

## 第6章

# 講演録・現地調査報告

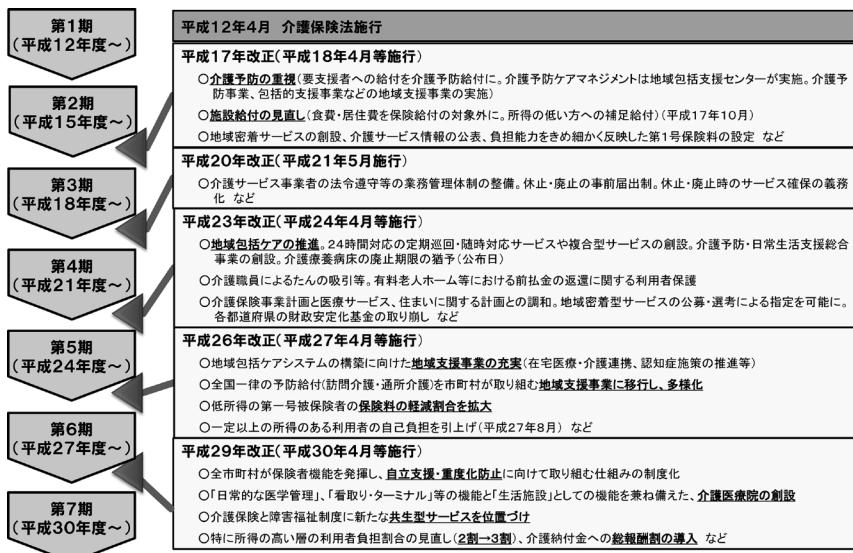
# 1 自治体とコミュニティの関係性を踏まえた 人材確保のあり方（ルーテル学院大学学長 市川一宏）

## (1) 介護保険制度の現状

介護保険法は1997（平成9）年に成立し2000（平成12）年に施行された。介護保険の変遷（図1）としては、2005（平成17）年に介護予防を制度として導入するといった大きな改革があり、私は厚生労働省の中心で介護保険事業計画とまちづくりに関する検討委員会に携わらせていただいた。その中で孤立の問題が政策の重要課題となり、私は、孤立または介護予防とは、とじこもりを減らすことであると報告させていただいた（厚生労働省『介護予防事業に係る市町村介護保険事業計画に関する研究報告書』2005年9月）。

地域包括ケアシステムとは団塊の世代が75歳以上となる2025年

図1 介護保険制度の改正の経緯



出典：講演者提供資料

を目途に、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供されるシステムの構築を実現していくことである。

この生活支援・介護予防に関しては、高齢者も可能であればボランティアとして活動に参加していただき、支援の担い手となり、また支援が必要となれば、必要なサービスを受けながら、利用者として役割を担う。すなわち、予防は、元気な高齢者を対象とした第一次予防、虚弱高齢者を対象とした要介護状態にならないための第二次予防、要介護者を対象としたねたきり予防としての第三次予防を含んでおり、可能な限り当事者の主体的な取組みがあることを望みたい。そして、支える者と支えられる者が互いに支えあう関係が持続される仕組みを構築することが、介護予防の大きなテーマではないか。今後は認知症や高齢者の方が増加することが予想されるが、これは地域によってもその進展状況は大きく差がある。そのため、住まい、医療、介護、予防、生活支援が一体的に提供されるという地域包括ケアシステムは、保険者である自治体が地域の独自性や主体性に基づき、地域の実情に応じて作り上げていくことが重要である。

しかしこれには自治体ごとに力量差があり、介護予防を本格的に取り組んでいる自治体は、比較的介護保険料も安くすることができるが、そうでない自治体も少なくはない。

地域包括ケアシステム強化のため、介護保険法の一部が高齢者の自立支援と要介護状態の重度化防止、地域共生社会の実現を図るとともに、制度の持続可能性を確保することに配慮し、サービスを必要とする方に必要なサービスが提供されることを目的に改正が行われた（図2：厚生労働省）。

特に資料の一番上の「自立支援、重度化防止に向けた保険者の機

## 図2 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案のポイント

<p><b>高齢者の自立支援と要介護状態の重度化防止、地域共生社会の実現を図るとともに、制度の持続可能性を確保することに配慮し、サービスを必要とする方に必要なサービスが提供されるようにする。</b></p>	
<p><b>I 地域包括ケアシステムの深化・推進</b></p>	
<p><b>1 自立支援・重度化防止に向けた保険有機能の強化等の取組の推進（介護保険法）</b></p> <p>全市町村が保険者機能を発揮し、自立支援・重度化防止に向けて取り組む仕組みの制度化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国から提供されたデータを分析の上、介護保険事業（支援）計画を策定。計画に介護予防・重度化防止等の取組内容と目標を記載</li> <li>・ 都道府県による市町村に対する支援事業の創設             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 財政的インセンティブの付与の規定の整備</li> </ul> </li> </ul> <p>（その他）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域包括支援センターの機能強化（市町村による評価の義務づけ等）</li> <li>・ 居宅サービス事業者の指定等に対する保険者の関与強化（小規模多機能等を普及させる観点からの指定拒否の仕組み等の導入）</li> <li>・ 認知症施策の推進（新オレンジプランの基本的な考え方（普及・啓発等の関連施策の総合的な推進）を制度上明確化）</li> </ul>	
<p><b>2 医療・介護の連携の推進等（介護保険法、医療法）</b></p> <p>① 「日常的な医学管理」や「看取り・ターミナル」等の機能と、「生活施設」としての機能とを兼ね備えた、新たな介護保険施設を創設</p> <p>※ 現行の介護療養病床の経過措置期間については、6年間延長することとする。病院又は診療所から新施設に転換した場合には、転換前の病院又は診療所の名称を引き続き使用できることとする。</p> <p>② 医療・介護の連携等に関し、都道府県による市町村に対する必要な情報の提供その他の支援の規定を整備</p>	
<p><b>3 地域共生社会の実現に向けた取組の推進等（社会福祉法、介護保険法、障害者総合支援法、児童福祉法）</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市町村による地域住民と行政等との協働による包括的支援体制作り、福祉分野の共通事項を記載した地域福祉計画の策定の努力義務化</li> <li>・ 高齢者と障害児者が同一事業所でサービスを受けやすくするため、介護保険と障害福祉制度に新たに共生型サービスを位置付ける</li> </ul> <p>（その他）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 有料老人ホームの入居者保護のための施策の強化（事業停止命令の創設、前払金の保全措置の義務の対象拡大等）</li> <li>・ 障害者支援施設等を適所して介護保険施設等に入所した場合の保険者の見直し（障害者支援施設等に入所する前の市町村を保険者とする。）</li> </ul>	
<p><b>II 介護保険制度の持続可能性の確保</b></p>	
<p><b>4 2割負担者のうち特に所得の高い層の負担割合を3割とする。（介護保険法）</b></p>	
<p><b>5 介護納付金への総報酬割の導入（介護保険法）</b></p> <p>・ 各医療保険者が納付する介護納付金（40～64歳の保険料）について、被用者保険間では「総報酬割」（報酬額に比例した負担）とする。</p>	
<p>※ 平成30年4月1日施行。（Ⅱ5は平成29年8月分の介護納付金から適用、Ⅱ4は平成30年8月1日施行）</p>	

出典：講演者提供資料

「能の強化等の取組の推進」であるが、自立支援をどのように行うかが大きな課題である。自立支援のために当事者に手とり足とり支援する必要はない。個々人の持っている能力を活用しながら、支援すること。また、さまざまなボランティア活動を行っていただくことも、生活リハビリにつながり、自立支援にもなるし、趣味活動を含むさまざまな地域活動に多くの方が参加できる仕組みを構築できなければ、自立支援につながらない。さらに3番目の地域共生社会の実現に向けた取組みを推進するためには、市区町村による地域住民との協働による包括的支援体制づくり、そして福祉分野の共通事項を明らかにした地域福祉計画の策定が努力義務化された。社会福祉法に努力義務が明記されたことによって、東京都や多くの自治体もこれを作成した。高齢者も障害者も児童も合わせながら支援していく道が開かれたと言えよう。

高齢者、障害者、児童を対象とするサービスの関係性を強め、住民、地域を対象としたサービス等の統合を目指した「丸ごと」が進められようとしているが、統合できている自治体はまだまだ少ない。しかし、行政内においても、財政が厳しくなったならば、できるだけサービスの質を低下させず効率的・効果的に提供するためには、窓口を統合するのは当たり前で、統合をどのようにするか、こういった人材を配置し育成するかといったことが、課題になっている。

いくつかの自治体に関わらせていただき、地域福祉計画を見直す機会もあったが、金太郎飴のように、こうすべきだという提案は、地域の実情を配慮していない場合が多い。また各自治体には今まで培ってきた手法や考え方があり、統合は決して簡単でなく、せっかくの実績を無駄にしてしまう危険性もある。総合窓口をつくって総合相談を、ワンストップサービスで行う形が理想ではあるが、まだ未整備の自治体がある。

## (2) 本テーマをめぐる検討課題

本テーマが求める課題として、特に重要なことは、生活支援コーディネーター（地域支えあい推進員）や「協議体」の設置等を通じて、市区町村が中心となりサービスの連携が図られたり、制度の狭間にある問題に対して新たなサービスが創出されるような取組みを積極的に進めること。具体的には生活支援コーディネーターの適正配置を図り、協議体において関係者が協議しながらさまざまな取組みを推進していくこと。しかし生活支援コーディネーターの配置に関しては、多くの自治体で戸惑いがある。

地域包括ケアとして介護保険に規定されるサービス等を用いながら高齢者や家族を対象に「個別支援」を行うことだけではなく、生活支援コーディネーターがインフォーマルケアも含めた「地域支援」

を合わせて行っていくために、住民活動や、NPO と協働した支援を行うことが求められる。

以上のことをまとめると、第一に分野ごとに実施されていたサービスを統合すること。第二に住民活動を通して、お互いに見守りながら支え合っていく仕組みを構築すること。言葉をかえると、①自立支援、②地域活動へのさまざまな参加の機会提供と孤立予防、という介護予防の原点に立つことが必要。そして第三に問題が発生した場合にその状態をできるだけ早く発見して、地域における関わりをつくること。今は地域との関わりが無縁になると、孤独死に容易に結びつき、地域で増えてしまう時代となっており、これは全国的に考えるべき課題ではないだろうか。さらに第四に、専門職の確保と配置が急務のものとされている。

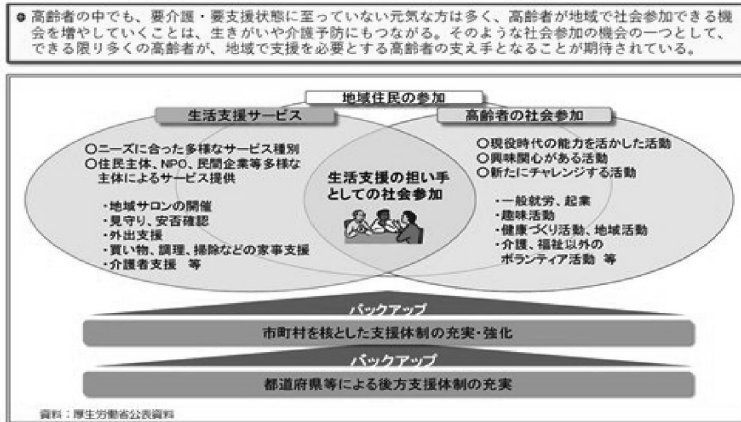
なお、生活支援サービスと高齢者の社会参加には重なる部分があり、高齢者の中でも要介護・支援に至っていない元気な方には社会参加できる機会を増やしていくことで、生きがいや介護予防にもつながる。そういった社会参加の機会の一つとして、できるだけ多くの高齢者が、地域で支援を必要とする高齢者の支え手になることを期待され、こういった考え方により少しでも住民同士協力しあえる環境づくりも大きなテーマである (図3)。

以下、課題について整理をしたい。

## 課題 1. 生活支援・地域福祉コーディネーターの関わり

課題の一つとして、生活支援・地域福祉コーディネーターとの関わりをどのようにとらえるべきか。法的には、生活支援コーディネーターは地域包括支援センターごとに配置され地域支援を軸にした専門職である。他方、地域福祉コーディネーターは地域共生社会の中で、特に生活困窮者における支援において重要な役割を担い、主に個別支援を役割にしている。この生活支援コーディネーター・

図3 生活支援サービスの充実と高齢者の社会参加を取り巻く状況



出典：講演者提供資料

地域福祉コーディネーターの役割分担をはっきりしておかないと混乱がおこる。生活支援コーディネーターとは、日常生活圏域を単位とし、一体的に介護・予防の提供を行うものであり、地域福祉コーディネーターは子育ての支援も含む全世代対象とした複合課題にまで範囲を広げた専門職である。しかし、両者のフィールドが重なっている部分も大いにあるため両者の役割分担をどう位置付けるのが重要ではないか。また、近年の動向として、私が関わる限りでは、介護保険の予算に基づき生活支援コーディネーターを位置づけ、生活困窮者自立支援制度等の予算を用いて地域福祉コーディネーターを位置づけ、実際には両機能をもった1人の人材を雇用する仕組みも増えているように思える。

## 課題2. 自治体の地域特性に応じた計画策定

地域共生社会を推進しようとする近年の政策では、「我が事・丸



ごと」を進めると強調しているが、圏域の基準となる人口規模や高齢化率、世帯状況、財政等に言及していない。市区町村の規模や地域特性等が大きく異なる現状にあって、国の一律的介入には限界があり、実際各市区町村で対応が異なっているため、その意味では格差が生まれているのではないか。

また、たとえば協議体について考えると、介護予防・日常生活支援総合事業の体制整備に向けて、多様なサービス提供主体の参画が求められることから、市区町村が主体となり、「定期的な情報の共有・連携強化の場」であり、「多様な主体間の情報共有及び連携・協働による資源開発などを推進する」目的で設置する協議体は、必ずしも新しく設置する必要はなく、現存する組織を有効に活用していくことも可能であり、実効性が担保できる。国が示した仕組みを丸ごと地域に当てはめてシステムを設計する計画の議論はそれぞれの地域の持ち味や、今までの相互の助け合いの伝統を壊してしまう危険性があり、慎重に議論しなければならない。

### 課題3. 共生型サービスの普及

地域共生社会の実現に向けた取組みの推進に関して、今後は、障害児者・高齢者をあわせた、いわゆる共生型サービスを展開する必要がある。今までは、分野に応じた独立した事業所でサービス提供を行いそれぞれ違った指定基準を満たす必要があったが、高齢者と障害児者が同一の事業所でサービスを受けやすくするための制度設計を行なえるようになった。障害福祉サービス事業所であれば、介護保険事業所の指定も受けやすくするという緩和策なども考える時代ではないか。また、これに保育事業を入れているところもあり、一つの施設で多機能を持たせようというのが、「丸ごと」を推進するだけでなく、世代間交流や利用者に対する「普段の生活に近づけたサービス」を提供するという意味で、さらに検討していただきたい。

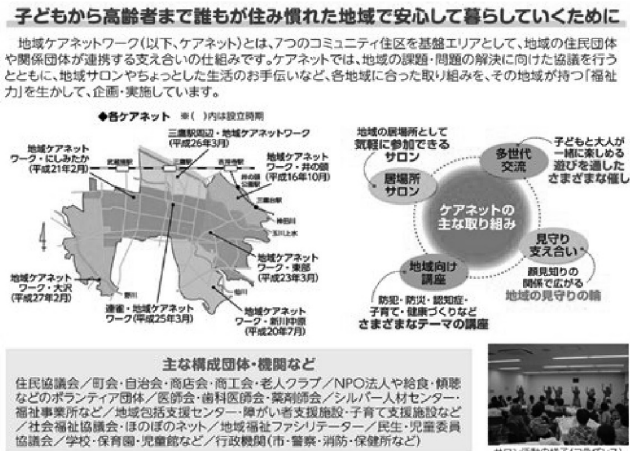


## 課題4. 住民、行政それぞれの役割の明確化

地域における「新たな支えあい」の概念としては住民と行政の協働による新しい福祉が求められる。地域に共助の仕組みがなく、行政のサービスには限界があるため、地域との協働が不可欠で、住民が行政にすべて丸投げしているところは、どんどん地域が疲弊していることは、はっきりと見てとれる。また、ただ住民に責任を丸投げするのではなく、住民活動が必要ゆえに、地域を支える住民が活動できる体制づくりを行う市区町村への期待は非常に大きい。

図4は三鷹市における地域ケアネットワークの取組みである。地域ケアネットワークとは7つのコミュニティ住区を基盤として、地域の住民団体や関係団体が連携する支えあいの仕組みである。地区を7地区に分けて、住民協議会や町内会・自治会、その他NPOやボランティア団体等が参加し地域の課題解決に向けて協議を行い、地域に合った取組みを企画実践していく。ポイントとしては①自助、共助、公助とが連携しながらそれぞれの長所を生かし地域課題の解

図4 地域ケアネットワーク



出典：講演者提供資料

決を目指していく。このような取組みが共に地域を守りましょうという考えにつながっている。②合意形成を目指したプロセスとして地域社会は住民相互の理解や協力によって成り立っているのですべての住民が当事者であるという意識のもと合意形成を行うことが必要である。③地域活動の担い手づくりの推進として、高齢者宅を訪問しボランティアを行うといった、自ら暮らす地域を大切に思い、地域の課題発見や福祉活動の企画など地域ケアネットワークの活動を支援する「地域福祉ファシリテーター」の養成を進める。④地域がそれぞれ個性を持って地域に合った取組みを行うこと、今まで耕してきた土壌に種をまくといったこれまでに培った強みを生かすことが大切である。

## 課題5. 資源を活用する

地域の資源を活用することが課題である。地域には「人」「もの」「金」「とき」「知らせ」といったさまざまな資源がありそれをどのように活用するか、特に専門職による対応を考えておくことが重要である。専門職人材の一定の権限と身分保障を考えておかなければ、たとえ募集をしたとしても人材が集まらない。それにより活動の継続性が保てず、十分な地域支援ができない(図5)。

そして、地域福祉コーディネーターとともに活動を推進するキーパーソンの役割について考える必要がある。①キーパーソンとは地域福祉コーディネーターとともに活動する地域福祉活動の推進者である住民である。地域福祉コーディネーターのような専門的な人材が全ての地域住民一人一人に働きかけることは物理的に不可能であり、実際には地域の様々な組織や団体役員へ働きかけを行う。そういった働きかけ先がキーパーソンとなって、地域福祉コーディネーターに地域情報の提供、活動者とのつなぎ役や呼びかけ等の役割を担ってもらう。②キーパーソンの特性としては、特徴的な要素とし

## 図5 資源を活用する

「人」問題解決に取り組む当事者、医師、保健師、社会福祉士・ケアワーカー・ケアマネジメント等の専門職、住民、ボランティアといった保健医療福祉等に関わる広い人材

「もの」保健・医療・福祉・教育・公民館等の施設、サービス・活動、物品はもちろん、住民関係、地域関係、またボランティア協議会、医療保健福祉等の専門職ネットワーク等のネットワーク

「金」補助金・委託金、寄付金、収益、研究補助金

「とき」就業時間、ボランティアが活動する時間。課題を共有化し取り組むチャンス

「知らせ」上記の資源情報、サービス利用者情報、相談窓口における情報等のニーズ情報、計画策定に必要な統計等の管理情報

出典：講演者提供資料

で地域に関心がある、これまでの経験を活動に反映することができる、調整から雑用までこなすマネジメント力を持つといったことがあげられ、住民ならでの立場を生かしてコーディネート機能やファシリテート機能、媒介機能が担えることが重要である。地域福祉コーディネーターの活動の成否はこういった地域のキーパーソンを発見し、継続的な関係を醸成し、信頼関係を構築できるかにかかっている（『地域のキーパーソンとつながる・協働する—地域福祉コーディネーターと協働する住民に関する研究委員会』都社協、2013年参照）。

## 課題6. 推進する人材を育てる

地域包括ケアを推進する人材をどのように確保するか、どのように育てるかが課題となっている。以下、必要な取組みを述べる。2018年3月に示された国の基本指針では、区市町村において、必要な介護人材の確保に向け、総合的な取組みを推進することが重要とされた。私が考える人材養成について、一部をご提案させていた

だきたい。

#### ①新人を育てる

日常の業務量が増加しているが、人員不足が不足している現実にある。そのため、そもそも新人を育てるという職場風土が築かれておらず、短期間で離職する例が後を絶たない。特に民間レベルでそれを行うことは難しく、市区町村もしくは都道府県レベルで新人教育をバックアップすることが必要。

#### ②困難な生活課題をもつ住民に対応している人材のバックアップ

地域福祉関係の専門職が燃え尽きてしまう危険性が高まっている。職務を通じての教育(OJT)によって、処遇の向上を図ること。担当者の日常的支援を行うこと。

#### ③地域福祉関係者の業務・権限を明確にして、他の福祉人材との役割分担と合意形成に努めること。

#### ④地域福祉計画等で、人材養成・研修計画等を明記すること。

### (3) 私見

介護人材の養成、確保は全国的な課題であり、働き方、労働環境、離職要因への対応等を検討することが大事である。離職等により人材の継承ができなければ安定的なサービスの提供が難しくなる。また、専門人材が活動しやすいよう、権限・役割を政策的に明確にすること、インフォーマルケアに対する支援を怠らないようにすることである。住民同士がお互いに支えあう仕組みを導入しせっかくよい活動を行ったとしてもそれをないがしろにしてしまうと地域は疲弊してしまう。他にも障害、防災、地域包括ケアといった分野の圏域を明確化にしなければ、それぞれの領域が重複してしまい、事業を行うのにも非効率になってしまう。これをより明確化することで効率的な協働の可能性を模索することもできるのではないだろうか。そして行政内部の各担当者が協働できるかも課題である。

大切なのは関係部署が全員で集まり、お互いがチェック機能となりながら計画することである。そこで議論した結果が新たな協働の可能性を生み出すのである。そして、前段で述べたようなキーパーソンのような社会資源の人材開発について考える。費用をかけて育成してもスキルを活かす活動の場がないといったケースも多くみられる。生活困窮者等の当事者の参加を模索することも含め、全体的にその仕組みをつくることが大切である。

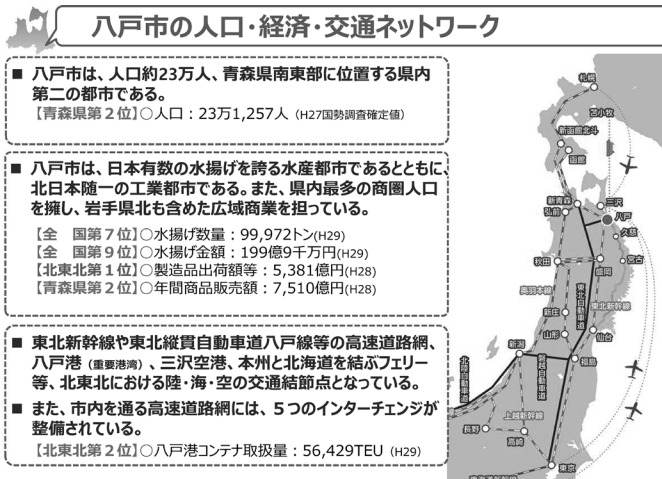
## 2 八戸市の地域コミュニティ振興への取組 (八戸市長 小林 眞)

### (1) 八戸市の概況

八戸市は青森県の南東部に位置し、人口約23万人の県内第二位の都市である。日本有数の水揚げを誇る水産都市であり、これまでに水揚げ数量日本一を6回記録している。また、1964（昭和39）年の新産業都市の指定を契機に、臨海部に工場が相次いで立地し、北日本随一の工業都市にまで発展してきた。東北新幹線や高速道路網、八戸港や三沢空港といった北東北の中でも交通の結節点となっている（図1）。面積約305.6 km<sup>2</sup>、1929（昭和4）年に市制を施行し、その後合併を繰り返し現在の市域に至っている。

市制施行から90年を経過した現在では、地域ごとの特色を大事にしながらまちづくりに取り組んでいる。

図1 八戸市の概況

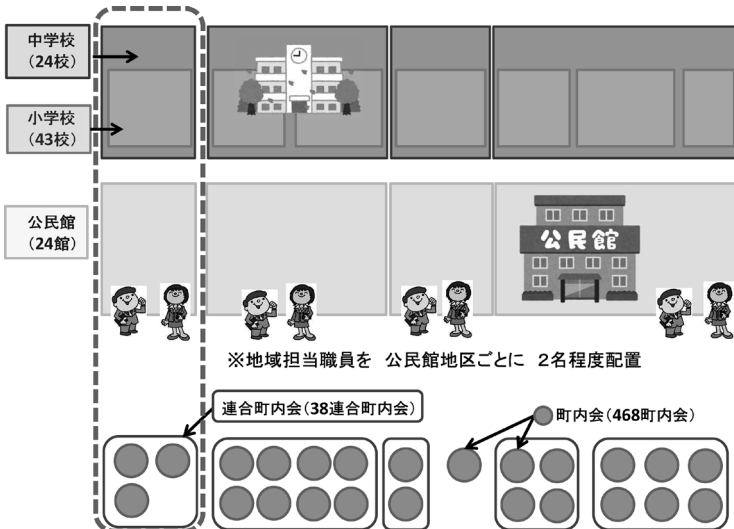


出典：八戸市市民連携推進課提供資料

八戸市では468の町内会があり38の連合町内会が概ね小学校区単位で構成されている。また、公民館が中学校区単位で存在し、その地区ごとに地域担当職員を配置している。市が目指すまちづくりとは、市民が主体となるまちづくりであり、市民と行政がそれぞれの立場を尊重し、役割分担のもと協働によりまちづくりをすすめるとともに、住みよい地域づくりを行ううえでは地域コミュニティの役割が重要であると考え、町内会の基盤強化と活性化を重点施策の一つとして位置づけ、取組を進めてきた(図2)。

これまでの協働のまちづくりの流れとしては、2005(平成17)年4月に「協働のまちづくり基本条例」が施行され、2006(平成18)年から2014(平成26)年にかけて住民自治推進懇談会を継続して行い、2008(平成20)年に地域担当職員制度を開始した。また、2012

図2 八戸市のコミュニティ構成単位



出典：八戸市市民連携推進課提供資料



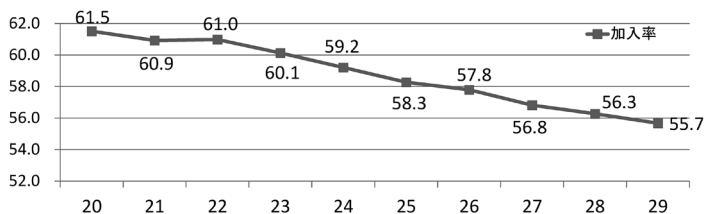
(平成 24) 年 2 月には八戸市連合町内会連絡協議会を新たに設立し、2015 (平成 27) 年からは現在の「地域の底力」実践プロジェクト促進事業を開始した。各事業の詳細については次節で説明する。

八戸市の町内会の現状はどうなっているか。加入率は直近 10 年間で 61.5 % から 55.7 % まで落ち込んでいる (図 3)。

しかし、加入世帯数の人口対比は過去 10 年でほぼ横ばいであり、それほど大きな変化はない。世帯数が増加傾向にあることは、核家族化の進行に加え、一つの住所地での世帯分離による影響などがあるのではないか。実態として、地域の中で減っているかという点、それほどではないと考えている。

図 3 町内会の現状

八戸市の町内会の現状



八戸市の人口・世帯数(人) ※外国人世帯を含む(H27～)

H	20(a)	21	22	23	24	25	26	27	28	29(b)	b/a
人口 A	245,128	243,682	241,928	240,789	239,630	238,481	237,163	235,589	234,850	233,070	95.1%
世帯数 B	101,128	101,705	101,957	102,864	103,733	104,602	105,280	106,410	106,985	107,604	106.4%
加入世帯数 C	62,201	61,956	62,170	61,844	61,410	60,945	60,827	60,448	60,199	59,900	96.3%
C/A	25.4%	25.4%	25.7%	25.7%	25.6%	25.6%	25.6%	25.7%	25.6%	25.7%	

※対人口比では、ほぼ横ばい

出典：八戸市市民連携推進課提供資料

## (2) 八戸市におけるコミュニティ施策の具体的事例

### ア 八戸市連合町内会連絡協議会との連携

2012(平成24)年2月に八戸市連合町内会連絡協議会を設立した。これは全連合町内会長で構成されており、市内全地区連合町内会の相互の連携を密にし、各連合町内会及び町内会の活性化を図るとともに明るく住みよい地域づくりに寄与することを目的としている。

活動事業としては3つあり、1つ目は町内会加入促進事業である。これは、多様な主体と連携しながら、地域が主体となって加入率の向上に取り組むものである。

不動産関係団体と連携し、主に集合住宅向けの加入促進に取り組んでいる。町内会に入るメリットは何か、マンション経営者や家主さんへ入居時の加入促進への対応などを行っていただいている。他にも、市内のIT・テレマーケティング関連の企業で組織される「八戸市IT・テレマーケティング未来創造協議会」と連携し、若者が参加しやすい町内会運営の研究に取り組んでいる。平均年齢40歳くらいの方の視点で町内会に期待することについて考えたり、町内会のホームページ作成、SNSの活用といった面でも協力していただいている。

2つ目は組織強化学業である。人材育成というこの研究会のテーマでもあるが、毎年4回、町内会の将来の担い手の候補者30名程度を対象に、運営のノウハウについての講座を開いている。全国から先進的な取組をしている方を講師に招き、どうすれば地域の皆さんが協力してくれるか、人が集まるかといったことを先進地から学ぶような講座も開催している。

3つ目は普及啓発事業である。町内会の役割をより多くの方々に理解していただくことを目的に、町内会活動を紹介した動画「町内会88ムービー」を作成し、市のホームページやYouTubeで公開している(図4)。

## 図 4 八戸市連合町内会連絡協議会との連携

八戸市連合町内会連絡協議会（平成24年2月14日設立：全連合町内会長で構成）

市内全地区連合町内会相互の連携を密にし、連合町内会及び町内会の活性化を図り、もって明るく住みよい地域づくりに寄与する。

### 1 町内会加入促進事業

- 加入促進月間(9月)の取組：街頭キャンペーン
- 多様な主体との連携  
集合住宅不動産関係団体（集合住宅加入促進）  
八戸市 I T・テレマーケティング未来創造協議会  
（若者が参加しやすい町内会運営）



### 2 組織強化事業

- 担い手発掘・人材育成  
地域コミュニティ人材育成アカデミー、地域リーダー応援講座



### 3 普及・啓発事業

町内会88（パチパチ）ムービー など

出典：八戸市市民連携推進課提供資料

## イ 住民自治推進懇談会

協働のまちづくり基本条例に基づいて、2006（平成18）年度から住民自治推進懇談会をスタートさせた。2014（平成26）年度までの9年間で24の公民館地区を5巡したため120回開催している。2008（平成20）年度までは、行政が主体となり、協働のまちづくりの理念の普及・啓発と意見交換を繰り返し行った。また、人口動態や地域の課題等の状況を理解するための議論を行った。

2009（平成21）年度から2014（平成26）年度については、地域に主導権を渡し、地域力を自己評価する地域力バランスシートの作成や、地域の中での課題を整理するための議論の場を設ける、新たな地域カルテを作成し現状を再認識してもらうといった活動を行ってきた。

成果としては協働理念の普及や課題の明確化がなされたが、反対に参加者の固定化や、議論もやや堂々めぐりとなり、活動実施にまでなかなかつながらないといった課題も浮き彫りとなってきた（図

## 図5 住民自治推進懇談会

- 【対象】・公民館地区(市内24地区)  
・9年間で各地区を5巡

**行政  
主導**  
H18年度 ⇒ 協働のまちづくりの理念の普及・啓発と意見交換  
H19～20年度 ⇒ 地域を知るための手段として地域カルテを活用

**地域  
主体**  
H21～22年度 ⇒ 地域力を自己評価する地域力バランスシートを作成  
H23～24年度 ⇒ 地域の課題にあわせてテーマを絞っての話し合い  
H25～26年度 ⇒ 新たな地域カルテを作成し、現状を再認識

- 【成果】・協働の理念の普及  
・地域づくりへの意識の醸成  
・地域課題等の明確化

- 【課題】・参加者の固定化  
・懇談会后、活動実施につながらない



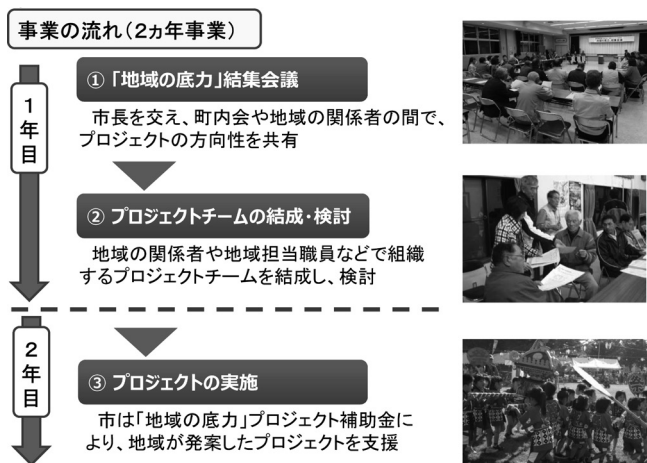
出典：八戸市市民連携推進課提供資料

5)。

### ウ「地域の底力」実践プロジェクト促進事業

前節に紹介した住民自治推進懇談会から公募制によるより具体的な活動実践型の会議へ移行した。地域（連合町内会）が中心となり新たな取組を行う上で、多様な団体と連携し、地域課題の解決や活性化に取り組む活動を行政が支援する仕組みとした。事業の流れとしては、2か年計画として最初の1年目は、どのような活動を行うか、また、そのためにはどのような準備が必要かといったことについて、市長を交え町内会や地域の関係者間でプロジェクトの方向性を共有し、その後、地域担当職員も交えたプロジェクトチームにおいて詳細を検討する。そして2年目には、市からの補助金による支援を受け、プロジェクトを実践していくといったものである（図6）。

## 図6 「地域の底力」実践プロジェクト促進事業



出典：八戸市市民連携推進課提供資料

### エ その他取組事例

2008(平成20)年度より地域担当職員制度を導入した。市内全24地区公民館の対象区域ごとに、おおむね2名配置し、主に課長級前の職員が地域との関係性の構築に寄与している。これは、独立した職ではなく、兼務といった形で任命をし、地域の様々な要望を市の担当課、もしくは県や国へとつないでいく、また、地域の課題を地域と行政が一緒になって解決をしていくという役割を果たしている。

他にも、協働のまちづくりの普及・啓発を図り積極的な参加・参画を促すことを目的とした、市民向けの研修会等を継続して行っている。

また、学生に向けた取組として学生まちづくり助成金制度、高校生地域づくり実践プロジェクト、まちづくりインターン助成金制度といったものを設けている。学生の柔軟な発想や行動力を活かした地域振興に関する活動を促進することで、次世代を担う学生の社会参加への意識の醸成やきっかけづくりに取り組んでいる。

そして、学生だけでなく、女性に的を絞った女性チャレンジ講座も開催している。女性ならではの視点やアイデアを活かした地域社会の活性化を図るためのビジネススキル習得の機会を提供する講座となっている。

### 3 現地調査報告（名張市） （日本都市センター研究員 原 宏樹）

#### (1) 名張市の概要

名張市は、三重県の西端、伊賀盆地の南西部に位置し、奈良県と県境を接しており、面積は約 129.8 km<sup>2</sup> である。1954 年の市制施行時の人口は約 3 万人であったが、近畿圏のベッドタウンとして大規模な宅地開発がなされ、人口約 8 万人まで急増した都市である。人口のピークは 2000 年で、以降は減少傾向が続いており 2015 年では 7.8 万人となっている。高齢化率は、2015 年には 28.3 % となっているが今後急速に増加することが見込まれている。

名張市では、2003 年 4 月に「住民が自ら考え、自ら行う」ということで、市民参加のもとに自立的、主体的な取組の気運を高め、誰もがいきいきと輝ける地域づくりを行うため、行政の支援として、「ゆめづくり地域予算制度」を創設した。市民センターを単位とする 15 の地域にそれぞれ住民合意により設立された「地域づくり組織」が活動を行う中、この「地域づくり組織」に対して従来の補助金制度を廃止し、使途自由な「ゆめづくり地域交付金」を交付し、住民主体のまちづくり活動を支援するとともに、名張市内の都市内分権を進めている。

#### (2) 名張市におけるコミュニティ施策の概況

##### ア ゆめづくり地域予算制度

名張市では、1995 年頃から市内いくつかの地域で、住民による自発的なまちづくり活動が盛んになり、地域住民による「まちづくり協議会」が結成された。これらは、地域の将来的なプランであるまちづくり計画を作成し、市へ様々な要望を行うようになったが、当時は、行政としてこれらの計画を実行するシステムや財政支援シ

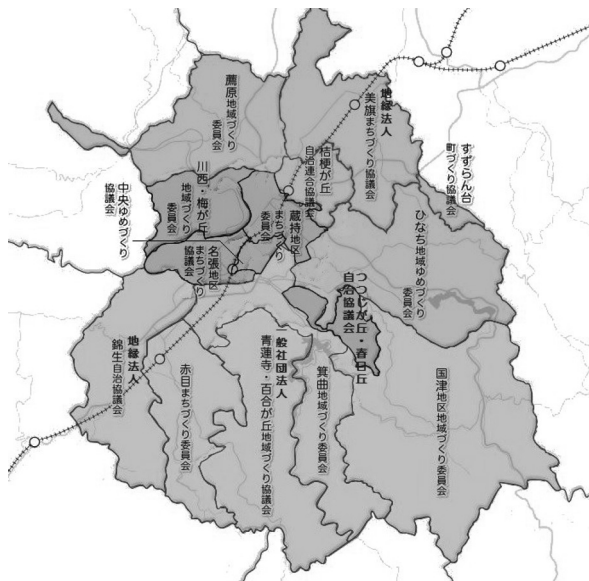


システムが確立されていなかった。

2002年に行財政改革の推進を図るため、市政一新プログラムが策定され、これを基にして2003年に「名張市ゆめづくり地域交付金の交付に関する条例」が制定された。同年これに伴い「地域づくり委員会」が市内14地域に結成された。地域づくり委員会は、公民館を活動拠点とし、自治会、地域団体等により構成されている。従来の地域向けの補助金を廃止し、まちづくり活動の原資として市内14の地域づくり委員会へ使途自由な一括交付金制度へ転換した。

地域づくり委員会による地域づくりが進む中、2005年に制定された名張市自治基本条例の第34条の規定を受けて、都市内分権の方向性を示す「名張市地域づくり組織条例」を2009年に制定し、地域の各組織の見直しを行った。まずは、区長制度の見直しである。

図1 地域づくり組織地区割図



出典：名張市地域環境部提供資料

1956年よりの従来の区長制度が存続しており、地域づくり委員会との併存により、地域の中心を担う組織としての位置づけが曖昧であり、市長が区長を委嘱し、区長個人に委託料を支払うといったことにより、いわば上下主従の関係があったため、これを廃止した。区長制度の廃止により、行政と住民との上下主従関係を改めるとともに、区長に支払っていた行政事務委託料及び区長会運営委託料の廃止による財源をゆめづくり地域交付金の活動費へ加算した。同時に、地区区長会と地域づくり委員会などが重複していた組織を、区や自治会と地域づくり組織に整理し、地域づくり組織を地域代表制のある新たな組織に再編している。現在は15の地域づくり組織が、それぞれの地域の実情を踏まえた活動を展開している。

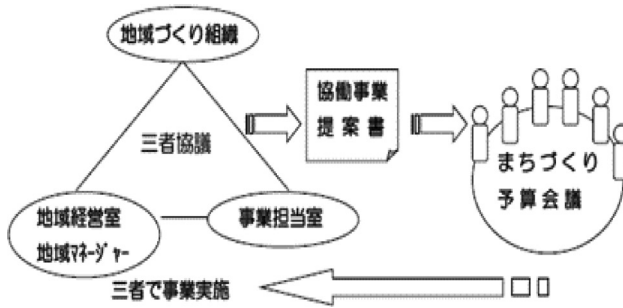
現在、名張市及び各地域づくり組織では、地域の特性を生かした個性あるまちづくりとして、理念や目標を設定し、基本構想や方針に基づいた実施計画を策定している。これは地域ビジョンとして位置付けられ、2009年より各地域づくり組織で策定委員会が組織され、協議を重ねた結果、それぞれの地域づくり組織が策定した地域ビジョンの発表を交流会にて実施している。この地域ビジョンは、市の総合計画に取り入れられており、地域の将来像を最大限尊重したものとなっているといえる。

## イ ゆめづくり協働事業提案制度

現在、名張市ではゆめづくり協働推進提案事業として地域のみ若しくは市のみでは解決できない課題について互いに協議しながら新たなサービスや価値を生み出すための協働事業を進めている。

各地域で提案された事業を、市内部で組織している予算委員会が審査し、各地域に協働事業の交付金を交付する仕組みである。提案事業は地域によって特色があり、防災や子供関係の事業またはコミュニティビジネスをしているところもあり、地域ごとのブランド

図2 ゆめづくり協働事業提案制度



出典：名張市地域環境部提供資料

力強化にもつながっている。

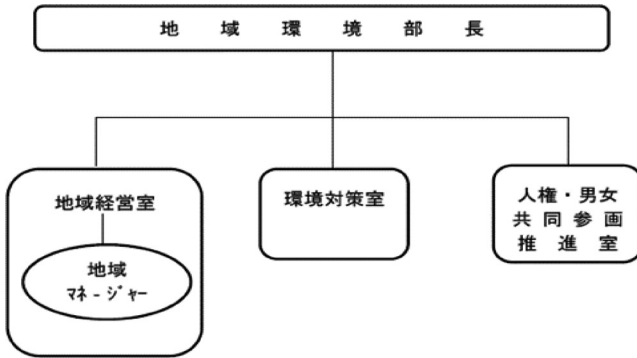
#### ウ 職員関係の取組み（地域マネージャーなど）

2009年より地域づくり組織の安定的な継続支援を図るため、各組織に管理職2名（兼務）の地域担当職員を配置し、地域ビジョンの策定支援や、活動に関する情報収集・提供及び助言を行っている。

2012年には地域ビジョンの施策反映の仕組みや予算制度の拡充に伴い、地域づくり組織との協働推進を行うための組織体制として、地域づくりに関わる市の窓口として、地域環境部の中に地域担当監（専任）を3名配置している。名張市の事業についてさまざまな部署と協働で行っていくうえでも、地域担当監は地域と行政とのつなぎ役のような立場である。

2019年には、地域担当監を地域マネージャーとし、それまで3名の地域担当監がそれぞれ単独で地域づくり組織を担当していたが、地域マネージャー3名がチームとしてすべての地域づくり組織を担当することとなった。これにより、各地域への取組支援がより横断的になり、情報共有がしやすくなることで、地域の課題解決により深く取り組むことが可能となった。

図3 地域環境部組織体制



出典：名張市地域環境部提供資料

## エ まちの保健室

名張市には「まちの保健室」という市独特の制度がある。住民の健康づくりの意識や健康性を高めなければ全体の幸福度は向上しない。福祉に力点を置くことが非常に重要で近年では出先機関に介護士や社会福祉士のような専門資格を持った人を配置している。こういった人には、健康や介護予防などについての地域への働きかけを行ってもらっているが、すぐ隣には保健師がいる部署もあり、この「まちの保健室」の職員とも関わり合いながら地域の役員や民生委員、健康づくりのために中心となって活動しているメンバーと協働して活動を行っている。そういった活動をするには、市役所の中でも各担当課と地域経営室が協働しなければ話は進まないし、片方だけが一生懸命ではうまくはいかない。地域を担当する部署には職員の意識改革も重要となっている。

### (3) 名張市におけるコミュニティの人材の確保と育成

#### ア 現状の課題

地域の課題として、人材確保・育成の観点では、活動の中心とな

る人、役員等が高年齢化しており、後継者への引き継ぎができていない。現在、60代後半から70前後の方々が中心な地域が多いような傾向である。どのように若い世代を地域の中に取り込んでいくかが一番の課題ではないか。

また、地域住民に地域づくり組織自体がまだまだ浸透しておらず、組織自体の認知度の向上も考えるべきだろう。そうしなければ活動への参加人数が増えないため、次世代の担い手が育成されない。そういった周知方法の検討も各地域苦慮しているが、若い世代の取り込みには十分つながっていないのが現状である。

## イ 今後の考え方

自分が生まれ育った環境に価値を見出せば、必然的に戻ってくる。だから、子供たちを大事にしなければならない。高齢化対策と同様に、子育て、子供に楽しい記憶を持ってもらうような取り組みを始めている地域には活気がある。今現在の子供たちが、成長したときに、地域の活動の中に参画するようになってきている地域もある。地域社会の変化、多様化とはいえ、そのときのリーダーシップを発揮する人の考え方により、地域の性格は大きく左右される。ある程度やむを得ない部分はあるが、地域が持っている価値を高めるための活動というものを後世に伝えていくべきではないか。

また、イベント一つとっても子供たちをどのように取り込んでいくべきか、例えば、学生にどんな役割をしてもらうか。イベントを通していろいろな考え方を学んでもらう、参画してもらうといった形で取り込むことが人材の確保や育成にもつながるのではないか。

地域の課題に対して、住民自らが、向き合うということで、行政が考える地域の課題と、自分たちが考える地域の課題の違いを考えて、協働し解決していく動きも見られるようになった。人は相互に支援しあうことを前提にし、自分の持つ役割というものに気づくこ

とが重要である。

#### (4) 名張市の取組みの全体を通して

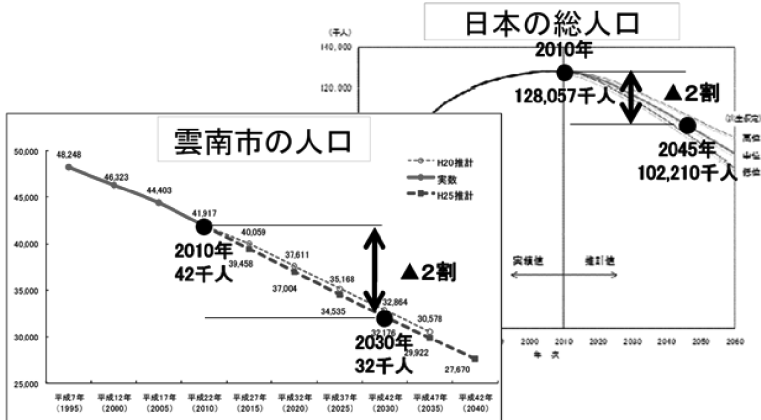
地域の予算制度や組織条例、協働事業提案事業はあくまで単なるツールであり、地域の中で何を考え、どのようにまちづくりを進めていくか、自主的に考えるきっかけとしてもらいたい。さきほど地域の価値を見出せばと述べたが、付加価値がどれほどのものかは無意識では認識されないし、価値は高まっていかない。ストーリーのない協働事業はあり得ない。イベント一つとってもイベントの中に、どのような意味合いが込められているのか思いを共有し、共通認識を持つことが重要である。日ごろからの地域との信頼関係をつくることが第一ではないか。

## 4 現地調査報告（雲南市） （日本都市センター研究員 原 宏樹）

### (1) 雲南市の概要

雲南市は、2004（平成16）年11月に6町村の合併により誕生した都市自治体である。島根県東部に位置し、県都である松江市、出雲空港が立地する出雲市と市の北部で隣接している。市全域が過疎地域に指定されており、面積は東京23区の9割ほどで約553km<sup>2</sup>、人口約3万9千人で以前から減少傾向にある。高齢化率は、2015（平成27）年度国勢調査で36.5%と同調査における全国平均の26.6%を上回っている。これは全国平均の数値を30年先行する推移となっている。

図1 雲南市と日本全体の人口推計の比較



出典：雲南市政策企画部提供資料

### (2) 雲南市におけるコミュニティ施策の概況

#### ア 取組みの第1ステージ —基礎的基盤の整備—

雲南市では、まちづくりの基本姿勢として「協働のまちづくり」



を基本に据えている点が重要である。この基本姿勢を体現するものとして、市民自らが主体的に関わることを明記したまちづくり基本条例を制定している。雲南市の地域コミュニティ施策の最も特徴的な取組みは、地域課題の解決に住民自らが主体的に関わるための新たな地縁モデルとしての「地域自主組織」の推進である。取組みの経緯は、2004（平成16）年に策定された、新市建設計画に地域自主組織を位置づけたことに始まり、同年に雲南市が発足、翌2005（平成17）年から住民の合意形成が整った地域から順次地域自治組織を設立し、約2年半かけて市内全域に44の地域自主組織が設立された（その後一部で統合・分離があり現在30）。

図2 雲南市「地域自主組織」一覧

区	町	地域自主組織名	設立施設数	人口	世帯	男(%)	女(%)
大東町	1	大東地区自治協賛協議会	大東交流センター	3,521	1,251	34.4%	14.8%
	2	春巻地区振興協議会	春巻交流センター	2,130	719	33.7%	12.0%
	3	種地地区振興協議会	種地交流センター	1,435	481	33.5%	12.6%
	4	佐吉地区振興協議会	佐吉交流センター	1,592	501	39.9%	14.7%
	5	阿屋地区振興協議会	阿屋交流センター	1,131	384	35.9%	11.8%
	6	名野地区振興会	名野交流センター	532	205	45.9%	20.4%
	7	高瀬地区振興会	高瀬交流センター	1,529	532	43.8%	16.3%
	8	横田地区振興会	横田交流センター	134	56	56.7%	18.7%
	9	加茂まちづくり協議会	加茂交流センター	5,143	1,327	35.8%	30.9%
本末町	10	八日市地域づくりの会	八日市交流センター	868	396	49.2%	1.0%
	11	三原集落自治協議会	三原交流センター	890	378	41.2%	1.0%
	12	飯宮いきいき会	飯宮交流センター	507	181	38.5%	0.8%
	13	下飯宮ふれあい会	下飯宮交流センター	1,108	423	44.7%	2.5%
	14	加茂地域づくり協議会	加茂交流センター	2,128	726	37.0%	5.4%
	15	地蔵自主組織 自然の恵	地蔵交流センター	1,433	471	41.8%	10.7%
	16	西日登集落会	西日登交流センター	1,004	329	43.3%	13.1%
	17	雲南地区地域自主組織 ダム湖の郷	雲南交流センター	421	185	31.8%	18.9%
	18	三万原地区まちづくり協議会	三万原交流センター	2,421	925	32.0%	4.9%
	19	一言島集落会	一言島交流センター	1,395	441	35.7%	16.9%
三万原町	20	海見のいきいき	海見交流センター	708	256	46.7%	13.4%
	21	鹿島と菅の里のまちづくり協山	鹿島交流センター	1,294	444	42.0%	23.4%
	22	中野のまづくり委員会	中野交流センター	518	201	48.3%	23.0%
	23	吉田地区振興協議会	吉田交流センター	918	379	50.0%	58.0%
	24	民谷地区振興協議会	民谷交流センター	168	56	49.7%	15.0%
	25	田井地区振興協議会	田井交流センター	567	200	43.4%	40.3%
	26	掛合自治協議会	掛合交流センター	1,369	542	38.2%	20.8%
	27	多喜の郷	多喜交流センター	431	157	46.9%	12.7%
	28	松室集落協議会	松室交流センター	310	100	42.9%	18.8%
	29	多喜コミュニティ協議会	多喜交流センター	196	74	54.4%	25.2%
雲南町	30	八戸コミュニティ協議会	八戸交流センター	114	88	54.7%	28.0%
	計			97,914	49,293	38.0%	6.6%

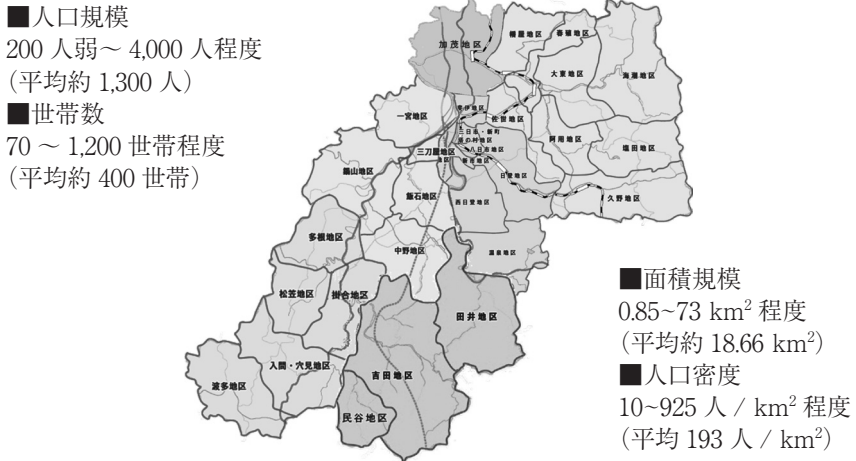
※H19年度に市内全域で結成完了  
 ※住民発意により発足  
 ※地域自主組織数=30組織  
 ※拠点数=30交流センター

※H19.9.30  
 ※市内最後の地域自主組織が発足。  
 （当時44組織目）  
 ※H22.4.1、掛合地区で3つのコミュニティが1つに統合。  
 （市全域で42組織に）  
 ※民谷分校の閉校を契機に、  
 H26.1.21、民谷地区振興協議会  
 が吉田地区から分離独立。  
 （当時43組織目）  
 ※加茂町では14組織を一本化し、  
 H27.3.8、加茂まちづくり協議会が  
 発足。（市全域で30組織に）

出典：雲南市政策企画部提供資料

地域自主組織は、自治会・町内会などの地縁型組織、消防団などの目的型組織、PTA、女性グループなどの属性型組織を、概ね小学校区で再編したものである。地縁による多様な主体が連携し、地域課題を自ら解決し、振興発展を図ることが目的である。

図3 地域自主組織区域図



出典：雲南市政策企画部提供資料

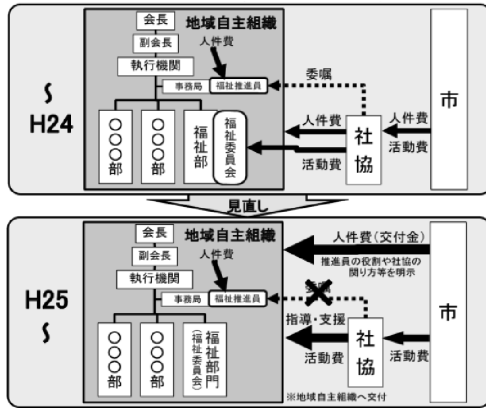
地域自主組織の活動拠点については、2010（平成22）年度に公民館から「交流センター」へ移行し、所管を教育委員会から市長部局へ移行した。活動も生涯学習だけでなく、地域づくりや地域福祉を加え、幅広い市民活動の拠点としている。また施設管理は一部を除き各地域自主組織の指定管理としている。これにより、地域活動における基礎的基盤の整備を行ってきた。

### イ 取組みの第2ステージ —制度改善による活動基盤の強化—

前節で述べた基礎的基盤の整備から、それまでの取組みを検証し、2013（平成25）年度から、制度改善による活動基盤の強化に着手している。

制度改善の1つ目は、交流センター職員と地域自主組織の一体化である。2012（平成24）年度まで「交流センター雇用協議会」（事務局：雲南市地域振興課）が活動拠点の交流センター職員の雇用を一括して担っていたが、2013（平成25）年度より、地域自主組織の直接雇

図4 地域福祉の見直し



出典：雲南市政策企画部提供資料

用へと変更した。この制度変更により、職員と地域自主組織間の乖離を制度的に解消し、名実ともに交流センターを活動拠点として活用でき、地域自らのことを考えることができる事務局体制となった。

制度改善の2つ目は、地域福祉に関する見直しである。2012（平成24）年度までは、各地域自主組織の福祉部門は、社会福祉協議会の福祉委員会が担っており、地域自主組織の事務局内に置かれていた福祉推進員は、社会福祉協議会からの委嘱を受けていた。これまで福祉推進委員は社協からの指示系統で動いていたが、福祉分野は地域全体で考えるべきであるとの意見が強くなり、2013（平成25）年度より地域自主組織の会長からの指示系統に変更した。

制度改善に関して目的をより明確化するために、主に3つの柱を中心に3つの視点を設けている。地域づくり、地域福祉、生涯学習の3本柱を軸として、持続可能性の確保、安心安全の確保、歴史・文化の活用といった3つの視点を掲げている。逆に言うと、全体としては、この程度しか細かく地域に規定をせず地域がこのような考

え方を基に独自に活動をしていこうといった方針で取り組んでいくことを推奨している。

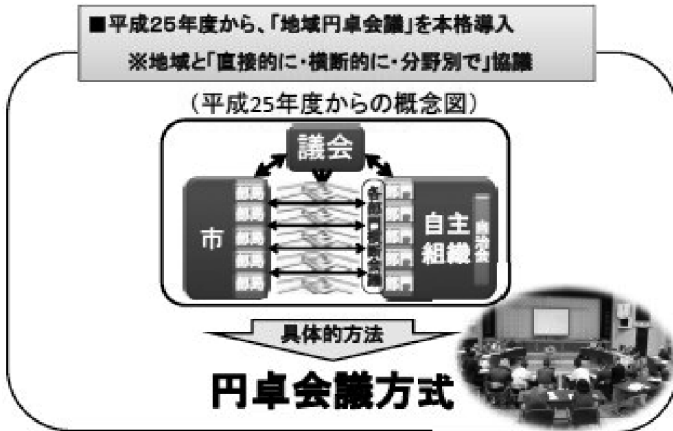
### ウ 活動の第3ステージ — 「新しい公共」の創出と持続性—

雲南市では、地域自主組織による地域の自主的な運営を進めた結果として、地域自主組織が住民自治の中核を担うことで、市民と行政とが垂直的關係（統治的）から、水平關係（協働）へと変化してきた。

こういった流れから、各地域自主組織と雲南市との間で「地域と行政のまちづくりに関する基本協定書」が2015（平成27）年11月に締結された。これは、地域の協議窓口を、地域自主組織とすること、地域自主組織と市の相互の役割をより明確にすることといった方針のもと締結されたものである。協定書の中で、各地域自主組織と市の役割を明文化することでそれぞれの役割を明確化し、また、地域に関係することは政策形成過程から地域が関わりをもてるような情報共有・協議の場を設けるといったことを条項に定めている。

また、地域と行政の協議の場として2013（平成25）年度から「地域円卓会議」を導入している。「地域円卓会議」とは地域委員会の廃止に伴いの導入を行ったものであるが、この地域委員会は、合併前の旧6町村単位のまちづくりの推進や提言を行うことを目的として「雲南市地域委員会条例」（2013（平成25）年3月廃止）により設置されていた。当初、公募委員により構成されており、次第に地域からの推薦委員が多くなっていったが、今後は地域自主組織を中心とした地域づくりの方が望ましいのではないかという意見が出てくるようになった。これにより地域委員会を発展的に解消し、地域自主組織と市が部門横断的かつ対等に協議する場として「地域円卓会議」を導入することとなった。この会議では、防災、地域福祉など個別テーマに沿って、円卓スタイルで直接対話方式により、協働を促進する場としており、会議は、透明性の確保と多様な参画をめざすため、

図5 地域と行政の協議の場



出典：雲南市政策企画部提供資料

原則として公開している。

会議の中で効果的な事例として、災害時の要支援者台帳の整備があった。従来の台帳では実際に支援が必要であると行政が把握し、登録された方の実態があっていなかったため、地域で要支援者の情報を整備することとした。地域の方が要支援者の情報は把握できているため、円卓会議を通じて意識を共有できたことによるものである。

他にも、関係部局との連携として地域への個別訪問を行っている。これは年度当初に市内の30の自主組織全てを訪問し、地域の課題や取組み状況の把握と、市各部局の方針や予定を伝え相互に意見交換することでの情報共有を目的としている。また、市内部（地域振興、福祉、教育他）の実務レベルでの状況共有を協議する場として、関係部局会議を定期的に開催している。特段話題がない場合でも開催することを基本としている。

## エ 活動の第4ステージ —持続可能なまちづくり—

持続可能なまちづくりを行うために今後10年を見据え、さまざまな課題を把握することが必要であると考え、各地域に意見を照会し、地域側・行政側双方の課題を今後の論点としてとりまとめた。地域側では、人材育成・確保が第一に挙げられた。他にも情報共有化、活動における負担の増加への対応、未加入自治会の対応などが挙げられた。行政側としては、今後の地域支援のあり方、専門性と横断性をいかに両立させられる、地域差の対応が挙げられた。双方の関係でいへば、基本協定の内容のあり方や苦情処理機関の設置といったものがあり、これらを19項目の論点にとりまとめ、プロジェクトチームを立ち上げて協議を行う体制にした。特徴的なのは、地域と行政とが一緒になって協議をするということであり、その協議の中で出てきたものに関しては現象として表れている課題を捉えるのではなく、本質的な課題を見極めることを主眼にしている。

ここで取り上げられた課題は優先度を考慮し、協議を重ねた結果、報告書として取りまとめられ市長と地域自主組織連絡協議会会長に提出された。提出された報告書は各地域に内容を理解してもらうため全30地区を訪問し、意見交換を行い、今後の方向性を確認する作業を行った。

### (3) 雲南市におけるコミュニティの人材の確保と育成

#### ア 地域経営カレッジ

地域経営カレッジとは市と地域自主組織とが共催で、担い手の育成・確保の目的とし、2019(平成31)年度より開催したものである。希望制により、各地域で次の担い手となる候補の方の推薦を行い、その方々をメンバーとする。各地域からそれぞれ複数名推奨されており、結果として、2019(平成31)年度は6チーム、16名(最終的には17名)が参加することとなった。会のテーマは、選出地域とメ

ンバーの間で協議をして決定し、その対策アイデアを、選出メンバーがまとめ、選出地域へ発表し、報告を行うといったものである。

3月から5月ぐらいにかけて、メンバーを募集し、6月から全体会が始まる。全体で集まるのは、進捗管理のためであり、基本的には、各メンバーの方々がグループ内で地域のことを現状分析し、情報共有を行うものである。特徴的なのは、地域のほうにフィードバックするということであり、随時地域への中間報告を行いながら最終的にとりまとめを行っていく。

進め方の全体像としてはまず、テーマを設定し、その選定理由を地域とすり合わせを行う。その後地域の現状分析を行い、対策を立案した上で、検証し報告を行うものである。

## イ その他の取組み

従来は、教育は教育部署で、福祉は福祉部署でといった形で、個別に支援していたが、エリアごとに複数の分野を横断的に対応するチーム制による仕組みを徐々に構築中である。

雲南市では、自らの地域をより良くしていこうと地域自主組織による地域づくりがすすめられてきたが、子どもたちは保幼小中高一貫したキャリア教育によりふるさとへの愛着心が高まり、さらに志ある若者たちがつながることで地域課題解決に向けた活動が活発化してきている。こういった成果をベースにキャリア教育を通じた「子どもチャレンジ」、志ある若者による「若者チャレンジ」、地域自主組織による「大人チャレンジ」の連鎖を創り出し、持続可能なまちづくりの実現を図るチャレンジの連鎖ということを掲げている。

また、若手人材の掘り起こしを目的とした「幸雲南塾」を開講し、社会起業や地域貢献を志す若者も企画立案と実践のサポートを行っている。この塾の卒業生が中心となり若者の人材育成や地域活動を



支援する NPO 法人を設立するといった事例も見られるようになった。

#### (4) 地域自主組織 新市いきいき会

##### ア 新市地区の概要

新市地区は、合併前の旧木次町に位置しており、人口 550 人、160 世帯、面積 0.85 km<sup>2</sup>、高齢化率 38.7 % の市街地の地区である。雲南市の中で最後に地域自主組織を立ち上げ、最も小さい地域で活動を行っている。その中に 5 つの自治会があり、ヤマタノオロチ公園に代表される神話の里でもある。

地区の経緯は、2004（平成 16）年に雲南市が合併により設立した後、随時地域自主組織の立ち上げ説明会を市が行っていた。2007（平成 19）年 10 月に当時 44（現在は 30）あった地域自主組織の内、最後に設立した組織である。2010（平成 22）年には全市一斉に地区ごとに交流センターを設立し、従来の補助金制度から交付金制度へ変更し、各センターを自主組織が指定管理を行う仕組みとした。新市地区は例外として指定管理は行わず、市役所の支所（木次総合センター）の 2 階部分を事務所としている。

##### イ 新市いきいき会の主な取組み（住民福祉カード）

地域の基盤づくりとして、地域振興計画の作成に取り掛かった。計画策定の中で地域住民がいかに支えあい活力がある地域にするために、子どもや高齢者の数、年齢など必要な地域の情報が大いに不足していることを認識したため、情報把握を行う目的で「住民福祉カード」の作成に取り組んだ。カードには各世帯別の連絡先や世帯構成、生年月日、可能であれば福祉施設要利用かなどを記載し、地域自主組織にて情報の集中管理を行うものである。これにより地域住民の 99 % の情報を把握することができた。これは災害時の支援体

制にも活用できる。災害避難時に介助が必要な方を「おねがい会員」、避難支援を行う側を「まかせて会員」といった区分で登録し可視化することで要支援体制を構築することができる。主に「まかせて会員」の役割は日常の声掛けや見守り活動、情報の共有、災害時の避難支援である。

## ウ 事務局体制

新市いきいき会では、会長1名、他事務局職員3名を直接雇用しており、計4名体制である。雲南市の中では事務局構成は小規模であるが、より連携を密に行えるといったメリットもある。様々な活動の推進、行政との連絡等を担当している。

## エ 人材確保と育成と今後の課題

人材確保と育成に関して大きな課題は後継者をいかに育てるかではないか。施策として1つ目は、地域ボランティアスタッフの募集と登録制度を設けている。2つ目は組織の運営を担う職員や役員の確保である。役員が固定化しており、交代について大きな課題がある。公募制をとってはいるが応募は少なくなかなか難しい。他にも子育て世代（特に女性）や、若者世代といかに共存できるかも今後の課題ではないだろうか。

課題は多くあるが地域住民がいかに地域づくりに自主的になれるかどうかは今後の地域を変えていくことにつながるのではないかと期待していきたい。

### (5) 地域自主組織 躍動と安らぎの里づくり鍋山（躍動鍋山）

#### ア 鍋山地区の概要

鍋山地区は、雲南市の西部に位置しており、出雲市と隣接している。面積は、23.84 km<sup>2</sup>で、人口は約1,324人、世帯数は約405世

帯、高齢化率は41.54%で、人口は減少傾向にあり、高齢化率は上昇傾向にある。中山間地域ではあるが農業を主体とした地域といったことではなく、松江市や医療関係機関の集まる出雲市への通勤者も多い地区である。

地区の経緯は、2004（平成16）年に雲南市が合併により設立した後、随時地域自主組織の立ち上げ説明会を市が行っていた。2006（平成18）年12月に躍動と安らぎの里づくり鍋山として設立した地域自主組織であり、当時は10支部、31自治会で構成されていた。2010（平成22）年には全市一斉に地区ごとに交流センターを設立し、従来の補助金制度から交付金制度へ変更になり、各センターを自主組織が指定管理を行う仕組みとなった。

## イ 躍動鍋山の事業

躍動鍋山では住民からのアンケート結果から得られた意見を土台とし、事業展開を行っている。このアンケート結果を踏まえて2015（平成27）年に作成された地区計画で、主に3つのプロジェクトを立ち上げた。

1つ目は「みんなで安心プロジェクト」である。普段から地域住民が知恵を出し合いお互いに助け合い、それぞれの生活を守る取組みである。具体的には、災害時の要支援者登録事業や自主防災事業、水道検診事業では市から委託を受けて要支援登録のない方を対象に地域住民への声掛けや見守りを同時に請け負っている。それから、キッズ用携帯電話を活用した24時間体制の見守りを行う事業や除雪、草刈り・剪定、買い物の送迎といった住民からの依頼を基に行う安心生活応援隊事業もある。他にも景観保全・鳥獣害対策事業によりごみ問題や農地の荒廃、サル、イノシシの被害への対応にも取り組んでいる。

2つ目が「みんなでいきいきプロジェクト」である。主に地域を

活性化するための取組みである。毎年定期的にスポーツ大会を開催したり、広報誌の発行による情報発信、交通弱者、買い物弱者に対するデマンドタクシーや移動販売車の活用による支援事業に取り組んでいる。他にも子どもたちに地域に愛着をもたせるための教育や野外学習にも力を入れている。

3つ目が「無理しない地域づくりプロジェクト」である。地域に負荷をかけず、いかに地域を維持していくための取組みである。市と2015（平成27）年11月に締結した基本協定により、躍動鍋山の役割が明確になり、地域の課題は地域自主組織で一括して引き受け、効率化を図るといったものである。それから、地区の実態調査を行ったり、地域づくり応援隊（市独自の人材配置制度）を募ることで、いろいろな地域の方や新しい意見も取り入れることで無理をしない地域づくりということを取り組んできた。

## ウ 事務局体制

躍動鍋山では、会長1名、他事務局職員4名を直接雇用しており、計5名体制である。別途地域からの依頼により安心生活応援隊員という名目で草刈や畑仕事といった実働部隊に19名、ボランティア登録している方が62名おり、こういったさまざまな人材を活用し運営を行っている。

## エ 今後の課題と新たな挑戦

現在、鍋山地区では、上記で挙げた取組みの中からいくつかの課題がみえてきた。人口減少に伴い、若者が流出することで後継ぎがいなくなるといった状況の中、町内の医療機関が減少し、在宅介護や訪問看護などが困難となってきている。医療関係をより充実させるとともに、関係機関との連携やバックアップ体制を構築していくことが今後の大きな課題ではないだろうか。

そういった中、2017（平成29）年度から「躍動鍋山支えあい事業」といった新たな取組みを試みた。まずは地域福祉や医療介護、集いの場等に関する課題や住民ニーズの把握、地区内における人材等の調査・発掘を行った。それを受け交流センター内に住民集いの場として医療・介護等の相談室の機能を有する「安らぎ広場」を開設した。並行して大学や、NPO、医療機関などの外部とのより強固なネットワークを構築するように努めた。2018（平成30）年度からはよりこの「安らぎ広場」の利活用を推進するため元々空きスペースとなっていた栗原分室への移設を行い、関連事業の活動拠点とするとともに交流人口の拡大や定住化促進の期待も込めて、民間企業の営業所としてのフロアの貸し出しも行っている。他にもソフト的な活動としては、地区内にいる現職や既に退職された看護師を中心メンバーとしたチームちょんてごを立ち上げ、定期的に「ちょんてごカフェ」を開催し近隣に住む方の見守りや健康状態の記録・観察などのサポート活動を行っている。

鍋山地区の人口推移を考えても、現状の体制を保持するだけでは地区を維持していくことは困難である。持続可能なまちづくりを行うためには少し踏み込んで現状を考えなくてはならないが、あまり負担の大きい無理な事業を行ってばかりでは体力もたない。軽く考えるのではないが無理のない活動をし、住民自ら自主的にまちづくりに関心を持つ、そういった地域にしていかなければならないだろう。

## **(6) 雲南市の取組みの全体を通して**

地域運営組織が機能することで、これまで地域は要求型が多かったのが、当事者としての「提案型」へと変化してきている。これは「行政がやってくれない」という意識から、「自分たちにやらせてくれないか」と変化している状態であり、地域と行政とは協働でまち

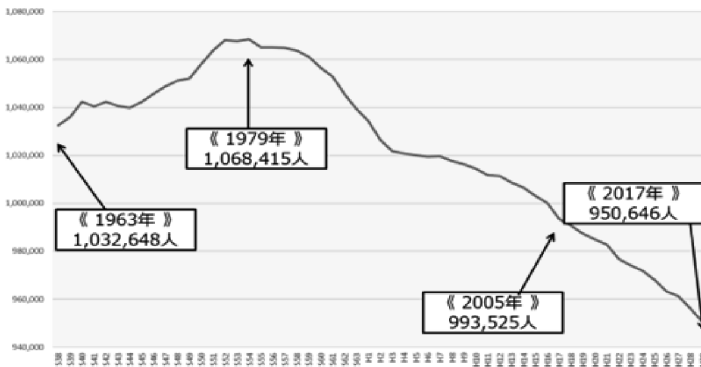
づくりを行うことによって、まち全体の自治力向上につながっている。最終的には、一人ひとりの住民が、それぞれの地域に誇りや愛着を持って暮らし続けるようになることが極めて重要である。

## 5 現地調査報告（北九州市） （日本都市センター研究員 原 宏樹）

### (1) 北九州市の概要

北九州市は、福岡県の北部に位置し、関門海峡に面した都市である。1963（昭和38）年に合併した5つの市を基礎とした行政区を持ち、面積は491 km<sup>2</sup>を有し、人口約95万人を擁する。横浜、名古屋、京都、大阪、神戸に次ぐ6番目に政令指定都市に移行した都市である。鉄鋼や金属などの重工業を中心に発展し、人口は、1979（昭和54）年に100万人超であったが、この年をピークに人口減少となっている。全国では人口減少数が一位になるほどの傾向にある。

図1 北九州市の人口の推移



- ・ 1979年をピークに、人口減少が続く
- ・ 2005年に100万人を割り込む

出典：北九州市商業・サービス産業政策課 提供資料



## (2) 北九州市におけるコミュニティ施策の概況

北九州市については、リノベーションなどのまちづくり・コミュニティ施策を重点的に調査した。

### ア リノベーションまちづくりとは

北九州市が考えるリノベーションのまちづくりとは、今ある遊休資産等を活用し、新しい使い方を考え、新しい人をまちなかに呼び込みにぎわいを作ることであり、「エリア」価値（資産価値）の向上と産業振興・雇用創出を目的としている。この事業を始めたきっかけとしては、リーマンショック後に急激に増加したオフィス空室率の対策で、空き店舗の増加は中心市街地にある利便性の良いストック資産として、エリア価値の下落は家賃が安く事業を始めやすいといったポジティブ要素と考え、今あるものをうまく活用し、新たな産業を生み出すといったこれまでとは違ったアプローチから取り組み始めた。

官民連携事業ではあるが、民間事業者が主体となってビジネスベースで進めるものであり、行政側はプラットフォームを用意するのみで補助金などの支援はしないといたスタンスで取り組んできた。

### イ 行政による取組み

行政が行った取組みは主に3つである。

1つ目は構想（方向性）策定であり、それが「小倉家守構想」である。ポイントは、事業の行動指針（行動するための旗印）としての位置づけ、やれることから小さく始めるといったもので、できるだけスモールエリアの設定をし、この中でビジネスを生んでいくといった動きで取り組んできた。構想検討委員会を立ちあげるに際して、メンバーは商店街関係者、不動産のオーナーや学識経験者等で、その

中でも比較的若手を中心に構成した。

2つ目は志の高い（パブリックマインドを持つ等）不動産オーナーと家守事業者を見つけることで、いわゆる人材発掘、人材育成に関することである。上記の構想をつくるのと同時に、小倉家守講座といったものを2回行った。1回目がまちづくり編として、いわゆる家守事業者としてまちづくりの中心となって活躍するプロデューサーを育てることを目的とした。2回目は不動産オーナー編として、不動産のオーナーにも事業の目的やエリアの価値向上に関してもっと意識を高く持ってもらい、一緒にまちを変えることを目的として開催した。

3つ目が事業化に向けた仕掛けづくりとして、リノベーションスクール等の開催である。

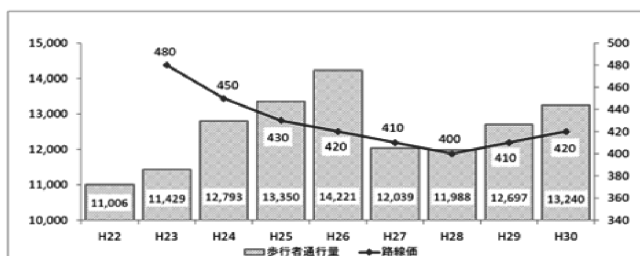
1つはリノベーションスクールである。これは、市内に実在する遊休資産を題材として受講生がリノベーションプランを企画し、最終日に物件オーナーへのプレゼンを行うといったものである。実際の空き家や空きテナントを活用した再生事業は既に民間レベルでは行われているため、成功事例の持ち主をゲストと呼んでレクチャーをしてもらいながら、ユニットマスターとして事業化に向けてアドバイスをいただきながら、最後に最終プレゼンをオーナーの前で行う。オーナーの合意がとれれば、提案を元に事業化を目指すといった流れである。

もうひとつはまちづくりエリア再生塾である。これは、商店街や山手にある古民家といった実際の空き物件に対して、DIYやまちづくりに関心がある人を募り、行政主導でワークショップを行うものである。効果としてはエリアマネジメントに興味を持つきっかけづくりや参加者の相互交流はもちろんであるが、また自身でリノベーションを行うことで施設への愛着やその後の人のつながりにもなっている。

## ウ 主なリノベーション物件の概要と成果

多くの遊休資産がリノベーションにより再生され、中心市街地に新たなにぎわいが生まれることとなった。その中で、関連物件や後で紹介する北九州家守舎のようなまちづくり事業者も含めて、600名超の雇用が生まれている。また、商店街の歩行者通行量が、若干ではあるが増加傾向にあり、路線価についても2016（平成28）年度を底に下げ止まり、上昇に転じていることがわかる。

図2 リノベーションまちづくりの成果  
○商店街の歩行者通行量が3割増(H22→26)  
○路線価が下げ止まり、上昇に転じた



出典：北九州市商業・サービス産業政策課提供資料

大きな成果としては、保有物件を有効活用したいがノウハウがない不動産オーナーと、市街地でのビジネスをしたいが場所がない新規ビジネスオーナーといった方々をつなぎサポートする「まちの再生」のための中間支援組織である北九州家守舎というまちづくり会社ができたとのことである。

### (3) 北九州家守舎

#### ア 北九州家守舎の概要

北九州家守舎とは、北九州市内の遊休不動産を活用したエリアマネジメントを行う民間団体である。2010（平成22）年頃から、北九州市では先ほども述べたリノベーションまちづくりの推進を行う上で、小倉家守構想を策定し、縮退する社会の中で地域再生に取り組んできた。家守とは江戸時代における長屋の大家さんであり、借地人の生活支援やエリアマネジメントに至る役割を果たしてきた。その現代版として、行政や地域住民と連携し、空き家等のリノベーションを通して地域を支える新しい産業や賑わいを興そうと試みるものである。北九州家守舎は、小倉魚町を中心に北九州市全体でリノベーションを通じた街の再生等に取り組むことを目的に設立された。

#### イ 北九州家守舎の活動

北九州家守舎では、リノベーションまちづくりを進める上で、スクールで提案された案件の事業化をサポートすることも、役割のひとつとしている。空き物件の利活用を考えているがそのノウハウや知識がない不動産オーナーに対し、それが実現可能かどうかなどサポートを行っている。

このスクールの開催には大きな目的が3つある。1つ目は、エリアの価値を向上に繋がるようなプランを考え、事業化に繋げること、2つ目はリノベーションに興味のある人たちのネットワーク化を図ること、3つ目は学術的に新たなリノベーションの手法を学ぶ場を提供することである。重要なことは、限られた日程の中で、事業プランにあったプレイヤーを発掘することである。北九州家守舎では、事業提案に必要なプレイヤー発掘などの人を繋ぐ役割も担ってきた。

こういったまちづくりに関心があるが、それを本業として新たに取り組むには日々の暮らしのための収入が保証されているわけではなく、始めることに抵抗を感じてしまい、なかなか踏み切れない。北九州家守舎のような組織は、そういった方の受け皿となり、新たなまちづくりの担い手発掘にもつながっているのではないだろうか。

#### (4) 北九州市の取組みの全体を通して

北九州市では、まちづくりに関して、最初は半ば社会実験的にリノベーションによるまちづくりを始めた。実際に市は体系的にプラットフォームを用意しただけであるが、それが地域のニーズとうまく掛け合わせることで新たな産業と仕組みが生まれてきたように思われる。リノベーションスクールとは、こういったまちづくりの援助である。市では、それを通じて、まちのにぎわいや新たな雇用の創出につながっていった。

しかし、課題もあり、それはリノベーションに関して不動産オーナーの理解である。本当にまちのことを考えて真剣に取り組みに協力してくれる人もいれば、自己利益のためにテナントを提供される人も少なからずいるわけで、その見極めは非常に難しいところである。また、地区ごとのキーマンが、現在は割と若い世代の人であるため一旦リノベーションによるまちづくりがうまくいったとしても、やはり今後代替わりした時の後継者の問題は出てくるのではないだろうか。単発ではなくいかに継続性を持っていけるかを念頭において事業を行っていくことも期待される。