## 中山間地域における交通を切り口とした 小さな拠点形成に向けた取り組み 一安来市宇波地区を事例として—

福井 のり子<sup>1</sup>・山崎 泉美<sup>2</sup>・石原 秀樹<sup>2</sup>・ 太田 敬二<sup>2</sup>・谷本 圭志<sup>3</sup>・藤原 章正<sup>4</sup>

<sup>1</sup>正会員 株式会社バイタルリード 総合計画部(〒693-0013 島根県出雲市荻杼町274-2) E-mail: fukui n@vitallead.co.jp

2非会員 安来市市民生活部市民参画課 (〒692-8686 島根県安来市安来町878-2)

E-mail: izumi.yamasaki@city.yasugi.shimane.jp (代表)

3正会員 鳥取大学教授 工学研究科社会基盤工学専攻 (〒680-8552 鳥取県鳥取市湖山町南四丁目101)

E-mail: tanimoto@sse.tottori-u.ac.jp

4正会員 広島大学大学院教授 国際協力研究科 (〒739-8529 東広島市鏡山1-5-1)

E-mail: afujiw@hiroshima-u.ac.jp

中山間地域における集落地域再生と持続可能な地域づくりに向けた対策として「小さな拠点」の考え方が注目されている。本研究では、この小さな拠点形成における住民とのコミュニケーションプロセスにおいて、「交通」がどのような役割を果たしうるのかについて検証することを目的に、小さな拠点のサブ拠点を有する島根県安来市宇波地区において、拠点を中心に自治会輸送活動と地域活動の連携を試みた取り組みについて取り上げる。この結果、ネットワークを形成する「交通」が単なる移動手段としてだけではなく、人や地域をつなぎ直して地域再生の動機づけの役割を果たし、地域の自立に向けた足掛かりに成りうる可能性が確認された。

Key Words: village-hub, transportation, rural community, residents participation

## 1. はじめに

中山間地域における集落地域の再生と持続可能な地域づくりに向けた取り組みとして、商店・診療所などの生活サービスや地域活動の場を歩いて動ける範囲でつなぎ、各集落と拠点とをネットワークで結ぶ「小さな拠点」の考え方が注目されている<sup>12)</sup>. 拠点には、生活サービスなどの様々な機能が一定範囲に集積することによるサービスのワンストップ効果や分野横断型の取り組みが期待されているとともに、拠点を中心とした地域活動の推進など、域内外の人々の交流拠点、心の拠り所となることも期待されている<sup>3)</sup>.

一方,このような小さな拠点形成に関する取り組みが注目される中,都市構造上どのように拠点を定め形成していくのかも課題とされており、計画等で設定された拠点と生活利便施設の分布等との関係について俯瞰的整理を試みた研究<sup>4</sup>や、生活利便施設が集積する拠点の分布

や人口増減との関係について分析を行った研究<sup>9</sup>など,施設立地や土地利用等の客観的指標に基づく研究が進められている。これらの既存研究からも明らかなように,中山間地域をはじめとする地方部では,生活利便施設が十分に集積していない地域が多く存在し,こうした生活利便施設の集積する拠点まで距離が離れた地域については,住民が気軽に集うことのできる「サブ拠点(小さな小さな拠点)」の必要性も指摘されている<sup>6</sup>.

他方,小さな拠点においては,こうした物理的な拠点としての機能に加えて,持続可能な拠点形成を支える人材・組織の重要性も指摘されており,ガイドブック<sup>7</sup>などにおいても,合意形成や組織の立ち上げといったコミュニケーションプロセスが重視されている.こうした小規模集落などの中山間地域における住民参加プロセスに関しては,総合計画や地区計画の策定について実際の取り組み事例の報告<sup>89</sup>がなされているものの,上述した都市構造上の観点や交通も含めて,住民参加の取り組みに

ついて取り上げた研究はほとんど行われていない.また,交通という観点から住民参加について取り上げた研究としては,例えば生活路線バスの運行において地域参画型運営方式について実際の取り組み事例をもとに分析した研究<sup>10</sup>などが行われているものの,中山間地域のような小規模集落において住民主体となった取り組み事例は少なくなっている.その一方で,参加型からより住民が主体となった自律型のバス運営に移行することが,集落への愛着や住民交流の活性化を促すことを示唆した研究<sup>11</sup>も存在する.このように,中山間地域における小さな拠点形成に向けた取り組みについては,都市構造や交通ネットワークの観点および住民参加プロセスの観点の両視点からの検討が必要と考えられる.

以上のような背景のもと、本稿では中山間地域の小さな拠点形成における住民参加プロセスにおいて「交通」が果たす役割を検証することを目的に、島根県安来市宇波地区で拠点を中心に自治会輸送活動と地域活動の連携を試みた取り組みについて報告を行う。宇波地区の中心拠点は、生活利便施設が交流センター(公民館)のみという、いわゆるサブ拠点(小さな小さな拠点)としての位置づけを有している。中山間地域に多数存在する生活利便施設が十分に集積していない地域において、どのように住民参加型の拠点を構築していくか、またその際にネットワークを形成する「交通」はどのような役割を果たしうるのかについての考察を行った。

## 2. 対象地域の概要と位置づけ

## (1) 宇波地区の概要

宇波地区は、安来市のほぼ中央、山間部に位置しており、大きく、滝の谷、宮の谷、水田原の三つの谷に分かれ、六つの自治会から構成されている(図-1、図-2). 人口は272人、世帯数105、高齢化率48.2%(住民基本台帳平成26年4月30日時点)となっており(表-1)、平成28年までの2年間に人口の約4%である11人が減少するなど小規模高齢化が進んでいる.

地区内の生活利便施設は、公民館や行政窓口としての役割を果たす「宇波交流センター」のみであり、買い物先や通院先などは、宇波地区の中心から約10km(車で15分)の広瀬中心部に位置している。交通は、安来市が運行する安来市広域生活バス(イエローバス)が1日に7便(片道1便)、宇波地区と広瀬町中心部とを結んでいる状況である。

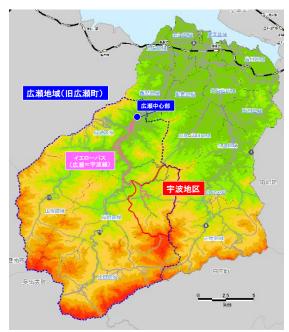


図-1 宇波地区の位置図



図-2 宇波地区の人口分布とバス路線

表-1 宇波地区各自治会の人口構成

自治会	人口	世帯数	15歳未	満人口	65歳以	上人口	75歳以	上人口
水田原	41	16	1	2.4%	25	61.0%	21	51.2%
宮下	42	20	1	2.4%	23	54.8%	12	28.6%
宮上	64	21	6	9.4%	23	35.9%	15	23.4%
滝奥	36	15	1	2.8%	20	55.6%	16	44.4%
滝下の上	35	14	1	2.9%	18	51.4%	10	28.6%
滝下の下	54	19	3	5.6%	22	40.7%	12	22.2%
計	272	105	13	4.8%	131	48.2%	86	31.6%

資料:住民基本台帳 (平成26年4月30日時点)

#### (2) 都市構造上の位置づけ

安来市の都市計画マスタープラン<sup>13</sup>では、宇波地区中心部は地域拠点集落ゾーン、広瀬中心部は地域中心拠点ゾーンとして位置づけられている。生活利便施設が集積した地区を「小さな拠点」として定義した場合、広瀬中心部が「小さな拠点」、宇波地区中心部はそのサブ拠点である「小さな小さな拠点」としての位置づけと考えられる。

## 3. 交通を切り口とした小さな拠点づくりの取り 組み

## (1) 宇波地区が有する課題と解決の方向性

本事業を始めるきっかけとなったのは、道路幅員が狭小なためにイエローバスが運行できず、交通空白となっていた水田原地区の存在であった.一方、事業当初に実施された住民アンケート調査や第1回まちづくり会議でのワークショップなどからも、交通空白地域に関する課題以外に、将来の地区内での生活に対する住民不安が極めて高い実態や、交通以外にも多様な生活支援のニーズが存在すること、住民同士の交流や共助の促進が必要であることなどが課題として抽出された.

交通空白地域への対応を行う解決策の一つとして,市 主導により予約型乗合タクシーを運行することも検討さ れたものの,交通以外に存在する各種課題を解決するた め,拠点である交流センターを中心とした各谷(自治 会)の交流促進や地域活動の推進も視野に,交流センターを拠点とした「自治会輸送活動」が解決策として検討 された.

# (2) 事業の推進体制と住民との協働による検討プロセス

### a) 推進体制

(1)のような交通空白地域への対応と地域内交流の促進・活性化について議論する組織として、自治会長や自治会選出者、団体代表など計18名(平成27年度時点)で構成される「うなみの里創生プロジェクト」が、事業を進める初期段階に市主導のもと設立された. 以降、2ヵ年にわたって交通対策や地域活動の推進について、プロジェクトメンバーと市が中心になり密に連携・対話を行いながら、検討が進められてきた(図-3).

## b) 検討プロセス

住民との協働による検討プロセスを表-2に示す.会議では、交流センターを拠点とした自治会輸送活動の運行や社会実験の運行内容など、各段階の要となる場面で市から住民への提案を行いながらも、住民同士の対話や議論を極力尊重する形で進められた.

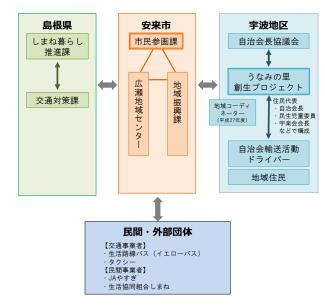


図-3 事業の推進体制

会議では、具体的な社会実験の内容や運用体制などについて議論されながらも、継続的な活動の推進や組織の運営体制、農業など交通以外の対策の必要性などについても言及されてきた。この結果、2ヵ年の総括となった第15回会議では、地域の将来像を住民間で共有する「地域ビジョンづくり」を平成28年度に取り組む方針が決定された。

#### (3) 社会実験の内容

交流センターを拠点とした自治会輸送活動では、①宇波地区と広瀬中心部とを結ぶ交通であるイエローバスとの拠点での接続、②生活サポート事業として拠点でのマーケットの開催(民間事業者との連携)、③拠点での地域活動開催時や②のマーケット開催時などにおける移動手段の提供について検証が行われた。市が公用車を拠点に配置し住民がドライバーとなることで、地域内活動などにおいて、地区としてある程度自由に車両を活用することが可能である。平成26年度と平成27年度、それぞれ運行内容を変えながら2回の社会実験が実施された(表-3)。

## 4. 取り組みの効果検証

## (1) プロジェクトメンバーアンケート調査

平成26年度の社会実験後には、本事業を中心となって 検討・実施してきたプロジェクトメンバーおよびドライ バーを対象に、意識や行動の変化についてアンケート調 査を行った(表-4).

この結果, 「宇波地区の活性化に向けて具体的な活動をしていきたいと思うようになったか」という問いにお

## 表-2 宇波地区における住民との協働による検討プロセス

段階	実施時期	内容	備考		
	平成26年 4月~7月	事前協議 ・事前に市と自治会長、地元住民との調整・意見交換 ・自治会代表者との意見交換4回 ・高齢者などとの意見交換3回			
3年2日2111111	5月 20日 ∼6月 8日	住民アンケート調査			
8月19日		第1回まちづくり会議(仮称) ・組織の立ち上げ ・地域を振り返るワークショップ(字波地区の素敵なところ,おしいところについて話し合い)			
9月10日 宇波地区 における		第2回うなみの里創生プロジェクト - 会議の名称決定 - 交流センターが地域の拠点となることの確認 - 公元センターが地域の拠点となることの確認 - 公用車を拠点に配置することで、地区内の交通手段確保(自治会輸送)と地域活動での車両を活用する手法を市から提案 - 上記手法の利点と課題について議論し、自治会輸送を行う場合にドライバー確保の可能性と利用ニーズの検証が必要として、メンバーによる関き取り調査を行うこととなる			
交通対策 の方針検討	9月12日	プロジェクトメンバーによる聞き取り調査			
	~9月22日 10月1日				
10	10月18日	説明および意見交換会 (運転・受付事務などのボランティア内容について) ・運転・受付事務の内容について、 興味のある住民を対象にした説明および意見交換 ・対応できるドライバーの人数や負担を考慮し、土日祝日のみ自治会輸送活動を行うことを市より提案 ・開催後に、社会実験でのドライバーを募集	市からの提案		
	10月30日	第4回うなみの里創生プロジェクト ・社会実験の実施に向けた具体的な検討事項(車両、バスダイヤ、運行ルール等)について議論			
平成26年度 社会実験 に向けた	11月5日	説明および意見交換会 ・ドライバー候補者で集まり、講習会への参加やシフト、運行内容について意見交換 ・後日、市町村運営有償運送等運転者識習に参加			
具体的な	11月28日	第5回うなみの里創生プロジェクト			
検討	12月3日	・社会実験の実施に向けた具体的な検討事項について議論 説明および意見交換会 ・社会実験の実施に向けて、ドライバー・オペレーターマニュアルについて議論			
	12月6日				
12月11日 第6回うなみの里創生プロジェクト					
	平成27年 1月22月	第7回うなみの里創生プロジェクト ・自治会輸送活動の利用状況や課題の確認 ・交流センターを拠点とした生活サポート事業(買い物対策)の開催状況について	平成26年度 社会実験		
	2月27日	第8回うなみの里創生プロジェクト ・社会実験の結果と今後の組織体制について	(12/14~2/28)		
	4月30日	第 <b>9回うなみの里創生プロジェクト</b> - 平成26年度の取り組みの振り返りと平成27年度の取り組みについて	•		
平成27年度 社会実験 に向けた 具体的な	7月28日	第10回うなみの里創生プロジェクト ・平成26年度の取り組みの振り返りと平成27年度の取り組みについて ・事前に平日利用者や平日に対応可能なドライバーと調整し、平成27年度社会実験では平日の運行を検討していること、社会 実験中のバス運行を平成26年度から改善すること市より提案	市からの提案		
検討	9月1日~	地域コーディネーターの配置 ・拠点での地域活動の発展や、宇波地区と安来市のつなぎ役として地域コーディネーターを交流センターに配置			
	12月11日	第11回うなみの里創生プロジェクト ・イエローバスのダイヤ見直しと、社会実験(平日運行)について			
	9月7日 9月17日	ドライバー会議			
	9月17日	・ドライバーが集まり、シフトや運行に関する意見区間 第12回 <b>うなみの里創生プロジェクト</b>	<u></u>		
	11月13日	・社会実験についての最終確認     第13回うなみの里創生プロジェクト     ・自治会輸送活動、生活サポート事業の利用状況について     ・本格運行に向けた車両デザイン、要称の設定	-		
本格運行	11月1日	車庫整備	平成27年度 社会実験		
に向けた 準備	~12月13日 平成28年	<ul><li>・地域住民が中心となった車庫整備</li><li>第14回うなみの里創生プロジェクト</li></ul>	(10/1~3/25)		
	1月13日 1月31日	・自治会輸送活動,生活サポート事業の利用状況と今後の課題について 車両貸与式	→ 本格運行へ移行 -		
	2月28日	・本格運行への移行に向けて、市から宇波地区へ公用車の車両貸与 住民アンケート調査	(3/26~)		
	~3月7日	・高校生以上の宇波地区全住民を対象 ・事業の評価を検証するため、宇波地区における生活や交通、将来不安等の調査			
今後の 取り組み	3月22日	第15回うなみの里創生プロジェクト - これまでの取り組みとアンケート調査結果 - 今後の検討課題について(活動の継続,交通以外の取り組み) - 字波地区内の全戸から活動資金を集める方針で住民全体へ働き掛けていくことが決定 - 平成28年度に宇波の未来を考える「地域ビジョン」の作成に向かう方針を決定	•		

## 表-3 社会実験の内容

	<b>21</b>			
項目	平成26年度社会実験	平成27年度社会実験		
運行期間	平成26年12月14日~平成27年2月28日	平成27年10月1日~平成28年3月25日(そのまま本格運行へ移行)		
実験内容	・イエローバスへの接続:1日3便(土日祝日のみ) ・交流センターでのマーケット開催 ・地域内活動での利用	・イエローバスへの接続:バス全便に対応(平日・休日ともに実施) ・交流センターでのマーケット開催 ・地域内活動での利用		
運行主体	うなみの里創生プロジェクト			
ドライバー	<ul><li>・宇波地区内のボランティア(無償):15人</li><li>・シフト制による運行</li></ul>	・宇波地区内のボランティア(無償):16人 ・シフト制による運行		
利用対象者	宇波地区内の全世帯			
予約	・運行の3日前までの予約による運行 ・交流センターで受け付け	・前日までの予約による運行 ・交流センターで受け付け		
運賃	無料			
運行区域	宇波地区内			
イエローバスの運行	・社会実験実施日は、宇波交流センター止まりとする(路線を縮小) ・一部ダイヤの見直し	・イエローバスは現行通りのルートを運行 ・一部ダイヤの見直し		

表4 プロジェクトメンバー・ドライバーを対象にした アンケート調査の概要

细木井明	平成27年2月27日~3月10日		
調査期間	平成27年2月27日7~3月10日		
調査対象	プロジェクトメンバー・ドライバー20人		
回収票	18(回収率90.0%)		
調査内容	・個人属性 ・ソーシャル・キャピタル ・社会実験への関わり方 ・社会実験による意識や行動の変化 ・宇波地区に対する思い ・今後のプロジェクトの活動について など		

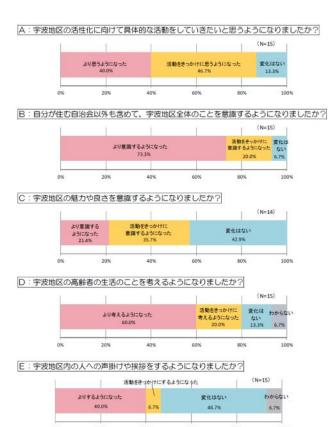


図4 社会実験に向けた一連の活動を受けての意識や行動の変化

いて、本事業の活動をきっかけに思うようになった人が多くなっている他、「自分が住む自治会以外も含めて宇波地区全体のことを意識するようになったか」や「高齢者の生活のことを考えるようになったか」といった問いでは、活動の前から意識しており、より意識するようになったという人が多くなっている.

## (2) 住民アンケート調査

事業の効果を検証するため、事業の実施前後において、 宇波地区内の高校生以上の全住民を対象にしたアンケート調査を実施した(表-5).この結果、地区での生活についての将来の不安では事業実施前後で大きな違いは見られなかったものの、「不安」と回答した人の理由では、運転が心配、交通が心配、買物・通院が心配といった点をあげた人の割合が減少する結果となった.

表-5 事業の実施前後における住民アンケート調査の概要

年度	平成26年度(事業実施前)	平成27年度(事業実施後)		
調査期間	平成26年5月20日~5月27日	平成28年2月23日~3月7日		
調査対象	高校生以上の宇波地区内全住民			
回収票	200 (回収率77.2%)	173 (回収率68.7%)		
調査内容	・個人属性 ・外出回数 ・移動手段 ・イエローバスの利用状況 ・宇波地区での生活への不安 ・生活支援サービスのニーズ など	・個人属性 ・外出回数 ・イエローバスダイヤ見直しの評価 ・自治会輸送活動の利用状況 ・宇波地区での生活への不安 ・生活支援サービスのニーズ など		

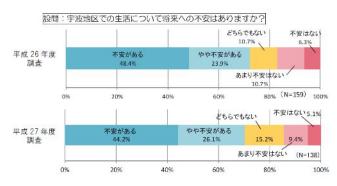


図-5 宇波地区での生活について将来への不安(事業実施前後)

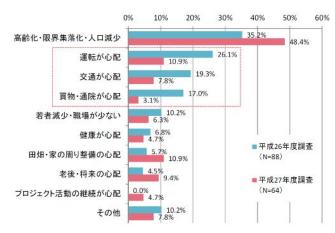


図-6「不安がある・やや不安がある」と回答した人の理由 (事業実施前後)

#### 5. おわり**に**

# (1) 小さな拠点の形成において交通が果たしうる役割の考察

本研究で取り上げた安来市宇波地区の取り組みでは、サブ拠点(小さな小さな拠点)である交流センターを地区の活動拠点に据え、住民が主体となって運行する「自治会輸送活動」の取り組みが行われてきた。自治会の枠を超え、宇波地区全体で「交通(自治会輸送活動)」について議論してきたことにより、ネットワークを形成する「交通」が単なる移動手段としてだけではなく、地域が本来もっていた人的ネットワークを突き動かし、地域と地域、人と人とをつなぎ直して地域再生の動機づけの役割を果たしたと考えられる。

以下に、宇波地区の取り組みの成果から具体的に得られた、小さな拠点形成において交通(自治会輸送活動)が果たしうる役割について考察を行う.

### a) 地域間交流の促進

事業当初は地域間交流の課題があげられた一方,自治会輸送活動の運行と地域活動の推進により,拠点である交流センターにおいて住民同士が交流する機会が増えたほか,ドライバーだけではなく利用者も含めて,自分の住んでいる地域以外の地域へ行く機会が増加した.プロジェクトメンバーのみならず利用者も含めて自治会間での交流の促進が実現されたと考えられる.

## b) 運営メンバーの意識・行動の変化

2ヵ年にわたる議論や社会実験の実施を経て、運営メンバーはメンバー間で議論する力や自分が住んでいない自治会も含めて、宇波地区全体に対する意識が醸成されてきた。本事業における運営メンバーは、プロジェクトを推進し、今後の持続可能な拠点形成、地域づくりを進める牽引役として重要な役割を担うと考えられ、こうしたメンバー意識の変化は、住民主体となって運行する自治会輸送活動に取り組まれてきた大きな成果と考えられる。

## c) 地域の自立に向けた動機づけ

本事業が進められる中で、車両の車庫整備は住民主導で進められたほか、交流センターの環境整備や若い女性も参加したワークショップの開催、Facebookによる発信など、事業の後半では住民主体となった活動が少しずつ動き出した。2ヵ年の総括となった第15回会議では、自治会輸送活動から発展し、地域の将来像を住民間で共有する「地域ビジョンづくり」に取り組む方針が決まるなど、住民主体となって取り組むことが求められた自治会輸送活動によって、地域の自立に向けた動機づけや活動の基盤が固められたと考えられる。

地域が自立した自治会輸送活動の継続に向けては、今 後は地区内の全戸からプロジェクトの活動資金を集める 方針が検討されており、またさらに活動が進めば宇波地 区外から資金を調達する仕組みに転換していくことが期 待される.

#### (2) 今後の課題

宇波地区の取り組みからは,(l)のように交通に関する議論や取り組みを経て,住民意識や行動が変化するこ

とが確認された.小さな拠点形成においては、地域との 合意形成から組織の立ち上げ、具体的な事業の推進によ る継続的な拠点形成が求められており、こうした住民と の対話における行政の介入方法や、住民意識の変化やそ のきっかけなどについて、より詳細な分析が今後必要と 考えられる.

### 参考文献

- 1) 国土交通省国土政策局: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, 2013.
- 2) 国土交通省国土政策局:小さな拠点づくりガイドブック,2015.
- 3) 小田切徳美・藤山浩編著:地域再生のフロンティア 中国山地から始まるこの国の新しいかたち,農山漁 村文化協会,2013.
- 4) 谷口守,山根優生,越川知紘:多様性を内在する 「小さな拠点」の俯瞰的整理の試み-生活の礎とし ての役割に着目した調査報告-,都市計画論文集, Vol.50, No.3, pp.1297-1302,2015.10.
- 5) 森尾淳・河上翔太:中山間地域における「小さな拠点」の成立可能性の検討に関する基礎的研究-小さな拠点と周辺地域の人口動態分析-,都市計画論文集,Vol.50,No.3,pp.1289-1296,2015.10.
- 6) 国土交通省国土政策局:平成 26 年度「小さな拠点」 形成を核とした「ふるさと集落生活圏」の形成推進 に関する調査報告書, 2015.
- 国土交通省国土政策局:実践編「小さな拠点」づく りガイドブック,2015.
- 8) 山崎亮・瀬田史彦:小規模自治体の総合的な計画づくりにおける住民参加プロセスに関する研究-島根 県海士町の第四次総合振興計画づくりを事例に一, 都市計画論文集, No.45-3, pp.91-96, 2010.10.
- 9) 鈴木孝男:住民主体によるコミュニティ再生に向けた取り組み,農村計画学会誌, Vol.31, No4, 2013.3.
- 10) 加藤博和・高須賀大索・福本雅之:地域参画型公共 交通サービス供給の成立可能性と持続可能性に関す る実証分析-「生活バスよっかいち」を対象として -, 土木学会論文集 D, Vol.65, No.4, pp.568-582, 2009.12.
- 11) 川端光昭・松本昌二・佐野可寸志・土屋哲:地方集 落におけるバス運営の自律型移行に対する受容意識 と方略,社会技術研究論文集,Vol.7,pp.162-170, 2010.5.
- 12) 安来市:安来市都市計画マスタープラン, http://www.city.yasugi.shimane.jp/busyo/kiban/toshikeikak u/osirase/toshi keikaku master plan.html, 2014.2

(2009.7.1 受付)

## A CASE STUDY DEVELOPING A VILLAGE-HUB FROM THE PERSPECTIVE OF TRANSPORTATION POLICY

## Noriko FUKUI, Izumi YAMASAKI, Hideki ISHIHARA, Keiji OOTA, Keishi TANIMOTO and Akimasa FUJIWARA

The new concept of village-hub has recently drawn attention as countermeasures towards revitalization and sustainable development of rural villages located in depopulated mountainous regions. This study attempts to investigate the effectiveness of transport services on the communication process between local government and residents through a village-hub project. The project promotes public transport services voluntarily operated by local residents to vitalize the community-based activities at the sub-center of village-hub in Unami Area of Yasugi, Shimane. An empirical result obtained from interviews and panel surveys implies that transport services can contribute to improving the network surrounding the village-hub. And besides, it should play an important role as a driving force toward the redevelopment of village and provide a trigger of self-support community.