

# 地域づくりにおける生活支援体制整備事業と 地域づくりに関する各種事業との連携に関する 調査研究事業 報告書

平成30(2018)年3月



# 「地域づくりにおける生活支援体制整備事業と地域づくりに関する 各種事業との連携に関する調査研究事業」報告書

## 目次

第1章 事業概要	2
1. 研究目的	2
2. 研究委員会の設置・開催	2
3. 都道府県アンケート調査	3
4. 地域づくりにおける各種事業の連携ガイドブック及び研究報告書の作成	4
第2章 研究委員会の開催	5
第3章 研究委員会における論点と検討内容	8
第1節 研究委員会におけるテーマと論点の整理	8
第2節 ガイドブック作成にむけた7つの論点における検討内容	14
第4章 都道府県アンケート調査結果	30
第5章 ガイドブックの作成の5つのポイント	40
資料	
・ 「地域づくり部署と福祉部署 連携のためのガイドブック」	44
・ 都道府県アンケート「地域づくりを目的とした連携事業に関する調査」質問票	83
・ 雲南市・板持委員資料（第1回委員会資料）	85
・ 名張市・田中委員資料（第1回委員会資料）	92
・ 「ミッションと議論の叩き台」板持委員資料（第2回委員会資料）	97

## 1. 研究目的

生活支援体制整備事業は、多様な日常生活上の支援体制の充実・強化及び高齢者の社会参加の推進を一体的に図ることを目的としており、全ての市町村が平成 30 年 4 月までに生活支援コーディネーターや協議体の枠組みを整備することになる。

しかし、市町村においては、地方創生関連事業等で施策の方向性が類似する場合があります。限られた人材・事業費の中で地域の課題を解決し、高齢者の生活支援ニーズの充足を推進するためには、農福連携のような多様な主体・各種施策と積極的な連携・協働を図る必要がある。全国を俯瞰してみると、このような各種の施策を横串をさした形の地域活動や人材の活用などは、小規模多機能自治と呼ばれる小規模な地域運営組織などでも実例を見ることができる。このような地域組織は、生活支援体制整備事業の観点からは、地域の協議体としての機能も持っていることと捉えることが可能であるだけでなく、総合事業等の生活支援事業の担い手としての機能、社会経験を持った地域高齢者の社会参加の場としての機能も期待することが可能と考えられる。

本研究事業では、市町村が多様な主体・各種施策と連携し、生活支援体制整備事業を効果的かつ効率的に進めていくに当たっての政策課題を整理するとともに、各種施策との連携のポイントをまとめ、市町村等に理解・取り組みを促進するためのガイドブックを作成・配布する。

## 2. 研究委員会の設置・開催

地域福祉および地域づくり（コミュニティづくり）に知見の深い学識経験者、行政担当者、中間支援団体等により構成された研究委員会を設置し、研究事業全体の方向性、先行自治体の状況分析、地域づくりに関する事業連携促進のための市町村ガイドブック作成等についての討議、決定を行った。なお、本研究委員会の下に、ガイドブック等細部を検討する作業部会を設置した。

## 委員構成

委員長	：	平野 隆之	日本福祉大学 社会福祉学部 教授
委員	：	広田 純一	岩手大学 農学部 教授
		石川 晴子	静岡県 経営管理部地域振興局地域振興課 主査
		板持 周治	雲南市役所 政策企画部地域振興課 企画官
		田中 明子	名張市役所 地域環境部 部長
		篠田 浩	大垣市役所 福祉部高齢介護課 課長
		斎藤 主税	都岐沙羅パートナーズセンター 事務局長・理事
		池田 昌弘	全国コミュニティライフサポートセンター 理事長

### 3. 都道府県アンケート調査

委員会での検討の結果、都道府県の地域活性化担当部署に対して、事例収集、現状の福祉系担当部署との連携状況、連携に対する意識などを、調査することを目的としてアンケート調査を実施した。内閣府地方創生推進本部の協力を得、厚生労働省老健局振興課から調査依頼メールを送付した。

#### 調査概要

##### (1) 調査対象

47 都道府県 地域活性化担当部署

##### (2) 調査方法

郵送アンケート調査 返信は、FAX・郵送・メール併用

※希望により、メールによる回答票送付

##### (3) 調査時期

2017年10～12月

##### (4) 回収数

37 都道府県 回収率：78.7%

##### (5) 調査項目

- ・地域づくり関連部署での福祉との連携に関する場・会議の有無  
開催頻度、開催目的、主催部署、参加部署、場・会議がない理由

- ・福祉系部署と連携していく場合の課題
- ・市町村への支援方策
- ・市町村から複数の政策分野にまたがる取り組みの相談内容
- ・複数の政策分野にまたがる活動団体

#### 4. 地域づくりにおける各種事業の連携ガイドブック及び研究報告書の作成

上記の調査、研究委員会での討議等を基にしながら、各種事業との連携に関するガイドブックを作成し、全国自治体へと送付した。

又、委員会・作業部会での討議において、当初予定していた生活支援体制整備事業担当者向けのみならず、地域活性化（地域づくり・地域コミュニティ）担当部署にも送付すべきとの意見があがり、予算も含め検討した結果、全国自治体の生活支援体制整備事業担当部署、地域活性化担当部署、地域福祉担当部署に送付することとした。

ガイドブックの構成・内容は、研究委員会の討議により決定した。

ガイドブック作成実務上の細部の詰めなどは、研究委員会により設置された作業部会にて、これを行った。

また、研究委員会及び作業部会での議論を基に、特にガイドブック制作にあたっての論点の整理・分類等を詳述した研究報告書を作成した。

## 第2章

## 研究委員会の開催

### 1. 委員会設置目的

本研究事業の方向性、調査、調査結果等の分析、整理、成果品として作成するガイドブックの内容・構成を検討するために、事業テーマに知見を持つ学識経験者・自治体職員・中間支援団体からなる検討委員会を設置・開催した。

また、委員会の下に、ガイドブック等細部を検討する作業部会を設置した。作業部会は、基本的に作業部会委員および事務局にて構成され、その他時宜に応じて、委員長が指名した作業部会委員以外の研究委員等が招集された。

### 2. 委員構成

委員長	平野 隆之	日本福祉大学 社会福祉学部 教授
委員	広田 純一	岩手大学 農学部 教授
	石川 晴子	静岡県 経営管理部地域振興局地域振興課 主査
	板持 周治	雲南市役所 政策企画部地域振興課 企画官
	田中 明子	名張市役所 地域環境部 部長
	篠田 浩	大垣市役所 福祉部高齢介護課 課長
	斎藤 主税	都岐沙羅パートナーズセンター 事務局長・理事
	池田 昌弘	全国コミュニティライフサポートセンター 理事長

#### <オブザーバー>

犬飼 武	内閣府 地方創生推進事務局 参事官補佐
柳澤 祐史	総務省 地域力創造グループ地域振興室 課長補佐
谷内 一夫	厚生労働省 老健局振興課 課長補佐
三政 貴秀	厚生労働省 老健局振興課 地域包括ケア推進係
秋山 椋祐	厚生労働省 老健局振興課 地域包括ケア推進係
小野 博史	厚生労働省 社会・援護局地域福祉課 課長補佐
梅本 政隆	厚生労働省 社会・援護局地域福祉課 主査
福本 功	厚生労働省 東海北陸厚生局地域包括ケア推進課 課長
岸本 祐二	厚生労働省 東海北陸厚生局地域包括ケア推進課 係長

### 3. 開催日程

#### 委員会

##### ■第1回委員会

開催日 : 2016年7月20日(木)  
会場 : 貸会議室プラザ 八重洲北口(東京都中央区)  
参加者 : 委員長、委員4人、  
オブザーバー5人、事務局2人  
議事 : 研究事業概要説明  
研究の方向性  
委員報告(雲南市・板持委員、名張市・田中委員)  
事業で予定していた調査について 他

##### ■第2回委員会

開催日 : 2017年8月28日(木)  
会場 : 日本福祉大学 名古屋キャンパス北館(愛知県名古屋市)  
参加者 : 委員長、委員6人、  
オブザーバー6人、事務局1人  
議事 : 委員報告(都岐沙羅パートナーズセンター・齋藤委員)  
ガイドブックの方向性  
・前回振り返り、既存研究をどう活かすか(平野委員長)  
・本委員会のミッションと議論のたたき台(板持委員)  
都道府県調査について 他

##### ■第3回委員会

開催日 : 2017年1月17日(水)  
会場 : 貸会議室プラザ 八重洲北口(東京都中央区)  
参加者 : 委員長、委員6人、  
オブザーバー5人、事務局2人  
議事 : 都道府県調査報告  
報告書・ガイドブックの構成案について 他

## 作業部会

※作業部会の委員については、研究委員会の委員長がガイドブック作成等に実際にあたる研究委員その他を必要に応じ召集した。

第1回作業部会	2017年10月6日(金)	於：同志社大学
第2回作業部会	2017年11月1日(金)	於：貸会議室プラザ 八重洲北口
第3回作業部会	2017年11月26日(日)	於：関西看護医療大学
第4回作業部会	2017年12月27日(水)	於：京都ガーデンパレス
第5回作業部会	2018年1月15日(月)	於：貸会議室プラザ 八重洲北口



## 第3章

# 研究委員会における論点と検討内容

### 第1節 研究委員会におけるテーマと論点の整理

以下では、3回の研究委員会、数回にわたる作業委員会における論点を列記し、研究作業の経過を具体的に分かるようにしておきたい。その理由の1つは、地域づくりサイドと福祉サイドにおいて実践、研究するメンバーによる論議そのものの過程が、両分野における連携の要点や推進のための方法を説明することにもつながると判断したからである。もちろん、そうした過程での議論を踏まえて、別冊での『地域づくり部署と福祉部署 連携のためのガイドブック』が作成され、その内容に集約されているのではあるが、なぜ、そのような内容に結果としてなっているのか、また集約されないでいた議論にはどのようなものだったのか、何を素材にしながら議論してきたのか、などについて理解できるための資料としての性格をもっている。

3回にわたる研究委員会で、第1回では、地域づくりサイドおよび福祉・厚生労働省サイドにおける取り組みの実践や政策動向などを整理するとともに、両サイドの連携を進める上での諸課題を整理することをテーマに議論を進めた。そのなかでの議論の内容や論点を以下では、1-1)～1-6)の6つの項目で整理している。

第2回では、地域づくりサイドと福祉サイドとの連携における阻害要因と推進のための要点を整理するために、具体的な実践内容を議論している。その際、それぞれの分野での地域づくりの方法等に関する成果を踏まえておくことも実施している。それを踏まえ、ガイドブック作成にむけての作業委員会を数回にわたって実施している。第2回の委員会の論点は、以下では、2-1)～2-5)までの項目で整理し、作業委員会での内容をW-1)～W-4)として列記している。

第3回の研究委員会では、『地域づくり部署と福祉部署 連携のためのガイドブック』の編集方針を決めるとともに、ガイドブックに盛り込むべき内容の検討を行い、その結果としてガイドブックの構成や普及上の留意点を整理し、連携のハードルをあげないような配慮を行うことを合意している。編集上の論点は、3-1)～3-4)にわたっている。

## 第1回委員会・論点

テーマ：地域づくりサイドおよび厚生労働省サイドにおける取り組みの実践と連携の課題

### 1-1) 地域運営組織に対する先行する行政による支援方法（雲南市・名張市の発表事例を基に）

- ①従来の組織の見直し（雲南市：福祉推進員の指示系統の見直し、名張：区長制度の廃止）
- ②条例による明確な「協働」の打出し
- ③拠点施設、常設事務局設置への支援
- ④指定管理や交付金などの活動原資の確保
- ⑤制度的な整備のあとの、活性化のための「仕掛け」

### 1-2) 地域（コミュニティ）づくりサイドと福祉サイドにおけるアプローチの比較（福祉サイドの課題の整理）

- ①福祉サイドでは制度に依拠しサービス利用に向かってしまい、地域の支え合いへの着目が弱い。地域づくりサイドでは法令に基づいてではなく、地域のニーズから出発している。
- ②「地域づくり」は他の分野と協働して実施するのが大前提。福祉サイドにその視点がない。
- ③地域が主体となって進めるとき、制度運用型では通用しない。応用力が必要になる。
- ④介護サイドの部署は、裁量権のある業務が苦手な自治体が多い。
- ⑤両サイドでの捉え方が違うので、用語解説があった方がよい。例えば、地域づくりサイドでの公的責任は、「補完性」を強調するが、福祉サイドでは、「権利性」が強調される。

### 1-3) 厚生労働省における「地域づくり」を求める政策部門間での連携の課題を整理する

- ①介護保険行政の生活支援体制整備における「地域づくり」の方法と生活困窮者自立支援行政における「地域づくり」の方法における連携
- ②地域福祉の推進が求められているなかで、地域福祉による「地域づくり」は、上記の2つの分野における「地域づくり」とどのように異なるのか

### 1-4) 地域づくりに求められる「地域マネジメント」の考え方をどう整理しておくか

- ①地域包括ケア研究会では、「地域マネジメント」の概念およびその方法論が議論になっている。その背景として、
- ②コミュニティマネジメントでは、コミュニティという主体による問題解決を目指

す傾向を強くもち、類似概念としての「コミュニティ・ソリューション」や「コミュニティビジネス」によるアプローチの形成が期待されている。

#### 1-5) 本研究における「地域づくり」の連携への照射は、どちらに焦点をおくべきなのか

- ①本研究の目的が、生活支援体制整備事業のための、地域づくりの他部署の動員という誤解を与えないようにすることが求められる。
- ②自治体行政全体としての地域づくりの必要性をどう打ち出せるか。その意味では、生活支援体制整備事業の「地域づくり」からの照射ではない。

#### 1-6) 「地域づくり」の連携における効果や評価について

- ①地域づくりの評価には、5年、10年のスパンが必要。
- ②評価が目的化してはいけない。評価の発想を変え、他の地域づくり部署と連携すると波及効果は広がるとか、生活支援コーディネーターが多機能性をもつことも重要となる。

## 第2回委員会・論点

テーマ：地域づくりサイドと福祉サイドとの連携における阻害要因と推進のための要点

#### 2-1) 連携の現状

- ①全国的には、地域づくりサイドと福祉サイドとの連携はきわめて乏しい。
- ②地域づくりサイドからの評価としては、総合事業は、「事務が煩雑」、「福祉としてやるので、地域づくりサイドは関係ない」という感じで、話を聞いてもらいにくい。

#### 2-2) 地域づくり（サイド）と福祉（サイド）における課題の位置づけ

- ①地域づくりから見た場合、福祉はさまざまな分野のなかの一分野であり、「地域課題」という大きな枠組みで整理されている。福祉サイドでは、地域課題一般ではなく、厳密には「地域生活課題」という用語が、法的にも整備されてきている（改正社会福祉法第4条）。
- ②福祉サイドでは、目的として「福祉」を目指すのが、地域づくりサイドでは、結果として「福祉」となる。しかし、中山間地では、地域づくりの取り組みと福祉は間違いなく相性はいい。課題先進県として取り組みを進める高知県の地域福祉と地域振興との連携は注目できる。

#### 2-3) 連携の阻害要因

- ①福祉サイドにおける連携の阻害要因： i) 福祉部門のみで考えがちな組織風土、 ii) 情報共有の場、庁内連携体制の欠如、 iii) 柔軟性が低く、連携しにくい制度

にしがち。

- ②市町村行政は勇気をもって、「住民主体である」ということを言っていないと進まない。

#### 2-4) 連携のための要点

- ① i) 基礎自治体としての方向性を明らかに、ii) 基礎自治体が裁量性を持って行動する、iii) 実体をつくっていく、iv) 点から面に拡大していく、v) 成果を把握し、検証を繰り返す。
- ②名張市では、住民自治の重視という方針が、全庁的にも同意をされているからできている。
- ③福祉サイドの取り組みの改善としては、今やっている実践に新しいことを足し算しようとするすると拒否反応が起きるので、「ついでにやってもらえませんか？」という感覚が必要。
- ④生活支援体制整備における「協議体」というものが、新しいものの押しつけだとか、新たに設置しなければならないというものではないのだが、その誤解が解消できていない。
- ⑤福祉自体を高めるといふより、地域全体の総合力を高めるための福祉という観点が重要
- ⑥高齢者の就労支援のような、福祉を少し広げた課題解決と、地域づくりとがコラボできる。

#### 2-5) 国の補助事業活用における広報作業や都道府県の地域づくり研修での連携が必要

- ①都道府県における地域づくりサイドでの市町村研修において、福祉サイドの参加による合同研修の方法は有効となる。

### 作業委員会・論点

#### W-1) 地域づくりの二重性

- ①「地域づくり」という用語は、二重に用いることになる。1つは、地域活性化や地域振興などの部門を表す「地域づくりサイド」。もう1つは、地域づくサイドと福祉サイドが共通して持つ目的としての「誰もが安心して暮らし続けられる地域づくり」という「地域づくり」である。
- ②人が生まれてから死ぬまでにおいて、絶えず地域（生活）がある。その背景で地域づくりをしないといけない。その地域で自分たちが生きるために住民が力をつける。それを単なる問題解決のための手段に結びつけると、本来の地域づくりと違って来る。地域づくりと問題解決だけを単純にくっつけるのは問題である。

## W-2) 地域づくりに求められる行政の裁量性

- ①地域づくりに求められている行政における裁量とは何か。業務が多忙な状況の中かで、裁量性を確保するために依拠するものは、地域の住民との協議での内容や成果ということになる。
- ②裁量性を生むために、部署の機能として全体を見渡せる企画性を持つ必要がある。

## W-3) 内閣府における「地域づくり」への支援方策の検討

- ①「小さな拠点」がハードで、「地域運営組織」がソフトで、一体的に実施。内閣府の「まちづくり」のところで、「小さな拠点」の形成と「地域運営組織」の形成の促進に取り組んでいる。小さな拠点は15%、地域運営組織は35%の市町村が取り組んでいると回答。小さな拠点は、ほとんどが過疎関係市町村での取り組みだが、地域運営組織は過疎と非過疎が半々の状況。小さな拠点で8割に、地域運営組織が存在。
- ②内閣府が進める「小さな拠点」の福祉での活用が十分ではない。
- ③内閣府の施策方策にとどまらずに、中央官庁による支援方策の一覧表を提供する必要がある。

## W-4) 県の支援における可能性と課題

- ①福祉分野では、県のイニシアチブがとれる部分があるかもしれないが、地域づくりでは、あまり存在感はない。
- ②課題先進県として地域課題の解決を正面に位置付けている高知県での集落活動センター事業が普及している点、新潟県のモデル事業では、地域振興局単位。横展開がうまくいっているなど、市町村の意識には確実に影響を与えている点を事例として提供する必要がある。

## 第3回委員会・論点

### テーマ：ガイドブックに盛り込むべき内容の検討

#### 3-1) 目的・意義・メリット等

- ①目的や意義のなかで、「住民自治」という用語を入れられないか。
- ②地域生活課題にみんなで取り組むから、地域力が向上する。そんな書きぶりが欲しい。
- ③福祉（見守りとか）や防災は、地域力向上の取り組みに向いている。
- ④地域づくりサイドにも、福祉サイドにもメリットがあるという形が必要、なかなか市町村は動けないと思われるので、福祉は地域力の向上に役立つ、というメッセージの出し方が必要。

### 3-2) 阻害要因・課題関連

- ①阻害要因として組織要因を強調し過ぎない方がよい。組織機構が変わらないと、取り組みが変われないでは困る。
- ②阻害要因としての「情報共有の場の不足」の指摘において、庁内だけの問題ではなく、地域での情報共有の場の不足を指摘しておくこと。住民の協議の場への「行政参加」を強調する。
- ③阻害要因以前の問題がある。福祉の担当者が、自分の地域に詳しくない場合、地域でやれる能力のある存在があることを知らない。担当者が自分で抱え込んで失敗している。地域とつながっていくための情報収集の取り組みが不足している。

### 3-3) 連携の方法、ポイント関連

- ①地域づくりのサイドには、既にある程度の方法体系ができています。地域づくりサイドの構築した福祉についても、見守り等それほど専門的ではないかもしれませんが、それなりの経験的な体系が既にあるものとして、その掘り起こしのガイドブックとしての性格が重要となる。
- ②地域づくりサイドは、とにかく人件費に悩んでいるところが多いので、福祉行政から、その部分の支援になるお金が入ってくることに期待は大きい。
- ③地域への補助や助成の渡し方に注意が必要。地域が育っていないときに、大きな補助を渡してしまうのは危険である。
- ④中間支援組織のような第三者が入ってくれることで、行政にも余裕がでる。進行において、中間支援組織が実施することで空気が変わる。中間支援組織を潤滑油として使うことを示す。
- ⑤住民との対話の場をきちんと持っていくということが大切。住民との対話の場が、住民からの要求型にならない手法として、ワールドカフェが有用。
- ⑥検証は、あくまでも自己評価を重視する。活動を来年はより良くしようということで、振り返りと見直しに使われるのであればいいが、検証・評価が来年の予算査定の根拠のようなものに使われるとすれば、地域づくりにはなじまない。
- ⑦地域運営組織において、課題解決を自ら行うまで達していない住民組織が多いので、地域力の向上も行政のひとつの役割。組織が形成されれば、地域が向上していくわけではない。

### 3-4) その他

- ①地域づくりと福祉の「地域づくり」関連の歴史的な整理において、「協働のまちづくり」を位置づけておく必要がある。

## 第2節 ガイドブック作成にむけた7つの論点における検討内容

第2節では、第1節で整理した委員会の論点のなかから、ガイドブックに取り入れる必要のあるものを、7つの論点に分類して引出し、議論の経過や他の文献・資料を参照することを通して補強し整理している。第1節において列記した論点を、各委員会の回を反映した番号を付けて整理し、その番号をもとに、以下の7つの論点に分類して記述を行う。研究委員会での議論の風景が感じられるような記録として編集を行っている。研究会に提供された資料や内容をガイドブックへの活用も視野に入れて、提供しておきたい。

### 論点1 内閣府をはじめ、地域づくり分野における国の支援施策の紹介等 【W-3】

#### 1) 各省庁における国の「地域づくり関連施策一覧」の紹介

表1 地域づくり関連支援施策

事業名	担当課	事業内容等
地方創生推進交付金	内閣府 地方創生推進事務局	官民協働・地域間連携の観点から先駆的な取組、既存事業の隘路を発見し、打開する取組(政策間連携)、先駆的、優良事例の横展開を支援
地方創生拠点整備交付金	内閣府 地方創生推進事務局	未来への投資に向けて、地方公共団体の地方版総合戦略に基づき自主的・主体的な地域拠点づくりなどの事業について、地方の事情を尊重しながら施設整備等の取組を推進するための交付金
地域活性化伝道師	内閣府	地域活性化に向け意欲的な取組を行おうとする地域に対して、地域興しのスペシャリスト(地域活性化伝道師)を紹介し指導・助言などを行う。
地域おこし協力隊	総務省	都市部の若者等が過疎地域等に移住して、一定期間(概ね1年以上3年以下)、地場産品の開発や農林水産業への従事等の地域協力活動を行い、その地域への定住・定着を図る取組に対して、特別交付税措置を講じる。
集落支援員	総務省	集落の実情に詳しく、集落対策の推進に関してノウハウ・知見を有した人材が、市町村職員と連携し、集落の巡回、状況把握等に従事する取組に対して特別交付税措置を講じる。
外部専門家招聘事業	総務省	地域独自の魅力や価値の向上に取り組むことで、地域力を高めようとする市町村が、地域活性化の取組に関する知見やノウハウを有する外部専門家を招へいし、指導・助言を受けながら取組を行う場合の外部専門家に関する情報提供及び招聘に必要な経費について特別交付税措置を講じる。
全国地域づくり人材塾	総務省	地域活性化においては、様々な知識・経験を持った人がそれぞれの知識・経験とアイデアを活かしながら活動に取り組む、地域で様々な活動が展開されることが求められているため、そのような状況を生み出すために必要となる、地域づくり活動を自らの手で企画し実践できる人材＝「地域づくり人」を育成するための講座や塾を開催。

事業名	担当課	事業内容等
過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業	総務省 地域力創造グループ過疎対策室	基幹集落を中心として複数の集落で構成される集落ネットワーク圏における以下の取組を支援 ・市町村が行う集落ネットワーク圏計画の作成 ・地域運営組織の組織体制の確立、活性化プランの作成 ・活性化プランに基づく事業(生活の安全・安心確保対策、都市と地域の交流・移住促進対策、産業振興、地域文化の保存・伝承対策等)
地方財政措置	総務省	高齢者の生活支援等の地域のくらしを支える仕組みづくりとして、地域運営組織の持続的な運営に必要な費用を地方財政計画に計上
過疎対策事業債	総務省	過疎地域自立促進特別措置法による過疎地域の市町村が、過疎地域自立促進市町村計画に基づいて行う事業の財源として特別に発行が認められた地方債であり、地域医療の確保、住民に身近な生活交通の確保、集落の維持及び活性化などの住民の安全・安心な暮らしの確保を図るためのソフト事業にも活用可能。
農山漁村振興交付金	農林水産省 農村振興局農村政策部農村計画課、地域振興課、都市農村交流課 整備部地域整備課	農山漁村が持つ豊かな自然や「食」を活用した都市と農村との共生・対流等を促進する取組、農福連携を推進する取組、地域資源を活用した所得の向上や雇用の増大に向けた取組、「農泊」を推進する取組、農山漁村における定住等を図るための取組等を総合的に支援
「小さな拠点」を核とした「ふるさと集落生活圏」形成推進事業	国土交通省 国土政策局地方振興課	基幹集落に複数の生活サービスや地域活動を集め、周辺集落とネットワークで結ぶモデル的な「小さな拠点」の形成を推進するため、既存施設の再編・集約に関する支援について、NPO等による事業も補助対象に追加する拡充を行う
改正物流総合効率化法を活用した共同輸配送等への支援事業	国土交通省 総合政策局物流政策課	物流分野の労働力不足への対応を強力に推進し、流通業務の省力化を図るため、総合効率化計画の策定のための調査事業及び認定を受けた総合効率化計画に基づく共同輸配送等を支援
地域公共交通確保維持改善事業	国土交通省 総合政策局公共交通政策部交通支援課	過疎地域等におけるデマンドタクシー、コミュニティバス等の運行費、車両の更新費等を支援
生活支援体制整備事業	厚生労働省 老健局振興課	生活支援サービスを担う地域の多様な事業主体と連携しながら、多様な日常生活上の支援体制の充実・強化及び高齢者の社会参加の推進を一体的に図って行う。
地域福祉活動体制強化事業	厚生労働省 社会・援護局地域福祉課	(1)多機関の協働による包括的支援体制構築事業 相談者本人のみならず、育児、介護、障害、貧困、さらには育児と介護と同時に直面する家庭など、世帯全体の複合化、複雑化した課題を的確に捉え、分野別の相談支援体制と連動して対応することができる総合的な相談支援体制を構築する。具体的には、複合的な課題を抱える相談者を支援するために、各制度ごとの相談支援機関を総合的にコーディネートするため、市町村において専門職を配置し、包括的な相談体制を構築する事業を実施する。  (2)住民による地域福祉活動体制強化事業 小中学校区等の住民の身近な圏域で、コミュニティソーシャルワーカー(CSW)等の専門職のバックアップのもと、地域課題の把握、住民団体等によるインフォーマル活動への支援、公的な相談支援機関等との課題の共有を行い、住民が主体的に地域課題を把握し、解決を試みることのできる体制を構築する。

事業名	担当課	事業内容等
学びによる地域力活性化プログラム普及・啓発事業	文部科学省 生涯学習政策局社会教育課	学びを通じた地域課題解決やまちづくりの取組を促進するため、関係者の学びと対話、ネットワークづくりの場として、全国7箇所程度において、「学びを通じた地方創生コンファレンス」を開催する。
災害時に備えた地域におけるエネルギー供給拠点の整備事業費 <small>(旧地域エネルギー供給拠点整備事業)</small>	経済産業省 資源エネルギー庁資源・燃料部石油流通課	災害時の石油製品の安定供給体制を構築するため、①自家発電機を備えた「住民拠点SS」の整備、②「住民拠点SS」及び緊急車両用「中核SS」の供給力強化に係る設備導入支援、③緊急時の石油製本供給に係る研修・訓練事業への支援を実施。
過疎地域等における石油製品の流通体制整備事業費 <small>(旧石油製品流通網維持強化事業)</small>	経済産業省 資源エネルギー庁資源・燃料部石油流通課	石油製品需要の減少(年率2.5%)を上回るガソリンスタンド(SS)の廃業・撤退に歯止めをかけ消費者にとってのSSへのアクセスの利便性を維持するため、①SS過疎地等におけるSSの生産性向上、②SS過疎地等における地域の総合生活サービス拠点への転換、③環境・安全対策を行う中小SS等への支援を実施。
石油製品安定供給確保支援事業	経済産業省 資源エネルギー庁資源・燃料部石油流通課	災害時における燃料の安定供給に貢献する中小ガソリンスタンド(SS)による燃料供給体制を確保するため、①自家発電を備えた「住民拠点SS」の整備、②中小SSの生産性向上による経営安定化への支援を実施。
地方公共団体カーボン・マネジメント強化事業	環境省 総合環境政策局環境計画課	地球温暖化対策推進法に基づき、全ての都道府県及び市町村に策定が義務付けられている「地方公共団体実行計画事務事業編」について、その大胆な強化・拡充や取組体制の整備に向けた調査・検討に係る費用を補助。加えて、先進的な取組を行うことを条件に、同計画に基づく庁舎等への省エネ設備導入も補助
再生可能エネルギー電気・熱自立的普及促進事業	環境省 総合環境政策局環境計画課	再生可能エネルギー導入事業のうち、地方公共団体等の積極的な参画・関与を通じて各種の課題に適切に対応するものについて、事業化に向けた検討や設備の導入に係る費用の一部を補助
防災・減災、国土強靱化及び地域の低炭素化に資する自立・分散型エネルギー設備等導入推進事業	環境省 総合環境政策局環境計画課	地域防災計画に位置付けられた防災拠点、避難施設及び災害時に機能を保持すべき公共施設等に対して、防災・減災に資する再生可能エネルギー設備、コジェネレーションシステム、未利用エネルギー活用設備、省エネルギー設備、蓄電池等を導入する事業を支援
地域再生マネージャー事業	(一財)地域総合整備財団	市区町村が地域再生に取り組もうとする際の課題への対応について、その課題解決に必要な知識・ノウハウ等を有する地域再生マネージャー等の外部の専門的人材を活用できるよう必要な経費の一部を支援する。

## 2) 地域運営組織の分類の考え方

総務省地域力創造グループ地域振興室（2015）『暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書』によれば、以下のような地域運営組織の分類を行っている。

### (3) 地域運営組織の分類

地域運営組織は、組織形態も活動も地域ごとに多様なものとなっているが、機能面からみると、地域の将来ビジョンや課題の解決方法を検討する「協議機能」と地域課題解決に向けた取組を実践する「実行機能」の両面を有している。

地域運営組織には、協議機能と実行機能を同一の組織が合わせ持つもの（一体型）と、協議機能と実行機能を切り離し、いずれかの機能を有する組織となっているもの（分離型）がある。一体型の場合には、地域住民の意思を事業に反映しやすいが、事業のリスクを地域全体に及ぼすおそれがあるのに対し、分離型の場合には、事業に適した組織形態をとりうる一方、地域全体の最適性より事業を優先させるおそれがあるなど、それぞれメリットとデメリットがある。協議機能と実行機能、一体型と分離型の軸により、地域運営組織を整理した場合、図1のように分類できる。

地域運営組織は自治会や町内会を母体とすることが多く、設立当初には協議機能を主とした一体型が多いと考えられるが、事業が進展した場合は機動的な意思決定や事業リスクを切り離す等の観点から分離型を選ぶことも多い。

図1 地域運営組織の組織形態の分類



### 3) 「小さな拠点・地域運営組織」の先駆的な取り組みの紹介 - 主な取り組みテーマの実施状況

介護・福祉での取り組みは、19 事例のなかの 6 事例となっている。

表2 小さな拠点・地域運営組織の先駆的な取組 分類表

	主な取組テーマ											主な地域運営組織		ページ	
	防災・避難	相談	人材育成	交通	商店	介護・福祉	観光	防災	移住・定住	6次産業化	中間支援	行政の取組	組織名		法人格
お互いさまスーパー「みけっこ あさみない」(秋田県雄物川町)		●											雄物川町生活委員会	法人格のない任意団体	4
ふくとReデザインプロジェクト(秋田県雄物川町)	●	●											Reデザイン委員会	法人格のない任意団体	5
全世帯加入により住民主体の地域づくりを推進するNPO法人さらよしほネットワーク(山形県川西町)		●	●		●			●					NPO法人さらよしほネットワーク	NPO法人	6
地域協議型まちづくり事業(田村のゆめづくり協議会)(福井県小浜市)		●			●								田村のゆめづくり協議会	法人格のない任意団体	7
旧早稲村(10集落)の「小さな拠点」として機能する道の駅「美山ふれあい広場」(京都府南丹市)	●				●						●		平屋協議会	法人格のない任意団体	8
美山町観光振興会(京都府南丹市)		●	●		●								観光振興会	法人格のない任意団体	9
買美美楽講(買美地域振興会・買美美楽講管理運営委員会)(京都府京丹波町)	●												買美美楽講	法人格のない任意団体	10
地域自主組織による住民主体のまちづくり(鳥根県管南市)		●									●		-	-	11
地域の課題解決のための多様な取組(鳥根県管南市)	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		各地域自主組織	事業内容に応じて選んだ法人格を選択	12
コミュニティビジネスで地域のまちを再生に導く(鳥根県管南市)				●				●	●	●			南高田のさと村	株式会社	13
コミュニティ活動と集落密度の融合による地域づくり(鳥根県管南市)	●	●			●						●		共創の森・おだ・ファーム・おだ	法人格のない任意団体・任意組合・任意組合	14
水原平地区複合施設整備事業(徳島県美波市)	●				●	●							NPO法人こやせいら	NPO法人	15
東かがわ市 五多活性化協議会(香川県東かがわ市)	●												五多活性化協議会	法人格のない任意団体	16
中山館地域で地域住民が主体となって持続的に暮らせる仕組みづくりを推進(高知県(全域))		●										●	-	-	17
集落の暮らしを守る 大富産業(高知県四万十市)	●				●	●							大富産業	株式会社	18
地域の「思い」を「形」にする集落活動センター(高知県幡豆町)	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		各集落活動センター(協議体・任意体・実行協議)	事業内容に応じて選んだ法人格を選択	19
南郡地域活性化協議会(南郡まちづくり協議会)(福岡県豊前市)	●	●									●		南郡地域活性化協議会	法人格のない任意団体	20
深見地区まちづくり協議会(大分県宇佐市)	●	●	●										深見地区まちづくり協議会	任意組織体	21
深見地区まちづくり協議会(大分県宇佐市)	●				●	●							深見地区まちづくり協議会	任意組織体	22

すでに、内閣官房まち・ひとしごと創生本部事務局・内閣府地方創生推進事務局(2017)『住み慣れた地域で暮らし続けるために～地域生活を支える「小さな拠点」づくりの手引き』(一部改訂)などによって、地域づくりにおける手引書が発行されている。

### 【論点2】厚生労働省における「地域づくり」を求める政策部門間での連携の課題【1-3】

福祉サイドと地域づくりサイドとの連携の前に、福祉サイド内における地域づくりの連携を検討しておくことが課題となる。介護保険行政による生活支援体制整備における「地域づくり」の方法と生活困窮者自立支援行政における「地域づくり」の方法との連携は、どこまで実現できるのか、自治体の福祉行政における課題といつてよい。

- 同じ厚生労働省といっても、介護保険を扱う老健局と生活困窮者自立支援を扱う社

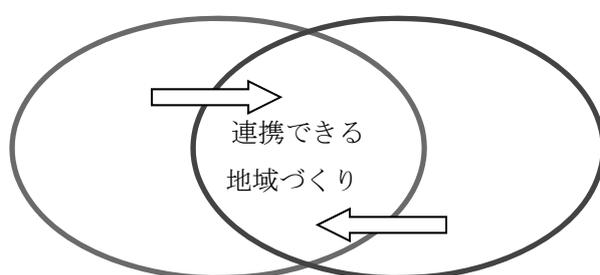
会・援護局との連携は、「新福祉の提供ビジョン」の枠組み、包括的な相談支援や高齢、障害、児童等への総合的な支援からすると、必要な推進課題ということになる。さらに、「我が事・丸ごと」の地域共生社会の実現を推進する政策課題からしても、不可欠な連携といえる。地域共生社会の実現を担う地域福祉の推進が強化されるなかでは、その連携の推進の位置に地域福祉があるということもできる。

- 介護保険行政による生活支援体制整備における「地域づくり」と生活困窮者自立支援行政における「地域づくり」との連携を図式化すると、図2のようになる。

生活支援体制整備事業における地域づくりは A 領域、生活困窮者自立支援における地域づくりは B 領域（厳密には B1）とすると、A 領域と B 領域が交差する部分が、連携した地域づくりということになる。A⇒B、B⇒A のいずれの場合をも可能とする条件の1つが、地域福祉行政の形成にあると考えられる。1つのタイプは、両方の担当が地域福祉課のなかで統合されている場合である。具体的には、兵庫県芦屋市においてみられるものである。もう1つの連携のタイプは、両者の「地域づくり」の内容が、地域福祉計画のなかで関連づけて扱われている場合である。厚生労働省の指針において、その点が促進されるように示されている。実際には、三重県名張市の取り組みがこれに該当する。

3つ目のタイプは、全市レベル（場合によって第2層レベル）において、協議体の守備範囲として、例えば地域ケア会議が用いられているのではなく、「地域福祉セーフティネット会議」などの名称によって、2つの事業を関連づけて協議が実施される場合に相当する。4つ目のタイプは、生活圏域において配置される地域福祉の拠点が、多機能性をもつなかで、生活支援サービス・活動の提供機能と子どもの学習支援や子ども食堂、中間的就労の場などを提供している場合である。東京都江戸川区の「なごみの家」という取り組みはそれを目指したものである。

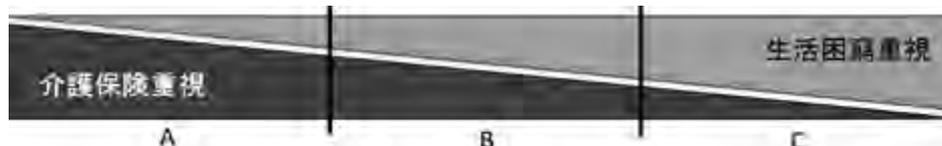
図2 厚生労働省の事業間での地域づくりにおける連携



- A : 生活支援体制整備事業 (介護保険地域支援事業)
  - B : 厚生労働省の他事業 (生活困窮者自立支援事業=B1)
- 「生活困窮者自立支援を通じた地域づくり」

- 2016年度における「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」における3つのタイプ（ABC）に分類したモデル事業の整理を活用した下図では、Bという地域福祉による融合の取り組みが連携の条件という有効に思われる。先に紹介した江戸川区のモデル事業は、このタイプに相当するものである。

図3 地域福祉による融合



（資料）日本総合研究所（2017）『全世代・全対象者型地域包括支援体制の構築に向けた評価指標に関する調査研究』

### 論点3 地域づくりに求められる「地域マネジメント」の考え方の整理 【1-4】

- 地域包括ケア研究会では、「地域マネジメント」の概念およびその方法論が議論になっている。介護保険の世界でいうと、俗に業界でいう三大業務と呼ばれている、介護認定をやって、介護保険料を徴収して、介護給付をするという大事な3つの業務がある。一部の自治体では残念ながらそういう三大業務さえやっていればそれでいいという判断がある。それだと地域はよくなっていかない。そこで、「地域包括ケア推進マネージャー」（仮称）を自治体の中に置いて、それを法定業務としてやっていくことはできないか、という判断を示した。その目的は、「行政の役割は、介護保険の法定業務だけではない。地域づくりのために地域包括ケア推進マネージャーを置く必要がある」という議論である。

- 地域包括ケア推進マネージャーは、名張市では「エリアディレクター」と呼んでいる。そのエリアディレクターが繋がった組織からの情報を元に必要な機関を集め、地域の代表者にも入ってもらい、もちろん当事者も含めて、介護保険でいう地域ケア会議を運営する。地域づくりにも、こうした「地域ケア会議」が有効に作用する。当事者をいかにエンパワーメントしていくか、エンパワーメントするためには誰がどのように支えていくのか、という観点からマネジメントしている。名張市の地域包括ライフサポートシステムという形の運営方法である。

- 地域づくりの領域で、マネジメントはどのような形で求められているのか。概念としては、これまでのタウンマネジメントに加えて、エリアマネジメント、地域マネジメント、コミュニティマネジメントなどによるマネジメントを意識したアプローチへの関心が高まっている。その背景には、成長都市の時代では「開発」が中心をなすのに対して、成

熟都市の時代では、「管理運営」のマネジメントがその中心をなすという変化である。

では、それらの新たな関心のマネジメントにおける3つのワードが、それぞれエリア、地域、コミュニティと近似する内容と見受けられるが、比較してみると何が異なるかが見えてくる。エリアマネジメントでは、文字通りの空間的なエリアを単位としたマネジメントに力点があり、それに対して、地域マネジメントにおける「地域」は、一定の単位を表しているが、力点の置き方としては主体を強調する傾向にあり、主体間の連携やネットワークの形成に係るマネジメントを扱っている。さらに、コミュニティマネジメントでは、コミュニティという主体による問題解決を目指す傾向を強くもち、類似概念としての「コミュニティ・ソリューション」や「コミュニティビジネス」によるアプローチの形成が期待されている。

- 実際、福祉領域で強調される「地域づくり」には、コミュニティマネジメントにおいて期待されている問題解決への取り組みが求められている。その意味で、問題解決に直結する活動主体への関心が高くなる傾向にあるが、その取り組みにおける「実行機能」にのみ視点が向けられるのではなく、課題を共有し解決方法を検討するための「協議機能」の形成に注目する必要がある。

この視点は、すでに改正介護保険制度における生活支援の体制整備において、地域づくりの一環として「協議体」づくりが選択されている点に表れている。地域での組織が持続的な活動を展開することで介護予防の効果は高まり、多くの波及的な活動も生まれている。こうした持続的な取り組みが成立するためには、「協議機能」を有した地域組織として形成されることが必要であり、地域の自治に結びつくことが期待される。これまでの福祉領域で活動の「実行機能」にのみ注目される視点の転換を、地域づくりは求めているといえる。

- 地域力強化の最終報告では、「地域づくりを推進するための財源については、地域づくりに資する事業を一体的に実施するなど各分野の補助金等を柔軟に活用していくことに加え、共同募金によるテーマ型募金や市町村共同募金委員会を活用・推進したり、クラウドファンディングや SIB、ふるさと納税、社会福祉法人による地域における公益的な取り組み等を取り入れていくことも有効である。企業の社会貢献活動等と協働していく観点も必要であり、財源等を必要としている主体と資源を保有する企業等とのマッチングが必要である」(15頁)としている。

こうした財源の確保の動向を受けて、「市町村における体制整備を進めるに当たっては、分野を超えた課題に対応するため、地域づくりに資する事業を一体的に実施するなど各分野の財源を柔軟に活用していく必要がある。その際、厚生労働省通知(平成29年3月31日付け厚生労働省関係5課長通知『地域づくりに資する事業の一体的な実施について』)を活用していくべきである」(以下、通知文掲載)として、横断的な活用方法に途

を開いている。

健 健 発 0331 第 1 号  
雇 児 総 発 0331 第 4 号  
社 援 地 発 0331 第 1 号  
障 企 発 0331 第 1 号  
老 振 発 0331 第 1 号  
平成 29 年 3 月 31 日

都道府県  
各 指定都市  
中 核 市  
衛生主管部（局）長 殿  
民生主管部（局）長

厚生労働省健康局健康課長  
厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長  
厚生労働省社会・援護局地域福祉課長  
厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課長  
厚生労働省老健局振興課長

（ 公 印 省 略 ）

#### 地域づくりに資する事業の一体的な実施について

昨今、疾病や障害・介護、出産・子育てなど、様々な分野の課題が絡み合って複雑化したり、個人や世帯単位で複数分野の課題を抱え複合的な支援を必要としたりする状況がみられます。また、人々の暮らしにおいては、「社会的孤立」の問題や、制度が対象としないような身近な生活課題への支援の必要性の高まりといった課題が顕在化しており、さらに、様々な課題を抱えているが、公的支援制度の受給要件を満たさない「制度の狭間」の問題も指摘されています。

このような課題に対応するため、厚生労働省においては、「地域共生社会」の実現を掲げ、公的支援のあり方を「縦割り」から「丸ごと」へと転換していくこと、「我が事」「丸ごと」の地域づくりを育む仕組みへと転換していくことを目指し、改革を進めることとしています。これについて、本年2月7日には、「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）（厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部決定）を公表しました。

従来から、地域の集いの場の整備、相談支援、地域資源の掘り起こしや開発のためのコーディネート、ボランティア養成、権利擁護・虐待防止など、地域づくりに資する事業として、介護保険制度の地域支援事業、障害者総合支援制度の地域生活支援事業、子ども・子育て支援新制度の地域子育て支援拠点事業、健康増進法に基づく健康増進事業などの様々な事業が行われています。その際、地域の支援ニーズや資源の状況によっては、これらの事業を連携して一体的に実施することにより、それぞれの事業の効果、効率性や対象者の生活の質を一層高めることができる場合も多いと考えられます。

地方公共団体によっては、相談支援体制の整備などにおいて、既に、分野を横断して事業の一体的実施に取り組んでいるところもあると承知していますが、厚生労働省としても、「地域共生社会」の実現に向けて、このような創意工夫のある取組を後押ししていきたいと考えております。

この点、「当面の改革工程」において、「今年度中に、介護保険制度の地域支援事業、障害者総合支援制度の地域生活支援事業、健康増進事業など、既存の地域づくりに資する事業について、権利擁護や虐待関係業務を含め、連携して一体的に事業を実施することが可能である旨を周知する。」と明記しており、これを踏まえ、地域づくりに資する事業を行う

に当たっての留意事項を下記のとおりお示しますので、本通知の趣旨・内容等を御了知いただくとともに、都道府県におかれましては、貴管内の市町村（指定都市及び中核市を除き、特別区を含む。）に対して周知いただきますようお願いいたします。

なお、本通知は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項の規定に基づく技術的助言として発出するものであることを申し添えます。

## 記

### 1 地域づくりに資する事業の一体的実施について

介護保険制度の地域支援事業、障害者総合支援制度の地域生活支援事業、子ども・子育て支援制度の地域子育て支援拠点事業、健康増進法に基づく健康増進事業などの地域づくりに資する事業（予算による国庫補助事業や市区町村が単独事業として行うものを含む。以下同じ。）について、市区町村は、事業の効果、効率性や対象者の生活の質を高めるために、複数の事業を連携して一体的に実施することができる。

この場合において、一の事業を担当する職員が、他方の事業の対象者に対し支援を提供することを妨げない。

### 2 費用の計上について

市区町村が地域づくりに資する事業のうち、複数のものを連携して一体的に実施する場合は、その実施に要する総費用を事業間で合理的な方法により按分することができる。なお、合理的な方法の例としては、以下の①や②が挙げられるが、これ以外の方法でも市区町村の実情に応じて設定することができる。ただし、同一の費用を複数の事業で重複して計上することがないようにする必要がある。

①地域づくりに資する事業の一体的実施に要する総費用を、市区町村内の高齢者数、障害者数、子どもの数などの割合に応じて按分して算出された費用を、各制度に基づく事業にそれぞれ計上する方法

（具体的な例）

- ・ボランティア養成のための研修を、高齢者・障害者・子どもなどの研修分野ごとに対象者を区分せず、一体的に実施し、それぞれの対象者数の割合に応じて按分し計上する場合
- ・高齢者と障害者の権利擁護・虐待防止に関する研修を一体的に実施し、市区町村内の高齢者数と障害者数の割合に応じて費用を按分し計上する場合

②地域づくりに資する事業に従事する職員について、それぞれの主たる業務に着目して按分する方法

（具体的な例）

- ・地域包括支援センターが障害者や子どもまでを対象とした総合相談業務を担う場合に、主に高齢者からの相談に応じる職員と、主に高齢者以外からの相談に応じる職員に区分し、それぞれの費用を、地域支援事業とその他の事業（地方単独事業を含む）に計上する場合（間接経費については、地域支援事業として計上する。）

ただし、例えば、通いの場としての性質から、主に高齢者が利用する場を、一部、子どもやその保護者、障害者などの利用に供する場合や、高齢者への相談支援を行う一環として世帯全体の課題を把握するため、高齢者以外の者への支援を行う場合など、支援全体が主たる目的の事業の一環として提供される場合には、按分の必要はなく、主たる目的の事業に要する費用として、総費用を計上する。この場合、補助金等の目的外利用とはならない。

#### 論点4 地域づくりサイドと福祉サイドにおける課題の位置づけ方について 【2-2】

地域づくりから見た場合、福祉はさまざまな分野のなかの一分野であり、「地域課題」という大きな枠組みで整理されている。福祉サイドでは、地域課題一般ではなく、厳密には「地域生活課題」という用語が、法的にも整備されてきている（改正社会福祉法第4条）。

○改正社会福祉法第4条の地域福祉の推進の条文は、以下の通りである。

##### （地域福祉の推進）

第4条 地域住民、社会福祉を目的とする事業を經營する者及び 社会福祉に関する活動を行う者（以下「地域住民等」という。）は、相互に協力し、福祉サービスが必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が確保されるように、地域福祉の推進に努めなければならない。

2 地域住民等は、地域福祉の推進に当たっては、福祉サービスを必要とする地域住民及びその世帯が抱える福祉、介護、介護予防（要介護状態若しくは要支援状態となることの予防又は要介護状態若しくは要支援状態の軽減若しくは悪化の防止をいう。）、保健医療、住まい、就労及び教育に関する課題、福祉サービスを必要とする地域住民の地域社会からの孤立その他の福祉サービスを必要とする地域住民が日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される上での各般の課題（以下「地域生活課題」という。）を把握し、地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関（以下「支援関係機関」という。）との連携等によりその解決を図るよう特に留意するものとする。

○『地域力強化検討委員会最終報告』では、「地域力強化を考えるにあたっては、福祉の領域を超えた地域全体が直面する課題を、私たちは改めて直視する必要がある」として基本認識として、福祉サイドが地域づくりサイドと連携する方向性を打ち出している。その認識としては、「基盤となる地域社会そのものは、少子高齢・人口減少社会が進展するなかで、自治会・町内会の加入率は減少し続け、地域で課題を解決していくという地域力、あるいはお互いに支え合い共生していけるような地域の福祉力が脆弱になりつつある」ということである。他方、地域づくりサイドでの成果として、「一方、地方創生の取り組みの中で、地域には今まで存在しながら光が当たらなかった宝（「知恵」「人材」「資源」）があることに気づき、それを最大限引き出し、自分たちが住みたい地域を自分たちでつくる、地域でできることを探し、活かし、発展させていく地域づくりの取り組みが各地で進められている」と評価を加えている。

○総括的には、様々な課題に直面している地域そのものを元気にしていこうという地域創生の取り組みと、誰もが安心して共生できる地域福祉を推進しようという取り組みは、決して別々のものではない。生活の基盤としての地域社会が持続可能であることが、地域福祉の基盤として不可欠であるし、地域福祉によって地域生活の質が向上することで、そのことが地域の活性化に「還元」されていく。この両者を結びつけて考えることが、本研究作業でいう連携ということになる。その意味では、地域力強化を目指す地域共生社会の推進は、本研究と同じ方向性をもっている。

ただし、最初の文章に示したように、地域福祉の課題としては、「地域課題」ではなく、「地域生活課題」ということになり、その間の距離をどう埋めるのかが、連携の大きな課題となる。

○地域力強化検討委員会における「3つの地域づくり」についての整理を参照する。同報告によれば、3つの地域づくりの取り組みの方向性は、①「自分や家族が暮らしたい地域を考える」という主体的、積極的な姿勢と福祉以外の分野との連携・協働によるまちづくりに広がる地域づくり、②「地域で困っている課題を解決したい」という気持ちで、様々な取り組みを行う地域住民や福祉関係者によるネットワークにより共生の文化が広がる地域づくり、③「一人の課題から」、地域住民と関係機関が一緒になって解決するプロセスを繰り返して気づきと学びが促されることで、一人ひとりを支えることができる地域づくり、に分類されている。

②の「地域で困っている課題」は、いわゆる「地域生活課題」を意味しており、①「自分や家族が暮らしたい地域を考える」という意味での「地域課題」とは異なっており、その間の距離をどう埋めるのかが、連携の大きな課題となる。

○生活支援体制整備が登場するなかでの連携を考えることは、本研究委員会の重要なテーマといえる。生活支援体制整備において求められている「協議体」の取り組みの成果をみるなかで、地域づくりサイドと福祉サイドの連携のヒントや契機を見出すことができる。その一つが、「課題探し」をしない地域づくりという取り組みである。できていないことを探すのではなくて、どうしてこのように暮らせているのか、と聞くと、その理由がどんどん出てきて、そのうちその自慢話が出てくる。「よく暮らせていますね」と聞くと、プラスの話がたくさん出てくる。こういう話を聞いていると、福祉サイドがこれまで、ないものをカバーする仕事をしている集団であることの問題が見えてくる。この取り組みを進めることで、福祉サイドの人達が変わって地域づくりサイドと連携ができる可能性がみえてくる。

○本研究に期待されている政策的な枠組みは、市町村における部署等を横断した連携推進の方法を明らかにするというプロジェクトである。国レベルにおいても厚生労働省の老

健局と社会・援護局の連携にとどまらず、総務省や内閣府との連携も目指されている。こうした省庁を越えたレベルの取り組みを、市町村も活用し、部署間あるいは分野を超えての連携強化が望まれる。

## 論点5 連携の阻害要因とは 【2-3】

### 1) 地域づくりサイドからみた福祉との連携における阻害要因の仮説

○地域づくりサイドからみた福祉との連携における阻害要因についての整理を行うと以下の4点が挙げられる。

- ①福祉部門のみで抱え込む組織風土が見られる。その背景としては、法令遵守にみられるように、国の法令に基づいてこれをせざるを得ないという体質がある。これによって主体的に考えていく部分が欠如してしまう。
- ②情報共有に関する要因。共に考える場が不足していること。これは庁内の連携体制の欠如しているという背景にある。
- ③柔軟性が低く、連携しにくい制度にしがちな部分があるかも知れない。これはより専門が多岐にわたるので細かな制度がある。つまり制度そのものが連携の阻害要因となっている。
- ④住民サイドにおける傾向として、どちらかという、基礎自治体の担当者の攻め方によって地域内の連携は左右されがちである。基礎自治体の中における連携が非常に重要なポイントといえる。この点に関連しては、それぞれの分野別に地域へアプローチをすると、地域の中の総力を阻害してしまう要因になってくる。プラットフォームのような形態での連携があれば（複数あっても可）、そこで共有した方針等を形成したうえで、いろいろな分野からの支援体制がなければうまくいかない。住民主体の福祉を進めるうえで、基礎自治体がそれぞれバラバラに進めていくことで、地域の中を分断してしまうことは問題である。

### 2) 裁量業務の展開の難しさ

○自治体の介護行政からすると、裁量権がほとんどない認定審査や給付業務等と、裁量権が多い「生活支援体制整備事業」のような取り組みの2つがある。裁量権がある業務は苦手とし、裁量権があることを喜ぶ自治体は少ないので、裁量権がある仕事に対してどのように取り組んでいくかが、生活支援体制整備事業で問われている。つまり、地域づくりを目指す介護行政を展開することが苦手であるといえる。地域づくりを先行する福祉以外の成果を踏まえ、その部署と連携することで、生活支援体制整備事業を進めることができるという点も、自治体の関心を引き起こすうえで重要となる。自治体として取り組むポイントを、地域づくりにおける共通事項のポイントとして挙げていくことで、

自治体としては取り組みやすくなる。

## 論点6 従来組織の見直し 【1-1）③】

地域づくりを進めるためには、これまでの地域組織における仕組みを見直す必要が生じてくる。その意味では、地域づくりサイドでの再編や福祉サイドにおける大幅な影響を生じることになる。後者の点については、福祉サイドの抵抗もあり、大きな阻害要因となることもある。検討事例としては、「雲南市：福祉推進員の指示系統の見直し」「名張市：区長制度の廃止」をもとに検討している。

○「地域福祉の見直し」の取り組みとして、雲南市の場合では、すでに取り組みれていた社会福祉協議会の小地域福祉推進のための「福祉委員会」という地域組織を再編することになった。この地域組織をもって地元の福祉部とみなす形で当時はスタートしたが、平成24年度に検証した結果、福祉の課題はどこも共通して非常に高く、地域づくりにおける「福祉」は社協から指示で取り組むものではなく、必要だからこそ自分たちがやるものとの認識が高まったことから「この命令系統を変えてほしい」という要請があり、委嘱方式を変更した。これまでの社会福祉協議会会長からの指名による方式から、地域で一体となって福祉ができる体制に変えたのが特徴といえる。

別の視点から整理すると、地域の主体性を確保するために、地域に責任を持ってもらうことで、地域づくりが進むという判断があったといえる。

○名張市の場合では、平成22年度に区長制度を廃止したことが、大きな従来組織の見直しに当たる。市の行政委託機関であった区長制度を廃止して、その代わりに届け出制を採用した。174地域において、行政の末端機関として機能していた組織を廃止したことになる。

小さいまとまりを「基礎的コミュニティ」と呼び、この基礎的コミュニティがいくつか集まったものが「地域づくり組織」になっている。この「地域づくり組織」そのものの名称は、地域によって様々に名前がついている。これらの方法については、地域づくり条例の中で定めているので、行政的には混乱はないといえる。

○「地域福祉を新しいステージに」というためには、地域福祉が地域づくりの動きを理解し、自らを位置づけなおすことが必要と判断できる。「小規模多機能自治」という用語は、新たな機能を加えるという単純なものではなく、従来組織の見直しの調整や決断を含む用語として理解すべきである。

論点7 拠点や事務局の役割 【1-1）③】

地域づくりのステップ（図4）で注目しておきたいのは、地域づくりに求められる⑥拠点施設の確保・整備と、⑦事務局体制（人的配置）の段階である。組織と活動を結びつける重要な段階とみることができる。

図4 一般的な進化の過程



○一般的な進化の過程として、図4を提示した。これは全国的な状況を踏まえて、総務省の委員会で板持氏が提案したものである。「協働」をしっかりと打ち出すというのが基礎的に大切であるとともに、その後、組織化を徐々に進めていって、拠点施設の確保が必須ということである。拠点施設があるだけでなく、事務局体制をいかに作るが非常に重要といえる。この事務局体制は別に福祉に限った話ではなくて、地域をトータルに動かしていくための人材によって担われる。この2つが、いわゆる基礎的な環境という部分になる。行政側の支援は、この基礎的な条件を整備することになるのではないかと。

事務局機能という用語は、福祉の世界ではあまり使わない。地域福祉分野ではそれなりに使用されているが、制度福祉の分野ではあまり使われていない。

○名張市での活動拠点（公民館）の運営については、指定管理者制度を平成16～18年度ぐらいから始め、公民館という立場上、どうしても生涯学習の部分に利用が制約されていることから、地域づくりとしては「活動しにくい」という意見もあり、平成28年から公民館条例をやめ、市民センター条例として広く市民の活動拠点として使えるように変更した。指定管理は地域づくり組織に受託してもらい、地域事務員というかたちで、地域の住民を職員として雇用している。「人・モノ・お金」という活動するための3つの要素は、市が提供するなかで、パートナーとしてやっていくという条件を整えている。

○地域住民の組織化を通しながら拠点施設を整備することは、必要だが、今度は拠点整備が目的化することをさげなければならない。拠点の確保と同時に、「事務局体制」を整え、拠点での地域運営を総合的に実施することが求められる。これまで福祉サイドでは、課題解決型になり、一気に支援の活動へと動きがちになるので、持続するための仕組みづくりが弱い。そのための事務局の体制整備という点に支援者側も気づいていない。

事務局機能を整えることは、「行政最後の仕事だ」（板持）という指摘は重要である。どこで行政が手を引くのかということをも市町村行政は悩むところである。どこまで住民の活動を支援して、どこで手を引くのかというのが行政にとっては悩むところである。それは、一種の事務局機能の支援をめぐる論点ともいえる。

○事務局体制の確保においては、活動が進化すればするほど機能別の体制に分けざるをえない。介護保険における地域づくりとして導入された生活支援コーディネーターとほぼ同じ役割と捉えることもできる。事務局メンバーの一員という位置づけでなければ、分野横断・連携は進みにくい。財源上は、生活支援コーディネーターを全ての地域に配置できない場合は、特定の地域だけではなくて複数の地域でかけもちということもあり得る。地域の主体性という観点からすると、住民組織のメンバーがそのような身分として、生活支援コーディネーターを担うことも選択として重要となる。

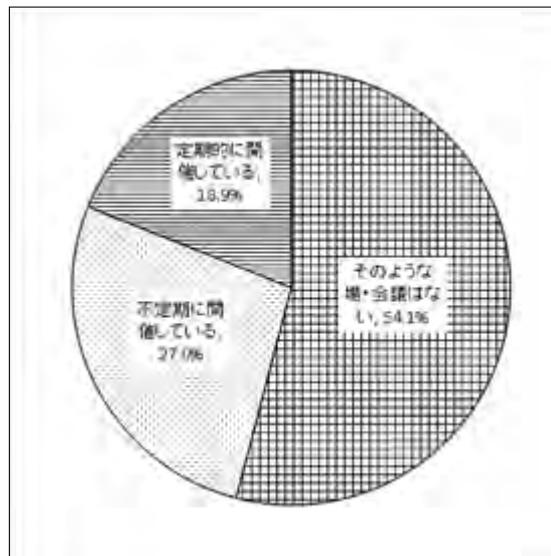
## 第4章

# 都道府県アンケート調査結果

全国47都道府県の地域活性化担当部署に対し、「地域づくりを目的とした連携事業に関する調査」の名称により、アンケート調査を実施した。調査の概要については、2頁参照。返信は、37都道府県（回収率：78.7%）。使用調査票は巻末に、以下に調査結果を掲載する。

### 【問1】貴都道府県において、「地域づくりを目的とした、介護予防・福祉との連携」を推進するための、関連する部署間での情報共有の場・会議等の有無

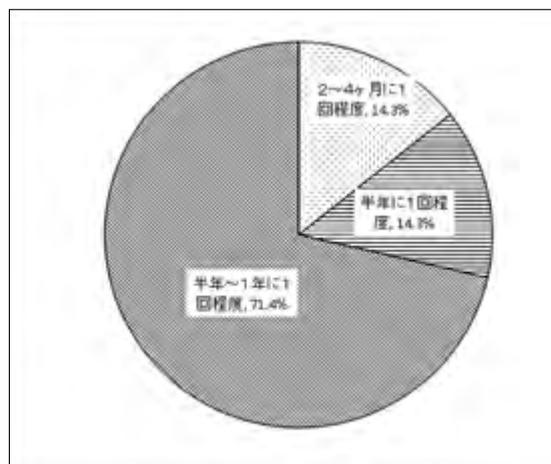
そのような場・会議はない	20	54.1%
不定期に開催している	10	27.0%
定期的に開催している	7	18.9%
合計	37	100.0%



<問1で「定期的に開催している」場合>

#### ●附問1.開催頻度

1ヶ月に1回以上	0	0.0%
2～4ヶ月に1回程度	1	14.3%
半年に1回程度	1	14.3%
半年～1年に1回程度	5	71.4%
合計	7	100.0%



### ○問 1・附問 1【結果：30 頁】

問 1 は、都道府県における地域づくりを目的とした福祉との連携の場・会議等の有無を問う質問だが、「そのような場・会議はない」が、54.1%と半数を超えた。他方、共有の場・会議を定期的に持つ都道府県は、2割弱（18.9%）となっているが、そのようなところでも、開催頻度としては「半年～1年に1回程度」が、7割（71.4%）を占め、「半年に1回程度」が14.3%であることから、定期的を実施している都道府県でも、実際には、1年に1回程度の会議であることが読み取れる。これらを見る限り、地域づくりサイドと福祉サイドの連携に関しては、活発に行われているとは言いがたく、まだまだこれからの取り組みと言えらる。

### ○附問 2【結果：32 頁】

附問 2 は、定期・不定期に関わらず、共有の場・会議を持っている都道府県に、その会議の目的を尋ねたものであるが、「地域づくり・コミュニティ施策」目的が多く（7県）、次いで、「小規模集落対策」、「健康・福祉」などが続いている。そのほかには、「高齢化社会対応」や「農福連携」などが挙げられている。目的は様々であるが、共有の場・会議を持っているのは、東北、中四国、九州に多く、高齢化、人口減を背景とした地域について、危機意識を持っていることが感じられる。

### ○附問 3・附問 4【結果：33 頁】

附問 3、附問 4 は、そのような会議等の参加部署及び主催部署を記入いただいたが、特徴的なのは、目的が具体的であるほど（例えば、農福連携）、県庁の部署だけではなく、外部団体を含めた場となっている傾向がある。情報共有にとどまらない、より実務的な場になっているものと考えられる。

### ○附問 5【結果：35 頁】

附問 5 は、連携・共有の場がない都道府県に、その理由を尋ねたものである。「福祉に（生活支援体制整備のような）地域づくりに活用できる制度があることを知らなかった」との回答が30.0%、「そのような場・会議を持つ余裕がない」が25.0%となっている。最も多い「その他」の内容としては、「検討したことがない」、「今後、検討していきたい」、「個別に（必要に応じ）連携を扱っている」の大きく3つに大別される。

ここから、現状の取り組みの少なさに、福祉側からの地域づくりサイドへのアピール（周知）が不足していることも一因として挙げられるだろうが、地域づくりと福祉との連携に否定的な意見は存在せず、今後の連携の展望に期待を抱かせるものとなっている。

<問1で「定期的に開催している」または「不定期に開催している」場合>

●附問2. 開催目的

(主催)

＜地域づくり・コミュニティ＞		
北海道	総合政策部 地域創生局 地域政策課	・庁内各部・関係機関の連携のもとに、地域政策の着実な推進を図るため。
山形県	市町村課	・地域づくりの関係各課による情報共有と今後の連携の可能性について検討するため「地域づくり推進施策に関する情報交換会」を開催している。
長野県	地域振興局 企画振興課	・地域振興局長の総括または調整のもと、管内現地機関等が相互の連絡を図り、一体となって地域振興に資する取り組みを行うもの(コミュニティ支援を主目的に開催するわけではないが、地域づくりに関する連絡調整を実施)。
徳島県	政策創造部 地方創生局 地域振興課	・生活環境の整備、高齢者の福祉、その他の福祉の増進、医療の確保並びに教育、及び、文化の振興を図ることにより、住民の生活の安定と福祉を向上させること。
岩手県	復興局	・関係部局間で情報・課題の共有を図り、課題解決に向けた市町村への支援策を検討する。
静岡県	地域振興課	・市町のコミュニティ施策の充実及び課題解決に向けた議論の場の提供。
山口県	中山間地域づくり推進課	【資料からの抜粋】 ・「やまぐち元気生活圏」づくりの推進 ①地域コミュニティ組織の育成、②日常生活支援機能・サービスの拠点化、③集落間のネットワークの強化、④新たなビジネスづくりの推進
＜小規模集落対策＞		
宮崎県	中山間・地域政策課	・農山漁村における所得安定・向上モデル事業(見守り・生活支援)についての情報共有と協議のため。
島根県	しまね暮らし推進課	・中山間地域の各種課題を所管する担当課が集まり、情報共有するため。
大分県	地域活力応援室	・小規模集落対策・地域活力づくり(会議)。
＜高齢化社会対応＞		
長崎県	福祉保健部長寿社会課	・高齢化が急速に進行する中で、関係部局相互の密接な連携のもとに総合的かつ効果的な高齢者の施策を積極的に推進するため。
青森県	企画政策部	・2025年以降の超高齢化社会に向けた情報共有。
＜健康・福祉＞		
滋賀県	健康医療福祉部	・「健康寿命」の定義を共有化するとともに、「健康」をテーマに庁内で連携しながら事業を展開するため。
奈良県	健康福祉部 地域包括ケア推進室	・地域づくりによる介護予防推進モデル事業研修会。地域づくりによる介護予防に取り組む市町村を支援。
鹿児島県	保健福祉部 介護福祉課	・地域包括ケアシステム構築推進に向けた、生活支援コーディネーターの育成(生活支援コーディネーター養成研修会)における、地域コミュニティとNPO等の連携事例の情報提供)。
＜農福連携＞		
三重県	農林水産部 担い手支援課	・農業、水産業、林業と福祉の連携(農福連携、水福連携、林福連携)の推進に向けた情報共有および意見交換。
岐阜県	健康福祉部 障害福祉課	・農業と連携した障がい者の就労支援。

※ < >内は、回答を基にした事務局による分類。主催部署を参考に附している。

●附問3. 参加部署 / 附問4. 主催部署

県	主催部署	参加部署
＜オール県庁型＞		
北海道	総合政策部 地域創生局 地域政策課 (22)	(総務部)危機対策課(総合政策部)政策局,地域政策課,市町村課,交通企画課(環境生活部)道民生活課(保健福祉部)地域医療課,高齢者保健福祉課,子ども子育て支援課(経済部)経済企画課,中小企業課(農政部)農業経営課,農村設計課,農村計画課(水産林務部)水産経営課,林業木材課(建設部)建設政策課,都市計画課,建築指導課,住宅課(教育庁)教育政策課,生涯学習課(事務局)地域政策課
徳島県	政策創造部 地方創生局 地域振興課 (43)	危機管理政策課,とくしまゼロ作戦課,消防保安課,安全衛生課,総合政策課,市町村課,地方創生推進課,地域振興課,財政課,税務課,県民環境政策課,次世代育成・青少年課,とくしま文化振興課,環境首都課,環境指導課,保健福祉政策課,医療政策課,健康増進課,長寿いきがい課,商工政策課,企業支援課,新未来産業課,労働雇用戦略課,観光政策課,農山水産政策課,もうかるブランド推進課,畜産振興課,林業戦略課,水産振興課,農山漁村振興課,生産基盤課,森林整備課,県土整備政策課,建設管理課,道路整備課,高規格道路課,住宅課,水・環境課,運輸政策課,次世代交通課,南部総合県民局経営企画部,西部総合県民局企画振興部,教育委員会教育政策課
長崎県	福祉保健部 長寿社会課 (33)	危機管理課,消防保安室,総務文書課,情報政策課,政策企画課,地域づくり推進課,スポーツ振興課,文化振興課,県民協働課,交通・地域安全課,食品安全・消費生活課,環境政策課,福祉保健課,医療政策課,国保・健康増進課,長寿社会課,原爆被爆者援護課,こども未来課,産業政策課,商務金融課,雇用労働政策課,漁政課,農政課,監理課,建設企画課,道路維持課,建築課,住宅課,総務課,生涯学習課,警務課,生活安全企画課,交通企画課
青森県	企画政策部 (12)	総務部,企画政策部,環境生活部,健康福祉部,商工労働部,農林水産部,県土整備部,危機管理局,観光国際戦力局,エネルギー総合対策局,教育庁,警察本部
滋賀県	健康医療福祉部(10)	総合政策部,総務部,県民生活部,琵琶湖環境部,健康医療福祉部,商工観光労働部,農政水産部,土木交通部,教育委員会事務局,病院事業庁
＜関係部署連携型＞		
岩手県	復興局	復興局,政策地域部,環境生活部,保健福祉部,商工労働観光部 ほか
山形県	市町村課	子育て支援課,健康長寿推進課,農政企画課,農村計画課,教育庁文化財・生涯学習課,総合支庁連携支援室,市町村課
長野県	地域振興局 企画振興課	地域振興局,保健福祉事務所,建設事務所等の現地機関
島根県	しまね暮らし 推進課	交通対策課,高齢者福祉課,農業経営課,中小企業課,社会教育課 等
＜市町村連絡会議型＞		
静岡県	地域振興課	県内市町コミュニティ担当課を構成員として開催し,テーマによって福祉部門も参加(参加する福祉部門:長寿政策課)
山口県	中山間地域 づくり推進課	中山間地域づくり推進課,厚政課,交通政策課,ぶちうまやまぐち推進課,各地域県民局次長(7地域),市町村中山間地域振興担当課 (以下関係団体)山口県立大学地域共生センター,山口県社会福祉協議会地域福祉部,特定非営利活動法人やまぐち県民ネット21,公益財団法人やまぐち産業振興財団総合経営支援部,日本政策金融公庫山口支店,中国運輸局山口運輸支局
大分県	地域活力 応援室	高齢者福祉課,市町村の地域づくり担当と応援室。 情報提供で高齢者福祉課が参加。
鹿児島県	保健福祉部 介護福祉課	市町村介護福祉関係課,社会福祉協議会,地域包括支援センター等

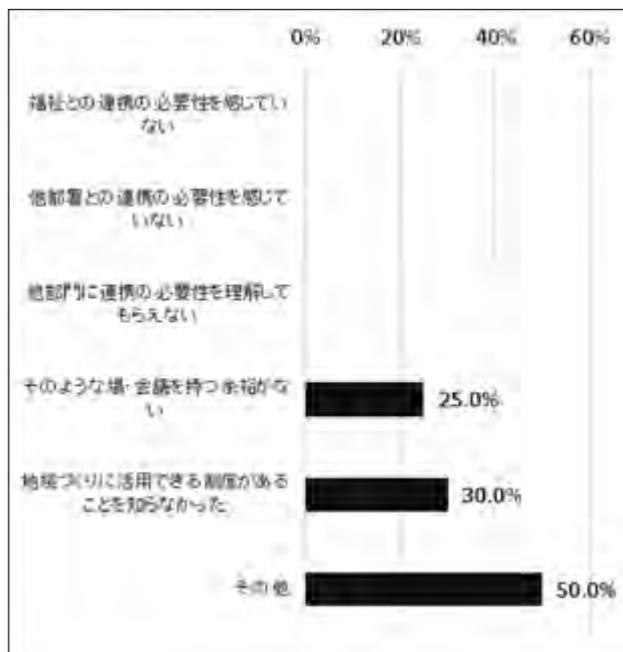
<外部団体参加型→特定目的>		
岐阜県	健康福祉部 障害福祉課	健康福祉部障害福祉課,農政部農業経営課,林政部県産材流通課,商工労働部労働 雇用課,教育委員会学校支援課,教育委員会特別支援教育課,岐阜県障がい者農業 参入チャレンジセンター、(ぎふアグリチャレンジ支援センター) 岐阜大学,障害者社会参加推進センター,岐阜県知的障害者支援協会,精神障害者 作業所交流会,社会就労センター協議会,農業会議事務局,木材協同組合連合会,岐 阜労働局職業対策課,東海農政局農村振興部農村計画課
三重県	農林水産部 担い手支援 課	農林水産部(担い手支援課、農産園芸課、フードイノベーション課)、健康福祉部(障が い福祉課)、雇用経済部(雇用対策課)、教育委員会事務局(特別支援教育課) 三重県労働局等
奈良県	健康福祉部 地域包括ケ ア推進室	県:(健康福祉部)保険指導課、健康づくり推進課 (医療政策部)保健予防課 各保健所 県社会福祉協議会 等
<2部署打合せ型>		
宮崎県	中山間・地 域政策課	中山間・地域政策課、福祉保健課

※ < >内は、回答を基にした事務局による分類 ※表中、下線部も事務局

<問1で「そのような場・会議はない」場合>

●附問5. 場・会議がない理由 (複数回答)

福祉との連携の必要性を感じていない	0	0.0%
他部署との連携の必要性を感じていない	0	0.0%
他部門に連携の必要性を理解してもらえない	0	0.0%
そのような場・会議を持つ余裕がない	5	25.0%
地域づくりに活用できる制度があることを知らなかった	6	30.0%
その他	10	50.0%
回答都道府県	20	105.0%



◆その他内訳

・現状では検討したことがない。
・介護予防・福祉との連携の必要性について検討していないため。
・連携の必要性は感じているが、実際に行動する段階に至っていない。
・必要性は理解しているが、現在のところ、個別事案(事業)について、連携し、情報共有や意見交換の場をもっているのが実情。
・介護予防・福祉との必要性を感じており、今後の連携について検討中。
・各部署と連携し検討していきたい。
・必要に応じ、関係部署と連携し対応するため。
・情報共有の場・会議等の開催については、介護予防・福祉行政を所管する担当部署が中心となり、その必要性を検討すべきと考える。
・「介護予防・福祉」について、東京都では「高齢者が安心して暮らせる地域社会の実現」や「認知症対策の推進」として関係部署が事業を進めているところではあるが、「地域づくりを目的とした介護予防・福祉との連携」という形での会議等はない。
・介護予防や福祉と他部門の連携については行われているものの、地域づくりを主たる目的としたものは把握していない。

## 【問2】地域づくりに関して、介護予防・福祉系の部署と連携していく場合の課題

(複数回答)

協働の話を持ち込まれたことがないので、具体化しない(機会がない)	19	51.4%
具体的にどのような協働があり得るのかわからない(イメージがわからない)	16	43.2%
市町村の担当者が、介護予防・福祉との協働の必要性を感じていない	6	16.2%
福祉との接点が見つからない	2	5.4%
福祉系部署が、地域づくりとの協働の必要性を感じていない	1	2.7%
福祉との協働の必要性を感じていない	0	0.0%
その他	12	32.4%
回答都道府県	37	151.4%



### ◆その他内訳

・部署等によっては、連携の必要性を感じ取っていただけない場合がある。
・福祉系部署や市町村が、協働についてどのような認識を持っているのかわからない。
・市町のコミュニティ担当者が、福祉部門との協働に対し、積極的でない場合がある。 ・具体的な連携事業がないと連携できない。
・現状は、選択肢「5」の福祉系部署・市町村から、協働の話を持ち込まれたことがないので、具体化しない(具体的な協働の機会がない)であるが、当課としては必要性を感じている。
・特に連携を目的とした会議は行っていないが、情報共有が図られている事業はある。しかし、具体的な事業構築に関して、事前の調整が行われていないため、情報共有に留まっている。
・地域によって、少子高齢化の状況や、介護・育児の人材確保・基盤整備の状況が大きく異なっており、地域の実態に応じて多様な対応が求められること。
・さらなる地域ニーズの掘り起こしや、より効果的な施策実施や成果の広がり。
・地域づくりの延長線上で、高齢者の居場所づくり等に取り組んでいる団体があるが、そうした先進的な取り組みを横展開していくことが課題。
・今後連携を進めるにあたって、各省庁からの交付金を活用して地域づくりを進めていく際に、縦割りの弊害が生じてくると思われる。
・介護・福祉系部署との連携において、事業の役割分担が課題となる場合がある。
・協働の必要性は理解できるが、例えば、障がい者の就労支援に際して、雇用主の経済的、人的負担をどうするか等、協働によって生じる関係者の負担への配慮が必要。
・現状では検討したことがない。
・「地域づくりを目的とした介護予防・福祉との連携」についての課題は特にない。

## ○問2【結果：36頁】

問2は、地域づくりに関して、介護予防・福祉系の部署と連携していく場合の課題を問う質問である。最も多いのは、「協働の話を持ち込まれたことがないので具体化しない（機会がない）」で、51.4%と半数を超えている。それに次いで、「具体的にどのような協働がありえるのか、わからない（イメージがわからない）」が4割強（43.2%）で続いており、これに少ないながら「福祉との接点がわからない」（5.4%）があることを併せて考えると、回答した地域づくり系の担当者に、地域づくりと福祉との協働に関して、具体性・現実性が感じられていないといえることができるだろう。

これは、本事業の研究委員会の中で、地域づくり系の委員から「福祉は、地域に数多くある課題の中のひとつにすぎない」と言われたように、地域づくり担当者からすると、あえて（多くの分野の中から）福祉にフォーカスを当てて考えたことはなかったものと推測できる。この点については、福祉側の方から、積極的に具体的な連携の可能性を提示していく必要があるものと思われる。

## ○問3【結果：38頁】

問3では、都道府県の該当部署から市町村に対し、地域づくりと福祉との連携推進に関して、どのような支援を行っているかを尋ねたものであるが、「特に何も行っていない」都道府県が、43.2%と4割を超える結果となった。これも問2と同様、福祉との連携という視点を、あまり意識をしていなかった結果と捉えることができる。

実際に行っている支援方策としては、「アドバイザー派遣・紹介や県担当職員の訪問」（27.0%）や「国の施策等の紹介」（27.0%）が比較的多いが、「要望に応じて、庁内関係部署や関係他市町村の調整」（21.6%）、「全国の先駆的な事例や参考になる事例の紹介」（18.9%）、「市町村担当者に対する研修会・勉強会の開催」（16.2%）、「情報交換会・意見交換会の紹介」（16.2%）と続いており、あまり大きな差異はない。

また、「その他」では、数は多くないものの、県独自の補助金や事例集の作成など、積極的な施策が見受けられる。

## ○問4【結果：39頁】

問4は、都道府県の地域活性化担当部署に、市町村から複数分野にまたがる取り組みに関する相談内容を伺ったものである。特に福祉関連に限定していない。

回答としては、地方創生に関する補助金、移動手段・買い物弱者対策や、移住対策が複数見られたが、そのほかは、さまざまな分野に分散した結果となった。

**【問3】市町村に対し、介護予防・福祉との連携を推進するために、どのような支援を行っているか（複数回答）**

アドバイザー派遣・紹介や県担当職員の訪問	10	27.0%
国の施策等の紹介	10	27.0%
要望に応じて、庁内関係部署や関係他市町村の調整	8	21.6%
全国的先駆的な事例や参考になる事例の紹介	7	18.9%
市町村担当者に対する研修会・勉強会の開催	6	16.2%
情報交換会・意見交換会の開催	6	16.2%
その他	8	21.6%
特に何も行ってない	16	43.2%
回答都道府県	37	191.9%



**◆その他内訳**

<p>・県補助金等による支援や生涯活躍のまちに関する勉強会の開催。</p>
<p>・やまぐち元気生活圏づくり推進会議における情報共有。</p>
<p>・回答においては、福祉との連携を推進するためだけではなく、市町の地域コミュニティ施策の充実を目的に行っている。</p>
<p>・共生・協働推進課では『コミュニティ・プラットフォーム(※)整備促進事業(H29年度新規)』により、市町村の地域コミュニティの再編・創出の取り組みを促進。当該事業においても介護予防・福祉担当部局と情報共有を図るなど、連携して支援を行っている。  <small>※コミュニティプラットフォーム…主に小学校区や中学校区などの範囲において、自治会、NPO、子ども会、青年団など多様な主体が協働して、地域課題の解決に向けて自主的に取り組むための基盤となるような組織。</small></p>
<p>・地域活性化に係る県独自施策の活用について、関係部署に広く周知するよう依頼している(これまでに地域福祉担当部局が主体となった事業活用事例もある)。また、県の地域福祉担当部局から市町村の地域福祉担当部局に対し、地域福祉に係る県独自施策について、地域活性化部署への情報提供及び活用についての検討を依頼するよう助言している。</p>
<p>・直接、市町村地域活性化担当部局への支援はない。しかし、市町村介護部門(高齢者部門)に対し、「1. 担当者(市町村、関係団体含む)に対する研修会・勉強会」を通じ、特に生活支援体制整備などにあたっては、市町村内関係部署との連携を構築するよう依頼しているところである。          また、市町村介護部門(高齢者部門)へは、「3. 必要に応じてアドバイザー派遣・紹介や県担当者の訪問」「4. 全国的先駆的な事例や参考になる事例の紹介」などにより支援を行っているところ。</p>
<p>・「集落が有する資源」などを活用し、集落再生の成功事例を創出するため、具体的な取り組み策を提示した「とくしま集落再生事例集」を策定し、県内地域への周知を行った。</p>
<p>・地域の縁がわ取り組み団体が、行政に頼らず運営ができるよう、地域の高齢者や障がい者等と一緒に取り組む地方創生につながる「地域の縁がわを拠点とする起業化モデル」の起業を、地域づくり夢チャレンジ推進補助金にて支援</p>

#### 【問4】 市町村からの複数の政策分野にまたがる取り組みの相談内容

内容
<p>・国の地方創生関連の交付金を活用する際は政策間の連携も条件になることから、市町村から相談があった際は、常に他分野との連携について心掛けるようアドバイスしている。 (例)サイクリングロード整備にあたっての観光関連や健康増進関連との連携</p>
<p>・地方創生に関する相談が多い。具体的には地方創生推進交付金等の各種補助金及び交付金に関連した相談。当該調査で想定している介護や福祉に関連した取り組みの相談は受けていない。</p>
<p>・旧庁舎跡地を活用し、高齢者から若者までの交流の場として、多世代交流施設の建設を検討しており、その際に活用可能な補助金等の支援はどのようなものがあるのかという相談があった。</p>
<p>・「小さな拠点」づくりを行うのは地域住民であるが、たくさんの事例があっても取り組みのきっかけや進め方が分からなければ波及していかない。 ・持続可能な取り組みにしていくためには収益事業を行う必要があるが、地域に経営ノウハウを持った人がおらず、安定した収益確保に結びついていかない。 ・集落の維持策や活性化策などの取り組みを複合的に行うため、核となる人材の確保・育成はもちろん、多くの住民が参画しなければ継続していかないため、住民をいかに巻き込むかが課題である。</p>
<p>・特になし。市町村介護部門(高齢者部門)からの個別の事案(例:介護保険サービスを提供する際の考え方など)についての相談はあるが、一義的に地域づくりを目的としたものではなく、また、複数の政策部門にまたがるようなものではない。</p>
<p>・地域包括ケアシステムの推進に向けて、地域とのかかわり方への課題意識があり、地域振興担当課との具体的な連携手法について相談があった。</p>
<p>・県内各市町から県への要望の中で、1市から、市内自治振興組織が実施する介護予防・日常生活支援総合事業などに対する県の支援制度の創設について要望があった。</p>
<p>・高齢者を地域(コミュニティ)全体で見守り、支え合うための取り組み方法・内容に関してアドバイスをいただける専門家の派遣・紹介について相談があった。 ・都市公園のリニューアルオープンに向けて、魅力のある公園づくりに何が必要か、県の公園担当課に加えて、幅広い分野の担当等の視点からもアドバイスをもらいたいと相談があった。</p>
<p>・生涯活躍のまちに関する相談対応。</p>
<p>・移動手段支援。 ・買い物弱者対策。</p>
<p>・地域公共交通機関や商店街の衰退により、高齢者等を中心として日々の買い物や病院への通院などに支障がある住民が増加している。</p>
<p>・移住定住推進におけるお試し住宅と旅館業法の関係(環境生活部)。 ・耕作放棄地の有効な活用方法(農林水産部)。 ・鳥獣害対策(農林水産部)。 ・農産物加工所の設備要件と営業許可(環境生活部)。</p>
<p>・空き家対策について。 ・移住・交流施策について。</p>
<p>・「ウォーキング推進による健康づくり」と「まちづくり協議会等の地域団体を活用した地域コミュニティの形成」について相談があったため、2つを組み合わせさせた事業を構築し、地域活性化に係る県独自施策を活用して取り組んでいる。</p>

## 第5章

# ガイドブック作成のポイント

1章・事業概要で記したように、本研究事業においては、市町村向けのガイドブック作成が主な事業目的のひとつとなっている。以下に、ガイドブック作成の際のポイントについて述べる。

### 1. ガイドブックの目次

ガイドブック構成の理解の参考に供するため、本事業で作成したガイドブックの目次を簡潔に示す。

- 01 はじめに
- 02 ①急速にすすむ人口減と高齢化
  - ②なぜ今、地域づくりが必要か【福祉部署向け】
  - ③地域とは（地域コミュニティの階層性）
  - ④地域づくりに関連した動き
- 03 連携の目的・意義
- 04 事例から連携を考える
- 05 連携推進にあたっての課題
- 06 連携をすすめる7つのポイント
- 07 連携のための仕掛け
- 08 都道府県による市町村支援  
連携の参考事例

全体として、大きく分けて8章で構成しており、01（1章目）では、「はじめに」として、本研究事業の背景と「地域づくりサイド」、「福祉サイド」という表記についての注釈をつけている。

02は4部に分かれているが、連携について考えるに先立ち、現状の地域づくりに関する背景等の簡単な解説という位置づけになっている。①では、少子高齢化（人口減）のすすむ社会における地域づくりの重要性を、②は、福祉系の部署向けに、地域づくりの必要性をあらあらためて確認している。これは、2015年の介護保険改正や、生活困窮者自立支援法などで、地域づくりへの取組みが強調されているが、現場の福祉担当者には、地域づくりの必要性が浸透していないのでは、という意見が委員会の中で出ていたことによる。③は、地域コミュニティの階層性の確認とともに、地域づくりサイド、福祉サイド各々で

「地域」と聞いたときに、考える範域（エリア）の違いについて触れている。④は、地域づくりサイドと福祉サイドそれぞれにおける近年の「地域づくり」に関する動きを概括的に記しており、それぞれの地域づくりが、向かう方向は同じであることを示している。

03では、連携の目的・意義として、地域づくりサイド、福祉サイドそれぞれにおける連携のメリットと、目的として共通する部分の確認を行っている。

04では、ある事例をもとにしての、地域づくりサイド、福祉サイドの視点の違い、それを超えてうまくコラボレーションできた別の2事例（新潟県村上市、岐阜県高山市）を紹介している。

05は、事業推進にあたっての課題として、地域づくりサイド、福祉サイド、それぞれについて、連携に対する現状の認識や課題について挙げるとともに、庁内の情報共有の不足が、連携の可能性を狭めることについて触れている。

06では、連携をすすめるポイントとして以下の7つを示し、簡単な解説を加えている。  
①全庁的な体制づくり、②地域のもつ横断性を損なわない、③福祉部局内での連携強化、④制度は細かく規定しすぎない、⑤地域に出る、住民の声を聞く、⑥関係主体間における目的、方針、成果の共有、⑦検証と改善を繰り返し、共有していくこと

07では、連携の仕掛けとして、取り組み時に参考になるような、以下の7つの方法を示した。①分野横断的に学びあえる機会を設けること、②地域におけるさまざまな協議の場、③地域のなかにある相談支援機関、④周辺地域との連携、⑤先行地域への視察、⑥書籍やリーフレット、研修資料などの活用、⑦中間支援組織の活用

08では、都道府県による市町村支援として、静岡県が実施した市町村の地域づくり担当課と地域包括ケア担当課両方を対象とした勉強会の事例と、高知県が構築している地域づくりの体制、そして市町村での連携の実例（高知県越知町、三重県名張市）などを紹介している。

## 2. ガイドブック作成の5つのポイント

上記のような目次で構成される『地域づくり(部署)と福祉(部署)連携のためのガイドブック』は、次のような作成上の特徴あるいは要点がある。

第1の特徴は、地域づくりサイドと福祉サイドにおける共通理解を進めようとするためのガイドブックである。連携のための前提として、それぞれの部署における「地域づくり」のこれまでの経験や実績、困難さを相互に理解することが重要である。その認識に立ち、両部署が有する行政文化的な背景や取り組みの課題などを整理した。連携のための阻害要因として明確に克服する課題を整理し、特に、福祉サイドにおける地域づくりサイドとの連携を阻害している要因に着目している。「04事例から連携を考える」では、連携がうまくいかない象徴的な事例を取り上げ、それを克服するためのアプローチについて解説して

いる。

共通した目標に向かって連携するための共通理解に関する項目としては、「03 連携の目的・意義」のなかで、連携のメリットを強調しており、地域づくりに係わる地域住民にとってのメリットについても触れている。

第2の要点は、連携が求められている背景を「地域づくりサイド」と「福祉サイド」に分類しながら解説するとともに、同時に共通した目標を「誰もが安心して暮らし続けられる地域づくり」を設定している点である。背景として、急速に進む人口減少と高齢化（01 ①）にふれつつ、「地域づくり」への両サイドの政策的な取り組み背景について触れている。先行してきた「地域づくりサイド」での成果を踏まえた政策的な展開に触れつつ、特に介護保険制度の改正における「生活支援体制整備」の動向について、政策的な転換を強調している。

第3は、連携のための要点・ポイントの整理を具体的に7点について（06 連携を進める7つのポイント）、行政担当者として理解が進むように、簡潔に整理している。その内容は、①全庁的な体制づくり、②地域のもつ横断性を損なわない、③福祉部局内での連携強化、④制度は細かく規定しすぎない、⑤地域に出る、住民の声を聞く、⑥関係主体間における目的、方針、成果の共有、⑦検証と改善を繰り返し、共有していく、の7点である。それぞれ要点については、具体的な取り組みの手順が解説されている。ここでは、「住民自治のプラットフォーム形成」を目指すことが、連携を進める上で最も重要な基盤であることを強調している。

第4の要点としては、中間支援組織や都道府県の役割にも言及している点である。市町村における「地域づくりサイド」と「福祉サイド」との連携が、自動的にはなかなか進展しない現状を踏まえて、第三者機関としての「中間支援組織」あるいは都道府県が、外部から連携の支援に係る点を紹介している。

中間支援組織の役割としては、研究委員会の中間支援組織の取り組み事例を用いて、その実際を解説している。都道府県支援についても、静岡県や高知県の取り組み事例を紹介している。地域づくりの原則としては、住民に身近な基礎自治体の役割が大きいが、先にも触れた「住民自治のプラットフォームの形成」を重視しつつ、それを補完する基礎自治体、都道府県、国といった小さな単位でできないことを、順次補完するという原則を強調している。

第5には、連携のための仕掛け（07）、参考事例（08）や参照すべき考え方を示したコラムなど、わかりやすさを重視し、連携のハードルを高くしない配慮をした。研究委員会で提供された実践事例を用い、リアリティあるガイドブックとして編集することを目指した。また、ガイドブックが複数の部署によって読まれ、その内容や方法が共有されることを目指して配布することにも努力している。

## 参考資料

- 「地域づくり部署と福祉部署 連携のためのガイドブック」
- 都道府県アンケート「地域づくりを目的とした連携事業に関する調査」質問票
- 雲南市・板持委員資料（第1回委員会資料）
- 名張市・田中委員資料（第1回委員会資料）
- 「ミッションと議論の叩き台」板持委員資料（第2回委員会資料）

地域づくり部 署

ト

福祉部 署

# 連携のための ガイドブック

いっしょに  
やれば  
いっしょに  
がんばる

平成29年度老人保健事業推進費等補助金(老人保健健康増進等事業分)  
『地域づくりにおける生活支援体制整備事業と地域づくりに関する各種事業との  
連携に関する調査研究事業』



# 01

はじめに……………1

# 02

- ①急速にすすむ人口減と高齢化……………2
- ②【福祉部署向け】なぜ今、地域づくりが必要か……………4
- ③地域とは（地域コミュニティの階層性）……………6
- ④地域づくりに関連した動き……………8

# 03

連携の目的・意義……………10

# 04

事例から連携を考える……………12

# 05

連携推進にあたっての課題……………16

# 06

連携をすすめる7つのポイント……………20

# 07

連携のための仕掛け……………24

# 08

都道府県による市町村支援……………27

連携の参考事例……………35

# 01

## はじめに

生活支援体制整備事業は、3年間の移行期間を経て、平成30年度内には全国のすべての市町村に、生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）の配置と協議体の設置に向け、取り組みが進められています。

この事業は、医療、介護のサービス提供のみならず、地域の住民や関係者と連携しながら多様な日常生活上の支援体制の充実・強化及び高齢者の社会参加の推進を一体的に図ることを目的としており、「地域づくり」にも資する取り組みです。しかし、これまで要介護の高齢者へのサービスの提供が主な業務だった介護保険の関係者には、その一歩が踏み出せないでいるという声も聞こえてきます。

同じ市町村行政の中には、地域づくりの担当部署が、自治会や町内会、行政区等他の地域運営組織等とともに長年、地域づくりに取り組んできた経験があったり、社会教育（生涯学習）部署では、地域の公民館とともに地域づくりの実践を積み重ねてきたところもあります。近年では、農政部署が障害者や高齢者とともに、田畑を守り、地域産業の維持に取り組む農福連携の実践も広がりを見せています。

生活支援体制整備事業は、介護保険に関係する部署、さらには福祉全般の部署との連携を目指すとともに、すでにある地域づくりの部署における実践を知り、その輪に加えてもらって一緒に取り組むことが求められています。

本研究事業（「地域づくりにおける生活支援体制整備事業と地域づくりに関する各種事業との連携に関する調査研究事業」）では、全国で地域づくりに取り組む官民の関係者と、生活支援体制整備事業推進の関係者による研究委員会を組織し、議論を重ねました。まずは、行政が庁内外の関係者・団体との連携や協働を進めるための前段（基盤）としての、行政内部での関係部署との庁内調整・連携に向けた第一歩のためのポイントを整理しました。また、福祉部署の担当者だけでなく、地域づくり部署の担当者にも読んでもらえることを考慮して制作しました。本書が、地域づくりに関わる関連部署の連携に少しでも参考となれば幸いです。

2018年3月

特定非営利活動法人  
全国コミュニティライフサポートセンター

池田 昌弘

\*本書では、「地域づくりサイド（地域づくり部署）」と「福祉サイド（福祉部署）」という表現を多く使っています。「地域づくりサイド（地域づくり部署）」は、自治体の地域コミュニティ担当部署や地域活性化担当部署等を指しています。「福祉サイド（福祉部署）」は、高齢福祉（介護保険含む）、障がい者福祉、児童福祉、生活困窮者・生活保護担当などを含めた広義の福祉担当部署を指します。地域福祉（社会福祉協議会等担当）は、福祉系として捉えています。

# 02

## 1 || 急速にすすむ人口減と高齢化

まず、今後日本がどのような社会になっていくのかを人口動態から見ていきましょう。それによって地域社会にどのような課題が生まれるのでしょうか。地域づくりが求められる背景を見ていきましょう。

### 40年後は65歳以上が人口の4割

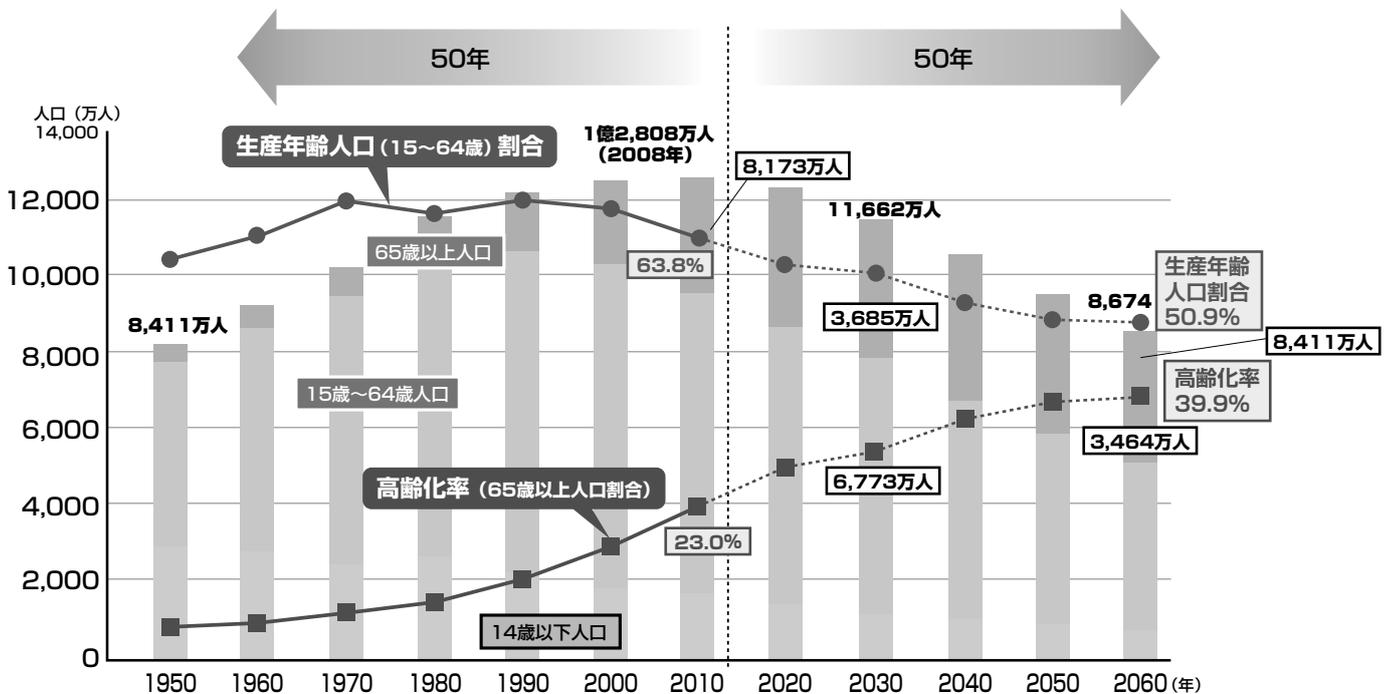
現在、日本の人口は1億2,709万人（2015年国勢調査）です。

図1を見ていただくとわかるように、2008年のピーク時には1億2,808万人だった人口が、少し減り始めています。50年後の2060年には、8,674万人にまで減少すると推計されており、これは、第2次大戦後まもない1950年（8,411万人）と同じ水準に戻るといえます。

この100年の間に、50年強かけて増えた人口が50年かけて減っていく、とも言えます。

15～64歳の「生産年齢人口」を見てみると、2010年の約8,173万人から4,418万人にまで減少します。赤で示された折れ線を見ると、高齢化率の上昇が見てとれます。

図1 — 人口等の推移



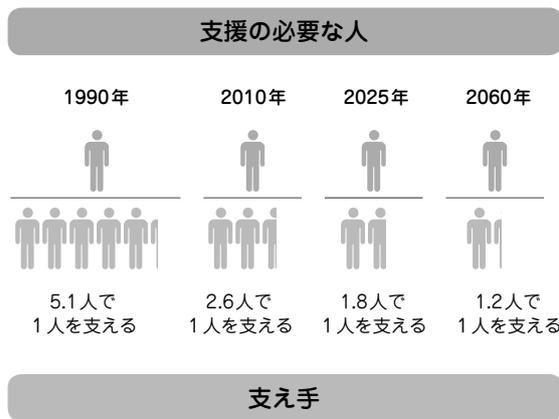
出典：総務省「国勢調査」および「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（平成24年1月推計）「出生中位・死亡中位推計」（各年10月1日現在）、厚生労働省「人口動態統計」より改変

**働き手世代は3割減って、支援の必要な世代は5割増える**

70歳を過ぎてても元気に社会で働いている人も多くいますが、現在は65歳以上を「高齢者」と呼んでいます。高齢者が必ずしも「支援の必要な人」ではありませんが、1人の高齢者を何人の生産年齢人口で支えているかを示したのが、図2です。

7年後の2025年には、1人の高齢者を1.8人で支える社会になるのです。

図2 〓 支え手の数の変化



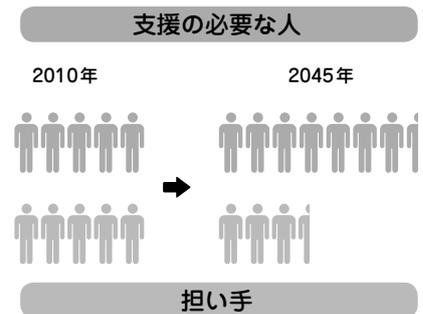
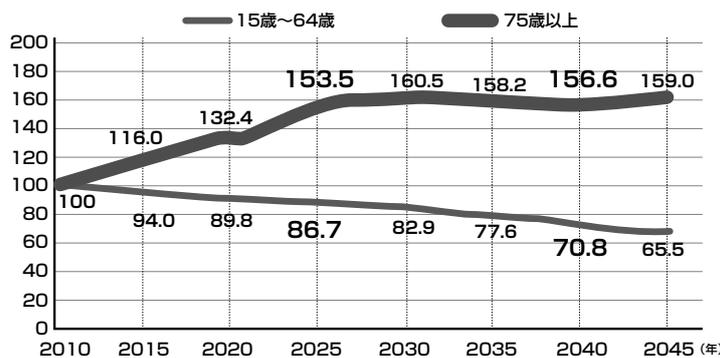
次に図3を見てください。15～64歳の働き手と言われる生産年齢人口は、2010年と比較して減少を続け、2045年には7割を切っています。75歳以上の人口は1.5倍くらい増えて2030年ごろにピークを迎え、その後も横ばいで推移します。支え手となる年代の人口は減り、支援の必要な人たちが増えるという状況が続きます。

介護人材の不足は現在も課題となっていますが、担い手世代の介護職は、生産年齢人口とともに減ることが予想されます。担い手世代の専門職は3割減って、支援が必要とされる層が5割増える。介護人材の不足にどう対応していくべきか。少子高齢化による担い手世代の減少は、生活の様々な局面で私たちに課題を突きつけてきます。

さらに、今年に入って公表された「日本の世帯数の将来推計」では、2040年には全世帯に占める一人暮らしの割合が約40%になると見られています。このうち高齢者の一人暮らしを男女別にみると、男性は20.8% (356万人)、女性は21.8% (540万人)になると推計されています。

今、支え合いの地域づくりが求められる背景には、以上のような社会の到来があるのです。

図3 〓 生産年齢人口の減少と後期高齢者



出典：国立社会保障人口問題研究所のデータをもとに三菱UFJリサーチ&コンサルティングが作成。  
 ※2010年を100とした場合の2045年までの推計値

# 02

## 2 || 福祉部署向け なぜ今、地域づくりが必要か

ここでは、主に福祉担当者向けに、制度・サービスの充実と家族・地域との関連を見ていきます。図は、暮らしの場の変化を、介護保険の導入前と導入後で比べたものです。自宅が右端、施設・サービスを左端、真ん中が地域を示しています。

### 制度の導入前と導入後の変化

介護保険導入前（2000年以前）は、介護サービスが少なくても、まだそれなりに家族員数も地域に支え合いもありました（図4-①）。

それが、介護保険が普及し、サービスが増えるに従い、地域から支え合いやつながりが見えなくなっていました。これは、高齢者がサービスにつながるとともに、「専門家が見ているから、もう私たちが手をささなくても安心ね」という地域の人たちの意識の変化があったのではないのでしょうか。一人暮らしや共働き世帯の増加などの社会的な状況も加わり、ご近所の支え合いは希薄化していったといえます（図4-②）。

そのつながりを再発見し、必要に応じて新たなつながり（互助）づくりをしながら、介護・生活支援サービスとご近所とのつながりの両方を組み合わせることで、地域で暮らし続けられる環境

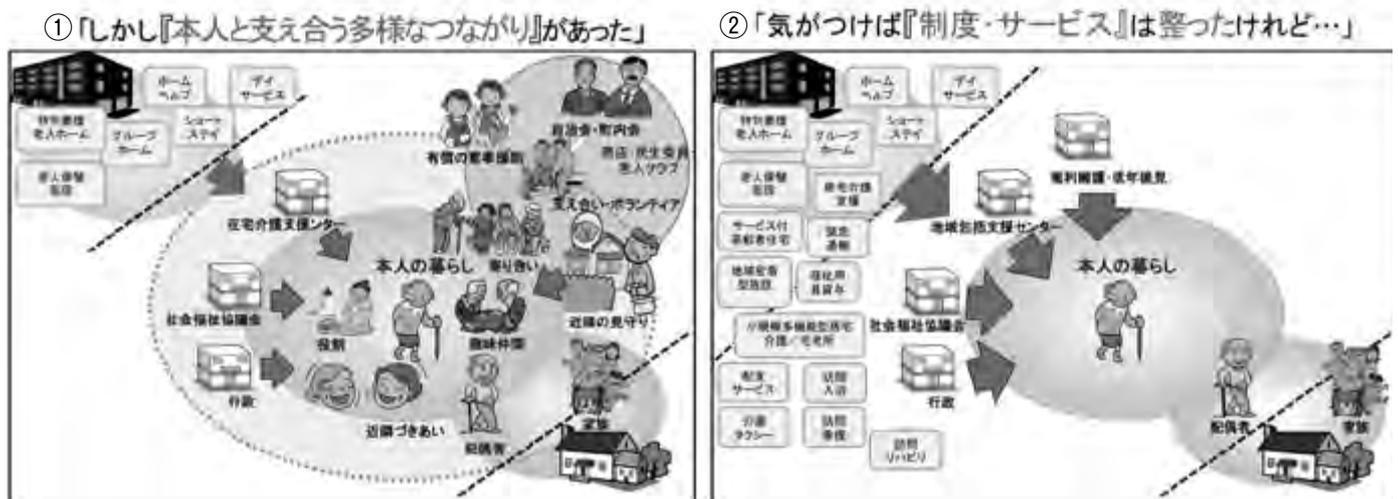
の構築を目指しているのが、2015年の改正介護保険で提示された地域づくりと言えます（図4-③）。生活支援コーディネーターや協議体の配置・設置もこのためのしくみです。

### 縦系と横系を紡ぐのがこれからの地域づくり

ご近所や友人などとのつながりでは、介護の必要な高齢者宅に「お宅は介護でお困りのようなので、煮物をお持ちしました」などとは言いません。「ちょっと作り過ぎちゃったので、食べるの助けて！」などと相手を気にかけ、<sup>おもんばか</sup>慮り、見守ります。ところが制度に結びつくと、市町村の介護保険担当課から認定調査員あるいは地域包括支援センターや居宅支援事業所からケアマネジャーなどが、直接の問題の解決のために訪ねてきます。

この個別の課題を支援することを「縦系」とすれば、地域のつながりで支え合っていくことは「横系」

図4 — 高齢者の暮らしの場の変化



です。縦糸と横糸を紡いで、できるだけ隙間をつくらないで、地域の中で豊かに生活していくことを目指すのが、これからの地域づくりの考え方です。

図1で示したような急速な人口減と人口構成が激

変しつつあるなかにあっても、誰もが心身ともに豊かに暮らし続けられること。そのためには、様々な主体が社会の当事者として相互に補完し、支え合う地域共生社会を構築していく必要があるのです。

c o l u m n

### 高齢者の社会参加が大事な時代へ

2017年1月には、日本老年学会と日本老年医学会が「高齢者」を75歳以上とすべきという提言を行いました。健康に関するデータの分析から、医療の進歩や生活環境、栄養状態の改善などで、65歳以上の身体の状態や知的機能は10～20年前と比べ5～10歳ほど若返っていると考えられています。

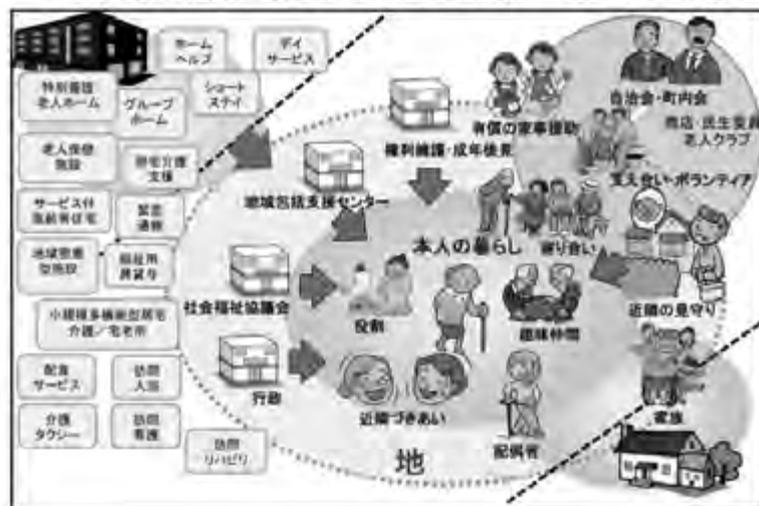
現に65歳を超えても、社会でバリバリ働いている人や、地域で活躍している人はたくさんいます。もちろん、みんながみんな元気というわけではありませんが、それぞれのライフスタイルや状態に合わせた、働き方や暮らし方の多様性を認めることが重要です。

若い世代と同じように週40時間を働くのは難しくとも、週2～3日とか午前中の2時間だけ働いたり、

地域活動に参加したり、そうした「社会参加」が「介護予防」にもなり、そうして出会った仲間とちょっと困った際に助け合うことが「生活支援」にも結びつくのです。



### ③「住民も専門職もみんなで支え合う地域」⇒改正介護保険



# 02

## 3 || 地域とは(地域コミュニティの階層性)

ここでは、地域コミュニティの階層について見ていきます。福祉部署と地域づくり部署では、想定するエリアに違いがあります。また住民が拠りどころとするエリアについても考えてみましょう。

### 福祉サイドでいうエリア

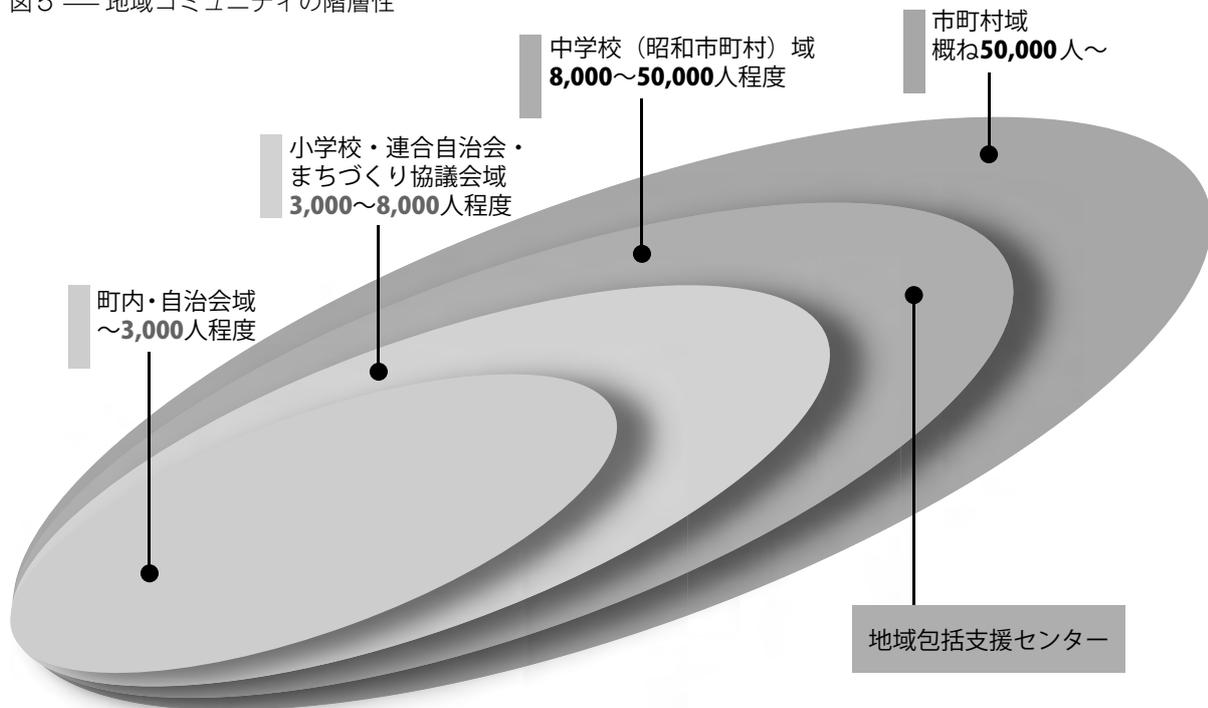
福祉サイドの場合、地域とは日常生活圏域≒中学校区域と捉えることが多いと思います。これは平成の市町村合併の旧町村域であり、多くの自治体が地域包括支援センターを設置しているのも、このエリアです。また、介護保険の生活支援体制整備事業での生活支援コーディネーターや協議体を設置する第2層も、このエリアで想定されています(ただし、市町村の実状に応じて中学校区よりも小さな圏域設定も可能です。第1層は市町村域)。

### 地域づくりサイドでいうエリア

住民にとって最も身近な圏域は「自治会域」(町内会域)です。この圏域では、日常的なご近所づき合いのなかで交流や見守り、助け合いが行われます。また、少し広がると小学校区や連合自治会・まちづくり協議会という圏域になります。このエリアでは、子どもを中心とした集まりや連合自治会・まちづくり協議会などの地域団体間の活動や連携が見られます。住民にとっての日常生活圏域は、この自治会域～小学校区域であり、地域づくりの部署が「地域」と聞いて想定するのもこのエリアになります。

もちろん地域差はありますが、実際に福祉の部署で中学校区単位で住民説明会や協議体の勉強会を行ったところ、「生活上の問題を話し合うには、中

図5 — 地域コミュニティの階層性



学校区では同じ地区内でも違いがあり過ぎる」と、住民から指摘される市町村もあります。

総務省の調査で、「地域運営組織」\*が小学校区をベースにする場合が多いという結果が出ているのも、住民がつながる基盤であるからだと考えられます。福祉サイドの担当者は、地域づくりに取り組むときに、住民が拠りどころとするエリアに留意することが重要です。

※**地域運営組織** 地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が、定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織。（「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書」（H29.3総務省）より）。特に法的に定義されたものではなく、自治体等により様々な呼び名があり、旧来の自治会やまちづくり協議会等でも該当する場合はある。

c o l u m n

官民協働で重層的な協議の場づくり

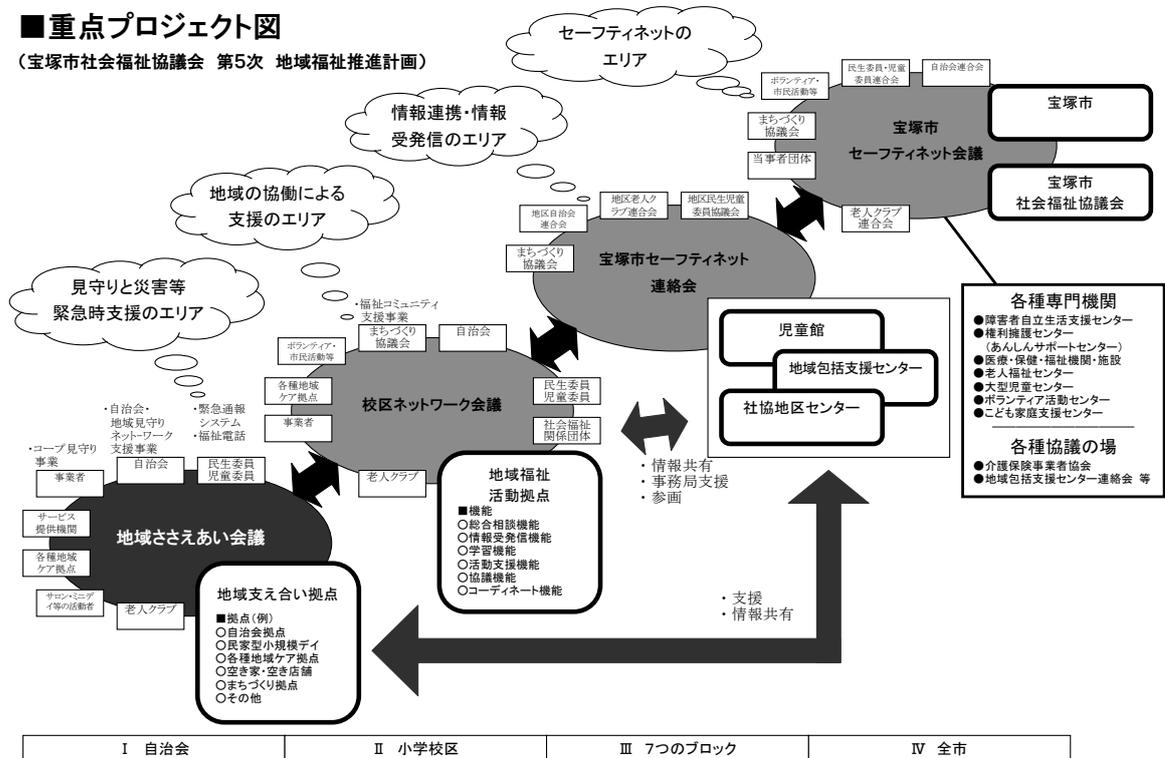
兵庫県宝塚市(人口225,000人 2018.3現在)では、コミュニティ政策として市内に7つのブロックと20のまちづくり協議会(概ね小学校区)を設置し、従来からの自治会を含めた3層で住民自治の基盤整備を行ってきました。このエリア規模別に4つの協議の場を求めたのが、以下の図です。より身近な自治会エリアで住民同士が地域の暮らしについて話し合う「地域ささえあい会議」、20のまちづくり協議

会エリア(小学校区)で住民と福祉専門職が協働・協議する「校区ネットワーク会議」、7ブロック(地域包括支援センターエリア)ごとに各団体が連携する「セーフティネット連絡会」があります。

そして、公的制度だけでは解決できない暮らしの課題を議論し解決策を示す「セーフティネット会議」があります。これは、宝塚市と市社協が共同で運営しています。地域住民団体と行政、関係機関からなる重層的なネットワークのしくみが築かれています。

重点プロジェクト図

(宝塚市社会福祉協議会 第5次 地域福祉推進計画)



出典:「市民がつくる地域福祉のすすめ方」(CLC 2015年)

# 02

## 4 || 地域づくりに関連した動き

近年の地域づくりに関連する動きを、「地域づくりサイド」と「福祉サイド」の両面から、見てみましょう。

### 地域づくりサイドの動向

地域づくりに関する基本的な考え方として、「協働のまちづくり」が挙げられます。これは急激な社会環境の変化や多様化する住民ニーズにより、行政中心の課題解決だけでは対応できない部分が増えてきたことから、住民（市民）と行政とが協力し合い、各々の長所を活かしながらまちづくりに取り組んでいこうという考え方です。この考え方は以前からありましたが、阪神・淡路大震災以降広く波及しました。

2014年には、“地方創生”の名のもとに、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が策定されました。幾度かの改訂を経て、基本目標のひとつとして『時代にあった地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する』が掲げられ、“小さな拠点・地域運営組織”の設置・形成の方策も含まれ、具体的なKPI<sup>\*</sup>も定められて推進されています。

また、地域運営組織を支援し、住民自治を推進していこうという自治体を中心となり、2015年に“小規模多機能自治推進ネットワーク会議” (<https://ja-jp.facebook.com/ShoukiboJichi/>) が設立され、現在280の自治体や団体等が関わっています(2018.3.1現在)。

### 福祉サイドの動向

福祉と他分野の連携として、代表的なものに“農福連携”が挙げられます。これは、障害者や生活困

窮者、引きこもりの人たちの就労の場としての農業と、障害者や高齢者のケアの場としての農業の活用（ケアファーム）の両方がありますが、障害者の経済的自立と生きがい創出、不足する農業の担い手を目的とした障害者の農業就労支援の取り組みが多いようです。

2015年には、地域への支援を制度の形で、厚生労働省が明確に打ち出しました。ひとつが、2015年改正介護保険法における地域支援事業です。この中には、生活支援体制整備事業も含まれています。同時に、地域で（高齢者を含む）生活支援を実施するときに、市町村の判断で介護保険の財源を活用できるように総合事業の仕組みも整備されました。

もうひとつが、同年施行された生活困窮者自立支援法です。この制度は、生活困窮者を社会的に孤立した人と捉え、支援するネットワークや社会参加の場、つながりの再構築などの困窮者支援を通じた地域づくりを制度の理念として掲げています。

### 地域共生社会の実現に向けて

翌年の2016年には、『ニッポン一億総活躍プラン』において、“地域共生社会の実現”が示されました。これは、「制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会」としており、今後、この実現に向けて、各種福祉制度の見直しを図っていくことがうたわれています。

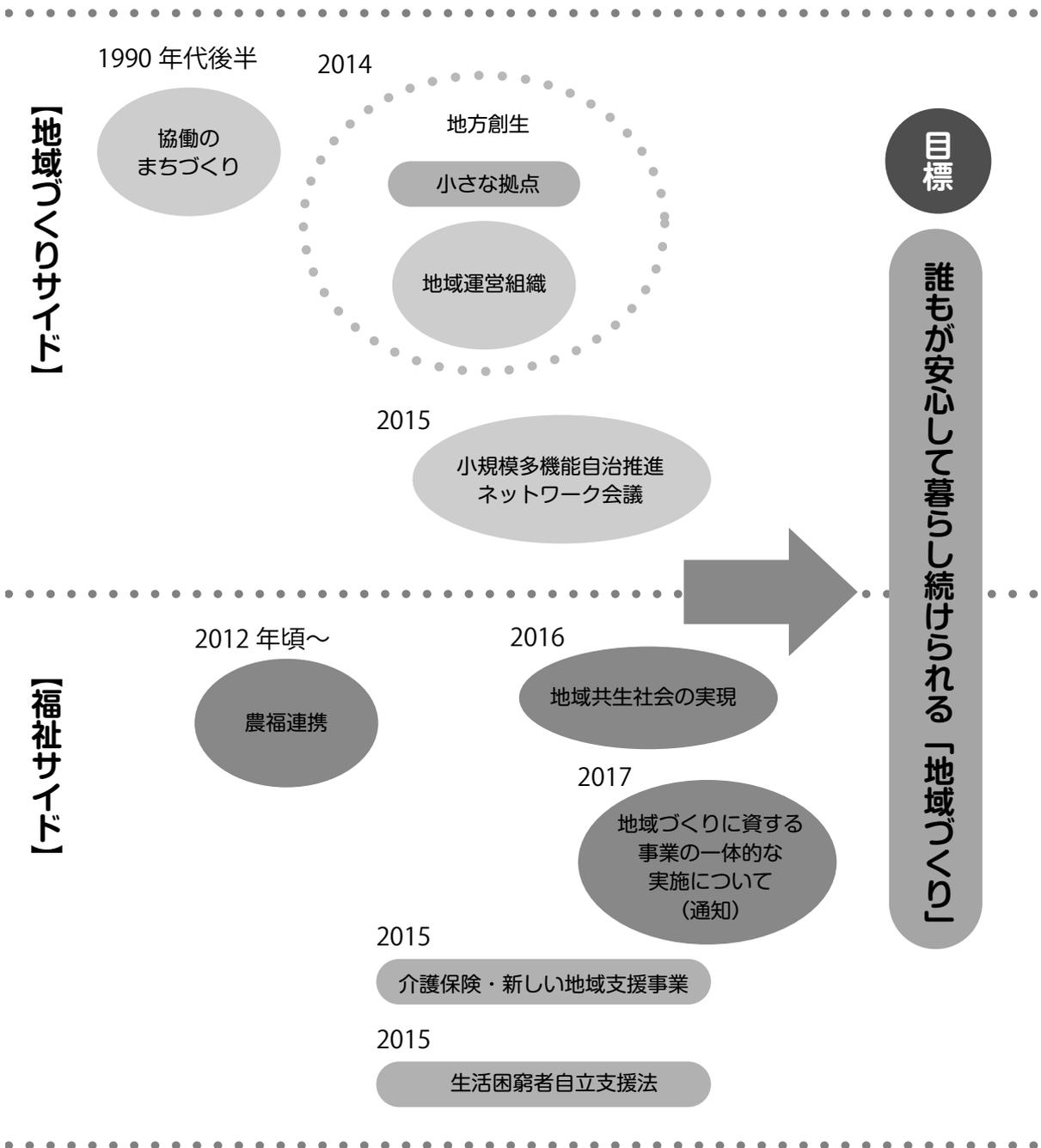
<sup>\*</sup>KPI Key Performance Indicators の略。重要業績評価指標と訳され、目標達成プロセスの実行の度合い（パフォーマンス）を定量的に示すもの。中間目標。「まち・ひと・しごと創生総合戦略」においては、小さな拠点1,000か所、地域運営組織5,000団体の形成を目指すとされている。

この一環として、2017年に厚生労働省から“地域づくりに資する事業の一体的な実施について”という通知が発出されました。これは、上記の介護保険事業等を含む地域づくりに資する厚生労働省事業や、市区町村が単独で行う事業を含む複数の事業を一体的に実施することができるというものです（つまり、各事業予算を合算できる。ただし、総費用を適当な方法で按分する必要がある）。他省庁の事業

は含まれていませんが、縦割りの問題を実質的に解消していく動きのひとつと捉えることができます。

一連の「地域づくりサイド」「福祉サイド」の潮流はいずれもその目標が、“誰もが安心して暮らし続けられる「地域づくり」”で共通しており、両者の連携は大きな意義があります。

図6 地域づくりサイドと福祉サイドの潮流



# 03

## 連携の目的・意義

地方創生などの影響もあり、地域づくりサイドでも福祉サイドでも、“誰もが安心して暮らし続けられる地域づくり”が共通する目標です。目標が共通しているのであれば、連携に取り組む理由は十分あると思われますが、その意義・メリットについて考えてみます。

### 部署間の連携の意義

地域づくりサイド、福祉サイドそれぞれにとっての地域づくりを目的とした連携のメリットを表1にまとめてみました。

基本的に地域づくりという目的が合致する事業であれば、他分野の支援施策であろうが、それを活用することによって、財源も施策の幅も広がるのは異論のないところでしょう。もちろん、そのためには普段から、地域づくりという目的をもつ関連部署が、情報共有や意見交換を通じて、隣接分野にアンテナを張り、地域との協働に対する意識を統一しておく必要があります。

また、連携して事業を実施することにより、事業規模の拡大が可能になったり、お互いの部署のノウハウやネットワークが活用できるようになり、事業効果の増大が見込めます。ひとつの部署よりも、3つの部署で関係するネットワークそれぞれに広報するほうが、重複する部分はあるにせよ周知効果が大きくなるでしょう。

このような地域づくりサイドと福祉サイドの連携のみならず、福祉部署間の連携も大事なことです。高齢部署や障害部署、生活困窮（生活保護）部署などが、日頃から意思疎通を深めておくことにより、いわゆる「制度の狭間」や複合的な課題を抱える要支援者・世帯への対応の幅が広がります。

### 結果としての福祉

次に地域づくりサイドの視点から見てみましょう。

図7で示すように、地域には様々な課題があります。地域と密接に結び付いた農業などの産業、環境、

図7 ― 地域の抱える様々な課題



医療、子育て等々。「福祉」はこのなかの一分野でしかありませんが、しかし、他と比べても大きな分野であると言えます。なぜなら、近年、都市部、農村部にかかわらず、どこでも話題にのぼる高齢者の見守りの話や、交通弱者による買い物難民の問題は、大きな地域課題であるのと同時に、福祉的課題でもあるからです。また、過疎地域においては農業の6次産業化や地域おこしの担い手が高齢者だったり、伝統工芸の担い手が障害者だったりします。当初の目的は地域づくり・地域おこしであったけれど、「結果として福祉の分野にオーバーラップしている」という事例は枚挙にいとまがありません。このように、実際には、地域づくりと福祉は不可分な関係にあるのです。

地域づくりの部署の役割として、市町村内の地域の課題解決力＝地域力の向上が挙げられます。これは言うのは簡単ですが、達成するのは難しい目標のひとつでしょう。この地域力の向上にとって、「福

表1 ― 地域づくりにおける部署間連携のメリット

	地域づくりサイド	福祉サイド
担当課 (市町村により、名称もさまざま)	まちづくり課、町民課、 地域振興課、市民協働課 等	高齢福祉課、介護保険課、 障害福祉課、児童福祉課、 生活保護課 等
働きかける対象 (協働相手)	地域住民 (団体、企業含む)	地域住民 (団体、事業所、専門職含む)
連携のメリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 使える財源、施策の幅が広がる</li> <li>• 組み合わせることにより、一層の効果が期待できる</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• もともと、地域の課題は、福祉分野に重なるものが多い (結果としての福祉)</li> <li>• 「福祉」・「防災」は、地域力向上の素材に良い →取組みを通じて地域を育てる視点</li> <li>• 福祉分野の課題の対応に専門性もたせられる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 福祉関係者以外への取組みの広がり →地域との接点の拡大</li> <li>• 住民との協働がよりスムーズになる</li> </ul>
住民のメリット	行政から似たような話を、バラバラに持ち込まれずに済む	
目的	協働のまちづくり、地方創生	地域共生社会（全世代対象の地域包括ケアシステム）
実現する目標	誰もが安心して暮らし続けられる「地域づくり」	

社]や「防災」といったテーマは格好の素材となります。誰もが関係していて、誰もが参加できるもので、実際の取組みを通じて地域力の向上を図るためにも、こうした連携はまたとない機会です。

福祉分野では近年、地域包括ケアシステムや地域共生社会の実現に向けて、「地域づくり」が強調されています。しかし、これまで要支援者という個を対象として支援する「個別支援」を中心としてきた福祉部署にとっては、「いったい地域づくりって、何をすればいいの？」と途方にくれている方も少なくないでしょう。地域づくり系部署との連携は、そのような地域づくりの先達のネットワークとノウハウを学べる機会にもなります。福祉専門職や福祉事業所だけに頼るのではなく、「地域」にかかわる視点をもつことが求められています。

### 住民主体・住民本位の目線とは

また、地域住民から見た場合、大事なのは地域での生活の維持・向上＝生活課題の解決なのであって、どこの部署が対応しようと関係ありません。だからこそ、同じ役所の別々の部署から、似たような話やお願いなどがバラバラに持ち込まれたのではたまりません。「また、役所が地域に何か新しい事業を持ち込んできてやらされる」と言われてしまうことでしょう。

本来、地域づくりの主体は住民です。住民本位の目線で考えれば、役所の縦割の都合でバラバラに話を持ち込むのではなく、地域との接点がある行政の部署間で情報を共有・整理してから、地域住民との話し合いにのぞむのがあるべき姿でしょう。そのような観点からも、関係部署間の連携を促進していくことが求められています。

# 04

## 事例から連携を考える

ここでは、市町村でどのような動きが生まれているのか、具体的な事例を地域づくり・福祉の双方の視点から見ていきます。何よりも住民からどのように受け止められるのかを考えてみましょう。

協議体を設置することになったが……

ある市で実際に起きた話です。

2015年の介護保険の改正を受けて、「協議体」\*を設置することになった自治体の高齢福祉の担当者が、ある地域のまちづくり協議会に、「今回、介護保険の改正で、地域ごとに協議体というものをつくらなければならなくなったので、新たにお願ひしたい」と話したところ、「また新しいものを地域に押し付けるのか！」と大紛糾しました。すでに、まちづくり協議会という組織体があったところに、新たなものをつくってほしいという依頼がきたため、住民側から強い抵抗にあったという事例です。

両サイドの視点を見てみましょう。

### 【福祉（介護保険）サイド】

2018年度末までに1層（市町村域）および2層（日常生活圏域：主に中学校区相当）の全圏域に、協議体を設置しなければならないため、まちづくり協議会に話をもっていくのが早いと思った。

### （原因）

- ▶ 「協議体」は、新規に設置しなければならないものと思い込んでいた。
- ▶ まちづくり協議会のことを、よく理解できていなかった。

### 【地域づくりサイド】

まちづくり協議会は、地域の課題解決に向けた検討・取り組みは、日常的に行っており、そこには福祉的なものも含まれている。

### （協働の可能性）

- ▶ すでに、まちづくり協議会に、協議体と同様の機能があるので、日常行っている検討・協議の中に、「一緒にやらせてください」と話しをもっていけば、よかった。

地域（まちづくり協議会）に話をもっていく前に、地域づくり部署に相談していれば、住民からの反発を招くような状況は、避けられた可能性が高い。

※協議体 生活支援コーディネーターとともに、支え合いの地域づくりを行っていくことを目的に、当該地域の住民や団体、支援機関等で構成される。関係者のネットワーク化、情報共有、生活支援の充実などに向けた取り組みなどが期待されている。なお、既存の組織で同様の機能をもつ場合（例えば、地域運営組織など）、一体的な運用は可となっている。

# 事例 1

## 幅広い年齢層とつながりのあるスポーツクラブの マネージャーを生活支援コーディネーターに

新潟県村上市では、合併前の旧市町村単位で、地域包括ケアに関する様々な取り組みが進められています。そのなかで、認知症・閉じこもり予防を目的に脳活性化レクリエーションを行う「元気応援教室」という事業があります。これは**介護予防・日常生活支援事業**の一環で実施されているもので、各地区にあるスポーツ系のNPO（総合型地域スポーツクラブ）に委託されています。

こうした事業で福祉とスポーツ系のNPOの連携が行われている例はよそでも見受けられますが、村上市神林地区では、さらに踏み込んで、生活支援コーディネーターを総合型地域スポーツクラブ（NPO法人希楽々）のゼネラルマネージャーに委託しています。これにより、今までなかった「地域への広がり」が生み出されています。

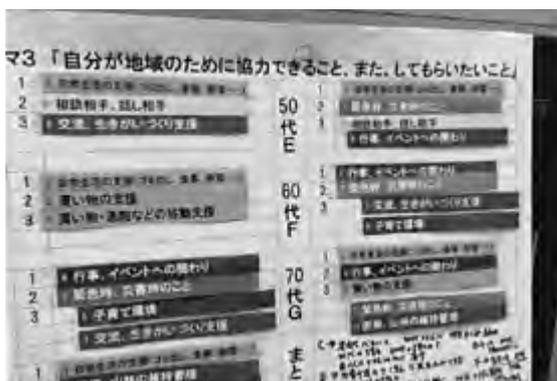
2017年度、村上市神林地区では、地域包括ケアシステムの啓発活動を実施しました。こうした事業は、参加者集め、特に若者・中堅世代の参加が得られにくい傾向にあります。しかし、同地区での参加者の顔ぶれをみると、本当に幅広い年代層（中学生も参加！）が参加しています。



ワークショップの様子

また、その活動内容もユニークです。年代別にグループに分かれ、「暮らしの中の困りごと」や「自分が手伝えること」を話し合い、それを世代ごとに比較して意見交換を行うというもの。幅広い世代の参加があるからこそ、可能なワークショップです。

スポーツを通じて、日頃から幅広い年代層とつながりのある総合型地域スポーツクラブは、体を動かす健康という分野だけでなく、多世代とのつながりを日常的に有している団体でもあります。あえて福祉とは異分野の団体と連携することで、地域に広がり生まれた典型パターンのひとつだと言えます。



参加者の意見集約

comment  
コメント

●福祉系部署は、どうしても委託先として、社協や地域包括支援センター、福祉事業所くらいしか思い浮かばないことが多いもの。ここを「地域づくり」をキーとして、他の分野の団体も視野に入れ委託した点が注目すべきところです。

●また、スポーツ系NPO側も若いスタッフへの人件費などで苦労しているところに、安定した財源ができた点がWIN・WINの事例と言えるでしょう。

事例  
2

## まちづくり協議会・まちづくり部署と「生活支援体制整備事業」との連携・協働

岐阜県高山市は、2005年に周辺9町村と編入合併し、全国一面積の大きい市町村となりました（香川県と大阪府よりも大きく、東京都とほぼ同じ）。

人口89,065人、世帯数35,420（以上2018.3.1現在）、高齢化率31.5%（2017.4.1現在）。

### 高山市の概要

市町村合併：2015年2月1日（1市2町7村）※高山市への編入

●合併前

人口 約66,000人  
面積 139.57Km<sup>2</sup>  
森林率 70.6%  
高齢化率 21.6%

●合併後

人口 96,231人（H17国調）  
面積 2177.61Km<sup>2</sup>  
森林率 92.3%  
高齢化率 23.9%  
※東京都2187Km<sup>2</sup>

●現在

人口 89,182人（H27国調）  
面積 同左  
森林率 92.1%  
高齢化率 30.9%（H27国調）

旧高山市は、1950年代から地区社会教育運営委員会（地域住民組織）を設置し、地区社会教育主事（高山市独自制度）を派遣して、小学校を拠点とした社会教育活動を実施してきました。2008年度には、町内会や地区社会教育などの市民活動を所管する部署を一元化して、市民活動部を設置しています。

2005年の合併を経て、広大な高山市の現状を踏まえ、市と地域が協働のまちづくりを進めるため今後の方向を検討するなかで（「協働のまちづくりに向けて～「地域」という視点から～報告書」2014.2高山市社会教育委員会議）、まちづくり協議会の体制を整えていきました。まちづくり協議会は、前身の地区社会教育運営委員会の活動を引き継ぎ、それぞれの地区（市内全20地区、おおむね小学校区）に適した活動が展開されています。

まちづくり協議会の設置の目的である「市民が主役」「市民も含めた多様な主体が尊重し合い、お互いの能力を発揮し、共に活動」「地域の現状や課題があればその解決に向け、互いに共有して、みんなで取り組む」を進めるべく、市の協働推進課は、まちづくり協議会の代表者と市の関係者も参加して開かれる「円卓会議」や、まちづくり協議会の事務局

長が参加する「連絡会」、担当部門の代表が集まる「分野別会議」などを通じて話し合いを重ねています。

#### 〈2015～2016年度〉

協働のまちづくりの全市的な重点取り組みとして「防災」と「福祉」とすることが「円卓会議」において確認され、まず、「防災」関連の事業や活動を展開。地域の現状や課題を地域で把握できるように、防災を通じて住民参加を促しました。

#### 〈2017年度〉

もうひとつの重点取り組みである「福祉」について、まず最初に、まちづくり協議会において福祉研修会を開催し、活動の方向性を話し合いました。

官民協働の地域福祉を推進する高山市社会福祉協議会は、これまでも各地区のまちづくり協議会と各事業・活動で協働を重ねてきましたが、福祉研修会を機に、より協働の重要性・有効性を再確認し、市と市社協が密接に連携し、まちづくり協議会とともに地域福祉活動を推進していくことを確認しました。

高山市社会福祉協議会では、地域福祉の推進を市

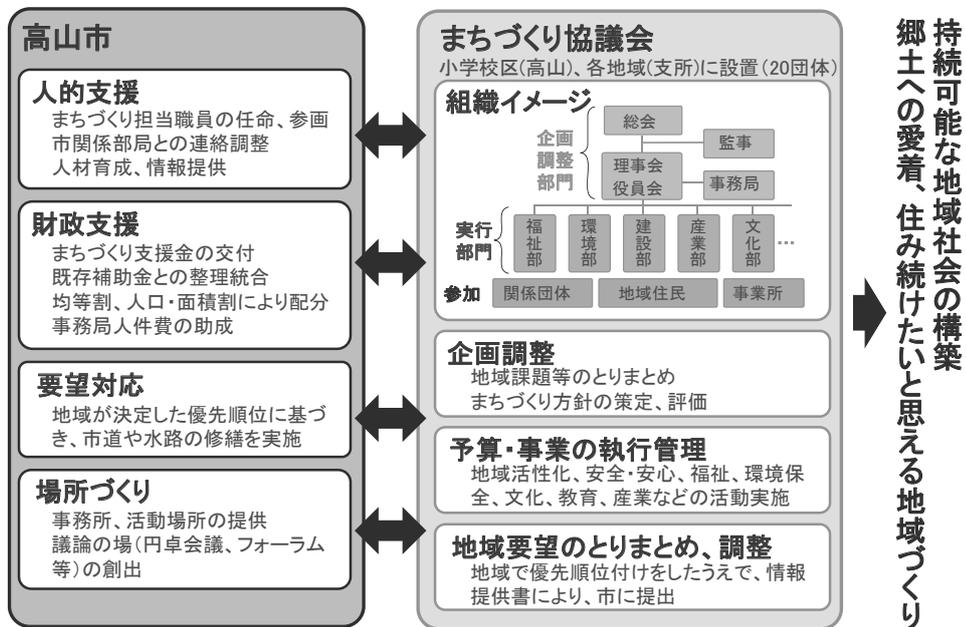
の福祉課と連携し展開する一方で、住民とともにいきいきサロンや見守りの活動などを通じて、地域住民の支え合いを推進してきました。また高年介護課とは、各公民館などの拠点を中心とした介護予防教室の受託事業を通して住民の社会参加を促してきたほか、2015年度からは地域包括支援センター、2017年度からは「生活支援体制整備事業」を受託。生活支援コーディネーターや地域担当職員が地域の支え合い活動について協議を重ねるなど、まちづくり協

議会とのさらなる連携が始まっています。

こうして高山市では、市民活動部が中心となって進められてきた「まちづくり協議会」との協働に加え、福祉部の福祉課や高年介護課、高山市社会福祉協議会のほか、福祉関係事業所や団体等の多様な主体が、互いの役割を尊重しつつ協働し、地域住民を主体とした地域福祉・地域づくりに向かっているところです。

協働のまちづくり 市の関わり(イメージ)

「市民が主役」の理念に基づき、市内全域で新たなまちづくりの組織体制を整え、市との緊密な連携のもと、各種事業の実施や地域課題の解決を推進



comment  
コメント

●連携自体は始まって間もない事例ですが、まちづくり協議会を軸としながら、地域と長い期間協働してきた市民活動部、それに福祉系部署や市社協、関係団体など、多様な主体が手をとって、地域づくり・地域福祉の連携を図っている点が参考になります。

●「防災」と「福祉」を重点取組み事項として、実際の地域の活動を実施している点。このような活動の積み重ねが、地域力の向上に役立っていくでしょう。

# 05

## 連携推進にあたっての課題

全国の市町村での地域活性化やまちづくりの担当者に、福祉部署との連携について聞くと、意外なことを聞かれたかのような反応に出会います。地域づくりと福祉との連携は、あまり取り組まれていないのが現状のようです。なぜ地域づくりと福祉との連携は、進まないのでしょうか。

### 地域づくりサイドの連携の認識

図8は、本研究事業で行った全国の都道府県の地域活性化担当部署へのアンケート調査の結果です。地域づくりを目的として福祉との連携を推進するための情報共有の場や会議の有無に対する回答ですが、半数以上(54.1%)は「ない」と回答し、「定期的な開催」は2割に満たない(18.9%)状況です。ここでは数字は示していませんが、定期的を開催している都道府県でも、ほとんどが1年に1回程度となっています。

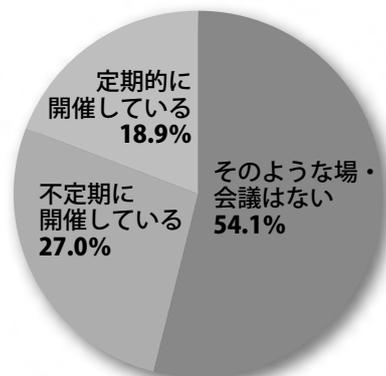
図9は、地域づくりに関して、福祉の部署と連携していく際の課題を尋ねたものです。最も多いのは、「協働の話を持ち込まれたことがないので具体化しない」が半数強(51.4%)、次いで「具体的にどのような協働があり得るのかわからない(具体的イメージがわからない)」が43.2%となっています。また、数は少ないながらも、「福祉との接点がわからない」(5.4%)という意見もあることから、連携の意義・必要性は理解できるが、実際にイメージが掴

めない担当者が多いことが推測されます。

高齢者や障害者の社会参加や移動・買い物支援、見守りなどは、福祉的課題ですが、何よりも地域そのものの課題でもあります。ただ、地域活性化や地域づくりの担当者は、これらの課題を“福祉的”な課題だと捉えていない場合も多いようです。どうしても、これまでの福祉が、要支援者の個別支援＝介護度の重い高齢者や障害者の施設入所やヘルパー派遣などでイメージされるため、「福祉は、介護や医療の専門職がみるべき分野」という感覚から抜けられないのかもしれない。

他部署のことは、なかなかわからないものですし、福祉側の発信が不足している点もあると思われます。ただ、自治体内部における(福祉と地域づくり関連部署との)情報共有の場、ともに考える場が不足しており、そのような体制の不備・欠如が、連携の課題として挙げられるでしょう。

図8 — 地域づくりを目的とした福祉との連携を推進するための、情報共有の場・会議の有無



出典:「地域づくりを目的とした連携事業に関する調査」(2017)  
全国都道府県の地域活性化等を担当している部署へ、地域づくりと福祉との連携についてアンケートを実施した。回答37都道府県、回収率78.7%。

## 福祉部署の組織文化

本研究会においても連携にあたっての大きな課題に、福祉部署の組織文化が挙げられました。

福祉部署の特徴として指摘されたのは、以下のようなことです（19頁コラム参照）。

- ①国の法令に基づく義務的な業務執行に慣れている分、庁内他部署や他団体との連携により、新たな仕組みを創っていく、裁量性のある業務は苦手としている。
- ②かつては地域担当保健師がいたが、今は地域に出ている担当者はほとんどおらず、地域がよくわからない。
- ③自由裁量の高い地域福祉については、当該市町村社協への委託（丸投げ）により、協働の可能性を失っている。

生活支援体制整備事業（介護保険の地域支援事業）での地域づくりに難航している自治体が多いのも、同じ理由による部分が多いのかもしれませんが。一方、地域づくりの部署の場合、国の法令によるのではなく、自ら主体的に取り組み、その状況はそれぞれ

異なるという特性があります。もちろん、市町村により状況は異なるものと思われそうですが、うなずける福祉担当者も多いのではないのでしょうか。

図10 ― 連携阻害要因

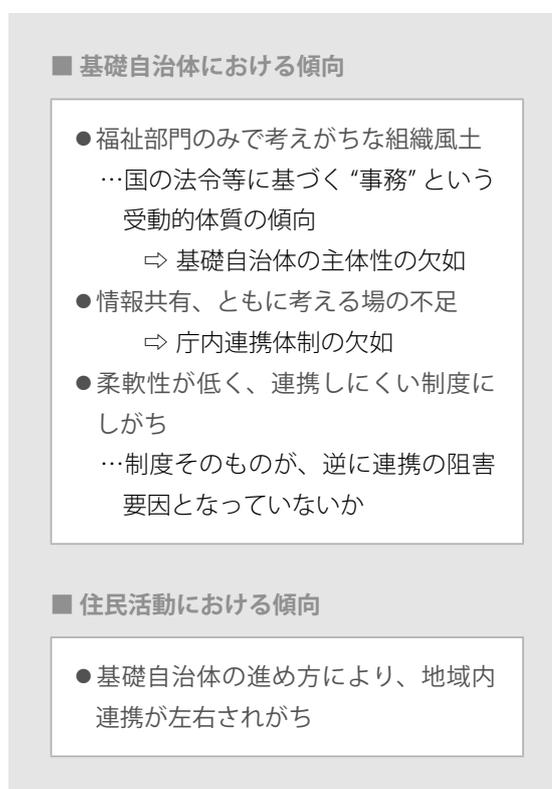
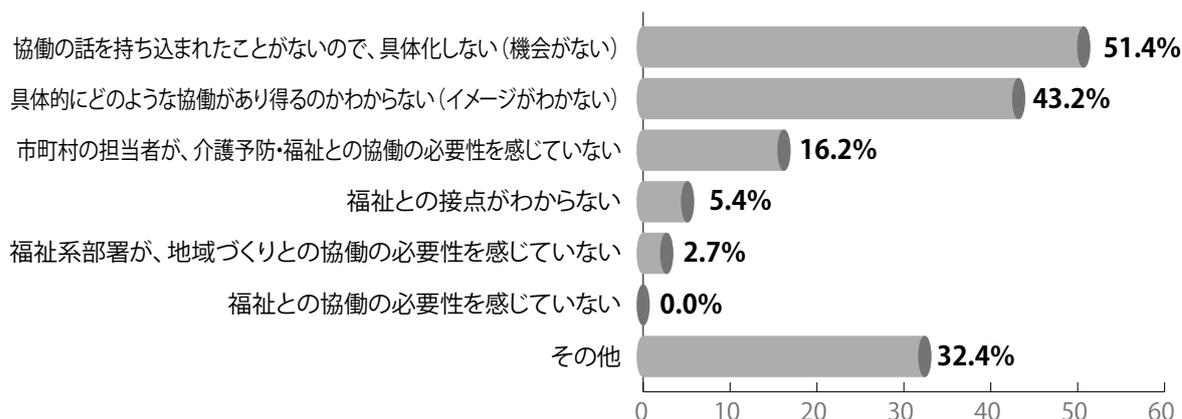


図9 ― 地域づくりに関して、福祉系部署と連携していく場合の課題（複数回答）



出典：「地域づくりを目的とした連携事業に関する調査」（2017）

## 窓口対応と連携の可能性

また、地域の窓口たる基礎自治体の住民への対応により、連携の芽を摘んでしまうことも少なくありません。たとえば、このような事例を考えてみます。

ある中規模自治体の過疎地区で、休業していたスーパーが正式に撤退を決定しました。

ある農政担当者が、その地区のJA生活班の女性から、自家用の野菜の販売ができないかと相談を受けていたことを思い出し、撤退するスーパーと交渉を仲立ちして、店舗部分の建物は取り壊したものの倉庫部分を借りて、産直市を開催できることになりました。このことは、担当者の機転の利いた判断で良い結果がもたらされたといえます。

しかし、福祉担当者の元には、その地区の民生委員から、高齢者のサロンを開ける駐車可能な場所がないか、という相談が入っていました。撤退スーパーの跡地の活用を考えたとき、農政と福祉の双方で情報共有の機会があれば、店舗を取り壊さず活用して、サロンと産直のスペースを設けるなどの展開があったかもしれません。

こんな場合もあるかもしれません。住民から、持ち込まれた案件の対応の場合です。

公共交通機関の担当部署へ、移動困難者が増えているため、廃止されたバス路線を復活できないかという陳情がある地区からきていましたが、財政事情から公共交通空白地有償運送も含め、復活は無理と棚上げされていました。しかし、住民から詳しく話を聞ければ、この移動困難での最大の問題は、主に買物についてでした。そうだとすると、同市町村内のスーパーから、送迎用のマイクロバスを出してもらえる可能性があるかもしれませんし、移動販売のできる商店を見つければ、ある程度の解決になるのかもしれません。また、地域の社会福祉法人が、地域貢献の方法を探しているところかもしれません。

すべては可能性の話ですが、窓口の部署内だけで対応すると、解決の可能性が狭まってしまいます。これは、最初に挙げた他部署との情報共有の課題と重なりますが、基礎自治体の対応で、連携の可能性は広がりも狭まりもするということは、おわかりいただけるのではないのでしょうか。



## 福祉行政の現状と連携の課題

地域包括ケアシステム構築のためには、様々な地域組織と連携していくことが大切だと言われていますが、ここでは基礎自治体における連携推進の課題について説明します。

### (1) 地方自治体の規模、社会資源が様々であること

現在、基礎自治体は、平成の市町村大合併を経て1,700超ですが、住民の意識、人口、面積、社会資源の量など多種多様であるなか、「地域包括ケアの実現」という政策に取り組んでいます。小規模自治体は比較的連携しやすいものの、社会資源が足りないという課題があり、大規模自治体では社会資源の量は比較的多いものの、連携について課題があると言われてしています。

### (2) 基礎自治体の行政職員について

#### ① 業務量の増大

少子高齢社会の進行、基礎自治体の職員定数の減少等に伴い、基礎自治体の福祉関係部等の職員1人当たりの業務量は近年、大幅に増大しています。

#### ② 仕事についての意識

本来、基礎自治体の職員にとって、業務遂行には老人福祉法や介護保険法など根拠法律があるのが通常です。例えば介護保険制度における「介護認定制度」は介護保険法に基づく厚生労働省令で内容が決まっており、北海道から沖縄まで事務執行は全国統一されています。

このように、基礎自治体では決められた事務を執行すると考えている職員が多く、組織内連携を図ったり、地域に出かけていき関係機関、団体と連携を図りながら新たなシステムを創生していくという仕

事を苦手に行っている、あるいはその経験がない職員が少なくないのが現状です。

### (3) 1丁目1番地は「現場(地域)」

持続可能な社会保障の確立を図るための改革の推進に関する法律では、「地域包括ケアシステムの構築」については、市町村が「地域の実情に応じて」取り組むことを規定しています。

この「地域の実情に応じて」という文言は、それぞれの自治体が自分で考えてオリジナルで取り組むことを意味しています。このプロジェクトは、おもしろい仕事と考える市町村職員がいるかもしれませんが、それはおそらく少数で多くの職員は経験のない難易度が高い仕事きたと感じているのが現状だと思います。

この「地域包括ケアシステムの構築」のためには、まず現場(地域)に出かけていき、①地域住民のニーズを理解し、②地域の課題を整理し、③地域住民、団体と連携しながら課題を解決することが必要です。そのためにも現場と対話して組織内、地域内連携していくことが必要不可欠です。

# 06

## 連携をすすめる7つのポイント

ここまで、連携が進まない要因について考察しましたが、それをふまえ、連携をすすめるために必要なしくみはどのようなものかを見ていきます。

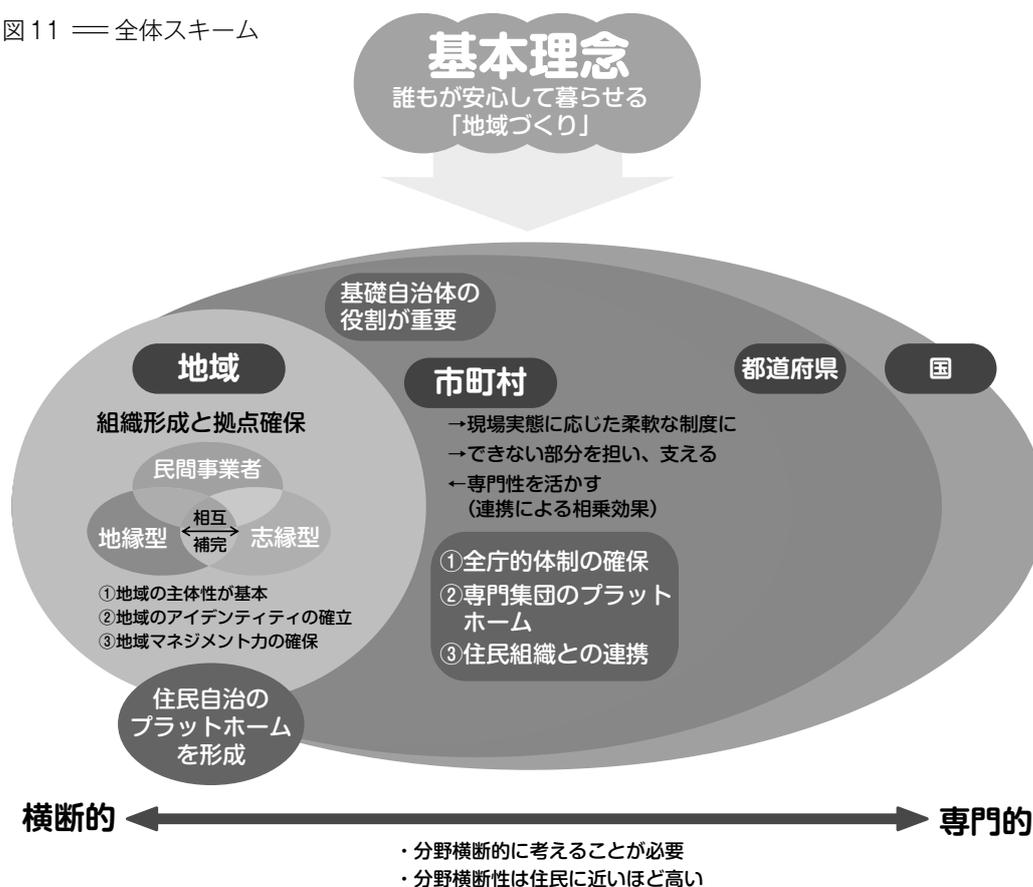
### 住民自治のプラットフォーム形成のために

地域づくりを軸とした連携の全体図を、地域と市町村を中心に描いたものが図11です。地域づくりは住民が主体であることから、最も重要であるのは、一番左にある住民自治のプラットフォームを形成するという点です。この基盤を形成するのに大事なこととして、組織の形成と活動拠点の確保が挙げられます。

地域に関わる組織には、地縁型組織も志縁型組

織\*もありますが、その相互が補完できるような関係、地縁組織の面的な広がりや志縁組織の機動性など、それぞれのもつ特徴を活かした取り組みが理想と言えます。このような住民の自治組織・プラットフォームを支援する立場として、基礎自治体の役割は極めて大きいものとなります。この市町村から地域への支援を考える際に大切な、①全庁的体制の確保、②行政の専門性を活かした専門集団のプラットフォームとしての立場、③住民組織との連携、これらをいかに構築していくかという点で部署間の連携は非常に重要な意味をもちます。

図11 全体スキーム



※志縁型組織 特定のテーマ(目的)に関心をもって、志の縁で集まった組織。NPOやボランティア団体、スポーツクラブなど。

それでは次から、基礎自治体の取り組みとして、連携のためのポイントを考えていきます。

## 連携をすすめる7つのポイント

### 基礎自治体としての主体的な取り組み

- 1 全庁的な体制づくり
- 2 地域のもつ横断性を損なわない
- 3 福祉部局内での連携強化
- 4 制度は細かく規定しすぎない
- 5 地域に出る 住民の声を聞く
- 6 関係主体間における目的、方針、成果の共有
- 7 検証と改善を繰り返し、共有していくこと

## 1. 全庁的な体制づくり

これまでも触れてきましたが、地域づくり＝地域の課題解決力の向上は、一義的には基礎自治体の役割です。コミュニティは、ほとんどの場合、自然にできあがりするものではありません。今、存在している地域は、先人たちの努力や仕掛けにより形

成されたものです。地域づくりは「住民主体」ですが、それを阻害しないようにしながら、環境を整えたり、仕掛けをしていく姿勢が行政には必要です。行政側から見ると、「協働のまちづくり」のパートナーづくり、という言い方もできるでしょう。このような地域づくりをすすめるために、各市町村は全庁的な体制を確保する必要があります。

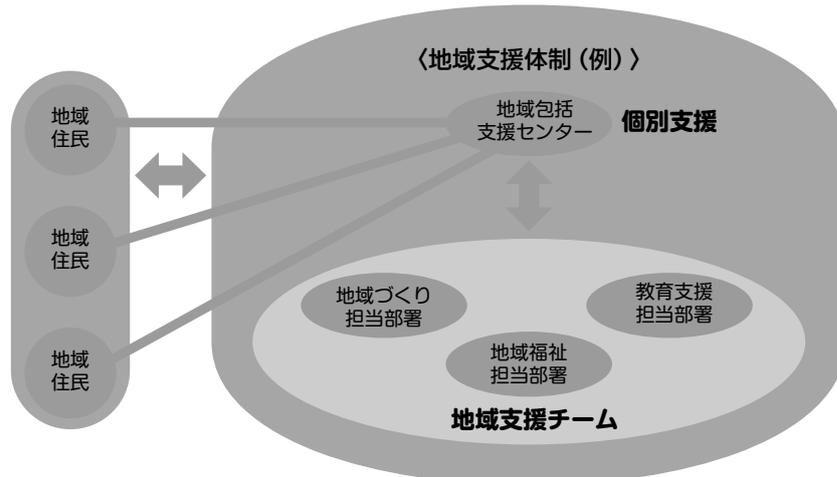
望ましい形のひとつとしては、図12にあるような、各部署から担当者を出したプロジェクトチームをつくり、特定地域の対応を行っていくものが考えられます。現在、各地で地域担当職員が配置される事例が増えていますが、それをチーム制で行うイメージです。このような地域支援チームが、地域の出先としての地域包括支援センターのような専門機関と連携をとりながら、地域との協働・支援を行っていくのが理想です。

## 2. 地域のもつ横断性を損なわない

このような支援体制を構築する大きな理由は、行政の専門性を活かしながらも、行政の分野別組織・縦割りにより、地域を分断しないためです。地域は、生活の問題を考えると、分野ごとに考えたりしま

図12 ― 行政内部での連携モデル

- あらゆる分野に関連するため、全庁的体制が必須
- 施策ごとに、専門的かつ横断的に協議する場を設け、検討・推進していく



- 個人支援（点）と地域支援（面）が連携
- 地域支援では、地域に関係する各部署で情報共有、協議できる場が必要
- 関係部署は、適宜変動する場合もあるため、柔軟に参加可能にした方がよい

せん。なぜなら、課題は複合的だったり、分野的には定義づけしにくい、要するに行政のどの部署が担当なのかよくわからないことが数多くあります。そのような地域の自治力における横断性を損なわないような仕組みづくりに留意する必要があります。

もちろん、一朝一夕にできるものではないかもしれませんが、地域力の向上＝地域の課題解決力の強化は、地域での豊かな生活づくりとともに、市町村行政の負荷軽減にもつながります。地域としての市町村と行政としての市町村、両方の未来のためにも、今「地域づくり」への取り組みは、喫緊の課題なのです。

### 3. 福祉部局内での連携強化

行政は、所管する法律と予算により規定されるため、どうしても縦割りにならざるを得ないところがありますが、特に福祉サイドは、部署ごとに完結しがちです。高齢担当、障害担当、児童担当、生活困窮担当など、さらには、高齢分野でも介護保険とそれ以外で分かれていたり、生活困窮系では、生活保護と生活困窮者自立支援法担当とに分かれていたりして、同じ福祉部署といっても隣の課のことはよくわからないという状況も珍しくありません。地域包括ケアの充実や地域共生社会の実現を考えれば、福祉部署内では地域支援事業の財源等も活用して体制の強化を図るとともに、部署内での連携強化は必須のものとなってきます。

ある程度の規模をもつ自治体では、福祉部局を俯瞰的に統括してマネジメントできる部署があったほうが、地域との連携、福祉以外の他部署との連携はとりやすいと思われます。部局の改編は簡単ではありませんが、その役割を担う部署として、地域福祉担当部署が強化されることが求められています。

### 4. 制度は、細かく規定しすぎない

行政では、適正手続を重視するため、どうしても

規定が細かくなりがちです。しかし、地域活動を対象とする場合、それが活動支援のためであっても、規定はできるだけ最低限にとどめ、地域の裁量の幅を広くもたせるよう留意する必要があります。もともと、地域課題を解決するために行われる活動は、トライアル&エラーが基本なのです。例えば、事業内容を定めた要綱等の規定が細かいと、それに沿わなければならないと、逆に課題解決を阻害することになりかねません。

地域コミュニティを支援するのは、基礎自治体の役割ですが、制度化するときには十分な注意が必要です。

### 5. 地域に出る。住民の声を聴く

地域との協働を進めるには、地域のことを知る必要があります。市町村によっては、地域の代表を集めて、定期的に会議などで意見を聞いているところもあるかもしれません。しかし、通常、地域住民は、会議の席などで自分の意見を表明できないものです。

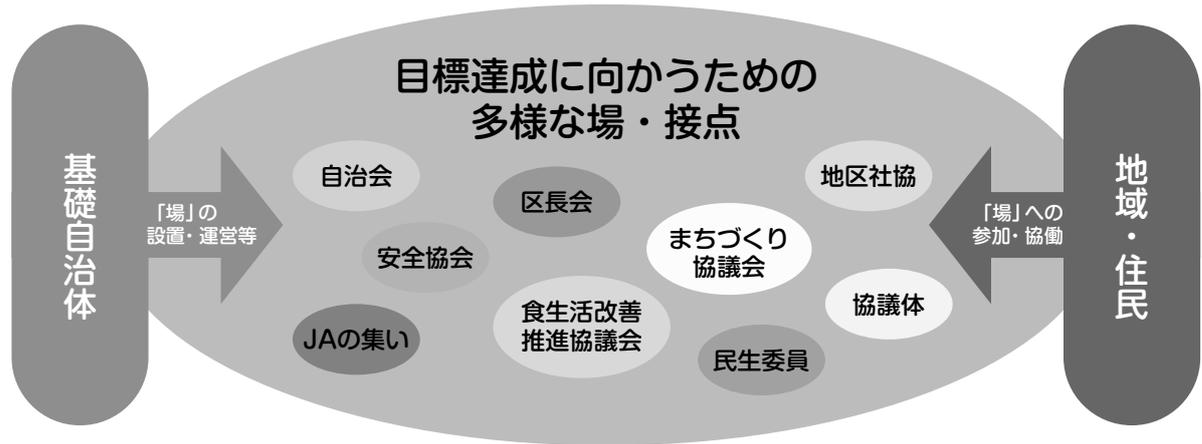
本当の声、意見を聞くためには、役所から住民の暮らす地域に出ていくことです。受け入れてもらいやすいのは、地域の自治会・まちづくり協議会等の会合への参加でしょう。住民の場への行政参加の第一歩です。

そのほか、できれば、地域のイベントや、寄りあい、サロンなどに参加していただくことです。地域の商店の主人と話をしたり、役員の家に挨拶によって、お茶飲み話をするのもいいでしょう。お茶を飲むのも、地域づくりの仕事のうちです。地域の役員も、会議の場とは違った話をしてくれるかもしれません。そのような雑談の中から、生活の困りごとや、どんな地域になるといいと思っているのかが出てきたりします。そうやって、協働の相手方である「地域」を知るための時間をつくっていくこと。これが、最も重要な仕事かもしれません。

地域住民との話し合いの場は、どうも陳情のような形になりがちで、本音ベースの会話になりにくい……という話を聞くこともあります。そのような場

※ワールドカフェ カフェのようなリラックスできる雰囲気の中で、メンバーの組み合わせを変えながら、テーマ(問い)について4～6人の小人数で話し合いを続けることにより、相互理解や新しい知識を生み出す手法。

図13 ― これからの行政と地域の関係



合、住民から話を引き出すような場をセッティングする工夫が必要です。ひとつは、ワールドカフェ<sup>\*</sup>のような、テーマをもった話を気軽にしやすくする方法の工夫です。もうひとつは、中間支援組織に協力をしてもらおう方法です。26頁に詳しく触れていますので、そちらもご参照ください。

## 6. 関係主体間における目的、方針、成果の共有

地域づくりに取り組む際には、庁内に限らず関係している主体すべてで、活動・事業の目的や方針、そして成果を共有していくことが大切です。これは、該当事業・地域に関わる庁内の各部署のほか、主体である地域の団体（地域運営組織、まちづくり協議会等）はもちろんのこと、協力・協働している企業、NPO、中間支援組織、ボランティア、民生委員・児童委員、地域の商店主、団体に属さない住民等々、組織・個人にかかわらず、すべての関係者を含みます。

特に、活動・事業の成果については、該当地域にとどまらず、周辺の地域も含めて周知することは、活動主体のモチベーションの維持・向上、周辺地域への波及を期待する意味も含めて、大切なことです。

共有にあたっては、地域づくり系、福祉系部署で開催される様々な既存の会議や協議体、地域の会合で他部署や関連団体から広く参加者を募るなど、柔軟に取り組んでいく必要があります。

## 7. 検証と改善を繰り返し、共有していくこと

行政の本来的な事業であれば、計画や予算があって、決算と報告があることは当然で、報告の中には何らかの振り返り（検証）があるものです。しかし、住民が主体となっている事業や活動では、必ずしも、そうとは限りません。それでも、生活環境の維持・向上を図る活動であればこそ、トライアル&エラーを重ねながら、事業・活動自体もよりよい方向を目指す必要があります。分野を横断した連携のように、あまりこれまでに実績のない事業であればなおさら、活動の検証と改善は大切な手順となります。可能であれば、PDCAサイクル<sup>\*</sup>のような形をとっていくべきでしょう。そのプロセスを含めて関係者で共有していくことは、該当する事業・活動のみならず、周囲の地域づくりにとって重要なポイントです。

この際に、気をつけるべき点は、評価や検証が画一的な足きり基準に対する到達・未達の判定や、予算查定的なものになってはいけないということです。そのようなものは地域づくりに馴染みません。目的は、地域を育てることにあるので、その地域の現在の力に合わせた振り返り、次の段階を目指すための指針となるべきものだからです。基礎自治体の担当者は、地域と連携していくとき、この点を決して忘れてはいけません。

<sup>\*</sup>PDCAサイクル Plan（計画）→Do（実行）→Check（評価）→Act（改善）の4段階のサイクルを繰り返すことによって、業務を継続的に改善していく手法。

# 07

## 連携のための仕掛け

前項で、連携のしくみづくりのポイントを見てきましたが、ここではそのためにどのような仕掛けが必要かを見ていきます。部署間や住民と連携する際に、ぜひ活用してください。

### 分野横断的に学び合える機会を設けること

連携相手を知ることは大切です。地域と協働・連携していく際に、地域を知るために地域に出て行って、その声を聴くのも、同じ理由です。庁内の他部署と連携する際にも、お互いの業務や考え方を学ぶための機会を設けることは大きな意味をもちます。ひとつには、連携の具体的なイメージを描けるようになること。分野・部局を横断し、可能性の幅が広がる、と言ってもいいかもしれません。もうひとつは、連携相手の部署・担当者を知ることにより、実際の可能性が出てきたときに、声をかけやすくなるという点です。

どのような連携事業も、その芽に気づいて相手に声をかけることから始まります。可能性だけで目の見ずに消えてゆく場合が多いことを考えると、これは大きな違いです。連携が進んでいない現状では、横断的な学び合いの機会は、連携の芽・きっかけづくりという部分が強調されるものと思われませんが、連携が軌道にのってきた地域においては、先行事例の振り返りや、より広い分野・より深い意味での地域づくりに関する学習になっていくでしょう。

### 地域における様々な協議の場

地域には、様々な協議の場が存在します。もともとの地域での自治組織としては、自治会やまちづくり協議会、地域振興協議会などが挙げられますが、地域運営組織などもここに含まれるでしょう。また、協議体や地域ケア推進会議、地域公共交通会議など、制度によって設置された場もあります（協議体など他の場と一体的に運営されている場合もあり

ます）。このような場に参加をして、情報を提供したり、一緒に課題を考えることが、連携の第一歩です。もちろん、「06連携をすすめるためのポイント」で述べたように、地域の情報や意見を収集するという意味もあります。また、自分の部署が所管する場に、地域づくりに関連する他部署や団体に声をかけ参加してもらうよう図かることも大事なことです。

ほかにも、以下の囲みで示したような地域に関連する団体・協議の場が存在します。直接なじみがないと参加しづらいかもしれませんが、イベント等の機会に顔を出して関係をつくり、情報提供などを契機として、協働の機会を待つのも一つの方法です。このような地域の中に多層的に存在する場・団体とネットワークをもつことが、地域の中での連携を実現しやすくする鍵になります。

#### 地域にある様々な団体の例

ボランティア団体／PTA／地区社協／老人会  
／民生委員児童委員協議会／JA（農協）／生活困窮者自立支援制度におけるネットワーク構築の場／障害福祉制度による場／子ども・子育て支援制度における協議の場／各種計画の策定委員会／納税組合／商店会／次世代ヘルスケア産業との連携の場 等

### 地域にある相談支援機関

地域包括支援センターは、高齢者に関する相談窓口として全国に設置されていますが、要支援者等の情報のみならず、地域の情報も豊富に集まってきました。これは、市町村の役所に比べて、中学校区程度の範囲（エリア）を対象としていること、多くのセンターが、センターの職員が積極的に地域に出ている

ることなどが理由として挙げられます。21頁では地域包括支援センターを地域を支援するメンバーの一員として描いていますが、地域に関する豊富な情報をもつ地域包括支援センターと積極的に情報の共有を図ることは、福祉系部署にも地域づくり系部署にも有益です。地域包括支援センターにとっても、地域共生社会の実現や地域包括ケア推進のための取り組みもあり、また、日頃から地縁組織等との関係もあるため、地域づくり系部署からの情報提供は意味あるものとなるでしょう。

また、社会福祉法の改正により、今後は包括的相談支援体制（福祉の総合相談窓口機能）が徐々に整備されていきます。福祉系部署から見ると、このような機関の存在は、関連福祉部署間の接点として、様々な施策の方向性の共有の場になりえます。また、地域づくり系部署も、このような相談機関と常日頃からつながりを持っておくことは有用なことです。地域には、高齢者や障害者をはじめ、様々な課題をもつ人がいます。地域づくりの活動をしていれば、そのような人たちとの関わりが必ず出てきます。そうしたときに、課題をもつ人たちとどのように協働できるのかなども、日頃から相談機関とも交流していれば気軽に話をもちかけることができるでしょう。

### 周辺地域との連携

ここまで、庁内他部署との連携や地域住民との協働を中心に述べてきましたが、他地域と情報共有や意見交換の場を設けることは、同様に意味のあることです。似たような課題や風習、産品などをもつ周辺地域や自治体の話を聞いたり、意見交換を行うことは、直接参考になることが多いでしょう。また、このような市町村交流の場を、都道府県やその出先の地方振興事務所などがセッティングすることは非常によい取り組みです。

### 先行地域への視察

先行して取り組んでいる自治体・地域のノウハウ、苦勞などを知ることは、連携を図るうえでも有効です。しかし、その視察の職員報告などの際に、ときおり目にするのは、「（視察してきた地域・自治体は）私たちの市町村と違いすぎていて、同じような取り組みを導入するのは難しい」という言葉です。

視察に行くような自治体・地域には、成功するまでの様々な積み重ねがあります。簡単に真似できるのであれば、先進的な事例とは言われません。一人のリーダーが牽引しているように見えても、「私たちのところには、そのようなリーダーがいません」で終わってしまうのは、とても残念なことです。

そのようなときに、見てくる・聞いてくるべきなのは、どのような大きな成果が挙げたという結果ではなく、そのリーダーがどのように周囲の人を動かしたのか、どこに誰に協力をお願いしたのか、活動の際に一番苦勞したところ、一番重視したところは何か、というプロセスの部分です。そのような事柄のすべてではなく、一部分でも参考になるものがあれば、その視察は意味のあるものとなるでしょう。

地域づくりは、当然千差万別で、同じことを真似できることはほとんどありません。トライアル&エラーを重ねるときに、少しでも参考になるところを部分的に活用していく、というのがあるべき姿です。

29頁に、都道府県の例ではありますが、地域づくり部署と福祉部署の地域づくりに関する合同の勉強会（名称は会議）の事例を掲載しています。

### 書籍やリーフレット、研修資料などの活用

私たちが自身が通常業務（地域活性化でも福祉でも）に携わっているときに、「これは他分野の人に私たちの業務を知ってもらうのに、いい資料だな」とか、研修の講師の話に「他分野とのこんな連携があり得るのか」とか、感じることもあるでしょう。このようなものを積極的に活用しましょう。地域づくりで関係する部署や地域組織・団体と共有を図っていきましょう。ただし、漫然と手に入る資料をす

べて流されては、受け取るほうも読む気が失せてしまいます。情報自体は取捨選択する必要があります。お互いのことをよく知るため、視野を広げるためにも、このような媒体を有効に活用していくのは大事なことです。



### 中間支援組織の活用

中間支援組織とは、住民・NPO・行政・企業などの異なる主体の「中間」に立ち、それぞれへの支援と相互の連携・協働を促す民間非営利組織のことで、全国各地に「市民活動（もしくはNPO）支援センター」などの名称で、市民活動やNPO支援を行う機関・拠点が設置されていますが、この運営を担っている団体も中間支援組織です。こうした支援センターは、市民活動やNPOの支援が中心となっていますが、そもそも市民活動は幅広い分野・領域に渡るものですし、行政とのつながりもそれなりに築いている場合が多いでしょう。

中間支援組織は、その立ち位置や特性から、多様な主体・分野とのネットワークをもっています。特定の分野に特化したスペシャリストというよりは、多様な分野を広範囲でカバーするゼネラリストというイメージです。この特性を上手に活用すれば、多様な主体・分野との連携・協働において、中間支援組織が潤滑油（コーディネーター）となり、円滑か

つ効果的な事業の実施が可能になります。第三者の立場から、行政と住民（地域）など多様な主体・分野の間を取りもち、相互の橋渡しをするという役割です。

こうした役割への期待は年々高まっています。実際に、この役割を担っている中間支援組織もあり、その地域では様々な事業・取り組みが動いています。また副産物として、行政の負担軽減にもつながっています。

ただ、この役割を担うには、高度なコーディネート力が必要です。残念ながら、それほど力を有している組織は多くはありませんがこのような中間支援組織を増やしていくためにも、行政が中間支援組織を「育てる」という視点が必要です。



活動発表を通じてお互いに磨き合う「地域づくり自慢大会」



高齢者の知恵と技術を活かしたコミュニティビジネスの現場訪問

写真提供：特定非営利活動法人 都岐沙羅パートナーズセンター

# 08

## 都道府県による市町村支援

地域コミュニティを一義的に支援していくのは市町村の役割ですが、市町村の手が届かないところを、都道府県が積極的に支援していく必要があります。ここでは、静岡県と高知県の取り組みを紹介します

### 補完性の原則

地域づくりに関して、主体となるのは地域で実際に活動する住民組織ですが、それを支え、伴走する基礎自治体の役割は重要で、一般的に進度に応じてその役割は変化していきます。

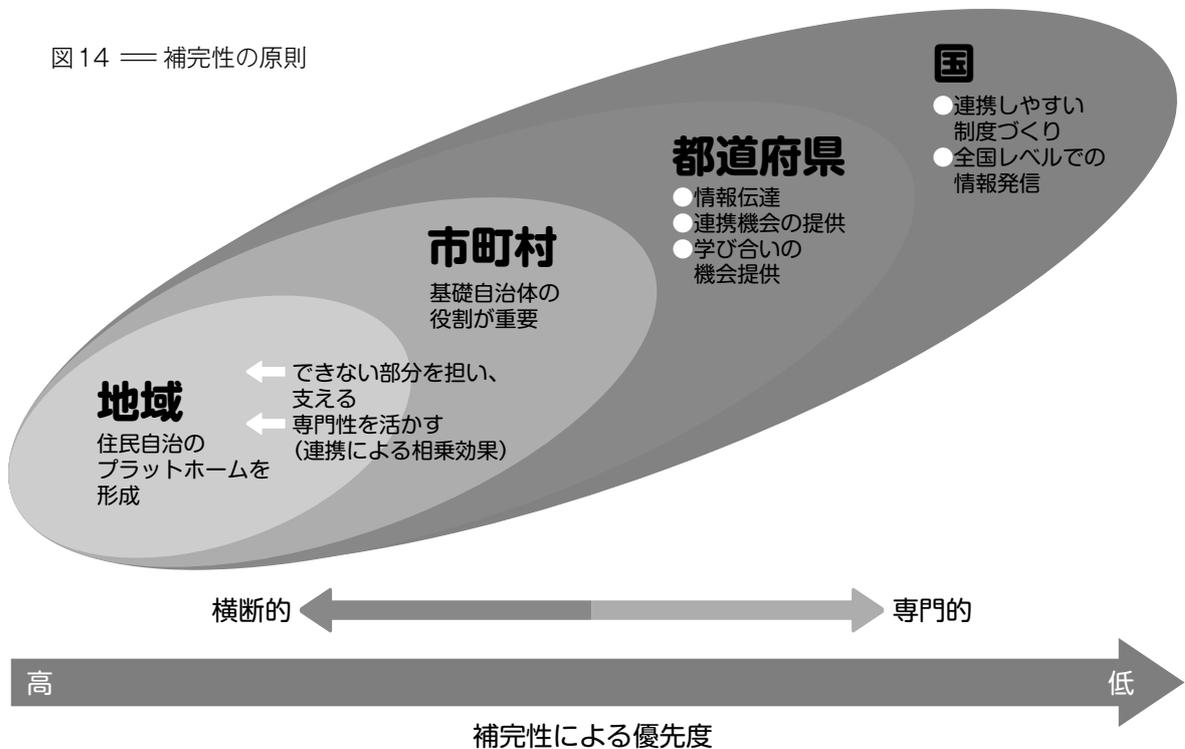
図14は、自治の考え方としてよく引用される補完性の原則を表したものです。この考え方は小さな単位を優先して考えるもので、より広域の単位が補完し、支え合うというものです。集落を支える自治会・町内会、それを支える広域の地域づくり組織…といった優先度で考えるもので、小さな単位ではできないこと、できにくいことを広域の単位で担い、補完し合うというもので、市町村や都道府県の役割

もこうした関係性で捉えようとする考え方です。

### 都道府県の支援方策

図15は、都道府県の市町村に対する福祉部署との連携に関する支援方策を尋ねたものです。回答した4割強(43.2%)の都道府県が、現状、「特に何も行ってない」と回答しており、連携支援はこれからの分野であることがわかります。支援メニューとしては、まさにアンケートの回答項目に並んでいるようなものが考えられますが、特に、分野を超えた取り組み・連携が進んでいない、何から始めたらよいかわからないという市町村が多いところでは、市町村担当者に対する勉強会や情報交換会的な取り

図14 補完性の原則

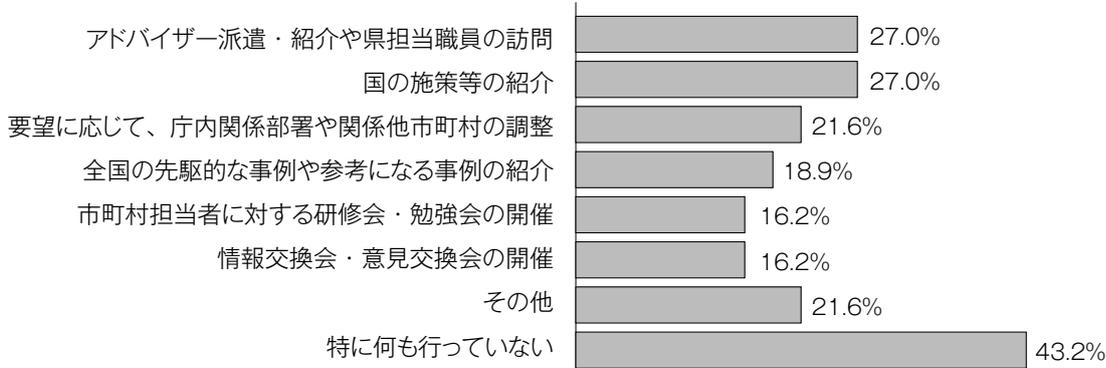


組みが有効でしょう。

このような場合、26頁でふれたように地域支援を行っている中間支援組織などに協力を仰ぐのもよい方法です。といっても、分野を超えた勉強会とい

うものもあまり想像がつかないかもしれませんが、次頁で紹介している静岡県が行った庁内連携のための研修会を、ぜひ参考にしてください。

図 15 ― 都道府県の市町村に対する福祉との連携推進に関する支援方策



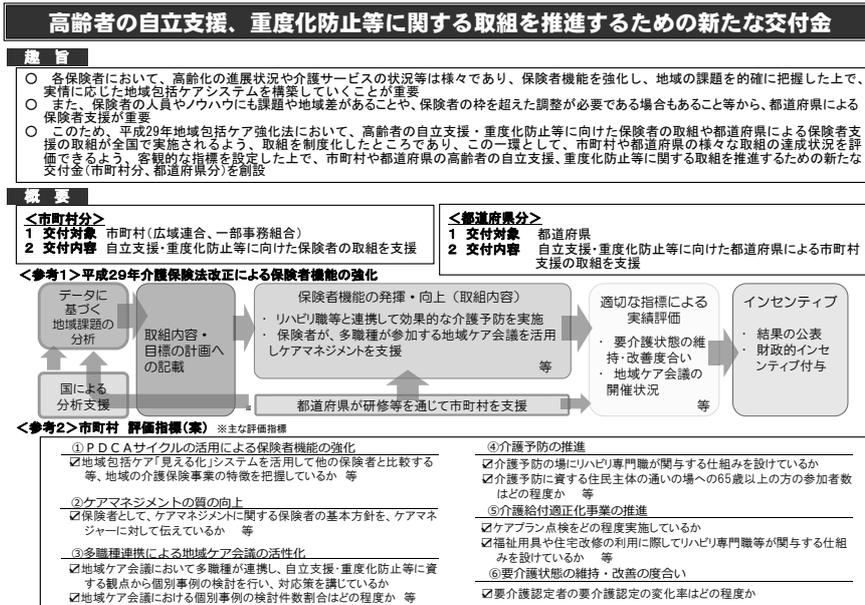
〔地域づくりを目的とした連携事業に関する調査〕より(37都道府県回答16頁参照)

c o l u m n

## 保険者機能強化推進交付金の創設による取り組みの推進

地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律(平成29年法律第52号)による改正介護保険法において、市町村及び都道府県の自立支援・重度化防止等に関する取り組みを支援するため、国は予算の範囲内において交付金を公付する仕組みを新しく設けました。

こうした取組により、各市町村において地域課題への問題意識が高まり、地域の特性に応じた様々な取組が進められていくとともに、こうした取り組みが市町村の間で共有され、都道府県と協働しながら、より効果的な取組に発展していくことを目指しています。



## 1 静岡県のコミュニティ関連の取り組み

静岡県では、2016年度に、防災、福祉等の地域に密接に関わる庁内部局が横断的に地域課題の解決に取り組むための「静岡県地域コミュニティ活性化庁内連携推進会議」（以下、庁内連携会議）と、持続可能な地域社会に向けた課題を、県・市町が連携して解決するための「持続可能な地域コミュニティのための県・市町連携推進会議」（以下、県・市町連携推進会議）を設置しました。

県・市町連携推進会議の構成員は、市町の「地域づくり担当課」と呼ばれる「自治会や地域組織と密接に関わる課」です。市町ごとに地域の事情は異なりますが、共通である課題も多いため、情報交換や議論の場が不可欠です。

## 2 連携機会としての県・市町連携推進会議

2017年度は、県内市町の「地域づくり担当課」と「地域包括ケア担当課」の連携につながる機会をつくりたいと考え、「地域包括ケアと地域コミュニティの連携」をテーマに、県・市町連携推進会議を開催しました。

プログラムは、以下のとおりです。

- ①概要説明（講師：県庁地域包括ケア担当課）  
「地域包括ケアシステムの構築に向けて」
- ②県内事例紹介（講師：里山くらしLABO）  
「静岡市清沢地区中学生以上全住民アンケートの実施とその後の展開」
- ③グループワーク（運営：NPO法人静岡フューチャーセンターサポートネットESUNE）  
「地域包括ケアシステムにおける地域コミュニティ活動の重要性と市町の役割」

①では、「地域づくり担当課」が関わる機会の少ない地域包括ケアシステムについて知る時間とし、②では、「地域づくり担当課」「地域包括ケア担当課」に共通して役立つ事例として、地域住民のニーズの見える化を実践した市民団体に、活動内容について紹介していただきました。

①、②を踏まえて、③では、グループごとに互いの業務を共有したり、個人や組織がこれからやるべきことを議論する時間を設け、市町、部署を越えた相互理解を促しました。

## 3 参加者の声

以下は、参加者のアンケートからの声です。

他部署で業務が異なっても目標、やりたいことは一緒。行政の中が横同士でつながることの重要性を再認識しました。

どの市も課同士の連携ができておらず、同じような悩みをもっていることを知りました。

部を越えての人のつながりをつくることができた。ありがとうございました。

行政庁内だけではなかなか他部署と連携できない現状が明らかとなり、定期的な開催を望む声も多くなりました。

## 4 会議後の新たな動き

会議を終えて、静岡県裾野市において、「地域づくり担当課」と「地域包括ケア担当課」が核となり、市庁内の他部署や地域住民も参画して、持続可能な地域づくりを目指す「元気な地域づくり研究会」を立ち上げることになりました。地縁組織との連携に

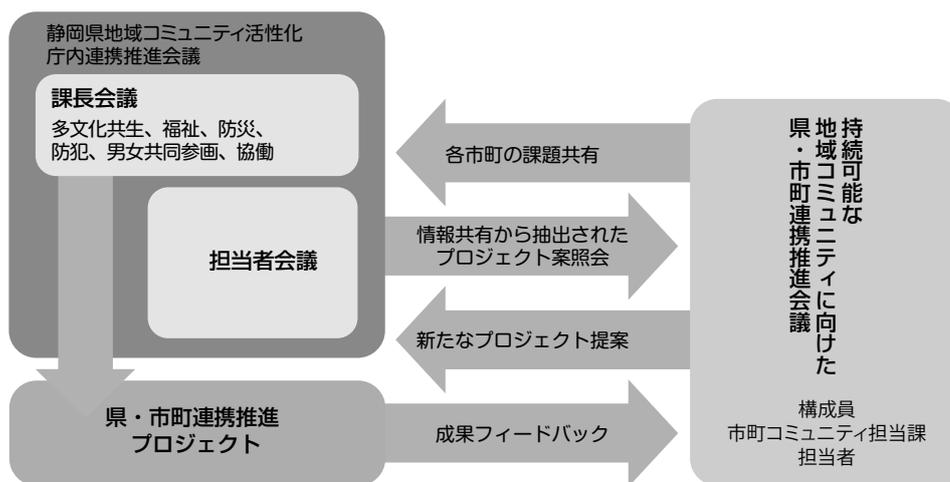
より住民の暮らしを支えることや、日常生活圏域(第2層)における生活支援体制整備事業のメニュー化など、参画各課のねらいは様々ですが、部署を越えて「元気な地域」を目指して協議する場となりそうです。

この研究会と連携し、静岡県では、国や県内外の情報研究会に提供するとともに、他市町への横展開を図るため、県・市町連携推進会議等の場で取り組みを共有していく予定です。

## 5 都道府県の役割

市町村職員は、住民に最も近い行政として業務を進めるので、分野をまたいだ地域課題に向き合うことが多くあります。

都道府県の役割としては、俯瞰的な視点で地域をとらえ、横断的な発想をもちながら、市町村行政の庁内連携の機会や学び合う機会を提供していくことが重要であると考えています。



県・市町村連携会議の様子

事例  
4

# 高知県にみる地域福祉と地域振興による地域づくりの融合

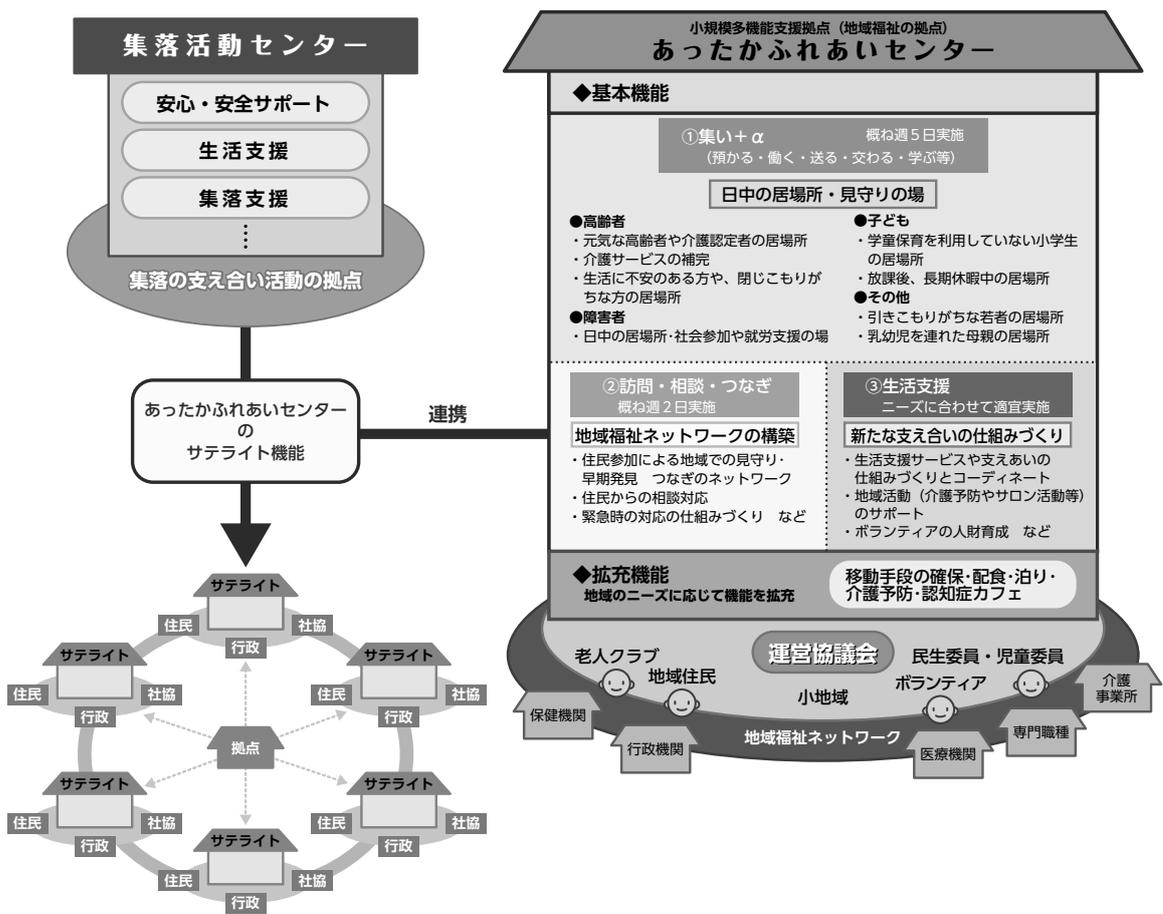
## 1 「あったかふれあいセンター」と「集落活動センター」の合築

高知県の取り組みで注目できるのは、地域福祉と地域振興（中山間地域対策）のそれぞれで取り組む地域づくりが、県下の市町村において融合がみられる点です。

具体的に言いますと、地域福祉部地域福祉政策課が推進する「あったかふれあいセンター」と中山間振興・交通部中山間地域対策課が推進する「集落活動センター」が、市町村においては、両センターが合築されたり、連携した事業を展開したりといった融合の成果がみられるということです。また、2つ

のセンターが小地域で確保できない場合には、他のセンターの機能を補完する形での実施が展望されています。「集落活動センター」の推進は地域振興の事業に属していますが、福祉的な機能も期待されて整備されています。

「あったかふれあいセンター」は、相談をはじめ、集いや訪問などの多機能型の地域福祉の拠点として、県の単独補助事業として進めるもので、地域福祉コーディネーター等のスタッフを配置し、中心的な拠点以外にも出向いてサテライトを展開するなどの事業を行うものです。県内34市町村中29市町村、37事業所、43カ所（2017年12月現在）まで整備が進



んでいます。

「集落活動センター」は、地域住民が主体となって、旧小学校や集会所等を拠点に、地域外の人材等を活用しながら、近隣の集落との連携を図り、生活、福祉、産業、防災などの活動について、それぞれの地域の課題やニーズに応じて総合的に地域ぐるみで取り組む集落維持の取り組みです。24市町村、41センター拠点が整備されています(2017年8月現在)。

## 2 連携のための工夫

県による両センター事業の組み立てにおける工夫としては、次の3点が注目されます。

第1には、両センターの運営において地域住民による主体的な参加を重視している点です。「集落活動センター」はもともと運営主体として地域住民の参加による組織づくりを前提にしており、「あったかふれあいセンター」では、運営協議会の設置への住民参加を求めています。

第2に、行政計画を通して、センターの整備を推進するとともに、そのなかで、両者の連携した取り組みを盛り込むことを求めていることです。特に「あつかふれあいセンター」については、市町村地域福祉計画における中心的な事業として位置づけています。また、県としては、それぞれのセンターの取り組みを資金面、研修事業、チームによる支援など多面的な支援を実施しています。人材面では、あったかふれあいセンターでは、地域福祉コーディネーター等の配置を、人件費補助を通して実現するとともに、集落活動センターでは、高知ふるさと応援隊(地域おこし協力隊、その後の就職先としての集落支援員を含め、地域活動の推進役となる人材の総称)が同センターの開設に協力しています。なお、高知ふるさと協力隊の定着率が高い点も評価できます。

第3に、物理的な空間として旧小学校や集会所等を拠点として使用する点では、両センターの合築が効果的であり、そのバックアップを実施している点です。

## 3 出先を設け地域支援を強化

地域福祉の推進に注目して県の役割を整理しておく、定期的開催される「あったかふれあいセンター推進連絡会」において、同事業あるいは地域福祉計画に関する進行管理に関連した実践報告を取り入れ、その事業の評価に取り組んでいる点が注目されます。特に「あったかふれあいセンター事業」の補助の要件に、同センターの事業計画の作成を必須とし、その作成を支援機会としても活用していることは、事業実施における市町村や受託機関にとって、その充実を図るよい機会となっています。

また、出先機関である福祉保健所の機能のなかに、地域福祉の支援を強く位置づけ、それを担う地域支援室を設け、同室の地域支援担当は、地域保健福祉の広域的な企画・調整や地域福祉の推進などを行うことを業務として位置づけています。地域振興側においても、地域支援企画員を市町村に駐在させ、地域活動のサポートをしています。

## 高知県

お宝その

3

### 「畑仕事が介護予防」 産直で人も町も元気に

越知町中大平地区



月曜日の出荷作業  
「集まってわいわいするのが楽しみ」



「おち駅」の陳列棚に並ぶ  
中大平地区の野菜



中大平地区

越知町中大平地区は、およそ20世帯50人ほどが暮らす山間集落。高齢化率は6割を超えている(2017年3月末時点)。

月曜日の朝9時。道路に面した車庫に70~80歳代の男女十数人が野菜や果物、編みかごなどの工芸品を持って集まる。産直活動に参加している住民たちだ。野菜などは、町の観光物産館「おち駅」に出荷するもの。

集落支援員が軽バンでやって来ると、出荷者と品目を確認し、値札を発行。住民たちは値札の貼り付けを行う。30分ほどで作業を終えると、支援員が野菜などをバンに積み込み、「おち駅」へと向かう。

この産直活動は17年4月に始まった。「おち駅」で販売する地場産品を十分確保できず、困った町の関係者が、自家用の畑作に熱心な中大平の高齢者に余剰作物の提供を呼びかけたのがきっかけ。登録メンバーは現在8人だが、その妻や夫も加わり、実際は14~15人になっている。

活動の世話役でメンバーの一人、古味<sup>こみ</sup>文子さん(76歳)は、「初めは誰も乗り気ではなかった。自家用の野菜が売れるか不安で…」と振り返る。ふたを開ければ売

れ行きは絶好調。不安は自信に変わった。「頼まれて嫌々出荷していた人も、すぐやる気満々になった。月曜日に集まってわいわい出荷作業をするのも楽しみ。皆とても喜んでいる」。

年金以外の収入も得られるようになった。「少額でも自分で稼げるのはうれしい。ほしいものを買ったり、孫に小遣いをあげたりできる。気持ちか前向きになる」。月収は多い人で3万円に上る。

役場の産業課や企画課の担当らとともに産直を働きかけた町地域包括支援センターの保健師、矢野雄二さんは、「畑仕事は最高の介護予防」と明言。さらに「畑を『生きがいサービス』にすればいい。産直をやればお金も稼げて、町の産業振興にも貢献できる」とも。

メンバーたちは、出荷日以外もひんばんに顔を合わせる。「畑に出れば誰かに会う。おしゃべりに夢中になって、ちっとも働かずにお昼になってしまうことも」(古味さん)。お互いの様子をよく把握し、異変があればすぐ気づく。畑は見守りの場でもある。

高齢になっても畑仕事を続ける生活文化は、地域包括ケアの推進に役立つ貴重な地域資源と言える。

出典:「生活支援体制整備事業をすすめるために」(高知県 2018.3)

### 組織横断で連携次々 住民活動立ち上げ支援で

越知町役場



産直活動の支援に関わった人たち(左から集落支援員の西森俊博さん、町企画課係長・岡田浩和さん、地域おこし協力隊員の大石晃裕さん、町地域包括支援センターの保健師・近藤沙綾さんと矢野雄二さん、町産業課の藤原民雄さん、同課課長補佐・太田一実さん) [浅尾沈下橋にて]

山腹の斜面に寄り添うように家々が並ぶ、越知町中大平地区。約20世帯50人ほどが暮らし、高齢化率は6割を超える。ここで2017年4月、町の観光物産館「おち駅」に野菜などを出荷する、高齢者主体の産直活動がスタートした。

実は、活動の立ち上げに際し、町の産業課(農業関係)、企画課(集落支援関係)、住民課(地域包括支援センター)が連携して支援に当たっている。

そもそもの発端は、「おち駅」で販売する地場産品が、ふるさと納税の返礼品として人気を博し、品不足に陥ったこと。相談を受けた産業課の担当は、自家用の畑作に熱心な高齢者から野菜などを提供してもらえば、商品の確保に加え、生きがいつくりにもなると思いつく。このアイデアを地域包括支援センターの保健師に伝えた。

暮らしに根ざす介護予防を考えていた保健師は、産直活動の立ち上げ支援を決意。畑仕事が高齢者の生活習慣として根つき、住民関係も良好な中大平地区に狙いを定めた。しかし、「おち駅」への出品手続きや集出荷、商品棚への陳列、価格設定、売り上げ管理などは、地区の高齢者だけでは無理と判断。集落支援員がサポートに入れないか、企画課に相談を持ちかけた。

当時、集落支援の具体策を模索していた企画課の担当と集落支援員は、産直支援の実施を決定。その後、デザインスキルのある地域おこし協力隊員も巻き込んで「中大平・急斜面の元気野菜」のロゴマークを制作するなど、ブランド化も進めている。

住民への働きかけは、まず保健師が、中大平地区で長年民生委員・児童委員を務めている地区のキーパーソンに打診。賛同を得て地区への根回しをしてもらい、そのうえで集会所での説明会開催にこぎ着けた。説明会には各課の担当も同席し、「おち駅」の経営と町の産業振興に中大平地区の協力が欠かせないと訴えた。

住民からは不安視する意見も出たが、「まずは一度やってみよう」ということに。結果は大成功。

役場の担当らは現在、「たまに様子を見に行くに留め、問題が生じれば積極的に関与する」(保健師)姿勢で臨む。関与が強いと住民の主体性が崩れ、関係を切れば活動の危機にすぐ手を打てない。「当面つかず離れず見守る」(同)ことにした。

この一連の動きからは、住民活動支援のあり方をはじめ、介護予防の考え方、地域おこしや集落支援と高齢者の生活支援の関連など、多くを学ぶことができる。

出典:「生活支援体制整備事業をすすめるために」(高知県 2018.3)

### 名張市の概要

名張市は人口約8万人、三重県の西部、伊賀盆地の南西部にあり、大阪へ60キロメートル、名古屋へ100キロメートルの、ちょうど近畿・中部両圏の接点に位置し、山地の多い地勢は新鮮な空気や清らかな水とともに風光明媚な自然に恵まれたまちです。

昭和の後期より関西圏のベッドタウンとして人口が急増した時期もありましたが、近年では人口は減少傾向。当時の移住者は高齢者となり、高齢化は急激に進行、また大規模なインフラ整備の借金や、市町村合併をしなかった単独市としての財政問題が大きな課題となっています。

### 名張市要援護者等日常生活支援事業補助金の創設

名張市は、それらに対応するため様々な行財政改革を行い、職員の大幅削減と並行し、地域住民には自主自立した地域運営を求めていくこととなります。そこで誕生したのが、2003年より施行された「ゆめづくり交付金の交付に関する条例」です。区や自治会、地域団体等へ交付されていた各種補助金を全廃し、小学校圏域ごとに組織化したまちづくり協議会へ使途自由の一括交付金を交付しました。交付金の使途を住民自身で考える過程が、地域課題を把握する力をもたらし、我が事の意識を醸成。その結果、地域課題に応じた住民主体の様々な事業が展開されるようになりました。

そのようななか、とある地区より名張市へ提案がありました。それは「自分たちの地区は、山を切り開いて宅地造成された大型の住宅地、当時の移住者は年齢構成が似ているため、住宅地ごと一気に高齢化する。坂も多く、車が乗れなくなったら移動も不便である。自分たちが元気なうちに、日常生活支援や外出支援を行い、お互いの生活を住民同士が支え

合う有償ボランティアのしくみをつくりたい」との内容でした。

全国平均の2倍の速度で進行すると推定されている急激な高齢化に対応するためにも、名張市はこうした提案の有用性を確信し、2008年4月「名張市要援護者等日常生活支援事業補助金」を国や県の補助がないなか、市の単独負担により創設しました。

主な内容は以下のとおりです。

- ①事業目的：障害者、高齢者等が住み慣れた地域での継続した生活が可能となるよう、地域での日常生活を支援する取り組みに対し補助金を交付し、地域福祉の推進を図る。
- ②要件：市の条例に定める地域づくり組織（まちづくり協議会）が実施する障害者、高齢者等が抱える日常の困りごとに対する有償のボランティアによる支援であること。
- ③限度額
  - ・運営費支援として年に1回30万円（自動車にて外出支援を行う場合は追加で70万円）
  - ・有償ボランティア組織立ち上げ支援として75万円（1回のみ）
- ④実績：2008年4月すずらん台地区で第1号有償ボランティア組織がスタート。現在15の地域づくり組織のうち、8つの組織で当補助金が活用され、活発な活動が行われている。

### 有償ボランティア組織「なばり隠おたがいさん」の活動

#### 基本情報

- ①目的
 

隣近所のつきあいが濃く人情が息づく旧市街地ではその昔当たり前だった「おたがいさん」の心で、高齢者が住み慣れた土地で安心して暮らせる魅力あるまちづくりを目指す。
- ②2012年4月発足

- ③庭木の手入れや、部屋の掃除・電球交換、買い物支援や、外出支援などの生活支援
- ④利用料1回500円、年会費500円、賛助会費(年)1,000円
- ⑤利用会員125名、協会員71名(2018年2月現在)

「隠(なばり)おたがいさん」の利用方法は

まずは会員登録を行います。その後、支援してほしいことがあったら事務所に連絡を入れます。そしてコーディネーターが電話か訪問で支援内容を聞き取り、支援日と協力を伝えます。利用料は協会員1人、1時間につき500円を支払うという流れになります。

副代表で民生委員歴25年の福山悦子さんは、「名張区には昔から、向こう三軒両隣の付き合いがあり、ずっ



障子貼り

とも続いている。新しいことをやろうというのではなく、ささいなこと、自分ができることだけをそれぞれがやっただけが大事」と話されます。

最後に

高齢になっても、みんなが助け合って自立し、最期まで一緒に暮らしていきたいと思えるまちをつくるための工夫として、地域のコミュニティ施策も福祉施策も、まちづくりという同じ目的のために連動させて使うという考えもあってよいと思います。名張市では行政と住民の協働のもと、今後もこれらの住民主体の取組が市全域に展開することを目指していきます。



お墓参り

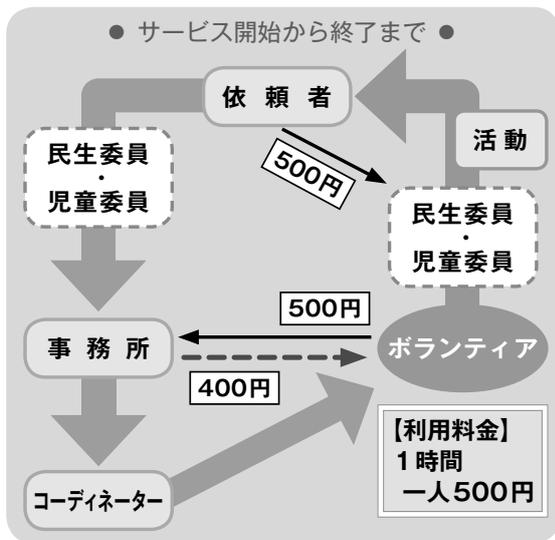


簡単な大工仕事

なばり 隠おたがいさんの活動の様子

事務所

開所日/月曜日・水曜日・金曜日  
 時間/午前9:00~12:00 スタッフは毎回2人づつの当番制  
 報酬/1時間200円



comment ●コメント

本事例からは多くのことが学べますが、特に注目すべき2点を挙げておきたいと思います。

- 名張市が、地域からの意見に真摯に耳を傾け、行政本位ではなく、住民が発想した生活支援活動に使いやすいように制度を構築したこと。
- まちづくり部署が構築・協働してきた「地域づくり組織」が、(福祉の)地域包括ケアシステムにおいて、極めて重要な位置をしめるようになったこと。これを今後も施策的に拡げていく予定であること。

### 研究委員会名簿

	所 属	役 職	氏 名
委 員 長	日本福祉大学 社会福祉学部	教 授	平野 隆之
委 員	岩手大学 農学部	教 授	広田 純一
委 員	静岡県 経営管理部 地域振興局 地域振興課	主 査	石川 晴子
委 員	雲南市役所 政策企画部 地域振興課	企 画 官	板持 周治
委 員	名張市役所 地域環境部	部 長	田中 明子
委 員	大垣市役所 福祉部 高齢介護課	課 長	篠田 浩
委 員	NPO法人 都岐沙羅パートナーズセンター	事務局長・理事	斎藤 主税
委 員	全国コミュニティライフサポートセンター	理 事 長	池田 昌弘
オブザーバー	<ul style="list-style-type: none"> <li>・内閣府地方創生推進事務局 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局</li> <li>・総務省地域力創造グループ地域振興室</li> <li>・厚生労働省老健局振興課</li> <li>・厚生労働省社会・援護局 地域福祉課</li> <li>・厚生労働省東海北陸厚生局 地域包括ケア推進課</li> </ul>		
事 務 局	全国コミュニティライフサポートセンター	調査研究担当	田所 英賢

※順不同

## 地域づくり(部署)と福祉(部署)連携のための ガイドブック ～いっしょにやればうまくいく!～

2018年3月20日  
特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター(CLC)  
〒981-0932 宮城県仙台市青葉区木町16-30 シンエイ木町ビル1F  
TEL 022-727-8730 FAX 022-727-8737  
<http://www.clc-japan.com/>

制作 七七舎/デザイン 石原雅彦  
印刷 (株)ファーストワン

地域づくりを目的とした  
連携事業に関する調査

— 質 問 票 —

※ 回答は、封入しております 『 回答票 』 に ご記入ください

回答票は、3枚あります。

本調査は、各都道府県において、**地域活性化に係る施策を担当されている部署**に  
お伺いさせていただきます。

本調査における「地域づくりを目的とした、介護予防・福祉との連携事業」とは、  
行政政策上、複数部署の協力・連携により実施されている地域づくりに関する事業のうち、  
「介護予防(高齢者の社会参加、生活支援等)に関する取組」・福祉(子育て支援や障害者  
支援、生活困窮者支援等)」と関連した取組とします。

一例として、以下のような事業などを想定しています。

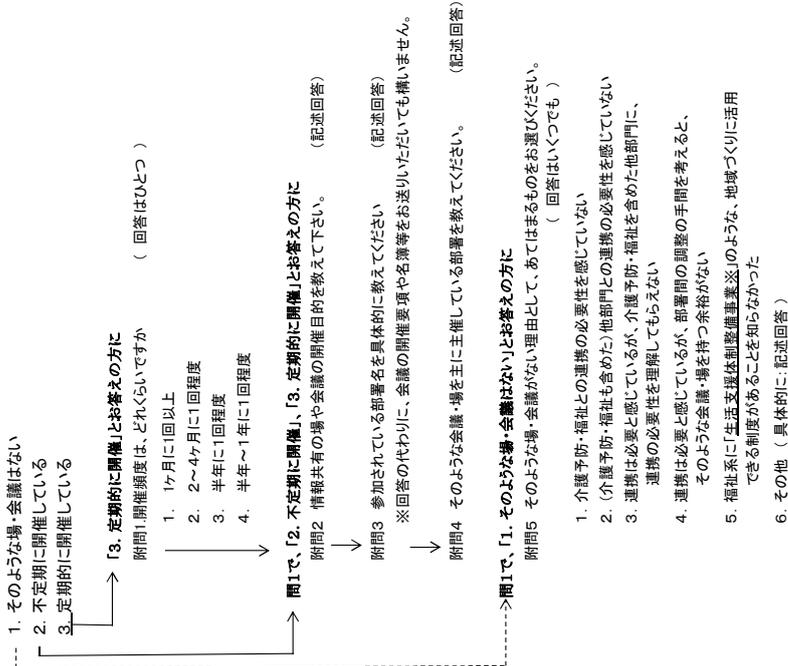
(例)

- 農業と連携した障害者の就労支援の場づくり  
(農政担当部局と障害福祉担当部局の連携)
- 高齢者が従事する子ども食堂の創設による、高齢者の社会参加の場づくり  
(児童福祉担当部局と高齢者福祉担当部局の連携)
- 「小さな視点」であるコミュニティ拠点において、介護予防の体操プログラムを実施  
(小さな視点担当部局と介護保険担当部局の連携)
- 地元産業と連携した、生活困窮者の中間的就労支援  
(産業商工系と福祉担当部局の連携)

※ なお、行政からの予算補助の有無は問いません。

★ 【 回答 】 → 『 回答票 』 に記入してください ★

問1. 貴都道府県において、「地域づくりを目的とした、介護予防・福祉との連携」を  
推進するための、関連する部署間での情報共有の場・会議等がありますか。  
このような場に介護予防・福祉系部署が参加していれば、「開催している」と回答してください。  
(例：地域活性化部署、福祉系部署、農業関係系部署、交通系部署などが、コミュニティ  
支援等を目的として情報交換をする会議など)



※「生活支援体制整備事業」については、添付別紙をご参照下さい

問2. (地域活性化担当部署からみて) 地域づくりに関して、介護予防・福祉系の部署と連携している場合、何が課題となりますか。  
(回答はいくつでも)

1. そもそも、地域づくりと介護予防・福祉との接点がわからない
2. 介護予防・福祉との協働の必要性を感じていない
3. 福祉系部署が、地域づくりとの協働の必要性を感じていない
4. 協働の必要性は理解できるが、具体的に、どのような協働があり得るかわからない(具体的イメージがわからない)
5. 福祉系部署・市町村から、協働の話を持ち込まれたことがないので、具体化しない(具体的な協働の機会がない)
6. 市町村の担当者が、介護予防・福祉との協働の必要性を感じていない
7. その他 ( 国・都道府県・市町村どのレベルの話でも結構です。記述回答 )

問3. 貴都道府県下市町村の地域活性化担当部署(コミュニティ支援部署)に対して、介護予防・福祉との連携を推進するために、どのような支援を行っていますか。  
(回答はいくつでも)

1. 担当者(市町村、関係団体を含む)に対する研修会・勉強会の開催
2. 情報交換会・意見交換会の開催
3. 必要に応じて、アドバイザー派遣・紹介や県担当職員の訪問
4. 全国の先進的な事例や参考になる事例の紹介
5. 利用可能な国の施策等の紹介
6. 市町村等から要望に応じて、庁内関係部署や関係他市町村の調整
7. その他 ( 具体的に: 記述回答 )
8. 特に何も行ってない

問4. 貴担当部署において地域づくりに関する取組を進める中で、市町村等から複数の政策分野にまたがる取組の相談を受けたことがありますか。その内容(数多い場合には、相談の多かった内容)を簡単に記載して下さい。

介護予防・福祉分野に取組に限らず回答いただいで構いませんが、介護予防・福祉分野に関連した内容がありましたら、そちらを優先してご回答をお願いします。  
(記述回答)

裏面に続きます

問5. 貴都道府県内で、次の(1)~(3)の全てに該当する事業を行っている小さな拠点・地域運営組織等がありますら、ご紹介ください。

- (1) 地域づくり、地域課題の解決を目的としている
- (2) 複数の政策分野にまたがった活動をしている
- (3) それら活動分野の中に、「介護予防・福祉」を含んでいる  
(特に、高齢者向けの介護予防や生活支援を行う取組についてご紹介ください)

【 ご紹介いただきたい事項 】

- ・ 活動団体名
- ・ 代表者
- ・ 団体所在地 (わかる範囲で結構です。市町村名はご記入お願いします)
- ・ 連絡先電話番号
- ・ 活動分野 (拠点整備、生活支援、産業振興、教育・人材育成、介護・福祉、他)
- ・ 活動内容 (簡単にまとめていただいで結構です)
- ・ 行政が関係している部署

- 該当する団体が多い場合、代表的(または先駆的)と思われる団体を最大6団体、ご記入ください。選択する基準は特ではありません。
- 複数の市町村をエリアとしているなど、広域的に活動を行っている団体等や取組を記載していただいても構いません。
- その他、活動の内容が分かる資料がありましたら、回答票と一緒に情報提供(FAX送信等)いただければ幸いです。

調査は以上になります。

ご多忙のところ、ご協力、誠にありがとうございました。

回答をご記入いただきました『回答票』を、**11月24日(金)まで**  
**FAX: 022 - 727 - 8737**  
に、FAX送信くださいますよう、お願い申し上げます。

なお、平成30年3月末に、本研究事業の成果品であるハンドブックを  
全国自治体さま宛てに送付させていただきます。  
届きました折には、ぜひご覧いただき、活用ください。

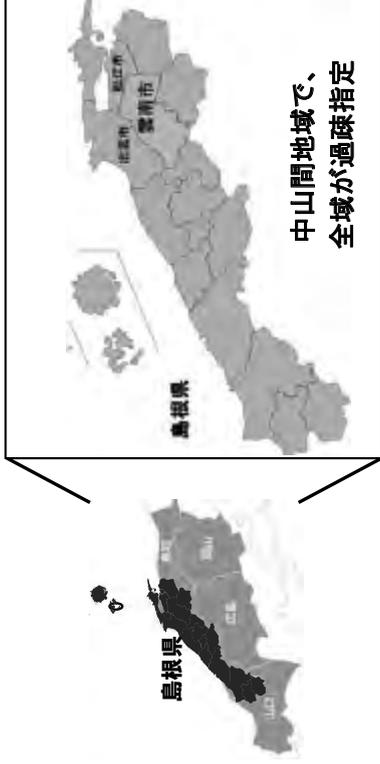


# 小規模多機能自治による 住民主体のまちづくり ～雲南市の地域自主組織～

平成29年7月20日  
島根県 雲南市  
(政策企画部地域振興課)

## 雲南市の概要

・平成16年11月1日、6町村で合併し、「雲南市」誕生。



■面積 553.2km<sup>2</sup> (東京23区の約9割)  
■人口 39,032人 (平成27年国勢調査)

中山間地域で、  
全域が過疎指定

1

## 地域自主組織の事例紹介

### 【躍動と安らぎの里づくり鍋山】

※H24地域自主組織取組発表会資料より

## 安心生活見守り事業

「まめなか君の水道検針」 「守る君のまかせて支援事業」



市水道局との委託契約で  
検針機舎を利用し、  
毎月、全世帯を訪問、声かけ。



24時間体制で  
要援護者の見守りと  
SOSを受信

3

## 地域自主組織の事例紹介

### 【中野の里づくり委員会】

※H24地域自主組織取組発表会資料より

## 笑んがわ市

中野の里づくり委員会



5

## 笑んがわ市



中野の里づくり委員会

- ・平成22年10月にJAが閉店し、空き店舗の活用を地域で検討。
- ・平成23年6月、産直市＋サロン機能の「笑んがわ市」をオープン。
- ・毎週木曜日、午前10時～午後2時まで営業。
- ・産直コーナー：地元野菜、JA果樹センターの果物、漁港からの鮮魚販売、パンの移動販売、生協、包丁研ぎ等、売り手が集まっている。
- ・憩いのコーナーは、200円を支払えば誰でも手作りのお茶請けやコーヒーが飲食可能で、地域内外の人たちの楽しい交流の場となっている。<sup>6</sup>

## 地域自主組織の事例紹介

### 【吉田地区振興協議会】

※H27地域自主組織取組発表会資料より

### 事業名：(「にここ通信」事業)

- ①事業内容
- ・吉田町内の75歳以上のひとり暮らし高齢者に毎月1回配布をする
  - ・吉田中学校2年生が毎月2名ずつ手紙の作成をする
  - ・自治会福祉委員が配布し声かけによる安否確認をする

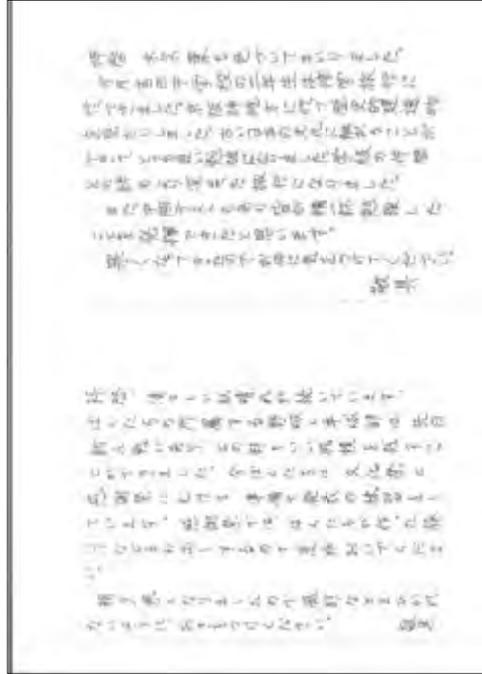
8

### 事業名：(「にここ通信」事業)

- ②ここがポイント！(工夫・努力していること)
- ・「にここ通信」を実施したきっかけ
    - 自治会福祉委員の業務としての位置付け
    - 自治会福祉委員への見守り活動への意識づけ
  - ・「にここ通信」の名前の意味
    - 高齢者にいつも笑顔で「にここ」してもらいたい

9

### 事業名：(「にここ通信」事業)



10

### みとや世代間交流施設「ほほ笑み」



地域自主組織  
三刀屋地区まちづくり協議会

### みとや世代間交流施設「ほほ笑み」運営協議会

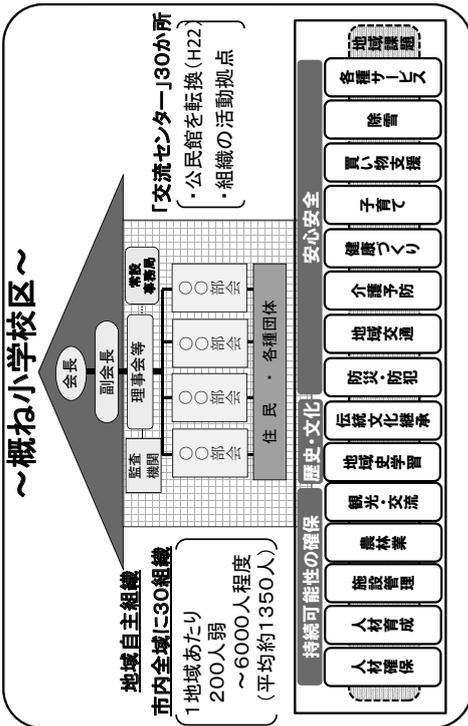


空き店舗を改修し、3者で共同運営

11

# 組織 & 拠点施設 & 常設事務局

## ～概ね小学校区～



地域課題を、住民自らが、事業化して解決！



高齢者 × 健康体操



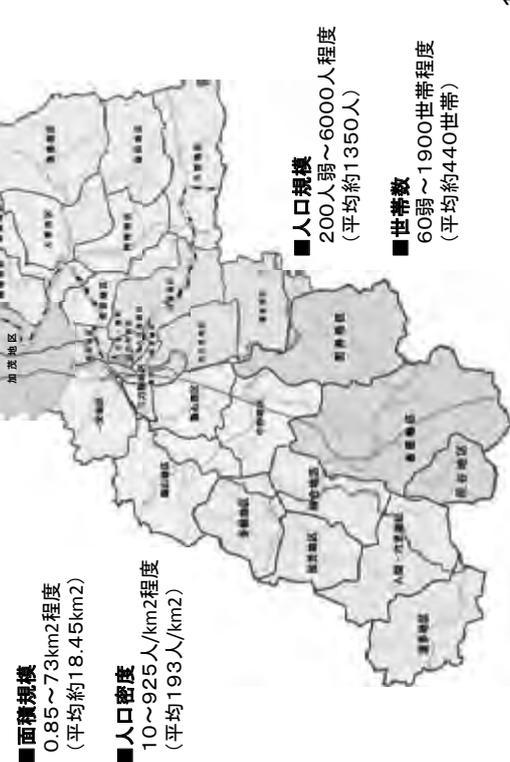
高齢者 × 高校生



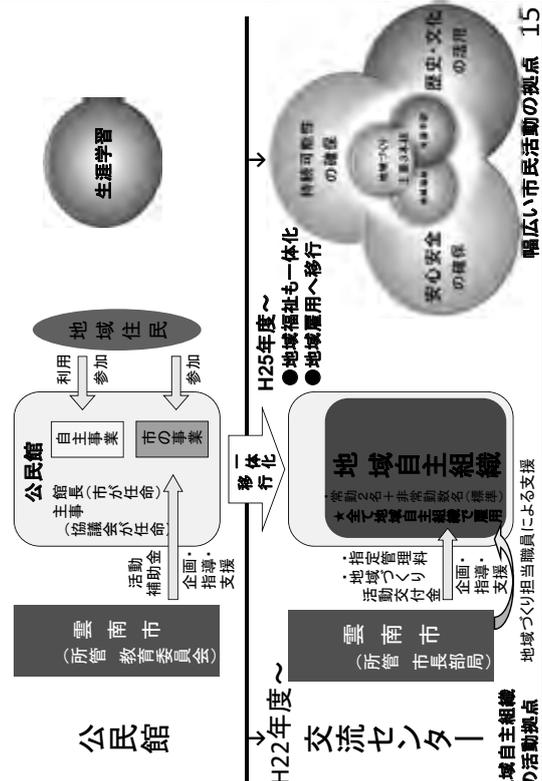
サロン × 血圧測定等(コミケア)

高齢者 × 幼稚園児

## 地域自主組織(一覽)

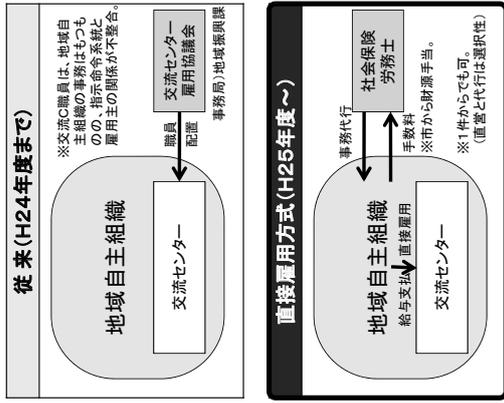


## 地域自主組織の活動拠点施設(小さな拠点)



【H25年度からの制度改善策】

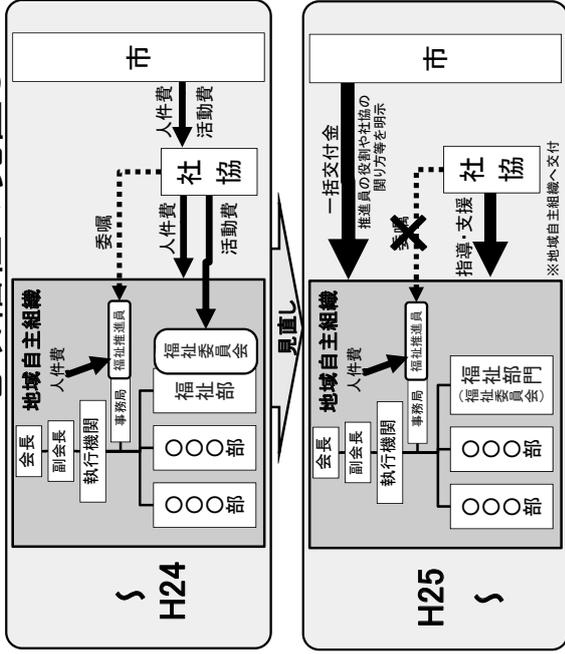
交流センター職員と地域自主組織の一体化



地域自主組織による直接雇用方式により、交流センター職員と地域自主組織間の乖離を制度的に解消し、一体化。これにより、交流センターを名実ともに地域自主組織の活動拠点として活用できる。

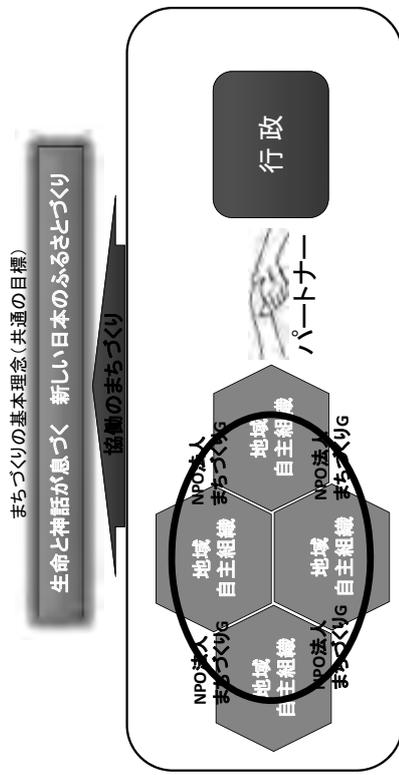
16

【H25年度からの制度改善策】 地域福祉の見直し



17

市民と行政が 垂直的關係から水平關係に (統一的) (協働)

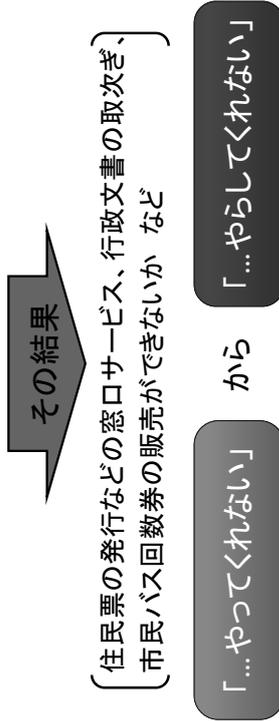


○住民自治の中核 = 地域自主組織  
○NPO法人・まちづくりG=自治を補完  
意識改革 (市民はまちづくりのパートナー)

18

新しい公共の創出

小規模多機能自治の進展



と変化した地域が増加。

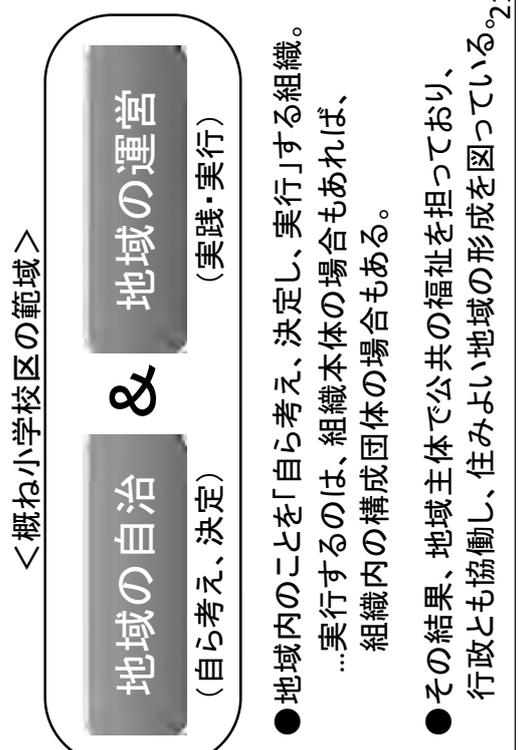
“開かれた公共”へ

19

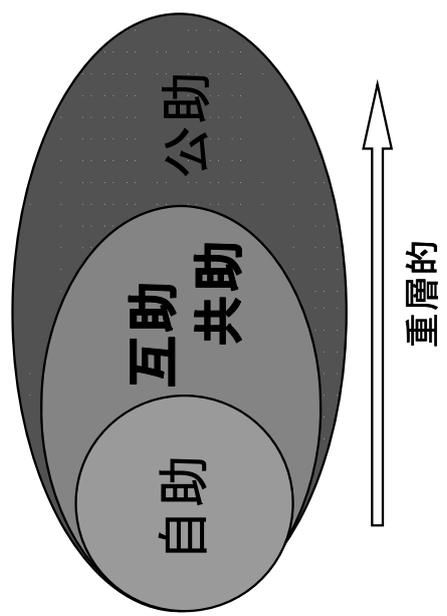
# 小規模多機能自治推進ネットワーク会議



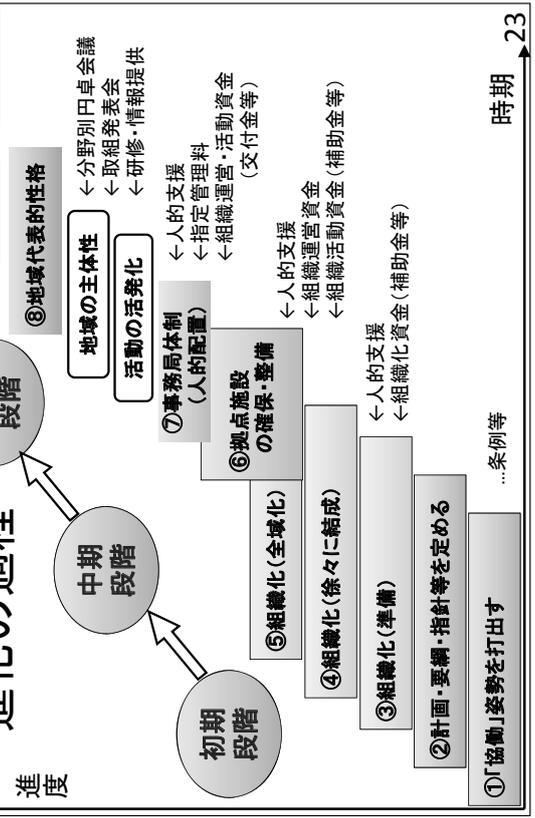
# 小規模多機能自治組織の性格



# 補完性の原則に基づく優先度



# 一般的な進化的過程



## 先行他自治体での停滞事例から言えること

- ① 「協働」が明確にならなかつたら、浸透してない。  
…行政のためというやたら感
- ② 地域と行政が、対等ではなく上意下達的。  
…“小さな役所”、“やっもらう”という行政の意識
- ③ 補完性ではなく、役割分担という名のもとに線引き。
- ④ 住民自治の仕組みになっていない。  
…例) 事務局が行政の身分、  
指定管理の仕様書にソフト活動を規定 など
- ⑤ 進度に応じた対応がなされず、柔軟性に欠ける。  
…例) いきなり交付金化し、単にイベントが増えただけ
- ⑥ 制度のみで、適切な仕掛けがなされていない。  
…学び合い、磨き合いの機会がない など

**住民自身による、住民の主体的活動が基本！**

24

(ブランドメッセージ)

幸運なんです。  
雲南です。

わたしたちの雲南市には  
美にさまざまな面がふもれています。  
美しい日本の原風景、自然の手。  
神話に彩られた史跡や文化遺産、歴史の香。  
毎日が新鮮、たわやかな食の華。  
そして観(ちか)しく交わされる笑顔、人の華。  
変化が求められる時代に、  
これだけの幸に恵まれた幸運に感謝して  
このまちに生まれ、育ち、暮らすことに誇りを持ちたい。

幸運なんです。雲南です。

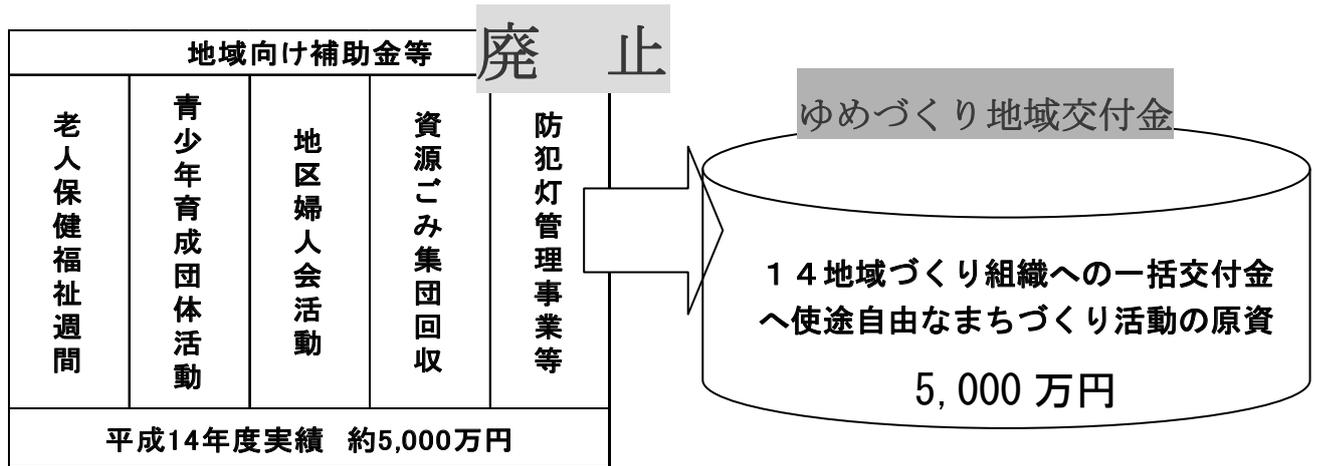
## 三重県名張市の概要

概 要	① 人 口 79,433人 (平成29年7月1日現在) 世帯数 33,667世帯 ② 高齢化率 29.9% 後期高齢化率 13.3% ③ 面積 129.77km <sup>2</sup> ④ 特徴 当市は、三重県の西部に位置し、近畿と中部の接点にあります。古くは万葉の時代から東西往来の要所、宿駅として栄えてきたところです。 昭和29年の市政発足時、人口約3万人でしたが、昭和40年代以降関西のベッドタウンとして大規模住宅開発が進み、人口が急激に増加しました。 現在、人口は微減傾向にあります。
	① 日常生活圏域 5圏域 (介護保険事業状況報告 平成29年6月分より) ② 介護認定状況(第1号被保険者+第2号被保険者) ・要介護認定率 16.3% ・要介護1～5 3,064+72人 ・要支援1・2 772+15人 ③ 居宅介護サービス利用状況(居宅+地域密着型) ・要介護認定者 1,871+464人 ・要支援認定者 234+28人 ④ 地域包括支援センター 直営 1か所 ブランチ まちの保健室 直営 15か所 ⑤ 介護予防・日常生活支援総合事業 平成27年10月1日実施 ⑥ 協議体の設置 「地域づくり組織」が該当 ⑦ 生活支援コーディネーターの配置 平成28年10月から 名張市社会福祉協議会へ委託 ⑧ 有償ボランティア活動状況 8団体(8地域) 1団体(1地域)準備中 ⑨ 地域づくり組織 15地域(概ね小学校区) 地域ごとに包括的な住民自治組織 名張市自治基本条例の制定(平成17年制定) 名張市地域づくり組織条例(平成21年制定) ⑩ 取組 第1ステージ 「交付金化」 ゆめづくり地域交付金の交付～平成15年度～ 第2ステージ 「組織見直し」 区長制度の廃止 ～平成21年度～ 第3ステージ 「地域ビジョン」 市総合計画の地域計画 ～平成24年度～

# 1. 市の位置と地域づくり組織



## 2. ゆめづくり交付金の原資



※現在は 15 地域

## 3. 住民主体のまちづくりと地域づくり組織の体制

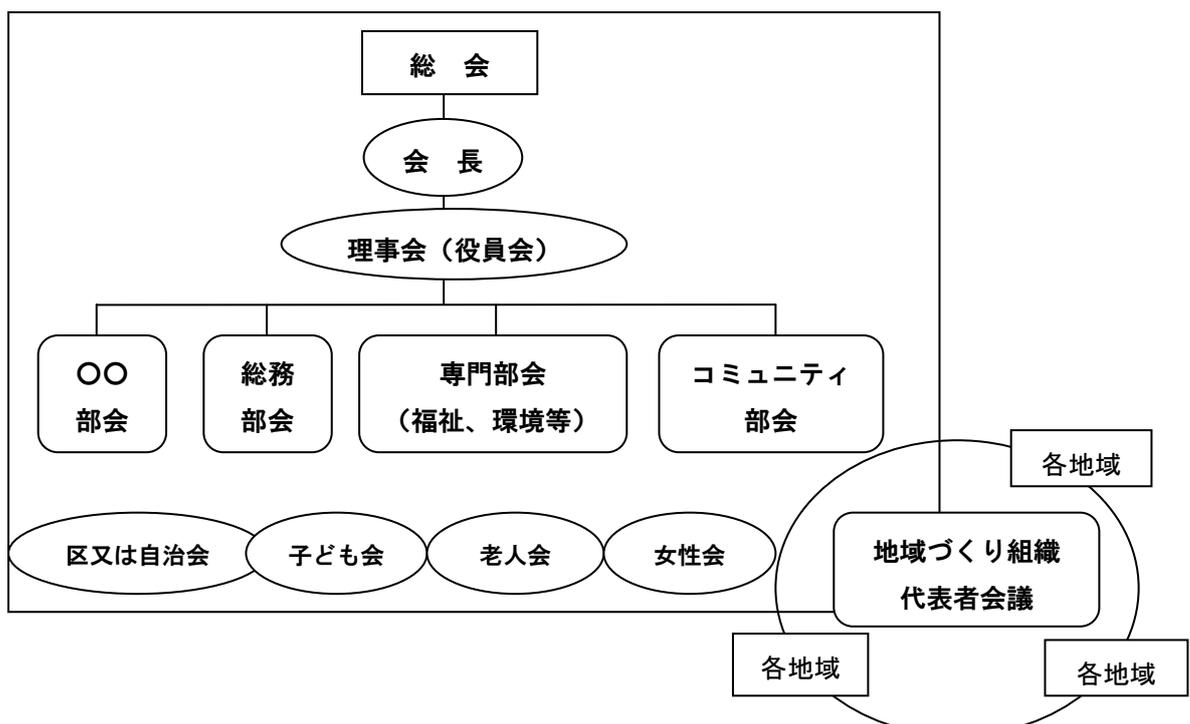
〜〜 名張市自治基本条例（平成17年制定）〜〜

### 目的

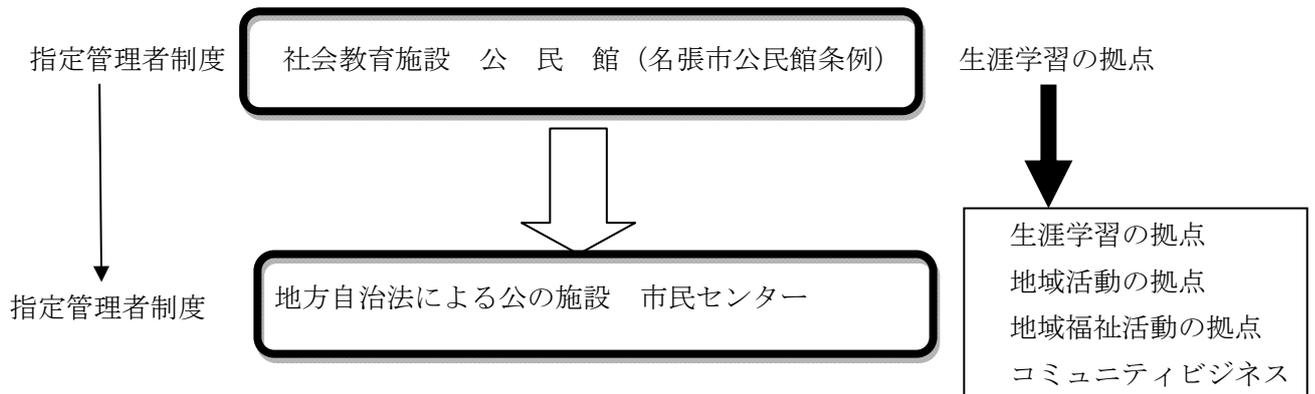
- 自治の基本理念と主権者である市民の権利
- 市民、市議会及び市の果たすべき役割や市政運営の仕組み



地方自治の本旨に基づく自治の実現と自立した地域社会の創造



市民センター条例(平成27年制定)



4. 有償ボランティア活動

**ゆめづくり  
他域交代金  
制度**

- 平成15年に創設基本理念「住民が自ら考え、自ら行う」
- 自由な用途住民主体のまちづくり

**主体的な  
まちづくり意  
識の向上**

- 「自分のまちは自分で守る」

**有償ボラン  
ティア組織  
の立ち上げ**

- 生活支援サービス、常設のサロン、移動支援(バス)の提供
- コミュニティビジネスの立上げ

- 有償ボランティアの会員であるサポーター、支援会員は主に高齢者。
- 支援をおこなうことにより社会貢献を実感し、高齢者の生きがいに繋がる。
- 地域の高齢者が地域の高齢者を支えるしくみは、地域の中でのつながり・互助(地域力)を高める。

## 三重県名張市における有償ボランティア活動状況

実施事業名	すずらん台ライフ サポートクラブ	生活支援ボランティア 「ポパイ」	隠おたがいさん	生活支援センター	助っ人の会	桔梗が丘 お助けセンター	はたっこサポート	コモコサポート
地域づくり組織	すずらん台町づくり 協議会	青蓮寺・百合が丘 地域づくり協議会	名張地区まちづく り 推進協議会	つつじが丘・春日 丘 自治協議会	ひなち地域ゆめづ くり委員会	桔梗が丘自治 連合会	美旗まちづくり 協議会	薦原地域づくり 委員会
生活支援サービス	○	○	○	○	○	○	○	○
実施した内容	家事・補修・庭管理	家事・日曜大工・ 庭管理	家事・補修・庭管 理・付添	庭管理・家具移動 等・補修	庭管理・家事・日 曜大工	庭管理・日曜大 工・家事	庭管理・家具移動	家事・日曜大工・ 庭管理
事業開始	平成20年4月	平成23年4月	平成23年7月	平成23年11月	平成25年4月	平成27年4月	平成28年4月	平成29年5月
外出支援サービス	○	○	○	○	—	○	コミュニティバス運行	コミュニティバス運行
形態	専用ワゴン車で 買い物・通院支援	専用ワゴン車で 買い物支援	専用軽自動車 で 買い物・通院支援	専用ワゴン車で 買い物・通院支援	—	専用軽自動車 で 買い物・通院支援	—	—
事業開始	平成20年4月	平成20年4月	平成29年5月	平成24年10月	—	平成28年10月	—	—
配食サービス	ボランティア実施	他部会で実施	他部会で実施	ボランティア実施	ボランティア実施	○	ボランティア実施	他部会で実施
結成年月	平成12年12月	平成21年3月	平成6年7月	平成14年9月	平成6年4月	平成29年4月	平成10年5月	平成23年4月
実施日	第1～4水曜日	第1～4水曜日	第1～4水曜日	毎週水曜日	毎週水曜日	月・水・金曜日	毎週水曜日	第4月曜日
自己負担(1食あたり)	400円	400円	400円	400円	(現在休止中)	500円	400円	400円
備考				平成29年4月か ら NPO法人認証		2つのボランティア団体 が実施していたが、担い 手の高齢化により発展 解消し地域づくりの活動 に位置づけた		

◎15地域づくり組織のうち、8団体が実施(うち1団体が今年度活動開始、他に1団体が検討中)

◎活動補助

生活支援サービスのみの実施・・・30万円

外出支援サービスを合わせて実施・・・100万円

外出支援事業のための車両購入補助・・・150万円

事業の立ち上げ補助・・・75万円

※財源 介護保険 地域支援事業-介護予防・日常生活総合支援事業-一般介護予防事業

## 本委員会のミッションの確認 と議論のたたき台

「地域づくりにおける生活支援体制整備事業と地域づくり  
に関する各種事業との連携に関する調査研究事業」

平成29年8月28日  
第2回委員会  
雲南市 板持 提出

## 本委員会のミッション(仮案)

福祉とまちづくり分野の連携を進めるために  
必要なことをまとめること。

そのためには...

- ① 連携の阻害要因の整理と対策の提示
- ② 連携を進めるための全体像の提示
- ③ 行政・地域それぞれにおける連携モデルの提示
- ④ 地域と行政の連携方策の提示
- ⑤ 具体的な連携モデルの例示

2

## 連携の阻害要因(仮説)

### ■ 基礎自治体における傾向

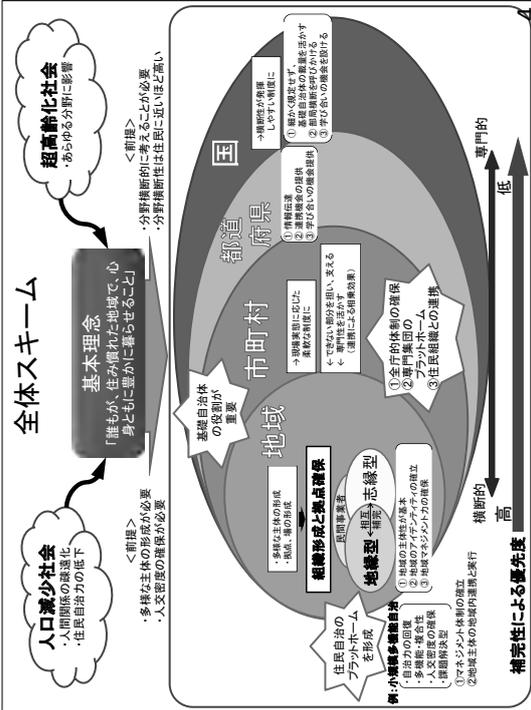
- 福祉部門のみで考えがちな組織風土  
…国の法令等に基づく“事務”という受動的体質の傾向  
⇒ 基礎自治体の主体性の欠如
- 情報共有、ともに考える場の不足  
⇒ 庁内連携体制の欠如
- 柔軟性が低く、連携しにくい制度にしがち  
…制度そのものが、逆に連携の阻害要因となっていないか

### ■ 住民サイドにおける傾向

- 基礎自治体の進め方により、地域内連携が左右されがち

**基礎自治体における連携が重要なポイント!**

3

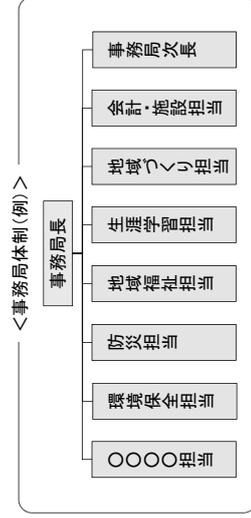


## 連携のポイント

- ① 基礎自治体としての方向性を明らかにすること。  
...全庁的体制を確保すること。  
...住民自治力の横断性に特に留意すること。
- ② 国からは基本的指針を示すこと。  
...国からは基本的指針を示すこと。  
...国から示すものであること、細かく規定しないことが大切
- ③ 実態をつくっていくこと。  
...実例を調査・分析し、還元していくこと。
- ④ 点から面に拡大していくこと。  
...書籍やリーフレットの活用、学び合いの機会創出
- ⑤ 目指す成果をフラットに共有し、その結果を把握すること。  
...数値として明らかにし、検証と改善を。

5

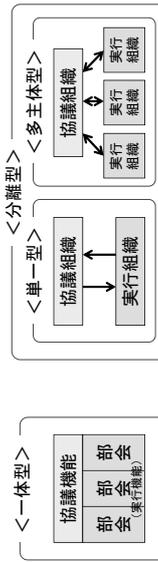
## 地域内連携モデル ～事務局体制(人的体制)～



- 全体を動かし、進めるための事務局体制の確保は極めて重要。
- 活動が深化すればするほど、機能別体制にする必要がある。
- 地域福祉担当(≒生活支援CN)は、事務局員のうちの一員として位置付け、分野横断、連携が進むようにすることが大切。
- 財源上、全ての地域に配置できない場合は、複数地域で兼務することもあり得る。
- 地域の主体性を確保するためには、住民組織の身分が望ましい。

7

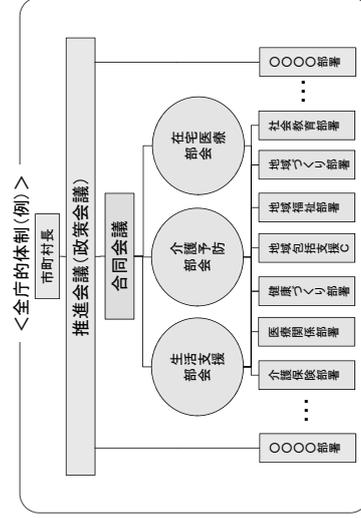
## 地域内連携モデル



- 協議機能がない場合は、つくる必要がある。  
...なぜならば、地域一体となって福祉を進めることができるようにするため。  
...福祉というところの「協議体」に相当。
- 協議機能として必要なこと...  
① 地域の現状と将来見通し、課題を明らかにし、共有すること。  
② 課題解決のために必要な方向性を掲げ、共有すること。  
③ 実行した結果をフィードバックし、全体で共有し、次の対策に活かすこと。  
● 地域を動かすための地域マネジメント体制が必須。  
① 組織体制の確立  
② 活動拠点の確保  
③ 事務局体制の確保(人的体制)  
④ 財源の確保

6

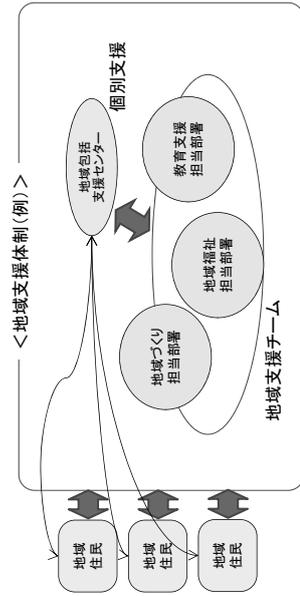
## 行政内部での連携モデル



- あらゆる分野に関連するため、全庁的体制が必須。
- 施策ごとに、専門的かつ横断的に協議する場を設け、検討・推進していく。

8

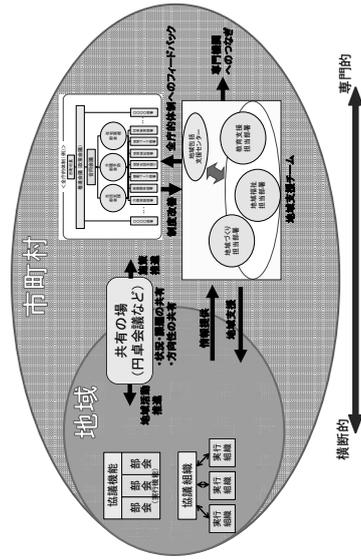
## 行政内部での連携モデル



- 個人支援(点)と地域支援(面)が連携。
- 地域支援では、地域に関係する各部署で情報共有、協議できる場が必要。
- 関係部署は、適宜変動する場合もあるため、柔軟に参加可能にした方が良い。

9

## 地域と行政の相互連携モデル



- 総力を活かすこと。...活かせるものは何でも活かす。
- 相互の共有の場は必須。

10



平成 29 年度老人保健事業推進費等補助金（老人保健健康増進等事業分）

**「地域づくりにおける生活支援体制整備事業と地域づくりに関する各種事業との連携に関する調査研究事業」  
報告書**

---

発行日 2018 年 3 月 20 日

編・発行 特定非営利活動法人 全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）

〒981-0932 宮城県仙台市青葉区木町 16-30 シンエイ木町ビル 1F

TEL 022-727-8730 FAX 022-727-8737

<http://www.clc-japan.com/>

---





**CLC**  
Community  
Life Support  
Center