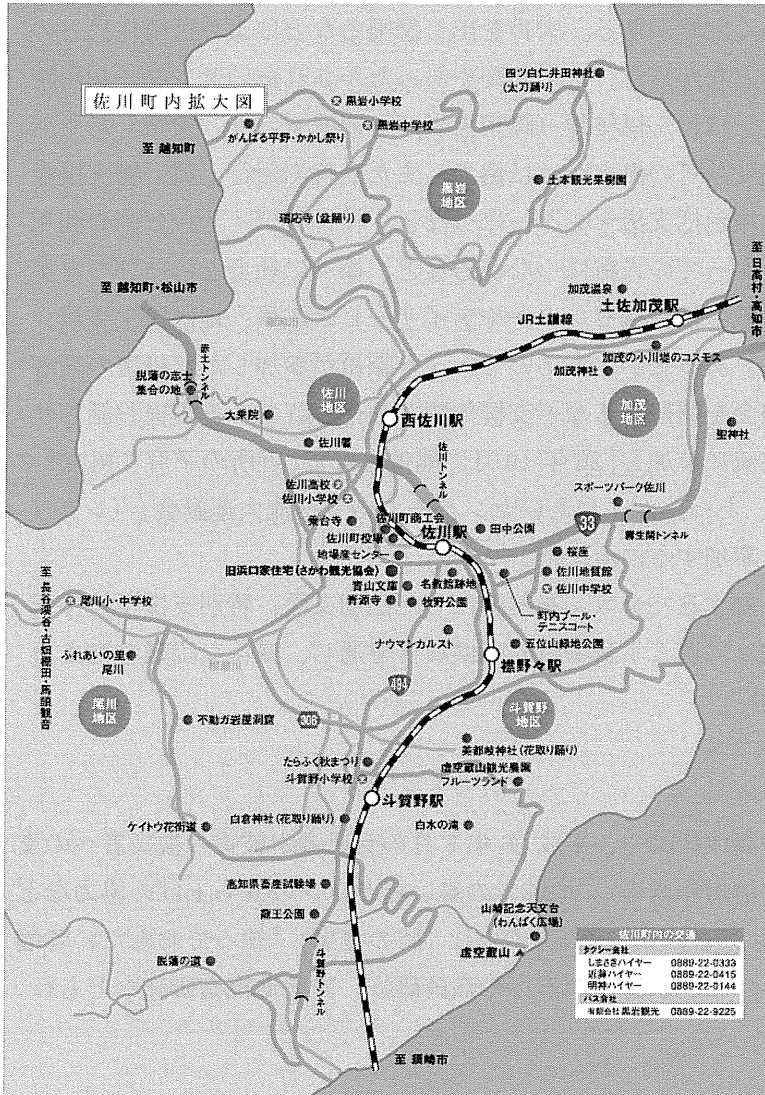


月、市町村制施行によりできた5つの村を起源とする、佐川、斗賀野、尾川、黒岩、加茂の5地区からなる。

【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。」^{xiii}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。（「こういう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」「（スタッフのお一人の方が）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。	6月 斗賀野小学校5年生とのよもぎまんじゅう作り 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 (19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

9月19日現在の予定です。変更の恐れがあります。

日	月	火	水	木	金	土
お弁当も用意できます。(350円～) コーヒー(50円)は毎日用意しています。お気軽にお越しください。			1 ミニ黒板を つくります 10:00～12:00 <small>※予約して参加</small>	2 喫茶の日 10:00～16:00 <small>※西川町民センターから徒歩1分</small>	3 ふれあいの サロン	4 休
5 休	6 いきいき がみかみ 10:00～11:30	7 自由にすごす日	8 喫茶の日 10:00～16:00 <small>※西川町民センターから徒歩1分</small>	9 3日体操 13:30～15:00 <small>※西川町民センターから徒歩1分</small>	10 ふれあいの サロン	11 休
12 休 <small>斗賀野小学校運動会</small>	13 休 <small>休みの日</small>	14 自由にすごす日	15 自由活動 10:00～16:00 <small>※西川町民センターから徒歩1分</small>	16 喫茶の日 10:00～16:00 <small>※西川町民センターから徒歩1分</small>	17 ふれあいの サロン	18 休
19 休	20 いきいき がみかみ 10:00～11:30	21 自由にすごす日	22 カレーの日 10:00～16:00 <small>※西川町民センターから徒歩1分</small>	23 喫茶の日 10:00～16:00 <small>※西川町民センターから徒歩1分</small>	24 カラオケ 13:30～15:30 <small>※西川町民センターから徒歩1分</small>	25 休
26 休 <small>斗賀野地区民運動会</small>	27 いきいき がみかみ 10:00～11:30	28 自由にすごす日	29 健康講座 10:00～12:00 <small>※西川町民センターから徒歩1分</small>	30 避難訓練 10:00～12:00 <small>※西川町民センターから徒歩1分</small>	31 ふれあいの サロン	11/1 休
2 休 <small>たのびふく祭り</small>	3 文化の日 休	4 自由にすごす日	5 オエ群 キッズ・帽子づくり	6 喫茶の日	7 ふれあいの サロン	8 休

どの層にも……こんなことやってます。

- 遊ぶ…利用者の中から希望する方の遊遊を行います(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(相対内容により、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 とかの元気村校舎

〒789-1232 高知県高岡郡佐川町東郷2692

☎0889-22-0448 携帯090-3181-8373

atitaka.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。

本センターはNPO法人として運営しております。

(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、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。

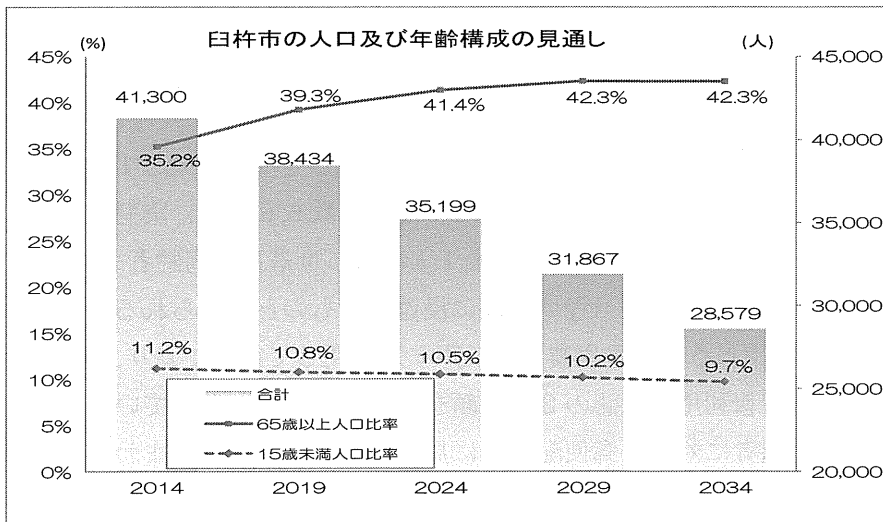
C-2 大分県臼杵市の取組

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。

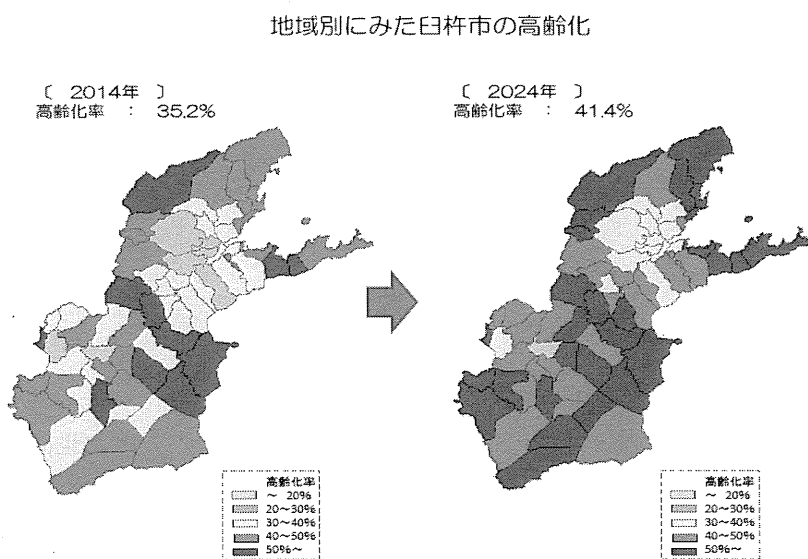
高齢化率は 35.2%、人口はほぼ毎年約 500 人ずつ減少し、約半分は自然減、半分は社会減。2019 年には高齢化率 40%に近い水準となることが予測されている。

【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り組み

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り組みを行っている。

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。

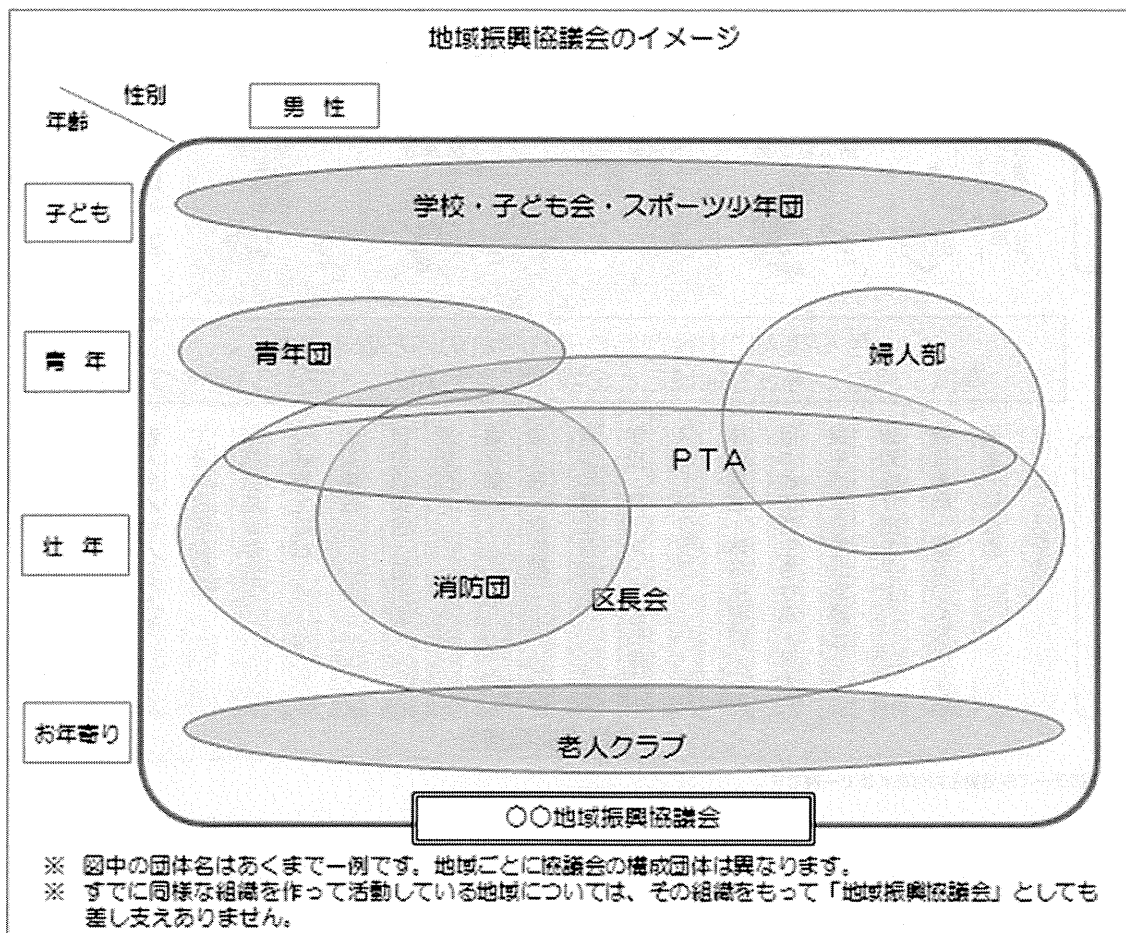
2. 2. 地域振興協議会のあらまし

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り組みである。

¹⁴ 市の取り組み、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：白杵市資料)

図9は白杵市の描く、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

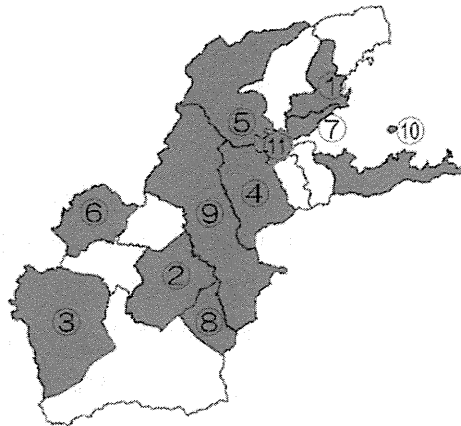
（出典：臼杵市資料）

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。

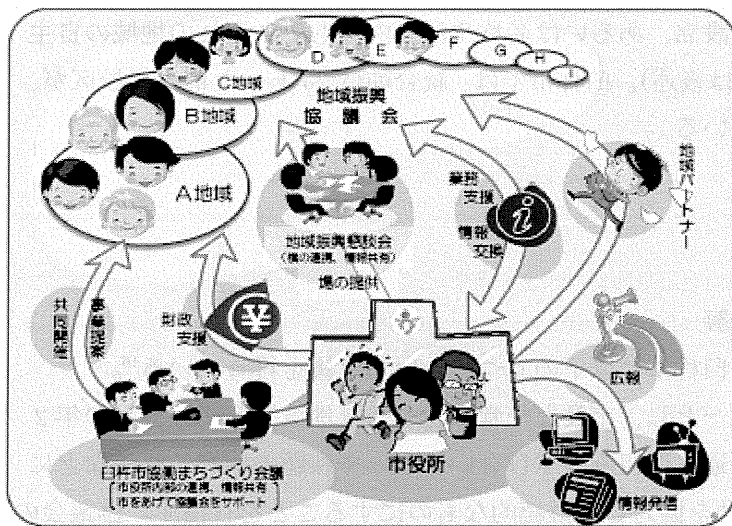
- ①地域振興協議会の代表をメンバーとし、市長と一堂に会する「地域振興懇談会」の年 2 回の開催。ワークショップ等を通じ取組みの学び合いや悩みや課題の共有、解決などにより、「地域振興協議会」の活動を協力して継続的なものにするを目指す。協議会の設立を目指している地域の代表者等も参加。

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す。
- 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、さらに上乗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ぬ」、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って、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いた地域」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「白杵が持続可能で、しかも白杵の人たちが、よりこの白杵で暮らしてよかったと言われるような」「白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く」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、「白杵らしい白杵」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で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つたわけではないが、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。

拠点となった下ノ江地区ふれあいセンターは、厚生労働省の「地域介護・福祉基盤等整備交付金」²⁰を活用し、トイレの改修などを行った。

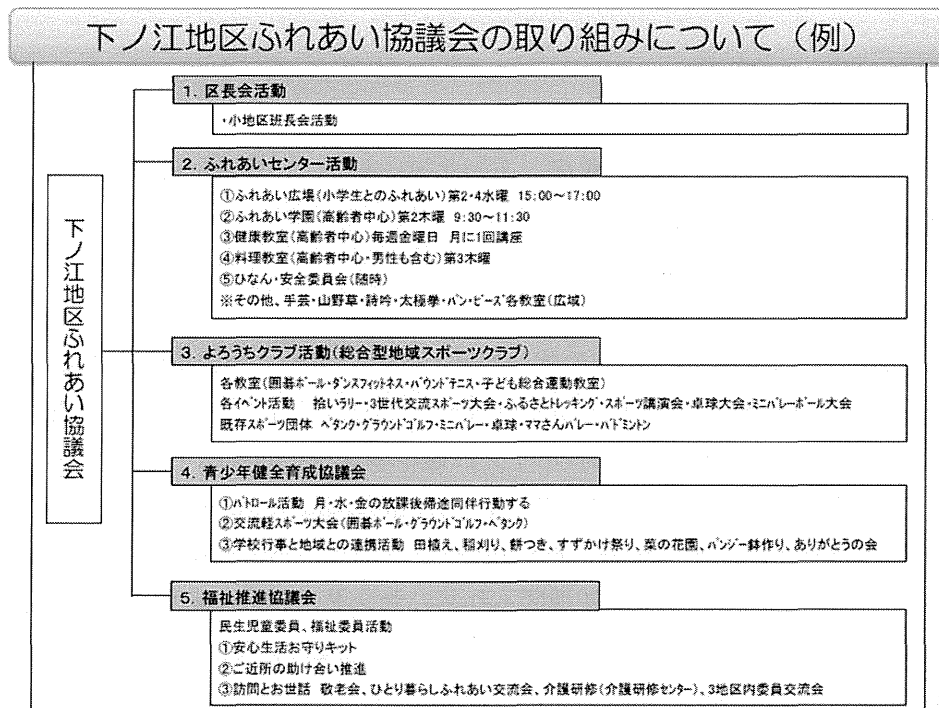
3. 1. 2. 活動内容

【図13】下ノ江地区ふれあい協議会の概要

対象地域	臼杵市下ノ江地区（井岡、丸岡、門田、栗林、浦、岩崎、高倉、芝尾崎、黒岩、大間、大野、中村、中尾、田井、柏、平畑、店、平尾、浜田）
構成団体	区長会、老人会、消防団、小学校PTA、地区福祉推進協議会、総合型地域スポーツクラブ
委員会構成	生涯学習委員会（下ノ江ふれあい学園）、健康委員会、調理配食委員会、世代交流委員会（ふれあい子ども広場）、ひなん・安全委員会
活動拠点	下ノ江地区ふれあいセンター（臼杵市大字田井）

（臼杵市ホームページ）

【図14】下ノ江地区ふれあい協議会の活動について



12

（臼杵市資料）

²⁰ 地域介護・福祉基盤等整備交付金（市町村交付金）は、介護保険制度の平成17年の改正に際し創設されたものであり、一義的には地域密着型サービスや介護予防拠点など介護保険制度に係る比較的小規模なを整備する住み慣れた地域で暮らし続けることができるように、と言う政策意図のものであるが、そうした福祉的な視点だけではなく、地域再生や三位一体改革といった街づくりな要素も含んだ政策である旨説明されていた（平成17年4月12日厚生労働省老健局説明資料「地域介護・福祉空間整備等交付金について」参照（WAMnet））。

図 13 においてその構成団体が示されており、図 14 はその活動を体系化したものであるが、図 14 のうち「1. 区長会活動」はまさに区長会が、「5. 福祉推進協議会」は民生児童委員、福祉委員を中心に担われている活動である。また 4. のパトロール活動や学校行事の連携については、多くの地域で PTA 活動が中心に担っているものである。さらに 3. の「よろうちクラブ」活動は、図中に列挙されているように、ウォーキング大会や体操教室、軽スポーツなどを展開するものであり、「スポーツ教室や世代間交流イベントなどを通じ、子どもから高齢者までが集う場づくりをしていく」^{xvii}ことを企図したものである。図 12 で示した構成団体が、それぞれが以前より行っていた活動を行いつつ、「ふれあい協議会」の傘の下に入り、「横ぐし」（上記佐藤信介副市長（当時）の答弁）を通すことでその構成員も、その他の住民も「2. ふれあいセンター活動」に参加をし、従来の団体が一つだけでは展開に踏み出すことも容易ではなかったような活動に手を広げることができているように見受けられる。

こうした枠組みの下で行われている主な活動を列挙する。

①生涯学習委員会

定期的な学習会、文化祭（活動の発表の場。年 1 回）の開催。

②健康委員会

高齢者等の健康講座や健康教室の開催

③調理配食委員会

料理教室、“ふれあい子ども広場”のおやつや敬老会の弁当の調理

④世代交流委員会

下ノ江小学校に通う子供たちを対象に放課後の学習や遊びの場の提供。クリスマス会等の開催。

⑤ひなん安全委員会

地区住民への防災啓発活動、防災訓練の実施。防災士^{21xviii}連絡協議会を設立し、委員会としての位置づけとなった。

⑥なるほど認知症講座の開催

認知症の正しい理解のための講座を開催

⑦国際交流視察団の受け入れ

ヨーロッパからの視察団を受け入れ、地域活動に関する意見交換会や子どもたちとの遊びを通じて交流。

²¹ 防災士とは、「社会の様々な場で減災と社会の防災力向上のための活動が期待され、かつ、そのために十分な意識・知識・技能を有するもの」として、NPO 法人日本防災士機構が認定した民間資格である。災害時の、公的支援が到着するまでの被害の拡大の軽減、災害発生後の被災者支援の活動、平常時の防災意識の啓発や自助・共助活動の訓練の 3 つの役割が期待されており、カリキュラム（研修＋救命講習）、資格試験、資格登録の申請の 3 つのステップで防災士資格を取得することができる。

⑧自主財源確保の取組み

無人駅である下ノ江駅周辺の賑わい創出を考え、ふれあいマーケット in 下ノ江駅を開催。

3. 1. 3. 防災活動の実際

前述のように下ノ江は港湾地区にあり、海拔約6メートルと、南海トラフ地震が発生した場合には浸水が想定されている。そういう事態に際しても落ち着いて安全に避難を行うことができるようになることを目的とし、平成26年11月7日に下ノ江地区ふれあい協議会が企画し、下ノ江地区で大津波を想定した避難訓練活動が行われた^{22xix}。

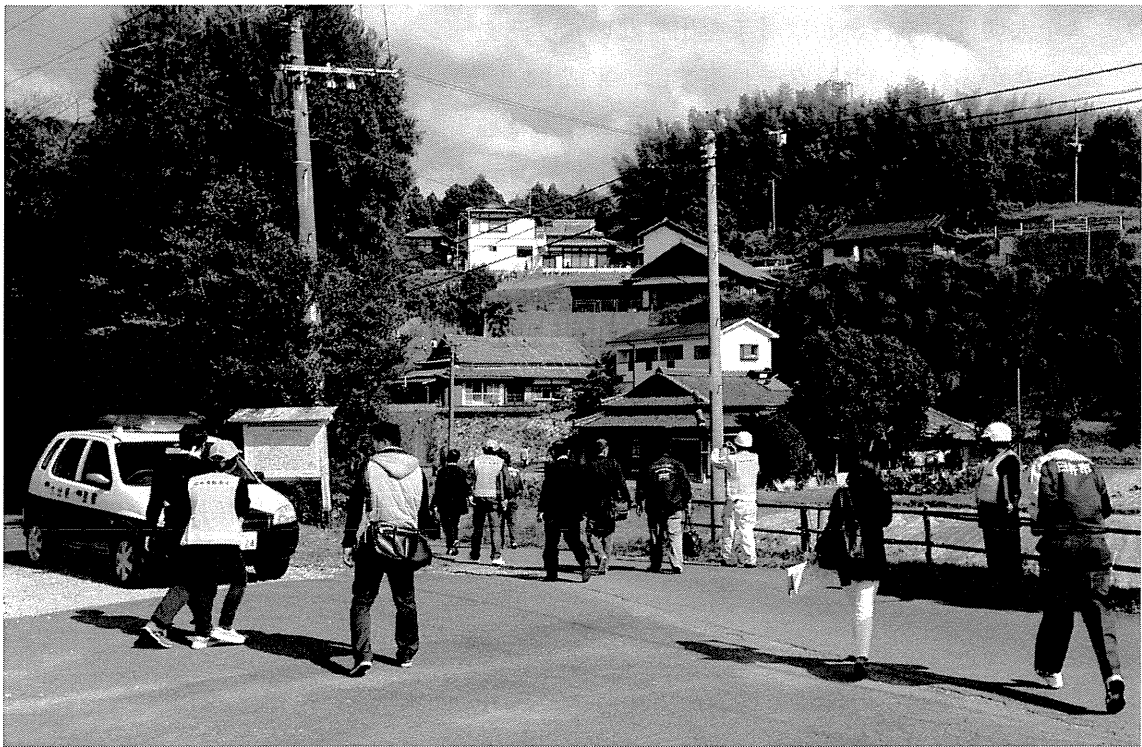
訓練は、地震に伴い下ノ江駅と佐志生駅の間で列車が緊急停止したという想定で行われた。JR九州の協力を得て、こうした取組みとしては初めて臨時列車を運行させ、下ノ江地区の住民やJR九州社員、近隣の佐志生小学校の児童やすみれ保育園の園児ら約150人が乗客役として参加した。

午前11時過ぎ、下ノ江駅のごく近くで列車が停止。列車ドアの下部に非常用の階段をとりつけ、車内から続々と脱出。駅から徒歩で約5分弱の、近くの栗林区高台に避難した。下ノ江地区の防災士16名が、傷病人（役）の救助や人々の誘導、乗客の点呼等を行った。終了後は、臼杵市長、JR九州の挨拶とならび、自治会長、防災士連絡協議会長が参加者への謝辞を述べ、こういった訓練、及び普段からの備えの重要性について呼びかけた。

学校や職域単位の訓練ではなく地域ぐるみの訓練であり、保育園児から高齢者まで幅広い年齢層が参画しての訓練であった。こうした様々な年齢層が参加しての防災訓練が可能となったのも、「地域振興協議会」の組織により多グループが日頃から共同してイベント等を行う基盤があつてこそのものであることが再確認された²³。

²² 筆者はこの訓練を視察した。以下の記述は大分合同新聞（2014.11.6）を参照している。

²³ 2014年11月の現地調査では、下ノ江地区以外にも、市浜地区振興協議会の公民館における健康教室（地域支援事業として、介護保険財源で手当）と、あまべ振興協議会における合唱サークルの活動の様態を拝見した。紙幅の関係で両地区の取組みやその経緯などについては紹介できなかったが、ここで調査の機会を与えていただいたことに感謝の意を表したい。



(臼杵市下ノ江地区における地震発生を想定した避難訓練の様子(2014年11月5日)。左に帽子をかぶりベストを羽織ったボランティアの方が負傷者役の参加者を連れて避難しているのが見える。中央上部に避難先の高台が見える。参加者はそこまで歩いて避難していた。)

D. 考察、及びE. 結論

以上において高知県、臼杵市の二つの取組みを見てきた。以下に3点、両者の取組みの共通点について整理した上で、気づきの点についてまとめ、最後に今後の調査の課題と方向性について記述する。

1. 両者の取組の共通点

(1) リーダーシップの重要性

藤原(2014)²²において、地域包括ケア等の推進に係るキーパーソンの重要性について言及されているが、高知県、臼杵市の事例でも、尾崎正直知事と中野五郎市長という、それぞれのトップの徹底した姿勢がその普及に影響していることは言をまたない。

脚注4で紹介したように、尾崎知事は就任以来県勢浮揚のために何をすべきかを県庁職員と活発に議論をし、「高知型福祉」のコンセプトがそこから生まれ、「あったかふれあいセンター」構想もそうした対話の中から発意された。また中野市長も、上記文中で紹介したように、「地域振興協議会」について、「地域のことは地域で考え、行動する。行政はそ

れを支援する立場」という、地域が自ら話し合い等を進め、補助金に手を挙げるまでのプロセスを大切にする、いわば「手を出さない」リーダーシップを発揮されている。

「あったかふれあいセンター」事業は、平成 24 年度に国の補助が切れた際に県単独事業に切り替えた。現下の経済・財政事情の下で、県単独事業の実施は相当厳しいものがあるが、前述のような知事の予算編成前早期（前年 9 月）の段階でのコミットメントは、相当強い思い入れがあるものを示すものと思われる。また文中で指摘した「地域振興協議会」についての市長の議会答弁は、現下の我が国全体の経済社会状況や財政事情を踏まえた上で、臼杵の将来を考えた際にこうした自発的な取組は必須であり、その旨住民の意識改革も必要であるという考えを示したものであり、同じく、市長のこの事業への思い入れを示したものであろう。

一般に行政組織では首長の影響力は大変大きい。行政官も、首長のリーダーシップとコミットメントがあることで、そのお墨付きを得た形で、市民・住民との関係性についても、能動的、積極的に動くことが容易になる。特にこれらの、国事業ではなく（「あったか」は国事業がきっかけではあったが、24 年度以降は県単）自ら制度設計からはじめ、また市民・住民の側の自発性が事業実施に必須のような事業の場合には、事業に対する担当者のコミットメントが、予算への理解を得るため議会への説明の際、あるいは市民・住民を動かし、協働関係を築くに至るまでのプロセスにおいては必須である。担当者が自信を持ってステークホルダーに対して説明していく上で、バックボーンとしての首長のリーダーシップは、事業成功への前提である。

（2）成功事例における下地となる「地域力」の存在

高知県「あったかふれあいセンター」の視察先の一つであった佐川町斗賀野地区はもともと小地域単位での住民活動が活発な地域であった。また「あったか」の受け皿も地元住民の方々が設立した NPO 法人とかの元気村であり、NPO 法人が「こういう場所がある」といという地域の声に応えた」形で、県事業を能動的に使い、センターの設立につながった。

また、臼杵市「地域振興協議会」の視察先の一つであった下ノ江地区ももともと住民間のつながりの強い地域であり、市による「地域振興協議会」という枠組みの設立以前から、同様の取組がなされていた。

こうした基層構造としての「地域力」という下地があった上で、行政の支援スキームが提示され、それを活用することで地域振興が図られた。行政の立場からすれば、こうした基層構造の堅固な地域・地区だけでなく、他の地区においていかにその普及を図るかが課題になる。また、他の地域で、高知県や臼杵市の取組を参考にしたいと考える場合には、そうした基層となる「地域力」の強い地域・地区からモデル的に開始するというアプローチも採りうるものと思われる。

（3）「防災」を契機とした地域づくりの可能性

3点目は「防災」との関わりである。

「あったかふれあいセンター」の意義を、南海トラフ地震対策として知事が捉えていることは前述した。

一方、高知県における地域福祉政策推進の柱としては、「あったかふれあいセンター」のほか、市町村において「地域福祉アクションプラン」の策定と実践を促すというものがある。「地域福祉アクションプラン」の実行に際しては、「あったかふれあいセンター」や、中山間地域における「集落活動センター」を中心とした小地域での見守りネットワークの構築に関し、「地域の防災・減災対策との一体的な取組」が示されている^{xxi}。そこでは、地域福祉と防災・減災の取組みを連携させることにより、避難支援体制と日頃の見守り体制の形成を一体的に支援することが掲げられ、「あったかふれあいセンター」職員等を対象とした防災研修の実施も掲げられているところである。訪問した、いの町のあったかふれあいセンターにおいても、台風浸水被害宅への訪問や災害救援物資の配付等の被災者支援に関わる具体的な活動のほか、防災セミナーも行われていた。

また臼杵市の「地域振興協議会」においても、そもそも組織構成において地域の災害対応の中心となる消防団が念頭に置かれ、また図9においても防災活動が主な活動のテーマとして明記されるなど、防災活動が一つの柱として強く意識されている。調査時に行われていた下ノ江地区における大規模な避難訓練に地域の様々な関係者が参画する上で、「地域振興協議会」のようなプラットフォームができていることがプラスに働いていることが伺える。

そもそも自然災害への対応は、基本的にその地区では該当しない者がいない非常事態である。全ての人に襲いかかる事態であるから、それへの対応は文字通り地域住民全体での参加が必須のものとなる。そうした対応に際しては、「あったかふれあいセンター」が想定するような全ての方を対象とする包括性、また「地域振興協議会」が想定する地域の様々な組織を総合するような形式が強みを発揮する。また「防災」をキーワードにすることで、日頃からの地域の見守り体制を開発していくことも可能であり、その際には、いわゆる福祉色を前面に出さず、まちづくりという文脈で、日頃特に「福祉」的活動に縁がなく、かつ主体的な興味関心の薄いような方々にとっても比較的地域活動に対しなじみやすいことになるのではないかと思われる。

2. 「共生」の意味合いの広がり

本研究班の大テーマは「地域包括ケア」である。筆者が以前指摘^{xxii}したことではあるが、「地域包括ケア」の表現は広島県御調町（現尾道市御調町）の公立みつぎ総合病院管理者の山口昇氏の取組が最初であると思われる。「地域包括ケア」は、同一の対象者に対し必要なケアを提供していく「保健・医療・福祉」といった供給側の縦割りを超える取組が、地域全体を面的に「包み込む」ことを意識された表現として登場し、発展した。

一方「共生型」は、同一の提供主体が「高齢者・障害者・児童」など別々の対象者に対して、制度の縦割りを超えて一緒に必要なケアやサービスを提供し、その提供されている場において「共に生きる」ことを意識された表現として登場し、発展したように思われる。

そのような別々のカテゴリーの対象者に対して一緒にサービスを提供すると言った「共生」の価値に加え、高知県の「あったかふれあいセンター」の取組の付加価値としては、そもそもの国補助事業時代において「失業者に職を」与えたり、またC-1 3.1.2.で紹介したい町の個別支援ケースの方のように地域との交流が乏しかった方に人々とのつながりをつくるなど、人生を動的に捉え、そのライフコースの過程で社会との関係性が切れそうな人に「社会とのつながりを再構築する」という意味での「共生」という価値も生んでいるように思われる。佐川町のセンターにおける「同窓会利用」の例なども、事業所との直接的な関係がなくなり、職場で築いていた人間関係を再構築し、同じ人間関係を違う場の下で温め直すという意味で、「社会とのつながりの再構築」という積極的意義を見出しうるであろう。またその際には、当該個人の「属性」－高齢者かどうか、障害を持っているかどうか、どういったハンデを抱えているか、等々－を超えて「つながり」を築きやすいというメリットを、「あったか」の仕組みは有しているように思われる。

そのように「共生型」の付加価値として「社会とのつながりの再構築」を捉えた場合、臼杵市の「地域振興協議会」は、それぞれの属性別の地域グループが、高齢化や人口減によってメンバーの減少や活動の不活性化に悩んでいるのを、総合化により再活性化することで、「社会とのつながり」が途切れそうになっていた個人やグループを地域社会の輪の中に留め、かつ縦割りを超えた新たな活動を行うことで、従来は必ずしも一義的な対象とはなっていなかった方にも参加－「社会とのつながり」－の機会を提供するという意義も見いだせ、ともに、広い意味での「共生社会」の構築に向けた貴重なツールとしての高い価値を有するものと思われる。

3. 今後の課題

以上、上記では2事例の特徴を整理し、その共通点を集約した上で若干の考察を加えるにとどまったが、その共通点で見いだせた点のうち、2点目の「基層構造」に関しては、残された課題の大きな論点の1つであると思われる。佐川町斗賀野地区ではなぜ地域住民によるNPO法人が設立されて、住民主体の地域興しを行うムーブメントができたのか、また市全体として地域活動が盛んな臼杵市において、特に下ノ江地区と他の地区との違いがあるのか。地域の産業構造や生活様式など、従来からの人々の基本的な所作が影響しているようなことはあるのか、また県や市等の行政、パブリックな主体の地域社会への関わりのモードなどは、今後さらに研究をする意義があるように思われる。

また、調査をした、いの町の伊野地区、佐川町斗賀野地区、臼杵市下ノ江地区は、いわゆる「限界集落」とは全く違い、多くの、様々な年齢層の方が暮らしているエリアである。いの町の吾北地区や本川地区では、旧伊野町との合併、「あったかふれあいセンター」の地

域訪問やサテライト活動等で地区住民にリーチアウトしている形となっているが、より厳しい人口減に追い込まれたような地域・地区において、地域住民のイニシアティブで、国や県・市町村事業等も活用しつつ、「共生」性をもった地域福祉の取組などの事例があれば、そういった事例についても調査を行い、本年度の事例との比較等を行うことで、地域福祉と地域づくりの関係性に関する実相により迫れるのではないかと考える。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

なし

H. 知的所有権の出願・登録状況

なし