

他方、高知県は南海トラフ地震により死者約4万2千人、全壊・消失建物棟数約15万3千棟という甚大な被害が想定^{vii}されており、尾崎知事も「地域で助け合って地震と津波から逃れ、生き延びるためにはこの支え合いのネットワークが不可欠」であり、「過疎化と高齢化が同時に進んでいる高知県ではネットワークを政策的意図的につくらなくてはならない」とし、本稿の主題である「ワンストップで地域の見守りにつながるような『あつたかふれあいセンター』を県内200カ所につくる取組を進めている」と発言^{viii}している。

1. 2 沿革

1. 2. 1 「あつたかふれあいセンター」の創設

こうした背景の下、高知県では、健康部門との連携により「日本一の健康長寿県構想」を打ち出しつつ、「こどもから高齢者、障害者などすべての県民が、住み慣れた地域で安心して、ともに支え合いながら生き生きと暮らすことができる地域づくりを推進するとともに、これまでの福祉という枠や概念を超えて、本県の中山間地域等の実情に即した、新しい福祉の形を地域地域で作り上げていく」「高知型福祉」⁴の実現、を提唱し、施策を進めている。

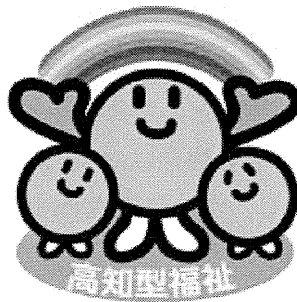
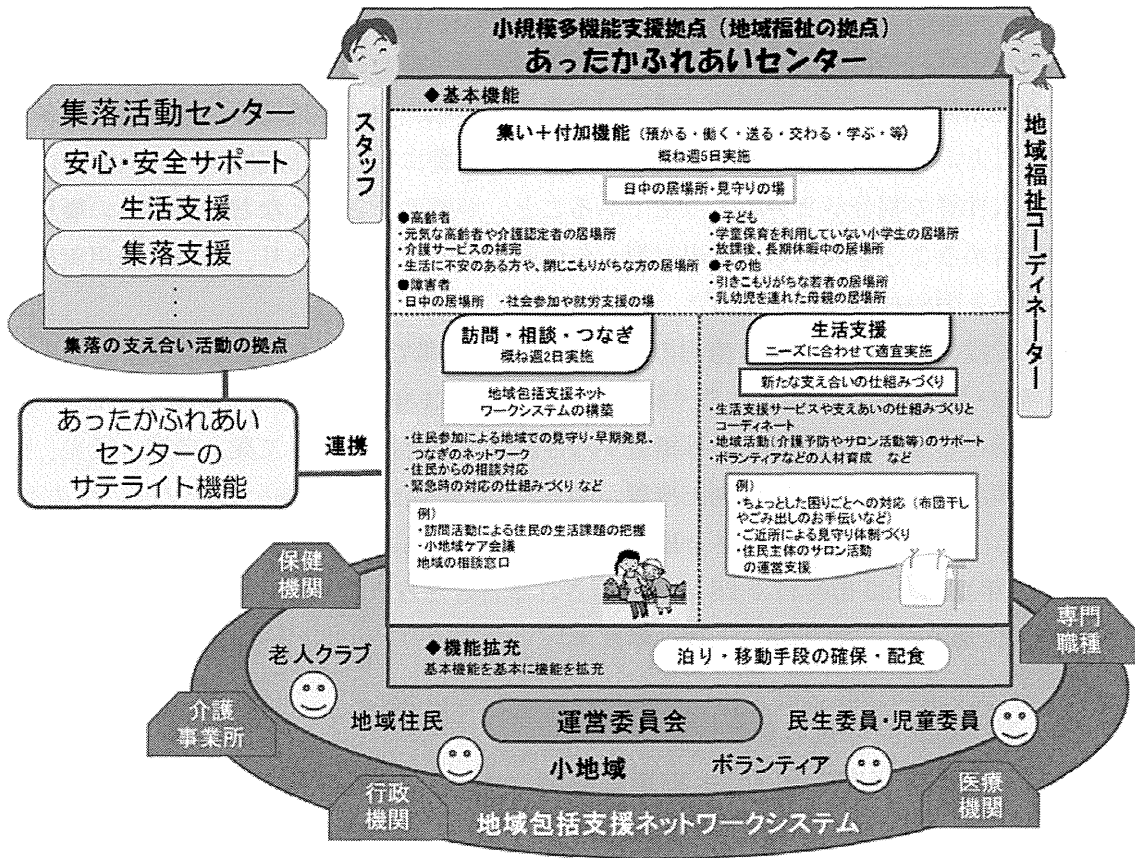
「高知型福祉」は、「ともに支え合う地域づくり」「障害者が生き生きと暮らせる地域づくり」「高齢者が安心して暮らせる地域づくり」「次代を担うこども達を守り育てる環境づくり」の4項目に整理されているが、そのうち「ともに支え合う地域づくり」の中心的事業として「あつたかふれあいセンター」が位置づけられている。(図2)

のは変わらず、平成21年の調査(42.1%)よりも若干高くなっており、「ほとんど、もしくは全くつきあっていない」(H26:16.4%, H21:14.6%)との合計で見ると、56.7%から63.3%へと全体としては増えている。また特徴的なのは、若年層(20代~40代)においては「とても親しく付き合っている」「親しく付き合っている」が増えている一方、高齢層(50代~70代)においては付き合いに関し消極的な割合が増えている点である。この変化について、高齢者に関しては孤独化、孤立化の進行が見られるが、若年層については改善の兆しがみられる、とまで断定はできないが、若年層の意識の変化に関してはさらに継続的な把握と分析を試みる価値があるものと思われる。

もう一つの「地域での支え合いの力は以前と比べてどうなっていると感じるか」との間に関しては、平成26年度においては「弱まっていると感じる」と答えた者が45.5%と、約10%減少していた。年代別にみても、20代を除き全ての層で「弱まっていると感じる」と答えた者の割合が減少している。これは地域福祉の進展の観点からすれば望ましい兆候であるといえよう。

⁴ 「高知型福祉」の話は、2011年3月の県地域福祉支援計画に盛り込まれた語であるが、2009年度の「健康福祉部」を「健康政策部」と「地域福祉部」に分割する組織改正に際しての説明で「健康福祉行政の高度化・多様化に際し『高知型福祉』を実現する」とあり、また同年4月の尾崎知事の講話でも「福祉のあり様についても、高知県に適した高知型福祉とはどういうものなのか」「昨年1年間、本当に県庁職員の皆さま方の献身的な努力によって、県勢浮揚のために何をすべきなのかということについて、徹底的に考えてまいりました」とあることから、2007年12月の尾崎知事就任以来、県庁内で活発な議論が行われてきたことが伺える。なお図2に示す「高知型福祉」のロゴマークは県民公募により2010年3月に制定された。

【図2】 あったかふれあいセンターのイメージ



(高知県資料 (2014年) より)

「あったかふれあいセンター」は、そもそもは雇用創出事業の一環として始まった。リーマン・ショック後の雇用対策の一環として、政府では2008年10月「ふるさと雇用再生特別基金事業」として2500億円を補正予算に計上した。その用途の一例として、2009年1月の経済財政諮問会議において「フレキシブル支援センター」構想が提示された。これは、離職者・雇止めされた労働者等を中心に1～2年間程度研修付きで雇用した上で、センターや連携施設、養成校での訓練を通じて介護・福祉分野への就職、キャリアアップを支援す

るというコンセプトの下で、市町村設置・地域に密着した社会福祉法人やNPO、民間企業等に運営委託し、日中のお世話や預かりサービスが必要な人は誰でも受け入れる中小規模の施設をイメージしており、その一例として、前述の富山の「このゆびと一まれ」も掲げられている。他方基金事業については、国の補助要綱（「ふるさと雇用再生特別基金事業実施要領」）において、「雇用失業情勢の厳しい地域において、地域の実情に応じて、各都道府県及び市町村の創意工夫に基づき、地域の雇用再生のために、地域求職者等を雇い入れて行う雇用機会を創出する事業（略）を実施し、地域における継続的な雇用機会の創出を図る」ことが目的とされており、そのために「事業費に占める新規雇用する失業者に向けられる人件費の割合が2分の1以上であること」が要件とされたなど、失業者の雇用に積極的に努めることを求める「雇用対策」の色彩が強いものでもあり、福祉、雇用両面からその効果を問われることになった。

高知県では、この基金から81億円の交付を受け、3年間で3000人の雇用を目標とする「あったか高知・雇用創出プラン」に取り組むこととされ、21年度下半期で、県事業として47、市町村事業として127の事業に予算措置がなされた。農林漁業から工業、環境、観光、サービス業等あらゆる業種で雇用創出措置が図られ、「あったかふれあいセンター」事業もその一環として、正式名称「ふるさと雇用再生あったかふれあいセンター事業」とされた。当初の21年度は、22市町村で28カ所実施されることとされた。新規雇用については初年度は76人であった。（箇所数、人数は年度末）

1. 2. 2 平成24年度の見直し

その後、平成22年度においては30市町村39カ所で、113人の新規雇用が、また23年度には31市町村で40カ所で121人の新規雇用と、順調にその数を伸ばすに至ったが、平成24年度以降、国の基金事業が終了することに伴い、見直しを余儀なくされた。そもそもこの国の事業は雇用対策を目的とした国10/10の事業であり、運営費（人件費）を補助するという「めずらしい」⁵スタイルであったが、それを運営費（人件費）をみるという基本的なスタイルを継続しつつ、県単独事業として衣替えした。基本的に県1/2、市町村1/2負担の事業としつつ、過疎債を活用できる場合には70%部分について交付税措置とし、残りの30%を県20%、市10%の負担とし、さらに平成25年度からは国の「セーフティネット補助金」（安心生活基盤構築事業）を活用できる場合には活用し、残りの1/2を県が持つなど、相当程度県がコミットする形での継続を決めた。県としては、知事の強いリーダーシップ^{6ix}の下で、「集っていただく機能を中心に、センター利用のための送迎や外出支援、身近な困り事への支援などを行う小規模多機能支援拠点としてあったかふれあいセンターを整備す

⁵ 日本福祉大学地域ケアセンター(2013) P13

⁶ 24年度予算編成作業に着手する前の、23年9月の段階で、県が、国が今年度で事業を打ち切った場合も、来年度以降、県単独で予算を計上することを決め、知事が会見で「国がどんな対応をしてもいきなりゼロにせず、一定の下支えは県単独でも必ず行う意思を示した」との報道がなされていた。

ることにより、だれもが気軽に安心して集う場ができ、必要な支援につながる、制度のすき間的なニーズへの対応、また住民力の活用や関係機関との連携支援による地域の支え合いの機能強化、集いの場や訪問活動などを活用したニーズキャッチを通して必要な支援につなぐ早期発見、早期支援、さらには集いの場での介護予防効果などの効果が見られている⁷との評価があったことが、そうした強いコミットメントの背景にあったものと考えられる。

見直しに際しては、単に同じ形で事業を継続するのではなく、その運営を見直すべく補助基準も改正した⁸。改正前は「集い」のみを必須の事業としていたが、それに「訪問・つなぎ・相談」と「生活支援」を追加し、そのうち「訪問」については必ず実施するよう機能を強化した。また「集い」に付加する事業として、「預かる」「働く（注：障害者等の就労訓練等）」「送る（送迎）」「交わる（注：他施設や団体、地域住民との交流）」「学ぶ（注：ミニ講座や研究会、勉強会等）」のうち1つは必須事業とされた。

この見直しを契機に、市町村の中では介護保険の地域支援事業に移行する箇所も出てきたが、新規の場所やサテライト形式での設置も増え、平成24年度では27市町村35か所114サテライト、25年度では27市町村36か所162サテライト、26年度では28市町村38か所164サテライトが予定されている。この間、日本福祉大学平野隆之教授を中心とした先行研究（文末脚注参照）や、内閣府や厚生労働省も参加してのシンポジウム（2013年2月）、尾崎知事の経済財政諮問会議でのプレゼンテーション（2014年9月）等により、全国的にも注目される取り組みにまで成長した。

2. 「あったかふれあいセンター」に係る県規則等

平成24年度の見直し前と後での補助要綱の主な規定の状況を巻末資料に掲げた。

概ね上記の改正内容に即したものとなっているが、その他の点でいくつか気づきの点を列挙する。

2. 1 補助目的規定（旧・新第2条）

24年改正後県単の事業となったため、財源に係る部分が新要綱では削除されている。また、新要綱では拠点の性質に関し、「年齢や障害の有無にかかわらず」の語を挿入するとともに、サービスの具体例の列記（子育て、生活支援、介護サービス等）を「必要なサービス」と広く書くことにより、いわば事業の「ユニバーサル性」を強めたものとなっている。

また、「要援護者の見守りや生活課題に対応した支えあい活動などを行う地域福祉活動を推進」の語が目的に加わっているのは、「訪問・つなぎ・相談」と「生活支援」についての機能強化を表現したものといえよう。

⁷ 平成24年3月8日高知県議会文化厚生委員会における菊池地域福祉政策課長の説明。

⁸ 日本福祉大学地域ケアセンター(2013) P7

2. 2 定義規定（新第3条）

旧要綱では特に規定がないが、新要綱では定義規定を置いている。

2. 3 補助対象事業規定（旧第3条、新第4条）

委託事業に係る規定（旧（2）ア）においては、「既存事業（実質的に既存事業であると判断されるものを含む）の振り替えでないこと」旨の条文があるが、新要綱では同様の規定はない。平成24年度の段階では相当程度制度の普及が県下で進み、まだ介護保険事業所となるセンターも生じるような動きもあった中で、規定の必要性が乏しくなったのではないかと推察される。

新規雇用する労働者に係る規定が削除されているのは、24年度以降の制度の政策目的が福祉に絞られたことを示している。このことは、補助事業の要件（旧（3）ア）が削除されていることから言える。

2. 4 事業内容関係（旧・新別表）

当然ながら、旧要綱で盛り込まれていた「新規雇用の創出」「新規雇用した職員に対する研修」は新要綱では削除されている。

また例示されている事業の具体的内容について、旧要綱に盛り込まれていたものにはそれほど大きな変化はないが、「（5）交わる」において、「利用者と地域とが交流」とされていたのを、「利用者同士の交流ではなく、他施設や団体、利用者以外の地域住民と交流すること」というように修正されたのは、前者の書きぶりだと「集い」に吸収され、本来の「交わる」機能が必ずしも読み込めないためであると思われる。

さらに「訪問」について、県単事業化に伴い必ず実施するものとされたことについてはすでに紹介したが、新要綱では、県が平成22年度に策定した地域福祉支援計画において、「地域包括支援ネットワークシステム」（「住み慣れた地域で、誰もが安全で安心して暮らせる地域づくりを進めていくうえで、支援を必要とする高齢者や障害者、児童、悩みを抱える人やひきこもりの人などを早期に発見し、早期に対応するとともに、的確な支援を地域全体で行う取組」^{9x}）を打ち出し、あったかふれあいセンターについてはその中核的な役割を果たすものとして意識されたことを示しているものと思料する。

3. 現地調査先¹⁰の概要

⁹ 高知県作成「地域福祉支援計画概要版」（平成23年3月）における定義。

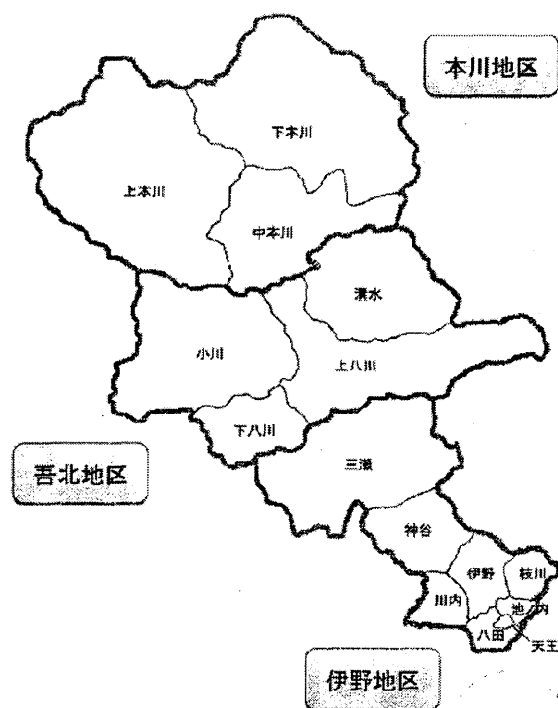
¹⁰ 県の取組み、及び現地調査に際しては、高知県庁の方々をはじめ大勢の方にお世話になった。今回の報告ではあったかふれあいセンターを中心に整理したため、南国市での介護予防の取組や土佐市民病院での医療介護連携など言及できなかった取組もあるが、医療、介護の実践を学ぶ上で大いに参考になった。全ての方のお名前をここで列挙することは困難ではあるが、受入の窓口となっていたいただいた地域福祉政策課安岡千沙主査のお名前を挙げることで、全ての方への感謝に替えさせていただければ幸いである。

以下はあったかふれあいセンターに関し現地調査を行った、「いの町あったかふれあいセンター」と、佐川町斗賀野地区の「あったかふれあいセンターとかの」について、簡単に整理する。

3. 1 いの町での取組み

いの町は高知県の中央部に位置し、平成の大合併の県内第1号¹¹として平成16年に誕生した、人口約2万5千人（平成26年9月30日現在）の自治体である¹¹。

【図3 いの町全図】



(いの町社会福祉協議会提供資料より)

高知市中央部と結ぶとさでん交通の路面電車の終着駅や、JR伊野駅のある、旧伊野町地区に約2万2千人が住み、旧吾北村地区には約2500人、北方を愛媛県との県境と接している旧本川村には約500名が住んでいる。町全体の高齢化率は33.56%、旧伊野町31.20%、旧吾北村49.77%、旧本川村51.21%となり、北部に行くほど高齢化が進んでいる。

あったかふれあいセンターは、総合的な保健福祉の拠点である「すこやかセンター伊野」内にある喫茶室が、事業者の撤退で閉鎖していたところを、3障害の代表、地域、ボランティアと行政とで地域交流スペースとしての活用ができないかと協議を重ねる中で創設された。平成21年10月に開設された「いの町あったかふれあいセンター」では、巻末資料1の新要綱「別表3」に掲げる事業でいうと「集い」「送る」「交わる」「学ぶ」「訪問」「相

¹¹ 以下特段の言及なければ、調査時に頂戴した、いの町社会福祉協議会作成資料を参照している。

談」「つなぎ」「生活支援」と、多岐にわたる事業を行っている。以下いくつかの取組について概要を記述する。

3. 1. 1. 訪問事業とサテライト事業（特に吾北地区について）

訪問事業は平成24年5月から開始されており、災害時要援護者台帳登録者から75歳以上の高齢者夫婦世帯又は独居高齢者世帯、民生委員や地域包括支援センター等の情報で訪問が必要と思われる方、あつたかふれあいセンターの利用者の困難ケース、サテライト事業（後述）利用者、健康センターでの集いへの外出支援サービスの休止中や欠席が続いている方などへの訪問を行っている。伊野地区での地域訪問では、59件訪問し、うち物忘れや虚弱・閉じこもりなどで地域包括支援センターにつないだケースが5件あった。健康センターへの集いの休止中の方などへは訪問を11件行い、吾北サテライト事業での新規利用者や欠席が続いている方へは16件（複数回訪問1件）、あつたかふれあいセンター利用者の方では1名に14回訪問（平成25年6月～26年3月）するなどの実績を挙げている。

吾北地区では、平成26年7月から8月にかけて重点的に訪問活動を行った。災害時要配慮者台帳の登録者約230名の中から25人を選出し、あつたかふれあいセンター職員や保健師、民生委員、区長等が協力して訪問活動を実施した。その結果として、地域包括支援センターや吾北住民福祉課の保健師へ報告したケース6件、吾北住民福祉課の保健師が同行訪問したケース4件、介護保険申請1件、民生委員・区長の協力訪問2件、対象者についての家族からの相談2件、対象者から生活に関する相談1件、あつたかふれあいセンターサテライト教室への参加が2件、あつたかふれあいセンター定期訪問8件といった成果を挙げた。またそこから浮き彫りになった課題としては、生活に困難等があっても公的なサービスにつながらない方への支援の今後の重要性や、困り事や生活に不安のある方への相談機能を高めることなどがあった。

なお本川地区は現在人口が約500人であるが、8年前と比較すると約200人減少するなど急速に人口減が進んでいる。独居高齢者が60名おられ、担当の民生委員が全て把握しており、何かあれば隣近所で声かけし、気にする関係が築かれているとのことであった。

サテライト事業に関し、吾北地区では2カ所（サテライト高岩（小川・下八川地区）、サテライト清水（清水・上八川地区））で、サテライト事業も行われている。いずれも月2回で、平成25年の秋（それぞれ10月、11月）からはじめられている。高岩では参加者数延べ49名、うち送迎32名。清水では参加者数延べ64名、うち送迎14名となっている。事業内容は、「るんるん若ガエル体操」（いの町独自の介護予防体操で、「きよしのズンドコ節」や「365歩のマーチ」など、なじみの音楽に合わせて主に転倒予防のため下肢筋力の強化を意識しているもの）や、脳トレ、おしゃべり、創作や野外活動（地域によって）となっており、サテライト参加時に、移動販売による買い物や、郵便局の手続き、受診等も兼ねている。

3. 1. 2. 個別支援ケース

調査時に説明を受けたケースで最も印象的であったのは、60代男性のあるケースであった（前記訪問ケースで14回訪問した方）。平成25年3月よりあったかふれあいセンターを利用しているが、理解力に乏しく幻聴がある。大声を出し怒鳴るなどにより近隣住民との関係が悪く、地域との交流も殆どなかった。自宅訪問やあったかふれあいセンター利用時に傾聴し信頼関係を築きながら、ほけん福祉課（障害担当）と連携をとり、安定した生活リズムをつくる支援や医療機関受診等の働きかけに協力、また病院や銀行、買い物支援などの同行サービスを行った。地域包括支援センターにつなぎ、精神科デイサービスの利用につながるとともに、健康センターでの入浴につながるなど、徐々に社会との結びつきが出てきた。支援者の側でも、地域包括支援センターやデイサービス職員、地区民生委員、傾聴ボランティア、いの警察署、あったかふれあいセンター職員が参加した「障害の理解と対応について」と題する勉強会を開催するなど支援体制が強化された。その後お話しサロンでの傾聴ボランティアの交流に参加し、26年10月に開催された、近所の子育て拠点「ぐりぐら広場」¹²との交流による、あったかふれあいセンターでの「交流大運動会」（レクリエーション大会的なもの）にも参加するに至った。

その他引きこもりの方などに対するパソコンを契機にした個別支援、特別支援学校や作業所に通う方がふらっと寄り様々に過ごす居場所の提供などを通じ、様々な困難を抱える方の個別支援に当たっている。

3. 1. 3. その他の活動

その他、傾聴ボランティアの養成活動や、平成26年8月の台風浸水被害の被災者への支援（訪問、災害救援物資配付、清掃作業等）、地域での集い場サロンの立ち上げの協力なども行い、また、学習講座（「エンディングノートを学ぶ」「終の棲家」「知っておきたい葬儀の知識」等々。ボランティアへの呼び水にもなる）や職員研修、先進地視察研修なども行っている。

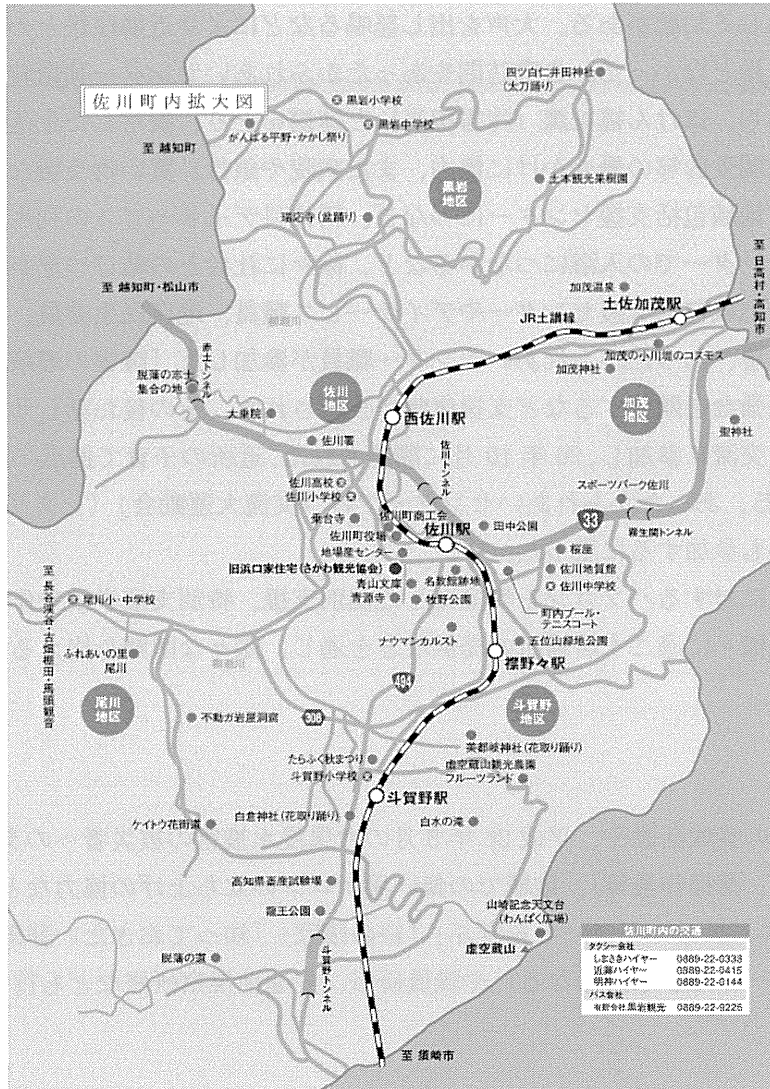
3. 2. 佐川町斗賀野地区での取組み

佐川町は高知市から車で約1時間西に行った、県のほぼ中央に位置する人口約13,700人（平成26年3月31日現在）の自治体である。高齢化率は34.7%であり、明治二十二年四

¹² 「ぐりぐら広場」は、子どもたちの健全な成長と、子育て中の親を見守り、地域全体で子育てを支援する基盤や環境をつくることを目的とした施設で、保護者が子どもを連れて交流するなどするいわゆる「子育てサロン」である。あったかふれあいセンターのごく近所にある総合健康センターにおいては、前述の「るるん若ガエル体操」などの健康づくりの取組みが行われており、入り口を入れて右側にそうした高齢者等向けのスペースがあるが、入り口を共有する形で左側に「ぐりぐら広場」があり、入り口付近では特段の仕掛けがなくとも、高齢者と小さな子どもたちが行き交いあうようになっている。

月、市町村制施行によりできた5つの村を起源とする、佐川、斗賀野、尾川、黒岩、加茂の5地区からなる。

【図4 佐川町内拡大図】



(佐川町観光協会ホームページより)

うち約50%強の約7,400人が佐川地区に暮らしており、今回訪問した斗賀野地区には約3,200人が暮らし、地区別に見たら2番目に人口の多い地区となっている。いの町をはじめ多くのあったかふれあいセンターは社会福祉協議会が運営しているが、佐川町斗賀野地区で「あったかふれあいセンターとかの」を運営するのは、NPO法人の「とかの元気村」である。

NPO法人とかの元気村は、斗賀野地区で様々な活動を行っていたグループからなる地域おこしのNPOであり、「元気村」の公式ブログ¹³においては、「あったかふれあいセンター」に加え、様々な行事や、「農業振興部会」「自然環境部会」「地域づくり部会」等の取組

¹³ <http://blogs.yahoo.co.jp/drndg643>

が紹介されている。県の防災関連の手引書でも「佐川町では、地域福祉（活動）計画に基づく住民主体の計画推進組織や、見守り声かけネットワーク、地域の拠点づくりなどに取り組んでおり、小地域での住民活動が活発です。」^{xii}と取り上げられているように、佐川町（斗賀野）は小地域単位での住民活動が盛んな土地柄であるとのことは、現地調査の際のご説明の端々から伺うことができた。（「このような場所があるといいという地域の声にNPOとかの元気村が応えた。」「地域毎の行事で声をかけてくれるような、あたたかい、気にかけてくれる住民性がある」「40代、50代の方々が、60代、70代の方々の活動ぶりを見て「地域に恩返ししよう」という意識が育てられる」「（スタッフの一人の方が）斗賀野に嫁いできたが、入りやすいコミュニティだと感じた」等々）

あったかふれあいセンターとかのは、そうしたNPO法人とかの元気村の「役場」に併設されている。「役場」は、地区の中央あおぞら公園に位置し、保育所、小学校に隣接している。

3. 2. 1. 主な活動

あったかふれあいセンターの活動内容は、新要綱の規定でいうところの「集い」「送る」「交わる」「学ぶ」「訪問」「相談・つなぎ」「生活支援」となっており、それぞれの概要と調査時点でのセンター自身による評価、及び延べ利用者数等は図5のようになっている。

【図5 あったかふれあいセンターの活動内容と自己評価、延べ利用者数（平成26年5月～9月）】

	概要	自己評価	延べ利用者数（実人数）
集い	とかの元気村役場を主施設として高齢者を中心にサロン活動を行います。保育未就児童の保護者及び子育て中の親の集いの場所として活動します。	高齢者が多いが、夏休みには子どもや、子育て世代のお母さんたちも利用してくれた。一度利用した方が友達を誘ってきてくれるので、徐々に利用者が増えてきている。	1,355人 (518人)
送る	利用者のうち希望する方の送迎を行います。（無料）	—	
交わる	斗賀野地区5箇所のふれあいサロンや17箇所の百歳体操、小学校、保育園等との情報共有や交流を図ります。	8月 斗賀野小学校5年生とのよぎまんじゅう作り 7月 佐川高校の学生との交流	73人
学ぶ	地元の文化的な活動を行っているボランティアを講師に迎え、高齢者等の学習の場とします。	月に2～3回地域の方に講師になってもらい、教室を開催している。斗賀野は人材が豊富でまた気軽に引き受けてくださるのでとてもありがたい。	51人
訪問	一人暮らしや見守りが必要な高齢者の家を訪問して、相談対応や生活支援を行います。	活動当初に民生委員の皆様が訪問に同行してくれたことで、スムーズなつながりができた。訪問から集いの利用につながった方もいたり、生活上の困難を抱えている人のニーズをキャッチして行政や社協など関係機関につなぐことができた。	221人 (165人)
相談・つなぎ	センター開設中の時間帯で、コーディネーターやスタッフが随時相談に応じます。得た情報を整理した上で行政機関を中心に情報をつないでいきます。	行政、社協等 各関係機関や民生委員さんが地域での情報をキャッチし、あったかへつなげてくれることであったかへの利用や見守りにつながっている。あったかからも集いや訪問等で得た地域の情報を各関係機関や民生委員さんにつないでいる。	21人 (10人)
生活支援	センターに寄せられた「困り事」のうち、対応可能な部分はできるだけ速やかに解決していきます。人手や労力のかかるものは一定、利用者の負担をいただいたうえで、とかの元気村サポーターや関係機関につなぐなどして解決します。	高齢者の買い物支援（無料）や掃除（有料）	37人 (23人)

（あったかふれあいセンターとかの提供資料により筆者作成）

斗賀野地区の住民が全ての世代を合わせて3,168名ということ（高齢化率34.6%）で、特に訪問に関しては、発足1年目の5か月で約7人に1人の高齢者に訪問しているカウントになり、スタッフ3名の方々は相当の尽力をされたものと思われる。

また、日々の活動予定は図6のようになっている。

【図6 あったかふれあいセンターとかのの26年10月の活動予定】

あったかふれあいセンター とかの 10月活動予定						
日	月	火	水	木	金	土
お弁当も用意できます。(350円～) ユーピー(50円)は毎日用意しています。お気軽にお越しください。						
5	6	7	8	9	10	11
休	いきいき かみかみ 10:00～11:30	自由にあそび日	喫茶の日 10:00～12:00 ミニ黒板をつくらみよ	3日体操 13:30～15:00 ふれあいの	ふれあいのサロン	休
12	13	14	15	16	17	18
休	休	自由にあそび日	シニアバスケット つくらみよ 10:00～12:00	喫茶の日 10:00～16:00 ふれあいの	ふれあいのサロン	休
19	20	21	22	23	24	25
休	いきいき かみかみ 10:00～11:30	自由にあそび日	カレーの日 10:00～12:00 お弁当	喫茶の日 10:00～16:00 ふれあいの	カラオケ 19:30～21:00 ふれあいの	休
26	27	28	29	30	31	11/1
休	いきいき かみかみ 10:00～11:30	自由にあそび日	分譲保険 11:30～	避難訓練 10:00～	ふれあいのサロン	休
2	3	4	5	6	7	8
休	文化の日	自由にあそび日	2時 キッズ帽子づくり	喫茶の日	ふれあいのサロン	休

9月19日現在の予定です。変更の際はご了承ください。

ボランティアスタッフ募集中！ご連絡お待ちしています。

そのほかにも……こんなことやってます。

- 送る……利用者のうち希望する方の送迎を行います(無料)
- 生活支援
 - お困りごと、例：電球がきれたので替えて欲しい……)
 - 簡単な清掃など
- 利用料……基本1時間 500円(相談内容により、別途料金がかかる場合があります)
- お子さまの一時預かり(3歳以上)
 - 利用料……1時間 200円 ※前日までに電話予約必要。昼食は弁当持参。

お申し込みは……NPO法人 とかの元気村
あったかふれあいセンター とかの
 利用時間9:00～16:00
 場所 あおぞら公園内 とかの元気村役場
 〒789-1232 高知県高岡郡佐川町東組2692
 ☎0889-22-0448 携帯090-3181-8373
 ntaka.tokano@gmail.com

利用時間内は施設を開放しています。お気軽にお越しください。

(あったかふれあいセンターとかの提供資料)

3. 2. 2. 活用の例

図6のように計画的に行われてはいるが、基本的に自由な「集い」の場があり、それに様々な機能を付加するスタイルで行われている。活用例としては、「同窓会」としての利用があるとのことであった。斗賀野にかつてあった縫製工場に勤めていたが、同じ斗賀野に住み続けていてもなかなか会うことのない仲間同士の交流が、あったかふれあいセンターの設置を期に再活性化したとの話を伺った。

希望者にはスタッフが送迎を行っている。斗賀野地区は盆地、ということではないが、山に囲まれて比較的フラットなエリアになっていることもあり、送迎は行きやすいとのことであった。元気村が地区のほぼ中央に位置していることも、アクセスの容易さの理由の一つとなっている。

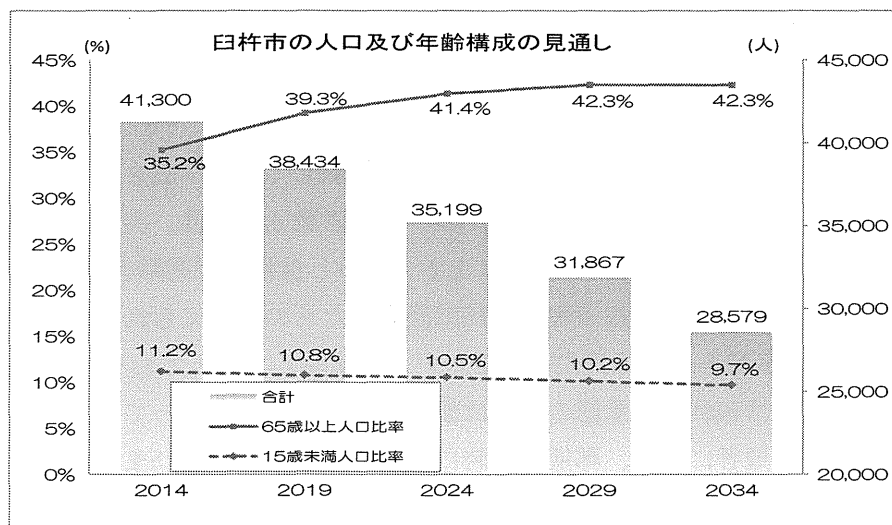
C-2 大分県臼杵市の取組

1. 臼杵市の沿革

平成 17 年 7 月、旧臼杵市と旧野津町が合併して誕生した臼杵市は、大分市の南に隣接し、面積約 300k m²に約 40,000 人弱の人口となっている。臼杵の中心街は 400 年以上昔からの城下町、臼杵港に面し醸造業や造船業が盛んで創業 100 年以上の企業も多く立地している。人口の多くが旧臼杵市の平野部に住む。

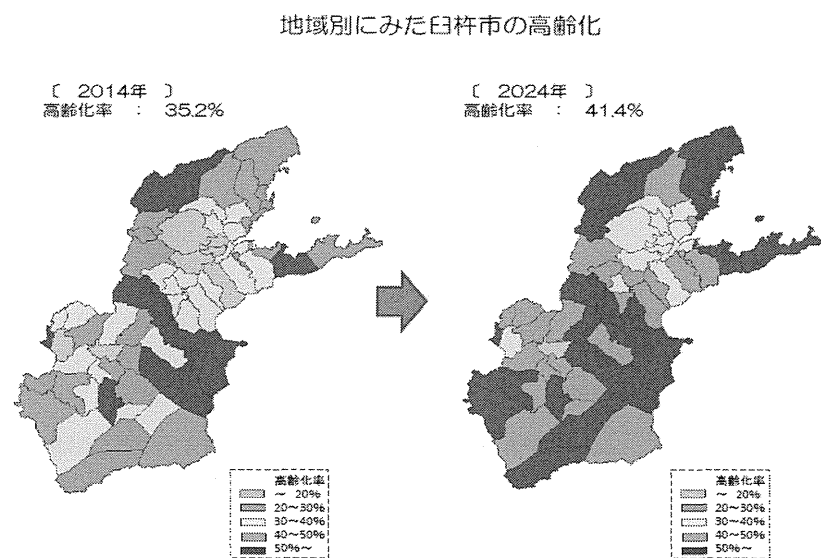
高齢化率は 35.2%、人口はほぼ毎年約 500 人ずつ減少し、約半分は自然減、半分は社会減。2019 年には高齢化率 40%に近い水準となることが予測されている。

【図 7 臼杵市の人口及び年齢構成の見通し】



(出典：臼杵市資料)

【図 8 地域別に見た臼杵市の高齢化】



(出典：臼杵市資料)

図8は臼杵市の地域毎の高齢化率の予測を示したものである。2024年には市全体では高齢化率が41.4%となることが予測されているが、ほとんどの地域で、10年後には高齢化率40%台となることが見て取れる。そうした中、臼杵市では、「20年後の日本の姿を先取りしている」という認識の下で、「高齢化の先進地として、様々な課題に『いますぐに』取り組んでいる」との姿勢¹⁴を示している。

2. 地域振興協議会の概要

2. 1. 臼杵市の地域づくりの取組み

臼杵市においては、人々のつながりが残り、支え合いができる地域であるという認識の下、地域で孤立している人々を地域の中で自立して暮らしていけることができるよう様々な取組みを行っている。

西岡(2013)でも紹介されている「安心生活お守りキット」に関しては、平成21年度の事業開始以来約4年経過後の平成26年9月段階で、のべ登録者数6,635件、実登録者数5,623件に上っている。このことは、市内の70歳以上1人暮らし世帯及び高齢者のみ世帯が約6,400件であることと対比すると、相当程度市民に浸透したものと捉えられると言える数字である¹⁵。この配布は区長あるいは民生委員が一戸一戸訪問して行っており、キットの配布(貸与契約)の際と個人情報利用の承認の2回は顔を合わせる契機となっている。このお守りキット登録世帯の希望者に対し、郵便配達時に局員が声かけする「ひまわりサービス」(平成23年度～)とあわせ、市が提唱する「あらゆる関係機関が連携して市民を守る仕組み」の代表的な事業となっている。

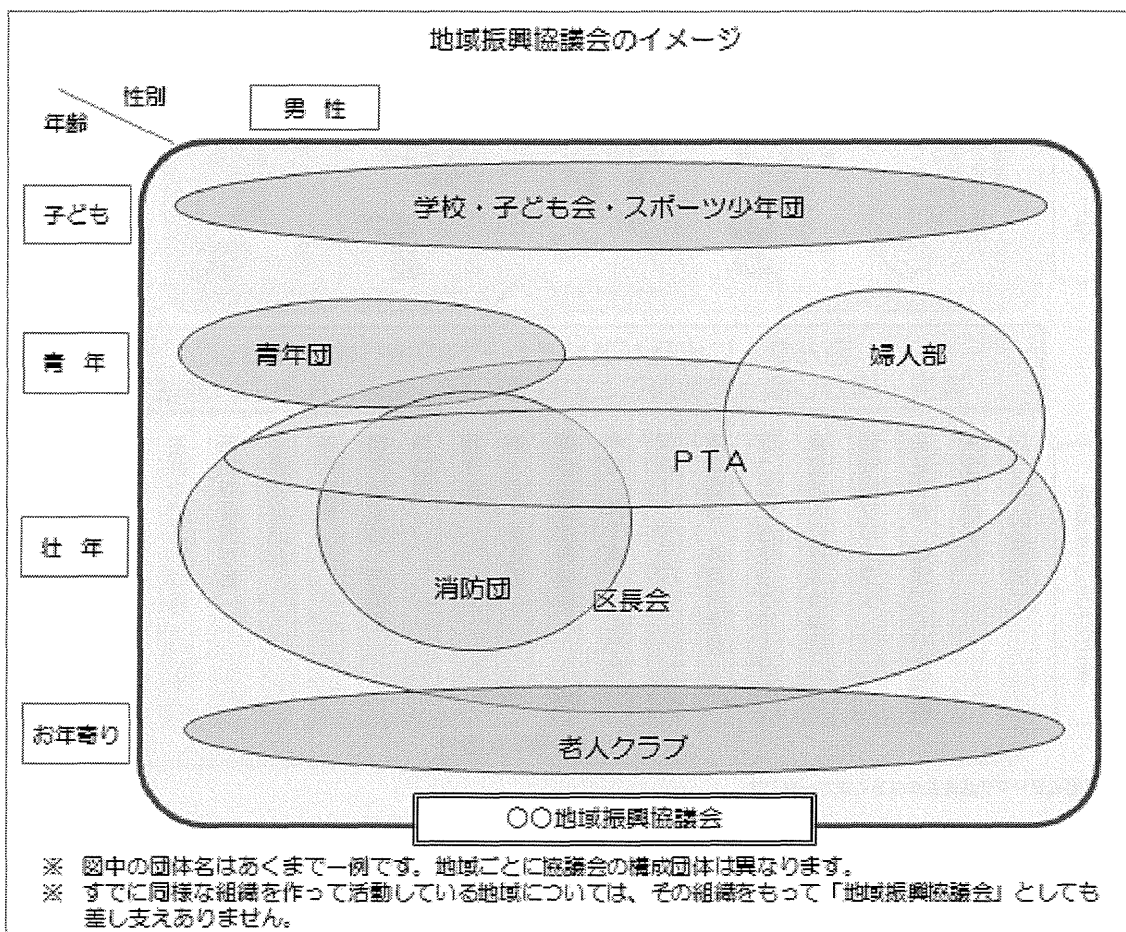
2. 2. 地域振興協議会のあらまし

これらは、市民と市行政や郵便局等強力機関のいわば「縦」のつながりにより地域での安全な暮らしを支える仕組みであるが、他方で、様々な地域内での活動主体を活性化・再活性化することで、市民間の「横」のつながりを強化・充実して行こうとするのが、地域振興協議会の取組みである。

¹⁴ 市の取組み、及び現地調査に際しては、臼杵市役所の方々をはじめ大勢の方にお世話になった。特に現地視察では、下ノ江地区で当日行われていた大規模な防災訓練も見学させていただき、地域づくりの実践を学ばせていただいた。ここでも全ての方のお名前を列挙することは困難ではあるが、全てのアレンジをお願いした西岡隆理事のお名前を挙げることで、感謝に替えさせていただければ幸いである。

¹⁵ 救急活動については、平成26年11月現在で約70件の活用実績があるとのこと(臼杵市ヒアリングより)。

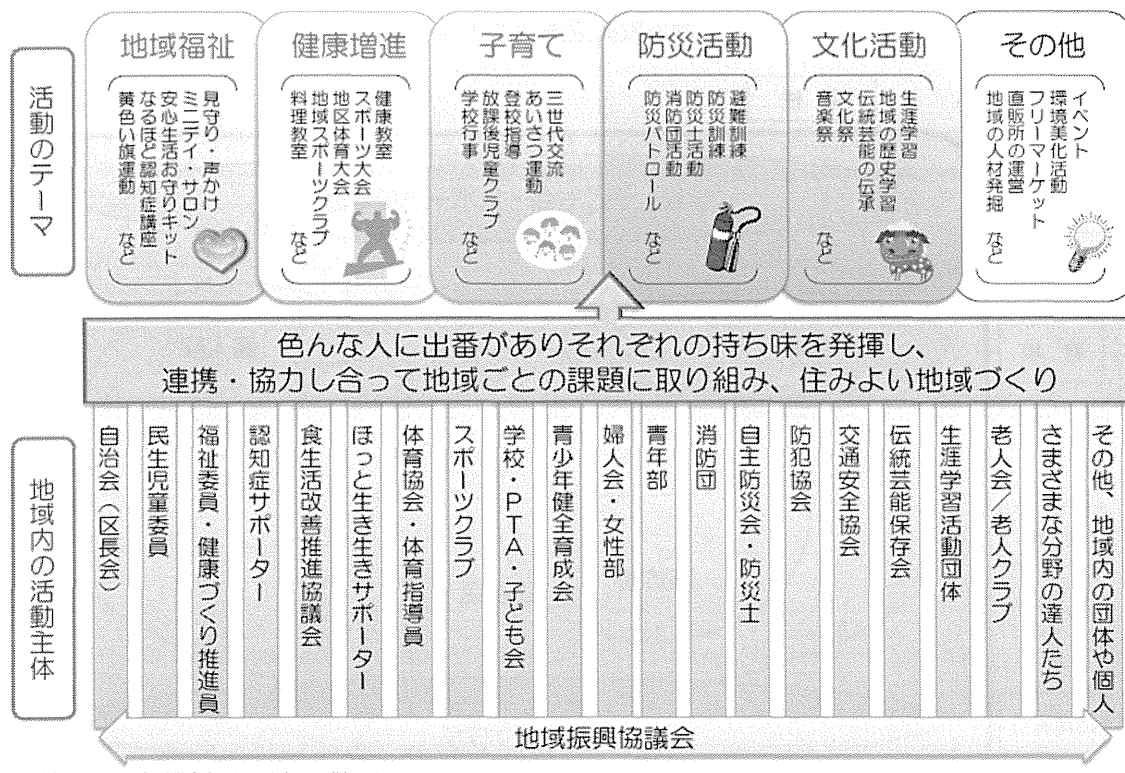
【図9 地域振興協議会のイメージ】



(出典：臼杵市資料)

図9は臼杵市の描く、地域振興協議会のイメージである。図のように地域においてはその年齢層や性別、役割等に応じ様々な活動団体があるが、少子高齢化、過疎化の流れを受け、それぞれの団体で人員数の減少が課題となっている。また団体によっては地区の加入率の低下にも悩んでいるところではあるが、そうした中で地域内の団体が世代や性別、機能や役割の枠を超えて連携して活動することで、それぞれの活動がさらに活性化することを企図し、さらには地域住民相互が「顔が見える」関係を築いて、地域の一体感や安心感を形成することを目的とし、「地域振興協議会」組織の旧小学校区ごとの設置を推進している。こうした枠組みを設置することにより、人口減の中で個々のグループの加入者が減少していったとしても、グループを越えた参加が行いやすくなり、活動の持続可能性を高めることになる。

【図 10 地域振興協議会によるコミュニティ活性化のイメージ図】



※活動のテーマや活動主体はあくまで一例です

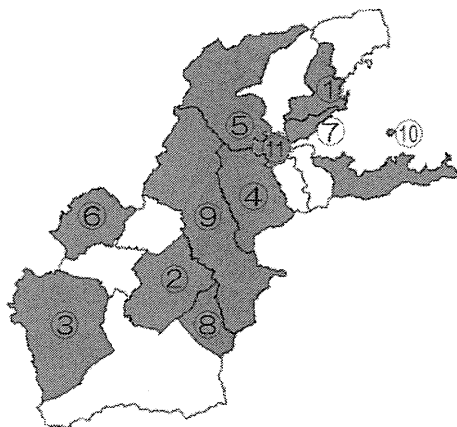
(出典：臼杵市資料)

図 10 にもあるように、地域振興協議会は想定しうるありとあらゆるいわゆる「コミュニティ活動団体」の参画を想定している。その中には自治会(区長会)や老人会／老人クラブ、食生活改善指針協議会やPTA、消防団等の古くからの自治組織から、厚生労働省が平成 17 年度から養成を始めた認知症サポーターや、市が平成 22 年度から独自に養成している介護予防のサポーター（市民への介護予防への意識啓発や指導、行事等への協力を行う）である「ほっと！！生き生きサポーター」など、比較的新しく、かつ必ずしも集団を想定していない者までいるなど多様である。

【図 11 地域振興協議会の設置状況】

現在までに設置している地区

	協議会の名称	校区	認定時期
①	下ノ江地区ふれあい協議会	下ノ江	平成21年10月
②	田野地区振興協議会	田野	平成21年10月
③	寺子屋ん会	南野津	平成22年4月
④	振興協議会 たていし	下南	平成22年7月
⑤	上北地区地域振興協議会	上北	平成22年10月
⑥	戸上地区振興協議会	戸上	平成23年3月
⑦	あまへ振興協議会	海辺	平成23年4月
⑧	西神野地域活性化推進協議会	西神野	平成23年4月
⑨	南津留地区地域振興協議会	南津留	平成24年2月
⑩	上浦・深江振興協議会	上浦・深江	平成25年5月
⑪	市浜地区振興協議会	市浜	平成26年3月



※ 臼杵市内には統廃合前の小学校区が約20あり、そのうち11の地域で地域振興協議会が設立され、それぞれ活動している。

※ 臼杵市では既に設置している地域振興協議会の活動を継続的に支援していくとともに、他の地域の設立に向けた準備も支援。

◀未設置の地域> (臼杵地域) 下北、佐志生、中央、南部
(野津地域) 野津、都松、川登

8

(臼杵市資料)

図 11 は現時点での臼杵市における地域振興協議会の設置状況である。協議会は市行政が強制して設立するものではなく、設立、あるいは名称や活動内容もそれぞれの地域の自主性にゆだねられている(市の支援は後述)。臼杵市では、統合前は20あった旧小学校区が、地域の様々な活動の圏域になっている。

2. 3. 行政の関わりと基本姿勢

2. 3. 1. 市の支援の具体的内容

地域振興協議会の設置に際し、臼杵市は以下の6つについて支援を行っている¹⁶。

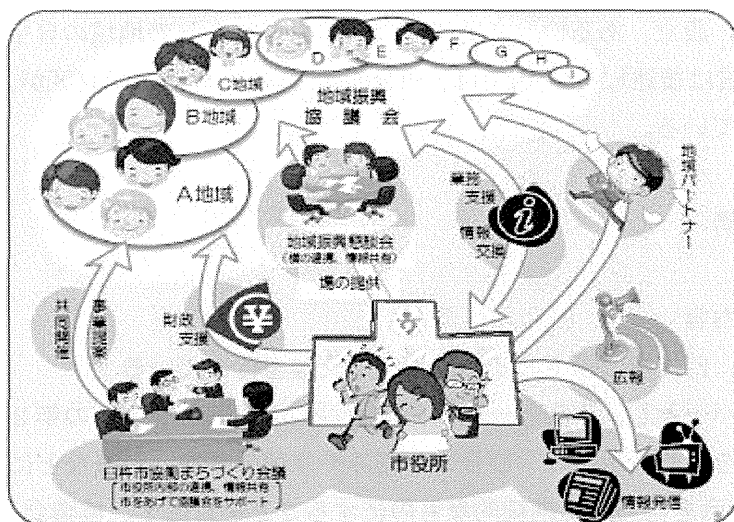
- ①地域振興協議会の代表をメンバーとし、市長と一堂に会する「地域振興懇談会」の年2回の開催。ワークショップ等を通じ取組みの学び合いや悩みや課題の共有、解決などにより、「地域振興協議会」の活動を協力して継続的なものにするを目指す。協議会の設立を目指している地域の代表者等も参加。

¹⁶ 平成26年1月30日臼杵市西岡隆理事(併福祉事務所長)による講演(於国立社会保障・人口問題研究所)資料を参照。

- ②市役所内（コミュニティ、福祉、健康、防災、教育委員会、生涯学習、企画等）のヨコでの連携を目的とした『協働まちづくり会議』の月1回の開催。情報共有を進めて、市役所を挙げての地域活動のサポートを実施。
- ③地域住民職員、あるいは地域出身職員が行政と地域のパイプ役となるパートナー制度を実施。（配置に際しては、管理職・中堅職員・若手職員等のバランスを考慮して配置）
- ④市報やケーブルテレビ、ホームページを通じた広報。地域独自の活動の周知により、参加者の増加、新しいアイデアや交流の増加などを旨とする。
- ⑤助成金。市の助成金交付要綱（巻末資料2参照）において、一般活動費補助金、特別活動費補助金（自主財源確保を通じて住民の生きがい、やりがいの創出、地域外住民との交流イベント、地域間交流促進、その他先進的事業）、設立記念補助金（初年度のみ）、運営経費補助（施設や事務局等の条件が整備されていない協議会に対して認めた場合）の4種が規定されている^{17xiii}
- ⑥個々の地域振興協議会事務局との情報交換、活動に関する相談・アドバイス（地域の状況によっては直接的支援）、補助金の情報提供・申請事務支援、各種研修の案内・同行、マイクロバスの提供などの日々の活動のサポート。

これらはいずれも、地域の側から手を挙げた場合に対する支援となっており、全くそうしたイニシアティブがない場合、行政の側がお膳立てをして立ち上げるということにはなっていない。地域振興協議会はあくまでも地域の自主性にゆだねる形で、市行政としては基本的に「脇役」に徹しようという姿勢がうかがえる。（図12）

【図12 臼杵市が行う地域振興協議会への支援】



（臼杵市資料）

17 平成26年3月改正の現行の要綱による。当初は、新たに設置した場合に一事業30万円継続的な活動をしている場合には、さらに上乘せするような活動を行う際に、事業費上限100万円とし、うち50万円を市が補助するものとなっていた（平成22年3月10日臼杵市議会定例会における内藤純孝議員の質問に対する西岡隆財政企画課参事兼コミュニティ推進室長（当時）の答弁に基づく）。

2. 3. 2. 行政の基本姿勢に関わる議論

こうした行政の姿勢に関しては市議会においても議論があった。平成24年3月8日定例会における若林純一議員と市長及び市当局の答弁は、市の地域振興協議会、ひいては地域福祉に関する考え方を端的に表すものである^{xiv}。

若林議員はまず市の支援の実態について事実関係を質問した後、市の基本姿勢について、「地域の力が大きくなればなるほど市の仕事は減る」のだから、「何か地域でやってくれれば応援するけれども、それはあくまで地域の自主性であるというようなスタンスについては非常に違和感を覚える」。市は「もっと地域に入って、地域振興協議会を設立してください、そして市はこういう役割を地域振興協議会に期待しています、ついてはこういう支援を考えていますという、要するに市と地域との協働の取り組みでない」と地域振興協議会は「生まれない」のだから、「もっと積極的な支援策というか、かかわり方をしてほしい」とまず尋ねた。

それに対して日廻総務部次長兼財政企画課長（当時、以下同）は、「行政のほうからいろんなものを、協議会で」「やっていただけませんかと依頼して、」「財源措置もするということで、地域の力というのが本当につくのかどうかというふうなところに疑問があり、」「自主的に取り組める体制で、それに行政が手を差し伸べて一緒になってそれをつくっていく」「ことが持続可能な取り組みにつながる」、そして地域において、自主的に取り組むといった「意識をやっぱり高め」ることが、地域振興協議会の意義である、他方「地域振興協議会があるところとないところ」といった「アンバランス」は「長く続くことは避けなければならず、」「様々な支援と相談に今後とも乗」りたい旨答弁した。即ち、地域のそれぞれの団体が会員減等で衰退し、それらにより支えられていた地域活動が衰えていくことに対しては、そもそもの原点に立ち返って地域が自主的に考えることが大切であり、行政の代替的な組織としてそれを育てるのではない、ということを確認に答えていた。

次いで若林議員は「地域地域で行政の支援のアンバランスが非常にあり、」「例えば施設面においても、ある小学校区」では「コミュニティ施設があつて、そこに職員さんがいらして、その地域の連絡とかお世話を常日ごろからやられて」おり、「そういう地域は地域振興協議会が早く立ち上がっている」「一方で、そういう施設もなく組織もない、それで地域で力をつけて活動してくださいと言われてる地域」もあり、それらは「市の支援の重さが全然違う」。なので、市は、「地域でぜひやるべき課題」があるなら地域に対してそれをやるべきと言い、それを受けて地域の側からは「そういう施設もない、人もいない、事務局もない、それではできん」というような「やりとりがなければ」立ち上げは困難で、「踏み込まないと」進まない、と、地域毎のアンバランスを提示した上でさらに市の積極的な関与を求めた。

それに対して日廻次長から、個々の地域における施設や人的支援の必要性についてはほぼ分析を終えつつあるが、協議会の設立については同時並行で進めてきた経緯がある旨答

弁し、それを補足する形で佐藤信介副市長（当時）から、「アンバランス」は「そのとおり」としつつ、施設がない下南地区では「4番目に地域振興協議会を立ち上げる形に」なった、これは、「地元の議員さんも含めまして縦ぐし・横ぐしの団体の人たちが入ってこの話をしたときに、地域にとって、下南にとっていい話なんだから、仮に施設、人がいなくても今ある学校を有効活用をしてやろうじゃないかと、みんな協力してやろうじゃないか」という形になったためにできたことであり、「地元の人たちがどれだけ協力してやるのか」が「やっぱり一番大切ではないか」と答弁した。この答弁は、地域振興協議会がハード先行ではなくソフト先行であり、かつそのソフトもできる限り人的資源を外部に頼らないものとするという基本姿勢を示したものと理解できる。

その後若林議員と中野市長との間で市議会議員の存在意義についてワンラウンドやりとりがあった後、議員の同旨の質問に対し、市長から、今はもう戦後の右肩上がりの時代ではなく、高齢化、「日本の全体の借金が1,000兆円を超える」状況、その中で福祉サービスも年1兆円伸び、「2年に1回消費税を1%上げていかない」と現状維持もできない状況にあるという基本認識が延べられた。次いで、そうした時代状況の中でも「臼杵が持続可能で、しかも臼杵の人たちが、よりこの臼杵で暮らしてよかったと言われるような」「臼杵をどうしてつくっていくかといったとき」に、今までのような「市民の皆さん一人一人が例えば何々をしてください、あれ欲しい、これ欲しいというようなことで」政治に対して「依存的に生きてきた」ことは、「パイが膨れて財政的に豊かなときは何とか成り立った」がもはやそういうことは妥当せず、「自分の地域は自分でつくっていこうという、そういう精神を前提にして頑張ってください、それに対して市は何ができるのかということその地域の中でやっていく」ということで、その「核の組織をつくって」行かない限り、「臼杵らしい臼杵」にならないのではないかと答弁した。さらに「我々はここまでやるから、ここは政治の責任で行政はしっかりやってくれよと、堂々と胸張ってそういうことを市にも意見を言う、そういう人たちがどれくらい増えていくか」ということが大切であり、それを「サポートするため」の話し合いや行動の場として地域振興協議会は大切だと思っている旨答弁した。この答弁は、自らの大局的、中長期的な視点を開陳し、そうした中での地域振興協議会の地域からのボトムアップでの創造、発展の必要性という制度導入の根本的意義を自分の言葉で答えたものであり、市長の思いの制度への浸透と、そのリーダーシップぶりが現れた答弁であると評価できよう。

市では地域振興協議会設立のポイントとして、「将来を見据えて“焦らず・着実に”歩を進める」こと、「話し合いなどを通じた“地域内”での“意識の共有”を図る」こと、「設立までにできるだけ“多くの人”が関わる」こと、「目先のメリット、デメリット<“地域の将来”>との4つを掲げている¹⁸。“焦らず・着実に”“多くの人”による“意識の共有”を図ることは、すなわち丁寧にコンセンサスメイクをするということに他ならない。また、“地域の将来”を目先のメリット、デメリットよりもウエイトを高くしているということ

¹⁸ 脚注16と同じ。

は、様々複雑な利害や過去の経緯が入り組みあう地域社会であったとしても、理想の姿に関しては現実のものではない以上コンセンサスを得ることは比較的容易であり、その姿から演繹して現在の利害を調整することは、コンセンサスメイクを容易にするための常套手段である^{19xv}と言えよう。

また市では、地域振興協議会発足後のポイントとして、「まずは既存の活動を連携しながら継続する」「定期的な集まりの場を設ける」「失敗を恐れず、アイデアを実践してみる」「多彩な人材の発掘・活用（地域内外）」の4点を掲げている。既存の活動の連携から入り、定期的集まることで、徐々に地域内に「横串」が通されていくことになる。後者の2点については、活動が軌道に乗った後で更なる展開を検討していく際の基本姿勢であるといっていよう。3. で紹介する下ノ江地区での大がかりな防災訓練の企画と実施は、関係各方面との調整や、地域資源の動員・調達といったハードルを越えて実施されたものであり、早くから地域振興協議会が立ち上がっていた下ノ江地区ならではの先進的な取り組みとの評価が可能であろう。

3. 事例

3. 1. 下ノ江地区ふれあい協議会

3. 1. 1. 沿革

下ノ江地区は臼杵市の中心から車で15分程度、市の北部にあり、臼杵湾に面した地区である。リアス式海岸の湾部には造船業が立地しており、川沿いを中心に、人口1,564人、高齢者563人、高齢化率36.0%、15歳未満の数が149名居住している地域となっている。

（平成25年4月1日現在）

下ノ江地区は、もともと住民間のつながりの強い地域であり、市の「地域振興協議会」支援が始まる平成21年より前から、こうした団体横断的な取り組みが始まっていた。平成18年4月に、下ノ江地区にもともとあった「臼杵市下ノ江連絡事務所」の移転・新築とコミュニティセンター化に伴い、地区区長会を中心に「下ノ江地区ふれあいセンター」の今後の活用について検討が行われた^{xvi}。その結果、地区内の様々な活動主体が連携して継続的に地域で活動を実践することを目的に、「下ノ江地区ふれあいセンター運営協議会」が発足した。その発足と同時に、運営協議会の下に専門委員会（図12）が設置され、テーマに沿った活動が開始された。

19 些か時代と次元の異なる会議ではあるが、かつて存在していた総理府社会保障制度審議会のコンセンサスメイクのあり方について、元厚生事務次官であり、事務局と委員の両方の立場に関わった山本正淑氏も、「十年とか二十年とか明確なものがあったわけではないが、その時々では賛成・反対いろいろの意見があつてまとまりにくい場合でも、視点を長期に移し、大所高所から議論すれば一つの方向を見出せることが多いものである。」と述べていた。