

# 都市の疲弊地区の創生に関する研究 “小さな拠点”に関する取り組み成果の活用

山本 一葉<sup>1</sup>・高村 義晴<sup>2</sup>

<sup>1</sup>非会員 日本大学理工学部 まちづくり工学科 (〒101-0062 東京都千代田区神田駿河台3-11-2タワースコラス1211)  
cska19809@g.nihon-u.ac.jp

<sup>2</sup>正会員 日本大学教授 まちづくり工学科 (〒101-0062 東京都千代田区神田駿河台3-11-2タワースコラス1211)  
takamura.yoshiharu@nihon-u.ac.jp

都市においても、局所的に「疲弊地区」が徐々に広がりつつある。このような現象に対応するには、地区の総力と知恵の結集が望まれるが、そのための方法・手法論は未だ確立しているとは言いがたい。本研究は、都市において拡大しつつある「疲弊地区の創生」のための方法・手法論を開発するため、国が現在中山間地域などを舞台に進めている「小さな拠点」施策への取り組み事例より「仕事/楽しみ創出マネジメント」「継続的な価値創造の枠組み」「地域の結束(繋がり・絆)」「他地域との連携」「高齢者・子供等の包摂」の諸点に着目する。そうして都市や地域の特性や潜在性、地域の意向にあった内容や方法・手法論について具体的な解決策を導き出し実践を通し開発していくことが一つの方向性として浮かび上がる。

**Key Words :** *small bases, exhausted urban districts, sustainability, mountainous areas*

## 1. 背景と目的

中山間部地域などの地方部においては人口減少や少子高齢化が進み、地域や暮らしの維持そのものが困難になってきており、早急な対応が求められている。都市部においても都市のスポンジ化、空き家・空地の増大、疲弊地区の領域の広がりなどの地区の創生が課題となっている。本研究は国が中山間地域において提唱し進める「小さな拠点」<sup>1)2)</sup>における取り組み成果を踏まえつつ、都市の「疲弊地区」の創生・再生をしていくうえでの考え方・方法論を明らかにすることを目的とする。この際、都市の疲弊地区の一例である郊外団地について本研究で明らかにした、地方の疲弊地区の方法が合致しているかどうかの検証についてもあわせて行うものである。

ここでの「疲弊地区」とは空地・空き家が進行している地区、高齢化が著しく進行している地区、その他人口減少と活力が疲弊している地区を言うものとする。

## 2. 研究方法

本研究の「小さな拠点」とは2012年国土交通省が提唱した国の政策としての「小さな拠点」をいうものとする。本研究は、表-1に示す調査方法を利用して3つの検

討から構成する。

- ①「小さな拠点」に関する既存文献の整理
- ②「小さな拠点」の優秀事例の解析
- ③①・②を基に都市の疲弊地区における方策の検討

さらに検討内容を検証するため都市の住宅団地を取り上げ補足的な検証を行った

これらの検討を行い、都市の疲弊地区の創生・再生をしていくうえでの考え方・方法論を明らかにしていく。

表-1 研究対象と期間

調査	既存文献	「小さな拠点」 優秀事例20地区	住宅団地再生連絡 会議
調査期間	2020年11月19日～ 2020年11月23日	2020年11月19日～ 2020年11月23日	2020年11月19日～ 2020年11月19日
調査対象	CiNiiにおいて「小さな 拠点」でのキーワード検 索し本文内容が運営主体 や取り組み内容などであ る論文24件	国の文献 <sup>1)2)</sup> に優良事例と して記載されている20件 を調査	国の文献 <sup>3)</sup> に掲載されて いる地域住民主体で行 われている5事例 (横浜市・広島市・千葉 市・大分市・神戸市)

## 3. 「小さな拠点」に関する既存論文の整理

2020年11月19日時点で「小さな拠点」というキーワードでCiNiiにおける論文を検索したところ112件が該当した。この中から「小さな拠点」の取り組みや運営など具体的な内容に踏み込んでいる論文は24件であった。その内容については次の通りである。

- ・地域コミュニティについて 3件
- ・「小さな拠点」設置の適正について 6件
- ・運営主体について 5件
- ・取り組み内容について 6件
- ・交通ネットワーク、アクセス手段 4件

このように、調査した文献では「小さな拠点」の具体的な取り組み・運営など現状・課題についての解析を中心としている。しかしながら今後の様々な環境の変化に対しに「小さな拠点」としての持続性を確保するかについてのこれからのに向けた研究論文は見られなかった。

また、松家(2014)の論文<sup>3)</sup>では施設配置だけではなく地域の生業・働き方を含めた地域の新たな形づくりや若者や子供たちを地域に維持させるために雇用の創出が必要であることが明らかにされており、示唆のある内容となっている。

#### 4. 「小さな拠点」形成の視点の整理

「小さな拠点」とは国が「集落生活圏」を維持するために地域が主体となってサービスの集約化と周辺集落との交通ネットワーク化を行うための拠点として定義され、「利便性の向上」の他に「雇用の創出」やそれによる「所得向上効果」への可能性が期待されている。その取り組み実績は、現在継続して運営されているかは確認できていないが全国で1181箇所(2019年度時点)にのぼる。

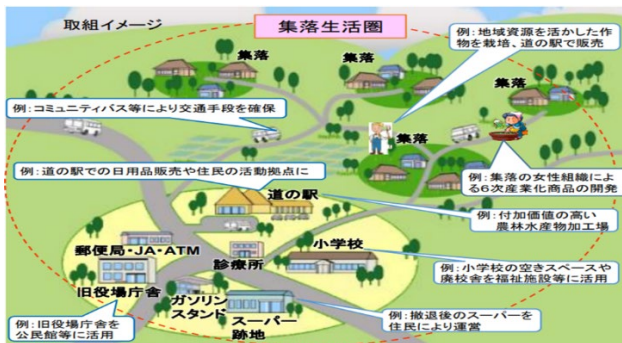


図-1 「小さな拠点」形成取り組みイメージ<sup>4)</sup>

#### (1)20地区事例調査

平成24年(2012年)に内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局と内閣府地方創生推進事業部により提唱された「小さな拠点」において優秀事例<sup>1)2)</sup>として紹介されている20地区について

- ①運営主体・行政支援の有無(1~2項目)
- ②取り組み内容・効果(3~6項目)
- ③マネジメント(7~8項目)

の項目についての整理を行った。表-2に調査内容を例示的に示す。

・調査を行った「小さな拠点」名

- A. 店っこくちない 岩手県北上市
- B. なんでもや 宮城県丸森町
- C. みんなの店 三重県松坂市
- D. ふれあいマーケット 兵庫県神戸市
- E. Yショップ 和歌山県北山村
- F. はたマーケット 島根県雲南市
- G. 自然食レストラン高原の風 広島県神石高原町
- H. 大宮産業 高知県四万十市
- I. 森の巣箱 高知県津野市
- J. 大畑商店 鹿児島県大和村
- K. 南アルプスむら長谷 長野県伊那市
- L. きよさわ里の駅 静岡県静岡市
- M. せいわの里まめや 三重県多紀市
- N. 秋津野ガルデン 和歌山県田辺市
- O. 綾部市里山交流研修センター 京都府綾部市
- P. 黒岩まんなか広場 岩手県北上市
- Q. 暮らし協同館なかよし 茨城県ひたちなか市
- R. 向田ふれあいの里 栃木県那須烏山市
- S. センター長谷 兵庫県神戸市
- T. 中津川 山形県西置賜郡飯豊町

このように整理を行ったところ表-2を見る限りそれぞれに特色があるが全体として

- ・高齢者・子供の居場所づくり・生きがいがづくりに取り組んでいる地区が多い(19地区/20地区)
- ・行政支援がない地区については地域にとって必要な取り組みを行っているともいえる(4地区/20地区)

表-2 20地区事例調査

「小さな拠点」名	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T
行政支援	○	○	△	○	○	○	×	○	○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	×
雇用の創出	×	○	×	○	×	×	○	×	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	×	○
継続的な価値の創出	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	×	○	×	×	×	×	×	×	○
高齢者・子供の居場所・生きがいがづくり	○	○	○	○	○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
地域の結束を高める取り組み	×	○	×	×	○	○	×	○	○	○	×	○	×	○	○	○	○	○	×	○
他地域との連携	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	×	○	○	○	○	×	×	×
地域コミュニティマネジメント	○	○	○	○	○	○	×	×	×	○	×	○	×	×	×	×	×	×	○	○
外部の専門家の協力	×	×	○	○	△	○	×	×	×	×	×	○	×	×	○	×	○	×	○	×

- ・外部の専門家の協力を得ずに地域内の有識者にアドバイスを求めている地区が多い(12地区/20地区)
- ・継続的な価値の創出が行われている地区は少なく「小さな拠点」において取り組みが進んでいないことが分かる(3地区/20地区)
- ・他の地域との連携をとっている地区は少なく取り組むには難しい項目であるといえる(5地区/20地区)
- ・雇用の創出のない地区はボランティアによって「小さな拠点」を営んでいるといえる(9地区/20地区)
- ・G(自然食レストラン高原の風)は雇用と地域のマネジメントのみ取り組んでいる事から、地域住民の為というより観光業に近い取り組みになっているといえる

## (2) 地域の人材や住民によって営まれる「小さな拠点」についての詳細調査

都市の疲弊地区への対応にあたっては、地域主体の取り組みが重要となると考えられることから「小さな拠点」優良事例<sup>1)</sup><sup>2)</sup>20地区の中から「居住世帯全員参加」「地域の人材やノウハウのみでの取り組み」の2つの条件に該当する4地区について詳細調査を行った。

表-3 4地区詳細調査

項目	うきさと	大宮産業	森の巣箱	中津川
行政支援	△	○	○	×
雇用の創出	×	×	○	○
継続的な価値の創出	×	×	×	○
高齢者・子供の居場所・生きがいづくり	○	○	○	○
地域の結束を高める取り組み	×	○	○	○
他地域との連携	×	×	×	×
地域コミュニティマネジメント	○	×	×	○
外部の専門家の協力	○	×	×	×
開設出資	○	○	○	○
経費補てん事業	○	×	○	△

表-3より読み取れる事は以下のとおりである。

- ・すべての地区について高齢者・子供の居場所・生きがいづくりが行われている
- ・大宮産業と森の巣箱はほとんど同じ項目について取り組みを行っている
- ・中津川地区に関して行政の支援を受けずに多くの取り組みを行っている事が分かる

## (3) 「小さな拠点」調査結果

- (1)・(2)の調査より明らかとなったこととして、
  - ・「小さな拠点」形成の取り組みについて苦戦を強

いられている地区もあるが、比較的継続する事が出来ている事が分かる。

- ・表の○の項目の多い「小さな拠点」について見えてきた視点として、
  - ①地域の所得を増やすための雇用の創出
  - ②継続的に行うには地域の特性を活かした価値の創出
  - ③地域の結束を(繋がり・絆)を高める取り組み
  - ④高齢者・子供の居場所・生きがいづくりを行う
  - ⑤他の地域との連携
 の5つの視点を持って取り組んで行く必要があることが明らかとなった。

## 5. 都市の疲弊地区への応用

都市の疲弊地区については現在、対処療法的な取り組みがされている。しかしながら環境変化が進む中で持続的な地区形成を目指した根本治療的な解決法については、まさにこれから整備が必要とされる。そこで、「小さな拠点」でうかびあがった視点を基に都市の疲弊地区において求められる視点の検討と考察を行った。

### (1) 「小さな拠点」から浮かび上がる留意点

「小さな拠点」の調査から、5つの視点が仮説的に明らかとなった。以下の5つの視点を「小さな拠点」持続のための留意点とする、

- ①地域の所得を増やす収益のある取り組み
- ②継続性を保つために地域の独自性がある価値の創出
- ③地域住民の繋がり・絆を高める取り組み
- ④高齢者・子供の居場所・生きがいづくり
- ⑤他の地域との連携

これらの視点は「小さな拠点」だけでなく、都市の疲弊地区の創生・再生を行う上での考え方・方法論においても活用することができると予想される。

### (2) 都市に活用する場合の新たな対策

しかし、都市の疲弊地区は「小さな拠点」開設地区と比べて環境が異なる。

表-4 「小さな拠点」と都市の疲弊地区の環境の違い

	地域の総力	住民同士の繋がり・絆	外部の協力
「小さな拠点」	住民行政商店	地縁・血縁を通じた深い絆がある	協力を得にくく地域主体の中で対応せざるを得ない
都市の疲弊地区	地域住民行政民間等	コミュニティの衰弱によりふれあいや繋がりが希薄	民間の活力やノウハウを得やすい

つまり、表-4のように「小さな拠点」と都市の疲弊地区ではポテンシャルの違いがあるため、5つの視点をそのまま都市の疲弊地区へと活用しても同様の効果を得ることができるとは考えにくいということである。そこで都市の疲弊地区に合わせて視点の表現の調整を行うと、

- ①雇用の創出
- ②継続的な価値創造の取り組み
- ③近隣住民同士のふれあいや繋がりを生む取り組み
- ④他の地域や民間から活力やノウハウを得る連携
- ⑤高齢者・子供の居場所・生きがいづくり

のように都市の疲弊地区用に表現しなおすことができ、このような視点を持って都市の疲弊地区についても、取り組みを行うことが必要である。

さらに、視点だけではなく都市の疲弊地区への次の3つの新しい対策が5つの視点を活かすために必要となってくると考える。

- ①「小さな拠点」では総力を結集しやすいが都市の疲弊地区では低いいため、結集性を高めるような仕組みが必要となる。
- ②都市の疲弊地区においては共同体意識を高めるためのプログラムが新たに必要となってくる。
- ③外部からの力については、民間にとっての新たな収益性の確保などの条件づくりが必要となってくる。

### (3) 郊外団地における補足的な検証

都市の疲弊地区である郊外住宅を例として、5つの視点を持って取り組みが行われているかについての補足的な検証を行った。

国土交通省が平成29年1月30日に設立した「住宅団地再生」連絡会議の第1回資料(平成29年1月30日実施)から第4回資料(令和元年6月28日実施)<sup>9)</sup>で紹介されている事例を取り組み主体について分類すると、

- ・民間企業主体の事例 13件
- ・行政主体の事例 5件
- ・地域住民主体の事例 5件

に分けることができた。さらにここから地方創生の基本である「地域住民が主体」となっている5件について、「小さな拠点」優秀事例20地区から明らかにした5つの視点を満たしているかに着目をしながら整理を行った。

- ①雇用の創出  
あまりされていない。趣味教室など不定期な雇用のみで、パートのような雇用形態は設けられていない。横浜市・千葉市においては取り組む動きがみられる。
- ②継続的な価値創造の取り組み  
あまりされていない。団地全体の事業開始時の取り組みとしては確認できるが継続しているかは不

明である。

- ③近隣住民同士のふれあいや繋がりを生む取り組み  
あまりされていない。町内会などの参加している人同士の交流は見られるが、団地内の住民全体の交流は見られない。横浜市と千葉市においては取り組む動きがみられる。
- ④他の地域や民間から活力やノウハウを得る連携  
あまりされていない。取り組み開始時に連携を行った団地もあるが継続的な連携へとつながっていない。
- ⑤高齢者・子供の居場所・生きがいづくり  
多くの団地で行われている。主に趣味となるような教室や、元教師の高齢者が講師となって子供たちに勉強を教える塾などを行う。

5つの視点について取り組み内容から確認することはできたが、都市の郊外団地において、5つの視点に関連した事業についての取り組み開始時の内容などに言及されているのみで、住民が主体となってその後も継続して行われているかどうかは不明である。

## 6. おわりに

本研究では都市の疲弊地区に対し対処療法を超えて、抜本的な対応策の方向性を「小さな拠点」から明らかにしようとした。しかしながら、都市の疲弊地区(特に住居系)については対処療法的な取り組みが多くいまだ抜本的対応策についての方法論は確立されていない。今回の研究では国の優良事例に基づいて行ったものであるが、更に現地調査等を行い住民の意向や思いなども踏まえさらに深めつつ改めて都市の疲弊地区に切り込んでいく必要があると考える。このテーマは自身のライフワークとして取り組んでいく事とするものであり今後、実践等を通して少しでも確立できるよう努めてまいりたい。

### 参考文献

- [1] 「小さな拠点」の形成に向けた新しい「よろずや」づくり「公民連携によるまちなか再生事例に関する調査研究事業」報告書(最終閲覧：令和2年11月26日)
- [2] 小さな拠点及び地域運営組織形成による効果(平成29年3月)内閣官房長まち・ひと・しごと創生本部事務局・内閣府地方創生推進事務局
- [3] 人口減少時代の地方創生に向けた国土計画の役割 - 「国土のグランドデザイン2050」に示された課題と展望 - 松家新治
- [4] 地方創生における小さな拠点の取り組みについて 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局・内閣府地方創生推進事務局(最終閲覧日：令和2年11月26日)
- [5] 「住宅団地再生」連絡会議資料(第1回～第4回) 国土交通省 HP(最終閲覧：令和2年11月26日)

## A STUDY ON THE REVITALIZATION OF EXHAUSTED URBAN DISTRICTS THE OUTCOME OF INITIATIVES REGARDING “SMALL BASES”

Kazuha YAMAMOTO and Yoshiharu TAKAMURA

Today, there have been seen more and more areas in cities, that have many vacant lots and vacant houses, experience with a rapid increase in the number of elderly people, and/or face a population outflow. As far as I am aware, any methods to revitalize those areas have not yet been established.

This study aims at establishing a method for revitalizing those areas, taking "small bases" as example that have been promoted by the Japanese government in mountainous areas in Japan.

.