

人をつなぐ。地域をつなぐ。活動をつなぐ。サービスをつなぐ。
そして、未来につながっていく。

実践編

「小さな拠点」づくり ガイドブック



平成 27 年 3 月
国土交通省国土政策局
集落地域における「小さな拠点」形成推進に関する検討会

目 次

はじめに

ガイドブックのねらい	1
ガイドブックの構成	1

第1部 今、なぜ「小さな拠点」づくりが必要か？

1. 集落地域における「小さな拠点」とは？	2
2. どのような地域で「小さな拠点」づくりが必要？	4

第2部 「小さな拠点」づくりの取組ガイド

1. 「小さな拠点」づくりはどうやって進めるの？ ～手順とステップ～	6
2. 地域で「小さな拠点」をつくろう！	8
3. 「小さな拠点」での取組・活動を続けよう！	20
4. 「小さな拠点」づくりにおける行政の役割は？	24
5. 「小さな拠点」づくり Q&A	26
6. 「小さな拠点」づくりにまつわる「よくある誤解」とは？	29

第3部 「小さな拠点」をつくり、続ける事例の紹介

1. 様々な「小さな拠点」づくりのタイプと具体例	30
2. “つくる”事例 ～「小さな拠点」づくりを検討し、立ち上げる～	34
■広島県安芸高田市 小原地域 ～廃校を控えた地域のコミュニティ再生～	35
■岡山県津山市 阿波地区 ～複合型の事業体による経済循環の仕組みの構築～	36
■広島県三次市 川西地区 ～プランの実現に向けた住民出資の会社の設立～	37
■長崎県平戸市 度島地区 ～島全体のコミュニティ再生と新たな事業展開～	38
3. “続ける”事例 ～「小さな拠点」の取組を持続・発展させる～	39
■山梨県上野原市 西原地域 ～NPOによる交流施設での福祉サービスの提供～	40
■静岡県浜松市天竜区 熊地区 ～営利事業と非営利事業の「合わせ技」の経営～	41
■島根県雲南市 波多地区 ～人材の「合わせ技」による新たなサービス展開～	42
4. 「小さな拠点」づくりに向けた実践的取組について	43

最後に:「小さな拠点」づくりの推進に向けて

～「集落地域における「小さな拠点」形成推進に関する検討会」委員からのメッセージ～ 44

このガイドブックは、国土交通省国土政策局において、平成25年度・26年度に有識者からなる「集落地域における「小さな拠点」形成推進に関する検討会」を設置し、検討を行った成果をとりまとめたものです。

〔検討会委員〕

○小田切 徳美	明治大学農学部 教授
中塚 雅也	神戸大学大学院農学研究科 准教授
沼尾 波子	日本大学経済学部 教授
平井 太郎	弘前大学大学院地域社会研究科 准教授
藤山 浩	島根県中山間地域研究センター 研究統括監
前田 和彦	高知県産業振興推進部中山間地域対策課 課長
山口 政幸	山形県小国町 副町長

〔事務局〕

株式会社 シンクタンクみらい 水野 紀秀、福室 由利佳
国土交通省国土政策局総合計画課 小松、山口、辻川、藤下

委員は五十音順、敬称略、○印は座長、
所属・役職等は平成27年3月末時点

はじめに

ガイドブックのねらい

今、我が国では、各地で人口の減少や高齢化が進んでいます。その結果、食料品や日用品などの生活必需品を扱う商店や診療所などが姿を消し、日常生活に必要なサービスを受けることが難しくなるなど、暮らしを維持していくことが危ぶまれている地域が増えています。

こうした状況に対して、暮らしを守り、地域コミュニティを維持して、持続可能な地域づくりを目指すための取組として、いま、「小さな拠点」づくりに注目が集まっています。

国土交通省では、持続可能な地域社会の形成に悩む全国各地でこの「小さな拠点」づくりに取り組んでもらうため、平成25年3月に、「集落地域の大きな安心と希望をつなぐ「小さな拠点」づくりガイドブック」(以下『H25ガイドブック』と表記します)を作成し、「小さな拠点」づくりの考え方や具体的な取組手法を紹介してきました。また、平成25年度・26年度には、全国の24地域において、実際に「小さな拠点」づくりに向けて取り組んでもらい、その中で生じる課題や解決方法について調査を実施しました。

そこで、これらの取組の中から見出された「小さな拠点」づくりのポイントや注意点などについて整理し、より多くの地域で「小さな拠点」づくりの取組が広がっていくよう、この度、H25ガイドブックを全面改訂し、『実践編「小さな拠点」づくりガイドブック』を作成しました。

本ガイドブックが、人口減少や高齢化に直面する集落地域の再生に取り組んでおられる地域の関係者の皆様や、地方自治体の皆様が、今後取り組まれる際の参考となりますことを期待します。

ガイドブックの構成

第1部 今、なぜ「小さな拠点」づくりが必要か？

「小さな拠点」づくりってなに？「小さな拠点」をつくと暮らしはどう変わるの？といった疑問に答えます。

第2部 「小さな拠点」づくりの取組ガイド

「小さな拠点」づくりの手順とポイント、注意点やQ&Aなどをご説明します。

第3部 「小さな拠点」をつくり、続ける事例の紹介

地域の実情に合わせた、多種多様な「小さな拠点」づくりの事例をご紹介します。

第1部 今、なぜ「小さな拠点」づくりが必要か？

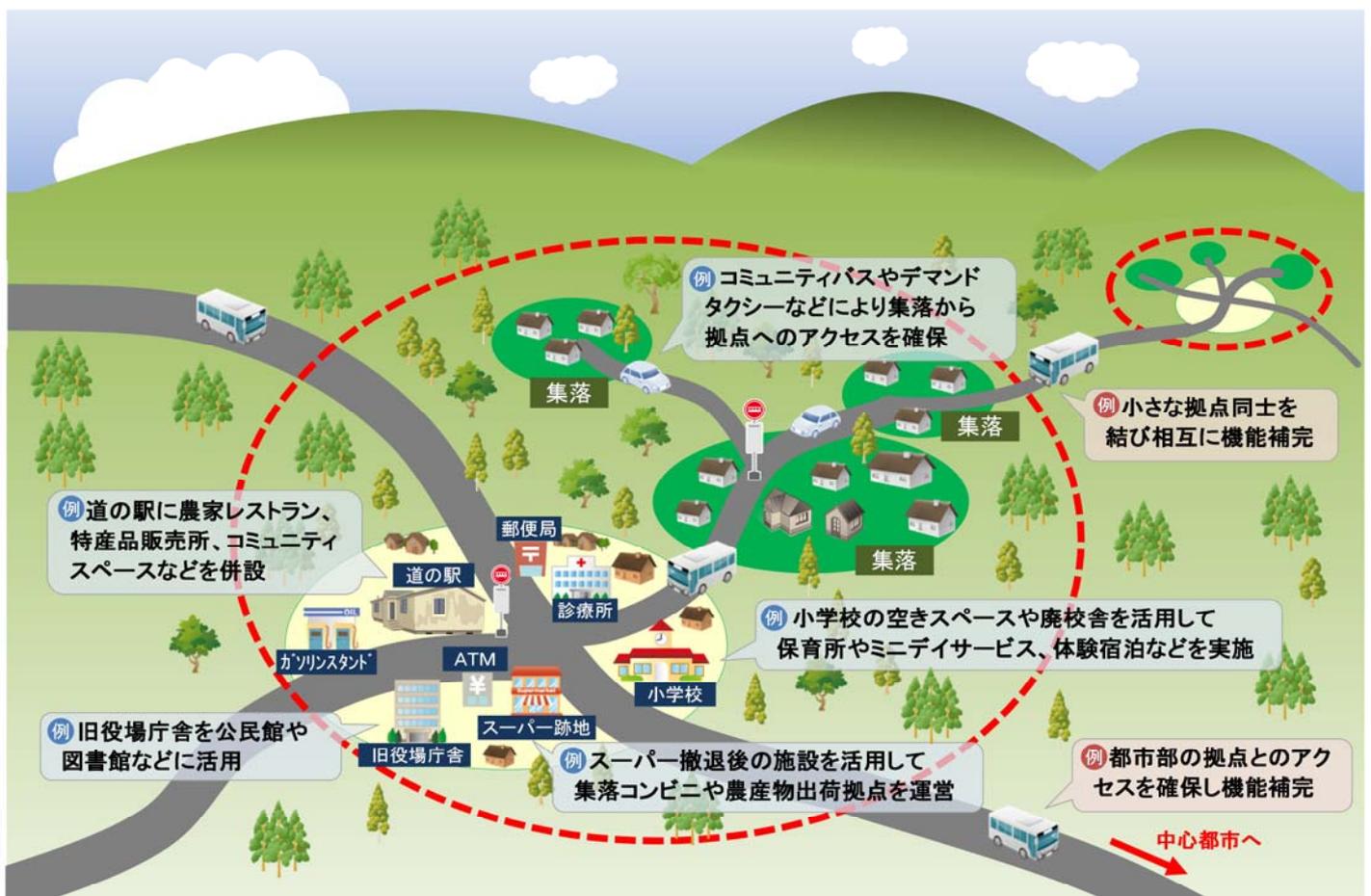
1. 集落地域における「小さな拠点」とは？

人口減少や高齢化が進む中山間地域等では、小規模な集落が広い範囲に点在しています。こうした状況では、買い物や医療、福祉など、日常生活に必要な様々なサービスをそれぞれの集落の中で個別に提供することが難しくなるため、商店や診療所などが撤退したり、バスの便が減少したりと、暮らしの維持に必要な機能が徐々に集落から失われていきます。

「小さな拠点」とは、小学校区など複数の集落が集まる基礎的な生活圏の中で、分散している様々な生活サービスや地域活動の場などを「合わせ技」でつなぎ、人やモノ、サービスの循環を図ることで、生活を支える新しい地域運営の仕組みをつくらうとする取組です。

この「小さな拠点」と周辺集落とをコミュニティバスなどの移動手段で結ぶことによって、**生活の足に困る高齢者なども安心して暮らし続けられる生活圏＝「ふるさと集落生活圏」**が形成されます。

さらに、**集落地域のみならず、都市圏も含め、それぞれの地域の実情に応じてつくられた様々な規模の拠点が複合的・重層的なネットワークを形成することで、それぞれの特性を活かして互いに機能を補いあい、地域での暮らしを総合的に支える仕組みをつくる**ことができます。

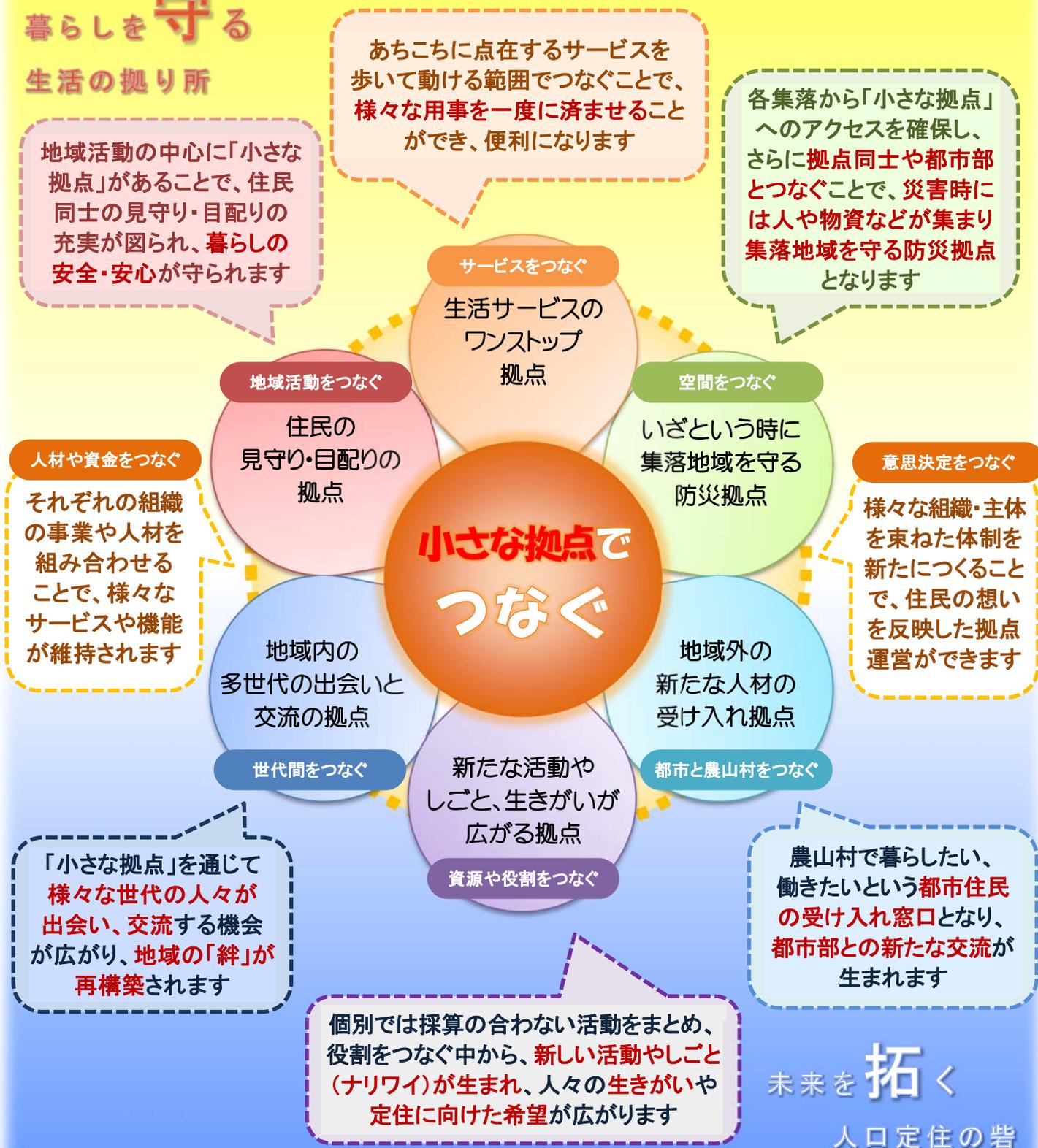


※「小さな拠点」は  で囲んだエリア、「ふるさと集落生活圏」は  のエリアです。

様々な生活サービスや地域活動をつなぎ、かつ、それぞれの集落との交通手段が確保された「小さな拠点」は、集落地域の暮らしの安心を守る「生活の拠り所」であり、同時に、地域の未来への展望を拓く「人口定住の砦」となることが期待されます。

すなわち、「小さな拠点」とは、人口が減少しても人々の生活が守られ、地域に住み続けられることを目指す取組です。

暮らしを守る 生活の拠り所



未来を **拓く**
人口定住の砦

2. どのような地域で「小さな拠点」づくりが必要？ ～お住まいの地域の

皆さんがお住まいの地域には、どのような悩みや困りごとがありますか。

①地域での生活サービスなど暮らしの安心についての「悩み」や「困りごと」

1. 近くに食料品や日用品を扱う商店やガソリンスタンドなどがなくなってしまい、
買い物などが不便
2. 近くに診療所やデイサービス施設、保育所などがなく、医療や介護、子育て
に不安
3. 商店や診療所、役場や郵便局などそれぞれが離れており、一度に用事が済ませ
られず大変
4. バスなどの公共交通がなかったり、便数が少ないため、車を運転できないと
外出・買い物が困難

②地域コミュニティの活力や地域のまとまりについての「悩み」や「困りごと」

1. 集落住民同士で道路や水路の清掃や雪下ろしなどの共同作業を行うのが困難
になっている
2. 小学校など地域コミュニティの中核施設がなくなったので、住民が顔を合わ
せる機会が減ってしまった
3. 市町村合併によって、古くからあった複数の集落からなる地域の一体感が
薄れつつある
4. 住民の間に将来への希望が薄れ、集落を維持できるのだろうかという不安が
広がっている

③地域づくりや活性化に向けた地域での活動に関する「悩み」や「困りごと」

1. 地域を元気にしたいと頑張っている人やグループもいるが、なかなか活動が
広がらない
2. 以前から交流イベントなどの地域づくり活動を続けてきたが、あまり成果が
出ずマンネリ化している
3. 集落運営は世帯主（男性）が中心で、若い世代や女性が積極的に会合に参加
することがない
4. U I Jターン者が新しい活動を始めようとしても、世代間で意識が違い、
うまく折り合いがつかない

④転入者や都市住民など地域外の人々とのつながりに関する「悩み」や「困りごと」

1. 都市部から人々が訪れる観光地や交流施設はあるが、地域住民との関わりや
交流は少ない
2. 地域に働く場が少ないため、なかなか若い人の定住やU I Jターンが進ま
ない
3. IターンやJターンなどで都市部などから転入してきた者もいるが、地域
住民とあまり溶け込んでいない
4. 大学生などが授業の一環で地域を訪れ、地域活動を手伝ってくれることもあるが、プロ
グラムが終わればつながりはなくなってしまい、その後の継続的な交流には至らない

悩みや課題と、皆さん自身に何ができるかを考えてみましょう～

地域の皆さん自身が「自分にできること」を考え、「小さな拠点」を核として様々なサービスや機能をつなぎ合わせることで、地域が抱える悩みや課題を解決することができます。

みんなで解決！

みんなで協力して会社などを設立し、「**小さな拠点**」で必要なサービスや活動を提供しよう

地域で安心して暮らし続けるために必要なサービスや機能は何かを皆さんで話し合い、「やっぱり地域に商店は必要」「宅配サービスがあると安心」といった想いやニーズが共有されれば、**住民同士で出資して会社を設立して、撤退した店舗を再生させ「小さな拠点」をつくり、必要なサービスや活動を提供していく**なども考えられます。

事例はP30

みんなで解決！

廃校舎を改修し、地域のまとまりを活かした人々が気軽に集まれる「**小さな拠点**」をつくろう

行政の協力を得て廃校舎を改修し、**地域内外から人々が気軽に集まれるちょっとした喫茶スペース**を設けて住民グループで運営したり、**食料品や日用品を扱う商店や診療所、ミニデイサービス施設など、必要な生活サービスの提供の場をつくる**ことにより、小学校区など地域のまとまりを活かした新しい「絆」の拠点となります。

事例はP31

みんなで解決！

若者や女性も積極的に「**小さな拠点**」の活動に参画し、地域運営の新しい仕組みをつくろう

住民自身の手で必要とされる生活サービスを提供する新しい仕組み(NPO法人など)をつくることも、ひとつの解決策です。「小さな拠点」を**住民主体の活動の拠点**として運営する際には、なるべく**若者や女性などにサービス提供の担い手として参画してもらう**ことで、新しい地域運営の仕組みが構築されます。

事例はP32

みんなで解決！

交流拠点を中心に色々なサービスや地域活動をつないだ「**小さな拠点**」をつくり、「**合わせ技**」で運営しよう

もともと地域内外から多くの人が集まる**交流拠点**を活用し、**地域の人材や資源、活動をつなぎ、「合わせ技」で運営することにより、地域に新たな活動やしごと(ナリワイ)が生まれます**。また、地域内外の様々な人々の交流が広がる仕組みをつくることで、「小さな拠点」は**次世代の人口定住の砦**ともなります。

事例はP33

第2部 「小さな拠点」づくりの取組ガイド

1. 「小さな拠点」づくりはどうやって進めるの？ ～手順とステップ～

最初からすべてがうまくいく訳ではありません。



1 様々な主体で検討体制をつくる

▶▶▶ 詳しくは P8~11

- 地域にはどんな組織や人材、機能があるか調べ、「**地元関係図**」をつくります。
- 「**地元関係図**」にある様々な地域社会の構成主体に声をかけて、「**小さな拠点**」づくりに**取り組むための検討組織**をつくります。
- 行政職員も検討体制に参画するなどして、地域での取組を様々な面からサポートします。

多様な主体の参画

連合自治会
・区長会

住民設立の
NPO

ボランティア団体

PTA

地域づくり
活動団体

民生委員

商工会

農業生産法人

公民館

...

行政職員

2 地域の現状や住民のニーズ・シーズなどを把握する

▶▶▶ 詳しくは P12~15

- 地域での生活を支える**生活サービスの現状や今後の見通し**、あるいは**地域で暮らし続ける上で住民に必要とされているもの(ニーズ)**などを把握します。

例えば・・

- ・買い物や通院はどうしている？
- ・地域で何か活動をしている？
- ・毎日の暮らしの中で困っていることは？
- ・この先も地域で暮らし続けたい？
- ・地域にあるとよいと思う活動・サービスは？
- ・地域のために何かやりたいことはある？

- 地域点検活動やワークショップなどを通じて、**地域の現状や課題、地域の魅力や資源、住民自身で提供できる活動(シーズ)**などを把握します。
- 地域の将来をどうしたいか、自分たちに何ができるか**などを話し合い、「**小さな拠点**」づくりに向けた地域住民の皆さんの主体性を高めていきます。

様々な調査対象・調査手法

調査対象

地域住民

生活サービス事業者

来訪者

元住民(地元出身者)

調査手法

アンケート調査

地域点検活動

ヒアリング調査

ワークショップ



試行錯誤を積み重ねていきましょう。



3 「小さな拠点」づくりプランを検討する

▶▶▶ 詳しくは P16~17

○「小さな拠点」に必要な機能やサービスを検討します。

例えば・

- ・身近な地域にないと困る生活サービス・機能は？
- ・地域内にはなくても、行動範囲を広げれば用が足りるものは？
- ・すでに地域住民や地域の様々な団体・組織が行っている活動を「小さな拠点」で組み合わせたら、何ができる？

○「小さな拠点」をつくと生活がどう変わるか、地域がどう変わるか、将来の地域での暮らしをイメージし、プランにまとめます。

試行的取組を通じた検証

高齢者移送サービス
車両を使った商品配送

交流イベントと併せた
健康づくり活動の実施

移動販売や
朝市・夕市の開催

4 「小さな拠点」を運営する体制をつくる

▶▶▶ 詳しくは P16~19

○地域の皆さんや様々な組織・団体、行政と、「小さな拠点」でのサービス・活動の行い方や役割分担について話し合います。

○「小さな拠点」の運営を支えるスタッフとして、地域内だけでなく地域外にも広く声をかけ、人材を確保します。



5 「小さな拠点」での取組・活動を始動させる

▶▶▶ 詳しくは P18~21

○「小さな拠点」の取組をスタートします。

○まず、住民ニーズの高かったサービスやすぐに実行に移せそうな活動から始めていきます。必要に応じて行政の支援や民間団体の助成金などを活用し、遊休施設を改修するなどして、活動の核となる場所を整え、成功体験や試行錯誤を繰り返しながら、段階的に取組を広げていきます。



6 「小さな拠点」の取組を持続・発展させる

▶▶▶ 詳しくは P20~23

○購買や宿泊など収益が期待できる事業を組み立てたり、地域内の様々な“小さい”仕事を組み合わせて雇用を確保するなど、「合わせ技」を発揮して、「小さな拠点」が持続的に運営できる仕組みを構築します。

○行政も、地域の状況に応じて活動の立ち上げに必要な経費の補助や施設の管理委託や事業委託などを通じて、「小さな拠点」での取組を支援します。

点検・見直し

2. 地域で「小さな拠点」をつくろう！

(1)「小さな拠点」づくりに取り組む準備をしよう

人口定住の砦となる「小さな拠点」づくりへの『思い』を地域全体で共有しよう

- ▶ まずは「小さな拠点」づくりの目的や必要性を住民の皆さんに理解してもらい、「小さな拠点」づくりを通じて地域での暮らしを守る、定住のための基盤を作る、という『思い』を地域全体で共有することが大切です。
- ▶ 新しい地域運営の仕組みをつくる「小さな拠点」づくりに向けて、基礎的な生活圏を構成する各集落に行政から声をかけ、話し合いのきっかけをつくることも有効です。

地域を取り巻く様々な環境変化をとらえて「小さな拠点」づくりを考えよう

- ▶ スーパーの撤退や診療所・保育所などの閉鎖、小学校の閉校、バス路線の廃止など、具体的な地域環境の変化をきっかけに、地域の将来を考える機会を設けることも有効です。
- ▶ 新たな施設の整備や交通網・情報網の整備の進展など、プラス面での環境変化を機会ととらえて「小さな拠点」づくりを考える場を設けることも重要です。



成功の ポイント

- 市町村合併したらこれまで町として取り組んできた特色ある活動が続けられなくなり、**地域の個性が埋もれてしまうのではないか、という危惧や不安が住民の中で広がり、地域ならではのまちづくりの取組を守り育てようという機運が高まった**ことが、約8割もの世帯が参加したNPOの設立と同NPOによる「小さな拠点」づくりの取組につながりました。
〔新潟県上越市安塚区〕 H25ガイドブックに掲載
- 外部から来た医師の呼びかけで始めた**イベントを機に、集落を越えたまちづくりの機運が高まり、新たに全島的な協議会が設立**されました。時を同じくして、**市が診療所とコミュニティ機能を備えた施設の整備を進めていた**ため、この施設を核とした「小さな拠点」づくりに協議会として取り組むこととなりました。〔長崎県平戸市度島地区〕 『つくる』事例④



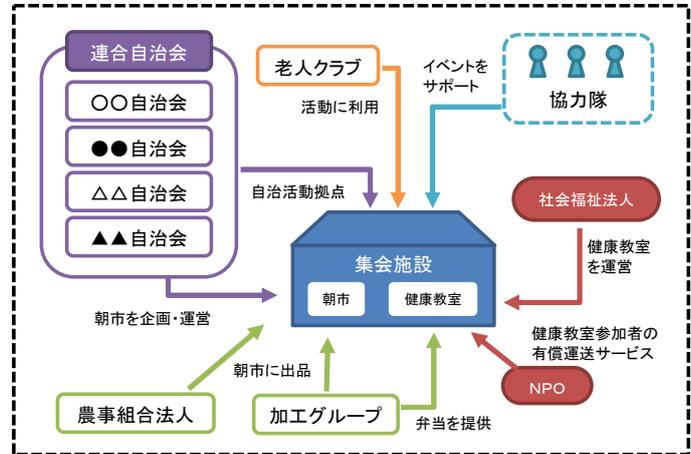
ここに ちゅうい

- 中心部には地域内外から多くの人を訪れる道の駅があり、また、各集落から中心部への交通サービスも確保されているなど、「小さな拠点」づくりに活かせる『強み』があっても、各事業運営主体の間で「小さな拠点」づくりの目的や意義、必要性についての認識が共有されていないと、具体的な検討を進める手前で話し合いがとん挫してしまいます。
- 地域住民の中で「小さな拠点」づくりの意義が共有されていないと、苦勞して「小さな拠点」を立ち上げても住民から十分な協力が得られず、活動が立ち行かなくなってしまいます。



「小さな拠点」づくりに取り組む準備 ～地元関係図づくり～

- 「小さな拠点」づくりに取り組む前提として、地域にはどんな組織や団体があり、どのような事業や活動に関わっているのか、どのような人材がいてどのような活動をしているのかなど、地域社会の構成を把握することが重要です。
- そこでまず、地域を取り巻く組織や団体、人材を図に落とし、それぞれがどこでどのような活動をしているか、どう関わりあっているかを表した「地元関係図」をつくってみましょう。



「地元関係図」の一例(サンプル)

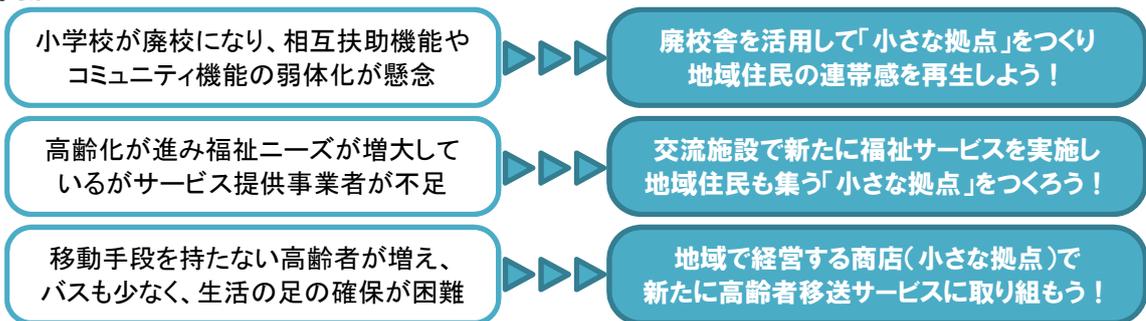


「小さな拠点」づくりに向けたきっかけや着眼点

- 実際に各地で取り組まれている「小さな拠点」づくりの事例から、どのようなことが「小さな拠点」づくりのきっかけとなったか、「小さな拠点」づくりに向け何に注目したかを整理すると、大きく以下の2つのパターンに分けられます。

【1】地域が抱える問題や課題を克服するための「小さな拠点」づくり

例えば・・・



【2】地域が持つ強みを活かし、機会をとらえた「小さな拠点」づくり

例えば・・・



(2) 様々な世代を交えて検討体制を作り、地域の将来を話し合おう

様々な組織・団体や幅広い世代から検討体制のメンバーを募ろう

- ▶ 「小さな拠点」づくりの検討体制を立ち上げる際には、自治会の役員など、ふだん地域運営に中心的な役割を果たしているメンバーだけでなく、「地元関係図」(P 9 参照)で整理した地域コミュニティを構成する様々な組織・団体や地域の幅広い世代の方々に声をかけて参画を図ることが大切です。
- ▶ 一人でも多くの方が「小さな拠点」づくりに主体的に関われるよう、若者や女性など、日頃地域の会合にあまり参加しない方々にも広く呼びかけ、世代や性別に関わらず意見を出し合うことが重要です。

行政や外部の専門家などの参画も得ながら話し合いを進めよう

- ▶ 「小さな拠点」づくりは、新しい公的サービスの提供体制や住民との協働の仕組みを確立する契機となるため、検討体制には行政も積極的に関わることが求められます。
- ▶ 地域の関係者だけで話し合うと、様々な利害関係から協議がうまく運ばないという恐れもあるため、外部の専門家などにも参画してもらい、客観的な観点から話し合いをコーディネートしてもらうことも有効です。



成功の ポイント

- 小学校区全体での地域づくりに取り組んできた住民組織の下に、新たに**若い世代や転入者、子育て中の女性などを意識的にメンバーに加えたプロジェクトチーム**を編成して「小さな拠点」づくりの検討を行いました。また、**外部の専門家にファシリテーターとなってもらい**、10代から70代まで**世代ごとにワークショップを開催**して地域の現状や将来像を話し合うことで、それぞれの世代ごとの地域づくりに対する考えや意識の違い、拠点づくりに向けたアイデアなどが把握できました。【**広島県安芸高田市小原地域**】 **『つくる』事例①**
- 当初は高齢世代の区長を中心に検討体制を作っていましたが、**有識者講演会や若い世代を含めたワークショップ方式による拡大委員会の開催**など、幅広い年代から意見を聞く場を設ける中で、世代間での交流の場が必要という意識が芽生えてきました。【**秋田県東成瀬村**】



ここに ちゅうい

- 『こういう拠点が必要ではないか』という先入観から、必要と思われるサービスに関する特定の組織・団体等に呼びかけて検討体制を作ってしまうと、地縁団体や地域で活動してきた住民団体との合意形成が図れず、幅広い住民の理解を得るのが難しくなります。広く集まり、みんなで考えましょう。



「小さな拠点」づくりを検討するための体制・組織の立ち上げ方

- 「小さな拠点」づくりの検討体制の立ち上げ方は、大きく以下の3つのタイプに分けられます。

<検討体制の立ち上げ方>

<体制・組織づくりの特徴・ポイント>

地域自治組織など既存の住民組織が中心となり検討体制を構築

区長会や連合自治会などの既存の地域自治組織が中心となってまちづくりを進めてきた地域では、組織の中に新たに「小さな拠点」づくりを検討する部会やチームを設けて検討を深めるケースがみられます。また、他の様々な地域団体にも声をかけて新たに委員会や協議会を立ち上げ、「小さな拠点」づくりの検討を進めるケースもあります。

特定テーマで活動する住民団体・NPOが中心となり検討体制を構築

環境保全や都市農村交流など、特定のテーマで活動するために住民が立ち上げた団体やNPOが中心となって「小さな拠点」づくりを進めるケースもあります。このとき、地域の自治会等の地縁組織や行政とも連携を図り、これらの参画を得て検討体制を構築することが、地域住民の幅広い合意形成を図る上でも重要です。

行政や外部組織・機関が地域住民に声をかけ検討体制を構築

地域との関わりの強い外部機関や行政が「小さな拠点」づくりの必要性を感じ、地域に声をかけて新たに検討体制を構築するケースもあります。この場合、なるべく幅広い世代や各地域の代表、様々な団体・組織のメンバーに検討体制に入ってもらい、「小さな拠点」づくりの意義や必要性について地域全体に理解を広めていくことが重要です。



「小さな拠点」づくりの検討を前に進める上での組織運営上のポイント

- 住民は地域の厳しい実情を最も良く知る当事者なので、住民だけで話し合っていると、行政への要望や理想論に終始してしまったり、逆に将来に対する諦めから後ろ向き・内向きな発言ばかりになってしまうことも懸念されます。
- このため、行政職員や外部の専門家、あるいは女性や若者などを積極的に検討体制に組み込んで、様々な立場からの意見を反映させながら検討を進めることが重要です。

①行政はそれぞれの地域の活動の熟度に見合った形で住民の主体的な検討をサポートしよう

行政のサポートあれこれ

- 新たな検討体制に一構成員として参加し、行政計画・方針との整合・連動を図る
- 行政職員が黒子となって検討組織の設立や運営、調査の実務等をサポートする
- オブザーバーとして検討会に参加し、必要に応じて関連事業の情報等を提供する

②積極的に外部有識者や専門機関のサポートや助言を得て「小さな拠点」づくりへの理解を広げよう

外部人材の活用・参画方策

- 有識者による講演会を開催し、地域住民の「小さな拠点」づくりへの理解を深める
- 有識者にアドバイザーとして検討体制に参画してもらい、技術的な助言を得る
- アンケートの集計分析やワークショップ運営などに外部の専門機関の支援を得る

③若者や女性、子どもなど、ふだん地域での話し合いにあまり参加しない人たちにも声をかけよう

多様な主体の参画方策

- 検討体制を構築する際に、各世代の住民代表となる委員を公募する
- ワークショップなどには委員以外のメンバーも自由に参加できるようにする
- テーマ別・世代別の部会を設け、関心のある人が参加しやすい環境をつくる

(3) 身近な生活圏域を見定めて地域の現状や課題を把握しよう

みんなが一体感を感じられるエリアで「小さな拠点」づくりを考えよう

- ▶ 「小さな拠点」づくりには、対象となるエリアの広さや人口規模など、全国画一的な基準があるわけではありません。
- ▶ 地域の成り立ちや集落構成などを踏まえながら、地域で合意形成を図りやすく、つながりを持つ一体性のあるエリア（ふるさと集落生活圏）で「小さな拠点」づくりを考えてみましょう。

「ふるさと集落生活圏」の中でどのような課題があるか把握しよう

- ▶ 「ふるさと集落生活圏」の中で、暮らしに必要な生活サービスや地域活動の現状を点検し、地域で安心して暮らし続ける上での課題を把握することが必要です。
- ▶ その際は、行政が提供しているサービスだけでなく、民間事業者が提供しているサービスや地域住民による活動も含めて把握することが重要です。
- ▶ サービスを提供する場があるかどうかだけでなく、どのくらいの頻度で・どのような内容のサービスが提供されているかも詳しく把握し、世代別に比較することで、地域での暮らしに対する住民の満足度や生活サービス充足度を検証する基礎資料を得ることが重要です。



成功の ポイント

- 行政資料等から「小さな拠点」づくりを検討するエリア内での生活サービスの種類や内容を把握するとともに、**中心部の役場や病院、商店などの生活サービスの提供主体にもヒアリング**を行い、**地域住民のサービス利用状況等を把握**したことで、身近なエリアでの提供が求められているサービスを絞り込むことができました。〔山形県小国町小玉川地域〕
- 地区の全世帯の小学生以上の住民に対してアンケート調査を実施した結果、**19～59歳は地区内で買い物や通院をしている人が比較的多い**一方で、**60歳以上では市の中心部まで出て買い物や通院をしている人が半数以上**になりました。高齢世代は車の運転ができないなど、地区内でこまめに動ける移動手段を持っていないため、近くに様々な生活サービスがあったとしても、利用しにくいという実態が分かりました。〔千葉県香取市山倉・大角地域〕



ここに ちゅうい

- 複数の集落からなる生活圏の中で、「小さな拠点」となる施設の整備が検討されている中心集落のみを対象として生活サービスの現状分析や地区住民のニーズ調査を行ってしまうと、周辺集落ではどのようなサービスが維持されているか、周辺集落の住民が「小さな拠点」に何を求めているかが分からないため、生活圏全体の暮らしを支える「小さな拠点」としてどのようなサービスや地域活動が必要かを検討することが難しくなります。



「小さな拠点」が対象とするエリアと「小さな拠点」同士のネットワーク

- 「小さな拠点」でつなぐ生活サービスや地域活動は、地域により様々な規模・範囲で維持されているため、「小さな拠点」が対象とするエリアも様々ですが、いずれにしても地域で合意形成を図りやすいエリア、つながりを持てる一体性のあるエリアで取り組むことが望ましいと言えます。
【例1】(旧)小学校区(昭和の市町村合併前の旧町村)のエリア
【例2】平成の市町村合併前の旧町村のエリア
- また、「小さな拠点」はそれぞれが単独で暮らしに必要なフルセットの機能を持つことを目指すものではありません。地域の実情に応じた規模で、それぞれの特性を活かしてつくられた「小さな拠点」同士がつながったり、都市部の拠点とつないで、ネットワークを形成することにより、地域での暮らしを総合的に支える仕組みをつくることができます。



地域での生活サービスの現状を把握するための調査項目

- 日常生活に不可欠と考えられる生活サービスを分野に分けて整理すると、以下の表のとおりです。
- これらのサービスについて、①「小さな拠点」エリア内で受けることができるもの、②「ふるさと集落生活圏」の中で受けることができるもの、③市町村の中心部など、生活圏外で受けることができるもの、に分けて整理していきます。その際、当該サービスの有無だけでなく、提供頻度や提供水準についても調べて整理しておくことが重要です。
- これにより、どのような生活サービスが生活圏内で不足しているかが分かり、「小さな拠点」づくりにおいて充実・機能強化を図る必要があるものを洗い出す上で役に立ちます。

分野	主な生活サービスの内容(例)
行政	支所等の存在の有無と場所、行政窓口がある場合は行政機能の内容や職員体制など
医療	診療所等の医療施設の有無と場所、診療科目や診療時間など
保健	保健センター等の有無と場所、提供している主な機能など
福祉	特別養護老人ホームや介護老人保健施設、高齢者福祉センター、デイサービス施設、居宅介護支援施設等の有無と場所、入所定員、提供している機能、運営主体など
教育・子育て	保育所や学校、社会教育施設や生涯学習施設等の有無と場所など
買い物	商店や薬局、ガソリンスタンド等の有無と場所、営業品目や営業時間など 移動販売や配送サービスの有無と事業者数、頻度など
観光・交流	観光施設や交流施設、特産物加工場等の有無と場所、主なサービス内容や生産・営業品目、運営主体や開設時間など
交通	路線バスの有無やルート・便数、地域内交通(コミュニティバスやデマンドタクシー、ボランティア輸送、過疎地有償運送、福祉有償運送、患者輸送等)の実施状況や便数など
通信	郵便局の有無と場所、デジタル通信網や携帯電話通信等の整備・確保状況
金融	J Aや金融機関窓口、コンビニ等を含むATM等の有無と場所
その他	防災関連施設や文化施設、歴史・文化的資源、名所など

(4) 「小さな拠点」に対する住民の声や活動の担い手を把握しよう

アンケート等を通じて幅広い世代の「ニーズ」と「シーズ」を把握しよう

- ▶ 地域住民が持っている「ニーズ」（地域で暮らし続けるために必要な生活サービスや活動など）や「シーズ」（一人ひとりが協力できる活動や提供できるサービスなど）について、子どもからお年寄りまで幅広い世代の意見を聞くことが重要です。
- ▶ アンケート調査を行う際は、世帯調査（世帯主が代表して回答）としてではなく、できる限り住民一人ひとりを対象とした個人調査として行うことが重要です。
- ▶ ヒアリング調査を行う場合は、様々な世代・世帯を代表する声が聞き取れるよう的確に対象者を抽出する必要があります。また、アンケートの回答者に補足ヒアリングを行い、詳細なニーズやその背景にある想いを把握し、活動の担い手を発掘することも有効です。

地域に暮らす人だけでなく、元住民や事業者の声も聞いてみよう

- ▶ 現在は他地域に住んでいる元地域住民や、観光などで地域を訪れた人などにもヒアリングを行い、様々な立場の目線から「小さな拠点」づくりを考えることも有効です。
- ▶ 「小さな拠点」に対するニーズを把握するためには、生活サービスを利用する側（住民）だけでなく、提供する側（事業者や住民グループ等）にも意見を聞き、現在のサービス提供における問題点や課題、今後の事業展開の見通しなどを把握することも重要であり、事業者の意向は、今後の「小さな拠点」の運営方法を考える上で重要な情報となります。



成功の ポイント

- 地区の全住民へのアンケート調査で、「小さな拠点」に求めるサービスだけでなく、「**小さな拠点**」が実現した場合の利用意向や活動への参画意向も聞いたところ、**8割近くが利用したい、25%が仕事やボランティアとして参加したいと回答**しました。このようにアンケートを通じて住民の参画意識を高めたことが、その後の**8割以上の住民からの出資による株式会社**の設立につながりました。〔広島県三次市川西地区〕 **「つくる」事例③**
- 地区内の**生活サービス関連事業者**にアンケート調査を実施し、今後地域の中で実施してみたいサービス等を尋ねたところ、**高齢者等の買い物弱者支援に協力したい、地域づくり活動に協力したい**という声が聞かれ、**新たな活動主体の発掘と「小さな拠点」で提供するサービスや拠点の運営体制の検討**に反映することができました。〔島根県隠岐の島町五箇地区〕



ここに ちゅうい

- 地域の各種団体代表者や区長などでワークショップを開催して「小さな拠点」へのニーズを聞くだけでは、それぞれの組織・団体の立場を踏まえた意見は把握できても、一住民としての立場からそれぞれの世代の住民が何を求めているかを把握することは難しくなります。



アンケートによる住民の「小さな拠点」へのニーズや参加意向の把握方法

- 質問紙によるアンケート調査は、地域住民の意識や考えについて比較的短時間で多くの情報を収集することができるため、多くの地域で住民ニーズを把握する際に実施されています。特に「小さな拠点」づくりにおいては、以下のような点を工夫することが重要です。

POINT 1 「世帯調査」ではなく、「個人調査」に

- ▶ 一般的な住民アンケートは、1世帯につき1票配布し、主に世帯主が回答することが多いですが、様々な世代のニーズを踏まえた「小さな拠点」づくりを検討するためには、世帯を構成する住民一人ひとりの考えや意見を把握することが重要です。
- ▶ このため、住民アンケート調査は、『世帯調査』ではなく住民一人ひとりを対象とした『個人調査』として、成人に限らず子ども（15歳以上など）も含めて実施することが有効です。

POINT 2 「郵送配布・郵送回収」ではなく、「訪問配布・訪問回収」に

- ▶ せっかく「個人調査」としてアンケートを実施しても、回収率が低ければ、地域住民のニーズをきめ細かく把握した「小さな拠点」づくりの検討は難しくなります。
- ▶ このため、自治会長や区（集落）長の理解と協力を得て、各戸訪問や回覧板の活用などにより直接（手渡しで）調査票を配布・回収することにより、一人ひとりに丁寧に「小さな拠点」づくりの趣旨を説明することができ、より多くの方からの回答を得ることも大切です。

POINT 3 「小さな拠点」への「ニーズ」だけでなく、「シーズ」も把握する工夫を

- ▶ アンケート調査は、「小さな拠点」づくりの意義や考え方について住民に知ってもらい、参画意識を高めるための広報資料としても重要な役割を果たすものです。
- ▶ このため、どのようなサービスが欲しいかという「ニーズ」を聞くだけでなく、「小さな拠点」にどう関わられるか、何ができるか」を問いかけ、住民の「シーズ」を把握することが重要です。

POINT 4 回答者の状況に応じた配慮や補足調査（フォローアップ）を

- ▶ 高齢者などは、細かい文字のアンケート調査票を一人で読んで回答するのが難しい場合があります。このような場合は、訪問配布・回収を行う調査員が質問を読み上げ、回答を聞き取って代筆するなど、回答者の状況に応じた配慮も必要です。
- ▶ また、自分の想いを文章にしているのには難しいと感じる住民も少なくないため、なるべく選択肢から選んで回答できるよう設計すると同時に、詳しい話をしてもらえ人には後日補足ヒアリングを行うなど、より正確な意見の把握に努めることが重要です。



「小さな拠点」づくりに向けた「ニーズ」や「シーズ」を把握するための調査項目

- アンケート調査では、「小さな拠点」に求める機能やサービスを聞くだけでなく、「小さな拠点」が実現した場合の利用意向や活動・運営への参加意向も併せて把握することが重要です。

主なテーマ	主な調査項目（例）
回答者属性	性別、年代、居住地区、家族構成、子どもの同居状況、職業、出身地、運転免許の有無
日常生活の状況	外出（買い物や通院など）の頻度・目的・行先・移動手段、デマンド交通の利用状況・利用ニーズ、買い物支援サービスの利用状況・利用ニーズ、日常生活での困りごと
拠点へのニーズとシーズ	（既存の）拠点の利用目的・利用頻度・移動手段・満足度、拠点に必要な機能やサービス、拠点づくりへの参画意向、拠点運営への参画意向、拠点づくりとして望む場所
今後の居住意向	今後の居住意向、住み続けたい/続けたくない理由、地域に住み続ける上で必要な対策、後継世代が地域に戻るために必要なこと、地域で守りたいもの、地域活性化に向けた課題

(5) 地域の実情に合った「小さな拠点」のイメージを形にしていこう

各地の取組事例や専門家のアドバイスも参考にしよう

- ▶ アンケートなどを通じて地域でどのような生活サービスや地域活動が期待されているかを把握したら、次にそれを「小さな拠点」でどのように提供するかを考えます。
- ▶ その際、実際にそうした生活サービスや活動を地域住民が主体となって展開している先進的な取組事例を調査し、自らの地域の実情と照らし合わせて、どのようなサービスや機能がどのような体制でなら実現可能かを絞り込んでいくことが重要です。
- ▶ 地域での話し合いに地域外の専門家やアドバイザーを招へいして、当該地域に参考となりそうな事例を紹介してもらったり、当該地域で求められているサービスや活動を住民主導で提供していくためのコツなど、客観的・専門的なアドバイスを得ることも有効です。

ワークショップや試行的取組を通じて「小さな拠点」を具体的にイメージしよう

- ▶ 参考となる各地の取組事例を踏まえながら、自分たちの地域ではどのようにしたらよいか、「小さな拠点」のイメージを形にしていくためには、ワークショップ形式で具体的なサービスの提供方法を話し合ったり、試しに期間や活動範囲、対象などを限定してサービスや活動を実践してみることも有効です。



成功の ポイント

- 村中心部の「小さな拠点」と周辺集落との交通アクセスの充実が望まれるなか、**旧町エリアの全住民が参加する NPO 法人が過疎地有償運送を実施している先進的な事例を調査し**、関係者から直接話を聞いたことで、住民主導で生活交通を維持・確保するための体制づくりや担い手の確保策など、具体的に検討すべき課題が把握できました。〔長野県喬木村〕
- 地域内の高齢者や障害のある人の**買い物や診療目的での移動を支援する無償移送サービスを試行的に実施**したところ、季節的な変動は想定されるものの、サービスの利用ニーズ自体は高いことが分かり、その後の具体的な提供方法の検討と「小さな拠点」づくりプランの策定につなげることができました。〔京都府南丹市美山町鶴ヶ岡地域〕



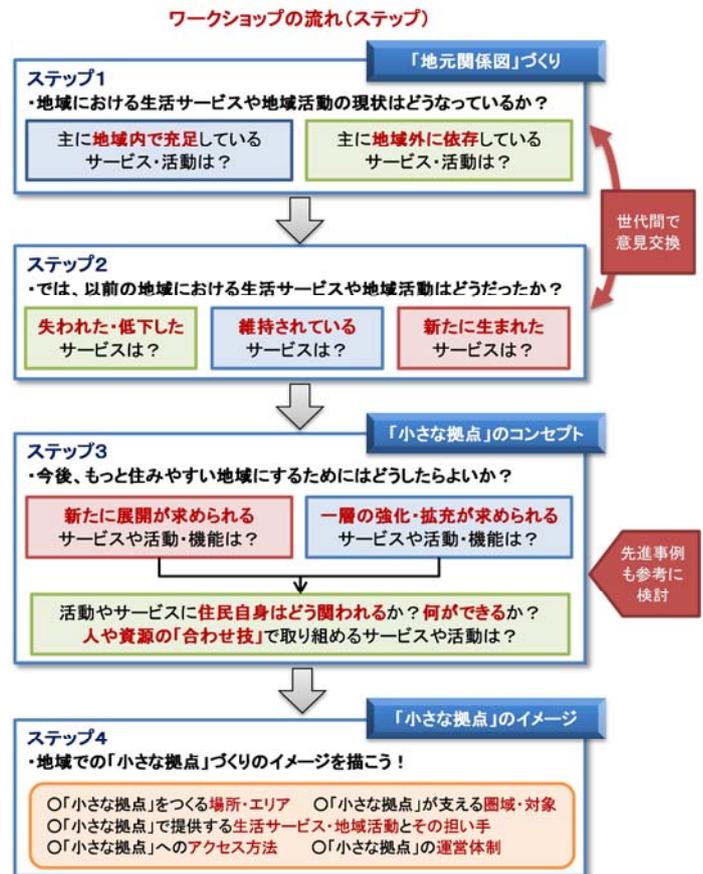
ここに ちゅうい

- 先進事例調査の対象として、自分たちの地域で求められているサービス・活動の内容や地域の規模、活動体制などを十分考慮せず、単に住民主体の地域づくりとして有名な地域や、近年売上や集客が伸びていてメディアに注目されている事例などを選んでしまうと、自分たちの地域での「小さな拠点」づくりの具体化に参考となる知見が得られない可能性があります。



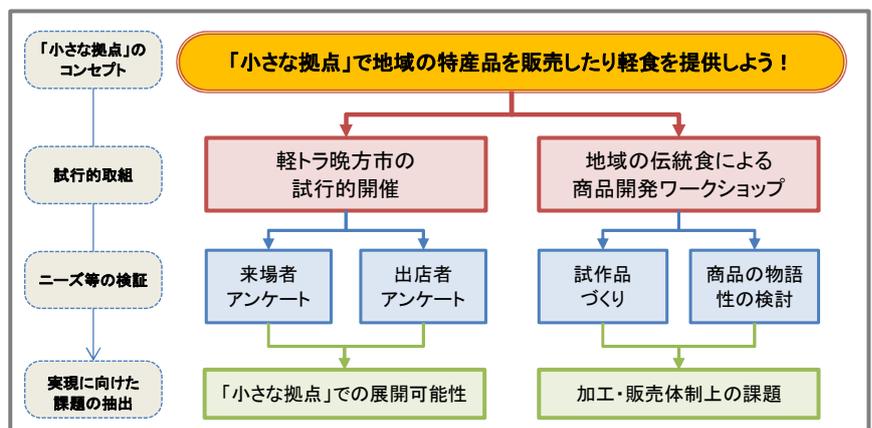
ワークショップによる「小さな拠点」づくりのコンセプトやイメージの検討

- 地域での暮らしを支え、未来への希望をつなぐ「小さな拠点」づくりにおいては、いかに多くの地域の皆さんに参加してもらい、意見を出しあい、議論を重ねながら合意形成を図っていくか、という点は重要なポイントです。
- 会議やアンケートほど堅苦しくなく、色々な世代や立場の人が自由に意見を出し合うことができるワークショップは、多くの住民に「小さな拠点」づくりの検討や実際の活動に参加してもらうためのひとつの有効な手法です。
- ワークショップでは、「小さな拠点」づくりを検討するエリアの地図を広げながら、生活サービスの現状や過去と比べて変わった点などを確認し、住み続けるためにはこうあってほしいという地域の将来像を話し合う中から「小さな拠点」のコンセプトを明らかにし、「小さな拠点」のイメージの共有化を図ります。



試行的取組を通じた「小さな拠点」の運営上の課題の発掘

- 「小さな拠点」でつなぐ地域活動や「小さな拠点」で新たに提供する生活サービスなどがある程度具体化してきた段階では、期間や範囲、対象等を限定して、試しに実践してみることも、「小さな拠点」のイメージを具体化する上で有効な手段です。
- 試行的取組を通じて、運営体制上の問題点や課題が明らかになります。
- また、試行的取組に参加した皆さんからサービスの提供を受けた感想や内容に対する意見等を聞くことによって、より具体的なニーズや継続的に実施する上でのポイントを把握することも重要です。



(例) 広島県三次市川西地区での「郷の駅」づくりに向けた試行的取組の流れ

(6) 運営体制を構築し、「小さな拠点」をたちあげよう

地域内外の関係者や行政の協力も得ながら「小さな拠点」をつくろう

- ▶ 遊休化している公共施設の改修や増改築、用地や建物の確保など、「小さな拠点」づくりのハード整備に係る部分は、住民だけでは取り組むのが難しいため、行政の様々な制度を活用しながら取り組むことが望まれます。
- ▶ 「小さな拠点」の運営を持続的なものとするためには、地域の方々はもとより、地域内外の様々な分野の関係者とも協力関係を構築し、担い手となる人材や資金を継続的に確保する体制をつくることが重要です。「小さな拠点」で地域内外の人々が活発に交流することにより、地域外の「ファン」や「リピーター」を増やしていくことも有効です。

まずは「すぐにできること」から取組をスタートしよう

- ▶ 「小さな拠点」に求められる機能は多岐にわたりますが、いきなり最初から多くの住民のニーズに応えるようなフルセットの多機能型拠点を目指すことは難しいことから、まずは最も住民ニーズの高かったサービスや、すぐに実行に移せそうな活動からスタートし、段階的に充実していけるよう取り組んでいくことが大切です。
- ▶ 「小さな拠点」づくりの検討を開始してから立ち上げまでに十分な時間をかけ、地域住民の主体性を醸成していくことで、一部の人材が牽引する「小さな拠点」ではなく、一人でも多くの住民が活動に関われる「小さな拠点」をつくることが重要です。



成功の ポイント

- 旧町時代に中学生以上の全住民を対象に実施したアンケートの結果、最も住民からの要望が高かった診療所を中心に、役場や図書館、診療所など、住民ニーズの高い機能を中軸に据えた複合施設としたことで、安心した暮らしを支える身近な「小さな拠点」として地域住民に定着しました。〔岡山県新見市哲西町〕 [H25ガイドブックに掲載](#)
- 交流施設を運営する NPO は、「小さな拠点」づくりの一環として同施設で新たに高齢者福祉サービスを展開するにあたり、必要となる車両の確保に苦慮していましたが、市が当面の間車両レンタル代を補助してくれることとなり、プラン策定から半年余りで新たなサービスの提供が実現できました。〔山梨県上野原市西原地域〕 [『続ける』事例①](#)



ここに ちゅうい

- 地域には都市農村交流や健康増進等を目的とした施設がありますが、「小さな拠点」づくりの場として検討する際には、行政とよく相談して機能を精査しないと、整備時に活用する補助事業の利用目的によっては、目的外での利用が制約され、思い描いた活動が展開できない可能性があります。



「小さな拠点」の運営を支える体制構築に向けたヒント

- 「小さな拠点」の運営を担う体制づくりには様々なパターンが考えられますが、ここでは代表的な3つのパターンについて例示し、それぞれの運営体制構築上のヒントを示します。

運営体制	「小さな拠点」の運営体制づくり	運営体制の構築上のヒント
既存の地域団体や社会的団体などが中心となって運営	▶ 自治会や農業生産法人など住民による既存の地域団体が「小さな拠点」づくりの検討を牽引してきた場合は、その運営にも引き続き同団体が中心的に関わることが考えられます。	▶ 既存団体のもとに新たに株式会社やNPO等の法人格を持つ組織を作ること、行政からの補助金を受けたり、収益事業を展開することができ、運営に必要な資金を確保することが可能となります。
新たに地域組織や協議会を設立して運営	▶ 様々な機能やサービスが集まる「小さな拠点」では、地域団体や社会的団体・任意団体・行政・企業など、各種サービスの提供主体で協議会を設立し、共同で運営するパターンが考えられます。	▶ 新たな運営組織を設立する際には、関係団体だけでなく地域住民からも出資を募るなど、間接的に住民も運営に携わる組織形態とすることで、地域全体で支える体制づくりが図れます。
地域のNPOや第三セクターが中心となって運営	▶ 地域住民が立ち上げたNPOや第三セクターなどが運営する施設を核に「小さな拠点」をつくる場合は、提供サービスごとに自治会や他の地域団体との連携体制を作ることが考えられます。	▶ 行政が当該施設の維持管理に関してNPO等に指定管理委託をすることで、「小さな拠点」の運営スタッフを確保したり、施設の維持管理費・運営経費を確保することができます。



地域主体の「小さな拠点」づくりの実現に向け期待される行政の支援

- 地域住民が主体となって「小さな拠点」づくりを果たす中では、住民の力だけで乗り越えることが難しいハードルが多くあり、様々な側面で行政によるサポートも必要となります。

[1] 検討過程における情報提供や関係部署の連携によるトータルサポート

- ▶ 地域住民が主体となって展開するには規制や制約がある生活サービス等も多いため、行政は地域での検討に応じて適宜必要な情報を提供するとともに、関係部局間で情報共有や連携を図り、住民による多機能型の「小さな拠点」づくりを支える体制を作ることが望まれます。

[2] 公共施設の利活用や建物・用地の確保等に関する協力・支援

- ▶ 遊休化した公共施設を活用したり、既存の交流施設に新たな機能を加えて「小さな拠点」をつくる場合、あるいは新たに「小さな拠点」となる場（施設）を作る場合など、施設の改修整備、施設等の貸与、機能拡張に係る手続き等においても行政による積極的な支援が望まれます。

[3] 支援施策の充実や「小さな拠点」づくりに関連する事業・制度等の活用

- ▶ 地域主体の「小さな拠点」の運営が軌道に乗るまでの間、財政的な支援をはじめ、事務作業をサポートする人材の派遣や設備等の貸与などのきめ細かな支援を展開するとともに、「小さな拠点」づくりに活用できる国や都道府県等の事業・制度についても情報収集を図り、積極的に活用することも、行政の重要な役割といえます。

3. 「小さな拠点」での取組・活動を続けよう！

(1) 持続可能な運営を支える「合わせ技」の仕組みをつくらう

人や資源、活動を「小さな拠点」でつなぐ「合わせ技」を発揮しよう

- ▶ それぞれ単独では続けるのが難しい活動や事業でも、「小さな拠点」を中心に人材や資源をうまくつなぎ合わせて合理化することができれば、継続することが可能になります。
- ▶ ゆくゆくは、食堂・喫茶・スーパーなどの物販や宿泊サービスなどの「収益を上げることが期待できる活動」を盛り上げて資金を確保し、高齢者の見守りや移送サービス、買い物支援などの「儲からないけれど地域に必要なサービス」を維持していくような、事業の「合わせ技」の仕組みをつくるのが、「小さな拠点」の持続的な運営にとって必要となります。

行政も「合わせ技」で「小さな拠点」をサポートしよう

- ▶ 行政の各課には、それぞれの分野で地域の組織・団体の活動を支援する補助事業などがありますが、「小さな拠点」づくりに対して、分野横断的な体制を作り、様々な事業を総合化したり、対応窓口を一本化することで、「合わせ技」のメリットを発揮することができます。



成功の ポイント

- 波多コミュニティ協議会が運営する「波多交流センター」では、公民館活動や健康づくり活動、防災活動のほか、「はたマーケット」というスーパーの経営や地域内のデマンド交通（たすけ愛号）の運行も行っています。これらの運営にあたり、スーパーの店員や送迎車両の運転手をそれぞれ別々に雇うのではなく、交流センターの運営に対する市からの交付金で雇用したセンター職員が兼務することで、人件費を合理化し、継続的な運営を可能にしています。〔島根県雲南市波多地区〕 『続ける』事例③
- 道の駅「くま水車の里」を運営するNPO 夢未来くまは、「小さな拠点」の運営にあたり、行政からの委託事業や様々な団体の助成金も活用していますが、基本的には農産物の加工・販売と食事処の経営で得られた売上から、施設維持管理費のほか、福祉や教育文化、環境保全などの非営利活動の活動費をまかなうという「合わせ技」の経営の仕組みが構築されています。〔静岡県浜松市天竜区熊地区〕 『続ける』事例②



ここに ちゅうい

- 補助金を使って建てられた公共施設を核に「小さな拠点」をつくり、既存のサービス・事業に加えて地域に必要な様々な活動を「合わせ技」で展開しようとするとき、施設管理を所管する部局と新たに展開しようとするサービスの所管部局との間で連携が図られていないと、活動に制約が生じたり、運営上の「合わせ技」がうまく発揮できません。



「小さな拠点」の活動・取組を持続可能にするためのヒント

- 「小さな拠点」で展開が期待される事業・サービスの内容は、それぞれの地域によって異なりますが、様々な先進事例をみると、事業・サービスの運営の仕組みに「小さな拠点」での活動・取組を持続可能にするためのヒントがいくつか挙げられます。

1) 今までのサービスを見直し、より地域のニーズに合った提供方法を考える

- ▶ 住民が出資して会社を立ち上げ、撤退したスーパーやガソリンスタンドの経営を引き継いで「小さな拠点」をつくる場合、今までの店舗の商品構成や経営スタイルをそのまま継承するのでは再び経営が行き詰まるという事態になりかねません。
- ▶ 経営を維持していくためには、従来の店舗にはなかった、地域住民のニーズに合わせた品揃えを心がけたり、配送や送迎などの新たなサービスを提供するといった工夫が大切です。

ヒント

島根県雲南市の波多コミュニティ協議会は、交流センター内に「はたマーケット」を開店。店の横に喫茶コーナーを設けて買い物に来た住民がくつろげるスペースを作ったり、買い物客を帰りは無料で送迎する「たすけ愛号」を運行するなど、従来のスーパーには無かった新しいサービスを提供。

2) 地域住民で話し合っ「小さな拠点」を支える“ルール”をつくる

- ▶ 住民自身による「小さな拠点」の運営を継続的なものとするためには、住民が「経営する側」と「利用する側」に分かれるのではなく、一人ひとりが経営に関わっているという意識を持ち、「みんなで自分たちの店を支えよう」という想いを地域全体で共有することが重要です。
- ▶ 例えば、「小さな拠点」で住民がスーパーを経営する場合は、地域でよく話し合い、「買い支え」のルールを決めることにより、経営の維持に必要な一定の収益を確保することも有効です。

ヒント

高知県津野町の貝ノ川床鍋地区では、廃校舎を改修し、コンビニ・居酒屋に加え、宿泊施設や浴場、ホール等の機能を備えた「森の巣箱」を集落で運営。このオープンに先立ち、各世帯と「森の巣箱」の利用協定を結び、「買い支え」の仕組みを構築。

3) できることから始め、小さな仕事を重ねて「合わせ技」で継続できる仕組みをつくる

- ▶ ひとつずつでは事業として成り立たせるのは難しい小さな仕事を「小さな拠点」で束ね、人や資源を融通しあって実施することで、拠点運営スタッフの雇用を確保し、継続的な運営体制を構築することも重要です。
- ▶ また行政も、「小さな拠点」の立ち上げに伴い、分野ごとに個別にそれぞれの地域団体の活動を支援する従来の「縦割り」の支援から、事業を統合し「小さな拠点」の運営主体へまとめて活動経費を交付するなど、「合わせ技」を発揮することが望まれます。

ヒント

山梨県上野原市の西原地域にある交流施設「羽置の里 びりゅう館」では、NPO が食堂や物産販売に加え、新たに高齢者の介護予防サービスや高齢者の送迎等を開始。保健師などは市職員 の派遣を受けているが、NPO スタッフも参加者への食事提供や送迎などで運営をサポート。

(2) 立ち止まらず、常に見直しながら「小さな拠点」を育てよう

最初から完璧な拠点を目指すのではなく、試行錯誤を繰り返そう

- ▶ 立ち上げ当初から、あらゆる住民ニーズに応えられる完璧な「小さな拠点」を目指すのではなく、まずはできることから始め、小さな成功体験や試行錯誤を積み重ねながら、少しずつ活動を広げていくことが、「小さな拠点」での取組・活動を息の長いものにする上でとても重要です。
- ▶ 運営体制を立ち上げ、「小さな拠点」の取組を始動させた後も、地域の将来を見据えつつ、時代や社会の変化に応じて変わるニーズを的確にとらえながら、地域に即した「小さな拠点」の役割や機能を考え、活動内容や実行体制を見直していくことが重要です。

制度上の課題や障壁は行政と一緒に解決していこう

- ▶ 住民が新たなサービスや活動に取り組もうとするとき、関係機関との間で利害が衝突したり、規制や法令上の問題に直面することもあります。このような場面では、行政が間に入り、積極的に関係機関と調整を図りながら、解決方を模索していくことも必要です。
- ▶ 実際に「小さな拠点」での活動を進める中で新たな支援ニーズが浮き彫りとなったら、行政も「小さな拠点」を支える支援や制度の仕組みを柔軟に変えていくことが重要です。



成功の ポイント

- 平成18年に地区住民が出資して設立し、JA店舗を引き継いで経営している「(株)大宮産業」は、**各世代の代表からなるアドバイザー会議を設置し、住民の要望や意見を聞き取りながら新たな活動や品揃えに反映させる**などの工夫をしているほか、ポイントカードの導入やミニローリー車による燃料の宅配など、**住民の利用促進を図るべく絶えず様々な改善**を行っており、設立以来黒字を達成しています。さらに、大宮地区では、商店の経営による買い物支援だけでは地域の維持は困難であることから、平成24年より1年かけて検討を重ね、平成25年に廃校を活用して「**集落活動センター みやの里**」を立ち上げ、**地域特産のお米のブランド化や「庭先集荷システム」、葬祭事業などの新たな取組**も始めています。

〔高知県四万十市西土佐 大宮地区〕

H25ガイドブックに掲載



ここに ちゅうい

- 地区住民が出資して株式会社を立ち上げ「小さな拠点」を運営する場合、拠点での取組に関わるのが一部の住民（役員）に限られてしまうと、多くの住民は拠点でサービスを受けるだけの関わりになり、「小さな拠点」は自分たちが支えていくという意識が育ちにくくなります。



立ち上げた後の「小さな拠点」に必要な工夫とその効果・配慮点

- 「小さな拠点」を立ち上げ、活動がスタートしてからの取組において必要な工夫とその効果、取り組む上での配慮点を挙げると以下のとおりです。

多くの住民が活動に参加できる機会をつくる

たとえば・・・

- 食堂の調理や売店の店員、送迎車や宅配・集荷のドライバーなど、住民にスタッフ（パート・ボランティア）として参加してもらう
- 厨房や加工販売は婦人会に、施設の清掃は老人会に、など、活動単位でそれぞれを得意とする住民グループに任せる

- ▶ 「小さな拠点」での活動スタッフとして住民を雇用するのが、最も分かりやすい直接的な住民参加の形態です。
- ▶ その場合、より多くの住民の参画を図るため、あえて短時間のシフト制にすることも考えられます。
- ▶ 地域の様々な住民グループにそれぞれが得意な分野で関わってもらうことも効果的です。

拠点の運営に対し意見を言えるチャンネルをつくる

たとえば・・・

- 住民代表からなる組織を作り「小さな拠点」の運営・経営に対して意見をもらう
- 「小さな拠点」に「ご意見箱」を設けたり、定期的に「拠点だより」を発行して住民から寄せられた意見を紹介する
- 「小さな拠点」の利用実態等に関する住民アンケートを定期的実施する

- ▶ 運営に対して意見を述べる住民組織を立ち上げる場合は、なるべく幅広い世代で構成されるよう配慮します。
- ▶ 住民が気軽に意見を言える環境をつくるだけでなく、寄せられた意見とその対応を住民にフィードバックしていくと、より効果的です。
- ▶ 住民に定期的に「小さな拠点」に関するアンケートを行うことは、直接的な意見の把握というだけでなく、拠点の利用促進のための広報活動としても意味があります。

参加型イベントやワークショップなどで活動を点検する

たとえば・・・

- 住民の参加型イベントとして、これから新たに取り組もうとするサービスを試行的に実施してみる
- 総会や事業報告会などの機会に、ワークショップを開催し、住民参加で「小さな拠点」の事業計画（拠点づくりプラン）の見直しを行う

- ▶ 住民からの意見を踏まえた新たな事業を実施する際は、まず一定期間、住民参加型のイベントとして試行的に実施してみることも有効です。
- ▶ ワークショップ形式で「小さな拠点」の事業計画の見直しを検討する場を設けると、ふだん意見が出にくい世代や女性などの声も把握できます。

4. 「小さな拠点」づくりにおける行政の役割は？ ～「小さな拠点」づく

「小さな拠点」づくりの検討からプランづくりまで(第1フェーズ)と、「小さな拠点」の立ち上げから運営まで(第2フェーズ)の各段階で、行政に求められる関わり方や役割を示します。

第1フェーズ：「小さな拠点」づくりの検討～プランづくり

「小さな拠点」づくりの検討段階での行政の関わり方としては、これまでの住民による地域づくり活動の実績や検討体制の状況などに応じて大きく次の3つのタイプが考えられます。

タイプ 1 行政職員も 検討体制にメンバー として参画

地域の様々な組織・団体や住民代表等で立ちあげる「小さな拠点」づくりの検討体制に、地域社会を構成する一員として行政職員も参画することがあります。

この場合、検討体制に参画する行政職員には、行政が掲げている地域づくりの方針と、住民主体の検討で志向される「小さな拠点」づくりの方向性との整合を図りながら、行政方針を踏まえた意見や助言を行うことが求められます。

ただし、決して行政方針に沿う結論へと誘導するのではなく、行政方針の意図を丁寧に伝え、合意形成を図ることが重要です。

タイプ 2 行政職員が事務局に なり、“黒子”として 実務面をサポート

「小さな拠点」づくりに向けた検討を進めるにあたっては、関係者との連絡調整や会議の準備・運営、行政との連絡調整など、さまざまな事務作業が必要で、地域住民だけではノウハウや人手が足りないことがあります。そのような場合は、当該地域に行政職員を配置し、その職員が事務局となって、会議の運営や検討に関わる実務全般をサポートすることがあります。

また、これまで住民同士が集まって地域のことを話し合う機会があまりなかった地域では、行政が検討体制の立ち上げを呼びかけ、「小さな拠点」づくりの検討をスタートさせることも有効です。

タイプ 3 行政は地域での 検討の経過を見守り タイミングよくフォロー

地域自治組織が中心となって、住民主体でまちづくりについての検討・取組が進められてきた地域では、検討体制の構築や運営、協議の進行についても、ある程度積み重ねてきた実績があるため、行政は地域の自主性や主体性を尊重して、地域での協議が円滑に進むよう、陰で支えることが重要です。

この場合、行政は主にオブザーバーとして検討体制に参画し、住民主体での検討の経緯を見守りながら、必要に応じて情報提供を行ったり、事業の活用等の相談に応じるといった側面的な支援を行うことが求められます。

りの検討から運営までの各段階で行政に求められる関わり方を示します～

第2フェーズ：「小さな拠点」の立ち上げ～運営

地域が「小さな拠点」を立ち上げ、運営する際には、遊休施設の活用や行政サービスとの連携・調整、人材や資金の確保など、さまざまな面で行政との連携・協働が必要となります。この段階で行政に求められる関わり方としては、大きく次の3つのポイントがあります。

ポイント 1

分野横断の体制をつくり、「合わせ技」で総合的に支援

地域の様々な組織や団体には行政の各所管課から補助金や委託費などが出ていて、地域全体で合わせるとまとまった金額になる場合も少なくありません。しかし、それぞれの組織が別々に事業を実施していたのでは、人手が足りず、似たような活動があっても合理化できないため、非効率です。そこで、「小さな拠点」で様々な事業を一元化し、分野横断で取り組むことが重要になります。この「小さな拠点」での「合わせ技」に対応するためには、行政も、縦割りではなく、分野横断的なプロジェクトチームを編成し、総合的に支援することが求められます。

ポイント 2

取組の進捗に応じて必要なソフト支援をきめ細かく提供

「小さな拠点」は、住民主体でつくることが重要ですが、つくるよりも持続させることが大切です。行政も、そうした「小さな拠点」での取組を持続可能なものとするため、取組の進捗や活動の展開に応じて、例えばアドバイザーの派遣や職員による情報提供・情報発信など、必要なソフト面での支援を的確に行うことが求められます。また、いずれは地域で「小さな拠点」を自立的に運営していけるよう、取組の進捗に応じて段階的に行政の支援施策の内容を変えていくことも必要です。

ポイント 3

公共施設の活用など活動拠点づくりを積極的にサポート

「小さな拠点」づくりは単なるハード整備ではありませんが、もともと予定されていた道の駅などの整備や老朽化した公共施設の建替えなどに併せて「小さな拠点」をつくることも考えられます。この場合は、行政が事業として中核施設の整備を進めることになりますが、その際には、住民が検討した「小さな拠点」プランの結果を反映した拠点形成となるよう配慮することが重要です。また、廃校舎や遊休施設を活用した「小さな拠点」づくりにおいても、行政が施設の利活用に係る手続きや改修などの面で積極的な役割を果たしていくことが期待されます。

5. 「小さな拠点」づくり Q & A

Q 「小さな拠点」づくりを進める上では、様々な意見を調整する人材が必要ですが、人口減少・高齢化が進む集落では、そのような人材が不足しています。どうやってコーディネーターを確保したらよいのでしょうか？

A 「地域おこし協力隊」などの制度を活用し、都市部など外部の人材を地域で受け入れたり、大学などの研究機関や民間コンサルタントなどに調整役として参画してもらうことなどが考えられます。

- 地域住民だけで話し合いを行うと、議論が内向きになって、なかなか話が前に進まないこともあります。また、世代や性別、所属する団体・組織など、それぞれの立場によってニーズも様々で、「小さな拠点」づくりに向け合意形成を図るには、高い調整能力を持った人材が必要です。
- このようなコーディネート役として、最近では「地域おこし協力隊」や「田舎で働き隊！」、「緑のふるさと応援隊」など、国等の外部人材を活用するための事業を通じて都市部から受け入れた人材が地域で活躍している例が多くみられます。
- また、「小さな拠点」づくりに向けた合意形成の過程では、様々な住民の意向を幅広く把握し、分析・集約する能力なども求められることから、大学などの研究機関や外部のコンサルタントなどに「小さな拠点」づくりの検討にコーディネーターとして参画してもらい、客観的な立場から意見調整を図ることも考えられます。

Q 様々なサービスをつないだ「小さな拠点」をつくり、地域が主体となって運営していく上で、既存の自治組織や農協、商工会などの地域団体・組織は、それぞれどのように「小さな拠点」の運営に関わっていくことが期待されますか？

A 小規模な地域団体には、運営体制の一員として「小さな拠点」での活動に直接参画してもらうことが有効です。一方、農協や社会福祉法人などの場合は、それぞれが展開している事業の中で連携を図ることが有効です。

- 地域住民が立ち上げた生産加工グループや福祉活動を行うNPOなどは、「小さな拠点」の運営体制の中に構成団体の一員として参画し、特産品づくりや見守り活動といった「小さな拠点」での取組・活動に直接参加することが有効です。
- 一方、農協や商工会、社会福祉法人などは、「小さな拠点」のエリアを超えて活動している場合もあるため、それぞれの組織が展開する事業を「小さな拠点」での取組・活動と連携させることで運営に関わっていくという形が考えられます。例えば、農協であれば「小さな拠点」で特産品の直売コーナーを設置したり、社会福祉協議会であれば、独自に行っているサロン活動を「小さな拠点」でも開催したりといったように、それぞれの事業を「小さな拠点」で展開することで「小さな拠点」の運営を支えていくことが有効です。
- このほかにも、公民館が地域の核となってきたところでは、公民館が「小さな拠点」の運営を担い、社会教育活動とマッチさせた「小さな拠点」づくりを展開しているケースもみられます。

Q

「小さな拠点」を中心に必要な生活サービスがつながり、確保されても、仕事（雇用の場）がなければ、移住・定住するのは難しいのではないのでしょうか。「小さな拠点」づくりを通じて雇用の場をつくるにはどうしたらよいですか？

A

ひとつひとつでみれば一人分の収入に満たないような小さな仕事や事業も、「小さな拠点」でつなぎ、「半農半X」などの『合わせ技』で行うことにより、合計すれば一人分の収入が確保できる仕組みがつくれます。

- 小規模・高齢化が進む集落ではひとつひとつのサービスに対する需要は小さく、さらにそれらの集落が広範囲に分散しているため、サービスの維持に係るコストに対して得られる事業収入は小さく、一人分の雇用を満たすことができないケースが、中山間地域では多くみられます。
- しかし、個別で見れば一人分の収入に満たない細かな仕事やサービスを積み上げ、「小さな拠点」で「合わせ技」で行うことによって、全体として一人分の収入を確保することが可能です。
- 例えば、季節によって業務量が変わるため収入が一定せず、年間で平均すると 0.6 人分の収入にしかならない事業と、一年を通じて安定的に業務は発生するがロットが小さいため 0.2 人分の収入しか得られない事業などを、「小さな拠点」での事業として複数組み合わせることで、 $0.6+0.2+\dots\geq 1$ となり、一人分の収入を確保することができます。

Q

地域にある「人を運ぶサービス」と「モノを運ぶサービス」を『合わせ技』で効率化して、「小さな拠点」を核としたアクセスを確保しようとするとき、旅客運送や貨物運送など、それぞれの法規制が障害になるのではないのでしょうか？

A

自家用車を使用した有償での旅客運送を行う際に、有償での貨物運送を行うことは原則として認められません。ただし、「小さな拠点」に関する地域再生計画の認定を受けた場合、自家用有償旅客運送による有償での少量の貨物運送が可能になる見込みです。

- バスやタクシーなどがなく、地域住民の生活交通の確保が課題となっている過疎地域等の交通空白地域では、一定の要件を満たした場合に、市町村やNPO等は、道路運送法に基づく国土交通大臣の登録を受け、自家用車を用いた有償旅客運送（自家用有償旅客運送）を行うことができます。
- しかし、自家用有償旅客運送による有償での貨物運送は、道路運送法上は原則として認められていません。
- こうした中、平成 26 年 11 月に施行された改正地域公共交通活性化再生法において、地方公共団体が中心となり、まちづくりと連携し、面的な公共交通ネットワークを推進するため、地域公共交通再編実施計画を作成して認定を受けた場合には、自家用有償旅客運送による少量の貨物運送を可能とする特例措置が設けられました。
- さらに、平成 27 年 3 月に閣議決定された地域再生法改正案において、市町村が「小さな拠点」に関する取組を記載した地域再生計画を作成し認定を受けた場合には、自家用有償旅客運送による少量の貨物運送を可能とする規定が盛り込まれました。法案成立後は、こうした制度の活用が期待されます。

Q 住民が主体的に取り組むことが望まれる「小さな拠点」づくりにおいて、市町村と都道府県はどのように役割分担を図ればよいのでしょうか？

A 市町村は、地域に職員を派遣するなどにより、住民主体・地域主体の取組を“足元”から支援することが望めます。

一方、都道府県は、専門知識が必要な課題の解決を支援するなど、地域の検討に応じて生じる多様なニーズに高い専門性で応えることが望めます。

- 市町村・都道府県のいずれにおいても、縦割りではなく分野横断的な「小さな拠点」づくりの支援体制を作って、総合的に支援することが望めます。
- 特に市町村は、住民の暮らしに最も近い基礎自治体としての立場から、「小さな拠点」づくりに取り組む地域に担当職員を派遣（配置）するなど、地域主体の「小さな拠点」づくりの取組を足元から支えることが重要です。
- 一方、「小さな拠点」で様々な活動や事業を実施する際に、複数の分野にわたる事業間の調整が必要となる場面も想定されます。このような専門性の高い課題については、都道府県がそれぞれの分野で専門性の高い職員によるチームを組み、解決を支援していくことが望めます。

Q 「小さな拠点」の運営を維持していくためには、事業収入が必要だと思いますが、地域住民が主体となって取り組む活動としては、なかなかよい収益事業が思いつきません。各地の先進事例では、どのようにして「小さな拠点」の運営経費を確保しているのでしょうか？

A 行政から事業を受託したり、補助を受けたりして活動経費を確保している例も多くみられます。また、宿泊施設の運営や交流イベントの開催などで収入を得たり、商店や食堂、ガソリンスタンドなどを運営し、地域で資金を循環させているケースもあります。

- 運営資金を調達する方法としては、大きく分けて、外部から資金を得る方法と地域内で資金を循環させる方法の2つが挙げられます。
- 地域内で資金循環を図る方法としては、撤退した商店やガソリンスタンドを地域で引き継いで経営したり、食堂や集落コンビニ、集落居酒屋などを経営するといった例がみられます。
- 外部から資金を得る方法としては、廃校舎を改修して宿泊施設を運営したり、交流イベントを開催したり、地域ならではの特産品を加工・販売するといった例が挙げられます。
- また、公共施設を活用した「小さな拠点」づくりの場合は、その施設の管理業務を行政から受託することで運営経費を確保することも考えられます。さらに、拠点の運営組織が行政サービスの一部を受託し、「小さな拠点」で提供することにより、活動資金を確保することも考えられます。
- 地域の中には、既に行政から補助・助成を受けて活動している団体もありますので、「小さな拠点」でそうした様々な団体が連携しあい、互いの活動を組み合わせることで、全体としてある程度の規模の資金を集めることもできます。

6. 「小さな拠点」づくりにまつわる「よくある誤解」とは？

【よくある誤解①】

誤

「小さな拠点」づくりは、周辺集落に残っている採算性や事業効率の悪い施設をなくして、中心部にそれらを集約したフルセットの複合施設をつくることである。

「小さな拠点」づくりとは、単なるハード整備を意味するものではありません。また、周辺集落に散在する機能の統廃合・合理化して、大規模かつフルセットの複合施設をつくることでもありません。地域の皆さんが主体となって、地域を維持していくための新たな仕組み（システム）をつくるのが、「小さな拠点」づくりです。

複合施設の建設による「小さな拠点」づくりの事例もありますが、それが全てではありません。また、地域に散在する機能を中心エリアに統廃合させるような、いわゆる周辺集落の「切り捨て」を意図するものではありません。

「小さな拠点」づくりとは、いわゆる「ハコモノ」政策、ハード事業ではなく、単独では続けるのが難しい活動や事業を組み合わせる行うことによって、地域を維持していくための新しい仕組みをつくり、各集落での生活を支えるものです。

複合施設の建設をきっかけとした「小さな拠点」づくりの例でも、様々な機能やサービスをひとつ屋根の下に集めることで、失われかけていた機能も維持していけるようなより合理的な運営の仕組みをつくることを目的とし、またそうすることで、様々な人々の出会いや交流が生み出され、地域コミュニティの再生につながることが期待されます。

【よくある誤解②】

誤

地域での暮らしの維持に必要なサービスを提供するのは行政の役割なのだから、「小さな拠点」づくりも行政主導で進めるべきである。

「小さな拠点」づくりの主役は、地域住民の皆さんです。行政は、住民の皆さんの主体性を支える裏方・サポート役に徹することが重要です。

地域を守り、維持していくのは、そこに暮らす住民の皆さんに他なりません。地域で暮らし続けるためには何が課題となっているのか、次の世代の定住を促すにはどうしたらいいのかを住民同士でよく話し合い、「自分たちができること」を見出し、住民自ら主体的に取り組んでいくことが非常に重要です。

一方で、行政は、住民に任せきりにするのではなく、人材や場所・資金の確保など、あらゆる場面で、住民が主体的に取り組むことができるようサポートすることが望まれます。

第3部 「小さな拠点」をつくり、続ける事例の紹介

1. 様々な「小さな拠点」づくりのタイプと具体例

「小さな拠点」は、集落地域の実情に応じて様々なタイプが考えられますが、ここでは代表的な4つのタイプの「小さな拠点」づくりを、具体的な事例とともにご紹介します。

タイプ1 撤退したスーパーを住民出資で再生した「小さな拠点」づくり

- ▶ 人口減少による売り上げ減や後継者の不在などにより、集落に残っていた個人商店が閉店してしまった、という地域や、複数集落が集まる基幹集落にあったスーパーやガソリンスタンドなどが、統廃合等により撤退してしまうケースが各地で見られます。
- ▶ また、基幹集落に出るための路線バスなどの公共交通も、利用者の減少により経営を維持できなくなり、便数を減らしたり路線の見直し・廃止などが行われることから、特に車の運転ができない高齢者などは日ごろの買い物にも不自由することとなり、地域で暮らし続けていくのが難しくなってしまいます。
- ▶ このため、地域住民が出資して会社を作り、撤退した店舗やガソリンスタンドを再生して、集落地域全体での生活を支える「小さな拠点」をつくるのが考えられます。
- ▶ その際は、撤退したスーパーやガソリンスタンドを再生させるだけでなく、観光客向けの物産コーナーを設けたり、高齢者宅への宅配サービスを行うなど、より一層便利な機能を付け加えることで、持続的な拠点運営を目指すことが重要です。

このタイプの「小さな拠点」づくりのポイント

- ✓ 様々な機能やサービスが撤退する中で、地域で暮らし続けていく上で最低限必要なものは何か、というだけでなく、それを維持するために「自分たちで何ができる」という点も含めて、地域でよく話し合い、「小さな拠点」づくりに対してより多くの住民や関係機関の賛同を得ることが重要です。

イメージ図



参考事例

■ふらっと美山(京都府南丹市 美山町 平屋地区)

H25ガイドブックに掲載

住民が出資した有限会社が撤退したJA店舗を再生、日用品のほか、道の駅の売店として地元の農産物や特産品等も販売。施設は行政がJAから買い取り、有限会社に無償で貸している。

■(株)大宮産業(高知県四万十市 西土佐 大宮地区)

H25ガイドブックに掲載

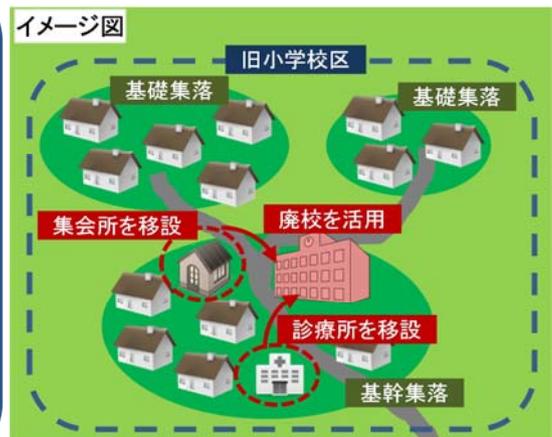
地区住民の8割が出資して株式会社を設立、県補助金等も活用して撤退したJA店舗を買い取り、小売店とガソリンスタンドの営業を再開。さらに高齢者への宅配サービスなども展開。

タイプ2 廃校を活用した小学校区の集落を支える「小さな拠点」づくり

- ▶ 明治時代から昭和の合併前後にかけて創設された小学校は、教育の場としてだけでなく、地域文化や多世代交流の拠点として、また防災拠点としてなど、様々な側面から長年にわたって地域コミュニティの中核としての役割を担ってきました。
- ▶ このため、地域を象徴する施設である小学校が廃校となってしまうと、小学校区全体としての地域の一体感が失われ、地域コミュニティが弱体化することが懸念されます。
- ▶ そこで、廃校となった校舎を活用して、複数集落からなる(旧)小学校区全体の生活を支える「小さな拠点」をつくるケースが考えられます。
- ▶ 校区内の集落住民が集まれる集会室や公民館などの生涯学習機能を持たせたり、日用品などを扱う商店や診療所、デイサービス施設など、集落地域で生活を続ける上で必要とされる基礎的なサービスを集約させることで、(旧)小学校区全体の生活を支える「小さな拠点」が形成されます。

このタイプの「小さな拠点」づくりのポイント

- ✓ (旧)小学校区という、住民が一体感を感じられる、まとまりのあるエリアで「小さな拠点」づくりを考えることで、話し合いがスムーズに始められます。
- ✓ 「学校がなくなったら地域は廃れてしまうのでは…」という危機感を共有することで、日ごろ困っていることや不安に感じていること、地域の将来への想いなどを一人ひとりから引き出しやすくなります。



参考事例

■集落活動センター「汗見川」(高知県本山町 汗見川地区)

H25ガイドブックに掲載

旧沢ヶ内小学校内に集落活動センターを開設。同校舎は廃校後に改修され、小学校区6集落の住民が宿泊施設を運営していたため、大がかりな改修をせず、「小さな拠点」としての機能強化を実現。特産品の販売など既存の取組の拡充に加え、新たに高齢者の買い物支援や見守り活動などの生活支援活動も展開。

■共和の郷・おだ(広島県東広島市 河内町 小田地域)

H25ガイドブックに掲載

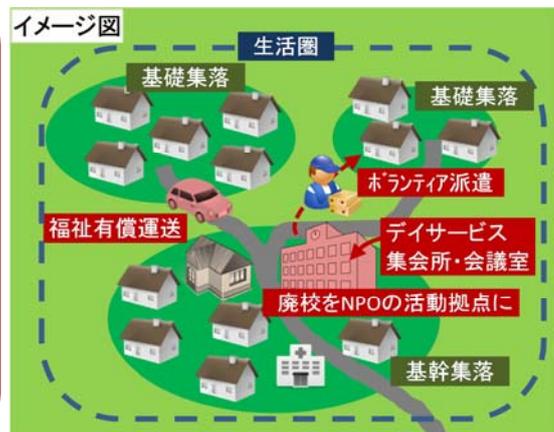
市町村合併に伴う小学校等の統廃合を機に、江戸時代から受け継がれてきた小田地区が消滅するのではとの強い危機感が地域に広がり、13集落からなる小学校区の住民が新しい自治組織をつくり、廃校舎を活用して診療所や公民館を備えた「小さな拠点」づくりを実現。

タイプ3 NPO等による遊休施設を活動拠点とした「小さな拠点」づくり

- ▶ 人口減少や高齢化が進む集落地域の存続に不安を抱いた住民有志で地域づくりのための組織を作り、生活サービスを提供したり、活性化に向け活動をしている地域も少なくありません。また、市町村合併により新市に埋没することなく、旧町村のまとまりや地域固有の個性や文化などを合併後も維持しようと、全戸参加でNPOを設立して地域活動を展開するケースもみられます。そうした住民主体の活動の拠点として、「小さな拠点」をつくることが考えられます。
- ▶ このような住民有志による活動団体やNPOなどの活動拠点としては、廃校となった小学校の校舎や、市町村合併に伴う施設の統合等により遊休化した公共施設などが活用されるケースが多くみられます。
- ▶ このタイプの「小さな拠点」では、ホールや公民館、集会施設など、施設にある既存の設備を活かしながら人々が集う機能を持たせることで、住民主体の地域づくり活動の拠点として展開することができます。また、NPOによる自家用車有償運送サービスや買い物支援サービスなど、地域の生活を支えるサービスの活動拠点ともなります。

このタイプの「小さな拠点」づくりのポイント

- ✓ 地域を自分たちの手で何とか元気にしよう、という住民のやる気やアイデアを活かし、住民主体での「小さな拠点」づくりとその運営に結びつけることがポイントです。
- ✓ 住民団体やNPO等は、指定管理者等として、廃校舎や遊休施設の管理運営の委託を受けることにより、もともと地域の中で人々が集う場所を拠点に、様々な活動を企画・展開することができます。



参考事例

■安塚コミュニティプラザ(新潟県上越市 安塚区)

H25ガイドブックに掲載

市町村合併したら地域ならではの個性が埋もれてしまうとの危惧から、旧安塚町の8割の世帯が参加してNPO法人を設立し、旧町民会館を拠点に生活支援サービスを展開。住民はNPOの会員となるだけでなく、福祉有償運送のドライバーや有償ボランティアとしても参加・協力。

■羽置の里 びりゅう館(山梨県上野原市 西原地域)

『続ける』事例①

地域住民に加え、外部人材も参画して設立したNPO法人が運営する地域交流施設「羽置の里 びりゅう館」を、地域住民のための福祉サービスの展開を含めた「小さな拠点」として機能強化すべく、平成25年度に調査を実施。調査結果を踏まえ、平成26年度から、実際に介護予防活動や高齢者移送サービスなど新たな活動を展開。

タイプ4 地域内外から人が集まる交流拠点型「小さな拠点」づくり

- ▶ 市町村の中には、役場など老朽化した公共施設の建替えや改修を予定していたり、新たに道の駅などの交流施設を整備する計画を検討しているところもあります。こうした施設は、人々の集まりやすさ、利用しやすさを重視するため、官民の様々な施設やサービスが集まる拠点性の高い場所に整備されることが多いです。
- ▶ そこで、そうした施設の整備に併せて、地域内に分散している様々な生活サービスや地域活動をつなぐことで、歩いて動ける範囲で様々な用事が済ませられる、多機能型の「小さな拠点」をつくることが考えられます。
- ▶ 道の駅などの場合、地域外からの人の利用を前提として、道路の結節点などアクセス利便性の高いエリアで整備が検討されることも多いので、そこを中心に日常生活に必要な機能やサービスをつなぎ、周辺集落からのアクセス手段を併せて提供することによって、地域住民の暮らしを守る拠点となります。

このタイプの「小さな拠点」づくりのポイント

- ✓ 新たな施設の整備や遊休施設の有効活用を図る際には、地域の生活サービスの現状や課題、住民ニーズを幅広くくみ取り、当該施設の活用可能性を検討することが、「小さな拠点」づくりにつなげるポイントです。
- ✓ 「小さな拠点」の中核となる施設の整備や遊休施設の改修に活用できる国の補助事業などの有無を調べ、制度の適用条件や内容等を踏まえて、どのような機能・設備を持った「小さな拠点」とするのか、誰が運営するのかなどを検討することも重要です。



参考事例

■ きらめき広場・哲西(岡山県新見市 哲西町)

H25ガイドブックに掲載

全住民アンケートを実施し、最も要望の高かった診療所を軸に、庁舎、保健福祉センター、図書館、ホールを集約した複合施設を町中心部の道の駅に隣接するエリアに整備。路線バスを經由させ交通手段を確保し、旧町全体の生活を支えるワンストップの拠点づくりを実現。

■ (株)川西郷の駅(広島県三次市 川西地区)

『つくる』事例③

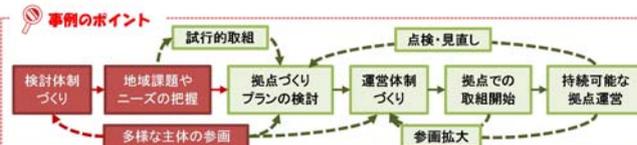
地区の将来ビジョンに掲げた「小さな拠点」(郷の駅)づくりの具体化に向け、地域自治組織が主体となり調査を実施。試行的取組や住民説明会、ニーズ調査などを通じた検討の成果を踏まえ、平成26年11月、地区住民の8割以上が出資し、拠点運営のための株式会社を設立。

2. “つくる”事例 ～「小さな拠点」づくりを検討し、立ち上げる～

国土交通省では、「小さな拠点」づくりの実践的なノウハウの蓄積・普及を図り、全国各地で「小さな拠点」づくりに向けた取組をさらに広げていくため、平成25年度・26年度の2ヶ年にわたり、それぞれ全国12地域において「小さな拠点」づくりに取り組んでいただきました。

ここでは、「小さな拠点」を“つくる”事例として、これらの取組の中から、以下の4つの取組事例をご紹介します。

「小さな拠点」を“つくる”事例の概要

「小さな拠点」づくりの対象エリア	“つくる”事例としての参考ポイント
<p>事例1 広島県安芸高田市 小原地域 ■1,478人 ■653世帯 ■高齢者割合 44.4%</p> <p>事例のポイント</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓日頃地域づくりに意見が反映されにくい若者や子育て中の女性などを意識的にメンバーに加えた検討体制づくり ✓10代～70代の世代別のワークショップによるきめ細かい住民意識の把握と担い手世代の発掘
<p>事例2 岡山県津山市 阿波地区 ■575人 ■230世帯 ■高齢者割合 42.1%</p> <p>事例のポイント</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓住民から有志を募って組織した実行委員会による講演会やワークショップの運営を通じた気運の醸成 ✓専門家や有識者による専門的・体系的な課題の分析を踏まえた関係者間での問題意識の共有
<p>事例3 広島県三次市 川西地区 ■1,159人 ■478世帯 ■高齢者割合 46.1%</p> <p>事例のポイント</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓全住民アンケートや試行的取組を通じた「小さな拠点」での取組・活動に対する参画・協同意向(シーズ)の把握 ✓8割以上の地域住民の出資による拠点運営組織(株式会社)の設立と行政との役割分担の明確化
<p>事例4 長崎県平戸市 度島地区 ■793人 ■254世帯 ■高齢者割合 28.7%</p> <p>事例のポイント</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓団体代表や公募住民も含め世代・性別を問わず幅広い意見が得られるよう配慮したワークショップ形式での検討 ✓検討組織を発展させたNPO法人の立ち上げによる「小さな拠点」での新たな交通サービスの開始

※事例1と事例2は平成26年度に、事例3と事例4は平成25年度に、国土交通省調査として「小さな拠点」づくりに取り組んだ地域です。

※「事例のポイント」は、「小さな拠点」づくりの手順とステップ(P6～7)の中で、それぞれの事例が特に参考となる部分を で表したものです。

広島県安芸高田市 おばら 小原地域

廃校を控えた地域のコミュニティ再生

●取組の背景

安芸高田市は平成16年に6町が合併して誕生しました。小原地域はこのうち旧甲田町に位置し、9集落からなる人口1,500人弱の小学校区です。

小原地域では平成11年にJAが撤退、唯一の商店も平成25年に閉店し、買い物難民問題が深刻化していました。また、平成14年に9集落を束ねる「小原地域振興会」を設立して様々な地域活性化活動を展開してきましたが、長年にわたり地域コミュニティの核となってきた小田小学校の廃校が決定し、地域コミュニティの一層の衰退が危惧されています。

この小学校の廃校問題を機に、地域の存続に対する危機感が高まりつつあることを受け、地域住民全体が一体となって地域の将来像を設計し、コミュニティ再生の仕組みを再構築しようと、平成26年度に「小さな拠点」づくりについて検討しました。

●拠点づくりの検討体制と取組内容

小原地域振興会の下に「小原未来設計プロジェクト協議会」を設置して、具体的な調査・検討を進めました。このプロジェクト協議会には、若者や転入者、子育て中の女性などを意識的にメンバーに加え、日頃は地域運営に意見が反映されにくい住民の声も踏まえながら検討が行えるよう配慮しました。

平成26年度取組では、高校生以上の全住民と、今は他地域で暮らしている元住民にアンケートを行い、生活実態や求める生活サービスへの満足度、今後の地域活動への参画意向などを把握しました。

また、10代から70代まで世代ごとにワークショップを開催し、地域課題の共有を図るとともに、想い描く地域の将来像について話し合い、「小さな拠点」づくりに対する意識と参加意欲の向上を図りました。

さらに、次代を担う子どもたちの想いを「小さな拠点」づくりに反映させるため、小学校の協力を得て、小学生に「こんな小原になったらいいな」という提案書を書いてもらいました。



●検討の結果明らかとなったこと

アンケートの結果、在住者・他出者ともに小原地域の将来に対する危機意識は低く、地域への愛着もあまり強くないこと、生活する上で特に買い物の不便さに対する不満が大きいことなどが分かりました。

一方、世代別実施したワークショップでは、世代によって地域の将来に対する意識や地域づくりに対する考えに特徴がみられましたが、特に40・50代は地域づくりに前向きで意欲があり、様々なアイデアを持っていることが分かりました。また、10・20代の若い世代は意外と地域への愛着が強いことなども明らかになりました。

世代	参加人数	世代にみられた特徴や地域づくりに対する考え
10代	9人	地域への愛着は強く、将来は戻って地域に貢献したいという意識がある
20代	7人	「ふるさと」への想いが強く、都市部とは異なる環境を評価しており、子どもたちのための教育環境の整備に関心が高い
30代	6人	諦め・失望感が強いものの、何かやりたいという気持ちは強く、一人ひとり具体的な行動プランを持っている
40代	9人	すぐにも動きたいという意欲があり、参画意識は高く、アイデアが豊富で、すべての世代に対して有効な活性化策を提案
50代	15人	老後の医療・介護・レクリエーションに関心が高く、高齢者の生活支援サービスなど具体的なアイデアを持っている
60代	15人	地域の存続に対する危機感が最も強いが、今までの取組が成果を上げてこなかったことがトラウマとなっている
70代	20人	健康で、生涯現役を貫きたいという意識が強く、サロンのような相互見守りの場や地域ビジネスへの出資を希望している

●「小さな拠点」づくりに向けて

協議会では、これらの結果をもとに議論を重ね、楽しく安心して暮らせる地域づくりに向けて必要な取組をまとめた「小原未来設計書」をつくりました。

具体的には、『暮らし』、『交流』、『教育福祉』の3つを主要テーマとして、必要な生活支援サービスや地域自治機能、地域を活性化できるような活動を整理し、地域の中心部にあるJR吉田口駅周辺に点在する空き施設を活用しながら、面としての「小さな拠点」づくりを目指すというものです。

今後は、この「小原未来設計書」の実現に向け、具体的な組織体制づくりや、多くの主体の参画のためのプラットフォームづくりに取り組む予定です。

岡山県津山市 あば 阿波地区

複合型の事業体による経済循環の仕組みの構築

●取組の背景

阿波地区は、明治以来100年以上続いた旧「阿波村」のエリアで、平成17年に津山市に編入しました。人口は600人弱、高齢化率は4割を超えています。

主な公共・公益的施設は地区中心部に集積していますが、小学校や幼稚園は閉校・休園し、JAのガソリンスタンドも平成26年5月末に撤退するなど、生活サービス機能が急速に縮小しつつあります。こうした状況に抗しようと、住民出資の合同会社が設立され、撤退したJAのガソリンスタンドと店舗の経営を継承しています。また地域住民が立ち上げたNPOが過疎地有償運送事業にも取り組んでいます。

こうした流れを活かし、地域内の様々な団体や住民を広く巻き込みながら、学校跡地やJA跡地を含む中心部の機能強化・充実を図るため、平成26年度に「小さな拠点」づくりについて検討しました。

●拠点づくりの検討体制と取組内容

上記の合同会社やNPOのほか、地域コミュニティや関係団体、行政等が参加する「あば村運営協議会」が中心となり、協議会内に立ち上げた「新しい村のかたち検討委員会」において検討を進めました。

具体的な調査は、同委員会の下に設けた作業部会において、有識者の助言を得ながら行いました。

平成26年度の取組では、小学校跡地の農産物加工施設としての活用に向け、同機能を担っている「あばグリーン公社」の経営分析を行うと同時に、地区内の農産物加工グループにヒアリングを行い、生産・販売体制の拡大可能性について検討しました。

また、合同会社が運営するガソリンスタンドと商店の利用状況や新たなニーズ等を把握するため、住民アンケートや来店者アンケートを実施しました。

さらに、地区全体の「小さな拠点」づくりへの意識啓発を図るため、若者や移住者にも広く声をかけ、有識者による講演会やワークショップ、あば村宣言フォーラム、調査の最終報告会等を開催しました。



●検討の結果明らかとなったこと

住民アンケート調査の結果、ガソリンスタンド・商店のいずれも合同会社に出資した住民の利用率は高く、出資していない住民の1.5～2倍近くに上ること、また世代別にみると10～40代の利用が少ないことなどが明らかとなりました。また、50代以上はイベントに絡めた商店利用が多いことから、商品の充実もさることながら、イベントの企画や喫茶スペースの充実など、住民の集いの場としてのサロン機能の拡充が求められることなども明らかとなりました。

また、ワークショップでは、拠点施設の利用拡大に向けた具体的なアイデアが多数挙げられ、「小さな拠点」づくりに向けた気運が高まりました。

●「小さな拠点」づくりに向けて

協議会では、これらを踏まえ、中心エリアで新たに必要とされるサービスや機能とその運営方法等を整理し、「小さな拠点」づくりプランにまとめるとともに、「小さな拠点マップ」を作成・配布し、住民意識の向上と各施設の利用促進を図っています。住民から有志を募り、実行委員会形式で講演会やワークショップ、報告会を開催したことも、一住民としての想いや意見を踏まえた「小さな拠点」づくりに有効でした。



今後は、プランに整理した取組を実施する体制づくりや担い手(人材)の確保を図りながら、地域総合商社化に向け取組を進めていく予定です。

広島県みよし三次市 川西地区

プランの実現に向けた住民出資の会社の設立

●取組の背景

川西地区は、中国山地の中央に位置する三次市の中心部から約10kmの距離にある中山間農村地帯です。平成16年に地区を構成する5集落で住民自治組織「川西自治連合会」を組織し、以来、積極的に自治活動を展開してきました。

平成18年には全住民に行ったアンケートを基に川西自治連合会で地区の将来像を検討し、『「まめな川西いつわの里」ビジョン』を策定しました。この中で既に中心エリアにおける「小さな拠点」(川西地区では「郷の駅」と呼んでいます)の整備イメージを打ち出しています。そして平成21年には、この拠点整備の基本構想を策定し、その実現に向け、実験的な取組や調査・検討を進めてきました。

そして平成25年度に、住民主体での郷の駅づくりに向け、具体的な提供サービスや拠点の運営手法等を検討しました。

●拠点づくりの検討体制と取組内容

実施主体である川西自治連合会の内部に、公募委員を含めた「郷の駅づくり推進委員会」を組織して検討を進めました。同委員会の下に3つの部会を設けて具体的な検討を進めるとともに、若者や女性を含めた組織である「まめな川西いつわの里づくり委員会」とも連携を図りながら検討を進めました。

川西地区の「小さな拠点」(郷の駅)構想は、新たに拠点となる施設を整備するというものでした。このため、まず拠点整備の候補地の地権者に対して説明会を行うとともに、地区住民説明会を開催し、取組への理解と賛同を得ました。

また、改めて全地域住民に対してアンケートを実施し、郷の駅に求める機能・サービスだけでなく、郷の駅での活動への参加・協力意向も把握しました。

さらに、試行的取組として、これまで月1回、午前中に開催してきた軽トラ市を夕方開催して住民の利用ニーズや事業者の出店意向を把握したり、郷の駅で提供する特産品の開発を行いました。

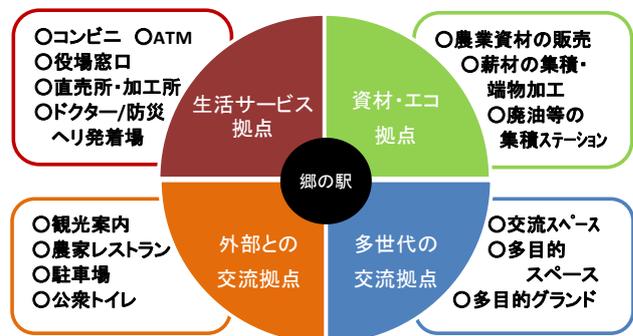


●検討の結果明らかとなったこと

アンケート調査の結果、郷の駅に最も望まれている機能は「コンビニ」と「ATM」であることが分かりました。また、7割以上の住民が、郷の駅が実現したら利用したいと考えており、さらに3割近くの住民は、郷の駅の運営や活動にも仕事又はボランティアとして関わりたいと考えていることも分かりました。

●「小さな拠点」づくりに向けた課題

多様な意見を丁寧に汲み取りながら検討を進めた結果、拠点に求める機能は多岐にわたり、壮大な拠点形成プランとなったため、今後の実現に向けて、優先的に取り組む事項の取捨選択等を担うコーディネート機能の強化や各サービスの実施主体の確保、事業資金の確保等が課題として挙げられました。



●プラン取りまとめ後の活動の展開

川西地区では、この検討結果を踏まえ、コンビニ各社と協議を行うなど、住民ニーズの高い機能から実現を図るべく取組を進めるとともに、郷の駅の実現に向けた運営会社の設立に動き出しました。住民主体で拠点を運営しつつ一定の利益も確保するためには株式会社が望ましいという結論から、8割以上の地区住民の出資を得て、平成26年11月に「株式会社 川西郷の駅」が設立されました。

協議により、用地確保・造成や駐車場・トイレの整備は市が行うこととなったため、(株)川西郷の駅では、国等の補助事業も活用しながら施設整備を図るべく検討を進めています。

長崎県平戸市 たくしま 度島地区

島全体のコミュニティ再生と新たな事業展開

●取組の背景

平戸市は県北西部の沿岸域と約40の島々で構成されています。このうち有人離島は5つだけで、度島はその中のひとつ、人口800人弱の島です。

本土からの交通手段は船舶のみで、島内にも公共交通はなく、高齢化が進む中で交通手段の確保に対する住民の不安は増えています。

度島では、平成24年度に、島内の各種団体からなる『度島地区活仕事業協会』を設立し、県交付金を活用したまちづくり事業を実施しました。この取組が成功を収め、住民の一体感や団結が強まったことから、この機運を活かし、島全体をひとつのコミュニティとして再構築し、「小さな拠点」づくりを通して住民主体の地域づくりの実行体制の確立を図るため、平成25年度に検討を行いました。

●拠点づくりの検討体制と取組内容

市ではまちづくり事業交付金を新設し、小学校区単位を基本とするまちづくり運営協議会の設立を目指しており、度島はそのモデル地区に指定されました。そこで、自治会や各種団体、公募住民等からなる『度島地区まちづくり運営協議会』を立ち上げ、検討を進めることとなりました。

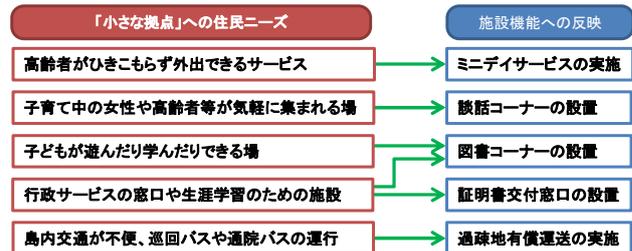
「小さな拠点」づくりは市が同島内で建設中である診療所と地域交流施設を併設した施設を核に検討することになりました。この施設は平成3年に閉校した小中学校跡地に建設が進められており、立地・機能の両面で「小さな拠点」づくりの場として適当であることから、住民ニーズを踏まえたコミュニティ機能や交流機能の提供方策を検討することとしました。

全住民対象の事業説明会を開催したほか、公募住民も含めた協議会では、部会に分かれたワークショップ形式での検討や外部アドバイザーの参画により、世代・性別を問わず幅広い意見が得られるよう配慮するなど、島全体での合意形成という点に重点を置いて話し合いを重ねました。



●検討の結果明らかとなったこと

こうしたきめ細かい住民意見の集約と話し合いを通じて把握された「小さな拠点」に対する住民ニーズを踏まえ、拠点施設において地域主体で運営・提供する機能やサービスの検討を行いました。



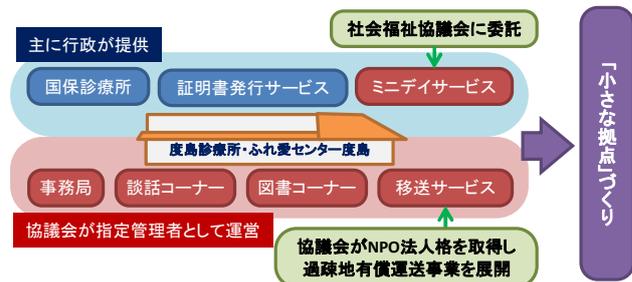
●「小さな拠点」づくりに向けた課題

住民からの要望が最も多かった島内交通対策については、協議会がNPO法人格を取得し、過疎地有償運送事業によるコミュニティバス運行を目指すこととしましたが、高齢化が進む中で、新法人の設立や事業報告等の事務手続きに係る人材が不足していることや運転手の確保等が課題となりました。

●プラン取りまとめ後の活動の展開

平成26年4月には「平戸市国民健康保険度島診療所・平戸市ふれ愛センター度島」がオープンし、協議会が指定管理委託を受けて運営しています。

また、過疎地有償運送事業の実施に向け、平成26年6月に協議会がNPO法人格を取得しました。運転手の募集やルート・バス停等に関する住民との意見交換会等を行い、平成27年1月よりコミュニティバスの運行を開始しています。

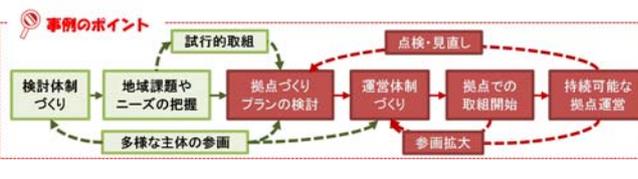
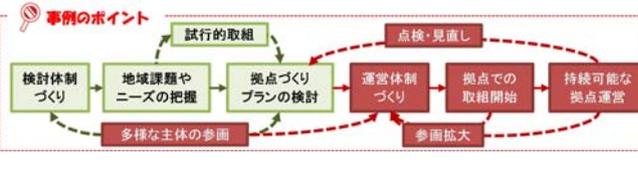
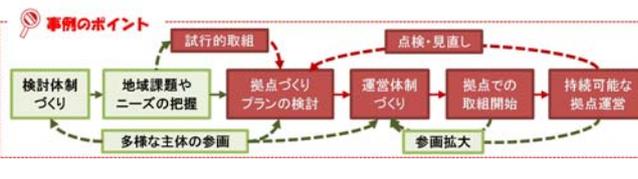


3. “続ける” 事例 ～「小さな拠点」の取組を持続・発展させる～

第2部でも詳しくみてきたように、住民主体による「小さな拠点」づくりは、“つくる”ことよりも“続ける”ことの方が重要であり、また、住民主体での取組であるからこそ、“続ける”ことは実際には大変難しい課題でもあります。

そこで、ここでは、各地の「小さな拠点」づくりの先進的な事例の中から、「小さな拠点」での取組・活動を“続ける”ことに成功している3つの事例をご紹介します。

「小さな拠点」を“続ける”事例の概要

「小さな拠点」づくりの対象エリア	“続ける”事例としての参考ポイント
<p>事例1 山梨県上野原市 西原地域 ■670人 ■304世帯 ■高齢者割合 42.8%</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 行政や専門家との協議を重ねる中で、当初想定していた「小さな拠点」でのサービスを見直し、プランを作成 ✓ 「小さな拠点」で必要とされるサービス・事業の中でも、すぐに着手できる、実現性の高い事業から取組をスタート ✓ 限られたスタッフを「合わせ技」で活用
<p>事例2 静岡県浜松市天竜区 熊地区 ■659人 ■257世帯 ■高齢者割合 52.2%</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 全戸参加型の協議会が「小さな拠点」づくりを提案、地区も財産区の処分等で拠点整備費用を捻出 ✓ 住民自身が汗を流して活動を続けて得た資金を元手に、「小さな拠点」の機能を拡張 ✓ 協議会をNPO法人に発展させ、営利活動での売上を非営利活動に充てて地域に還元する仕組みを構築
<p>事例3 島根県雲南市 波多地区 ■348人 ■155世帯 ■高齢者割合 49.7%</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 地域自主組織が「小さな拠点」でスーパーを運営 ✓ 交流スペースを設けたり、地域内交通システムと連動させることで、買い物支援だけでなく福祉サービスとしての役割も果たす「小さな拠点」を実現 ✓ 交流センター職員がスーパーの店員や地域内交通の運転手も兼務する「合わせ技」で各機能を維持

※事例1は平成25年度に国土交通省調査として「小さな拠点」づくりに取り組んだ地域であり、事例2と事例3はそれ以外の事例です。

※「事例のポイント」は、「小さな拠点」づくりの手順とステップ(P6～7)の中で、それぞれの事例が特に参考となる部分を で表したものです。

山梨県上野原市 さいはら 西原地域

NPOによる交流施設での福祉サービスの提供

●取組の背景

西原地域は、山梨県最東部の県境に位置する上野原市の西端に位置し、中央道上野原ICから車で約30分の距離にある自然豊かな中山間地域です。

平成13年に国の中山間地域農村活性化事業により「羽置の里びりゅう館」が建設され、『NPO法人さいはら』が指定管理者として同館を運営しています。

西原地域は高齢化率が市内で最も高く、山間傾斜地に住居が点在するため、高齢者の見守りに大きな課題を抱えていました。そこで、NPOさいはらでは、都市農村交流の拠点である「びりゅう館」で新たに高齢者福祉サービスを展開することにより、地域住民のための生活サービス機能も併せ持つ「小さな拠点」をつくらうと、平成25年度に「小さな拠点」づくりの検討に取り組みました。

●拠点づくりの検討体制と取組内容

平成25年度は、NPO役員を中心に、区長会や市議員等を含めた検討委員会を立ち上げ、「びりゅう館」を所管する市担当課（経済課）もオブザーバーとして参加し、NPOと情報共有や連携を図りました。また、委員会の下に『高齢者福祉サービス部会』を設け、福祉部門の担当課（長寿健康課）がメンバーとして参加し、事業内容に応じた連携を図りました。

さらに施設の活用方策等について専門的な助言を受けながら検討するため、外部のコンサルタントを専門アドバイザーとして委員会に迎えました。

地域住民全員に行ったアンケート調査では、拠点周辺に診療所や介護施設を求める声が多く、また「びりゅう館」での介護サービスの展開については高いニーズがあることが把握されました。

こうした住民ニーズや、専門家・行政等を交えた部会での幅広い検討を踏まえ、「びりゅう館」で新たに介護予防サービスやそのための移送サービス、配食事業を展開することなどを盛り込んだ「小さな拠点」づくりプランを作成しました。



●「小さな拠点」をつくり・続ける上での課題

「小さな拠点」づくりプランにまとめた新たなサービスを「びりゅう館」で展開するために具体的な検討を進める中で、様々な課題が明らかとなりました。

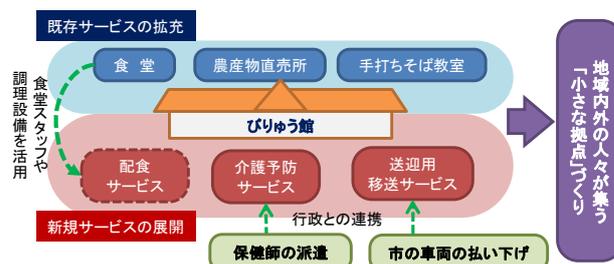
例えば、「びりゅう館」の建設には農林水産省の補助事業が活用されているため、福祉サービスを提供するためには目的外使用に係る財産処分手続きが必要となるなどの制約があり、市としても簡単には事業展開を支援しにくいという課題がありました。

また、同地域の人口規模では事業採算の面から介護保険対象の介護施設としての継続的な事業展開は困難という点も指摘され、施設の改修を伴わない介護予防サービスの展開が提案されました。

●「小さな拠点」での活動の「続け方」

NPOは、こうした課題を踏まえつつも、できる事業からスタートすることとして、試行錯誤や市との協議を繰り返しました。その結果、福祉サービスに関しては、平成26年10月から非介護認定者を対象とした市の介護予防サービス事業を開始しています。住民ニーズの高いサービスのため、定員を上回る利用があるなど好評を博しており、市も保健師の派遣や送迎用バスのレンタル費補助等を通じて支援しています。NPOも限られたスタッフを「合わせ技」で活用し、利用者への食事の提供等を行っています。

一方、移送サービスについては、車両の確保に苦慮しましたが、平成26年11月にNPOが市の中古公用車の払下げを受け専用車両が確保できたため、翌年1月よりサービスを開始しました。今後は地域の未就労者等に呼びかけるなどして、不足している運転手の確保・育成に力を入れる予定です。



静岡県浜松市天竜区 くま 熊地区

営利事業と非営利事業の「合わせ技」の経営

●取組の背景

熊地区は、静岡県浜松市の中心部より50キロ北上した天竜区にあるかつての宿場町(旧熊村)で、約9割が森林という自然豊かな中山間地域です。

林業の衰退とともに人口減少が進み、昭和60年頃には最盛期の半分近くになってしまいました。そこで、地区の存続に危機感を抱いた住民は、講演会や検討会を重ね、昭和61年に地区の全戸が参加して「熊地区活性化推進協議会」を設立し、かつての賑わいを取り戻すため、人々が集い、交流する拠点施設をつくることになりました。施設整備に係る費用のうち4分の1(4,200万円)は、地元負担分として、熊地区が財産区の森林を伐採して得た資金を充てて負担し、残りは国・県・市が拠出しました。

そして昭和63年、地元産品の直売とレストランを兼ねた「くまかあさんの店」がオープンしました。

●「小さな拠点」づくりに向けた取組

農産物の加工を担当する「くま水車の里」グループは、生活改善グループ出身で、その施設の運営を担当しました。当初はみな無給でしたが、天皇杯を受賞するなど、取組が話題になって訪問者も増えたことから、1年もすると、わずかながらスタッフに時給が支払えるようになりました。その後も、「かあさんの店」の増築や交流イベント「大寒謝祭」の開催など、様々な努力によって客足は順調に伸び、平成7年には、道の駅に認定されました。

こうした中で、「熊地区活性化推進協議会」は、より住民主体で地域活動がしやすくなるよう、法人化に向けた勉強を開始しました。そして、平成11年秋、「熊地区活性化推進協議会」を解散し、翌年春、全戸加入のNPO法人「夢未来くま」を設立しました。

法人化に伴い、様々な事業に取り組めるようになったことから、訪問型のデイサービス事業、高齢者などへの配食サービスの実施、環境教育・環境保全活動や都市農山村交流事業など、多彩な活動を展開しています。



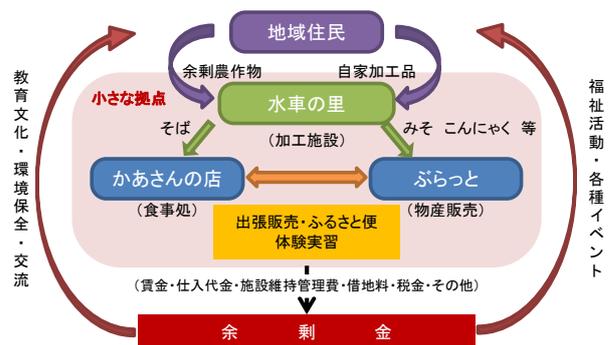
●「小さな拠点」をつくり・続ける上での課題

全戸参加の住民組織で取り組んでいるとはいえ、必ずしも全員が協力的ではありませんでした。時に逆風も吹く中、「くま水車の里」グループは、自分たちが頑張って小さな成功体験を積み重ねていくしかない、という想いで活動を続けました。その結果、平成3年頃には預金は2,000万円まで増えました。

そこで、NPO法人化した後、この預金を元手に、「かあさんの店」の隣に物産館「ぶらっと」を建設しました。実際に自分たちが汗を流して得た資金で拠点施設の拡張が実現したという体験から、メンバーは、『自分たちが頑張って活動費を得て、そこから次の活動の場をつくらなければ、地域は動かず、組織は前に進まない』、という想いを新たにしました。

●「小さな拠点」での活動の“続け方”

NPOは、農作物の加工・販売と食事処の運営等を行う「水車部」と、非営利活動を行う「しあわせ部」「いきがい部」「ふるさと部」の4つの部で構成されており、「水車部」で得た売上を他の3部の活動費に充てています。行政等の委託や補助事業を受けていますが、基本的には営利事業での売上を様々な形で地域に還元するという仕組みにしています。



熊地区は、協議会時代から地区全体での合意形成に努めてきました。毎月開催している、構成メンバー全員による全体会は、既に330回を数えています。

また、強力な代表が牽引するのではなく、メンバー一人ひとりがそれぞれ持てる力を発揮して役割を担い、全体で大きな力を発揮するという組織運営で、持続的な活動を支えています。

島根県雲南市 はた 波多地区

人材の「合わせ技」による新たなサービス展開

●取組の背景

波多地区は、島根県雲南市の最南端にあります。昭和の合併前の旧波多村の区域で、15自治会で構成されています。平成20年3月に波多小学校が廃校になるまでは、ひとつの小学校区でした。

雲南市では、平成19年度までに、市内全域で、概ね小学校区単位で地域自主組織が設立されました。波多地区でも、旧掛合町時代に組織された自主組織を母体に、平成10年に「波多コミュニティ協議会」を立ち上げ、地域活動に取り組んできました。

そのような中、雲南市は、平成22年度から、「地域でできることは地域で行う」基盤を整えるため、各地区の生涯学習拠点である「公民館」を「交流センター」に変え、地域自主組織の活動拠点として整備する方針を打ち出しました。波多コミュニティ協議会では、廃校後の旧波多小学校に波多公民館の機能を移し、地域活動の拠点として活用してきましたので、この旧小学校を「波多交流センター」として、波多コミュニティ協議会が指定管理制度により運営しています。

●「小さな拠点」づくりに向けた取組

平成20年、波多コミュニティ協議会では、部会として「彩りプロジェクト」を設立し、約20名のメンバーが中心となって地区の課題を検討しました。その結果5つの課題が抽出され、なかでも「防災」、「買い物」、「交通」の3つに重点的に取り組むこととなりました。

特に「買い物」については、地区内にあった唯一の商店が閉店し、地区内に不安が広がっていました。このため波多コミュニティ協議会では、民間のスーパーチェーンに加入し、雲南市や県の財団の支援を受けながら、平成26年10月、波多交流センター内に「はたマーケット」というスーパーを開設しました。

小さいながらも、食品から文具、日用品まで毎日の生活に必要な700品目を揃えています。また店舗の横には、買い物に来た住民の交流スペースとして喫茶コーナーをつくるなどの工夫もしています。



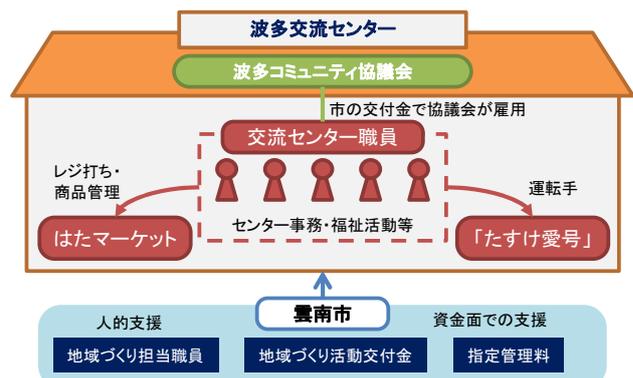
●「小さな拠点」をつくり、続ける上での課題

「買い物」と同じように、高齢化が進む波多地区で深刻化しつつあったのが、高齢者の交通問題でした。波多交流センターでは、「はたマーケット」を開店する前にも、閉店した商店の雑貨を置いた小さな売店を設置していたのですが、車を持たない高齢者や一人暮らしの住民はアクセスしにくく、気軽に頼める身近な交通手段を求める声が高まっていました。

そこで協議会では、協議会が所有するワゴン車で地区内だけを運行するデマンド交通「たすけ愛号」の運行を始めました。「はたマーケット」のほか、路線バスの停留所や波多温泉など、行き先は自由で、例えば「はたマーケット」までの運賃は片道100円ですが、買い物すれば帰りの運賃は無料になります。また電話で注文した商品の配送もしています。車を持たない人は無料で送迎するなど、福祉サービスとしての側面も持っています。

●「小さな拠点」での活動の「続け方」

「はたマーケット」のレジ打ちや「たすけ愛号」の運転手は、波多交流センターの職員が兼務して、交代であたっています。波多コミュニティ協議会が市の交付金を元に雇用しているセンター職員を、「小さな拠点」での様々な活動に「合わせ技」で活用することにより、単独では雇用が成立しないような小さい仕事を維持し、「小さな拠点」の諸機能を持続させる仕組みをつくっています。



4. 「小さな拠点」づくりに向けた実践的取組について

国土交通省では、平成25・26年度に、「小さな拠点」づくりに取り組む意欲のある地域を全国から募集し、以下の計24地域で具体的な調査・検討に取り組んでもらいました。

※各地域の具体的な取組内容は、国土交通省ホームページをご覧ください。

	調査実施地域	「小さな拠点」づくりの検討テーマ
平成25年度	岩手県北上市 黒岩地区	既存施設の機能見直しによる「小さな拠点」としての再構築
	秋田県東成瀬村 田子内地区	中心集落エリアにおける新たな総合拠点施設の整備
	山形県小国町 小玉川地域	旧小学校区における集落機能の向上に向けた合意形成と行政補完の仕組みづくり
	山梨県上野原市 西原地域	交流施設を活用した福祉サービス提供のフィージビリティスタディ
	長野県喬木村 (村全域)	中心集落における機能集約とアクセス手法の検討
	三重県津市 美杉町南部地域	交流拠点を活用した“結”の再構築プランとその試行
	京都府南丹市 美山町鶴ヶ岡地域	住民出資商店の拠点性を高める新たな高齢者支援サービスの開発と試行
	兵庫県神戸市 北区淡河町	道の駅周辺の拠点性を高める新たな機能集積に向けたプラン検討
	兵庫県篠山市 今田地区・福住地区	空き地・空き家を活用した生活機能の確保とアクセス対策の検討
	島根県隠岐の島町 五箇地区	離島における福祉施設と遊休施設を活用した生活・交流機能の強化
	広島県三次市 川西地区	郷の駅構想の具現化による賑わいと支えあいの場づくり(郷の駅構想の具現化)
	長崎県平戸市 度島地区	拠点となりえる医療・福祉施設整備を契機とした離島におけるまちづくりプランの策定
平成26年度	宮城県栗原市 花山地域	既存施設の機能強化による「小さな拠点」の形成と季節居住の可能性の検討
	秋田県東成瀬村 (村全域)	周辺集落でのサブ拠点の形成と中心拠点とのネットワーク化による生活圈づくり
	山形県小国町 北部地区	交流施設を活用した生活拠点の形成と定住促進への仕組みづくり
	千葉県香取市 山倉・大角地域	空き店舗等を活用した福祉拠点の形成と移動サービスとの組合せによる生活圈づくり
	長野県伊那市 長谷地区	既存の「小さな拠点」エリアの機能の再構築と集落間連携による支援体制づくりの検討
	島根県益田市 美濃地区	新たな自治組織による既存拠点の機能強化と持続可能な運営方策の検討
	岡山県津山市 阿波地区	中心部の拠点エリアの機能充実に向けた小学校跡地の活用方策の検討
	広島県安芸高田市 小原地域	廃校を控えた地域のコミュニティ再生に向けた「未来設計書」の策定
	高知県高知市 土佐山地域	様々な地域活性化団体の協働による旧村エリア全体での「夢づくりプラン」の策定
	高知県いの町 越裏門・寺川地区	小規模・高齢地区における「小さな拠点(集落活動センター)」づくりへの挑戦
	長崎県五島市 奥浦地域	離島における「小さな拠点」づくりのアクションプラン(まちづくりビジョン)の策定
	鹿児島県鹿屋市 輝北地域	支所を活用した「小さな拠点」づくりによる旧町エリアでの生活圈づくりの検討

最後に：「小さな拠点」づくりの推進に向けて

～「集落地域における「小さな拠点」形成推進に関する検討会」委員からのメッセージ～

国土交通省国土政策局では、平成24年度より、有識者からなる「集落地域における「小さな拠点」形成推進に関する検討会」を立ち上げ、検討を重ねてきました。

地域社会の維持に悩む全国各地でこの「小さな拠点」づくりの取組が広がることを期待し、座長及び委員各位からメッセージを頂きました。



小田切 徳美 座長

(明治大学 農学部 教授)

「小さな拠点」で
地域の未来を切り拓こう！

「小さな拠点」構想に、国民や政府からの本格的な光があたり始めています。

この「小さな拠点」とは、農山漁村地域の生活圏のなかで、拠点を確保して、その拠点と圏域の複数の集落をつなげる仕組みを意味しています。それは、今後、人口減少が進む中でも、地域の暮らしを持続する新しい仕組みの提案でもあります。

「小さな拠点」に関わるガイドブックは2冊目となります。この2冊に共通するのは、この構想が、「地域を維持する」という「守り」と「地域を切り拓く」という「攻め」の両面があり、その同時追求を主張している点です。1冊目は全体像を論じました。そして、2冊目となるこのガイドブックでは、やや「攻め」の仕組みを強調し、さらにこの圏域運営を持続させる手法を詳しく論じています。

このガイドブックには、沢山の地域実践が掲載されています。「小さな拠点」は、既に構想レベルではなく、全国的な実践レベルにあるからです。ただし、「小さな拠点」のそれぞれの姿は、集落の立地条件や地域の課題により、大きく異なるものだと思います。各地域が、このガイドブックから考え方や手法を学びつつも、最終的には「オンリーワン」の「小さな拠点」を構築されることを強く願います。



中塚 雅也 委員

(神戸大学大学院 農学研究科 准教授)

「小さな拠点」づくりは、“拠点”づくりではありません。地域内のネットワークをつくりなおすとともに、地域外との新しいネットワークをつくる取組です。しかしながら、ただ、集めたり、つなげたりするだけでは何も変わりません。組み合わせを工夫して、これまでにない制度やビジネスモデルなど新しい価値を創造してください。そしてそれらの“発明”を全国に広めてください。「小さな拠点」は、地域の学びの拠点でもあります。地域や世代を超えた多様な人が出会い、学び合う「場」がある地域は“強い”地域です。小さな一歩かもしれませんが、世界に誇れる、幸せな農村をつくる一歩になるでしょう。



沼尾 波子 委員

(日本大学 経済学部 教授)

住み慣れた地域で安心して暮らす。それにはどんなことが必要だろうか。「小さな拠点」づくりは、そんな問いかけに対する皆さんのつぶやきを形にしていくところから始まります。お茶（ときにはお酒）を飲みながら、子どもからお年寄りまで、一人ひとりが感じていることを聴き、語り合う。そして対話の中で出てきたいろいろな課題・アイデアのうち、まず出来ること、やれそうなことから始めてみてはいかがでしょうか。ぜひ、楽しみながら取り組んでみてください。分からないこと、困ったことは行政や外部の専門家に相談することも大切です。「小さな拠点」から地域の大きな夢が生まれることを祈念しています。



平井 太郎 委員

(弘前大学大学院地域社会研究科 准教授)

調査では「地域を考える機会をいただいたのが何より大きかった」との声が少なくありませんでした。それだけ今、地域に暮らすみなさんが自分たちで地域の未来を切り拓くことが難しくなっているのですね。当たり前の「自治」を取り戻す心の切り換えから始めませんか。そのうえで「集める」から「つなげる」に発想を切り換えましょう。小さな拠点で「集約」のためだと考えると未来はいつまでもじり貧のままです。今あるものを距離や時間を超えてうまく「つなげる」ことにヒントが隠れています。正解や必勝法はありません。それぞれの地域の解決策を一緒に見つけ出しましょう。いつでもお声かけください。



藤山 浩 委員

(島根県中山間地域研究センター 研究統括監)

小さいからこそ、住民自ら動かせる

ささえる仕組みは、合わせ技

なかまが集まる楽しい広場

拠り所として定住の玄関口に

点から線へそして面へ広がり、集落をつなぐ

小さなヤブコウジ
花言葉「明日の幸福」



前田 和彦 委員

(高知県産業振興推進部中山間地域対策課 課長)

「小さな拠点」は、単なる機能や施設の集約化といったハード整備でなく、地域が主体となって、この拠点を中心に、地域の活性化や支え合いの仕組みづくりを目指すソフト的な取組です。

高知県では、「愛着がある地域で暮らし続けたい」という住民の皆さんの思いを大切に、市町村や地域とともに、高知版の「小さな拠点」である『集落活動センター』を核とした集落の維持・再生の仕組みづくりに取り組んでいます。この地域一体となった取組を通じて、将来にわたり、活気に満ち溢れ、安心安全に暮らせるような地域づくりを目指しています。皆さん、是非、一緒に取り組みましょう。



山口 政幸 委員

(山形県小国町 副町長)

集落地域には、生きるための知恵と技、そして資源が活きている。そこには、気候に向き合い、巧みに自然と付き合ってきた人々が暮らしている。この舞台は、地域の大事な“社会資源”であり、都市住民の新しい「学びの空間」でもある。ここを、生活と生産の場、環境学習や交流の場、福祉的な活動の場として再評価し、地域ニーズの実現を目指すローカル・イニシアティブが『小さな拠点』づくりだ。この具体化には、地元の自治体を上手に使って頂きたい。頼るのではなく、自治体と協働し、行政マンを大いに活用しよう。肝要なことは継続性の確保であって、無理をしないこと、思いつきのでないことである。

本ガイドブックのほか、「集落地域の大きな安心と希望をつなぐ「小さな拠点」づくりガイドブック」（平成25年3月）には、「小さな拠点」づくりの取組方策や、「小さな拠点」づくりに関する全国各地の様々な事例を紹介しています。

本ガイドブックと併せて、ぜひご利用ください。

本ガイドブック、及び「集落地域の大きな安心と希望をつなぐ「小さな拠点」づくりガイドブック」（平成25年3月）は以下のURLからダウンロードできます。

http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_guidebook.html

★本ガイドブックの内容は、講演、研修、会議等においてご自由にお使いください。



本ガイドブックに関するお問い合わせ先



国土交通省 国土政策局 総合計画課

〒100-8918 東京都千代田区霞が関 2-1-2(中央合同庁舎2号館)

電話 03-5253-8365 FAX 03-5253-1570