

地域福祉型地域運営組織の総合化と支援の課題 — 一定点観測 5-2 —

山 浦 陽 一

目 次

1. 課題の設定
 - (1) 本稿の課題と背景
 - (2) 事例の位置づけと分析のポイント
 - (3) 本稿の構成
2. RMO の5年間の変化と背景
 - (1) 市区町村数と組織数の変化
 - (2) 一般的なRMOの組織と運営
 - (3) 活動分野の特徴とその変化
 - (4) 組織運営上の課題
3. 5年前のかもめの活動と運営
 - (1) 国東市国見町竹田津の概況
 - (2) 5年前のかもめの組織・活動の概要
4. 2022年のかもめの活動と運営
 - (1) 組織運営とその変化
 - (2) 活動内容とその変化
5. カフェスタッフの動機の変化と要因
 - (1) カフェスタッフの属性
 - (2) 参加の動機とその変化
6. 5年間の成果と課題
 - (1) かもめの5年間の成果
 - (2) 現在のかもめの課題
7. 国東市の地域運営の現状と方向性

- (1) 経緯と検討手法
 - (2) 地域運営の現状
 - (3) 市役所の地域コミュニティ支援の課題
 - (4) 総合的なプラットフォーム形成
8. まとめー地域福祉型 RMO への支援のあり方ー

1. 課題の設定

(1) 本稿の課題と背景

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、2017年に取り上げた地域福祉型の地域運営組織 (Region Management Organization、以下 RMO) の5年間の変化を紹介する¹⁾。2000年代後半以降、全国的に RMO 設立の動きが広がっている。取り組む市区町村数、組織数が増加し、防災や地域福祉、体験交流など活動の成果も大きい。前稿で整理したように、RMO は自治会の連合体を母体としたものが一般的だが、それ以外にも公民館型、地域福祉型がある (表1)。地域福祉型は地区社協やサロン、カフェ事業等、小地域福祉活動の運営組織が発展し、RMO となるパターンである。RMO を巡っては自治会型を中心に議論されているが、他の2類型についても、研究を深めていく必要がある。

特に地域福祉型をめぐっては、介護保険制度の改正に伴い、地域での生活支援、介護予防が期待されており、その受け皿として RMO が注目されている。基本的には既存の RMO での地域福祉活動の強化に関心が集まっているが²⁾、他方で本稿が取り上げる事例のように、地域福祉活動組織が総合的な RMO へ発展する可能性もある。RMO に取り組む市区町村数や組織数は、近年増加のテンポがやや落ちてい

るのに対し、例えば大分県内では 2021 年の RMO 数 110、自治会数約 4,300 に対して 2,000 を超えるサロンが運営されており（大分県地域福祉基本計画、2020 年 3 月、29 頁）、地域福祉型の RMO に今後さらに注目が集まると考えられる。

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・豊後 大野市
公民館型	公民館 運営組織	コミセン化 業務負担軽減	構成員の 多様性	事業性	杵築市・竹田 市・佐伯市
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

（２）事例の位置づけと分析のポイント

本稿では、2017 年のレポートで取り上げた大分県国東市国見町の「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）」のその後を紹介する。主なポイントは、かもめの活動と組織運営の 5 年間の変化、カフェスタッフのモチベーションとその変化、行政支援の課題と今後の方向性の 3 つである。

まず 1 つ目の 5 年間の変化については、かもめは 2016 年に設立されて 6 年が経過し、この間に様々な環境変化の中で、活動、運営も充実させてきた。前回のレポート以降、特に大きいのは新型コロナウイルスへの対応と、市役所活力創生課が所管する「誇りと活力ある地域おこし協議会活動交付金（以下では「誇りと活力事業」とする）」に関連する取り組みの 2 つである。前者については、活動が制限される中でも住民のニーズに積極的に応える姿、後者については、活動の総合化や自主財源確保を期待する市役所サイドとの意識や実際の活動のズレがポイントである。

2 つ目について、コロナ前は公民館で週 3 回開催し、コロナ下でも行政区ごとの開催に切り替えて継続しており、カフェはかもめの中心的な活動となっている。前稿で見たように、そのカフェのスタッフは、かもめ設立時にセミナーや戸別訪

問でのヒアリング調査に参加し、意欲やスキルを高めてスタッフとなったメンバーが多い。5年が経ち、そのカフェスタッフがどのような動機で活動に参加しているのか、開始当初からの変化はあるのか、あるとすればその要因は何なのかを検討する。特に竹田津や行政区といった地域への貢献と、個人的な楽しみ、生きがいとのバランスとその変化に注目して分析を行う。後述の様に、RMO が抱える主な課題は、人材の確保や住民の当事者意識の向上である。かもめのカフェスタッフがどのような動機で、なぜ高い意欲を保っているのかを見る事で、RMO の人材確保の手がかりを得ることを意識している。

3点目について、国東市ではもともと自治会や公民館の活動がベースにあり、そこに市役所や市社協が地域福祉の取り組みを提案し、その後総合的な活動に展開する、という順番、構図で取り組みが広がってきた。ただまだ本格的な地域福祉の取り組みが始まっていない地区も残っており、また地域福祉から総合的な活動に踏み出している地域も多くない。背景としては、自治会や公民館活動の停滞、行政の縦割りの弊害、地域と市役所の間での RMO の役割やイメージのズレなどが考えられる。市役所では、2021 年度から県の事業を活用し、筆者が所属する中間支援組織と共に、RMO に対する支援のあり方の検討を進めている。本稿ではその過程で取った区長、公民館長向けのアンケート結果の一部を紹介しながら、地域運営の実態とあるべき行政支援の形について考える。

（３）本稿の構成

まず第2章では、この5年間の全国的な RMO の動向を、かもめの活動、組織運営の特徴や変化を念頭に整理する。次に第3章では、5年前のかもめの活動や組織運営の状況について振り返った上で、第4章で2022年時点での活動、組織運営を検討する。第5章では、かもめのカフェスタッフの活動に対する意欲や動機とその変化について検討し、第6章でかもめの5年間の成果と課題をまとめる。第7章では市役所が2021～2022年度にかけて検討している RMO 支援の方向性とその背景となる市内の自治会、公民館の現状を確認する。最後に第8章では、かもめや市役所の現状を踏まえた地域福祉型 RMO の成果と課題、また必要な支援策についてまとめる。

2. RMO の 5 年間の変化と背景

(1) 市区町村数と組織数の変化

かもめの活動、組織運営の特徴を意識しつつ、全国的な RMO の概況とこの 5 年間の変化について総務省のアンケート調査から確認する。まず 5 年間の RMO の組織数、RMO のある市区町村数の変化をみる。5 年前の 2016 年には、RMO は全国 609 市区町村（約 35%）に、3,071 組織が確認されていた。小学校区単位で組織される RMO が多いので³⁾、参考として組織数と 2016 年度の小学校数 20,313 を単純に比べると、約 15%となる。

5 年後の 2021 年には、RMO は全国 814 市区町村に 6,064 組織あるとされている。5 年間で組織数は約 97%増となっており、小学校数との比較では、約 31%まで増加している。他方で RMO のある市区町村数は 34%増で、市区町村当たりの RMO 数は 5.0 から 7.4 に増えた。市区町村数の増加を組織数の増加が大きく上回っているが、この間新規に取り組む市区町村での RMO 設立よりも、既に RMO がある市区町村での新規設立が目立っているといえる。ちなみに RMO のある市区町村のうち既に全域に設置している市区町村が 34%あるのに対し、2割未満もまだ 33%あり、また別の設問では管内に 1～5 組織という市区町村が 62%となっているなど、既に RMO のある市区町村でも組織設立の余地はまだ大きい。

ただし市役所サイドでは「拡大意向はなく自主性に任せる」との回答が 52.7%を占め、「全域に設置予定」の 15.0%を大きく上回っており、RMO の設立にそこまで積極的ではない市役所も少なくない。

なお大分県は、2016 年には 18 市町村中 11 市町に 50 組織があったが、2021 年には 18 市町村すべてで 110 組織あるとされており⁴⁾、全国を上回るペースで組織設立が進んでいる。

(2) 一般的な RMO の組織と運営

先に触れたように、小学校区で設立される RMO が多いが、母体となった組織としては、「連合自治会」が 45.2%で最も多い。「単位自治会」が 23.5%で 2 位、「公民館」が 17.2%で 3 位と続き、かもめのように地域福祉の活動から発展し

たものを含む「その他」は 11.8%となっている。(旧)小学校区で組織された RMO の場合、同じエリアで従来から存在する連合自治会や公民館の運営組織が母体となって設立される組織が一般的で、地域福祉から立ち上げるのはレアケースと言える。

次に組織運営について、常勤スタッフがいる組織は 36.5%で、そのうち有償は 28.5%（全体の 10.5%）にとどまる。逆に常勤スタッフがいらない組織は全体の 63.5%を占める（無回答含む）。全国的に著名な優良事例では、有償の常勤スタッフがおり、中には複数人いる場合も少なくないが、全体としては常勤スタッフがいる方が少なく、さらに有償となると全体の 1 割に過ぎない。

収入金額を見ると、50 万円未満が 19.8%で最も多く、100～200 万円 13.2%、200～300 万円 10.8%などと続き、300 万円未満が 53.5%と過半を占める。後述の様に大きな金銭取り引きを伴う活動に取り組む RMO は多くないが、この収入面からもそれがうかがえる。

関連して、最も大きい収入源が市区町村からの補助金である組織が 62.1%で圧倒的な 1 位となっている。他方で自主財源確保に取り組む組織は 53.3%だった。この数値はそれまでの 5 年間ほとんど横ばいだったが、前年から一気に 6.3 ポイント増えている。大きな金額でなくても、一定の収入を得る活動に挑戦する組織が増えつつあるといえる。ちなみにこの自主財源には介護予防や生活支援、指定管理や行政からの受託事業などが含まれる。国・都道府県等の補助金・制度利用では、地域包括ケアが 20.7%で 1 位になるなど、後述のようにコロナ下でも生活支援や高齢者交流に取り組む組織が増えているが、それがこの自主財源確保の数値にも反映されているといえる⁵⁾。

基本的に RMO は地域住民により運営されるが、市役所が各組織に担当職員を配置したり、集落支援員制度を活用して事務局員を派遣したり、地域おこし協力隊や地域包括ケアの第二層生活支援コーディネーター（以下では SC）が活動をサポートするケースがある。これらの RMO と外部人材の関係を総務省データで見ると、まず行政職員が構成員として参加する組織が 23.0%、オブザーバーとして参加が 33.5%など、過半の組織で行政職員が何かしら運営に関わっている。

協力隊は、構成員としての参加は 3.4%、オブザーバーは 2.9%、SC は構成員 5.9%、オブザーバー 18.7%となっている。協力隊以上に SC の存在感が急速に高

まっているが、RMO が「ともに活動する実行組織」でも、自治会・町内会 66.3% に次いで、社会福祉協議会が 34.4% で 2 位（3 位は小学校の 25.3%）になるなど、福祉分野の諸組織、制度と RMO の関係が強まっている。

（３）活動分野の特徴とその変化

RMO の活動分野を図 1 に示した。まず取り組んでいる割合の高い分野としては、広報紙の発行、ホームページや SNS での情報発信、祭りやイベント、防災訓練など、基本的な地域活動が上位となっている。次に高齢者交流や声かけ・見守りなど地域福祉に関する活動が目立つ。ただし、同じ地域福祉の中でも家事支援や弁当配布、移動支援など、まとまった金銭を扱う活動や、怪我や事故のリスクを伴う活動はまだ 1 割程度で、十分広がっているとはいえない。また図にはないが、同じ地域福祉でも子ども食堂や保育・一時預かり、農福連携、ファミリーサポートなど、高齢者以外の福祉分野に取り組んでいる割合も低い。

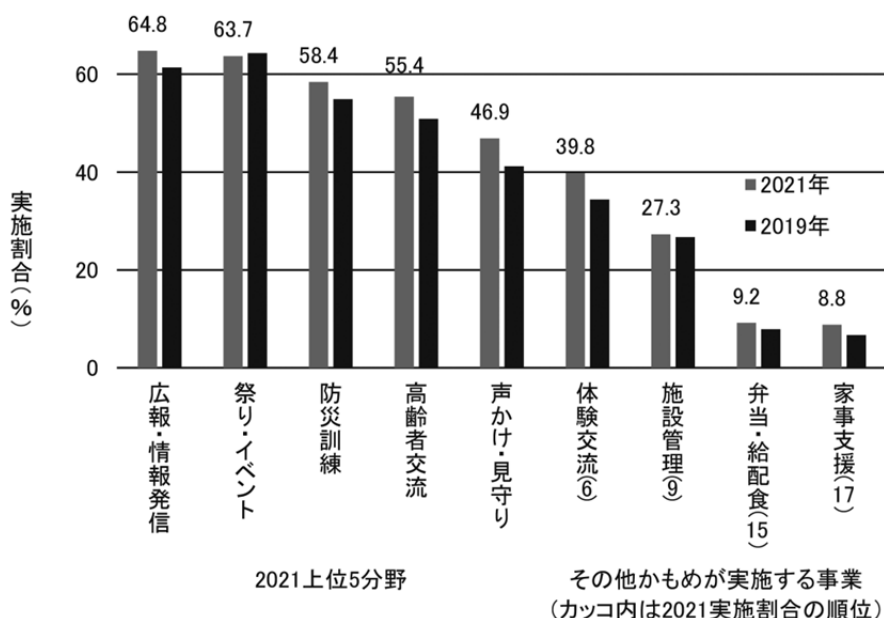


図 1 RMO の活動分野とコロナ前後の変化（全国、複数回答）

資料：総務省地域力創造グループ地域振興室『令和 3 年度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』より作成。

注：グラフ上の数値は 2021 年の実施割合。

図では、新型コロナウイルスの影響を意識して、新型コロナが広がる以前の2019年のデータも表示している。まず2019年と2021年を比較すると、大きく増減している分野は見当たらない。このデータを見る限り、コロナ禍はRMOの活動に大きな影響を与えているとはいえない。コロナ下でも、各地域では様々な工夫をしながら、活動を継続させていると推察できる。

ただその中でも細かく見ると、祭り・イベントが0.6ポイント、表示していないが保育・一時預かりが1.1ポイント減少している。不特定多数が集まる行事や、対策が難しい幼児向けの活動に取り組む割合が減少しており、それらにコロナ禍の影響をみる事ができる。後述の様に、コロナ禍でかもめでは公民館単位でのカフェの休止に伴う行政区単位でのカフェ実施、大規模イベントの自粛などの変化があったが、全国でも同様の傾向が確認できるといえる。

他方、地域食堂や買い物支援、声かけ・見守りが難しくなる中で期待される「弁当配達・給配食サービス」は1.3ポイント増の9.2%にとどまっており、大きな広がりとはなっていない。かもめでは食事会の代わりに弁当配達を始めたが、全国的に見れば、積極的な取り組みといえる。

（４）組織運営上の課題

以上のようにコロナ下でもRMOは一定の活動を展開している一方で、運営上の課題も少なくない。「継続的に活動していく上での課題」としては、活動の担い手不足84.5%、次のリーダー人材不足59.3%、現在のリーダー人材不足56.2%、事務局人材不足52.6%、住民の当事者意識不足48.3%が上位5つとなっている。財源（43.2%、7位）、事務ノウハウ（24.2%、9位）、施設（15.3%、11位）などと比べても、引き続き人材や住民の意識が課題として認識されている。

他方で、行政側が考えるRMOの課題は、やや異なる。市区町村担当者が考える課題としては、担い手確保が72.4%で1位なのは住民側と同様だが、活動資金確保が52.6%で2位となっている。また行政担当者が考える行政として必要なRMOへの支援も、資金支援が1位（52.6%）で、中心となる人材の育成は2位（39.5%）、行政職員全体の意識改革が3位（27.5%）である。さらに市区町村担当者が国や県に期待する支援も、財政支援が70.0%で1位となっている（2位は専門人材派遣の41.5%、3位は助言研修で31.9%）。

地域では、圧倒的に人材や組織が課題となっているが、行政側はやや認識が薄く、さらにその人材や組織の課題は、行政が支援すべきという認識も強くない。地域と行政の間で、人材や組織についての課題の認識と行動にギャップがあるといえる。

3. 5年前のかもめの活動と運営

(1) 国東市国見町竹田津の概況

かもめが活動エリアとする竹田津地区は、大分県国東市国見町の旧小学校区である。図2にあるように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、高速道路を経由して1時間強の距離にある。国東市は、2006年3月、国見、国東、武蔵、安岐の4町の新設合併で誕生した。2017年3月末現在人口は2.9万人だったが、5年経った2022年3月現在では2.6万人となっている。市内には130の行政区があるが、そのうち5年前に高齢化率50%以上の行政区は50、割合にすると38.5%だった（県平均27.7%、県小規模集落調査資料より）。5年が経過した2022年には72地区、55.4%まで上昇している（県平均は40.6%）。



図2 国東市竹田津地区の位置

竹田津地区のある国見町は、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3月に4,305人だった人口は、2022年3月には3,685人となった。竹田津地区は、国見町の西部、豊後高田市との境に位置する。2017年3月末時点で人口はちょうど1,000人だったが、5年が経過し2022年には900人を切り、小学校も2021年度末で閉校となった。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ている。

本稿が取り上げるかもめは竹田津地区公民館を拠点としている。公民館の運営は非常勤の館長と主事の2人が主に担っている。公民館長、主事は教員、市役所職員OBが多く、任期は2年だが、2～3期務めるのが一般的である。なお2021年度からは、教員OBであるかもめの会長が公民館長を兼任している。公民館の運営組織として、総務部、体育部、文化部、健全育成部の4つの部会が置かれ、5つの行政区の区長が各部会の部会長を務める。部会員は8人前後で各種団体の代表者が中心である。

（２）５年前のかもめの組織・活動の概要

５年前の2017年時点でのかもめの組織と活動について振り返る。かもめは、2016年12月設立された、地域福祉をメインに地域づくりを行う任意組織である。会員は2017年9月現在42人で、うち男性は15人だった。

当時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だった。毎月第1～4週の火水木の週3日、13～15時に、竹田津地区公民館のロビーで開催され、ヨガや折り紙などの各種教室や講座の同時開催、パンや雑貨の出張販売の誘致など、活動を充実させていた。カフェのスタッフは29人で、行政区ごとに3人ずつの班を作り日替わりで担当する。来客数は日に20～30人程度だった。それ以外には月2回の食事会が軌道に乗り始めていた。利用者は30人限定で、希望者は車での送迎も利用できる。将来については、生活支援の有償ボランティア事業、カフェ利用者向けの共同作業受託、後述の市の「誇りと活力事業」を活用した自主財源確保のための特産品開発や体験イベントの実施など、総合的な地域づくりへの展開を計画していた。

役員は5人で、これに役員のいない行政区の代表者2人、かもめ担当の社協

SC 1 人が加わり理事会を構成していた。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ことで、地域代表性、正当性を担保していた。なお 2017 年度は役員 5 人のうち区長が 1 人、副区長が 1 人兼任しており、役員ではない理事 2 人は、元民生委員だった。

収支については、年間の予算は 150 万円程度だった。収入はカフェ・食事会の収入と、市役所からの補助がそれぞれ半分弱で、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 万円だった。支出についてはカフェ、食事会の材料費、人件費、光熱費が中心で、会場となる公民館の施設使用料は無料となっている。

かもめ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、上で見たように行政区との一体性も重視しており、利用者は会員に限定せず広く地域に門戸を開いている。また広報紙の発行や各種イベントでの出張カフェも積極的に行っていた。

設立までのプロセスについては、かもめは、7 回 15 時間に及ぶ勉強会や講演会、全戸訪問調査、先進地視察、プログラム試行を経て設立された。またかもめの設立には、地域住民だけでなく、関係機関、特に国東市社会福祉協議会（以下では市社協とする）が大きくかかわっていた。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た⁶⁾。それらのサポートを受けつつ、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。

市役所や市社協は、従来から高齢者向けにサロンや体操、地域課題把握のための会議の設定などを行い、一定の成果を上げていたが、行政区単位で濃淡もあり、また数が多くきめ細かい支援が難しかった。そこに介護保険制度の改正や、市社協の新たな事業の取り組み等もあり、小学校区単位での地域福祉活動の支援に本格的に乗り出すこととなった。

4. 2022 年のかもめの活動と運営

（１）組織運営とその変化

まずかもめの会員の变化を確認する。2022 年 11 月現在、かもめの会員は 62 人で、うち男性は 23 人、地区外から 2 人となっている。5 年前から人数は 20 人

増加したが、男女比はほぼ変わっていない。行政区別にみると竹田津の中心部である浦手が15人と最も多く、鬼籠が8人と最少である。年齢構成は60～80代で、5年前からのメンバーの離脱はほとんどなく、5年間で新規に加入した会員は相対的に若い。

多くの会員はかもめの何らかの活動に関わっているが、当て職で会員となる区長は会議のみの参加が一般的である。ただ当て職で会員になっても積極的に活動に参加し、任期後も会員として残るケースもある。

カフェ、レク、食事、ちょい加勢、送迎、活力など、主な活動の責任者は決めているが、明確な部会制は敷いていない。各事業とも理事を中心に行政区ごとに参加者を集め実施している。組織としては、総会、理事会、スタッフ会議が主なもので、理事会とスタッフ会議は毎月開催されている。5年前は各行政区から理事を選出してもらっていたが、主体的に参加する理事が各行政区に確保できたことから廃止されている。なお2022年の理事は全体で8人、行政区ごとに1～2人ずつとなっている。

収支については、5年前は年間約150万円だったが、2021年度はコロナ禍による活動縮小で、特に食事会の収入が減り、全体では約100万円となっている。カフェや弁当配達の利用料と、各種運営補助がそれぞれ4割程度、残りは後述の観光用公衆トイレ清掃の一部、年会費（1千円/人、金額変化なし）、視察料となっている。

現在かもめを担当している市社協の第二層SCは3代目で、2022年4月から担当となった。同じ国見町内の別の地区に住んでおり、かもめだけでなく国見町内のもう一つの支え合い組織である熊毛地区の「大輪」の支援、およびまだ支え合い組織が立ち上がっていない伊美地区での立ち上げ準備が主な業務である。5年前、かもめではSCが事務作業を全面的にサポートしていたが、5年が経過し、会議の次第や議事録の作成などはかもめの会長が担うようになった。SCは会議や活動、イベント参加と、次第以外の会議資料や広報紙、市役所に提出する支え合い事業関係の申請書、報告書等の作成などを担当している。

国東市では2020年9月から、市社協のSCと別に「地域支援サポーター（以下サポーター）」配置事業を開始した。SCは介護保険制度に基づき配置されるため、高齢者福祉以外の活動を業務として行うことは難しい。他方支え合い組織は、誇

りと活力事業もあり、狭義の高齢者福祉以外の活動も行うようになる。市役所としてもより総合的な活動を促進するために始めたのが、このサポーター制度である。所管しているのは高齢者支援課で、そこに地域福祉主導の地域づくりを進めてきた国東市役所の姿勢の特徴が表れている。市社協の第二層 SC と同様、基本的に旧町単位に 1 人ずつ配置されている。他方で SC と違いフルタイムではなく、他に本業を持っているサポーターが多い。

2021 年度までの国見町のサポーターは、同町の熊毛地区在住で、2016 年に東京から移住した 50 代女性が務めていた。服の型紙販売に加え、古民家を DIY でリノベーションし、ゲストハウスを営んでいる。移住後 3 年目に住んでいる行政区の班長となったが、その任期中に、当該行政区を含む熊毛地区の支え合い組織の立ち上げ（全戸訪問調査）に参加し、設立後はカフェスタッフとなった。活動の中で、高齢者だけでなく子どもや友人、協力隊を巻き込んで、空き家調査や古代米栽培を行うなど精力的に活動しており、サポーターとして白羽の矢が立った。サポーターとしては、地元の大輪で若者向けカフェの開催、かもめでは紙漉きイベントの支援などを行った。またコロナ下での情報発信、交流のため、市の支え合い組織及び関係機関の協議会である「くにさき地域応援協議会（寄ろう会）」でのホームページ作成や記事の投稿などにも手腕を発揮した⁷⁾。地元の観光施設を活用した常設の集いの場の運営に挑戦するため、2021 年度末でサポーターを退任し、2022 年 4 月からは国見町出身の写真家の男性が任についている。

（２）活動内容とその変化

①行政区カフェ

2022 年度のかもめの主な活動は、行政区カフェ、かもめカフェ、弁当配達、ちょい加勢、トイレ清掃、スマホ教室、その他イベント参加である。以下、ひとつずつ紹介する。

行政区カフェは、公民館で週 3 回実施していた「かもめカフェ」がコロナ禍で開催できなくなり、代替策として始まった。行政区は 5 つあるが、そのうち 3 行政区で実施されている。開催の頻度は鬼籠が月に 2 回、西方寺と浦手が 1 回ずつである。

仕組みや料金はかもめカフェと変わらない。13～15 時に開催され、前後 30 分

で準備と片付けがあり、スタッフには 300 円/h の手当が支払われる。ホットコーヒーは 100 円、アイスコーヒー 200 円でおかわり自由、紅茶も準備し、それ以外にスタッフが任意でお菓子、お花や季節の飾り等も準備する。

2021 年度は合計で 30 回開催され、延べ 447 人が利用した。1 回当たりの人数はコロナ前と遜色ない。コロナ前、カフェスタッフは行政区ごとの班で活動しており、利用者もその日の担当スタッフの行政区の住民が多かった。行政区カフェになると他の行政区や竹田津地区外からの利用者はさらに減ってしまう。他方で行政区カフェの場合、会場は各行政区の集会所で、浦手にある公民館よりも徒歩で行ける住民が増えたことで、より年齢の高い利用者が増加した。

なおカフェを行っていない 2 行政区も含め、竹田津地区の全行政区で、カフェと別にサロン活動が行われている。サロンは行政区ごとに月 1 回以上、5 人以上の集いの場で、市役所が 2 千円/回の補助を行っている。内容に特に制限はなく、また同じ行政区内で複数の活動も認められている。例えば行政区カフェを実施していない岡地区では、生け花、グラウンドゴルフ、カラオケ、茶話会の 4 つのサロンがある（生け花はコロナ下で休止）。なお参加できるのは、当該行政区の住民に限られる。

カフェとサロンのすみ分けについては、サロンは体操やカラオケといった明確なプログラムがあり、それへの参加希望者が集まる。それに対しカフェはコーヒーを飲みおしゃべりをするだけなので、決まった活動はなく、時間にも縛られずより気軽に利用できる。サロンに比べカフェの方が男性利用者が多いが、それが大きな理由となっている。

②「かもめカフェ」

コロナ禍で休止していた公民館でのかもめカフェも、2022 年 10 月から復活した。10 月は 1 回のみだったが、11 月からは週 1 回開催予定となっている。スタッフは従来通り各行政区が順番に担当する。かもめカフェは復活するが、当面行政区カフェと並行して実施する。上で見たように行政区カフェは住民により身近な活動となりメリットは大きい。他方でコロナ前のかもめカフェのように買い物や健康相談、各種教室など、カフェと組み合わせた各種事業を実施することは難しい。またカフェを実施していない行政区のフォローや、行政区を超えた交流の促進、視察の受け入れのためにもかもめカフェの再開が必要だった。なお現時

点では行政区カフェとかもめカフェ合わせても月 8 回であり、コロナ前の回数である 12 回は超えないため、両方とも市からの補助が受けられる。

③「見守りお弁当配達事業」

コロナ前は、送迎付きの食事会を月に 2 回行っていたが、コロナ禍で休止となり、それに代わる活動として、2020 年 5 月から弁当配布を開始した。きっかけは食事会利用者からスタッフへの弁当のテイクアウトの注文方法の相談だった。コロナ禍で、各飲食店や商工会などがテイクアウト事業を展開していたが、利用方法が高齢者には分かりにくく、また小規模な飲食店では配達まで手が回らなかった。他方でもかめとしてもカフェや食事会がなくなり、参加者の健康状態の把握が難しくなったことが課題となっていた。そこでかめが地区内の飲食店に声をかけ、弁当を作ってもらい、注文のとりまとめと配達をかめが担うこととした。

回数は食事会同様月 2 回で、利用者は従来の食事会と同じ 400 円を支払い、かめがそれに県からの補助金 140 円を上乗せして飲食店に支払う。利用できるのは地区在住の 65 歳以上の高齢者である。スタッフが個別に訪問して、弁当を渡しつつ健康状態などの把握を行う。2021 年度は 22 回実施し、延べ 1,517 人が利用したが、平均すると 70 人弱となる。コロナ前の食事会は毎回 30 人が定員だったため、単純に比べれば利用人数は 2 倍以上になっている。また単に弁当を渡すだけでなく、健康や生活の困りごとにもヒアリングするため、そこから後述のちょい加勢の利用や、包括支援センター担当者に状況を伝え他の福祉サービスの利用に繋がるなどの波及効果も生まれている。

なお弁当代の補助や配布するスタッフの手当は、2021 年度まで県の事業を活用していたが、2022 年度はスタッフの手当ではコロナ前の市からの食事会向けの補助を活用している（弁当代の補助はかめの自主財源から）。ただしこれも食事会を復活させると利用できなくなる。食事会再開に合わせ、弁当配達を辞める地区もあるが、かめでは上で見たように食事会にはない弁当配達の役割を重視し継続を模索している。

④「ちょい加勢（かせ）」

ちょい加勢は、高齢者向けの生活支援事業で、2018 年 1 月から実施されている。開始直後の 2018 年度は 24 件、2021 年度は 45 件だったが、2022 年度は先に

見た弁当配達時の紹介などでニーズが増え、15件を超える依頼がある月もあり、年度では130件近いペースとなっている。作業内容は庭の草取りや草刈り、庭木の剪定、ゴミ出し、買い物や通院の送迎、付き添いが主なものである。料金はスタッフ1人当たり30分300円で、スタッフに対しては、利用料300円に加え、市からの活動調整に対する支援分の30分200円も合わせて支払われる。活動は最長2時間で、事故やトラブル防止のため複数人で作業する。

2022年のスタッフは18人でうち男性が8人となっている。男性は主に草刈りや木の剪定を担当し、買い物や通院の付き添いは女性も担う。利用する側はかもめの会員である必要はないが、利用は市の支援制度を活用する関係で、健康状態や家族構成などをチェックリストで把握している。作業の受け付けは、会長の携帯電話が窓口になっている。依頼があると会長が利用者が住む行政区の理事と調整するが、草刈りなど人数が確保できなければ他の行政区に支援を要請する。

⑤「誇りと活力事業」

かもめでは設立直後の2017年度に「竹田津誇りと活力ある地域おこしビジョン」を策定し、その後2018～2020年度の3年間で計画を実践する予定だった。ただ最終年度はコロナ禍で活動が制限され予算が余ったため2021年度まで1年延長された。

この事業は市役所の活力創生課が所管しているが、地域福祉を中心に活動している支え合い組織に、より総合的な地域づくりを促すきっかけとしてこの事業を位置づけている。そのため福祉分野以外の活動の強化や、自主財源確保への挑戦が求められる。

かもめのビジョンではiかもめカフェの多機能化、ii生活支援、iii健康寿命延伸、iv伝統文化継承と観光振興、v地域産業との連携の5つの目標を掲げていた。かもめにとってiv vが新しい分野で、特にvは自主財源の確保が意識されている。i～iiiはすでに見たカフェや弁当配達、ちょい加勢として取り組まれている。vについてはかもめでのにんにくの調整作業の受託などのアイデアがあったが、実現していない。

残るivは、地区内の西方寺地区のミツマタ群生地を活かした観光振興に取り組んでいる。西方寺には従来から保存会があり、群生地の整備やウォーキングイベントを続けてきたが、かもめとしても観光地としてのさらなる活性化に取り組ん

でいる。補助金は主に先進地での視察研修、幟旗や、マップの作成、イベント用紙漉きの道具購入などに充てられた。イベントの活性化や紙漉き体験、ポストカードやカレンダーなどのミツマタグッズ作成などの活動をしていた。コロナ禍で多くが中断したが、2021 年 12 月には紙漉き体験を行った。

なおかもめの場合、自主財源は後述のトイレ清掃やふるさと便による賛助会員の会費、視察受け入れ料などで一定の収入があるため、さらに積極的に取り組む必要性は高くない。

⑥地区内観光用公衆トイレ清掃

2019 年 4 月から、竹田津地区内の観光用公衆トイレの清掃業務をかもめで受けている。週 2 回の作業を、5 つの行政区で順番に担当している。年間約 26 万円で市と契約しており、作業参加者に手当を払った残りがかもめの自主財源になる。作業参加者はカフェスタッフが中心である。この活動は、自主財源確保などでかもめ側から所管する市役所に主体的に持ちかけたものではない。かもめが受託する以前は障がい者施設が受託していたが、作業が難しくなり市役所観光課からかもめに依頼があった。

⑦スマホ教室

毎月 1 回、公民館でスマホ教室が開催されている。各自のスマートフォンを使つての検索や写真撮影、LINE、instagram などの SNS の利用方法をレクチャーする。参加者は毎回 10～15 人で、地区外からも参加可能となっている。県と市から講師 2 人分の手当が出るが、かもめでは担当のサポーターと地元住民 1 人が講師を担当している。加えて市社協 SC やかもめ役員も毎回参加し、指導の補佐をしている。かもめでは地元の高校のパソコン部と連携して教室を行っていたが、コロナ禍、そして高校の閉校により中止となっていた。パソコン教室はかもめとして資料作成や会計処理、広報紙発行の人材育成、スキルアップを意識していたが、スマホ教室では、instagram による行政区カフェなどの情報発信、LINE での安否確認などが意識されている。参加者もパソコン教室に比べ大きく増えている。

⑧その他活動

その他の活動としては、まず「ふるさと便」の発行がある。主に竹田津地区の出身者や親族へ、かもめの活動紹介と賛助会員の勧誘を行う。賛助会員には 1 口 1 千円で会費を募り活動費に充てる。1 年目は約 10 万円、その後も数万円の会

費が集まる。会員には、ミツマタで漉いた和紙を使ったポストカードやカレンダー、ミツマタの枝を加工したキーホルダーなどをお礼として送付している。

もうひとつは各種イベントの参加、開催である。コロナ禍で数は多くないが、上で見た紙漉き体験や前任のサポーターが春から始めた交流施設のオープニングイベントでカフェを行った。また秋には、商工会青年部有志と連携した、「竹田津地域多世代交流会餅つき大会」でもカフェを出店している。小学校閉校後の地区内の交流促進を目的として青年部有志から提案があったもので、かもめ、公民館が共催となっている。

5. カフェスタッフの動機の変化と要因

(1) カフェスタッフの属性

2章で見たように、RMO が抱える主な課題は、活動や運営の人材の確保や住民の当事者意識の向上である。そこでかもめの中心的な事業であるカフェのスタッフがどのような動機で、なぜ高い意欲を保っているのかを検討することとした。特に竹田津や行政区といった地域への貢献と、個人的な楽しみ、生きがいの部分とのバランスとその変化に注目して分析を行う。

調査は、2022年8月29日と11月7日に、カフェスタッフ合計18人に公民館に集まっていただき、その場でアンケートに答えて頂いた。18人の内訳は、男性2人女性16人、年齢は60代5人、70代12人、不明1人で、行政区別では、西方寺6人、浦手4人、鬼籠4人、岡2人、櫛海1人、不明1人、18人中7人はかもめの理事も兼ねている。コロナ下でも月1～2回、行政区単位のカフェスタッフを担当しており、またカフェのみ参加は4人で、それ以外の方は弁当配布、ちょい加勢、トイレ清掃などかもめの複数の活動に参加している。かもめ設立前のセミナーへの参加者は12人で、残りのメンバーはセミナー参加者から誘われてかもめに参加したケースが多い。またサロンや体操、老人クラブ、民生委員、婦人会、郷土芸能など、ほぼすべてのスタッフがかもめ以外の地域の活動に参加している。

（２）参加の動機とその変化

カフェスタッフとして従事している動機について、自分のため、利用者のため、他のスタッフのため、行政区のため、かもめのための５つから、現在と発足当時、それぞれ１～３位を選んでもらった。現在の動機の１位は、利用者のための８人、自分のための６人、地区のための３人、かもめのための１人となった。それに対し、発足当初の参加動機を見ると、自分のための１０人、行政区とかもめが３人ずつ、利用者のための１人、不明１人となっている。発足当初は自分のための多いが、６年が経過して自分のためという答えは１０人から６人に減少し、利用者のための１人から８人と大幅に増えている。

設立前のセミナー参加者に限定してみると、設立当初自分のための７人で最多なのは全体と変わらないが、現在は自分のための５人、利用者のための４人と、引き続き自分のためという回答が多くなっている。全体では利用者のための多くなるが、セミナー参加者は誰かのためではなく、「カフェに来る地域の方から元気を貰っている」、「喜んでもらえることが励みになっている」、という主体的な回答が多くなっている。

次に不明の１人を除き、現在と発足当初の１位を比べると、変わっていないのは３人のみで、残り１４人は別の動機を挙げている点も注目される。変化は自分のためから利用者や地区のために変化したスタッフと、その逆のスタッフの両方が混在している。

１１月７日のヒアリングに参加したスタッフには、動機全体を１０として、１位から３位の動機が何割ずつを占めるのかを聞いた。すると開始直後は平均で１位が５.４、２位が２.９、３位が１.６だったのに対し、現在は１位が４.８、２位が３.３、３位が１.９だった。わずかではあるが６年の間に１位の割合が小さくなり、２位、３位が大きくなっている。動機同士の差が小さくなり、特定の動機ではなく、より複合的な動機で活動に参加している傾向が強くなっている。

以上の結果を整理すると、まず開始当初は利用者の存在があまり重視されておらず、自身の居場所づくりやセミナーでの勉強を踏まえた地域貢献意欲が主な動機となっていた。その後活動が続ける中で、カフェの客との交流から利用者のために、という意識が強くなるスタッフがいる一方で、逆に地域のため、誰かのためではなく自分自身の喜びややりがいが大きくなるスタッフもいて、最大の動機は

変化していく。また複数の動機が組み合わさる割合も増えるなど、複雑で多様な動機をそれぞれが持つようになっていた。

属性別にみても、セミナー参加者が現在では自分のために活動している、という割合が若干高いが、それ以外に目立った差はみられず、参加の経緯や属性による違いはハッキリとは確認できなかった。

かもめでは、様々な動機を持ったスタッフが、その動機を変化させながら活動に従事している。組織として特定の目的を強調しすぎず、それぞれの動機で参加できる雰囲気や仕組みを整えていることがかもめの強みであり、各スタッフが意欲的に活動に取り組む背景と言える。

6. 5年間の成果と課題

(1) かもめの5年間の成果

かもめではコロナ下で活動が制限される中でも、活動を継続させてきた。行政区カフェや弁当配達、ちょい加勢では、新しいニーズをつかみコロナ前よりも活動を拡大させていた。特に弁当配達やちょい加勢での生活支援は、図1にあったように全国でも取り組んでいるRMOはまだ1割以下であり、かもめは難易度の高い活動に積極的に取り組んでいるといえる。

その成果は、やや古いデータだが市役所が2019年に行った第8期の「介護予防・日常生活圏域ニーズ調査」にも表れている。ボランティア参加高齢者割合(月に1回以上(以下同様)、市平均8.4%、竹田津12.1%)、スポーツ団体参加高齢者割合(市平均15.1%、竹田津21.7%)、趣味団体参加高齢者割合(市平均17.3%、竹田津22.9%)の竹田津の数値は市平均を上回っている。そして、運動器機能リスクのある高齢者割合は、竹田津が18.8%と市平均の23.1%を下回っている。ちなみに2016年の調査では竹田津23.3%、市平均24.3%でほとんど差はなかった。市平均、また近隣の地区と比べても竹田津はどれもポジティブな数値となっており、かもめの存在が住民の様々な活動や、健康の増進にプラスに作用していると推測される。

また5年前に比べ会員も着実に増加し、当時市社協SCに頼っていた資料作成も徐々に地域側に移管されているなど、組織運営上も前向きな変化が確認できた。

（２）現在のかもめの課題

大きな成果があった一方で、課題も少なくない。かもめではこの５年間で会員は増えているが、属性としては 70 代女性が中心で、役員も 5 年前とほぼ変わっていない。会員の構成では、若者や男性の参加が課題となっている。コロナ前は小学校や子育て支援センター、高校との連携を進め、カフェと連動した囲碁将棋教室の構想もあったが、コロナ禍や小学校、高校の閉校で上手く進んでいない。先に見た 2022 年 11 月の餅つきイベントをきっかけに、若者、PTA 世代とのコミュニケーションが広がることが期待される。

次に事務作業については、設立時は市社協の SC が全面的にサポートしていた。その後会議運営や資料作成の一部、ちょい加勢の受付、マッチングは地域側が担当するようになった。それでも特に補助金申請など市役所に提出する書類の作成などの一定の事務作業は引き続き SC が担当している。それにより SC は新規地区支援に十分な時間が確保できていないという。

他方かもめ側でも、会長はじめ一部の役員に負担が集中している。特に会長は公民館長を兼ねており、そのことは円滑な施設利用や連携したイベント運営などにメリットがあるものの、会長自身はほぼすべての会議やイベントに参加するなど多忙を極めている。まずは役員間で負担を分散しつつ、かもめ、公民館を合わせた事務を担う専任、有償スタッフの配置が期待される。

7. 国東市の地域運営の現状と方向性

（１）経緯と検討手法

国東市では、従来から地域運営を担ってきた行政区、公民館に加え、かもめのように地域支え合い活動や誇りと活力事業を活用した地域づくりが広がり、各分野で成果を上げているが、課題も少なくない。国東市では 2021 年度から大分県のネットワークコミュニティ体制整備事業⁸⁾を活用し、筆者が所属する中間支援組織と共に、それらの課題を整理し対応策を検討している。

2022 年 11 月現在、まだ最終的な結論が出ているわけではないが、本章では市役所の了解のもと、検討作業の一環として行った行政区長、公民館長へのアンケート

ート調査、市役所関係課や市社協、および支え合い組織や誇りと活力事業を実施している地区へのヒアリング結果に基づき、対応の方向性についての筆者の考えをまとめる。

（２）地域運営の現状

国東市では、行政区、公民館が地域コミュニティの中心として様々な機能を担ってきた。そこに 2016 年からはかもめの様に生活支援や介護予防を担う地域支え合い組織が公民館単位で設立されるようになった。16 ある公民館区のうち、2022 年現在で 9 つの地区で支え合い組織が活動している。福祉分野以外でも、同じく公民館単位で、誇りと活力事業を活用した地域協議会の設立が進みつつある。取り組みが進んでいる地区では、行政区、公民館、支え合い活動、地域協議会が揃い、相互に連携しながら、総合的な地域づくりを進めることが期待されている。

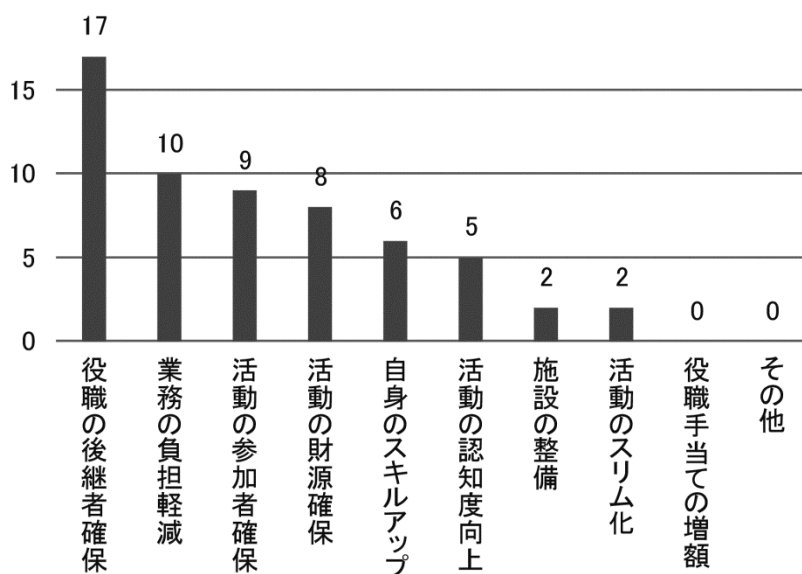


図 3 行政区長の業務の課題（上位 3 つまで選択、n=21）

資料：2022 年国東市活力創生課資料より作成。

注：調査の対象は国東市の区長会代表理事（21 人）。

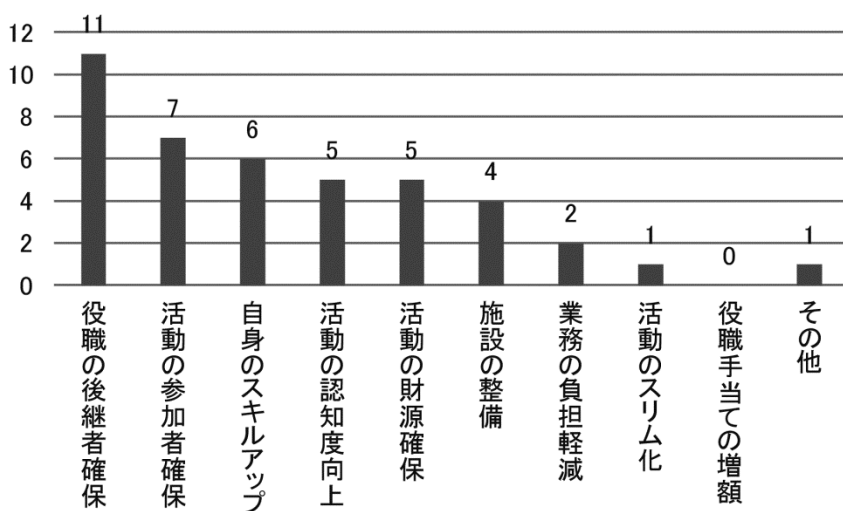


図4 公民館長・主事の業務の課題（上位3つまで選択、n=14）

資料：図3に同じ。

注：調査の対象は国東市の公民館長・主事（14人）。

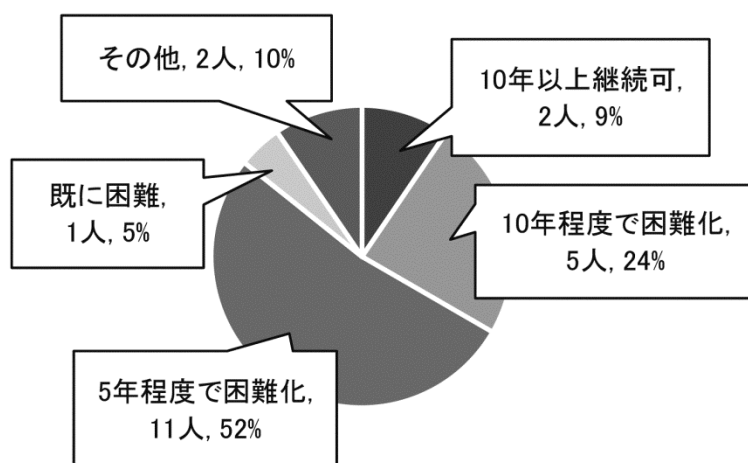


図5 行政区の活動の継続性（n=21）

資料・注：図3に同じ。

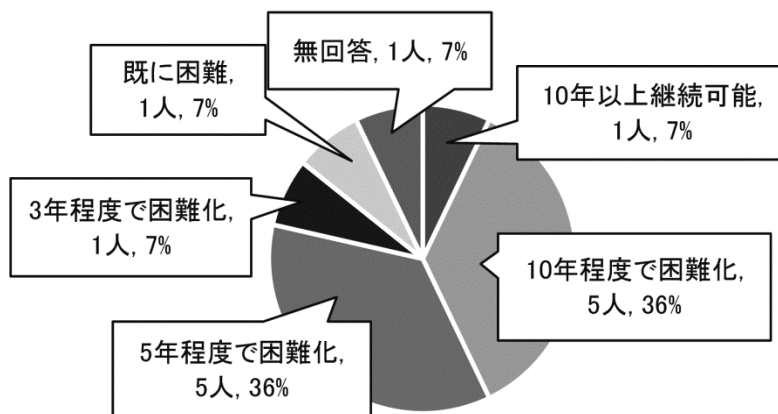


図6 公民館の運営・活動の持続性

資料・注：図4に同じ。

各分野で様々な活動が展開し、大きな役割を果たしている一方で、課題も少なくない。行政区では、区長の後任確保の困難化や、業務負担が問題として認識されている（図3）。公民館では館長、主事の後任確保に加え、活動の参加者確保や館長、主事のスキルアップなどが課題として認識されている（図4）。今後5年程度で運営が困難になる、と考えている区長が過半を超えるなど、自治会や公民館の活動の継続性に不安を持っている区長、公民館長も少なくない（図5、図6）。

市社協に対するヒアリング調査によると、支え合い活動も、新規設立が難しく、既存の組織もまだ市社協のSCに依存した運営になっていたり、行政区、公民館との連携が十分できていない地区もあるなどの課題がある。誇りと活力事業についても、地域福祉以外の分野への広がりがまだ弱いこと、自主財源確保を求められることによる地域リーダーの負担と、地域課題の対応の困難化などが問題となっている。

（3）市役所の地域コミュニティ支援の課題

各地域コミュニティに対して市役所は様々な支援を行っており、それぞれの運営、活動の助けとなっている。主に施設（公民館）は社会教育課、組織・人材（社協SC、サポーター）や福祉分野の活動費については高齢者支援課、福祉以外の

活動費（誇りと活力事業）は活力創生課が主に担当している。

この地域コミュニティに対する市役所からの支援にも、いくつかの課題がある。まずは、分野ごとの縦割りの支援となっており、地域はそれらの支援を一体的、総合的に十分活用できていない場合がある。また公民館の高齢者学級と支え合い活動の介護予防など、似た事業が併存しており、連携、整理が必要な分野もある。

関連して、分野横断的、統一的な地域コミュニティのビジョンが整備されていない点も指摘できる。そのため地域でも、各分野の組織がそれぞれ活動し、他分野の組織、活動の正当性についての認識が弱く、地域内での連携が十分でないケースがみられる。

二点目は、地域ごとの事業の組み合わせのばらつき、ムラの常態化である。自治会や公民館はどの地区にもあるが、支え合い活動と地域協議会については、両方揃う地区もあれば、どちらか一方のみの地区、どちらもない地区が市内に併存している。これにより、市役所による各種の政策の立案、実施が複雑化せざるを得なくなる。

三点目は、活動費に偏った財政支援である。支え合い活動や地域協議会については活動費の支援が中心で、組織運営、特に事務局の人件費は僅かな金額である。地域の自主的、主体的な活動とされ、役員や事務局は無償で活動することが前提とされている。しかし、現場では人口減少や高齢化が進むなかで、地域内の人材確保が困難化している。報酬がないことや、事務作業が高齢者には難しいことも相まって、結果として支え合い組織や地域協議会の事務局業務は、社協 SC への依存が常態化している。それにより、社協 SC がプログラム開発などの本来業務に集中できなかつたり、地域の実情に応じたきめ細かい事業の企画・実施が十分できないなどのムリが生じてしまう。

四点目は、時限的な財政支援と過度な自立奨励のムリである。誇りと活力事業は当初は5年間、現在では3年間の事業で、事業終了後の自立運営のために、市は事業期間内での自主財源の確保を求めてきた。市の財政状況がひっ迫する中で、地域に自主財源の確保を期待することは理解できるが、その実現のためのスキルやノウハウの習得、必要な資源の提供などの支援が十分伴っているのか、自主財源確保が重視され、本来期待される地域課題の解決が後回しにならないか、などの懸念がある。

最後に、地域づくりの総合的なプラットフォームが整わない中で、新しい活動が求められる、というムリが指摘できる。今後、小さな拠点や重層的支援、農村 RMO、地域学校協働活動など、各省庁から RMO に対する新たなアプローチが想定される。市役所は、それらを各地区に合った形に調整し、立ち上げや持続のために支援する必要がある。

（４）総合的なプラットフォーム形成

以上の課題を解決し、持続的な地域づくりを進めるため、プラットフォームとなる地域コミュニティ組織の形成を目指す必要がある。個別の活動の支援だけでなく、まずは各種の活動が生まれるような地域の土台、土壌づくりを継続的に行うことが求められる。

組織の活動エリアは、公民館、支え合い活動、地域協議会など、既存の地域活動が集積する（旧）小学校区を基本とする。新しい組織には、行政区、公民館、支え合い活動、地域協議会など、地区内で地域づくりに関わる組織、団体が参加し、地域を代表する組織として位置づける。なお新しい組織をベースとして、どの分野の事業にどれくらい力を入れるかは、各地域の状況に合わせ、各地域で主体的に判断する。

具体的な市役所からの支援としては、まず社会教育や地域福祉、防災といった各分野の活動費と別に、国や県の事業を活用しながら新組織の運営費（事務局の人件費、拠点施設の維持費、事務通信費など）を支援する。次に、地区公民館をコミュニティセンター化し、多様な活用を可能にする。さらに、各地区の組織と関係課、関係機関の情報共有、協働推進のための会議を設置し、それと別に中心となって所管する課の明確化と関係課、関係機関の情報共有、協働推進のための定期的な会議を設置する。この新組織整備の基本的な考え方や、市役所からの支援のあり方、そして設立、発展のプロセスについては、新たな市総合計画に明確に位置づけ、着実に実行する。

このような方向性に対する賛否について、アンケートで区長、公民館長・主事に以下のように聞いた。「市役所では、住民の皆さんの困りごとの解決や各種組織の役員の負担軽減のため、市役所の支援のもと、公民館単位で組織・団体が集まり、地域内の課題を総合的に相談、協力するための新しい仕組み、組織をつく

る必要があると考えています。このアイデアの方向性についてどう思いますか？」。これに対し回答した区長の62%、館長・主事の79%が「その方向で進めてもらいたい」と回答しており、新組織設立に概ね賛同を得られている（図7、図8）。

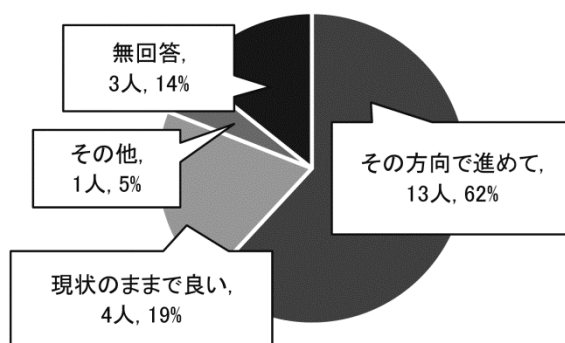


図7 仕組みづくりの方向性（区長、n=21）

資料・注：図3に同じ。

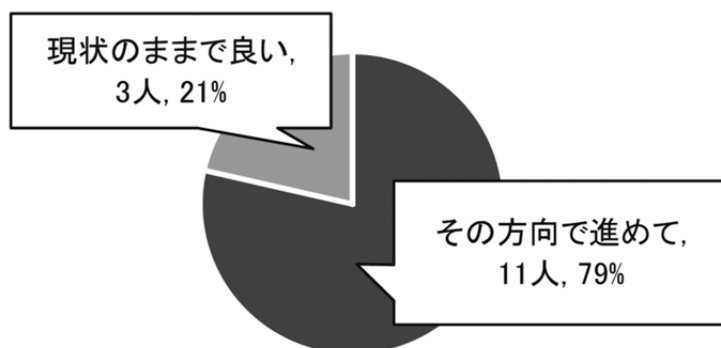


図8 仕組みづくりの方向性（館長・主事、n=14）

資料・注：図4に同じ。

7. まとめー地域福祉型 RMO への支援のあり方ー

かもめ、国東市、そして全国の RMO の動向を踏まえ、最後に地域福祉型の RMO の成果と課題、特に行政側に期待されることをまとめてみたい。

前稿からの 5 年間の半分はコロナ下にあった。RMO の活動にも様々な制限がかかっているが、2 章で見たように、各組織はその中でも工夫しながら地域のニーズに対応してきた。困難な中でも地域での RMO の存在感は増していると言える。他方で、多くの RMO では、引き続き人や組織に関する課題を抱えているが、行政サイドはその課題を十分共有できておらず、支援策も十分とは言えない。

他方かもめでは会員数の増加、スタッフの意欲の高さなど、5 年が経っても、さらにコロナ下でも運営は順調だった。改めて前稿でみた丁寧な立ち上げのプロセスの重要性と、カフェという集いの場を核とした組織運営の強みが発揮されていることが確認できた。どちらも地域福祉型の RMO の特徴であり、特に住民ニーズの実現という意味だけでなく、組織運営の活性化、人材の確保のためにも集いの場を持つことが有効だと言える。

この 5 年の間に国東市ではサポーターを配置し、活動の総合化を進めていた。組織運営と福祉分野は市社協 SC、それ以外の活動はサポーターとすみ分けながら、かもめをはじめとした支え合い組織をサポートしている。特にサポーター制度は市から市社協への事業委託費の中から配置しており、高齢者支援課が所管するなど、簡単には真似できないが、その役割は、市役所職員、協力隊、集落支援員、外部の NPO や市民活動団体などが担える可能性もある。いずれにしても個別の活動、組織運営どちらもサポーター役が必要で、その体制整備が望まれる。大分県では、主に設立支援のための中間支援者の派遣事業を展開しているが、設立後の活動や組織運営での支援の拡充が期待される。

国東市では地域福祉、社会教育、地域自治などの分野横断的、総合的な支援体制の整備を検討していた。かもめのように特定の分野の組織が徐々に総合化することもあるが、すべての地区で順調に進んでいるわけではない。当初からの地域福祉の活動がメインで、他の分野に力が入りにくかったり、メンバーの広がりが十分でなく、一部の住民の活動に留まったり、また行政側のムリ、地域間のムラ

も生じやすい。他方で活動している住民は、特定の活動だけをしているわけではなく、かもめのカフェスタッフのように、地域内の様々な活動、役割を同時に担っている。地域を総合的に支え、連携、効率化を進めるプラットフォームづくりの必要性和可能性があるといえる。

RM0 の組織運営や活動の活性化、持続化には一定の行政支援が必要である。他方で特に財政的な支援をする以上、その費用対効果が問われる。6 章で見たように、市内のトップバッターとして設立されたかもめは、高齢者の健康に関する各種指標の数値が軒並み高く、また国東市全体としても、2020 年からの第 8 期の介護保険料が引き下げになるなど（県内では 18 市町村中 2 市のみ）、地域福祉の分野では目に見える成果が出ている。防災や教育、観光などの分野でも、一定の成果が確認されるはずだが、他方で、行政から過度に活動の目標設定とその達成のプレッシャーをかけるべきではない。上で触れたプラットフォームに対する支援が十分であれば、おのずと各種の活動は花開く、それを信じて支えることが行政側に求められる。

注

- 1) 拙稿「地域福祉型の地域運営組織の展開と支援体制」(『農業研究』2017 年、286～309 頁) 参照。
- 2) 既存の RM0 における地域福祉機能の強化については、拙稿『地域福祉における地域運営組織との連携 (JCA ブックレット 29)』(2022 年) を参照。
- 3) 総務省のデータによると、小学校区単位で組織された RM0 は 47.6%、旧小学校区が 12.5%、中学校区と小学校区が同じケースが 5.7% で、合計 65.8% が小学校区をエリアに組織されている。
- 4) 全国的には近畿中四国で設立が進んでいるが、2021 年時点で全市町村に RM0 があるのは大分県だけである。平成の市町村合併が特に進んだこと、ベースとなる公民館活動が比較的盛んなこと、県庁が RM0 設立支援に積極的で、県全域で活動する中間支援組織を育成していることなどが要因として考えられる。
- 5) 政府は RM0 の組織数 7,000 に加え、自主財源確保に取り組む RM0 の割合を地方創生総合戦略の KPI のひとつとしており、2024 年度までに 60% まで引き上げることを目標としている。
- 6) 国東市では、市社協への SC 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、介護予防活動の組織体制の整備、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。詳しくは前掲の拙稿（2017）を参照。

- 7) ホームページは「国東つながる暮らし」という名称で、県の補助金を活用し作成された。各支え合い組織の活動紹介だけでなく、各協議会の特産品のオンラインショップ、移住者向けの地域情報なども掲載されている。2022 年度、このホームページや関連した活動が評価され、寄ろう会として過疎地域持続的発展優良事例表彰（総務大臣賞）を受けた。
- 8) 県内の RMO、およびその支援を行う市役所に対する中間支援者の派遣、RMO や市役所向けのガイドブックの作成、中間支援者の育成の 4 つを行う。2019 年から実施され、これまでは筆者が所属する「一般社団法人コミュニティサポートおおいた」が事業を受託している。