

「道の駅」を核にした「小さな拠点」の事例研究

—その成果と課題—

藤澤 研二*

1. はじめに

国勢調査による2015年10月1日現在の人口は1億2,711万人で、前回調査⁽¹⁾(2010年)から0.7%減少した。同調査の人口が減少するのは1920年の調査開始以来初めてのことだ。日本の人口減少は、近年、度々話題にのぼり、それが経済・社会に与える影響や人口縮小社会における政策の在り方などが各方面で議論されている。とくに、日本創生会議・人口減少問題検討分科会(増田寛也座長)が「2040年までに全国約1,800市町村の約半数(898市町村)が消滅する可能性がある⁽²⁾」と発表した2014年5月以降、対象都市はもちろん、全国各地で対応を検討するプロジェクトチームが組成されるなど一気に現実的な問題として認識されるようになった。

一方、中山間地域や離島などで高齢化、過疎化にともない冠婚葬祭などの社会生活、さらに買い物や通院などの日常生活の維持が困難になる、いわゆる限界集落問題⁽³⁾は既に1980年代から発生している。そして、過疎地域を対象にした国の調査⁽⁴⁾では、2000年以降、行政や住民の努力により多くの地域で集落機能が維持されている反面、機能が低下、あるいは維持困難になっている集落、さらに既に消滅した集落さえ出始めている。

今後15年程度で1千万人も人口が減少⁽⁵⁾する状況下において、人口が大きく減少する市町村では採算の悪化により小売業、飲食業等の民間サービスの維持が困難になるだけでなく、税収減に

よる行政サービスの低下も避けられないだろう。それがまた人口減少に拍車を掛け、都市の消滅が加速する悪循環シナリオも現実味を帯びてくる。

そのため今後の日本では高齢、人口縮小社会における経済、社会システムの在り方を模索する試行錯誤が続けられることになる。前例のない課題への対応であり、そこでは問題の本質に切り込み、その解決を目指す施策と、目の前にある待ったなしの状況に対処する施策とを並行して実施していくかざるを得ない。

本稿で取り上げる「小さな拠点」づくりもそれらの施策の一つとして実施されてきたが、本格的な取り組みから5年程度が経過したいま、事例をトレースすることでその成果と課題を検証することを本稿の目的とする。

2. 「小さな拠点」づくりの目的と実施経過

(1) 「小さな拠点」とは

高齢化と人口減少が先行する過疎地域などで既に生じている生活サービスの縮小や撤退に対して、地域での日々の暮らしを守り、地域の存続を図る試みとして2000年代の後半頃から「小さな拠点」づくりの取り組みが開始された。

「小さな拠点」を推進する国土交通省のガイドブックでは「小学校区など、複数の集落が集まる地域において、商店、診療所などの生活サービスや地域活動を歩いて動ける範囲でつなぎ、各集落とコミュニティバスなどで結ぶことで、人々が集い、交流する機会が広がっていく。新しい集落地域の再生を目指す取り組み」と説明している。⁽⁶⁾

2016年11月30日受付

* 江戸川大学 経営社会学科教授
サービスマーケティング論

(2)．「小さな拠点」と「コンパクトシティ」

国土交通省は、本格的な人口減少、超高齢社会に向けた国土づくりの目標として「対流促進型国土」⁽⁷⁾を掲げている。そして、その具体的な形態として「コンパクト＋ネットワーク」を提示している。

一つ目の“コンパクト”では、本稿の主題である「小さな拠点」と、もう一つ「コンパクトシティ」⁽⁸⁾というモデルが挙げられている。この2つのモデルは基本的な考え方は同じだが、「小さな拠点」が過疎地域の生活機能や定住条件の維持を中心的な政策目標にしているのに対して、「コンパクトシティ」は都市部、とくに地方都市を主な対象とし、モータリゼーションによりスプロール化した都市構造の転換を目標としている。具体的には医療・介護、福祉、商業などの機能を都市中心部や生活拠点へ誘導、集約するとともに、その周辺ゾーンに住居を誘導してコンパクトな都市構造に転換しようというものだ。そして、この2つのモデルの違いは、「コンパクトシティ」が都市施設を集約させるエリアの周辺に住居の誘導までを含めたモデルであるのに対して、「小さな拠点」は住居の集約までは踏み込んでいない点にある。これは、「小さな拠点」の対象である過疎地域では居住者の多くが高齢者で、移住を伴う住居の集約が馴染まないとの考え方によるものだ。

もう一つの“ネットワーク”は、「コンパクトシティ」では都市機能誘導区域と居住誘導区域間を公共交通網で、「小さな拠点」では生活サービス機能の集積地区内の施設間は基本的に徒歩での移動を可能とし、同地区と周辺集落とはコミュニティバス等の交通手段で接続する。また、両者ともICTの活用を重視している。

(3)．「小さな拠点」づくりの取り組み経過

1)．「小さな拠点」づくりの取り組み経過

国土交通省は総務省との連携のもと2000年前後から過疎地域等の集落状況を把握する調査を実施してきた。同調査では集落の変化、とくに集落消滅の動向や消滅後の地域管理対策、あるいは集落の維持・活性化に向けた取り組み等に関する情報

を収集してきた。

この間、過疎地域自立促進特別措置法の改正⁽⁹⁾や集落支援員、地域おこし協力隊（いずれも総務省の施策⁽¹⁰⁾）の制度が創設されるなど、ますます深刻化する過疎地域における集落の維持、活性化の支援策が講じられてきた。しかし、このような取り組みにもかかわらず、過疎地域では従来の施策の枠組みでは対応し切れない状況が生じてきた。そこで、2011年には新しい発想や手法を取り入れて集落の再生、再編に取り組んでいる事例を調査し、ヒント集を取りまとめている。⁽¹¹⁾

そして、この頃から「小さな拠点」という名称やコンセプトが具体的に提示されるようになった。当初は、国土交通省の登録する「道の駅」に隣接して医療、介護等の生活サービス機能が集約された「小さな拠点」づくりを中心に事例集がまとめられた。⁽¹²⁾また、それと並行して有識者による「小さな拠点」の形成を通じた持続可能な集落づくりについての検討が行われ⁽¹³⁾、「小さな拠点」づくりの体制や取り組みの留意点などを解説したガイドブックがまとめられた。⁽¹⁴⁾

また、2014年からは「小さな拠点」づくりを通じた持続可能な集落づくりの取り組みの普及と関係者間の交流・情報交換を図る目的でフォーラムが開催されている。⁽¹⁵⁾

2)．「道の駅」と「小さな拠点」

1993年から登録が開始された「道の駅」は、もともとドライバーの休憩と情報提供を第一義的な機能として誕生したが、同時に地域特産品の販売や飲食サービスが提供され、次第にそれら地域連携機能のウェイトが増大した。そして施設構成面でも、売店、農産物直売所、軽食店・レストランは多くの「道の駅」に設置されている。加えて、温浴施設、体験施設、文化施設、スポーツ施設など、多様な施設（機能）が導入される駅も増え、「道の駅」の地域の拠点としての位置づけが高まっていった。

このような「道の駅」自体の施設構成の多様化と地域の拠点性の高まりとともに、「道の駅」内および周辺に医療・介護、行政サービス、防災倉

庫、郵便局、商業施設、ガソリンスタンドなどの生活サービス施設を集積させ「小さな拠点」を形成する事例も登場してきた。もっとも地域において既に生活サービス施設が立地、集積している地区に、駐車場、トイレ等を追加的に整備して「道の駅」として登録するケースも少なくない。

いずれにしろ、「小さな拠点」づくりが求められる過疎地域では、複数の集積拠点を整備することは効率が悪く、また用地確保も難しいため、一箇所に集約することが現実的だ。地域の幹線道路沿いに設置される「道の駅」はアクセス条件も良いため、「道の駅」と一体的に「小さな拠点」を整備することは合理的な選択と言える。

3. 「道の駅」と一体化した「小さな拠点」の事例研究

以下では国土交通省が作成した「小さな拠点」事例集に掲載された3地域の取り組みを紹介し、分析を進めていく。

(1). 道の駅飛騨金山ぬく森の里温泉（岐阜県下呂市金山町）

1). 地域概要

下呂市は、岐阜県の東部を流れる飛騨川およびその支流の馬瀬川に沿った山間部に位置し、市域の90%以上が森林という典型的な中山間地域である。山深い土地柄、冬期の積雪も多い。市内には日本三名泉⁽¹⁶⁾に数えられる下呂温泉をはじめ多くの温泉地があり⁽¹⁷⁾、温泉観光客を中心に年間270万人強、宿泊客113万人弱（いずれも2013年度）の入込がある。人口は1985年に42,000人強であったものが、2016年4月末には34,000人強とこの30年で8,000人（約20%）減少している。65歳以上の高齢者比率は37.2%である。

下呂市は、2004年3月に旧益田郡の5町村（萩原町、小坂町、下呂町、金山町、馬瀬村）が合併して誕生した。当駅が立地する金山町は下呂市の南端に位置する山間地域で、飛騨川水系のダム、発電所の半数以上が存在するダムの町である。⁽¹⁸⁾

そのため、旧金山町は、電力会社からの交付金、下流の用水自治体からの交付金があり財政的には余裕があった。また、戸部地区には輸送機器用ベーンポンプを製造するYKB金山株式会社（1970年設立）⁽¹⁹⁾の工場が立地し、現在も約330人の従業員が働いている。

金山町の人口は2016年9月末で約6,350人（1985年比で約30%減少）、高齢者比率は41%強と下呂市の中でも高齢化、過疎化が進んだ地域である。

2). 「小さな拠点」の概要

当駅は、県道86号金山・明宝線（2016年3月に国道256号線の路線変更により県道となる）と馬瀬川に挟まれた公有地を利用して旧金山町がウルグアイラウンド関連対策費（農業構造改善事業）⁽²⁰⁾を活用して整備し、1997年4月に「道の駅」に登録された。

また、当地区の施設整備は、1992年4月に旧金山町が町民の健康増進のために日帰り温泉「湯ったり館」を建設したことに始まる。旧金山町では同地区を健康スポーツエリアと位置づけ、その後も「リバーサイドスポーツセンター」、「リバーサイドスタジアム」などが馬瀬川沿いの平場に相次いで建設された。

一方、金山町には「金山巨石群」、「四滝」、「岩屋ダム」、「筋骨めぐり（飛騨街道の宿場町・金山宿の街並みを散策するタウンウォッチング）」⁽²¹⁾などの観光資源があり、夏から紅葉シーズンにかけて多くの観光客が訪れる。そして、町の観光振興には宿泊施設の整備が不可欠との認識があった。そこへタイミングよくウルグアイラウンド対策費が予算化され、同補助金の対象施設である温泉、宿泊施設、食堂、直売所を備えた施設を整備し、駐車場、トイレを拡張して「道の駅」として登録、供用を開始した。

「道の駅」の整備後も、特別養護老人ホーム、市立金山病院が隣接地に建設され、同地区の拠点性が高まるとともに地域住民の利便性の改善が図られてきた。（図表－1参照）



写真1 道の駅飛騨金山ぬく森の里温泉



写真2 隣接地の温浴施設「湯ったり館」

図表1 下呂市金山町「小さな拠点」の施設構成と利用状況

区分	施設種別	開業時期	事業手法	利用者数	備考
道の駅	飛騨金山ぬく森の里温泉 (宿泊施設・レストラン・温泉) 物産品直売所「朝取横丁」	2000年4月	農業構造 改善事業 (UR補助金)	・11.6万人 ・5.8万人	・宿泊施設8室 ・温泉は冷泉を加温 ・出荷会員数140人
	下呂市立金山病院 (外科、整形外科、内科、小児科、 歯科等 10科 99病床)	2012年8月 (移転)	下呂市事業	・入院2.4万人 ・外来4.4万人	・救急指定病院 ・へき地指定病院 ・一般病棟50床
隣接地	かなやまサニーランド (特別養護老人ホーム、ショート ステイ)	2000年5月	社会福祉法人 下呂福祉会	・入所 満床 ・ショートステイベット 利用率70%	・定員50床、ショートス テイ20床 ・1階デイサービスセンター
	金山デイサービスセンター	2000年5月	社会福祉法人 下呂福祉会	・1.1万人	・2015年に第1センターを 第2に統合
	湯ったり館(日帰り温泉)	1992年4月	下呂市事業	・6.9万人	・アルカリ性単純泉 ・施設内に食堂
	リバーサイドスポーツセンター (体育館、プール、トレーニング ルーム等)	1993年8月	下呂市事業	・6.1万人	・市内外の学校の部活合宿 等を誘致 ・教室の運営も多い
	リバーサイドスタジアム (野球場)	1994年4月	下呂市事業		・夜間照明、観覧席

(資料：下呂市金山振興事務所、(株)かれんへのヒヤリングをもとに筆者作成)

3) 「道の駅」の運営主体

この「道の駅」は、行政、農協、地元民間企業が出資する第三セクターにより運営されてきた。当初は、民間株主の1社が運営していたが、業績不振により2001年から現在の「(株)かれん」が運営を肩代わりし、同社が指定管理者となった。同社は、第三セクターの株式のうち下呂市(40.5%保有)、農協(10%)以外を買い取り、現状では筆頭株主(49.5%)となっている。このような資本構成のため、5年ごとの指定管理者の更新は随意契約となり、やや長期的な視点から経営を行うことができています。

隣接地区の施設は、下呂市および市社会福祉協

議会が事業主体で、「湯ったり館」および「リバーサイドスポーツセンター」の2施設は民間企業が指定管理者として管理、運営している。

4) 施設の利用状況

前述のように、「道の駅」は宿泊施設、レストラン、温浴施設、物産直売所で構成される。

まず宿泊施設は、室数が8室と少ないが、夏から紅葉シーズンにかけての観光客、隣接するスポーツ施設を利用する学生の合宿利用などで年間稼働率は約75%(2015年)を維持している。

次に温浴施設は、そもそも日本三名泉にあげられる下呂温泉から程近いこと、また隣接地にも日

帰り温泉施設（湯ったり館）が存在することから補完的な位置づけにならざるを得ない。つまり日帰り温泉の看板は掲げているが宿泊客や合宿客が主な利用者となっている。

そして、それらの事情から当駅ではレストランでの料理提供を中心に据えた経営を行っている。当地は、飛騨牛、鮎、松茸などの特産品があり、それらの食材を使った料理を“売り”にしている。実際に、これらの料理を楽しむに愛知県など県外から当地を訪れる利用者也少なくないという。その結果、レストランの年間利用者数は4.5万人（2015年）、レストラン部門の売上が「道の駅」全体の約4割を占めている。また、レストラン利用者（コース料理を注文した客）には温泉入浴料を無料としている。

物産品直売所「朝取横丁」は、出荷者約140人で構成する協議会組織が運営している。年間のレジ通過者数は6万人弱であるが、最近が高齢化により出荷者が減少傾向にあること、とくに常時出荷者となると30人程度（冬場は10人程度）に限定されることから、商品の種類、量の確保に腐心しているとのことだ。

これら「道の駅」の諸施設だけでも年間の利用者は延べ20万人を超えている。さらに、隣接地の金山病院が通院および入院患者と職員を併せて約7万人、老人保健施設、デイサービスセンターが約2万人、日帰り温泉施設が約7万人、スポーツ施設が約7万人の利用者がある。これらを合計するとこの地区全体で年間延べ45万人前後が利用していることになる。そして、このうちの30万人前後が地域外からの利用者であると想定される。

5) 「道の駅」と「小さな拠点」の成果

「道の駅」を核とする「小さな拠点」の最大の成果は、集約された生活サービス施設のワンストップ利用が可能なことによる地域住民の利便性の向上である。

二つ目は、年間延べ45万人に及ぶ利用者の存在による生活サービス施設の経営の維持である。とくに、域内需要のみでは維持が難しいと思われ

る温浴施設、直売所、レストランは域外から約30万人を誘致することで経営が成立している。

三つ目は、「小さな拠点」の諸施設による雇用機会の創出である。現在、「道の駅」内の施設で25人、隣接地の諸施設で約70人が働いており、その多くが下呂市内の居住者である。

中山間の過疎地域で100人前後の雇用を生み出している意味は非常に大きい。

6) 「道の駅」の課題と今後の計画

この「道の駅」の課題は、まず安定的な売上高の確保である。前述のように、当初の運営主体は業績不振で撤退している。その点では現在の（株）かれんはさまざまな工夫や経営努力により一定の業績を維持している。

例えば、最近も経営の柱であるレストラン部門の強化策として「飛騨トラフグ」を飛騨牛に並ぶ名物料理に仕立て上げた。「飛騨トラフグ」は、5年程前から飛騨市内の企業が近畿大学からトラフグの稚魚を購入して養殖を行っているが、生け簀の塩分濃度を工夫するなどで海域での養殖と遜色ない商品になるとのことだ。また、最大の利点は周年供給が可能なこと、そして活魚を提供できることだ。⁽²²⁾ その利点に注目した（株）かれんの経営者がいち早く導入を決定し、駅敷地内に水槽を建設してコース料理として提供を開始した。山に囲まれた地域のレストランで新鮮なトラフグ料理が食べられるとあって、人気を博している。

二つ目の課題は、「道の駅」の各施設に勤務する従業員の確保である。現在、「道の駅」では正社員8人、パート17人の計25人が働いている。当駅の設立目的の一つは地元雇用の確保にある。ただ、過疎と高齢化が進む当地域で欠員が生じた場合に補充職員を確保することは容易でない。そこで、（株）かれんではこの点に関してもさまざまな工夫を行っている。まず、レストラン部門ではプロの板前を4人雇用しているが、料理を“売り”にする以上、この部門は体制の充実が不可欠だ。板前については、できるだけ長期に安定して勤務してもらえるよう地元や下呂市内など近隣出身者を雇用している。

また、当社では週休2日制を導入している。宿泊やレストラン部門を持つ施設では難しい点が多いが、従業員の「多能工化」を図ることで繁忙部門を応援したり、スケジュールを調整することで対応している。

もう一つの就労面の工夫が定年延長である。当社は60歳定年制を採用しているが、健康で本人が希望すれば給与水準を維持したまま就業を継続できる。これも有能なシニア人材に活躍の場を提供するとともに、定着率の向上やシニア顧客のニーズを把握しているベテラン従業員のスキルを活かすための措置である。これらは、まさに人員の確保が難しい過疎地域の雇用環境に対応した工夫と言える。

最後に、この「道の駅」は地域福祉、観光窓口、連携・交流などを含む「小さな拠点」機能が評価され、2015年度の重点「道の駅」に指定された。重点「道の駅」は、まさに現状の取組みの実現に向けて関係機関が連携し、重点的に支援をしようというものだ。重点「道の駅」の具体的な内容として、当駅では「防災化・エネルギー地産地消化計画」が進められる予定である。⁽²³⁾

一方で、当地区では2016年4月に日帰り温泉「湯ったり館」の運営主体（指定管理者）が地元でスーパーマーケットなどの事業を展開する企業に交代した。⁽²⁴⁾ 前述のように「道の駅」の運営主体も15年前に交代しており、これらの動向は山間の過疎地で経営を成り立たせていくことの難しさを改めて感じさせる。

今後、当地域もさらなる人口減少、高齢化が進んでいく。それ故に「小さな拠点」としての役割はますます高まることになるが、経営的には厳しさが増すことが避けられない。重点「道の駅」として始まったさまざまな検討の中で「小さな拠点」の今後のあり方、行政をはじめとする関係機関との費用負担を含めた連携方法等に関して十分に協議し、道筋を付けていくことが必要だ。

(2). 道の駅美山ふれあい広場（京都府南丹市美山町）

1). 地域の概要

南丹市は、2006年に園部町、八木町、日吉町、美山町の四町が合併して誕生した。京都府のほぼ中央部に位置し、市面積は京都市に次いで府内2位と広いがその大半を丹波山地が占める中山間地域である。市内に芦生原生林（京都大学演習林）や美山川の清流など良好な自然環境を有し、天然記念物のオオサンショウウオやアユモドキの生息地が存在する。京都市に隣接し距離も56kmと近いことから、古くから「京野菜」の産地として、また最近では京都医療科学大学、京都美術工芸大学など7つの大学・専門学校が立地する学園の街としての顔を持つ。⁽²⁵⁾ 南丹市の人口は約33,000人（2015年国勢調査）で、過去30年で約4,500人（約12%）減少している。高齢者比率は約31%（2014年）である。

美山町は南丹市の東北端に位置し、面積は広く、市域の約55%を占めるが、標高800～900mの山々に囲まれ、平坦部でも標高が200mを超える山間地で冬季は積雪も多い。良好な自然を活かしたグリーンツーリズムを中心に観光振興が図られてきた。原生林ハイキング、写真撮影会、絵画コンテスト、野草教室など多様な活動メニューが用意されており、リピーター観光客も多い。また、知井地区・北には1993年に国の重要伝統的建造物群保存地区に指定された38棟の茅葺き民家が残る集落があり、美山町最大の観光スポットとなっている。これら豊富な観光資源に恵まれた美山町には年間約78万人（2015年）の入込客がある。最近では、同古民家集落と紅葉、雪などを目的に訪れる外国人観光客やバイクの人気ツーリングコースになっているためバイク愛好者の観光も増加している。また、毎年5月に開催される「美山サイクルロードレース」⁽²⁶⁾には国内外から1,000人近い参加者がある。なお、美山町の人口は約4,100人（2015年国勢調査）、高齢者比率は約42%と、人口減少率、高齢者比率とも南丹市の平均を大きく上回る過疎、高齢地域である。

2). 「小さな拠点」の概要

「道の駅」が立地するのはもともと美山町の中心地区で、保健福祉センター、診療所、郵便局、

ガソリンスタンド、ゲートボール場、漁協、民間レストランなどの施設が集積している。同地区のJA支所（店舗）が農協の広域合併で2004年に撤退することになり、それを契機に店舗および周辺駐車場部分の土地・建物を旧美山町が買収して「道の駅」として整備した。旧JA店舗は改修され、物産販売所（ふらっと美山）として再生された。

「道の駅」は、この「ふらっと美山」のほか、牛乳工場とアイスクリームなど乳製品の直売店（美山のめぐみ牛乳工房）、平屋振興会（行政窓口を兼ねる住民自治組織）、南丹市商工会議所美山支部、美山観光協会案内所、高齢者コミュニティセンター、JA京都ATMなどの施設で構成される。このうち牛乳工場および直売店は美山ふるさと株が運営するもので、同施設の敷地も同社が保有する。美山ふるさと株は、旧美山町、農協、商工会、さらに酪農家などの生産者が出資する第三セクターとして2001年に設立され、地域の活性化と美山ブランドのPR、販売を事業目的とする。同社は、美山町内の酪農家が生産する生乳を原料に牛乳、チーズ、アイスクリーム等の乳製品を製造し、「ふらっと美山」をはじめ町内の食料品店での販売、町内各戸への宅配、さらに学校給食や京都府内の生協などにも供給している。

「道の駅」および周辺施設へのアクセス交通としては、市営バスおよび市営デマンドバス（そよかぜ号）が運行されている。市営バスは、従来運行していた京都交通の路線が1989年に廃止されたため、その代替手段として設立された美山町営

バスを市町村合併後に南丹市が引き継いだものだ。現在の運行は7路線、運行本数は3～11往復である。現状では地域の学生のスクールバスのような利用が中心である。

また、デマンドバス（そよかぜ号）は、タクシー会社の京都みやび交通が南丹市から委託を受けて運行しているもので、タクシー車両を使っている。決まった路線とダイヤで運行され、大人一律250円とバスと同程度の料金で利用できる。現在、4路線で週に2～3日、1日3～4便が運行されている。事前予約制（朝の便は前日まで、その他は始発地点の出発時間の1時間前までに予約）を採用しており、予約がある場合に限り運行する。なお、デマンドバスの各路線にはフリー乗降区間が設けられている。ちなみに、2014年度は約800件の予約・運行があった。

もう一つ公共交通機関ではないが、美山診療所が2015年12月から患者の送迎を実施している。これは2014年度の制度改正により認められた医療法人の付帯業務⁽²⁷⁾として行っているものだが、地区への貴重なアクセス手段となっている。現状の利用者は1日に5～6人であるが、今後10人／日程度までは拡大を見込んでおり専用の車両と運転手を確保している。送迎患者のなかには診療所から自宅までの距離が山道で片道15～20kmというケースも珍しくなく、同サービスの必要性を強く感じているという。しかし、現状では車両、人件費、燃料費等はすべて診療所の負担であり、制度的な制約から代金を徴収することができな



写真3 道の駅美山ふれあい広場
物産販売所「ふらっと美山」



写真4 美山のめぐみ牛乳工房

い。診療所の通院患者は診察のついでに買い物などの用を足すケースも多いが、帰りは買い物の荷物を持ち帰らなければならない。とくに、持病を抱えた高齢者で、美山町のような積雪地域では足の便の確保が重要だ。

3)．「道の駅」の運営主体

当駅は、土地および建物を所有する南丹市が直接運営している。ただし、美山牛乳の工場および直売施設は土地、建物ともに美山ふるさと㈱の所有であり、運営も同社が行っている。また、物産直売所「ふらっと美山」は行政窓口ともなっている平屋振興会に加盟する住民 87 名が個人出資して設立した運営会社・㈱ネットワーク平屋が運営する。

当駅の運営に関しては、旧美山町時代に始まる地域振興、まちづくり活動の歴史を知る必要がある。旧美山町では既に 1960 年代半ばには過疎化が進み始めた。それに対して、行政が音頭を取って約 60 の集落ごとに農林業生産者で組織する農事組合、造林組合を設立して「住みよいふるさとづくり」に向けた取組みが開始された。その後、1989 年に役場に村おこし課が設置されるとともに、旧村ごとに「村おこし推進委員会」という住民組織が組成され、行政と連携した農産物の販売や加工品など特産品開発の取組みが進められた。また、同じ 1989 年には都市と農村の交流拠点として町営の宿泊体験施設「美山町自然文化村」がオープンした。その後、美山町を訪れた人たちの中に移住を希望する芸術家などが増えてきた。そこで旧美山町では第三セクター方式で美山ふるさと㈱を設立し、移住者用の土地、建物の斡旋事業を開始した。同社はその後、美山牛乳の製造、販売など農林業生産者の支援や特産品開発に重心を移していく。旧美山町では、地域活性化を目的とする同様の第三セクター（美山名水㈱）を 1996 年にも設立している。

このような活動を進めてきたが、地域の過疎・高齢化の状況は深刻度を増していく。とくに、2000 年前後から始まる JA 支所（店舗）の廃止（5 箇所あった店舗を 2001 年までに 1 箇所統合）

は各地区に大きな衝撃を与え、住民たちの活動も新たな段階へと進む。最初に鶴ヶ岡地区で自治会と住民有志が出資して会社を設立し、自分たちで旧 JA 店舗を運営し始めた。この方式は大野、知井、平屋の各地区でも導入され、旧 JA 店舗がそれぞれ生活必需品の店舗として再生された。⁽²⁸⁾

これらの活動を経て、旧美山町のまちづくりは行政と住民の協働を基本とする形が定着していくが、その母体組織としての「振興会」が旧村 5 地区で同時に設立された。振興会は市の補助金と世帯ごとに徴収される会費（地区により 3,000 ～ 4,800 円）の計 400 万円前後の予算で運営されている。また、振興会にはそれぞれ役場職員が常駐し、専門的な指導や助言を行っている。⁽²⁹⁾

平屋地区の振興会は、「道の駅」の直売所「ふらっと美山」の運営が中心業務であるが、同振興会は当初から「地域づくりはものづくり」として農林産物の栽培や加工品づくりに注力し、これまでに山椒、ブルーベリーの産地化に成功している。

当駅には、駅施設の運営主体である平屋振興会、㈱ネットワーク平屋、美山ふるさと㈱、南丹市商工会美山支部、美山町観光協会、美山漁業協同組合、南丹市美山支所を構成メンバーとする「道の駅・活性化連絡協議会」が組織されている。これまで見てきたように、平屋地区では住民組織や地域活性化を目的とする会社（第三セクター）が「道の駅」の運営でも大きな役割を果たしている。そして、それらと行政や商工会、観光協会などの事業者団体が密接に連携しており、それが「道の駅」の多面的で活発な活動を支えている。

4)．施設の利用状況

当駅の核となるのは、旧 JA 支店を改装した地域活性化総合交流施設である。同施設の 1 階には地域唯一の日用品の販売店舗である「ふらっと美山」が入店している。前述のように、この店舗は平屋地区の住民が出資して設立した会社が運営しており、地元産の農林産物や工芸品とともに加工食品、日用雑貨などの生活必需品が幅広く品揃えされている。この店舗の年間利用者数（レジ通過客）は 12.7 万人（2015 年）である。そのうち観

図表2 南丹市美山町「小さな拠点」の施設構成と利用状況

区分	施設種別	開業時期	事業手法	利用者数	備考
道の駅	物産販売所「ふらっと美山」 (地域総合交流施設 1F)	2005 年 8 月	南丹市 (旧美山町) 事業	12.7 万人	・(有)ネットワーク美山が運営
	平屋振興会・JA 京都 ATM (地域総合交流施設 2F)			2,600 人	・住民自治組織 ・市職員が常駐
	高齢者コミュニティセンター		同 上	7,800 人	・公民館機能
	美山のめぐみ牛乳工房 (物販施設)		地域活性化・生活 対策臨時交付金	8 万人	・美山ふるさと(株)が製造・ 販売
	農業振興総合センター (南丹市商工会南丹支部・美山 観光協会案内所)		農業近代化施設 整備事業		・商工会行事, 会議 ・観光案内
隣接地	南丹市美山診療所 (内科, 心療内科, 精神科, 整 形外科 の 4 科)	1940 年代	南丹市 (旧美山町)事業 (公設民営型)	1.5 万人	・外来, ワクチン接種 ・入院, 通院リハビリ ・患者送迎を実施
	保健福祉センター		南丹市 (旧美山町) 厚労省補助事業	6 千人	・予防接種, 健康診断, 健 康相談等
	その他(郵便局, ガソリンスタ ンド, 民間レストラン, 漁協)		民間企業等	3 万人	

(資料：南丹市資料，美山診療所，美山ふるさと(株)等，利用者数は基本的に 2015 年)

光客が約 8 割を占めるが，多くの域外需要を取り込むことで経営を成り立たせている。また，店舗の 2 階は美山ふるさと(株)および平屋振興会の事務所で住民票や各種証明書などを交付する行政窓口機能も兼ねている。

その他の施設では，ソフトクリームなどの乳製品直売店(美山めぐみの牛乳工房)に年間 8 万人強の利用客がある。地元産生乳を原料とする乳製品は観光客に人気があり，利用者のほぼ 9 割が観光客ということだ。また，高齢者コミュニティセンターは，地区の公民館機能を兼ねており，さまざまな住民の集会や会議，サークル活動などに利用されている。

これら「道の駅」施設の利用者は，全体で年間約 23 万人にのぼる。それに隣接地の利用者数を加えると「小さな拠点」地区に年間延べ 30 万人近い人が出入りしていることになる。

隣接する診療所の職員の話では，診療所の外来患者には診察までの待ち時間や受診後に直売所で買い物をしたり，行政窓口，郵便局，農協 ATM に立ち寄るなど，複数の用事を足して帰る人が多いという。また他の施設でも，郵便局で年金を引き出すついでに買い物を済ますなど，外出が一仕事の高齢者は一回の外出時に複数の用事をまとめて片付ける傾向が強い。その点，生活サービス施

設が集約している利便性は非常に大きい。

5). 「道の駅」と「小さな拠点」の成果

「道の駅」は，地域に以下のような成果をもたらした。

まず第一は，地域唯一の生活必需品の販売店(ふらっと美山)を存続させたことである。過疎化，高齢化の進展による採算低下が旧店舗の撤退理由であるが，現在の店舗は直売所方式をとり，観光客を誘致して不足する域内需要を補完し，経営を成り立たせている。また，同じく乳製品直売店も「ふらっと美山」との相乗効果で観光客の誘引に成功している。

成果の二つ目は，この地区に日常生活に必要なサービス施設のほとんどが集積しているため，まさにワンストップの利便性を提供していることである。この利便性の良さは，当地区へのアクセス手段が複数用意されていることでより高められている。さらに，2015 年末から開始された診療所による患者送迎も公共交通を補完する役割として大きい。

そして三つ目は，「道の駅」の運営に地域住民が主体的に取組んでいることである。当駅の運営主体は行政(合併自治体)であるが，実質的には平屋振興会という自治組織が中心的な役割を担っ

ている。そして、中核施設の直売所は住民の出資会社が、また乳製品販売店は地域特産品の製造、販売を業務とする第三セクターがそれぞれ運営している。さらに行政、商工会、観光協会などの組織が参加する協議会を作り協働している。このように地域に係わるさまざまな主体が一体となって地域をマネジメントする仕組みは、前述のように美山町が過疎を乗り越えるために時間を掛けて作り上げてきたものだ。それを具体的な形で実践しながら関係機関の役割分担などを調整して、実際に機能する仕組みに仕立て上げた「道の駅」の役割は大きいと言える。

6). 「道の駅」の課題と今後の取り組み

「道の駅」の課題として運営主体の行政があげたのは飲食施設の不足である。隣接地に民間レストランがあるものの、「道の駅」には食事のできる場所がない。観光客を誘引するためにもレストランは必要な施設であろう。

それにも関わらず、当駅の最大の課題は、今後とも地域の人口減少は避けられず、それは域内需要の減少、直売所の出荷者および売上の減少という「道の駅」の存立に直結する課題である。

今後の取り組みでは、当駅は2016年度の「住民サービス部門モデル『道の駅』」に選定された。⁽³⁰⁾ このモデル駅指定に伴って、当駅に新たな施設や機能を付加したり、強化していくなどの具体的な方向は現状では提示されていない。しかし「道の駅」は、隣接地も含めて「小さな拠点」としての集積施設の多様性、アクセス手段の確保、運営体制、内容のユニークさなど、まさに中山間地域のまちづくり、活性化のモデル的な存在である。その意味で、今後の人口減少、高齢化の深刻化に対して、どのような対応策を編み出していくかが注目される。

(3). 道の駅はくしゅう（山梨県北杜市白州町）

1). 地域の概要

北杜市は山梨県北西部に位置し、旧北巨摩郡の小淵沢町、双葉町（現甲斐市）を除く7町村が合併して2004年に誕生した。その後、2006年に

小淵沢町が加わり現在の北杜市が誕生した。地形的には八ヶ岳、甲斐駒ヶ岳などの山々に囲まれた山岳高原地域である。旧長坂町、高根町、小淵沢町、大泉村の八ヶ岳南麓の高原台地は、冷涼な気候から首都圏の避暑地として発展し、多くの観光地や別荘地が存在する。また、日本一日照時間が長い地域特性も観光事業の展開には有利であり、その特性を活かして八ヶ岳周辺は星空の観察スポットとしても有名である。これらの資源を活かして観光業に注力してきたこともあり、北杜市の観光入込客数は年間約400万人（2015年）と非常に多い。一方、白州町、武川村などは八ヶ岳高原の下、釜無川流域に位置し、両地域は釜無川が作る河岸段丘によって隔てられている。北杜市の人口は約48,000人（2016年10月）で、現在の市が誕生した2006年3月の約50,000人から約4%減少している。また高齢者比率は35.7%と山梨県の平均（28.2%）を大きく上回る。ただ、北杜市は域外、とくに首都圏からの移住者が多いことでも知られている。2005年までは自然減を上回る社会増があり、北杜市の人口は増加していた。⁽³¹⁾

当駅のある白州町は北杜市の北西端に位置し、町域の80%以上を南アルプスの山地が占め、人口は3,800人強、高齢者比率は約42%と市内で最も過疎、高齢化が進んでいる地域の一つである。白州町は尾白川水系の清流が流れる銘水地でサントリー蒸留所をはじめ飲料関係の工場が多く立地する。また、甲斐駒ヶ岳をはじめ南アルプス観光の拠点であり、年間100万人を超える入込客がある。

2). 「小さな拠点」の概要

当駅は、旧白州農協本店（現梨北農協白州支店）、同給油所、町立診療所、町立保育園などの施設が集積していた白州町の中心地区に、旧白州町が町有地を活用した交流促進施設として2001年3月に開設した。「道の駅」の開設前、2年間にわたり建設予定地において仮設店舗の朝市が開かれ、地域住民および観光客の購買行動や商品への反応が検証された。「道の駅」の施設構成は、農林産物直売所、レストラン、観光案内所、休憩所およ

びトイレ、駐車場（91 台）である。もう一つこの「道の駅」を特徴づける施設として天然水の水汲み場が設置されている。近隣の住民をはじめ、喫茶店や蕎麦店など名水を汲みにやって来るファンは多いということだ。

また、「道の駅」の開設と合わせて、隣接地に地元スーパーマーケットの店舗を誘致した。さらに、「道の駅」開設後の 2010 年に隣接地に個人病院（吉田病院：内科、小児科、皮膚科、外科、整形外科、泌尿器科）が開業した。同病院長は、元白州診療所の勤務医で、地域の患者とも顔馴染であり、継続的に通院する患者も多いとのことだ。

この「小さな拠点」地区へのアクセス手段としては、公共交通では北杜市が山梨県北交通に運行委託している市民バス（コミュニティバス）「大坊・白須・大武川線」（通常便、北杜高校便：1 日 5～7 便運行）のバス停（道の駅はくしゅう、白州診療所）が 2 箇所地区内に設けられている。市民バスでは、一部の便の通勤時間帯を除いて全時間帯で自由乗降が可能である。なお、市民バスの料金は 200 円（3km 未満）～610 円（15km 以上）である。「道の駅」を経由する市民バスには北杜市が韮崎市と共同運行（山交タウンコーチ（株）に運行委託）している「韮崎～下教来石線」があり、1 日 7 便が運行されている。また「道の駅」内には山梨交通（株）の高速バス「北杜・白州～新宿線」の停留所も設けられている。

公共交通以外では、同地区にある 2 つの病院（白州診療所、吉田病院）が患者の送迎を実施してい

る。開設時期が早い白州診療所では既に 10 年以上にわたり送迎を行っているが、送迎患者数は年間 650～750 人程度である。また、吉田病院では 3 系統の路線を設定して送迎を行っている。両病院の患者は、診察前後に買い物をするケースが多く、「道の駅」や隣接地のスーパーへの立ち寄りと帰路の送迎の利便性を強く感じている。

保育園の送迎は通園バスも運行しているが、バスを利用する園児は 25% 程度で、残りは保護者が自家用車で個別送迎をしている。

3) 「道の駅」の運営主体

「道の駅」は土地、建物は北杜市が所有し、「道の駅はくしゅう管理運営組合」が指定管理者として運営している。

また、農林産物直売所およびレストランは独立採算性が採られ、以下の体制で運営されている。まず、農林産物販売所は約 300 名の出荷者で構成される「道の駅利用組合」から販売委託を受ける形で JA 梨北が運営する。委託手数料は 15% である。北杜市内の生産者であれば利用組合に加盟できるが現状では白州町外の出荷者は少ないようだ。利用組合は、出荷される農産物の品質や価格をチェックする役割も持つ。実際の運営は JA 梨北の職員 1 名とパート 7～8 名で行われている。

次にレストランは当初は隣接地に出店したスーパーマーケットが兼営していたが、業績不振で 2012 年 2 月で撤退した。その後は管理運営組合の直営を経て、2016 年 4 月からは地元企業の白



写真 5 道の駅はくしゅう 外観



写真 6 隣接地のスーパーマーケット

図表3 北杜市白州町「小さな拠点」の施設構成と利用状況

区分	施設種別	開業時期	事業手法	利用者数	備考
道の駅	農林産物販売所	2001年2月	山村振興等農林漁業特別対策事業（農林水産省補助）	22.3万人	・JA 梨北が運営
	レストラン「白州厨房」			8.7万人	・観光客が95%
	観光案内所			30万人	・地元企業が運営
隣接地	市立白州診療所（内科）	1950年前後	北杜市（旧白州町）	1.2万人	・患者送迎
	吉田病院（7科）	2009年	個人病院		・患者送迎
	市立白州保育所	1978年4月	北杜市（旧白州町）	1万人強	・園児65人 ・送迎バス運行
	ショッピングセンター「食鮮館エブリ」	2001年2月	民間企業（株）セルバ	20万人	・スーパーマーケット ・地元客が90%超

（資料：核施設へのヒヤリングに基づき筆者作成）

州ジビエ(株)が運営している。レストランではパート8名が働いている。

管理運営組合の経営は、上記の直売所、レストランの2事業者からの拠出金が基本収入となる。そこから、職員2名の給与、施設全体の水道光熱等の維持費用、20万円以下の補修費、設備費、北杜市への建物賃借料などが支払われる。なお、20万円以上の改修費、設備費等は市の負担となる。

隣接地のショッピングセンターは、当初の企業が撤退したため、現在は山梨県富士吉田市に本社を置く(株)セルバがテナントとして入店している。

4). 施設の利用状況

「道の駅」の諸施設の利用状況は以下の通りである。まず、農林産物直売所はレジ通過客数が年間22万人強（2015年）、売上高が3億円弱で、ここ数年はほぼ同水準で推移している。

直売所の利用者は約95%が観光客で、地元客は5%前後ということだ。もちろん、観光客と地元客では直売所の利用パターンは異なる。地元客は、隣接地のスーパーと直売所を商品の品目、品質、価格などで使い分けており、両方に立ち寄り場合も多い。一方、観光客は山梨県産のフルーツ、地元産のコメ（梨北米として有名）などを求めて来店し、夏季の休日などは開店前から200人もの行列ができることもある。

レストランも観光客の利用がほとんどで、年間のレジ通過客数は9万人弱、売上高は5千万円強である。

また、「道の駅」の来場者数を管理運営組合で

は年間39～40万人と想定している。

一方、隣接地の施設では、市立白州診療所の年間外来患者数は約1.2万人、白州保育所が1万人前後、吉田病院が1.5万人程度である。また、スーパーマーケットのレジ通過客数は20万人強ということだ。同スーパーの利用者は90%以上が地元客で、観光客はコンビニ的に日用雑貨を購入したり、夏季にバーベキュー用の食材、紙食器、ガスボンベなどを購入するなどに限定されることだ。その他のJA支所（ATM利用を含む）、ガソリンスタンドなどの利用者を加えると隣接地の年間利用者数は25万人強と想定される。

これらから「小さな拠点」地区の利用者は、年間延べ人数で65万人程度と想定され、その半数から6割程度を観光客が占めていると考えられる。

5). 「道の駅」と「小さな拠点」の成果

「道の駅」を核とする「小さな拠点」の成果としては以下の点があげられる。

一つは、生活サービス施設の集積による地域住民の利便性の向上である。買い物、通院、金融機関の利用、自動車の給油、クリーニングなど日常生活に不可欠な用事をワンストップで済ませることができる利便性は非常に大きい。とくに、高齢者にとっては“一仕事”であるこれらの用事を一度に片付けられる負担の軽減効果には大きなものがある。

二つ目は、上記のこととも関連するが、施設の集積により、公共交通（市民バス）の複数路線が当地区を経由するため足の便が確保できることで

ある。また、市民バスは自由乗降制を採用しているため高齢者には使いやすい。さらに、当地区に立地する2つの病院はいずれも患者の送迎を行っており、地区へのアクセス性向上への貢献は大きい。

三つ目は、大量の観光客を誘致することで農林産物直売所が活性化していることである。地域の需要のみでは現状の品揃えや鮮度は実現できていない。直売所が経営的にも安定し、地域住民にとって魅力的な買い物場所として維持されることは重要である。また、多くの地域住民が当地区を利用することで、隣接地のスーパーの顧客も確保され食品、日用品のワンストップショッピングが実現でき、それがまた同地区の利用を促進する相乗効果を生んでいる。

四つ目は、農林産物直売所の好調な売上が地域の一次産業を活性化させていることだ。直売所の出荷者には同店舗だけで5～6百万円の収入を得ている生産者も少なくないという。そして、直売所の出荷者には高齢者も多く含まれるが、それらの生産者が元気に生産を継続することで農地が良好に維持される。さらに、直売所を運営し、生産者の口座がある農協の経営にもプラスに作用しているはずだ。

加えて当地区では、年間3億円を売上げる直売所が存在することで、Iターン移住者を含む若い新規就農者が増えてきているとのことだ。そして、それらの新規就農者が直売所の出荷者としても一定の役割を担うようになってきているという。当地区においては、この点が「小さな拠点」づくりの最大の成果と言えるかも知れない。

6) 「道の駅」の課題と今後の計画

「道の駅」の最大の課題は、建設後15年を経過した建物、設備の補修、更新とのことだ。補修、更新に当たっては、当然、施設構成の見直しや費用負担、場合によっては工事期間中の休業発生など検討すべき課題は多い。現状では大きな補修工事の費用は市が負担する取り決めとなっているが、建設当時と異なり現在は合併自治体であること、市内には同じく合併前に建設された「道の駅」

が他にも存在すること、行政の財政事情などから実際にどのような対応になるのかは不確実だ。

中核施設である農林産物直売所の出荷者と商品の安定的な確保も大きな課題だ。Iターン就農などで若い生産者の新規参入はあるものの、多くを占める高齢生産者の加齢と生産力の低下は避けられない。直売所の魅力が低下すれば、「道の駅」への観光客の誘引が難しくなり、いずれは地域の貴重な買い物場所としての直売所の維持が難しくなる事態が来ないとも限らない。それは隣接地のスーパーの存続の危機にも直結する。スーパーは、その顧客の90%以上が地元客であり、今後の地域人口の減少を考えると状況は予断を許さない。

「道の駅」の魅力の維持、向上を考えると、レストランのリニューアルも不可欠と認識されている。現状はフードコート的な業態で、メニューも麺類、カレーライス、唐揚げ定食などが売れ筋である。40席程度の規模で、観光客の昼食需要に対応するために回転率を上げる意図は理解できるが、来店目的に成り得るコアメニューの開発などが求められよう。

「道の駅」の運営主体はこれらの課題を認識しつつ、開設から15年を経過した今、施設・設備の更新というハード面だけではなく、「道の駅」全体のコンセプトや施設構成の在り方についても見直しが必要だと考えている。いまのところ具体的な計画とはなっていないが、今後、時間を掛けてでも地域の動向を見極めつつ関係者で今後の方向性を決めることが求められる。

4. まとめ

以上、国土交通省の事例集にも取り上げられた「小さな拠点」づくりに取り組む3つの先行地域の分析を進めてきた。その分析を通して浮き上がってきた現状の「小さな拠点」の成果、成果をあげる条件、課題点などを整理して本稿のまとめとしたい。

(1)．「小さな拠点」の成果

3地域に共通する最大の成果は、日常生活に不可欠なサービス機能を集約し、公的なアクセス手段を担保することで実現する利便性の向上である。医療・介護、買い物、行政、金融機関、給油などの生活サービスを提供する施設が徒歩で周れる範囲に集約され、ワンストップで用が足せる利便性は、地域住民、とくに高齢者にとってはこの上なく重宝である。本稿で取り上げた3地域はいずれも中山間地域で積雪があるため、その利便性は冬季に最も発揮される。

もう一つの共通する成果は、小売店、ガソリンスタンド等の採算確保が存続の条件である施設を維持することで定住条件を確保していることである。多くの過疎、高齢化地域では、まず最初にこれらの施設が撤退してしまい、それが更なる過疎を促進することになる。

そして、上記の成果とも関連するが、三つ目の成果は「道の駅」を核とする「小さな拠点」の小売り機能を担うのは農産物直売所である場合が多い。その結果、直売所が採算を確保して維持されるということは、農林産物の出荷者の所得確保に繋がる。直売所の出荷者には女性や高齢者も多く含まれるが、直売所を通じてそれらの人たちの所得が確保され、それが農地の維持にも結び付いている。また、北杜市白州町の事例のように、直売所という販路があることで若い生産者の新規就農を呼び込む効果も期待できる。

四つ目の成果は、「道の駅」および「小さな拠点」の諸施設が過疎地域では大きな雇用機会を創出していることである。事例で取り上げた3地域は、人口規模が4千～6千人であるが、「小さな拠点」の諸施設でパート、アルバイトを含めると70～120人もの雇用を生み出している。当然、これらの従業者が毎日のように職場に通勤し、直売所やガソリンスタンド、スーパーマーケットの顧客にもなる相乗効果は決して小さくない。

(2)．成果を上げるためのポイント

上記、成果の二つ目であげた小売店などの採算を確保し、経営を維持するには地域内の需要のみ

では難しく外需を取り込んで補完する必要がある。現在はインターネット通販など外需を獲得する手段は多様化しているが、中心となるのはやはり観光事業による交流人口の拡大だ。事例で取り上げた3地域は、いずれも立地や観光資源に恵まれている有利性はあるが、それを有効に活用する観光振興策に早い時期から、また地域を挙げて取り組んできた共通点がある。その結果、地域で数十万人規模の入込客を誘致して、地域に不可欠な生活サービス施設を維持し得る需要の創出に成功している。過疎地域に開設された「道の駅」も少なくないが、並行して観光事業をはじめ地域全体の活性化策に取り組んでいないケースでは、孤軍奮闘の「道の駅」に閑古鳥が鳴いている場合が多い。

外需の取り込みに留まらず、北杜市白州町の事例では直売所のレジ通過客が22万人を超え、直売所の販売で家計を支える出荷者も増えてきているという。そして、それが出荷者の生産意欲をいっそう高めるとともに、前述のようにIターン就農などによる若手出荷者の確保にも結び付いている。過疎地域の直売所では出荷者の高齢化によるリタイヤ、出荷量の減少が共通する課題だ。白州町でも、高齢化が進む出荷者を補う十分な数の新規就農者が確保できている訳ではないが、移住した若い生産者たちが出荷者組織の中で一定の役割を担い始めているとのことだ。

ポイントの二つ目は、「小さな拠点」を含む地域活性化における住民の関わり方である。地域活性化の取り組みは、日本では、とくに過疎地域においては人的資源の不足もあり、行政主導が進められることが多く、またそれが当然のように考えられている。そのため、地域住民は行政に要望するだけで、どれだけ多くの補助金や予算を獲得できたかで行政マンや議員の評価も決まる。そして多くの場合、活性化策の計画や実践も行政任せという極めて強い「他力本願」体質が定着している。しかし、このような形で実施される活性化策は、補助金の支給期間はまだしも、「金の切れ目が活動の切れ目」のように尻すぼみに終わることが多い。そしてまた新しい補助金の登場を待つ、とい

うことが繰り返されてきた。しかし、ただでさえ財政が逼迫している上に、税収減と行財政需要の増大が確実な状況下では、今後も従来の枠組みが維持できるとは思えない。つまり、極端に行政依存型の地域マネジメントは終焉を迎えざるを得ない。

そして、これからの地域マネジメントでは住民も主体的な参加と相応の役割分担が求められることになる。結論を急げば、「道の駅」や「小さな拠点」の運営においても住民の積極的な関わりが必要になる。その点、事例で取り上げた南丹市美山町の事例は学ぶ点が多い。地域唯一の買い物場所である直売所を地域住民が共同出資会社を作って運営、維持しているだけでなく、自治組織が中心となり、行政や商工会などと連携して「道の駅」全体の運営が行われている。地域住民は自分たちが主体的に運営する直売所に積極的に出荷すると同時に、積極的に利用もしてその維持に努めている。

ただ、このような地域マネジメントの仕組みは一朝一夕にはできない。美山町でも1980年代から行政の音頭取りで住民参加型の地域マネジメントの試みが開始された。それから約30年を掛けて、試行錯誤を繰り返しながら地域のさまざまな主体が協働する仕組みを作りあげてきた。そのため、それぞれの地域は早く従来の行政依存体質からの転換に取り掛かる必要がありそうだ。

(3). 課題と展望

観光振興に積極的に取り組み、外需を導入することで地域に不可欠な生活サービス施設を維持し、地域住民の生活利便性の向上と定住条件を確保する「小さな拠点」づくりは、取り上げた3事例を見ても立地や保有資源に左右される面はあるものの過疎地域の活性化策として極めて有効であった。

しかし、過疎地域では、ますます過疎化と高齢化が深刻化することは避けられない。その時点においても「小さな拠点」は有効性を維持できるのだろうか。予想される人口の更なる減少と後期高齢者の増加は、小売店などの採算性の確保がさら

に難しくなり、地区へのアクセス手段の在り方も変わらざるを得ないだろう。さらに、税収減や補助金の縮小も予想され、行政サービスすら低下していくことが懸念されている。そのため、「小さな拠点」は当面の苦境をしのぐ対症療法の延命措置と言えなくもない。

「小さな拠点」が過疎地域の“最後の砦”として、さらに難攻不落の砦であり続けるためには幾つかの取り組みが必要になろう。一つは、先にも指摘したように、地域住民、そして行政、農協、商工会など地域に係わる組織がどれだけ主体的に地域を維持、活性化する活動を展開できるかということだ。そこでは自らの地域は自らで守るという気概が求められそうだ。

もう一つは、「コンパクトシティ」とは異なり「小さな拠点」では施策の枠組みから外されている拠点周辺への住居の移転、集約も必要になる場面も出てくると思われる。もちろんコミュニティへの配慮やタイミングは慎重に対応することが求められるが、将来を見据えてそこまで踏み込んだ施策として展開しない限り砦を守り続けることは難しいと思われる。

《注》

(1) 国勢調査人口は2010年から2015年の5年間に94.7万人(0.7%)減少。

●1990年以降の国勢調査人口と増減率の推移 (総務省)

年次	1990年	1995年	2000年	2005年	2010年	2015年
人口(千人)	123,611	125,570	126,926	127,768	128,057	127,110
増減率(%)	2.1	1.6	1.1	0.7	0.2	-0.7

(2) 2010年の国勢調査人口を基に試算したもので、2040年時点で20～39歳の女性人口が2010年比で半減する自治体を「消滅可能性都市」とした。そして、2040年の人口が1万人未満の自治体は、とくに消滅の可能性が高いとした。

(3) 人口に占める65歳以上の高齢者の割合が50%以上で、地域における経済的、社会的な共同生活の維持が困難となった集落を指す。社会学者・大野晃氏が1991年に最初に提唱した。

(4) 2000年以降、以下の実態調査が実施されている。

①農林水産省「限界集落における集落機能の実態等に関する調査」(2006年3月) 農林業センサスの農業集落を対象に調査を実施。「無住化危惧集落」と定義した集落数が全国で1,403集落と推定した。

②国土交通省「過疎地域等における集落の状況に関するアンケート調査」(2006年4月) 過疎地域を抱える全国775市町村(62,273集落)を対象に調査を実施。
・65歳以上が50%超の集落が7,878集落(12.7%)

- ・機能維持が困難な状態の集落が2,917集落（4.7%）
- ・10年以内に消滅する可能性がある集落が427集落（0.68%）、いずれ消滅する可能性がある集落が2,220集落（3.6%）。

③総務省「過疎地域等における集落の状況に関する現状把握調査」（2011年3月）過疎地域等のある全国801市町村（64,954集落）を対象に調査を実施。

- ・65歳以上が50%超の集落は10,091集落（15.5%）、うち全員が65歳以上の集落が575集落（0.9%）
- ・集落機能が低下、維持困難な集落は10,420集落（16.0%）機能維持が困難な集落の半数以上が10世帯未満の集落
- ・10年以内に消滅の可能性のある集落が454集落（0.7%）、いずれ消滅する可能性がある集落は2,342集落（3.6%）
- ・前回調査（2006年）以降に消滅した集落は93集落で、そのうち25集落は前回調査では消滅が予想されていなかった

(5) 社会保障・人口問題研究所の将来人口推計値（2012年1月推計）

年次	2015年	2020年	2025年	2030年	2040年	2050年
総人口（千人）	126,597	124,100	120,659	116,618	107,276	97,076
2015年比減少数（千人）	-	2,497	5,938	9,980	19,321	29,522

*将来人口は、出生中位（死亡中位）推計

- (6) 国土交通省では、2013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」を、また2015年3月に「【実践編】『小さな拠点』づくりハンドブック」を作成し、「小さな拠点」の考え方や具体的な取組み手法、先進事例などを公開している。
- (7) 新たな国土形成計画（全国計画）における国土の基本構想（国土交通省、2015年8月）
- (8) 日本では青森市、富山市など約10都市が政策としてコンパクトシティの実現に取り組んでいる。またそれ以外の都市でも、コンパクトシティとは明示してはいないが生活サービス施設（病院、生協店舗）を集積させ、同エリアと居住地をコミュニティバス（生協運営）でネットワークするとともにスクラップビルド方式で中心市街地周辺への市営住宅の集約を進め、実質的な都市のコンパクト化を図る北海道赤平市のような事例も少なくない。（江戸川大学紀要 第24号参照）
- (9) 1970年に「過疎地域対策緊急措置法」が10年の時限立法として制定されて以来、4次にわたり延長、継続され各種の過疎地域対策が実施されてきた。2010年以降は現行の「過疎地域自立促進特別措置法の一部を改正する法律」が施行、2012年に期間の再延長（～2020年）や対象地域の拡大が実施されている。
- (10) 「集落支援員」は、地域の実情に詳しく、集落対策の推進に関するノウハウ、知見を持つ人材を地方自治体が有償で委嘱する。集落支援員は集落の状況把握や集落の点検、住民同士、住民と行政との話し合いの円滑な推進を行う。2015年度で4,090名（うち専任者994名）が委嘱されているが、自治会長などが兼務することも多い。
- 「地域おこし協力隊」は、地方自治体が都市住民を受け入れて委嘱する。協力隊員は、住民票を異動して、概ね1～3年間現地で生活して地域活動に従事する。

隊員には特別交付税として上限400万円（報償費200～250万円、その他の経費200万円）が支払われる。2015年度で9府県664市町村に2,625人が委嘱されている。

- (11) 「小規模・高齢化する集落の将来を考えるヒント集」（国土交通省、2012年3月）
- (12) 「日常生活サービス機能が集約した『小さな拠点』事例集」（国土交通省、2012年9月）
- (13) 「集落地域における『小さな拠点』形成促進に関する検討会」（座長 明治大学農学部 小田切徳美教授、2013年9月～2014年3月）
- (14) 「【実践編】『小さな拠点』づくりガイドブック」（国土交通省、2015年3月）
- (15) 「『小さな拠点』づくりフォーラム」として、これまでに高知、東京、島根で開催された。
- (16) 室町時代の僧・万里集九が記した文章に登場する有馬温泉（兵庫県）、草津温泉（群馬県）、下呂温泉（岐阜県）の三温泉を言う。
- (17) 濁河温泉、湯屋温泉、下島温泉、飛騨川温泉、乗政温泉などで、市内には温泉宿、日帰り温泉施設も多い。
- (18) 岩屋ダム（発電、用水等）、大洞（おおがほら）ダム（発電・用水）、下原ダム（発電・用水）、馬瀬川第二ダム（発電・用水）が町内に立地する。
- (19) 自動車部品製造の旧カヤバ製作所の金山工場として1970年に設立され、オートバイの部品加工を開始。1983年から自動車用油圧ペーンポンプの製造を開始。現在は、2013年に竣工した新工場においてスタブシャフトを生産している。
- (20) ウルグアイラウンド農業合意による国内農業への影響を緩和するため1994年10月に決定されたウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策要綱に基づいて立てられた予算。事業総額は6兆100億円で、他に地方単独事業費として1兆2,000億円が計上された。
- (21) 「金山巨石群」は、日本に数多くある巨石群の中で、考古天文学的調査が行われた最初の遺跡として有名。この調査によって3箇所の石組みが、いずれもイギリスのストーンヘンジのように太陽暦として機能するように設計、建設されたものと推定されている。
- 「四滝」は、馬瀬川支流の横谷川に1.3kmにわたって点在する白滝、二見滝、紅葉滝、鶏鳴滝言う。
- 「岩屋ダム」は、馬瀬川に建設された高さ127.5mのロックフィル型ダム。洪水調節、発電、用水機能を持ち、ダムによって形成された東仙峡金山湖は飛騨川流域最大の人造湖である。
- 「筋骨めぐり」の「筋骨（きんこつ）」とは「裏路地」の意味。江戸時代の交通の要衝として賑わった飛騨街道・金山宿に残る昔ながらの風情豊かな建物を巡るツアーとして人気がある。
- (22) 株式会社 飛騨海洋科学研究所（飛騨市：深田哲司社長）が地下水を利用した閉鎖循環式水槽で、低塩分濃度、エサ、水温、水質など魚体にストレスを与えない養殖方法を工夫して育成している。現在、飛騨市内の特定の旅館、料亭、居酒屋などで提供されている。
- (23) 太陽光発電とLED照明の導入による省エネ化を進め、削減した電気料金の一部を地域振興の財源に充当。防災拠点として、停電時にも一部電力の維持を図る。
- (24) 松岡林業有限会社
- (25) 京都医療科学大学、京都医療技術短期大学、佛教大

学園部キャンパス、明治国際医療大学（旧明治鍼灸大学：附属病院も併設）が立地する。また、京都建築大学校（旧：京都国際建築技術専門学校）、京都伝統工芸大学校（旧：京都伝統工芸専門学校）の専門学校も立地。

- (26) 1988年の第43回京都国体を契機に始まり、現在に至るまでに毎年開催されている。他に美山町では国際ロードレース京都大会（1987年）、全国大学対抗選手権自転車競技大会（1993年）、全日本実業団対抗サイクルロードレース（2003年）などの大きな大会も開催されている。
- (27) 医療法第42条 第7号⑧の旅客輸送業務
- (28) 美山町のまちづくりの歴史

年 度	主な出来事・活動内容
1980年	農事組合制度が開始
1988年	全国農村アメンティコンクール優秀賞受賞
1989年	旧村地区ごとに村おこし推進委員会設立 美山町自然文化村の開設 女性グループによる農産加工の開始
1992年	第三セクター・美山ふるさと㈱を設立
1993年	美しい町づくり条例の制定 北集落が国の重要伝統的建造物群保存地区に指定
1994年	京都バスの路線廃止により町内全路線の町営バス化
1995年	宿泊・体験ツアーを開始
1996年	第三セクター・美山名水㈱を設立
1999年	旧J A支所（店舗）を活用した住民出資法人の設立開始
2001年	旧村単位の振興会が発足
2004年	美山町・佛教大学包括提携協定の締結
2007年	美山まちづくり委員会の発足

2008年	園部町、八木町、日吉町と合併により南丹市が誕生
2009年	「美山産官学公連携協議会」を設立
2015年	全国エコツーリズム大会を開催
2016年	全国育樹祭を中核とする「森の京都博」開催 住民サービス部門 モデル「道の駅」に選定

- (29) 南丹市美山町には旧村単位で5つの振興会がある。振興会は、「住民の利便性を高める」、「地域課題の掘り起こし」、「人材の発掘及び育成」の3つの柱のもと、住民自らが地域振興策を企画立案し、地域の個性を生かしたまちづくりを行う住民自治組織である。振興会は、地域の将来計画を樹立し住民要望を実現する「企画総務部」、地域振興・環境保全・保健福祉を通じて住民の生活向上を図る「地域振興部」、教育・学術・文化を通じて住民の教養の向上と健康の増進を図る「生涯教育部」の3部門体制で運営されている。そして、各振興会には市職員が常駐し、振興会の事業展開をサポートするとともに、窓口業務や各種相談など行政機能を持っている。なかでも平屋振興会は住民間の連携が強く、年度ごとの明確な事業計画に基づいて「道の駅」の整備と有効活用など活発な活動を行っている。
- (30) 「道の駅・両神温泉薬師の湯」（埼玉県小鹿野町）、「道の駅・桜の郷莊川」（岐阜県高山市）、「道の駅・鯉が窪」（岡山県新見市）、「道の駅・小豆島オリーブ公園」（香川県小豆島町）、「道の駅・酒谷」（宮崎県日南市）および当駅の6駅が選定された。
- (31) 北杜市の人口推移（自然増減および社会増減）（北杜市資料、単位：人）

年度	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
自然増減	▲ 246	▲ 291	▲ 298	▲ 351	▲ 356	▲ 398	▲ 380	▲ 420	▲ 398	▲ 461
社会増減	747	370	356	203	149	157	179	202	310	64
合 計	501	79	58	▲ 148	▲ 207	▲ 241	▲ 201	▲ 218	▲ 88	▲ 397