

「小さな拠点」にみる地域活性の可能性

～奈良県川上村の挑戦～

パブリックコンサルティング第一事業部 主席研究員 目黒 義和

はじめに

平成 26 年 12 月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」において、中山間地域等における施策の柱の一つとして『「小さな拠点」の形成』が位置づけられ、全国各地でその設置が進められている。

「小さな拠点」とは、過疎化により買い物をはじめとする生活サービス機能の喪失が進む中山間地域等において、拠点となる集落等に生活・福祉サービスを集め、周辺集落を含めた地域生活の利便確保を図り、併せて地域交流・支え合いの拠点として機能させることにより、居住継続の環境づくりを推進する施策である(図表 1)。「小さな拠点」に期待される機能は、買い物のほか、見守り、交流、雇用、生きがいつくり、移住・定住、防災など多様に想定されている(図表 2)。

日本創生会議の推計で平成 52(2040)年までの若年女性減少率全国第 2 位の▲89.0%と試算された奈良県川上村では、「村民が住み続けられる村づくり」の一環として「小さな拠点」づくりを進めている。

ここでは、弊社が開設支援に参画し、平成 27 年度「地方創生加速化交付金」の「特徴的な取組事例」として採択された奈良県川上村の取組紹介を通じて「小さな拠点」の可能性について概観する。

図表 1 小さな拠点のイメージ



「小さな拠点」は ○ で囲まれたエリア
出典) まち・ひと・しごと創生本部
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chiisanakyoten/>

国による「小さな拠点」づくり支援

(1) 「小さな拠点」づくりのための手引きの作成

国土交通省では、平成 25 年に作成した『集落地域の大きな安心と希望をつなぐ「小さな拠点」づくりハンドブック』を、平成 27 年 3 月に『実践編「小さな拠点」づくりハンドブック』に全面改訂した。全面改訂版では、「小さな拠点」開設に向けたフローやチェックリスト、「検討体制づくり」・「地域の現状や住民のニーズ・シーズなどを把握する」・「小さな拠点づくりプランを検討する」・「小さな拠点を運営する体制をつくる」・「小さな拠点での取組・活動を始動させる」・「小さな拠点の取組を持続・発展させる」の 6 ステップ別に、検討の視点やポイントについて地域の事例の取組を紹介しながら具体的にまとめている。

図表 2 「小さな拠点」がもつ機能例



出典) 国土交通省『実践編「小さな拠点」づくりハンドブック』
http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku_tk3_000010.html

また、総務省では、『「小さな拠点」の形成に向けた新しい「よろずや」づくり』（「公民連携によるまちなか再生事例に関する調査研究事業」報告書）を平成 27 年 3 月に公表した。この報告書では『新しい「よろずや」づくりを「小さな拠点」の形成に向けた第一ステップと捉え、条件不利地域で大きな問題となっている商業機能を日常的に住民が集まるコミュニティ拠点を兼ねて形成することを目指している。また、この報告書では、従来の手法では維持・運営が困難である「商業機能」を「住民参加」や「損益分岐点の引き下げ」、「利益部門の確保」、「民間事業者との連携」などの工夫で成功させた「よろずや」先進事例を集めている。

「まち・ひと・しごと創生本部」も手引きを作成し、平成 28 年 3 月に『住み慣れた地域で暮らし続けるために～地域生活を支える「小さな拠点」づくりの手引き～』を公表した。この手引きでは、「意識の喚起・内発的な計画づくり」、「取組体制の確立」、「生活サービスの維持確保」、「しごと・収入の確保」の 4 ステップ別に、検討の視点やポイントについて地域の事例の取組を紹介しながら具体的にまとめている。

（２）「小さな拠点」づくりの財政的支援

国では、「小さな拠点」開設に関するハウツーの共有化のほか、「小さな拠点」づくりのための事業費支援の制度も創設しており、平成 28 年度も予算措置がされている。

「まち・ひと・しごと創生本部」の「地方創生推進交付金」では、「小さな拠点」を含めた官民協働、地域間連携、政策間連携、事業推進主体の形成、中核的人材の確保・育成などの先駆的事例について採択・支援を行うとしている。

国土交通省の『「小さな拠点」を核とした「ふるさと集落生活圏」形成推進事業』では、計画づくりや社会実験、廃校舎等の遊休施設の活用など既存公共施設の再編・集約に係る改修費を支援する。

総務省の「過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業」では、①市町村による集落ネットワーク圏計画の策定、②地域コミュニティ組織の体制確立、③地域コミュニティ組織による活性化プランの策定及び④地域コミュニティ組織が活性化プランに基づき取り組む事業（ソフト事業中心）を対象とする。

また、今年度からの 2 年間とする「小さな拠点の形成に資する事業を行う株式会社への特例措置」が創設され、「小さな拠点」を運営する株式会社個人が出資した場合、所得税控除が行われる。

人口 1,320 人の奈良県川上村の挑戦

（１）川上村の村づくりの状況

奈良県東南部に位置する山間の村 川上村は、他の条件不利地域と同様に過疎化と高齢化が進んでいる。平成 27 年の国勢調査では、人口がついに 1,500 人台を割り込み、ピーク時の約 2 割にまで減少している。

このため、川上村では、平成 27（2015）年度～平成 36（2024）年度を計画期間とした「第 5 次川上村総合計画～都市にはない豊かな暮らしの実現～」（以下、総合計画という）を策定し、「川上宣言¹」の理念を踏まえた「水源地の村づくり²」をスタートさせている。

そして、この総合計画の最初の 5 年間に集中的に取り組む事業を「川上村まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下、総合戦略という）として位置づけている。この総合戦略では、

- ① 村民が村に住み続けられる村づくり
- ② 村外に転居した子ども・孫の U ターン、都市部からの I ターン等による毎年 3 世帯のファミリー世帯の確保
- ③ 世帯人員 4 名を実現できる子育て環境づくり

を目標に掲げ、これを実現するために、「ひと」、「しごと」、「子育て・環境」、「暮らし」の 4 つの政策分野に的を絞って「9 の重点プロジェクト」を位置づけた。

この 4 つの政策分野の横断事業として、村の東部地区に「小さな拠点」を開設して村民の暮らしを支える「東部地区暮らしがつづく集落づくりプロジェクト」に位置づけている。³

（２）川上村が「小さな拠点」を必要とする背景

川上村の面積は、東京の JR 山手線内側の約 4 つ分に相当する 269.26 km²を有しているが、その約 95%は森林が占めている。このため、住宅用地は、村中央部を流れる吉野川沿いと、その支流の一部に限定され、村の 26 大字⁴は、ここに分散して立地している。（図表 3）

¹ 吉野川の源流域にある川上村が全国の川上 6 町村とともに結成した「川上サミット」で平成 8 年に発した宣言。「かけがえのない美しい森と水」とともに、豊かな暮らしを育むための決意を 5 か条にまとめている。<http://www.vill.kawakami.nara.jp/nj-05-01.htm>

² 加えて川上村では、「第 34 回全国豊かな海づくり大会」の「放流と歓迎行事の会場」として天皇皇后両陛下がご来村したことを記念して、「11 月 16 日」を「源流の日」とする条例を制定している。

³ 川上村まち・ひと・しごと創生総合戦略
<http://www.vill.kawakami.nara.jp/topics/images/20160405.pdf>

⁴ 川上村では集落を大字（だいじ）と呼んでいる。

村内には、鉄道駅、スーパーマーケットやコンビニエンスストア、高等学校はなく、その利用のためには、隣の吉野町まで出かける必要がある。このため、人口は、吉野町に近い西部地区（東川、大滝、西河等）や、役場や銀行等の公共施設が集まる中央地区（迫、宮の平、高原等）に偏っており、武木大字より東の東部地区では、転居等により近年急速に人口が減少している。

また、これまでの川上村の人口減少は、子どもの高等学校進学を契機に、世帯ごと村外に転居する傾向が強かったが、近年は高齢者の「呼び寄せ⁵」による転居が増加する傾向が見られている。特に、東部地区では、駐車場から自宅までを傾斜のある長い階段や坂道を歩かざるを得ないなど、急傾斜地に建つ住宅が多く、生活不便もあいまって、居住の継続に対する懸念が指摘されている。

（3）川上村の「小さな拠点」検討の経緯

川上村では、平成 25 年～26 年度に村役場の若手職員を中心としたワーキンググループを編成し、村の状況を分析しながら、住環境整備等について協議する「川上 ing」を実施した。

この中で実施された村内事業者ヒアリングでは、後継

者不在で廃業を予定する事業者の中に、「継業⁶」に興味を持つ事業者が一定の割合、存在することが分かった。

また、10 年後には、東部地区の大字の多くが高齢者のみ世帯となり、中には高齢者の暮らしを見守る若手人財が不在となる大字が生じることが明らかになった。

「川上 ing」では、このような現状把握を踏まえて、移住者の仕事と住まいをセットにした「仕事と住まいのワンセットプロジェクト」や、「小さな拠点」などを含めた「住まいるライフプロジェクト」を立案し、移住・定住に必要な住まいと仕事を紹介する 1泊 2日の「川上 ing ツアー」等を実行した。

そして、川上村は、平成 27 年度の総合戦略策定の議論と並行して、村内外の関係者による「東部地区暮らしがつづく集落づくり事業推進協議会」を設置して、「小さな拠点」の設置方針について協議した。協議会には、実務担当者による部会も設置し、その詳細について検討した。この協議会や部会には、市民生活協同組合ならコープ（以下、なら Coop という）や、吉野郡内でスーパーマーケットや「移動スーパー事業」を営む株式会社吉野ストア、南都銀行、奈良県南部東部振興課の参加も得ている。

図表 3 川上村の集落位置



⁵ 高齢による生活不安から地域外に居住する子どもの自宅や近所に転居するケース。「呼び寄せ高齢者」ともいわれる。

⁶ これまでのように身内や従業員に事業を引き継ぐのではなく、意欲のある第 3 者に事業を継いでもらう取組のこと。

東部地区に開設する「小さな拠点」については、まず、買い物利便の向上を目的とした。ただし、在庫リスクや整備コスト等の関係から「よろずや」のように店舗を開設するのではなく、吉野ストアの「移動スーパー事業」と、なら Coop の「配達事業」を「小さな拠点」が受託し、細やかに対応するとした。たとえば、スタッフが移動販売や配達で大字を訪問した際に声かけ等を行い、高齢者等に対する見守り機能を充実させるとした。また、「移動スーパー事業」では、各大字での駐車場所と停車時間を増やし、買い物品が重くなった場合は玄関まで届けるなどのサービス機能も行う。一方、「配達事業」では、コープの宅配が特徴とする「共同購入」を原則として、村民間のコミュニケーション機会を維持するとした。

この「移動スーパー事業」で使用する車両は、吉野ストアの協力を得ながら、商品を並べるコンテナをオリジナルに検討するとともに、「配達事業」の使用車両は、なら coop の協力を得て、女性でも荷物の積み降ろしが楽なコンテナを制作した。

このほか、拠点では、村診療所の協力を得て月 1 回の出張診療を行うとした。

拠点の設置場所・施設については、東部地区の空き家や空き店舗などの活用、利便性の高い国道沿いの建設等も検討したが、最終的には、利用頻度が低い状況にあった北和田大字のコミュニティ施設「ふれあいセンター」を使用するとした。

そして、スタッフの常駐とカフェ営業を通じて、気軽に立ち寄れる機会を創出するとともに、今後は介護相談や健康づくり活動、村民のサークル活動支援等を通じて、コミュニティ拠点としての機能拡充を行う。

スタッフは、この事業を村民の所得拡充や雇用機会の創出に位置づけていることから、職員全てを村民から募集し臨時職員を含めた 7 名を採用した。このうち 1 名の職員は大阪から U ターンするなど嬉しい採用もあった。

法人形態としては、村民株主も視野に入れた株式会社も議論されたが、将来的に公益法人化を目指すことになり一般社団法人での設立を行った。

また、事業体としての経営安定化の早期実現のため、担当した村職員 2 名の派遣を受けている。

一方、事業周知については、区長会に対する説明のほか、大字ごとの住民説明、村広報紙へのチラシ折込等を通じて、移動スーパーや配達事業の利用を呼びかけている。この過程でも村民から様々な意見や希望が寄せられており、有料コピーサービスなど実現可能な事項から対応している。

そして、平成 28 年 7 月 1 日、推進協議会の委員を理事とする「小さな拠点」運営主体「一般社団法人かわかみらいふ」を設立し、8 月 8 日には、村内外の関係者を招いて事務所開きのセレモニーを実施した。

現在、10 月の「移動スーパー事業」と「配達事業」の本格オープンに向け、職員研修やルート設定、許認可等の手続きを行っている。

既にカフェ利用等で「ふれあいセンター」を訪れる村民が増えている中、今後は、管理業務等の受託やオリジナル商品の製造販売、閉鎖を検討している事業所の経営代行等を通じて、収益部門の拡充を図る予定である。

図表 4 川上村の「小さな拠点」と事務所開き式の様子



おわりに

「小さな拠点」事業は、今後、中山間地域、特に条件不利地域の再生または活性化の重要な柱となっていくと思われる。特に「小さな拠点」には、様々な機能が例示されていることから、地域の期待の高まりにより様々な希望や要望が寄せられることも考えられる。

ただし、その経営上の自立については、条件不利地域が故の課題が多い。また、地域雇用の場合は、職務の習熟に一定の時間を要する場合も多い。

このため、「小さな拠点」の事業継続には、地域の十分な理解と支持が重要なポイントといえよう。

また、技術的・ノウハウ的な課題は、川上村のケースのように、地域外の主体も含めて積極的な連携が求められよう。

「小さな拠点」の経営は、その意味で、様々な創意工夫が求められる事業といえる。今後の多様な展開が楽しみである。