

中山間地域における「小さな拠点」づくりと 「住民自治ビジネス」に関する序論

—— 奈良県川上村「かわかみらいふ」の事例分析をもとにして ——

霜 田 博 史*
水 谷 利 亮

目次

はじめに

1. 中山間地域における「小さな拠点」づくりへの期待と懸念
2. 奈良県川上村「かわかみらいふ」の活動の概要
 - (1) 奈良県川上村の概要
 - (2) 「かわかみらいふ」の活動の概要
 - (3) 「かわかみらいふ」の活動の状況
3. 「かわかみらいふ」の取り組みの特徴
 - (1) 地域内経済循環の強化
 - (2) 公共性を持った活動と地方自治体の役割
 - (3) 「出向いていく拠点」としての「小さな生活拠点」
4. 「小さな拠点」づくりに求められること
 - (1) 「小さな拠点」に求められること
 - (2) 「小さな拠点」のもつ公共性
 - (3) 「小さな拠点」を支える「住民自治ビジネス」という理論的枠組みの提起

おわりに

はじめに

人口減少問題の克服と経済成長力の確保を中長期的に可能にするために、2014年に、まち・ひと・しごと創生（以下『地方創生』）「長期ビジョン」と「総合戦略」が策定された。長期ビジョンにおいて、2060年に1億人程度の人口を確保する中長期展望を提示し、「しごと」と「ひと」の好循環を作り、「まち」の活性化を目標とする総合的な戦略を、2015年から2019年の5年間に遂行するというものであり、通称「地方創生」政策と呼ばれるものの基礎にすえられている。

国が策定した「地方創生」総合戦略において、「まち」の活性化のため、時代に合った地域をつくり、

安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携するという目標が設定されている。それは、連携中枢都市圏、定住自立圏、「小さな拠点」の形成推進という形で、大都市から中山間地域までの階層的な秩序として施策が遂行されることになった。

本稿では、中山間地域を維持するための「小さな拠点」形成政策に注目する。2018年度に改定された「地方創生」総合戦略によると、「小さな拠点」の現在の形成数は908で、整備目標数は1,000か所となっている。また、「小さな拠点」の形成とならんで、中山間地域の維持のため、2015年度改訂版から、「地方創生」総合戦略には地域住民が主体となって地域課題の解決に取り組む多機能型の組織としての「地域運営組織」形成推進も掲げられるようになった。2018年の「地域運営組織」の形成数は4,177団体、目標数は5,000団体ということになっている。各都道府県、市町村ごとに、「地方創生」に関する総合戦略を策定することが求められたので、「小さな拠点」も「地域運営組織」も、「地方創生」政策の取り組みが始まってから、形成数が増加してきている。

本稿の課題は、中山間地域における「小さな拠点」づくりの実際を奈良県川上村の「かわかみらいふ」の取り組みから考察し、拠点をつくるために必要な観点について、「住民自治ビジネス」という枠組みを試論的に提起することにある。

国の進める「地方創生」政策の枠組みにおける「小さな拠点」の形成は、中山間地域の再編、縮小につながりかねないのではないかという評価もある。一方で、現場・実践レベルでの「小さな拠点」づくりは、住民自治の取り組みの一環として、また自治体・市町村が公共性を基盤にしながらビジネス

* 高知大学人文社会科学部准教授

的な手法や民間非営利的な取り組みを組み込みながら地域課題に悪戦苦闘しているという実態がある。単なる民営化や民間委託といったNPM的な手法や新自由主義的な考え方ではなく、「住民自治ビジネス」といえるようなコミュニティ・ビジネスと重なるが新しい要素を含み込んだ住民自治の取り組み・展開が広がっていることに注目して、「小さな拠点」づくりの意義を考察してみたい。

1. 中山間地域における「小さな拠点」づくりへの期待と懸念

「小さな拠点」とは、中山間地域等において、地域住民の生活に必要な生活サービス機能（医療・介護・福祉、買い物、公共交通、物流、燃料供給、教育等）やコミュニティ機能を維持・確保するため、旧町村の区域や小学校区等の集落生活圏において、生活サービス機能や地域活動の拠点施設が一定程度集積・確保している施設や場所・地区・エリアのこととされている。¹ ここでいう集落生活圏とは、単一または複数の集落および周辺農用地等で構成された自然的社会的諸条件からみて一体的な日常生活圏を構成している圏域であり、基本的に、集落生活圏に一つの「小さな拠点」がある、ということが想定されている。

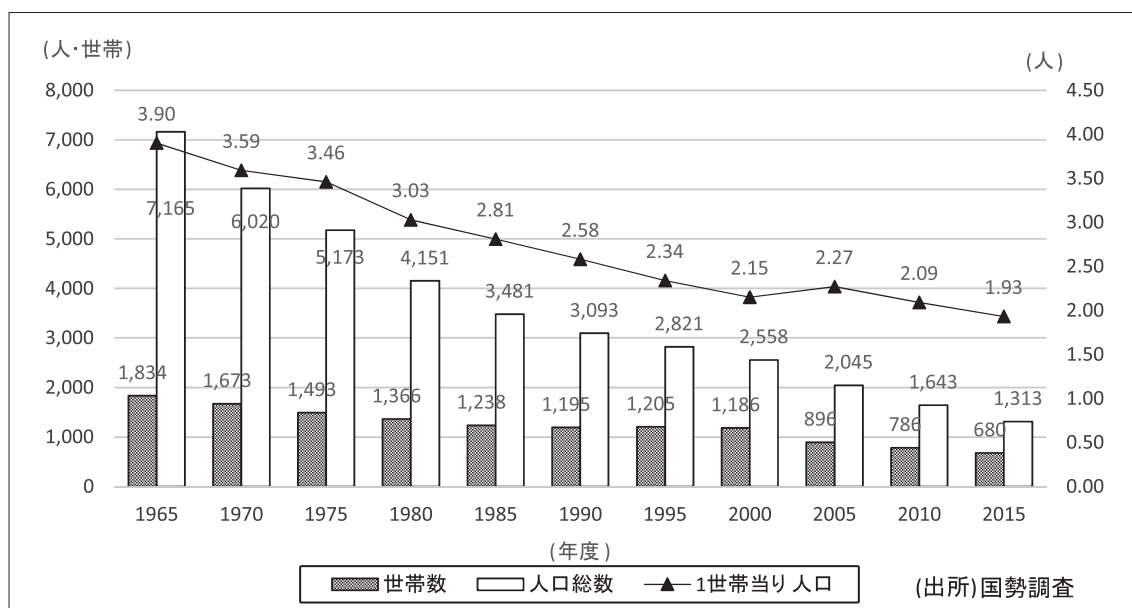
「小さな拠点」は地域の生活を維持する「守りの

場」であると同時に、当該地域を新たな形に導く再編への「攻めの場」であるとして、中山間地域の支援政策として大きな期待が寄せられているところである。² 一方で、「小さな拠点」を国が主導で整備していくことについては懸念が示されており、「小さな拠点」を中心とする圏域が広く設定されていること、国の進める「地方創生」政策のもとでは「選択と集中」の論理がはたらいっており、「小さな拠点」の形成が推進されることによって、地方切捨て、地方の再編成に繋がってしまうのではないかと、といったことである。

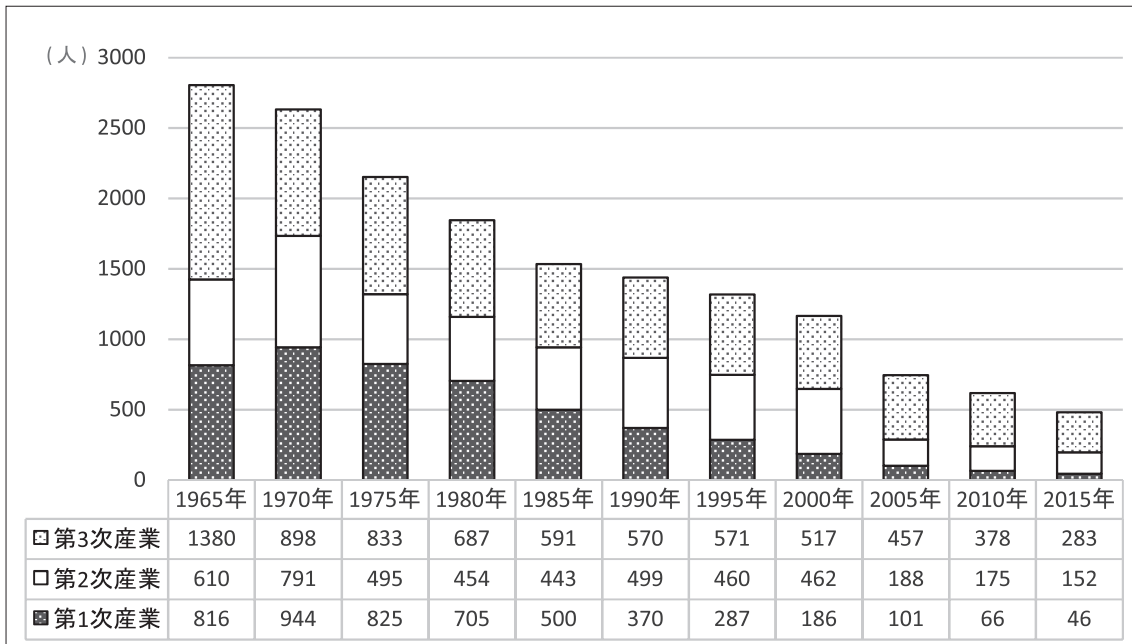
「小さな拠点」を中山間地域につくっていくこと自体は、拠点としてのハード整備にとどまらず、地域づくりに関するソフト面に対しても配慮があることは評価されるべきであろう。問題になるのは、「地方創生」の枠組みに沿って拠点を形成し、「拠点集中型」の地域社会をつくるのではなく、「住民が日々の生活を営む集落における共同社会の質の高さ」³を維持していくための仕組みづくりである。

本稿では、中山間地域の「小さな拠点」づくりの意義と、拠点形成において重視すべきことを考察するために、奈良県川上村で活動する一般社団法人「かわかみらいふ」の取り組みに注目する。「かわかみらいふ」の取り組みは、中山間地域における住民の生活を守る特徴的な活動であると同時に、「小さな拠点」づくりにおいて必要とされる重要な観点を提

図表1 奈良県川上村 人口・世帯数の推移



図表2 奈良県川上村・産業別就業者数の推移（国勢調査）



起するものと考えられるからである。

2. 奈良県川上村「かわかみらいふ」の活動の概要

(1) 奈良県川上村の概要

奈良県川上村は、奈良県の南部地域に位置し、吉野林業発祥の地として、森林率が95%に上る中山間地域である。⁴ 明治の合併によって現在の川上村ができてからは市町村合併を経験しておらず、村内には26の集落が点在する。1996年には「川上宣言」を発表し、「水源地の村づくり」に取り組むことを掲げている。

川上村の人口は1970年代以降減少が続いており、国勢調査によると、1965年には7,165人のところ、2015年には1,313人となった（図表1）。年齢構成においても、65歳以上が771人（58.7%）に上り、人口減少と少子化・高齢化が同時に進んでいる。2060年には人口が518人（2015年の約1/3）に減少する見込みであり、2014年に公表された日本創生会議の名による人口減少問題に関する一連の論稿、いわゆる「増田レポート」⁵において、消滅可能性自治体の第2位にランクされるなど、全国的にみても特徴的な自治体となっている。

川上村の産業別就業者についても、人口減少にと

もなって、大きく減少を続けている。図表2によれば、1970年には第1次産業従事者が944人と最も多く、山村としての特徴をもっていたが、2015年には全体として就業者数が減少する中で、第3次産業従事者が中心となっている。

川上村の産業の特徴は、減少したとはいえ第1次産業、とくに林業の従事者が多いことである（図表3）。2015年の第1次産業従事者46人のうち、40人が林業に従事している。日本最古の人口造林として、記録上1500年代まで歴史をさかのぼることのできる吉野林業は、産業として後退を余儀なくされているとはいえ、村の基幹産業の一つとして認識されている。⁶

図表3 奈良県川上村・産業別就業構造（2015年）

	人	%
第1次産業	46	9.6
農業	5	
林業	40	
第2次産業	152	31.6
建設業	40	
製造業	112	
第3次産業	283	58.8
卸売・小売業	51	
宿泊業、飲食	40	
医療、福祉	45	
公務	45	
就業者数	486	100.0

（出所）「国勢調査」

現在、川上村の施策の基本方針として、川上村第5次総合計画（2015～2024年）があり、第5次総合計画をふまえて、2016年1月、川上村「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が策定されている。「まち・ひと・しごと創生総合戦略」は、4つの分野（ひと、しごと、子育て教育、暮らし）について、9の重点プロジェクトを設定し、将来的な人口の維持を目指すものとなっている。そして、「小さな拠点」づくりは、4分野横断プロジェクトの1つとして、「東部地区暮らしがつづく集落づくりプロジェクト」に位置づけられている。後述の「川上ing作戦」に関する調査で、事業所閉鎖が早いのは東部が多いことが分かり、まちづくりにおいて東部を何とかしなければいけないという問題意識から、創生総合計画の1つとして位置づけられたということである。

(2) 「かわかみらいふ」の活動の概要

一般社団法人「かわかみらいふ」は、「東部地区暮らしがつづく集落づくりプロジェクト」の具体化を図るものとして、2016年7月、川上村版「小さな拠点」として設立された。⁷「かわかみらいふ」は、川上村東部地区（15集落）を対象に、2018年4月現在で大きくは4つの事業を行っている。それぞれ、①移動スーパー・コープ宅配サービス+見守り（コミュニティナースが同行）、②ガソリンスタンド・灯油の宅配と灯油自動給油機運営、③コミュニティカフェ、④医師による巡回診療（月1回）、である。

運営体制としては、「産官金労福」の参加による理事会体制をとっており、特に村外の民間企業が「産」として参加しているところが特徴である。実際に事業を運営する事務局体制は、事務局2名、移動スーパー事業4名、配達事業4名、ガソリンスタンド事業3名、総務・経理2名の体制で行っている。

「かわかみらいふ」が設立されるに至った経緯は、2013年にさかのぼる。2006年より空き家バンクの運営をはじめると、移住促進のための取り組みを川上村が進めていたこともあり、村の若手職員を中心に、住環境の整備について奈良県と相談を行った。相談の具体的な内容としては、公営住宅建設のために使える補助事業の情報の提供を求めることであった。しかし、県庁の担当者からは、公営住宅に入居する対象者はどのような人たちなのか、入居後の生

活を考えてあげるべきではないか、特に仕事をどうするのかという問題提起を受け、補助金の交付を断られた。

そこで、村の課題を整理し、対応策を考えるための若手職員による自主的な取り組みが始まった。移住と仕事のお世話をセットで行うことを目指して、「川上ing作戦」と名付けられた取り組みは、まず、10年後の地域はどうか、地域社会の担い手が確保できるか、という観点で全戸調査を行うことから始まった。村の課題として見えてきたことは、人口分析の結果、若年層よりも高齢者の村外流出が多いことであった。高齢者の村外流出については、食の確保が大きな要因になっており、食の確保が難しい高齢者は、子供が呼び寄せて同居するという傾向があった。

若手職員の議論では、高齢者の村外流出の実態から、川上村で暮らし続けるには食の確保が大事であり、役場だけでなく、もう1つ拠点があればネットワークをつくることで対応できるのではないかと、いう発想に至った。そして、2016年1月に策定された「川上村まち・ひと・しごと総合戦略」に、「小さな拠点」の形成が重点事業に位置付けられた。同7月には村の若手職員を事務局に派遣する形で一般社団法人「かわかみらいふ」が設立され、同8月に「かわかみらいふ」を運営主体として、「川上村ふれあいセンター」に「小さな拠点」を開設することにつながった。実際の事業開始は2016年10月で、移動スーパー事業、宅配事業、コミュニティカフェ事業を立ち上げた。そして、2017年4月からは、ガソリンスタンド事業を開始した。

「小さな拠点」を整備する費用に関しては、大きくは2つの交付金を活用した。一つは、地方創生政策にかかわる「地方創生加速化交付金」に手を上げ、約2800万円の交付を得たことである。ソフト事業のための交付金として交付されるものであったが、同交付金を活用して、拠点になる施設改修に400万円、残りは備品の購入のため、例えば移動スーパーの車、コープ宅配用軽トラック、レジ設備などに充てた。備品の購入については、今はハード事業扱いになってしまっているが、当時は使えたので、タイミングが良かった。

もう一つの交付金は、総務省の集落ネットワーク事業の活用である。同事業により2000万円の補助

金を受給し、ならコープの宅配の運搬事業を引き継ぐため、ならコープから運んできた品物の積み分けのための荷仕分け場をつくった。同事業で使えるハード事業費は総額の半分までだったので、ソフト事業として、外部のコンサルにガソリンスタンドの継業調査をしてもらい、2017年からのガソリンスタンド事業の立ち上げに結び付けた。交付金については、事業主体の「かわかみらいふ」として補助金を受給することができたので、各種事業の立ち上げにとって非常によかった。

「かわかみらいふ」の事業は、最初は上手く進むかどうかは疑問があったが、タイミングもよかった。「かわかみらいふ」ができるまでは、村内に生鮮食品の店がなくなっていたため、隣町に本店を構えている吉野ストアが先代社長の意思により大きい車で移動スーパーを営んでいた。しかし、移動スーパーの維持管理費用と売上を聞いて、事業継続の困難さを知り、撤退されるようなことになるなら何とか村で維持したい、と動き出すことになった。吉野ストアも「かわかみらいふ」による移動スーパーの継業について、積極的に応援してくれた。また、ならコープも吉野応援プロジェクトを立ち上げていたこともあり、コープの村内宅配事業の継業について支援してくれるという状況にあった。

(3) 「かわかみらいふ」の活動の状況

「かわかみらいふ」の事業の中心である移動スーパー事業は、全村を対象に、1週間に1回、各地域を回っている。移動スーパーでは吉野ストアの商品を販売しているが、仕入れをしているわけではない。売れ残ったものは吉野ストアに全て返却し、在庫を持たないようにしている。「かわかみらいふ」で人と車を用意するからということで、吉野ストアからみれば勝手に売ってくれているという形になっており、販売手数料5%を「かわかみらいふ」がもらっている。移動スーパー事業では、月あたり約300万円の売上がある。

一方、コープ宅配は東部のみで行っており、移動スーパーに同行するコミュニティナースの活動も東部のみで行っている。コープの宅配も、移動スーパーと同じように販売手数料をもらっている。

移動スーパーと宅配事業は地域の高齢者の見守りも兼ねており、営業・配達時の情報は日報の形で残

している。情報をもとに、対応できることはして、問題あれば保健師に、さらには社会福祉協議会につなぐこともある。それでも、見守りができているのは移動スーパーに出向いてくれる人だけであり、来てくれない人はどうするか、また、コープの利用もないという人の場合は、さらなる課題である。

ガソリンスタンド事業については、個人経営であったスタンドの設備を村が所有し、運営について「かわかみらいふ」に委託するという、日本ではめずらしい「公設民営」の形で営んでいる。ガソリンスタンドは完全営利事業として行っており、車に乗る人の利用はもちろんのこと、乗らない人も必要としている。たとえば、暖房用の灯油や、農機具の燃料などである。そこで、灯油の宅配、灯油の自動給油機運営の実証実験⁸といった取り組みも行っている。以前と比べてガソリンは1.6倍、灯油が5倍の売上へのぼっており、初年度については、年間7500万円の売上を予定している。

「かわかみらいふ」の事務所は事業所兼交流拠点の役割をもっている。例えば、コピー機の導入である。従来、免許証や自治会資料など、コピーが必要な場合は隣町のコンビニまで行っていた。しかし、事務所にコピー機を置くことで、住民がコピーをして、さらにはコミュニティカフェでコーヒーを飲み、体育館施設に置いてある卓球台で卓球をし、また、移動スーパーで買い物をする場所にもなる。

拠点である「ふれあいセンター」は、「かわかみらいふ」が管理しつつ、最初の理念を具体化する中で、行政サービスを組み込むような形になってきている。当初は移動スーパーと高齢者の見守りを行って、交流拠点でもあるというイメージであった。しかし、「かわかみらいふ」が入ったことで、拠点である「ふれあいセンター」が月曜日から金曜日まで恒常的に利用される施設に変わった。これまで利用するときのみ開館していたことを考えれば、恒常的に利用されるようになったことで、台風などの災害の際の避難所として、防災拠点としての役割も持つようになってきている。

3. 「かわかみらいふ」の取り組みの特徴

「かわかみらいふ」の活動の特徴について、現地調査に基づいて3つの観点から整理してみたい。⁹そ

れぞれ、地域内経済循環の強化、公共性をもった活動と自治体の役割、地域に向いていくための拠点、という3点である。

(1) 地域内経済循環の強化

営利も追求するため、「かわかみらいふ」は一般社団法人で立ち上げられたが、第3セクター方式は最初から考えていなかった。民間企業、村民も巻き込むことが必要で、村民の生活に直結した事業をやることを目的としている。

「かわかみらいふ」の活動を立ち上げたことは、役場職員の見線から見れば、非効率な行政のやり方であるという認識がある。本来、民間の業者が存在すれば頑張ってもらえばよいところ、商店がなくなってしまったので、仕方なくやっているというところである。民間業者の撤退、廃業を止められなかったということからすれば、「かわかみらいふ」の取り組みは、地域づくりの失敗事例であると考えてもよいのかもしれないという。

公共部門の役割が大きくならざるをえないのは中山間地域の特徴であろうが、公がビジネスに手を出してはいけない。民業は民がやるべきであるので、民間の力を活用しないといけないが、一方で、丸投げでもいけない。行政が地域の住民と一緒に汗をかくという姿勢が重要で、「かわかみらいふ」が人を用意し、地域の店を継業していくという人材派遣業になればよいということをも1つの理想として考えている。

行政と民間が協業することで、地域外に流出している所得を地域内にとりもどし、地域内経済循環をつくるのが「かわかみらいふ」の活動の大きな目標になっている。「かわかみらいふ」全体で初年度は1億5千万円の売上予測をしており、「かわかみらいふ」の活動がなければ、村外流出部分になっていたところである。そして、他の民業を圧迫しないようにすることも重要で、例えば、ガソリンスタンドではタイヤ・オイル交換をしないという配慮をしている。

「かわかみらいふ」が持つ地域経済への意味としては、職員が結局は住民でもあるので、まず職員の給料が、暮らしが成り立つように十分なものとしていかなければならないということもある。他の民間の給与も見ながら、少しずつ上げていき、最低で

も年350万円程度の収入が保障されるようにはしたいという。また、職員15人中正社員は5人のみであるが、一方で、パートの人も正社員のようにたくさん働きたいわけではない。むしろ村内にパートの職場がなかったため、小遣い稼ぎや、子ども中心の生活をしながらも働けるなど、多様なニーズに応える雇用を生み出していることにも結果的にはなっている。

(2) 公共性を持った活動と地方自治体の役割

「かわかみらいふ」の活動は徐々に広がりを見せているが、自主的な経営だけで財源を十分に確保できる状況ではない。提供しているサービスの性格上、行政の各種支援を受ける必要がある。

行政の支援としては、財政的な側面と、人的な側面がある。財政的な側面としては、指定管理を通じた管理料、各種補助金などがある。拠点である「ふれあいセンター」は村の所有施設なので、拠点の改修を行政が行ったうえで、「かわかみらいふ」が指定管理者となり、管理料を受け取っている。また、移動スーパー事業と宅配サービス事業については、村の買い物支援事業としても位置づけられているため、運営経費の補助を受けている。

行政の人的支援については、「かわかみらいふ」の事務局長に役場職員を出自させている。出自なので給与は行政が負担しているという点では、財政的支援にもなっている。事務局長は出自のため、いずれ職場に戻るが、プロパー職員に引き継いでからも、行政との連携はスムーズにはかられ続けなければならない。

ガソリンスタンド事業については、十分に利益を出せるので、自主財源で運営する見込みは立っているが、「かわかみらいふ」本体と買い物支援に関する事業は難しい。行政の財政的支援については、村一般財源から600万を運営経費の補助として負担している。問題は、この600万円を赤字ととるか、公共性のある行政サービスの還元ととるかという点にある。川上村の東部15自治会でも、村全体の自治会の集まりでも、当初赤字に対する批判はあったが、理解してもらったという経緯がある。例えるなら、国民健康保険事業と代わりのない、必要な住民サービスということである。

「かわかみらいふ」の事業については、経済事業

と福祉事業を分けて考えている。ガソリンスタンドは利益を出す経済事業として考える一方、買い物支援は福祉事業として赤字は出るが、村全体として必要な経費として村財政で負担するという、新しい税金の使い方であるとらえている。村民に地域外でなく「かわかみらいふ」で買おう、という意識を持ってもらうことも大事で、村民の理解があると感じられるのは、車に乗れる人も利用してくれている点である。将来、車に乗れなくなったときのことを考えて、村民に買い物ができる場所を守る意識がある。国全体で考えてみても、国がかける費用と、村のサービスの充実の兼ね合いという点からは、過疎地に無駄な金を使うのか、という議論をさせないためにも、成果を出す必要があると考えて事業に取り組んでいるということである。

なお、明治期の合併からこれまで川上村は市町村合併には関与してこなかった。いわゆる「平成の合併」のときに、奈良県の3分の2の広さになる吉野郡での合併協議会ができたが、川上村は参加しなかった。合併協議会そのものは最終的には解散したが、仮に合併に参加していれば、どうしても川上村は周辺部になってしまう。合併によって行政機能が中心部に集まったら、例えば川上村の「東部」という認識もなくなってしまふ。住民も、高齢になったら中心部にまで出て行けないケースも考えられる。「かわかみらいふ」に対して行政支援が可能になっているのも、川上村として自律の道を選択したからこそできている、という側面があるという。

(3) 「出向いていく拠点」としての「小さな生活拠点」

川上村版「小さな拠点」としての「かわかみらいふ」は、「小さな生活拠点」として、すなわち待つのではなく「出向いていく拠点」として位置づけられている。行政の側からはできないことを、「かわかみらいふ」にやってもらうものとして理解されている。

川上村版「小さな拠点」の考え方は、集めた拠点ではなく、「出向くための拠点」であり、「行政の拠点」でもある、というものである。自然と集まってくるものはよいが、恣意的に集めるのは難しい。行政の思いとしては、集まってくるような土壌を作っていくことが必要であるということにある。したがって、国の「小さな拠点」の考え方は、川上村にはあまり

そぐわないのではないかということである。

「小さな生活拠点」としての「かわかみらいふ」に行政施策が関連づけられて、出て行く拠点としての役割を果たしているものとしての象徴が、コミュニティナースの導入である。コミュニティナースとは、病院や福祉施設、訪問看護に従事する看護師と異なり、地域の中で住民とパートナーシップを形成しながら、その専門性や知識を活かして活動する医療人材のことである。¹⁰

川上村がコミュニティナースの取り組みを始めたのは、奈良県が奥大和地域の健康づくりを推進するために、コミュニティナースプロジェクトを始動させたためである。¹¹ その動きに川上村村長が賛同したため、2017年4月より、村の保健師1名を東部地区担当のコミュニティナースとして「かわかみらいふ」に出向させることになった。

コミュニティナースは移動スーパーの車に同行し、できるだけ東部地区の集落を回るようにしている。また、移動スーパーや宅配事業のスタッフも地域住民への声かけや見守りを行っているため、日報の形で情報共有も行っており、必要に応じて村の住民福祉課や社会福祉協議会、民生委員など関係部署と連携も行っている。

川上村の住民は、お互いにコミュニケーションをとっているようで取っていないという実態があり、村の調査によって、高齢者が人とまったく話さない日もあるということが明らかになっている。そこで、移動スーパーのドライバーとコミュニティナースが出向いていく、そして出向いていくことで、高齢者の生活を支えていくということが重要である。住民の孤立を防ぐため、「かわかみらいふ」が最後の砦として、受け止めないといけないという意識は共有されている。特に、東部地区は不満があっても行政にクレームをつけるような地域ではないため、ドライバーやコミュニティナースが丁寧に話を聞いてあげることが大事になる。また、ドライバーにとっても、仕事のモチベーションとして、地域の人に支えられているという意識を持つことができるという意味もある。

出向く行政は効率が悪いいため、他地域では行政がやりたがらない。しかし、行政の関わり、支援が地域住民に安心感をもたらすことになるので、川上村ではまずやってみようという意識が行政にある。本

来であれば、行政は行政のことだけをしたらよいのだが、住民の生活を考えたらいろいろなことをしなければならないのが現実で、行政の手が回らないところ、すきまを埋める役割を「かわかみらいふ」が担えればよいということである。

なお重要なことは、川上村だけが新しい取り組みを進めていてもいけないということである。川上村以外の吉野地域全体でも、顕在化していないだけで課題はどこでも同じである。将来的には、近隣市町村と協力しながら、点の取り組みを面的に広げていかなければならない。

4. 「小さな拠点」づくりに求められること

「かわかみらいふ」の取り組みを踏まえて、「小さな拠点」に求められることを改めて検討し、住民自治の充実という観点から、「小さな拠点」づくりの意義を「住民自治ビジネス」としてとらえることを試論的に提起したい。

(1) 「小さな拠点」に求められること

国が「地方創生」政策をすすめるうえで、「小さな拠点」とともに、「地域運営組織」を増やしていくことも目的に掲げている。地域運営組織とは、「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織」とされている。¹²

「小さな拠点」と「地域運営組織」の形成は、ともに地域づくりの中心をつくっていくことに共通性を持っているが、「小さな拠点」づくりは中山間地域を対象とした政策である一方、「地域運営組織」の形成は都市部も含め、全国が対象となる政策である。また、「小さな拠点」はハード的側面に重点がある一方、「地域運営組織」は運営組織のソフト的側面に重点が置かれている。中山間地域を念頭におけば、「小さな拠点」を運営する組織が住民主体であれば「地域運営組織」となりうる、と整理できるだろう。

もっとも、実際に「小さな拠点」や「地域運営組織」を運用する住民組織や行政の側からみれば、必ずしも明示的に区別された取り組みというわけではない

ようである。¹³「かわかみらいふ」を例にとれば、「かわかみらいふ」の存在は川上村版「小さな拠点」であると政策的に位置づけられているが、「かわかみらいふ」の組織に注目すれば、「地域運営組織」でもあるといえる。本稿では中山間地域である川上村を事例に考察をするものであるから、「小さな拠点」と「地域運営組織」を厳密に区別することはせず、川上村のとらえ方に従い、「小さな拠点」ということで一括して議論をすすめることにしたい。

改めて、「小さな拠点」づくりを進めることは、地域の再編をすすめるものか、地域の生活拠点整備につながるものなのか。「地方創生」の枠組みに位置付けられていることを重視する立場からは、「小さな拠点」が公的な行政サービスの後退と地域住民への負担転嫁に利用されるのではないかという懸念が示されるところである。しかし、重要なことは実際に「小さな拠点」を運用する現場レベルでのとらえ方であり、それは国の意向と必ずしも一致するわけではない。「かわかみらいふ」の取り組みが示していることは、「小さな拠点」が何のための拠点なのか、地方自治の観点から規定されなければならないということである。

中山間地域の住民の生活を守るための拠点、ということを考えるのであれば、「拠点に集める」ことを目的とすることは必ずしもよいことではない。「集められた拠点」までの高齢者の移動の問題は、中山間地域においては現実的にはかなりの困難を生じさせる。そこで、「かわかみらいふ」が掲げる「出て行くための拠点」という観点は、「小さな拠点」を実際に運用するにあたっては重要なものになる。

(2) 「小さな拠点」のもつ公共性

小田切（2018）は、「地域運営組織」について、「小さな自治」とか「小さな役場」と表現される総合性を持ち、自治組織であると同時に経済組織でもあるという二面性があり、具体的な経済事業を行うところに新しさがあるとしている。¹⁴ 本稿で検討しているところの「小さな拠点」である「かわかみらいふ」にも同様のことがあてはまるが、地域の課題をビジネスの手法を通じて解決をはかる取り組みは、「コミュニティ・ビジネス」として議論されていることでもある。

「コミュニティ・ビジネス」として「小さな拠点」

で営まれる経済事業は、地域づくりのための経済活動として行われることが求められる。¹⁵ 単に地域活動の資金源や地域の雇用創出といった経済効果を目指すのではなく、次世代に地域を引き継ぐ効果をもつことが重視されるべきであるということになる。

社会的、公共的な目的をもった経済活動は、欧米では「サードセクター」として議論されている分野でもある。¹⁶ 日本における「第三セクター」の定義は特殊なもので、公共団体の出資がある法人に限定されたものになっている。しかし、アメリカとヨーロッパ諸国の間でとらえ方の相違が指摘されるところであるとはいえ、世界的にも、日本においてもNPOのように「公」と「民」の橋渡しをするような存在が経済的・社会的観点から積極的に位置づけられるようになってきている。日本においては、NPOにとどまらず、協同組合など広義の「第三セクター」の意義について、改めて積極的に評価される必要があるだろう。「かわかみらいふ」の取り組みは、広義の「第三セクター」として、公共性を持った活動として位置づけられるものであろう。

そこで、公共性の探求は、現代的にはなお重要な課題である。「かわかみらいふ」の行政支援に対する考え方の特徴に、「地域の同意に基づく税金の新しい使い方」というものがあつたが、この背景には、活動に地域的な公共性が認められていることがある。しかし、公共性概念自体は非常に抽象的なもので、晴山（2009）は、公共性概念について、国家の公共性、事物・事務の公共性、公共空間としての公共性、という3つの観点から整理しているが、¹⁷ 具体的な研究課題に即して深められる必要がある。「小さな拠点」・「地域運営組織」における公共性はどのように担保されるのかは、様々な観点から論じられるべきテーマであり、本稿では十分に展開する紙幅がないため、稿を改めて検討を期することとしたい。

(3) 「小さな拠点」を支える「住民自治ビジネス」という理論的枠組みの提起

稲継・山田（2011）は、「行政ビジネス」といった概念を提示している。「行政自らビジネスの手法を活用し、あるいは民間企業と一緒にビジネスを行うことによってプロジェクトは持続可能なものになりうる。行政における、あるいは行政が自ら行うビジネスモデルをどう作るかが新しい課題である。こ

うしたものを『行政ビジネス』（Pub・Biz）と呼んでおく。行政の営業活動がそのエンジンとなる。」¹⁸ とのことである。そこでは、「行政、とりわけ自治体行政にかかわる人たちが新しいツールを手に入れ、同時に、企業もビジネスチャンスを広大する。これは、行政と民間がウィン・ウィンのビジネスモデルを創造し、地域社会に活力を生み出すための挑戦である。」¹⁹ という。「かわかみらいふ」の取り組みは、「行政ビジネス」の一種としての「住民自治ビジネス」と捉えることができないだろうか。

実際に、「小さな拠点」・「地域運営組織」としての「かわかみらいふ」は、中山間地域において十分に力を発揮できない行政・民間の「谷間」を埋めながら住民自治の充実と地域生活インフラ拡大・雇用創出までも同時に達成し、「住民による住民のためのビジネス」として展開・拡大している。しかし、その取り組みは複合的であり、人口減少や高齢化による担い手不足の問題は顕著であるので、諸資源の積極的な調整・管理なしには多様な取り組みを維持することは難しい。また、民間の営利企業ベースでの「ビジネス」に乗りにくい事業は、地域住民のニーズとビジネスとしての採算性のバランスを保つためにも、地域住民全体の関心を引きつけながら積極的な支援を必要としている。

このように「小さな拠点」・「地域運営組織」である「かわかみらいふ」が内面的にもつ「住民自治」や行政の公共性の要素と「ビジネス」的視点のバランスの取り方・あり方は、理論的・実証的に見ても、伝統的な地方自治論、地域コミュニティ論の「谷間」にあたる部分である。「住民による住民のためのビジネス」は、合意形成と地方行政の一端という従来の住民自治組織の活動イメージからすれば新しい動向であり、さらには単なる「ソーシャル・ビジネス」や「コミュニティ・ビジネス」の隆盛といった観点では十分にとらえきれない面もある。

筆者らは、人口減少社会の中山間地域における地域課題を解決するのに役立つ理論的な解釈枠組みとして「住民による住民のためのビジネス」＝「住民自治ビジネス」を提示したい。そして、「住民自治ビジネス」の枠組みの提示が適切で妥当なものなのか、適切だとしても、その射程はどこまであるのかを多角的に実証し、考察することが、今後の課題である。

おわりに

中山間地域における「小さな拠点」は、「集める拠点」ではなく、「出て行く拠点」としての役割が期待される。拠点が持つ機能は、地方自治、とりわけ住民自治のあり方に規定されるものであり、地域づくりの将来像に対する積極的な議論が期待される。当面の人口動態が代わらないことを前提にすれば、人口減少が全体として進むなかでの地方自治の組み替え、ビジネス的手法の導入と地域の合意形成の関係性に関する整理について、「住民自治ビジネス」の維持可能性が問われることになるだろう。

本稿で取り上げた「かわかみらいふ」の取り組みは、そのほとんどが全国初のものであり（『TURNS』Vol.26、p.91）、「かわかみらいふ」の取り組みは、今後も全国的に注目されることになるだろう。現在の「かわかみらいふ」の事業展開は、村内調査によって洗い出された課題をベースにしているが、具体化は事務局長のアイデアであるとのことである。創造的な活動は担い手なくしては不可能であり、いずれ役場に戻らなければならない事務局長の役職を次にどのように引き継いでいくのか、担い手不足に悩む他の地域からみても、非常に興味深い点である。

「かわかみらいふ」の活動はまだ始まったばかりであり、活動も発展性を持っている。現在の活動に関してみても、本稿では十分にとらえきれていない部分が存在している。「かわかみらいふ」の魅力は地域づくりにおける総合性と革新性であり、今後の活動の発展にも注目しながら、とらえ切れていない部分についても改めて検討してみたい。

本稿の作成に関しては、川上村役場定住促進課、「かわかみらいふ」の皆様に多大なご協力をいただきました。記して感謝を申し上げます。また、本稿は、科学研究費補助金（基盤研究（C））、研究課題：「小さな拠点」を軸とする共生型地域づくり—その形成要因の分析と持続モデルの構築—、研究課題／領域番号 15K03939、研究代表者：田中きよむ、による成果の一部である。

注

- 1 内閣府（2018）、p.2。
- 2 「小さな拠点」をめぐる議論については、霜田（2018）を参照。
- 3 保母（2015）、p.89。

- 4 奈良県川上村の概要については、特に断りのない限り、主に2018年2月13日から14日にかけて行った、川上村役場および「かわかみらいふ」におけるヒアリング調査と、調査時に提供を受けた資料に基づいている。
- 5 一連のレポートをまとめたものとして、増田（2014）を参照。
- 6 川上村の林業と村づくりの歴史については、吉澤（2001）、志藤（2011）などを参照。
- 7 「かわかみらいふ」の概要および活動の状況については、特に断りのない限り、主に2018年2月13日から14日にかけて行った、川上村役場および「かわかみらいふ」におけるヒアリング調査と、調査時に提供を受けた資料に基づいている。
- 8 灯油の自動給油機の導入は、業界団体の石油連盟の協力のもと、過疎地域の公共施設を利用した灯油販売としては全国初の試みとして行われているものである。「過疎地域における新たな灯油供給手段の構築」と「住民が住みつけられる村づくりの実現」を目的に実施する先進的な取組であるとされている（石油連盟ホームページに掲載されている、2017年10月30日付プレスリリースを参照）。
- 9 活動の特徴の整理については、特に断りのない限り、主に2018年2月13日から14日にかけて行った、川上村役場および「かわかみらいふ」におけるヒアリング調査と、調査時に提供を受けた資料に基づいている。
- 10 コミュニティナースPJホームページより。
- 11 川上村におけるコミュニティナースの導入の経緯、活動の紹介が、『TURNS』Vol.26、2017年10月号、に書かれている。
- 12 総務省地域力創造グループ地域振興室（2018）。
- 13 2018年2月13日から14日にかけて行った、川上村役場および「かわかみらいふ」におけるヒアリング調査による。「小さな拠点」と「地域運営組織」というとらえ方については、厳密に区別しているということではないということであった。
- 14 小田切（2018）、p.161。
- 15 有田（2017）、p.87。
- 16 エバース・ラヴィル（2007）。
- 17 晴山（2009）。
- 18 稲継・山田（2011）、pp.3-4。
- 19 稲継・山田（2011）、p.5。

参考文献

- 有田昭一郎（2017）「地域運営組織における経済事業の役割と展開条件」『都市問題』2017年10月号。
- 稲継裕昭・山田賢一（2011）『行政ビジネス』東洋経済新報社。
- エバース、A.・ラヴィル、J.-L.（編）（2007）『欧州サードセクター』日本経済評論社（内山哲朗・柳沢敏勝訳）。
- 小田切徳美（2018）「地域運営組織の可能性」農文協編

『むらの困りごと解決隊 実践に学ぶ地域運営組織』
農文協。

志藤修史（2011）「過疎・へき地における生活問題と地域福祉—奈良県川上村での生活実態調査から」『大谷学報』第91巻第1号。

霜田博史（2018）「地方財政論と共生型地域づくり」田中きよむ編著、玉里恵美子・霜田博史・水谷利亮・山村靖彦著『小さな拠点を軸とする共生型地域づくり』晃洋書房。

晴山一穂（2009）「公共性概念に関する一考察」『専修法学論集』第106号。

保母武彦（2015）「地方創生の『小さな拠点』政策を考える—中山間地域等と人口減少対策について—」『土地総合研究』2015年夏号。

増田寛也編著（2014）『地方消滅』中公新書。

吉澤四郎（2001）「上流山村のむらづくり—『吉野川源流物語』の展開—奈良県吉野郡川上村の村づくりと林業労働」『村落社会研究』第8巻第1号。

参考ウェブサイト（2018年10月3日閲覧）

コミュニティナースPJホームページ。

(<http://community-nurse.com/>)

石油連盟「『奈良県川上村での灯油自動給油機と少量容器を活用した灯油供給実証事業に関する報道関係者向け説明会』の開催について」2017年10月30日。

(http://www.paj.gr.jp/paj_info/press/2017/10/30-001798.html)

総務省地域力創造グループ地域振興室（2018）「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」2018年3月。

(http://www.soumu.go.jp/main_content/000542797.pdf)

内閣府（2018）「平成30年度小さな拠点の形成に関する実態調査 調査結果」2018年9月。

(http://www.cao.go.jp/regional_management/img/effort/h30jittaichosa.pdf)