

〇まち・ひと・しごと創生基本方針 2015（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定）

（小さな拠点関係資料）

II. 地方創生の基本方針－地方創生の深化－

2. 「地方創生の深化」を目指す－ローカル・アベノミクスの実現－

① 「稼ぐ力」を引き出す（生産性の高い、活力に溢れた地域経済の構築）

② 「地域の総合力」を引き出す（頑張る地域へのインセンティブ改革）

地方創生のためには、従来の「縦割り」の取組を排し、様々な分野における官民協働や地域間連携、政策間連携を図ることにより、「地域の総合力」が最大限発揮されることが必要である。こうしたことに向けて「頑張る地域」を支援する観点から、日本版 CCRC 構想の実現（移住支援とコミュニティづくり）や地方都市におけるコンパクトシティの形成（官民協働のエリアマネジメント）、中山間地域等における「小さな拠点」の形成（集落生活圏の維持）等を推進していくことが重要である。

③ 「民の知見」を引き出す（民間の創意工夫・国家戦略特区の最大活用）

3. 新たな「枠組み」「担い手」「圏域」づくり

① 新たな「枠組み」づくり

② 新たな「担い手」づくり

③ 新たな「圏域」づくり

地方創生の深化のためには、地域の生活経済実態に即した新たな「圏域」づくりに取り組む必要がある。この圏域は、「広域圏域」から「集落生活圏」までを含めた多様なものが考えられる。

「広域圏域」という観点からは、連携中枢都市圏や定住自立圏の形成等を積極的に推進するとともに、今後、広域的な経済振興施策を担う官民連携組織が形成されることが期待される。また、中山間地域等においては、「小さな拠点」の形成により、一体的な日常生活圏を構成している「集落生活圏」を維持することが重要となる。この場合、人口減少や経済力の低下等により地域の生活サービスや介護サービスの存続が危ぶまれる地域においても、対症療法的な対策だけでなく、その地域の経済力を維持させるコミュニティビジネスの展開も並行して行い、自立的・持続的な地域づくりに取り組む必要がある。

III. 地方創生の深化に向けた政策の推進

国の総合戦略では、4つの基本目標が掲げられ、それぞれについて具体的な数値目標や施策が盛り込まれている。今後、地方創生の深化に向けて、以下の考え方に沿って取組を進めていくものとする。

4. 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

(2) 「小さな拠点」の形成（集落生活圏の維持）

「小さな拠点」の形成に向けた取組を行う場合、土地利用や施設配置に係る取組にとどまらず、集落生活圏において必要な生活サービスの提供、収入を得るための事業が将来にわたって継続できるようにすることが重要である。その際、①地域住民が自ら主体的に地域維持のための取組に参画すること、②持続可能な取組とするためには、域内サービス提供の事業と同時に域外からの収入確保のための事業を併せて行うこと、③事業を実施する上で、地域住民、事業経営体などの参画・能力の活用に加え、UIJ ターンなど外部人材の導入や専門人材等によるサポートが求められる。

① 地域住民による集落生活圏の将来像の合意形成

「総合戦略」が対象とする5年間のうちに、今後の地域の在り方、事業の取組方向について、集落生活圏単位で地域住民が主体的に参画し、地域の将来ビジョンを盛り込んだ「地域デザイン」（今後もその集落で暮らすために必要な、自ら動くための見取り図）を策定し、事業に着手することが求められる。「地域デザイン」は、「地方版総合戦略」に反映されることが望ましい。

【具体的取組】

◎ワークショップを通じた地域住民による将来ビジョン（「地域デザイン」）の策定

- ・市町村のサポートや、ファシリテーターなど外部専門人材や地域人材、公民館等を活用し、地域住民が主体となって、今後の地域の在り方について学び考えていくワークショップの実施を推進する。その際、地域の現状や展望を整理する「地域点検カルテ」の作成を推進するとともに、「地域デザイン」の策定・実行まで長期間を要し得ることを踏まえて支援する。

② 地域の課題解決のための持続的な取組体制の確立

持続可能な地域づくりのために、「地域デザイン」に基づき、地域住民自らが主体となり、役割分担を明確にしながら、生活サービスの提供や域外からの収入確保などの地域課題の解決に向けた事業等について、多機能型の取組を持続的に行うための組織（地域運営組織）を形成することが重要である。

【具体的取組】

◎地域運営組織の形成及び持続的な運営

- ・先発事例を体系的に整理・提供するとともに、交付金や各府省庁のモデル事業、外部人材（導入には「地域おこし協力隊」や人材還流

事業等を活用)を有効に活用し、取組体制の構築から事業の着手までを支援する。

- ・地域運営組織の法人格の取得、組織・人材・拠点の一体的な取組、データに基づく分析等の円滑な実施に向け、実態に応じ環境整備を図る。

③地域で暮らしていける生活サービスの維持・確保

日常生活に必要な機能・サービスを集約・確保し、周辺集落との間を交通ネットワークで結ぶとともに、地域住民のニーズに対応した、地域の運営組織等が提供する生活サービスの多機能化、生活サービスを持続していくための物流システムの構築等を推進することが重要である。

【具体的取組】

◎生活サービスの集約・確保やネットワークの維持等の推進

- ・先発事例の整理・情報提供等により改正地域再生法に基づく取組を推進する。
- ・拠点施設における福祉サービスのワンストップ化を推進する。
- ・住民の買い物等を支える円滑な物流のため、運送各社等が連携した新たな共同配送スキームの構築やボランティアチェーン等との連携、安定的な石油製品の供給システムの確立を推進する。
- ・域内の人・モノの複合的かつ効率的な輸送システムの構築や、特区等において自動走行などの近未来技術の実証等を推進する。
- ・学校統合を検討する場合、小規模校存続を選択する場合、休校した学校を活用・再開する場合に対応して、その検討に資する手引の更なる周知を図るとともに、活力ある学校づくりに向けた支援の拡充を図る。

④地域における仕事・収入の確保

コミュニティビジネスを振興し、小さくとも地域に合った自立的な事業を積み上げ、地域経済の円滑な循環を促す。その際、地域資源を活用しながら複数の事業を組み合わせ実施する取組と横断的なビジネスを実行する人材の確保を推進する必要がある。

【具体的取組】

◎地域資源をいかしたコミュニティビジネスの振興

- ・地域の特性をいかした農林水産物の生産や6次産業化による高付加価値化、観光資源や「道の駅」等を活用した都市との交流産業化、再生可能エネルギーの導入等多機能型の事業の振興、創業、継業を

推進する。

- ・人材の地方への還流や外部人材の確保・活用を推進する。

⑤中山間地域等における施策の位置付け

中山間地域等においては、その多面的機能の発揮を促進する施策と併せ、自立的発展を促進する必要がある。

【具体的取組】

◎各省施策の連携等による取組の推進

- ・関係府省庁が連携し、先発事例の紹介、改正地域再生法に基づく「小さな拠点」の形成に係る土地利用計画等への特例措置、モデル事業などの各府省庁の事業等を実施し、全国的な横展開を推進する。
- ・将来にわたって地域で組織・事業を運営できる人材、地域の取組をサポートできる人材の大学等における体系的な育成を推進する。

〇まち・ひと・しごと創生総合戦略（平成 26 年 12 月 27 日）

（小さな拠点関係資料）

I. 基本的な考え方

1. 人口減少と地域経済縮小の克服
2. まち・ひと・しごとの創生と好循環の確立
 - (1) しごとの創生
 - (2) ひとの創生
 - (3) まちの創生

「しごと」と「ひと」の好循環を支えるためには、人々が地方での生活やライフスタイルの素晴らしさを実感し、安心して暮らせるような、「まち」の集約・活性化が必要となる。また、それぞれの地域が個性を生かし自立できるよう、ICTを活用しつつ、まちづくりにおいてイノベーションを起こしていくことが重要である。

このため、中山間地域等において地域の^{きずな}絆の中で人々が心豊かに生活できる安全・安心な環境の確保に向けた取組を支援するとともに、地方都市の活性化に向けた都市のコンパクト化と公共交通網の再構築をはじめとする周辺等の交通ネットワーク形成の推進や、広域的な機能連携、大都市圏等における高齢化・単身化の問題への対応、災害への備えなど、それぞれの地域の特性に即した地域課題の解決と、活性化に取り組む。

◎ 「まちの創生」の政策パッケージ ＜「しごと」と「ひと」の好循環を支える、「まち」の活性化＞

「しごと」と「ひと」の好循環を支えるためには、「まち」に活力を取り戻し、人々が安心して暮らす社会環境をつくり出すことが必要である。こうした「まちの創生」を目指し、国が地方公共団体においてそれぞれの実情に応じた戦略を策定・推進することを支援する「政策パッケージ」は、以下のものである。

（４）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

（ア）中山間地域等における「小さな拠点」（多世代交流・多機能型）の形成

【施策の概要】

中山間地域等では、人口減少に伴い、住民の生活に必要な生活サービス機能（医療・介護、福祉、教育、買物、公共交通、物流、燃料供給等）の提供に支障が生じてきているが、サービス提供体制については、例えば福祉の分野では、高齢者福祉、障害者福祉、

児童福祉など各制度に基づきサービスが縦割りで提供されており、効果的・効率的なサービス提供体制を構築する必要があるほか、地域交流・地域支え合いの拠点としての機能を強化する必要がある。そのため、基幹となる集落に、機能・サービスを集約化し、周辺集落とのネットワークを持つ「小さな拠点」（多世代交流・多機能型）において、各種の生活支援サービスを維持することなどにより、心豊かな地域コミュニティの形成を図る必要がある。

なお、国が2020年までに達成すべき具体的な重要業績評価指標（KPI）は、「小さな拠点」（多世代交流・多機能型）の形成数とするが、具体的な数値は、各地方公共団体が策定する「地方版総合戦略」を踏まえ設定する。

◎ (4)-(ア)-① 「小さな拠点」（多世代交流・多機能型拠点）の形成

中山間地域等において、生活・福祉サービスを一定のエリア内に集め、周辺集落と交通ネットワーク等で結ぶ「小さな拠点」（多世代交流・多機能型）を形成し、持続可能な地域づくりを推進する。

そのため、市町村において、土地利用計画の要素とサービスを維持するための体制づくりの内容を持つ「小さな拠点」（多世代交流・多機能型）整備の構想を策定し、この構想に基づき、基幹集落への各種機能・サービスの集約や周辺集落との交通ネットワークの確保等「小さな拠点」（多世代交流・多機能型）の形成を推進していく。同時に、事業主体が活動しやすいよう、重複の排除を進めつつ、補助制度や規制の必要な見直しを図るとともに、窓口の一元化を推進する。金融機関においては、必要に応じ経営支援等を実施する。また、文化・芸術、スポーツ、生涯学習活動などにより、地域コミュニティの活性化を図る。医療・教育・雇用・行政・農業等の幅広い分野でICTの利活用を推進するとともに、地域の通信・放送環境の整備を推進する。今後、「小さな拠点」（多世代交流・多機能型）に関する仕組みの検討や市町村における拠点整備の構想の策定を進めつつ、「小さな拠点」（多世代交流・多機能型）のモデルづくりを実施し、おおむね5年後までに市町村における「小さな拠点」（多世代交流・多機能型）の本格的な形成・運営を進めていく。

〇まち・ひと・しごと創生基本方針検討チーム報告書（平成 27 年 6 月 12 日）

（小さな拠点関係資料）

4-2 「小さな拠点」の形成（集落生活圏の維持）

(1) 基本的な視点

中山間地域をはじめとする多くの農山漁村では、高齢化・人口減少の急速な進展に伴い、商店やガソリンスタンドが撤退し生活サービスが低下するなど、将来の集落の維持が危ぶまれている。一方、地域住民からの集落に暮らし続けたいという強い要望や、東京在住者の4割が地方移住を希望するなど都市住民における田園回帰志向の高まりもある。

国の総合戦略においては、この状況への具体的な対応方策の一つとして、中山間地域等における「小さな拠点」の形成（一体的な日常生活圏を構成していると認められる単一又は複数の集落及び周辺農用地等を含む地域である「集落生活圏」における拠点の整備とネットワークづくりのこと。）の推進を示したところである。

もとより、地域の将来展望は、地域住民が決定すべきものであるが、「小さな拠点」の形成に向けた取組を行う場合、単なる土地利用や施設配置に係る取組にとどまらず、集落生活圏において必要な生活サービスの提供、収入を得るための事業が将来にわたって継続できるようにすることが重要である。

その際、①地域住民が自ら主体的に地域維持のための取組に参画すること、②持続可能な取組とするには、域内サービス提供の事業と同時に域外からの収入確保のための事業を併せて行うこと、③事業を実施する上で、地域の住民、事業経営体などの参画・能力の活用に加え、「地域おこし協力隊」をはじめとする UIJ ターンなど外部人材の導入や専門人材等によるサポートが重要である。

なお、国の総合戦略において 2020 年までに達成すべき KPI は「小さな拠点」の形成数（各地方公共団体が策定する地方版総合戦略を踏まえ設定）としているが、「小さな拠点」形成の推進のためには、本報告書の取組を地域に浸透・普及させ、地域住民の合意の推進を図ることが重要である。

(2) 検討すべき課題と今後の対応方向

① 地域住民による集落生活圏の将来像の合意形成

【検討すべき課題】

中山間地域等において、持続可能な地域づくりを行っている事例が各地に見られる。このような事例に共通しているのは、地域住民が主体的

に参画していることであるが、地域住民が主体的に地域の将来ビジョンを策定することは容易なことではなく、成果を上げるために数年以上かかる例も多い。

一方、人口動向等を踏まえると、残された時間は少なく、国の総合戦略で目標とする5年間（2015年度～2019年度）のうちに、今後の地域の在り方、事業の取組方向について、集落生活圏単位で地域住民が主体的に参画して、地域の将来ビジョンを盛り込んだいわば「地域デザイン」ともいべきものを策定し、事業に着手することが求められる。（なお、「地域デザイン」は、住民が将来も同じ居住集落で暮らし、新たな定住を呼び込むために必要な「自ら動くための見取り図」と位置付け、簡素・簡潔なものでもよく、実質的に機能するものであることが重要である。）

さらに、「地域デザイン」が策定された場合、その内容を市町村総合戦略に反映していくことが望ましい。

【今後の具体的取組】

◎ ワークショップを通じた地域住民による将来ビジョン（「地域デザイン」）の策定

- ・住民の将来ビジョン（「地域デザイン」）が実効的なものとなるには、地域住民が主体となって、地域の課題・魅力を見つけ、今後の地域の在り方について学び、考えていくワークショップの開催が有効と考えられる。このため、国は都道府県・市町村と緊密に連携をとりながら、次のことについて支援する。
 - 市町村等によるサポート、外部専門人材（ファシリテータ等）や地域人材、公民館等を活用した地域住民によるワークショップの開催の推進
 - ファシリテータの効果的な活用方策を講じるとともに、大学やNPO等の中間支援組織、地方公共団体等によるファシリテータとなる人材の育成の推進
 - 地域の現状や人口についての住民の認識と展望を深めるのに効果的な「地域点検カルテ」の作成の推進
- ・なお、ワークショップの実施に当たっては、地域によっては「地域デザイン」の策定・実行まで長期間を要することも踏まえて支援する。
- ・また、国においては、ワークショップ等を通じて動き出した地域の情報を体系的に整理・提供する。

② 地域の課題解決のための持続的な取組体制の確立

【検討すべき課題】

「小さな拠点」の形成などにより持続可能な地域をつくるためには、生活サービス提供の事業や域外からの収入確保のための事業について、地域住民が主体となって行う体制を確立するとともに、その主体が複数の役割を果たす多機能型の取組を推進することが重要である。

このため、「地域デザイン」に基づき、地域住民自らが主体となって、地域住民や地元事業者の話し合いの下、それぞれの役割分担を明確にししながら、地域課題の解決に向けた事業等の取組を持続的に行うための組織（地域運営組織）を形成することが効果的である。

【今後の具体的取組】

◎ 地域運営組織の形成及び持続的な運営

- ・ 国において、住民が主体となる地域運営組織や、外部サポート人材の関与の先発事例について、情報を体系的に整理・提供する。
- ・ 交付金や各省のモデル事業等、外部サポート人材を有効に活用しながら、取組体制の構築から事業の着手までを支援する。
- ・ 地域人材を最大限有効に活用しながら、必要な人材について「地域おこし協力隊」や人材還流事業などを活用して外部人材の導入を図る。
- ・ 大学等の教育機関や地方公共団体等による研修やOJTを通じた地域運営組織を運営できる人材の育成（社会人や地方公共団体職員の再教育を含む）を図る。
- ・ なお、取組体制・事業プランの検討に当たり、地域運営組織の持続的運営に必要な法人格の取得、組織・人材・拠点の一体的な取組、生活サービスのニーズ調査等データに基づいた分析などが円滑に行われるよう、国としても、実態に応じ環境整備を図る。

③ 地域で暮らしていける生活サービスの維持・確保

【検討すべき課題】

「小さな拠点」の推進により、日常生活に必要な機能・サービスを集約・確保し、周辺集落との間を交通ネットワークで結ぶとともに、地域住民のニーズに対応した、地域の運営組織等が提供する生活サービスの多機能化、生活サービスを持続していくための物流システムの構築等を推進することが重要である。

【今後の具体的取組】

◎ 生活サービスの集約・確保やネットワークの維持等の推進

- ・「小さな拠点」形成の先行事例の体系的な整理・情報提供等による改正地域再生法の着実な推進を図る。
- ・高齢者、障害者、子どもなどが分け隔てなく利用でき、専門的なサービスを受けられる拠点施設における福祉サービスのワンストップ化の推進を図る。
- ・住民の買い物を支える店舗づくりや円滑な物流のため、運送各社が連携した新たな共同配送スキームの構築やボランタリーチェーン等との連携、安定的な石油製品の供給システム確立に向けた取組を推進する。
- ・域内の人・モノの複合的かつ効率的な輸送システムの構築の推進を図る。特区制度を活用し、中山間地域等において、自動走行や小型無人機等の近未来技術の実証等を進める。
- ・学校統合を検討する場合、小規模校存続を選択する場合、休校した学校を再開する場合などにおいてその検討に資する手引の更なる周知を図るとともに、活力ある学校づくりに向けた支援の拡充を図る。

④ 地域における仕事・収入の確保

【検討すべき課題】

中山間地域等において、コミュニティビジネスを振興し、小さくとも地域に合った自立的な事業を積み上げ、地域の経済の円滑な循環を促すことが重要である。地域経済の循環や雇用・収入の確保のためには、地域資源を活用しながらいくつもの事業を組み合わせる取組と横断的なビジネスを実行する人材の確保を推進する必要がある。

【今後の具体的取組】

◎ 地域資源を活かしたコミュニティビジネスの振興

- ・地域運営組織や地場企業による、地域の特性を活かした農林水産物の生産やそれらを活用した6次産業化による高付加価値化、地域の観光資源や「道の駅」等を活用した都市との交流産業化の取組、地域資源を活用した再生可能エネルギーの導入等地域に応じた多機能型の事業の振興、創業や「継業」（担い手不足により廃れつつある、地域を基盤とする仕事を承継すること）を推進する。（これらの取組に当たっては、「1. 地方にしごとをつくり、安心して働け

るようにする」における施策を活用する。)

- ・人材の地方への還流や地域アドバイザー等の外部サポート人材の確保・活用や育成を推進する。(この取組に当たっては、地方への人材還流施策を活用する。)

⑤ 中山間地域等における施策の位置付け

【検討すべき課題】

国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等、多面的機能の発揮を促進するための施策については、法律の制定等により充実が図られてきているところである。また、近年、都市との災害時も含めた双方向のつながり・助け合いを発展させ、中山間地域と都市とのパートナーエリアとしての共生関係を強化するという観点も重視されている。中山間地域等においては、これら多面的機能の発揮を促進する施策に加え、上記①～④の施策を展開し、自立的発展を促進する必要がある。

【今後の具体的取組】

◎ 各省施策の連携等による取組の推進

- ・上記取組を推進するに当たっては、関係府省が連携し、他のモデルとなりうる取組の推進や、先発事例の紹介などを行うとともに、各地域が、改正地域再生法に盛り込まれた措置、各府省の事業、新型交付金等を活用しつつ、全国的な横展開を図る。
- ・上記取組の成否を握るのは地域現場における実践的人材の確保・育成であり、ここ数年の取組を進める上で必要な人材の確保・育成を図ると同時に、将来にわたって地域で組織・事業を運営できる人材、地域の取組をサポートできる人材の大学等における体系的な育成を推進する。