

事業概略書

地域共生社会における多機能型地域拠点の活用に関する調査研究
 特定非営利活動法人 全国コミュニティライフサポートセンター (CLC)
 宮城県 仙台市 (報告書 A 4 判 98 頁)

事業目的

地域共生社会の包括的な支援体制の構築に向けては、「断らない相談支援」、「参加支援」、「地域づくりに向けた支援」の3つの支援を一体的に実施してゆく方向性が打ち出されているが、「地域づくりに向けた支援」については、福祉分野にとどまらず、まちづくりや地域産業との連携、地方創生等も視野に入れて展開を行っていくことが示されている。

近年、サロン開催などの単なる地域の交流の場にとどまらず、同じ場所に相談員等を常駐させたり、地域の自治組織の事務局を置いたりする多機能型拠点とでも呼ぶべき拠点が増えてきている。地方創生における「小さな拠点」も同様な取組みと言え、サロン等の集い・交流の場、自家用有償旅客運送や地域スーパーなどの地域生活支援、地域運営組織の事務所や6次産業の拠点など、社会参加・地域活性化の場も含め、各地域で必要とされるさまざまな事業の組み合わせが見受けられる。

このような小さな拠点を含めた地域づくりや地域生活支援に貢献している多機能型地域拠点の取組みを収集・検証し、機能を整理、活動のポイントを抽出する。この際、自治体施策として地域づくり・地域マネジメントを目的に多機能拠点を面的展開している事例もとりあげる。これらを通して、福祉の見地のみならず地域コミュニティ支援も含めた、地域共生社会の実現に資する福祉と地域づくりに関係する他分野との効果的な連携の可能性を探る。

以上の過程をまとめ、わかりやすく解説を附したガイドブックを作成し、全国市町村に送付、多機能な拠点を活用した地域づくりの促進を図るものとする。

事業概要

1. 研究委員会の設置・開催

本研究事業実施にあたり、本件テーマに知見を持つ学識経験者、地域活動実践者、行政職員等を中心とした検討委員会を設置した。委員会は、当初4回予定のところ、議論を深めるため追加での開催を含め、計5回実施した。作業部会は、一部委員と委員長による推薦のあったメンバー等で構成し、事務局とともにガイドブック等の作成の細部を担った。作業部会は、都合4回実施した。

【委員構成】

委員長	： 高橋 誠一	東北福祉大学 総合マネジメント学部 教授
副委員長	： 室田 信一	東京都立大学 人文社会学部 准教授
委員	： 岡宗 秀明	高知県 地域福祉部 地域福祉政策課 チーフ
	上原 敬子	福岡県久留米市 健康福祉部 地域福祉課 主査

西村 ミチ江 埴山学区住みよいまちをつくる会 会長
眞弓 洋一 東近江市社会福祉協議会 在宅福祉課 課長
丸岡 朋樹 暮らしづくりネットワーク北芝 地域ささえあい推進室
ささえあい事務局リーダー
池田 昌弘 全国コミュニティライフサポートセンター 理事長

※下線部は、作業部会委員兼任

2. 多機能型地域拠点ヒアリング調査

- 事務局での文献調査、研究委員会での推薦等より、ピックアップした全国の多機能拠点の事例の中から、調査対象事例を抽出し、属性項目（運営団体名と法人格、団体の性格、拠点の制度的位置付け他）や活動の詳細（設置の経緯、対象者、機能、開所日と時間、事務局の有無、運営従事者、財源、採算、連携団体と内容、行政との関係、成果、現状の課題、今後の取り組み）等についてヒアリング調査を実施した（対象：全国14箇所、訪問時期：2020年10月～2021年3月）。
- 訪問ヒアリングを基本とし、新型コロナウイルス感染予防の観点から、ZOOM・メール等活用によるオンラインでのヒアリングも併用した。
- 事業計画では、10箇所程度を予定していたが、委員会での希望が多かったこと、オンラインによるヒアリングが多くなり、予算的にも可能だったことから対象事例を増やし（14カ所）、ガイドブック等にその成果を反映させた。地域福祉課了承済。

3. 自治体向けガイドブックの作成

- 上記の調査や研究委員会での議論の成果を基にして、多機能型地域拠点の意義や取組みのポイント等を抽出し、事例などでわかりやすく解説しながら、設置への取組みを促進するガイドブックを作成、全国自治体へ送付した。
- ガイドブックの作成に際しては、広く活用いただくため、福祉部署のみならず、地域コミュニティ系の部署の担当者・職員等でも理解しやすいよう配慮した。
- ガイドブックの構成・内容は、研究委員会の討議により決定した。
- ガイドブック作成実務上の細部については、研究委員会により設置された作業部会にて、これを行った。
- なお、ガイドブックの編集にあたっては、有限会社七七舎に業務委託を行った。

調査研究の過程

- 委員会・作業部会においては、分野に知見の深い学識経験者委員のほか、自治体担当者（県、市町村）、多機能拠点実践者（住民組織代表者）、中間支援組織等で構成された委員と、厚生労働省からオブザーバーとして参加いただいた社会・援護局地域福祉課からの意見もあり、多様かつ広汎な視点を含んだ議論となった。
- 研究委員会で、多機能拠点のありかた、特徴等を、事例を基に議論するなかで、多機能拠点は、基本的に多機能であることを目的とした（志向した）ものではなく、地域のニーズに丁寧に対応していった結果、多機能になってゆく、「結果としての多機能」との視点にたつべきである旨の意見が多数をしめた。

- また、この考え方を基に、ガイドブック作成の際も、「多機能な拠点」をつくることに論点をおくのではなく、地域ニーズに柔軟に応えることのできる拠点をつくることの重要性、例えば単機能拠点であっても、機能の付加を妨げない（多機能化を妨げない）こと、社会的情勢や環境の変化（ニーズの変化）によっては、機能が追加されたり削除されたりする『自由な』拠点をつくる、という視点を提示していくべきとの方向性がうち出された。
- 事務局での文献調査、研究委員会での推薦等より、ピックアップした事例の中から、調査対象事例を抽出し、ヒアリング調査を実施。報告を委員会での議論に供するとともに、ガイドブックに活動のポイント等とともに事例として掲載した。
- これらの研究委員会や作業部会での議論を集約して取りまとめるとともに、調査結果等も踏まえた上でガイドブックを作成、全国の自治体の地域福祉、地域支援に活用いただくべく、送付した。

事業結果

本研究事業においては、地域共生社会の包括的な支援体制の構築に向けて、特に福祉にとどまらず、他分野との協働の視点も必要な「地域づくりに向けた支援」の中で、近年注目を浴びている「小さな拠点」などを含めた地域における多機能拠点に焦点をあて、他分野とも連携しながら、多機能拠点を有効活用し、地域づくりをすすめるためのポイントをまとめ、取組みを促進するためのガイドブックの作成を主要な目的のひとつとして取り組んだ。

このガイドブック作成にあたり、全国での多機能拠点の取組み事例を収集、抽出し、ヒアリング調査を実施した。この結果、多機能拠点（運営している団体）には、以下のような特徴が見られた。

- ① 拠点は交流の場、情報の集まる場
一義的には、買物（困難）のニーズに対して開所した地域スーパー等でも、交流スペースを設ける等、「交流」拠点としての意識を強く持っている。
- ② 地域の声を聴く、住民ニーズを拾う努力
地域住民の声を聴くこと、それに何らかの形で対応することに、意識的・無意識的にせよ、努力している。
- ③ とにかく「やってみる」、トライアル（新規取組み）への積極性
良いと思われること、必要だと思われる事業については、まずチャレンジして取り掛かる。そのあと、発生した問題をみんなで考え、対処するという姿勢。トライアル&エラー。
- ④ 単機能・小機能⇒多機能へ 『結果としての多機能』
開所当初から多機能ではなく、活動を継続していく中で、地域ニーズに合わせて機能を付加していき、結果として「多機能」になっているケースが多い。
- ⑤ 地域に必要なこと（公益性）≠採算性のジレンマ
ほとんどの場合、市場原理では採算がとれず、民間事業所や公的サービスが撤退したか、手を出せない地域ニーズに対応していることが多く、採算的には厳しい。

このほかに、サービス（活動）範囲としては小学校区程度の範囲の拠点多いこと、医療以外の地域生活に必要なものは、ほとんど活動メニューとして存在していることなどが確かめられた。

以上のようなヒアリング調査の結果なども参考に委員会で議論・検証を重ねた結果、以下のような視点を踏まえて、ガイドブックを作成することになった。

- 1) 「多機能」な拠点を創ることを目的とするのではなく、多機能は結果であること
「多機能拠点」のガイドブックということで、「多機能」な拠点を創ることを目的とされるのは、良くない。多機能は結果であって、本質的には、住民・地域のニーズに応えることを目的としなければならない。
- 2) 自由な発想で、地域のニーズに応える拠点を指すこと
行政的なタテ割りの発想だと、財源や所管部署などの理由により、必ずしも地域ニーズにあったものにならない、ニーズにあわせたことができないケースがでてくる。また、画一的な判断ではなく、その地域や住民ならではの価値観や生活様式もあっておかしくないし、認められるべきである。そのような多様な価値観を認め、縛りのない視点で地域をみつめ、意見を交わし、必要なものを見出していく。場合によっては、必要な時点に必要な機能を設け、必要がなくなれば、その機能をなくすような、柔軟性のある「自由な」活動と拠点を指すべきである。
- 3) 拠点には、ハードの側面だけでなく、ソフトの側面もあること
拠点には、地域運営組織の事務所を担ったり、住民の集う場所を提供したり、日用品を販売したり、飲食を提供したりというような地域生活に必要なものを提供するハードの側面のほかに、そこに通うことで孤立感が解消されたり、その場の仲間と一緒に活動したり、話し合ったりするなかで、お互いの関係性を深め、自分の居場所や生きがいを見出したり、というようなソフトの面（承認や帰属意識ほか）もあることを理解してもらう。
拠点を考えるとき、評価するときにも関係してくる視点と考えられる。
- 4) 支援する行政には、拠点のトライアル&エラーを理解する姿勢を持つこと
地域ニーズに積極的に取り組んでいく団体の姿勢は、トライアル&エラーを基本としており、うまくいかなかったり、失敗することは当然あり得る。大事なことは、その過程を地域の学びとして捉え、地域力の向上に活かしていくことである。支援する行政には、トライアル&エラーの中での失敗を許容する姿勢が必要である。
- 5) 施策的に支援する場合、自由度の高さ、柔軟性が重要であること
事例として紹介した高知県の「あったかふれあいセンター」や「集落活動センター」、雲南市の地域自主組織（交流センター含む）への支援のように、住民の主体性と地域性を尊重し、独自性をもって取り組めるような自由度の高さが、施策的に支援する場合には重要である。計画を定めたとしても、事業遂行中に発見したニーズなどに対応して、修正や追加の活動が可能になるような柔軟性を持つことが望ましい。
- 6) 柔軟な補助・助成による支援のほか、住民と一緒に考える、伴走する姿勢が重要であること
上記5も含め、柔軟に活用が可能な補助金や助成金は、公益的活動も担う拠点の維持運営に大きな貢献をされると考えられる。それと同じ位、またはそれ以上に重要なのは、行政担当者も住民と一緒にあって、地域・拠点のことについて考えていく姿勢である。行政担当者には、地域住民と関わるのが苦手な人も少なくないが、一緒に地域を考えていく姿勢こそが、住民と協働する地域づくりにおいて、お互いのコミュニケーションを深め、容易な意思疎通・相互理解を促す鍵となるだろう。

上記のようなポイントに基づき、地域福祉部署だけでなく、地域づくり（地域コミュニティ）担当部署でも活用できるように、極力福祉的な専門用語を避け、読みやすさを重視してガイドブック作成、全国自治体に送付した。

今後、本事業において作成されたガイドブックなどを活用しながら、実際の現場での支援にどうつなげていくかが、次の課題として想定される。当法人としても、本件事業の成果を踏まえながら、地域共生社会における包括的な支援体制の構築の観点から、拠点を含めた地域づくりに関する自治体の理解促進・事業推進への支援を、出版、セミナー・勉強会の開催、アドバイザー派遣などを通じて展開していく所存である。

事業実施機関

特定非営利活動法人 全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）
〒981-0932 宮城県仙台市青葉区木町16-30 シンエイ木町ビル1F
TEL : 022-727-8730