

地域福祉型の地域運営組織の展開と支援体制

－ 定点観測 5 － 1 －

山 浦 陽 一

目 次

1. 課題の設定
 - (1) RMOの広がりと成果
 - (2) RMOが抱える課題
 - (3) 地域福祉型RMOの可能性
 - (4) 本稿の課題
2. 地域概要
 - (1) 国東市竹田津地区の概要
 - (2) 既存の地域福祉活動
 - (3) 組織・取り組みの概要
3. かもめの活動と運営
 - (1) かもめの活動内容
 - (2) かもめの組織運営
4. 組織設立の経緯
 - (1) 支え合い事業の背景
 - (2) 支え合い事業の仕組み
 - (3) かもめの設立・活動開始の経緯
5. 課題と展望
6. 市役所の考える方向性
7. 考 察
 - (1) RMOとしてのかもめの性格
 - (2) 3つの課題の回避の仕組み

1. 課題の設定

(1) RMOの広がりと成果

中山間地域の農業・農村の将来を展望する上で、参考となる特徴的な事例の

定点観測を行うことが筆者に与えられた課題である。毎年ひとつのテーマに絞り、大分県をフィールドに事例を分析する。概ね5年ごとに同じ事例を取り上げ、その変遷を追う。なお問題意識や論点の整理は行うが、主眼はあくまで事例の定点観測であり、現時点で何らかの結論を導き出すことには重きを置いていない点をあらかじめ断っておきたい。

今年度は、近年全国的に設立が相次ぐ地域運営組織（Region Management Organization、以下RMO¹⁾）、その中でも地域福祉の活動から発展しつつある事例を取り上げる。

2000年代後半以降、全国的にRMO設立の動きが広がっている。2016年度の総務省の調査では、609市町村で3,071組織が活動している、とされている。RMOの多くは小学校区単位で組織されているが、それは農山村では明治の合併後の町村のエリアと重なるケースが多い。明治の町村合併後の市町村数は15,859であり、単純に比較するとRMOのカバー率は2割程度まで広がってきていることになる。

組織数の増加だけでなく、活動の成果も大きい。同調査によると、それぞれの組織では、高齢者サロンや見守りサービス等、高齢者のサポートを中心に、様々な活動が展開している。中にはデマンド交通や売店²⁾、ガソリンスタンドといったコミュニティビジネスに取り組む組織もあり、また農作業受託、農業経営に取り組むRMOも存在する。

（2）RMOが抱える課題

このような広がりや成果の一方で、RMOを巡る課題も見え始めている³⁾。期待されるようなコミュニティビジネスや移住・定住支援など、より積極的な活動を行っているケースはまだ一部に留まる。さらに一見活動が活発に行われている組織でも、実践組織として期待された分野ごとの部会がうまく機能せず、一部のメンバーに負担が集中し、後任が確保できない、という悪循環が生じている場合もある。その組織運営や人材確保の課題の要因として、次の3点が指摘できる。

まずは行政主導の設立プロセスである。タイトなスケジュールの中で、市役所が事務局を担い、アンケートやワークショップ等を実施する。行政の積極的

関与により、地域の負担は小さくなり、設立はスムーズになるが、他方で住民の主体性、当事者意識の醸成が十分できないまま動き出してしまう。2点目は、必ずしも地域のニーズや対応能力と合致しない組織体制となっている点である。活動のための資源が分散してしまい、潜在する地域の力を十分に引き出せなくなる。3点目は既存の組織・団体に依存した組織運営である。役員や部会員は、地域内の各種組織・団体からの当て職で確保するが、任期が短く、RMOの活動に積極的に参加するインセンティブに乏しく、引継ぎが徹底されない場合もあり、設立から数年すると名簿の更新すら難しくなってくる。RMOの設立が、そのまま地域の人材を掘り起こし、地域ぐるみの活発な活動を引き出すわけではないといえる。

表 1 RMOの3類型とその特徴

類型	母体	組織化の 主な契機	強み	弱み	大分県内の 主な事例
自治会型	自治会連合会	施設整備、 一括交付金化	地域代表性 総合性	参加者の 消極性	宇佐市
公民館型	公民館 運営組織	公民館の コミセン化	構成員の 多様性	事業性	杵築市
地域福祉型	地区社協、福祉 委員会、サロン 運営組織等	介護保険制度 の見直し（介護 予防・生活支援）	参加者の 積極性	総合性、 地域代表性	国東市

（3）地域福祉型RMOの可能性

RMOは自治会、もしくはその連合体を母体としたものが一般的であり（表1、自治会型）、上記の課題もこの自治会型を念頭に整理したものである。他方で、組織の母体の性格ついて、自治会型以外にも、別に2つの形態のRMOがある。1つは公民館型である。公民館のコミュニティセンター化等を契機に、それまで社会教育、生涯学習を担ってきた公民館の運営組織が発展し、RMOとなるケースがある。そしてもう1つが地域福祉型で、地区社協やサロン事業等、小地域福祉活動の運営組織（地域福祉推進基礎組織）が発展し、RMOとなるパターンである。

これまでRMOを巡っては自治会型を中心に議論されてきたが、他の2類型についても、研究を深めていく必要があり、本稿では地域福祉型を取り上げる。

RM0としてのシェアは、現時点ではまだ決して大きくないと考えられるが、他方で例えばサロン事業は全国で約5万、地区社協等の地域福祉推進基礎組織は、2013年時点で大分県内だと自治会の77.9%にあるとされている（大分県地域福祉基本計画、2015年3月、20頁）。2015年の介護保険制度の見直しにより、地域での取り組みの拡充が求められており、地域福祉型のRM0設立が加速する可能性がある。また、本稿で明らかにするように、地域福祉型には、上で見た自治会型の課題解決の手がかりとなる取り組みも少なくない。

（4）本稿の課題

本稿では、大分県国東市竹田津地区で2016年12月に設立された「竹田津くらしのサポートセンターかもめ（以下では「かもめ」とする）」を取り上げる。設立されて日が浅く、活動内容も刻々と変化しており、断定的な分析は出来ないが、他方で本稿の定点観測というコンセプトには、現在進行形で変化の大きい事例の方が合致している。

また地域の活動や組織運営だけでなく、専任職員を配置するなど、全面的な支援を行っている国東市役所（以下「市役所」という）、国東市社会福祉協議会（以下「市社協」という）の取り組みについても検討する。

まず第2節で、地域概況及び地域福祉の取り組みについて確認し、第3節でかもめの活動と組織について検討する。第4節では、市社協や市役所の動きに注目しながら、かもめの設立までの経緯を分析し、第5節ではそれらを踏まえた成果と課題について整理する。第6節では、かもめの設立を含む市全体の取り組みについて分析し、最後に第7節で、地域福祉型のRM0であるかもめの持つインプリケーションについて検討する。

2. 地域概要

（1）国東市竹田津地区の概要

取り上げる竹田津地区は、大分県国東市旧国見町の中の小学校区である。国東市は大分県北東部、国東半島の東部に位置し、西側に豊後高田市、南は杵築市と接している。県庁所在地である大分市中心部から国東市役所までは、高

速道路を經由して1時間強の距離にある。交通面では、高速道路のほかに大分空港が市南東部にあり、また本稿が取り上げる竹田津港から山口県の徳山間でスオーナダフェリーが運行しているが、鉄道はない。空港の立地を強みとして、精密機器工場が立地する一方、地形は山がちで平地は少なく、干ししいたけ、シチトウイ、オリーブ等が特産となっている。なお2013年に「国東半島・宇佐の農林



図1 国東市竹田津地区の位置

水産循環」として、周辺自治体とともにFAOの世界農業遺産の認定を受けている。

国東市は、2006年3月に国見、国東、武蔵、安岐、4町の新設合併で誕生した。2017年9月末現在、人口2.8万人、世帯数1.3万戸である。高齢化率は2016年10月時点で41.2%で、県平均の31.2%を大きく上回り、18市町村中5番目の高さである。合併直後の2006年4月末では人口は3.5万人、世帯数は1.3万戸であり、合併後の11年間で人口は約7千人、2割減少したことになる。市内には130の行政区があるが、そのうち高齢化率50%以上の行政区が50、割合にすると38.5%で、これも県平均の27.7%を大きく上回る（2017年3月末現在、大分県小規模集落調査資料より）。

竹田津地区のある旧国見町は、国東市の北部、豊後高田市との境に位置する。1955年に伊美町と熊毛村が合併して国見町が生まれ、その後1960年に竹田津町が国見町と合併した。2017年9月末現在、人口4,257人、世帯数2,058戸となっている。平成の合併直後の2006年4月末時点では、人口5,481人、世帯数2,244戸であり、合併後の11年間で、人口は22.3%減少している。

竹田津地区は、旧国見町の西部、豊後高田市との境に位置し、山口県周南市徳山港へのフェリーが竹田津港から発着する。2017年3月末現在、人口は1,000人、高齢化率54.3%、85歳以上人口が13.2%を占める。竹田津小学校は、2017年度で児童数が28人と、統廃合の目安となる30人を切っている。フェリー乗り場のある国見浦手、鬼籠（きこ）、岡、西方寺、櫛海（くしのみ）の5つの行政

区から構成され、それぞれの行政区の人口は94-313人、高齢化率は50-58%となっている。行政区の運営は、区長、会計、体育部長、防災部長の4役を中心に行われている。区長会は平成合併前の旧町レベルにはあるが、明治合併村である竹田津の単位にはない。

本稿が取り上げる「かもめカフェ」の実施場所は竹田津地区の公民館だが、公民館の運営は、2017年10月現在、嘱託の館長（行政0B）と主事（郵便0B）が担っている。公民館が主催する講座や、教室等は特に行っておらず、集会的な性格となっている。2016年3月までは、市役所の出張所を兼ねており、隣接地区と兼任で職員が1人配置され、週の半分滞在していたが、2016年3月末で引き上げている。

（2）既存の地域福祉活動

次に、かもめ設立以前に竹田津で取り組まれていた地域福祉の取り組みについて確認する。竹田津には他地区同様行政区ごとに民生委員児童委員、健康推進員はいるが、国東市には、行政区レベルで市社協の活動を担う福祉委員の制度はない（合併前に安岐町にはあったが合併時に廃止）。また竹田津にはいわゆる地区社協はなく、地域福祉の諸活動や、社協事業の窓口は、民生委員児童委員協議会の事務局を社協が担当していることもあり、主に各地区の民生委員児童委員が対応する。

なお地区社協については、国東市では16の校区の中で2ヶ所に設置されている。2011年前後に、市社協内で地区社協の必要性が議論され、小学校区単位に設立を支援することになった。モデル地区として2地区で設立に取り組み、実際に立ち上がったが、その後他地区には広がらなかった。またモデル地区の活動も、年数回のイベント型で、見守りやサロン等には発展せず、十分な成果を挙げることは出来ていない。設立に当たって、市社協と市役所や地域内の諸組織との連携が十分とれていなかったことが主な要因である。

竹田津では地区社協もなく、全体としてはサロンや見守り等の活動は行われていなかったが、行政区単位では浦手、岡、西方寺の3地区で、かもめ設立前から月2回程度、サロンが開催されていた。浦手地区は歴史が古いが、残り2地区は10年ほど前からで、地域で自然発生的に生まれたものである。

西方寺、岡の2地区は、2015年にサロンの中心メンバーが市役所の開催する「さ吉くんで元気体操普及リーダー養成講座」を修了し、より活発となった。養成講座は年2回実施され、1日3時間のプログラムを4日間受け、県が進める介護予防体操「めじろん元気アップ体操」等を習得する。市役所の考えとしては、既存のサロンは月1-2回の開催で、高齢者の閉じこもり予防には一定の効果があるものの、介護予防には内容、頻度等が足りないと判断し、毎週行う「週一元気アップ教室」普及を計画、実施している。なおプログラム修了者がいても、週1回の開催は難しい地区もあり、西方寺、岡とも頻度は基本的に以前の月2回のままである。

(3) 組織・取り組みの概要

本稿が取り上げる「竹田津くらしのサポートセンターかもめ」は、2016年12月設立された任意組織である。会員は2017年9月現在42人で、1人を除き竹田津地区の住民である。2016年1月から勉強会や講演会、全戸訪問調査、先進地視察、試行を経て、2017年1月から「かもめカフェ」を本格実施し、その後開催頻度の増加、各種教室や講座の開催、出張販売の誘致等、活動を充実させている。今後は、メンバーによる有償ボランティア作業、自主財源確保のための特産品開発、カフェ利用者向けの共同作業受託等、地域づくり全体への展開を計画している。

かもめの設立には、地域住民だけでなく、関係機関、特に市社協が大きく関わっている。また市役所も市社協のバックアップ、各種補助金、施設貸与などの支援を行っている。それらのサポートを受けつつ、地域への根回し、集中的な勉強会、福祉ニーズについての全戸調査等の丁寧な設立のプロセスを経たことが、かもめの活発な活動の要因となった。以下では、まずかもめカフェを中心とした現在の活動内容、構成員、関係機関からの支援、そして設立にいたる経緯について、詳しく検討する。

3. かもめの活動と運営

(1) かもめの活動内容

現在のかもめの活動の中心は、週3回開催されるかもめカフェである。毎月第1-4週の火水木の週3日、13-15時に、竹田津公民館のロビーで開催されている。ロビーにはカフェ開始以前は打ち合わせ用の長机が置かれていたが、後述の県の助成事業を活用し、カフェ用のテーブル、イスを調達した。カフェは、アイスコーヒー 200円、ホットコーヒー 100円で、どちらも飲み放題となっている。

かもめでは、カフェの時間に合わせ様々な教室、講演等を実施している。例えば2017年10月は、地元講師による折り紙、カラオケ、地域おこし協力隊によるヨガ、市社協職員による体操、保健師による講話等が行われている。受講は基本的に無料で、折り紙等材料が必要なものは100円程度の実費を徴収している。これ以外に、カフェ開始以前から市民病院の巡回診療が月2回、カフェの営業時間中に行われている。

これらの教室、講座だけでなく、カフェの時間に合わせ各種出張販売業者も誘致している。2017年10月には、パン屋、酒屋がそれぞれ2回ずつ出店している。パンは、岡地区の女性で、店舗はまだなく、開業を目指しての試験販売である。酒屋は榑海地区の業者で、生活雑貨を中心に商品を販売する。これ以外に同じく榑海地区の豆腐屋が参加していたが、体調不良で休業中である(ただしカフェには利用者として頻繁に来店)。



写真1 かもめカフェの様子



写真2 折り紙教室の様子



写真3 会長・カフェスタッフ・推進員

またカフェの開催日のうち第2・第4週の木曜日は送迎付きの食事会を実施している。食事は400円、定員は30人で、送迎利用者以外も含めて予約制、送迎は無料となっている。

さらに2017年8月からは、月に1回食事会と別に送迎付きカフェも実施している。第3週の木曜日に、400円でコーヒーとスイーツのセットを出す、この回の利用者は、竹田津地区内であれば事前予約制で送迎を利用することができる。

通常のカフェの利用者は毎回20-30人程度、60-80代の女性を中心に、行政区ごとのサロンよりやや年齢層は若い。立地上公民館のある浦手地区が多いが、他の地区からの来店も少なくない。また市の子育て支援センターの利用者が定期的にかもめカフェに遊びに来てくれるようになり、年代の幅が広がっている。なお送迎つきカフェの利用者は1回当たり3-4人となっている。

月2回の食事会については、毎回定員を超える希望者がおり、次回の予約をして帰る利用者も多い。送迎は5地区で1日1台ずつ、乗車定員は3人ずつのため、合計15人の定員で、毎回定員を超える希望者がいる。

カフェをはじめとした各種のプログラムは、かもめの会員でなくても利用できるが、スタッフは全員が会員である。カフェのスタッフは全員で29人おり、60-70代の女性を中心に、男性は4人のみである。スタッフの1回当たりの人数は3人で、月1-3回担当するが、基本的に同じ地区のメンバーで担当し、複数の地区のスタッフが混ざることもある。1回当たりの営業は2時間であり、前後の準備と片付けをあわせ3時間程度の拘束である。無償ではなく時給300円が支払われる。スタッフは後述の講座やニーズ調査の経験者が中心だが、それと別にカフェの利用者が活動の様子を見てその後スタッフになるケースが少なくない。なお月2回の食事会の際は、スタッフ分も含めて40人分の食事を準備するためスタッフも6-7人必要で、1回に2-3地区のメンバーが合同で作業する。

送迎スタッフの登録者は22人で、当初の17人から増加した。登録者には女性もいるが、実際に担当しているのは男性である。送迎は、利用希望者がいた場合に、その地区の送迎スタッフに事務局が声をかける仕組みで、車は自家用車を利用する。地区内のスタッフが担当することで、顔見知りの安心感があり、また道路事情も分かる。また自家用車を使うことで、経費を浮かせ、またわざわざ送迎用の自動車に乗り換える時間的なロスも防げ、乗りなれた車で運転も

慣れているメリットがある。なお送迎スタッフは、事前に教習所で安全講習を受ける。

(2) かもめの組織運営

かもめの会員は42人で、行政区別に見ると7人から11人となっており、それに地区内の福祉施設に勤める1人が加わる。年齢は60代から80代で、男性は15人である。役員は7人で、会長1人、副会長2人、事務局長1人、会計1人、監事2人で構成される。これに行政区の代表者5人が加わり理事会を構成する。さらに各行政区の区長が相談役、地区選出の市議会議員が顧問を務める。なお2017年度は3地区で区長が理事を兼任しており、残り2地区の理事は元区長、元民生委員となっている。かもめの意思決定は、毎月第1木曜日の午前に行われる「活力ある竹田津地区の暮らしを考える会（以下では考える会）」で行われる。会員全員が参集範囲で、毎回20人程度の参加者がある。この考える会の前に理事会が開催される。

かもめの収支の状況だが、年間の予算は180万円程度である。収入についてはカフェ・食事会の収入が約半分、市役所からの補助が残り半分で、それに1人1千円の年会費等が加わる。カフェの収入は1回3千円前後、食事会は1.6万円である。支出についてはカフェ、食事会の材料費、人件費、光熱費が中心だが、会場となる公民館の施設使用料は無料となっている。会費については、予算に占める割合は大きなものではないが、各種補助金、助成金を受けるに当たって、小額であっても自分達も負担すべき、とのことで徴収している。

以上のようにかもめは、現時点ではカフェ等の運営スタッフの会員組織としての性格が強いが、利用者は会員に限定せず広く地域に門戸を開いており、広報活動も積極的に行っている。まずは広報紙の発行である。国東市では区長を通じて市報等を月2回配布するが、それにあわせてかもめも地区内全戸に広報紙を配布している。内容はカフェのスケジュールに加え、教室や出張販売の紹介、視察研修の報告等である。また活動の宣伝をかねて地区内の寺院でのイベントにも出張カフェを出店している。

4. 組織設立の経緯

(1) 支え合い事業の背景

かもめは2015年度からの市の「地域支え合い活動推進事業（以下では「支え合い事業」とする）で生まれたものだが、それ以前、もしくは並行して国東市で取り組まれてきた地域福祉の主な活動について確認する。

まずは「元気高齢者健やかサロン事業」である。開始時期は様々で、規模も基本的に行政区単位だが、支援の条件を高齢者5人以上としていることもあり、それより小さい単位のものもある。2015年3月末現在、市内で134団体が活動している。市役所としては年24回を上限に1回当たり2,500円の補助を行っている。先にも触れたが、実際の開催頻度は月1-2回で、外出機会としての意義は大きい、定期的な運動の機会としての効果は大きいとはいえなかった。

次は、「地域ふれあいネットワーク会議」である。これも行政区単位で、年に4回、地域の困りごとの共有のために実施されている。合併前に国東町が2003年頃に始めたもので、防災や高齢者の見守りのための情報共有が目的である。合併後、市全域に拡大しつつあり、現在のカバー率は8割程度である。開催に当たって市役所からお茶菓子代程度の補助があるが、基本的に市役所や市社協等の職員は参加しない。また通常の行政区の寄り合い等で代える地域もある。後述のように、市社協が支え合い事業開始時に、行政区レベルのヒアリングのために参加していた。

三つ目は先に触れた「週一元気アップ教室」である。2014年から始まり、これも行政区単位に推進されている。

以上の3つが2015年度からの支え合い事業に先行、もしくは並行する形で行われている地域福祉の事業である。3事業とも行政区を基本的な単位としている点、また地域での自主的な運営を求めている点で共通している。サロンとネットワーク会議には金銭的な支援があり、元気アップ教室は、運営の人材育成を行っている点が特徴である。

これらの事業の成果と課題が支え合い事業にも影響を与えることになる。市役所や市社協による情報提供や立ち上げのサポート、経費の補助、人材育成といった手法は支え合い事業にも引き継がれていく。他方で行政区単位の活動に

は、地区毎の濃淡が出やすく、また数が多くなり市役所や市社協のサポートが行き届きにくいデメリットもあり、これ以上の事業の広がりや高度化には限界もあった。支え合い事業ではより大きい小学校区単位に組織化が行われるが、背景にはこの行政区単位の取り組みの経験がある。

さらに2015年度からの介護保険制度の改正により、生活支援体制整備事業が再編、重視されることになったこと、また市社協も収入の多くを占める介護保険事業からの収入が頭打ちとなっており、組織の役割、存在意義を改めて地域福祉の推進に回帰させる機運が高まっていたことも、支え合い事業の背景である。

(2) 支え合い事業の仕組み

支え合い事業の直接の契機は、2015年施行の新介護保険制度における新しい地域支援事業への対応の必要性である。新しい地域支援事業では、地域での生活支援や介護予防の体制整備にさらに力を入れることが求められている。その地域支援事業には様々な個別の事業が含まれるが、そのひとつに生活支援体制整備事業がある。この事業は、生活支援プログラムの開発と必要な人材の育成、関係機関のネットワークの構築等を担う「地域支え合い推進員」と呼ばれるコーディネーターを配置する。

国東市では、市社協に推進員を置き、地域での生活支援、介護予防活動の活発化を目指すこととなった。この推進員の配置、および関連した県、市の事業を活用した地域での生活支援、介護予防活動のための組織体制の整備、および活動促進を総称して「地域支え合い活動推進事業」としている。

まず2015年度に市役所が人件費4人分を確保し、市社協に推進員を置くところから取り組みが始まる。この4人という人数は、平成合併前の旧町に1人ずつ、という計算である。推進員は「地域訪問活動」として、先に見た行政区ごとのネットワーク会議等へ参加し、生活支援活動のニーズや地域での担い手の把握を目指した。しかし生活支援や介護予防の具体的なゴールがまだ見えない中で、推進員からの提案ができず、また日頃のコミュニケーションの弱さや地区社協の設立の経緯等もあり、地域の反応は、当初あまり積極的なものではなかった。

そこで行政区への訪問のツールとして、活用したのがこれも先に見た「週一

元気アップ教室」である。市役所が1年前から始めていたが、その時点ではまだ数地区にしか普及していなかった。まず推進員が養成講座を受けた上で、自分の住む行政区で教室を開催し、そのノウハウを他の行政区への訪問にも活用し、情報収集、意見交換を進めていった。

地域訪問活動と並行して、生活支援・介護予防の新しい組織、活動の具体的なイメージも固める必要があり、様々な先進事例の視察、研究を行った。その中で注目したのが、大分県竹田市の取り組みだった。竹田市では、厚労省の事業を活用し、訪問型の生活支援活動組織を中学校区単位に立ち上げていた。その活動内容もさることながら、設立までのプロセスに特徴がある。特に介護や生活支援に関する濃密な研修を住民向けに行う点、またニーズ把握はアンケートではなく、研修の修了者が直接訪問調査を実施する点が成功の背景にある。国東市でも、ゴールとしての住民による生活支援組織の設立をイメージしながら、研修や訪問調査に取り組むこととした。

その際、まずはモデル地区を設定し、そこでの経験を他地域へ波及させていくこととした。ここで選ばれたのが竹田津地区ともう1地区（上国崎地区）だった。どちらも昭和の合併以前の旧村で、人口は少なく、高齢化率が50%以上だった。上国崎には、市内では2地区しかない地区社協があること、それも含め比較的社協との関係が強い地区で、既存の活動や、組織の活性化で対応する、という位置づけだった。他方の竹田津には地区社協がなく、これまで市社協とのかわりが弱い地区で、組織も新設する必要があった。一から関係を作る必要があり、この竹田津で取り組みが軌道に乗れば、他地区でも推進がしやすくなる、という理由で選ばれている。

なお国東市では小学校区単位に事業を進めていくこととしたが、介護保険制度では中学校区単位での活動を基本としている。診療所や介護施設の分布を念頭に置けば中学校区単位が最小単位となり、生活支援もそれにあわせる、という整理である。それに対し国東市では、医療や介護施設とのエリアの一致よりも、住民の移動の容易さや面識、帰属意識を重視して小学校区での組織化を選じた。

活動の方向性が固まり、さらにモデル地区が決まったことに合わせ、そのモデル地区での事業推進の担い手として、市役所が2人分の推進員の人件費を、

市の単費で確保することとなり、2015年の秋から支援員は合計6人となった。

さらに2016年度、モデル地区が大分県の「くらしの和づくり応援事業」に申請、採択される。この事業は単年度の上限200万円の地域づくりのソフト事業である。2016年度は全県で14件が採択されているが、うち竹田津を含む6件が「地域コミュニティ組織」と

なっている。この事業の予算により後に見るニーズ調査の人件費や運転者講習の開催等が可能となった。

以上のように、支え合い事業は介護保険の推進員配置、市の既存のサロン事業や単費での追加の推進員の配置、そして県のくらしの和事業を組み合わせたものである。それにより既存の地域福祉事業の成果と限界、すなわち専任スタッフの確保、関係機関の連携、地域での人材育成といった課題への対応が可能となった。このような支援体制の下で、かもめがどう設立されたのか、そのプロセスを次に検討する。

表2 かもめ設立までの経緯

時期	内容
2015 年 4 月	介護保険制度見直しを受けて、市社協が 4 人の地域支え合い推進員を旧町ごとに 1 人ずつ配置
4 月	推進員、地域訪問活動（ネットワーク会議参加）
4 月	推進員、週一元気アップ教室推進
10 月	推進員等、竹田市「くらサポ」視察
11 月	モデル地区設定、モデル地区専任推進員増員
2016 年 1 月	モデル地区説明会
3 月	行政区代表者 5 人、竹田市「くらサポ」視察
	生活支援講演会開催（参加者 100 人）
4 月	「活力ある竹田津の暮らしを考える会」発足（7 人）
5 月	「暮らしを考える勉強会」開催（6 月まで 7 回 15 時間）
6 月	全戸訪問調査準備
7 月	全戸訪問調査（9 月まで、スタッフ 29 人）
8 月	先進地視察（大分市・別府市）
9 月	活動内容検討
10 月	第 1 回カフェ試行
	先進地視察（佐賀県）
11 月	第 2 回カフェ試行
	安全運転者講習会開催
12 月	「竹田津くらしのサポートセンターかもめ」設立
2017 年 01 月	「かもめカフェ」本格実施

資料：聞き取り調査およびかもめ、国東市社協資料より作成。

(3) かもめの設立・活動開始の経緯

地域にとっての取り組みのスタートは、市社協による2016年1月の説明会だった。地区内の主な組織、団体の役員に声をかけたこの説明会で、市社協として目指すゴール、そのためのプロセスについての説明を行った。

モデル地区の設定は、地区住民に事前に十分説明していなかったこともあり、「社協や市役所のルールには乗りたくない」、「地区社協はどうなった」、という反応もあった。他方で、行政区ごとのサロンのスタッフ中心に、必要性を感じた参加者もあり、全体としても前向きに取り組んでいくこととなった。

次は同年3月の先進地の視察である。区長に対して視察参加者1人の推薦を依頼し、サロンスタッフを中心に集まった5人と関係機関、および上国崎地区と合同で、先に触れた竹田市の取り組みの研修を行った。竹田市では、有志が自主的に生活支援に取り組む様子を目の当たりにし、参加者のモチベーションは大いに高まったという。

視察の直後には、認定NPO法人市民福祉団体全国協議会の専務理事、田中尚輝氏を迎え、介護保険制度の動向や地域福祉の先進的な取り組みを紹介し、当地での取り組みを促す「生活支援講演会」を開催した。会場は公民館の体育館で、人口1千人の竹田津の1割に当たる100人が集まった。チラシも配布したが、基本的には竹田市への視察参加者等による声かけによるものである。終了後のアンケートで、次の勉強会プログラムの紹介との参加希望を聞いたところ、9割以上が参加を希望した。

講演会后、2016年4月には、かもめの前身となる「活力ある竹田津の暮らしを考える会」が発足する。メンバーは各行政区から代表者1人ずつの合計5人と地元選出の市議会議員、及び竹田津地区在住社協職員の7人である。この7人に各行政区の民生委員児童委員でまず地区内の独居老人の現状把握を行うとともに、次の勉強会参加への声かけを行った。

5月下旬から6月中旬にかけて「暮らしを考える勉強会」が行われた。全7回で、週1回以上、2時間/回、全体で15時間という短期集中型の本格的なものである。テーマはその後の活動を見据え居場所作り、食事、移動支援に絞って実施した。内容は座学だけでなく、グループワークや男性向け料理実習等も含んでいる。講師は、市役所の保健師や包括支援センター職員に加え、各分野の第一線で活

躍する実践者や大学教員等で、県内外から招聘したが、佐賀県や岡山県の講師についても推進員が事前に訪問し、依頼の趣旨や全体の中での位置づけを説明した上で、講演内容についてのすりあわせを行っている。

7回の研修会の参加者は18人から70人で、多い回で人口の7%だった。残りの93%との情報共有のために、毎回勉強会翌日には、内容と修了後のアンケート結果をまとめた新聞を作成し全戸配布している。新聞は地域の「考える会」名義で発行し、毎回役員の氏名も明記し、市社協や市役所ではなく、地区の活動であることを周知している。

講演会後は、全戸訪問調査である。6月後半から7月中旬までの1ヵ月弱で、考える会、市社協で調査の設計を行った。調査項目は竹田市のをベースに、専門の大学教員の助言も踏まえ、居場所、食事、移動にフォーカスしたものとした。またクロス集計の容易化や、その後の活動メンバーや支援希望者のリスト作りのための入力フォーマットも独自に開発した。

調査の設計が済んだ後、7月下旬から9月中旬にかけて、地区内の全戸を訪問しての聞き取り調査を行った。調査スタッフは、考える会のメンバーが行政区ごとに口コミで募集し、総勢29人が集まった。年齢は60代後半から70代前半で、行政区別に見ると3人から8人となっている。調査はスタッフが2人1組で自分の住む行政区を担当するが、真夏に1軒当たり1-2時間かかるハードな内容である。回答率は95%だったが、残り5%については、調査の同意書への捺印や、家族構成や健康状態等のプライベートな質問への抵抗感があったことが理由である。

アンケート用紙の配布・回収でなく、スタッフによる直接ヒアリングには3つのメリットがある。調査が正確に、確実に行える点、活動を周知し、さらにメンバーと住民との信頼関係が強まる点、スタッフの当事者意識が高まる点である。

調査の結果だが、まず生活支援のニーズについては、居場所作りの充実が25.4%で最も高く、食事20.1%、草刈17.9%と続く。移動支援は10.3%、買い物対策は9.2%だった（65歳以上、複数回答）。全体として自宅での生活支援よりも、居場所作りや食事等、コミュニケーションの機会についてのニーズが高いことがわかる。他方で、調査では生活支援を担う側の意向も聞いているが、

居場所作りに参加したい人は58人、食事64人、健康づくり31人、外出支援68人などとなっている（18歳以上、複数回答）。人口1,000人の地区で各メニューとも50人前後の希望者がいることが分かった。

なおこのボランティアへの参加希望は、5-6月の勉強会の不参加者は34%だったが、参加者は70%と2倍以上の希望者がいた。市社協では、もともとこれらの活動に関心がある住民が勉強会に参加した面もあるが、他方で勉強会を通して地域の実態についての問題意識が深まると同時に、勉強した成果を実践したいという気持ちが強まった面もあると分析している。

9月下旬からは調査結果を受けて具体的な活動計画の検討に入る。ただし一般的なRMOのように中長期的かつ多角的、複合的な計画ではなく、冊子等の作成もしていない。あくまで最初の一步をどう踏み出すかの検討である。具体的には、訪問調査の中で最もニーズが高く、また対応できるボランティアも確保できる居場所作りに取り組むことになった。また居場所作りにあわせて、食事の提供や会場までの送迎も行うこととした。

訪問調査や活動内容の検討と並行して、8月、10月に居場所作りや生活支援について、大分市や別府市、また佐賀県の先進事例の視察も行っている。活動内容も煮詰まってきた10月下旬、11月下旬には、模擬カフェを実施した。食事の提供、体操等のレクリエーション、公民館までの送迎を行った。また11月下旬には送迎スタッフとして手を挙げたメンバーを対象に安全運転者講習を開催した。市内の自動車教習所と連携し、高齢者を乗せる場合の運転や乗降の介添えの仕方等について学んだ。

12月に入り、2回の試行を踏まえた活動内容および組織体制についての最終的な検討を行い、12月17日に「かもめ」が設立され、関係者を集めた式典も行った。そして年明けの1月10日から、かもめカフェが本格的にスタートする。現在は1-4週の火水木の月12回だが、当初は隔週の月6回だった。2月、3月とカフェを実施する中で、利用者アンケートで、開催頻度の増加の要望が多く、またスタッフ希望者も増えたことから、4月以降は1-4週、月12回と2倍の回数になった。また先に見た各種の教室や講座、出張販売も当初はなかったが、その後の要望や考える会での議論の中で、取り組むこととなった。

5. 課題と展望

設立からまだ1年も経っていないかもめだが、以上のように新しい取り組みを次々に打ち出している。さらに現在準備している新規プロジェクトも少なくない。まずはカフェ利用者向けの教室・講座の活性化である。カフェ利用者に占める男性の割合は1/4程度で、男性の参加が課題となっていた。そこで2017年11月からは男性向けに囲碁・将棋教室を開催することとしている。もうひとつ計画中なのが、軽作業の受託である。趣味や交流、健康だけでなく、小額であっても高齢者の収入の機会の創出を目指している。具体的には、地区内にある農産加工場から、にんにくの調製作業等の軽作業の受託する計画がある。

次は、訪問型の生活支援活動、「ちょい加勢（かせ）」事業の開始である。訪問調査でもニーズが高かった庭の草刈や、電球の交換、雨どいの掃除等の軽作業の有償ボランティアを2018年1月からはじめる予定にしている。料金は30分300円である。なおこのちょい加勢事業は、上国崎地区が先行して実施しており、それを参考にして取り組むことになった。

ちょい加勢事業で利用者が払う利用料は、全額ボランティアスタッフの手当となる予定で、組織としてのかもめの収入にはならない。基本的にはこれまで同様、利用料と市役所等からの助成が収入の中心だが、自主財源の確保にも乗り出す。地域内に自生するミツマタを利用した紙漉きの体験プログラムを開発し、かもめとしての収入確保を検討している。

最後は、市役所の事業を活用した総合的、中長期的な活動計画の策定とその実践である。事業は活力創生課が所管する「誇りと活力ある地域おこしビジョン策定業務委託事業」で、5年間の活動計画を策定すると、その計画の実践のための活動費の助成が受けられる。竹田津では2017年度中に計画を策定し18年度からの実践を予定している。計画は、地域福祉に関連するものだけでなく、観光や防災等を含めた総合的な計画策定を目指している。なおこの事業はかもめとして受託することにしており、別に組織を立ち上げるわけではない。かもめ自身が地域福祉という枠を超えて、RMOとしての内実を備える方向に舵を切りつつあるといえる。

以上のように、かもめでは今後も新しい事業に精力的に取り組むこととして

いるが、他方で課題がないわけではない。まず継続的な実態調査の必要性である。上で見たように、訪問調査には、支援ニーズや潜在的な支援スタッフの動向把握、また住民とかもめとのコミュニケーションの機会等のメリットがあった。竹田津では、県のくらしの和事業を活用して調査を行ったが、事業は単年度で、またそもそも事業の目的は新規「事業」のサポートであり、「組織」の立ち上げやそのための調査を直接の目的とした事業ではない。たとえば福祉分野等で、継続的な調査実施のための支援制度が期待される。

またメンバーや利用者の偏りも課題として認識されている。カフェの利用者は、立地上公民館がある中心部の住民が多く、周辺部からは少ない。他方でかもめの会員は人数で見れば地区ごとの差は小さいが、割合で見ると中心部が少なくなっている。今後訪問型の支援が予定されており、その際まずは、行政区内での支援が基本となる。支援ニーズは高齢者数に比例すると考えれば、中心部での更なる会員の確保が期待される。

市社協の支援体制についても考える必要がある。講演会、勉強会、訪問調査、視察研修と、基本的には市社協が中心となって設計したプロセスに沿って組織が設立されている。またモデル地区の設定以来、専任の推進員が配置され、各種の書類整理、関係機関との意思疎通、広報紙の作成、カフェや食事会の予約受付、視察研修の引率等、活動全般にわたるサポートを行ってきた。市社協では、当該推進員については、中長期ビジョンの策定が一段落する2017年度末で専任を解き、新規設立地区との兼任にすることになっている。その方針は既に地域にも伝えられ、自立に向けた準備が進んでいる。具体的には、市内の高校のパソコン部に、表計算や広報紙作成ソフトの操作の研修を依頼している。また事務作業を担っても良い、というメンバーも既におり、市役所の補助金の中で事務作業の人件費を支出できないかの検討も進めている。地域での自立運営に向けての準備が進みつつあるが、これまで推進員が担ってきた役割を、どこまで地域が担えるのか、丁寧なプロセスを踏み、円滑に移行できるのかが注目される。

最後は、組織の性格についてである。一般的なRM0では、住民が個人として会員になるだけでなく、自治会やPTA、消防団、老人クラブ等地域内の各種組織、団体が会員になることで、二重にRM0に参加する仕組みを取る。住民全員

が会員となり、また地域内の各種組織、団体が皆参加することで、市役所としても地域を代表する組織と認め、様々な支援が行いやすくなる。この地域代表性、地域を運営する組織としての正統性が、RMOの運営を行う上でのポイントのひとつとなる。

その点で、かもめは区長が相談役、地元選出の市議に顧問をお願いするなど、仕組みの面でも地域の総意をくみ上げる工夫をしている。また広報紙を月2回発行するなど、取り組みの情報発信も積極的である。しかし基本的には地域内の一部有志が立ち上げたもので、一般的なRMOに比べると、少なくとも組織図上では地域代表性が確立しているとは言い難い。

かもめがこれまでのように地域福祉の分野を中心に活動していくのであれば、現在の組織で大きな支障はないが、今後防災や教育、観光といった他分野も含め総合的な取り組みを進めることにしており、この地域代表性について改めて検討する必要がある。福祉以外の他分野についても、現在の有志での活動スタイルを踏襲するのか、それとも一般的なRMOのように関連組織とも連携し、組織体制を大きく見直し、当て職での運営を取り入れるのかが注目される。

6. 市役所の考える方向性

竹田津は市内のトップバッターとして、順調に活動を発展させている。市社協、市役所としては、竹田津、上国崎の2地区をモデルに、市全域で「支え合い事業」を展開することとしている。2017年は、新規3地区が取り組みを始めており、今後も毎年2-3地区のペースで推進する計画である。

その先行事例のノウハウの共有と、既存事例の取り組みの高度化のための支援組織「くにさき地域応援協議会 寄ろう会（え）」の立ち上げの準備も、個別組織の設立と並行して進んでいる。

2016年3月に準備会を発足させ、地域住民、関係機関の代表者が検討を重ねてきた。たとえば2017年7月の準備会では、竹田津等の福祉分野での取り組みを紹介した上で、その後他部署の関連する取り組みを情報共有し、最後に今後どんなメンバーを巻き込んでいったら良いかのグループワークを行った。情報共有については、これまで各部署、組織がそれぞれの問題意識で地域に入り、

結果として似た調査や事業を行ってきたため、効率が良いとは言えず、地域にかける負担も大きかった。

最終的には2018年1月の設立、その後年4回程度の開催を目指している。なおこの協議会の設置も、推進員の配置と同様、2015年度の介護保険制度の見直しの中で、設置が求められているものである。

また市の総合計画をみると高齢者福祉サイドからの支え合い事業と別に、行政区を所管する総務課も、支え合い事業と同じ小学校区単位での「地域コミュニティ行政会議」の設置を目指しているとされている。2014年に策定された第2期総合計画の中で、6つの重点プロジェクトのうち、「医療・救急・福祉政策の一体的推進」と「防災・防犯・減災政策の一体的推進」に地域側の受け皿として「コミュニティ行政会議」が位置づけられている。

さらに総合計画には「大胆な地域づくり範囲の再定義（132頁）」という表現もあり、行政会議は単なる新組織設立ではなく、行政区の再編・集約も狙いのひとつとなっている。

7. 考 察

(1) RMOとしてのかもめの性格

ここまで、地域福祉型RMOの具体例として、大分県国東市の「竹田津くらしのサポートセンターかもめ」の取り組みと、市社協を中心とした関係機関の支援内容について検討してきた。最後に、その位置づけや、他の種類のRMOへのインプリケーションについて改めて整理し考察に代えたい。

まず、かもめの組織としての性格について、一般的なRMOと比較しながら考える。冒頭で紹介した総務省の研究会では、RMOの定義として以下の3点を重視している。1つ目は先に触れた地域代表性である。かもめは、サービスを受ける側は会員に限定せず、また区長を相談役に、市議会議員を顧問に迎える、全戸訪問調査を行う、広報紙を頻繁に全戸配布するなど、地域と一体となった運営を行っている。しかし基本的には地区内の有志による会員組織であり、取り組みの総合化を目指す中で、地域内の他の組織、団体との関係、会員制の見直しなどの必要性が生じる可能性がある。

定義の2点目は、総合的な事業展開である。かもめでは、カフェから始まった活動が食事提供、送迎、教室・講座、出張販売と広がってきた。今後も軽作業受託、生活支援有償ボランティア、自主財源確保等、新たな事業を準備しており、事業の総合化、多角化を進めている。

最後の3点目は、協議と実践の一体性である。総務省の研究会では、単に活動を行うだけでなく、住民自身が地域の現状分析を行い、将来像を検討し、その計画に基づき活動する点を重視している。かもめでは、市の事業を活用し、2017年度中に地域福祉の分野に限らない総合的な5年計画を立て、それに基づき活動していくこととしている。

以上のように、かもめは事業の総合性や、協議と実践の一体性について取り組みを進めており、地域代表性についても工夫を凝らしている。単なるカフェの運営母体という性格を越えて、RM0としての内実を備えつつあるといえる。

(2) 3つの課題の回避の仕組み

次に、冒頭で触れたRM0の組織運営や人材確保の困難性の背景にある3つの課題、すなわち行政主導の性急な設立プロセス、身の丈を超えた組織構造、既存組織に依存した運営について、かもめの対応を確認し、課題解決のヒントを整理する。

まず設立プロセスについては、モデル地区の設定は市社協からの提起だったが、その後は、地域のスピードに合わせたものだったといえる。モデル地区設定から組織設立まで1年以上の時間を掛けており、計画づくりは組織設立から1年以上経ち、活動が軌道に乗った後に行うこととしている。特にモデル地区設定から組織設立までは、15時間におよぶ勉強会、全戸訪問調査、3回の先進地視察、2回のプログラムの試行など、住民の主体性の醸成やスキルアップに丁寧に取り組んでいる。市社協では、組織設立をゴールとせず、意欲と能力を十分備えた状態でスタートを切れるようサポートを行ってきた。

組織構造については、元々市社協が生活支援や介護予防の受け皿として設立を進めた経緯から、分野ごとの部会制等は設けず、会員全員で地域福祉活動にあたっている。また活動内容も、全戸訪問調査を踏まえ、ニーズが大きく、他方で活動するメンバーが確保できるものに取り組んでおり、身の丈にあった活

動からはじめているといえる。

最後の既存組織への依存についても、かもめでは当てはまらない。当初のメンバーこそ区長の推薦だが、その後はメンバーの声かけ、口コミで広がり、さらにカフェ開始後は、利用者が主体的に入会し活動に加わる、という形を取ってきた。

以上のように、かもめでは自治会型のRMOが抱えがちな3つの課題を回避してきたが、その要因を改めて整理すれば、以下の4つに集約できる。1つ目は、高齢者を主な対象とした地域福祉という、誰もが関心を持てるテーマを活動の中心にすえたことである。職業や家族構成、経済環境が多様化する中で、多くの住民が関心を持ち、その個人の関心を地域全体の活動につなげやすいのが福祉分野である。

2点目は、一点目に関連して地域福祉の分野の中でも、カフェという、参加しやすく、また他の活動と組み合わせやすい活動からはじめたことである。多くのRMOの課題のひとつに組織の活動や運営が浸透しない、という点があるが、カフェという開かれたプログラムを中心にするすることで、組織の存在や性格が理解されやすい。また食事会、教室、送迎、出張販売と様々な活動と組み合わせることができ、自然と活動が広がる点も大きなメリットである。

3点目は、設立までに勉強会や訪問調査など、意欲と能力の向上に努めたことである。既存の組織や活動に過度に依存せず、改めて有志のメンバーを集め、当事者意識とスキルアップを重視した点が評価できる。

最後は、市社協や市役所の全面的なバックアップ、特にカネやモノだけでなく、ヒトについてのサポートを重点的に行ったことである。一般に活動資金や拠点施設の整備についての支援を行うケースは多いが、先の3点目の住民の意欲や能力の向上は手薄な場合が少なくない。かもめの順調な船出は、専任職員を2年にわたり配置し、すべてのプロセスについて伴走型でサポートする体制を整えた市社協と市役所担当課の判断と実践に負うところが大きい。

RMOは、政府の地方創生の総合戦略でのKPIの設定、また介護保険制度の見直しによる地域での生活支援、介護予防の必要性を踏まえ、今後ますます増加する可能性が高い。その際、かもめのように地域のペースに合わせた設立プロセス、身の丈にあった取り組み、住民の意欲と能力の向上のためのプログラムの

準備等、丁寧なサポートが関係機関に期待される。

注

- 1) RMOについて統一的な定義が定まっているわけではないが、例えば総務省の研究会では「地域の暮らしを守るため、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組を持続的に実践する組織」としている。整理すれば、①様々な主体の参画、②地域経営の指針の策定、③その持続的実践、の3点がRMOか否かのポイントといえる。詳しくは総務省地域力創造グループ地域振興室『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』（2017年）、7頁を参照。
- 2) RMOによる地域売店の運営については、新潟県十日町市のふれあい浦田を取り上げた拙稿「くらしを紡ぎ直す『地域売店』と農協の役割」『にじ（協同組合経営研究誌）』、653号、2016年、92-99頁）を参照。
- 3) ここで取り上げるRMOの課題について、詳しくは拙稿『地域運営組織の課題と模索』（JC総研ブックレット、No. 20、2017年、1-54頁）を参照。

付 記

本稿の執筆に当たり、「暮らしのサポートセンターかもめ」、国東市社会福祉協議会、竹田市経済活性化促進協議会、竹田市役所企画情報課の皆様には大変お世話になりました。ここに記してお礼申し上げます。