

	特定非営利活動法人 高浜南部まちづくり協議会	吉浜まちづくり協議会	翼まちづくり協議会	高取まちづくり協議会	高浜まちづくり協議会
小学校区	港小学校区	吉浜小学校区	翼小学校区	高取小学校区	高浜小学校区
人口 (H23.10.1)	6380人	12223人	9237人	7645人	10176人
世帯数 (同上)	2453世帯	4997世帯	3615世帯	2604世帯	3893世帯
設立年月日	平成17年3月21日	平成19年3月31日	平成20年3月29日	平成20年8月30日	平成21年5月30日
設立の経過	(地域内分権検討委員会) 平成15年11月～平成16年3月(※厚 労省未来志向研究プロジェクト) (同委員会再発足) 平成16年5月～平成17年3月	(設立準備委員会) 平成18年4月～平成19年3月	(勉強会) 平成18年10月～平成19年3月 (設立準備委員会) 平成19年4月～平成20年3月	(勉強会) 平成19年5月～8月 (設立準備委員会) 平成19年9月～平成20年8月	(勉強会) 平成20年1月～5月 (設立準備委員会) 平成20年5月～平成21年5月
設立趣旨 (キャッチフレーズ)	すべての住民が共に支えあい、ふれ あいのある心豊かな地域共生による まちづくり	誰もが住みやすく安心・安全で活気 のあるまちづくり	垣根のない思いやりのあるまちづく り	心ふれあう 安心・安全なまちづく り	豊かな絆を結び合う 愛着と誇りを 持てるまちづくり
会員数	(正会員) 89人 (協力会員) 個人: 11人 団体: 16団体 ----- (理事) 35人 (監事) 2人	(正会員) 101人 (協力会員) 個人: 115人 団体: 24団体 ----- (理事) 41人 (監事) 2人	(評議委員) 50人 (登録団体) 21団体 ----- (代表者) 15人 (監事) 2人	(正会員) 80人 (協力会員) 個人: 8人 団体: 1団体 ----- (理事) 51人 (うち代表理事等) 12人 (監事) 2人	(正会員) 94人 (協力会員) 団体: 4団体 個人: 1人 ----- (理事) 47人 (監事) 2人
拠点施設	南部ふれあいプラザ (J A あいち中央高浜南部支店跡) (所在) 二池町一丁目8番地5 (敷地面積) 754.64㎡ (床面積) 384.76㎡ ※土地・建物ともに市有	吉浜ふれあいプラザ (屋敷町町内会防災倉庫跡) (所在) 屋敷町二丁目3番地15 (敷地面積) 307.93㎡ (床面積) 347.37㎡ ※土地・建物ともに市有	翼ふれあいプラザ (J A あいち中央高浜中部支店跡1 階) (所在) 神明町二丁目18番地13 (床面積) 381.75㎡ ※土地・建物ともにJ A 所有	高取ふれあいプラザ (高取公民館2階まち協事務室) (所在) 向山町一丁目214番地4 (床面積) 42㎡ ※土地・建物ともに市有	高浜ふれあいプラザ (J A あいち中央高浜北部支店跡2 階) (所在) 青木町四丁目2番地16 (床面積) 161.74㎡ ※土地・建物ともに市有
平成23年度の 主な事業	①チャレンジの自立支援事業 (地域美化活動、支援勉強会、施設 等見学会、自立体制強化活動) ②介護予防事業 (高齢者健康体操、男のレシピ研究 会、認知症サポーター養成講座、 宅老所訪問交流会) ③子どもの健全育成事業 (子どもの居場所づくり、親向け各 講座、子ども向け各講座、季節特 別講座、親子ふれあい体験講座、 子どもの健全育成補助、ものづく りイベント) ④地域の防災・防犯事業 (個別防災訓練、総合防災訓練、防 犯パトロール、防犯灯管理、災害 時要援護者支援、町内会防災勉強 会、防災・防犯強化活動支援、一 軒一灯防犯灯開発) ⑤公共施設の管理等 (公園管理、ふれあい福祉農園、南 部公民館、図書館・体育館、南部 ふれあいプラザ施設管理、まち協 事業管理)	①子どもの健全育成事業 (あいさつ・声かけ、こども110番宅 訪問・通学路確認、子ども110番旗 設置、夏休みラジオ体操、七夕ま つり) ②高齢者の生きがい事業 (ウォーキング、こっこネット、認 知症対策、健康講演会、健康体操、 自然塾) ③伝統文化の発展事業 (菊1本でまちづくり、子ども菊人 形、細工人形製作技術継承) ④防犯対策事業 (防犯パト、青パト体験乗車、イベ ント時の交通整理、みんなで吉浜 をマールンジャー) ⑤防災対策事業 (避難所倉庫の資機材管理・拡充、 安否確認シート、救命処置訓練、 家具転倒防止対策講習会、防災訓 練) ⑥環境保全の推進事業 (道路清掃、公園・道路の美化、野 鳥観察会) ⑦ふれあいプラザ運営事業 (サロン、寺子屋、イベント広場、 作品展示、ふれあい、広報事業) ⑧よしはまるふれあいフェスタ (5周年記念イベント) ⑨公共施設の管理等 (吉浜ふれあいプラザ、安心・安全 ステーション、公園管理、運営管 理・広報)	①防犯パトロール事業 (青パト、徒歩パト) ②防犯マップ作成事業 (防犯マップ作成) ③防犯力・コミュニケーション向上 事業 (防犯のほりの設置、子ども110番の ぼり旗設置、コミュニケーション づくりのための親子教室、児童・ 園児の交通安全指導と防犯読み聞 かせ教室、自転車の安全な乗り方 と整備教室) ④防犯活動啓発事業 (セルフディフェンス講座) ⑤防災訓練推進事業 (避難所開設・運営訓練、起震体験 訓練、AED訓練、個別防災訓練) ⑥まち協ホームページ管理事業 (まち協ホームページのデータ管 理・更新) ⑦翼まち協運動会事業 (防災・防犯に関する機材利用の防 災運動会) ⑧公共施設の管理等 (翼ふれあいプラザ管理)	①防犯事業 (青パト、徒歩パト、緊急パト、散 歩パト、青パト講習会) ②防災事業 (防災講演会、防災訓練) ③あいさつ・声かけ事業 (あいさつ・声かけ実践、ふれあい 交流) ④まちなか美化事業 (ごみ分別収集指導、不法投棄防止 等、まち発見ウォーキング、ガー デニング) ⑤稗田川「花と緑ふれあい公園」事 業 (稗田川周辺の「花と緑ふれあい公 園」づくり) ⑥お知らせ事業 (広報誌「いなほ」の発行)	①絆深め合い事業 (“高浜っ子”応援) ②地域の「茶の間」運営事業 (プラザふれあい教室、スマイルあ いさつ) ③クリーン・グリーン事業 (子どもとともに資源回収、まちを 花できれいにしよう) ④大山魅力アップ事業 (大山緑地“素敵”事業、桜まつり) ⑤わがまち自慢事業 (鬼みちを知らまい良くしよまい事 業、わがまちお宝はっくつ) ⑥あんきなまちづくり事業 (防災力向上事業、防犯パト、まち を明るくしよう事業) ⑦お知らせ事業 (広報誌「きずな」の発行) ⑧公共施設の管理等 (高浜ふれあいプラザ)

出所：高浜市資料。

3. 高浜市におけるまちづくり協議会制度と地域福祉の推進

高浜市では、時間をかけてまちづくり協議会の設立を進めてきた。まちづくり協議会は、いずれも1年以上の準備期間を経て設立に至っている。住民と行政が、勉強会や設立準備委員会を通じて議論を重ね、その上で設立の決定を行うというプロセスを踏んでいるからである。そして、行政職員が、立ち上げの段階からまちづくり協議会に関与している。市内全域ではほぼ一斉に地域自治組織が設立されるケースが多い中、高浜市はあえてその方法はとらなかった。市では、職員が地域と関わりながらまちづくり協議会を設立するプロセスを重視していたため、担当職員の数が限られている中での全地域一斉の組織立ち上げは回避されたのである。このように、高浜市では、行政がきめ細かくまちづくり協議会に関与する姿勢を取っている。

市は、2005年に設置した「高浜市まちづくりパートナーズ基金」の資金を使って、まちづくり協議会に対して、2種類の交付金を出している³⁰。一つは、「市民予算枠事業交付金（地域内分権推進型）」である。これは、まちづくり協議会またはその構成団体が、地域で実施する事業を企画して小学校区ごとにとりまとめ、市長への提案を経て交付されるものである。2010年度の実績は、3373万円である。交付金には、まちづくり協議会の活動を保障する部分と、地域ごとの事業内容に応じて交付される部分とに分かれている。前者の活動保障部分については、事務局立ち上げの費用として、設立より5年間一律に50万円交付される「設立奨励費」、まちづくり協議会に対して一律に各地区50万円交付される「継続活動費（均等割）」、世帯数に応じて各地区の交付額が決まる「継続活動費（世帯割）」の3種類で構成されている。後者の地域ごとの事業内容による加算が、「自主事業加算額」である。市では、「市民予算枠事業交付金（地域内分権推進型）」については、地域の課題解決と事業を応援する趣旨の資金ととらえており、基本的には、毎年度、事業に必要な交付金を渡す考え方をとっている³¹。

もう一つの交付金は、「地域内分権推進事業交付金」である。これは、もともと市が実施していた事業のうち、地域で取り組んだほうがよりよいサービスにつながるものについて、地域に権限と財源を移すというものである。通称で「移譲事業」とも呼ばれている。対象となるのは、まちづくり協議会のみであり、2010年度の実績は、1220万円である。どのような事業を移譲するかは、あらかじめ市が業務棚卸しなどを通じて候補を出しておく。地域は、そのリストから自分たちで担える業務を選択して、移譲を受ける（表3—8参照）。その際は、具体的にどの程度の業務を移譲するかを、職員とまちづくり協議会の議論を通じて最終的に決定する。移譲候補となっている事業は、青パトによる防犯パトロール事業、総合防災訓練事業、防犯灯管理事業などである。交付金額は、原則、業者等へ出していた委託料と同額で算定される。また、この交付金は、事業の移譲であり、年度末の精算はない。それゆえ、交付金額以下で事業を実施し、資金に余裕ができたときは、その資金を地域の別の事業に回すことが可能となり、地域にとってのインセンティブとなっている。

³⁰ 高浜市まちづくりパートナーズ基金は、一般会計からの資金と、指定寄付を合わせて基金としている。そこから、①NPO法人の設立支援に関する事業、②市民公益活動の支援に関する事業、③市民予算枠事業、④協働事業に係る施設、設備等の整備の推進に関する事業、⑤地域内分権の推進に関する事業の5種類の事業を実施する。市からの積み立て額は、2010年度までは、個人市民税の当初予算の1%の額であったが、2011年度から、現市長のローカル・マニフェストにより、5%に増額された（ただし、積み立てにあたっては、子ども医療費無料化に要する経費を除いた金額となる）。

³¹ 活動保障部分については、繰り越しが可能であるが、自主事業加算額については繰り越しはできない。

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

表3-8 地域内分権推進事業（通称：移譲事業）平成24年度実施事業

事業名	南部	吉浜	翼	高取	高浜
1. 青パトによる防犯パトロール事業	○	○	○	○	○
2. 総合防災訓練事業	○	○		○	○
3. 防犯灯管理事業	○				
4. 防災倉庫管理事業	○	○			
5. 公園管理事業	○	○			
6. 健康体操事業	○	○	○		○
7. 男のレシピ研究会事業	○	○			
8. 認知症サポーター養成事業	○				
9. 安心・安全拠点管理事業		○			

出所：高浜市資料。

高浜市の自治体内分権においては、行政のプログラムと地域の状況とのすりあわせを、職員がきめ細かく行っている。小さな自治体であるため、市職員と住民との距離が比較的近いという条件はあるが、それとともに、行政側も住民への情報の出し方などに工夫をしている。住民に必要な情報を、わかりやすく伝え、住民自身に気づきや達成感を持ってもらえるように心がけているという。高浜市では、まちづくり協議会を所管している地域政策グループの職員がそれぞれ担当の地域を持っているが、それに加えて、2008年度から新たに「まちづくり協議会特派員制度」を設け、全庁的にまちづくり協議会への職員の関与を進め、縦割りではなく、「ヨコ割り」で対応する体制をつくっている。

「まちづくり協議会特派員制度」は、高浜南部まちづくり協議会の提案から生まれた制度である。管理職であるチーフ1名を含む4名で1つのチームを編成し、1つの小学校区を担当する。各チームは、まちづくり協議会の会合への出席や、活動のサポートを行う。メンバーは庁内公募で決定する。特派員は、①担当地域における「御用聞き」としてまちづくり協議会と地域をつなぐ、②総合相談役としての対応、③地域課題や住民意見を把握し、計画・施策へ反映、④地域内分権推進事業交付金・市民予算枠事業交付金案の見積・調整、⑤まちづくり協議会が視察に出かける際の対応、という役割を持っている。市では、地域と行政をつなぐという面だけでなく、職員力の強化の観点からも、まちづくり協議会特派員制度を重視している。

3.3 「地域の福祉力」と「福祉の地域力」のためのインフラづくり

3.3.1 第2次地域福祉計画

第2次地域福祉計画では、「つながり、支えあい、安心のしくみづくり」という基本理念が掲げられている。住民参加による計画策定を重視した第1次計画の「みんなで作ろう、心のひろば、支えあいのひろば」という理念と比較すれば、支えあいという形での住民参加に焦点が当てられている。

第2次地域福祉計画の推進目標としては、まず、「身近な生活課題への対応」があげられている。

3. 高浜市におけるまちづくり協議会制度と地域福祉の推進

公的サービスではカバーできないきめ細かな生活上のニーズへの対応や、複合的な課題を抱えた人々に、適切なサービスを組み合わせる対応することが、ここでは求められている。そうしたフォーマルとインフォーマルの組み合わせ、複数のサービスの組み合わせをどのように実現するかが課題だととらえられている。

第二の推進目標は、「地域福祉が進むための環境づくり」である。第一の目標で掲げた、様々なサービスの組み合わせを実現するためには、公的サービスの充実とともに、行政によるつながりの形成や、地域におけるさまざまな社会資源の間で人やサービスが協働する仕組みを整備することが求められる。公民の連携を前提としながらも、様々な主体を媒介し、連携させる存在としての行政の責任が指摘されている。

そのうえで、具体的な環境づくりとして、地域福祉計画では、①地域福祉と社会福祉の制度的な取り組みの連携、②まちづくり協議会における地域福祉の展開、③地域の福祉力と福祉の地域力との連携、④計画策定と進行管理の循環、の4つをあげている。このうち、②ではまちづくり協議会が地域福祉推進の単位となること、そして、③では住民のさらなる地域福祉への参加＝『地域の福祉力』の発展」がその内容である。自治体内分権の制度を基盤にして、住民の地域福祉活動への参加を促進しようという構想である。

一方で、「福祉の地域力」すなわち、福祉領域の専門家や行政職員による地域への働きかけのベクトル（平野2008）を伸ばしていくことも、第2次地域福祉計画の柱となっている。住民を地域福祉に巻き込むための、専門家や行政職員の「媒介力」ともいべきものの構築が、課題となっているのである。

「地域の福祉力の向上」と「福祉の地域力の向上」とは、高浜市の地域福祉のあり方を、トップダウン型から急速に転換させようとするものと理解することができる。3. 1で示したように、高浜市の地域福祉施策は、首長のイニシアチブによるトップダウン型で始まった。第2段階においては、徐々にトップダウン型からボトムアップ型への転換が図られつつあったが、ここでの住民参加は、168（ひろば）人委員会に見られるように、有志によるプロジェクトの実現に力点が置かれたものであった。これに対して、第3段階は、より広範な住民を、福祉を含めた幅広いまちづくり活動へと参加させ、生活上のニーズに対応することが目標となっている。そのことは、住民による取り組みを量的にも質的にも拡大する形での、これまで以上のボトムアップの追求を意味している。

そのためには、より多くの人材を掘り起こし、まちづくり協議会の中に福祉的な視点を埋め込むための支援機能、支援体制が構築されていることが必要である。別言すれば、地域社会の中にある集団やその活動に対する中間支援の拡充ということである。まちづくり協議会の設立や、その後の活動については、地域担当職員による支援があることは紹介したが、それは、地域福祉の推進が第一の目的となっているわけではない。地域福祉の推進に向けた支援体制は、十分整備されているとはいえない状況にある。

その背景には、高浜市の社会福祉協議会（以下、市社協）が、地域と関わりながら地域福祉を推進するノウハウを蓄積することが、一つの課題になっている現状があるからである。まず、市社協は、1989年と比較的遅い時期に法人化されたため、そもそもプロパーの人員が少なく、豊富な経験を持った職員が組織内にあまりいなかった。そして、市社協の事業内容は、市からの受託や、介護保険事業が大きな柱となっており、地域福祉活動推進に注力しにくい状況である。高浜市では、民間の福祉事業者の参入があまり進んでいないこともあり、市内の福祉事業を支えているのは市社協である。今後も、障害者就労支援や保育園、託児所など、さらに市からの受託事業

■ 第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

が増えることが予測されている。第1次地域福祉計画でも指摘された、「受託型社協」、「事業型社協」という市社協の特徴は、しばらくは変化しないと考えられる。そうした中で、市社協と地域の関わりを深めるべく実施されたのが、安心生活創造事業である。

3.3.2 安心生活創造事業

高浜市では、2009年度から「安心生活応援プラン」として安心生活創造事業に取り組んだ。「安心生活応援プラン」は、第2次地域福祉計画での重点事業としても位置づけられている。この事業では、①日常生活による困りごと調査（ニーズ調査）及びデータベース化を進める「ひろう」、②コミュニティソーシャルワーカーが中心となってサービスの調整を行う「つなぐ」、③地域と専門職が一体となって、継続的な支援を検討したり、地域での支えあいの人材育成と確保を進めたりする「ささえる・まもる」、④既存のサービス及び見守り体制では、支援しきれないケースへの対応を行う「つくる」の4つが事業の柱として掲げられた。

「ひろう」については、民生委員・児童委員の協力で毎年実施してきた、ひとり暮らし高齢者台帳作成のための訪問調査に併せ、個別の聞き取り調査を行い、より詳細なニーズ調査を実施した。そして、ここで集められた情報を、日本福祉大学の協力を得てデータベースにした。このデータを市社協職員や、地域包括支援センターの職員が活用する予定にしている。この要援護者情報は、民生委員・児童委員や、生活支援サポーターの自宅とともに地図上に記し、支援を必要とする人の状況を把握しやすくしている。

「つなぐ」については、コミュニティソーシャルワーカー（以下、CSW）と、地区担当制の導入に取り組んでいる。前者については、地域福祉の基盤づくりを進めるため、地域のニーズをひろい、適切なサービスへつなぐなどの調整役を担う、コミュニティソーシャルワーカーの配置を進めている。現在、CSWは2人であるが、将来的には、5つの小学校区全てに配置する構想である。また、社協職員の小学校区ごとの地区担当制も導入された。地区を担当する職員には地域包括支援センターの専門職も含まれており、地域包括支援センターとの連携も考慮している。こうして、市社協と地域とを「つなぐ」ための体制整備が進められている。

また、市レベルでの情報共有の場として、「(仮称)地域連携会議」が設けられている。この会議は、CSWが主催し、行政関係部署、地域包括支援センター、市社協、日本福祉大学事業室などの関係者が集まり、週1回の頻度で開催されている。ここでは、調査で得られた情報などをもとに、事例に関する情報共有や、支援の方策等についての検討が行われている。ここでの検討に基づいた各関係者の対応は、先のデータベースに入力して共有する。

ニーズを抱えた人を身近な地域で支援するのが、「ささえる・まもる」である。ここで、市社協が設置しようとしているのが、小学校区単位での「小地域ネットワーク会議」である。この会議は、地域連携会議で、身近な地域の関係者による支援が必要と判断されたケースについて開催される。参加者は、民生委員・児童委員、まちづくり協議会、町内会、生活支援サポーター、行政関係部署、地域包括支援センター、市社協などで、CSWが会議を主催する。現在、高浜南部地区と吉浜地区について、小地域ネットワーク会議開催に向けた動きが進んでいる。二つの地区では、まちづくり協議会設立の時期に、当時の市社協職員が個人的に関わっており、地域での福祉活動にも比較的関心が高かったことが基盤になっている。

「ささえる・まもる」のもう一つの取り組みは、生活支援サポーターの養成である。高浜市では、これまでシルバー人材センターに「見守り推進員」の業務を委託していたが、この事業を再編し、2010年度から、養成講座を受講した市民に生活支援サポーターになってもらう仕組みを開

3. 高浜市におけるまちづくり協議会制度と地域福祉の推進

始した。2011年度に2回養成講座が開かれ、現在、37名がサポーターとして登録している。市社協では、生活支援サポーターが、将来的には生活支援員としてステップアップし、より高度な支援ができるようになってくれるとよいと考えている³²。

4つめの柱が「つくる」であるが、これについては、生協や地元スーパー等との意見交換会などを実施し、買い物支援に関する情報収集を行った。現在のところ、ここから新しい仕組みが生まれているわけではないが、市社協では、買い物支援についての問い合わせがあった場合には、情報提供を行うことにしている。

以上のように、安心生活応援プランでは、地域の情報を集めて、関係者の中でのケース検討を進めるところから取り組みが始まり、成果をあげ始めている。支援者の人材養成も含めた個別ケースに対応する体制づくりと、地域にアプローチするための体制づくりの二つのうち、前者を手がかりに、地域との関わりを深めようとしていることがうかがえる。

次に、福祉的な視点を組み込みながら、地域の事業を計画、実行している、高浜南部まちづくり協議会の活動を紹介する。

3. 4 高浜南部まちづくり協議会の実践

高浜南部まちづくり協議会は、港小学校区をエリアとして活動している。この地域は、高浜市の南部にあり、人口約6400人、約2450世帯である。高浜市は古くから瓦を地場産業としていたが、高浜南部地区は特に瓦製造業者が集まっている。ただし、近年では、瓦産業自体が縮小しており、この地域でも、廃業する業者が出てきている。瓦製造をやめた跡地は、宅地として開発され、人口は少しずつ増加している。

この地域は、自治体内分権のモデル地区として、市内の他の地域にさきがけて、2003年秋から、地域内分権検討委員会が設けられた。地域内分権検討委員会は、町内会、キッズクラブ、おやじの会、婦人会などの代表によって構成され、この組織を母体に、5つの事業を実施する実証実験が行われた³³。翌2004年5月、地域内分権検討委員会が再結成され、2005年3月に、正式に高浜南部まちづくり協議会が設立され、同年11月には、法人格を取得し、特定非営利活動法人となった。高浜南部まちづくり協議会は、地域内の高浜南部ふれあいプラザを拠点に活動を行っている。

高浜南部地区では、当初、「まちづくりって何をするのか?」というところから議論が出発した。町内会など地域の各種団体が集まって議論をするうちに、それぞれの団体が抱えている問題や、地域の課題が見えてくるようになった。何でも市に任せておけばよいのではなく、自分たちでまちづくりを実践していく必要があるという意識が徐々に共有されるようになっていった。

それとともに、地域に対する冷静な目が育っていった。高浜南部地区は、市内中心部のような古くからの伝統文化を誇る土地柄でもなく、公共施設や資産も他の地域より特別に高水準な新しいものがあるわけでもないという。一方で、地場産業の縮小と宅地開発の拡大が進み、外国人住民も増えるという変化が進んでいる。これらを踏まえれば、結局のところ、「人の住むまち」としてどう良くしていくかが、まちづくりの核にならざるを得ないという認識が生まれてきたのである。

³² 高浜市では、県からの委託事業である権利擁護事業の枠を利用して、認知症高齢者等判断能力が不十分な人が、自立した地域生活を送れるように、生活支援員を派遣して福祉サービスの利用援助等を行う、生活支援員派遣事業を実施してきた。生活支援員になるためには、資格取得のために有料の講座を受ける必要がある。

³³ 委員会が実施した事業は、コミュニティ創出事業、学校週5日制対策事業、市民意見収集事業、地域防災事業、健康増進事業の5つであった。この事業に対しては、厚生労働省の補助金を活用している。

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

そして、2年近くの議論の後に、「議論ばかり続けているのではなく、まあ、やってみよう」という声上がり、それが、組織設立の大きなきっかけになったという。

「まあ、やってみよう」というのは、高浜南部地区の地域活動の基本的な精神となっている。活動を実際にやってみることで成果が見え、それによって参加者がやりがいを感じ、次の段階へのきっかけになる。また、大きなことをいきなり実行するのではなく、実現できそうな規模での活動、成功しそうな地域での実践など、まず、「小さなこと」をやってみることで、成果を住民に見えやすくしたり、軌道修正を図ったりもできる。地域活動は、小さなこと、小さな成果の積み重ねが重要であり、大きなイベントを一つやるよりも、小さなことをいくつも実行する方が、意味があるととらえられている。

高浜南部まちづくり協議会の組織構成は図3-11に示したとおりである。理事会は、35名で構成され、地域内の様々な団体の長がメンバーとなっている。理事会のもとには、地域活動のテーマごとに、活動グループが作られている。現在、チャレンジド支援グループ、生きがいグループ、子どもグループ、公園管理グループ、防災・防犯グループ、ふれあい福祉農園グループ、南部公民館グループがある。この活動グループに、地域の協力団体が参加し、実際の活動を担っている。協力団体には、町内会、婦人会、小学校PTA、こども会、老人会などが加わっている。活動グループには複数の団体が参加しており、グループ内で連携を取りながら事業を実施する。また、それぞれの団体は、複数の活動グループに関わっている。活動グループというテーマ別の場があることで地域内の団体が、ヨコにつながりやすくなっている。

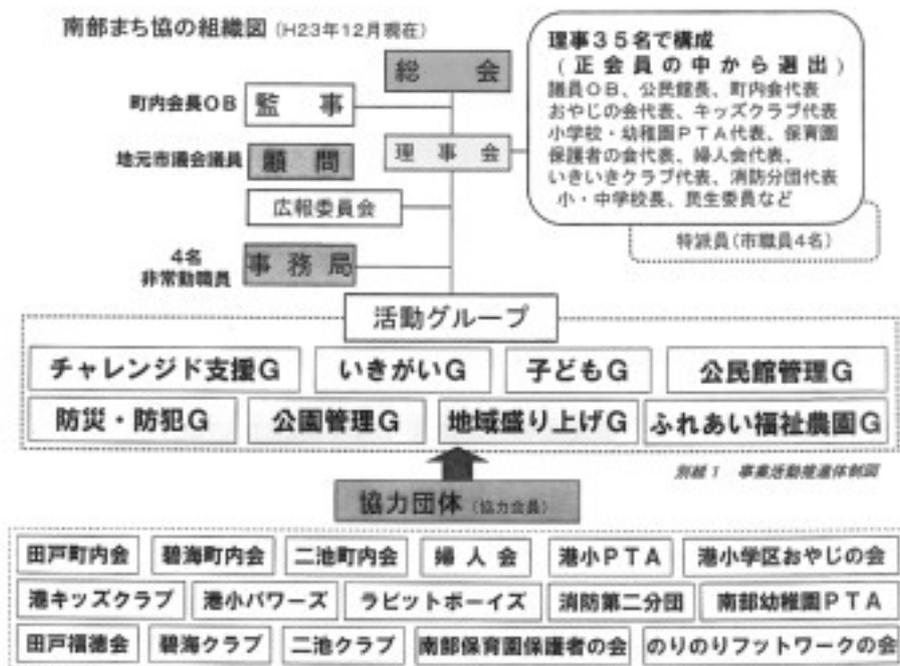


図3-11 高浜南部まちづくり協議会組織図³⁴

出所：高浜南部まちづくり協議会資料。

団体が連携する際には、理事会と事務局が大きな役割を果たしている。理事会では、団体間での情報交換、課題の共有、協力の下地づくりが行われている。各団体は、一団体の力で出来ない

³⁴ 図では、8つのグループが記されているが、原稿確認の段階では7つということであった。

3. 高浜市におけるまちづくり協議会制度と地域福祉の推進

ことや、協力を求めたいことを、理事会を通じてまちづくり協議会に持ち込んでいる。一方、事務局は、日程の調整や情報伝達などを通じて、団体間の連携を進めている。

こうした積み重ねによって、以前よりも地域内の協力がスムーズになったという。例えば、公園の清掃については、日程を告知すれば、自発的に参加者が集まるようになったり、町内会単位でのイベントの際には、団体どうしで直接話しあって、地域全体で人を出したり、道具の貸し借りをすることも増えた。まちづくり協議会が実施したアンケート調査でも、地域の活動が定着してきているという結果が出ている。これまでのような、それぞれの団体の枠の中だけで地域活動をとらえるのではなく、団体の活動が地区全体でつながっているという認識が広がっている。

表3-9は、2011年度の高浜南部まちづくり協議会の主な事業をまとめたものであるが、ここに示されるように、まちづくり協議会は、数多くの事業を手がけている。「チャレンジの自立支援」や、「介護予防事業」のような福祉関連の取り組み、「子どもの健全育成事業」、「防災・防犯事業」、そして「公共施設の管理事業」も行っている。

まちづくり協議会では、地域内の公共施設管理を積極的に受託し、地域の交流の場づくりをしている。例えば、まちづくり協議会は、高浜市南部ふれあいプラザの施設管理を行い、ここを拠点に活動を行っている。1階では、チャレンジがパン工房兼喫茶店を開いている。2階にはまちづくり協議会の事務局が置かれるとともに、キッチンスペース、談話室、コミュニティスペースが備えられ、地域の人々が簡単に利用できるようになってきている。まちづくり協議会では、このスペースを使って、親子で参加できる企画や、男の料理教室、高齢者健康体操などを開催している。まちづくり協議会は、ふれあいプラザが、住民同士の交流や子ども達の遊び場になっていること、特に、これからの地域活動の鍵になる子どもや女性が気軽に立ち寄れる場になっていることを重視している。

高浜南部まちづくり協議会の取り組みの大きな特徴は、「チャレンジの自立支援」、や「介護予防事業」が事業項目に掲げられていることである。表3-7に見るように、市内では他に、吉浜まちづくり協議会で「高齢者の生きがい事業」が行われているが、あとの3つのまちづくり協議会では、福祉的な事業項目は掲げられていない。高浜南部まちづくり協議会が、福祉に高い関心を持っていることがうかがえる。

表3-9 2011年度高浜南部まちづくり協議会の主な事業

事業名	項目
①チャレンジの自立支援事業	地域美化活動、支援勉強会、施設等見学会、自立体制強化活動
②介護予防事業	高齢者健康体操、男のレシピ研究会、認知症サポーター養成講座、宅老所訪問交流会
③子どもの健全育成事業	子どもの居場所作り、親向け各講座、子ども向け各講座、季節特別講座、親子ふれあい体験講座、子どもの健全育成補助、ものづくりイベント
④地域の防災・防犯事業	個別防災訓練、総合防災訓練、防犯パトロール、防犯灯管理、災害時要援護者支援、町内会防災勉強会、防災・防犯強化活動支援、一軒一灯防犯灯開発
⑤公共施設の管理等	公園管理、ふれあい福祉農園、南部公民館、図書館・体育館、南部ふれあいプラザ施設管理、まち協事業管理

出所：高浜市資料。

注：斜体は、市からの移譲事業。

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

高浜南部地区におけるチャレンジド支援は、チャレンジド支援グループが中心となって進められている。活動を主導しているのは、チャレンジドを持つ親たちが集まった任意団体である「のりのりフットワークの会」と町内会である。まちづくり協議会は、その設立趣旨で「高齢者、チャレンジド、子どもたちを始め、すべての住民がともに支えあい、ふれあいのある心豊かな地域共生によるまちづくりの推進を目指し」と記しているように、当初から一貫して、事業計画にチャレンジドの支援を盛り込んでいる。「のりのりネットワークの会」は、高浜南部まちづくり協議会の協力団体になっており、文字どおり、チャレンジドは地域と連携して、まちづくりの一角を担っている。

その出発点は、第1次地域福祉計画の策定であった。168（ひろば）人委員会に、障害を持つ子どもたちの地域の居場所を作りたいと考えていたチャレンジドの親が何人か参加した。168（ひろば）人委員会の活動を通じて、親たちは、障害者や障害児の現状を訴えるとともに、行政や市社協とのつながりを形成していった。ちょうど同じ時期に、高浜南部地区でのまちづくり協議会設立に向けた動きが進んでいた。ふれあいプラザ内にチャレンジドの働く店舗を作り、拠点にしたいという親たちの希望を、市社協の職員が仲介役となって、高浜南部地区に伝えた。当初は、店を開いても成功しないと反対されたが、これをきっかけに、資金計画を示し、喫茶店とパン工房の併設で経営を安定させるなどの提案を行い、地域との関係を深めていった。2004年10月には、店舗の開設について地域からの了承が得られ、翌11月に、親たちが「のりのりネットワークの会」を設立した。こうして、2005年4月に「のりのりネットワークの会」が運営する「ふるふる」がオープンした（日本福祉大学地域ケア研究推進センター2008）³⁵。

現在、まちづくり協議会では、「チャレンジドの自立支援事業」として次のような活動を行っている。「地域美化活動」は、高浜南部ふれあいプラザ周辺の美化活動に取り組む活動である。「支援勉強会」は、チャレンジド支援力強化のために、講師の指導などを受けて支援スキル向上を図る活動、「施設等見学会」は、支援強化のために他の施設、作業、製品などの見学を実施することである。そして、「自立体制強化活動」は、「ふるふる」の運営、グループホームなど施設の体制や運営を研究し、自立力と支援力を高める活動である。地域としてチャレンジドを支えようとする姿勢がうかがえる。「のりのりネットワーク」は、2010年にNPO法人格を取得し、自立体制強化活動の成果が少しずつ見え始めている。

「介護予防に関する事業」は、いきがいグループが取り組んでいる。活動の中心となっているのは、いきいきクラブ（老人会）である。「高齢者健康体操」は、月8回のペースで開催され、活動が定着している。「男のレシピ研究会」は、地域イベントに提供するなど広がりを見せている。「認知症サポーター養成講座」は、講座を中心に活動を継続し、「宅老所訪問交流会」では、毎月宅老所訪問を実施している。

こうした直接的に福祉に関わる事業はもちろん、それ以外の活動においても、福祉との結びつきが生まれている。「何でもいろんなグループ、町内会など各種団体とのコラボレーションを考え、アプローチし、一石二鳥、一石三鳥になるような企画を考える、これが私達まち協の仕事です。」（高浜南部まちづくり協議会資料）という言葉が示すように、地域の活動に多くの人が参加できるように工夫し、いろいろな角度から活動の意義づけを行う実践が積み重ねられている。ここでは、防災防犯グループの活動からの広がりを紹介しておきたい。

まちづくり協議会の防災防犯グループの活動には、各町内での非常食の備蓄推奨があるが、高

³⁵ ただし、このとき仲介役となった市社協職員が退職し、その後は市社協とのつながりはやや薄れたという。

3. 高浜市におけるまちづくり協議会制度と地域福祉の推進

浜南部地区では、品目の一つにパンの缶詰を採用している。現在は、仕入れたパンの缶詰にチャレンジドが町名などを入れたラベルを貼り、そのラベル付きの缶詰入りパンを各町内会が予算を組んで購入している。この取り組みは、今のところ高浜南部地区だけにとどまっているが、チャレンジドに就労の機会を提供する一つの方法になりうるものであり、福祉の一環ととらえられている。

また、防災防犯グループのメンバーが、まちづくり協議会の理事会や、子どもグループの行事、町内会の防災学習会などの機会をとらえて、材料をビニール袋に入れてゆでて作る「ういろう」の紹介、試食を行った。この「ういろう」が好評であったため、さらに介護施設でも試食をしてもらったということがあった。これらの一連の取り組みは、防災防犯グループのメンバーの練習になるとともに、試食した人にとっても非常食や、お手軽料理教室が体験できる。さらに、施設訪問の際にも活用できるので、福祉的な活動と結びつけることができた。表3-10に示したように、同様のケースは他にもある。

まちづくり協議会の事業と地域福祉とのつながりが、様々な形で生まれているのは、一つは、防災防犯グループの例に見られるように、住民自身が、自分たちがやっている活動の意義づけをしていることにある。

もう一つは、支援の内容を具体的にイメージし、敷居が高いと思われがちな福祉的な取り組みへの参加をしやすくしていることである。障害者支援を例にすると、障害者に必要な支援を障害の程度別にリストアップし、障害の程度別に直接支援か間接支援かなどに分けて具体化していく。その上で、「重度障害の直接支援は出来ないが、家族の支援なら出来る」というように、整理する。これによって、できることと出来ないことを区別し、地域住民に可能な支援をはっきりさせている。

高浜南部まちづくり協議会には、いわゆる「福祉部会」は設けられていない。だが、福祉というキーワードを通じた、地域活動の再評価とブラッシュアップを常に進めるという姿勢で事業の企画と実施をしているのである。

表3-10 高浜南部まちづくり協議会の事業活動と地域福祉とのつながり

事業活動	実施内容	結果	福祉へのつながり
地域防災	・幼児や高齢者に合わない備蓄非常食の対策が必要となり検討した	・カンパンで作る「スープ」と「ドーナツ」やビニール袋で作る「芋ういろう」を完成した	・宅老所へ提供しながら、知り合いの高齢者の情報を収集して高齢者見守りにつなげている
地域防犯	・地域パトロールで独居老人の困りごとや相談事があり対策をした	・コンクリートブロックや粗大ゴミ及び不要品等の処理を引き受けた	・超高齢老人の生活見守り ・外国人家庭の順応見守り
いきがい	<男のレシピ研究> 高齢者にできる調理や余り物でもできる料理を進めた	・親里芋のコロッケ、くず米で団子、おこしもの、五平餅、規格外の野菜を粉末にしたスープ	・宅老所への出前料理作り ・高齢者交流会の料理作り ・各種行事の支援
	<健康体操教室> メンバーの出欠に注意し状況の把握	・家庭の状況まで把握が可能となってきた	・専門職への連絡などに活かしている
	<いきいきクラブ> OB情報の不足対策	・メンバーで「ながら訪問」を始めた	・超高齢者の現状把握でリアルタイムでつかめてきた
ふれあい農園	いろいろな団体に加入していない人々の情報が不足であったので幼児を通して対策した	何度も植付けや手入れ収穫などのふれあい機会ができて交流ができた	子ども、親、高齢者のふれあいと共にお互いの情報共有が進んでいる

出所：高浜南部まちづくり協議会資料。一部誤字修正。

以上、福祉に関する取り組みを中心に見てきたが、高浜南部まちづくり協議会の活動は他にも成果をあげつつある。防犯活動を進めることで、防犯意識の浸透、地区内の犯罪件数の増加が図られ、公園管理を進めることで、住民の公園利用が増えているなどである。まちづくり協議会では、今後は、活動の継続が図れるような担い手、リーダーの確保が必要だと考えている。改めて地域の歴史資産や文化に目を向けることについても調査検討を進めたいと考えている。

そして、セーフティネットにかかりにくい人をどう見つけていくか、高齢者世帯などでのちょっとした手伝いをどうやってスムーズにできるようにするかという課題もあるという。「人の住むまち」として良くしていくこと、人々の居場所をつくるのが、まちづくりの課題であるという出発点が、改めて確認されている。

4. 宝塚市におけるコミュニティ施策と地域福祉

4. 1 地域の概況とコミュニティ施策の開始

宝塚市は、大阪、神戸から20km圏内にあり、阪神間の中央背後部に位置している。人口約23万人、高齢化率は22.0%、一人暮らし高齢者が約1万3千人である。宝塚市の地域福祉活動は、「コミュニティ」と呼ばれるエリアを核にして進められてきたところにその特徴がある。現在、市内には、ほぼ小学校区にあたるエリアに「コミュニティ」が設定され、そこにまちづくり協議会がつけられている。まちづくり協議会は20あり、昭和の合併前の自治体の範囲ごとに7つのブロック(約3万人規模³⁶)にまとめられている。自治会は市内に276あり、そのうち210の単位自治会が、7つのブロックごとに地区自治会連合会にまとまっている(なお、残りの66の自治会は、自治会連合会には加入していない)。市全体では宝塚市自治会連合会が結成されている。

宝塚市では、1980年代の末に本格的にコミュニティ施策が導入された。大阪や神戸のベッドタウンとして発展してきた宝塚市では、自治会・町内会の結成は盛んであったが、その活動は回覧板などの情報伝達などに限られる一方、青年団や消防団、婦人会などの伝統的な地域活動への取り組みは衰退していた。高齢化社会の到来が叫ばれる中、行政や住民の間に、新たなコミュニティ施策を求める機運が生まれてきたのである(田中2003:31)。

当初、市では概ね中学校区を範囲とするエリアでの施策展開を進めていた。「人口急増に伴う、都市整備基盤や学校整備及び高齢化を視野に入れた福祉充実策、環境政策・こども政策のほか、シビルミニマム充実を巡って、基本的に市民から多大な行政への要望が強く、市民参加や協働の概念のない中、よりきめ細かなサービス対応が必要とされる小学校区枠にまで、注ぎ込む人的資源や財政など行政供給材は豊富ではないとの判断があった」というのがその理由である(田中2003)。

しかし、1991年の市長交代をきっかけに、コミュニティ施策の方向性は変化した。当時の市長は、就任直後から、より身近な小学校区のエリアに「まちづくり協議会」を設立しようと住民に訴えていた。その方針を受けて、小学校区がコミュニティ施策の核となるエリアとなった。1993年には、コミュニティ課が新設され、市は地域住民にまちづくり協議会結成への働きかけを開始した。1995年の阪神・淡路大震災の経験がコミュニティへの関心を高めたこともあって、1999年に20地区すべてでまちづくり協議会が設立された。

4. 2 宝塚市社会福祉協議会による地域福祉推進

4. 2. 1 住民の地域福祉活動参加の促進—地域コミュニティ形成支援

宝塚市社会福祉協議会(以下、市社協)は、市のコミュニティ施策と歩調を合わせて地域福祉推進を行ってきた。当時、市社協では、他市にあるような「地区社協」が存在せず、そのため小学校区エリアで福祉の拠点となる場づくりを進めようとしていた。そうした中、1992年に中山台コミュニティが結成され、市のコミュニティ施策のモデル地区として先行的に事業が始まった。このとき、市社協への呼びかけがあったこともあり、この時期から、小学校区を地域福祉推進の

³⁶ 概ね中学校区に相当するエリアである(田中2003)。

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

エリア及び拠点と位置づけるようになっていった。

1997年度開始の「宝塚市新地域福祉計画(社協第2期計画)」では、小学校区を福祉コミュニティの基本的な単位とすることとした。この具体化に向けて、各まちづくり協議会に福祉部が設けられ、小地域福祉活動の推進組織となった。それに伴い、小地域での福祉活動の資金支援のプログラムも校区での活動を促すものに変化していった。1987年にスタートした自治会単位での地域福祉活動を進めるための「小地域福祉活動推進モデル地区指定事業」は、1997年に廃止され、翌年度からは、まちづくり協議会福祉部を資金交付の対象とする「福祉コミュニティ支援事業」に移行した。市内全地域にまちづくり協議会が設立された1990年代終わりごろには、ほとんどの地域がこの事業を利用した地域福祉活動に取り組むようになった。

この「福祉コミュニティ支援事業」は、まちづくり協議会での地域福祉活動を支える一つの柱と評価できる。ここで、その概要を示しておきたい。というのも、この事業は、まちづくり協議会に資金を支援するだけでなく、地域が活動内容を充実させていくよう、ステップアップの仕組みが導入されているからである。

この事業では、地域が行う活動に応じて支援の額が異なっている。多くの活動に取り組めば、社協からの助成金額が増え、地域で集めた社協会費の還元率も高くなる。これによって、地域福祉活動へのインセンティブを提供しているのである。表3-11は、現在の「福祉コミュニティ支援事業」の助成方法を示したものである。この事業では、基本活動、ステップアップ活動、重点活動と段階を踏むごとに、地域で取り組む活動数が増え、助成金額も多くなる。活動メニューと助成金額に段階をつけることで、親睦・交流、学習から介護予防活動、さらには日常生活支援というように、より具体的な福祉課題の解決に深化させていこうという仕組みである。オプション活動の段階では、3年間の助成期間内に、地域ではほぼ常設の地域福祉活動拠点を確保し、そこに人が常駐することが求められている。地域住民による具体的な支え合い活動と、そうした活動を地域で自立して継続できるようになることが、この事業の到達目標だといえる。

まちづくり協議会は、より高度な活動に取り組み始めている。現在の「基本・ステップアップ・重点」の区分になった2005年度は、基本7カ所、ステップアップ5カ所、重点7カ所であったが、2009年度には、基本4カ所、ステップアップ5カ所、重点11カ所となっている。この事業が、一定の成果を収めていることがわかる。

校区レベルの活動をより狭域において補完する活動への「ふれあいいいききサロン支援事業」もスタートした。介護保険制度の開始によって、制度から漏れる人をどうするかという問題が地域の中では浮上していたことに対応したものであった。住民が集まりやすいところに拠点を設け、誰もが気軽に集える生きがい作りの場となる「ふれあいいいききサロン」を運営するグループに対して、資金支援を行うものである。助成期間は3年間、物品費(初年度のみ)、会場借上費、活動経費を助成し、社協地区センターの職員が立ち上げや運営について支援をしている。当初は月1回以上を支援対象としていたが、2003年度からは、週1回以上実施のサロンに対する支援とした。2000年度には44カ所で実施されたふれあいいいききサロンは、2009年度には、106カ所となり、うち42カ所では週1回以上開催されている。こうして、宝塚市では、1990年代末頃から、区レベル、そしてより身近な地域で住民が担い手となる地域福祉活動が、徐々に定着していった。

表3-11 福祉コミュニティ支援事業の助成方法

活動内容
<p>【基本活動】※5つ以上の活動 活動メニュー：イベント、交流、学習会、月1回集う場、体操教室、会食会 助成金額：会費（注）20%+5万円</p>
<p>【ステップアップ活動】※基本活動+2つ以上の活動 活動メニュー：校区地域ネットワーク会議（必須）、人材育成活動、介護予防活動 助成金額：会費20%+5万円+3万円</p>
<p>【重点活動】※基本活動+ステップアップ活動+週1回以上の日常生活支援活動 活動メニュー：日常生活支援型活動、週1回以上集う場活動 助成金額：会費30%+10万円</p>
<p>【オプション活動】※重点活動までの取り組み +地域福祉活動拠点設定と地域人材の配置</p> <p>助成金額：</p> <p>①地域福祉活動拠点の設定：上限8万円、1年限り 週5日開館を目指す（週1回開館からの開始可） 1年目：週3日以上開館、3年目：週5日以上開館</p> <p>②地域人材の配置：24万円/1年、3年間 地域福祉活動拠点を設定した上で（=①の実施）、①と同じ頻度で人材配置</p>

出所：宝塚市社協福祉コミュニティ支援事業実施要項より筆者作成。

注：「会費」は、各まちづくり協議会圏域内自治会及び、民生委員・児童委員を通じて集められた前年度12月末までの社協会費の実績額。

4. 2. 2 福祉課題と対応策に向けた議論の場の形成

これまで紹介した支援事業とその成果は、いわば住民の「実働」をどう進めていくかという観点からの地域福祉推進だといえるが、市社協が次に取り組んだのは、地域の課題を発見し、解決に向けた様々な主体の役割分担や連携についての体制づくりであった。市社協では、2005年度から3年間ニッセイ財団の助成を受けて、「校区ネットワーク会議」の開催を地域に促していった。これは、「まちづくり協議会を中心に、地域の様々な立場の住民や福祉事業者・施設、その他広く関係機関が集まり、地域の福祉課題を出しあい、具体的な解決策について話しあったり、協力関係づくりを進めたりすることを目的とする場」であった（宝塚市社会福祉協議会2008）。市内では、すでに、1997年より、市内7つのブロックでの「ネットワーク会議」の立ち上げが始まり、2004年度にはそのうち5地区で開催されていた。しかし、地域から、まちづくり協議会の範囲での開催を求める声が出てきたこともあり、これを「校区ネットワーク会議」として進めていくことになったのである。2002年度から2005年度にかけては、各まちづくり協議会が、市の「まちづくり計画」策定に参画していた時期であり、住民の間には、まちづくり協議会を中心にした議論の場が浸透しつつあったことも、この動きを後押しした。

その結果、2005年度には全20地区中10地区で、2009年には19地区で「校区ネットワーク会議」が開催されるようになった。年間の開催回数も増加した。2005年度では、ほとんどの場合年1回

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

の開催であったのに対して、2008年秋の段階では、年間平均3回となっている。校区ネットワーク会議が地域に浸透する中で、具体的な活動につながるケースも出てきている。西谷地域で福祉の総合相談窓口の開設がなされたり、中山台地域では、子どもの居場所作りにつながっていったりした。地域独自の課題の発見と解決に向けた実践が展開していった。

校区ネットワーク会議の参加者は地区ごとに異なるが、非常に幅広く関係者が集まっている。具体的には、①まちづくり協議会、自治会、老人会などの住民組織、②民生・児童委員やボランティアなどの福祉活動者、③介護者家族などの当事者、④福祉事業者・施設、⑤地域包括支援センターや行政担当者などの行政・専門機関、⑥学校など教育関係、⑦市社協、などであった。参加の呼びかけや運営を担うまちづくり協議会を中心に、連携の強化が図られた。

宝塚市全体の福祉のあり方を議論する場も、校区ネットワーク会議と相前後して形成されていった。それが、2003年度に始まった「福祉のラウンドテーブル」である。これは、社協第4期計画の作成のために集まった人々を中心になって始まったものである。福祉のラウンドテーブルは、計画策定後も継続し、宝塚の福祉について自由に話しあう場となっている。現在まで90回近く開催されている。参加者は、地域住民や福祉事業者・施設、市職員、民生委員・児童委員など多様であるが、地域組織の一員として、または代表として発言したり活動するのではなく、肩書きを外した一個人として本音で議論をするところに意義があるという。この場からは、地域の民家を利用した小規模多機能ケア拠点「デイサービスセンター奏（かなで）」の設立支援、「子育て支援ぶっちゃけ相談会」、「サロンプロジェクトチーム」などの取り組みが生まれた。

2005年前後から、宝塚市では、校区レベル、市全体のレベルで様々な議論の場が作られていった。2006年度からの、「宝塚市地域福祉推進計画（社協第4期計画）」では、学校区単位を日常生活圏域としてうえで、社協の持つ機能を総合化して、活動の場・話し合う場・地域ケアの場の三つをつくることに取り組むことが記されている。「話し合う場」、すなわち地域の福祉について議論し、そこで浮かび上がってきた課題を事業につなげていくような議論の場が、少しずつ定着し始めているといえるだろう。

4. 2. 3 校区での成果の上により密度の濃い地域福祉を

以上のように、宝塚市では、校区を地域福祉推進のための重要なエリアと位置づけ、そこでの地域活動と議論の場の設定を行ってきた。この蓄積をふまえて、市社協ではより住民に身近な地域福祉の仕組みを作ろうとしている。

近年力を入れているのが、校区よりも小さなエリアでの福祉活動への支援である。すでに見たように、市社協では、これまでも、「ふれあいいきいきサロン支援事業」が行われてきたが、これに加えて、2007年度から「自治会・地域見守りネットワーク支援事業」をスタートした。これは、単位自治会を対象とし、住民相互の災害時の安否確認・避難誘導支援体制づくりや日常的な見守り活動を立ち上げ、継続実施することを目的とした事業である。災害時の対応や見守りなど、より地域に密着した課題に対する取り組みを支援しようというものである。年間の助成件数は、新規立ち上げに対する助成（1自治会あたり5万円を上限）が10件程度、3年目以降の継続活動（3万円を上限）が6件程度となっている。立ち上げ活動は、防犯・防災活動や地域での見守りなど、継続活動は、週に2回以上の友愛訪問、近隣への声かけ、ゴミ出し時の声かけ、電球交換や家具移動の手伝いなどが対象となっている。福祉制度外の小規模なサービスを近所で提供する、「ご近所福祉活動」に自治会単位で取り組み、助成期間終了後には自立して活動を継続してもらおうというものである。

そして、自治会以外の担い手を巻き込んで、制度外のニーズへの支援体制を作ろうとしているのが、国の安心生活創造事業を活用した「安全で安心な楽しいまちづくり事業」である。2010年度から3年間の期間で始まったこの事業は、誰もが住み慣れた地域で安心して楽しく生活を続けていけるように、お互いに見守り合い、支え合う仕組みづくりを住民とともに進めていくことを目的としている。

ここでは、三つの事業が展開されている。第一は、事業者等を加えた見守り体制をつくる「新たな見守り体制」である。これについては、コープこうべ、宝塚市、市社協の三者で「見守り支援に関する協力確認書」を締結し、相互の協力体制を確認した。これに基づき、生協からは数件の情報提供があった。その後も、「事業者による見守り」は、ヤクルト、新聞販売店、コンビニ、郵便局等に拡大している。第二は、「くらしサポーター」による個別支援とそれをきっかけとした見守り体制の構築である。「くらしサポーター」は、市社協が以前から設けていた「ちょこっとヘルパー」を発展させたものであり、個別支援の経験のある希望者を登録し、相談に対応して派遣するしくみである。相談は、地域包括支援センターや本人、社協地区センターなど様々な経路で寄せられるが、サポーター派遣の要否の判断は社協が行う。第三は、地域の実情に合わせて、専門機関や住民とともに見守り支え合う仕組みをつくることである。これについては、現在、8つの地域で取り組みが行われている。取り組みの内容は、日常生活支援、災害時の安全避難・援助、「緊急対応ノート」作成など、多岐にわたっている(表3-12参照)。各地域では、ネットワーク会議やまちづくり協議会の福祉部会などで、具体化に向けて議論や地域の意向調査などに取っかかっている。このように、個別支援と地域の体制づくりとを組み合わせた事業構成となっている。

表3-12 「安全で安心な楽しいまちづくり事業」での地域ごとの取り組みテーマ

対象地域名	取り組んでいるテーマ
光明地域まちづくり協議会	日常生活支援や声かけの人材育成、見守りマップづくり
コミュニティすえなり	災害時の安全避難・援助、見守り体制づくり
白瀬川両岸集合住宅協議会 ³⁷	「緊急対応ノート」作成、見守りシステムを兼ねた「助け合いの輪」づくり
コミュニティ末広	災害時の安否確認制度づくり
コミュニティ安倉	日常的な見守りや生活支援を行える体制づくり
中山台コミュニティ	移動、商店活性化、見守り・福祉活動
コミュニティひばり	生活支援の仕組みの再構築
西谷地区	移送サービス実施に向けた意向調査

出所：宝塚市社会福祉協議会資料より筆者作成。

³⁷ ここは、白瀬川の両岸に位置する集合住宅8管理組合で構成している任意の協議体であり、単位自治会より大きい、まちづくり協議会よりは小さな範囲を対象としている。なお、ほかの7地域はまちづくり協議会である。

4. 2. 4 エリアごとの役割分担と連携構築を目指して

市社協は、これまで進めてきた地域を軸とした支援だけでなく、地域の枠にとらわれずに必要に応じて直接個人を支援すること、さらには、制度内と制度外の支援を適切に組み合わせることを目指している。2011年度から始まった「宝塚市社会福祉協議会第5次地域福祉推進計画」では、これを実現するために、身近なエリアから市全体に至るまで、それぞれのエリアの役割と、展開すべき重点プロジェクトが掲げられている。これによって、生活課題が複雑化・多様化する中、制度の枠では支えられない人に対応できるような体制をつくろうとしている。

最も身近なエリアは、近隣、自治会、小地域といった地域で、「見守りと災害時等緊急支援のエリア」と位置づけられる。ここでは、隣近所の見守りを現代の状況に合わせて再生・構築するための拠点である「地域ささえあい拠点（仮称）」と、議論の場としての「地域ささえあい会議（仮称）」を設置、運営することが重点とされている。

小学校区以下の「地域の協働による支援のエリア」は、まちづくり協議会がその活動を担うのが適切とされている。このレベルでの実践はすでに一定の蓄積を持っているが、見守りについてはより小さなエリアでの活動も充実させる必要があるため、自治会等の狭域との役割分担が問題となる。市社協では、まちづくり協議会エリアの課題は、「地域による支援の手の確保・充実」であるととらえている。そして、果たすべき機能としては、こうした協働による活動を支える相談機能、学習機能、協議機能、コーディネート機能などを想定している。

7つのブロックのエリアは、「情報連携・情報受発信のエリア」である。ここには、これまで行政によって整備されてきた地域包括支援センターや児童館、社協の地区センターなどの各種の施設、また、地区民生児童委員協議会、地区自治会連合会などの地域活動の連合組織が存在している。これを活用し、情報連携や情報の受発信の仲立ちを行うのがこのエリアの役割である。

最も大きな範囲が宝塚市全体のエリアであり、ここは「セーフティネットのエリア」である。ここには、解決が困難なケース、専門的なサポートが必要なケースなど、公的サービスが必要となる際に、対応する役割が課せられている。その具体化のために、行政、社協、専門機関、地域組織等の協議の場として「宝塚市セーフティネット会議（仮称）」を新たに設ける構想が示されている。この会議は、協議と調整だけでなく、サービスの制度化・政策化の場としても機能することが期待されている（図3-12参照）。

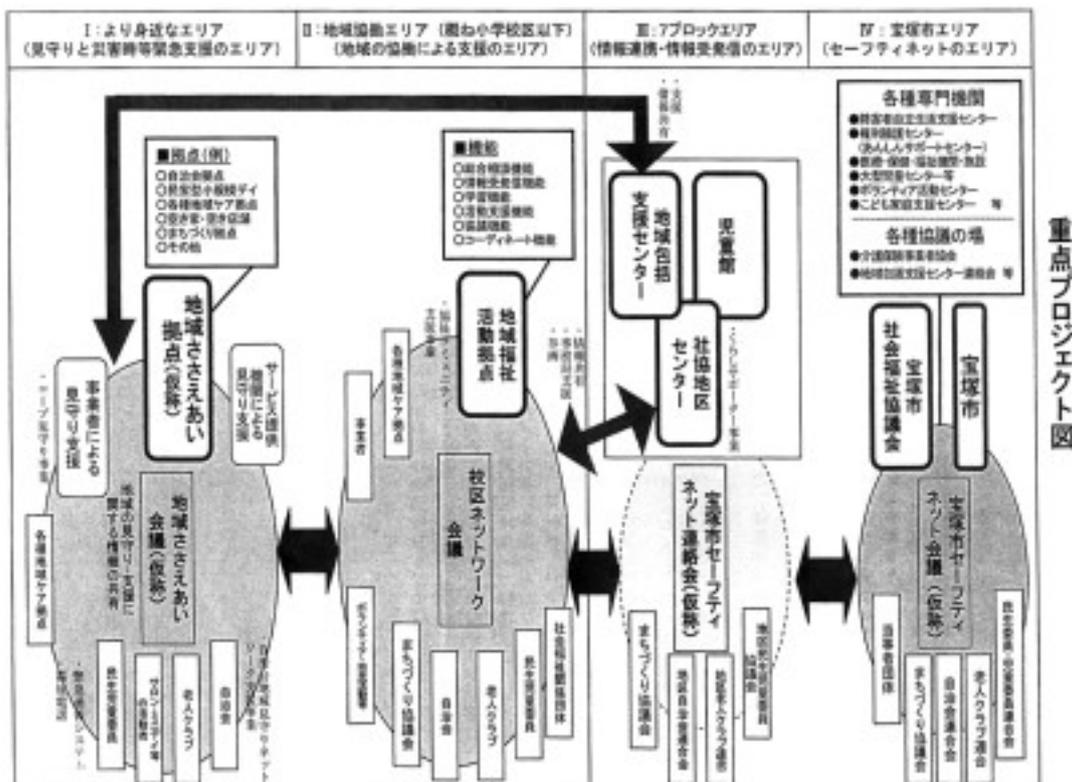


図3-12 宝塚市社会福祉協議会第5次地域福祉推進計画重点プロジェクト図

出所：宝塚市社会福祉協議会『宝塚市社会福祉協議会第5次地域福祉推進計画』。

4.3 今後に向けて

これまで見てきたように、宝塚市は、コミュニティ施策の中から生まれたまちづくり協議会を地域福祉の有力な担い手と位置づけ、「福祉コミュニティ」づくりを推進し、一定の成果を上げてきた。それをもとにして、現在はより広いエリア（市全体）での連携体制づくり、より狭いエリア（自治会）での地域活動促進に取り組もうとしている。しかし、そこにはいくつかの課題もある。最後に、それらの課題について、推進体制とコミュニティの側面の二つから整理しておきたい。

まず、行政や社協の地域福祉推進体制における課題については次の二つが考えられる。一つは、地域において一人ひとり、よりきめ細かな支援が求められる状況の中、社協の地区担当と個別ケース担当との連携を進める必要がある。そして、もう一つは、地域包括支援センターとの連携も充実させる必要がある。宝塚市では、地域包括支援センターは市社協が1カ所、残りは別の法人が受託していることもあり、現状では連携をもっと深めることが求められるという。

次にコミュニティの側面からは、次の課題がある。第一は、自治会加入率の低下である。自治会加入者が減ることによって、市民と行政、市民と社協の紐帯が途切れるだけでなく、募金や助け合いへの志向性も失うことが懸念されている。高齢化が進む中で、健康面、体面への負担が大きく、地域活動には参加できないので、自治会をやめる人も出てきている現実もあらわれている。地域の幅広い活動を担い、社協の会員の基盤でもある自治会との連携の強化が大きな課題となっている。

一方で、地域福祉への関心が、一般コミュニティのあり方を刺激したり、強化したりする側面もある。白瀬川両岸集合住宅協議会は、自治会にもまちづくり協議会も属さない組織で、もともと

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

と地域の環境づくりをテーマとしていたが、地域の福祉課題に着目するようになり、それが、独自の「緊急対応ノート」の取り組みにつながったという。ここでは、福祉という切り口がコミュニティの強化につながっている。

第二は、一般コミュニティと、地域福祉活動に焦点を当てた福祉コミュニティとの関係をどう調整するかである。親睦や交流、行政情報伝達など様々な活動を幅広く行う一般コミュニティは、福祉活動以外の活動にも関心を向け、エネルギーも割いている。こうした一般コミュニティに、福祉の視点をどう織り込んでいくかが課題となる。

逆に、交流・話し合いの場づくり・広報・連携調整の機会など、一般コミュニティの充実を図る上での課題は、福祉コミュニティづくりにもつながる重要な手法である。この点に着目すれば、福祉分野に限定せず、幅広い地域活動を、地域福祉に引き付けつつ、支援することを視野に入れる必要があるだろう³⁸。

第三に、NPOなどが行う新しいタイプの地域福祉活動や、それを担う組織・団体等との連携も進める必要がある。第5次地域福祉推進計画では、「市民活動・社会起業の支援や社会福祉関係者との協働」がうたわれている。既存の地域福祉の担い手が全般に高齢化し、若手の継承者が不足している状況の中、柔軟な発想や斬新な手法で、多様な年齢層を巻き込んだ取り組みが求められている。地域福祉活動の中からNPO法人が誕生したケースもあり、NPO等が必要に応じて地域の資源として、地域組織や市民活動と手をつないでいく試みが今後も求められる。

5. 兵庫県社協による地域福祉の推進

5.1 ささえあうまちづくり推進プラン

1962年の全社協「社会福祉協議会基本要綱」策定以降、兵庫県社協でも1964年度を初年度とする「市区町村社協活動推進計画」を作成し、5カ年計画で活動強化を行ってきた。県社協創立二十周年にあたる1971年、「コミュニティ（地域共同社会）づくりをめざす」、「住民主体の実現をめざす」、「地方自治を支える力をめざす」の三つを掲げた社協活動の目標（社協基本大綱）が定められた。そして、この社協基本大綱に沿った「市区社協発展計画」を5カ年計画として策定し、社協活動の計画化の基礎とした。これ以降、10年を単位とした市町村社協の方向性を定める基本大綱の制定、大綱に基づいた中短期の県社協の市町村社協育成援助計画の策定と市町村への働きかけという県社協による市町村社協育成の枠組みができあがった。

兵庫県社協は1991年の基本大綱で、「住民主体の『福祉コミュニティ』づくりをめざす」という目標を掲げた。従来から、地域での福祉活動の推進は課題とされてきたが、1990年代の社会福祉関係八法改正で、地域福祉推進が明確にされるなか、当事者をはじめ住民自らが福祉活動に参加し、地域福祉のあり方を主体的に決定していく福祉コミュニティづくりの重要性を確認した。この方向性を市区社協発展計画として具体化したのが第六次発展計画（計画期間1991—1994年度。「ささえあうまちづくり推進プラン」と改称される）であった。この計画には、4つの重点活動として、①小地域福祉活動の推進、②在宅福祉サービスの開発・推進、③当事者の組織化活動、

³⁸ 例えば、豊中市社協が2009年、2010年に実施した「豊中市小地域活性化モデル事業」はそうした取り組みのひとつである。

④地域福祉のネットワーク化、システム化の推進が掲げられ、介護の社会化をどう進めていくか、という地域が直面していた問題を反映したものであった。「ささえあうまちづくり推進プラン」における小地域活動の推進は、これまでの「小地域」を基礎的な範囲として設定するという方針だけでなく、集落単位などでの組織作りを提起し、個人の活動とともに協働活動も重視していた。これ以後も、地域福祉を推進する「ささえあうまちづくり推進プラン」は、第四次まで策定され、各市町村での地域福祉計画、市町社協の地域福祉推進計画とともに、市町社協での地域福祉推進の基本的な方向を示すものとなっている。

1994年度からの「ささえあうまちづくり推進プラン2」の計画期間には、初年度に阪神・淡路大震災に見舞われた。小地域活動は、これまでの取り組みの成果もあり、活動の形態や内容が多様化していたが、大災害を経験し、地域での福祉活動が人の生死に関わる状況を体験する中で、改めてその重要性が認識されることとなった。1997年の「小地域福祉活動の手引き」は、震災以前から準備はなされていたが、こうした機運も反映して作成されたものであった。「手引き」の中では、小地域福祉活動は、自治会・町内会や各種団体、当事者団体、民生委員・児童委員等の福祉関連組織など地域を幅広く組織した「小地域福祉推進組織」と、それを母体とした「小地域ボランティアグループ」の2馬力で進めていくことが望ましいとしている。前者は地域の理解を進めて活動の運営を行い、後者は個別援助を担う役割をそれぞれ持っている。これ以外にも、「ささえあうまちづくり推進プラン2」の期間には、介護者のつどい、介護者の会などの当事者組織化の状況把握と推進支援を行った。

2000年度からの3カ年を計画期間として策定された「ささえあうまちづくり推進プラン3」では、2003年度に施行される地域福祉計画に対応した地域福祉推進計画を策定することが重点目標に掲げられた。社会保障・社会福祉基礎構造改革、地方分権などの環境変化の下で、従来から進めてきた地域福祉活動をいっそう進めることが計画の柱として提示された。「12の活動項目」における、小地域活動の項目では、「住民主体・自治」の視点を重視することが冒頭に示され、座談会、活動拠点や資金の支援、活動マニュアル作成、地域団体との小地域での連携などの取り組みの実施がポイントとされた。

2005年度からスタートした「ささえあうまちづくり推進プラン4」は、近年の社協活動を「全体的にサービスや事業経営に傾斜し、社協活動の主流であるべきコミュニティワークの位置づけが組織内で低下するとともに、コミュニティワークの力量そのものの低下が見受けられます」と指摘し、社協によるコミュニティワークの実践強化を強調している。重点活動には、「住民による『地域福祉拠点(場)』づくり」と「地域の夢をのせた小地域福祉計画づくり」の二つを掲げ、地域福祉活動支援を社協の役割として前面に押し出している。より狭域での拠点づくりと計画化という二つの重点活動は、住民の主体的な地域福祉活動への参画をすすめるために、住民間での課題の共有と組織化を進めようとするものであった。

5. 2 小地域福祉活動の現状

ここで、2010年度版「県内社協活動の現況」などから、現在の兵庫県内の小地域福祉活動の状況を概観しておく。現在、兵庫県内の41市町のうち、75.6%にあたる31市町で小地域福祉推進組織が作られている。組織を設置している圏域は、「自治会・集落」が11市町、「小学校区」が12市町で計23市町である。エリアの設定は自治体によってさまざまであるが、市部では小学校区、町部は集落に組織があるところが多くなっている。兵庫県では、市町社協等が地域住民に福祉委員を委嘱するという形で地域福祉活動の担い手を組織しているが、現在は、28市町で計11619人が活

第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

動している。「ささえあいまちづくり推進プラン」がスタートした1991年度の福祉委員数8311人と比較すると、約3300人増加している。全国的に見ても、県内自治体の福祉委員の設置率は高く、人材の組織化が進んでいる。福祉委員は、地域からの選出・推薦によって委嘱されるが、28市町中20市町で「自治会・集落」、からの選出である。小地域福祉推進組織、福祉委員ともに、「自治会・集落」や「小学校区」といった身近な範囲で活動が行われていることがわかる。

表3-13に示すように、小地域活動では、「ふれあいいきいきサロン」が37市町で行われており、多くの地域で取り組まれている。サロンの実施箇所数も、2000年度に752ヶ所であったものが、年々増加し、2009年の段階では、2537ヶ所となっている。子育てサロンも少しずつ増加しており、2002年度で56ヶ所であったのが、2009年度には336ヶ所となっている。以下、取り組んでいる市町が多い活動は、学習会、小地域福祉ネットワーク、座談会、会食会である。地域福祉の活動として非常に多いのは、サロンのような交流活動である。それ以外には、学習会や座談会のような住民が福祉課題や地域のことについて学習、議論に取り組むところが比較的多い。早期発見、見守り、助け合いなどの小地域福祉ネットワークの実践を進めているところも半分を超えている。

ここからは、交流・学習活動から具体的な支えあいへという可能性を読み取ることができる。ただし、活動の深まりにはなおハードルがあることをうかがわせるデータもある。県社協のデータによれば、県内で小地域福祉推進活動組織を設けている31市町のうち、その活動状況について、「年間事業計画を立てる等、計画的な活動を行う」と回答しているのは23市町、「役員を設置し、役割分担を行っている」は21市町である一方、「しっかり協議を行っている」と回答したのは18市町とやや数が少ない。また、「ボランティアによって構成される部会を設置」が7市町、「住民が個人で継続的に参加できる仕組みがある」のが10市町となっている。ここからは、自治会・集落を基盤にした、役員と事業計画を備えた地域福祉推進組織の活動が広がっている一方、協議による課題共有や地域内の調整や、個人やボランティアの積極的な活用はまだこれからであることがわかる。

表3-13 兵庫県内の主な小地域福祉活動実施状況

内容	実施市町	内容	実施市町
座談会	21 (52.5%)	小地域福祉ネットワーク	22 (55.0%)
学習会	24 (60.0%)	会食会	20 (50.0%)
住民間のふれあい交流	16 (40.0%)	当事者の集い・組織化育成	17 (42.5%)
ふれあいいきいきサロン	37 (92.5%)	地域ボランティアグループの組織化育成	10 (25.0%)
→うち、子育てサロン	20 (50.0%)	広報誌の作成	14 (35.0%)
ミニデイサービス	13 (32.5%)	調査活動	10 (25.0%)

出所：兵庫県社会福祉協議会『県内社協活動の現況』平成22年度版。

5.3 地域福祉活動の組織・活動の発展に向けて

コミュニティケアの観点からは、サロンでの交流をどう見守りや支え合いという具体的な解決

につなげていくことが問われている。県社協でも、今後いっそう小地域に焦点を当てて支援することが重要であるととらえているが、そのためにはいくつかの課題がある。

第一は、地域福祉活動の担い手をどう増やしていくかである。すでに見たように、小地域福祉推進組織や福祉委員制度は、自治会・集落が基盤となっている。このことは、組織の地域包括性や安定性を確保できるという利点を持つが、他方、運営の状況によっては、新しい人材が入ってきにくい面がある。また、地域福祉の実働の担い手である女性が就労などで活動に関わらなくなり、活動する人の固定化、高齢化が進んでいる。さらに、役員任期終了によってメンバーが入れ替わることが多いため、組織内での問題意識の共有や、ノウハウが蓄積されにくい。ボランティアや個人での参加に期待が寄せられているが、あまり進展していない。多くの自治体にはボランティアセンターが置かれているが、ボランティアの育成と小地域福祉活動とをつなぐという点では、十分な成果をあげられていない。

第二は、関係組織間の連携と調整である。「ささえあいまちづくり推進プラン4」では、これまでの小地域福祉推進組織にボランティアグループや社協職員が加わって、地域課題を共有し、方策を議論する場である「小地域ネットワーク会議」を作ることが提唱された(図3-13参照)。こうした会議を設ける場合、本報告書の伊賀市のケースに見られるように、まず、ネットワーク会議の場が地域に定着し、地域で自律的に運営できるようになるための手厚い支援が必要となる。また、実効的なネットワークであるためには、NPOなどとの連携や、行政が主導している地域自治組織との関係をどう整理するかもポイントとなる。

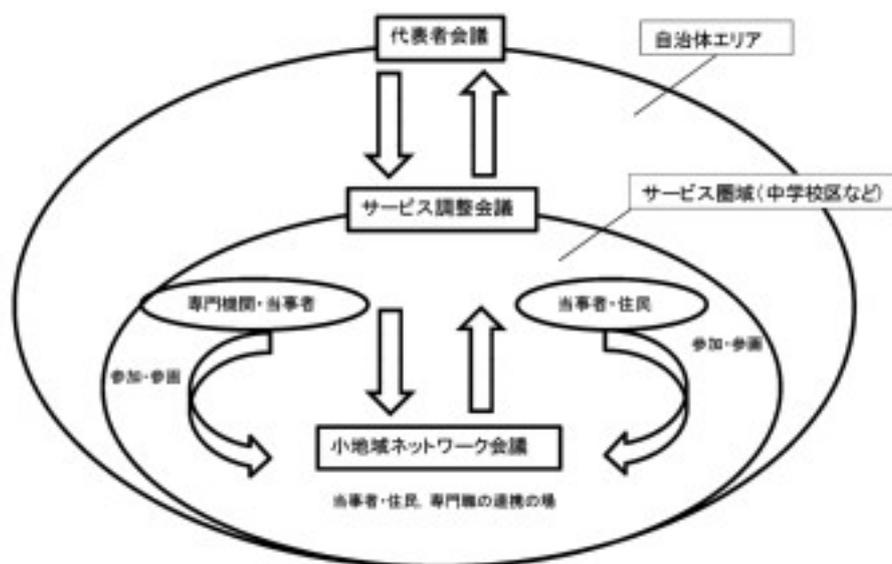


図3-13 地域ケアシステムづくり

出所：『ささえあいまちづくり推進プラン4』(2005年)。

地域とNPOとがうまくつながっているものとしては、西宮市の認知症介護者の会「さくら会」(1999年設立)のメンバーが立ち上げたNPO「つどい場さくらちゃん」のケースがある。ここでは、社協が関わっている地域福祉活動の中からNPOが設立され、制度外サービスの担い手となっている。こうした先駆的な事例はいくつかみられるが、全体としては、小地域ネットワーク会議にNPOが参加しているケースはまだ少ないという。

地域自治組織との関係構築も模索の最中である。県社協のデータでは、県内41市町のうち、まちづくり協議会等のコミュニティ組織が「すべての地域にある」のが13市町、「一部の地域にある」

■ 第3章 地域自治組織と地域福祉の連携に関する事例調査

が10市町であり、合わせると23の自治体で組織化がされている。コミュニティ組織と小地域福祉推進組織との関係については、「まちづくり協議会とは同一のもの」が2市、「まちづくり協議会の中の福祉部会等である」が1市、「まちづくり協議会とは別組織だが、構成員となっている」が5市町、「まちづくり協議会とは関係がない」が8市町、「その他」が1市である。また、小地域福祉活動を推進する上での諸課題等としてまちづくり協議会との関係をどう作るかの方向性が定まっていないといった回答もある。活動や参加者の重なりをどう調整するかが地域では問題となっている。

第三は、支援組織としての社協の機能をどう向上させるかである。「ささえあうまちづくり推進プラン4」では、事業重視から地域福祉推進に舵を切る方針を打ち出したが、現実には、市町村合併に伴う社協の合併、行革に伴う福祉公社との合併などのために、事業運営部門を抱えざるを得ない社協もある。また、社協会員は減少傾向にある。そうした中で、コミュニティづくりに社協が積極的にどう関わるかである。尼崎市では、市社協がコミュニティワーカー配置を充実させるために増員を行ったが、そうした人的な面での支援体制構築をどう図るかが一つの焦点となるだろう。

広域を管轄する県社協がどう関わるかも問われている。これまで県社協は、市町社協発展計画、ささえあうまちづくり推進プランと、いわば、市町社協をリードする形で地域福祉を推進する計画を出してきたが、小地域福祉推進組織のような「仕組みづくり」は各市町に浸透してきているものの、特定の住民の活動にとどまらないよう、組織基盤づくりが課題となっている。

また、身近な地域での福祉推進に取り組みば取り組むほど、「自治体内の地域差をどうするか」が問われることになるが、これについては、各社協も、自治体もまだ有効な手がかりを見出していない。広域を管轄する社協には、具体的な取り組みの情報収集と分析、シンクタンク的な役割が求められる。

このため、県社協では、2011年に県民とともにめざす福祉社会と、その実現に向けた県社協の役割等を盛り込んだ『兵庫県社協2015年計画』を策定し、「認め合い、ともにつながり 支え合う、みんなでつくる。ひょうごの福祉」をスローガンに掲げた。この中で、市町社協を地域福祉を推進する要」として位置づけるとともに、県社協では、多様な主体が力を結集できるよう、調査研究や政策提言などさまざまな支援を展開することとしている。

第4章 調査からわかったことは何かー3自治体の取り組みを中心に

1. 行政サービス水準再編の中で登場した地域自治組織

本報告書の締めくくりとして、調査研究から明らかになったことを示し、地域自治組織と地域福祉活動との連携についての現状と課題について検討しておきたい。第1章でも述べたように、行政、市社協、地域自治組織に関してヒアリング調査を実施した伊賀市、恵那市、高浜市のケースを中心に整理と分析を行う。宝塚市、兵庫県については、収集した情報の範囲が限られているため、同列の比較は難しいが、適宜参照を行うこととする。

3つの自治体は、いずれも市町村合併のうねりの中で、合併するかどうか決断を迫られた。伊賀市と恵那市は合併を実現し、高浜市は合併構想が頓挫した違いはあるが、いずれも、財政的観点からは、将来的に行政サービス水準の引き下げという可能性を視野に入れた議論が行政内部で行われた。自治体経営の持続可能性をどう確保するかという問題を突きつけられたのである。地域自治組織の設立は、行財政資源の減少の中で、高齢社会の進展、人口の減少を見据えて、地域の課題を住民自身が発見し、解決に取り組む体制をつくろうとするものであった。それは、住民と行政との役割分担の見直しに関わるものといえるのだが、その制度のあり方は自治体によって少しずつ異なっている。そこで、次に地域自治組織の制度設計の内容を、いくつかの点について比較しておきたい。

2. 公民連携の制度設計

2.1 地域自治組織のエリア設定

今回調査対象とした3自治体では、いずれも小学校区のエリアを基本に地域自治組織が設立されていた。全国的に見れば、中学校区のエリアを単位として地域自治組織を設立している自治体もあるが、エリアを中学校区から小学校区に切り替えた宝塚市の例に見られるように、住民にとってより身近なエリアとして小学校区が選択されているケースも多い。伊賀市では、徒歩圏内で移動が可能、住民の顔がわかる「面識社会」を意識した結果、「おおむね小学校区」を範囲としている。学区を単位にしたエリア設定は、住民間のつながりが比較的形成しやすい範囲であるとともに、自治会の連合組織（連合自治会など）が設けられており、既存の地域団体にとっても、なじみやすい単位である。

恵那市のエリア設定には、少し異なった性格が見られる。恵南地域は、旧町村のエリアを地域自治区としている。そのため、旧明智町は地域自治区としては1つであるが、小学校区は2つである。他の町村に関しては、旧町村エリアが小学校区かつ地域自治区となっている。また、旧恵那市については、昭和の合併以前の村がほぼ小学校区となり、支所が置かれてきたという経緯をふまえて、地域自治区が設けられている。恵那市でのエリア設定は、小学校区であると同時に、昭和の合併、平成の合併以前の行政区画を反映したものであり、「合併以前の旧市町村のまとまり

■ 第4章 調査からわかったことは何かー3自治体の取り組みを中心に

を維持する」という面がより強く表れていると見ることができる。

以上からは、地域自治組織のエリアが、歴史的に形成されてきた地域のまとまりや、行政と地域とのつながりを引き継ぐように設定されていることがわかる。

そして、3つの自治体のいずれにおいても、地域自治組織のエリアは、地域福祉計画において福祉圏域として設定されている。伊賀市においては、全5層のうちの第3層として、恵那市においては、全3層のうちの第2層、高浜市では、全3層のうちの第2層として位置づけられている。伊賀市や高浜市のケースに見られるように、地域自治組織の設立が地域福祉計画に反映されている。地域福祉計画においては、このエリアの機能として、「組織的な地域福祉活動の推進」（恵那市）、「地域の協働による支援のエリア」（宝塚市）といった表現がなされている。見守りなど日常的な近所づきあいを生かした活動ではなく、より広い範囲で、組織化され、多様な主体関わった課題解決が期待されていることがうかがえる。また、伊賀市や宝塚市では、地域包括支援センターと自治会（班）の中間の圏域として地域自治組織のエリアが位置づけられている。

2. 2 地域自治組織の意見具申機能

地域自治組織は、地域課題を議論する場としての機能と事業を実施する機能の二つを持っているが、これらをそれぞれ別の組織とする場合と一つの組織にする場合とがある。恵那市では、両者が分かれており、地域協議会を議論の場とし、それとは別にまちづくり実行組織を設立している。伊賀市では、住民自治協議会の運営委員会が議論の場、実行委員会が実行組織となっている。高浜市では、まちづくり協議会として両者をつなげた組織形態を取っている。

議論の場としての機能は、さらに、地域内での課題を議論する機能と、地域の意見を市政に伝達、提言する機能に分かれる。3つの自治体の地域自治組織は、いずれも、地域内での課題を議論する場として位置づけられているが、市政への意見具申の機能には違いがある。恵那市と伊賀市は、条例上市政への意見具申の機能を持っており、総合計画の地区計画に反映される内容もここで議論される。高浜市では、まちづくり協議会が地区計画の内容を議論する機能を持っているが、意見具申に関しては明示的に規定されていない。現在は、協働提案制度の活用や、地域担当職員との意見交換を通じて、実質的には市政に地域の意見が反映されるように運営上の工夫がなされている。

こうした違いは、現状ではそれほど大きな違いを生んでいるわけではない。ただし、将来的に、行政サービス水準の低下や、補助金の削減など、住民にとって不利益になるような施策が打ち出されたときには違いが現われる可能性がある。いいかえれば、住民に負担を求める政策に対して、「反対」や「代替的選択肢」を地域の声として表明し、市がそれを手続き上尊重するようなルールになっているかである。資源の制約がある中で、住民が行政サービスに何を求めるのかを選択できるようにすることは、住民自治の観点から今後重要になることが考えられる。

2. 3 地域自治組織への支援政策

3つの自治体は、いずれも、地域自治組織の担当職員制度を備えている。恵那市では、地域自治区制度に基づく事務所があり、そこに担当職員が配置されている。伊賀市と高浜市でも、それぞれ地域担当職員を置いている。ただし、伊賀市と高浜市では、地域自治組織制度導入直後からではなく、地域自治組織導入後しばらく経過した後に、担当職員制を設けている。本調査研究では、担当職員制度の地域自治組織への影響については調査分析を行っておらず、その効果を判断することはできないが、恵那市のような法定の地域自治区制度では、行政組織、行政職員との連

携を構築しやすいと推測できる。この点の検証については、今後の課題である。

伊賀市、恵那市、高浜市は、いずれも地域自治組織への包括的資金を交付している。そして、いずれの市においても、地域自治組織への包括的資金交付を今後も継続する予定である。地域自治組織を活性化するために、資金の交付という手法が重視されていることがわかる。

交付資金配分の制度設計は、自治体によって異なっている。交付額は、地域自治組織に同額が配分される均等割部分と、人口に応じて配分される人口割（世帯割）部分が基本であるが、伊賀市と高浜市では、地域自治組織への業務の移譲に応じて、そのための費用がさらにプラスされる仕組みになっている（表4-1参照）。両市が地域自治組織を、公共サービス供給者として積極的に位置づけていく意向を持っていることがうかがえる。伊賀市の制度が、地区委員制度の廃止に伴う業務移譲を住民自治協議会との基本協定によって定型的に実施させるものであるのに対して、高浜市では、地域の状況に応じて事業を移譲するという違いがある。伊賀市や高浜市の制度は、資金交付と地域に公共サービスの一部を任せるという点で、地域と行政の関係を変え、公民連携を進めようとするものであると評価できる。

表4-1 3自治体の地域自治組織への資金交付

自治体名	基本部分	加算部分①	加算部分②
伊賀市	均等割+人口割	地区委員制度の廃止に伴う業務移譲費用（※「基本協定」に基づく固定メニュー）	プレゼンテーションによる競争的資金
(制度名)	地域包括交付金		地域活動支援事業補助金
恵那市	均等割+人口割	なし	なし
(制度名)	地域づくり事業補助金		
高浜市	均等割+世帯割	自主事業	市の実施事業の移譲に伴う費用（※市の提示するメニューから地域が選択）
(制度名)	市民予算枠事業交付金（地域内分権推進型）		地域内分権推進事業交付金

出所：筆者作成。

3. 民民連携の現状

3.1 地域自治組織の構成

地域自治組織の構成は、自治体によって、また、地域自治組織ごとにバリエーションがある。ただし、自治会・町内会が中核となっている点は、いずれの自治体にも共通している。自治会・町内会以外には、老人クラブ、PTA、民生委員・児童委員などのいわゆる各種団体が構成員となっているところが多い。伊賀市と高浜市は、地区社協組織が存在しない。恵那市には支部社協はあるが、地域自治組織の構成員となっているところはわずかである。

■ 第4章 調査からわかったことは何かー3自治体の取り組みを中心に

3つの自治体の地域自治組織は、いずれも、テーマ別の部会や実行委員会制を設置し、地域団体を横につなごうとしている。地域ごとに部会のテーマは異なるが、環境整備、防犯、防災、福祉などを掲げているところが多い。地域を活気づけるという観点から、地域文化に焦点を当てたり、農業や観光など地域産業の活性化を目指す部会が作られているケースもある。また、部会編成は、地域活動の状況に応じて変化している。恵那市の長島地区のように、部会を増やすところ、山岡地区のように、部会を整理して、事業ごとの組織に大きく編成替えをしたところなどがある。地域自治組織の活動が徐々に定着するにつれ、住民の問題関心を部会編成に反映したり、地域活動の持続性の観点から、組織のスリム化を進めたりという工夫がなされている。

3.2 NPOと地域との連携

本調査研究では、兵庫県、三重県のNPO法人に対するアンケート調査を実施したが、ここからは、福祉を活動領域とするNPO法人が一般的にどのような団体・機関と積極的に関係を構築しているか、NPOと地縁組織との連携に関する課題を抽出することができる。

アンケート調査からは、NPO法人が頻繁に相談・協議といったやりとりを行っているのは、行政、地域包括支援センター、NPOセンターなどの中間支援組織、市町村社会福祉協議会である。逆に、やりとりの頻度が低いのは、地域自治組織、民生委員・児童委員、町内会・自治会、校区社協、地区社協となっている。地域自治組織や校区社協・地区社協は、地域に存在しない場合があるので、どうしても頻度が低くなる傾向にある。最も身近な地域に広く存在する民生委員・児童委員や自治会・町内会とNPO法人との接触も低くなっており、NPO法人は地域団体との関係をあまりもっていないことがうかがえる。ただし、伊賀市上野西部地区の事例に見るように、地域住民に最も身近な福祉の担い手である、民生委員・児童委員の状況が地域内で共有されていない状況がある。NPO法人との関係も、そうした福祉に関する地域内の連携が十分でないという問題を反映しているとも見られるだろう。

また、NPO法人がつながりを深めたいという意向を持っているのは、第一に行政、次いで市町村社会福祉協議会に対してである。町内会・自治会については、つながりを深めたい意向はより小さくなっている。多くのNPO法人は、行政や市町村社会福祉協議会とは、現在も相談・協議などを進めており、さらに、今後もつながりを深めたいという意向を持っている。一方で、自治会・町内会や民生委員・児童委員や地域自治組織などとは現在あまり接点を持っておらず、また、今後の連携についても、行政や市町村社会福祉協議会に対するほど積極的な意向は持っていない。少なくとも現状においては、NPO法人と自治会・町内会などの地域団体や地域自治組織との住民連携の大幅な進展は期待しにくいと考えられる。

アンケート調査では、NPO法人からみた地域との連携阻害要因について質問を行ったが、自由記述回答からはいくつかの点が抽出できる。第一が、連携するための資源不足ともいうべきものであり、具体的には、マンパワーの不足、協議の場や出会いの場の不足、時間や情報の不足である。第二が、地縁組織側の問題を指摘するものである。地縁組織側にNPOへの関心がなく、役員交代など地縁組織の組織運営による連携の難しさなどがあげられていた。第三が、NPOに対する地域の理解が不十分というものである。第四は、ミッションや活動内容から見て、連携の必要性が感じられないというものである。いいかえれば、NPOにとって連携がメリットとならないケースである。そして、第五に、行政等によるつなぎを期待する意見である。この結果が示しているのは、NPO法人の資源、NPO法人と地域の活動内容や組織運営スタイルの違いなどに関する相互理解、両者をつなぐための仕組みが不十分であることである。これらの点は、

従来から指摘されていた問題でもある。NPO法人制度がスタートしてすでに10年以上の時間が経過し、法人数は大きく拡大しているが、NPOが社会に浸透することの難しさが改めて浮き彫りになったといえる。

3つの自治体では、地域自治組織に、NPOやボランティアグループなども参加し、地域の様々な団体の力を結集した、プラットフォーム型の組織が構想されている。しかし、いずれの自治体も、NPO法人と関係を持つ地域自治組織は少ない。この背景にあるのは、3つの自治体とも人口規模が小さく、そもそも市内にNPO法人が少ないという事情である。NPO法人そのものが地域に少ない状況では、必然的に地域自治組織との連携も生じにくい。都市部を除いた多くの自治体では、「NPOとの連携による地域活動の活性化」という選択肢を取ることは難しいといわざるを得ないだろう。

その中で、地域自治組織がNPO法人との関係を持っている地区を見ると、いくつかのタイプがあることがわかる。第一は、伊賀市の上野西部地区のように、外国人支援のNPOとの連携が図られているケースである。これは、従来の地域団体ではカバーされていない領域をテーマとする団体との連携であり、地域自治組織が想定する、NPOなど新しい団体との連携による地域課題解決への取り組みというタイプである。上野西部地区の場合は、この地区が市の中心部で、比較的多様な活動が存在していたことに加え、外国人住民が増えているという地域の変化に伴う問題が、地域の中で顕在化したことも要因の一つであろう。これまでの地域活動では対応できない問題の存在が、地域団体のNPOへの関心の低さといった連携阻害要因を小さくしたと考えられる。

第二は、恵那市の山岡地区や、高浜南部地区のように、地域自治組織自身がNPO法人となっているケースである。このタイプは、法人格を取得することで、契約主体としての形式を整え、行政の委託などを積極的に受けて事業主体となろうとしたものである。地域自治組織自体がNPOとなることもあり、事業の範囲が非常に広がっている³⁹。第三は、恵那市の中野方地区、飯地地区のように、地域として福祉に取り組むための団体を作る機運が高まり、それがNPO法人となったというタイプである。NPO法人の活動領域は福祉ではないが、伊賀市の桐ヶ丘地区もこのタイプに含めることができるだろう。このタイプでは、地域自治組織とNPOは別組織であり、NPOは地域自治組織の活動領域の一部を担う存在である。

これら二つのタイプ、とりわけ第二のタイプは、設立に際して行政との関わりが大きいこと、組織自体が地域の意向に基づいて活動しているという特徴をもっている。いわば、「地域の意向を反映しているNPO法人は地域自治組織と連携しやすい」のである。第一のタイプも含め、地域自治組織と連携しやすいNPO、連携しにくいNPOという観点からの検討が、今後必要となるのではないだろうか。

もう一つ、第二、第三のタイプから浮かび上がる論点は、「地域がNPO法人という組織形態を選択する」ことの意味である。法人格は、行政からの受託がしやすくなることを期待したり、介護保険や移送事業などへの参入に備えるといった観点から取得されている。地域での取り組みの拡大に向けた組織体制の整備のために、法人格の取得が選択されているのである。ただし、法人格を取得することは、組織維持のコストを新たに負担し、それに見合う事業規模を維持しなければならないということでもある。NPO法人となることで、事業の拡大やその地域への波及効果

³⁹ 上越市安塚区にある、「NPO雪のふるさと安塚」も同様の事例である。このNPOは、合併前の安塚町が、合併後も地域内サービスを維持するために、「まちづくり山岡」をモデルに設立した。

■ 第4章 調査からわかったことは何かー3自治体の取り組みを中心に

がどの程度生まれたのかについては、検証が求められるであろう。

3.3 自治会・町内会中心の組織であることの制約

本調査研究で取り上げた3つの自治体に限らず、多くの地域自治組織は、自治会・町内会を基盤にしている。全国どの地域にもあり、多くの世帯がメンバーとなっている自治会・町内会は、従来から地域活動を実施し、行政と住民とをつなぐ存在であった。地域自治組織においても、自治会・町内会が組織の中核となり、地域活動の実質的な担い手となっている。以下で指摘する点は、多くの地域でも同様に問題となっているといえよう。

第一は、中長期的な人材確保の困難である。自治会・町内会では、役員が1年程度で交代するケースが多く、地域での議論、活動の内容の引き継ぎが難しいという問題がある。伊賀市桐ヶ丘地区のように引き継ぎの負担を軽減する観点から地域の情報を一覧できるシステムづくりを進めているところ、恵那市山岡地区のように、区長経験者をNPO理事にして情報の共有を図るところ、高浜市の高浜南部地区のように、まちづくり協議会活動の出発点を、かならず新しい人に話して理解してもらうように心がけているところなど、独自の工夫をしている地域も現われている。

また、恵那市山岡地区でのヒアリングに見るように、女性や高齢者の就労が増える中、地域活動に携わることの出来る時間的余裕がある人が少なくなる傾向がある。現在は、退職した団塊の世代が地域活動を支えている状況であり、深刻な人材不足ではないが、将来的にはこの状態が続くことは期待できない。そうした中で、いかに地域活動に積極的に関わる人を増やしていくかが、どの地域でも課題となっている。

第二は、活動の焦点を絞りきれないという問題である。地域自治組織は、福祉部会以外にも、地域活性化、防犯・防災、環境整備など様々な部会を備え、その事業も幅広い。それゆえ、地域自治組織は、地域福祉分野の活動ばかりに専念するわけではない。それには、中核となる自治会・町内会が、必ずしも福祉的なテーマに積極的ではないということも影響していると考えられる。恵那市の自治連合会のアンケートに見られるように、自治会・町内会は、高齢社会の進展を不安に感じながらも、実際の活動としては、親睦や祭りなどを重視しているからである。地域自治組織が制度外サービスの供給者となり、福祉を担うようになるには、自治会・町内会の活動を現在の状況から、より福祉的な取り組みにシフトさせる必要があるが、そうした方向に舵を切るのももう少し時間がかかると思われる。

3.4 まちづくりと地域福祉を結びつける動き

地域の中にある福祉ニーズに対応することの重要性は、多くの人々が一般論としては理解している。しかし、誰もが支える側にも支えられる側にもなることが容易に想像できる災害問題などとは異なり、福祉の問題は、しばしば支える側と支えられる側が固定的になりがちであり、支える側になるハードルが高くなりがちである。ここでは、「地域自治組織を制度外サービス供給の担い手にする」といった組織を動かす観点からではなく、「住民の意識、ものの見方を少し変えてみることで、まちづくりと地域福祉を結びつけて人々の関心を広げようとする」動きを紹介しておきたい。これは、民民連携の構築に向けたマイクロレベルの動きといえる。

一つは、福祉的テーマが地域を組織するケースである。宝塚市の白瀬川兩岸の集合住宅地域では、従来からマンションごとに自治会があったが、その範囲を超えて、環境問題や見守りへの取り組みを始めている。いわば、環境や福祉への関心がきっかけとなって、マンションをこえた連携を生み出している事例である。伊賀市の桐ヶ丘地区にも共通するが、ニュータウン地域や、マ

ンションでは、地域全体が一気に高齢化してしまうことに対する危機感が共有されやすい。また、住民の流動性が低く、管理組合やマンション自治会など、住民の基本的な組織化が入居時から行われている場合も多い。そうした条件のもとでは、危機感が共有され、福祉的なテーマが住民の幅広い連携を作り出す可能性があると考えられる。

二つ目は、まちづくり活動に地域福祉活動としての意義づけを行う動きである。これについては、個別の事業を、様々な角度からとらえている高浜市の高浜南部まちづくり協議会の姿勢が参考になる。非常食づくりという一つの活動を、防災活動としてだけでなく、ボランティア訓練、高齢者との交流など様々な分野と結びつけている。ここには、一つの事業の意義や効果を住民自身が意義づけること、事業は実施して終了なのではなく、それがどういう点でよかったのかを改めて検証することの重要性が示されている。

三つ目は、恵那市の「ふれあいえな」事務局長の事例にみられるように、地域自治組織を、具体的な福祉課題を解決する活動を支える基盤だととらえて参加するという動きである。ここでは、地域自治組織に関わることで、制度外サービス供給の量を直接増やすというより、地域の福祉に対する関心そのものを高めることが意図されている。地域自治組織をサービス提供の組織というよりも、むしろソーシャルキャピタルを育てる場だと位置づけているわけである。こうした一般コミュニティと福祉コミュニティとをつなぐことのできる人材を数多く生み出す動きは、短期的には大きな効果になりにくいだが、中長期的な福祉コミュニティの形成にプラスに働くことが期待できる。

3. 5 つなぎ手としての社会福祉協議会

地域自治組織は、地域内の団体の力を結集して、支えあいの仕組みをつくるためのものであった。だが、多くの団体は、日常の活動や組織運営にエネルギーを割かれ、ふだんからあまり接触がないタイプの団体との連携を改めて構築する余裕や動機はほとんどない。そこで、団体に対する外部からの支援、すなわち連携への支援が重要となる。ここでは、社会福祉協議会について検討する。社協には、福祉の推進という観点からこれまでも地域組織化や当事者組織化に取り組んできた実績がある。また、社協組織そのものが自治会・町内会と関係を持ちながら活動を行ってきたことを考えれば、社協が地域自治組織に関わることで、福祉的な視点を地域自治組織に積極的に導入するという支援のあり方も想定できるからである。

本調査研究における3つの自治体では、いずれも、地域自治組織のエリアを地域福祉計画の福祉圏域の中に位置づけるとともに、地域福祉計画策定に際しても、地域自治組織の代表が参加したり、地域自治組織での議論が行われたりした。このように、行政計画のレベルでは、地域自治組織によるまちづくりと地域福祉の連携が図られている。3つの自治体の社会福祉協議会でも、これに呼応して、地域自治組織が設置されているエリアに担当職員を配置したり、コミュニティワーカーの配置を進めている。

社協は、エリア内の福祉活動に対する専門的支援を、地域からの要請に応じて行っている。社協の地域担当職員は、日常的には、担当エリアでの福祉活動を活性化するための地域への働きかけ、活動の支援、民生委員・児童委員の会議運営などである。その一方で、社協の地域担当職員が、地域自治組織の会議に出席するなど、地域自治組織の運営に参加するケースはなかった。地域担当職員といっても、行政職員の場合と異なり、地域自治組織そのものに直接関わっているわけではない。社協は、地域自治組織のエリアでの地域福祉活動のテコ入れをしようと、人員配置も進めているが、高浜市の高浜南部地区のように、地域自治組織設立の時点から（当時の）社協

■ 第4章 調査からわかったことは何かー3 自治体の取り組みを中心に

職員が関わり、まちづくりと福祉的取り組みとが緊密に結びつくケースは決して多くない。

こうした支援のあり方は、社協のミッションが地域福祉の推進であることを考えれば理解できるものである。地域福祉を支える基盤となる、地域内の幅広い連携については、あまり踏み込んでいないのが現状である。

その背景には、社協が直面している、事業型社協からの転換をどう進めていくかという問題がある。社協は、1990年代には地域の在宅福祉サービスの担い手となるべく、事業者として地域でサービスを提供してきた。しかし、介護保険制度導入後に、民間事業者の参入が進み、在宅福祉サービス供給状況が変化してきた。さらに、社会福祉基礎構造改革の中で、改めて地域福祉推進主体としての社協の役割が明示されることとなった。これらの変化の中で、事業型社協からの転換が求められている。だがそれは、社協が従来からの在宅福祉サービスの事業を縮小すればよいということではない。例えば、民間事業者の参入が進まない自治体では、当然ながら事業縮小や撤退は困難である。また、近年では、財政難のあおりを受けて、社協が自治体の福祉公社と合併して公社のサービス事業全体を引き受けるケースも出てきている。いずれの場合でも、社協は福祉サービス事業者としての役割を持ち続けることになる。事業規模においても、スタッフ数においても事業部門が大きな割合を占めている中で、組織として地域福祉にどうテコ入れを図るかが問われる状況にある。先に触れた、担当職員やコミュニティワーカーの配置は、そのための第一歩である。現状は、地域に入る担当職員の数が少なく、また、地域との関わり方のスタイルが十分確立しているとは言い難いが、今後の展開に注目する必要があるだろう（栃木県社会福祉協議会ほか2009）。

事業型社協からの転換という組織としての課題と同時に、社協と地域自治組織との間にある「ずれ」も、社協と地域自治組織との距離の要因であると考えられる。ひとつは、対象領域のずれである。社協は地域福祉活動に焦点を当てているが、地域自治組織は広くまちづくり全般を対象とし、福祉と結びつきにくいものも含まれている。そのため、地域自治組織に全面的にコミットすることが難しいのである。もう一つは、参加者の参加スタイルのずれによる支援の難しさである。地域福祉分野の参加スタイルは、福祉に関心の高いボランティアが中心となり、継続的に事業を行うものである。これに対し、地域自治組織では、自治会・町内会が中心となっていることで、事業を運営する役員も、短期間で交代することが多い。参加者の問題関心も当然多様である。そうした人材の流動性と問題関心の違いがあるため、支援が進まないというものである。福祉という問題に関心の深い参加者を主たる対象に支援を進めてきた社協支援のノウハウが、地域自治組織との関係では、十分生かされていないのが現状であろう。

伊賀市と高浜市の安心生活創造事業の取り組みは、社協が地域との関わりを深め、地域内の連携にむけて中間支援を充実させていくための第一歩だと評価できる。伊賀市社協では、市町村合併に伴う社協合併の時点から、地域自治組織を地域福祉推進の単位として積極的に活用する方針を打ち出していたが、安心生活創造事業をきっかけに、地域自治組織を福祉課題の情報共有、解決の場として前面に押し出していこうとしている。地域ケアネットワーク会議や地域会議設置への取り組みは、まさにそうした動きである。高浜市社協では、これまで地域福祉の推進力となってきた行政のイニシアチブや大学との連携に加え、社協自身が地域に入ることで、支援の厚みが増すようにしようとしている。

社協が進めてきた地域福祉活動とその支援には、住民人材の掘り起こし、組織化、事業化への後押しといった、問題関心を事業実施に結びつける、実務的、実践的な支援である。地域自治組織が、地域の課題に取り組む際には、課題が福祉領域であるか否かにかかわらず、これらのノウ

ハウが必要である。一方、地域福祉活動には担い手の固定化と高齢化という課題があり、その裾野をどう広げていくかが問われている。その意味では、地域自治組織に、地域福祉の視点やノウハウを「埋め込んでいく」方向性が求められる。

4. 地域自治組織による地域福祉の取り組み

4. 1 実際の支援サービス供給に乗り出している地域自治組織はまだ少ない

今回の調査研究では、恵那市と高浜市についてのみ、市全体の地域自治組織の事業の情報を得ることができた。3自治体を総覧しての分析ではないが、2市での傾向を概観すると、高齢者の生きがい事業(講演会、体操、ウォーキング講演会など)、サロンなどの交流活動、世代間交流などが行われている。また、子育て中の母親へのアンケートなど子育て支援などを模索している活動もある。

一方、岐阜県の「地域での支えあいによる制度外サービスの提供状況(実施率)に関する市町村アンケート調査及びヒアリング調査」で掲げている学校区レベルでのサービス、すなわち、住民参加による配食サービス、助け合い(生活支援活動)、宅幼老所の運営の三つに該当するような取り組みを、「地域自治組織の事業として」実施している地域自治組織はほとんどない。もちろん、ボランティア団体などが同様のサービスを実施しており、地域自治組織で取り組む必要がない可能性があるため、このデータは、地域でこれらのサービスが存在していないということの意味するわけではない。しかし、少なくとも、「小学校区において、地域自治組織が、新たにこれら三つの事業を始めるケースが少なかった」ことは事実である。

制度外サービスには、配食サービスのように、単位自治会ではなく、小学校区で実施した方が効率的な、規模の利益が働くものもある。また、高齢化と人口減少が進む中では、どのようなサービスにしろ、事業が継続すること自体が困難になり、より大きいエリアでの実施体制が求められる事態も考えられる。その場合、小学校区や中学校区といった範囲に設立された地域自治組織を、そうした規模の利益を実現するためのしくみとして活用することも考えられる。地域自治組織が、参加する団体間の調整だけでなく、人材や資金等の資源を出し合って、別途サービス供給に乗り出すことも想定できるだろう。伊賀市桐ヶ丘地区の、団体間の資金のやりとりや、住民自治協議会事務局によるコミュニティーカーの配車サービスのケースがそれに近い。このような取り組みは、地域団体の活動や資金の使い道、さらには、組織のあり方を変えることにもつながることが期待できる。その意味では、現在の地域自治組織の取り組みは、制度外サービスの供給というアウトプットを増やすという観点から、今後、見直し、改善が求められることになるかもしれない。

4. 2 地域自治組織と地域福祉との結びつきのタイプ

ここで、3つの自治体においてヒアリング調査を行った地域自治組織の取り組みから見えてきた、地域自治組織と地域福祉の結びつきのタイプを整理しておきたい。

第一は、地域自治組織自身が福祉施設運営に携わっているタイプである。恵那市の山岡地区では、まちづくり実行組織であるNPOまちづくり山岡が、指定管理者として施設を運営し、介護保険のサービスを提供している。山岡地区の場合、旧町時代の施設およびそこでの福祉サービスの維持という目的が地域で共有されており、その実行組織としてまちづくり山岡を設立している

■ 第4章 調査からわかったことは何かー3 自治体の取り組みを中心に

という固有の事情が大きく影響している。山岡地区のようなケースはむしろ例外的であるというべきであろう。

第二は、地域自治組織自身が制度外サービスに乗り出すタイプである。伊賀市の矢持地区のように福祉部会のメンバーが地域の見守り体制の担い手となる場合や、伊賀市桐ヶ丘地区で高齢者の交流の場づくりを進めようとする取り組み、恵那市の長島地区での親子が集う場づくり、高浜市の高浜南部まちづくり協議会の親子の交流事業などがこれに該当する。このタイプの中でも、特に交流の場や居場所づくりは、比較的取り組みやすいものであると考えられるが、地域に同様の「サロン」がすでに存在していることも多い。その場合には、既存のサロンと地域自治組織が作る場との役割分担をする必要があるだろう。また、子育て世代や高齢者の暮らしを地域で支える観点からは、集まる場を作るだけでなく、そこから福祉ニーズの収集、見守り、生活支援につなげることが望まれる。場の継続と他のサービスとの連携、それを支える体制づくりが求められる。

第三は、地域自治組織が地域内の団体の取り組みを支援するタイプである。高浜市の高浜南部まちづくり協議会によるチャレンジド支援、恵那市の中野方地区による「まめに暮らそまい会」との連携、飯地地区でのNPOまんさくとの連携がこれに相当する。高浜南部地区のように、団体が独自にサービスを提供する事業活動を行い、地域自治組織が研修の企画などを実施する場合は、側面からの支援である。飯地地区のようにNPOの運営する施設を活用した介護予防事業を始めるものもある。

講演会や研修という企画は、本調査研究が対象とした自治体に限らず、多くの地域自治組織の福祉部会で取り組まれており、比較的实施しやすいものといえる。ただし、具体的な福祉活動(団体)と連携し、その活動を地域で応援するという形になっているところは少なく、単発のイベントという形になりがちである。地域福祉の推進という点からは、福祉的な課題と活動を、地域の問題として取り上げて課題を共有してもらうこと、さらには、将来的に地域の支えあい活動に住民が関わるようになることが求められる。そのためには、講演会や研修を、どのように実際の活動への参加につなげるようにするかが問われる。恵那市や高浜市の事例は、地域自治組織が、地域内の団体を支援する立場を明示していることで、具体的な活動が地域の人に見えやすくなる強みがある。単に一般的な啓発事業を行うのではなく、地域自治組織が、意識的に地域内の福祉的取り組みに関心を持ち、支援するという姿勢を取ることが、より住民の関心を喚起し、長期的には、地域での制度外サービス供給につながる可能性が増大すると考えられる。

第四は、地域自治組織が地域内の住民やサービスのネットワーク化を図ろうとするタイプである。伊賀市桐ヶ丘地区のように、自治会を通じて高齢者を組織し、地域内で様々な組織が取り組んでいるサービスのワンストップ窓口を構築しようとしているケースがこれにあたる。このタイプでは、ネットワークの維持、拡大、見直しを図るための体制づくりが必要となる。地域自治組織自体が、地域内の様々な活動や団体の連携のための場であることを考えれば、その特質を生かすことができるといえるだろう。とはいえ、取り組みの継続性を確保したり、桐ヶ丘地区のように、窓口サービスに乗り出したりするためには、事務局体制の強化が求められる。

第五は、地域自治組織が個別ケースに関する情報共有の場となるタイプである。これは、伊賀市の上野西部地区や矢持地区で進められてきた、地域会議やネットワーク会議の設置である。定期的な場の設定ではないが、上野西部地区のように、地域自治組織での議論をもとに、民生委員・児童委員を支える取り組みが始まっているところもこのタイプに含めることができる。このような取り組みは、制度外サービス供給の増大に直接つながるものではないが、こうした場にはいくつかのメリットがある。まず、地域住民に福祉への関心を持ってもらう場になることである。次

に、情報共有を通じて、制度内サービスと制度外サービスのスムーズな連携を可能にすることが期待できる。また、情報共有は、制度内サービスにとっても制度外サービスにとっても、フィードバックが可能になる。このような情報共有の場を設定する際の留意点は、伊賀市の安心生活創造事業で見たように、地域自身で自律的に会議を継続することである。

以上のタイプからは、地域自治組織は、直接的なサービス提供と、ネットワーク化、情報交換、地域の理解や関心を深めるなどの側面的な支援の二つの面で地域福祉の充実に貢献する可能性を持つことがわかる。地域自治組織が、個別の団体の枠をこえて地域を幅広く組織するという強みが福祉の面で生かされる可能性があるということである。しかし、福祉的な課題を意識的に取り上げ、その取り組みを継続する点からは、不安定な要素を持っていることも確かである。地域自治組織で、短期間で役員が交代することも多く、この点は、活動の継続と発展にはマイナスにはたらく。福祉という息の長い取り組みを、地域でどう維持していくかがここでは問われることになる。

5. 連携への模索

少子化・高齢化、行財政改革による行政サービスの縮小、合併による行政と地域との結びつきの変化、自治会加入率の低下に見られる地域内でのつながりの弱体化など、地域社会を取り巻く状況は大きく動揺している。地域自治組織は、そうした中で地域の支え合いを充実させるという意図で導入されている。そこで求められているのは、①拡大する生活支援ニーズに地域で対応する、②行政が縮小する中で地域と行政との相互依存関係の再構築、そして、③地域のつながりを結び直すことの三つである。本調査研究では、公民連携と民民連携に焦点を当てて、地域自治組織を設置している3つの自治体での調査を実施した。

調査研究では、制度外サービス供給促進の障壁の1つとして、自治体と地域との相互依存関係のあり方をとらえている。そして、地域自治組織が両者の関係の見直し、すなわち公民連携の構築を促進するかどうかを検討課題としている。そのうえで、公民連携を進展させるための制度的基盤として、地域自治組織の仕組みが設計されているかに注目している。

3自治体における地域自治組織の制度設計からは、地域との関係の見直しは、未だなされているとは言い難い状況がうかがえる。いずれの自治体も、包括的資金の交付と担当職員の配置をしており、地域自治組織の定着と、活動の活性化を図ろうとしていることがわかる。しかしその一方で、地域自治組織の役割は、「まちづくり」など抽象的に表現されるにとどまっており、具体的に何が期待されているのかは住民には見えてこない。

さらに、地域団体への補助金統合についてはほとんど進んでおらず、地域自治組織への包括的資金も、基本的には個別の地域団体への補助金とは別枠で交付されている。行政の担当部署と地域団体との関係に大きな変化は見られず、既存の事業が整理されないままに、行政から地域への資金の総額が増えているということになる。地域では、交付資金によってよりいっそうの活動・事業が期待されるが、担い手不足を課題ととらえている地域にとっては、この状況が必ずしも望ましいとはいえないであろう。

伊賀市や高浜市で始まっている業務移譲は、そのような状況に風穴を開けようとする試みといえる。まず、業務移譲には、行政の業務見直しを必然的に伴うため、行政組織としての地域との関係見直しのきっかけになる可能性がある。そして、業務移譲によって、公共サービスの一部に

第4章 調査からわかったことは何かー3自治体の取り組みを中心に

ついて、地域の実施責任を明確にすることで、地域住民にサービスについての受益と負担の関係を意識するきっかけになる。地域にやってほしい仕事を明示する業務移譲という形をとることで、行政、地域双方が、地域と行政の役割分担と連携という問題を考える機会になることが期待できる。伊賀市の自治会連合会解散は、業務移譲が地域団体のあり方の見直しにつながったケースだということができる。

もちろん、業務移譲には、地域自治組織の「行政の下請化」を進める懸念もある。すなわち、形式的には協定・委託となったが、地域の側は以前と同じかそれ以上に行政関連の仕事が増え、行政は地域自治組織に細々とした業務を任せて手間を省くという事態が生じる可能性があるということである。業務移譲という手法は、あくまでもきっかけづくりであり、地域との関係をどう再編するのかという公民連携構築の問題は依然として残されている。

地域自治組織の導入と、制度定着のためのインセンティブ提供という段階を超えて、課題発見、課題解決能力をどう地域が獲得していくのか。そのために効果的な支援は何か、今後はいっそう問われるであろう。支援をきめ細かくするために、地域担当職員という手法が従来から重視されており、3つの自治体でも職員配置が進められている。職員配置の有効性についても今後検討する必要がある。

地域自治組織が、制度外サービスを提供するための実施能力を向上させるには、地域内での連携すなわち民民連携が必要である。本調査研究では、3つの自治体に関してこれを検討した。地域自治組織の構成は、自治会・町内会が中心となり、それに加えて各種団体が参加している。各自治体とも補助金を使った事業が実施されていることもあり、地域自治組織内部の連携はある程度構築されていると考えることができる。

しかし、住民への地域自治組織の浸透という点では、恵那市のケースに見られるように、まだ不十分であるととらえられている。そのこともあって、中長期的な人材確保に不安を抱えている。地域自治組織が長期的に地域課題に取り組むためには、いかに住民の認知度を向上させ、人材を確保するかが大きな問題となってくるであろう。

第2章に示したように、NPO法人へのアンケート調査からは、地域との連携がまだ十分ではない現状もあきらかになった。そしてNPO法人の回答からは、NPO自身の資源不足、地域との相互理解が進んでいないことが指摘された。また、行政など、地域とNPO法人をつなぐ存在が必要であるとする声もあった。

本調査研究では、地域福祉を推進してきた社会福祉協議会を、つなぎ手として検討してきた。NPO法人のアンケートにも見られるように、社協はNPO法人の相談・協議の相手となっており、福祉をテーマとして活動する個別団体への支援機能を果たしている。また、民生委員・児童委員協議会への支援も行っている。その一方、地域自治組織への働きかけは進んでいるとはいえないのが現状である。

その中で、伊賀市社協が実施したように、地域自治組織を課題解決の場として機能させるための支援は重要である。ただし、このような取り組みは、①地区社協などの福祉関連の地域団体と地域自治組織との関係が整理されていること、および、②社協側に地域での会議設定などを支援できる体制（人員配置など）が整っていることが必要である。社協による民民連携の支援を進めるためには、これまでの社協の事業、地域福祉推進体制をどう評価するのか。そのうえで、地域自治組織と社協活動との関係の整理をどう進めるのかという視点が求められる。

また、福祉的なテーマに関心を持つ住民による活動も連携を進めるきっかけとなる可能性を持つ。親睦や行政との連携が中心であった地域活動に、福祉的な視点を積極的に組み込もうとする

住民の動きが現れていることは、注目すべきである。こうした取り組みが、地域での人材の裾野を広げ、制度外サービスの提供につながることを期待したい。

本調査研究では、人口規模が小さく、地縁組織による住民の結びつきが強い自治体での調査が中心であったため、都市部での地域自治組織と地域福祉の問題は十分に検討を行っていない。宝塚市の事例は、都市部における地域自治組織と地域福祉のあり方を今後考える上での参考になるが、今後は他の地域における取り組みとの比較が求められる。

また、地域自治組織のマネジメント部分と、実働組織部分のそれぞれの役割分担と連携のあり方を検討することも必要である。地域自治組織では、自治会・町内会、および各種団体が、マネジメント部分、実働組織部分の双方において大きな位置を占めている。この重複が、地域自治組織の正統性と事業実施能力を確保しているといえる。だが、従来からの団体間の棲み分けがマネジメント部分にも影響し、団体の枠を超えた取り組みが困難になる可能性がある。さらに、既存の団体の活動は、親睦的ものが多く、課題解決のためのサービス供給に取り組む経験は少ない⁴⁰。そのことが、マネジメント部分に影響し、ニーズ把握や課題解決に向けた事業化が不十分になる可能性がある。地域自治組織の意思決定と事業実施がどのように行われているのかを、事業プロセスに即して分析する必要があると考えられる。

⁴⁰ 地域団体が福祉課題の解決という経験を積んでいないことの背景には、自治体によるコミュニティ政策が、住民間の交流を重視する「親交的コミュニティ」の育成を重視していたことがある（園部1984）。自治会・町内会の行動様式も、現在に至るまで、住民間の親睦を重視する傾向が強い（日本都市センター2002）。

参考文献

(第1章参考文献)

- 新しいコミュニティのあり方に関する研究会(2009)『新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告』。
- 右田紀久恵(2005)『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房。
- 越智昇(1990)「ボランティア・アソシエーションと町内会の文化変容」、倉沢進、秋元律郎編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房。
- 栄沢直子(2006)「町内会・自治会とNPO—地域を担う組織の考察」中山徹・橋本理編『新しい仕事づくりと地域再生』文理閣。
- 岡村重夫(1974)『地域福祉論』光生館。
- 絹川正明(2005)「疲弊する地域社会—地域住民組織とNPOの距離—」『コミュニティ政策』3。これからの地域福祉のあり方に関する研究会(2008)『地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—』。
- 武川正吾(2008)「地域福祉の主流化とローカル・ガバナンス」『地域福祉研究』第36号。
- 谷本寛治(2002)『NPOと事業』ミネルヴァ書房。
- 辻中豊・伊藤修一郎編著(2010)『ローカル・ガバナンス 地方政府と市民社会』木鐸社。
- 鳥越皓之(1994)『地域自治会の研究』ミネルヴァ書房。
- 内閣府(2010)『平成22年度版高齢社会白書』。
- 中川幾郎編著(2011)『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』学芸出版社。
- 中島修(2011)「地域福祉の政策推進と生協への期待」『生活協同組合研究』vol. 424。
- 中田實(1993)『地域共同管理の社会学』東信堂。
- 名和田是彦(2004)「自治体内分権と地域社会」『地方自治制度改革論 自治体再編と自治権保障』自治体問題研究社。
- 西尾勝(2007)『地方分権改革』東京大学出版会。
- 広原盛明(2011)『日本型コミュニティ政策 東京・横浜・武蔵野の経験』晃洋書房。
- 平野隆之(2008)『地域福祉推進の理論と方法』有斐閣。
- 宮入興一・佐藤正之・樋口義治・宮沢哲男・黍嶋久好(2010)「『平成の大合併』における合併・非合併自治体の対応の実態と比較分析—全国市町村アンケート調査結果を素材として—」『年報・中部の経済と社会2009年版』。
- 村松岐夫(1994)『日本の行政』中央公論社。

(第3章参考文献)

(伊賀市)

- 伊賀市(2006)『伊賀市地域福祉計画』。
- 伊賀市(2011)『第2次伊賀市地域福祉計画』。
- 伊賀市・伊賀市社会福祉協議会(2008)『地域自治活動事例集』。
- 伊賀市自治組織のあり方検討委員会(2010)『伊賀市における自治組織のあり方に関する報告書』。
- 伊賀市社会福祉協議会(2008)『社協の底力 地域福祉実践を拓く社協の挑戦』中央法規。
- 伊賀市社会福祉協議会(2012)『安心生活創造事業報告書』。

桐ヶ丘住民自治協議会（2011）『桐ヶ丘地区住民自治協議会 第7回定期総会議案書』。
桐ヶ丘住民自治協議会（2011）『地域まちづくり計画～桐ヶ丘』（平成23年度改訂版）。

（恵那市）

恵那市（2008）『恵那市地域福祉計画』。

恵那市（2011a）『恵那市総合計画後期計画 人・地域・自然が調和した交流都市～次の世代へつなげるまちづくり』。

恵那市（2011b）『広報えな』2011年5月1日号。

恵那市自治連合会（2008）『平成19年度自治会に関するアンケート調査報告書』。

恵那市社会福祉協議会（2008）『恵那市地域福祉活動計画』。

恵那市社会福祉協議会（2010）『恵那市社会福祉協議会第2次発展・強化計画』。

恵那市社会福祉協議会（2011）『いっしょに手をつなご』2011年1月1日号。

恵那市社会福祉協議会（2012）『いっしょに手をつなご』2012年1月15日号。

加藤哲夫（2006）「コミュニティの自立支援と中間組織（中間支援）」山田晴義編著『コミュニティの自立と経営』ぎょうせい。

木下聖（2008）「地域福祉計画の進行管理システム構築へ向けた課題と実践：恵那市地域福祉計画における地区別構想検討の事例から」『中部学院大学・中部学院大学短期大学部研究紀要』9。

岐阜県（2007）『ぎふまちづくり応援プラン』別冊まちづくり事例集。

岐阜県（2010）『平成22年度地域での支え合いによる制度外の福祉サービスの提供状況』。

岐阜県（2011）『平成23年度地域での支え合いによる制度外の福祉サービスの提供状況』。

岐阜県社会福祉協議会（2012）『小地域福祉活動実践事例集』。

地方自治研究機構（2004）『小規模自治体における自治の拡充に関する研究』。

萩原和（2011）「平成の市町村合併を契機とした中山間地域における指定管理者制度の実態とその課題～岐阜県恵那市恵南地域の事例を中心として～」『地域協働』第7号。

まちづくり山岡（2011）『平成23年度第八期通常総会』（総会資料）。

（高浜市）

高浜市（2003）『高浜市地域福祉計画』。

高浜市（2004）『「(仮称)コミュニティNPO構想」の可能性について一介護予防事業の例として一(地域内分権及び効果的介護予防の推進方策に関する研究事業)』。

高浜市（2009）『高浜市第2次地域福祉計画』。

高浜市（2011）『持続可能な自立した基礎自治体を目指して～構造改革プロジェクト6年間のあゆみ～』。

高浜市社会福祉協議会（2011）『事業報告並びに収支決算書』。

高浜南部まちづくり協議会（2011）『特定非営利活動法人高浜南部まちづくり協議会第6回通常総会』（総会資料）。

高浜南部まちづくり協議会（2009）『南部まちづくり協議会まちづくり計画一港小学校区 地域計画一』。

日本福祉大学地域ケア研究推進センター（2008）『地域福祉に根ざした地域生活支援 実践と運営支援の事例集』。

(宝塚市)

宝塚市社会福祉協議会 (2004) 『宝塚市社会福祉協議会50年史』。

宝塚市社会福祉協議会 (2008) 『安心で安全なたのしいまちをみんなで作るプロジェクト～日常生活圏域での住民活動、話し合い、地域ケアの「場」づくり』。

宝塚市社会福祉協議会 (2011a) 『宝塚市社会福祉協議会第5次地域福祉推進計画』。

宝塚市社会福祉協議会 (2011b) 『宝塚市社会福祉協議会の概要』。

宝塚市社会福祉協議会 (2011c) 『平成22年度事業報告書』。

宝塚市社会福祉協議会 (2011d) 『平成23年度事業方針・事業計画』。

田中義岳 (2003) 『市民自治のコミュニティをつくろう 宝塚市・市民の10年の取組と未来』 ぎょうせい。

(兵庫県社協)

兵庫県社会福祉協議会 (1997) 『地域福祉活動リーダーのための小地域福祉活動の手引 住民主体の福祉コミュニティづくり』。

兵庫県社会福祉協議会 (2000) 『地域福祉推進計画～ささえあうまちづくり推進プラン3～』。

兵庫県社会福祉協議会 (2001) 『地域福祉の歩みIII 兵庫県社会福祉協議会50年史』。

兵庫県社会福祉協議会 (2005) 『市町社協地域福祉推進計画～ささえあうまちづくり推進プラン4』。

兵庫県社会福祉協議会 (2010) 『県内社協活動の現況 (平成22年度版)』。

兵庫県社会福祉協議会 (2011) 『兵庫県社会福祉協議会2015年計画』。

(終章参考文献)

園部雅之 (1984) 「コミュニティの現実性と可能性」 鈴木広・倉沢進編 『都市社会学』 アカデミア出版会。

栃木県社会福祉協議会・とちぎ社協コミュニティワーク研究会 (2009) 『社協コミュニティワーカー 黒子読本』。

日本都市センター (2002) 『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』 日本都市センター。

資料

アンケート調査票

FAX送信の場合は、06-6605-2069まで（大阪市立大学都市研究プラザ 栗本裕見）

「〇〇県 NPO 法人と地域の連携に関する実態調査」

2012年 2月

大阪市立大学都市研究プラザ 栗本裕見

関西大学社会学部 橋本理

回答される際は、黒または青色のペン・ボールペンでお願いいたします。回答方法は大半が、当てはまるものに○をつける方式ですが、一部、自由に記述していただくところがあります。

問1. あなたの団体の主たる活動地域について、最も近いものを1つ選んでください。

1. おおむね中学校区までの広さ
2. おおむね市町村全域
3. 県
4. 1つの県よりも広い範囲

問2. あなたの団体が行っている制度内・制度外のサービスについて、当てはまるものをすべて選んでください。

1. 介護保険事業
2. 1以外の高齢者福祉事業
3. 障害者自立支援事業（介護給付、訓練等給付）
4. 3以外の障害者福祉事業
5. 子どもに関する事業
6. 若者に関する事業
7. その他

問3. あなたの団体が最も重点をおいている活動は何ですか。当てはまるものを1つ選んでください。

1. 介護保険事業
2. 1以外の高齢者福祉事業
3. 障害者自立支援事業（介護給付、訓練等給付）
4. 3以外の障害者福祉事業
5. 子どもに関する事業
6. 若者に関する事業
7. NPOへの支援（中間支援）
8. その他（具体的にお書きください）

資料

問4. あなたの団体と以下の各団体・機関とのあいだには、相談・協議などのやり取りがどの程度ありますか。それぞれについて最も近いものを1つ選んでください。

	頻繁に (週2回以上)	週1回くらい	月2回くらい	月1回くらい	3か月に1回 くらい	半年に1回くらい	ほとんどない
	1	2	3	4	5	6	7
a) 行政	1	2	3	4	5	6	7
b) 市町村社会福祉協議会	1	2	3	4	5	6	7
c) 校区社協・地区社協	1	2	3	4	5	6	7
d) NPOセンターなどの 中間支援組織	1	2	3	4	5	6	7
e) 町内会・自治会	1	2	3	4	5	6	7
f) 民生委員・児童委員	1	2	3	4	5	6	7
g) 地域包括支援センター	1	2	3	4	5	6	7
h) 地域自治組織 (※)	1	2	3	4	5	6	7

※ 「地域自治組織」とは、「まちづくり協議会」のように、市内を学校区程度の小さなエリアに区切り、そのエリア内の様々な団体（町内会・自治会、PTA、老人会等）が集まり、地域の課題を解決しようとする仕組み。

問5. あなたの団体は、以下の各団体・機関とつながりを深めたいと考えていますか。それぞれについて最も近いものを1つ選んでください。

	強くそう思う	そう思う	あまり思わない	思わない
	1	2	3	4
a) 行政	1	2	3	4
b) 市町村社会福祉協議会	1	2	3	4
c) 校区社協・地区社協	1	2	3	4
d) NPOセンターなどの中間支援組織	1	2	3	4
e) 町内会・自治会	1	2	3	4
f) 民生委員・児童委員	1	2	3	4
g) 地域包括支援センター	1	2	3	4
h) 地域自治組織 (※問4と同じ)	1	2	3	4

問6. 町内会・自治会や各種団体などの地縁的組織とのネットワーク作りにおいて、何か課題を感じておられることがあれば、自由にお書きください。

--

問7. あなたの団体の「(NPO 法人格取得以前を含めた) 団体設立年」, 「法人格取得年」, 「会員数 (2011 年 12 月末時点)」, 「常勤・非常勤を合わせた雇用スタッフ数 (2011 年 12 月末時点)」, を、下の欄にお書きください。

団体設立年 :	法人格取得年 :	会員数 (2011 年 12 月末時点) :
雇用スタッフ数 (2011 年 12 月末時点での常勤・非常勤の合計人数) :		

問8. あなたの団体の今年度の財政規模について、最も近いものを 1 つ選んでください。

- | | |
|------------------------|------------------------|
| 1. 0 円 | 2. 50 万円未満 (0 円を除く) |
| 3. 50 万円以上 100 万円未満 | 4. 100 万円以上 500 万円未満 |
| 5. 500 万円以上 1000 万円未満 | 6. 1000 万円以上 3000 万円未満 |
| 7. 3000 万円以上 5000 万円未満 | 8. 5000 万円以上 1 億円未満 |
| 9. 1 億円以上 | |

よろしければ、あなたの団体の名称、主たる事務所の所在市町村、記入された方のお名前・役職をお書きください。

団体名 :	
主たる事務所の所在地 :	記入者のお名前 (役職)

ご協力ありがとうございました。

アンケート集計結果

単純集計表

q1 主たる活動地域

		度数	パーセント	有効パーセント
有効	中学校区まで	50	10.3	10.5
	市町村全域	310	63.9	65.1
	県	65	13.4	13.7
	県よりも広い	51	10.5	10.7
	合計	476	98.1	100.0
無回答		9	1.9	
合計		485	100.0	

q2 行っている制度内・制度外のサービス（複数回答）

		度数	パーセント	ケースのパーセント
	介護保険事業	103	11.7%	21.7%
	高齢者福祉事業	139	15.8%	29.3%
	障害者自立支援事業	173	19.6%	36.5%
	障害者福祉事業	156	17.7%	32.9%
	子どもに関する事業	129	14.6%	27.2%
	若者に関する事業	57	6.5%	12.0%
	その他	125	14.2%	26.4%
合計		882	100.0%	186.1%

q3 最も重点をおいている活動

		度数	パーセント
有効	介護保険事業	63	13.0
	高齢者福祉事業（介護保険事業以外）	59	12.2
	障害者自立支援事業（介護給付、訓練等給付）	122	25.2
	障害福祉事業（自立支援事業以外）	68	14.0
	子どもに関する事業	47	9.7
	若者に関する事業	10	2.1
	NPO への支援（中間支援）	11	2.3
	その他	96	19.8
合計	476	98.1	
無回答		9	1.9
合計		485	100.0

q4 各団体・機関とのあいだには、相談・協議などのやり取りがどの程度あるか

q4-a) 行政

		度数	パーセント	有効パーセント
有効	頻繁に	37	7.6	8.2
	週1回くらい	48	9.9	10.6
	月2回くらい	51	10.5	11.3
	月1回くらい	108	22.3	23.9
	3か月に1回くらい	51	10.5	11.3
	半年に1回くらい	65	13.4	14.4
	ほとんどない	92	19.0	20.4
	合計	452	93.2	100.0
無回答		33	6.8	
合計		485	100.0	

q4-b) 市町村社会福祉協議会

		度数	パーセント	有効パーセント
有効	頻繁に	26	5.4	5.9
	週1回くらい	18	3.7	4.1
	月2回くらい	32	6.6	7.3
	月1回くらい	72	14.8	16.4
	3か月に1回くらい	51	10.5	11.6
	半年に1回くらい	86	17.7	19.5
	ほとんどない	155	32.0	35.2
	合計	440	90.7	100.0
無回答		45	9.3	
合計		485	100.0	

q4-c) 校区社協・地区社協

		度数	パーセント	有効パーセント
有効	頻繁に	9	1.9	2.3
	週1回くらい	7	1.4	1.8
	月2回くらい	10	2.1	2.5
	月1回くらい	43	8.9	10.9
	3か月に1回くらい	39	8.0	9.8
	半年に1回くらい	42	8.7	10.6
	ほとんどない	246	50.7	62.1
	合計	396	81.6	100.0
無回答		89	18.4	
合計		485	100.0	

資料

q4-d) NPOセンターなどの中間支援組織

		度数	パーセント	有効パーセント
有効	頻繁に	6	1.2	1.4
	週1回くらい	10	2.1	2.3
	月2回くらい	31	6.4	7.2
	月1回くらい	60	12.4	13.9
	3か月に1回くらい	52	10.7	12.0
	半年に1回くらい	98	20.2	22.6
	ほとんどない	176	36.3	40.6
	合計	433	89.3	100.0
無回答		52	10.7	
合計		485	100.0	

q4-e) 町内会・自治会

		度数	パーセント	有効パーセント
有効	頻繁に	7	1.4	1.7
	週1回くらい	9	1.9	2.1
	月2回くらい	17	3.5	4.0
	月1回くらい	39	8.0	9.2
	3か月に1回くらい	37	7.6	8.7
	半年に1回くらい	70	14.4	16.5
	ほとんどない	244	50.3	57.7
	合計	423	87.2	100.0
欠損値	9	62	12.8	
合計		485	100.0	

q4-f) 民生委員・児童委員

		度数	パーセント	有効パーセント
有効	頻繁に	7	1.4	1.6
	週1回くらい	8	1.6	1.9
	月2回くらい	12	2.5	2.8
	月1回くらい	32	6.6	7.5
	3か月に1回くらい	29	6.0	6.8
	半年に1回くらい	56	11.5	13.1
	ほとんどない	283	58.4	66.3
	合計	427	88.0	100.0
無回答		58	12.0	
合計		485	100.0	

q4-g) 地域包括支援センター

		度数	パーセント	有効パーセント
有効	頻繁に	23	4.7	5.4
	週1回くらい	13	2.7	3.1
	月2回くらい	27	5.6	6.4
	月1回くらい	54	11.1	12.7
	3か月に1回くらい	29	6.0	6.8
	半年に1回くらい	36	7.4	8.5
	ほとんどない	243	50.1	57.2
	合計	425	87.6	100.0
無回答		60	12.4	
合計		485	100.0	

q4-h) 地域自治組織

		度数	パーセント	有効パーセント
有効	頻繁に	8	1.6	1.9
	週1回くらい	5	1.0	1.2
	月2回くらい	9	1.9	2.1
	月1回くらい	33	6.8	7.8
	3か月に1回くらい	33	6.8	7.8
	半年に1回くらい	67	13.8	15.9
	ほとんどない	267	55.1	63.3
	合計	422	87.0	100.0
無回答		63	13.0	
合計		485	100.0	

資料

q5 各団体・機関とつながりを深めたいと考えているか

q5-a) 行政

		度数	パーセント	有効パーセント
有効	強くそう思う	179	36.9	39.5
	そう思う	222	45.8	49.0
	あまり思わない	40	8.2	8.8
	思わない	12	2.5	2.6
	合計	453	93.4	100.0
無回答		32	6.6	
合計		485	100.0	

q5-b) 市町村社会福祉協議会

		度数	パーセント	有効パーセント
有効	強くそう思う	107	22.1	24.7
	そう思う	218	44.9	50.2
	あまり思わない	68	14.0	15.7
	思わない	41	8.5	9.4
	合計	434	89.5	100.0
無回答		51	10.5	
合計		485	100.0	

q5-c) 校区社協・地区社協

		度数	パーセント	有効パーセント
有効	強くそう思う	54	11.1	13.5
	そう思う	188	38.8	47.1
	あまり思わない	97	20.0	24.3
	思わない	60	12.4	15.0
	合計	399	82.3	100.0
無回答		86	17.7	
合計		485	100.0	

q5-d) NPOセンターなどの中間支援組織

		度数	パーセント	有効パーセント
有効	強くそう思う	60	12.4	14.1
	そう思う	222	45.8	52.2
	あまり思わない	99	20.4	23.3
	思わない	44	9.1	10.4
	合計	425	87.6	100.0
無回答		60	12.4	
合計		485	100.0	

q5-e) 町内会・自治会

		度数	パーセント	有効パーセント
有効	強くそう思う	74	15.3	17.3
	そう思う	215	44.3	50.2
	あまり思わない	97	20.0	22.7
	思わない	42	8.7	9.8
	合計	428	88.2	100.0
無回答		57	11.8	
合計		485	100.0	

q5-f) 民生委員・児童委員

		度数	パーセント	有効パーセント
有効	強くそう思う	57	11.8	13.3
	そう思う	201	41.4	46.9
	あまり思わない	111	22.9	25.9
	思わない	60	12.4	14.0
	合計	429	88.5	100.0
無回答		56	11.5	
合計		485	100.0	

q5-g) 地域包括支援センター

		度数	パーセント	有効パーセント
有効	強くそう思う	81	16.7	18.8
	そう思う	190	39.2	44.2
	あまり思わない	101	20.8	23.5
	思わない	58	12.0	13.5
	合計	430	88.7	100.0
無回答		55	11.3	
合計		485	100.0	

q5-h) 地域自治組織

		度数	パーセント	有効パーセント
有効	強くそう思う	61	12.6	14.4
	そう思う	198	40.8	46.8
	あまり思わない	110	22.7	26.0
	思わない	54	11.1	12.8
	合計	423	87.2	100.0
無回答		62	12.8	
合計		485	100.0	

資料

q7-1 団体設立年

	度数	パーセント	有効パーセント
有効			
1946年～1950年	2	0.4	0.5
1951年～1955年	1	0.2	0.2
1956年～1960年	2	0.4	0.5
1961年～1965年	2	0.4	0.5
1966年～1970年	1	0.2	0.2
1971年～1975年	5	1.0	1.2
1976年～1980年	5	1.0	1.2
1981年～1985年	5	1.0	1.2
1986年～1990年	9	1.9	2.2
1991年～1995年	34	7.0	8.3
1996年～2000年	74	15.3	18.0
2001年～2005年	143	29.5	34.8
2006年～2010年	100	20.6	24.3
2011年以降	28	5.8	6.8
合計	411	84.7	100.0
無回答	74	15.3	
合計	485	100.0	

q7-2 法人格取得年

	度数	パーセント	有効パーセント
有効			
1998年	2	0.4	0.4
1999年	13	2.7	2.8
2000年	22	4.5	4.8
2001年	14	2.9	3.1
2002年	25	5.2	5.5
2003年	37	7.6	8.1
2004年	48	9.9	10.5
2005年	45	9.3	9.8
2006年	49	10.1	10.7
2007年	42	8.7	9.2
2008年	38	7.8	8.3
2009年	30	6.2	6.6
2010年	42	8.7	9.2
2011年	49	10.1	10.7
2012年	1	0.2	0.2
合計	457	94.2	100.0
無回答	28	5.8	
合計	485	100.0	

q7-3 会員数

		度数	パーセント	有効パーセント
有効	0	4	0.8	0.9
	1~5	4	0.8	0.9
	6~10	51	10.5	12.0
	11~20	116	23.9	27.2
	21~30	58	12.0	13.6
	31~40	40	8.2	9.4
	41~50	28	5.8	6.6
	51~70	28	5.8	6.6
	71~100	40	8.2	9.4
	101~200	32	6.6	7.5
	201~300	10	2.1	2.3
	301~400	3	0.6	0.7
	401~500	2	0.4	0.5
	501~1000	5	1.0	1.2
	1001~	5	1.0	1.2
	合計	426	87.8	100.0
	無回答		59	12.2
合計		485	100.0	

q7-4 雇用スタッフ数

		度数	パーセント	有効パーセント
有効	0	60	12.4	13.9
	1~5	134	27.6	31.0
	6~10	94	19.4	21.8
	11~20	81	16.7	18.8
	21~30	30	6.2	6.9
	31~40	12	2.5	2.8
	41~50	6	1.2	1.4
	51~70	8	1.6	1.9
	71~100	5	1.0	1.2
	101~	2	.4	.5
	合計	432	89.1	100.0
無回答		53	10.9	
合計		485	100.0	

資料

q8 予算規模

	度数	パーセント	有効パーセント
有効			
0円	11	2.3	2.4
50万円未満(0円を除く)	61	12.6	13.0
50万円以上100万円未満	35	7.2	7.5
100万円以上500万円未満	64	13.2	13.7
500万円以上1000万円未満	75	15.5	16.0
1000万円以上3000万円未満	135	27.8	28.8
3000万円以上5000万円未満	37	7.6	7.9
5000万円以上1億円未満	31	6.4	6.6
1億円以上	19	3.9	4.1
合計	468	96.5	100.0
無回答	17	3.5	
合計	485	100.0	

県別集計表

q1 主たる活動地域

		中学校区まで	市町村全域	県	県よりも広い	合計
三重県	度数	12	93	24	8	137
	県の%	8.8%	67.9%	17.5%	5.8%	100.0%
兵庫県	度数	38	217	41	43	339
	県の%	11.2%	64.0%	12.1%	12.7%	100.0%
合計	度数	50	310	65	51	476
	県の%	10.5%	65.1%	13.7%	10.7%	100.0%

q2 行っている制度内・制度外のサービス（複数回答）

	三重県			兵庫県			合計		
	度数	割合	ケースの割合	度数	割合	ケースの割合	度数	割合	ケースの割合
介護保険事業	38	15.0%	27.7%	68	10.8%	20.2%	103	11.7%	21.7%
高齢者福祉事業	41	16.1%	29.9%	98	15.5%	29.1%	139	15.8%	29.3%
障害者自立支援事業	46	18.1%	33.6%	127	20.1%	37.7%	173	19.6%	36.5%
障害者福祉事業	32	12.6%	23.4%	124	19.7%	36.8%	156	17.7%	32.9%
子どもに関する事業	37	14.6%	27.0%	92	14.6%	27.3%	129	14.6%	27.2%
若者に関する事業	15	5.9%	10.9%	42	6.7%	12.5%	57	6.5%	12.0%
その他	45	17.7%	32.8%	80	12.7%	23.7%	125	14.2%	26.4%
総回答数	254	100.0%		631	100.0%		882	100.0%	
回答法人数	137		185.4%	337		187.2%	474		186.1%

q3 最も重点をおいている活動

		介護保険事業	高齢者福祉事業 (介護保険以外)	障害者自立支援事業	障害者福祉事業 (自立支援以外)	子どもに関する事業	若者に関する事業	NPOへの支援 (中間支援)	その他	合計
三重県	度数	27	16	33	8	9	3	3	37	136
	県の%	19.9%	11.8%	24.3%	5.9%	6.6%	2.2%	2.2%	27.2%	100.0%
兵庫県	度数	36	43	89	60	38	7	8	59	340
	県の%	10.6%	12.6%	26.2%	17.6%	11.2%	2.1%	2.4%	17.4%	100.0%
合計	度数	63	59	122	68	47	10	11	96	476
	%	13.2%	12.4%	25.6%	14.3%	9.9%	2.1%	2.3%	20.2%	100.0%

資料

q4 各団体・機関とのあいだには、相談・協議などのやり取りがどの程度あるか

		q4-a) 行政							合計
		頻繁に	週1回 くらい	月2回 くらい	月1回 くらい	3か月 に1回 くらい	半年に 1回く らい	ほとん どない	
三重県	度数	13	18	16	42	14	10	22	135
	県の%	9.6%	13.3%	11.9%	31.1%	10.4%	7.4%	16.3%	
兵庫県	度数	24	30	35	66	37	55	70	317
	県の%	7.6%	9.5%	11.0%	20.8%	11.7%	17.4%	22.1%	
合計	度数	37	48	51	108	51	65	92	452
	%	8.2%	10.6%	11.3%	23.9%	11.3%	14.4%	20.4%	

		q4-b) 市町村社会福祉協議会							合計
		頻繁に	週1回 くらい	月2回 くらい	月1回 くらい	3か月 に1回 くらい	半年に 1回く らい	ほとん どない	
三重県	度数	12	5	9	28	14	24	38	130
	県の%	9.2%	3.8%	6.9%	21.5%	10.8%	18.5%	29.2%	
兵庫県	度数	14	13	23	44	37	62	117	310
	県の%	5%	4%	7%	14%	12%	20%	38%	
合計	度数	26	18	32	72	51	86	155	440
	%	5.9%	4.1%	7.3%	16.4%	11.6%	19.5%	35.2%	

		q4-c) 校区社協・地区社協							合計
		頻繁に	週1回 くらい	月2回 くらい	月1回 くらい	3か月 に1回 くらい	半年に 1回く らい	ほとん どない	
三重県	度数	2	2	0	14	13	16	67	114
	県の%	1.8%	1.8%	0.0%	12.3%	11.4%	14.0%	58.8%	
兵庫県	度数	7	5	10	29	26	26	179	282
	県の%	2.5%	1.8%	3.5%	10.3%	9.2%	9.2%	63.5%	
合計	度数	9	7	10	43	39	42	246	396
	%	2.3%	1.8%	2.5%	10.9%	9.8%	10.6%	62.1%	

		q4-d) NPOセンターなどの中間支援組織							合計
		頻繁に	週1回 くらい	月2回 くらい	月1回 くらい	3か月 に1回 くらい	半年に 1回く らい	ほとん どない	
三重県	度数	3	0	6	13	17	26	58	123
	県の%	2.4%	0.0%	4.9%	10.6%	13.8%	21.1%	47.2%	
兵庫県	度数	3	10	25	47	35	72	118	310
	県の%	1.0%	3.2%	8.1%	15.2%	11.3%	23.2%	38.1%	
合計	度数	6	10	31	60	52	98	176	433
	%	1.4%	2.3%	7.2%	13.9%	12.0%	22.6%	40.6%	

		q4-e) 町内会・自治会						合計	
		頻繁に	週1回 くらい	月2回 くらい	月1回 くらい	3か月 に1回 くらい	半年に 1回く らい		ほとん どない
三重県	度数	3	1	2	18	14	14	70	122
	県の%	2.5%	0.8%	1.6%	14.8%	11.5%	11.5%	57.4%	100.0%
兵庫県	度数	4	8	15	21	23	56	174	301
	県の%	1.3%	2.7%	5.0%	7.0%	7.6%	18.6%	57.8%	100.0%
合計	度数	7	9	17	39	37	70	244	423
	%	1.7%	2.1%	4.0%	9.2%	8.7%	16.5%	57.7%	100.0%

		q4-f) 民生委員・児童委員						合計	
		頻繁に	週1回 くらい	月2回 くらい	月1回 くらい	3か月 に1回 くらい	半年に 1回く らい		ほとん どない
三重県	度数	3	2	2	13	13	18	70	121
	県の%	2.5%	1.7%	1.7%	10.7%	10.7%	14.9%	57.9%	100.0%
兵庫県	度数	4	6	10	19	16	38	213	306
	県の%	1.3%	2.0%	3.3%	6.2%	5.2%	12.4%	69.6%	100.0%
合計	度数	7	8	12	32	29	56	283	427
	%	1.6%	1.9%	2.8%	7.5%	6.8%	13.1%	66.3%	100.0%

		q4-g) 地域包括支援センター						合計	
		頻繁に	週1回 くらい	月2回 くらい	月1回 くらい	3か月 に1回 くらい	半年に 1回く らい		ほとん どない
三重県	度数	7	6	9	17	9	11	63	122
	県の%	5.7%	4.9%	7.4%	13.9%	7.4%	9.0%	51.6%	100.0%
兵庫県	度数	16	7	18	37	20	25	180	303
	県の%	5.3%	2.3%	5.9%	12.2%	6.6%	8.3%	59.4%	100.0%
合計	度数	23	13	27	54	29	36	243	425
	%	5.4%	3.1%	6.4%	12.7%	6.8%	8.5%	57.2%	100.0%

		q4-h) 地域自治組織						合計	
		頻繁に	週1回 くらい	月2回 くらい	月1回 くらい	3か月 に1回 くらい	半年に 1回く らい		ほとん どない
三重県	度数	3	2	1	5	11	16	77	115
	県の%	2.6%	1.7%	0.9%	4.3%	9.6%	13.9%	67.0%	100.0%
兵庫県	度数	5	3	8	28	22	51	190	307
	県の%	1.6%	1.0%	2.6%	9.1%	7.2%	16.6%	61.9%	100.0%
合計	度数	8	5	9	33	33	67	267	422
	%	1.9%	1.2%	2.1%	7.8%	7.8%	15.9%	63.3%	100.0%

資料

q5 各団体・機関とつながりを深めたいと考えているか

		q5-a) 行政				合計
		強くそう思う	そう思う	あまり思わない	思わない	
三重県	度数	63	61	8	2	134
	県の%	47.0%	45.5%	6.0%	1.5%	100.0%
兵庫県	度数	116	161	32	10	319
	県の%	36.4%	50.5%	10.0%	3.1%	100.0%
合計	度数	179	222	40	12	453
	%	39.5%	49.0%	8.8%	2.6%	100.0%

		q5-b) 市町村社会福祉協議会				合計
		強くそう思う	そう思う	あまり思わない	思わない	
三重県	度数	35	64	18	8	125
	県の%	28.0%	51.2%	14.4%	6.4%	100.0%
兵庫県	度数	72	154	50	33	309
	県の%	23.3%	49.8%	16.2%	10.7%	100.0%
合計	度数	107	218	68	41	434
	%	24.7%	50.2%	15.7%	9.4%	100.0%

		q5-c) 校区社協・地区社協				合計
		強くそう思う	そう思う	あまり思わない	思わない	
三重県	度数	13	56	28	17	114
	県の%	11.4%	49.1%	24.6%	14.9%	100.0%
兵庫県	度数	41	132	69	43	285
	県の%	14.4%	46.3%	24.2%	15.1%	100.0%
合計	度数	54	188	97	60	399
	%	13.5%	47.1%	24.3%	15.0%	100.0%

		q5-d) NPO センターなどの中間支援組織				合計
		強くそう思う	そう思う	あまり思わない	思わない	
三重県	度数	14	71	22	12	119
	県の%	11.8%	59.7%	18.5%	10.1%	100.0%
兵庫県	度数	46	151	77	32	306
	県の%	15.0%	49.3%	25.2%	10.5%	100.0%
合計	度数	60	222	99	44	425
	%	14.1%	52.2%	23.3%	10.4%	100.0%

		q5-e) 町内会・自治会				合計
		強くそう思う	そう思う	あまり思わない	思わない	
三重県	度数	19	63	30	12	124
	県の%	15.3%	50.8%	24.2%	9.7%	100.0%
兵庫県	度数	55	152	67	30	304
	県の%	18.1%	50.0%	22.0%	9.9%	100.0%
合計	度数	74	215	97	42	428
	%	17.3%	50.2%	22.7%	9.8%	100.0%

		q5-f) 民生委員・児童委員				合計
		強く思う	そう思う	あまり思わない	思わない	
三重県	度数	18	61	26	14	119
	県の%	15.1%	51.3%	21.8%	11.8%	100.0%
兵庫県	度数	39	140	85	46	310
	県の%	12.6%	45.2%	27.4%	14.8%	100.0%
合計	度数	57	201	111	60	429
	%	13.3%	46.9%	25.9%	14.0%	100.0%

		q5-g) 地域包括支援センター				合計
		強く思う	そう思う	あまり思わない	思わない	
三重県	度数	27	53	27	16	123
	県の%	22.0%	43.1%	22.0%	13.0%	100.0%
兵庫県	度数	54	137	74	42	307
	県の%	17.6%	44.6%	24.1%	13.7%	100.0%
合計	度数	81	190	101	58	430
	%	18.8%	44.2%	23.5%	13.5%	100.0%

		q5-h) 地域自治組織				合計
		強く思う	そう思う	あまり思わない	思わない	
三重県	度数	21	51	31	17	120
	県の%	17.5%	42.5%	25.8%	14.2%	100.0%
兵庫県	度数	40	147	79	37	303
	県の%	13.2%	48.5%	26.1%	12.2%	100.0%
合計	度数	61	198	110	54	423
	%	14.4%	46.8%	26.0%	12.8%	100.0%

資料

q7-1 団体設立年

		県		合計
		三重県	兵庫県	
1946年～1950年	度数	2	0	2
	%	1.8%	0.0%	0.5%
1951年～1955年	度数	0	1	1
	%	0.0%	0.3%	0.2%
1956年～1960年	度数	0	2	2
	%	0.0%	0.7%	0.5%
1961年～1965年	度数	2	0	2
	%	1.8%	0.0%	0.5%
1966年～1970年	度数	0	1	1
	%	0.0%	0.3%	0.2%
1971年～1975年	度数	1	4	5
	%	0.9%	1.3%	1.2%
1976年～1980年	度数	2	3	5
	%	1.8%	1.0%	1.2%
1981年～1985年	度数	2	3	5
	%	1.8%	1.0%	1.2%
1986年～1990年	度数	2	7	9
	%	1.8%	2.3%	2.2%
1991年～1995年	度数	7	27	34
	%	6.3%	9.0%	8.3%
1996年～2000年	度数	18	56	74
	%	16.1%	18.7%	18.0%
2001年～2005年	度数	42	101	143
	%	37.5%	33.8%	34.8%
2006年～2010年	度数	27	73	100
	%	24.1%	24.4%	24.3%
2011年以降	度数	7	21	28
	%	6.3%	7.0%	6.8%
合計	度数	112	299	411
	%	100.0%	100.0%	100.0%

q7-2 法人格取得年

		県		合計
		三重県	兵庫県	
1998年	度数	0	2	2
	%	0.0%	0.6%	0.4%
1999年	度数	5	8	13
	%	3.8%	2.4%	2.8%
2000年	度数	11	11	22
	%	8.5%	3.4%	4.8%
2001年	度数	3	11	14
	%	2.3%	3.4%	3.1%
2002年	度数	6	19	25
	%	4.6%	5.8%	5.5%
2003年	度数	9	28	37
	%	6.9%	8.6%	8.1%
2004年	度数	14	34	48
	%	10.8%	10.4%	10.5%
2005年	度数	21	24	45
	%	16.2%	7.3%	9.8%
2006年	度数	13	36	49
	%	10.0%	11.0%	10.7%
2007年	度数	11	31	42
	%	8.5%	9.5%	9.2%
2008年	度数	10	28	38
	%	7.7%	8.6%	8.3%
2009年	度数	2	28	30
	%	1.5%	8.6%	6.6%
2010年	度数	11	31	42
	%	8.5%	9.5%	9.2%
2011年	度数	14	35	49
	%	10.8%	10.7%	10.7%
2012年	度数	0	1	1
	%	0.0%	0.3%	0.2%
合計	度数	130	327	457
	%	100.0%	100.0%	100.0%

q7-3 会員数

	会員数															合計
	0	1~5	6~10	11~20	21~30	31~40	41~50	51~70	71~100	101~200	201~300	301~400	401~500	501~1000	1000~	
三重県 の%	4 3.3%	0 0.0%	15 12.4%	39 32.2%	14 11.6%	11 9.1%	7 5.8%	8 6.6%	10 8.3%	4 3.3%	5 4.1%	2 1.7%	1 0.8%	1 0.8%	0 0.0%	121 100.0%
兵庫県 の%	0 0.0%	4 1.3%	36 11.8%	77 25.2%	44 14.4%	29 9.5%	21 6.9%	20 6.6%	30 9.8%	28 9.2%	5 1.6%	1 0.3%	1 0.3%	4 1.3%	5 1.6%	305 100.0%
合計	4 0.9%	4 0.9%	51 12.0%	116 27.2%	58 13.6%	40 9.4%	28 6.6%	28 6.6%	40 9.4%	32 7.5%	10 2.3%	3 0.7%	2 0.5%	5 1.2%	5 1.2%	426 100.0%

q7-4 雇用スタッフ数

	0	1~5	6~10	11~20	21~30	31~40	41~50	51~70	71~100	101~200	合計
三重県 の%	17 13.5%	38 30.2%	30 23.8%	25 19.8%	5 4.0%	4 3.2%	2 1.6%	1 0.8%	3 2.4%	1 0.8%	126 100.0%
兵庫県 の%	43 14.1%	96 31.4%	64 20.9%	56 18.3%	25 8.2%	8 2.6%	4 1.3%	7 2.3%	2 0.7%	1 0.3%	306 100.0%
合計	60 13.9%	134 31.0%	94 21.8%	81 18.8%	30 6.9%	12 2.8%	6 1.4%	8 1.9%	5 1.2%	2 0.5%	432 100.0%

q8 予算規模

	0円	50万円未満 (0円を除く)	50万円以上 100万円未満	100万円以上 500万円未満	500万円以上 1000万円未満	1000万円以上 3000万円未満	3000万円以上 5000万円未満	5000万円以上 1億円未満	1億円以上	合計
三重県 の%	1 0.7%	16 11.9%	12 9.0%	17 12.7%	19 14.2%	45 33.6%	9 6.7%	7 5.2%	8 6.0%	134 100.0%
兵庫県 の%	10 3.0%	45 13.5%	23 6.9%	47 14.1%	56 16.8%	90 26.9%	28 8.4%	24 7.2%	11 3.3%	334 100.0%
合計	11 2.4%	61 13.0%	35 7.5%	64 13.7%	75 16.0%	135 28.8%	37 7.9%	31 6.6%	19 4.1%	468 100.0%

■ 資 料

自由回答欄 回答一覧

(問6. 町内会・自治会や各種団体などの地縁的組織とのネットワーク作りにおいて、何か課題を感じておられることがあれば、自由にお書きください。)

※自由回答欄に記入されたものをカテゴリー毎に分類して掲載した。原則、記載されたままであるが、固有名詞は割愛した。また、誤字・脱字と思われる箇所は修正を施している場合もある。

(M)=三重県、(H)兵庫県

■ ネットワークづくりを進めている。地域との連携がうまくいっている。

「代表が自治会長を兼ねている。地域に広く根ざしている。」(M)

「地区住民自治協議会(地域の自治組織による集合体)と密接に協働を進めている」(M)

「地域自治組織の会議(校区社協主導)に、ネットワーク作りに努力して頂いております。」(M)

「住民自治基本条例に基づいて設立された旧町の3地域のまちづくり協議会(小学校区単位の住民自治協議会)の合意により高齢者、障がい者の移送課題並びに地域福祉型福祉サービスの推進などを解決することを目的に立ち上げられたNPO法人です。したがって、3地域のまちづくり協議会、自治会、ボランティアグループ、民生委員児童委員、社会福祉協議会の地域福祉委員(支所)と連携協働して活動しており、ネットワーク作りにおいておおむねうまくいっています。NPO法人としての運営資金は9人の会員の会費(一人5000円の年会費)のみで資金をどう創出するかが当面の課題です。」(M)

「地域の中で活動するには、まずご近所さんとうまくおつきあいすることが必要です。ゴミ当番や公園の草取り等、日常レベルでの関わりが重要でそこから信頼関係が生まれると思います。私どもは「向こう三軒両隣」的な関係を大切にしています。」(M)

「地域の皆様には、パン工房、リサイクル業等支援を戴き、内職工賃1:その他2となっています。」(M)

「町内会、県内会のイベント等々、勉強会、研修会にはケアマネも大いに参加してネットワーク作り(顔を覚えていただくため)に心がけております。おかげさまで利用者さんを次々と紹介していただき、細々と事務所を継続しております。」(M)

「地域の各団体とはうまく連携がとれていると思う。」(H)

「地域に開かれた施設でありたいことから調理弁当(日替)を作成し店頭販売および配達を行っている。地域の受入れもよく年間延100名前後の人達が訪れてくれる。施設の構造も内から外が外から内にコミュニケーションが図れる工夫をしている。この状況を維持することに、存在する意義があると考えている。」(H)

「高齢者の場合は地縁的組織とネットワークの必要性があり地元感は大きいですが、障害者(児)に関しては専門性がありネットワークの必要性あり自立支援協議会の一員として連携している。」(H)

「大規模マンションの一階という立地で作業所の運営をしています。管理会社、自治会の理解で開所したスタートの時から、日常的な関わりを続けています。他団体とも毎月一回会議を開き、自主製品販売について協議し、定期的な販売場所を確保し収入UPにつながっています。つながる事が大切と実感しています。」(H)

「地域に根づき、とても良い状態であると、現状に満足しています。」(H)

「地縁組織とテーマ型NPOが連携することでそれぞれの特性を生かして機能的な町づくり

が実践できる。実行委員会を組織し町会商店街NPOが連携して取りくんでいる」(H)

「私達の法人は食料事業を主として予防医学の為、安心安全な職の提供をしており、高齢化社会に対して、少しでも健康作りに、又、街作り協議会や自治会と協力して地域の活性化に協力した活動を行っております。資金は自分達で飲食店を経営して得た利益によって運営して、他からの援助は一切受けてません。」(H)

「県下全域での各地域の町内会自治会や自主防災組織へのネットワークづくりはなかなかむずかしいが、私達は、出前講座や講演マップづくりなどに行った地域それぞれを大事にして、活動しその範囲を広げています。」(H)

「行政と市民との「参画と協働」の中間支援組織として、市民活動の自立活性化を支援目的に設立しており、NPOの設立、運営相談や地域リーダーの人材育成の為の学習機会を設けている。」(H)

「地域のお祭りなどにも参加していきたいと考えています。それを通して私どもの活動などを知って頂ければと思います。事業所間のネットワークをもっと密にして障がいのある方が暮らしやすい地域になるようにと考えています。」(H)

「自治会や公的各種団体の構成員で運営している。」(H)

「約1500坪の山林をこどもたちに開放し、自由に自然に触れ、自然と遊ぶ場を提供する事業に、地域の自治会長が賛同し、当法人の理事として参画している。また、自治会長が中心となり、協会を設立し、協会の運営・管理を手伝っていただいている。」(H)

■ネットワークをつくりたい。地域の組織と連携したい。連携が課題となっている。

「今年から話しをしてネットワークを作りたいと思います。」(M)

「当事業所の活動内容、位置づけなどをもっとPRし、協力し合える関係を築いていかなければいけないと感じている。」(M)

「地域をよくする活動を地域住民の方と行っていきたい。その活動を障害のある方が少しでも担うことができればと思っています。」(M)

「相互理解（お互いの団体についてせめて役員事務局レベルではしっかりしていきたい）」(M)

「地域での人と人とのつながりを大切にし、お互いに助けたり、助けられたりする関係をつくっていきたくて考えています。地域の人たちが気軽に立ち寄れるサロンの役割りができればと考えています。」(M)

「当NPOはカウンセリングスキルをもとに、講演、研修会グループカウンセリング、グループワーク個別相談、訪問相談を行っているので、個人のプライバシーの問題もあり、町内自治会よりももっと広範囲で募集して交流した方が守秘義務が守られ、本音で語り合う機会を設ける事が出来る。この種のNPOがある事を、地域で知ってもらう事により自治会や民生児童委員より紹介されると虐待不安の母親や親子問題で苦しむひきこもりの若者へも支援できる。今後はつながりを大切にしたいと思っています。※考える機会をいただきありがとうございます。」(M)

「自治会の方達には立ち上げ後以降、事務所を構えてから大変好意的に地域で受け入れてもらっているが、直接住民の方にかかわりの持てる事業を行なっているわけではないので、年に数回しかかかわりがなく、地域の課題（ニーズ）を集約していくところから開始する必要があると感じている。」(M)

「イベント開催時の協働事業 学習会、講習会などの事業の取り組み」(M)

「2012年度の活動のテーマとして取り組む予定」(H)

「アピールできる場に参加したり、情報を取り入れたいです。まだ準備段階なので、どうしたら活動や情報のネットワークがとれるのかが模索しています。」(H)

「地域防災対策を各級機関組織等と協議して行いたい」(H)

「事業所を開始してまだ日が浅いので、ネットワーク作りに参加する余裕がもてない。今後は、積極的に参加する機会を増やしていこうと思う。」(H)

「行政主催の会合やイベントにおいては、連携はできているが、一法人としての活動においては、これまでのところ、密接につながっているとは言えず、これからは町内会や自治会に対して積極的に、アプローチする上で、しかけ作りが一番大きな課題と思われる。各種団体とは、各事業において、お互いの必要とされる分野で連携はできている。」(H)

「就業移行(定員6名)で2年前に指定を受けたNPOです。就業についての企業側への理解を得ることや、就業者の通勤条件などを検討するネットワークの構築が求められています。」(H)

「ネットワークにつながるといい、と考えながらも、積極的な働きかけは行っていない。」(H)

「月に2回地域の公園への清掃奉仕を行っているが、事業所として地域への内容公開や「連携による地域で生きる力」を育くむためにできることを考えていきたいです。」(H)

「自身の地域社会及び地域福祉に貢献することが主たる事業目的で(別紙の通り)今の処、ネットワーク作りについては今後の課題と考えています。事業活動は本年(平成24年)3~4月頃より本格的に取り組む計画で現在実施について諸般の準備中です。」(H)

「震災などの災害時のことを思うと、つながっておいたほうがいいと思うので課題を感じている。」(H)

「定期的にネットワーク作りの為のコミュニティ作りが必要と思っています。(大阪から)20年前に移住し、10年前からNPO法人として活動していますが地域に認めてもらえるまでは時間がかかり特に行政との関係もむずかしく、保守的で排他的な部分が多くて介護保険制度に関する(地域密着型、グループホーム他)ことも仲間に入れて頂くことができなかったです。とにかく、施設のまわりの方、地域のお一人お一人からと、心をこめて活動していますが、少しは理解してもらっていると思います。(住民の方からは)行政の考え方はまだまだかたく頑張っています。(現在も県指定の事業のみです)」(H)

「NPOと地縁的組織の連けいは、じっくりの時間をかけ、信頼を築くことが大切となる。」(H)

「海外のみならず、我が国の高齢化に対し医療、介護の面でお役に立てればと思います。ささやかなネットワークのつみ重ねが大切だと思いますのでよろしくお願い致します」(H)

「阪神淡路大震災後地域の福祉力アップを願って活動開始。地域のたった一人の高齢者(半身マヒ、失語症)の方を支える目的でNPO法人ディサービスセンター、訪問ヘルパーステーションを開設し、現在に至っています。しかし地域の人々は高齢化し、支える側も高齢です。若い世代は自分達のことしか考えていないのではないか?と思う程勝手、気ままで自分達の利益になることにしか興味を示さないように感じます。若い世代との連携やまち協、自治会、民生委員協議会との連携の必要を強く考え、行動しています。」(H)

「少子高齢社会では、従来生産人口ではなく、支えられる人と考えられていた人たちも、何

らかの社会貢献していかなければならないと思います。高齢者や障害のある方が支援を受けながら、他の面では社会を支えていくという支援社会になっていかなければなりません。その機能を果たしていくのが地縁的組織だと思います。」(H)

「日本の活動をどのように理解していただけるか？通信などを通じて情報を発信しています。(今のところは「まちづくり協議会」の御縁で、福祉センターを借りたり、協議会の行事に参加(文化祭・もちつき大会など)させていただき、青少年育成に関するご協力をいただいています)月一回の土曜日午後から発達障害の子どもたちの活動スペースとして会場をお借りしています。」(H)

「NPOと地縁的組織の連携はじっくりの時間をかけ、信頼を築くことが大切となる。」(H)

「(毎月、在宅介護者(支援)の集いを実施している)そのため毎月えがおの窓口・包括支援センター、民生委員(10数か所)等を通じて対象家族に対して300部余のちらしを配付しているが、参加者が伸び悩んでいる。(広報活動でインターネット等の活用も考えていきたい)補完的役割を果たしたい」(H)

「・公的機関との連携(手話に関わる取り組み)・町内会、自治会との連携(住みやすい環境の取り組み)」(H)

「関係する団体(農業に関係する団体等)との連携」(H)

「地域での交流 高齢者支援、子供サポート」(H)

■連携体制の不足。

(人材不足、担い手がない。窓口がわからない。方法がわからない。情報がない。etc.)

*人材不足。担い手・担当者の不足。

「平素、自治体等団体に担当者が不在」(M)

「問題意識の共有がまだできていない。地域の世話役が不足している。」(M)

「自治会と福祉施設の関係(位置)について難しい、地域行事に支援者が参加することが困難な面もある。職員の人数不足等。」(M)

「若者の参加が少なく、後継者が育たない。」(M)

「必要性は多くの人が認識しているが、リーダーシップを発揮できる人材が不足している。」(H)

「スタッフが少ないため日々の活動で手がいっぱい他の団体などとの協議に参加することが困難である。スタッフの雇用が問題だが収益があがらず解決できずにいます。」(H)

「昼間しか人が事務所にいない事が課題」(H)

「打合せ等に参加する職員の余裕がない。」(H)

「地域内が高齢化しておりボランティア出来る人が居ない」(H)

「人集めが課題である。」(H)

*窓口、責任体制、コーディネート機能が不十分。協議の場、物理的な場所の不足。

「当団体は、スポーツの振興を中心的な事業としているが、地縁的組織において窓口がないか、あったとしても担当者の担当期間が短く、継続的な協議ができない。」(M)

「責任所在のあり方(責務)のあり方」(M)

「市町村合併後6年がたちましたが、各種団体のまとまりが遅れているため、いまいち連携

資料

「が取りづらい。」(M)

「どなたに相談に行ったらよいかわからない。」(H)

「・町内会自治会は地域の住民を対象にしているため事業所等は参加しにくい。・定期的に行政との協議（自事業所の障害福祉サービス等について）があればよいと思う。」(H)

「①どこのどなたにあって相談すれば良いかわからない②講座や講演会を開催する際、参加者から受講料を少しでも徴収するものは開催したい（受益者負担）」(H)

「自治会費など、きちんとお支払いして、とにかく、ゴミ処分、清掃にもご迷惑にならないよう気をつけています。ただ、自治会の組織がはっきりしていないようで、連絡先、ご相談についても、積極的でなく一部の方のみ活動しておられるようです」(H)

「地域における障害者自立に向けてのセーフティネットを構築してゆく上で、それぞれの団体・組織が、どんな目的で、どのような障害者を対象に運営を進めているのかを熟知されているようなコーディネーターの存在が不可欠と考えますが、現況はその存在を皆、どこに求めていけば良いのか……分らずにいるという状況だと感じています。」(H)

「社会資源（関係機関）との連携における、とりまとめ役的な組織（団体）の確立が必要課題。個々の団体としては、どこもそれなりにがんばっているが……。個々の団体が集中したら（集約）もっと大きな早い活動（効果）が得られると思う。」(H)

「これからネットワーク作りをさせていただきたいと考えています。窓口がどこなのか部署などわからないことが多く、これから広げて行きたいと考えています。」(H)

「地域と交流する場所（施設）が無料でない。」(H)

* 出会うチャンスがない。つながる方法がわからない。ノウハウ不足。

「知りあう機会が少ない」(H)

「つながる機会に乏しい。」(H)

「地域課題を共有するチャンスがうまくつけれない」(H)

「同種団体の横のつながりが少ないと感じます。」(H)

「自治会等地縁組織との協力関係の強化（市民セクターとしての共通認識を語り合う場もないのが現状）」(M)

「1）自治会、町内会とは協働する事業や機会がほとんどない。2）地元校区のPTAと年1回であるが、フェスタにバザーを出店し交流している地元の組織との関わりが薄いので、機会があれば参加したいと思っている。」(M)

「住民をいかに参加させる事ができるか？」(M)

「どのようなノウハウで行くのか……こまめに顔を出すことが大切なのか、教えてほしい」(M)

「どのように連携していくのか、その方針がはっきりと定まっていない。」(M)

「自治会との関わりをどのように創り上げていけばいいかという糸口が見つからない。社協は行事を開催する際に備品を借用する程度である。」(M)

「まちづくり協議会や自治会とは良い関係が出来て居り、チラシ等の全戸配布もしてくれているが、社協とつながりの深い、民生委員組織とのつながりが、なかなか作れなくて苦労している。」(H)

「団体スタッフのほとんどが地域外出身なので、ネットワークを作ろうとしても、つながるきっかけを作ることが難しい。地域性（町内会、自治会内で解決しようとする）もあると考

える。」(H)

「私達は現在、地縁をこえ「志縁」(テーマ型市民活動、志しを共に活動する)を大切にネットワーク作りをしています。ただ、告知の方法がむずかしく、これからの課題として考え、活動を続けております。」(H)

「各種団体の活動を共同できる場がない、自治会等が高齢者の買い物や通院の支援取組みをしていないので手を結んで支援できない。」(H)

*** 連携する余裕がない。時間がない。情報がない。**

「こちらから積極的に出かけていく余裕がなく過ぎています。」(M)

「日頃現場のサービス業務、担い手のコーディネート、請求業務等で忙しく同じ共有した活動団体と交流を持って巾広く、助け合いサービスをしたいのですが、なかなか気持ちのゆとりがありません。」(M)

「他の障害者団体とのネットワーク作りに努力しているが、お互いの時間的制約があり、その調整が難しい。」(M)

「それぞれの活動形態がわからない状況」(H)

「団体それぞれにおいて(自団体も含む)忙しく、様々な課題を感じながらも、協議する時間がなかなか取れない。仲良くなりにくい。」(H)

「高齢化の中で今の組織を継続していくことが厳しい現状です。まずこの問題を解決してからネットワーク作りを考えたい。」(H)

「業務の多忙さに時間をとられ、町内会の行事等に参加したり、面識を得る機会がない。お互いに、その町内の細かな情報交換ができれば、介護、福祉、子育て、学童等、協力、連携がとれると思う。」(H)

「近隣も含め、町内会、自治会とはイベント参加程度のおつきあいしかできていないのが現状。当方、小規模作業所だが、様々な人の集まる地域コミュニケーションの拠点のひとつとなればと考えているが、こちらから、仕掛けをと思いながらも、目の前に追われ、余裕がなく、できていない。」(H)

「行事参加へのよびかけ案内があることを感謝していますが、日程が合わなくて残念です。」(H)

「障害者が地域で共に生きることへの理解のため、啓発が必要で、取り組んでいる。」(H)

「自治会について、地域のどこにどんな自治会があるか知らない」(H)

「各団体が独自の活動を実施しているため、ネットワークが構築されていないところの情報コンタクトが困難、接点がない。各団体のニーズと当方の資源とのマッチングが出来ていない。福祉の定義が現社会の状況から不明確、弱者救済だけが表面に出ている。」(H)

「市政ニュースなどでも、もっとコミュニケーションを図れるものを(ツール)作ってほしい。」(H)

「現在民生委員をしているので色々地域の状態が理解でき活動しやすいが、やめると情報が入ってこないと思う。」(H)

「自団体の活動に追われ、地縁的組織とのネットワーク作りの必要性を認識しながらも、深める活動はしていない。」(H)

「自治会や民主委員さんは、大変忙しくて、なかなかうちと一緒に何かイベント等をする時間がない。それならば、自前でボランティアを養成し、多世代で子育て支援をしていこうと

■ 資 料

しているが……。」(H)

「事務所がJR駅前という立地で、周辺にお店が多く、町内会・自治会との関係性を求めようにも、常時在住している住民の方々が少なくネットワーク作りがむずかしい。また、事業の展開範囲が神戸市全体にわたるためネットワーク作りをしたいが、人材と時間がない。」(H)

「ふだんはつながっていませんが、地域でたとえば緊急な対応が必要な人についてそのじょうほうを交換等をし、適切な支援が出来れば……と思います。地域にある各組織との連絡方法や、各組織が地域の中にある支援組織についての情報を持っていること等が、十分でないように思いますが、これは当法人だけの問題でしょうか？(個人情報のこともあります……。)」(H)

■自治会・町内会など地縁組織側に連携の阻害要因がある。

(地縁組織の機能が不十分。地縁が薄れている。ずれがある。連携は難しい etc.)

* 地縁組織の役員は交代が多い。

「地縁的団体の多くは、1～2年で役員改選される場合が多く、深く関われるようになった頃に退任されてしまう。4～5年の任期になればもっと連携の取れるネットワークにできると思われる。」(M)

「役員は交代が多いので、地元の協力者の方が大事。」(H)

「理事長・会長が変わる事に関係をいちから、作りあげないといけない。(ひきつぎがうまくいっていない)」(H)

「地縁団体の“長”が田舎に於ても順番制になりつつありリーダーの資質が欠けるなりたりやが多い為現在のところ連携、協調等の意志無し。」(H)

* 地縁組織は閉鎖的。

「閉鎖的である」(H)

「閉鎖的な場合が多い」(H)

「閉鎖的なので入りづらい。」(H)

「財産区であるため、外部の者は入りにくい。」(H)

「地元のネットワークはしがらみが多すぎてなかなか作りにくい。草の根的なマンパワーがあれば良いが団体運営がやっとなです」(H)

「地縁がない関係の中に入り込んでいくむずかしさ、時間がかかります。」(H)

「自治会、老人会等は排他性が強くなかなかネットワーク作りには限界を感じております。まちづくり協議会とは個人はつながりがあって、交流出来ておりますが、組織としてのネットワーク作りは??」(H)

「現行の上記のような組織は硬直化した組織なので、ゴミ集めや、町内会費の徴収、自分達の自身の老人のイベントで手が一杯で一緒に何かをしていこうとしても彼等に余裕がない所で、形式のみ作っても意味がない。」(H)

「全ての情報が、オープンではなく、一生懸命組織として取り組んでいるにも関わらず、その組織内だけで完結してしまっている。その他、一般の人との情報共有をできる場が不足している。」(H)

「我々の住んでいる地域の町内会・自治会は、前例のみを引き継ぐ役所的体質にあり、住民・地域コミュニティの活性化に向けての新たな意欲的な活動は見られない。行政も完璧なバラ

マキを補助金に対して施行しており、改革していく姿勢を見せてもらいたい。もっと有効な金額補助をしてもらいたい。」(H)

* ジェネレーションギャップ。

「自分が関わる地縁的組織でもそうですが、老役員さんとのジェネレーションギャップの対応に困っています。今が?→でも今まで通りが正当。あくまでも老役員さんは、主役でない
とダメ→現実は何もできない。資金は行政頼み→自分たちは出さない。結果、若い者が参加しにくい、できない。」(M)

「町内会、自治会は高齢者が多く世代がちがう」(H)

「ジェネレーションギャップ、考え方の違い」(H)

* 地縁の機能が薄れている。

「地域における基礎的組織として地縁組織の能力は相対的にも絶対的にも限定的となってきた
ている」(H)

「田舎ですが、昔と比較してみると個人主義的な人が増え、なんでも相談し合って助け合っ
ていこうという風潮が薄れネットワーク作りにおいてもその部分がかかなり重荷になり、ス
ムーズに進みにくい状況です」(H)

「自治会への加入率が圧倒的に低くなっていて、自治会とは言えない様な状況です」(H)

「①町内会・自治会が活動していない②行政の下請けのような事しかしていない③高齢社
会・単身社会の認識がない」(H)

* 地縁組織とNPOにズレがある。その他、地縁組織側の問題点の指摘。

「地縁的組織のメンバーは、住民全般というところが多い。いろいろなタイプや欲求があり、
地縁的な組織はなかなか働けないし、変われないと思います。そういう団体としての特性を
理解していくことが大切だと思っています。」(M)

「自治会等は定期的に相談会等あればいい易いがこちらからは役員でない限り言いにくい。」
(H)

「各団体との問題意識に温度差を感じることもあり、そこをどううめていくか。」(H)

「地域から、自治組織が活動をあまりしていない。(商店等が多いため)地域がネットワーク
を作れるように、支援センター等が中心になって企画してもらいたい。」(H)

「なかなか協働しにくい、やり方、目的にずれを感じる」(H)

「最初は、町内会等とうまくやってゆきたいと思いましたがそれを望む事は空しいと思いま
した。」(H)

「多くが、自己満足感でされている人が目立ち他の人、団体、行政(一部)へ耳を傾けられ
ていない。」(H)

「地域の連合自治会に所属して、社協の協力を得てますが活動費の不足が多分にあります」
(H)

「考え方が慣例的(社協)(地域包括)でお役所的 山奥の過疎地域の老人会はフレキシブル、
これ不思議」(H)

「自治会等も目的を同じくするものは協働すればいいと思うが、自分がする事に意義を持っ
ているようだ。」(H)

■ 資 料

■ 地縁組織側が、NPO活動への関心・意識が低い。NPOに対する理解不足や誤解がある。

「自治会の役員の関心がうすい。」(M)

「町内会・自治会と協力していきたいと思うのだが町内会自治会そのものの意識が低く、どうしたものかと悩んでいます。」(M)

「連合自治会、社会福祉協議会はNPOを受け入れる姿勢にとぼしい」(M)

「地域に於いて、NPO法人に関する理解度が低い」(M)

「NPOの意味がなかなか理解されていないことが多く、自主活動への参画者が少ない。(広報不足もありますが)」(M)

「NPOに対する認識の低さ(知らない)」(M)

「NPO法人としての活動趣旨を理解して下さる方が少なく、行政職員ですら数名の担当者(兵庫県等の講習に参加した人)ぐらいしかいない。参画・協働について、もっと行政職員への講習等を開催して、担当者以外の職員も理解出来る様になれば、活動しやすくなる。」(H)

「NPOの存在をあまり意識化されてないこと、新聞、テレビで「NPO」を聞いたことがある、上部は知っているが、もっと知りたい、利用しようとは思っていないことが多い。」(H)

「地域的に保守層が多く、NPO活動についての理解が得にくい。」(H)

「自治会のつながりが強く、NPO法人というものの受け入れがされにくい。」(H)

「地縁組織の中にはNPOの活動を理解していないところもあり、連携するには相当な時間を要する。」(H)

「地縁組織にNPOを理解していただくのが難しい。契約で動く(金銭が発生する)方法についてボランティアで動く地縁組織は理解できない様子であることが課題」(H)

「町内会・自治会などに交流など当事業所から働きかけるが理解が乏しい。」(H)

「人によってNPOを誤解している人が多々あります。もっとNPOについての報道のやり方を考えてもらいたい」(H)

「無料でサービス/又は仕事をやって当然だという態度で接せられる」(H)

「NPO団体の諸活動への理解が、地域住民全体として認識されていない。共同の申し込みを今までしても各団体が組織の力量が不足しているため判断しきれていない。(地域防災共同訓練事業、子育て支援等)」(H)

「障害者のサービス事業所をやっているところもあり、ネットワーク形式の上では、障害分野(同種の事業所)に片よりがち。地域から、営業主体の事業所として見られている為、連携を組もうとするのは難しい。」(H)

■ 活動に対する理解を得るのが困難。NPO活動に対する理解の向上や啓発の必要性。

(障害者に対する理解の不足。社会的マイノリティへの理解の不足など)

* 障害者への理解の不足。偏見排除、啓発の必要性等。

「障害者の声などで近隣から苦情が届いており、おつき合いをしにくい。バザーなどをして地域の方との交流をもっているが深まらない。」(M)

「障がい、障がい者、障がい児に対する無理解(地域性からくる偏見・差別)」(M)

「障害者施設(就労支援B型・作業所)ですが、地域では昔的な古い考えを今でももっていて差別的な位置付にあるので、作業所の見方、考え方を改めて欲しいと思っている。この点がネットワーク作りにおいて一番のネックである。」(M)

「障がい者/高齢者 地域に住み続けたいと願った時ステレオ的な受け止め方が多く、町内

自治会、民生委員の協力等の活動の中に共に生きる部分が欠落している様に思うのでえらそうですが啓発活動に力を入れたいと思います」(M)

「障害者への理解」(H)

「障害者に対する理解、認識度」(H)

「精神障害に対する地域の理解。」(H)

「障害者への偏見排除」(H)

「障害者と自治会や各種団体との交流がなかなか出来ないでネットワーク作りが大変である。民生児童委員も障害者にはなかなか関わっていただけないので福祉と言えども3福祉(老人福祉、児童福祉、障害者福祉)の連携は薄いのでネットワーク作りもむずかしい。」(H)

「特にありませんが精神保健福祉の事について地域住民の方に理解していただく必要は強く感じています。」(H)

「私たちのNPOは知的障がい者の余暇活動をサポートするとともに知的障がい者への理解を地域や関係者団体が深めることを目的としているので、どのようにとりくんでいけばいいのか現在の課題である。」(H)

「地域とのつながりを持ちたいと考えているが民生委員や地縁的自治組織としてはある程度つながりを持っているつもりだが個人レベルになるとやはりむずかしいと思われ(事業所を引越す事を考えたが地域住民に障害者は来るなと反対され引越を断念しました。)」(H)

「多くの団体にお世話になっていますが障害者理解で啓発をもっと進めていければと思っています。」(H)

「当法人は、現在使用している施設建物の他に、住宅地域の中に一戸建ての建物を所有している。精神障害者の地域での自立生活を支援するために、これを活用してグループホームなどの福祉施設を開設することは選択肢の一つである。新規事業を円滑に実現させるためには、ご近所の住民や地域自治会の理解と同意が必要である。精神障害者に対する偏見がある中で、地域の了解を得る努力が重要な課題である。」(H)

「精神障害者の作業員であり、なかなか近所付き合いに二の足を踏んでいます。各障害者施設とはNPO法人の集まりにて交流しているが、精神障害者施設が少ない。」(H)

「当施設には、精神障害者の自立支援のための施設です。病気の早期発見、またこういった施設が地域で受け入れられるためにも、こういう病気、障害というものに対する学校教育が必要であると感じます」(H)

「強度行動障害(器物破損、他害、自傷、こだわりなど)を繰り返す人々への理解(なぜ、なんのために生きているのか?)を深めることは容易ではない。地域にとってかけがえのない役割など期待されてもできない。いなかですから余計“異物”を寄せつけない雰囲気があります。」(H)

*** 当事者への理解の不足、啓発の必要性等(障害者以外)。**

「外国人に対する日本人の差別感、高齢者を支える側である外国人は産業の下支えをしていることを日本の社会がもっと理解するべき。」(M)

「個人情報保護法についてその用いられ方がまちがっていると思う。個人情報保護法の損益についての解釈も統一されておらず、当事者のための会議が開催できないことが多い。」(M)

「町内会・自治会などに関しては、「DV」への理解があまりなく、差別がある。地域のDVへの理解をもっと楽しく知ってほしいし民生委員などの講習をもっと増やし知ってほしいと

■ 資 料

思っています。」(H)

「地縁的組織の人達にも LGBT (性的マイノリティ) の人達のことについて正しい知識をもていただきたいと思う。」(H)

「生活の場における看取りに対する理解が乏しく、少しずつ自治会活動にも参加出来るようになったが交流が難しいと感じる。」(H)

「当該団体を理解してもらうこと。偏見をなくす。」(H)

「私達はひきこもりのご本人とご家族を支援している団体ですが、ひきこもりを「単なる怠け」ととらえるむきはまだ多く、地縁的組織のみなさまにご説明を差し上げても、なかなかご本人達の苦しみをご理解頂けないことが多いです。今後さらにご理解頂けるよう努力していきたいと思っています。」(H)

■ N P O の活動の特質上、連携が少ない。連携が難しい。

「家庭の問題に取り組んでいる団体のネットワーク化は難しい点が多い(個人情報)等」(M)

「「自殺予防電話相談」という特別な事業に取り組んでいる為、特に町内会・自治会といった地縁的組織と連携するというよりは、広く、そのことを県内全域に啓発しているのが実態です。」(M)

「個別のケースが多く町内会や自治会でのネットは逆に個人情報などに問題が生じる事もあるので、地縁的組織とは間かくを持つ方がいいのではと考えます」(H)

「事業内容が広範囲にわたるため、その地域に応じた取り組みが行いにくい。」(H)

「当NPOのmissionはネパールの子ども栄養支援ですので、当アンケートの主旨から少し距離があると思いますので、積極的な意見は書けません」(H)

「町内会など団体とはあまり関係のない団体の活動ですので記入することがほとんどありません、申し訳ないです」(H)

「支援(ボランティア)出来る事業と会員が神戸市全般になる為、小学校、児童館との活動が中心で、地区の団体とは個別対応になり、つながりの強いのは、会員が役員をしているところになる。」(H)

「ケアホームを主に運営していて、入居者が重心の方対象の為、お互いに(地域と入居者)関係を持ちにくい。(意思疎通が困難)また、地震(阪神大震災)の後、古い家が主につぶれ、そこに新しい方が入った関係で、地縁も淡くなっているように感じる。社協を通じた関係はあるが、自治会組長を現在もしているが、それ以上でもそれ以下でもない関係に感じる。」(H)

「自治体職員、企業健保等を対象としているため、地域組織と現段階ではかかわっておりません」(H)

「音楽演奏団体である為、交わる機会は単純に少ない。理事長会成るものが有っても良いと思う。」(H)

「生活自立と社会参加で自立は24時間365日、社会参加は時機が合えばそれで成立するので町会等との付き合いは社会参加にあたるが、人間として生きている障害者は自立に忙しく、むしろ社会参加としてのボランティア及びつきあいは負担に感じるが多い。」(H)

■ 連携は不要。団体の活動を優先したい。地縁組織との連携には関心がない。

「ネットワークを作る事より本当にサービスを必要としている方々と出会いたい。上記メンバー団体等は自由さやスピードに欠け共に手を組みたいとは感じてない。魅力がない。」(M)

「自治会から信頼があれば行う。当NPOからアクションを起こすことはない。」(H)

「元来、NPOは志を同じくする者のあつまりであるから、地域、地縁との連携は必要以上に持つ必要がないと思います。NPO同志の連携は重要だと思いますが。」(H)

「町内会などは特に感じない。学校や医療の連携の方が重要だと感じるが、ほとんど連携はとれていない現状がある。」(H)

「接点が少ない。使っているツールが違うので、スピード感があわない。主要メンバーの年齢層が違うので、こちらも出ていきにくい。つながりをもったところで、メリットよりも時間コストの方が高そうに見える。」(H)

「単々と日常活動をするのみ。ネットワークはいいことですが余り忙しくなることをみんな好まない。」(H)

「回覧板で現状充分」(H)

「活動を広げると余計な仕事が増えます。非常に困っています。活動はシークレットにしています。」(H)

「地縁的組織の中では、特別あつかいを受けることが多く、ネットワークの中に入ることがあまりない。すぐ近隣や、地区の代表や、民生委員などとの個別の関わりはあるものの、いわゆるおつきあいの関わりはないのが現状。スタッフが増えると関わり方に統一性が保てなくなり、特定のスタッフの役割になったりする場合もある。ネットワークの必要性がわかりにくい。」(H)

■連携はない。町内会、自治会の活動に参加していない。

「年末の赤い羽根等以外自治会、町内会等との付き合いありません。」(H)

「ネットワーク作りですが、最初の集まりはよいのですが次回からはほとんど参加がないという事もあります。又(仕事に追われて参加出来にくい時も多いのですが)町内会、自治会にはあまり参加していない。」(H)

■行政等が役割を果たしてほしい。

「災害から高齢者や障害者を守るためには、ケアネットの構築が重要。そのためには、社会福祉協議会が介護保険事業から撤退し、行政との連携でケアネットの中心になって、ケアネットを組み、地域福祉の柱になって欲しい。行政の方向性に期待したい。」(M)

「双方の意識づけが必要だと思います。行政の働きかけがあると良い」(M)

「在宅介護の病状や病気は「いろいろ」で夫々が家族会を設立し支え合っているが、長く続かない。理由は判明しないが市内全域で統一的に組織を作り支え合うべきものと考え行政と相談しネットワーク作りをしたい。設立の年月も浅く今後諸事協議し特に行政の理解協力を得たい。」(M)

「地域包括支援センター等に組織が集約されれば、意見がまとまりやすいと思います。」(M)

■行政に問題がある。行政の課題である。

「行政の在り方に問題。全て社会福祉協議会に丸投げしている為、小さな事業所、団体が入りにくい、民間団体で母体となってくれる組織がほしい。」(M)

「活動の具体性がなく新しいことの取り組みに積極性もないので個人での動きを行い住民の意志でサービスを利用していただくしか方法がない。課題は行政が見出すものでありそれが

■ 資 料

仕事だ。」(H)

「自信満々の行政には興味ない。連けいを求めるのは行政の方が主となるべきでしょう。」
(H)

■ 制度の整備・見直しが必要。制度の提案。

「例えば奈良市のようにボランティアを希望する。受ける側、与える側を行政の申請されたものを調整して活動を活発にする方法を取り入れると良い。」(M)

「社会資源の活用(連携)ネットワークが充足されていない現況においては、組織制度(法)の見直しも必要かと感じる時があります。」(H)

■ 具体的な支援の必要性。活動が抱える課題。

「地域に適した児童の健全育成及び安全と、高齢者・障がい者の支援。」(M)

「多岐にわたる障害への適切な対応 雇用スタッフへの報酬の低さと人材の確保」(H)

「・参加者の増員誘致の手だて・高齢化による外出支援の必要性〈生活支援を含む〉」(H)

「障害のある人の福祉は就労支援をめざしておりますので、“仕事を提供”する側の“発掘”に協力していただけたらと思います。」(H)

「講演会などの活動内容をもっと多くの人々に知っていただくための支援をお願いしたい」
(H)

「各種団体が強く受け入れて下さっていますが、作業所に使用している場所とか、無料で提供下さるとか支援があればと思います。街の補助金にも限りがありますので、職員の給料面の限度、通所者の送迎燃料費など」(H)

「認知症の家族の把握が非常に困難」(H)

■ その他。

「①36年間の銀行員生活、10年間生家での付き合い活動と同時に介護事業勉強②地区の共有財産管理手法(入会権登記)、農地改良事業完成(区画整理事業)③地区農地・水・環境保全活動(国統一事業参加)、小学校統合(140年の歴史)④新興団地の高齢化・隣接する旧村落の高齢化(異質な高齢化現象)⑤地域の歴史的事実の興味、関連する奈良の古刹寺院との関連、歴史教室盛況⑥無農薬野菜・伊賀のお米、食のこだわりと田舎暮らし(空き家農家活況)⑦外国人労働者の地方都市進出(日本語会話教室需要増)、学習塾過剰対策、事業ステージ増々増加、興味津々……70歳からのスタート」(M)

「私たちのNPOは地域の人と“共に生きる”を理念としています。福祉は誰れが誰れを支えるかでしょうか? 何か行政感覚か、上から目線を感じますが、この発想からでは、真の解決策が出るのでしょうか。もちろん、現状分析を否定するつもりもなく、組織化も必要だと思いますが、問6に関係ないことを書かせてもらいました。挨拶文が気になりましたので!」(H)

「もっか政府からもしくは厚労省等々が発布する条例及び福祉行政の方向に対する情報収集のため。」(H)

「今のところ解りません。」(H)

〈執筆者略歴〉

栗本 裕見（くりもと ゆみ）

大阪市立大学都市研究プラザ特別研究員 修士（法学）。

専門は地域自治、NPO論。

大阪市立大学大学院法学研究科後期博士課程退学。2009年より大阪市立大学都市研究プラザ特別研究員。

主な著書・論文に、『新しい仕事づくりと地域再生』（共著、文理閣、2006年）、「東日本大震災が問いかける自治体のかたち」（単著、『地域開発』2011年9月号）など。

橋本 理（はしもと さとる）

関西大学社会学部教授 博士（経営学）。

専門は非営利組織論、企業システム論。

大阪市立大学大学院経営学研究科後期博士課程修了後、関西大学社会学部専任講師、准教授を経て、2012年より現職。

主な著書・論文に、『新しい仕事づくりと地域再生』（共編著、文理閣、2006年）、「福祉における経営学の応用可能性とその矛盾—社会的企業論をてがかりに」『人間福祉学研究』第4巻第1号所収（単著、2011年）などがある。

福祉NPOと地域自治組織の
連携システムに関する調査研究

2012年12月

発行 ■ 財団法人全国勤労者福祉・共済振興協会
〒151-0053 東京都渋谷区代々木2-11-17
ラウンドクロス新宿5階
TEL：03-5333-5126
FAX：03-5351-0421

印刷 ■ 株式会社プライムステーション

全労済協会「公募研究シリーズ」既刊報告誌

(所属・役職は発行当時です。)

㉕ 『地域通貨を活用したコミュニティ・ドックによる地域社会の活性化』 2012年10月

研究代表者：北海道大学大学院経済学研究科教授 西部 忠

- グローバル化が急進する現在、経済的・社会的・文化的な諸問題を解決する媒体として、地域通貨が注目されている。本研究では、地域通貨を活用したコミュニティ・ドックの手法を採り、地域経済・社会の現状を多面的に把握し、改善に向けた処方箋を提示する。そして、地域通貨の実践的な導入と活用、総合的かつ内発的な地域診断手法について提言する。

㉔ 『社会的企業の社会的包摂機能の戦略的社会基盤整備の制度化に関する日英比較研究』 2012年8月

明治大学経営学部教授 塚本 一郎

- 社会的企業に期待されている役割には、社会的排除下にあるグループを対象とする雇用機会の創出等がある。しかし、わが国では労働統合型といわれる社会的企業の制度化は発展途上であり課題が山積している。本研究はわが国の労働統合型社会的企業が社会的包摂機能を発揮するための課題と展望について、英国の先進事例との比較により明らかにする。

㉓ 『次世代育成支援行動計画における地域子育て支援事業の評価に関する研究』 2012年6月

滋慶医療科学大学院大学専任講師 小野セレスタ摩耶

- 次世代育成支援事業のうち近年事業拡大と充実の傾向が著しい「地域子育て支援に関する事業」について、地域住民による事業評価の実施を目指して、事業の各利用者に対する有効性や効果・満足度等を評価する方法を研究し、利用者評価ツールを開発・作成した。利用者評価を推進する上での留意点、評価結果の活用の意義と重要性について考察する。

㉒ 『女性ホワイトカラーの保育環境としての地域社会の課題と展望 ～企業福祉との役割分担～』 2012年5月

奈良女子大学大学院人間文化研究科博士後期課程 川上 千佳

- 日本の保育は地域社会の認可保育所が主流だったが、近年、保育サービスは公共部門だけでなく、企業内保育所など多様な主体と共に担っていく流れにある。本研究では、女性ホワイトカラーの家庭と仕事の両立を調査し、企業等のインタビュー調査により子育て支援活動の実態と意識を紹介し、今後の地域における子育て支援のあり方について考察する。

㉑ 『地域福祉を支える寄付の仕組みに関する研究』 2012年1月

(独)国立高等専門学校機構明石工業高等専門学校一般科目・講師 石田 祐、大阪大学社会経済研究所特任助教 奥山 尚子

- 地域社会では福祉需要の多様化により、財政事情等を抱える行政に代わり、地域課題に取り組むNPOや自治会等諸団体の活動に期待が高まっているが、財政基盤が脆弱なため、寄付・会費を促進する方策が求められる。本研究ではアンケート調査を通して、寄付行動に影響を与える要因を分析し、寄付等の仕組みづくりへの可能性について述べる。

⑳ 『保育サービスを中心とする子育て支援政策の国際比較行財政論

～スウェーデン、イギリスの実態と日本の改革論議への示唆～』2011年12月

新潟県立大学国際地域学部准教授 高端 正幸、横浜国立大学経済学部准教授 伊集 守直、東北学院大学経済学部講師 佐藤 滋

- 1990年代以降日本では少子化対策を中心に子育て支援政策が進められてきたが、本研究では、スウェーデン、イギリスとの国際比較を通して、子育て支援政策の展開や行財政論についての基本的論点を考察する。そして日本における子育て支援政策とその改革論議—政策意図や地域における子育て支援—へ向けた視座を示す。

⑲ 『自主防災組織活性化による福祉コミュニティ再生の課題と展望』2011年12月

高知大学総合教育センター准教授 玉里 恵美子、高知大学人文学部准教授 霜田 博史、高知大学総合教育センター准教授 大槻 知史

- 各地域で自主防災組織活動が展開されているが、住民意識が高いとはいえない。本研究は、高知県下の自主防災組織活動へ取り組みを実践研究し、コミュニティにおいて「防災・減災」を起点として地域の日常の福祉へと繋げ広げていく視点の重要性を述べ、今後の自主防災活動とコミュニティ再生を展望する。

⑱ 『日本における中山間地域の活性化に関する地域マネジメント研究

～経営学・マーケティング・ケアの視点から～』2011年7月

立命館大学経営学部教授 守屋 貴司、教授 佐藤 典司、立命館大学スポーツ健康科学部教授 三浦 正行

- 現在中山間地域では、過疎化の進行により様々な資源の喪失の危険が高まっている。本研究では中山間地域の活性化のため、①中核となる地方自治体・農協等の組織とリーダーの分析、②地域ブランド構築の過程での問題点、③子供たちの健康づくりのヒアリング調査によるケアとコミュニティの考察、の3つの視点から分析を進め、課題と展望を述べる。

⑰ 『社会連帯組織としての非営利・協同組織（協同組合）の再構築』2011年5月

関西大学商学部教授 杉本 貴志

- 非営利・協同組織（協同組合）の可能性を歴史的に検証するとともに、協同組合における多様化する労働問題などを多角的に検討し、格差社会におけるその社会的役割、存在意義を考察する。また、倫理的事業を展開するイギリス協同組合の事例等から、これからの協同組合のあり方について、格差社会への対応、社会連帯組織の視点から問いかける。

⑯ 『ポスト福祉国家の時代における共生社会の可能性とベーシック・インカム論』2010年12月

神戸大学大学院法学研究科教授 飯田 文雄

- 今なぜベーシック・インカムなのか。閉塞感のある社会の中で、経済的平等の確保の構想が注目を集める一方で、どこの国でも政策実現されていない。本報告書は形成の歴史、その他所得保障論との比較や財源などその特質の類型を試み、多面的に現代型ベーシック・インカム論の考察し、共生社会論との関係について総合的な検討を行う。

⑮ 『高齢化及び人口移動に伴う地域社会の変動と今後の対策に関する学際的研究』2010年12月

研究代表者：日本大学生物資源科学部准教授 高橋 巖

⑭ 『日系人労働者は非正規就労からいかにして脱出できるのか ～その条件と帰結に関する研究～』2010年10月

茨城大学人文学部准教授 稲葉 奈々子、徳島大学大学院ソシオ・アーツ・アンド・サイエンス研究部准教授 樋口 直人

⑬ 『デンマークの社会的連帯とワークライフバランス ～人生をマネジメントする～』2010年10月

愛国学園大学人間文化学部助教 熊倉 瑞恵

全劳济协会