5-1. 地域の活動の“熟度”とプランづくりに向けた検討体制について

- モニター調査の募集にあたっては、実際の実施期間が半年余りと限られていることを考慮し、採択後速やかに検討体制を構築し、取組を開始してもらうため、『「小さな拠点」づくりに向けた合意形成・プランづくりに取り組む意欲があり、活動基盤が熟している地域』を対象地域の要件とした。
- 実際に採択された12地域の実施団体の多くは、地域自治組織や地域協議会、住民が設立した法人など、既に長年にわたり地域づくり活動を展開してきた団体であり、「小さな拠点」づくりに取り組む必要性やその意義について意識の統一や認識の共有は概ね図られていた。さらに、モニター調査に取り組むための検討体制を全く新たに立ち上げたところは少なく、大部分が実施団体の組織体制に準拠してそこに区長等を加えた検討体制を立ち上げている。こうした点を踏まえると、速やかな検討体制の構築と調査の着手という側面では、募集時の狙いは的確であったといえる。
- しかし、実際の各地域の調査の経緯を検証すると、必ずしも既存の組織体を活かした早期の検討体制の立ち上げが円滑な取組の展開につながるとは限らず、むしろ有効に寄与していない場面も見られた。例えば、歴史ある組織体であるほど、年一回の総会で年間事業計画を決めるなどの合意形成システムが確立されており、年度途中からの取組に柔軟に対応できず、却って調査の初期段階で合意形成に手間取り、具体的な調査に着手するまでに時間を要したケースも存在した。
- また、こうしたプランづくりにおいては、必ずしも当初計画通りには検討が進まず、取組の段階や活動成果に応じて試行錯誤や軌道修正を繰り返していくことも必要であるが、地域づくり活動の実績を積み重ねてきた地域では、組織体の中で細かな役割分担や活動スケジュールが決められている場合も多く、臨機応変な計画の変更など柔軟な取組の展開が容易ではないという弊害もみられた。
- さらに、実施主体がテーマ的な地域活動団体である場合には、なぜ当該団体が主体となって「小さな拠点」づくりに取り組むのかという点を十分地域に説明しないまま既存の組織の中に検討体制を構築したことが、逆に地域に誤解や不信を招き、後々のモニター調査の展開に影響を及ぼしたというケースも存在した。
- 以上を踏まえると、活動基盤が熟している地域こそ慎重に検討体制の構築を図るべきであり、今までの活動と拠点づくりに向けた取組との関係性を明確にし、幅広い関係主体の参画を得ながら検討を進める体制構築を目指す必要があると示唆される。
- なお、地域立の組織としての歴史は長い地域づくり全般にわたる活動実績は少ない団体が実施主体となったケースでは、必ずしも当該団体が地域づくりの担い手として住民に浸透していない状況もあることから、こうした地域ではむしろ自治会等の既存の地域自治組織との連携が密に図られる体制を構築することが重要と考えられる。

5-2. 住民ニーズの把握を通じた共通理解の拡大と機運の醸成について

- 「小さな拠点」づくりプランを検討する上では、地域における生活サービスや地域活動の実態と併せて、住民ニーズを的確に把握することが不可欠であり、モニター調査 12 地域のいずれも何らかの形で住民アンケートを実施している。
- しかし、「小さな拠点」づくりに向けて実施する住民アンケートは、単に一人ひとりの生活実態や生活上の困りごとを把握するためだけのものではなく、「小さな拠点」とは何か、なぜいまこの地域で「小さな拠点」づくりが必要なのか、という点について、一人でも多くの地域住民に理解を促すという意味も持つものである。したがって、どのような形でアンケートを実施するかが、「小さな拠点」づくりに向けた機運の醸成にも大きく影響するといえる。
- モニター調査地域の実際取組をみても、この点を意識し、アンケートに「小さな拠点」づくりとは何かという丁寧な解説を加えた地域や、調査結果を地域の広報紙に掲載するなどしてフィードバックした地域も多く、こうした地域では総じて「小さな拠点」づくりへの住民の理解が深まり、機運の醸成が図られたとしている。また、検討委員自ら、あるいは区長等の協力を得るなどして各戸を訪問し、本調査の趣旨説明を行いながら配票・回収した地域も多く、こうした地域では、住民の「小さな拠点」づくりへの関心の高まりが回収率の高さとなって現れた。
- このため、住民ニーズ調査の実施に際しては、調査方法や調査内容、その結果の取り扱い方などを工夫することによって、「小さな拠点」づくりに向けた機運の醸成につなげていくような配慮も必要と考えられる。
- また、住民主体で地域自治を実践してきた「活動基盤が熟している」地域においても、実際に自治活動を中心的に動かしているのは役員など一部の住民であり、多くの一般住民は、組織の構成員として名は連ねているものの、今地域でどのような課題があり、なぜ「小さな拠点」づくりが必要かを十分認識しながら活動に参加しているとは言い難い状況もみられる。そうした中で行われるニーズ調査は、とすれば生活サービスに対する不満や施設整備に対する要望ばかりが挙げられる結果にもなりかねない。
- 実際に、モニター調査地域が実施したアンケート内容をみても、「小さな拠点」にどのようなサービスを求めるか、という点は把握しているが、拠点での活動にどのような形で関われるか（関わりたいか）という点まで聞いている例は少なかった。
- しかし、「小さな拠点」での取組を支えていくのは地域住民自身であることを考慮すれば、ニーズ調査を活用し、取組への参画を投げかけることによって、住民一人ひとりの「小さな拠点」づくりに対する関心や当事者意識を高めることも重要である。
- このように、「小さな拠点」づくりに向けた検討の比較的初期の段階で必要となる住民ニーズ調査については、住民一人ひとりに直接働きかける貴重な機会として捉えた上で、可能な限り世帯ではなく個人に対して調査を実施し、「小さな拠点」づくりの意義・必要性への理解を広げるとともに、あらゆる世代が関われる拠点づくりへ向けて一人ひとりの参画意欲を高めていく機会とすることが有効であると考えられる。

5-3. 「小さな拠点」に求められる機能とその運営体制について

- 各モニター調査地域で最終的な成果として取りまとめられた「小さな拠点」づくりプランをみると、今後「小さな拠点」で提供するサービス・機能として共通して挙げられていたのは、①買い物や食事ができる場づくりと、②地域内の多世代の交流スペース（サロン）づくり、③地域外との交流の場や機会づくり、の3点であった。
- 買い物や食事ができる場についても、単に消費購買行動を身近なところで実現させることで生活利便性を向上させるという視点ではなく、そのような場所が身近な拠点にあれば、地域住民が自然と集まり、交流や見守りの拠点になる、という視点から描かれているものがほとんどである。
- その意味では、①～③の機能のいずれにも共通するキーワードは「交流」であり、各地域がそれぞれ様々な手法で課題やニーズを把握しながら共通して行き着いた結論としては、『「小さな拠点」づくりにおいて最も重視されるべき機能は人々の「交流」拠点としての機能である』と捉えることができる。
- さらに、この3つの機能を軸に、医療や福祉サービス、子育て支援、農業振興など、それぞれの地域課題や住民ニーズに応じた様々な機能・サービスが描かれているが、いずれも「小さな拠点」で人々が「交流」することにより発展的に提供される機能として位置づけられており、「合わせ技」の意義・重要性が改めて認識された。
- ただし、このような将来の理想形としての「小さな拠点」におけるサービスの展開イメージは描かれたものの、具体的な運営方法や担い手の確保策については十分な検討には至らなかった地域が多かった。基本的には「小さな拠点」の中核となる施設を管理・運営している組織が今後も中心となって拠点運営に関わることとしたプランがほとんどであるが、行政からの指定管理委託を受けているケースを除けば、運営費をどう捻出するのか、運営組織をどう構築・維持していくのかについて、十分な見通しが立っていない地域が多い。
- その原因のひとつとしては、本モニター調査における行政の関わり方が指摘される。本モニター調査は行政への補助事業ではなく、「集落地域に根ざした地域団体」が主体となって取り組むことを意図したものである。このことは集落の維持・再生に向けた地域の主体的な検討を促した反面、「小さな拠点」づくりをどう実現するかという局面になって改めて行政からの支援の必要性を再認識させられる結果となり、検討過程において行政との連携・意思疎通が十分図られていたかどうかによって、描いたプランの実現可能性にも大きな差が生じた。
- 「小さな拠点」づくりは地域が主体的に取り組むことが望ましいとはいえ、地域団体が独自にプランを作り行政に予算措置を要望していくというような関係で進めるものではない。また行政も、地域の自主性を尊重しつつも、適宜情報提供や助言をするなど、地域がプランを形作るころから積極的にサポートしていく必要がある。地域・行政とも互いに密接に連携しあい「自分たちにできることから取り組む」という姿勢が求められ、かつそれを「小さな拠点」づくりの中で協働していくことが重要である。

5-4. 拠点づくりに向けた地域全体での合意形成について

- 本モニター調査では、様々な調査を通じて把握された地域課題や住民ニーズを踏まえ、どのような拠点づくりを目指すか検討し、地域全体で合意されたプランとして取りまとめていくことを目指したが、実際には実質的な調査期間が短かったこともあり、「小さな拠点」づくりプラン（案）について地域全体での十分な合意が得られた地域は少なかった。
- しかし、なかには、「小さな拠点」づくりプランを地域のまちづくり計画の一部に組み込む形で策定することとしたため、多くの地域住民が参画したワークショップ形式で協議を重ねる中で一定の合意形成を図るとともに、モニター調査期間後、策定したまちづくり計画について地区別の住民説明会を開催して理解と合意を得るプロセスを予定している地域もある。また、今回まとめたプラン（案）を印刷し、各世帯に配布して理解と合意を得ることを計画している地域もある。
- このように地域住民一人ひとりの合意を得ようとする地域がある一方で、地域自治組織にプラン（案）を諮って合意を得ようとする地域もある。確かに自治振興会やまちづくり協議会などでは、各委員はそれぞれの集落や団体などの構成員を代表するものとして選出されているため、これらの組織体に諮って了承が得られれば、それを地域住民全体の総意として捉え、合意が得られたとみなすこともできる。しかし、「小さな拠点」の取組を持続的なものにするためには、地域住民一人ひとりが主体的・積極的に関わることが重要であり、代表権を有する役員だけでなく、全ての地域住民が「小さな拠点」のイメージを共有し、同じ将来像に向けて各自ができる取組を進めていけるよう、住民一人ひとりへの丁寧な説明と合意形成を図ることが重要といえる。
- 一方、持続可能な拠点づくりに向けて住民一人ひとりに当事者意識を芽生えさせるためには、具体的な運営方法も示しながら合意形成を図ることも必要である。モニター調査地域の中には、住民からの出資を募った株式会社方式での拠点運営を目指す地域や、一定の利用料を徴収する形でサービスの提供を目指す地域もあり、このような場合は、実際に拠点づくりやその運営に住民負担が伴うことから、地区別説明会や地権者説明会を開催して運営方法への合意形成を図ったり、試行的取組を通じて合意が得られる料金設定を検討するといった配慮や工夫がみられた。
- このように、「小さな拠点」づくりプランを実行性のあるものとしていくためには、説明会の開催やプランの各戸配布等によりなるべく住民一人ひとりに「小さな拠点」づくりプランの周知を図り、その実現方法・運営方法まで含めて地域の総意としていく最終プロセスは極めて重要といえる。
- さらに、最終プロセスだけではなく、プランの検討段階からワークショップや試行的取組を通じて広く一般住民の参画を図ったり、広報誌などを活用してプランづくりに向けた調査・検討の過程を随時情報発信していくなどにより、「小さな拠点」づくりのステップごとに着実に住民理解を積み重ねていくことも、最終的な合意形成に向けて重要であると示唆される。

5-5. 今後の「小さな拠点」づくりに向けた取組の推進方策について

- 一般的に、集落地域に根ざした地域団体の多くは、アンケートやワークショップといった「小さな拠点」づくりの検討に必要な各種調査や多様な主体が参画する協議体の運営などに関してあまり豊富な経験やノウハウを有していない。
- 今回のモニター調査地域においても、多くの実施主体が地域住民で構成される団体であったため、アンケートの設計やワークショップの運営には不慣れであり、必要に応じて事務局や検討会委員が参画し、調査の円滑な遂行を支援してきたが、なかには外部専門機関や有識者と独自のコネクションを持ち、適宜アドバイスや技術的サポートを受けながら調査を実施していった地域団体もあった。
- このような外部の専門機関や有識者は、調査の遂行を技術面から支えるだけでなく、住民自身が当該地域の強みや弱みを客観的に捉える手助けをし、ともすると検討の視点や議論が内向きになりがちになるのを防ぐ効果も期待できることから、積極的に導入・参画を求めることが望ましいといえる。
- しかし実際には、そうした外部人材とのネットワークを有している地域団体はあまり多くはなく、モニター調査を進める中でも、専門家の派遣や斡旋を求める声は少なからず聞かれたことを踏まえると、今後地域団体が主体となった「小さな拠点」づくりの取組を広げていくためには、地域団体が技術的支援を受けることができる外部協力機関や専門家群に呼びかけ、各地の「小さな拠点」づくり支援のネットワークを構築していくことが有効であると考えられる。
- またモニター調査地域からは、このような専門的人材に関する情報のほか、「先進地での取組事例」や「アンケート等の集計・分析を手伝ってくれる業者」、「拠点整備に活用できる補助制度」など、「小さな拠点」づくりに関わる調査の各段階において、様々な情報の提供を求める声も聞かれた。人材ネットワークばかりでなく、こうした関連情報の一元的な集約と提供（発信）も、「小さな拠点」づくりに向けた取組を推進していく上で重要な視点であると示唆される。
- さらに、東京での検討会において各地域が一堂に会し、他地域の取組の内容や直面する課題などを知り、有識者や国土交通省関係者等と意見交換する機会を得たことを評価する声も多くのモニター地域関係者から聞かれた。実際に、その後モニター地域間で互いのノウハウを共有したり情報交換をする例もみられたことを踏まえると、こうした共通課題に取り組む地域同士の交流の場を創出すること自体が、地域間で切磋琢磨しながら「小さな拠点」づくりに取り組む環境を作り出し、モチベーションの維持・向上や取組の高度化に有益な効果をもたらすものといえる。
- 地域再生の新しい処方箋としての「小さな拠点」づくりには、決められた型があるわけではなく、各地域の課題や実情を踏まえた多彩な展開が期待されることを踏まえると、例えば情報交換用のプラットフォームを整備するなど、「小さな拠点」づくりに取り組む地域同士の交流・情報交換の場を提供していくことが、取組の普及拡大を図る上で最も重要かつ有効な方策であると考えられる。

5-6. 「小さな拠点」づくりの普及・拡大に向けた検討課題等について

- 今回のモニター調査は、募集等に係る手続き的な問題もあり、地域における実質的な検討期間が6か月と短かったという課題はあったものの、地域特性や地域課題が異なる複数の地域で一斉に「小さな拠点」づくりに向けた取組を展開する中で、拠点づくりの各ステップに応じた検討の進め方や取組過程で生じた問題への対処方法など、様々なノウハウが蓄積・共有されたことは大きな成果であった。
- また、いずれの地域においても、それぞれの地域の中で「小さな拠点」づくりの理解促進や機運醸成が図られたことや、今後「小さな拠点」で実現していくべき機能・サービスについての方向性が見出だされたことなどが成果として挙げられており、モニター調査期間終了後も引き続き自主的に検討を継続していくことが予定されている。
- ただし、次年度以降も地域の中で「小さな拠点」づくりを進めていく上で、各地域からはいくつかの不安や課題も指摘されている。
- ひとつは「小さな拠点」づくりの具現化に向けた財源の確保という課題である。例えば試行的取組や拠点の整備計画の策定など、今回のモニター調査で検討した「小さな拠点」のイメージを来年度以降より具体化していく上で必要となる経費や、「小さな拠点」の運営が軌道に乗るまでの財政的な支援、拠点運営に必要な地域内外の人材の確保等に係る経費などについて、何らかの形で行政からの支援を求める声は多く聞かれた。
- また、公共施設の活用に係る制約や手続き面での課題もみられた。特に国の補助事業で整備した公共施設の場合、そこを「小さな拠点」として位置付けて新たな生活サービスの展開を図ろうとすると、サービス内容によっては目的外使用に係る財産処分手続きが必要となるなど、拠点候補施設の活用上の制約や問題が指摘された。
- さらに、「小さな拠点」づくりにおいては拠点と各集落を結ぶアクセスの確保も重要となるが、この問題に地域が主体となって取り組む上ではなお規制や制約が多い。例えば、地域住民が出資して設立した営利法人や、認可地縁団体ではない既存自治組織は、過疎地有償運送事業に参画できず、新たにNPO等を立ち上げる必要がある。また小規模集落地域ではそもそもNPO法人を運営できる事務処理能力を持った人材や、運送事業の担い手が不足している。こうした課題に対し、一層の規制緩和や柔軟な対応を求める声も少なくない。
- モニター調査地域の取組に限らず、全国の先進事例をみても、「小さな拠点」づくりは一朝一夕に実現するものではなく、地域課題の共有から始まり、地域の中で深い議論や様々なチャレンジを積み上げて運営体制を確立していくという息の長い取組が必要となる。したがって、長期的視座での支援が重要であり、計画の策定から生活サービス事業の展開に至るまで、ソフト・ハードの両面から一定期間財政的支援を行うことや、「小さな拠点」の運営主体の位置付け・行政との役割分担の整理、必要な規制緩和措置の詳細な検討、小さな拠点を支える人材の育成やキャリアパスとしての活用方策などが、今後の課題として考えられる。
- なお、今年度のモニター調査地域については、来年度以降も継続的にフォローアップを行うことにより、さらなる課題の掘り起こしや、今後の施策の充実につなげていくことが期待される。