

地区福祉委員会と コミュニティ協議会等の 動向に関する調査

●平成25年1月

報告書

目 次

はじめに	1
1. コミュニティ施策の動向	2
2. 地区福祉委員会の状況	6
(1) 平成 23 年度市町村社協概況一覧による地区福祉委員会の状況	6
1) 地区福祉委員会の設置状況	6
2) 活動の状況（小地域福祉ネットワーク活動を中心として）	6
(2) 市町村社協アンケートによる地区福祉委員会の組織・活動の現状と課題	8
1) 地区福祉委員会の活動・組織の現状と課題	8
2) 今後の取り組みへの期待と必要な支援	9
3. コミュニティ協議会等の状況	12
(1) 市町村社協アンケートによる大阪府内市町村のコミュニティ協議会等の状況	12
1) コミュニティ協議会等の設置・検討等の状況	12
2) コミュニティ協議会等の組織・活動等の状況	12
3) コミュニティ協議会等が設置・検討されていない市町村における意見	23
4. 地域組織やコミュニティづくりの取り組みの状況	25
1) 地域組織の現状と課題	25
2) コミュニティづくりやコミュニティ活動の推進等の状況と課題	26
3) 地区福祉委員会やコミュニティ協議会等に関する自由意見	27
5. 調査結果のまとめ	29
(1) 調査の結果から見えてきたこと	29
1) 地域組織等の状況と課題	29
2) 地区福祉委員会の状況と課題	29
3) コミュニティ協議会等の状況と課題	29
4) 地区福祉委員会とコミュニティ協議会等の関係や協働について	30
(2) コミュニティ協議会等の動向をふまえて地区福祉委員会が取り組むこと	31
(3) 地区福祉委員会を基盤とした小地域活動を充実させるために社協に求められる役割	33
6. 参考資料	35

はじめに

- ・地域分権・地域主権の流れのなかで、自治体内の地域ごとの分権も重視されてきました。また、地域コミュニティの新たなあり方も問われています。多様な人々の参加と協働によって地域の主体性を活かしたまちづくりをすすめることを通じて、地域の諸問題を効果的に解決すると同時に、人々のつながりによってつくられる地域の力としてのソーシャルキャピタルを高めていくことが期待されています。
- ・こうした取り組みを推進する仕組みとして、コミュニティ協議会やまちづくり協議会など（以下、「コミュニティ協議会等」と表記）の組織づくりをめざす自治体が全国的に広がり、大阪府内でも増えてきています。
- ・一方、大阪府内の市町村では、住民と各種団体等が協働して地域福祉を推進する組織としての地区福祉委員会が、日常生活圏域である小学校区を基本として、ほぼ100%の地域で設置されています。住民主体の地域づくりをめざす地区福祉委員会とコミュニティ協議会等は、少子高齢化の進行などにより、多くの人々にとって福祉が身近な課題となってきたなかで、組織の面でも活動の面でも重なる部分が大きくなっています。そのため、地域で活動を担う人々のなかに混乱が生じる場面もみられるようになってきました。
- ・こうした状況をふまえ、地域のまちづくりのなかでも重要な課題となっている地域福祉を効果的に推進する観点から、地区福祉委員会とコミュニティ協議会等をめぐる状況と課題を整理しました。
- ・本調査の実施については、桃山学院大学社会学部社会福祉学科教授の松端克文氏、エフプラン研究所代表の原田仁氏に多大なるご協力をいただきましたことに、感謝申し上げます。
- ・本調査では、大阪府内においてコミュニティ協議会等の設置や具体的な検討がすすめられている市のなかから組織や活動の特徴をふまえて4市を選定し、当該市の社協事務局等の参加を得て協議やヒアリングを実施するとともに、府内の市町村社協（大阪市・堺市を除く）にアンケート調査を実施し、主に社協サイドの視点から現状や課題を把握しました。
（※）本来はコミュニティ協議会等を推進する市町村行政等への聞き取り等も実施すべきですが、調査結果にも示したようにコミュニティ協議会等の担当部局と地域福祉担当部局の連携が必ずしも十分には行われていない現状もあり、今回はまず社協サイドでの考え方を整理することに重点を当てて検討をすすめました。

【ヒアリングの実施方法】

- ・実施時期 平成24年7月
- ・実施方法 コミュニティ協議会等の設置・検討がすすめられている市のうち、組織や活動の特徴をふまえて4市を選定し、社協事務局にヒアリングを行いました（1市は市の担当課にも参加していただきました）

【アンケート調査の実施方法】

- ・実施時期 平成24年8月
- ・実施方法 府内の市町村社協（大阪市・堺市を除く）にメールで調査票を送付し、メールまたはFAXで回答を求めました
- ・回収状況 全市町村社協（41か所）から回答を得ました

1. コミュニティ施策の動向

1) 「地域」、「コミュニティ」、そして「コミュニティ政策」の概念

- ・「地域」という用語には、一定の地理的な空間を示していたり、そこで暮らしている住民を意味していたり、その住民間の結びつき・関係を意味していたり、その一定の地理的空間内の施設やサービスの配置状況を示していたりと、極めて雑然とした意味内容をもった「多義性」があります。
- ・また、「地域」という用語が示す空間的範囲も用いられる文脈に応じて自在に縮小したり拡大したりしますので、地理的空間についての「多重性」があります。
- ・「地域」という用語には、このように「多義性」や「多重性」があるわけですが、居住地を中心に広がる社会－空間を示しているという点は共通しています。
- ・したがって、「地域」の基本的な重要性は、居住を契機としてそこで暮らす人々が「一定の関係」と「一定の行動範囲」を日常的に形成しているために、意識するか否かは別として、実態として「地域」という社会と空間を日常生活の基盤とせざるをえないということに求めることができます。
- ・こうしたことをふまえると地域社会の概念は、「居住地を中心に広がる一定の範囲の空間と社会」を意味しており、より具体的には基礎自治体の範囲を最大の空間範囲として、その空間内に居住することを契機として、地域の問題を処理するための意識的・無意識的に生じるさまざまなシステム（共同問題の共同処理システム）を構成要素として成立している社会であるといえます。
- ・この地域社会には、次のようなことが求められています。
 - ①今日の社会システムの行き詰まりを打破していけるような地域社会レベルでの新しい「共」の空間を創出できるよう住民自治の回復と拡大を実現していけるような社会空間であること。
 - ②住民にとって地域に居住し、生活していくうえで生じる共通した生活上の問題を処理するための資源でもあるさまざまな機関の連携により成立している専門処理システムの限界を打破し、新たに創り直していけるような社会空間であること。
 - ③伝統的な共同規範や共属感情、あるいは日常生活行動圏にとられるのではなく、居住自体が他の居住者との見えない秩序を前提としていることで生じるような、あるいは特別に共属感情を有していなくても生じているような共同性（共棲的共同性、意図せざる共同性、隠れた共同性）に着目した社会空間であること。
- ・「地域」は基礎自治体を最大の空間的範囲として、単位自治会・町内会などの地域住民組織の範囲や小学校区、さらには中学校区の通学圏といった重層的空間構成のもとで、さまざまな共同問題の処理システムがあります。
- ・自治体における「コミュニティ政策」は、こうした重層的な社会空間である「地域」にはたらきかける政策であるといえます。
- ・「コミュニティ」は、そのまま「地域」を意味するのではなく、望ましい地域社会像を意味する期待概念であるといえます。それは、政治的・行政的過程に住民が参加・参画し、住民自治が具現化し、生活の質が高まっているような一定の範囲での適切に問題処理システムが機能しているような状態を指しているといえます。
- ・したがって、「コミュニティ政策」とは、ある種の理想的な地域社会（＝コミュニティ）の形成を目ざす政策であるとえます。

（以上、参考文献：森岡清志編『地域の社会学』有斐閣 2008）

2) 地縁組織の歴史

- ・私たちの暮らしにおいて、地縁組織は重要な役割を果たしてきました。古くは『日本書紀』に隣保組織に関する記述があり、大宝律令や養老律令により五人組制度が確立されたとされています。その後、平安時代から鎌倉時代にかけて衰退しますが、室町時代の末期から江戸時代の初期に封建的秩序を維持する制度として全国的に広がっていったとされています。
- ・しかし、明治維新以降、市制・町村制が敷かれたことで、末端の行政単位としての役割を担い、地域住民の共同集団であった隣保制度は、行政機関としての性格を失い、相互に助け合う近隣互助組織として残るようになりました。
- ・ところが、日露戦争を経て、五人組制度の復活が謳われるようになり、以降、第二次世界大戦期に至るまで、戦時下における国家統制のなかに位置づけられるようになります。1940年の内務省の「部落会町内会等整備要領」では、制度の一翼を担い、市、町、村を補助する末端行政機関として部落会、町内会が改めて組織化されています。部落会・町内会には、従来の相互扶助機能に加え、社会統制的機能、命令伝達機能があったといえます。
- ・敗戦後、連合軍総司令部により1947年に町内会、部落会、隣組等の廃止措置がとられますが、1952年のサンフランシスコ講和条約の発効により、部落会・町内会（＝自治会）は再構成されることになり、1956年の自治庁の調査では、全国で自治会のない地区は2.4パーセントという状況でした。
- ・高度経済成長期を通じての都市化や核家族化、過疎・過密問題などと関連しながらコミュニティの希薄化が課題とされるようになりました。こうしたなか、1971年に自治省は「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」を示します。戦後、国がコミュニティ問題に関与することは避けられてきましたが、この要綱では国がコミュニティの形成を積極的に進めるべきであるという方針を示したものでした。ただし、その際に提唱されたモデル・コミュニティは、町内会等とは異なるものであるとされ、町内会等の区域よりも広い小学校区程度の規模が示されました。この要綱が出されて以降、コミュニティセンターの整備も含めて、多くの市町村がコミュニティ政策を始め、全国的にコミュニティの形成が進められ、町内会等が依然として中心的な役割を果たしていましたが、婦人会・老人クラブ等の各種団体など市民活動組織も参画するようになってきました。

3) コミュニティ施策がすすめられる背景

- ・このようにコミュニティへの関心は古くからあるわけですが、戦後であれば1970年代がひとつの転換期であったといえます。そして今日、新たな転換期を迎えています。
- ・そのきっかけは、バブル景気崩壊以降の長引く不況のもとでの財政危機と市町村合併にあるといえます。
- ・1999年に施行された合併特例旧法のもとで、「合併特例債」というアメと「交付税の削減」というムチにより、2000年に施行された地方分権一括法も合わさって、いわゆる「平成の大合併」が押し進められ、1999年3月末現在で3,232あった自治体が、2010年3月末には1,727にまで減少しました。
- ・合併特例旧法と地方分権一括法に共通しているのは、効率的な行財政運営（市町村のコスト削減）と自治体への権限と財源の移譲でした。
- ・しかし、平成の大合併はコスト削減には一定の成果があったとしても、権限や財源の移譲は不十分で、行政サービスの量と質の両面における著しい低下を招くなど、全国的に合併の弊害が表面化し、それを補う観点からもコミュニティへの期待が高まってきました。
- ・また、2004年の地方自治法および合併特例法の改正により、「地域自治区」、「合併特例区」制度が導入され、地域自治区には住民の意見を反映させるための「地域協議会」を置くこととされ、地域協議会の構成員は、市町村長によって自治区の区域内から選任されるようにな

りました。

- ・このように市町村合併をひとつの契機として、市町村と住民との中間にあるコミュニティの重要性が増してきているといえます。上記のような新しく導入された制度の活用も含め、自治体におけるコミュニティ政策は重要な課題となっています。
- ・こうした状況をふまえ、2003年12月に第27次地方制度調査会（内閣府の附属機関。事務局は総務省）が「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」をまとめ、既存の自治会・町内会などの地域コミュニティとNPOなどのテーマコミュニティ組織を合わせ、行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となり新しい公共空間を形成していくことを目指すべきであると提言しました。
- ・また、2007年7月に発足した第29次地方制度調査会では、「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方」の中で「基礎自治体における住民自治の充実の検討項目として『地域コミュニティのあり方』」が取りあげられ、住民自治の充実の観点から検討されました。
- ・こうしたなか総務省では、2007年2月に地域社会の活性化に向け、さまざまな地域活動が重層的に行われることが、地域コミュニティ全体の機能を高めるとの認識のもと、コミュニティの再生・発展に関する総合的な方策の在り方について検討するため「コミュニティ研究会」を設置し、同年6月4日に「中間とりまとめ」を公表しました。
- ・その後、2008年7月23日には、「中間とりまとめ」をもとにさらなる具体的な検討を進めるため、新たな有識者検討組織として「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」を設置し、2009年8月に報告書がまとめられました。
- ・そこでは、「地域コミュニティをはじめとする地域における様々な主体がそれぞれの立場で新しい「公共」を担うことにより、地域にふさわしい多様な公共サービスが適切な受益と負担のもとに提供されるという公共空間（＝「新しい公共空間」）を形成していくという視点に立って、具体的な仕組みのあり方を検討する必要がある」とされています。
- ・また、同報告書では「地域協働」を「一定の地域を前提として、そこに存在する住民が参画している多様な主体が、当該地域が必要とする公共サービスの提供を協力して行う状態」と定義づけ、「地域協働体」を「地域における多様な公共サービス提供の核となり、地域コミュニティ組織など地域の多様な主体による公共サービスの提供を総合的、包括的にマネジメントする組織」として位置づけ、こうした活動を推進していくことの必要性を述べています。
- ・2000年代に入って以降、行政主導で自治会や町内会等といった弱体化する地縁型コミュニティの強化策として、小学校区などを単位として自治会や各種の地域団体、あるいはNPOなどを包含した「コミュニティ協議会（まちづくり協議会）」を立ち上げている動きが活発化してきています。
- ・そこにはコミュニティの自治活動能力を高めながら、コミュニティと行政（地方自治体）とのパートナーシップあるいは協働関係をいかに構築していくかという課題があるといえます。

4) 行政目線のまちづくりについて考察、および自治体内分権の考え方の整理

- ・地域コミュニティの再生が必要な理由はいくつか挙げられます。地域コミュニティのあり方に関連する課題としては次のようなものがあります。
 - ▶これまでコミュニティにおいて中心的な役割を果たしてきた自治会などの地域団体では、メンバーの固定化やリーダーの高齢化などの問題があり、とりわけ過疎化・高齢化が進む地域においては組織的な活動の維持・継続が困難な状況にあること。
 - ▶これまでは地域コミュニティとNPOやボランティア・グループなどの市民活動組織との関わりが薄かったが、今後は地域コミュニティとこれら市民活動組織との協働関係をいかに構築していくのかということが重要な課題であること。

▶コミュニティの総合力を高めていくためには、自治会や各種の地域団体に加え、NPOなどの市民活動組織も含めて、地域活動の「プラットフォーム」づくりを進めていく必要があること。

- ・しかし、行政が「コミュニティ協議会」づくりなどを通じて地域コミュニティへの関与を強める理由としては、地域に出されている各種の補助金を「コミュニティ協議会」に統合して支出するなどの方法を通じて効率的な行財政運営（市町村のコスト削減）を果たすとともに、財政危機のもとで行政サービスの補完・代替を地域コミュニティに求めているといった側面があります。
- ・このように「コミュニティ協議会」づくりは、地域からの要請というよりは行政の事情により、官制的に「上から」地域内分権や自治を推進していくという側目が強く、それだけに大きな矛盾があるといえます。換言すれば、市町村行政による「ガバメント（統治）」のもとで、地域の「ガバナンス（共治・協治）」を推進するという矛盾した状況にあるともいえます。
- ・また、コミュニティ協議会では、自治会や各種の地域団体、あるいはNPOなどにより組織化されるわけですが、多くの場合「話し合い（協議）」から始められるため、話し合い（議論）だけに終始して、具体的な活動に向けてなかなか前に進まないという問題も指摘されています。

5) コミュニティ施策の動向をふまえて、社協が強化すること

- ・大阪府内の市町村では、地区福祉委員会が組織化されており、活発な活動が展開されています。
- ・今後、その是非はともかくとして、「コミュニティ協議会」づくりが推進される可能性があります。その際、留意すべきことは、地区福祉委員会の活動をいかに維持・継続し、発展させていくことができるのかということです。
- ・多くの事例から確認できることは、具体的な活動のないところで、いくら関係者が寄って話し合い（協議）を進めても、具体的な進展はないということです。それだけに今後、「コミュニティ協議会」のような組織が地域のなかにつくられたとしても、地区福祉委員会は具合的な福祉活動を展開しているだけに、中核的な位置を占める可能性が高いといえます。
- ・社協としては、こうしたことをふまえて地区福祉委員会活動の支援により一層力を注いでいく必要があります。
- ・また、コミュニティワーク、あるいは地域支援の概念には、行政との関係調整も含まれています。すなわち、地域福祉計画づくり・地域福祉活動計画づくりなど通じて、行政が地域福祉志向に政策を展開していくように導いていくという側面があります。
- ・行政が地域福祉も含めて「まちづくり」に関与する時代に入っている以上、社協としては、地域福祉の観点でまちづくりが進められるよう行財政運営（アドミニストレーション）に積極的に関与していく必要があります。
- ・そして社協としては、行政が自治会や各種の地域団体、地区福祉委員会などの住民と直接的に関わって活動をサポートするような施策を展開するよりも、その道に長けた社協を通して関与することの方が、より多くの成果を期待できるというように、行政に認識させるための“戦略的”な実践の積み重ねが極めて重要となるといえます。
- ・そのためにも社協職員には、関係者を組織化していく力量、協議の場をファシリテートする力量、より広くいえば「プラットフォーム」を形成していける力量を備えておくことが求められるといえます。

2. 地区福祉委員会の状況

(1) 平成 23 年度市町村社協概況一覧による地区福祉委員会の状況

1) 地区福祉委員会の設置状況

- ・大阪府内（大阪市・堺市は除く）では、平成 23 年度末現在で 672 の地区福祉委員会が設置されています。地区福祉委員会は、小学校区を基本的な単位としつつ、地域のさまざまな組織の状況や歴史的な経過などをふまえてエリアが設定されており、ほぼ 100% の地域をカバーしています。

【地区福祉委員会の構成団体について】

- ・平成 18 年度の地区福祉委員会活動等概況調査では、地区福祉委員会の構成団体として、住民団体が 95.1%、福祉専門団体が 90.2%、当事者団体が 68.6%、関連団体が 65.5%、その他が 13.1% の地区で参加しており、多様な団体で構成されています。

《住民団体》自治会（町内会）、女性組織、青年組織、協同組合、商店会 など

《福祉専門団体》民生児童委員、福祉施設、ボランティア、NPO 法人、福祉関係行政 など

《当事者団体》障がい者団体、老人クラブ、ひとり暮らし老人の会、介護者（家族）の会、母子・父子会、障がい者親の会 など

《関係団体》保護司会、防犯、青少年指導員、子ども会育成会、学校、PTA、医師会、歯科医師会、薬剤師会、保健衛生団体、関連行政 など

《その他》企業、労働組合、学識経験者 など

2) 活動の状況（小地域福祉ネットワーク活動を中心として）

- ・地区福祉委員会では、地域の福祉ニーズに応じてさまざまな活動が行われています。そのうち、中心的な事業として府内全域で推進している小地域ネットワーク活動の実施状況は、つぎのとおりです。
（※）小地域ネットワーク活動以外にも、地域の状況に応じてさまざまな個別援助やグループ援助の活動が行われています。

①個別援助活動

- ・ひとり暮らしの高齢者の日常生活に不安がある人の見守りや声かけを行う個別援助活動は、地域の状況に応じた方法で取り組まれています。ネットワークの組み方も多様なため、市町村ごとのネット数には差がありますが、府内全域（大阪市、堺市を除く）で 10 万人以上を対象としたネットワークが生まれ、25,000 人以上のボランティアが活動しています。

②グループ援助活動

- ・身近な地域でのつながりの場としてのサロン活動は、高齢者対象のいきいきサロンは 40 市町村の 2,000 か所以上で実施されています。子育てサロンの取り組みも広がっており、34 市町村の 500 か所以上で実施されています。また、世代間交流事業が 37 市町村で実施されています。一方、障がい者を対象としたサロンは 7 市町にとどまっています。
- ・具体的な生活支援の活動として、ふれあい食事サービスは 32 市町村、地域リハビリは 19 市町で実施されています。
- ・これらのグループ援助活動に参加しているボランティアは、府内全域（大阪市、堺市を除く）で 38,000 人あまりにのぼっています。

小地域ネットワーク活動の実績（平成23年度）

市町村名	地区福祉委員会数	個別援助活動		グループ援助活動						
		ネット数 (人)	ボランティア数 (人)	高齢者サロン (か所)	障がい者サロン (か所)	子育てサロン (か所)	世代間交流事業 (か所)	食事サービス (か所)	地域リハビリ (か所)	ボランティア数 (人)
豊中市	38	11,520	2,802	69	0	46	133	2	0	2,831
池田市	11	3,824	583	19	0	12	3	21	5	583
吹田市	33	3,498	1,207	69	2	57	3	46	0	1,820
高槻市	37	2,887	1,508	79	0	35	49	51	20	1,508
茨木市	33	25,206	424	35	0	37	25	21	3	1,580
箕面市	13	1,183	240	68	0	12	27	8	0	1,037
摂津市	12	195	377	30	0	7	0	0	22	673
島本町	4	578	499	21	0	5	25	2	0	301
能勢町	6	264	48	44	44	0	6	44	0	316
豊能町	6	161	219	13	0	5	6	6	0	232
守口市	19	2,459	734	23	0	4	18	19	10	734
枚方市	45	4,780	839	126	1	54	60	69	20	1,889
寝屋川市	23	4,760	955	117	0	19	32	54	8	1,712
大東市	15	549	568	65	1	19	17	0	0	568
門真市	15	1,984	583	50	1	9	36	30	0	844
四條畷市	19	160	271	19	0	11	8	19	6	373
交野市	10	565	80	22	0	17	18	0	0	614
東大阪市	45	10,641	2,738	113	0	20	40	77	15	2,738
八尾市	32	6,128	1,317	46	0	10	29	38	6	2,088
富田林市	47	1,377	1,120	47	0	10	42	0	4	1,110
河内長野市	15	4,723	878	71	1	13	20	12	26	878
松原市	26	880	296	42	1	17	0	21	1	599
柏原市	9	1,605	809	48	0	7	15	22	3	809
羽曳野市	14	1,785	261	29	0	12	16	65	1	660
藤井寺市	7	2,723	233	24	0	0	6	40	8	233
大阪狭山市	9	216	269	36	0	2	5	22	0	644
河南町	5	24	43	25	0	0	9	0	23	337
太子町	3	46	48	25	0	1	3	0	0	146
千早赤阪村	3	712	72	7	0	0	15	3	0	611
岸和田市	24	2,719	986	126	0	21	19	21	0	1,655
泉大津市	9	1,207	312	38	0	1	21	46	21	312
貝塚市	10	97	147	81	0	0	20	81	0	1,139
泉佐野市	14	1,456	1,540	78		14				1,540
和泉市	21	1,349	852	130	0	11	0	9	0	1,225
高石市	7	3,455	245	38	0	2	7	0	0	699
泉南市	9	447	144	38	0	5	9	3	0	233
阪南市	12	1,618	575	12	0	7	12	12	24	575
忠岡町	2	17	17	0	0	0	3	13	0	190
熊取町	5	436	141	35	0	14	38	15	0	588
田尻町	1	130	27	1	0	1	1	0	0	27
岬町	4	29	112	56	0	0	5	56	0	1,762
合計	672	108,393	25,119	2,015	51	517	801	948	226	38,413

【基礎的な活動の実施状況について】

- ・ 地区福祉委員会では、小地域ネットワーク活動などの具体的な支援を行う活動だけでなく、そうした活動を地域の住民や団体等が連携して効果的にすすめる仕組みや組織づくりのための基礎的な活動も行われています。
- ・ 平成 18 年度の地区福祉委員会活動等概況調査では、小地域ネットワーク活動をはじめとする具体的な活動を効果的にすすめるうえでの基礎的な活動として「啓発や学習のための活動」が 59.9%、「住民のニーズを把握するための活動」が 21.8%、「活動計画づくり」が 15.6%の地区で実施されています。

《啓発や学習のための活動》講演会、学習会、ボランティア講座、当事者との交流 など

《住民のニーズを把握するための活動》各種調査活動、住民懇談会 など

《活動計画づくり》活動計画の策定 など

(2) 市町村社協アンケートによる地区福祉委員会の組織・活動の現状と課題

- ・ 本調査において府内の市町村社協に依頼して実施したアンケート調査では、地区福祉委員会の組織・活動について、つぎのような現状と課題が示されました。

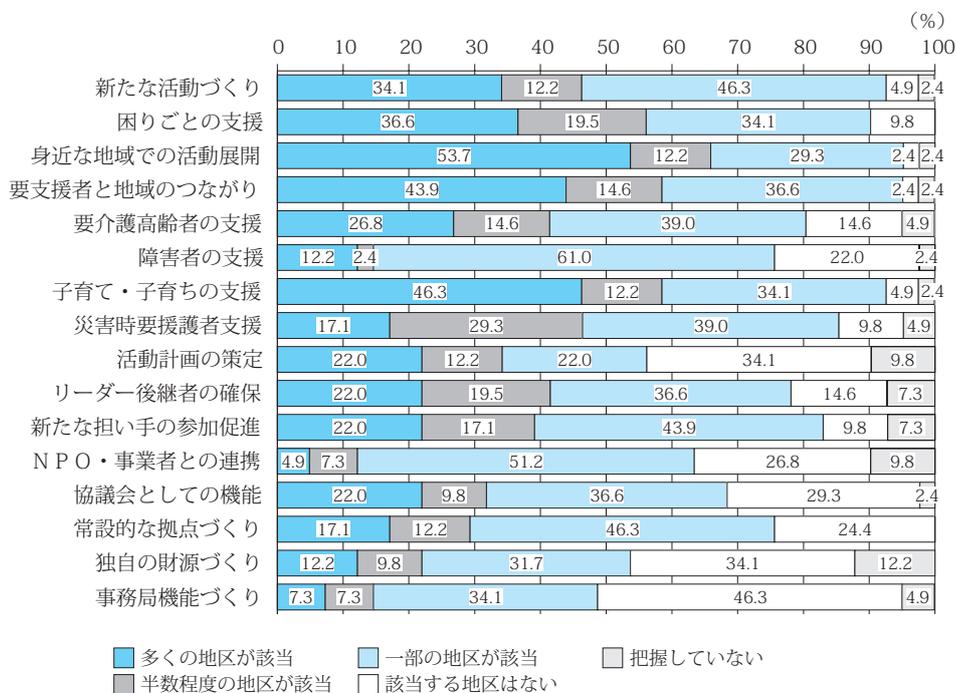
1) 地区福祉委員会の活動・組織の現状と課題

①地区福祉委員会の活動・組織の現状

- ・ 地区福祉委員会の現状把握の一環として、活動や組織を充実するための積極的な取り組みが、どの程度の広がりをもって行われているかをたずねました。

(※) 地区福祉委員会の活動や組織は多様なため、一定の基準で評価することは容易ではありませんが、回答者の主観的な判断で回答していただきました。

貴市町村の地区福祉委員会の活動や組織の現状についてお尋ねします。下記の各項目について、該当する地区福祉委員会の割合はどれくらいですか。【問 1】



- ・地区福祉委員会の活動や組織を充実させるための取り組みとしてあげた16項目のうち、半数以上の項目は8割以上の社協が一部の地区以上で該当すると答えており、多様な課題に対応する取り組みが、府内の各地域で行われていることが示されています。
- ・ただし、多くの地区あるいは半数程度の地区が該当すると答えた社協は5割以下にとどまる項目が多く、取り組みの広がりという面では課題を残しています。
- ・個々の項目では、「身近な地域での活動展開」、「要支援者と地域のつながり」、「子育て・子育ての支援」、「困りごとの支援」などの活動面の取り組みが、多くの地区への広がりという面も含めてすすんでいます。一方、活動面の取り組みでも「障がい者の支援」は、特に広がりという点で課題を残しています。
- ・活動をすすめるうえで不可欠な担い手の確保について、「リーダー後継者の確保」や「新たな担い手の参加促進」に多くの地区が積極的・意識的に取り組んでいると答えた社協は2割程度にとどまっています。また、新たな担い手として期待されるNPOや事業者との連携は、一部の地区で取り組まれていると答えた社協は6割あまりですが、多くの地区への広がりという点では最もすすんでいない項目となっています。
- ・「常設的な拠点づくり」、「独自の財源づくり」、「事務局機能づくり」もあまり広がっておらず、多くの地区が「協議会としての機能」をもって多様な団体等の合意形成に積極的・意識的に取り組んでいると答えた社協は2割程度にとどまっています。このように、担い手の確保も含めた組織面での充実を図るための積極的な取り組みは、活動面の取り組みと比べて十分とはいえないことが示されています。

②地区福祉委員会の課題

- ・社協として地区福祉委員会の活動・組織面の課題として考えていることを、自由に記述してもらいました。

地区福祉委員会の活動や組織に関して課題だと考えていることがあればお書きください。(記述回答)【問4】

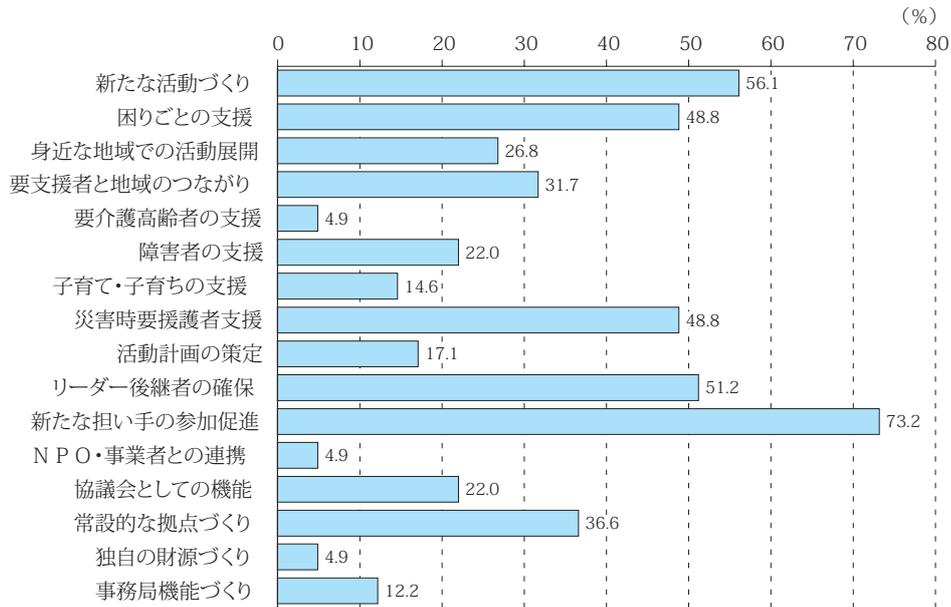
- ・最も多かった意見は、新たな担い手の確保の必要性に関するものであり、担い手の高齢化や一部の人への偏りなどにより、活動の広がりに対応できなくなりつつある状況が課題として指摘されています。また、リーダーの後継者や意識の高い担い手を確保することや、福祉委員が頻繁に交代することによる継続性の問題を克服することなど、より高いレベルの活動を行うための人材の確保も求められています。
- ・あわせて、これまで関わりが少なかった団体等も含めて、多様な主体が連携して地域福祉を推進していくためのプラットフォーム機能を高めていくよう、多様な団体の参加による組織づくりをすすめることも課題としてあげられています。
- ・また、拠点や財源の確保などの活動の条件整備をすすめる必要性も、多くの社協から指摘されています。
- ・活動については、中心となる小地域ネットワーク活動を一層発展させ、地域のさまざまなニーズを把握して対応するとともに、小学校区よりもさらに身近な地域でのきめ細かな取り組みをすすめていくことなどが課題としてあげられています。

2) 今後の取り組みへの期待と必要な支援

①社協として特に力を入れてほしい取り組み

- ・問1のような現状をふまえて、市町村社協として地区福祉委員会に特に力を入れて取り組んでほしいと考えている事項をたずねました。

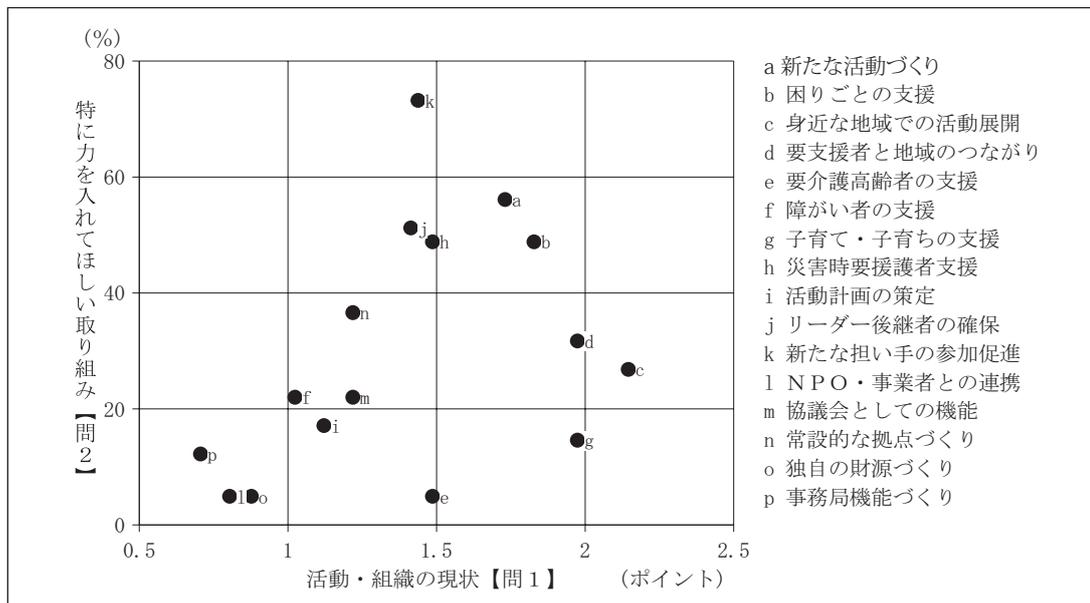
問1の各項目のうち、貴社協として、地区福祉委員会に特に力を入れて取り組んでほしいと考えているものはどれですか。(5つまで)【問2】



- ・市町村社協の立場で、今後、特に力を入れてほしいこととして最も多くの社協があげたのは「新たな担い手の参加促進」です。また、「リーダー後継者の確保」も多くの社協があげており、担い手の確保が喫緊の課題となっていることが示されています。
- ・活動については「新たな活動づくり」を多くの社協があげ、具体的な内容として「困りごとの支援」と「災害時要援護者支援」が多くあげられています。

【地区福祉委員会の現状とクロスしてみると】

- ・これらを、問1の地区福祉委員会の活動・組織の現状と比較してみました。問1の各項目について、「多くの地区が該当」を3ポイント、「半数程度の地区が該当」を2ポイント、「一部の地区が該当」を1ポイントとして各市町村の平均点を算出し、問2の回答との関係を分散図として示したものです。

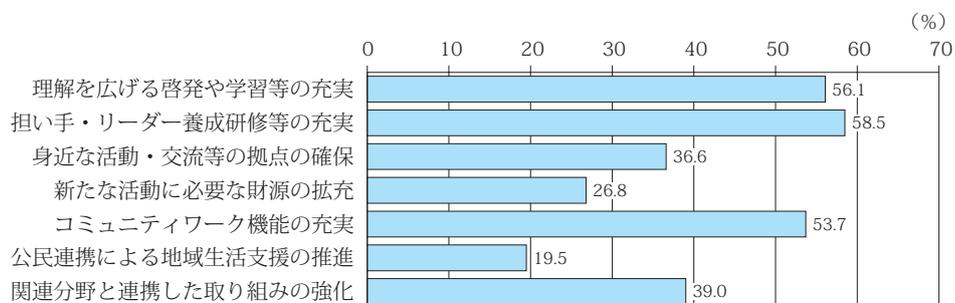


- ・市町村社協が特に力を入れてほしいこととしてあげた各項目は、現状としては中程度のすすみ具合のものが多く、一定の取り組みがすすんできているものの、一層の推進が必要だと認識されていることがうかがえます。
- ・すでになりに広がっている「身近な地域での活動展開」、「要支援者と地域のつながり」、「子育て・子育ての支援」を今後も特に力を入れるべきと位置づけた社協は多くありませんが、これらはすでに一定の成果をあげていると評価しているからだと考えられます。
- ・一方、現在、取り組みがあまりすすんでいない項目については、優先的に力を入れてほしいと答えた社協も少ないという結果になっています。これは、取り組みがすすんでいないのは推進が容易ではないためで、優先課題にしにくいという意識が反映されているのではないかと推測されますが、特にポイントが低い「事務局機能づくり」や「NPO・事業者との連携」、「独自の財源づくり」は、多様な主体が協働し、主体的に活動を推進していくうえで、今後一層重要性が高まっていく事項だといえます。
- ・活動についても、現状ではあまり広がっていない「要介護高齢者の支援」と「障がい者の支援」は優先課題としてあげた社協も少ないですが、地域包括ケアや障がい者の地域移行が推進されるなかで、地域の活動が一定の役割を担っていくことが一層重要となってくることから、介護・福祉サービスを提供する事業者やNPO等とも連携を図りながら、地区福祉委員会としての特長を活かした取り組みをすすめていくよう、ネットワークの充実や担い手の確保などの組織面の充実も含めて、検討していく必要があります。

②地区福祉委員会に対する支援として必要なこと

- ・地区福祉委員会の現状と課題、今後の取り組みへの期待などをふまえて、必要となる支援や条件整備をたずねました。

問2で選んだものの推進も含めて、地区福祉委員会が地域のニーズに応える活動に一層積極的に取り組んでいくには、どのような支援や条件整備が必要だと思いますか。【問3】



- ・多くの社協があげたのは「担い手・リーダー養成研修等の充実」、「理解を広げる啓発や学習等の充実」と「コミュニティワーク機能の充実」であり、コミュニティワーカーによるきめ細かな働きかけも含めて、多くの住民等の理解を得ながら、担い手を確保していくための取り組みが重視されています。
- ・これらに次いで「関連分野と連携した取り組みの強化」と「身近な活動・交流等の拠点の確保」があげられています。地区福祉委員会がプラットフォームとしての機能を担いながら、多くの人々の参加と連携によって地域福祉を推進していく必要があります。ここでもコミュニティワーカーがつなぎ役などを担っていくことが重要とされています。
- ・「新たな活動に必要な財源の確保」についても一定の必要性が示されていますが、優先度としては組織や拠点の充実の方が高いと考えられているという結果になっています。「公民連携による地域生活支援の強化」をあげた社協も少なく、まず、担い手や組織を充実していくことが重要な段階にあると考えられているようです。

3. コミュニティ協議会等の状況

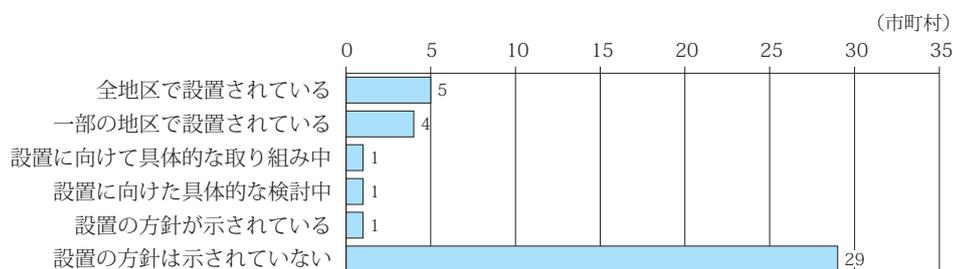
(1) 市町村社協アンケートによる大阪府内市町村のコミュニティ協議会等の状況

- ・大阪府内の自治体でも、コミュニティ協議会等の導入や検討がすすめられており、市町村社協へのアンケート調査とヒアリングを通じて把握した状況はつぎのとおりです。
- ・なお、以下は全市町村を対象として実施したアンケート調査を主体とし、4市に対するヒアリングの結果を補足的に記述しています。

1) コミュニティ協議会等の設置・検討等の状況

- ・コミュニティ協議会等の設置や検討に関する各市町村の状況をたずねました。

貴市町村では、コミュニティ協議会等の設置が推進または検討されていますか。【問5】



- ・府内（大阪市・堺市を除く）の41市町村のうち、コミュニティ協議会等が設置されているのは9市（全地区で設置：5市、一部の地区で設置：4市）です。
- ・設置に向けて具体的な取り組みが行われているのは2市（準備会づくりなどの取り組み中：1市、検討中：1市）です。
- ・設置の方針が示されているが具体的な検討などは行われていない市が1市ありました。

2) コミュニティ協議会等の組織・活動等の状況

- ・コミュニティ協議会等が設置または設置に向けて具体的な検討が行われている11市に、社協として把握している範囲で、組織や活動の状況を記載してもらいました。

（※）社協としてコミュニティ協議会等への関わりが少なく状況が十分に把握できていない自治体や、コミュニティ協議会等の設置・検討がすすめられている段階で明確な方向が決まっていない自治体などもあり、現時点で社協として把握・認識している状況を取りまとめたものです。

なお、この項に回答した11市は下記の各市です。

【全地区または一部の地区で設置】

豊中市、池田市、高槻市、茨木市、枚方市、
河内長野市、大阪狭山市、岸和田市、阪南市

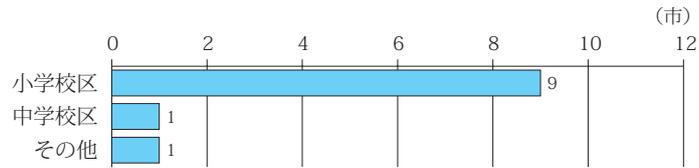
【取り組み中または検討中】

寝屋川市、八尾市（*）

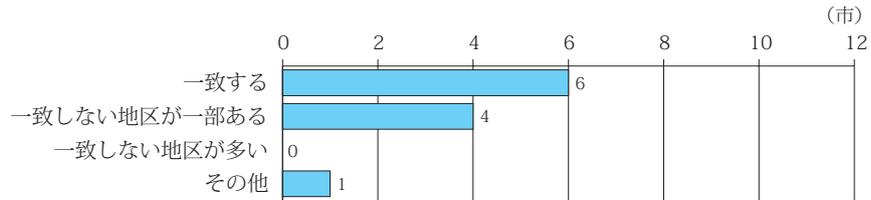
（*）八尾市では本アンケート調査の実施後にコミュニティ協議会等（校区まちづくり協議会）の設置が具体的に推進され、現在は一部の地区で設置されています。

①協議会が設置されているエリア

コミュニティ協議会等が設置されているエリアは。【問6-1】



そのエリアは、地区福祉委員会のエリアと一致しますか。【問6-2】



- ・小学校区が9市（概ね小学校区のところも含めて）、中学校区が1市、自治会単位1市であり、多くは地区福祉委員会と同じく小学校区が基本単位とされています。
- ・ただし、9市のうち3市は一部の地区ではコミュニティ協議会等と地区福祉委員会のエリアが一致しておらず、連携して活動を行ううえで支障が生じることが懸念されます。
- ・なお、コミュニティ協議会等を中学校区で設置している市は、以下を理由としています。
 - * 小学校区では人口に大きな差がある。
 - * 小学校区をまたぐ自治会がある。
 - * 防犯・防災などの取り組みは広範囲で行うことが有効とされている。
 - * 地域のまちづくりのアイデアや人材を集めるスケールメリットがある。
- ・また、自治会単位で設置している市は、自治会の加入率低下や活動縮小などが問題となっているなかで、市民の自発的・主体的な活動の気運を高め、公民協働、市民主導のまちづくりを促進することを目的としています。



【ヒアリングでの意見から】

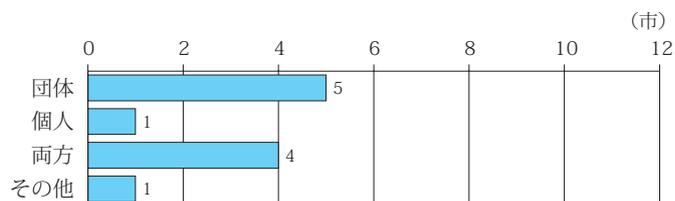
- ・コミュニティ協議会等や地区福祉委員会だけでなく、さまざまなエリアが入り込んでいることが、地域の活動をすすめるうえでの問題として指摘されています。

《主な意見の要旨》

- * 校区や行政区などが各々で設定されてエリアが一致していないため、活動がすすめにくい地域がある。

②協議会のメンバー

コミュニティ協議会等のメンバーは団体ですか、個人ですか。【問7-1】



- ・地域の各種団体から参加する方法と、市民が個人として参加する方法があり、団体のみが5市、個人のみが1市、両方が4市、その他が1市（自治会単位に設置され、ほとんどが自治会役員で構成）です。
- ・個人のみのも、参加している人の多くは地域の団体の活動に関わっており、すべての市で地域組織等の団体と一定のつながりをもって組織化されているといえます。
- ・また、半数程度の市では、団体の活動に参加していない個人が参加できるルートをもっていることは、担い手の層が広がることにもつながると期待されます。



【ヒアリングでの意見から】

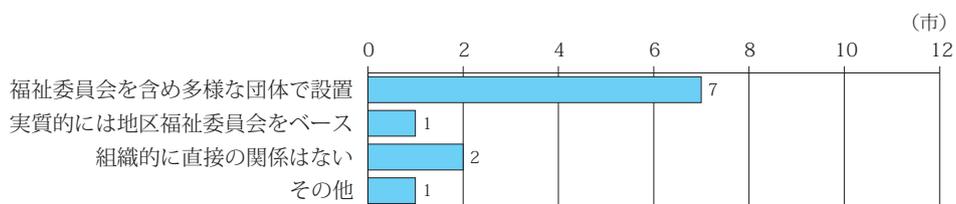
- ・個人が参加する方式のメリットとともに、地域福祉への理解が必ずしも十分ではない人もいることなどの課題もあげられており、人材養成の取り組みを、社協も役割を分担しながら、さらに充実していくことが求められています。

《主な意見の要旨》

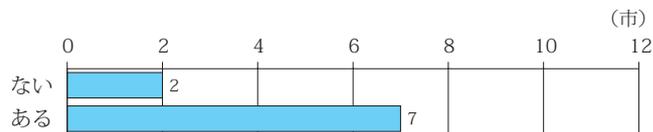
- * 手上げ方式により、団塊世代の男性などの地域と関わりがなかった人も参加している。自治会のない地域の人も参加し、地域とつながることができた。福祉委員は女性が多く、各々の活動のオリジナリティを認めあって活動している。
- * まちづくりの担い手やリーダーの養成講座を経て参加する人もいるが、必ずしも担い手は広がっていない。また、地域福祉活動に理解がある人ばかりではない。
- * 手上げ方式で参加する人は意識が高いが、輪番で地区福祉委員になり、活動を通じていろいろなことを学ぶ人も多い。
- * コミュニティ協議会等の担い手の養成はあまり意識されず、市は仕組みをつくれれば動く認識している節があるので、社協として取り組んでいく必要がある。

③地区福祉委員会との関係

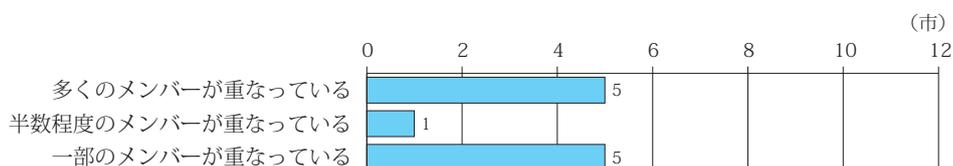
コミュニティ協議会等と地区福祉委員会は、組織の面ではつぎのどれに近いですか。【問8】



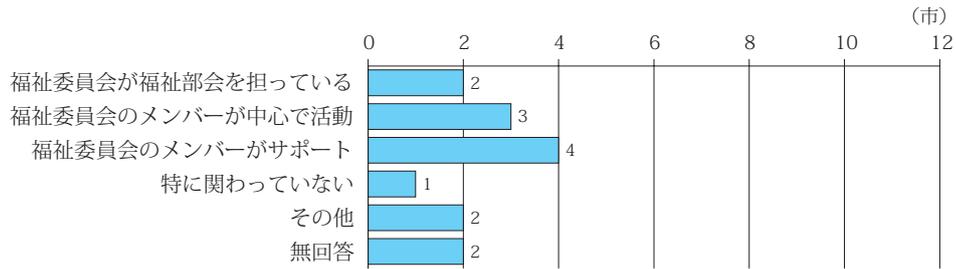
団体または両方の場合、地区福祉委員会のメンバー以外で参加している団体がありますか。【問7-2】



団体・個人の参加を問わず、地区福祉委員会のメンバーとの重なりはどうか。【問7-3】



コミュニティ協議会等で地域福祉分野の活動が行われている場合、地区福祉委員会はどのように関わっていますか。(複数回答可)【問 11 - 3】



- ・コミュニティ協議会等と地区福祉委員会の組織面での関係について、実質的に地区福祉委員会をベースに設置するかたちで推進されている市が1市あります。また、地区福祉委員会を含めた多様な団体で設置された市が7市、その他が1市（地区福祉委員会を含めて設置されたが、切り離す方向で取り組んでいる）で、多くの市では地区福祉委員会と一定の関係をもつかたちで設置されています。
- ・地区福祉委員会と組織的に直接の関係がない市が2市（個人参加、自治体単位で設置）ありますが、メンバーとしての重なりはあります。
- ・地域の各種団体からメンバーが参加している9市に、メンバーを選出している団体が地区福祉委員会と重なっているかどうかをたずねたところ、2市が一致する（同じ団体で構成されている）と答えています。一方、福祉委員会に参加していない団体の参加がある市が7市で、具体的には、防犯・防災関係、社会教育・体育関係、NPO法人、民間事業者などがあげられています。このように、多くの市では福祉委員会と重なりをもちつつ、より幅広い組織になっています。
- ・また、個々のメンバーの重なりについては、多くのメンバーが重なっている市が5市、半数程度のメンバーが重なっている市が1市、一部のメンバーが重なっている市が5市で、程度には差があるものの、すべての市で重なりがあります。
- ・実際の活動の推進においては、地区福祉委員会のメンバーが中心で行っていると答えた市が3市、地区福祉委員会のメンバーが参加・サポートして行っていると答えた市が5市と、多くの市で地区福祉委員会のメンバーが担い手としての役割を担っています。
- ・また、コミュニティ協議会等の「福祉部会」を地区福祉委員会が担っている市が2市あります。



【ヒアリングでの意見から】

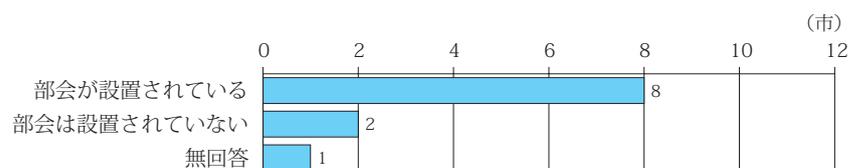
- ・コミュニティ協議会等と地区福祉委員会の関係は市によって異なりますが、地域福祉活動が継続・発展するよう、地域の状況に応じた組織や推進の仕組みを考えるとともに、社協の関わりの重要性が指摘されています。

《主な意見の要旨》

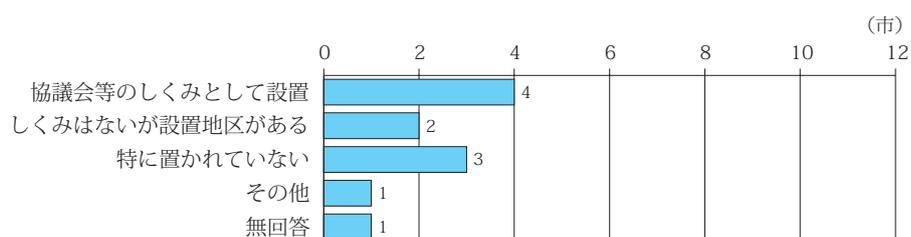
- * コミュニティ協議会等の設立時に、福祉部会を地区福祉委員会が担うという議論もあったが、外から参加する方が自由に活動できると考えた。
- * 活動の棲み分けができ、お互いが認めあえる関係になってきた。
- * 地区福祉委員会がコミュニティ協議会等の組織（福祉部会）と位置づけられても、社協の内部組織としての位置づけは変えずに、連携・支援を行っていく。
- * 地区福祉委員会の活動がコミュニティ協議会等に吸収されると捉えるリーダーもいるため、対立軸とならないように社協がコミュニケーションを図っている。

④協議会の組織

コミュニティ協議会等には、分野別などの部会が設置されていますか。【問9】



コミュニティ協議会等には事務局機能が設置されていますか。【問10】



- ・コミュニティ協議会等のなかに部会が設置されている市が8市、設置されていない市が2市です。
- ・設置されている市では、総務・企画、広報、コミュニティ、防犯・防災、環境、文化・スポーツ、健全育成、人権、福祉などをテーマにした部会が、地区ごとの状況に応じて設置されています。
- ・事務局機能は、コミュニティ協議会等の仕組みとして設置されている市が4市、仕組みはないが設置されている市が2市と、半数以上で設置されています。また、その他の1市は市の担当者が配置される予定と答えています。



【ヒアリングでの意見から】

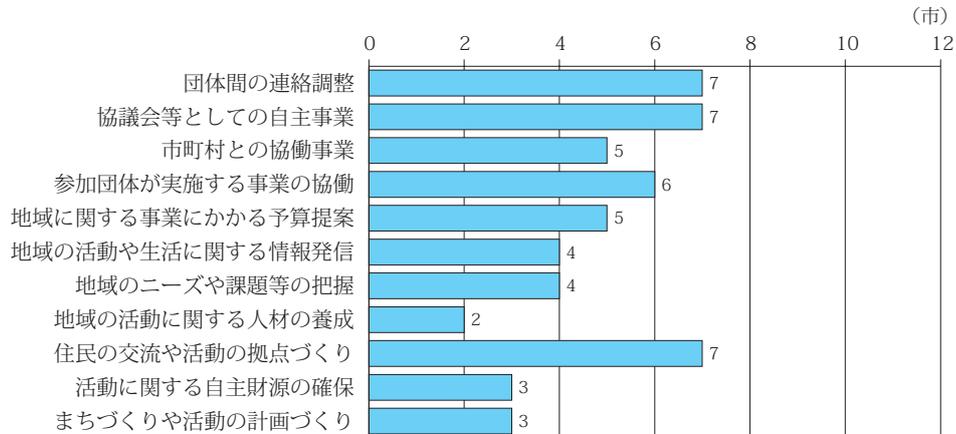
- ・NPO法人などの新たな担い手は、現在はコミュニティ協議会等の中心的な役割を担うには至っていませんが、今後、協議会等のなかにNPO法人を設置し、組織的・継続的な事業を実施していくことを模索するなどの方向性もみられます。

《主な意見の要旨》

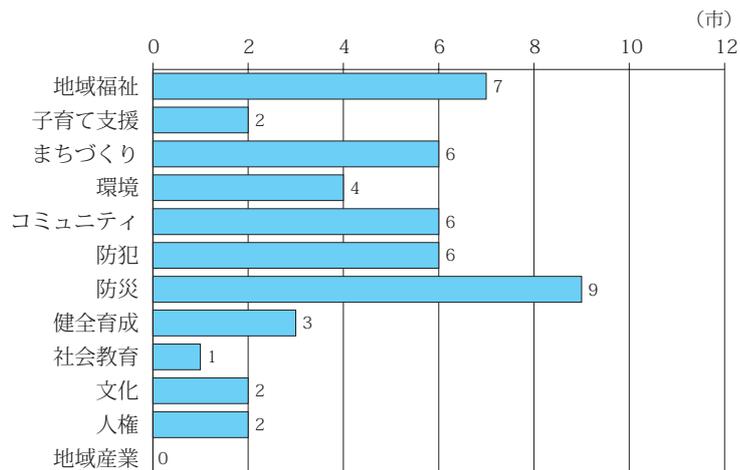
- * NPOもコミュニティ協議会等のメンバーになっているが、実質的な活動は地域の人々が中心である。
- * コミュニティ協議会等のなかにNPOを設置し、コミュニティビジネス等の事業を実施するよう検討している地域もある。

⑤協議会の活動

コミュニティ協議会等の活動として行われていることは。(複数回答可)【問 11 - 1】



問 11 - 1 の「自主事業」、「協働事業」、「参加団体の事業」について、どのような分野の活動が行われていますか。(複数回答可)【問 11 - 2】



- ・団体間の連絡調整は7市で行われています。
- ・具体的な事業として、自主事業は8市、市との協働事業は5市、参加団体の事業における協働は6市で行われています。
- ・地域に関する事業にかかる予算提案は5市で行われています。
- ・基礎的な活動として、拠点づくりは7市、情報発信と地域ニーズ・課題の把握は4市、自主財源の確保と活動計画づくりは3市、人材養成は2市で行われています。
- ・具体的な事業を分野別に分けると、防災が9市で最も多く、地域福祉も7市であげられています。まちづくり、コミュニティ、防犯が6市でこれに続き、環境が4市、健全育成が3市、子育て支援、文化、人権が2市、社会教育が1市と、多様な分野の活動が行われています。



【ヒアリングでの意見から】

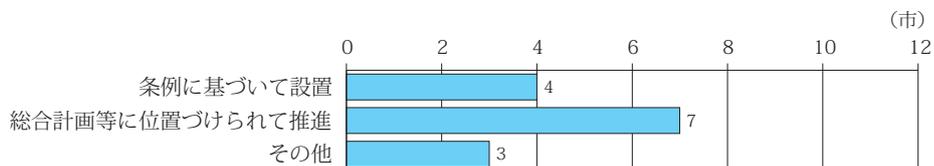
- ・ 地区福祉委員会と重なる活動もあり、いかにうまく分担・協働していくかが課題となっています。
- ・ 活動を広げていくうえでの担い手の問題も指摘されています。

《主な意見の要旨》

- * サロンなどはコミュニティ協議会等と地区福祉委員会の両方で行われており、人の取りあいになっている面もある。
- * サロンがコミュニティ協議会等の事業（実際の担い手は地区福祉委員会）と位置づけられ、自治会と協力して、より身近なエリアで開催するようになった。
- * 福祉的な個別支援は、コミュニティ協議会等での動きは見えてこない。
- * 予算要望には福祉委員会の意見も反映できるが、人件費やバラマキ的な事業は認められないので、新たな事業の実施は担い手が確保できなければ難しい。
- * コミュニティ協議会等になると、地区福祉委員会に参加している団体の福祉的な意識が弱まり、小地域ネットワーク活動の担い手が少なくなる恐れがある。
- * コミュニティ協議会等ができることで、手続き等の事務なども含めた担い手の負担が大きくなる恐れがある。
- * 防災についてはコミュニティ協議会等で力を入れて取り組まれており、地区福祉委員会ですること・できないことを分担していく。

⑥協議会への行政の関わり

コミュニティ協議会等は、どのような位置づけのもとで設置されていますか。（複数回答可）【問 12】

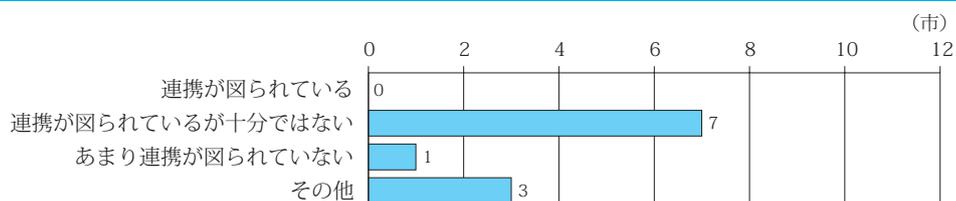


市町村においてコミュニティ協議会等を推進している部署は。（記述回答）【問 13 - 1】

《具体的な名称》

- ・ 市民協働部コミュニティ政策室
- ・ 市民生活部コミュニティ推進室
- ・ 市民生活部市民活動推進課
- ・ 市民生活部自治振興課
- ・ 市民安全部市民活動課
- ・ 市民協働室（市長直轄）
- ・ 人・ふれあい部市民活動振興室
- ・ 人権文化ふれあい部市民ふれあい課
- ・ 政策調整室市民協働・生涯学習グループ
- ・ 総合政策部地域分権・協働課
- ・ 総務部市民協働まちづくり振興課

コミュニティ協議会等を推進する部署と市町村の地域福祉の担当部署は、連携が図られていると感じますか。【問 13 - 2】



- ・行政としてのコミュニティ協議会等の位置づけは、総合計画等に位置づけて推進している市が7市、条例に基づいて推進している市が4市、これら以外で市の施策として推進している市が3市です（複数回答）。なお、施策として推進している市のうち、条例の制定および総合計画への位置づけをすすめている市が各1市あります。
- ・市におけるコミュニティ協議会等の担当部署は、いずれの市もコミュニティや自治活動あるいは市民活動や協働を推進するセクションとなっています。
- ・コミュニティ協議会等の担当部署と地域福祉担当部署の連携について、十分に連携が図られていると回答した社協はなく、連携が図られているが十分ではないと答えた社協が7市、あまり連携が図られていないと答えた社協が1市、全く連携が図られていないと答えた社協が2市、なんともいえないと答えた社協が1市で、社協の立場からみると、行政内の連携が十分とはいえないと感じられる状況が示されています。

【ヒアリングでの意見から】

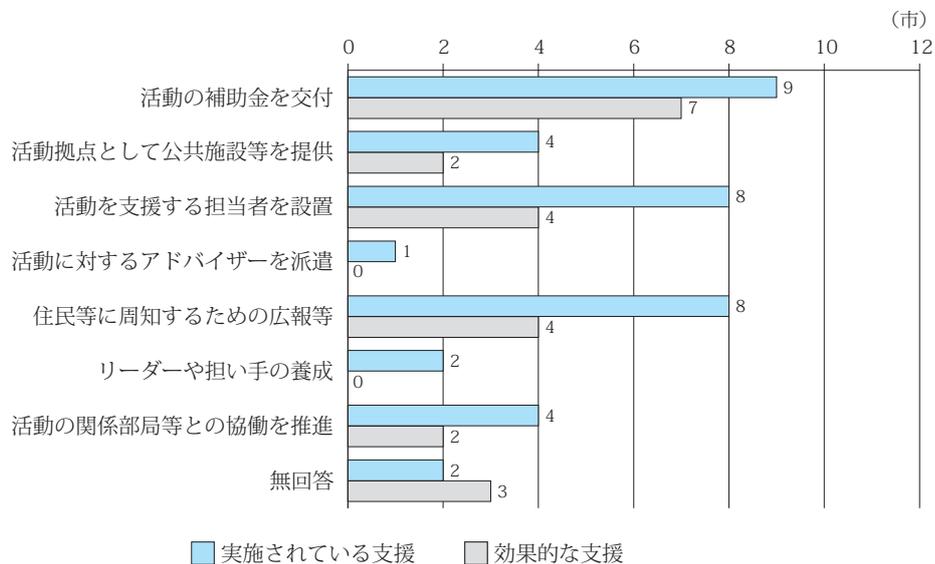
- ・地域の各種団体間の連絡調整機能をもつことで「地域の窓口」と位置づけられていますが、行政内の縦割りによる連携の難しさも指摘されています。

《主な意見の要旨》

- * 市はコミュニティ協議会等を「地域の窓口」と位置づけているが、全住民の合意ができていない。
- * 大阪府内の多くの自治体では地区福祉委員会がコミュニティ協議会等的な役割を担っていることを、市のコミュニティ協議会等の担当課は理解していない。

⑦協議会の活動に対する行政の支援

コミュニティ協議会等に対して、市町村はどのような支援を行っていますか。また、それらのうち、社協の立場でみて効果的だと思うものはどれですか。（複数回答可）【問 14】



- ・行政によるコミュニティ協議会等への支援として、補助金交付が9市、担当者の設置と広報が8市と多くの市で実施されています。また、公共施設の提供と関係部局との協働がそれぞれ4市、リーダーや担い手の養成が2市、アドバイザーの派遣が1市で実施されています。
- ・これらのうち、社協の立場でみて効果的だと考えられる支援をたずねたところ、補助金交付については7市（実施している市の約8割）は効果的だと回答していますが、その他の支援については効果的だと答えた社協は実施している市のうち概ね半数です。

- ・社協の立場でこれら以外に必要なだと考える支援として、つぎのものがあげられています。
 - * 地域活動を住民が主体的に実践することの大切さの理解と環境整備をすすめる。
 - * 地域予算を決定するうえでニーズ把握や利害調整を行うための専門的・技術的な支援を行う。
 - * 地域支援の専門性をもつ社協をバックアップする（その方が、市が支援するより効果的・効率的である）。



【ヒアリングでの意見から】

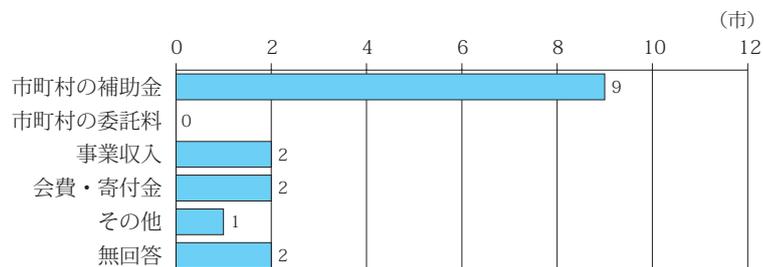
- ・ 地域をサポートする担当者として積極的な意識をもつ職員を配置している市もありますが、専門的なコミュニティワークによる支援とはなっておらず、社協のコミュニティワーカー等が支援している市もあります。

《主な意見の要旨》

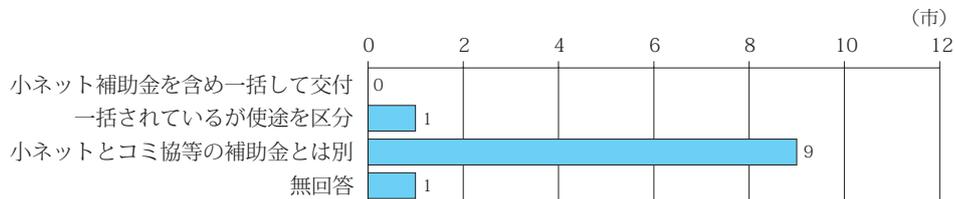
- * 市の担当者として、手上げ方式で選ばれた職員が地区ごとに配置されている。
- * 市の担当者は事務的な面のサポートが中心で、議論には参加しない方針である。ファシリテーター的な役割なども必要だが、立場的に支援できないことも多い。
- * 市と市民が対等な立場ですすすめることをめざしており、意見が対立することもあるが、議論を通じて信頼関係ができてきた。
- * 小地域ネットワーク活動がコミュニティ協議会等の活動に位置づけられているため、社協のCSWがサポートを行っており、その重要性は市も認識している。

⑧協議会の財源

コミュニティ協議会等の活動の財源は。(複数回答可) 【問 15 - 1】



コミュニティ協議会等に対する市町村の補助金に、小地域ネットワーク活動補助金は含まれていますか。【問 15 - 2】



- ・ コミュニティ協議会等の財源として、市の補助金は9市（検討中などのため無回答の2市を除く全市）で交付されています。その他としては、事業収入、会費・寄付金が2市、情報紙の広告料が1市であげられています（複数回答）。
- ・ コミュニティ協議会等と地区福祉委員会が組織面で重なる市も多いことから、市から各々に交付する補助金のあり方が課題となっていますが、小地域ネットワーク活動の補助金がコミュニティ協議会の補助金と一括で交付（用途は区分）している市が1市で、その他の市では現状では別々に交付されています。



【ヒアリングでの意見から】

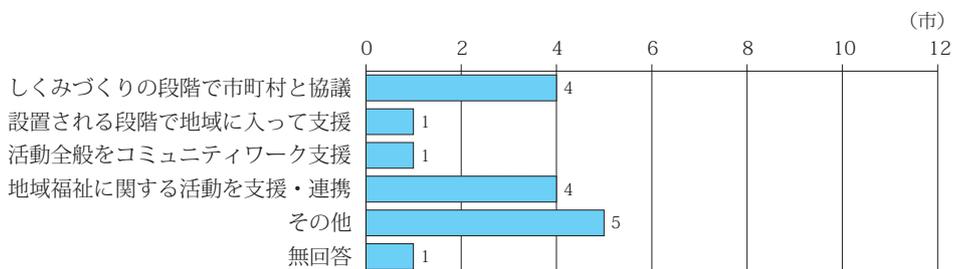
- ・「地域のことは地域で考える」ことがコミュニティ協議会等の目的とされており、従来の補助金を一本化するなどして包括的に交付し、その使い方を独自に決めることが大きな役割の一つとされています。

《主な意見の要旨》

- * お金の使い方を考えることは地域自治の重要な要素だが、地域で合意しやすいものが中心となったり、声の大きい人の意見が反映されがちな面もある。
- * 小地域ネットワーク活動の補助金がコミュニティ協議会等補助金に一本化されると、社協の会員募集が難しくなる恐れがある。

⑨協議会への社協の関わり

コミュニティ協議会等に対して、社協は関どのように関わっていますか。(複数回答可) 【問 16】



- ・ コミュニティ協議会等の設置に関して、仕組みづくりの段階で関わった社協は4市、設置される段階で地域（自治会単位）に入って支援した社協は1市です。その他として、コミュニティ協議会等の準備会が地区福祉委員会を母体として設立したという立場で関わっている社協が1市あります。
- ・ 活動に関して、地域福祉に関する活動を支援・連携している社協が4市、活動全体をコミュニティワークの視点で支援している社協が1市です。その他として、会議に参加している社協が1市、社協会員会費の協力依頼などを行っている社協が1市です。
- ・ 一方、連携の必要性を感じているものの関わりを持っていないと答えた社協が1市、全く関わっていないと答えた社協が1市あります。



【ヒアリングでの意見から】

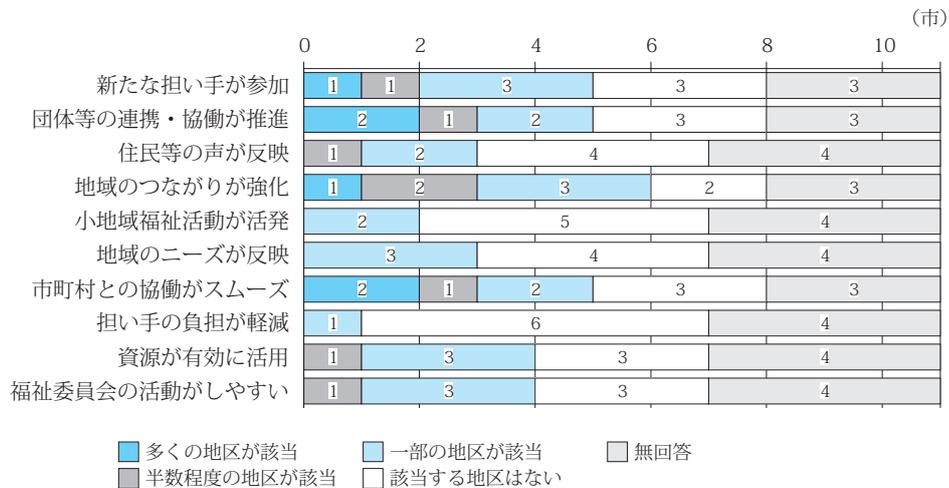
- ・ 社協はコミュニティワークの視点でコミュニティ協議会等にも関わっていくことを模索していますが、現時点ではさまざまな課題もあるようです。

《主な意見の要旨》

- * コミュニティ協議会等で地域福祉を推進するよう社協のコミュニティワーカー等が支援を行っているが、多くの地域に関わるのは体制的に厳しい面もある。
- * 社協はコミュニティワークが生命線だということを打ち出しながら、押しつけにならないよう、コミュニティ協議会等が福祉課題に気づくのを待つ方針である。

⑩協議会の設置による地域の変化

コミュニティ協議会等が設置されたことによって、地域につきのような変化を感じますか。【問 17】



- ・コミュニティ協議会等が設置されたことに対する地域の変化について、社協として感じることをたずねました。
- ・「地域のつながりが強化された」、「団体間の連携・協働が推進された」、「市町村との協働がスムーズになった」、「新たな担い手が参加した」という点については、地区ごとの広がりには差があるものの、比較的多くの社協がプラス面の評価をしています。
- ・「資源が有効に活用されるようになった」、「住民等の声が反映されるようになった」こととともに「地区福祉委員会の活動がしやすくなった」ことも、一部の地域では成果として現れています。
- ・一方「担い手の負担が軽減された」地区はほとんどないという評価がなされています。
- ・特長的な変化として、これまで地区福祉委員会等では取り込めなかった定年後の男性などの活動の場ができたことや、自治会単位の協議会を自治会と地区福祉委員会が協力して立ち上げることで新たな活動や人材の巻き込みがすすんだことがあげられています。



【ヒアリングでの意見から】

- ・各項目で指摘された変化や成果に加えて、下記のような事項があげられています。

《主な意見の要旨》

- * コミュニティ協議会等の多くはたまり場的な拠点をもち、会議や活動の場として活用されている。
- * 体育指導員やPTAなどの若いメンバーが地域の活動に参加するようになった。

⑪協議会の課題

コミュニティ協議会に関して課題として感じていることや、社協としての対応を考えていることなどがあればお書きください。(記述回答)【問 18】

- ・社協の立場からみたコミュニティ協議会等の課題として、つぎのような事項があげられています。

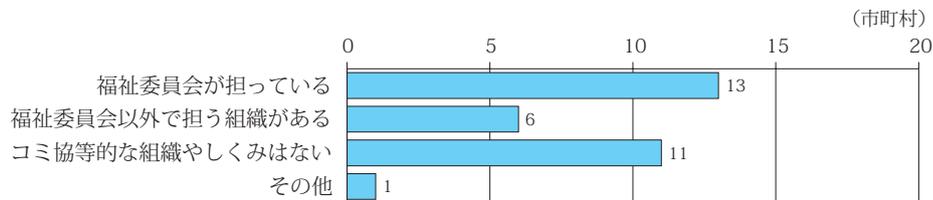
- * 地域住民全体の生活を見渡すにはメンバーが偏っている。
- * 予算提案が、多くの住民が賛成するハード整備に偏っている。
- * 予算提案が中心で、活動を推進する体制になっていない。
- * メンバーの交代が早く、継続的に関われる組織になっていない。
- * 補助金頼みの活動では住民の主体的な地域活動は望めない。
- * 地域の状況や協議会に対する理解が異なるなかで、格差をなくしていく必要がある。
- * 地区福祉委員会との違いを理解できない市民が多い。
- * 地区福祉委員会活動が協議会の福祉部門に矮小化される恐れがある。

3) コミュニティ協議会等が設置・検討されていない市町村における意見

- ・コミュニティ協議会等が設置または設置に向けて具体的な検討が行われていない 29 市町村に、コミュニティ協議会等に関する意見をたずねました。

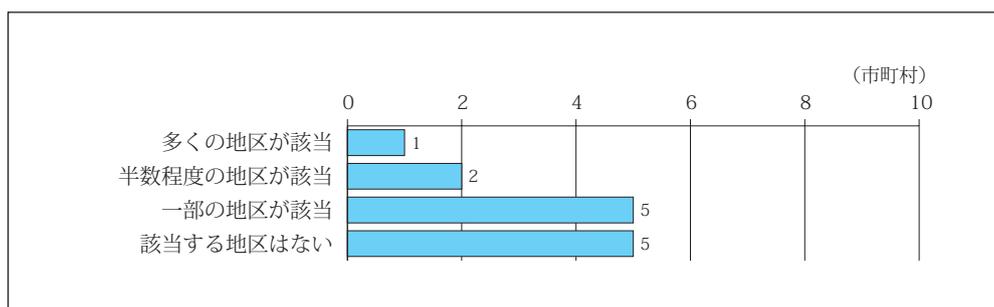
①コミュニティ協議会的な機能を担う組織の有無

貴市町村には、コミュニティ協議会的な機能を担う組織や仕組みがありますか。
(複数回答可)【問 19】



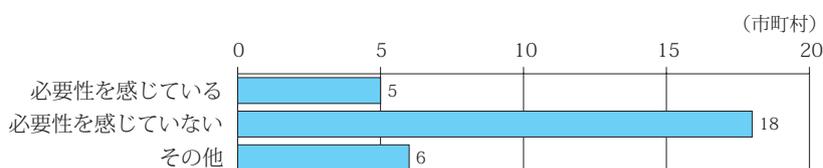
- ・コミュニティ協議会的な機能を担う組織として、地区福祉委員会がそうした機能を担っていると答えた社協が 13 か所です。
- ・また、福祉委員会以外でそうした機能を担う組織があると答えた社協が 6 か所です。このうち 2 か所は地区福祉委員会とそれ以外の両方が担っていると答えています。
- ・その他の 1 か所は、区長制度があると回答しています。
- ・地区福祉委員会以外でコミュニティ協議会的な機能を担っている組織としては、つぎのものがあげられています。
 - * リーダー会議（地域の主要団体で情報交換や地域課題の検討を行う）
 - * ネットワーク会議
 - * 地区防災委員会
 - * 公民館運営委員会
 - * 自治会
- ・なお、本問と地区福祉委員会の現状についての設問の回答をクロスすると、地区福祉委員会がコミュニティ協議会等の機能を担っていると答えた市町村でも、多くの地区が協議会としての機能をもっていると答えたところは少なく、十分に機能を担っていくうえでは課題が残されていると考えられます。

【「コミュニティ協議会的な機能を地区福祉委員会が担っている」と答えた市町村における「多様な団体等が参加する協議会としての機能」をもつ地区福祉委員会（問1）の割合】



②コミュニティ協議会的な機能を担う組織の必要性

コミュニティ協議会等的な組織や機能について、社協として必要性を感じていますか。また、それは、なぜですか。【問20】



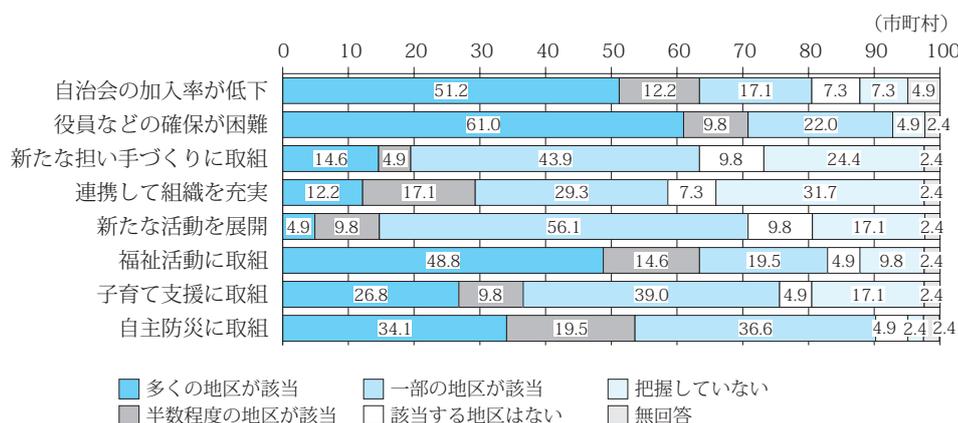
- ・コミュニティ協議会的な組織や機能の必要性については、必要性を感じていないと答えた社協が18か所です。一方、必要性を感じている社協が5か所、どちらともいえない・わからないと答えた社協が6か所です。なお、必要性を感じているものの、新たな組織を立ち上げるよりも地区福祉委員会がその役割を担っていくべきだと答えた社協もあります。
- ・必要性を感じる理由としては、住民のニーズが多様化しており、福祉以外の課題を解決するためには必要があることや、自治会の加入率が低くなっていることなどの課題に対応するうえで、既存の団体との連携が図れることがあげられています。
- ・一方、必要性を感じない理由としては、すでに地区福祉委員会に各種団体が参加して活動しているので必要ない、あるいは、地区福祉委員会が本来的な組織・活動を担い、活動を充実すれば、新たな協議会は必要がないといったこととともに、地区福祉委員会と参加団体や活動が重複する部分があるため、福祉委員会の機能が低下したり、役員や担い手の負担が大きくなる恐れがあるため、新たな組織をつくるよりも既存の組織が地域での連携を模索すべきだという意見も出されています。
- ・どちらともいえないと答えた社協からは、現在は動きがないので判断できない、地区福祉委員会と摩擦が起こるという話を聞くといった意見が出されています。

4. 地域組織やコミュニティづくりの取り組みの状況

1) 地域組織の現状と課題

- ・ 地区福祉委員会およびコミュニティ協議会等のあり方を考えていくうえで、自治会等の地域組織の組織や活動について、回答者の主観的な評価をたずねました。

貴市町村における自治会等の地域組織の組織や活動の現状についてお尋ねします。下記の各項目について、該当する地区割合はどれくらいですか。【問 21】



- ・ 地域組織の課題として、自治会等への加入率の低下は9割の社協が該当する地区があり、6割近くは多くの地区が該当すると答えています。また、役員などの担い手の確保が困難だという課題は約3分の2の社協が多くの地区が該当すると答えており、担い手以上に問題が広がっていることが示されています。
- ・ こうした状況に対して、新たな担い手づくりへの積極的な取り組みは多くの市町村でみられ、6か所の社協が多くの地区が該当と答えています。また、他の団体などと連携した組織の充実についても同様に一定の取り組みが行われています。
- ・ 活動面では、地域のニーズに応じた新たな活動の展開が多くの市町村で見られます。そのなかで、福祉活動については半数以上の市町村において多くの地区で展開されており、子育て支援や自主防災の活動も広がっています。
- ・ 上記の評価の補足も含めて、地域組織の現状や課題に関して、つぎのような意見が出されています。
 - * 役員の高齢化、重複化によって負担が増大し、組織運営が難しくなっている。
 - * 自治会や各種団体の加入率の低下が著しく、市民の間にも危機感が強まっている。
 - * 自治会の力が強い地域でも、高齢化にともなう脱会が増えている。
 - * 団塊世代で、自分のまちで活動しようと思う人が少ない。
 - * 自治会の活動は活発ではないが、地域の核という認識は根強い。
 - * 地域によって状況や課題が違うため、特性をふまえてつないでいく必要がある。
 - * 積極的なリーダーがいる地域は公募事業等に応募し、組織の活性化を図っている。
 - * 自主防災組織などのように自分に直結する活動に関心が集まる傾向がある。
 - * 校区単位の活動だけでなく、自治会や班単位の見守りや支えあいが求められている。
 - * 活動を活性化していくうえで、担い手とともに活動拠点の確保が課題である。

2) コミュニティづくりやコミュニティ活動の推進等の状況と課題

①市町村における推進の取り組みの状況

- ・コミュニティ協議会等の設置以外で、地域のコミュニティづくりや活動を推進するために市町村が推進していることとして、つぎの取り組みがあげられました。

コミュニティ協議会の設置等以外で、地域のコミュニティづくりや活動を推進するために、市町村が推進していることがありますか。(記述回答)【問 22】

- ・地域での活動をすすめる組織やネットワークづくり、担い手の養成、職員配置や拠点、助成金の確保などによる活動への支援、計画や目標づくりなどの多様な取り組みが行われています。
 - * リーダー会議を設置して団体間のつながりを強化し、一括交付金の受け皿にした。
 - * 地域防災委員会を設置し、防災を通じて自治会への加入を促進している。
 - * 災害時要援護者支援の取り組みを通じて、日常的な支援者養成もすすめている。
 - * 地域教育協議会が中学校区単位に設置されている。
 - * 小学校区ごとに園芸ボランティアを推進している。
 - * 地域福祉ネットワーク推進会議の設置に向けた取り組みが行われている。
 - * ネットワーク会議を通じて、困りごとの早期発見・対応について検討している。
 - * まちの賑わいづくりの活動などを行うまちづくり推進委員会の運営を支援している。
 - * NPOやボランティア団体の組織化を行っている。
 - * まちづくり大学を開設し、人材の発掘・養成を行っている。
 - * 市民活動研修会や地域づくりセミナーを開催している。
 - * 自治会支援を担当する「自治会係」が行政に設置された。
 - * コミュニティソーシャルワーカーを配置している。
 - * 市民の活動・交流や情報発信の場として、地域交流ひろばを設置している。
 - * 地域の会館整備やコミュニティ活動等のコミュニティ事業への助成を行っている。
 - * 提案型公募事業を制度化し、地域性や自主性を重視した助成を推進している。
 - * 住民提案型協働事業を制度化し、行政と協働事業を行う団体の活動を推進している。
 - * 社協への補助を行っている。
 - * 地域福祉計画の基本目標として、地域福祉活動の活性化を掲げている。
 - * 行政、医療機関、自治会等が協働するセーフコミュニティの認証をめざしている。

②今後、推進すべきこと

- ・地域のコミュニティづくりや活動を推進するために、社協の立場として市町村が推進すべきだと思うことと、社協として推進したいことをたずねました。

地域のコミュニティづくりや活動を推進するために、市町村はどのようなことを推進すべきだと思いますか。また、社協として推進したいと考えていることなどがありますか。(記述回答)【問 23】

市町村が推進すべきこと

- ・自治会をはじめとする各種団体の活動を活性化や協働をすすめるためのさまざまな支援をすすめるとともに、地域福祉計画等を通じて地域づくりのビジョンを描き、さまざまな主体が効果的に役割分担や連携ができるようにしていくことが望まれています。
 - * 地域でつながり、助けあう風土をつくるよう、自治会を積極的に支援する。
 - * 住宅を開発する事業者と連携して、自治会づくりを推進する。

- * 転入者に地域情報を提供するなど、つながりのきっかけを意識的につくる。
- * 各種団体の活動を活性化する。
- * 世代間交流を通じたコミュニティのために、学校・地域などのネットワークをつくる。
- * 既存の組織と新しい組織が協働できるように配慮する。
- * 住民活動の担い手の養成、活動拠点の確保、活動資金の支援をすすめる。
- * 地域のさまざまな組織が集う拠点づくりを支援する。
- * 地域性が異なることを念頭に置いて、きめ細かく地域を回って理解を得る。
- * 地域任せにならないように、行政にも地域担当制を敷く。
- * 地域では福祉が最も大きな課題であることをふまえ、地域福祉の視点で支援を行う。
- * 福祉のまちづくりをすすめるうえで、多様な団体が共通目標とするビジョンを描く。
- * 地域の活動を地域福祉計画等に盛り込み、予算確保や職員配置を行う。
- * 地域のコミュニティづくりを推進するエリアを統一するよう協議する。
- * 住民、地域団体、行政の役割分担を決める。
- * 課の壁を越えて、地域の実情にあった柔軟な対応を行う。
- * 社協等と協働して支援を行っていく。

社協として推進したいこと

- ・ 担い手づくりやさまざまな団体等の連携を行いながら、多様な福祉課題に対応した活動が身近な地域で展開されるよう推進・支援を行っていくよう、現在の展開状況もふまえて多様な方向性が示されています。
- * 住民が主体的に活動できるように支援を行っていく。
- * 地域のリーダーや担い手を養成する講座を開催する。
- * 身近な地域での交流の場づくりをすすめる。
- * 地域で活動しているさまざまな団体の協働をすすめる。
- * 地域や学校との連携を一層強化する。
- * 福祉委員会は地域で潜在化しがちな人たちを支えていることを地域に周知していく。
- * 福祉委員会が幅広い年齢層を対象とした活動を推進するよう支援していく。
- * 既存の活動を尊重しつつ、新たなニーズの解決に向けた取り組みを推進する。
- * 小地域ネットワーク活動を一層充実する。
- * 地域ぐるみの防災を重要課題と位置づけて推進していく。
- * 地域を支援する職員を小学校区単位で配置する。
- * 行政との役割分担を考えて、支援を行っていく。
- * 多様な団体等との連携を地道に行い、社協の存在感を高めていく。

3) 地区福祉委員会やコミュニティ協議会等に関する自由意見

- ・ 調査項目全体を通じて、地域福祉委員会やコミュニティ協議会等に関する意見をたずねました。

貴市町村における自治会等の地域組織の組織や活動の現状についてお尋ねします。下記の各項目について、該当する地区割合はどれくらいですか。【問 21】

- ・ コミュニティ協議会等について、各市の取り組み状況などもふまえてさまざまな視点から意見が述べられていますが、いずれにしても市町村社協が地域福祉推進機関としての専門性を一層発揮し、行政等とも連携して支援していくことやそのための条件整備の必要性が、多く指摘されています。

- * 地区福祉委員会とコミュニティ協議会等が一定の距離感で活動するなかでお互いの理解も広がり、特性を活かした独自の活動を展開しつつ、新たな参加も得られている。
- * 住民自治の考え方に基づいてコミュニティ協議会等を設置する意義があるが、地域福祉活動は地区福祉委員会が継続して行い、各々が機能する組織づくりが必要である。
- * 地区福祉委員会が主体的に活動できるよう、コミュニティ協議会等の福祉部門という位置づけにしないようにすべきである。
- * コミュニティ協議会等と地区福祉委員会が共存できなければ住民主体の活動が崩れてしまうので、決して対立軸になってはいけない。
- * コミュニティ協議会等の設置の議論が出るのは市民や行政への認知度が低いためであり、社協が一層力量を発揮していかなければならない。
- * 社協の存在意義を模索することを怠ってはいけない。
- * どんな組織形態であっても小地域福祉活動を推進する機能は必要であり、社協がきちんと関わってサポートしていくことが問われている。
- * 高齢化で日常生活に困難をもつ人が増えることをふまえ、コミュニティ協議会等はまちづくりだけでなく生活支援にも取り組むよう、社協も関わっていく必要がある。
- * 地区福祉委員会が社協の組織と位置づけられていることに疑問をもつ市民も多く、市民の立場でのあり方の検討を、府全体で行っていく必要があるのではないか。
- * 小地域福祉活動を推進するうえで地区福祉委員会の再編も必要になるが、担い手の不足や福祉に対する理解度の不足などの課題がある。
- * 行政と社協がじっくり議論し、地域にあったコミュニティ組織をつくるべきである。
- * 新たな組織をつくっても担い手は同じになることが多いので、調整が必要である。
- * コミュニティ協議会で取り組むべき活動の多くはすでに地区福祉委員会で行っており、支援を強化することでコミュニティを再生する方が合理的である。
- * コミュニティ協議会等ができること、地区福祉委員会と事業の取りあいや譲りあいが起こる恐れがある。
- * 社会や経済が安定すれば若い人もボランティアや地域活動に参加すると信じたい。
- * 地区福祉委員会への府の補助金が交付金化されたことをふまえ、各市町村の状況を府社協がリサーチしてほしい。

5. 調査結果のまとめ

(1) 調査の結果から見えてきたこと

1) 地域組織等の状況と課題

- ・ 少子高齢化が進行する社会のなかで、だれもが安心していきいきと暮らせる地域をつくっていくためには、まちづくりの活動や施策の決定に多くの住民が主体的に参加し、協力しながら役割を分担していくことが一層重要になっています。
- ・ しかし、現状では自治会への加入率の低下をはじめとして、これまで続けられてきた地域活動に参加する人は多くの地域で減少するなど、厳しい状況になっていることが、今回の調査でもあらためて確認されました。
- ・ その一方で、新たな担い手づくりに積極的に取り組んだり、地域のニーズに応じて福祉活動や子育て支援、自主防災などの新たな活動に取り組んでいる地域組織も少なくないことも示されています。

2) 地区福祉委員会の状況と課題

- ・ 大阪府内の市町村では、地域の住民や団体が主体となり、専門機関等とも連携して地域福祉活動を推進する組織として地区福祉委員会がほぼ100%の地域で設置され、小地域ネットワーク活動をはじめとするさまざまな活動が展開されています。
- ・ 地区福祉委員会においては、多くの地域で新たなニーズに応じた活動に積極的に取り組んでいます。地域によって取り組み状況には差があり、今後、地域においても一層の取り組みが求められる要介護者や障がいのある人などへの支援などを広げていくことが課題だといえます。
- ・ また、リーダーや担い手の養成、さまざまな団体等と連携して地域福祉を推進していくうえでのプラットフォームとしての機能など、組織の基盤を充実するための取り組みも一層充実していく必要があります。
- ・ しかし、リーダーや担い手の確保の難しさなどの課題から、これらを優先的な取り組みと位置づけて推進しにくい現実もうかがえます。

3) コミュニティ協議会等の状況と課題

- ・ 大阪府内では、10か所あまりの市でコミュニティ協議会等の設置や、設置に向けた具体的な検討がすすめられています。
- ・ コミュニティ協議会等は、地域の団体間の連絡調整や地域の課題を解決するための事業、それらを推進するための人材、拠点、財源などの確保や計画づくりなどを実施するとともに、地域に関する事業の予算を提案する機能をもたせている市もあるなど、地域自治を意識した施策としてすすめられています。
- ・ コミュニティ協議会等の多くは、地区福祉委員会と同じく小学校区をエリアとし、参加する団体や担い手の面でも地区福祉委員会と大きな重なりがあります。また、具体的な事業においても地域福祉に関わるものが多くの市で取り組まれています。
- ・ コミュニティ協議会等は、市の総合計画や条例に位置づけられるなどして推進されており、担当職員の配置や補助金の交付、拠点としての施設の提供など、積極的な支援が行われています。
- ・ しかし、市においてコミュニティ協議会等を推進するコミュニティや市民活動を担当する部局と、地域福祉を担当する部局の連携は十分とはいえず、地区福祉委員会との重なりが大きいにもかかわらず、社協としての関わりが十分にできていない市もあります。
- ・ コミュニティ協議会等が設置されたことにより、地域のつながりや連携、行政との協働など

がすすんだり、新たな担い手が参加するなどの成果が出てきています。一方、地域の活動を広げていくうえで大きな課題となっている担い手の負担の軽減には、あまりつながっていないのが実情のようです。

- ・コミュニティ協議会等について具体的な検討が行われていない市町村では、社協の立場では地区福祉委員会がそうした機能を担っており、新たな必要性は感じないと答えたところが多いという結果でした。
- ・ただし、それらの市町村においても、さまざまな団体等と連携して地域福祉を推進していくうえでのプラットフォームとしての機能を多くの地区福祉委員会が備えているとはいえ、組織面も含めた一層の充実が必要になっています。
- ・一方、コミュニティ協議会的な機能をもつ組織が必要だと答えた社協とともに、現時点では判断ができないとした社協もあり、地区福祉委員会とコミュニティ協議会等の現状をふまえながら、各々の特性を活かして、地域にあう仕組みを構築していくことが求められています。

4) 地区福祉委員会とコミュニティ協議会等の関係や協働について

- ・府内の状況をもても、コミュニティ協議会の機能として地域に関する事業や活動の予算に関する協議と提案などを通じた「地域自治」に重きを置く仕組みの市と、地域組織等を再編したり協働によって地域における活動の活性化をめざす「協働活動」に重きを置く仕組みの市の2つのパターンがあるといえます。
- ・こうした機能別のパターンはコミュニティ協議会等の組織のかたちにも反映され、「地域自治」型では市民が個人として参加することを基本とし、「協働活動」型は既存の地域組織等の団体が中心となっています。そのため、「協働活動」型では地区福祉委員会が組織としてコミュニティ協議会等に参加し（地区福祉委員会がコミュニティ協議会等のベースとなり、組織的にほぼ重なっている市もあります）、福祉部会的な意味あいも含めて活動を担っているのに対して、「地域自治」型では組織的な関わりは直接的にはない（ただし、多くの地域では福祉委員が個人として参加しています）ため、組織としての活動上の関わりも少ない傾向にあります。
- ・このように、コミュニティ協議会等のかたちによって地区福祉委員会との関係が変わってくることをふまえて、協働のあり方を考えていく必要があります。
- ・「地域自治」型のコミュニティ協議会等は個人参加のため、これまで地域活動につながりにくかった人なども参加するなど、担い手の（質的な）広がりでの強みが見られますが、組織的な（量的な）担い手を必要とする活動展開は弱い場合もあり、事業を実施するためのNPO化などの組織づくりも課題となっています。その際、コミュニティ協議会等として取り組むべき事業として地域福祉に関するものも多くなっていることから、活動推進力をもつ地区福祉委員会と協働して、事業を実施する組織や体制づくりをすすめることも一つの方法として考えられます。
- ・「協働活動」型のコミュニティ協議会等では、地区福祉委員会は構成団体の一つとなる場合が多くなりますが、福祉委員会自体が各種団体によって構成されているため、担い手が重複するケースが多く、役割分担や財源の配分などにおいて混乱が起きたり、担い手の負担の増加につながる恐れもあります。こうした状況を避けるために、地区福祉委員会が本来担うべきミッションを明確にし、コミュニティ協議会等に参加する各種団体や個人と役割を分担したり、福祉委員会の活動への参加や協働を得て地域の福祉課題の解決を一層効果的に推進していくことが重要になってきます。
- ・ただし、地区福祉委員会の経験からも、自治と協働による地域づくりをすすめていくうえで、推進組織には「地域自治」型が重きを置く「協議体」や「運動体」としての機能と、「協働活動」型が重きを置く「活動体」としての機能の両方が必要となります。また、多様化・増大する地域の課題や日常生活に関する支援のニーズに対応していくには、地域外も含めた専門機能・

団体等との連携も不可欠であり、多様な人や団体が集える仕組みを、地区福祉委員会の経験や実績も活かしながら、地域の状況に応じてつくっていくことが求められます。

(2) コミュニティ協議会等の動向をふまえて地区福祉委員会が取り組むこと

- ・調査結果から見えてきたことをふまえ、コミュニティ協議会等の設置をはじめとするコミュニティ施策の動きのなかで、まちづくりの課題としてますます重要性が高まっていく地域福祉を的確に推進していくために、地区福祉委員会が取り組む必要があると考えられることを整理しました。
- ・なお、大阪府市町村社会福祉協議会連合会と大阪府社会福祉協議会が平成23年3月に策定した「大阪府内市町村社協発展強化指針」では、地域福祉の総合的推進を図るうえでの地区福祉委員会への支援として、つぎの「a～i」を掲げています。これらは調査結果で示された課題とも一致することから、この指針とも連動して効果的な取り組みがすすめられることが期待されます。

【「大阪府内市町村社協発展強化指針から（一部を要約）」】

《地区福祉委員会のあり方の検討》

- a. 現代の福祉・生活課題に対応した小地域ネットワーク活動を展開するため、地区福祉委員会の役割や機能を再整理する。
- b. 委員構成の拡充や他団体との協働により、総合的な福祉コミュニティの基盤としての役割を強化する。そのために、活動エリアの見直しなどによる参加しやすい仕組みを工夫する。
- c. 身近な地域での住民による相談などを通じて個別の課題を発見し、専門職につないで課題解決ができる仕組みを強化する。
- d. 個別ニーズの把握や社会参加の促進を図るため、サロン等のグループ援助活動を強化する。

《地区福祉委員会の活動基盤強化》

- e. 孤立、孤独、虐待やひきこもり、外国人支援などの新たな社会課題に対応するよう相談機能を強化する。
- f. 住民自らが地域のニーズを把握し、必要な活動を考えて実現するよう、地区活動計画を作成する。
- g. 日常的な経費や先駆的な取り組みに十分な活動資金が配分される仕組みを検討する。
- h. 地域住民が参加しやすい日常的な活動の場や事務局機能を備えた拠点を確保する。
- i. 地区福祉委員会の役割や活動の成果を発信するための広報を強化する。

①地区福祉委員会の取り組みをふまえつつ、地域のさまざまな組織の各々の強みを活かして、地域の力が集まるプラットフォームの機能づくりをめざす

- ・だれもが安心していきいきと暮らせる地域をつくっていくために、地域福祉はもとより、コミュニティ、環境、安全、産業、文化、人づくりなどのさまざまな分野の取り組みを、地域で暮らす人々の主体性を基本とし、行政や専門的な機関・団体・事業者等が協働して推進していくことが求められています。
- ・大阪府内の各市町村では、福祉のまちづくりを推進する組織としての地区福祉委員会が、さまざまな団体や機関等の参加のもとで設置されています。狭い意味での福祉の枠を超えて、地域におけるプラットフォーム的な機能を担っている地区も少なくありませんが、地域における福祉課題、生活課題が一層多様化しているなかで、指針の「b.」に掲げた「総合的な福祉コミュニティの基盤」の充実に向けて、さらに多くの、多様な人々の参加を得て幅広い活動をすすめていく必要性が高まっています。
- ・地区福祉委員会は、地域で生活のしづらさを感じる人々を発見し、具体的な支援を行うなどの活動を実践する力をもっていることが大きな強みです。あわせて、効果的な支援を行っていくための関係団体や機関等とのネットワークづくりもすすめてきましたが、現状では、どちらかといえば小地域ネットワーク活動等をはじめとする具体的な活動のウエイトが高く、組織を強化して幅広い取り組みをすすめていくための基盤づくりに十分に組み込んでいる地

区は、それほど多いとはいえません。

- ・一方、コミュニティ協議会等は、地域における住民や団体等の協働をすすめる仕組みとして推進されています。調査結果から、現状では行政をはじめとする分野間の縦割りが十分解消されておらず、効果的な連携がしにくい状況などもみられますが、参加する住民や団体等が活動を通じて各々の取り組みや思いを理解しあい、それぞれの強みを活かして協働できるように支援していくことで、まちづくりに関する幅広い活動のプラットフォームとしての機能が高まることが期待されます。
- ・また、コミュニティ協議会等は、地域自治の視点に立った財源委譲（予算提案等）や活動への支援と環境整備もすすめられるなど、行政が地域を支援する仕組みとして推進されている強みがあり、指針の「g.h.i」に掲げた資金や拠点の確保、広報などの取り組みなどをすすめるうえでの支援にもつながるものと期待されます。
- ・反面、行政の公的な関与が大きすぎると、公平性の観点などから、地域が主体性を活かして多様なニーズにきめ細かく柔軟に応えようとする場合の障壁となる恐れもあります。また、地域の幅広いコミュニティづくりをテーマとすることから、地域で潜在化しがちな福祉ニーズについての理解がメンバーのなかで共有されにくい場合も想定されることなども、地域福祉を推進していくうえでの課題だと考えられます。
- ・このように、地区福祉委員会とコミュニティ協議会等をみても、それぞれ強みと弱みがあります。さまざまな組織の力を集めてお互いに補いあうことで、多様な住民や団体等が効果的に連携していくためのプラットフォームの機能をつくっていくことが重要です。
- ・そのために、コミュニティ協議会等の設置に向けた動きの有無にかかわらず、地区福祉委員会の実績への理解を得ながら、さまざまな組織等の取り組みも活かして、画一的ではなく地域の状況に応じて最も効果的に協働できる仕組みをつくっていくよう、参加する住民や団体等がお互いに理解し、合意を重ねながら推進していくことが重要だと考えます。

②まちづくりの大きな課題である「地域福祉」を具体的に推進する組織として、地区福祉委員会の機能をさらに高めていく

- ・地域福祉は地域のまちづくりの大きな課題となっており、多様な福祉ニーズを具体的に解決する活動を充実していくことが、まちづくりの取り組み全体の中なかでも一層重要になっています。
- ・そのため、見守りや声かけ、困りごとを解決するための支えあいなどの活動を一層推進するよう、地区福祉委員会を中心となった小地域ネットワーク活動などを通じた取り組みがすすめられています。また、コミュニティ協議会等においても、多くは地区福祉委員会のメンバーも担い手となって、地域福祉に関する活動が行われています。まちづくりのプラットフォームのなかに地区福祉委員会の機能を明確に位置づけ、他の団体等とも協働してさらに充実していくことが求められます。

困りごとなどを日常的・継続的に支援する具体的な活動を充実する

- ・少子高齢化や世帯の少人数化が一層すすむなかで、日常生活における困りごとは多様化かつ増大しており、一人ひとりの困りごとを地域の課題として共有し、解決や予防に向けた取り組みをさらに広げていくことが求められています。日常的、継続的に行う具体的な活動は、主にボランティア等の有志の個人が分担して担っていくこととなりますので、多くの人の参加を求めていく必要があります。
- ・主体的な思いをもって活動する人々の実践力を活かして、指針の「c.d.e」に掲げた相談やニーズの把握とつなぎ、社会参加を促進する活動、さらには新たな社会課題に対応する活動などを推進し、地域の福祉ニーズを具体的に解決していくよう、一層充実した活動をすすめていくことが期待されています。

活動を推進するための地域ぐるみの基礎的な活動を推進する

- ・そのためにも、活動への参加の呼びかけやきっかけづくり、活動しやすい環境づくりなどの地域福祉をすすめるうえでの基礎的な活動を、多くの人々の合意を得ながら地域ぐるみですすめていくことが、一層重要になります。地区福祉委員会は、具体的な活動と基礎的な活動の両方の機能をもつ組織ですが、先述のように、現状ではどちらかといえば具体的な活動のウエイトが高い地区が多いといえます。
- ・さらに多くの住民や団体等と協働して活動を広げていくために、広報や学習、調査、話しあい、人材づくり、ビジョンづくりなどの基礎的な活動を強化していくよう、地域におけるプラットフォームづくりを通じて、具体的な活動と基礎的な活動が効果的に推進できる地区福祉委員会として、機能と体制を強化していくことが望まれます。

「地域包括ケア」を推進するよう専門機関等との連携を強化する

- ・介護などが必要になっても住み慣れた地域で生活できるように支援する「地域包括ケア」の推進が一層求められています。介護が必要な高齢者や障がいのある人への支援は、現状では地区福祉委員会ではあまり多く取り組まれているとはいえませんが、専門職による支援とあわせて、日常的な交流を通じて地域とのつながりをつくり、声をかけたり、さりげなく見守り、ちょっとした困りごとを支援しあうなどの地域の活動が、生活をより豊かなものにするうえで重要です。
- ・また、介護や支援が必要な人と日常的につながり、支えあえる関係をつくっていくことは、地域にとっての大きな課題、かつ、多くの人の関心事である「災害時にだれもが安全に避難できるよう支えあう仕組み」をつくっていくうえでも、大きな意味をもっています。
- ・こうした取り組みを推進していくために、地区福祉委員会の活動・事業に、福祉や介護サービスを行う事業所や専門的な支援を行うNPOなどの参加も得て、日常的に連携していく体制（福祉コミュニティ）をつくっていくことが望まれます。

(3) 地区福祉委員会を基盤とした小地域活動を充実させるために社協に求められる役割

- ・今回の調査において明らかになった地区福祉委員会、コミュニティ協議会等の状況と課題については先述のとおりですが、一口にコミュニティ協議会等と言っても、その仕組みだけでなく、地域の特性やこれまでの小地域活動の蓄積等によって、大きく違ってくることが明らかになりました。
- ・それは、一律のノウハウがあるわけではなく、地域にあった仕組みについて住民とともに考え、作っていく必要があることを意味します。
- ・また、こういった施策は福祉領域でない部局が担当し、総合計画や条例等に位置付けられて進められる傾向にあります。施策の動向をしっかりと見極めて関わっておかなければ、結果的に地区福祉委員会と組織構成や活動内容が重複し、混乱が生じることになりかねません。
- ・ただ、地区福祉委員会、コミュニティ協議会等双方とも、根本的には「まちづくり」を推進していく組織であるので、決して対立するものでもありません。一見危機的に見えたとしても、見方を変えれば地区福祉委員会を強化する機会と捉えることもできます。
- ・もちろん、まちづくりや自治という側面から、これまで社協はどれだけ寄与してきたのか、社協活動や小地域活動を真摯に振り返り、ニーズに見合った体制づくりと支援のあり方について検証することが大事です。
- ・組織の圏域が違うことで混乱が生じているところであれば、体制づくりについて根本的に考える機会とし、状況によっては新しい組織を活用して圏域を統一するという戦略も考えられるかもしれません。
- ・社協としては、施策が進められるかどうかに関わらず、地域福祉の推進基盤である地区福祉委員会の機能強化と、その役割について行政の理解を獲得できるよう、以下の点に着目して

小地域活動の展開を支援することが非常に大切です。

①地区福祉委員会の機能・役割について理解を得て、小地域活動のノウハウを生かした協働の提案を行う

- ・地区福祉委員会は、見守り活動やサロン活動など通してニーズ発見に努めるほか、近年では、社会的孤立等の今日的な生活課題について相談機能の強化に取り組むなど、小地域活動の中心的な役割を担ってきました。
- ・まちづくりや自治にはハードとソフト両面の取り組みが必要となりますが、つながりづくりを視野に入れた持続可能な活動を実現するためには、福祉的なニーズに取り組む必要性が出てきます。そして、その実践には地区福祉委員会のノウハウを大いに生かすことが有効と考えられます。
- ・コミュニティ協議会等は自治体職員の積極的な支援を受けますが、ファシリテーションや地域課題の提起など、コミュニティワークの部分は、社協の本来的な役割でもあります。
- ・住民座談会のような、住民やボランティア、関係機関などが集い協議する場づくりを支援し、そこで行政やコミュニティ協議会等に対して個別課題を抱える当事者の声を代弁し、地域課題への気づきを促し、どう活動につなげていくのか、社協ワーカーの腕の見せ所です。

②地域ごとの活動計画づくりを支援し、各々の組織の役割を明確にする

- ・地区福祉委員会が協議体や活動体としての機能をぶれずにしっかりと果たすことであれば、その存在感は自然と増していきます。社協や地区福祉委員会がないと住民主体の自治の仕組みが動かないというところまで、その存在を確固たるものにしていくことが求められます。
- ・その活動を効果的に展開するためには、地域全体のビジョンを関係者で共有することが必要であり、その手法が地域ごとの活動計画づくりです。
- ・地域の状況調査や関係機関の連絡調整について社協がリードできれば、地域福祉の視点をベースにした地域全体のビジョンを示すことができます。
- ・ある地域のコミュニティ協議会等では、あまり福祉には関心はないけれども、防災や防犯、まちづくりに興味のある男性層など、これまで福祉を切り口にした活動では集まりにくかった層が参画し、幅広い視点から考えることができたという事例がありました。
- ・また、活動の面でも、サロン活動など重複する場面が出てきた場合には、より身近な圏域において実施していくなど、住民目線に立った活動の充実が期待できます。
- ・地域全体を見渡し、各々の特徴を生かした計画を策定することで、地区福祉委員会の立ち位置を明確にすることもできます。関係者が集い協議する場をつくるプラットフォーム機能と、地区福祉委員会とコミュニティ協議会等の関係をつなぐコーディネート機能の発揮が社協に強く求められます。

6. 参考資料

(2012/08/16)

小地域福祉活動の推進にかかる地区福祉委員会とコミュニティ協議会等に関する調査

社協名		記入者	
-----	--	-----	--

地区福祉委員会の現状について

問1 貴市町村の地区福祉委員会の活動や組織の現状についてお尋ねします。下記の a. ~ p. の各項目について、該当する地区福祉委員会の割合はどれくらいですか。記入者の方の主観的な判断で結構ですので、1~5の区分のうち最も近い番号に○を付けてください。

	多くの 地区が該当	半数程度の 地区が該当	一部の 地区が該当	該当する 地区はない	把握して いない
a. 地域のニーズを積極的に把握し、新たな活動づくりに取り組んでいる	1	2	3	4	5
b. 日常生活の困りごとを個別に支援したり、地域で解決する活動に積極的(意識的)に取り組んでいる	1	2	3	4	5
c. 自治会エリアなどの身近な地域での活動展開に、積極的(意図的)に取り組んでいる	1	2	3	4	5
d. 福祉的なニーズをもつ人と地域のつながりづくりに、積極的(意識的)に取り組んでいる	1	2	3	4	5
e. 介護が必要な高齢者等の困りごとなどを支援する活動に、積極的(意識的)に取り組んでいる	1	2	3	4	5
f. 地域で生活している障害者を支援する活動に、積極的(意識的)に取り組んでいる	1	2	3	4	5
g. 地域での子育てや子育てを支援する活動に、積極的(意識的)に取り組んでいる	1	2	3	4	5
h. 災害時要援護者支援に関する活動に、積極的(意識的)に取り組んでいる	1	2	3	4	5
i. 地区の中長期的な活動計画やビジョンなどの策定・推進に、積極的(意識的)に取り組んでいる	1	2	3	4	5
j. リーダーの後継者を確保するよう、積極的(意識的)に取り組んでいる	1	2	3	4	5
k. 新たな担い手の参加を促進するよう、積極的(意識的)に取り組んでいる	1	2	3	4	5
l. NPOや事業者などとの連携に、積極的(意識的)に取り組んでいる	1	2	3	4	5
m. 多様な団体等が参加する協議体としての機能を持ち、合意形成に積極的(意識的)に取り組んでいる	1	2	3	4	5
n. 住民等が気軽に立ち寄れる常設的な拠点づくりに、積極的(意図的)に取り組んでいる	1	2	3	4	5
o. 独自の財源づくりを意識した活動に、積極的(意識的)に取り組んでいる	1	2	3	4	5
p. 活動を推進するための事務局機能づくりに、積極的(意識的)に取り組んでいる	1	2	3	4	5

※ 上記の取り組みに関して特記すべき事例などがあれば、別紙に記載・資料添付などでご紹介いただけましたら幸いです。

問2 問1の a.～ p. のうち、貴社協として、地区福祉委員会に特に力を入れて取り組んでほしいと考えているものはどれですか。特に重要なものから5つまでを選んで○を付けてください。

a. b. c. d. e. f. g. h. i. j. k. l. m. n. o. p.

問3 問2で選んだものの推進も含めて、地区福祉委員会が地域のニーズに応える活動にいつそう積極的に取り組んでいくには、どのような支援や条件整備が必要だと思いますか。下記のなかから特に重要と思うものを3つまでを選んで○を付けてください。

- 1 住民や地域に関わる団体・事業者等の地域福祉への理解を広げる啓発や学習等の充実
- 2 新たな担い手やリーダーを養成するための研修やコーディネート等の充実
- 3 身近な地域での活動や交流等の拠点となる施設の確保
- 4 新たな活動に取り組むうえで必要な財源の拡充
- 5 地域の主体的な取り組みを支援するコミュニティワーク機能の充実
- 6 地域包括ケアとしての公民の多様な連携による地域生活支援の推進
- 7 まちづくりや子育て支援、防犯・防災などの関連分野と連携した取り組みの強化
- 8 その他 ()

問4 地区福祉委員会の活動や組織に関して課題だと考えていることがあればお書きください。

()

コミュニティ協議会等の推進状況について

問5 貴市町村では、コミュニティ協議会等の設置が推進または検討されていますか。

- 1 全地区で設置されている
- 2 一部の地区で設置されている
- 3 設置に向けて準備会づくりなどの具体的な取り組みが行われている
- 4 設置に向けた具体的な検討が行われている
- 5 設置の方針が示されているが、具体的な検討などは行われていない
- 6 設置の方針は示されていない
- 7 その他 ()

問11-1 コミュニティ協議会等の活動として行われていることは。(複数回答可)

1	団体間の連絡調整
2	コミュニティ協議会等としての自主事業
3	市町村との協働事業
4	参加している団体が実施する事業に関する団体間の協働
5	地域に関する事業にかかる予算提案
6	地域の活動や生活に関する情報発信
7	地域のニーズや課題等の把握
8	地域の活動に関する人材の養成
9	住民の交流や活動の拠点づくり
10	活動に関する自主財源の確保
11	地域のまちづくりや活動に関する計画やビジョンづくり
12	その他 ()

問11-2 問10-1の選択肢「2」～「4」について、どのような分野の活動が行われていますか。(複数回答可)

1	地域福祉	2	子育て支援	3	まちづくり	4	環境
5	コミュニティ	6	防犯	7	防災	8	健全育成
9	社会教育	10	文化	11	人権	12	地域産業
13	その他 ()						

問11-3 コミュニティ協議会等で地域福祉分野の活動が行われている場合、地区福祉委員会はどのように関わっていますか。

1	地区福祉委員会が福祉部会の役割を担って、活動を行っている
2	地区福祉委員会のメンバーが中心となって活動を行っている。
3	地区福祉委員会のメンバーがサポートするかたちで、活動を行っている
4	特に関わっていない
5	その他 ()

問12 コミュニティ協議会等は、どのような位置づけのもとで設置されていますか。(複数回答可)

1	市民の自治や協働などに関する条例に基づいて設置されている。
2	市町村の総合計画やまちづくりに関する計画に位置づけられて、推進されている。
3	その他 ()

問13-1 市町村においてコミュニティ協議会等を推進している部署は（できるだけ詳細に）。

部署名（ ）

問13-2 コミュニティ協議会等を推進する部署と市町村の地域福祉の担当部署は、連携が図られていると感じますか。

- 1 連携が図られている
 2 連携が図られているが十分ではない
 3 あまり連携が図られていない
 4 その他（ ）

問14 コミュニティ協議会等に対して、市町村はどのような支援を行っていますか。また、それらのうち、社協の立場でみて効果的だと思うものはどれですか。（複数回答可）

	実施されている	効果的だと思う
活動の補助金を交付している	1	1
活動の拠点として公共的な施設等を提供している	2	2
活動を支援する担当者を設置している	3	3
活動に対するアドバイザーを派遣している	4	4
協議会等を住民等に周知するための広報等を行っている	5	5
リーダーや担い手の養成に取り組んでいる	6	6
活動の実施にあたって、関係部局等との協働を推進している	7	7

※ 上記以外で行われている支援があれば、内容と効果を記載してください。

[]

※ 上記以外で、地域福祉推進の視点で、コミュニティ協議会等に対して必要だと思う支援や、もっと充実すべきだと思う支援があれば記載してください。

[]

問15-1 コミュニティ協議会等の活動の財源は。(複数回答可)

1 市町村の補助金	2 市町村の委託料	3 事業収入
4 会費・寄付金	5 その他 ()	

問15-2 コミュニティ協議会等に対する市町村の補助金に、小地域ネットワーク活動補助金は含まれていますか。

1 小地域ネットワーク活動補助金も含めて、一括して交付されている
2 小地域ネットワーク活動補助金も一括されているが、使途が区分されている
3 小地域ネットワーク活動補助金は、コミュニティ協議会等の補助金とは別になっている
4 その他 ()

問16 コミュニティ協議会等に対して、社協はどのように関わっていますか。(複数回答可)

1 しきみづくりの段階で、市町村と協議を行った
2 協議会等が設置される段階で、地域に入って支援などを行った
3 協議会等の活動全般をコミュニティワークの視点で支援している
4 地域福祉に関する活動について、支援や連携を行っている
5 その他 ()

問17 コミュニティ協議会等が設置されたことによって、地域につきのような変化を感じますか。

	多くの 地区が該当	半数程度の 地区が該当	一部の 地区が該当	該当する 地区はない
a. 新たな担い手が地域の活動に参加するようになった	1	2	3	4
b. 地域の団体等の連携や協働がすすんだ	1	2	3	4
c. 住民等の声が地域の活動により反映されるようになった	1	2	3	4
d. 地域のつながりが強くなった	1	2	3	4
e. 小地域福祉活動が活発になった	1	2	3	4
f. 地域のニーズが地域の活動などに反映されるようになった	1	2	3	4
g. 地域と市町村の協働がスムーズにできるようになった	1	2	3	4
h. 既存の担い手の負担が軽減された	1	2	3	4
i. 地域のさまざまな資源が有効に活用されるようになった	1	2	3	4
j. 地区福祉委員会の活動がやりやすくなった	1	2	3	4

※上記に関して特記すべき事例やその他の変化などがあれば、記載してください。

問18 コミュニティ協議会に関して課題として感じていることや、社協としての対応を考えていることなどがあればお書きください。

問19・問20は、コミュニティ協議会等の設置が推進または検討されていない市町村におたずねします。

問19 貴市町村には、コミュニティ協議会的な機能を担う組織やしくみがありますか。

- | | | |
|---|---|--|
| 1 | 地区福祉委員会がコミュニティ協議会等の役割を担っている | |
| 2 | 地区福祉委員会以外で、コミュニティ協議会等の役割を担っている組織やしくみがある
→ それはどのような組織・しくみですか
() | |
| 3 | コミュニティ協議会等の機能を担う組織やしくみはない | |
| 4 | その他 () | |

問20 コミュニティ協議会等の組織や機能について、社協として必要性を感じていますか。また、それは、なぜですか。

- | | | | |
|---|-----------|----------------------|------------|
| 1 | 必要性を感じている | 2 | 必要性を感じていない |
| 3 | その他 | → そのように感じる理由は
() | |

以下の問は、すべての市町村におたずねします。

コミュニティづくりや活動の推進について

問21 貴市町村における自治会等の地域組織の組織や活動の現状についてお尋ねします。下記の a. ~ h. の各項目について、該当する地区割合はどれくらいですか。記入者の方の主観的な判断で結構ですので、1~5の区分のうち最も近い番号に○を付けてください。

	多くの 地区が該当	半数程度の 地区が該当	一部の 地区が該当	該当する 地区はない	把握して いない
a. 自治会等への加入率が低下傾向にある	1	2	3	4	5
b. 役員などの担い手の確保が難しくなっている	1	2	3	4	5
c. 新たな担い手づくりに積極的に取り組んでいる	1	2	3	4	5
d. 他の団体などと連携して組織の充実を図っている	1	2	3	4	5
e. 地域のニーズに応じて新たな活動を展開している	1	2	3	4	5
f. サロンなどの福祉活動に積極的に取り組んでいる	1	2	3	4	5
g. 子育て支援や健全育成に積極的に取り組んでいる	1	2	3	4	5
h. 自主防災に関する活動に積極的に取り組んでいる	1	2	3	4	5

※ 上記に関する内容も含め、地域組織の現状に関して感じていることがあればお書きください。

()

問22 コミュニティ協議会の設置等以外で、地域のコミュニティづくりや活動を推進するために、市町村が推進していることがありますか。

[]

問23 地域のコミュニティづくりや活動を推進するために、市町村はどのようなことを推進すべきだと思いますか。また、社協として推進したいと考えていることなどがありますか。

[]

その他

問24 地区福祉委員会やコミュニティ協議会等についてご意見等があれば、自由にお書きください。

[]

ご協力ありがとうございました。

地区福祉委員会とコミュニティ協議会等の動向に関する調査 報告書
平成 25 年 1 月

大阪府市町村社会福祉協議会連合会
大阪府社会福祉協議会
〒 542-0065 大阪府中央区中寺 1-1-54
TEL : 06-6762-9473 FAX : 06-6762-9487
