

中山間地域における重層的支援体制整備事業の活用を含めた  
地域共生社会実現のための取組の推進方策に関する調査研究事業  
みずほリサーチ&テクノロジーズ株式会社（報告書A4版 231頁）

## 事業目的

### 1. 背景

少子高齢・人口減少をはじめとした社会構造の変化等により、地域住民が抱える課題が複合・複雑化し、従来の支援体制での対応が困難となっており、自治体には地域の生活課題の解決に資する包括的な支援体制の整備が求められている。

令和元年5月設置の地域共生社会推進検討会（地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会）では、包括的な支援体制を全国的に整備するための方策が検討され、自治体における包括的な支援体制について「断らない相談支援」「参加支援」「地域づくりに向けた支援」の一体的実施という方向性が示された。この提言等も踏まえ、包括的な支援体制整備を具体化するための新たな手法として「重層的支援体制整備事業」（以下「重層事業」という）が創設され、令和3年度より希望する自治体の手上げ方式により当該事業による取組みが開始されている。

地域共生社会の推進のための施策の展開に当たっては、まずは実施主体である市町村が関係する分野を横断的につなぎ、実際に支援を必要とする地域住民にその実現の価値を提示することが求められるが、具体的にどのような施策を展開するかについては地域特性や現場の体制等に応じて多様な手法が想定される。また、取組みに当たっては、単に包括的な取組みを行うだけではなく、企画段階で地域課題や住民の参画状況等に応じた目的を明確化し、地域住民を含めた関係者に十分な説明をすることが不可欠と考える。

こうした姿勢は、どのような地域であっても共通して求められるものであるが、特に本事業で着目する中山間地域においては、従来は住民同士の自然な助け合いや、住民主体の活動団体によって継続できていた暮らしの形が、人口減少や高齢化によって限界を迎えつつあると考えられる。

### 2. 目的

そうした状況下で、行政が地域共生を実現していく方策の一つとして、本事業では重層事業に着目して、地域共生社会に向けた行政の取組みを後押しする情報発信を目的として、本事業を実施した。

具体的には、中国四国厚生局管内の5県における地域共生社会に向けた行政の取組状況を把握するとともに、重層事業を実施中の自治体の取組事例を収集・分析することで、重層事業の活用方法に係る情報発信（パンフレットの作成、事業報告会開催）を行った。また、重層事業に取り組む自治体の行政担当者によるグループワークを実施することで、各自治体の取組みを共有するとともに、重層事業の遂行における課題解決にむけた意見交換を行った。

## 事業概要

### (1) 自治体を対象としたヒアリング調査

地域の実情に応じた取組みの背景や重層事業の企画立案等のプロセス、地域住民を含めた関係者との協議の実施方法等についての詳細を把握するため、重層事業に取り組む中国地方の自治体を対象として、ヒアリング調査を実施した。

## (2) 自治体を対象としたアンケート調査

中国地方の自治体における地域共生社会実現に向けた取組実態を把握し、そのプロセス等や取組事例をとりまとめ、今後取組みを行う地域に向けた情報発信を行うことを目的として、重層事業に限らず、広く地域共生社会実現に向けた取組状況や、その課題等について把握するため、調査を実施した。

## (3) 自治体担当者によるグループワークの実施

**【目的】** 中山間地域における地域共生社会の実現に向けた取組みの推進にあたり、重層事業をツールの一つとして活用することについて考え、知見を深めていただくことを目的として、同事業に取り組んでいる中国地方の自治体の事業担当者同士で、これまでの取組みや課題を共有し、意見交換を行うグループワークを開催した。

さらに、グループワークでの意見交換から、重層事業に取り組む自治体に関心を寄せるトピックや、課題意識について掘り下げて把握することで、重層事業の活用方策を検討する材料とすることを目指した。

**【経過】** 令和4年度に重層事業を実施している中国地方の自治体のうち、9市町にご参加いただき、2グループに分かれて、下記2つのテーマについて、オンラインのグループディスカッションを行った。

- ・ 事業に関する会議体の組織の仕方について
- ・ 福祉領域以外の関係機関等との連携について

## (4) 事業報告会

**【目的】** 本事業におけるアンケート調査、ヒアリング調査で得られた知見を発信するとともに、自治体の具体的な取組みを掘り下げる対談企画、有識者を交えたパネルディスカッションを通じて、それぞれの地域の特性に応じた重層事業の活かし方を考えるきっかけ作りを目的として、事業報告会を開催した。

### 【プログラム】

- ・ 開会挨拶
- ・ 調査報告（地域共生に向けた取組状況についての調査結果、重層事業での庁内連携や福祉以外の領域との連携にかかる工夫事例の紹介、重層事業の活用に向けた課題と方向性）
- ・ 対談（鳥取県北栄町、広島県廿日市市の重層事業の取組みについて）
- ・ パネルディスカッション（地域住民との連携、対話を進めるために必要な思考・姿勢）

## (5) パンフレットの作成

**【目的】** 重層事業に取り組もうとする自治体担当者が、事業の企画検討の参考となる情報を得られるよう、中国地方の先行自治体のヒアリング結果をもとに、実例に基づく情報発信を行うことを目的に、パンフレットを作成した。

**【掲載事例】** 鳥取県鳥取市、鳥取県米子市、鳥取県北栄町、鳥取県智頭町、岡山県岡山市、岡山県美作市、島根県松江市、島根県美郷町、島根県大田市、広島県東広島市、広島県廿日市市、山口県長門市

## (6) 検討委員会の設置

本事業を実施するにあたり、調査設計、調査票の作成、調査の実施、集計・分析、報告書案等の検討を行うため、以下の通り、検討委員会を設置・開催した。

### 【委員】（〇は座長、五十音順、敬称略）

池田 昌弘	特定非営利活動法人 全国コミュニティライフサポートセンター理事長
小坂田 稔	美作大学生活科学部社会福祉学科 学科長
倉田 忍	広島県廿日市市健康福祉部健康福祉総務課福祉企画グループ専門員（GL）
作野 広和	島根大学教育学部社会科教育専攻 教授
高原 伸幸	社会福祉法人広島県社会福祉協議会 地域福祉課地域共生社会推進担当

○ 中島 修	文京学院大学人間学部人間福祉学科 学科長・教授
松嶋 まゆみ	鳥取県北栄町福祉課・生活支援室 室長

事業実施にあたっての委託内容は以下の通りであった。

- ・ 検討委員会、グループワーク、事業報告会、ヒアリング調査の記録作成【委託先：(株)サーベイリサーチセンター、ライト・リライト】
- ・ アンケート調査実施支援【委託先：(株)サーベイリサーチセンター】
- ・ パンフレットデザイン【委託先：個人事業主】

## 調査研究の過程

### (1) 自治体を対象としたヒアリング調査

令和4年度に重層事業を実施している中国地方の自治体のうち、12市町を対象として、事前の簡易アンケート調査、ヒアリング調査を実施した。

実施期間は令和4年11月～令和5年1月、主な調査項目は下記の通りであった。

- ① 中山間地域の地域性・地域資源
- ② 重層事業に取り組む前の背景
- ③ 重層事業の検討経過
- ④ 重層事業の企画・運営体制
- ⑤ 重層事業によって生じた変化
- ⑥ 今後の取組み課題
- ⑦ 重層事業に取り組もうとする自治体へのアドバイス

### (2) 自治体を対象としたアンケート調査

中国地方の自治体のうち、令和4年度に重層的支援体制整備事業への移行準備事業（以下「移行準備事業」という）を実施中の自治体（20自治体）、重層事業、移行準備事業のいずれも実施していない自治体（73自治体）の計93自治体を対象にアンケート調査を実施し、50自治体（53.8%）からご回答いただいた。

調査期間は令和4年10月～令和4年11月、主な調査項目は下記の通りであった。

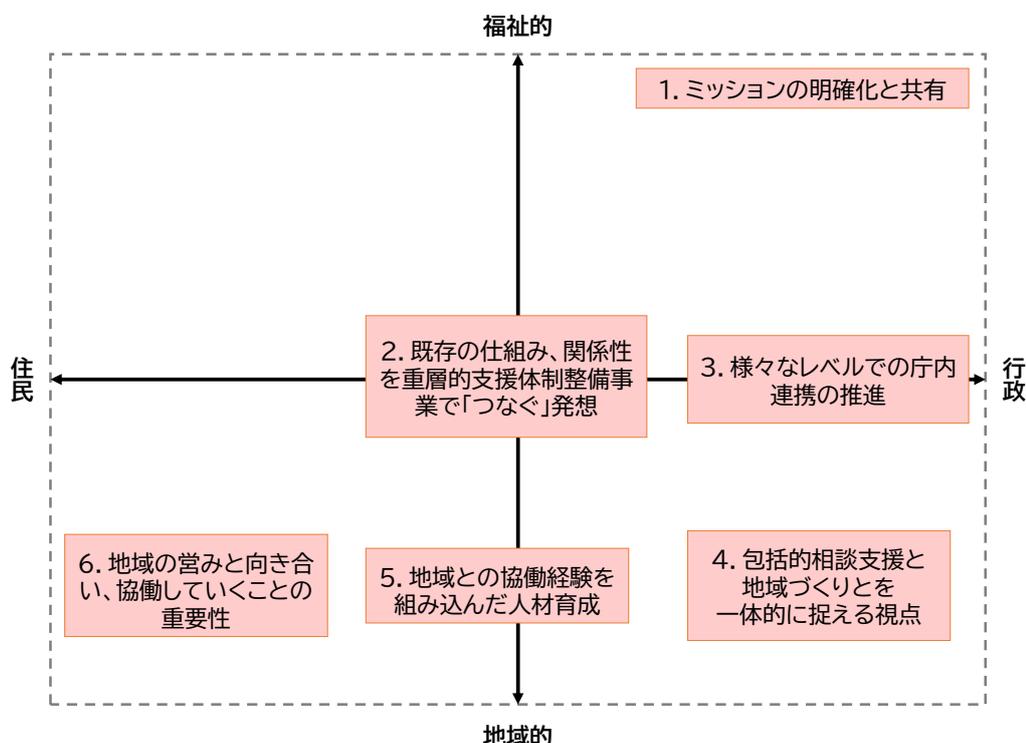
- ① 生活課題や複数の領域にまたがる課題等への対応状況
- ② 社会参加の支援への取組状況
- ③ 人材育成等に関する取組状況
- ④ 取組みに関する行政の実施方針・計画等の状況
- ⑤ 地域共生社会に向けた取組の課題
- ⑥ （移行準備事業実施中の自治体）解決を目指している課題、今後の展望
- ⑦ （その他の自治体）重層事業や移行準備事業に取り組んでいない理由、今後の意向

## 事業結果

本事業で得られた調査結果、検討委員会での議論、グループワークおよび事業報告会での議論を踏まえて、中山間地域等の地域資源の少ない地域の厳しい現状について、また、そうした状況の中で、地域共生社会を目指して、重層的支援体制整備の活用を進めていく上で意識すべきポイントについて、以下の通り整理した。

1. ミッションの明確化と共有
2. 既存の仕組み、関係性を重層事業で「つなぐ」発想
3. 様々なレベルでの庁内連携の推進
4. 包括的相談支援と地域づくりとを一体的に捉える視点
5. 庁内外での「チーム」組成
6. 地域の営みと向き合い、協働していくことの重要性

これらの論点は、行政内の連携に関するものから、地域を広く捉えた協働に関するものまで幅広い。そこで、個々の論点の性格を、①行政の視点⇔住民の視点、②福祉的な視点⇔地域的な視点でマッピングした整理イメージを以下に記した。



## 1. ミッションの明確化と共有

**【課題】** 重層的支援体制整備事業に取り組むことを躊躇させる要因：事業のイメージ

移行準備事業・重層事業に取り組んでいない自治体に、その理由をアンケート調査でたずねたところ、「現在の取組みに、重層事業をどう組み込めばよいかイメージできない」、「具体的な事業のイメージができない」との回答が多く挙がった。具体的な活用イメージがつかみづらいことが、重層事業の活用に向けたハードルになっていることが伺えた。

**【重層事業に取り組むポイント①】** 「自治体アセスメント」からのスタート

本事業で実施したアンケート調査では、先行自治体が重層事業に向けて、どのような取組みから着手しているのかを把握するために、移行準備事業中の自治体に対して、体制構築や計画作成のために行った内容を調査した。比較的多い取組みとして、「地域福祉計画の点検・見直し」、「各分野の既存事業の整理・移行準備事業での活用検討」、「各分野の相談窓口・支援拠点の活動状況や体制の精査」が挙げられた。

これらはいずれも、地域課題や行政の仕組み・取組みを把握する「自治体アセスメント」の一環と言えるだろう。手元にある情報や、庁内関連部署や関係機関から収集できる情報をまずは整理し、現在地を把握することから始めることで、現状に即したビジョン構築の下地を作ることができるだろう。

## 【重層事業に取り組むポイント②】 ミッションの明確化と共有

ヒアリング調査からは、重層事業で得られた効果として、「人事異動に左右されない体制づくり」、「小規模自治体内でのチームアプローチに意識向上」、「多職種連携によるスキルアップ」、「住民主体の活動の促進」等、様々な要素が挙げられた。自治体がもともと持っていた仕組み、関係機関との関係、地域の文化等によって、重層事業で生まれる効果は様々である。大切なことは、先述の「自治体アセスメント」を踏まえて、重層事業で何を強化したいのか、そのミッションを明確にすることである。

ヒアリング調査では、重層事業に取り組むにあたり、地域福祉計画等の自治体の計画策定の過程で明らかになった地域課題をターゲットに据えた自治体が複数あった。こうした計画策定は、様々な部署が協議に加わってビジョンを共有していくプロセスを踏むため、重層事業の計画策定に活用することは有用であると考えられる。

また、智頭町のように、不登校児が多いという地域課題を踏まえ、「将来を担うこどもを支える」ことに焦点を当てて包括的支援を行う中で、教育部門との連携が進んだ事例もあった。

このように、自治体の状況を踏まえて、地域づくりの方向性、必要なミッションを明確化して共有することは、福祉関連部署同士の連携に留まらず、福祉以外の領域や、地域との連携にも欠かせないファーストステップと考えられる。

## 2. 既存の仕組み、関係性を重層的支援体制整備事業で「つなぐ」発想

### 【課題】 重層的支援体制整備事業に取り組むことを躊躇させる要因：負担感の大きさ

移行準備事業・重層事業に取り組まない理由として、「取組みにあたっての事務負担が大きく、手が回らない」と回答した自治体が、約半数に上った。これは、先述の「活用のイメージが湧かない」との理由と関連して、自治体の現状に落とし込んだ重層事業のビジョンを描く前に、モデル的な体制図や、先進事例を「目指すべきもの」として捉えてしまうことで、現在の体制を大きく変える、あるいは、一から作り上げる必要があるといったプレッシャーを感じている行政担当者の存在が推察される。

### 【重層事業に取り組むポイント】 既存の取組みの整理・統合・体系化

ヒアリング調査を行った重層事業に取り組む自治体からは、「全く新たに事業を構築するのではなく、既存の取組みを上手く活用することがポイントである」との声が、これから取り組もうとする自治体へのアドバイスとして多く寄せられた。

例えば、生活支援コーディネーターが日常生活圏域の生活課題把握・地域づくりを担う既存の仕組みに、日常生活圏域と市全体の調整役、庁内外の連携調整役を新たに設置することで、既存の仕組みを体系化して連携しやすくした東広島市の取組みは、「今あるものを上手く使う」という重層事業のポイントが分かりやすい事例だろう。

また、廿日市市のように、既に行われている様々な連携会議の参加者、頻度、議題等を洗い出し、重複を解消すべく整理した取組みも、実務作業の具体例として参考になる。後述するように、ヒアリング調査の結果からは、重層的支援会議／支援会議だけでなく、庁内連携を進めるための会議体の設置がポイントとなることが推察された。しかし、参加者や内容が似た会議を増やしては、担当者だけでなく、連携先の部署・機関の負担感が懸念される。分野横断的な連携を進めるためには、現状の整理と再構成により、業務を効率化するプロセスが欠かせない。

現在の行政の各分野の取組み、関係機関の取組みを整理することが、重層事業を活用した自治体のビジョンを作る上で、重要な第一歩となるだろう。

## 3. 様々なレベルでの庁内連携の推進

### 【課題】 庁内の部署間連携の難しさ

アンケート調査では、地域共生社会に向けた課題として「行政内の分野を超えた部署間連携がうまく行っていない」を挙げた自治体は、全体としては30.0%だったが、移行準備事業実施中の自治体に限定すると53.8%に上った。同じ移行準備事業中の自治体でも、「行政と社会福祉協議会の連携がうまく行っていない」と回答した割合は15.4%に過ぎず、庁内連携の難しさが浮き彫りとなった。ヒアリング調査においても、行政内の関係部署の理解浸透が重要であることは、多くの自治体が指摘

するところであった。

#### **【重層事業に取り組むポイント】 様々なレベルでの認識共有**

ヒアリング調査では、ほとんどの自治体で、庁内や社協との連携を円滑に行うために、重層的支援会議とは別の会議体を設置していた。その参加者層は様々で、①全庁的な意識統一のために首長・副首長や各部署長等の幹部レベルが参画する会議体、②部署間や社協との連携・情報共有のためマネージャー層が参画する会議体、③具体的な連携方針の協議や現場レベルの関係性づくりのために開催する会議体などがあり、1つの自治体が上記の複数のタイプの会議体を設置している例もあった。

①のような幹部レベルの会議では、全庁的な意識共有を計り、自治体として共生社会づくりに取り組むというメッセージを発信する効果があると考えられる。また、②のマネージャーレベルの会議体では、部署の現状や問題意識、業務内容を共有し、連携方針を具体化する場として有用だろう。

③の現場レベルの連携の必要性は言うまでもないが、その取組みは多様であった。分野横断的な研修を実施（または計画）している事例や、ケース支援での連携・成功事例の積み上げによって徐々に関係性を構築している事例、顔の見える関係づくりを目的とした定例会議とケース検討を目的とした随時会議に分けて会議開催を円滑化した事例など、創意工夫が伺えた。

現場レベル、マネージャーレベル、幹部レベルと、多層的な連携関係を構築することが、縦割り構造を乗り越えるために必要な取組みだと考えられる。

## **4. 包括的相談支援と地域づくりとを一体的に捉える視点**

### **【課題】 包括的相談支援ケース支援中心の視点からの発展の必要性**

アンケート調査では、移行準備中の自治体が解決を目指す課題として、「はざまケース・複合ケースの実態把握が困難」を挙げた自治体が約6割あった一方で、「社会的なつながりが必要な人をつなげる『場』の不足」を挙げた自治体は3割に留まった。また、移行準備中の自治体と、そうでない自治体の取組み割合を比較したところ、「孤立している人の参加支援」についての取組みは、「地域課題の把握」や「はざまケース・複合ケースの把握」に比べて、両者の差が小さかった。このことから、移行準備中の自治体でも、まずは包括的相談支援が優先的な取組み事項になっていることが示唆された。

ヒアリング調査でも、包括的相談支援事業はある程度進捗している一方で、地域づくり事業はこれからの課題として挙げる自治体が多く見られた。

重層事業では、包括的相談支援、参加支援、地域づくり、アウトリーチ等を通じた継続的支援、多機関協働は一体的なものとして制度設計がなされているものの、実際に自治体に取り組むにあたっては、包括的相談支援のための体制整備から着手する方が、企画しやすいという側面があると考えられる。大掛かりな事業構想を作らなくてはならないというプレッシャーを感じずに、まずは着手しやすい分野から始めることは、必要な姿勢だろう。

一方で、包括的相談支援を十分に機能させるためには、地域づくりの視点は不可欠である。中山間地域は都心部と比べれば、依然として住民同士の間関係は保たれており、困難を抱える住民について、周囲が把握しているケースは多いと考えられる。一方で、人間関係が濃密だからこそ、自身や家族の課題を周囲に知られたくないという感情もあるとの状況が、ヒアリング調査からうかがい知ることができた。課題を家庭の中で抱え込み続け、行政や公的機関の窓口には相談する頃には状況が悪化し、支援が困難になっているという状況を改善したいという思いを、重層事業に取り組むきっかけとして挙げた自治体もあった。

こうした状況下では、相談窓口の拡充や、窓口同士の連携も重要ではあるものの、家庭内で抱え込んでしまうケースの早期発見・早期介入にはつながりにくいものと考えられる。

### **【重層事業に取り組むポイント】 小さなSOSをキャッチできる地域づくり**

包括的相談支援と地域づくりとを一体的に捉える視点は、将来的な重層事業の発展を考える上でも、必要な観点である。本人が発した小さなSOSを周囲がキャッチして、行政や相談機関の窓口につながるような仕組みづくりができれば、困難な状況に陥る前に支援を検討する余地が増えるだろう。

ヒアリング調査では、重層事業を進める中で、一般の企業・事業所関係者から、従業員の生活困窮や障害等について相談が入るようになり、相談のすそ野が広がったとの効果を挙げた事例もあった。

課題を察した住民等が直接相談を持ち込む形でなくても、民生委員や、こども食堂等の居場所活動等を一旦経由する形もあり得るだろう。大切なのは、周囲の住民、普段立ち寄りのお店、勤め先等が、普段の生活の中で発信される小さなSOSに気付き合える関係を目指して、地域づくりを進めることである。行政の部署間連携、庁内外の相談支援機関の連携体制を整えつつ、次のステップとして、地域づくりと連動した相談支援体制構築を視野に入れていくことが必要ではないだろうか。

## 5. 庁内外での「チーム」組成

### 【課題】 人手不足と人材育成の課題

アンケート調査で地域共生社会に向けた取組み課題として最も多く挙げられたのが「行政内の人手が不足している」（70.0%）であった。また、移行準備事業を実施していない自治体の半数が、事務負担のため手が回らないことを理由として挙げた。

移行準備事業を実施中の自治体でも、専任職員を配置したのは13自治体中2自治体、プロジェクトチームを組成したのは6自治体であり、職員が単独、もしくは複数の兼任職員で移行準備事業を担っている様子が見受けられた。

こうした人手不足の問題を背景に、ヒアリング調査では、今後の課題として人材育成を挙げる自治体が多く見られた。特に、重層事業の中心を担う職員が人事異動することで、企画・運営を担える職員が減る・いなくなることを危惧する声があり、体制強化は喫緊の課題である。

ヒアリング調査の中で、庁内や支援機関等で連携する人材については、分野横断型の研修や、相談支援の中で他分野の視点を学び合うことによる育成、連携会議に参加する職員の拡大（若手の参加）等、ある程度、育成の方向性が明確になっていることがうかがえた。一方で、重層事業の企画・運営を担う職員の人材育成については、明確な方向性を打ち出せている例は少なく、苦慮している様子が見えられた。

### 【重層事業に取り組むポイント①】 異なる立場の人たちと「チーム」を組む姿勢

職員の孤立と負担を回避する上でも、事業運営の安定性を担保する上でも、重層事業の企画運営においては、異なる立場（庁内の部署、関係機関、地域など）での「チーム」を組成し、相談し合える関係を作ることが必要と考えられる。

東広島市では、圏域ごとに対応を協議するコアネットワーク会議を組成し、圏域内で対応を協議できる体制を構築しているが、さらに、人材育成に向けて「コアネットワーク会議の目標10か条」を作るワークショップを持ち掛けるなど、楽しみながら「チーム」としての一体感を作る仕掛けを考え出していた。

### 【重層事業に取り組むポイント②】 地域住民との協働を楽しめる、小さな成功体験の蓄積

「チーム」の重要性は、庁内や関係機関との連携に留まらない。地域住民も含めた「チーム」を組成し、ともに活動することが重要である。地域共生に向けた人材育成には、小さなことからでも、地域住民と連携して活動を作り上げる成功体験を積み重ねられるような、中長期的な育成の視点が、大きなポイントとなると考えられる。

行政職員が地域に入り、住民とコミュニケーションを取ることを重視する声は、ヒアリング自治体からも挙がった。地域住民の活動の場に足を運び、どのような人々が関わっており、地域に対してどのような思いを持っているのかを知る経験は、行政職員の人材育成においても重要だろう。

## 6. 地域の営みと向き合い、協働していくことの重要性

### 【課題】 「足りないもの」に着目したアプローチの限界

ここまで、地域住民との協働の重要性について述べてきた。一方で、行政職員が地域に入っていく姿勢には、注意が必要である。特に中山間地域では、人口減少、高齢化により地域活動の担い手が減り続けている状況であり、行政が住民に働きかけること自体が重荷と捉えられることも懸念される。

アンケート調査では、移行準備事業実施中の自治体では、そうでない自治体に比べて、生活課題の把握や、制度のはざまのケース・複数領域にまたがる課題を有するケースの把握について取り組んでいる割合が高く、地域住民の課題について把握する必要性を意識していることが伺えた。

一方で、この実態把握が、「課題」にのみ強く焦点を当てたものになることには懸念がある。中国地方に限らず、全国の中山間地域では人口減少、高齢化が進み、住民による活動は持続が難しくなっている。ヒアリング調査でも、多くの自治体から、かつては住民同士の関係が深かった中山間地域であっても、関係性が徐々に薄れ、各世帯が孤立化していること、地域活動の担い手も減少していることが課題として挙げられた。

既に、少ない担い手が様々な地域組織を回している状況の地域で、課題にのみ着目して「今ないものをどう補うか」という姿勢で向き合えば、住民に「行政からの押し付け」という印象を与えてしまいかねない。

#### **【重層事業に取り組むポイント①】 地域住民の営みと向き合う**

そこで、逆転の発想で、「地域がいま、どのように営まれているか」に着目することを提案したい。上述の「2. 既存の仕組み、関係性を重層事業で「つなぐ」発想」では、行政や公的機関の取組みをつなぐ発想が必要であると述べたが、さらに視点を広げて、住民の手による営みを含めて地域を捉え、それらを含めて地域づくりのビジョンを作ることを目指すのである。

中山間地域の住民たちの中には、特段意識されない自然な助け合いの関係が成立していることが考えられる。一見、生活が難しいように見える地域で、どのように人々が生活を営んでいるか、生活を支える要素を丁寧にひも解くことが、既存の地域資源の発掘につながる可能性がある。「課題」や「住民の要望」だけでなく、いま地域にある営みを捉えることが必要ではないだろうか。

ただし、地域を支える営みが個人的なものであればあるほど、行政の立場からは把握しづらだろう。当事者の住民たちにとっては、「昔からやっている当たり前のこと」、あるいは、「ご近所さんだから特別なことではない」という認識で行われているものは、「調査」で把握することは難しい。

先述の「4. 包括的相談支援と地域づくりとを一体的に捉える視点」にて、周囲の人がキャッチした小さなSOSを支援につなげる仕組みづくりの重要性を述べたが、「何かあった時に相談できる」相手は、「何もなくても話ができる」相手でもある。雑談を続けるうちに、ふと出てきた話題から、住民同士の支え合いの営みの情報を見出せるコミュニケーションの積み重ねが必要であろう。

#### **【重層事業に取り組むポイント②】 集落単位できめ細かく地域住民と向き合う**

アンケート調査の結果によれば、はざまケース・複数領域の課題を持つケースの把握のために、地区社協や自治組織、地域の支援団体に行政職員がアプローチしている自治体の割合は低かった。一方で、地域共生社会に向けた課題として「住民の関心が薄い」を挙げた自治体は2割に過ぎない。これは、住民の関心が高いというよりは、行政職員が一般住民とコミュニケーションを取る機会が少なく、住民の温度感を実感しきれていないことを反映している可能性がある。

ここで、「考察の前提」で取り上げた、地域の多層構造を振り返りたい。中山間地域においては、学区・校区レベルの階層では広すぎて、地域特性にきめ細かく対応することは難しい。着目すべきは、地域コミュニティの最小単位である「集落」である。これは、自治会単位、あるいは自治会の班や組といった小さな単位での共同体を指す。

例えば、北栄町の事例では、自治会単位で「支え愛連絡会」を組織し、そこに行政と社協が関与することで、地域と共同で課題に対応できる仕組みを構築していた。地域の文化や歴史、人間関係等によって、課題への適切な対応の仕方は異なるため、地域の小さな単位との連携の仕組みを検討する必要がある。

#### **【重層事業に取り組むポイント③】 生活者目線で地域を捉え、地域のプラットフォームとしての地域運営組織に着目する**

最後に、地域住民と向き合う上で重要な視点として、地域に対する捉え方、イメージの転換について提案する。福祉領域では、ケース支援において、地域の様々な人や組織を、本人を支える社会資源と捉える考え方がある。この捉え方は、本人以外の都合や考えよりもまず、本人中心の支援を目指す福祉の理念に基づくものであり、重要な意味を持つ。

一方で、生活者の視点に立てば、地域には福祉以外の様々な要素が併存し、福祉だけが重要な要素

とは限らない。福祉の必要性に対して異論は出なくとも、住民の関心・ニーズに寄り添った提案でなければ、共感を得られず、「住民に仕事をさせようとしている」と回避的な捉え方につながってしまう可能性もある。

地域住民と向き合い、地域共生社会の実現に向けて重層事業を活用するにあたっては、福祉的な支援を目標として設定しつつも、福祉以外の分野から見た「望ましい地域の在り方」にも目を向け、異なる分野同士が目指すものが重なる部分を見出していくことが重要と考えられる。

こうした連携を進める上でカギになるのが「地域運営組織」の構築である。地域運営組織は、地域にある様々な団体が、その活動目的、所属員の年代・属性等の違いを超えて「地縁」でつながる地域のプラットフォームである。地域住民が持つ様々な関心（福祉を含む）の違いを認め合いながら、総合的に見て地域が目指す方向性を共有し、地域課題の解決に取り組む組織として地域運営組織を捉え、行政や公的機関がどのようにそこに関わり得るか、どう関われば効果的であるかという視点を持つことが必要ではないだろうか。

### 事業実施機関

みずほリサーチ&テクノロジーズ株式会社

〒101-8443 東京都千代田区神田錦町2-3 TEL: 03 (5281) 5280