

# 鳥取大学研究成果リポジトリ

## Tottori University research result repository

タイトル Title	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
著者 Author(s)	竹川, 俊夫
掲載誌・巻号・ページ Citation	地域学論集 : 鳥取大学地域学部紀要 , 15 (1) : 81 - 91
刊行日 Issue Date	2018-10-31
資源タイプ Resource Type	紀要論文 / Departmental Bulletin Paper
版区分 Resource Version	出版社版 / Publisher
権利 Rights	注があるものを除き、この著作物は日本国著作権法により保護されています。 / This work is protected under Japanese Copyright Law unless otherwise noted.
DOI	
URL	<a href="http://repository.lib.tottori-u.ac.jp/6330">http://repository.lib.tottori-u.ac.jp/6330</a>

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 —

竹川 俊夫

Current status and challenges in establishing community development  
organizations in mountainous areas

: A case study of practicing the regional welfare plan in Yazu town, Tottori prefecture

TAKEGAWA Toshio

地域学論集（鳥取大学地域学部紀要） 第15巻 第1号 抜刷

REGIONAL STUDIES (TOTTORI UNIVERSITY JOURNAL OF THE FACULTY OF REGIONAL SCIENCES) Vol.15 / No.1

平成30年10月31日発行 October 31, 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 -

竹川俊夫\*

Current status and challenges in establishing community development organizations  
in mountainous areas

A case study of practicing the regional welfare plan in Yazu town, Tottori prefecture

TAKEGAWA Toshio\*

キーワード：地域福祉計画，中山間地域，地域福祉推進基礎組織，地域包括ケアシステム

Key Words: Regional welfare plan, mountainous area, community development organization, integrated community care system

## I. はじめに——問題の所在

### 1. 高まる地域福祉への期待

地域福祉は、伝統的に、住民・ボランティアや民間福祉事業者らによる地域に根差した自発的・先駆的な福祉活動と考えられてきた。しかしながら、1980年代からの在宅福祉化や地方分権化の流れを受けて自治体の役割や専門的な在宅福祉サービスの比重が増すようになると、次第に公・民協働による福祉のまちづくりの推進が、その基本的な姿として理解されるようになった。さらに2000年に実施された社会福祉基礎構造改革では、措置から契約への転換と並ぶ改革の柱として「地域福祉の推進」が掲げられ、地域福祉が21世紀の社会福祉のあり方として位置づけられた。そして社会福祉法上に「地域福祉の推進」（4条）が規定されるとともに、その具体的な推進方策として、「市町村地域福祉計画」（107条）の策定が求められるようになった。こうして、民間主導・住民主体の自発的・先駆的な試みであった地域福祉は、全国の自治体が計画の策定を通じて住民参加を促進し、共通の目標を実現するために自助・共助（互助）・公助の各主体の連携と相互の役割調整を行うローカルガバナンスモデルへと変化した。

現在は、このような地域福祉の基盤づくりと並行して、さらに分野別の福祉政策が地域との連携を強めるようになっていく。例えば高齢者介護の分野では、今世紀半ばからの高齢化のピークに向けて、保健医療福祉の多様な専門職の連携と、フォーマルケア及びインフォーマルサポートの協働によって在宅ケアの機能強化を図る「地域包括ケアシステム」の構築が重要な課題となっている。この中では、住民を主体とする介

護予防や生活支援の活動がシステムの構成要素として位置づけられており、「共助（互助）」に対する政策的な期待と介入が強まっている。このような地域福祉への期待の背景には、生活課題の増大に対して厳しさを増す政府の財政事情が反映していることは論を待たないが、それだけにこうした傾向は、高齢者介護にとどまらず、生活困窮者対策や児童・障がい者福祉等、今後もあらゆる分野において拡大するとみられる。

### 2. 中山間地域における地域福祉の実際

コミュニティソーシャルワーカーの配置を機に、公・民協働によってゴミ屋敷や引きこもりなどの課題解決に成果を挙げた大阪府豊中市を筆頭に、地域福祉計画を通じて実践力を高めた地域が登場している一方で、地域福祉の計画的な発展が着実に根づいているかと問われれば、必ずしもそうとは言えない現実がある。先進地域として紹介される事例はやはり都市部のものが多く、高齢化や人口減少が著しい中山間地域の好事例の数が少ないことは、いくつかのデータによっても裏づけられる。

例えば、市町村における地域福祉計画の策定状況に関する国の調査を紐解くと、市部における策定率が89.7%に達している一方で、町村部は60.3%にとどまっている（厚生労働省2017a）。未策定の理由については、「人材やノウハウの不足」の74.5%、「策定が必須ではない」の40.2%が突出しており、自治体ごとの体力や計画策定に対する意識の格差が大きく影響していることがわかる（厚生労働省2017b）<sup>1)</sup>。

また、住民主体の福祉活動を発展させるには、担い手となる住民の組織化が重要である。これについては、市町村の社会

\*鳥取大学地域学部地域学科

福祉協議会（以下社協と略す）が、かねてより小学校区や中学校区などの小地域を単位に、「地区社協」や「校区福祉委員会」といった「地域福祉推進基礎組織」（以下基礎組織と略す）の設置に注力している。全国社会福祉協議会（2001）の調査によれば、基礎組織の設置率は全国平均で 27.8%であるが、市部平均では 65.0%で、政令指定市ではさらに 95.3%まで上昇する。これに対し町部では 17.1%、村部では 5.1%と著しく低い<sup>2)</sup>。町村部の多くは過疎地域に位置しているが、ここでは地域福祉を推進するための住民組織化も停滞する傾向があり、このことが地域福祉計画の策定率の低さと関係している可能性もあろう。

市町村社協では、基礎組織づくりと並行して、自治会や集落などの伝統的な地縁組織のなかに「福祉委員」などの世話役を委嘱し、町内・集落レベルでの協力者づくりを進めているが、この実施率は市部で 45.0%、町・村がそれぞれ 41.0%・21.0%である（全国社会福祉協議会 2001）。町村部においては、昔ながらの強い地縁・血縁関係が残る自治会や集落に依拠して見守りやサロン活動などの活動を展開することが多く、福祉委員は民生委員とともに貴重な担い手の一つである。しかしながら、委員としての委嘱は期間を 1~2 年に限定した輪番制であることが多いため、受け身の姿勢になりがちで、主体的な活動の広がりを期待することが難しい。さらに、こんにちの過疎地域は、「限界集落」や「消滅自治体」といった言葉が警鐘を鳴らすように、高齢化や人口減少でコミュニティ機能が低下し続けているのに対して、住民の生活課題は複雑化・深刻化しながら増大し続けており、対応がますます困難になっている。この点をふまえると、自治会・集落を基盤とする福祉活動の大切さは変わらないものの、コミュニティ機能の低下を補完し、持続可能性を高めてゆくためには、集落を超える旧村や旧小学校区などの小地域を単位とする基礎組織づくりも同時に進める必要性が生じるはずである。

### 3. コミュニティ政策活発化への地域福祉としての対応の必要性

中山間地域における地域福祉実践では、持続可能性が危惧される自治会・集落を基盤とする福祉活動に依拠し続ける傾向が強く、社協が伝統的に取り組んできた小学校区程度の小地域を単位とする基礎組織づくりは低調であり、そのことが生活課題への対応において矛盾を生じさせている可能性を指摘したが、小地域における基礎組織の形成や機能強化に焦点をあわせた研究は、それ自体が少数であるとともに、対象地域も都市部が中心であって、中山間地域に特化した研究はほとんど存在しない。

一方、筆者が示したような問題は、地域福祉分野よりもむしろ地域福祉も含めた包括的なまちづくりや地方創生を志向するコミュニティ政策分野において活発に議論され、実践されてきたと言える。例えば、総務省は 2015 年と 2017 年の 2

度にわたって調査研究報告書を公表し、人口減少が著しい中山間地域を念頭におきつつ、「人と人とのつながりを強くし、地域の資源を最大限活用することにより、生活支援サービス需要の増加と『民（市場）』と『共（地域コミュニティ）』、『公（行政）』によるサービス提供機能の低下によって生じた隙間を埋め、地域で暮らし続けたいという希望を実現するために欠かせないサービスを提供する役割を果たす」ために、小学校区（概ね昭和の合併で消滅した旧村エリア）における「地域運営組織」の創設・活動活性化の必要性を説いている（総務省地域力創造グループ地域振興室 2015・2017）<sup>3)</sup>。また、国土交通省もこうした動きと連動して『「小さな拠点」を核とした「ふるさと集落生活圏」の形成促進』事業を展開し、公共施設の集中化や再利用による地域運営組織の活動拠点整備などへの補助を行っている。

総務省が明らかにした地域運営組織のタイプのうち、最も多いものは自治会・町内会などの自治活動の延長上に福祉や社会教育などの共助活動、さらには移動支援や買い物支援サービス、特産品開発などのまちづくり活動を実施しているものである。これらについては、地方分権改革とその後の平成の合併の流れのなかで地域内分権を担う組織として制度化された「地域自治区」や「合併特例区」を含む「地域自治組織」（呼称は「地域振興協議会」や「まちづくり協議会」など様々）という性格も併せ持っている<sup>4)</sup>。「地域運営（自治）組織」も福祉機能を包含している場合が少なくないが、基礎組織がすでに一定の活動を展開している地域においては、同じ地区内に基礎組織とは別に地域運営（自治）組織が新たに創設され、双方が別々に似たような福祉活動を実施している場合もある。反対に、三重県名張市では、市内 12 地区に地域自治組織である「まちづくり協議会」が創設され、一括補助金の交付によって地域内分権が推進されたが、その過程で 1970 年代から活動を展開していた地区社協との機能重複が問題になり、結果的に 2009 年度末に地区社協が解散、まちづくり協議会に一本化されたことが報告されている（佐藤 2014）。

このように、地域運営（自治）組織を核とするコミュニティ政策が、住民主体の福祉活動を取り込むなど、すでに地域福祉に対して影響を与えており、今後もさらに大きな影響力を発揮する組織に発展する可能性がある。しかしながら、地域福祉研究においては、これらのコミュニティ政策の活発化にどう向き合うべきかについて、十分な研究が行われているとは言い難い。今後は、地域福祉の側からコミュニティ政策に働きかけ、福祉の視点から「地域運営（自治）組織」を立ち上げるアプローチもあるはずであり、コミュニティ政策との連携による新たな基礎組織づくりの研究と実践は、これからの地域福祉における大きな課題だと思われる。

### 4. 研究の目的と方法

本研究は、上記の問題意識に従い、コミュニティ政策を視

野に入れながら、特に課題が深刻な中山間地域において、どのように基礎組織づくりを進めるべきかを明らかにすることを目的とする。研究方法としては、2012年に完成した地域福祉計画に基づき、住民自治の強化と、福祉に留まらないまちづくりへの展開を視野に入れた基礎組織づくりを進めた鳥取県八頭町の地域福祉実践についての事例研究を行う。八頭町の地域福祉計画の策定において筆者は、「計画策定アドバイザー」という肩書を得て策定委員会と事務局の両方の運営に協力している。2017年度に行われた第2期計画の策定においても同様の立場で計画の策定にかかわっており、本研究は筆者自身の地域福祉計画を対象とするアクションリサーチとすることができる<sup>5)</sup>。さらに、計画の実現に向けた実践の詳細については、第2期計画の策定を担った八頭町および八頭町社会福祉協議会の事務局担当者からも情報提供を受けているが、本研究において分析対象としている「まちづくり委員会」に関する情報については、実施事業や統計などの公開可能なデータ以外は匿名とした。その他倫理的な配慮については、日本地域福祉学会の研究倫理規定に従っている。

本論文の構成は、II章において鳥取県八頭町の概況と第1期・第2期の地域福祉計画の策定過程で明らかになった地域福祉課題について整理するとともに、八頭町が地域福祉計画の中で基礎組織づくりを最重要課題に位置づけた理由を述べる。続くIII章では、基礎組織であり地域運営（自治）組織でもある「まちづくり委員会」の設立過程や、活動拠点の整備状況を整理するとともに、A地区まちづくり委員会を例に、福祉からまちづくりへの活動の広がりを紹介する。最後のIV章では、地域運営（自治）組織型の基礎組織の設立が可能になった理由を考察するとともに、本事例から得られた教訓を元に、今後の基礎組織づくりをどのように進めるべきかを論じる。

## II. 鳥取県八頭町の概況と地域福祉課題

### 1. 八頭町の概況

八頭町は、鳥取県の東南部に位置し、東は若桜町及び智頭町、西は鳥取市に隣接する。2005年3月31日に郡家・船岡・八東の3町が合併して誕生した町の総面積は206.71k㎡に及ぶが、その全域が、「鳥取県みんなできり組む中山間地域振興条例および規則」によって規定される中山間地域に該当する。また、若桜町と隣接する町東部の旧八東町エリアは、町内で人口減少が最も激しい地域であり、過疎指定地域（一部指定）にも該当している。町内には約130の集落があるが、2015年現在でこのうち34集落の高齢化率が40%を超え、いわゆる「限界集落化」が危惧されている<sup>6)</sup>。集落と旧町域の間には14の地区（旧村＝旧小学校区）があるが、2005年の3町合併の際に、行政主導によって地域自治組織が設置されることはなかった。

町の人口は、1985年の21,560人をピークに減少を続けており、2015年現在で16,985人となっている。世帯数については、2005年に5,475世帯となったのをピークに減少に転じ、2015年現在では5,359世帯まで減少している。2015年現在の町全体の高齢化率は32%であるが、郡家・船岡・八東の旧町エリア別にみると、過疎化が進む旧八東町エリアの高齢化が36.2%と最も高く、反対に、鳥取市に隣接し、ベッドタウンとしての性格を持つ旧郡家町エリアは、29.1%である。世帯構造をみると、2015年現在で核家族と単身世帯の割合が、それぞれ51.9%、17.0%まで増大している。一方、2005年まで3割以上を占めていた三世帯世帯は近年急速に縮小する傾向があり、2015年現在で22.5%まで減少している。独居高齢者数は大幅に伸びる傾向があり、2015年現在で547世帯となっている。65歳以上の高齢者のいる世帯では、高齢化の進展のもと、核家族化と若い世代の町外流出で三世帯世帯の割合が急速に縮小し、代わって夫婦のみの世帯と独居世帯が増加している。

八頭町の経済特性を示す就業構造については、2015年現在の上位3業種が、農業従事者：16.3%、製造業：15.3%、サービス業：12.1%となっており、フルーツの生産で名高い八頭町を象徴するように、現在も農業従事者の割合が一番高い。しかしながらその割合は、2005年の20.0%に対して3.7ポイント減少しており、後継者不足という現状が統計にも明確に現れている。

地域コミュニティの現状について述べると、高齢化が進展する一方で、老人クラブの会員数は、2005年の4,705人から10年後の2015年には3,454人へと約26%も減少している。エリア別では、過疎化が深刻な旧八東町エリアの減少率が約71%と著しい値をみせている。身体障がい者の当事者団体である身体障害者福祉協会の会員も同様に高齢化が進むと同時に減少傾向にあり、2013年の289人から2017年の227人へ約21%減少している。進展する少子高齢化と人口減少の影響は、地域コミュニティで活動する住民組織にもダイレクトに表れており、コミュニティ機能の縮小や住民のつながりの希薄化が確実に進んでいると言える。

### 2. 八頭町ので地域福祉課題

八頭町では、2010年度から約2か年という比較的長い時間を費やして第1期地域福祉計画の策定を進めた。町にとって地域福祉計画の策定は初の試みであったうえに、地域福祉計画の所管が保健課の障がい福祉係だったこともあり、事務局担当者が、そもそも地域福祉とは何であるかさえ十分理解できていない状態からの出発であった。そこで、当該分野の専門家であり、他県で地域福祉計画策定に携わった経験のある筆者が策定アドバイザーとして招聘された。アドバイザーとしての仕事は、地域福祉の考え方のレクチャーから始まり、事務局による準備活動から策定委員会の組織化、住民参加の取

り組みや策定基礎資料の作成、委員会運営、地域福祉課題の集約、さらに、計画骨子案の作成から計画冊子の執筆に至るまで、策定プロセス全体にわたる伴走型の支援であった。事務局担当者にとっては、住民参加の取り組みを開催することや、アンケート調査やヒアリングなどの基礎データから生活課題を抽出するなどの地域福祉計画の特徴的なプロセスについては、特に不慣れで苦手とする作業であったため、これらになるべく時間をかけて、作業プロセスを丁寧に積み上げることに留意した。その結果が2年という比較的長期の策定期間につながっている。

住民参加の取り組みについては、課題集約のために、①関係団体ヒアリング（当事者団体やボランティア活動団体、民生児童委員会、PTA 連絡協議会など10団体が対象）や、②独居高齢者を対象とする聞き取り調査（アンケート調査）、③住民座談会（地区を単位に14会場で開催）を実施した。なお、住民座談会については、八頭町社協が毎年開催している福祉懇談会の場を活用させてもらっている。ここでは紙幅の関係から、個々の取り組みについて詳細な内容を述べることは割愛し、アンケートの結果分析やそれぞれの取り組みから得られた意見を集約した結果、地域福祉計画で対応すべき生活課題（地域福祉課題）がどのように整理されたかを示す。

### （1）孤立しがちな要支援・要介護高齢者や障がい者などへの見守り支援体制の強化

八頭町に暮らす独居高齢者のうち、比較的元気な者は、普段から積極的に地域の行事に参加し、集落の住民と親密な付き合いをしながら生活している割合が高い。しかしながら、要支援・要介護に該当しながら自宅で暮らしている独居高齢者のなかに、近所付き合いから遠ざかって孤立した生活を送る者が多いことがアンケート調査から明らかになった。さらに孤立した生活への不安が「孤独死」の不安へとつながり、地域で暮らし続けたいという本来のニーズに反して介護施設への入所ニーズを強めるという矛盾があることも分かった。

本来のニーズである地域の暮らしを継続するためには、要支援・要介護や重度の障がいになっても近所や馴染みの人間関係を維持し続けることが必要であり、身近な地域に誰もがいつでも気軽に集える交流の場が必要だということが分かった。しかし、これまで社協が推進してきた地域の見守りネットワーク活動は、比較的元気な独居高齢者に限定されがちであったため、今後は交流の場に向くことが難しい要支援・要介護高齢者や障がい者などにも対象を拡大して、友愛訪問などの安否確認を基本とする見守り支援活動を展開することが求められる。

### （2）災害時要援護者の避難支援の取り組み強化

見守り支援が必要な高齢者や障がい者は、同時に災害時要援護者・避難行動要支援者でもあり、日常的に見守り活動を

実施すると同時に、発災時には避難行動を適切に支援できるようになることが必要である。そのため要援護者一人ひとりについて、災害時の避難行動支援者を選定するとともに、実際に避難することが可能であるかどうかを確認する避難訓練を定期的実施することが求められる。

### （3）地域生活を支援するためのサービスの開発と福祉活動の周知・PR強化

住み慣れた地域での暮らしを継続するためには、介護保険などの制度的なサービスだけでは不十分であり、ゴミ出しや庭木の剪定、買い物支援など、制度的なサービスではうまく対応できない細かな生活課題に柔軟に対応できる生活支援サービスも必要である。こうした取り組みの中には、住民・ボランティアを主体とするインフォーマルサポートとして気軽に取り組めるものもあり、これらを積極的に日常生活に取り入れることで、生活の質を大きく向上させることも可能である。そのため、「ふれあいサロン」や「配食サービス」に加えて、こうした住民主体の生活支援サービスを開発することも重要な課題である。

一方、このような福祉活動については、活動のもつ意義や有用性に反して、利用者・住民に十分理解されておらず、利用意向も低調になりがちになることがある。そのため今後は、行政、社会福祉協議会、地域住民の各レベルにおいて、保健医療福祉サービスとともに、地域で実施されている様々な福祉活動の周知・PRも推進する必要がある。

### （4）旧小学校区を基本単位とする自律的な地域福祉推進基礎組織の形成

これまでに述べた福祉活動を地域において自主的に展開できることが望ましいが、八頭町ではこれまでから集落単位での取り組みが基本であったため、区長（町内会長）や福祉委員・民生委員といった限られた担い手だけでは、新たな活動を推進することが難しい。今後、高齢化や人口減少の進展により「限界集落化」がさらに進むことを想定すると、伝統的な集落の人間関係に依拠してきた地域福祉活動だけでは限界に達するものと考えられる。そこで今後については、集落では「ふれあいサロン」を重点的に推進するとともに、訪問型の見守り支援や生活支援サービスの提供といった新たな活動については、旧小学校区ごとに新たな基礎組織を設立して担うこととする。こうして集落と地区との重層的な支援体制を構築する。その際、住民が自発的・自律的な活動が展開できるよう、地区の基礎組織単位で小地域福祉活動プランを作成し、PDCAサイクルによって実践することが求められる。

### （5）自宅と入所施設以外の選択肢としてのグループホームやケア付き共同住宅の導入

住み慣れた地域で人間関係を保ちながら最期まで暮らし続

けることが高齢者の本来的な希望と言えるが、現在の「自宅か施設か」という二者択一の福祉サービスでは、こうした希望にうまく応えることができない。そのため、不本意ながら施設入所を希望せざるを得ないという矛盾が生じがちである。そこで自宅以外の新たな生活の場として、住み慣れた地域に「ケア付き共同住宅」や「グループホーム」を導入し、馴染みの人間関係を維持したまま最期まで地域生活が続けられるような支援体制を確立する必要がある。

### (6) 買い物・通院を保障するサービスの確立

住み慣れた地域での生活を継続するためには、医療機関へのアクセスと買い物の場の確保が不可欠である。そのため、ディマンドバスを含む公共交通機関のあり方の見直しや、移送ボランティアの導入を検討するとともに、買い物については移動販売の導入も検討する必要がある。

住民からの多様な意見や様々なデータを集約することで、上記の5つの共通課題が浮かび上がった。第1期八頭町地域福祉計画は、これらの課題を社会福祉法第107条(市町村地域福祉計画)に規定される法定3項目(①地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項、②地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項、③地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項)に振り分けるとともに、具体的な実施事業を見据えて基本計画の内容を整理した。その際、法定3項目の順序については、課題の重要性に照らして、以下に示すように、③の住民参加の促進に関する事項を基本方針の筆頭に置き換えた。また、上記(6)の買い物や通院の移動支援、公共交通機関の見直しのように、従来の福祉の範疇を超えてまちづくりの課題として認識されるものについては、①～③の3項目に続けて4つ目の基本方針(地域福祉に関するその他の課題)を設け、その中に必要な事業を盛り込んだ。

かくして第1期地域福祉計画の4つの基本方針の筆頭として、「地域福祉に関する活動への住民の参加の促進」が位置づけられ、そのもとに基本計画として、「①小地域における防災・福祉ネットワークの確立と福祉活動プランの策定推進」、「②、小地域における見守り活動の確立」、「③地域における支えあい活動の充実」、「④地域福祉推進の基盤強化」の4点が示された。①の「防災・福祉ネットワーク」は、上記課題の(4)に対応するもので、地区(旧小学校区)を単位とする基礎組織の設立が、基本計画の筆頭に掲げられたのである。②の見守り活動やその延長としての災害時要援護者避難支援(課題(1)・(2)に対応)、③の生活支援サービスを含む多様な支えあい活動(課題(3)に対応)を充実させるためには、活動の担い手の育成が必要であり、そのために住民参加を促進するとともに、参加した住民が活動を展開するための組織基盤の整備が必要とされた。そこで、第1期計画の最重要課題

として、福祉と同時に防災活動への展開も視野に入れる形で地区を単位とする基礎組織の設立が掲げられたのであった。

残る(5)(6)の課題については、「地域福祉に関するその他の課題」として追加した第4の基本方針の中に、「①新たな移送手段の確保」や「②身近な地域における食料等生活必需品の購入支援」、「③住み慣れた地域で住み続けるための住居の確保」といったプランを立てて対応するよう整理された。

この中で特記しておきたいのは、基本計画の「住み慣れた地域で住み続けるための住居の確保」に、障がい者向けのグループホームの設立を盛り込んだことである。制度的な福祉施策やサービスは、分野別福祉計画において対応することが一般的であって、地域福祉計画には掲載しない自治体が多い。しかしながら八頭町では、障がい者とその家族の切実なニーズとして顕在化していながらグループホームは全く設立されていなかったため、地域福祉計画のなかにグループホームの設立を謳った。計画の策定過程で、生活課題やニーズを多くの住民と共有してきた以上、分野別の福祉施策に特に不十分なものがあれば、地域福祉計画が住民の側にたって分野別施策に対して積極的に意見具申をすることはむしろ当然と考えたからである。

## 3. 最重要課題となった地区を単位とする基礎組織の創設

以上のとおり、第1期計画の最重要課題は、地区を単位とする基礎組織の創設であった。しかしそれは、構想当初から地域福祉活動に特化した組織を想定するのではなく、防災活動や「移送サービス」、「買い物支援」など、一般にまちづくり活動して認識される取り組みを担うことが想定されており、「地域福祉推進基礎組織」を基本的な性格としながらも、住民の生活課題やニーズに幅広く対応できる「地域運営(自治)組織」として発展してゆくことが意図されていた。さらにこの基礎組織は、地区ごとに「小地域福祉活動プラン」を策定して自発的・自律的な活動展開が可能になることで、行政や社協にとっての対等なパートナーと位置づけられることも想定されており、その意味では、「地域運営(自治)組織」として多機能型の住民自治を目指すことも想定されていた。

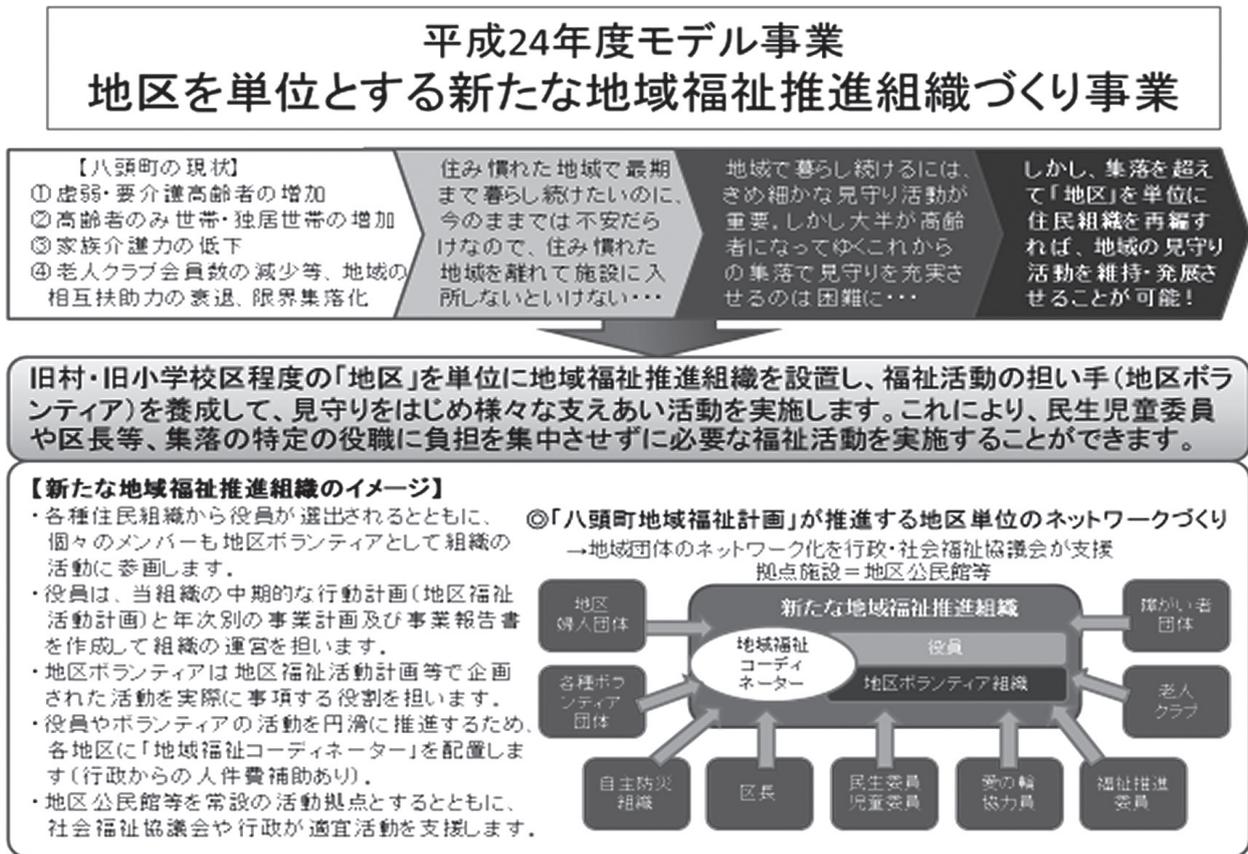
では、第1期八頭町地域福祉計画において最重点課題として位置づけられた基礎組織づくりは、実際にどう進みどのような成果を生んだのか。これについては章を改め、設立過程や活動拠点の整備、活動促進に向けた行政・社協の支援といった切り口から解説するとともに、実際に立ち上がった基礎組織がどのような評価を受けたのかについて論じたい。

## Ⅲ. まちづくり委員会の設立と活動の発展

### 1. まちづくり委員会の設立過程

第1期計画が完成した2012年に、地域福祉計画の実施事

図1 まちづくり委員会の設立に向けたモデル事業及び組織体制のイメージ(筆者作成)



業として登場した目玉施策は、「まちづくり委員会設立モデル事業」であった。地域福祉に特化した基礎組織は、一般的に「地区社協」や「校区福祉委員会」などの名称が付されることが多い。しかしながら、高齢化によって課題・ニーズが増大するのに対して、過疎化によって活動の担い手の確保に限界が生じるという、背反した状況を抱えている。この矛盾を解く鍵として、やはり「多機能型住民自治」を目指すことに必然性がある。議論の出発点は地域福祉を推進するための組織づくりであっても、防災や移送サービスなど、解決が必要な生活課題があれば、それに柔軟に対応できる組織づくりを進めることが望ましいことは、策定委員会の見解としても一致していた<sup>7)</sup>。そこで、縦割り意識を払しょくするために、組織名称にはあえて「福祉」をつけなかったのである。

計画に盛り込まれた基礎組織づくりの考え方や方向性は、今後の八頭町を見据えたものであったが、集落を生活基盤にしている住民が、「まちづくり委員会」の必要性を直ちに理解することは難しかった。住民座談会では、筆者も多くの会場に足を運んで、参加者に向けた主旨説明を行ったが、どの地区でも集落の区長層から一様に強い反発があった。区長は、自分の仕事をしながら行政から依頼される多くの業務をこなす必要があり、計画や推進組織づくりが地域に大きな負担をか

けるものと受け止められたからである。

このため、全地区一律での設立を提案するのではなく、理解と協力を得られた地域から順に設立を進めることとし、行政からの支援を盛り込んだモデル事業を実施することとなった。これにより、2012年度は、旧3町エリアから1つずつ選出された3地区(上私都地区(郡家)、済美(船岡)、安部(八東))において設立作業を進め、以降第1期計画の最終年次である2017年度までの6年間に、14地区中9地区まで設立が進んだ。2018年5月現在、まちづくり委員会が設立されている地区は、旧郡家町エリアでは、上私都地区、中私都地区、下私都地区、東郡家地区、大御門地区の5地区。旧船岡町エリアは、済美地区、大江地区、隼地区の3地区、旧八東町エリアは安部地区の1地区である。

まちづくり委員会の設立に向けたモデル事業及び組織体制のイメージは図1のとおりである。役員や担い手となる地区ボランティアは、各種の住民組織から選出され、役員は中期的な行動計画(地区の福祉活動計画)と年次別の事業計画及び事業報告書を作成して組織運営を担う。一方、地区ボランティアは地区福祉活動計画などで企画された活動を実施する役割を担う。役員と地区ボランティアの2層体制を想定した理由は、多人数の役員による協議体として組織すると、会議

中心で活動が発展しづらいことがあるため、役員は少数精鋭でスムーズな意思決定ができることを優先し、そのぶん活動の担い手となる地区ボランティアの数を確保しようとした。いくら立派な組織をつくっても、事務機能と活動のコーディネート機能がなければ、組織活動は前進困難であるが、この部分こそが最も負担が大きく、無償のボランティアに担ってもらうことは難しい。そこで、各地区に有給スタッフである「地域福祉コーディネーター」を配置して、役員活動やボランティア活動を円滑に推進することとした。さらに、まちづくり委員会設立の準備段階では、規約の準備や地区福祉活動計画の策定も必要になるため、こうした取り組みを行政と八頭町社協の両方で分担しながら支援することとした。

設立にあたっては、設立準備委員会など組織の母体を形成して、地域課題の整理や地区福祉活動計画の策定を行くことで、まちづくり委員会の設置目的や地域の将来ビジョンを理解しつつ、必要な活動を立ち上げる段階へと進んだ。ちなみに役員体制は、「委員長」と「副委員長」そして地域福祉コーディネーターの役割を担う「集落支援員」の3者体制となった。一方、地区ボランティアは「事業推進員」という名称に統一され、地区内の集落や関係する住民組織などから協力者を募った。

## 2. 活動拠点の整備

立ち上がった基礎組織が活動を開始するには、使い勝手の良い活動拠点があることが非常に重要である。計画策定過程において活動拠点として想定されていたのは、社会教育の拠点施設である地区公民館であったが、場所によってはかなり老朽化が進むなど満足に使えるケースもあった。一方、第1期計画の策定と同じタイミングで保育所の統廃合も進められており、廃止によって遊休施設となった保育所の再利用をどうするかは課題となっていた。そこで町が判断したのは、地区公民館を使いたい地区についてはその意思を尊重するとともに、遊休施設となった旧保育所がある地区では、これをまちづくり委員会専用活動拠点として再利用することであった<sup>8)</sup>。しかし、保育所を再利用するとしても、トイレをはじめ一通りの改修をすると1拠点あたり総額で1,500～2,000万円程度が必要であった。そこで行政の計画担当者は、町の財政担当や県の関係者から、拠点整備に活用できそうな補助金の情報を集めて申請し、町の財源が厳しい中でも何とか必要な改修費用を捻出することに成功した。現在9地区で設立されているまちづくり委員会の拠点は、地区公民館が1地区、児童館が1地区、廃校となった小学校の再利用が1地区で、残る6地区の活動拠点は廃園となった保育所の再利用である。

ちなみに、6地区の保育所リフォームと1地区の児童館の改修費用のために活用した補助金（特定財源）は、①辺地対策債（660万円）、②平成24年度鳥取県地域「支え愛」体制づくり事業費補助金（209.3万円）<sup>9)</sup>、③平成29年度鳥取県

みんなで取り組む中山間地域活性化総合支援事業補助金（地域遊休施設活用支援事業）（1,000万円）、④地域介護・福祉空間整備等施設整備交付金（地域支え合いセンター整備事業）（650万円）、⑤地域介護・福祉空間整備等施設整備交付金（850万円）、⑥ふるさと集落生活圏形成推進事業（施設の再編・集約）（871万円）、⑦平成28年度鳥取県みんなで支え合う中山間地域づくり総合支援事業補助金（地域活性化支援事業（ハード））（300万円）＋社会福祉施設整備事業債（地域活性化）（1,330万円）である。国や県が提供している多数の補助金の中で、実際に活用可能なものを徹底的に調べて見つけ出して最大限に活用することで、ハード整備に対する町の負担を大幅に抑えることが可能となった。こうして組織づくりと拠点づくりが同じタイミングでスムーズに進んでいったことが、その後の地域福祉の推進に良い影響を与えている。

## 3. 活動促進に向けた行政・社協の支援

八頭町の推進組織づくりにおける大きな特徴は、拠点整備のような多額の費用を必要とする部分も含めて行政が積極的に条件整備の役割を果たしている点である。さらに言えば、行政がすべて独占するのではなく、実際に地区に入って地域住民と一緒に組織の立ち上げに向かってゆくプロセスに八頭町社協の職員も加わっていることも特徴である。住民と向き合い、側面的に援助しながら主体形成に働きかける地域福祉援助は、日頃から住民と接する機会が乏しい行政職員にとっては、非常に難しい仕事である。

実際、2012年度にスタートしたモデル事業でも、当時の行政の計画担当者が、住民に基礎組織づくりの主旨をうまく説明できなかったなどのトラブルが重なり、設立作業が停滞することがあった。その時に頼りになったのが八頭町社協のコミュニティソーシャルワーカー（CSW）であって、CSWが地区住民へのアンケート調査やワークショップの開催などの具体的な作業にかかわり、行政の担当者をカバーしながら設立のプロセスを支援することができたことで、社協とまちづくり委員会との信頼関係の構築が進み、そのことが後の事業展開にも良い影響を与えている。それはまた、行政と社協との関係にも良い影響を与えており、まちづくり委員会とCSWとの関係だけでなく、行政の計画担当者とCSWとの信頼関係の構築にも大きな影響を与えている。特に行政の担当者にとっては、CSWという専門職の存在意義を深く理解できたはずである。

拠点整備以外でも、まちづくり委員会の設立や活動展開にもそれなりの経費が必要であるが、現在社協から提供可能な支援は、財政的には共同募金の配分金（1地区あたり3万円）のみである。他は研修会への講師派遣やレクレーション用品の貸与、連絡会の開催などである。そのため、行政からの支援が不可欠であり、次のようなメニュー（平成30年度）が用意されている。

- ①集落支援員報償費(月額105,500円)…原則週3日勤務(社会保険加入)
- ②集落支援補助員(役員・事業推進員)報償費(年額36,000円)
- ③体操教室の講師謝礼(月2回・上限6,000円/回)
- ④送迎用福祉車両貸し出し…シルバー人材センター委託(運転は地区住民)
- ⑤ちらし等の印刷(イベント,新聞)
- ⑥事務機器(パソコン,プリンタ,携帯電話など)の貸与
- ⑦事務用品,施設消耗品の支給
- ⑧施設維持管理費(光熱水費,修繕費など)の負担
- ⑨集落支援員定例会の開催(毎月)…事業報告,情報交換など
- ⑩介護予防事業(八頭町住民主体通所型サービス運営事業費補助金)…高齢者の参加実績に応じて単価を設定
- ⑪県の補助金の活用支援…みんなで取り組む中山間地域活性化事業補助金,トトリリズム推進補助金など

#### 4. まちづくり委員会の活動事例——福祉からまちづくりへ広がるA地区まちづくり委員会の活動

ここでは旧郡家町エリアに位置するA地区まちづくり委員会(2014年10月設立)の活動を紹介することで,福祉からまちづくりへどのように活動が広がっているかを確認したい。

まず,9地区のまちづくり委員会が共通で実施している活動メニューが,①週1回以上のまちづくりカフェ<sup>10)</sup>と,②週1回の100歳体操(介護予防事業)である。まちづくりカフェについては,地区によっては週3回実施しているところもある。また地区の活動拠点での開催だけでなく,集落に向いてふれあいサロンと合同開催をしたり,サロンのない集落での開催を支援したりする役割も持っている。このカフェと体操の2つの活動を基本としながら,地区ごとの生活課題やニーズに対応するため,実に多彩な取り組みが企画されている。

- ・委員会日より(広報紙)の発行…月1回
- ・会食(ランチ)…毎週開催しているカフェのうち月1回はランチを開催
- ・納涼祭の開催(7月)…親子三世代の参加ができる行事として実施
- ・地区内合同サロン事業…2回/年
- ・地区老人会との共催事業の実施
- ・食生活改善推進協議会との共催事業の開催
- ・日帰り旅行…年2回)
- ・夏休み勉強会…週1回・鳥取環境大の学生ボランティアによる学習支援を実施
- ・長期休み中の拠点の自由解放(H30.3~試験実施 H30.7~本格実施)

- ・同好会活動の支援(カラオケ同好会の設立と活動支援)
- ・健康福祉祭りへの出店
- ・看護実習受け入れ
- ・地区運動会への協力
- ・農園活動を実施し収穫した野菜をランチに活用
- ・幼児を対象とした事業の実施(H30.4~)
- ・防災士の配置…地域の防災拠点として位置づけられることも想定
- ・生協病院による地域での健康指導・健康講座の開催
- ・伝統芸能(傘踊り・麒麟獅子)の保存活動への協力

この中で注目しておきたいのは,まちづくり委員会の拠点が将来的に防災拠点になることを想定して,集落支援員が防災士の資格を取っていること,集落ごとに保存されている伝統芸能の維持が困難になってきた状況を受けてまちづくり委員会がその支援に乗り出していること,カラオケ同好会の設立やその活動を支援していることなどであるが,集落機能が弱体化する一方で,まちづくり委員会は,従来の集落における支えあいの限界を打ち破り,さらに福祉と多領域との間にある縦割りの壁も破って,包括的な自治機能を発揮し始めていることである。こうした現状は,第1期計画の策定に携わった策定委員の思いが具体化しつつあることを意味する。まちづくり委員会が基盤となって,福祉からまちづくりへと必要性に応じて活動の範囲が広がりつつあるが,その経験と自信の蓄積は,地域住民の自発的・自律的な活動を可能にし,主体形成のスパイラルを描いているように思われる。

## IV. 考察

### (1) 第2期計画におけるまちづくり委員会の評価と今後の方向性

9地区すべてのまちづくり委員会がそうであるとは言えないものの,事例にみたA地区のように,設立からわずか3年半ほどの期間で,その力を飛躍的に高めている事実が確認できた。第1期計画のスタートから6年が経過し,2017年度は第2期計画への移行に向けた策定作業の年であり,再び筆者は「計画策定アドバイザー」として全過程に協力している。そこで開催された策定委員会でのまちづくり委員会への評価は極めて高く,今後も引き続き機能強化を求める声が次々に出るのを見て,第1期計画の策定過程での議論が間違っていなかったことを確信した。

第2期計画もまた,最重要課題として「まちづくり委員会の設立と機能強化」を掲げ,残る5地区での設立を第2期の6年間で完了することが示された。さらに,既に一定の事業に取り組んでいるまちづくり委員会については,次のような地域の将来像に向けて,組織基盤の強化と活動メニューの拡大を図る方向性が示されている。

【地域の将来像】(『八頭町地域福祉推進計画』(2018))

- ◎ それぞれのまちづくり委員会は、行政・社協をはじめとする多様な関係機関・団体の協力を得ながら地区独自の活動計画(コミュニティプラン)を策定するとともに、そのプランに従って地域の様々な課題やニーズに対応する活動を積極的に展開しています。
- ◎ それぞれのまちづくり委員会は、民生児童委員等の協力によって常設型の地区総合相談窓口を設置し、課題を抱えた住民の援護ニーズをいち早くキャッチするとともに、各種の専門機関と連携して早期に支援体制づくりができるようになります。また、地区総合相談窓口が住民に最も身近な情報発信拠点となり、保健医療福祉や防災等の情報が気軽に入手できるようになっています。
- ◎ それぞれのまちづくり委員会は、住民主体のボランティア組織(事業推進員等)を設置し、コミュニティプランに従い、見守り・安否確認活動や介護予防のための活動、まちづくりカフェや食事サービス、有償型の家事援助サービス等、地域の課題解決のために求められる様々な生活支援活動を企画・実施しています。
- ◎ それぞれのまちづくり委員会は、各種の専門機関・団体と連携しながら、高齢者はもとより、認知症や障がいを抱える人、子育て中の親と子ども等、課題を抱える当事者とその家族が集い、地域住民と積極的に交流しながら、いつまでも自分らしく暮らせる「地域共生社会」の実現に向けた取り組みを推進しています。

まちづくり委員会の機能強化という点では、常設型の「地区総合相談窓口」の設置による課題発見機能の強化と、専門機関との連携強化が大きなポイントとなっている。ここからさらに、見守り支援や介護予防、家事援助サービスなどの住民主体の多様な支援活動にスムーズに結び付けるなど、生活課題への早期発見・早期対応力を高める戦略が示されているが、実際これだけの活動を展開しようと思えば、やはり今のまちづくり委員会の組織体制では不十分である。もっとも危惧されるのは、今でも多忙な集落支援員の業務が追い付かなくなる可能性である。そのため、第2期計画では、行政より、まちづくり委員会のキーパーソンとも言える集落支援員を2名体制に増員する方針が示された。さらに、「地区総合相談窓口」を機能させ、課題の早期発見から専門職との速やかな連絡体制を構築して、早期に課題の解決に向かうには、八頭町社協のCSWの働きが重要になる。しかし、まちづくり委員会が14地区すべてで立ち上がり、活動を展開するとすると、今の1名体制では全く追い付かなくなるため、今後はCSWを2名増員して3名体制とする方針も示された。

集落支援員とCSWの増員という方針が計画に示されること自体、八頭町がいかにまちづくり委員会に期待をかけている

かを示すものであるが、これらの支援を受けて組織体制の強化を図る際、関係者は一体何に留意しないといけないのだろうか。それは単に人や活動メニューを増やすことではなく、その過程で組織活動を担う域住民一人ひとりがしっかりと「住民自治力」を構築することではないだろうか。

## (2) 基礎組織から地域自治組織へ——求められる「自治型地域福祉」の基盤づくり

八頭町地域福祉計画におけるまちづくり委員会の構想から設立、そして地区における実際の取り組みという一連の流れを紹介してきたが、ここではさらに、これからの地域福祉の動向を見据えて何が課題になるかを検討してみたい。

現在、地域福祉においては、将来の高齢化のピークを見据えて、「地域包括ケアシステム」の構築を進めることや、増大する生活困窮者の社会的包摂を目指す「地域共生社会」の実現という課題に直面している。これらはいずれも国から全国の自治体に向けて対応が求められているものであり、いわば国主導の「政策型地域福祉」の展開である。問題は、財政難を背景に介護保険制度や生活保護制度などの給付内容の切り下げを進める一方で、その空隙を埋めるかのように、住民に「課題発見機能」や「総合相談機能」、「見守り支援機能」、「生活支援機能」などの様々な役割が求められ、地域福祉計画の策定を通じて自治体や社協がそのための体制整備を進めることが当然視されていることである。本来、住民が地域のどのような課題にどのように対応してゆくかは、住民自身が学び、議論し、自己決定することが必要であり、実施するサービスは単に利用者にとって「社会資源」として「消費」されるものではなく、サービス実践を通じて住民相互の関係性に变化を促し、地域としての自治力を向上させることに意義があるはずである。しかしながら実際は、そのような部分よりも、国が示した構図に地域住民の活動をあてはめて、活動メニューが増えたことを成果として強調する流れになっていないだろうか。

こうした現状を鑑みると、筆者は「政策型地域福祉」に対する地域福祉のあり方として、住民自治の確立を基本とする「自治型地域福祉」の視点の重要性を主張している(竹川2016)。本研究は、中山間地域における基礎組織づくりの事例研究であるが、コミュニティ政策を視野に入れた基礎組織づくりの可能性に着目し、八頭町のまちづくり委員会の取り組みが、集落に依拠した福祉活動の限界を突破し、福祉を出発点に多機能かつ持続可能な住民自治の形成につながる可能性を読み取ることができた。といってもコミュニティ政策もまた「政策型地域福祉」と同様に住民を政策に動員する方向性も含んでいるため、常に「自治型地域福祉」の理念が貫徹しているかどうかの検証が必要である。それゆえ、中山間地域の実践を通じて、地域福祉計画とコミュニティ政策とをどのように融合すれば「自治型地域福祉」への近道となるかを検討し、実践にフィードバックする必要性が高いと思われる。

### (3) 行政主導の「地域自治組織」づくりが地域福祉に与える影響と今後の研究課題

一方、八頭町のように、推進組織も地域自治組織も存在していない地域だけでなく、既に中山間地域の多くの自治体では、平成の合併を機に行政主導で地域運営（自治）組織がつくられているが、こうした自治体で社協の地域福祉援助が困難になる事例が発生している。例えば佐藤順子（2014）は、三重県名張市のコミュニティ政策が地域福祉に与えた影響として、1970年代から活動を継続してきた地区社協を解散して福祉機能を地域自治組織に内包し、組織を一本化する改革を実施した際、逆に社協は行政との関係の強い地域運営（自治）組織に入り込めず、アプローチを見直さざるを得なくなったことを指摘している。

この事例は地方都市のものであるが、鳥取県の中山間地域でも似たような事例があることを耳にしている。その概要を簡単にまとめれば、名張市と同様に福祉機能を内包した地域運営（自治）組織を制度化している鳥取県B町の社協が、地域自治組織と行政とのパイプが強すぎるために地域自治組織とうまく連携できないというものである。八頭町の場合は、まちづくり委員会の設立の段階から行政と社協が連携していることで、地域との信頼関係づくりがスムーズに進み、CSWなどによる支援も積極的に行うことが可能になっている。だからこそ、組織として自発的・自律的な活動も可能になっている。しかし、鳥取県B町の事例では、社協は地域自治組織を迂回して集落の福祉委員と連携しながら地域福祉を実践する必要があるため、活動の発展を目指すにはどうしても限界があるとのことである。なぜこのようなことになってしまうのか、またどうすれば問題を克服して住民自治の強化・発展に貢献できるのかについては、改めてその自治体を対象とする研究を行う必要があるので、ここでは問題提起に留めたい。

### (4) おわりに

本研究においては、アクションリサーチの舞台となった八頭町の地域福祉関係者との交流から非常に多くの気づきや学びを得た。特に福祉（基礎組織）からまちづくり（地域運営（自治）組織）へという八頭町が示したベクトルが、もしかすると、まちづくりから福祉へという一般的なパターンよりも住民自治の形成にとって有利かもしれないという発見は、中山間地域の地域福祉のあり方にあらたな可能性を拓いてくれた。このような深いかわりができたのも、八頭町行政の担当者や八頭町社協のスタッフが、筆者を「計画策定アドバイザー」として信頼し、地域福祉計画の実現に全力を注いでくれたからである。貴重な事例研究の機会を与えていただいた関係者各位に改めてお礼を申し上げたい。

### 注

- 1) もちろん計画を策定すれば必然的に地域福祉が発展するわけではなく、計画策定過程において住民参加と専門職参加を促進し、地域の生活課題を広く共有するとともに、打ち立てた計画の実現を担う実践主体の育成をすすめるなど、地域福祉計画の策定と実践には、関係者の創意工夫をコーディネートする策定主体（行政・社協の事務局担当者）のプランナーとしての高いスキルが求められる。しかし、高い技術力が要求されるからこそ、少ない人数の中で一人が何役も担当することが求められるような中山間地域の町村役場では、地域福祉計画の策定が滞るという悪循環があると考えられる。
- 2) 当該データは2001年に発行されたやや古い調査報告からのものである。設置率についてのデータはその後の同様の調査でも報告されているが、市部と町村部で傾向の違いが把握できるものは2001年発行の報告書以降には見られないため、当該年度の調査報告書に依拠した。ちなみに2007年に発行された同調査の報告書（2005年度実績）が示す設置率は全国平均で31.5%であり、2001年の報告書よりやや増加しているものこれまでの傾向が大きく変わるものではない。
- 3) 総務省による「地域運営組織」の定義は、「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々を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」であるが、これをみると地区社協などの地域福祉推進基礎組織も「地域運営組織」に該当すると言える。
- 4) 総務省が調査を通じて明らかにしている組織のイメージは、自治会・町内会などの自治活動の延長線上に共助（福祉・社会教育）やまちづくり活動を発展させているものを中心で、これらには、地方分権改革に続く市町村合併の流れの中で、地域内分権を担う組織として制度化された、地域自治区や合併特別区も含まれる。ただし実際には地域自治区や合併特別区は少数であり、地域運営組織の多くは、合併を機に市町村が「自治基本条例」し、参画と協働のまちづくりを推進するために行政の強い関与のもとで小学校区程度のエリアに組織された「地域振興協議会」や「まちづくり協議会」などの「地域自治組織」が該当する。
- 5) 第2期の八頭町地域福祉計画は、八頭町社協が中心になって策定する民間計画の「地域福祉活動計画」と一体的に策定されており、共通の理念や目標に従い、公・民相互の役割が計画化されている。よって第2期計画より2つの計画をひとまとめにして「八頭町地域福祉推進計画」と命名している。しかしながら、研究上は第1期計画との関係を強調するため、特段に必要性がない場合は第2期計画としている。
- 6) 本章の統計データで、特に出所の明示がないものは、すべて国勢調査（2015年）によるものである。
- 7) 社会学の視点で過疎地域の再生戦略を研究している谷本圭志によれば、人口減少に対応する地域づくりのポイントは「兼業」、「連携」、「分散自立」であり、過疎化に対しては「集約化」、「広域化」、「スポット対応」が有効であると指摘している（谷本 2012:15-21）。

集落よりも広域の地区において、各種地域団体や専門職との連携によって多機能型の自治を自律的に担うまちづくり委員会の構想は、学術的にも八頭町の地域特性にフィットしていると考えられることができる。

- 8) 遊休公共施設を活用したまちづくり委員会の活動拠点の整備に関しては、町の条例（八頭町地区福祉施設設置条例）によってその詳細が定められている。
- 9) この補助金は、保育所ではなく児童館の改修に使われている。
- 10) まちづくりカフェは、内容的には集落のふれあいサロンと同じであるが、集落サロンとの違いを強調するため名称をカフェとしている。

### 文献

- 厚生労働省（2017a）「全国の市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画等の策定状況について（平成29年4月1日時点の状況調査結果）」。
- 厚生労働省（2017b）「市町村地域福祉計画策定状況等の調査結果概要（平成29年4月1日時点）」。
- 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, 58-69頁。
- 全国社会福祉協議会地域福祉部・地域福祉推進委員会（2001）「2000年社会福祉協議会活動実態調査（平成12年4月1日現在・平成11年度実績）」。
- 全国社会福祉協議会（2009）「小地域活動の活性化に関する調査研究報告書」。
- 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」。
- 総務省地域力創造グループ地域振興室（2017）「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」。
- 竹川俊夫（2016）「第2部第1章 あらめて“地域福祉”を問いなおす——草の根からの再構築の道」井岡勉・賀戸一郎監修・加藤博史・岡野英一・竹之下典祥・竹川俊夫編『地域福祉のオルタナティブ——<いのちの尊厳>と<草の根民主主義>からの再構築』法律文化社。
- 谷本圭志（2012）「序 過疎地域の今後と課題解決の戦略」谷本圭志・細井由彦編『過疎地域の戦略——新たな地域づくりの仕組みと戦略』学芸出版社。
- 八頭町（2012）「八頭町地域福祉計画」。
- 八頭町福祉課・八頭町社会福祉協議会・竹川俊夫（2018）「八頭町地域福祉推進計画」。

