



# 住民主体の 地域活動と 福祉支援体制の 協働に向けた ガイドブック

# 目 次

## 第1部 ■はじめに ..... 03

### —本書の目的・使い方—

- ① なぜ今地域共生社会の実現・包括的な支援体制の整備を目指すのか ..... 04
- ② 地域住民・地域活動団体等とともにつくる地域 ..... 05
- ③ 地域への寄り添い 地域の力を引き出す ..... 07
- ④ 本書のねらい ..... 08

## 第2部 ■地域との連携・協働の現状と課題 ..... 09

- ① 地域との連携・協働を福祉が考える意味 ..... 10
  - 人口の推移／高齢者人口の増加と担い手生産年齢人口の減少
- ② 自治体における分野を超えた連携・協働の必要性 ..... 12
  - ライフスタイルの変化が及ぼす影響／補完性の原則：自治体の役割／分野横断、そして多分野連携・協働の必要性／「住民主体」とは、住民にやらせることではない／庁内関係部署の動向の把握と、情報共有の重要性
- ③ 地域に関わるアクター（関係者） ..... 19
  - 【住民組織】 住民組織（地縁組織）／住民組織（アソシエーション型組織、志縁組織）／それ以外の地域関係団体
  - 【行政が配置・委嘱する地域支援関係者】 コミュニティ系：総務省／教育系：文部科学省／福祉系：厚生労働省／事例 部署間協働の住民活動支援
  - 【行政外の地域支援関係者】
- ④ 地域の個性を把握し、リスペクトする ..... 27
  - 異なる地域性⇔一律の実施／地域性を考えるときの範囲（エリア）／
  - 参考にすること≠真似すること／地域がわからないと適切な支援も受けられない
- ⑤ 住民活動の始まり方 ..... 30
  - 【住民活動の始まり】 ①住民による問題意識・活動の発案／②問題意識の共有、合意形成／③プラン作成、周囲への呼掛け／④ 活動立ち上げ、開始
  - 【住民活動のスタートと支援者】 ①「住民による問題意識・活動の発案」の段階／②「問題意識の共有、合意形成」の段階／③「プラン作成、周囲への呼掛け」の段階／④「活動立ち上げ、開始」の段階
  - 【発意の主体と課題】 住民主体と担い手論／各活動類型における課題

## 第3部 I 具体的な支援・多様な方法 ..... 37

### ① 地域活動の開始に至る手法・住民発意の引き出し方【主に導入段階】 ..... 39

【住民アンケート】 全数（住民全員）対象＞全戸（世帯毎）対象／対象年齢層は？／配布、回収方法は？／アンケートの設問設計と分析／アンケート結果の周知／アンケートの際のそのほかの注意点

【住民相互によるグループワーク／対話を重ねる】 やれるところから／一斉実施にとらわれない／行政は黒子に徹する／中間支援組織や大学の先生など、支援者を活用する／雰囲気づくりの重要性／1回では終わらない／事例 山形県酒田市「よろずや琢成」

【その他の支援】 先駆事例の紹介、視察／周知・広報の支援

### ② 持続的な活動実施のための支援方策【主に継続・発展段階】 ..... 48

【事務局・人材支援】 事務局・人材支援の事例 秋田県大仙市「南外さいかい市」／  
コラム 住民活動の人材確保

【拠点支援】

【財源支援】 財源支援の事例 福島県川俣町「コミュニティちゃばたけ」／支援制度は、簡潔なものを心掛ける／コラム 住民活動の原動力

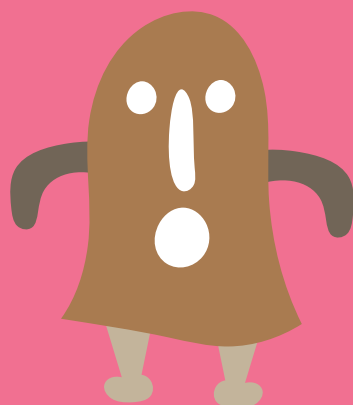
### ③ 地域活動と福祉支援体制の連携・協働方策【主に成熟段階】 ..... 55

「包括的な支援体制」 整備における地域との連携・協働とその重要性／地域との連携・協働の方策・パターン／事例 兵庫県宝塚市「ラ・ビスタささえ愛ネット」／事例 奈良県川上村「かわかみらいふ」／事例 島根県雲南市／事例 三重県名張市「地域づくり組織とまちの保健室」／地域と福祉支援体制の連携・協働の在り方



# はじめに

本書の目的・使い方





# なぜ今地域共生社会の実現・包括的な支援体制の整備を目指すのか

「地域共生社会」。これは文字面だけを見れば美しく、明るく前向きな印象を与える概念である。障害者支援や外国人支援の文脈で語られる「共生社会」のイメージと相まって、差別のない社会の実現といった文脈で理解されることも多い。しかし、この概念の本質は、そうした価値的・理念的な目標にとどまるものではない。人口減少が不可逆的に進行する我が国において、社会や地域をどのように維持していくのかという、極めて現実的で切迫した問題意識から生まれた概念である。

人口減少社会においては、人が減るという事実そのものが、社会の前提を大きく揺るがす。高齢者は支えられる側、若者は支える側といった固定的な役割分担や、社会との関係が希薄化している人々の存在が十分に把握されず、必要な対応が行われていない状況は、人口が増加し、社会を支える側の人びとが潤沢に存在し続けることを前提とするものであった。これに対して、人口が減少する局面にあっては、社会の中で一人ひとりの活躍が制約されること自体が、地域の持続可能性を難しくする要因となる。そのため、高齢者であっても、障害のある人であっても、働きたい、社会とつながりたいという意欲があるのであれば、それ

を可能とする環境を整える必要が生じてくる。また、支援を受けることで本人の望む生活が実現でき、そのことが本人の意欲をよりいっそう引き出すことにつながるのであれば、適切な支援を行うことが社会全体にとっても合理的であるという発想が生まれる。

さらに、これまで人々の暮らしを下支えしてきた、家族、近隣、職場といった非制度的なつながりも、人口減少や価値観の変化により、次第にその機能を弱めている。かつては、ちょっとした困りごとであれば、誰かが自然に手を差し伸べてくれる状況があった。しかし、そうした前提はもはや当たり前ではなくなっている。

加えて、人口流出や高齢化の進行により、地域そのものが存続の危機に直面し、消滅可能性が現実の問題として語られる自治体も少なくない。

このような危機的な状況を、住民一人ひとりの視点と、社会全体の大局的な視点の双方から捉え、あるべき社会を実現できるよう、人口減少という現実から向き合い、地域の将来をどう支えていくのかを問い直すためのスローガンとして掲げられたのが、以下の2つの視点からなる「地域共生社会」という概念なのである。

## 地域共生社会の概念

- 生活における人と人とのつながりを再構築し、誰もが役割と生きがいを持ち、互いに支えたり、支えられたりする関係が循環する地域社会
- 社会・経済活動の基盤として、人と資源が循環し、地域での生活を構成する幅広い関係者による参加と協働により、持続的発展が期待できる地域社会

この地域共生社会を実現するための具体的な方向性は、社会福祉法において整理されている。同法第4条では、地域福祉の推進は地域共生社会の実現を目的として行われるものと位置づけられ、第106条の3では、市町村に対して包括的な支援

体制の整備が努力義務として課されている。

包括的な支援体制は、地域共生社会の実現という理念が生まれた背景を踏まえ、定義されている。具体的には、次の3つの機能を相互に補完させながら確保することを前提としている。

### 包括的な支援体制の定義

- ① 地域で支え合う機能
- ② 支援関係機関同士が連携して支援を行う機能
- ③ 地域と支援関係機関をつなぐ機能

まず、①については、地域における非制度的なつながりが薄れつつあるという状況ではあるものの、可能な限り住民同士が関わり合い、日常生活上の困りごとには地域で対応できるようにする環境を整えることが重視されている。すべての生活課題を行政や市場が担うことは現実的ではなく、地域に残されている人的・社会的資源を活かしながら、住民が主体的に関わる余地を確保することが不可欠であるとされている。

一方で、住民主体の取組のみでは対応が困難な生活課題については、高齢、障害、子ども、生活困窮といった分野ごとに配置されてきた専門職による相談支援が重要な役割を果たす。しかし、分野別・属性別の縦割り構造のままでは、複数の課題を併せもつ人への支援が途切れやすく、また限

られた人材の中で体制そのものを維持することも困難となる。このため、②として、分野横断的な連携の強化や、必要に応じた体制の再編・統合を含め、市町村が主体となって柔軟な支援体制を構築することが求められている。

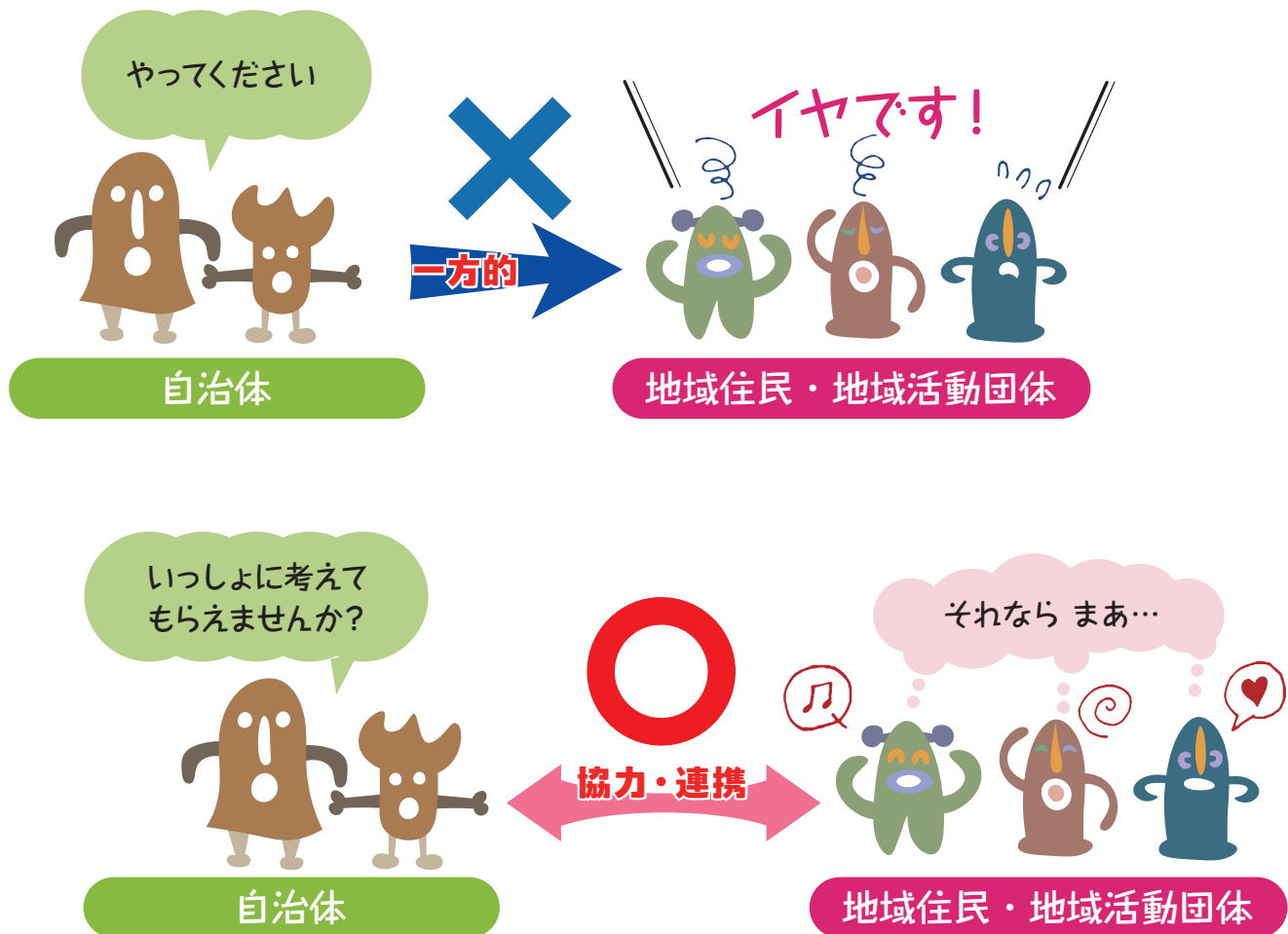
加えて、③の地域の取組と専門的支援との間を適切につなぐ機能の整備も、包括的な支援体制の重要な要素である。地域の中で抱え込まれてしまう課題や、制度の狭間で支援につながらない事案を早期に把握し、必要な支援につなぐ一方、一定の専門的支援が終了した後は、再び地域との関係性を構築することが重要である。この循環が機能することで、支援を受ける側の生活の質の向上と、支援を担う側の持続可能性の双方が確保される。



## 地域住民・地域活動団体等とともにつくる地域

包括的支援体制の整備にあたって求められる3つの機能を確保するにあたっては、さまざまな創意工夫がなされているものの、総じて①地域で支

え合う機能と③地域と支援関係機関をつなぐ機能の充足に資する取組が進んでいないとの指摘がなされている。先述のとおり、地域においては、人



人口減少や人々の価値観の変化等により、地縁・血縁・社縁といった、かつての日本で多く見られた人と人とのつながりによる支え合いが弱まっているほか、就業期間の延長や共働き世帯の増加等により、地域活動に参加する者も少なくなっていると言われている。また、地域での支え合い・地域活動を支える自治体からは、「地域づくりは、行政・支援関係機関が地域のさまざまな課題を幅広く受け止める相談支援体制の構築が進んでから、ようやく目が向く印象である」、「住民主体の取組との連携が必要だということまでは理解できているが、それにあたって具体的に何をすればよいのかイメージできていない」等の声があがっている。

しかしながら、まず地域住民は地域の課題や地域での活動にまったく関心がないわけではない。地域住民の中には、自らが暮らす地域の諸課題を認識し、地域の持続可能性を憂慮しており、より

よい暮らしを実現するため、実際に地域活動を立ちあげる人もいる。また、従来からの地域組織（自治会・町内会・老人クラブ等）が維持されている地域にあっては、これに属して長らく行われてきた地域活動を続けている人もいる。

ゆえに行政や支援関係機関が①・③の機能の充足を図るにあたっては、一方的に両機能の拡充に資する取組の実施を押しつけるのではなく、地域住民・地域活動団体等は「ともに地域をつくるパートナーである」との認識のもと、地域住民・地域活動団体等の課題認識や解決意欲を丁寧に汲み取り、日頃のちょっとした助け合いから、体系だった活動まで、課題解決に資する・地域でよりよく暮らすための自主的・主体的な取組を後押しすることが求められる。

# 3

## 地域への寄り添い 地域の力を引き出す

地域住民・地域活動団体等の自主性・主体性を尊重するための第一歩は、「聞く姿勢」である。行政・支援関係機関が、地域において必要だと思う取組（行政・支援関係機関の都合でお願いしたいこと）を一方的に示すことは避けなければならない。まず、地域住民が地域でどのように暮らしているか、どのような社会資源があるかを把握したうえで、地域住民の地域で暮らしていくことに係る思いや悩み、地域活動団体等の活動に至った背景等にしっかりと耳を傾け、「寄り添う」ことで生まれる信頼関係のもと、地域での生活課題やよりよく暮らすために必要と考えられることの認識を共有し、これらに対してどのような取組等が考えられるか話し合い、行動につなげていくことが求められる。そのうえで、重要なことは、行動を押しつけたり、役割を一方的に与えるのではなく、地域住民・地域活動団体等の自主性・主体性をたいせつにしつつ、同時に、種々の行動は、地域のさまざまな生活課題の解消にも結びつくものであるという認識を共有することである。

地域でよりよく暮らすための方策にはさまざまなものがあり、行政・支援関係機関が得意とすることもあれば、地域住民・地域活動団体等が得意

とすることもある。それぞれの強みを持ち寄り、「地域の在りたい姿」を言葉にし、共有することで、地域・行政・支援関係機関の連携・協働は、「地域課題の押しつけ合い」から、「地域のための有機的なつながり」と捉えられるようになる。

また、こうした関係性を構築する中で、小さくとも成功体験をつくっていくことが重要である。はじめから期待する内容を達成できることはほとんどあり得ない。いきなり完璧を目指すよりも、できたことを認め合い、それらを積み重ねていくことで信頼関係は強くなり、より取組が進んでいく。この過程は長い時間を必要とするもので、一朝一夕でできるものではない。失敗や試行錯誤を繰り返す中で動いていく、そういうものと理解して取り組むことが重要である。

地域住民・地域活動団体等が自主的・主体的に動くためのきっかけを引き出していきながら、それらを形にしていくこと、ともに地域をつくっていくこと、これらの過程でのよき伴走者・実践者であること、それがこれからの行政・支援関係機関に求められることである。

# 4

## 本書のねらい

本調査研究においては、地域住民・地域活動団体等との連携・協働の観点から、地域運営組織、自治会、さらには労働者協同組合といった、地域住民主体の活動を軸に地域と行政・支援関係機関が継続的なつながりをもち、地域のさまざまな課題に対応している事例を幅広く収集した。

本書は、行政の福祉部門・企画部門で地域との連携・協働を担当する人、地域で生活課題を抱える人への対応を行っている支援関係機関が、地域との連携・協働を効果的に進めることができるよう、上記事例の分析からそのノウハウをまとめたものである。

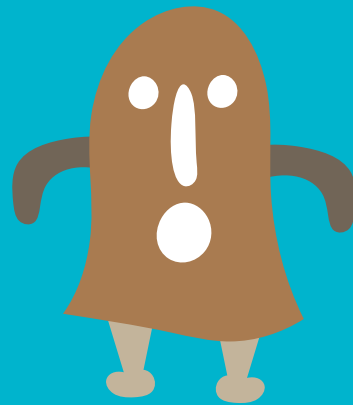
しかし、本書は正解を示すものではない。大事にすべきは、地域住民・地域活動団体等との信頼

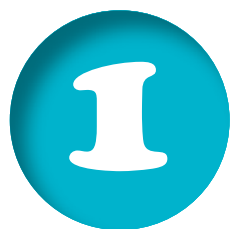
関係のもと、地域住民・地域活動団体等の思いを引き出し、形にすることを支えていくプロセスであり、記載されているノウハウをすべてそのまま実行すればよいものでもない。「地域と向き合い、地域とともに創る」ことを忘れずに取組を進めていただきたい。

本書を通じて、地域住民・地域活動団体等の自主的・主体的な取組が、地域での人と人とのつながり、地域と支援関係機関のつながりの構築の一助となり、地域住民等と支援関係機関が協力し、地域生活課題を抱える地域住民を包括的に支える体制の整備が一歩ずつでも進むことを期待したい。



# 地域との 連携・協働の 現状と課題





# 地域との連携・協働を 福祉が考える意味



## ポイントチェックリスト

- ☐ 近年、「地域づくり」は、自治会等の地縁組織を所管している総務省のみならず、厚生労働省、農林水産省、国土交通省、経済産業省など、さまざまな行政分野で頻繁に言及されています。
- ☐ なぜ、各分野から「地域づくり」が求められているのでしょうか？
- ☐ 近年、そして近未来の日本社会がどのように変わってゆき、それが地域社会にどんな影響を与えるのかを人口動態などから見てゆきましょう。

## 人口の推移

現在、日本の人口は1億2,615万人（2020年）です。2008年のピーク時には1億2,808万人だった人口が減り始めています。50年後の2070年には8,700万人まで減少すると推定されており、これは第2次世界大戦後まもない1950年（8,411万人）と同じ水準です（図1）。

人口減少の問題は、多くの地方の自治体では喫緊の課題として認識されつつありますが、都市部ではまだ実感のわかないところも少なくないようです。実際、地方によっては、ほとんどの自治体の人口減少のなか、政令指定都市だけ増加している一極集中現象も見られます。しかし、そのような政令指定都市でも、2050年には、そのほとんどで人口減少、2060年には全ての政令指定都市

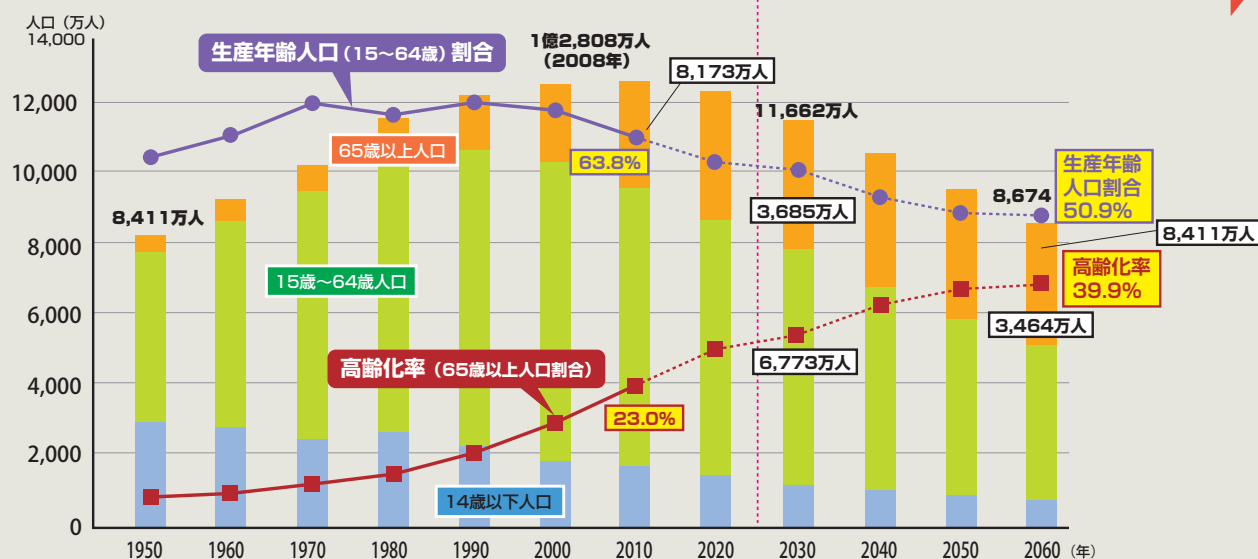
で減少すると予測されており、地方の小規模自治体のみならず、大都市でも将来を見据えた早急な対策が必要です。

2024年段階（国連統計）の人口は、ドイツが8,500万人弱、イギリスが6,900万人、フランスが6,700万人であることから見ても、8,700万人というのは世界的に見て少なくない人口規模であり、人口規模・構造に合わせた社会システムに変えていく必要がありますが、問題となるのは人口減少に加え、次節で述べる担い手とのバランスです。

## 高齢者人口の増加と 担い手生産年齢人口の減少

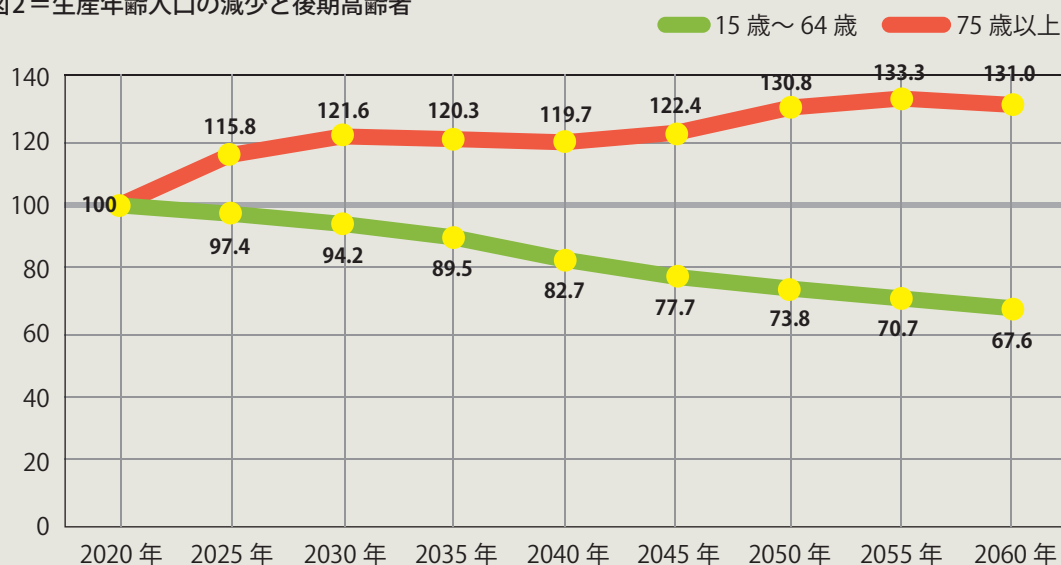
要介護率が高くなる75歳以上（現在の定義では、後期高齢者にあたる）と、社会を担う現役

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

図2＝生産年齢人口の減少と後期高齢者



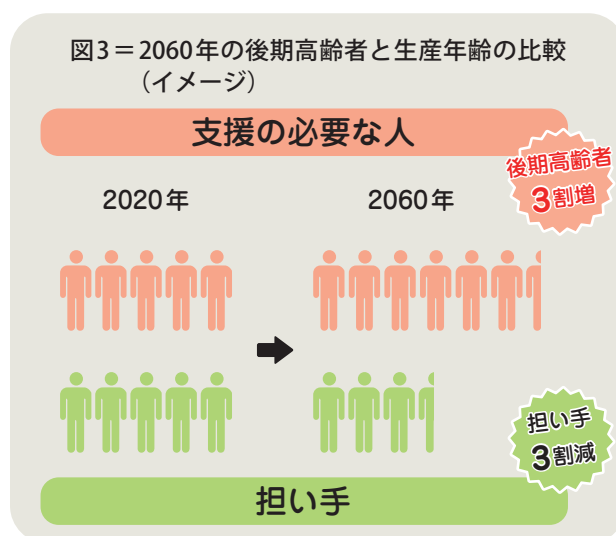
出典：国立社会保障人口問題研究所のデータをもとに三菱UFJリサーチ&コンサルティングが作成したデータをもとに改変

※ 2020年を100とした場合の2060年までの推計値

世代＝生産年齢人口を比較してみます（図2）。2020年を基準としてみると、生産年齢人口は年々減少しつづけ、2035年頃からは減少幅が大きくなり、2060年には7割を切ります。一

方、後期高齢者は増加していき、団塊ジュニア世代が後期高齢者となる2050年頃に現在の1.3倍（130%強）程度に達したところから、横ばい傾向で推移していきます。

介護人材などを含め、支援の担い手不足は現在でも問題となっていますが、今後、さらに、生産年齢人口とともに減少していくことが想定されます。支援の担い手が3割減り、支援がより必要とされる人は逆に3割増える（図3）。このギャップにどう対応していくべきか。地域で安心して暮らし続けるために、少子高齢化・人口減少という現在の日本が抱える課題に対し、分野を問わず取り組む必要があるのは、このような社会の到来が目前に迫っているためです。



## 2 自治体における分野を超えた連携・協働の必要性



### ポイントチェックリスト

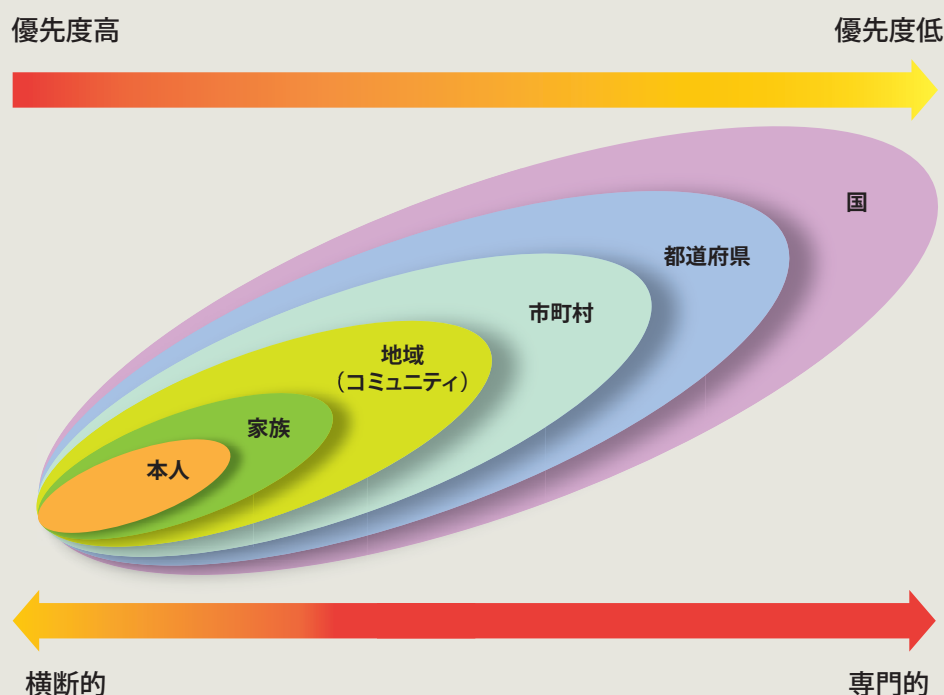
- ☐ 日本人のライフスタイルの変化等によって地域活動の担い手が減っている今、地域を支える自治体の役割がより重要になってきています。
- ☐ 近年の地域課題は複数分野にまたがるケースが多いため、自治体も分野をまたいで部署間で協力しながら地域に向き合う姿勢が求められます。
- ☐ 地域コミュニティに行政が寄り添うことが、より重要になってきています。

### ライフスタイルの変化が及ぼす影響

前節では、日本全体としての少子高齢化・人口減少について取り上げました。これらとは別に、社会におけるライフスタイル等の変化が、地

域のさまざまな活動に及ぼしている影響もあります。自治会・町内会をはじめ地域活動の現場からは、現役世代の女性や高齢世代の就業率が向上する中で、地域活動に参加する人が減っているという声や、地域活動から離れているという話を聞くことも珍しくありません。これまでの地域活動に

図4＝補完性の原則



においては女性や60代の人を地域活動の主力としていた団体は少なくなく、地域活動の担い手確保に深刻な影響を及ぼしているともいえるでしょう。

## 補完性の原則：自治体の役割

図4に示したのは、自治の考え方としてよく引用される「補完性の原則」です。これは、自治や問題の解決などを、小さな単位を優先して考えるもので、小さな単位でできないことやできにくいことを、より広域の単位が担い、補完してゆくという考え方です。もともとは個人の尊厳を基本とし、個人（本人）が解決できないことを、家族が手助けする。家族が難しいことは、（地域）コミュニティがフォローし、コミュニティでは解決できないことは、自治体が補完していくというものです。

近年、家族の構成人数が小さくなり、独り暮らし世帯が増加していることにより、家族機能は実質減退しています。裏返せばコミュニティに家族が担っていた機能を求められることが増えること

につながりますが、これまで述べてきたように、人口動態、ライフスタイルの変化等が及ぼす影響により地域コミュニティの維持自体に厳しさが増すなか、地域コミュニティに寄り添う市町村の役割を改めて考える必要があります。時に、個人や家族で支え切れない分をサービスで賄えば問題ないという論調を見かけるときがあります。これには、大きな問題が2点あります。まず、そこに必要なサービスが存在するのかどうか。地方に行けばいくほど、人口減少とともに各種サービスも減少しているのが実態です。今あるサービスも、いつまでもあるとは言えません。もう1つの問題はサービスの対価を払えるのか、という点です。日本における所得格差は、残念ながら拡大傾向にあります。さらに、都市・地方間格差、世代間格差も存在します。既にサービスは全国どこでも、誰でも同じように利用できるものではないのです。

個人や家族で解決できずに地域コミュニティにつながってくる課題は、多くの場合、複合的な課題であったり、分野的には定義づけにくい問題

だったりします。よく話題にのぼる8050問題や、ゴミ屋敷、ヤングケアラーなども、それに該当するでしょう。もともと地域は、問題を分野別で考えたりはしていません。

一方、国の支援制度などは、幅広く生活課題を受け止める生活困窮者自立支援制度もありますが、基本的には分野別・専門別になってしまうことから、地域コミュニティの課題に対して、それらの制度をどう活かしていくか、組み合わせていくか分野をまたいで考える、分野横断的な視点をもって支援に取り組んでいくことが、市町村の役割として重要です。福祉分野における重層的支援体制整備事業は、こうした課題を踏まえて、既存制度が対応の幅を広げ、支援機関間の連携を強化、体制強化を図る事業といえるでしょう。

住民の福祉の増進という視点に立って、地域コミュニティの運営や諸課題をサポートすることは市町村の役割と言えます。他方で、市町村の手が届かないところを、都道府県が積極的に補完することが求められています。特に小規模自治体では職員の数そのものが少ないため、さまざまな面で都道府県が関わっていく必要があるでしょう。市町村の担当者を集めた研修や情報交換会などの開催、地域づくり分野のアドバイザー派遣や地域づくり等の取組に不慣れな市町村に対する伴走支援、市町村が新たな取組を企画したり、国の制度を少しアレンジした形で活用したいときなど、国との間に入って両者の取りもちをするなどが考えられます。市町村が直接要望するより、都道府県がその市町村の個別性・地域性などを第三者として国に説明したほうが、受け入れられやすいこともあるかもしれません。実際の取組として、県が市町村の地域振興系の担当者（コミュニティ担当）と、地域包括ケアを担当する福祉系の担当者と一緒に集めて、地域づくりに関する研修・意見交換会を開いたり、県職員が直接地域に出向いて、市

町村と連携をとりながら地域コミュニティの課題解決に取り組んだり（高知県 地域支援企画員制度<sup>☑1</sup>）している例も見られます。また、ある中山間地で買物難民対策として住民運営のミニスーパー設立が目指されていましたが、仕入れ先がどうしても見つからなかったところ、県の担当者が生協に話をもち込み、関係者の協力と調整を経て、無事生協から仕入れられることになったケースもあります<sup>☑2</sup>。

都道府県と市町村の関係についてふれましたが、将来に向けて、近隣市町村同士の連携も重要性を増しています。広域行政圏として、既に実務的に近隣市町村との連携に携わった方も少なくないでしょう。国土交通省や経済産業省などは「地域生活圏」として、形成支援の取組をすすめています。これらのような全庁的・計画的なものに限らず、近隣自治体との連携は、距離や生活文化の近接性により、交流・意見交換のしやすさ、背景事情の理解の容易さ、ニーズの類似性など多くの点でメリットがあるものと思われます。実際に広域圏で、地域コミュニティ担当者と地域包括ケア担当者が一緒に集まり、定期的に情報交換を行っているところもあります。そのほかにも講師を共同で呼んでの勉強会や、各地域での熱意ある取組を相互に見学するなど考えられるでしょう。日頃から交流していれば、何かの折りに同じ立場の人として相談することもできます。関係している都道府県の出先機関と一緒に取り組んでみるのも一案でしょう。

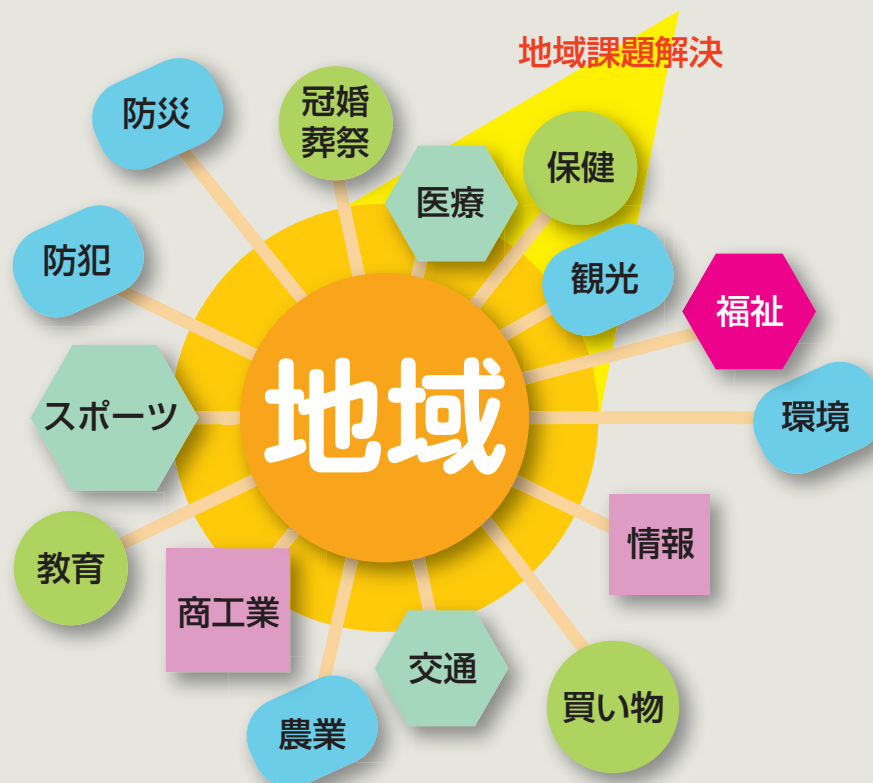
## 分野横断、そして多分野連携・協働の必要性

図5は地域が抱える課題分野を示したものです。地域と密接に結びついた農業などの産業、生活に必須の買い物や交通、医療、子育て・教育……など、地域は多くの分野にわたっていることが理解で

☑1 高知県 地域支援企画員制度 既に20年以上の活動実績を持ち、企画員を経験した幹部職員も増えている。<https://www.pref.kochi.lg.jp/doc/chiikisiennkikakuin/>

☑2 通常、生協は生協法により商品の卸売はできない。このケースでは「員外利用」という手続きを経ている。

図5＝地域の抱える各分野



きます。また、近年地域課題として取り上げられる問題は、単一分野の課題ではなく、ここに示されている複数分野にまたがるケースが非常に多くなっています。都市部・農村部にかかわらず話題にのぼる買い物難民の話や、高齢者などの孤立や見守りの話など、さまざまな部署に関係する横断的なものです。地域の住民にとっては、これらのすべては身近な生活そのもので特に分野などは意識されていませんが、行政職員の立場だと、このような話は自分の部署だけではなかなか解決できない課題となりがちです。補完性の原則のところでも少し触れたように、地域課題は複合的で横断的です。それを支援していく市町村にも、庁内で分野をまたぎ、部署間で協力しながら地域に向き合う姿勢が求められます。

地域コミュニティに厳しい社会環境となるなか、その自立性と持続可能性を高めるための地域との

連携・協働は、自治体として分野横断的に取り組むべき問題です。コミュニティが地域力をつけること＝地域課題への対応力を養うことは、豊かな地域の実現とともに、基礎自治体にとって将来に想定される課題への対応にもつながります。地域としての市町村と行政としての市町村、その両方の未来・存続にとって、地域との連携・協働は、喫緊の課題となっているのです。

## 地域活動は誰のため？



地域活動には、大きく分けて二つの形があります。ひとつは、活動に関わる人たちの中で完結するもの。もうひとつは、他の住民に働きかけ、地域生活のお手伝いとなるもの。前者については、活動する人のモチベーションは想像しやすいかもしれませんが、サロンなどの集い場、趣味やスポーツのサークル活動など、参加する人にとっての生きがいになったり、ゆるやかなつながりを生み出したりします。

一方、後者の活動は、一見すると「誰かの役に立つ活動」として、受け手側のメリットばかりが目に入りがちです。例えば、ごみ出しのお手伝い。利用する人にとっては「助かったな」と感じられる、わかりやすい支援です。

けれど、そこで少し視点を変えてみるとどうでしょう。ごみ出しをしている側にとっても、外に出て体を動かすことが健康づくりにつながったり、誰かとのやり取りが日々の張り合いになったりと、さまざまな効果が生まれています。介護予防という観点から見ても、決して小さくない意味をもっています。

つまり、支える人と支えられる人は、地域共生社会の理念にもあるように、固定された関係ではなく、見方によって入れ替わるものです。何に価値を見い出すかは、ほんの少し視点を変えるだけで違って見えてきます。

最近では、「社会的処方」という言葉も聞かれるようになり、医療的な面からも課題を抱える方に対して、心身両面への効果を期待して、こうした地域活動への参加が勧められることがあります。

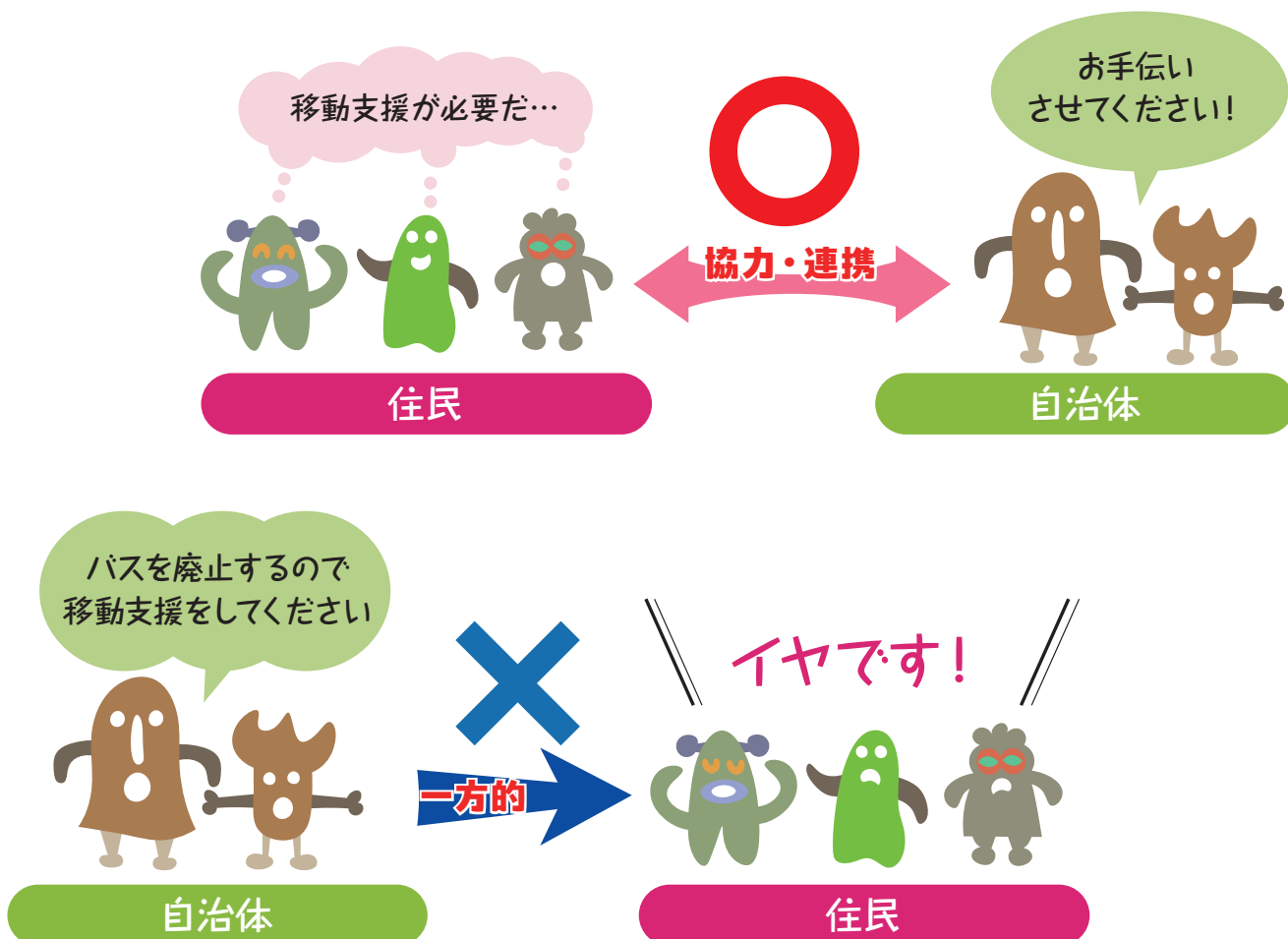
誰かのためにと想着て始めたことが、巡り巡って自分の力にもなっている。そんな循環が、地域活動の魅力のひとつかもしれません。

## 「住民主体」とは、住民にやらせることではない

これまで、市町村が地域との連携・協働に分野横断的に取り組む必要性を書いてきましたが、注意すべきは、地域との連携・協働はあくまでも、その地域の住民が主体に位置づけられるということです。市町村は、地域住民が自分たちの責任で考え、行動するという主体性を引き出し、対等の立場で協力・連携する場ということになります。

行政で計画を作って、それを地域住民にお願いしてやってもらうこと、やらせることを「住民主体」だと捉えている行政職員が少なくないようですが、これは違います。「住民主体」というのは、単に担い手を示すものではなく、地域づくりに対する内発性・自発性をも示すものです。

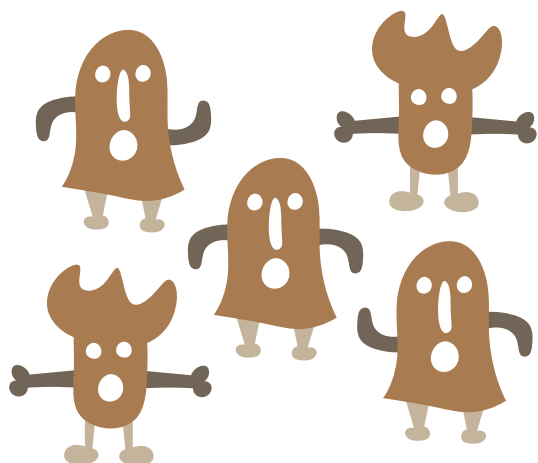
硬い言い方になってしまいましたが、そもそも地域づくりは地域住民のものであるため、住民が他人ごとではなく自分ごと、自分の地域のことであり、取り組むこと、と言ってもいいでしょう。仮



に行政で作った計画であっても、その計画の作成に住民の意向やニーズが十分に反映されている経緯・プロセスがあれば、結果として自分ごととして住民が取り組める地域活動になることはあるでしょう。もっとも望ましいのは、住民自体が地域課題を取り上げ、それに対応するプランを考え実行に移すというものです。これができるのは、相当レベルが高い地域運営組織（RMO）や意識の高い住民団体など、一部の地域に限られるのが実情です。だからこそ市町村が寄り添い、不足している部分がある場合には、住民の考えを尊重しつつ必要な支援を行い、地域力の向上をはかっていくことが重要となります。手法等については、第3部で触れていくこととなりますが、住民の主体性を尊重する、この視点は常に忘れないでください。これは、現場での支援のときでも、支援のための施策立案のときでも重要性は変わりません。

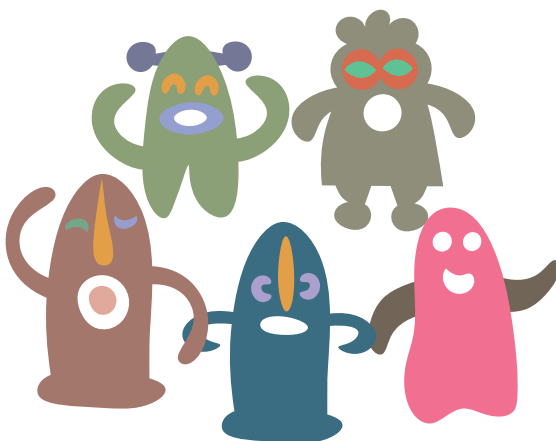
誰でも、やらされるのは嫌なものです。活動の意欲は落ちます。指示やお願い仕事ばかりでは、考えることも少なくなります。まして仕事ではない地域活動では、それが顕著です。地域に関わったことがある方なら、「また地域に（新しいことを）押しつけるのか」という住民さんの言葉を聞いたことがあるのではないのでしょうか。自分ごととして考えてみましょう。あなた自身が、自分の住区で役所に指示されて、その通りに動けますか？主体性の尊重とは、モチベーションの維持・向上のためでもあり、将来を見据えた地域力＝自己解決能力の向上のためでもあるのです。

住民のみなさん  
こんにちは



部署間連携

こんにちは



住民

## 庁内関係部署の動向の把握と、 情報共有の重要性

市町村は、地域課題を分野横断的に考えることが大事である旨を前に触れました。そのためには当然、自分の部署での取組・事業だけでなく、他部署の取組・事業も知っておく必要があります。地域コミュニティ担当部署、農政（農業集落支援）担当部署、福祉（地域共生、生活困窮者支援）担当部署、教育（地域連携）担当部署等々、どこも他の部署のことは知らないという市町村が少なくありません。この庁内の他部署の動向を知らないことが、地域住民から、「また同じような話を、役所がもってきた」と言われる理由にもなります。前掲の図5に示したように、地域に関わる分野がこれだけあれば、各分野からひとつずつ話をされても、地域にとっては膨大な数になります。望ましいのは、地域との連携協働に関係する部署が定期的に集まり、地域に関係する施策や現在の方針などを情報共有し、意見交換をすることです。例えば、どこかの部署で、地域の意向を聴くためのアンケートや会合を行うのであれば、一緒にやら

せてもらうことを検討することもできます。また情報交換のなかで、自分が知らなかった地域の情報を得られることがあるかもしれません。実際に、地域との連携・協働に熱心な自治体では、このような定期的な部署間連携・調整会議をもっている例が見られます。仕組みとしての連携がなかなか進まない場合でも、地域支援の担当者は、他の分野の動向にアンテナを張り、機会をみて話を聞きだすなどの心づもりが大切です。

このような情報共有、部署間連携の先に、各部署から担当者を出す形で、地域に対する支援チーム等を編成できるようになるのが理想のひとつの形といえるでしょう。

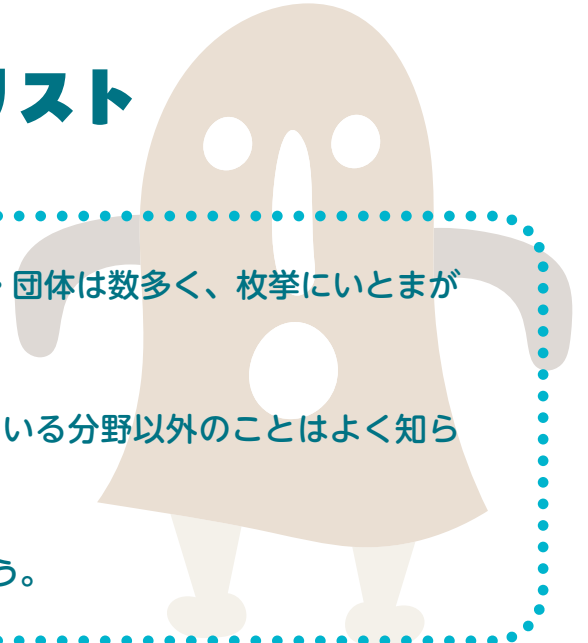
# 3

## 地域に関わる アクター（関係者）



### ポイントチェックリスト

- ☐ 民間・行政問わず地域の課題解決に携わる人・団体は数多く、枚挙にいとまがありません。
- ☐ 行政職員の立場だと、自分の仕事で関わっている分野以外のことはよく知らないということが珍しくありません。
- ☐ 地域に関わる人、団体を再確認してみましょう。



## 住民組織

### 住民組織（地縁組織）

地域コミュニティの基礎的な組織としては、町内会・自治会があげられるでしょう。これより小さな班や組と呼ばれるような単位もありますが、通常、地縁組織の基本的な単位と言えば自治会・町内会と言ってよいでしょう。

この自治会や町内会がいくつか（多い場合数十）集まった連合自治会・町内会やまちづくり協議会と呼ばれる組織が、小学校区（または旧小学校区）くらいのレベルで見られることが多いよう

です。総務省が設置・形成を推進している『地域運営組織（RMO）』<sup>☑3</sup>も、この小学校区くらいをベースにしていることが多くなっています<sup>☑4</sup>。ほぼ、住民にとっての日常生活圏域と言ってよく、福祉行政では、中学校区レベルを日常生活圏域と捉える場合が多い<sup>☑5</sup>ため、範囲の違いに（特に福祉系の人は）注意が必要です。

これらの基盤的住民組織と同じ範囲で、老人会や婦人会、青年団、こども会（育成会）などが活動している地域もあります。

☑3 地域運営組織（RMO） 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。

出典：総務省ホームページ [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/chiiki\\_unneisosiki.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/chiiki_unneisosiki.html)

※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、従来の自治会やまちづくり協議会等で該当する場合もある。

☑4 「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）

☑5 例）地域包括支援センターの設置範囲

図6＝さまざまな住民組織（代表例）



## 住民組織（アソシエーション型組織、志縁組織）

本来、志縁組織やアソシエーション型組織と呼ばれるものは、目的や関心により集まるグループで、ボランティア団体やスポーツクラブなどが代表例としてあげられ、基本的に地縁要素は関係ありませんが、ここでは地域を基盤としていて、地域活動と関わることも少なくない目的別の組織を考えてみます。

まず、小学校や中学校で設置されているPTAなどはその代表的なものでしょう。防災や災害対応を行う消防団や自主防災会、特定地域の福祉を担う地区社会福祉協議会（地区社協）、同業者の相互扶助や事業支援などの役割をもつ商店会や各種生産組合、また設置されている地域は少ないかもしれませんが納税組合なども、場合によっては地域活動に関わることがあると考えられます。もちろん、地元住民で構成されたボランティア団体やスポーツクラブなども含まれることになります（図6）。

## それ以外の地域関係団体

地域住民によって構成されていない（または地域住民以外も含まれる）が、地域と関わる団体としては地元企業が代表的なものでしょう。新聞店や宅配店などが、地域の見守り活動に協力したり、大規模店舗や社会福祉法人が事業所の一部スペースを地域に開放したり、お祭りに協力する等は、報道などでもよく聞く話です。

また地方であれば、JA（農協）や郵便局などは、今でも地域の重要なステークホルダー（利害関係者）です。

### ●生活協同組合

いわゆる「生協」です。消費生活協同組合法に基づいて設立され、市民が出資金を出し合い、運営・利用を行う非営利組織です。日本では、食料品等を中心とした購買事業を中心としながら、共済事業や医療・介護、住宅分譲、冠婚葬祭など、各団体により多岐にわたる事業が展開されています。環境保護（資源回収）や食品ロス削減（フードバンク・ドライブ）、高齢者支援（見守り、買物支援）、子育て支援（こども食堂、子育て広場）、生活相談

などをはじめとする多様な社会貢献にも取り組んでおり、各地で多くの地域活動との協働実績があります。

#### ●労働者協同組合<sup>㉔6</sup>

地域住民である労働者自身が出資・所有し経営する協同組合です。各団体により取り組む事業

の内容は異なりますが、地域での仕事づくりやコミュニティビジネス、地域課題解決などに取り組んでいることも多く、地域活動のどこかの部分でビジネスや委託等の形がとれる場合、頼れる協働相手となる可能性があります。ワーカーズコープとも呼ばれます。

## 行政が配置/委嘱する地域支援関係者

次に、行政が関わる地域を支援する役割をもった人を考えてみましょう。（厳密には、先に紹介したPTAや消防団等も行政と密接に関わりますが、日常活動の運営において、構成員である住民側に主体性があると捉え、住民組織としてご紹介しました）

ここでは、職務の分野として関わったことがない人向けに、それぞれの支援職・コーディネーターの簡単な説明も加えてみました。

### コミュニティ系：総務省

#### ●集落支援員

自治体から委嘱を受け、集落の状況把握や地縁組織等の支援、行政と集落の橋渡し、集落住民の見守りや生活支援など、さまざまな活動に取り組みます。

自治体により、特定集落を対象とするか複数集落か、先に述べたような活動全般をカバーするか特定の活動に絞って従事するかなど業務内容に違いがあります。地域の実情に詳しい人が選任されますが、必ずしも担当している集落出身者・関係者とは限りません。

#### ●地域おこし協力隊

都市部から過疎地域等の地方に住民票を異動し、地場産品拡販等の地域おこしや、地元産業支援、住民支援などの「地域協力活動」に従事してもらいながら、当該地域への定住を図る取組です。

隊員は自治体から委嘱を受け、任期はおおむね1年から3年です。活動内容は、各自治体のニーズ、本人のスキル等によりかなりの差異があります。ちなみに、6～7割の隊員が、活動後も地域に留まります。地域おこし協力隊の任期が終わったあと、集落支援員や、この後ご紹介する生活支援コーディネーターなどに転職しているケースも見られます。

### 教育系：文部科学省

#### ●公民館長・公民館主事

一般に「公民館」と呼ばれているもののなかには、自治体設置ではなく、集落や個人・民間団体等が設置している「公民館類似施設」もありますが、ここでは自治体設置の場合を考えます。

自治体設置の場合、公民館長や主事は、自治体職員や委嘱というケースがほとんどですが、指定管理の場合は、受託した団体のスタッフになります。ちなみに、地域運営組織（RMO）のような該当地域の地縁団体に指定管理を行うことも、近年は増えています。

基本的に、公民館長や主事は公民館の運営を担うわけですが、特に地区公民館（自治体内に公民館が複数設置されている場合の特定地区対象の公民館）の場合、活動にあたり該当地域の地縁組織をはじめとする各種住民団体と緊密に連携してい

<sup>㉔6</sup> 日本では2022年に労働者協同組合法が施行されたが、それ以前から別な法人格（企業組合やNPO法人等）で、各地で活動を行っていた。

表1＝支援関係一覧

| 分野          | 名称                          | 解説URL及び根拠法令等                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                     | QR                                                                                    |
|-------------|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| コミュニティ系…総務省 | 集落支援員                       | <a href="https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/bunken_kaikaku/02gyosei08_03000070.html">https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/bunken_kaikaku/02gyosei08_03000070.html</a> |                                                                                                                                                     |    |
|             |                             | 根拠法令等                                                                                                                                                                                                                 | 「過疎地域等における集落対策の推進要綱」<br><a href="https://www.soumu.go.jp/main_content/001004930.pdf">https://www.soumu.go.jp/main_content/001004930.pdf</a>         |    |
|             | 地域おこし協力隊                    | <a href="https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyosei08_03000066.html">https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyosei08_03000066.html</a>                               |                                                                                                                                                     |    |
|             |                             | 根拠法令等                                                                                                                                                                                                                 | 「地域おこし協力隊推進要綱」<br><a href="https://www.soumu.go.jp/chiikiokoshitai/pdf/000998435.pdf">https://www.soumu.go.jp/chiikiokoshitai/pdf/000998435.pdf</a> |    |
| 教育系…文部科学省   | 公民館長・公民館主事                  | <a href="https://www.mext.go.jp/a_menu/01_l/08052911/001.htm">https://www.mext.go.jp/a_menu/01_l/08052911/001.htm</a>                                                                                                 |                                                                                                                                                     |    |
|             |                             | 根拠法令等                                                                                                                                                                                                                 | 「公民館の設置及び運営に関する基準」<br><a href="https://www.mext.go.jp/a_menu/01_l/08052911/1282448.htm">https://www.mext.go.jp/a_menu/01_l/08052911/1282448.htm</a> |  |
|             | 地域学校協働活動推進員<br>(地域コーディネーター) | <a href="https://manabi-mirai.mext.go.jp/user/coordinator.html">https://manabi-mirai.mext.go.jp/user/coordinator.html</a>                                                                                             |                                                                                                                                                     |  |
|             |                             | 根拠法令等                                                                                                                                                                                                                 | 「社会教育法第9条7」<br><a href="https://laws.e-gov.go.jp/law/324AC0000000207">https://laws.e-gov.go.jp/law/324AC0000000207</a>                              |  |

ることが少なくなく、地域活動の支援者、または協働者という側面をもっています。

### ●地域学校協働活動推進員 (地域コーディネーター)

2017年の社会教育法改正により、明確に位置づけられました。

教育委員会からの委嘱ですが、非常勤職員として雇用される場合から、完全なボランティア（無報酬）の場合まで、自治体により扱いは異なります。

1人で1校担当の場合も、複数校担当の場合もあり、学校と地域の間を取り持ち、学校が必要とするボランティアの募集や調整、地域学習（伝統・文化・キャリア教育他）の企画・調整、地域のお祭り等の体験や学校・地域の双方向の交流、会議のコーディネートなどの活動例があります。

## 福祉系：厚生労働省

### ●生活困窮者自立支援事業

約10年前に創設された生活困窮者自立支援制

表1＝支援関係一覧(続き)

| 分野        | 名称                          | 解説URL及び根拠法令等                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | QR                                                                                    |
|-----------|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 福祉系・厚生労働省 | 民生委員児童委員<br>(民生委員)          | <a href="https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/minseiiin/index.html">https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/minseiiin/index.html</a> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |    |
|           |                             | 根拠法令等                                                                                                                                                                                                           | (民生委員・児童委員関係法令)<br><a href="https://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/minseiiin01/02.html">https://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/minseiiin01/02.html</a>                                                                                                                                                                                                                               |    |
|           | 食生活改善推進員<br>(ヘルスマイト・食改さん)   | <a href="https://www.shokuseikatsu.or.jp/kyougikai/index.php">https://www.shokuseikatsu.or.jp/kyougikai/index.php</a>                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |    |
|           |                             | 根拠法令等                                                                                                                                                                                                           | (地域における行政栄養士による健康づくり及び栄養・食生活の改善について)<br><a href="https://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/chiiki-gyousei.html">https://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/chiiki-gyousei.html</a>                                                                                                                                                                                                                      |    |
|           | 生活支援コーディネーター<br>(地域支え合い推進員) | <a href="https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/001531681.pdf">https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/001531681.pdf</a>                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |   |
|           |                             | 根拠法令等                                                                                                                                                                                                           | 「地域支援事業実施要綱」(38頁)<br><a href="http://www.mhlw.go.jp/content/12300000/001285186.pdf">www.mhlw.go.jp/content/12300000/001285186.pdf</a>                                                                                                                                                                                                                                                      |  |
|           | 地域包括支援センター                  | <a href="https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/001671185.pdf">https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/001671185.pdf</a>                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |  |
|           |                             | 根拠法令等                                                                                                                                                                                                           | 「地域支援事業実施要綱」(28頁)<br><a href="https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/001285186.pdf">https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/001285186.pdf</a>                                                                                                                                                                                                                                             |  |
|           | 地域子育て支援拠点                   | <a href="https://www.cfa.go.jp/policies/kosodateshien/shien-kyoten">https://www.cfa.go.jp/policies/kosodateshien/shien-kyoten</a>                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |  |
|           |                             | 根拠法令等                                                                                                                                                                                                           | 「地域子育て支援拠点事業実施要綱」<br><a href="https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/321a8144-83b8-4467-b70e-89aa4a5e6735/cdda920b/20250714_policies_kosodateshien_shien-kyoten_37.pdf">https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/321a8144-83b8-4467-b70e-89aa4a5e6735/cdda920b/20250714_policies_kosodateshien_shien-kyoten_37.pdf</a> |  |

度においては、属性で支援対象を区切るのではなく、生活の課題（孤独・孤立、引きこもり、経済面・住まい面などの困りごとなど）に幅広く対応する制度として創設されたものです。制度の理念

として、地域団体等のインフォーマル支援を掲げていて地域づくりを重視します。この制度の各種事業（自立相談支援機関、就労支援事業、地域居住支援事業など）の相談員・支援員は地域のさま

さまざまな活動を把握、支援に関わっています。就労準備支援事業は社会参加支援の役割をもっており、社会体験や就労体験、コミュニケーション訓練なども行っています。商店街や地元産業、場合によっては雪かきなどの地域活動そのものを活動の場として、地域と協働して実施しているケースもあります。

### ●民生委員児童委員（民生委員）

地域住民から選ばれた方に厚生労働大臣が委嘱しますが、完全なボランティアで、非常勤の地方公務員という位置づけになります。

任期は3年で、地域住民からのさまざまな相談にのったり、行政の福祉窓口につないだり、見守り活動を行ったりします。児童委員という名称がつくことからわかるように、子どもや子育てに関する相談や支援にも携わります。

特に資格をもつ専門職ではないのですが、地域のことをよく知っている人や人望がある方が選ばれることが多く、広範囲な地域活動で裏方として協力してくれることも少なくありません。なお、子どもの相談や支援を専門に担当する主任児童委員もいます

### ●食生活改善推進員（ヘルスメイト・食改さん）

食を通じた地域の健康づくりや食育活動を行うボランティアで、各市町村で養成講座が開かれ、講座受講後、各市町村の食生活改善推進協議会に所属して活動に従事します。

昭和30年代から徐々に全国に活動が拡大しており、これも地域差がありますが、さまざまな地域活動（特に食が絡むもの）に積極的に参加しているケースが見られます。

### ●生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）

介護保険法の地域支援事業に基づいて、全国の市町村に必ず配置されています。各市町村最低1人（第1層コーディネーター）プラス、中規模～大規模市町では、中学校区<sup>7</sup>（目安：第2層コーディネーター）につき1人位の配置になって

います。自治体職員が担うこともありますが、特に第2層コーディネーターは地域に関係している団体・社協を含む社会福祉法人などに委託されるケースが多くなっています。

基本的に、在宅高齢者の生活支援や社会参加支援、支え合いの仕組みづくりなどに取り組んでおり、その点から地縁組織や地域の各種団体・専門職などと連携を図っています。

### ●地域包括支援センター

介護保険法地域支援事業により市町村に設置が義務づけられているもので、上記の生活支援コーディネーターと同様、中学校区くらいを目安に各所に配置されています。

地域の高齢者の支援や相談対応を目的として、社会福祉士、保健師、介護福祉士などの専門職がスタッフとして配置されていますが、配置が義務づけられた2006年からかなりの年数が経ち地域に浸透していることや、アウトリーチ活動を活発に行っていることから、個々の高齢者の情報のみならず、地域の情報がかなり集まってきます。また高齢者が絡む地域活動については、支援者・協働者として参画していることが少なくありません。

### ●地域子育て支援拠点

子育て支援の一環として全国で設置されているものですが、市町村により配置数にかなりの違いがあります。幼児と子育て中の親御さんの常設またはそれに準ずる集い・交流の場としての機能と子育て相談対応などを目的として、全国で8,000ヵ所以上配置されています。

市町村により、アウトリーチ活動や地縁組織との連携に活発に取り組んでいるところもあり、地域の若い世代の情報が集まる場所でもあります。

<sup>7</sup> 実際には市町村により配置範囲に差があり、中学校区は目安。

## 事例

### 部署間協働の 住民活動支援



ある町での実話です。

町の観光物産館の目玉のひとつとして地場農産物を扱っていました。これが、ふるさと納税の返礼品として人気を集めたために欠品となってしまいます。

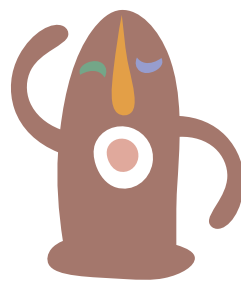
困った産業課の担当者が、自家用野菜を作っている高齢者から提供してもらえれば、高齢者の介護予防にもなり、一石二鳥ではと、地域包括支援センターの保健師（のちに生活支援コーディネーター）に相談。保健師もそれは良い考えだと、町内でも自家用野菜を作っている高齢者の多いN地区に話をもっていくことを決意します。

ただし、高齢者だけだと、お金の絡むことでもあり、出荷や売り上げ管理等に手伝いが必要と判断し、企画課の集落支援員にサポートを要請。企画課もこれを受諾します。そのうえでN地区に話をもって行った

ところ、最初は自家用の野菜なんて売れないと難色を示す住民も多かったものの、事前に話を通していた地区の民生委員さんの働きかけもあり、とりあえず試しにやってみようということになりました。

結果は大成功。地区の高齢者も年金以外の収入が入るようになり、出荷者同士のコミュニケーションが密になるという副次効果も。想定以上の売れ行きに、N地区野菜のブランド化を、とデザインスキルのある地域おこし協力隊員も巻き込み、ロゴマークを制作、このロゴ入りステッカーの貼られた野菜が、陳列棚に並んでいます。

こんなに多くの  
立場の人が  
連携できるんですね



## 行政外の地域支援関係者

以上、何らかの分野（または地域づくりそのもの）で地域の支援者としての役割をもった人について触れてきましたが、そのほかに地域活動等への取組で協力を期待できる存在として、社会福祉協議会、大学や中間支援団体などがあげられます。半公半民的な組織として社会福祉協議会（以下、

社協）があります。社会福祉法に規定されており、全ての自治体で地域福祉を中心とした活動に従事しています。多くの社協では、地域担当者を配置しており、さまざまな住民活動を支援しています。この地域担当者は、生活支援コーディネーターや、コミュニティソーシャルワーカー（CSW）、地域

福祉コーディネーターなどを兼任していることもあります。

また、近年、大学は地域との連携「域学連携」を重視し、地域資源の発掘や課題の解決、地域おこし等に積極的に協力するところが増えていきます。地域との連携に関する専門の窓口や組織を設置している大学もありますし、地域活動への協力等を単位として認定し、積極的に学生に勧めるところもあります。大学で大きくPRしていなくても、まちづくりや地域活性化、地域福祉、市民活動などを専門としている教員の方や研究室では、学生にフィールドワークとして実地を学ばせる意図も含め、地域づくり活動に積極的に協力してくれるところは少なくありません。教員の方の専門性、学生さんからの新しい視点の提供や、若い人が地域で活動してくれることにより地域に対する新たな刺激になるなど、地域にとってのメリットも大きく、一緒に取り組みそうなテーマがあったときには、相談されてみるとよいでしょう。

また、中間支援団体（組織）も協力を求めることのできる候補のひとつです。中間支援団体という場合、2つの意味で使われる場合があります、ひとつは①直接支援をする団体を支援する組織・団体の意。この場合、支援者の支援者、NPOを支援するNPOといわれることもあります。そしてもうひとつが②行政と住民との間、中間に立って、さまざまな支援や協働を促す組織・団体を指します。各地で行政からNPOセンターの運営などを受託している団体は、この両方を兼ねていると考えられます。特定分野（例えば福祉など）に特化した中間支援団体もありますが、まちづくり・地域づくりに関与する中間支援団体は、広い範囲をカバーするゼネラリストというイメージでよいでしょう。

このような中間支援団体は団体を構成するメンバーの経験や団体の活動を通じて、多様なネットワークをもっています。ほとんどの場合、ホーム

ページなどで、自らの具体的な活動内容やこれまでの取組実績などを周知していますので、ご覧になってみてください。

また、総務省では、令和7年度の地域運営組織（RMO）実態把握調査において、「地域運営組織（RMO）の形成・活動を支援する第三者」を調査し、その活動範囲や支援内容等をホームページにおいて所在地別に一覧化して公表しています<sup>8</sup>。これも活用にあたっては参考となるでしょう。このような中間支援団体を活用することによって、例えば、行政と住民との間に第三者的な立場で橋渡しをしてもらったり、活動に関与する多くの主体・団体との調整役として、事業を円滑に回していくことが可能となります。**ただし、大学や中間支援団体に協力を依頼するときは（他の団体の場合にも言えますが）、事業や活動をお任せ・丸投げするのではなく、協働する相手として、一緒に取り組むという意識を忘れないようにしてください。**特に、受委託の方式で活動に協力してもらう場合、行政担当者の側に注意が必要です。

以上、地域住民を含めた各団体、関わる可能性のある支援者など、さまざまな地域づくりに関わるアクター（関係者）をご紹介してきました。このほかにも、ピックアップすれば数多くの役割・立場の方がいると思われます（例えば、農産品による地域おこし活動に対し、農福連携をテーマに、障害者就労支援事業所等と協働など）。

地域に関わる行政関係者、特に地域に何らかの目的をもって支援に携わる・アプローチされる方にお伝えしたいのは、地域活動はそこに住まう住民さんの主体性が基本となるので、たとえ住民さんのためを思って活動していることでも、想定したようにいかなかったり、詰まってしまったりすることも少なくないでしょう。しかし、ひとりで抱え込まないでください。ここであげたように、地域活動に携わる人・団体はたくさんいます。対象地域との接点づくりに苦慮しているのであれば、

<sup>8</sup> [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/001066133.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/001066133.pdf)

該当地域にパイプをもっていそうな他の部署はないか、もしくは該当地区の公民館主事や民生委員、福祉分野の各種相談員・支援員を紹介してもらい、さらにそこから地域のキーマンを聞くという方法もあるでしょう。地域から相談を受けたけれども、地域課題を解決するよい方法・企画が思い浮かばないのであれば、大学の先生や、中間支援団体などに相談するという手もあります。相談された方

は、既に似たような話を受けたことがあったりすることも珍しくありません。

ここで紹介した数多くの地域づくりのアクターは、協働相手でもあり、相談相手でもあります。それを意識しながら、地域関係者や庁内の地域関係部署との接点を増やし、間口を拡げていってください。

## 4 地域の個性を把握し、リスペクトする



### ポイントチェックリスト

- ☐ 行政の立場で地域との連携・協働を考えると、地域の個性＝地域性を把握することは極めて大切です。
- ☐ 地域の中でこれまで取り組まれてきた行事や文化、活動してこられた方々を理解しリスペクトする姿勢を示し、これらを踏まえた進め方としなければなりません。
- ☐ 地域課題や地域ニーズは地域性により異なるものであり、地域ニーズにそぐわない地域活動を目指しても、地域住民の賛同を得られません。
- ☐ 行政担当者はそこが抜け落ちてしまうことが多いように見受けられます。
- ☐ 特に、中間支援団体も含め、いわゆる外部人材のサポートを受ける場合においては、このような地域性の把握やリスペクト姿勢をもったサポート人材・団体であるかどうか、行政担当者でよく見極めることが求められます。

### 異なる地域性⇔一律の実施

例えば、このような話がありました。自治体内15地区で地区毎に支え合いの仕組みづくりとし

て、生活支援ボランティア組織を作ってもらおうと考えたそうです。そのうち13地区は設立されたそうですが（それもすごいことですが）、2地区がどうしてもできない。どうすれば作ってもらえ

るでしょうか、と相談がありました。なぜ、できていないのかと聞いたところ、その2地区は昔ながらの支え合いが残っているから、特にいらないと言われているとのこと。確かに、支え合いの意識が強い地域だそうです。

これを読まれた皆さんは、どうお考えになりますか。

最初の目標（15地区に組織設立）をつくった経緯も気になりますが、それをおくとしても、既に地域で間に合っているところに、新たなものを作る必要があるでしょうか。行政で目標を作ってしまうと、こういう小さな地区の個性を気にせず、「一律に」動いてしまいがちです。もちろん、本当に既存の仕組みでカバーできているのか、地区の代表者はそう思っているが実は漏れている人が多いのではないか、などは確認することも必要でしょう。それも、地域性の把握が必要な理由のひとつです。結果、確かに支え合いの意識が強く、特に漏れている人がいるという話も聞かないという場合、無理に新たな組織をつくったところで、数年たたずに形骸化したり、さらには、既存の住民同士の支え合いを弱める・消滅させることになってしまう可能性まであります。行政の都合による一律実施は、地域活動においては熟慮が必要です。

このような話のときによく出てくるのは、「平等でなくてよいのか」という声です。平等であるべきなのは、機会の平等です。つまり、全地区に対して声をかけることであり、同じことを強引に「やらせる」ことはありません。国の行政施策でも、近年は自治体の手挙げ方式が少なくないのは、皆さんもご存じのことでしょう。

先にご紹介した生活支援コーディネーターについての事例です。東京都板橋区は、区内18地区を第2層（日常生活圏域）と定め、3年間をかけて各地区の住民さんを中心に、協議体（話し合いの場）を設立しました。この地区別の協議体でど

んな人が自分の地区の生活支援コーディネーターを担ったらよいかを決めてもらったのです。結果、地区により社会福祉法人の専門職が担うところもあれば、住民さんから選ばれた人が担当するところもあり、配置人数も2～10人までと、多様な状況となりました。同じ板橋区という自治体内でも、地域の意向を丁寧に聴き取ると、これだけの差異が生まれるということがわかります。地域との協働に経験をもつ方には言うまでもありませんが、地域できちんと話し合いの場をつくっていくときには、それなりに時間がかかることも覚えておくべきでしょう。

## 地域性を考えるときの 範囲（エリア）

ここで、地域性を把握するときの範囲（エリア）について、考えてみます。集落支援員や公民館主事、地域包括支援センター等特定エリアの担当者は、それぞれの担当地域ということになりますし、何年と担当していれば、おそらく集落レベル以下くらいでの地域性の違いなども、地域のキーマンの顔ぶれとともに把握されるかと思われます。

問題となってくるのは、本庁等で地域活動と関連する事業や施策などを担当する立場の方々になります。基本的には、生活圏域（または日常生活圏域<sup>9</sup>）レベルで把握しておくことが望ましいと考えられます。前述しましたが、地域運営組織（RMO）の設置範囲として多い小学校区～旧小学校区程度のエリアが目安となるでしょうか。福祉分野で日常生活圏域としてよく使われる中学校区レベルは、住民の実感としては広すぎて、同一の圏域というイメージにはなりにくいようです。

ただし、学区もかなり再編が進んで、以前とは範囲が変わってきているので、自治会・町内会の上位組織である連合町内会やまちづくり協議会などの設置エリアなども参考に、各自治体での地域

<sup>9</sup> 地域づくり系等で「生活圏域」、福祉系では「日常生活圏域」と呼ぶことが多い。

性の範囲を考えてみてください。

## 参考にすること≠真似すること

本節の最初に触れたように地域活動を考えるとき、地域性を把握すること、地域ニーズを見極めることは前提と言えます。当然、地域活動はそれぞれの地域ニーズに対応し、それは地域性を反映しているということになります。

行政が何らかの意図をもって地域活動を支援するときに問題になりやすいのが、よその成功事例をそのまま真似しようとすることです。本章の最初に触れたように、地域との連携・協働は各省庁が関心をもって進めていることもあり、全国の先駆的な取組事例の紹介もあちこちでされています。本書もそうですが、事例の紹介は地域活動に対する理解を、リアリティをもって深めていただいたり、参考にしていただいたりするのためのものです。**地域事情を考慮せずに、そのまま、真似をしていただくためではありません。**なぜなら、事例地とは地域性が異なるはずだからです。高齢化率40%の500人規模集落だから同じだ、という話にはなりません。その地域の商店、医療、交通インフラ、世代構成のようなわかりやすい指標のほか、地域の互助のレベル・伝統的な意識、子どもや親族等の居住地との距離、地縁組織の現況、行政との関係性、オモテに出にくいキーマンの存在などなど、さまざまな要素が実際の取組に影響し、地域活動を形づくっているはずなのです。ボランティアを有償にするか無償にするか、本人から要望を受ける形にするのか、こちらから声を掛けるのか、地元事業所に協力を求めることができるのか。そのようなひとつひとつの項目を、自分たちの地域ではどうなのか検討していったうえで、参考になるものを取り入れてゆく。そのような姿勢が大切でしょう。**全国に知られるような事例は、一朝一夕ではなく、長い期間をかけて試行錯誤を重ねたうえで今の形があります。**活動の最初から、現在の形であったわけではないのです。今の形にできあがるまでに**どのような失敗や試行錯誤が**

**あったのかのほうがかはるかに重要です。**事例を参考にするとき、その点を常に意識しておくことが必要です。

## 地域がわからないと適切な支援も受けられない

地域活動を応援してくれる団体の一例として、中間支援組織をご紹介しましたが、ある中間支援組織の経験豊富な方が「支援に関わったとき一番助かるのは、地域をよく知っている人と一緒に動くときです」と話されていました。これはもっともな話です。地域外から乞われて支援に入る方は、当然ながら対象地域のことはよくわかりません。

ときどき、市町村担当の方が「地域の実情です」と、地域の人口や世帯数、高齢化率などのデータを事細かく出力してもらってきてくれることがあります。これはこれで大事なことなのですが、このようなデータは集落レベル（町丁レベル）の国勢調査データなどから、外部支援者であっても拾うことが可能です。外部支援者がより欲するのは、一般公開されている定量データではなく、定性データの方です。これは実際に地域に足を運んだり、関係者に話を聞いたりしないとわからない情報です。

前段にも書きましたが、地域住民の郷土に対する愛着、互助の意識、性差・世代差と役割意識の関係、普段買物に行く店、積雪時に除雪してくれる人、地縁組織の役員以外のキーマンなど、ポツと地域に入ってきててもわからない情報です。経験豊富な支援者は、初めての地域でも比較的早く打ち解けて、情報を入手する術をもっている場合も多いことは確かですが、それにも限度があり時間も限られます。

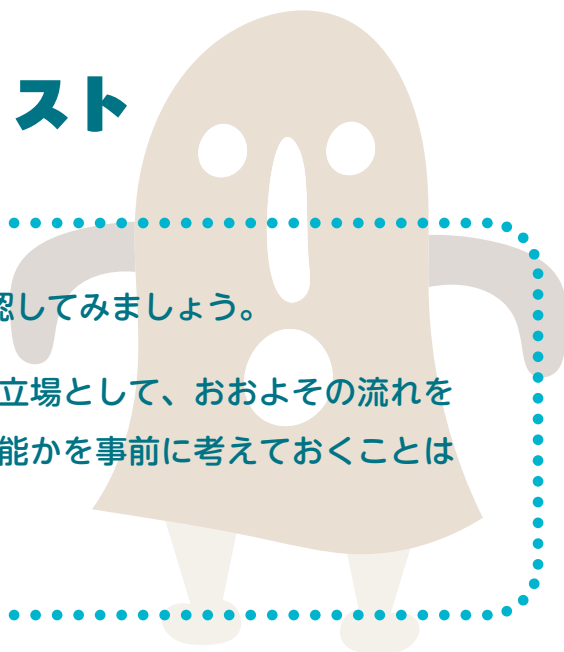
地域の個性、地域性を把握するのは、もともと支援者である自分が地域をよりよく支援していくために必要なことですが、外部から支援者を求めたり、適切なアドバイスをもらったりするためにも、大事なことです。

# 5 住民活動の始まり方



## ポイントチェックリスト

- ☐ 実際の住民活動の立ち上がりのプロセスを確認してみましょう。
- ☐ 住民活動に寄り添い、必要に応じて支援する立場として、おおよその流れを抑え、それぞれの段階でどのような支援が可能かを事前に考えておくことは大切です。



## 住民活動の始まり

### ① 住民による問題意識・活動の発案

まず活動のきっかけは、ほとんどの場合、地域の個人または小グループが何らかの問題意識をもつところから始まります。例えば、「地域内で孤独死の人が出てしまった」、「独り暮らしの人結構多いよね」、「このままではまた同じような問題が起きるのでは」と危惧した人が近所の住民同士の集まりで不安を漏らしたところ、みんな同じことを思っていたとか、住宅団地に30年来住んできて、団地内唯一のスーパーが閉店になってしまった、周囲の人は車を持っているけど私は持っていない、どうしたらいいのかと高齢の方が町内会長に相談、こんなきっかけは実は少なくありません。隣人が引きこもって表に出てこない、大丈夫かな、というような非常に個人的な心配から始まることさえあ

ります。

### ② 問題意識の共有、合意形成

個人や小グループの問題意識を、もう少し大きなグループまたはコミュニティ全体で共有し、課題解決のための行動の意思を固める合意形成の段階が出てきます。先ほどの例で言えば、地域住民達の話聞いた民生委員さんが、地域内の別のボランティアグループに相談しにいたり、高齢の方から相談を受けた町内会長が町内会の会合で、どうしたらいいだろうか、他に困ってる人はいるのだろうかと問題提起を行ったり、という形であられます。

この段階では、具体的な対策（例えば見守りの体制づくりをしようとか）の取組意向まで出てくる場合と、問題意識は共有されたけれど、何をすればいいのか具体案までは出てこない、双方の

場合が考えられます。この段階では、活動のコアとなる人・グループがはっきりしてきます。

もちろん問題意識が共有できずに、その人だけの話だよねとか、気の毒だけど町内会で動く話じゃないですよ、と流されるケースも出てくるのは言うまでもなく、当然ながら、その場合は地域活動として結実しないことになります。むしろ、圧倒的にそのほうが多いかもしれません。また問題の一部は、行政への要望や陳情という形で、丸投げされるケースもあるでしょう。課題として行政が対応するのが妥当なこともあります。例えば見守りなど地域で対応したほうが望ましい場合や、将来、行政が対応できなくなるときに向けてある程度の地域力（地域課題解決力）の向上は急務であり、そのために行政職員が地域に対する支援力を培っていくことが重要です。

### ③ プラン作成、 周囲への呼掛け

ある程度の有志グループや、地域組織で活動への取組に対する合意形成がなされた場合、活動の具体的な内容・プランを作成し、活動を可能とするための準備が行われます。一緒に活動をする協力者や団体を募る周囲への呼掛けなども行われます。

この段階になると、周囲へ積極的にPRや働きかけが行われるため、これまで直接関わりのなかった地域関係者にも、活動が認知されるようになります。該当地域に密接に関係する支援者の場合は、遅くともこの段階では活動を把握しておくべきでしょう。

活動のコアとなるグループに取り組む活動に対する知見や経験があるケースや、早い段階で支援者が伴走を始めているケースだと、既に2の合意形成の段階で、活動のラフプランを作成・提示しながら、賛同を得ている事例も見られます。また、2の段階で手掛ける活動がおおよそ見えている場合（特に小規模な活動の場合）、プラン作成などの手順を飛ばしているケースもあります。

### ④ 活動立ち上げ、開始

活動計画、担い手や拠点の確保、周囲への根回しなどがある程度整ったところで、活動の立ち上げです。

集い場のような拠点であれば内装・備品の仕上げ、地域の利用対象層への告知、関係団体や取引先との日程や帳票類の確認などなど。事前の計画に沿って、という準備万端のようですが、比較的小規模の住民有志グループの取組の場合、とにかくやってみようと、行政からみたら計画不十分や、計画と違うのでは？という状態でスタートすることも珍しくありません。

今では、全国でも先駆的な事例として知られている、地域スーパー&集い場を運営されている方が「最初は（販売用の）棚に、商品が半分も揃ってなかったんですよ(笑)」と話されていたことがあります。

活動スタートのあと、活動の維持や継続、発展のために行われるべきこと、PDCAサイクルなどをはじめとした振り返りと改善などのステップも想定されますが、ここでは、活動開始までのステップでとどめます。

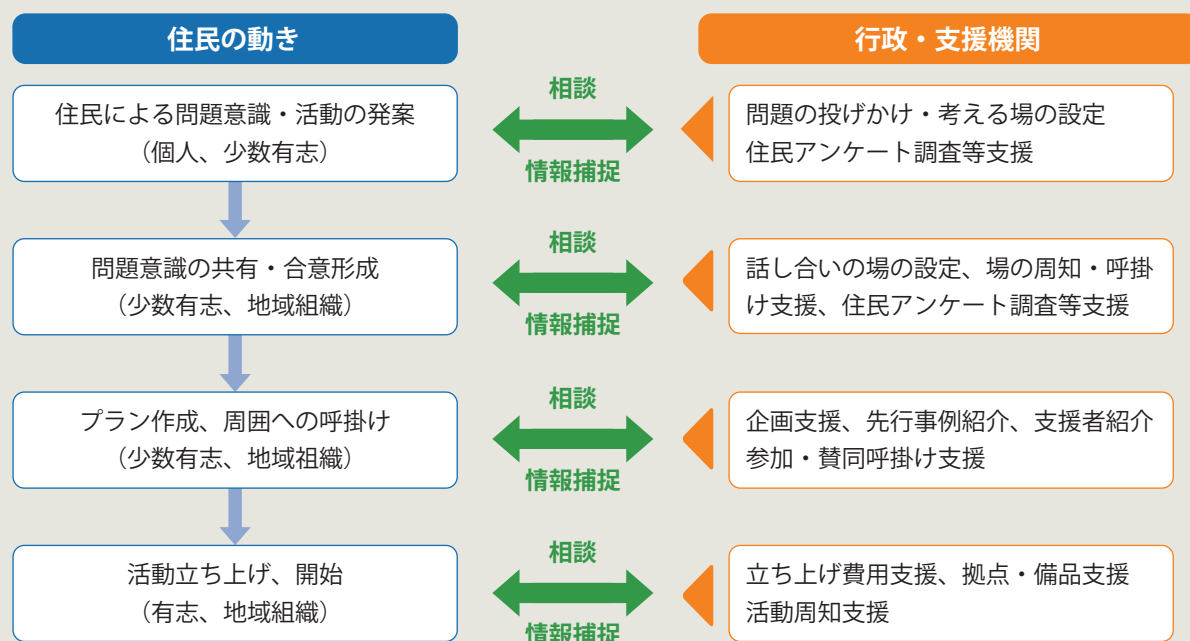
## 住民活動のスタートと支援者

次頁図7では、住民活動の始まり方のステップを模式的に説明しています。次に、各段階別での支援者の関わりについて考えてみます。

まず、支援者が住民活動に関わるには、当然で

すが活動または活動の元になる動きの情報を入手している必要があります。図7でも示していますが、基本的には住民さん・団体側から何らかの相談が寄せられるか、支援者が何かの折りに該当活

図7＝住民活動の始まり方



動に関する情報を捕捉するかの2つが考えられます。

地域から相談されるかどうか、地域の情報が捕捉できるかどうかは、普段から、いかに地域とパイプを作っているか、アンテナをたてているかに関わる部分です。どの人が地域の情報をもっているのか、何の集まりが話を得やすいか、どこに回訪しておくとか、という部分は、地域性を把握する段階で知っておくべきことのひとつです。

## ①「住民による問題意識・活動の発案」の段階

個人や小グループによる問題の気づきや、思いたちの段階で、往々にして、まだ問題に対応にする活動の具体像などは描けていないのが普通です。この段階で支援者が協力する場合、次の2の段階にもっていけるのか、個人や少数の思い込みではなく地域で共有すべき課題なのかを確認することが考えられます。

地域の他の人やグループに呼掛け話し合いの場

を設定したり、地域住民に対して、問題に対するアンケート調査をとってみたいなどです。話し合いの場は、わざわざ新規に設定せず、既存の話し合いの場（例えば、自治会の集まりなど）を活用するのもよいでしょう。

どちらかという、一部の人だけの意見ではないということを確認することが優先で、地域全体を対象とした完璧なものというよりは、問題意識をもった人（発起人メンバー）たちが、やはり取り組む価値があるよねと確認できる、モチベーションの元となるような支援というイメージでしょうか。

## ②「問題意識の共有、合意形成」の段階

この段階での支援では、地域全体または一定数の人に、地域活動取組への共感・合意を得て、可能であれば、実際の活動の際に一緒に動いてくれる人を見つけ出すことが目的となります。

ここでも大事なのは話し合いの場の設定ですが、

1の段階と比べて、地域の代表性をある程度担保するような場にしたいほうがよいでしょう。小グループの活動であれば特にその点を意識しなくてもよいかもしれませんが、ある程度、地域として取り組むという場合は、地域の役員や主だったステークホルダーに声をかけたうえで、地域全体に対しワークショップ等の場を設けることを告知し、可能な限り多くの人に参加してもらうような仕掛けをすることなどが考えられます。

また、地域住民に対する全数アンケート調査という方法も使われます。この場合、できるだけ「住民全戸」アンケートではなく、「住民全員」アンケートが望ましいのですが、詳細は第3部で説明します。

### ③「プラン作成、周囲への呼掛け」の段階

合意形成後、実際に活動に取り組むための具体的な準備の段階になります。

前段階とは逆に、活動のコアメンバーや活動に関心の高い人などを中心として、意見を集約して具体像が固められるよう人数をある程度絞った形で進めていくほうが実務的でしょう。プロジェクトチーム的なものを作るのも一案です。

計画作成を大きな目標として、内容を具体化するための先行事例の紹介や、メンバーに実感をもたせるための先行地域への視察・見学、活動経験者や支援者・アドバイザー等の紹介、仲間集めのための呼掛けの手伝いなど。コアとなるメンバーと話し合いながら、どんな支援が可能か、支援者のやる気・力量が問われるところです。

### ④「活動立ち上げ・開始」の段階

作成した計画を実行に移す段階です。

活動によっては、この段階でかなりの費用が発生してきます（実際の対応は、この前の3の段階で行われていることもあります）。拠点の確保やさまざまな備品の準備、想定利用対象者に対する告知、保険料、等々。支援者としては、直接手伝いの人足に、ということもあるかもしれませんが、このような活動に使えるような補助金や助成金の紹介、申請の手伝い、拠点として使えそうなところの紹介、チラシやSNS、自治体広報誌等での告知の協力・仲介などの支援が考えられそうです。

先にも触れましたが、熱意のある住民さんの活動の場合、とにかくやってみようと、行政からみたら見切り発車のような状態でスタートすることも珍しくありません。支援者としてどうしても気になるところや、法的に問題になりそうなところなどは、指摘の必要があると思われるが、完全じゃなくても、とにかくやってみようというのは悪いことではありません。**やりながら修正する、ダメだったらやり直す、トライアル&エラーは住民活動の基本です。**住民の主体性を尊重し、どこまでアドバイスするか、介入するかの判断は、支援者にとってずっと続く課題となるでしょう。**支援者は、このトライアル&エラー、三歩進んで二歩さがるようなことを否定しない、そのような歩みを地域活動に当然のものとして、伴走していくことを心に留めておいてください。**ちなみに、自治体としての住民活動の支援制度を作る場合でも、このような試行錯誤があり得ることを前提に考えてください。

表2＝発意と運営による活動の分類

|    |    |          | 運営・担い手         |                   |                  |
|----|----|----------|----------------|-------------------|------------------|
|    |    |          | 民間             |                   | 公的               |
|    |    |          | 地域住民           | 地域事業所・法人          | 自治体              |
| 発意 | 民間 | 地域住民     | 住民発意<br>地域活動   | 住民要望<br>CSR（地域貢献） | 住民要望<br>公的サービス   |
|    |    | 地域事業所・法人 | 住民協働<br>CSR活動  | CSR活動<br>地域対象収益事業 | （民間要望）<br>公的サービス |
|    | 公的 | 自治体      | （行政主導）<br>地域活動 | 委託事業<br>PFI、CSR   | 公的サービス           |

## 発意の主体と課題

### 住民主体と担い手論

この節では、ここまで「住民発意」の地域活動を想定してきました。

実は一般に「住民活動」と言った場合、かなり幅広く捉えて使われる場合があります。ここで、地域を対象とした活動を、活動主体として地域住民、地域の事業所や法人、自治体の3者を想定し、発意（誰が活動を思い立ったか）、運営（活動の担い手は誰か）を軸として表にしたものが、表2になります。

最も厳密な意味で住民主体活動といった場合、住民が発意し、住民が担い手となっている青色の部分となります。

ピンク色の部分は住民活動とは呼ばれないカテゴリーです。

やや微妙なのは、黄色の部分での住民要望により地域の事業所や法人が活動しているケースです。このような場合、地域住民も何らかの部分で協力（協働）していることが少なくないため、該当する場合には住民活動と呼べるでしょうし、協働の

度合いによっては住民主体活動と言って差し支えないと思われます。単純に、住民の要望により地域事業所のサービスメニューが増えました、などの場合は、住民活動と呼ばないことは言うまでもありません。

残りの2つの黄色の部分、活動の担い手で分類した場合の住民主体活動になります。通常、地域の事業所がよかれと考えて自分の考えた活動（発意）に対し、地域住民に担い手をお願いした場合、アイデアやお金だけ出して人手（担い手）は出さない、ということは、ほぼ考えられません。とすると、実際にはここも住民と事業所との協働ということになります。

地域住民にとって事業所からの依頼は自治体等に比べれば、当然ながら影響力（強制力）は低いこと、地域で活動している事業所が利用者でもある地域住民が嫌がることを無理にお願いすることもある考えにくいことから、協働の活動として成り立っている場合は、住民も自分ごととして活動を理解し、取り組んでいる可能性が高そうです。だとすると、地域の事業所や法人発意と言っても、

表3＝行政発意と住民発意の課題

| 行政発意（行政主導）                                                                          | 住民発意（住民主導）                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| <b>形式先行になりやすい</b><br>➡規約や名称はあっても、住民が主体となって意思決定・運営に関わっていないケースが少なくない                  | <b>立ち上げまでの時間・合意形成のコスト</b><br>➡多様な住民の意見を調整し、事業内容・体制を決めていくのに手間がかかる   |
| <b>住民のモチベーション・参加意欲の低さ</b><br>➡行政から与えられた枠組み・事業としての参加だと「義務感」、「やらされ感」が先立ち、「自分ごと」と感じにくい | <b>人的資源・担い手確保の難しさ</b><br>➡若い世代の協力・参加が乏しい、役割を引き受ける人が高齢であるなど。世代交代が課題 |
| <b>行政側のリソース・能力の限界</b><br>➡担当職員の経験不足、住民参加を促すための手法・ファシリテーション能力等が十分でないケースが多い           | <b>資金・支援体制の不十分さ</b><br>➡自主的にやろうとしても補助金、制度的支援が限定的、あるいは手続きが複雑        |
| <b>持続性・政策変更の問題</b><br>➡活動が行政予算・政策に依存するため、政策変更・予算削減の影響を受けやすい                         | <b>継続性の問題</b><br>➡熱意をもって始めた住民が疲れたり、時間的負担が増し、活動が停滞する場合がある           |

（特非）きらりよしじまネットワーク 高橋常勤理事資料を一部改変

住民が活動に協力・協働している場合は、ほぼ住民主体の活動と考えてもよいように思われます。

問題になりがちなのが、一番下の部分、住民が担い手ではあるものの、行政主導で行われた活動です。第2節での住民主体の尊重部分でも触れましたが、行政で地域の活動を考える場合、地域のニーズ・住民の意向をどういう方法で反映させるか、という視点が必須です。

住民自身が、これは地域にとって必要な活動だ、やる価値のある活動だと「自分ごと」として捉えてくれないと、モチベーションは低くなり、取り組んでもらえないということも出てきます。必要性を理解してくれたとしても、本来の仕事でもなければ時間もないので、やれないと断られることも十分あり得るのです。いい出しっぺ（発意）が、住民自身かそうでないか、というのは、それくらい大きな差があります。まして行政が言い出した場合には、自分たち（自治体）の仕事を我々（地域）に押しつけてきたのでは、という声が必

ず出ます。補助金を用意してもらったから、その活動に着手しようという時代ではなくなっているのです。

行政が主導した場合、本来の「住民主体活動」として成立させ継続してもらうためには、通常の住民発意の活動に対する支援と比べても、モチベーションに配慮した、多くの気遣いと支援プロセスが必要となるでしょう。

## 各活動類型における課題

表3は、「きらりよしじまネットワーク」（地域運営組織）で長期間事務局を担当してきた方が作成されたものです。現場の視点から、行政発意と住民発意活動の課題点を指摘していますが、先にお伝えしていたことと重なる部分が多いことがわかりになるでしょう。逆にみると、住民発意の活動に対し、どのような支援を行っていけばよいかを考えるヒントになります。

### ① 立ち上げまでの時間・合意形成のコスト

➡合意形成の場の設定、活動の方向が見えた段階での先駆事例の紹介等

② 人的資源・担い手確保の難しさ

➡活動参加呼掛けへの協力、特に発起人グループで手の届きにくい部分など

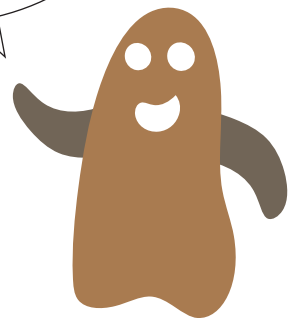
③ 資金・支援体制の不十分さ

➡使える補助・助成金の紹介、手続き支援、支援施策を新たに用意

④ 継続性の問題

➡中心メンバーの負担軽減のための支援、人的支援、経理等事務処理の外注化費用負担、活動の認知度向上への協力など

発意の主体が  
変わること  
で  
気をつけるべき  
課題も変わります





**具体的な支援・  
多様な方法**



第2部の最後で、「住民活動の始まり方」について触れましたが、第3部では、地域で起きている課題を少しでも解決したい、地域でもっと楽しく暮らしたいと考えている住民の思いを活動の形にすることや、始まった地域活動を住民が続けたいと願う限り続けることができるようにするために、行政はどのようなときにどのような支援を行うことが適当か、時系列に沿う形で、具体的な方策を紹介していきます。

なお、これからご紹介する方策は、すべてを行わなければならないものでも、そのとおりに行うべきものでもありません。あくまでも参考であり、どの住民・地域活動に対して、どのような支援を行うかは、住民の思い、活動の主体、活動を行う方の状況、活動規模、活動範囲、活動の対象層、公益性、金銭収受の有無など、いくつかの条件を加味しながら考えていく必要があります。行政・支援関係機関においては、ここで紹介する方策を理解し、住民・地域活動側が情報や支援を望むタイミングをとらえて、情報提供や事例紹介をすることが期待されます。繰り返しになりますが、その際、地域の取組が行政や支援関係機関の思うように動かないことや時間がかかることはままあります。こうした場合でも、行政・支援関係機関の都合を優先させることは避けなければなりません。

## 重要

## 地域を支援するにあたって留意すべき点

### □ 住民主体の尊重＝住民のやりたいこと、問題意識を最優先に

行政が必要と考えていることをやらせる、やってもらうではありません。住民の想いに耳を傾ける、それを実現するために全力でお手伝いする、が基本姿勢です。

### □ どこまで手伝うか、アドバイスするかを考える

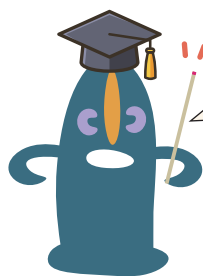
これは、ベテランの支援者でも悩む問題です。住民も地域性も、そのときどきで変わるため、相手のレベルに合わせた対応が必要です。一律ではありません。さらに、少しずつでも住民のできることを増やしていくのが理想です。

### □ 失敗を許容する。トライアル＆エラーが基本

住民活動はやってみる、失敗したら修正する・考えるが基本です。計画に完璧を求めない、気運が高まったらチャレンジしてみるのもひとつの方法です。

### □ 無理をしない。できる範囲で。「やる側ファースト」

住民活動は、基本的に仕事ではありません。無理は続かないし、後が続いてくれる人も少なくなります。福祉系部署は「支援される対象者」を重視して、活動者の苦勞に留意しない傾向があるので、特に注意してください。



住民の思いを引き出すための方策＝地域活動が始まる前の段階からの支援例を紹介していきますが、それ以降の方策は、既に開始されている住民活動に対する支援の参考にもなるものです。もし皆さんの頭に、今地域で行われている地域活動が思い浮かぶようでしたら、その活動に対してどのようなことができるかをイメージしながらご覧いただくのもよいと思います。



## 地域活動の開始に至る手法・住民発意の引き出し方【主に導入段階】

地域活動の立ち上げにあたり、活動の目的たる問題意識を可視化・見える化するための代表的な方法としては、①住民アンケート、②住民相互によるグループワーク、③地域住民等で構成される地域団体などからの意見聴取といったものがあげられます。

第2部の「住民活動の始まり方」のステップで言うと、「①住民による問題意識・活動の発案」から、「②問題意識の共有・合意形成」の部分にあたります。グループワークの手法については、「③プラン作成、周囲への呼びかけ」でも関わってきます。

### 住民アンケート

これは該当地域住民に対しアンケートを実施、結果を集計して、グラフその他により、数値というわかりやすい形で、現状の実態や意識を確認・提示するものです。アンケートと言っても、いろいろな方法がありますが、企画（調査設計とも言います）の際の、注意点に触れてみます。

#### 全数（住民全員） 対象＞全戸（世帯毎）対象

世帯単位でアンケートを配布・回収するほうが容易ですが、基本的には、全住民対象のアンケートにすべきでしょう。そうすることで、世帯主たる比較的年齢の高い男性等の意見だけではなく、同居しているこどもまたは孫世代（年齢は若いと

は限らない）の意見も含めた地域住民の意識を把握することが可能になり、世代による意識の違いなども比較できるようになります。

ただし、その住戸に何人住んでいるかなどは、町内会等の地縁住民組織の協力を得ないとわからないでしょう。もし地縁組織の協力が得られない場合は、正式に市町村に申請をして住民基本台帳の情報をもとにするしかありませんが、自治体自身の調査や学術調査等でなければ、近年その利用はかなり厳しくなっています。

#### 対象年齢層は？

調査する内容や目的により、対象とする年齢層を決めましょう。18歳（成人）以上を対象とす

るのが一案ですが、若い世代の意見も聞きたい場合は、10歳（小学生高学年）以上や12歳（中学生）以上という選択肢もあります。若い世代を対象に入れている場合は、質問の言葉遣いにも配慮が必要です。

## 配布、回収方法は？

最も回収率が高いのは、各戸を訪問し、直接配布と回収を行うことです。回収率を上げられることができるだけでなく、住民に対して、調査テーマに対する活動への取組意欲や（地縁団体が実施している場合には）地域に対しての真摯な取組姿勢をアピールできること、活動の中心となっているメンバーが、地域住民とつながりを深めるきっかけにもなります。こうした訪問活動の中で把握する地域住民の声というのは、現在の調査テーマに対する方向性の検討材料や、新たな地域ニーズの発見につながることもあるなど、役に立ちます。そのため、あえて直接配布・回収を推奨する中間支援組織もあります。若い世代を中心に在宅率が低い方もいるので、その場合は郵送回収やWEB回答などの2次的な回収手段を考えておく必要もあるでしょう

配布を手渡しやポスティングで行い、回収を郵送で行うという方法もあります。ポスティングだと、対象の住戸に何人いるかを把握していないと（全住民対象調査の場合）配布数が確定しにくいという問題が出てきます。この点が地縁組織等の協力が得られると、班長さん等を経由して比較的正確な調査ができるようになります。また完全郵送回収とすると、回収率が相当落ちることが課題です。回覧板などを使用している地区では、これと一緒に配布することも一案です。珍しい例としては、郵送にて送付し、回収を訪問で行ったケースもあります。メリットは回収率向上と調査票のモレ等の確認や調査の内容についての話が聞けたりすることですが、回収時の在宅率などの課題もあります（訪問手渡し方式だと、回収日について相手の希望が聞ける）。

最近では、WEB等での調査に慣れている人も多くなってきています。アンケート依頼状にQRコードを印刷してWEB上に作ったアンケートページに誘導する方法を併用するのも、ひとつの方法です。国勢調査のやり方を参考にするのもよいと思われます。ただ、WEB回答のみとする方法は、回答できる人に偏りが生じるため避けましょう。

## アンケートの設問設計と分析

アンケートで作る質問（回答選択肢含む）と回答の分析は、予め一緒に考えなければならないものです。どんな答えがほしいのか、この地域住民のどんな意識が知りたいのか、何を住民に知ってほしい（見せたい）のかによって、質問の内容と分析の仕方が変わります。順番から言えば、集計分析したいもの（仮説）を考えてから、質問を作ることになります。ここでは分析の際の留意点を何点か記していきます。

### ●必ず他と比較する

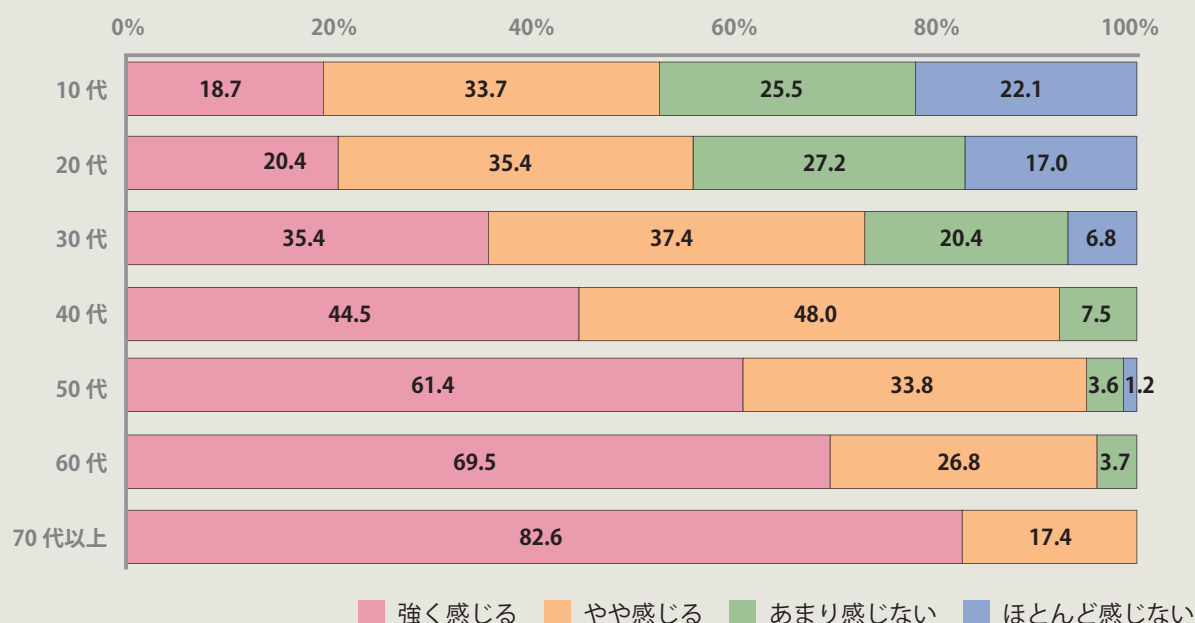
アンケートの回答は、回答それだけだと、わかりにくい場合が多々あります。例えば、この地区における公共交通機関の満足度は、5点満点で3.5でしたという場合、漠然と真ん中の3より少し高いからいいか、などと捉えがちです。実際には、B地区が4.1、C地区が3.9……などと比較すれば、私たちのところが一番低いとわかりやすくなります。また、年代別で結果を比較して、はじめて高齢になるにつれて交通への満足度が下がるのか（よくあるのは、運転できない10代や高齢者が極端に低くなるパターン）、それとも全年代的に低いのか、把握できます。

### ●結果は、必ずグラフ化・図表化する

アンケートの結果は、必ずグラフ化・図表化により、わかりやすくする・可視化するのが基本です。数字だけではなく図表化することで、分析者自身の気づきにつながります。また、地域の人に示すときには特に重要です。下にいくつかの例を出しながら、少し具体的な分析の視点について触

図8＝仮想の調査結果

Q あなたはこの地域に（●●地区）に愛着を感じますか？



れていきます。

#### 〈分析の視点の例〉

図8は、地域の住民に対しての郷土の愛着を聞いたものです（仮想のケースです）。ここでは年代別の帯グラフとして示しています。ひとつの分析例としては、「10代20代が極端に低いですね、将来地域から流出する可能性が高いとも考えられます」という見解を導き出すことができます。自治体からの18歳（または高校卒業時）や22歳（大学等卒業時）の人口流出データなどがあれば、それを調べておくと分析の説得力が増します。このようなデータを住民に提示すると、「これはまずい、この地域に若者が残らないかも、それはなぜだ、何もしなくていいのか」という話につながっていきます。

図9は、住民に地域での各分野の活動に対する重要度（必要度）と活動に対する満足度を聞いて、その結果を散布図におとしたものです。散布図中の十字に見える破線は、各軸の平均値です。この平均値のラインを基に活動を4象限にカテゴリー化してみます。すると、

右上：重要度が高く、満足度も高い（活動を今のレベル以上で維持すべき分野）

右下：重要度は高いが、満足度は低い（今以上に注力して向上させるべき分野）

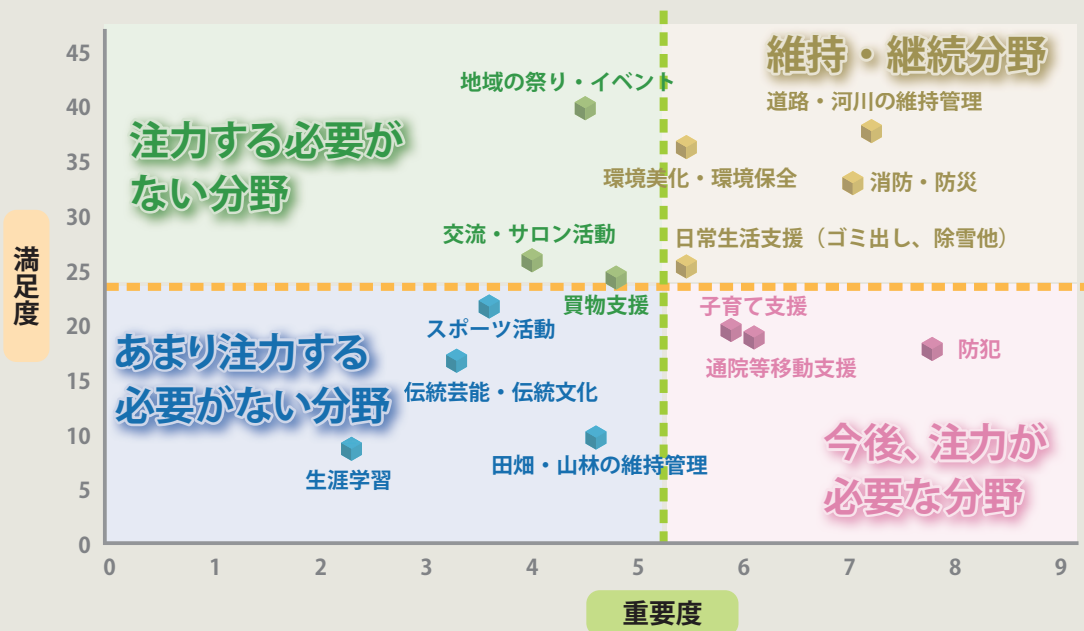
左上：重要度は低いが、満足度は高い（現状で十分、特に注力はいらない分野）

左下：重要度が低く、満足度も低い（低すぎる満足度は要検討、優先度は低い分野）

と考えることができます。このような結果をもとに、どの活動を手掛けていくべきかを検討することができます。その際、「今以上に注力して向上させるべき分野」などの分類についても、住民には予め示さず、どの分野が取り組むべき必要性が高い分野と分析するところから、住民とともに考えるのもひとつの手法です。

ただし、これはあくまで住民の現状の判断（重要度）を基にしているので、住民が本当は必要なものを見落としていたり、現段階では正確な情報が届いていないため、誤った判断をしている可能性もあり得ることに留意しておく必要があります（特に左下象限）。

図9＝仮想の調査結果



この調査のときに、例えば、「あなたはどの分野の活動であれば参加・協力していただくことが可能ですか」などの設問を入れておけば、注力が必要な分野のなかでも、着手しやすい活動（協力意向が高い活動）の見当をつけることができます。また、重要度が高い分野が必ずしも協力意向が高いわけではない、ということが判明することもあります。

## アンケート結果の周知

アンケートの結果は、回答者のみならず、アンケートの配布や回収等に協力してくれた人にもわかるように周知するのが基本です。

### ①アンケート報告会・意見交換会の開催

もともと住民の問題意識や活動意向などを把握確認して、地域で今後を話し合うための材料にすることを考えている場合は、アンケート集計後に、報告会や意見交換会、またはアンケートのテーマ

### 小規模の活動の場合

大規模な活動を行うことを想定している場合（例えば中学校区レベル以上の移動支援など）は上記に準じますが、小規模活動の場合は、アンケートの報告会などを行うことは稀です。結果の概要版を、協力いただいた地域にポスティングしたり、町内会などが実施した場合は、町内会報などに載せることが多いようです。ただし、今後地域の人や自治体関係者、地元の事業所などに協力を依頼するときに重要な資料になり得るので、集計結果は分析とともにまとめて、ファイリングしておくことが望ましいでしょう。



そのものを考える会のようなものを開催するのがひとつの方法です。このときに、テーマに知見をもつ人を外部から呼んで話をしてもらい、アンケート集計結果と一緒に、テーマそのものを意見交換する方法もあります。

## ②アンケート集計結果の配布

特に、この段階で意見交換会などを想定していない場合は、集計した結果をまとめ、プリントしたものをアンケート対象地域に配布します。WEB上に詳細な集計結果をUPするのもよい方法ですが、そのときでも、アンケート結果の概要版を紙媒体で配布すべきでしょう。アンケートしたテーマを目に触れるような機会を増やしておくことが、その後の活動の認知度を上げたり、理解を得やすくなることにつながります。

アンケート結果は自治体ホームページに掲載していますというだけの告知にとどまっている案内をときに見ることがありますが、それだけでは、地域に問題意識を少しでも浸透させる上では不十分と言わざるを得ません。

## アンケートの際の その他の注意点

最後に、アンケートを実施する場合の注意点を2点ほど記しておきます。

### ●地域づくりに関係している部署に確認をとること

地域の小グループ等が中心になって単位自治会レベルでのアンケートを行う場合は、あまり気に

する必要はありませんが、行政関連の支援部署（例えば、地域包括支援センター）が中心になったり、比較的広範囲な地域を対象としたりする場合、地域づくりに関係する庁内関連部署（第2部参照）に、アンケートの目的や範囲などを知らせておくべきでしょう。同じような調査を計画している場合もあつたりしますので、そのようなときには合同で実施することも視野に入れます。調整に手間がかかるかもしれませんが、地域の住民に二度手間をかけずにすむことと、複数部署からの呼びかけであることで、調査の認知度や協力度があがることも期待できます。

### ●アンケート調査に詳しい人に確認してもらう

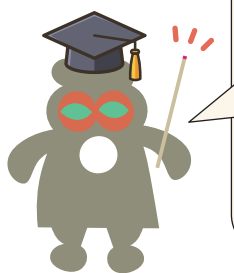
アンケート実施者が、アンケート調査に慣れている場合は問題ありませんが、そうでないときには、アンケートのテーマや対象が決まり、質問項目を含め調査票の原案などがある程度できた段階で、アンケート調査に慣れている人に確認してもらうことが望ましいでしょう。庁内で住民意識調査などを担っている部署や、場合によっては、大学の先生や中間支援団体などに見ていただくのもよいと思われます。アンケートの設問や作り方がつたなく、調査目的に照らした回答が引き出せない、集計分析ができない場合も多くあります。アンケートをやり直すというのは現実的ではありませんので、そうならないためにも、調査に慣れている方に事前に確認してもらうことを強くお勧めします。

## 住民相互によるグループワーク／対話を重ねる

話し合いは住民活動の基本です。地域の課題に対してどのように対応するか、対応の方策はさまざま考えられる中で、どれを選択しどのように行うかは、同じ地域で暮らす住民同士で話し合っ、できる限り皆が納得して決めるべきことです。ただ、地域住民で話し合いの機会を持とうとすると、通常の会議よりも圧倒的に多い人数になってしま

うため、忌憚のない意見交換になりにくいのも事実です。そのため、グループワークのように人数を絞って実施し、各グループで出た意見を記録・集約するほうが、さまざまな意見が出やすくなり、参加する地域住民も疎外感を持ちにくくなります。

このような場に参加を呼掛ける方法は、地縁組織を経由して、町内会長から班長、班長から各住



### 小規模の活動の場合

行政の協力等を得て組織的にグループワークや対話の場を設定できる場合は、このように実施することができると考えられますが、小規模の活動の場合は、活動の対象となる範囲は狭いケースが多い（小学校区～自治会域程度）と思われます。そのため、この項目に記載した方法や経路のなかから、範囲に合わせて適切に絞り込むほうが望ましいでしょう。

民へ直接声をかけたり、回覧板や町内掲示板などを活用したり、アンケート調査と同様、チラシを持って全戸訪問し、お願いをする方法などが考えられます。ある地域で若者向けの対話の会を企画した際には、企画した地域協議会に属する支援者が、知り合った地域の若い人に依頼して、その人から同級生や近所の顔見知りの同年代の人に声をかけてもらった（直接及びSNS活用）という例もあります。地域の民生委員さん経由や、地域で活動している団体（女性団体、ボランティア団体、趣味サークル）経由というのもよく聞く方法です。年代問わず、直接の声掛けがもっとも効果的であることは間違いありません。ひとつのルートだけでなく、可能であれば複数のルートで声かけの依頼をするのが望ましいでしょう。このような呼掛けの方法以外に、告知用のチラシやポスターなどをなるべく気楽に参加できるようなイメージで作成したり、リラックスできるようお茶やお菓子を用意したり、会の終了後に軽食や何らかのお楽しみを用意したり（当然その旨も告知する）、というケースもあります。広い範囲対象（小学校区以上くらい）の場合は、告知チラシのポスティング、新聞折り込み、町内掲示板、公共施設や町内店先へのポスター等掲示、市町村報やSNS公式のお知らせ、社協のお知らせに掲載等も併用するとよいでしょう。テーマにもよりますが、第2部で紹介した地域の支援関係者（集落支援員、地区公民館（公民館類似施設含む）、地域包括支援センター等々）にも、声かけをお願いしておくのもよい方

法です。

このような場での話し合いを重ねるなかで、地域課題の確認や共有、「我が事」化、活動に対する意義の確認とモチベーションの創出、さらには活動の具体的な計画を作りあげていくことになるでしょう。

### やれるところから／ 一斉実施にとられない

こういう話し合いの場づくりなどは、地域住民側（グループ）から要望が出たり、行政からの働きかけに対しよい反応を示してくれる地域があるときにチャンスです。自治体内の全地区で平等にやろう、などと考えて、結局何もできなかったというのでは本末転倒です。前にも触れましたが平等であるべきなのは、機会の平等です。同じようにやる気がある、モチベーションがある地域には同じように支援しますよという姿勢です。行政から働きかけるのであれば、声掛けを平等にすることであり、全地区が同意しないと動かないということではありません。場合によっては、先行地区をモデル事業としてもいいでしょう。地域性はそれぞれ異なりますので、エンジンのかかりが遅いところもあれば、レスポンスが早いところもあります。隣の地区で、いい取組が始まれば、それを知った住民が自分の地区ではなぜやらないのかと、自治会長さんに要望するといったことも出てくるでしょう。全地区での実施にとらわれて動けないのでは、何も始まりません。

## 行政は黒子に徹する

この話し合いの場が行政の仕掛けであったとしても、地域住民の主体性を大事にし、行政はできるだけオモテに出るべきではありません。主催は地域団体等にしてもらい、行政の名前を出す場合でも共催または協力の立場をとるべきです。それとは別に主催してもらう地域団体とは、丁寧に打合せや調整を行うことは必須です。行政がオモテに出ると住民には「やらされ感」が生まれますし、もともと役所が持ち込んできた話でしょ、と素直に「自分ごと」「我が事」化がしにくくなります。住民の主体的な活動からは遠ざかり、よく言われるような「住民との対話は陳情のようになってしまう」ことにもなりかねません。

## 中間支援組織や大学の先生など、支援者を活用する

行政が仕掛けた場合で、住民のやらされ感などのデメリットを減ずる方法のひとつとしては、前に紹介したような中間支援組織や大学の先生など第三者的な立場にある支援者を起用して、間の立ち位置に入ってもらうことです。このようなことに慣れている支援者の場合、行政の限界（財政や人員）や地域のことを住民自身で考えることの重要性などを話してくれたりもします。この場合、グループワークの進め方なども、支援者と話をしておくといよいでしょう。

## 雰囲気づくりの重要性

ほとんどの住民が「グループワークって何？」という場合も少なくないでしょう。こういうこと

に慣れた支援者が一緒に入ってくるとスムーズにいきやすいのですが、それがかなわない場合でも、地域住民が話しやすい場にする工夫は必要です。ワールドカフェ<sup>☑1</sup>やブレインストーミング（ブレスト）<sup>☑2</sup>などの手法や、付箋をつかったのKJ法<sup>☑3</sup>等の組み合わせがよく使われます。

ある地域づくり団体では、地域課題に対する新しい取組の意見交換にブレストを使っていますが、地域住民を含んだグループ毎にコーディネーターを置くと、そのコーディネーターが最初にあえて現実的でないアイデアを2つ3つ出すようにして、議論が活性化する雰囲気を作ります。

また、グループで議論する前にテーマに知見のある人やテーマに関する活動をしている実践者等呼んで話をしてもらい、その感想を交えながら話し合いに入っていくという方法もよく使われます。

地域の将来を考えるような話し合いの場合は、もし市町村で集落レベルでの将来人口推計などを行っていれば、それをグラフや表で可視化し、自分たちの地域が遠くない将来、これだけの人数に減るということを再認識してもらうという手もあります。ちなみに農村集落であれば、農林水産省が2050年までの集落別人口推計を公表しています。<sup>☑4</sup>

## 1回では終わらない

住民活動における話し合いや合意形成には、時間がかかることを覚悟しておきましょう。単にテーマに対する注意喚起を求めるだけであれば、単発の開催でも意味はあるかもしれませんが、テーマを深掘りしたり、何らかの対応につなげて

☑1 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なかで、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人の少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

☑2 ブレインストーミング（ブレスト） マーケティングでの企画や開発の場面でも使われる。①他人の意見への批判は絶対禁止、②とにかく思いついたものを出す（質より量）、③常識に囚われない（信じがたい意見もOK）、④他人の意見を参考にしても組み合わせてもOKという原則を守り、グループ内でどんどん意見を出し合うもの。あとで整理、取り纏める。

☑3 KJ法 川喜田二郎氏が考案した手法。さまざまなアイディアや情報をひとつずつ付箋やカードに書きだしていき、関連しているものをグループ化、見出し（ラベル）をつけて整理することにより、新たな気づきや関係性の分析を得る。

☑4 農林水産省 将来推計人口 [https://www.maff.go.jp/j/tokei/census/shuraku\\_data/2020/sc/index.html](https://www.maff.go.jp/j/tokei/census/shuraku_data/2020/sc/index.html)

## 事例

### 山形県酒田市 『よろずや琢成』 ～ワークショップから 生まれた活動～



全国の地方都市同様、少子高齢化が進行するなか、酒田市と酒田市社会福祉協議会（以下、社協）では、2009年（平成21年）から厚労省の安心生活創造事業に取り組み、2011年には、市街地で最も高齢化率が高い琢成地区と、中山間地で最も高齢化率が高い地区に対し、市独自に高齢者の生活実態調査などを実施し、課題の把握に努めました。その結果、現状は買物、ゴミ出し、除雪などの日常生活は何とかなっているが、将来に不安を抱えていることがわかりました。

2012年、酒田市と社協からの呼掛けに琢成学区（コミュニティ振興会と学区社協）が応え、地域の課題や強み、今後の対応策などを考えるワークショップが4回にわた

り開催されました。参加者は、自治会長や民生委員をはじめとした住民約80人。ワークショップなど、ほとんどの参加者にとって初めての経験なので、東北公益文科大学の武田真理子先生がアシストに入り、回を重ねるにつれ、熱のこもった意見が交わされるようになりました。このワークショップから出てきた案が「生活支援ボランティア・よろずや琢成」です。これを実践に移すため、ワークショップ時のメンバーが中心となり、「仕組みづくり検討委員会」でさらに7回もの検討が重ねられました。

この動きに、酒田市と社協も全面的にバックアップ。酒田市は、立ち上げ支援（2年間）の補助制度の創設と広報・事務作業等支援、社協は、先進地域の事例紹介や仕組みの提案、ワークショップ経費の補助、地元商店等との調整、そのほかの支援を実施。住民同士の徹底した話し合いと伴走者の支援を得て、2013年11月、活動はスタートしました。

いくことを考えているのであれば、それなりの回数を重ねることが必要です。地域運営組織形成のための話し合いなどは、合意形成に数年かかることは珍しくありません。行政としては単年度で成果を出したいというのは理解できますが、地域活動を軌道に乗せるには長い時間が必要です。地域との信頼関係が構築できていなかったり、仮に何らかの活動が生まれても納得感が背景になかったりすれば、早々に形骸化していくでしょう。

## そのほかの支援

住民活動の立ち上げで大事なものは、課題を地域が認識し、それに取り組む合意が形成されるところが最も重要な部分と言っても過言ではありません。自分たちでどれだけ納得して、その活動をやりたいと思えるかが、活動の持続性に直接関わってくるため、地域との連携・協働に先進的と言われる自治体ほど、合意形成の部分に時間をかけることを重視します。実際には、その後に具体的な活動計画の作成や、拠点や備品をはじめとする活動に必要なもの（保険などのソフト面含む）の準備などが出てきます。拠点や備品を揃えるための支援・助成金等については、次節「2 持続的な活動実施のための支援方策」と重なる部分が多いため、そちらでご説明するとして、それ以外のいくつかの支援について触れてみます。

### 先駆事例の紹介、視察

地域で取り組もうとしている活動がある程度見えている場合、該当する活動に既に取り組んでいる地域の事例を学ぶことは非常に有益です。自分たちの具体的な活動計画を作る場合の参考にもなりますし、見学に行ったり実際に取り組む人の話を聞いたりすることで、自分たちが抱えている不安や、先行地域でその活動がどのように受入れられているかなどを直接確かめることができます。

一点注意しておきたいのは、先進事例地に見学に行った場合、ときに感動しすぎて、その事例をそのまま真似しようとする声が出てくることがあります。このようなときに支援する際には、やり方が自分たちの地域に合うものかどうか、ひとつひとつ確認していく作業を促すようにしましょう。地域性の違いも、取り組むメンバーの違いも、必ずあるはずです。確認作業は重要なステップです。第2部でも触れたとおり、参考にするのはむしろ失敗や試行錯誤の部分です。こうした先行事例にはさまざまな工夫と時間の結果である点を理解す

ることが重要です。

### 周知・広報の支援

活動への取組が確定した場合、活動主体は、対象者がいる場合の対象者住民向けと、活動への協力者募集という2つの目的で周知・広報を行うことが一般的です。

行政がこれを支援する方法としては、チラシのデザイン協力や印刷代行、町内会や行政関係への掲示板や施設への告知掲示・チラシ配布仲介、市町村報や社協、そのほかの支援団体の定期刊行物やニュースレターへの活動掲載依頼などが、考えられます。なかなか他にないユニークな取組であれば、地元マスコミに情報提供をして取材依頼してみるのも面白い手ですが、このような周知活動は、活動する住民のモチベーションにつながることも多い一方、中には過度な注目を集めたくないという人達もいるので、支援内容はよく話し合っ

て決めましょう。また、副次的効果として、このような住民活動に行政などが支援していることが、議会や市民に認知され、支援を求める団体が見つかるという面もあります。

# 2

## 持続的な活動実施のための 支援方策 【主に継続・発展段階】

地域活動がうまく立ち上がっても、それが続くかどうかは、また別の問題です。最初のうちはやる気ですべてをカバーしていても、月日が重なりと活動に負担を感じるようになっていたり、年間活動報告や決算報告のような事務作業が数多く発生した段階で、「こんなことまでできない!」「もうやめたい!」などという話が出てきたりします。

地域活動は地域住民の意思で始めるべき・続けるべきものであり、「この活動がなくなったら、この地域に暮らす人々は困るだろうから、なんとかして続けさせなければならない」といった行政や支援関係機関の都合を押しつけて、無理に続けさせるようなことがあってはなりません。「本当は続けたいんだけど、〇〇で困っていて続けるのが難しい」といったことであれば、その「〇〇」を丁寧に汲み取り、解決に資する情報提供・提案なども行いつつ、地域住民とともに解決策を考えるべきです。

そのような活動継続の課題や不安をできるだけ早い段階で拾い上げ、深刻な状況に至る前に対応を検討できるよう、行政や支援関係機関は注意深く活動を見守っていく必要があります。この場合の「見守る」という意味は、ただ見ているだけでなく、過干渉を避けながら活動の推移を注視し、

適切なタイミングで声をかけるというイメージです。活動によって異なりますが、数か月に1回、各活動団体を回訪して話を聞いたり、同じような活動をしている団体に声をかけて情報交換会を開催し、それを現場の声を聞く機会にしている支援者・自治体もあります。ボランティアな活動を行っている小グループでも、そのまま活動が無償で継続できるレベルなのかという問い掛けは、現場の熱い想いで動いている住民とは別に、支援者ならば常に念頭に置く必要があります。

ここでは、地域ニーズに応じて立ち上がった活動が継続していけるような支援を、活動団体を支援する視点から、「事務局・人材」、「拠点」、「財源」の3つの観点で考えてみましょう。地域づくりに詳しい方は、持続的な地域運営組織の支援と重なる部分が多いことに気づかれるかもしれませんが、ある程度の規模感をもつ活動を行う住民組織の支援では、事務局と拠点を確保し、運営する力をもつことが、継続性を担保するのに重要な意味をもちます。小規模活動の場合は、必ずしもその限りではありませんので、ご自分が支援する活動や団体がどのレベルのものを考えながら、お読みください。

### 事務局・人材支援

見逃されがちですが継続的な活動（団体）に重要なものとして、事務局体制の整備というものがあります。サービスや商品の売買が絡む事業であ

ればもちろんのこと、行政そのほかの支援機関から支援を受けたり、地域の関係者に活動の報告をするのにも、記録・報告などの事務作業が必要で

す。長期間にわたり続いている住民活動では、事務局体制がきちんとできているか、代表者や補佐する人の事務能力が高い、というケースがほとんどです。販売管理事務がうまくできなかった直売グループや、地域から受けた支援の使途先をきちんと説明できずにトラブルとなり、結果として解

散してしまった活動もあり、事務作業は軽視できないのと同時に、これが苦手な地域団体も少なくありません。この事務作業が特定の人に集中している場合、それを軽減する・一部を他の人と分担するよう配慮するのも大事なことです。

## 事務局・人材支援の事例

### 秋田県大仙市 「南外さいかい市」 ～地域おこし協力隊員 配置による 事務局強化～



大仙市南西部の中山間地、南外地区で営業する「南外さいかい市」は、公設民営のミニスーパー。市が店舗を設置し賃貸形式で、地域住民により構成されるNPOが運営を行っています。もともとは南外地区で唯一のスーパーが廃業したことから、買物難民が発生。市が主催した自治会の話合いの場で、生鮮食品が買える商店が必要との要望に応えるものでした。2019年に開店。2020年には国の過疎地域自立活性化推進交付金を活用して、移動販売と特産品開発・製造にも取り組んでいます。さらに、送迎付きの高齢者サロンや無料の通院支援にも着手（大仙市は、この通院支援を共助

交通のモデルととらえ、「市住民共助交通支援補助金」を創設）。

オープン当時、担い手住民の多くは60代でしたが、今では中心の年齢層は70代に。一方で活動内容の幅は広がり、メンバーの負担が増えてきています。さいかい市に伴走してきた大仙市南外支所地域活性化推進室の菊池明憲副主幹は、こう話します。

「事務局業務を一手に担う事務局長の負担軽減も、活動の持続可能性を担保するうえで欠かせないと考えました。現実問題として人手不足や負担の集中が起きていて、その状況に対処しつつ将来に備えるために、まず人的なサポートが一番いい方法だろうということで、地域おこし協力隊の配置という形に行きついたわけです」

本庁内の調整や先行事例の調査などに2年以上の準備期間をかけて、2025年4月に新たな地域おこし協力隊員が着任。経理補助をはじめとして、商品仕入れ、販売管理、特産品開発・製造、出張販売を兼ねた市場調査、サロン運営、新規取引先の開拓、情報発信など多岐にわたり活躍しています。



店内



出張販売

事務局体制整備の支援としては、①事務局「機能」を支援する、というものと、②事務局「人材」を支援する、2つが考えられます。「機能」の支援とは、例えば、活動団体のサービス利用申し込み等の受付を社会福祉協議会などが連絡先となって代行したりであるとか、決算書類作成とそのための普段の領収書等の管理などの指導・依頼する税理士や公認会計士などの専門職費用を補助（またはアドバイザー派遣）したり、というものです。25頁事例（第2部・部署間連携）の出荷・売上管理に関する集落支援員のサポートも、これにあたります。「人材」支援としては、集落支援員や地域おこし協力隊の制度を活用し、地域活動団体に支援メンバーとして送り込む（業務に従事してもらう）という方法もあり、RMOの事務局要員であったり、地域商店の運営従業者等として活動している事例が見られます（前頁事例：「南外さいかい市」）。また、常駐事務局要員と事務局設置場所としての拠点を同時に支援するという方法もありますが、それは次の拠点支援で触れます。

また人材に対する支援として重要なものに、スキルや知識習得のための研修・訓練機会の提供というものが 있습니다。事務局メンバーへの経理知識研修や、移動支援を行う住民ドライバーに対する自動車学校での講習などは、その一例です。同様の活動・事業を行う団体メンバーを集めた意見交換会なども、他の活動を学ぶことで視野を拡げたり、困ったときの相談相手などを見つける意味でも、よい支援策のひとつと言えるでしょう。先の周知・広報の支援のところで触れたように、活動の認知度を高めることで、協力者が名乗りでてくることがあり、人材支援の側面も含めて、周知・広報は重要です。

最後に、法人化について少し触れておきます。事務局の「形」は当然任意団体でも問題はありませんが、金融機関での口座開設を行ったり、賃貸借などの契約を行ったり、行政や企業・他の法人等から事業を受託したりする際に、法人格を有していると優位になること・できるようになることもあります。

## コラム

### 住民活動の 人材確保



人材確保は、多くの住民活動組織でも問題とされており、簡単な解決方法はありません。多くの活動団体での人員確保の手段は、知人への声かけです。自治会長や民生委員、PTAで顔の広いママなどが、周囲の人に声をかけるというパターンをよく聞き

ます。人材確保に成功しているいくつかの団体では、自分たちが展開している活動に来てくれる人（利用者）のなかで、運営にも興味をもってもらえそうな人に声をかける「一本釣り」をしています。最初は活動の手伝いをしてもらって、感触が悪くなければスタッフに、という流れです。また、ファミリーサポート活動<sup>▽5</sup>に従事する人向けの研修を実施している団体では、「子育ての参考になりますよ」とママたちを誘い、その研修受講者のなかから、団体の活動に関心がありそうな人に声をかけ、若いスタッフ確保につなげています。

▽5 ファミリーサポート活動 子どもを預けたい「利用会員」と預かりたい「協力会員」が地域で支え合う有償ボランティア制度

活動の目的を達成するため、活動を安定して継続的に実施するために必要な場合は、法人化を検討してもよいでしょう。その際は、**地域団体の法**

**人化に造詣の深い**中間支援団体や大学の先生、法律専門家（弁護士、司法書士、税理士等）などに相談されることをお勧めします。

## 拠点支援

先に継続的に活動を行う団体に必要なものとして事務局体制をあげましたが、それとともにもうひとつ、拠点の確保があります。事務局のメンバーや活動のコアメンバーが日常的に作業したり、打合せや連絡、備品類の保管など、拠点の有無によって活動のやりやすさが大きく変わります。関係者やサービス利用者から見ても、事務所を構え、継続的な取組が実施されているかどうかで、信頼度が変わってくる面もあります。また、拠点をしっかりもっている団体のほうが、新たな活動へ展開されることが多い印象です。

拠点確保の支援として中規模以上の自治体でよくみられるものでは、NPOセンター等での部屋貸し出しです。コピー機などが共用で供され、年間単位で貸し出すことが多いようです。比較的小規模のアソシエーション型の団体に向いていると言えるでしょう。活動団体が所在する地域に使っていない自治体施設（または一部スペース）があるのであれば、貸出しや目的外使用許可などにより活用することも選択肢のひとつになります（49

頁事例「南外さいかい市」では賃貸）。商店街の賑わい創出などに寄与する場合など活動の種類によっては、自治体での空き店舗活用補助などが使えることもあります。庁内の商工担当部署に確認してみるとよいでしょう。ちなみにUR（都市再生機構）でも、空き店舗やスペースを地域コミュニティ活動を行う団体に供する仕組みがありますので、活動の場がUR関連の団地などの場合は相談してみてください。また、地縁組織を対象とする場合、公民館（地区公民館や自治公民館と呼ばれる公民館類似施設）や交流センターなどの指定管理者にして、団体の拠点を兼用させるとともに、該当施設運営スタッフが団体事務局スタッフを兼ねるという方法もよく使われます（60頁事例「雲南市」）。人材（人件費）支援と拠点支援を同時に行うやり方で、自治体でRMO設置を推進していく際にも活用されています。その場合は、自治体全域のコミュニティを対象とすることになるため、住民の代表も含め庁内全体での合意・意識統一も必要となるでしょう。

## 財源支援

地域活動は、通常、企業などが手掛けても収益確保ができないような地域ニーズに対して行われることもあります。そのため公益的な意味をもつ場合もあり、何らかの経費がかかり、継続を期待する活動については、財政的な支援を行うことも検討する必要があるでしょう。活動スタート時のコアメンバーが、自腹を切ることを良しとしていても、そのような体制では新たな活動メンバーを

得るのが難しくなります。活動の認知度があがることにより、ニーズが拡大し、メンバー負担が増加することも考えられます。当然、活動の持続性を考えるとマイナスです。ただし、公的な財政支援だけに頼る地域活動は持続可能ではありません。労働者協同組合が理念に掲げているように事業性を考慮したり、さまざまな活動資金の確保方を検討したりすることも重要です。

## 財源支援の事例

### 福島県川俣町 「コミュニティちゃばたけ」

～高齢者支援活動を  
介護保険総合事業で  
応援～



NPO法人「コミュニティちゃばたけ」は、2006年にボランティア団体として発足。子育て支援団体として、母子の集い場やママサロン等を開催していました。その後、ファミリーサポート活動（会員制相互助け合い子育て支援）も手掛けるように。2009年に川俣町からの依頼により高齢者サロンの運営に携わります。このサロン運営を通じて、さまざまな高齢者の声や困りごとを聞いたスタッフは、高齢者支援の必要性を痛感します。

2011年に町からの依頼によるサロンが終了するとともに、新たな高齢者の居場所として「なでしこ元気サロン」を開始。同時に一人暮らし高齢者を対象とした食事づ

くりや掃除、通院・買物の付き添いなどを行う「高齢者等の生活助け合い事業」を立ち上げます。子育て支援のファミリーサポート活動の経験を活かした形となりました。当初は一人暮らし高齢者のみ対象でしたが、さまざまなニーズにこたえるうちに、高齢者のみ世帯、日中独居世帯にも対応し、介護事業所やケアマネジャー等の専門職からも頼られる存在になっていきます。

2016年川俣町は、ちゃばたけの高齢者支援の活動内容と実績を介護保険総合事業のサービスB（住民主体の活動）相当と認め、事業予算を精査したうえで、運営経費の一部補助を決定します。この補助決定を機として、ちゃばたけは、中心市街地の活性化も企図して、まちなか空き店舗を活用した「はなさんしょ」<sup>☑6</sup>をスタート。

2026年4月からは川俣町指定管理者制度により子育てコミュニティセンター“マザッテ”の運営も開始し、コミュニティちゃばたけは川俣町の福祉の一翼を担い続けています。



サロン（おきがるジム）



生活支援（病院送迎付き添い）

☑6 のちに移転したため、現在運営している「はなさんしょ」とは別の立地。

具体的な活動に対する財源の裏づけとしては、行政からの事業受託や、定点で行う事業（集い場、学習教室、食堂など）で自治体管轄の施設等で行うものであれば指定管理の受託なども選択肢となります。施設によっては、活動の内容（用途）に制限を受ける場合があるので注意が必要です。補助金については、国から基礎自治体まで、さまざまなものがありますが、ほとんどがイニシャルコスト（導入時・設立時の一時費用）の補助で、ランニングコスト（立ち上げた後の継続的費用）に使えるものは少ないのは、皆さんもご存じのことでしょう。そのなかでは、介護保険法に定める介護予防・日常生活支援総合事業のサービス・活動Bは、住民活動に対し比較的まとまった金額を継続的に支出可能な方法です（上記事例「コミュニティちゃばたけ」）。実際には市町村ごとにサービス活動Bをどう規定しているかによるので、同事業の自治体担当者に確認してみてください。これ以外にも、生活困窮者自立支援制度による就労準備支援事業など、地域活動を持続的に継続していくために事業受託をしていくという選択肢も検討する必要があります。

繰り返しになりますが、住民地域活動に対して、補助金や制度利用などを薦める場合、申請書類の作成等に関しても、サポートする姿勢が求められます。元行政職員や事務作業が得意な人がいない団体では、（行政職員等から見れば）簡単と思える手続きもかなりのハードルになっています。チラシ1枚の補助金リストを渡すだけでは、解決につながらないことを理解してください。

## 支援制度は、 簡潔なものを心掛ける

行政を含めた支援機関が、住民活動を支援するための制度を創るときには、その制度を簡潔なものにすることに留意しなければいけません。これは2つの面を持ち、ひとつが制度そのものを複雑化しないこと、もうひとつが、支援制度の申請書及び報告書の様式をできる限り簡潔にすることです。

表4＝住民活動で想定される収入源

|      |                 |
|------|-----------------|
| 行政から | 事業利用料（または売上）収入  |
|      | 広告収入（出版物や車体広告等） |
|      | 会費収入（会員制の場合）    |
|      | 寄付金             |
|      | 町内会・社協等からの補助金   |
|      | 民間団体補助・助成金      |
|      | 補助金             |
|      | 交付金（主に地縁団体等）    |
|      | 事業委託            |
|      | 指定管理料           |

行政は適正手続きを重視するため、どうしても規定等が細くなりがちです。しかし詳細にするほど、地域団体側の裁量は狭くなりますし、対応しようとした地域課題が、その項目にすべてあてはまるとは限りません。また、地域活動ではトライアル&エラーが基本だと前にも触れましたが、エラーに対応して修正しようとしても、規定が細かいと修正できない事態も出てくるでしょう。PDCAサイクルであれば、最後のAの部分が機能しなくなるというイメージです。特に福祉系の部署では、住民の活動に対しても、福祉事業を展開している法人と同等の申請書や記録・報告書の様式を設定しているケースが見受けられます。このような部分を改善しない限り、活動は普及していきかないでしょう。

支援の申請や報告に際して、それを手伝えるスタッフを用意する（例えば、必要事項を当事者に聴き取ったうえで、適切な文言で該当項目に入力を行うなど）のも、ひとつの方法です。

また、繰り返しになりますが、「補助金」漬けにしてはならないということです。特に立ち上げ期・発展期において一定のイニシャルコストが必要になりますが、単に行政の補助金だけに頼るの

ではなく、利便を受ける者に一定の負担を求めるなど事業性を考慮することや、民間助成・クラウドファンディングなどさまざまな手法を検討してみてください。

## コラム

### 住民活動の 原動力



住民活動には基本的に報酬はありません。手弁当で活動というのも普通（今の時代にあっているかは別）ですし、有償ボランティア的な扱いでも多くは時給数百円というレベルでしょう。まれに一部の団体（かなり体制を整えた地域運営組織や住民団体）が、最低賃金を越えるレベルで雇用している場合もありますが、全体から見たらごく一部と言えます。そのような状況でも活動する住民は少なからずいます。聞いてみると、活動の理由はほとんどの場合、「楽しいから」と「やりがいがあるから」の2つに集約されるようです。以前であれば、社会や地域に対する責任感という話が出てきたところですが、今でもゼロではありませんが、主流ではなくなってきました。

「楽しいから」の理由はさまざまです。自分のできること・能力で地域に（他の人に）貢献できているから、一緒に仲間と動いているから、活動の合間のおしゃべりが楽しい、活動を通していろんな人に知り合える、清掃活動が終わった後、みんなで囲むバーベキューが楽しみ、などなど。特に若い現役世代を巻き込めている地域活動には、この「楽しさ」の演出がされていることが多く見受けられます。「やりがい」は多くの場合、活動の対象者や活動に参加してくれた人たち、関係者からの「ありがとう！」「あなたがいてくれてよかった」「この活動があってよかった」と言われること、感謝の気持ちを伝えられることが、モチベーションにつながっています。

行政担当者が地域活動への支援を考えるとき、このことを忘れないでください。補助金や支援を用意しましたというだけでは、活動のモチベーションにはなり得ないことを。制度を作るときには、この「楽しみ」の部分を邪魔しないかを。

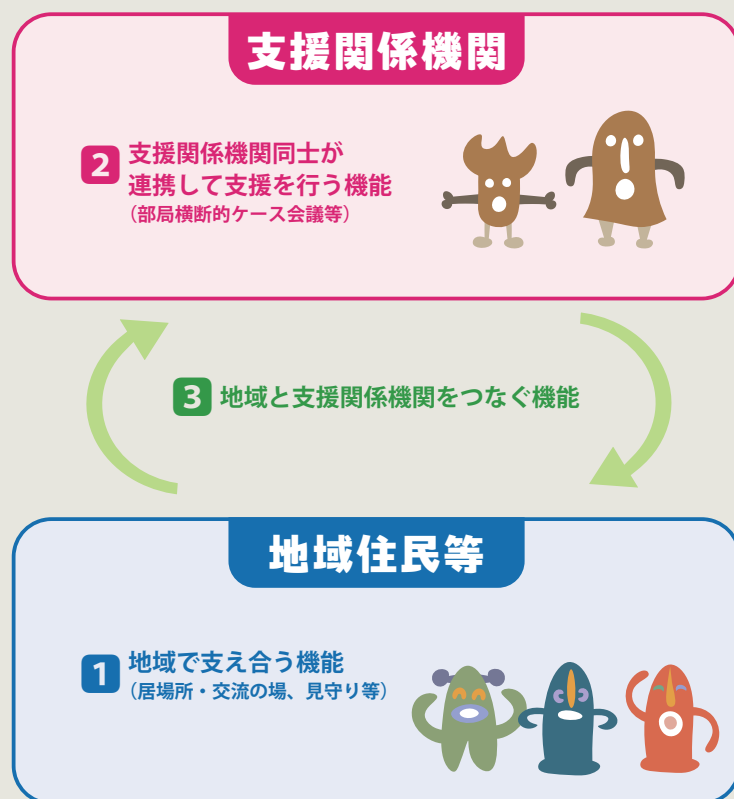
# 3

## 地域活動と福祉支援体制の 連携・協働方策 【主に成熟段階】

この節では、地域活動と福祉との連携体制について考えます。これをお読みの方には、福祉とは直接関係のない地域づくり系の方も多いかと思いますが、地域づくりの現場でもよく課題としてあがる「高齢者の見守り」や「交通弱者による買い物難民」の問題などは、福祉的課題でもあります。福祉というと、高齢者や障害者を対象としたヘルパーの派遣や、施設入所のようなことをイメージされがちですが、地域での生活課題を抱えた人を

いかに支援していくかが、今の福祉における大きな課題でもあります。福祉側から地域をどう捉えているかを知っていただく、という視点でお読みください。地域活動と福祉、さらにはさまざまな地域の社会・経済活動と地域住民の福祉的課題も含めた生活課題は切っても切り離せない問題です。他人事としてとらえるのではなく、地域に関係するすべての関係者が地域のために連携・協働していくという意識をもっていただきたいと思います。

図10＝包括的な支援体制の整備 イメージ（厚生労働省資料より）



## 「包括的な支援体制」 整備における地域との 連携・協働とその重要性

図10に示したのは、社会福祉法の改正以降進められている「包括的な支援体制」整備のイメージ図です。福祉における地域づくりは、地域共生社会を実現していくための「包括的な支援体制」整備の一環として捉えられます。

もともと地域には、互助をはじめとした助け合いの機能があります。見守り等はその典型的な例で、地域の力が以前に比べて弱まったと言われる現在でも、近所の子育て世帯や独り暮らしの高齢者を気にかけ、何かあったときに手助けすることはありますし、定期的な集いの場が、心身の健康維持により効果をもつと同時に、課題発見の機会・見守り機能をもつことも珍しくありません。図中の①にあたる部分です。

②の部分は、いわゆる「断らない相談支援」、「はざまのない相談支援」体制づくりを表しており、主に行政を含む支援関係機関側の連携・協働の仕組みづくり、再構築というイメージです。

③が、②の支援関係機関と①の地域を橋渡す機能を示しています。①の取組を実施していても、いろいろな課題に対し包括的に受け止める機能や、専門的支援やサービスにつなぐ支援がなければ、本来的な解決につながらないこともありますし、他方で②の取組を実施していても、行政や専門支援機関だけで支援を届けていくことにも限界があり、その地域の本来的な支え合いの体制づくりにはなりません。地域の中で支え合って暮らすことを基本としつつ、地域では解決できない課題があれば、すぐに支援関係機関につながるようにすること、また支援関係機関での専門的な対応を行う中で、地域につなぎ、これまでどおり・これまで以上に楽しく生きることができるようにする

### ✓ アプローチのポイント

#### □ 地域から支援関係機関にアプローチする方策：

課題を抱える人を発見して支援につなげる部分で、高齢者や児童のような地域の住民が周囲の気にかかる人を地域包括や児童相談所に知らせてくれる動き等が想定される。問題が深刻化する前に発見して対応できることもあり、そのような意味で地域からの連絡・相談は非常に重要。

#### □ 支援関係機関から地域にアプローチする方策：

- ・課題を抱える人の当面の問題点を支援関係機関が連携して対応したうえで、元の生活の場に戻したり、地域とつなぎなおす対応
- ・支援関係機関のスタッフが地域活動の中に参画する動き等を指す。

具体的には、前者は、8050世帯の親を介護サービスにつないだ上で、こどもを地域の居場所や見守りにつなぐ等が考えられ、また、その際、民生委員や周囲の人に簡単な見守りをお願いしたり、伴侶を失って周囲から孤立していた高齢者に趣味の囲碁クラブを紹介するなど、地域社会のできる範囲での社会生活復帰支援と言え、本人の地域での生活向上（QOL<sup>7</sup>）に大きな意味をもつ。また、後者は、買物困難地域の移動販売に保健師が同行する、地域の高齢者サロンに理学療法士が参画するなどが想定され、生活課題の深刻化防止や地域活動の質の向上などの効果が期待される。

7 QOL Quality of Life 生活の質と訳されるが、生活満足度、幸福度の意味ももつ。

ことのどちらもできるようになっていること、言いかえれば、地域と行政・専門支援機関が連携・協働して一体的な支援を行うことが、一人ひとりが自分らしく生きることができる地域であるためにとても重要なのです。

## 地域との連携・協働の方策・パターン

前述のとおり、包括的な支援体制の整備を進める上では、地域との連携・協働が大切になっていきます。では、具体的に全国の自治体ではどのように連携・協働を図っているのか見ていきたいと思います。

取組内容を便宜的に分類すると、

**(A) 地域から支援関係機関にアプローチする取組**

**(B) 支援関係機関から地域にアプローチする取組**

が考えられますが、更に大きな枠組みとしては、

**(C) 地域と支援関係機関が、継続的かつ組織的に連携・協働する体制を市町村全体で整備している取組**

などがあると整理できます。

まずは、(A) や (B) のような取組について、いくつか事例をみてみましょう。

**(A) 地域から支援関係機関にアプローチする取組**

地域活動と一言でいっても、街角の清掃美化活

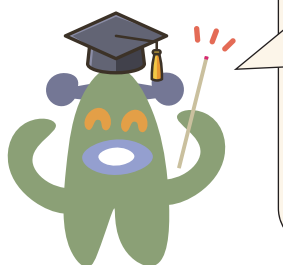
動のようなものから、近隣からも人が集まるようなお祭りなどの大掛かりなものまでさまざまですが、継続的に行われている活動ほど、地域や人々の変化に気づきやすくなり、気にかかる人も出てくることでしょう。それは、初めて活動に来てくれたけど対応がわからなくて慌ててしまった障害のある方だったり、活動の折りに見かける公園で1人ぼっちの子どもかもしれません。

このように気にはかかるけどどうしたら…というケースがあった場合、支援関係機関に知り合いがいれば、アドバイスをもらったり、対応をお願いすることができたりします。支援関係機関側も、先に触れたように予防的な見地も含めて地域からの情報を期待しています。いつでもお互いに声をかけられる関係性構築という観点からも、普段から情報交換できる機会をもつことは大事です。

なお、この関係性を構築するためのきっかけは、住民側、支援関係機関側、どちらからでもよいでしょう。地域から支援関係機関につながる機会を促進することが重要という趣旨です。わざわざ新たな場を設定するのではなく、お互いが参加するのに無理のない形であれば、既にある会合等に加わってもらう、という方法でも問題ありません。

**(B) 支援関係機関から地域にアプローチする取組**

また、地域で行われる活動には、買物や外出の支援、ごみ出し支援など福祉的な支援の意味をもつものが少なくなく、こうした活動に支援関係機



### 気をつけたいこと

ひとつ、支援関係機関側の心構えとして大事なことに触れておきます。それは、住民側からもらった情報などについて、きちんとフィードバックをすることです。個人情報の関係で開示できない部分がでてくことは理解できます。しかし近年、個人情報を持たずに何も連絡しない、フィードバックをしない支援関係者の話を聞くことが増えており、それは当然、情報提供した住民側の不満となり、次回以降の協力意欲を失わせる結果につながります。どんな対応をとったか、現状どうなっているのかを、可能な範囲で情報提供者へフィードバックしていくことは、良好な信頼関係を維持していくために必要不可欠です。

関が参画することで、新たな活動（場合によっては既存の活動でも）を協働して行うことが可能かもしれません。その可能性を高めるためにも、地域の活動と支援関係機関の情報交換等の機会をつくっていくことが重要です。第2部でも紹介した

（高齢福祉系の）地域包括支援センターが、各地の自治会などの会合に参加させてもらっていることが多いのも、その取組の一例です。



## 事例

### 兵庫県宝塚市 「ラ・ビスタ ささえ愛ネット」 ～よりあい広場を活用した 見守り・連携～

自治会の総会で住民から「敬老の日の贈り物や親睦旅行もよいが、高齢者や児童の見守りなど、福祉本来の活動も考慮してほしい」という要望がでたことをきっかけに、自治会が地区社協、地域包括支援センターに相談し、福祉セミナーを開催。参加者からメンバーを募集しワーキンググループが組織され、検討が始まって、ボランティアグループ「ラ・ビスタ ささえ愛ネット」

が設立された。

ボランティアとの話し合いの中で、「ふらっと寄り合える場所があればいいよね」という意見がでたことから、活動のひとつとして「ラ・ビスタよりあい広場」をオープン。お茶やおしゃべりを楽しみながら住民同士が知り合いになれる場所となった。作る過程から住民がかかわっていることで自分たちの居場所という意識が芽生え、多くの方が立ち寄る場となった。

支援関係機関との連携については、よりあい広場に来ている人の様子が気になるときは、役員から地域包括に連絡している。地域包括が訪問して介護サービスにつながることもあり、また、サービスを既にご利用している場合は、地域住民としての関わり方などを教えてもらう関係性を構築している。



よりあい広場



健康マージャンの会



## 事例

### 奈良県川上村 「かわかみらいふ」 ～移動スーパーに 専門職が同乗～

奈良県川上村では、村民にとってこの地が「ついの住処」であり続けるよう、非営利の一般社団法人かわかみらいふを立ち上げて、さまざまな住民サービス事業を展開。



コープ宅配

川上村の住民の6割近くは高齢者で、車の運転ができない、あるいは買物に出るのが億劫になった村民のために、移動スーパーと生協の宅配作業を代行するサービスを開始。移動スーパーは隣町にあるスーパーマーケットから販売業務を受託し、かわかみらいふの職員が商品の積み込み、移動販売、売残りの返却を行っている。

移動スーパーには、役場に勤務する看護師や歯科衛生士も同乗し、福祉的な課題も把握し、支援関係機関につなげる仕組みを構築。



移動スーパー

#### (C) 地域と支援関係機関が、継続的かつ組織的に連携・協働する体制を市町村全体で整備している取組

ここまでは、(A) や (B) などの地域と支援関係機関がつながり、住民を支えるさまざまな取り組みを確認してきましたが、地域と支援関係機関が、市町村全体で、継続的かつ組織的に連携協働を行う体制整備を行っている自治体もあります。最後にこうした事例も紹介していきたい

と思います。



## 事例

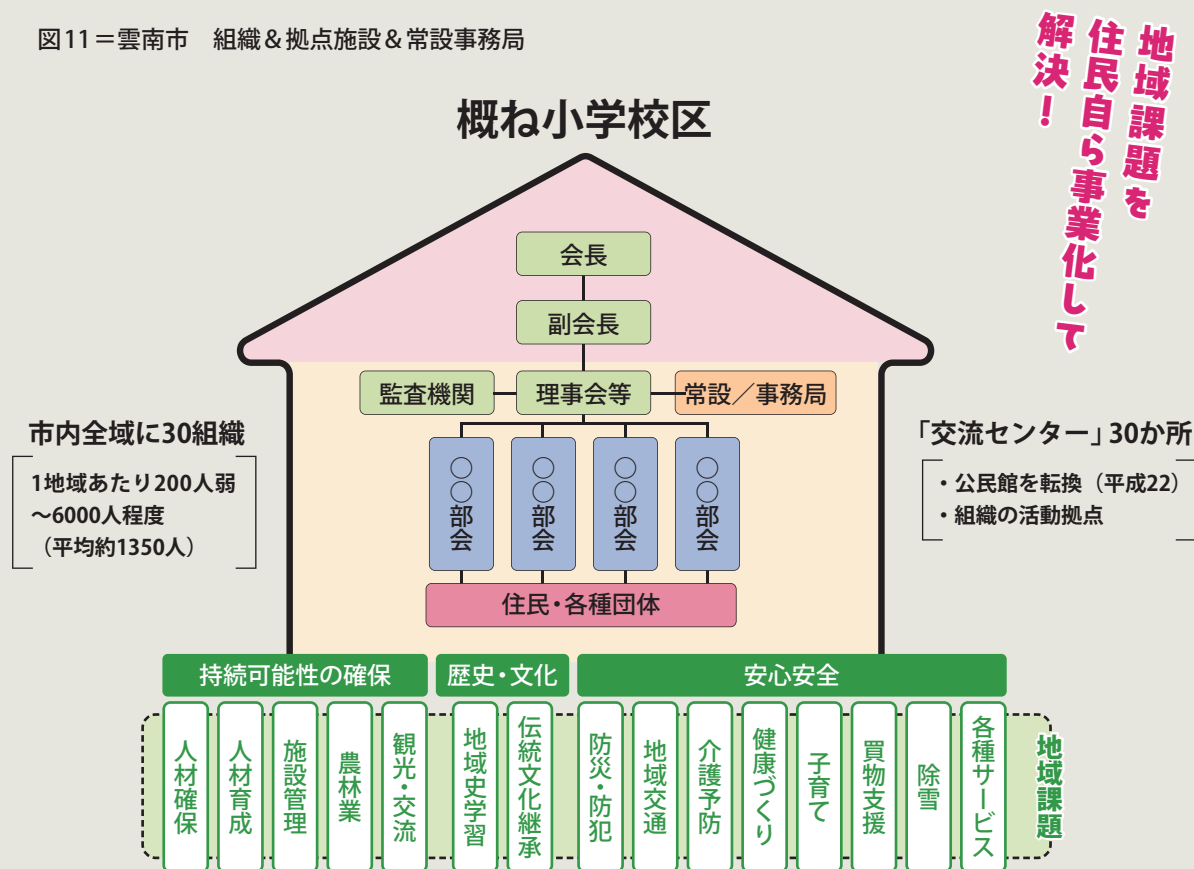
### 島根県雲南市 ～地域自主組織の中に 福祉機能を付与、 行政等との協働を 促進～

雲南市は、地域自主組織（本書・総務省で言う「地域運営組織」）と呼ばれる住民の自治組織との協働で有名です。2007年（平成19年）に市内全域での結成完了以来、これまでに統合や分離などもありながら、現在では30組織が活動しています。

雲南市では地域自治のプラットフォームと位置づけられている地域自主組織ですが、この形成において重視されたポイントが3つあげられています。概ね小学校区を基本として、基礎的な地縁型組織である自治会に加え、消防団や営農組織などの目的型組織、さらにPTAや高齢者の会などの属性型組織も包含した形での「①組織」体制づくり、その組織の活動のベースとなる「②拠点」の確保・整備と、専任のスタッフを擁した「③常設事務局」設置しています。

さらに、福祉支援体制との協働の仕組みとしては、すべての地域自主組織で、福祉部門を設け、第2層生活支援コーディネー

図11＝雲南市 組織&拠点施設&常設事務局



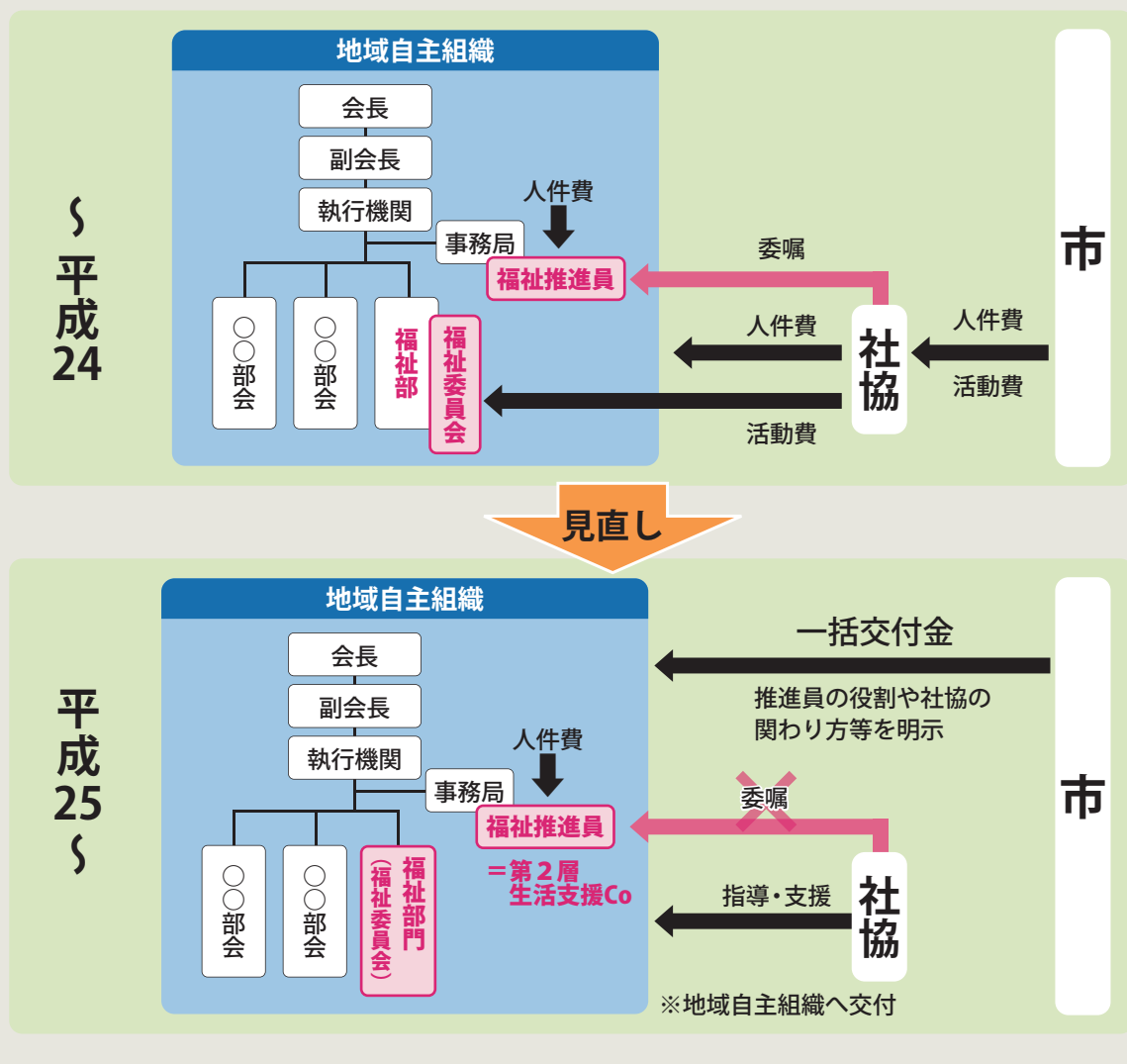
地域課題を  
住民自ら事業化して  
解決！

ターもこの地域自主組織内に配置することとしており、福祉的な地域課題を地域自主組織が組織的に対応する体制を構築するとともに、行政・関係機関にとっても、地域との窓口が一元的になることにより、地域と行政・支援関係機関の連携・協働が図りやすい仕組みが構築されています。

具体的には、市の福祉部局や社会福祉協

議会も含め、年度当初に30ヵ所のすべての地域自主組織を毎年訪問し、意見交換を行い、実務レベルでは2週間に1回程度、各支援者が情報共有・協議する場が設けられています。地域側の機能を整え、地域と行政・関係機関が継続的かつ恒常的に協働して取り組む仕組みづくりをしている事例のひとつと言えるでしょう。

図12＝雲南市／平成25年度からの制度改善策 地域福祉の見直し





## 事例

### 三重県名張市 「地域づくり組織と まちの保健室」 ～地域の身近な場所に、 行政・支援関係機関の ランチの設置～

名張市では、市内15地区（ほぼ小学校区）にある市民センターに、「まちの保健室」が設置されています。「まちの保健室」は、もとも名張市地域包括支援センターのランチ（支所）として設置されましたが、子どもから高齢者まで、すべての世代の福祉的な総合相談窓口となっており、1～4名の配置された専門職（看護師・介護福祉士・社会福祉士等）が、来所・電話相談のほかアウトリーチにも対応しています。

また、あわせて、市民センターは、地域

づくり組織が指定管理者となっており、地域づくり組織の拠点となる事務所が置かれています。まちの保健室のスタッフは、地域づくり組織等が行うイベントなどにも積極的に参加し、住民の安否確認や情報収集の機会としています。

「市民センター内のすぐ隣に地域づくり組織の事務所があるので、役員の皆さんとはよくお話して、情報をもらっています。センターに出入りする住民にとっても、寄りやすいようです」と、保健室のスタッフさんは話します。

行政・支援関係機関の体制を整備し、地域と行政・支援関係機関が継続的かつ恒常的に協働して取り組む仕組みづくりをしている事例のひとつと言えるでしょう。

## 地域と福祉支援体制の 連携・協働の在り方

ここまで、地域と福祉支援体制の連携・協働のさまざまな事例をみてきました。(C)のような取組は、全国的にもなかなかないかもしれませんが、(A)や(B)のような取組は、もしかしたら、皆さんの地域にもあるのではないのでしょうか。

連携・協働の仕組みを構築する際にも大切なことは、第2部でもお伝えしてきていることと同じですが、

- ・新たな活動を生み出すことなく、今ある活動・仕組みをベースとしつつ、どうやったら、もう少し連携協働が円滑にいくのか考えること

- ・この際にも、住民発意を尊重し、地域と行政・支援関係機関の双方が意義を感じられるような連携・協働の在り方をしっかりと皆で議論すること

が重要です。時間はかかるかもしれませんが、地域と行政・支援関係機関が、多くの対話を重ね、互いにできることを持ち寄り、一体となって、地域の方々を皆で支えていく方向がみえてくれば、その地域の実情に応じた包括的な支援体制の在り方も同時に見えてくるのではないのでしょうか。是非こうした事例も参考にしつつも、それぞれの地域の皆さんの思いをしっかりと受け止めながら、連携協働の方策を模索していただけると幸いです。



令和7年度社会福祉推進事業

『地域住民主体の地域づくりに係る背景と福祉行政との連携体制の構築過程に関する調査研究』

研究委員会名簿

|        | 所 属                              | 役 職              | 氏 名    |
|--------|----------------------------------|------------------|--------|
| 委員長    | 早稲田大学 法学学術院                      | 教授               | 菊池 馨実  |
| 委員     | 東洋大学 国際学部                        | 教授               | 沼尾 波子  |
|        | 生駒市役所 福祉部 地域共生社会推進課              | 課長               | 上野 貴之  |
|        | 雲南市役所 政策企画部                      | 部長               | 板持 周治  |
|        | 津別町社会福祉協議会 地域福祉係                 | 係長               | 立花 さおり |
|        | 特定非営利活動法人 きらりよしじまネットワーク（山形県）     | 常勤理事             | 高橋 由和  |
|        | 塙山学区住みよい町をつくる会（茨城県）              | 前会長              | 西村 ミチ江 |
|        | 特定非営利活動法人 都岐沙羅パートナーズセンター（新潟県）    | 事務局長・理事          | 斎藤 主税  |
|        | 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 | 厚生労働省 社会・援護局地域福祉課<br>地域共生社会推進室   | 室長               | 南 孝徳   |
|        | 〃                                | 室長補佐             | 梁瀬 晃   |
|        | 〃                                | 室長補佐             | 武田 遼介  |
|        | 〃                                | 支援推進官            | 野川 すみれ |
|        | 〃                                | 主査               | 堀 俊太郎  |
|        | 〃                                | 支援調整係長           | 石松 香絵  |
|        | 〃                                | 支援調整係            | 相馬 叶実  |
|        | 内閣官房 人口戦略本部・全世代型社会保障構築<br>本部事務局  | 人口戦略・<br>気運醸成推進官 | 稲川 武宣  |
|        | 〃（異動により退任）                       | 参事官              | 原田 朋弘  |
|        | 〃（異動により就任）                       | 〃                | 安田 正人  |
|        | 総務省 地域力創造グループ 地域振興室              | 室長               | 近藤 寿喜  |
|        | 〃                                | 課長補佐             | 野上 伊織  |
|        | 〃                                | 事務官              | 吉村 知泰  |
|        | 総務省 地域力創造グループ 過疎対策室<br>（異動により退任） | 室長               | 山口 研悟  |
|        | 〃（異動により就任）                       | 〃                | 渡辺 善敬  |
| 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  |
|        | 〃                                | 〃                | 木村 利浩  |
|        | 〃                                | 〃                | 若井 直樹  |

※順不同

厚生労働省令和7年度社会福祉推進事業

「地域住民主体の地域づくりに係る背景と福祉行政との連携体制の構築過程に関する調査研究」

## 住民主体の地域活動と 福祉支援体制の協働に向けたガイドブック

---

発行日 2026年3月31日

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）

〒983-0045 宮城県仙台市宮城野区宮城野 1-7-7

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

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

---

制作 七七舎

表紙デザイン・本文デザイン／イラスト 石原雅彦

印刷・製本 モリモト印刷株式会社

落丁本・乱丁本はお取り替えいたします。

