

地域共生社会の実現に向けた地域組織化の課題に関する一考察
— 中山間地域における地域福祉推進基礎組織のあり方を中心に —

竹川 俊夫

A study on challenges of Community Organization for realizing
an “Inclusive Regional Society”

Focusing on ideal ways of Community Development Organizations
in mountainous areas

TAKEGAWA Toshio

地域学論集（鳥取大学地域学部紀要） 第18巻 第1号 抜刷

REGIONAL STUDIES (TOTTORI UNIVERSITY JOURNAL OF THE FACULTY OF REGIONAL SCIENCES) Vol.18 / No.1

令和3年 9月 10日 発行 September 10, 2021

地域共生社会の実現に向けた地域組織化の課題に関する一考察

—中山間地域における地域福祉推進基礎組織のあり方を中心に—

竹川俊夫*

A study on challenges of Community Organization for realizing an “Inclusive Regional Society”

Focusing on ideal ways of Community Development Organizations in mountainous areas

TAKEGAWA Toshio*

キーワード：地域包括ケアシステム，地域共生社会，地域福祉推進基礎組織，地域運営組織，主体形成

Key Words: Community-based Integrated Care System, Inclusive Regional Society, Community Development Organization, Region Management Organization, Fostering Independence

1. 問題の所在

(1) 研究の背景と先行研究の動向

2000年に「社会福祉基礎構造改革」が実施され、市町村を基盤とする公・民協働の福祉システムの構築が模索されるようになって早くも20年が経過した。こうした動向は「地域福祉の主流化」（武川2006）と評され、各地で創意工夫を凝らした取り組みが見られるようになった一方で、財政的な限界を抱える国は地域に対する期待を一段と強めるようになり、「地域包括ケアシステム」や「地域共生社会」といったコミュニティへの介入を強化する福祉政策を投入して、地域福祉に大きなインパクトを与えている。今や地域においては、住民の支えあいを制度・政策に組み入れる、政策主導型ともいべき地域福祉が「主流化」しながら、深刻化・複雑化する生活課題への対応が進められている。加えて人口減少や高齢化が深刻な中山間地域では、地域の存続それ自体が重要な課題となっており、福祉政策の持続可能性とコミュニティ機能の持続可能性が同時進行で問われるようになっている。

そこで本研究は、地域福祉の基礎体力ともいべき「地域福祉推進基礎組織」（以下「基礎組織」とする）を核とする地域組織化のあり方に着目する。基礎組織とは、かねてより「地区社会福祉協議会」や「校区福祉委員会」等の名称で設立が進められてきた、小地域を基盤とする住民主体の福祉活動の担い

手となる組織の総称である。政策によるコミュニティへの介入を受け止めつつ、住民の主体性や自治力によって地域福祉を推進するには、基礎組織のあり方は重要な意味を持つと思われるものの、近年の地域福祉研究において、基礎組織を対象を絞った体系的な調査・研究は思った以上に少ない¹⁾。

最近では、地区社会福祉協議会や民生委員といった既存の担い手に加えて、NPO法人や協同組合、民間企業等の新たなアクターの登場によって地域福祉の推進主体は多様化しており、担い手論も福祉教育や地域福祉計画によるローカルガバナンスを手段に、多様な主体の連携・協働を目指す主体形成論が目を引く²⁾。これらの研究が有意義であることは言うまでもないが、人々の暮らしや福祉政策が激変し、地域の持続可能性も問われるような今日の状況をふまえると、これからの基礎組織のあり方にも注目する必要があると思われる。なぜなら、ローカルガバナンスによる主体形成は、推進主体の多様化が進んだ都市部に適合する一方で、今も地縁・血縁が残る集落での暮らしを前提とし、ボランティアやNPO法人の活動も限定的な中山間地域においては、むしろ基礎組織のあり方から主体形成を検討することが有効ではないかと考えるからである。

(2) 研究の目的と方法

本研究は、地域の持続可能性が特に厳しく問われ

* 鳥取大学地域学部地域学科地域創造コース

る中山間地域を念頭におきつつ、今日の地域福祉の重要な課題である「地域共生社会」の実現のために求められる基礎組織のあり方を検討することを目的とする。研究方法としては、まず近年の地域福祉政策が住民に求めている役割と問題点を整理し、続いてその政策を受けて立つ地域組織化の現状と課題について、地域の9割以上を中山間地域が占める鳥取県を例に明らかにする。さらに、近年中山間地域を中心に「地方創生」の文脈で推進されている「地域運営組織」と地域福祉との関係性を論じながら、行政と社会福祉協議会との緊密な連携のもとで、福祉活動を基本に据えた地域運営組織の創設や機能強化を目指すことが、「地域共生社会」の実現と地方創生の両面において効果的ではないかとの結論を導く。

2. 地域福祉政策が求める地域の役割

(1) 地域包括ケア政策が求める地域コミュニティの役割

地域包括ケア政策は、専門機関としての地域包括支援センターとキーパーソンとしてのケアマネジャーを中心に、「介護」「医療」「予防」「生活支援」「住まい」の5分野からなるサービスシステムを整備するとともに、これらを切れ目なく継続的・包括的にコーディネートすることで、高齢者の地域生活を人生の最期まで支え続けようとするものである。

このシステムを支える基本的な考え方として、セルフケアや市場サービスの購入による「自助」と、ボランティアや住民組織の活動による「互助」、社会保険制度による「共助」、そして生活保護や一般財源による福祉サービスの「公助」のベストミックスが志向され、特に「予防」や「生活支援」の分野については「自助」と「互助」への期待が大きい³⁾。

とりわけ「互助」に対する政策的な期待という点では、介護保険制度から市町村の地域支援事業に移行された「介護予防訪問介護」と「介護予防通所介護」の2つのサービスを、「訪問型サービス」と「通所型サービス」としてリニューアルした「介護予防・日常生活支援総合事業」(以下「新総合事業」とする)の担い手として、住民が一定の役割を果たすことが期待されている。介護保険制度の下で介護事業所によって提供されていた従来型サービスも残しつつ、一定程度基準を緩和したサービスや住民主体型の訪問・通所サービス等を用意することで、サービスの多様化とコストダウンの両方を推進しようとするものである。

「ふれあいいいききサロン」や体操教室等の従来

型の一般介護予防活動に加えて、新総合事業の住民主体型の訪問・通所サービスを広く普及させるためには、担い手となる住民の掘り起こしが必須となるが、そのために国は新たな専門職である「生活支援コーディネーター」を全国の市町村に配置し、地域コミュニティへのアウトリーチを進めて、担い手の養成や支えあい活動の組織化に取り組んでいる。

(2) 生活困窮者自立支援制度が求める地域の役割

近年の生活課題の深刻化・複雑化や、2008年のリーマンショック以降顕在化した若い世代の失業とホームレス化、さらにはゴミ屋敷やひきこもりの増加等、従来の社会保障制度の狭間に陥り、社会的に孤立する人々の増大を受けて、2015年度から全国でスタートした生活困窮者自立支援制度は、社会保険、生活保護に続く新たなセーフティネットとして、生活保護の手前で生活困窮者を受け止め、社会復帰に向けた支援を提供するものである。本制度は、ワンストップの相談窓口を設置し、様々な分野の専門職が包括的で伴走型の支援を行う「自立相談支援事業」と、失業者のホームレス化を予防する「住宅確保給付金」の2事業を必須としている。そしてそれ以外にも、一人ひとりの課題にきめ細かく対応しながら就労支援を行う「就労準備支援事業・就労訓練事業」や、家計簿を通じて生活費の適切な管理を支援する「家計相談支援事業」、学習支援を通じて次世代への貧困の連鎖を断ち切ろうとする「子どもの学習支援事業」、住居を失った者に日常生活に必要な物資を支援する「一時生活支援事業」等を必要に応じて任意事業として実施することができる。

これらの事業は直営・委託の別はあるが、基本的に行政の責任によって実施されるものである。その中であって子どもの貧困対策として新たに普及している「学習支援活動」や「子ども食堂」⁴⁾については、住民・ボランティアによる「互助」への期待が大きい。これらについては、地区社会福祉協議会等の既存の基礎組織が取り組んでいる例もあるが、NPO法人や社会福祉法人、民間企業等の新たな主体が行政の支援を受けながら実施しているケースも数多く見られる。また、「就労準備支援事業・就労訓練事業」では、長期のひきこもり等で就労が難しい人々のために、段階的に社会参加を促す「中間的就労」が支援策として位置づけられ、その受け皿として地域の企業や個人商店、社会福祉法人等に機会提供等の協力が要請されている。

（３）地域共生社会政策が求める地域の役割

2016年6月に経済財政諮問会議が提出し閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2016」（いわゆる「骨太方針 2016」）は、安倍政権が掲げる「1億総活躍社会の実現」に向けて、子どもの貧困対策や女性の活躍推進等とともに「障害者等の活躍支援、地域共生社会の実現」を提起した。これを受けて翌7月には厚生労働省に『我が事・丸ごと』地域共生社会実現本部が設置されると、同年10月から地域福祉研究者・実践者の参画のもとで「地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会（地域力強化検討会）」が開催され、約1年間の議論を経て2017年9月に、改革の骨子となる最終とりまとめ「地域共生社会の実現に向けた新しいステージへ」が公表された。

「地域共生社会の実現」を目指す政策（以下「地域共生社会政策」とする）は、1. 公的支援の「縦割り」から「丸ごと」への転換、2. 「我が事」・「丸ごと」の地域づくりを育む仕組みへの転換、という2点を基本方向とし、①地域課題の解決力の強化、②地域を基盤とする包括的支援の強化、③地域丸ごとのつながりの強化、④専門人材の機能強化、最大限の活用の4つの改革を実施するものである。地域コミュニティへの期待という点では、①では住民が地域の生活課題を早期に発見し、公的支援との協働で早期に解決する仕組みづくりや、複合的な課題に対応する包括的支援体制への協力が求められており、③では、従来の社会保障の枠を超えた地域をつながりづくりによって新たな地域資源を発掘するとともに、それらを活用して多様な就労や社会参加の場づくりを進めること等が期待されている。

そして、これらの改革に向けて、2018年・2021年の2度にわたって改正社会福祉法が施行されたが、その中で「地域福祉」を規定した第4条には、地域福祉推進の目的として新たに「地域共生社会の実現」が明記されるとともに、住民の役割として、地域に生起するあらゆる生活課題の把握と、専門機関との連携による課題解決の推進が新たに規定された。一方、第106条の3には「包括的な支援体制の整備」が盛り込まれ、住民による生活課題の把握や専門機関との連携に必要な支援（例えば、活動拠点の整備や研修の実施等）や、身近な地域で住民が主体となって運営する相談窓口の設置支援といった条件整備が、行政の新たな責務とされた。さらに、2021年に施行された改正社会福祉法において、新たに第106条の4第2項に「重層的支援体制整備事業」が制度化され、多機関協働による包括的支援体制づくりを

推進する「包括的相談支援事業」と就労支援やコミュニティ活動への参加を促す「参加支援事業」、参加の場づくりを進める「地域づくり事業」の3事業が一体的に進められることとなった。

以上のような地域共生社会政策の実現手段とされるのが「市町村地域福祉計画」であり、改正社会福祉法ではその策定が市町村の努力義務とされた。こうして全国の市町村は、地域福祉計画の策定と推進を通じて、高齢者介護分野でスタートした地域包括支援センターを核とする包括的支援体制づくりや、生活困窮者自立支援制度に基づくアウトリーチやワンストップの伴走型支援の構築等の考え方をさらに発展させた「重層的支援体制」の整備を通じて、コミュニティへの介入度合いをさらに高めている。そして、多機関連携を推進する専門職である「コミュニティ・ソーシャルワーカー」の配置を全国的に進めながら、住民の生活課題の把握や課題解決力の強化に向けた取り組みを推進している。

（４）改めて問われる地域組織化のあり方

これまで述べた通り、近年の地域福祉においては、国が住民の役割を法的・制度的に規定するとともに、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といった新たな専門職を配置し、彼らの支援を通じて住民の担い手としての参加と役割発揮の促進を図ろうとする傾向が強まっている。こうして政策が求める住民の役割は、在宅福祉サービスの整備が社会的課題となって独居高齢者への見守り支援や、ふれあいいきいきサロン活動等による居場所・仲間づくりに注目が集まった1990～1990年頃と比べて著しく増加したといえる。

当然ながらここで地域福祉実践に問われるべきことは、専門職が政策の後押しを受けて住民と向き合う際に、住民の自主性や主体性をいかにして確保するかということである。例えば、地域包括ケア研究会が2013年3月に公表した報告書は、生活支援に関する地域資源の確保を重視し、『互助』を含めた地域資源を『システム化』して、地域包括ケアシステムに組み込んでいくことが重要ではないだろうか」と指摘する。しかし、「互助のシステム化」を進めることは、一方でコストダウンのために住民を政策動員し、下請け化することにつながりかねないうえに、本来自由な住民の福祉活動のあり方が、国の方針に従って切り捨てられたり、再編されたりする危険性が増大しかねない。

ゆえにこれらの政策が進めば進むほど、改めて地域組織化のあり方が問われるのであり、政策を担う

行政の担当者や福祉専門職には、住民へのエンパワメントと主体形成について十分すぎるほどの配慮が求められる。それをふまえると、福祉教育やローカルガバナンスを通じた主体形成だけでなく、住民の主体性や住民自治をより強力に担保できる基礎組織のあり方を考察することに大きな意味があると思われるのである。

3. 中山間地域の現状と地域組織化の課題

(1) 中山間地域における社会構造と生活課題の変化

中山間地域とは、「山間地及びその周辺の地域、その他地勢等の地理的条件が悪く、農業生産条件が不利な地域をいい、農林統計上用いられている地域区分のうち、中間農業地域と山間農業地域を合わせた地域」⁵⁾であり、日本の総土地面積の約7割を占める。筆者が暮らす鳥取県では、その割合は92%まで跳ね上がり、県域のほとんどが中山間地域によって占められている⁶⁾。中山間地域における産業の中心は農業であり、全国の耕地面積の約4割、総農家数の約4割を占める。しかしながら、農家の高齢化に加えて条件不利地域ゆえに経営効率化が難しいことも相まって耕地面積・農家数ともに減少傾向にあり、後継者不足と耕作放棄地問題が常態化している。

中山間地域における農業の衰退は、人口減少・過疎化にさらに拍車をかける。鳥取県の人口のピークは1988年の616,371人であったが、30年後の2018年には560,517人と、1割に近い55,854人が減少している。もちろん人口の減少割合は、山間部等の条件がより不利な自治体ほど高い傾向があり、さらにこのような自治体ほど少子高齢化も深刻である。ちなみに鳥取県における高齢化率(2015年国勢調査)は、県平均が29.5%であるのに対し、中山間地域の平均は33.1%と3.6ポイント高くなっている。過疎化・高齢化の進展は地域の生活インフラにも大きなダメージを与え、とりわけ公共交通網の衰退や商店の撤退は、若い世代の人口流出を加速させるとともに、移動に支障のある高齢者を買い物難民・通院難民に変えてしまう。さらに、若い世代の人口流出は、高齢者のみ世帯や独居高齢者の増大につながり、中山間地域といえども閉じこもり傾向にある人や孤立した人は決して少なくはなく、孤独死(独居死)もゼロではない。

中山間地域では、農業の衰退や過疎化・少子高齢化の進展に伴い、生活インフラや世帯構造が大きく変化することで、病気や要介護状態になった場合に

地域生活を継続することが著しく困難になる場合が多い。また、これらの社会変化は、家族機能の衰退だけでなく、コミュニティ機能の衰退にもつながり、地縁・血縁の中で自然に培われてきた伝統的な相互扶助の習慣が持続できなくなって、いわゆる「限界集落」問題が顕在化することになる。高齢者をはじめすべての住民が中山間地域に安心して暮らし続けるには、衰退する家族機能を公的な福祉サービスによって補完するとともに、弱体化が続くコミュニティ機能についても、見守りや生活支援といった福祉的な互助へと再編しつつ機能強化を図り、貧弱になりがちな福祉サービスの隙間を補完する必要がある。しかし、それでもまだ地域生活を持続させるのは困難かもしれない。通院や買い物などの生活インフラの衰退をも補完しなければ、住み慣れた地域での暮らしそのものが成り立たないからである。問題の根源ともいえる人口流出を防ぐには、農業等の地域産業を活性化させる必要もある。

以上のように、中山間地域の生活課題は都市部と比較して非常に幅広くかつ根深いものがあり、一部を「福祉課題」として切り取って対策を講じても、中途半端な対症療法に留りかねない。加えて、このような生活課題に対応すべき担い手の絶対数は、住民・専門職ともに都市部に比べて圧倒的に少ない。それゆえこの矛盾を乗り越えるためには、ひとりの住民、ひとつの地域組織がより多くの役割を担うことが必要となる。中山間地域におけるこれからの地域組織化のあり方を考える際には、こうした条件をふまえることが必須となる。

(2) 鳥取県における地域組織化の現状と課題

中山間地域では、実際にどのような地域組織化が行われているだろうか。ここでは鳥取県を例に、各市町村の基礎組織の設置状況や生活支援コーディネーターの配置状況、そして地域福祉計画・地域福祉活動計画の策定状況を概観し、その課題を探ることとする。

表1は、鳥取県の19市町村における生活支援体制整備事業の実施状況について、「生活審コーディネーターの配置状況(第1層・第2層別・設置主体別)」と「協議体設置数(第1層・第2層別)」ならびに「介護予防・日常生活支援総合事業」の実施状況をまとめたものである。住民主体の介護予防・日常生活支援総合事業の創出に向けた、地域コミュニティへの働きかけを任務とする生活支援コーディネーターは、市町村全域を活動単位とする第1層と、中学校区程度の日常生活圏域を活動単位とする第2層に分けて

表1 市町村別生活支援体制整備事業等実施状況一覧

市町村名等	生活支援コーディネーター				協議体		介護予防・日常生活支援総合事業						
	第1層		第2層		第1層	第2層	基準緩和		住民主体		短期集中予防		移動支援
	社協設置	社協以外	社協設置	社協以外	訪問型	通所型	訪問型A	通所型A	訪問型B	通所型B	訪問型C	通所型C	訪問型D
鳥取市	1		6		○	5			○			○	○
米子市	2				○								○
倉吉市	1		3		○	4							
境港市	1				○		○	○					
岩美町	1				○			○					
若桜町		1			○			○			○	○	
智頭町	1	3			○						△核中	○	△核中
八頭町	1				○								○
三朝町	1				○			○	○				
湯梨浜町		1	3		○	3		○				○	
琴浦町		1			○				○				
北栄町	1		2		○	2		○				○	
大山町			3		○	1		○					
日南町	1				○				○		○	○	
日野町					○				○				
江府町	1				○			○					
南部 気取屋 広域 連合	日吉津村		1		○	1							
	南部町	1			○			○				○	
	伯耆町	1	1		○								
合計	14	8	17	0		16							

出所) 鳥取県社会福祉協議会提供資料をもとに筆者作成

表2 市町村社会福祉協議会における地域福祉(活動)計画および地域福祉推進基礎組織づくりへの取り組み状況

市町村名等	地域福祉計画・地域福祉活動計画		地域福祉推進基礎組織				
	画地域福祉活動計画	定地域福祉計画	団地区社会福祉協議会(下段は福祉部)	置自治会(福祉部)	設置住民の中で委員	置自治会(社協委)	その他(下段は)
鳥取市	○ H31～R6	一体的策定	○ 小学校区+旧市町村単位				
米子市	○	一体的策定	○ 公民館区				
倉吉市	○ H31～R5	一体的策定	○ 小学校区				
境港市	○ H30～R4	○ H30～R4	○ 小学校区				
岩美町	○ H29～R3	○ R2～R6					
若桜町	○ R2～R6	一体的策定					
智頭町	×	○ H29～R3	○ 旧小学校区		○	○	
八頭町	○ H30～R5	一体的策定				○	まちづくり委員会 旧小学校区
三朝町	○ H29～R3	未定		○			
湯梨浜町	○ H29～R3	○ H29～R3		○		○	
琴浦町	○ H29～R3	○ H29～R3				○	
北栄町	○ R2～R6	一体的策定		○			
日吉津村	×	○				○	
大山町	○ H30～R4	一体的策定 H30～R4					
南部町	○ R3～R7	一体的策定 R3～R7			○		地域振興協議会 地域振興協議会単位
伯耆町	○ R1～R5	○ H29～R3			○		
日南町	×	未定		○			
日野町	×	未定					
江府町	×	○					
計	13/19	17/19	5	4	3	5	2

出所) 鳥取県社会福祉協議会提供資料をもとに筆者作成

配置されており、その総数は第1層22名、第2層17名の計39名にのぼる。第2層への配置は、市部では鳥取市と倉吉市の2市、町村部では、湯梨浜町、北栄町、大山町の3町のみとなっている。生活支援コーディネーターによる地域コミュニティへの働きかけの手法として位置づけられているのが、住民や福祉関係機関等の主要な主体が連携して「協議体」を設置することであり、第1層に加えて第2層にも適宜「協議体」づくりが進められて、介護予防や生活支援のための社会資源づくりが検討されることとなっている。

しかしながら、介護保険の制度改正によって再編された「介護予防・日常生活支援総合事業」のうち、特に国・自治体からの期待値が高い「住民主体による訪問型B・通所型B」のサービス資源整備については、現在のところ大きな進捗は得られておらず、特に要支援者に対するリハビリや居場所づくりを主眼とする「通所型B」については、県全体で未だゼロ件となっている。一方、「訪問型B」については、町村部の4つの自治体で実施されているが、その担い手は「シルバー人材センター」や「社会福祉協議会」といった、かねてより有償ボランティア活動を実施してきた機関であるため、新たに生活支援コーディネーターを配置したことによる直接的な成果というわけではない。これらのデータから、生活支援コーディネーターの配置に一定の前進があったことで、日常生活圏域における協議体の設置がある程度進んできたものの、そこから「住民主体による訪問型B・通所型B」サービスの立ち上げに至るのは容易なことではなく、まだ解決すべき課題が山積していると思われる。

次に表2は、鳥取県内の市町村社会福祉協議会の実践のうち、「地域福祉(活動)計画」の策定状況ならびに基礎組織の設置状況を一覧にしたものである。これを見ると、市部においては、伝統的な基礎組織として「地区社会福祉協議会」が概ね小学校区程度を単位に設置され、支えあい活動を推進するうえで中心的な役割を担っている。一方、町村部になると状況は大きく変わり、「地区社会福祉協議会」が(旧)小学校区単位に設置されているのは智頭町のみで、それ以外の町村については、細部は異なるが「自治会(集落)」が福祉活動の基盤になっている。しかしながら、中山間地域では、高齢化や人口減少等による「自治会(集落)」の機能低下が大きな課題になっており、そこに福祉機能の強化を期待しても、今後増大する地域の生活課題に対応しきれなくなることが予想される。既に少子高齢化の進展が著しい日南町

や日野町では、基礎組織の設置状況に空洞化が見られるとともに、行政の地域福祉計画の策定と社会福祉協議会による地域福祉活動計画の策定の双方とも滞っており、「自治会（集落）」の機能低下が地域福祉に対しても大きな影響を与えていることが伺える。

一方、こうしたなか八頭町と南部町については、従来の「自治会（集落）」における福祉機能を重視しつつも、それらの活動を補完する形で、旧小学校区等の地区を単位に結成された「まちづくり委員会（八頭町）」や「地域振興協議会（南部町）」が、集落単位では担い切れない生活課題に対応するための取り組みを実施している。これらが市部に見られた「地区社会福祉協議会」と大きく異なる点は、地区社会福祉協議会が、小地域を基盤とする地域福祉の推進を目的とする住民団体であるのに対して、「まちづくり委員会」や「地域振興協議会」は、いずれも地域福祉を含めたまちづくり全般を担いうる「地域運営組織」だという点である。

地域包括ケア政策が住民に期待している役割の一つが、「住民主体の訪問型B・通所型B」のサービス提供であるが、「自治会（集落）」に依拠してきた従来のアプローチでは、「限界集落化」の波のなかで、担い手の発掘から活動の組織化に至るプロセス全体が滞りがちであって実現は容易ではない。そこで、伝統的な基礎組織ではなく「地域運営組織」が、地域福祉の推進を担っている点は、今後の地域組織化のあり方を考えるポイントになるかもしれない。

（3）中山間地域における地域組織化の課題-求められる地域再生のための地域組織化

以上の分析から、厳しい状況が続く中山間地域において、「地域包括ケア」や「地域共生社会」に向けた政策を受け止め、未来に向けて主体的かつ持続可能な福祉活動を構築するには、やはりその基盤となる基礎組織のあり方をどうするかが重要である。特に「限界集落化」が急速に進みつつある今日では、従来のように集落機能に依拠した地域福祉のあり方を踏襲するだけでは、早晚活動が滞ることは目に見えているだろう。市部と比べて少ない担い手で多くの課題に対応するには、集落よりも広域なエリアで、福祉活動を含めた地域の自治活動全般や地域活性化を担う「地域運営組織」をベースに、小規模かつ多機能な活動づくりが不可欠であり、その点で八頭町や南部町が示している地域組織化の方向性は的を射たものだと考えられる。ではこの「地域運営組織」とは何であり、「地域運営組織」を核とする地域組織化はどのように推進すればよいのか、続けて考察を

加えてみたい。

4. 「地域運営組織」は地域福祉推進の中核となりうるか？

（1）「地域運営組織」とは

総務省の定義によれば、地域運営組織（Region Management Organization-RMO：以下「RMO」とする）とは、「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織」である（総務省地域力創造グループ地域振興室 2015）。広島県安芸高田市の川根振興協議会等、古くから存在が知られていた組織もあるが、設置数が増えたのは2000年代に入ってからである。

その理由のひとつは平成の大合併である。折からの財政難に加えてさらに市町村合併によって住民と行政との距離が開くなか、地域内分権によって住民自治を育み、行政と住民との協働で地域課題の解決を図ることを目的に、多くの市町村で「地域自治組織」の結成が試みられた。鳥取県においても、南部町や鳥取市等で「まちづくり協議会」や「地域振興協議会」が組織されている。

もうひとつの理由は、2014年に政府が策定した「地方創生総合戦略」によって、「小さな拠点の形成（集落生活圏の維持）」が打ち出されたことである。この施策は、中山間地域等で将来にわたって地域住民が暮らし続けることができることを目的として、①住民が主体となった集落生活圏の将来像の合意形成、②持続的な取り組み体制の確立、③生活サービスの維持・確保、④地域の収入の確保のためのコミュニティビジネスの実施等によって、地域に合った生活サービス機能や交通ネットワークの確保に取り組むものである。そして②の体制づくりの核とされたのがRMOである。こうして国（総務省）が、全国の市町村に対し、多様な支援策を駆使して「小さな拠点づくり」を推奨したことにより、従来の「地域自治組織」を取り込む形でRMOの数が増大した。

（2）「地域運営組織」の実態

以下では、総務省地域力創造グループ地域振興室（2019）による実態調査の結果をいかいつまんで紹介する。なお、本調査は、①全国1,747市区町村を対象とするもの（回収：1,722市区町村）と、②市区町村を經由して個々の組織から回収したもの（個票：4,787団体）によって分析が行われている。

1) 市区町村当局からの回答結果

まず、市区町村における RMO の有無については、「ある」が 41.3%、「ない」が 58.4%であり、「ある」と回答した自治体の地域内での状況は、「一部に設置」が 63.6%、「全域に設置」が 33.8%であった。次に、行政当局側から見た RMO の位置づけについては、「対等なパートナー」が 81.9%、「積極的には関係未構築」が 9.8%、「行政の依頼に基づく施策の補助」が 4.2%であり、一部を除き「対等なパートナー」として意識が広がっている。RMO を設置したことに対する行政側の評価（複数回答）としては、「地域内での話し合いにより、今まで取り組まなかった課題に取り組むことができるようになった」が 77.1%、「地域コミュニティの活動がやりやすくなった」が 57.5%、「地域内の新しい人材の発掘・育成につながった」が 39.9%と、概ね高い評価を受けていることが分かる。

2) 個々の組織からの回答結果

RMO として実施している活動（複数回答）は、「高齢者交流」（49.7%）、「声かけ・見守り」（40.9%）、「体験交流」（33.0%）が多く、実態としては既存の基礎組織と同じく福祉活動が中心になっていることが分かる。次に、地域課題を解決するための組織（RMO と連携して取り組む実行組織／複数回答）としては、「自治会等」が 60.9%でもっとも多く、以下「社会福祉協議会」（28.9%）、「小学校」（24.4%）、「中学校」（16.5%）、「保育園等」（10.1%）であった。活動の中心が福祉活動であるにもかかわらず、意外にも社会福祉協議会との連携は 3 割未満にとどまっている。活動範囲と学区との関係は、「小学校区」が 47.3%でもっとも多く、以下、「小学校区より狭い」（12.5%）、「旧小学校区」（11.2%）、「中学校区」（9.9%）で、約 6 割が「（旧）小学校区」を活動範囲にしている。各組織における活動上の課題については、「担い手の不足」が 82.6%を占めて最も多く、次いで、「リーダー人材の不足」（56.5%）、「事務局人材の不足」（52.0%）、「資金不足」（49.1%）であった。

（3）「地域運営組織」の特徴と問題点

小田切（2018：38-9）によれば、RMO には「総合性」「二面性」「補完性」「革新性」の 4 つの特徴があるという。「総合性」とは、福祉、産業振興、施設管理等に及ぶ活動の総合性であり、「二面性」とは、住民の自治組織であると同時に経済組織であるという二面性である。「補完性」は守りの自治を担う集落と攻めの自治を担う RMO との補完的な関係性である。

最後の「革新性」は、女性や子どもの参画等、集落とは異なる組織運営を目指す革新性を意味する。「地区社会福祉協議会」のような伝統的な基礎組織とは活動内容も特徴も異なる点が認められるが、これからの地域福祉の課題である「地域共生社会の実現」というテーマに照らせば、総合性はタテ割りを排した地域丸ごとのつながりづくりと合致するうえ、担い手不足を補うという点からもタテ割りを超える意義は大きくなる。二面性は地域における多様な参加と就労の場づくりに直結するうえ、「限界集落」問題に直面する地域では補完性も重要な要素である。「地域共生社会」それ自体が地域のイノベーションだと考えれば、革新性も必要不可欠な要素である。つまり、RMO の持つ特徴は、むしろ地域福祉の側からも積極的に追求すべき特徴といえるのである。

では、RMO に問題点や弱点はないのだろうか。山浦（2017：34-42）は、事例研究を通じて RMO が抱える問題点を、①主体性・当事者意識の不十分さ、②受動的・総花的な組織体制、③既存組織と事務局への依存の 3 点に整理している。①は特に行政主導で設立が進められたケースに見られ、必要性や有効性が十分に浸透しないまま行政の提案に従って設立されたため、役員の当事者意識は希薄で事務局依存に陥ってしまうという問題である。②は①と連動し、十分な検討を経ずに部会や役員会の構成が決まることで、結果として身の丈を超えた組織になり、前例踏襲に終始してしまうという問題である。③については、RMO は社会福祉協議会と同様に地域内の各種組織・団体を糾合する形で組織化されることが多く、役員が各種組織・団体からの当て職になりがちであることから生じる問題で、結果的に役員活動も部会活動も停滞気味となり、既存組織と事務局に依存せざるを得なくなるということである。これに対して山浦が示す処方箋は、設立後のサポートを充実させることである。例えば、外部（中間支援組織）の協力を得たり、連絡協議会を通じて大学等の外部機関との連携を模索したり、あるいは市役所職員や地域おこし協力隊、各まち協の事務局有志がノウハウを吸収して中間支援組織を立ち上げるといった対応が望まれている。

一方、小田切（2018：52-7）は、設立を主導しがちな行政に対して、次の 3 つの課題を提起している。1 点目は企画段階で行政コストの削減という行政改革的な発想から脱却し、行政が不得意な活動や未対応の活動を中心に据えることである。2 点目は山浦の指摘にあるように、設立を急ぎ過ぎず、内発性・多様性・革新性を意識し、時間をかけて着々と支援

を進めることである。そして3点目は、RMOが持続的に運営を進められるよう、条例や協定等を活用して、当該組織が地域を代表する性格を持つこと（地域代表性）を行政的に認定する仕組みが必要ということである。

（４）「地域運営組織」は地域福祉推進の中核となりうるか？

これまで、中山間地域の地域福祉が直面する状況とRMOの特徴を重ねることで、「地域共生社会」の実現に向けた地域組織化のあり方として、RMOを基礎組織と位置づけた地域福祉実践の意義や有効性を検討してきた。理論的にも実践的にもRMOは地域福祉に親和的であり、鳥取県をはじめ既に多くの地域で基礎組織としての役割を果たしている事実も確認できた。とはいえこれだけをもって一概にRMOが地域福祉推進の中核になりうるとはいえない。

山浦や小田切が示したように、行政の強い関与によって設立が進められることが多いRMOは、役員の当事者意識や組織としての主体性に多くの課題を残している。筆者がこれまで鳥取県内で調査したRMOにも同様の傾向があり、なかには既に形骸化したと思われるようなRMOも存在する。しかし、中山間地域の現状に目を戻すと、自治会（集落）に依拠し続け、基礎組織の設立や強化策もなしに「地域共生社会」の実現を期待することはもはや不可能だろう。さらに、担い手となる住民に限られるなか、既にRMOが存在する地域に、福祉のためだけの基礎組織を新たに設立することも非現実的である。ではこの矛盾をどう解決すればよいのか。その方策を以下に結論として論じたい。

5. 結論—地域共生社会の実現に向けた地域福祉推進基礎組織のあり方

（１）RMOの課題を解決する手法としてのコミュニティワーク

RMOを地域福祉推進の中核とするには、山浦や小田切が指摘した問題を解決し、真に住民自治を担いうる組織づくりを進めることが必須である。それはまさにRMOを担う住民への主体形成の働きかけであり、その手法こそが地域福祉実践が長年にわたって育んできたコミュニティワークではないかと考える。RMOの設立やフォローアップのために、行政職員が手分けして地域に赴くケースは多いが、専門スキルを学んでいない彼らに主体形成を含めた支援を求めるのは容易ではない。首長からのトップダウンで任についた職員こそが主体形成を必要とするケースも

あり、現状では問題解決の可能性は低いように思われる。ゆえに内発性・多様性・革新性を引き出すことが可能な外部人材との連携が求められるのであり、その人材こそがコミュニティワーカーだと筆者は考える。

また、RMOの活動の中心が福祉活動であるにもかかわらず、社会福祉協議会との連携がある組織は3割程度である。その点もふまえると、行政と社会福祉協議会が緊密に連携して地域に入り、コミュニティワークを駆使して福祉活動を基本に据えたRMOを組織化することが有効である。鳥取県内で実際にこの手法を使って一定の成功を収めているのが八頭町であり、基礎組織であるRMO「まちづくり委員会」は、一般介護予防活動と交流活動を基本としながら、「地域共生社会」の実現に向けて活動の幅を広げつつある⁷⁾。

（２）地方創生総合戦略と地域福祉計画の連携

八頭町の成功要因は、基礎組織もRMOも存在しない状態でフリーに地域組織化をデザインできたことと、行政と社会福祉協議会との連携が極めてスムーズだったことであった。しかし、一般的に社会福祉協議会とRMOを所管する担当課との連携は容易ではないので、両者をつなぐ仕掛けが必要である。特に同じ小地域内に地区社協等の基礎組織とRMOの両方がある、互いに類似の活動をしつつも担い手不足に陥るような場合は、当事者と行政、社会福祉協議会が話し合い、地域の将来像を描くことが必要である。こうした場を提供し、RMOの担当課と社会福祉協議会との橋渡しが可能になるのは「地域福祉計画」の策定だろう。地方創生総合戦略の「小さな拠点づくり」と地域福祉計画は、相互に協力しながら「地域共生社会」の実現を目指すことが重要だと思われる。

（３）今後の研究課題

筆者は、今回の研究を通じて、近い将来中山間地域に限らずRMOが地域福祉推進の核となる可能性は大きいと感じている。しかし、地域福祉とRMOとの距離はまだ大きく、特に既存の基礎組織とRMOの連携や統合というテーマは、実践・理論の両面で未解明な部分が多い。RMOを支援するコミュニティワークとコミュニティ・ソーシャルワークとの棲み分けについても、専門職の配置や中間支援組織のあり方を含めて慎重に検討を加える必要がある。加えて、政策主導型の地域福祉と向き合い、RMOを核に自治型地域福祉としての発展を展望するとき、RMOの地域

代表性の確立というテーマがこれにどう影響するかも検討が必要である。これらについては、引き続き県内外のRMOの実践事例を分析するなどして研究を深めたいと考える。

注

- 1) 代表的な研究として、全国社会福祉協議会（2009）が、全国の9市町を対象に小地域福祉活動の推進主体を「地域福祉推進基礎組織」の名称を用いて調査し、組織の活動内容や運営のあり方、組織形態や財源等を整理するとともに、基礎組織を核とする小地域福祉活動の活性化に向けた諸課題を明らかにした「小地域福祉活動の活性化に関する調査研究」が挙げられる。この他には、「地区社会福祉協議会」に焦点を当てた金沢・福井・山形の3市の実践事例の研究から住民主導の地域福祉運営理論の構築を試みた山田（2011）や、三重県名張市の一括補助金と小学校区を単位とする「地域づくり組織」の創設という地域内分権の推進によって基礎組織のあり方や住民と行政との連携のあり方がどのように変化したか等を明らかにした永田（2013）や佐藤（2014）の研究が挙げられる。しかしながら、基礎組織を扱った文献は事例紹介が中心で、体系的な調査・研究は思った以上に少ないのが現状である。
- 2) 地域福祉推進の担い手づくりを、福祉教育や地域福祉計画を柱に据えた主体形成論として展開してきた代表的な研究者は大橋謙策である。大橋に続いて原田（2014）もこの視座からの研究を積極的に進めており、その成果は厚生労働省の『我が事・丸ごと』地域共生社会実現本部が設置した「地域力強化検討会」の最終とりまとめを通じて「地域共生社会」の実現を目指した法改正と政策立案に結実したことは周知の通りである。
- 3) 「自助・互助・共助・公助」のバランス論が世に問われたのは、厚生労働省の補助によって「地域包括ケア研究会」が2013年3月と2016年3月に公表した2つの報告書である。2013年の報告書『地域包括ケアシステムの構築における今後の検討のための論点』では、生活支援に関する地域資源の確保を重視し、『互助』を含めた地域資源を『システム化』して、地域包括ケアシステムに組み込んでいくことが重要ではないだろうか」と指摘するとともに、2016年の報告書『地域包括ケアシステムと地域マネジメント』においては、地域における自助・互助の潜在力を重視し、健康管理や介護予防を行うセルフマネジメントの推進とともに、「高齢者自身による積極的な社会参加（自助）や地域の高齢者による支え合いの活動（互助）の潜在力を過小評価すべきではない」として、「より多様な人々が地域活動に参加するような仕掛けが必要になる」と指摘した。
- 4) 「子ども食堂」は、生活困窮者自立支援制度の任意事業に直接含まれていないので、住民・ボランティアが制度外で実施しているケースも多いが、自治体によっては自立支援制度の一環として位置づけ、担当者が立ち上げから運営まできめ細かく支援しているケースもある。なお、「子ども食堂」という名称については、地域によっては「親子食堂」や「地域食堂」と呼ばれたり、学習支援とセットで開催されることもある。
- 5) 農林水産省ホームページ参照
(http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_s_eido/s_about/cyusan/ 2019年8月30日)
- 6) 鳥取県元気づくり総本部元気づくり推進局ととり暮らし支援課（2017）『鳥取県みんなで取り組む中山間地域振興条例に基づく中山間地域振興行動指針〔平成29年4月〕』参照。
- 7) 鳥取県八頭町における「まちづくり委員会」の設立経緯や活動内容等の詳細については、竹川（2018）を参照されたい。

引用・参考文献

- 地域包括ケア研究会（2013）『持続的な介護保険制度及び地域包括ケアシステムのあり方に関する調査研究事業報告書—地域包括ケアシステムの構築における今後の検討のための論点』三菱UFJリサーチ&コンサルティング。
- 地域包括ケア研究会（2016）『地域包括ケアシステム構築に向けた制度及びサービスのあり方に関する研究事業報告書—地域包括ケアシステムと地域マネジメント』三菱UFJリサーチ&コンサルティング。
- 原田正樹（2014）『地域福祉の基盤づくり—推進主体の形成—』中央法規。
- 永田祐（2013）『住民と創る地域包括ケアシステム—名張式自治とケアをつなぐ総合相談の展開—』ミネルヴァ書房。
- 小田切徳美（2018）「第3章 新しいコミュニティづくり—農山村再生と『まち』」小田切徳美・尾原浩子『農山村からの地方創生』筑波書房, 31-58。
- 佐藤順子（2014）「コミュニティ制度化を伴う自治体内分権による地域福祉推進基礎組織の変化—名張市における移行プロセスを中心に—」『聖隷クリストファー大学社会福祉学部紀要』No. 12, 57-68。
- 総務省地域力創造グループ地域振興室（2015）「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業 報告書」（2015年3月）。
- 総務省地域力創造グループ地域振興室（2019）「平成30年度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」（2019年3月）。

武川正吾(2006)『地域福祉の主流化』法律文化社.

竹川俊夫(2018)「中山間地域における地域福祉推進基礎組織づくりの現状と課題－鳥取県八頭町における地域福祉計画実践の事例研究－」『地域学論集：鳥取大学地域学部紀要』15(1), 81-91.

鳥取県元気づくり総本部元気づくり推進局とっとり暮らし支援課(2017)「鳥取県みんなで取り組む中山間地域振興条例に基づく中山間地域振興行動指針[平成29年4月]」.

山田宜廣(2011)『住民主導の地域福祉行動－「地区社協」の住民力, 地域力, 福祉力』筒井書房.

山浦陽一(2017)『地域運営組織の課題と模索』筑波書房.

全国社会福祉協議会(2009)『小地域福祉活動の活性化に関する調査研究 報告書』全国社会福祉協議会.