

中山間地域の定住と経済循環を支える拠点(地域運営の仕組み)の形成

～「小さな拠点」をはじめとする新しい拠点づくりを考える～

研究成果ダイジェスト



出羽地区



逢坂地区



須佐地区



真庭市二川地区



日南町全域



益田市二川地区



美保閑地区



大道理地区



日光地区



川西地区



阿波地域



入間地区



梶並地域



川根地区



神石地区



俵山地区



狩留家地区

平成 29 年 4 月

中国地方知事会中山間地域振興部会について

平成10年に中国5県の中山間地域対策担当課を構成員として、中国地方知事会に「中国地方中山間地域振興協議会」が設置され、中山間地域振興策についての共同研究や振興のための共同事業を行ってきました。平成26年には中国地方知事会の広域連携の取組の一つとして、部会に移行しました。

島根県中山間地域研究センターは共同研究機関として位置付けられています。

事務局

(島根県地域振興部しまね暮らし推進課)

〒690-8501 島根県松江市殿町1番地
Tel. 0852-22-5065 Fax. 0852-22-5761
shimanegurashi@pref.shimane.lg.jp

共同研究機関

(島根県中山間地域研究センター地域研究スタッフ)

〒690-3405 島根県飯石郡飯南町上来島1207
Tel. 0854-76-3830 Fax. 0854-76-3758
chusankan@pref.shimane.lg.jp

CONTENTS

共同研究の全体概要………2

共同研究のまとめ………4



共同研究の全体概要

1. 本研究の目的

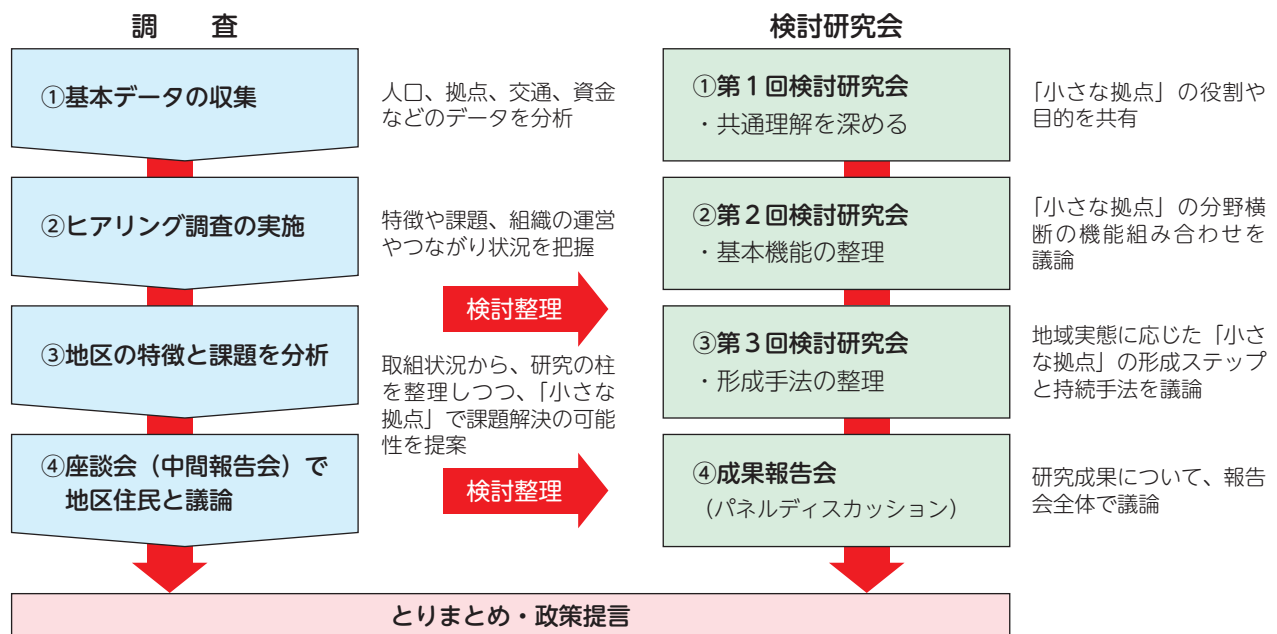
今日、中国地方中山間地域各地で、住民の暮らしを支える「小さな拠点（地域運営の仕組み）」づくりが進められるようになってつつあります。他方、これまでの共同研究でその有効性・必要性を明らかにしてきた、定住（人口）や地域経済循環の要素を含め、小さな拠点の具体像や基本的に備えるべき機能については、明確にされていない状況にあります。

以上を踏まえ、本研究では、事例調査等を通じ、現在の中国地方中山間地域の小さな拠点づくりの実態を整理するとともに、「小さな拠点」の具体像と備えるべき基本機能、運営組織の具体的な形成ステップ、政策など有効な条件整備など、これからの地元での暮らしを持続的に支える拠点（地域運営の仕組み）形成手法を開発することを目的としました。

2. 研究テーマ

「中山間地域の定住と経済循環を支える拠点（地域運営の仕組み）の形成手法」

3. 研究全体のフロー



4. 調査地区の概要

調査地区の分類




| | 都市近郊 | 農山村 | 漁村 |
|-------------------------|------|---|-------------|
| 大規模 (人口2,000人程度) | | ●日南 ■神石 ●逢坂 | ▲美保関 ■須佐 |
| 中規模 (人口500~1,000人程度) | ▲狩留家 | ■日光 ●出羽 ■阿波 ●川西 ●俵山 | |
| 小規模 (人口200人程度) | ●大道理 | ▲二川(益田) ●入間 ●梶並 ■二川(真庭) ●川根 | |

赤字:重点モデル、橙字:重点調査、青字:事例調査地区
▲:検討段階、■:構想段階、●:実現段階(選定した県の主観による分類)



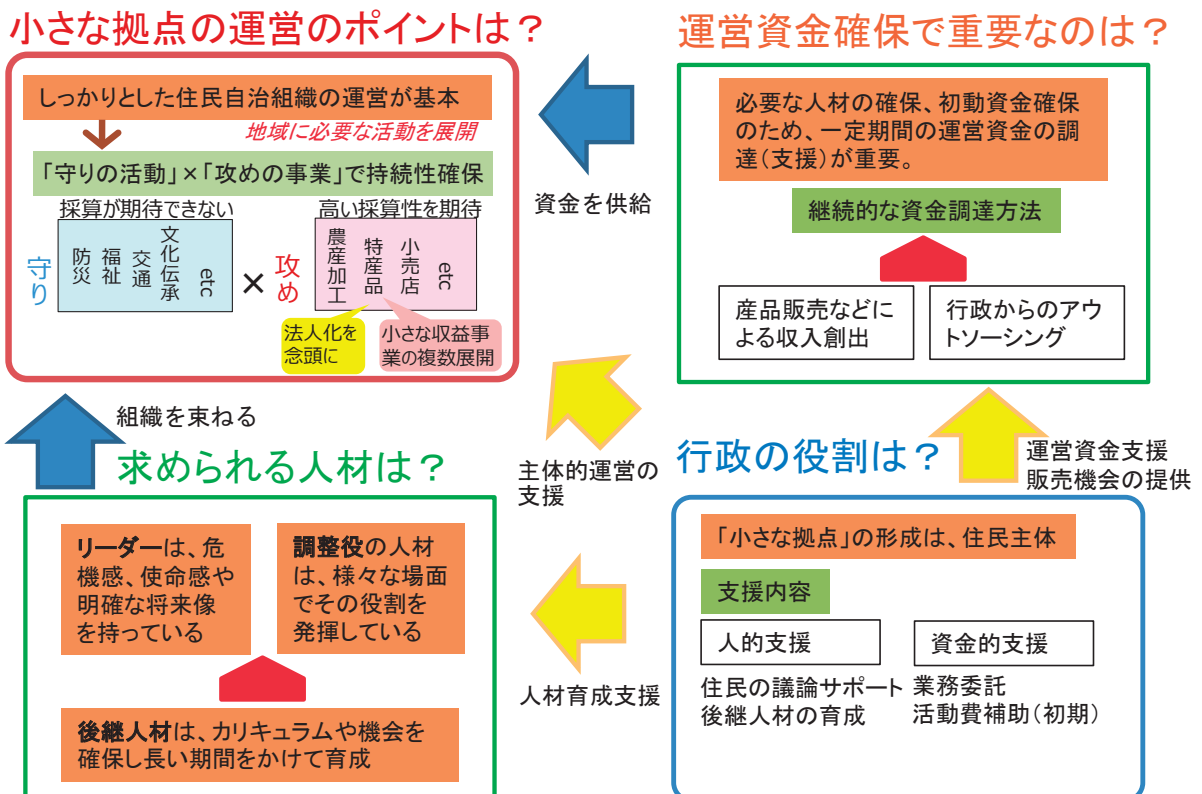
5. 検討研究会の概要

取組み地区の基本データの収集とヒアリングによる事例調査から、研究の柱である「小さな拠点」に必要な機能及び形成ステップを中心に取りまとめを行うにあたり、その参考とするため、有識者や先行取組地区関係者を講師として招き、部会関係者による検討研究会を3回開催しました。

| | テーマ | 概要 | 講師 | |
|------------------|---------------------------|---|--|--|
| 第1回 4月25日(月) | 「小さな拠点」とは～果たす役割と国の施策 | 「小さな拠点」に求められる役割や形成の目的について、国の考え方や施策の内容を共有し、取組事例の視察を交えながら、関係者で目線合わせを行いました。 | ・志知雄一氏（内閣府地方創生推進事務局参事官） 【事例視察】 ・入間交流センター（島根県雲南市） ・川西自治連合会（広島県三次市） ・青河自治振興会（広島県三次市） |  |
| 第2回 8月2日(火) | 「小さな拠点」に求められる基本機能の組合せを考える | 「小さな拠点」に必要な機能は何か、農業、福祉、商業（小売店舗）などの分野で組織や機能の複合化（合わせ技）に取組んでいる実践事例を学び、小さな拠点の機能の組合せのポイントなどについて議論を深めました。 | ・山本友義氏（(株) 未来サポートさだ代表取締役） ・飯塚康夫氏（ひえばらお助けマン互助会運営委員・民生委員） ・筒井良一郎氏（いしはらの里協議会会長） |  |
| 第3回 11月15日(火) | 「小さな拠点」の形成ステップのポイント | 「小さな拠点」の形成ステップと、立ち上げ後の持続可能な仕組みにするためのポイントについて、地域運営組織の運営に取り組んでいる実践事例や行政側の支援内容を学び、仕組みづくりのタイミング、運営のポイント、支援のあり方について議論を深めました。 | ・空岡則明氏（集落活動センター「四万川」代表） ・小田博之氏（LLP 口羽をてごおする会） ・西村新一氏（高知県梶原町役場企画財政課長） |  |

6. 検討研究会のまとめ

検討研究会での議論の成果を踏まえ、拠点成立の3つの要素である「組織」「人材」「資金」とそれを支える「行政支援のあり方」に着眼して整理しました。





共同研究のまとめ

見えてきた「小さな拠点」10の形成軸

現地調査や研究会に加えて、参考となる全国事例も踏まえ、中山間地域の定住と経済循環を支える拠点として現在注目されている「小さな拠点」を軸として、共同研究全体のまとめをします。

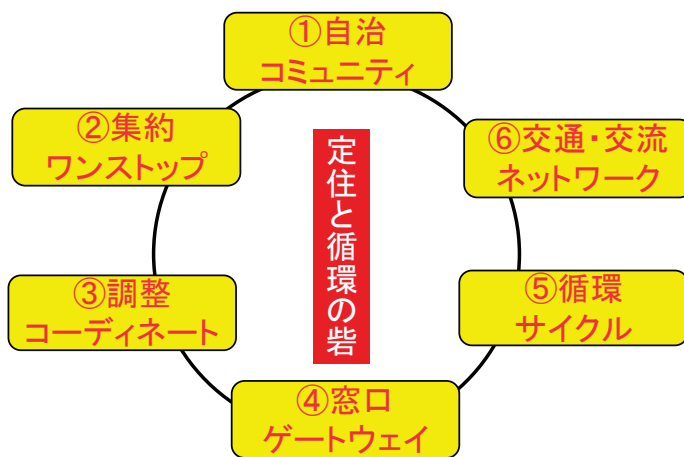
1. 「小さな拠点」とは～本質論

- 国土形成計画と地方創生総合戦略に位置づけ
- 「集落移転」を進めるものではない
- 全国の2割の市町村で1,260か所が形成

● 地域の課題と可能性に応じた定住と循環の砦

「小さな拠点」では、それぞれの地域の課題と可能性に応じて、次のような6つの機能を組み合わせ、定住と循環を守り育てる地元の「砦」になることが期待されています。

- ①自治 (コミュニティ)：地元地域運営に住民を呼び込むコミュニティの広場
- ②集約 (ワンストップ)：縦割り・細切れの拠点とネットワークを複合化し、効率的にサービス提供
- ③調整 (コーディネート)：自治、産業、資源・環境を横断し全体最適を組織的に展開
- ④窓口 (ゲートウェイ)：二次生活圏中心部や都市との連携・共生を進める窓口
- ⑤循環 (サイクル)：経済、エネルギー、廃棄物等の域内循環を複合的に強化
- ⑥交通・交流 (ネットワーク)：地域内外の人・モノ・情報の交流を強化し、幅広かつないでいく



2. 「小さな拠点」の配置論

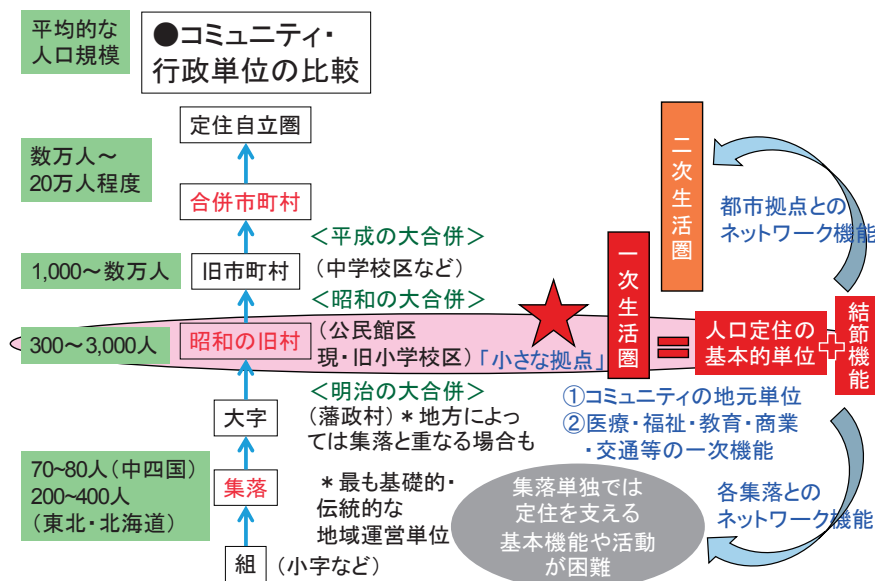
- 自治体全体の集落をバランス良くカバー
- 一極集中ではなく、地域資源をつなぐ役割を
- 島嶼部、半島部の津々浦々への対応を重視

● 公民館区や小学校区等の一次生活圏に配置

「小さな拠点」は、基本的に、公民館区や小学校区といった一次生活圏に形成することが期待されています。何よりも地元で根ざしたコミュニティ単位としての取組みが求められます。そして、医療や福祉、教育、商業、交通等の一次機能を分野を横断して支え、人口定住の基本的な取組み単位として機能します。さらに、地域内の集落および地域外の都市拠点とのネットワークをつないでいく結節機能の役割が期待されています。

平成28年12月にまとめられた内閣府の「小さな拠点の形成に関する実態調査」においても、形成されている「小さな拠点」の過半数は、現在または旧の小学校区となっています。

こうした「小さな拠点」の形成される一次生活圏の人口規模は、中国地方においては、概ね300人から3,000人程度です。



3. 「小さな拠点」に楽しく集う～文化論

- 無理をしないで、気軽に集まる
- 居心地のよいたまり場を創る

●まずは、楽しく集うことから～おいしい拠点

「小さな拠点」の成功のカギは、まずは、地域内外の人々が楽しく集う仕掛けです。

用がないと行かない拠点では、盛り上がりません。用が無くても、度々行きたくなる「小さな拠点」には、偶然の出会いが生まれ、そこからまた新たな活動につながります。

何と言っても、自然にみんなを呼び寄せるものは、おいしい食べ物や飲み物です。今回の調査地区の中でも、素敵なカフェや食堂、レストランなどが出来ていました。



<鳥取県大山町逢坂地区の「まぶカフェ」>



<岡山県美作市梶並地区の喫茶「ほおづき」>



<島根県雲南市入間地区のレストラン>

4. 「合わせ技」が成功の決め手～手法論

- 縦割りで消える各分野の拠点
- 「合わせ技」で雇用と定住を実現

●地域での「合わせ技」の検討例

長い間かけて、地域づくりや組織づくりを積み重ねてきた広島県三次市川西地区では、地区での取り組みの経験や丁寧な話し合いの積み上げを基に、地域の特色や課題、可能性を踏まえて具体的な「合わせ技」の検討を進めています。

そして、誰もが展開の具体的なイメージをわかりやすいように、楽しいイラストにまとめて、議論を活性化させています。

このようなその地域ならではの「合わせ技」の検討と実現が、「小さな拠点」の形成においては、極めて重要です。

それぞれ単独の拠点や事業では、0.5、0.3、0.2となってしまう需要や雇用を、つなぎ直して、1.0としていく地域ぐるみの連結の発想と手法が、「小さな拠点」の勘所です。



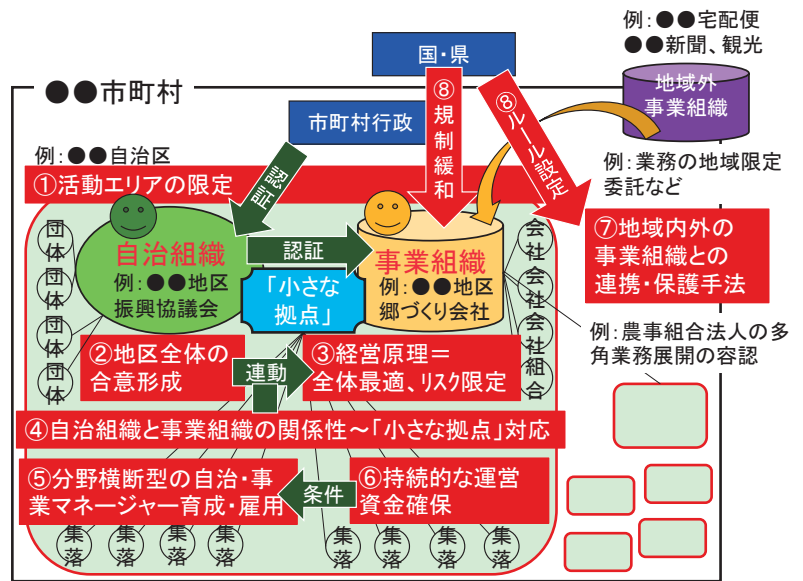
5. 地域ぐるみの仕組み～組織・人材論

- 分野・集落を超えて関係強化
- 全体を見渡す地域マネージャーが重要

●地域ぐるみの体制づくり

「小さな拠点」の形成・運営を地域ぐるみで進めるためには、次のような8つの組織・人材に関わる仕組みづくりが連動して必要と思われまます。

- ①活動エリアの設定：分野を横断した活動範囲を地域・事業・行政で共同設定
- ②自治組織設立による地区全体の合意形成：地域住民全体で物事を決める体制へ
- ③事業組織の地域貢献型経営選択：あくまで地域全体の利益になる拠点経営へ
- ④自治組織の決定権と事業組織の機動性：民主性と機動性の両立を図る
- ⑤地域マネージャーの育成・雇用：分野を横断した地域として全体最適を展開
- ⑥持続的な運営資金の確保：地域マネージャーの安定雇用等に資金集約
- ⑦地域内外の事業組織との連携：相互補完・乗り入れのウィンウィン関係へ
- ⑧行政からの条件整備：必要な支援、ルール設定と分野横断に対応した規制緩和



6. 域内ネットワークをつなぐ～交通論

- 域内交通の「縦割り」を解消する
- 交通も「合わせ技」で解決を

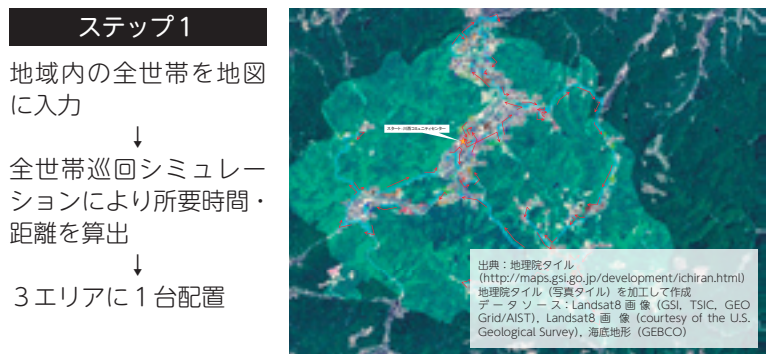
●地域内の集落・世帯をどうつなぐ？

地域内の世帯からのアクセスは、「小さな拠点」の生命線です。具体的なデータを基に、世帯や集落の取りこぼしがないような域内交通の仕組みを考える必要があります。

実際に、一軒一軒巡回した場合の所要時間や距離を計算してみないと、地域全体でどのくらいの車やドライバーが必要か、見えてきません。

全国的にも先んじて「小さな拠点」(=「郷の駅」)整備をすすめている広島県三次市川西地区において、2016年10月24日、来年夏の開業を踏まえ、「小さな拠点」と集落・世帯とのつなぎ方(交通アクセス)を検討するワークショップを開催しました。

まず、合計45集落・470全世帯の巡回シミュレーションをしたところ、合計101km・11時間2分かかることがわかりました。そこで、3エリアに分けて1台ずつ車を配置した場合を想定し、具体的に巡回する経路やダイヤを検討し、地区全体で集約しました。



7. 「小さな拠点」を支えるお金～経済論

- 9割流出の食料費・燃料費
- 重要な介護費用の低減
(1,000人の村で総額2億円)

●地産地消で所得を取り戻す

このような食料や燃料の購入代金の流出額は、人口1,000人の村で計算すると、2億円以上に上ります。「小さな拠点」が食料やエネルギーの循環拠点となることで、大きな所得取り戻しの可能性が見えてきます。「小さな拠点」周辺の施設と共同化すれば、地域ぐるみの熱電供給システムも有望となってきます。

1,000人の村で考えると！
大きな取り戻しの可能性！

| 部門 | 支出額 | 流出額 |
|----|---------|---------|
| 食料 | 2億2千万円 | 2億円 |
| 燃料 | 1,800万円 | 1,500万円 |



<島根県益田市二川地区あつたか市>



<岡山県津山市阿波地区「木の駅」プロジェクト>



<宮城県気仙沼市 森林バイオマスによるコジェネレーション*施設>

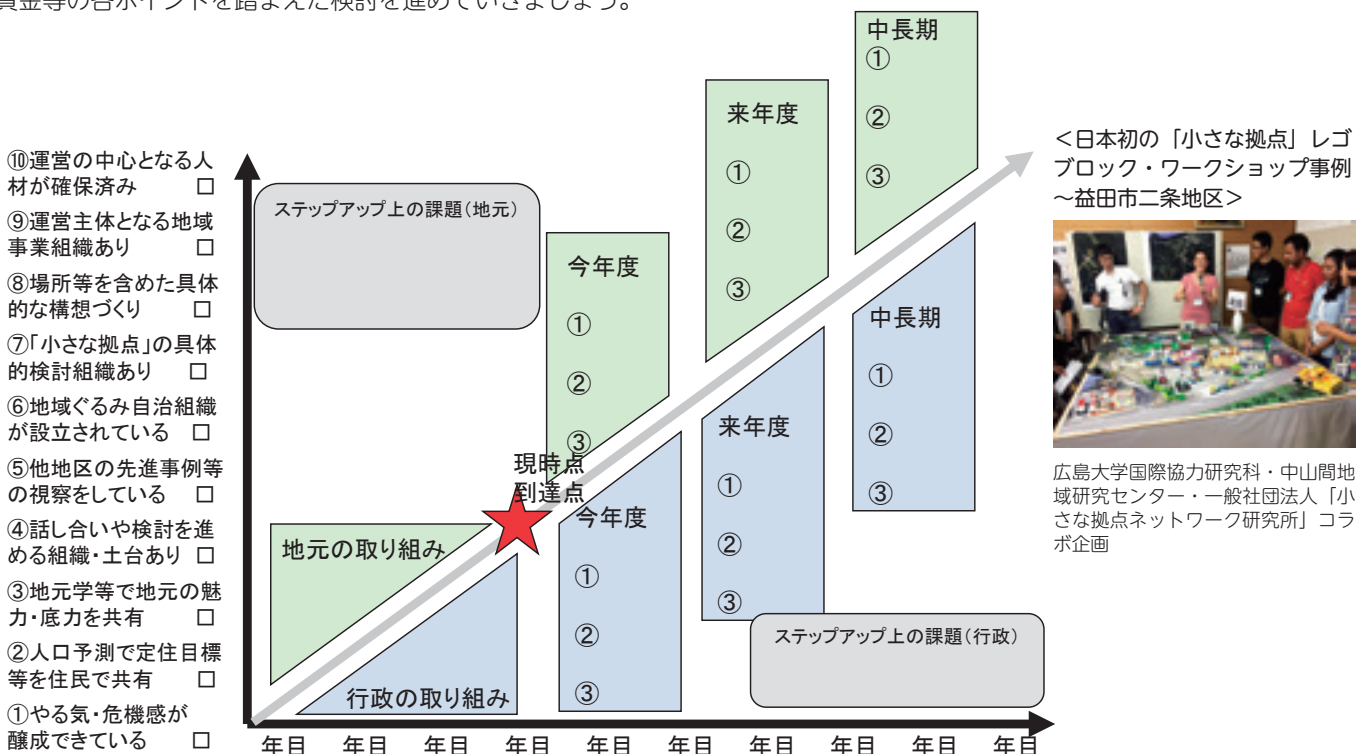
*電気だけでなく、同時に周辺の施設に熱供給する仕組み

8. 「小さな拠点」のステップ～形成論

- 次世代定住等の目的を共有
- 住民の手づくりで地道に検討

●作るよりも続けることが難しい

「小さな拠点」は、作るよりもその後安定して続けていくことの方が難しいと言えます。今までの取組みを振り返り、現時点での到達点を確認した上で、今年、ここ3年から5年、向こう10年といった段階的な形成ステップを展望して、組織・人材・資金等の各ポイントを踏まえた検討を進めていきたいと思います。



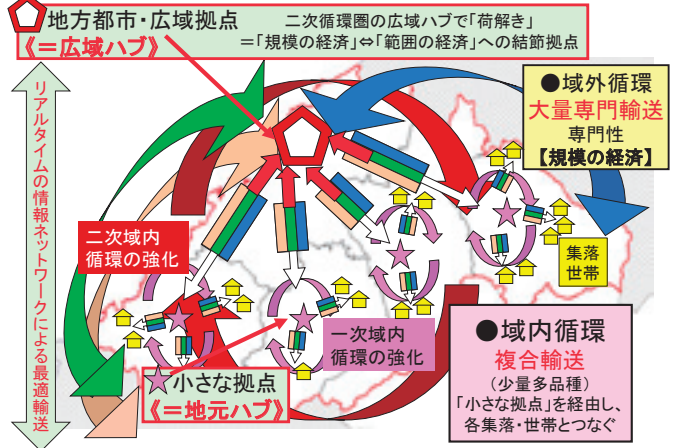
9. 都市 & 環境との共生拠点へ～発展論

- 都市にも必要な「小さな拠点」
- 循環型社会の基本インフラへ

●「小さな拠点」をつなぐハブ拠点

実は、「小さな拠点」だけを周辺の中山間地域に形成するだけでは、不十分です。買い物や通院、通学にしても、地方都市圏の中心へのアクセスが必要です。また、中山間地域の集落で作られた農産物等も、地方都市や大都市に出荷できる流通システムが望まれます。ですから、「小さな拠点」をつなぐ広域的なハブ機能が地方都市圏の中心部に必要となってくるのです。域外からの大規模なフローは、ここで荷解きされ、旅客・貨物そして分野・品目を横断した「呉越同舟」方式の複合輸送として、「小さな拠点」そして集落・世帯へと流れていきます。

★地方都市圏全体における次世代の拠点・ネットワーク構造
 =「世帯・集落」⇄「小さな拠点」⇄「広域ハブ拠点」の交通・エネルギーの多層循環圏



<地方都市圏における「小さな拠点」と「広域ハブ拠点」の連動>

島根県浜田市緑が丘団地の取組み

都市の団地にも「小さな拠点」を創り、防災拠点としても近隣の中山間地域の「小さな拠点」との相互交流を進める可能性を実証



<月1回の軽トラ市>

独居高齢者世帯が4割以上となり、買い物対策として、中山間地域の農家と連携し、月1回の軽トラ市を開催しています。



<防災備蓄倉庫の整備>

中山間地域の米や薪、水等を備蓄する倉庫も試作してみました。

10. 求められる条件整備～制度論

- 縦割り・大規模志向を改善
- お互いの学び合いで進化

●「小さな拠点」同士の連携体制

「小さな拠点」に決まったお手本はありません。

それぞれの地域で主体的に地域の特性や可能性そして課題に対応した仕組みづくりを進めていくしかないのです。そして、自分たちと同じような地域の取組みに学ぶことのできる、地域相互の学び合いのネットワーク化を進めていくことが必要です。

行政側が、それぞれの市町村、県、地方ブロック等で、「小さな拠点」のいわば「リーグ戦」が展開されるような人的支援やプラットフォームづくりが求められます。

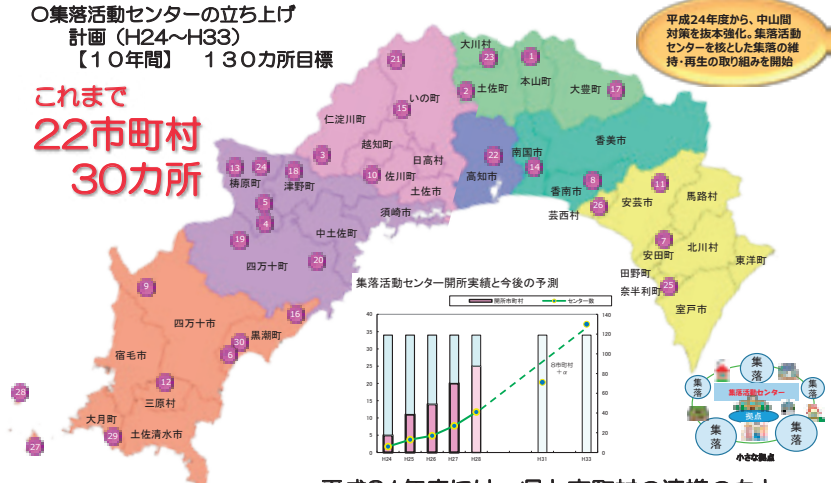
<高知県の取り組み>

高知県では、高知県版「小さな拠点」としての「集落活動センター」が平成24年度からの5年間で、30か所まで形成されています。住民を主役とした地域発の分野横断型の仕組みづくりとして進められており、64名の県職員（正職員）が、地域支援企画員として最前線の市町村役場等に駐在し、地道な支援を続けています。

平成28年度からは、30の「集落活動センター」を横につないで、「高知県集落活動センター連絡協議会」が立ち上がり、情報・課題・解決策の共有化や共同研修、共同販売など、お互いのつながりを高め、活かす連携活動を展開しています。

○集落活動センターの立ち上げ計画（H24～H33）
 【10年間】 130カ所目標

これまで
 22市町村
 30カ所



平成31年度には、県と市町村の連携のもと、
 71箇所程度の集落活動センターが開設
 (全市町村が総合戦略に位置づけ)