

中山間地域の小規模集落における「小さな拠点づくり」の取り組みについて—島根県の事例—

鳥取大学 学生会員 ○今田 雅士
 鳥取大学 非会員 浅井 秀子
 鳥取大学 非会員 野津 紫文

1. 研究の背景と目的

国は、中山間地域等において、将来にわたって地域住民が暮らし続けることができるような「小さな拠点」や、併せて地域住民自ら主体的に、地域課題の解決に向けた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^{注1)})が必要であるとしている¹⁾。

島根県の中山間地域では、人口流出や高齢化の進行により、地域づくりの担い手不足が深刻化し、生活機能の確保が困難になる集落が増えている。以上より、県内各地で公民館エリアを基本単位として、生活機能の確保に重点を置いた「小さな拠点づくり」への取り組みを進めてきた。また特に生活機能の確保が急務な小規模集落では、複数の公民館エリアが連携して取り組んでいる。2020年度末で、県内中山間地域の全236公民館エリアのうち、118の地域運営組織が小さな拠点づくりに取り組んでいる²⁾。

本研究では、これらの背景を踏まえ、島根県「小さな拠点づくり事例集」において複数連携事例として挙げられている4事例を通して、中山間地域の小規模集落における「小さな拠点づくり」の現状把握と今後の可能性を考察する。

関連する既往研究として、島根県飯南町志々地区の地域運営組織²⁾や雲南市の地域自治組織と集落に関する研究³⁾、中国地方における自治体と中間支援組織による地域づくりの研究⁴⁾がある。

2. 研究方法

調査は、文献調査及び現地での聞き取り調査である。聞き取り調査は、島根県、大田市久利・大屋地区、安来市比田・東比田地区、江津市桜江地区への聞き取り調査及び現地視察をもとに行なった。調査内容は、島根県については事業の経緯及び概要、各地区については設立経緯と現在の取組状況である。調査訪問期間は、2022年11月9日(島根県・安来市)、12月14日(大田市・江津市)である。

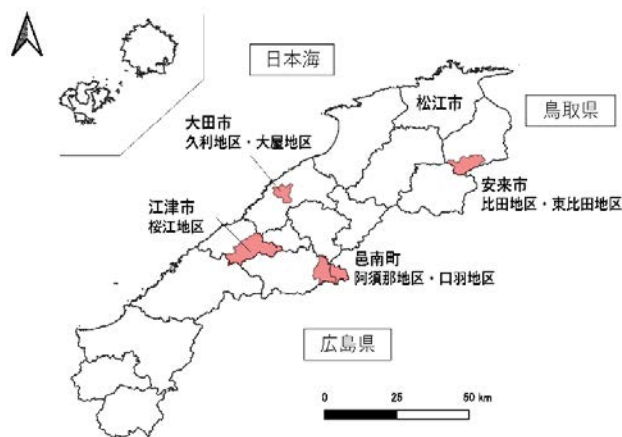


図1. 調査対象地区

3. 調査地区の概要

調査対象地区を図1に示し、以下に各地区の概要をまとめる^{注2)5)}(2022.4.30現在)。

(1) 安来市比田・東比田地区:安来市比田・東比田地区は、旧広瀬町で、安来市の最南部に位置する標高300mの盆地である。比田地区は人口685人(男性338人、女性347人)、世帯数269件、高齢化率52.0%である。東比田地区は人口281人(男性125人、女性156人)、世帯数129件、高齢化率60.5%である。

(2) 江津市桜江地区:江津市桜江地区は、旧桜江町で、江津市の南東部に位置し、長谷・市山・川戸・谷住郷・川越の5地区で構成される。長谷地区は、人口247人(男性105人、女性142人)、世帯数138件、高齢化率51.4%である。市山地区は、人口631人(男性283人、女性348人)、世帯数282件、高齢化率41.5%である。川戸地区は、人口508人(男性242人、女性266人)、世帯数268件、高齢化率44.1%である。谷住郷地区は、人口388人(男性187人、女性201人)、世帯数197件、高齢化率48.2%である。川越地区は、人口478人(男性224人、女性254人)、世帯数282件、高齢化率55.7%である。

(3) 大田市久利・大屋地区:大田市久利・大屋地区は、大田市のほぼ中央部に位置し、田園風景広がる中山

キーワード 地域運営組織, 公民館, 人口減少地域, 島根県

連絡先 〒680-8552 鳥取県鳥取市湖山町南4丁目101 鳥取大学大学院持続性社会創生科学研究科工学専攻 TEL 0857-31-5281

間地域である。久利地区は人口1,309人(男性646人、女性663人)、世帯数551件、高齢化率38.9%である。大屋地区は人口285人(男性137人、女性148人)、世帯数154件、高齢化率62.1%である。

区は、旧羽須美村で、邑南町の最南端に位置する。阿須那地区は人口619人(男性288人、女性331人)、世帯数307件、高齢化率59.1%である。口羽地区は人口656人(男性310人、女性346人)、世帯数330件、高齢化率57.2%である。

(4) 邑南町阿須那・口羽地区: 邑南町阿須那・口羽地

表1. 複数連携事例の活動状況

地区名	大田市久利・大屋地区	江津市桜江地区	安来市比田・東比田地区	邑南町阿須那・口羽地区
地域運営組織	久利・大屋地区小さな拠点推進協議会	さくらえ地区小さな拠点推進協議会	比田地区小さな拠点推進協議会	はすみ会議
設立年月日	2021年8月	2020年6月	2019年12月	2018年9月
人口 (高齢化率) 2022.4.30現在	久利地区: 1,309人 (38.9%) 大屋地区: 285人 (62.1%)	長谷地区 : 247人 (51.4%) 市山地区 : 631人 (41.5%) 川戸地区 : 508人 (44.1%) 谷住郷地区: 388人 (48.2%) 川越地区 : 478人 (55.7%)	比田地区 : 685人 (52.0%) 東比田地区: 281人 (60.5%)	阿須那地区: 619人(59.1%) 口羽地区 : 656人(57.2%)
拠点施設	久利まちづくりセンター 大屋まちづくりセンター	長谷コミュニティセンター 市山コミュニティセンター 川戸コミュニティセンター 谷住郷コミュニティセンター 川越コミュニティセンター	比田交流センター 東比田交流センター	島根県邑智郡邑南町下口羽484-1
地区の活動変遷	1992年 小学校合併 2009年【久利地区】 久利まちづくりセンター開設 【大屋地区】 大屋まちづくりセンター開設 「大屋まちづくり推進委員会」設立 2012年【久利地区】 「久利まちづくり推進協議会」設立 2019年【久利地区】 デマンド型自治会輸送の運行開始 2020年【久利地区】 ボランティア組織「手ごし隊」結成 【大屋地区】大屋地区バス路線の廃止 2021年 4月 両地区共同デマンド型自治会輸送の運行開始 8月 久利・大屋地区小さな拠点推進協議会設立	2004年 桜江町が江津市と合併 2007年【谷住郷地区】 「すみえっこらぶ」開始 2013年【川戸地区】「サロンこしかけ」開始 2014年【市山地区】「まごころ市」開始 2015年【市山地区・長谷地区】 コミュニティ組織設立 2016年【川戸地区・谷住郷地区・川越地区】 コミュニティ組織設立 9月【市山地区】 県の現場支援地区に選定(～2018.3) 2017年【川越地区】移動販売の開始 2019年【長谷地区】相乗りタクシー開始 2020年 さくらえ地区小さな拠点推進協議会設立 2021年 3月 交流拠点施設「3Colors」開設	2015年 6月 いきいき比田の里活性化プロジェクト開始 2016年 3月 「比田地域ビジョン」作成 8月 「えーひだカンパニー」設立 2017年 3月 「えーひだカンパニー」を法人化 2018年 9月 自治会輸送を開始(東比田地区を中心に) 2019年 2月 東比田地区で高齢者の居場所づくりなどを開始 4月 自治会輸送を有償運送化 12月 比田地区小さな拠点づくり推進協議会設立 2021年 4月 有償運送を比田地域全域に拡大	2004年 邑南町が誕生 2008年【阿須那地区】 「YUTAかプロジェクト」設立 県の中山間地域コミュニティ再生重点プロジェクトのモデル地区選定(2008年～2010年) 2010年【口羽地区】 「口羽をてごする会」設立 2016年「交通を考える会」設立 2018年 JR三江線が廃線 「NPO法人はすみ振興会」設立 「はすみ会議」設立 2019年「はすみデマンド」運行開始 2020年 11月【阿須那地区】 「あすな地区応援隊」設立 2021年 3月「はすみ村づくり計画」策定
活動内容	【生活交通の確保】 ・デマンド型自治会輸送の運行 【生活支援の環境整備】 ・高齢者サロン ・子どもの居場所づくりと見守り ・高齢者等への買い物支援サービスの実施 【助け合いネットワークの構築】 ・ボランティア組織「手ごし隊」による草刈り、除雪等の支援 ・自主防災組織の育成強化 ・防災研修会 ・鳥獣害対策として猟師の担い手育成	【地区防災体制構築事業】 ・小さな拠点推進協議会防災部会の設立 ・5地区合同防災研修会 ・防災リーダーの養成 ・地区避難所の防災備品整備 ・川越地区防災・避難拠点センターの新設 【若年世代の定住促進事業】 ・拠点施設3Colorsの整備 ・空き家改修補助制度の創設 ・若手会の設立 【高齢者の生活利便性向上事業】 ・高齢者買い物実態調査 ・移動販売、買い物支援バスツアーの実施	【地域交通支援】 ・デマンド型有償運送 【高齢者生活支援】 ・食事会 ・移動販売 【自主防災対策の強化】 ・防災研修会 ・小学校との連携による防災教育 ・ハザードマップ作成 ・避難訓練 【多機能拠点施設の整備】 ・デマンド交通の拠点の整備 ・路線バスの乗継場所の整備	【生活交通の確保】 ・デマンド型送迎サービス 【生活支援】 ・地域の魅力や課題等話し合うワークショップの実施 ・有償ボランティア ・サロンの開設 ・お出かけツアー
活動事例	取組1【デマンド型自治会輸送】 【課題】 ・大屋地区では、地区内唯一の公共交通機関であったバス路線の廃止方針を受けた。 ・久利地区では、自治会輸送の運転手や受付業務など将来的な担い手不足が懸念。 【計画】 ・アンケート調査の実施 ・市の担当者や大屋まちづくり推進委員会と久利まちづくり推進協議会が両地区共同で運行する方法について協議を重ねた。 【実施】 ・両地区共同による運行を始めるにあたり、3ヵ月間の試行期間を設けた。 ・試行期間中には、利用者やドライバーの意見を基に、運行ルートや日時・予約方法などの改善を重ねた。 ・両地区の住民に利用してもらうため、地区広報誌等での周知や説明会を行った。 ・声かけにより30代の若手ドライバー確保。 ・2021年4月より両地区での本格運行開始。 ・2022年4月未現在、両地区あわせて53人(久利: 34人/大屋: 19人)の利用者登録。	取組1【5地区の自主防災組織の連携】 【課題】 ・5地区それぞれで自主防災組織が結成されていたが、高齢化等により活動の継続が年々困難な状況。 ・近年頻発する大雨による水害対策など災害時の対策強化が課題となる。 【計画】 ・各地区の自主防災組織の代表で「小さな拠点推進協議会防災部会」を立ち上げ、取組内容の検討を行う。 ・取組内容として、各地区で住民の防災意識向上及び体制の強化、有事の際の5地区の連携体制構築、防災リーダーの育成など。 【実施】 ・防災研修会やワークショップを開催。 ・アドバイザーの助言を受けながら5地区それぞれで防災対策について検討を実施。 ・避難所の運営体制の見直し。 ・自力で避難が難しい方の支援体制づくり。 ・孤立時を想定した炊き出し訓練。	取組1【有償運送による地域交通支援】 【課題】 ・東比田地区と比田地区の一部では車の運転が難しい高齢者等に向けて、バス停までの送迎を行っていたが、買い物等の移動手段としてのサービス拡大が課題。 ・比田地区では高齢化の進行により、移動困難者の増加が見込まれ、対策が必要。 【計画】 ・有償運送のエリアの拡大。 ・両地区でバス停までの移動手段を確保。 ・利用者から送迎先としてニーズの高かった商店や金融機関等の送迎も新たに開始。 【実施】 ・開始時には、各自治会を回って説明を行い、取組の理解と利用促進を図る。 ・利用者は受付窓口である交流センターに電話予約し、当日は自宅前乗車。 ・市の支援により、自宅からバス停までの移動は無料 ・商店などへの移動は1回300円。 ・支払いは事前に購入した利用券で行い、運転手がお金の受け渡しをしなくてよい。	取組1【有料デマンド型送迎サービス】 【課題】 ・JR三江線が廃止 ・高齢者等の移動支援が喫緊の課題。 【計画】 ・地域の生活交通について検討する「交通を考える会」が立ち上がり、両地区の住民の話し合いを実施。 ・デマンド交通を進めていく方針が決まる。 ・「交通を考える会」に参加していた有志で「NPOはすみ振興会」を設立 【実施】 ・「NPOはすみ振興会」が事務局となる。 ・ドライバーを募集するため住民へ声かけ ・全5の自治会から4人ずつ参加があり、32人が国土交通省の運転者認定講習を受講。 【見直し】 ・電話での予約、配車は利便性やつながらない等が課題としてあった。 ・邑南町とJR西日本が地域交通の予約・配車等の機能を集約したシステム開発の協定を結んでいたため、その共同研究に参画。 ・JRシステムを導入し、利便性向上を図る。
	取組2【ボランティア組織「手ごし隊」】 ・生活の困りごとを解消し、外出しやすい環境をつくることを目的に、草刈り・除雪等ボランティア組織「手ごし隊」を結成。 ・現在、約7名のボランティアで活動。 ・住宅周辺や耕作放棄地の草刈り、進入路の除雪などの支援を行う。	取組2【交流拠点施設「3Colors」】 ・空き家を改修し、「3Colors」を開設。 ・バスの待合所、子どもの自主学習の場として地域住民が利用。 ・現在、話し合いを進め、多世代交流コミュニティ学習塾、高齢者サロンなど、新たな活動の場としての活用を検討。	取組2【自主防災強化支援】 ・住民の自主防災意識を変えるために、防災研修会を定期的実施。 ・自治会ごとのハザードマップの作成、避難訓練の実施、防災士の養成などを進める。 ・両地区で人材を共有しながら助け合いの仕組みづくりを進める。	取組2【連携と役割分担で暮らしを支援】 ・阿須那・口羽地区で計画を進めるには、各地区に実施体制を整える必要がある。 ・口羽地区で既に活動を始めていた「口羽をてごする会」に加え、阿須那地区に「あすな地区応援隊」を立ち上げ、広域の地域活動を実施していく組織運営体制を構築。

4. 活動状況

複数連携地区の4事例の活動状況を表1に示し、以下に各地区の取組についてまとめる⁶⁾。

(1)安来市比田・東比田地区:「いきいき比田の里活性化プロジェクト」を契機に、比田・東比田地区の住民一体で考える地域ビジョンづくりを始めた。地域課題などを洗い出すために、アンケート調査やワークショップを実施し、1469個のアイデアが出された。優先度や実現可能性などの観点から絞り込み、88の戦略プランからなる「比田地域ビジョン」を作成した。このビジョンの実現に向けた実践団体として2016年8月に「えーひだカンパニー」を設立した。地域ビジョンの達成進度などが課題として挙げられたことから、推進体制を強化するために「えーひだ交通運営協議会」、「えーひだ逢♡愛会」に自治会や自主防災組織、PTAなど地域の団体が加わり、2019年12月に「比田地区小さな拠点づくり推進協議会」が設立された(図2)。2地区の交流センターが事務局を担い、「地域交通支援」、「高齢者生活支援」、「自主防災対策の強化」、「多機能拠点施設の整備」を柱に、地域が一体となった推進協議会体制で取組が進められている。2023年3月に多機能拠点施設「比田いきいき交流館」を開業した。同施設は産直市場とカフェに加え、買い物支援の移動販売事業の拠点として、えーひだカンパニーが管理・運営している。

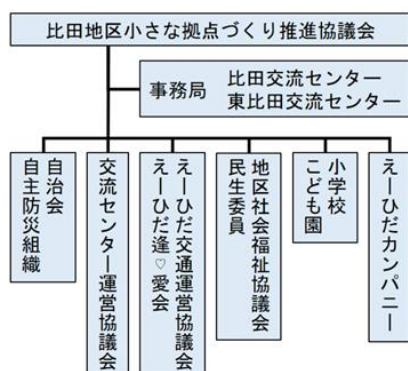


図2. 比田地区小さな拠点づくり推進協議会組織図

(2)江津市桜江地区:江津市では住民が行政と協働して地域の暮らしを守るため、2013年3月に「江津市地域コミュニティ推進指針」を定めた。その結果、桜江地区内の5地区それぞれに地域コミュニティ組織が設立した。桜江地区の新たな防災体制構築を目指すことを契機に、5地区で話し合いが始まった。共通課題について話し合いを進め、「防災体制の構築」、「若年世代の定住促進」、「高齢者の生活利便性向上」

の3つの取組を5地区連携で進めていくことに決め、2020年6月に「さくらえ地区小さな拠点推進協議会」を設立した。5地区の地域コミュニティ組織に加え、小中学校のPTAや商工会、民間企業などが参加しており、地域が一体となった取組を進めている(図3)。特に5地区で連携した防災力強化に力を入れて取り組んでいる。毎年のように起きる水害に備えようと、5地区連携で自主防災活動が展開できる体制づくりを目指している。2020年に各地域の自主防災組織の部長からなる防災部会を設置し、防災備品の整備や防災体制の検討を行っている。住民への研修会やワークショップを開催して課題を把握し、アドバイザーの助言を受けながら地域が一体となって防災対策の強化を図っている。

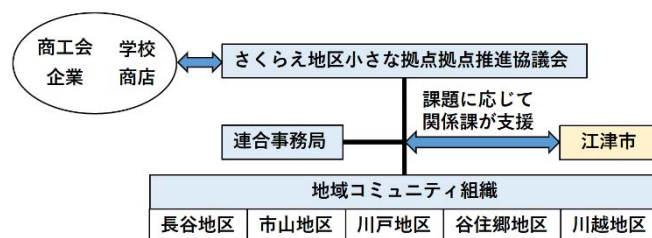


図3. さくらえ地区小さな拠点推進協議会組織図

(3)大田市久利・大屋地区:久利・大屋地区では2009年に「大屋まちづくり推進委員会」、2012年に「久利まちづくり推進協議会」を設立し、住民主体の地域活動を行ってきた。2021年3月に大屋地区内のバス路線廃止が決定したことが契機となり、両地区が抱える様々な課題に対して意見交換を行った。両地区で連携して取り組める事柄について対応策を検討し、「生活交通の確保」、「生活支援の環境整備」、「助け合いネットワークの構築」を柱に、取組を進めていくことが決定した。取組を実行するための推進体制として、2021年8月に「久利・大屋地区小さな拠点推進協議会」を設立した(図4)。事業を推進するために、協議会内に3つの部会をつくり、具体的な検討及び実践活動を進めている。取組の中心である「デマンド型自治会輸送」は、2021年に輸送範囲を大屋地区まで拡大し、両地区共同での運送を始めた。両地区の障がい者や75歳以上の高齢者、自家用車を所有していない等の条件を満たす住民を対象に、週4回、事前予約制で自宅から目的地までの送迎を行う。窓口は久利・大屋地区小さな拠点推進協議会で、運転手は両地区から募った住民ボランティア5名が担っている。

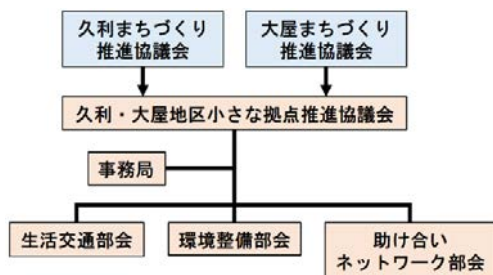


図4. 久利・大屋地区小さな拠点推進協議会組織図

(4) 邑南町阿須那・口羽地区：阿須那・口羽地区では、生活サービス施設が少しずつ姿を消していく中で、2018年にJR 三江線の廃線が決定した。住民は地域の衰退が加速することに危機感を抱き、住民の移動手段を確保するための組織「交通を考える会」を立ち上げた。交通を考える会から発展し、「NPO法人はすみ振興会」を2018年に設立した。同年に両地区の住民で構成し、地域活動内容等の意思決定を行う機関「はすみ会議」を設立した。両地区それぞれで、地域の魅力や課題などについて話し合うワークショップや意見交換会、全住民へのアンケートなどを行い、両地区で連携して取り組むべき課題についてさらに検討を進め、「はすみ村づくり計画」を作成した。計画を実行するために、口羽地区では既に活動を始めていた「口羽てごおする会」、阿須那地区では「あすな地区応援隊」を新たに立ち上げ、各地区に実施体制を整え、組織運営体制を構築した(図5)。取組の中心である有料デマンド型送迎サービス「はすみデマンド」は、NPOはすみ振興会が窓口となり、自宅から羽須美地域内の目的地まで送迎する。運転手は各自治会からの住民が担っている。利用目的の8割以上が通院のため、住民に欠かせない移動手段になっている。

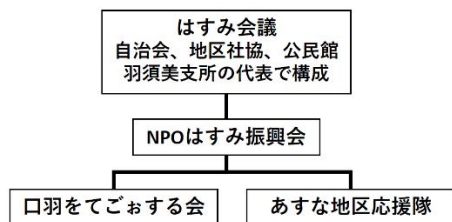


図5. はすみ会議組織図

5. まとめ

島根県「小さな拠点づくり事例集」において複数連携事例を整理した。各事例より複数のエリアが機能を分担・集約し、広範囲で取り組みを行っている。複数連携のメリットは、地域間の共通課題に対してサービスの拡充が可能になることである。将来、更なる人口減少は避けられず、生活機能の確保が困難な場

合に対処するため、エリア外の機能・サービスの利用も視野に入れた複数エリアの連携による「小さな拠点づくり」は有効であるといえる。商店やガソリンスタンド、交通等の後退を補完するため地域運営組織が“複合経営”で生活事業を維持する事例が出てきている。一方、連携によって集落規模によるサービスの格差が生じないように考慮する必要がある。これら地域運営組織の経済事業の維持には、収益性の高い事業の導入や地域経済の循環が必要となってくる。

謝辞

本研究調査のために島根県の各自主組織の皆様、各市町担当の皆様には大変お世話になった。記して感謝を申し上げる。

注釈

注1) 地域運営組織：「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々を中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織。具体的には、従来の自治・相互扶助活動から一歩踏み出した活動を行っている組織」と定義されている。

https://www.mext.go.jp/content/20210623-mxt_chisui02-000016237_6.pdf (2021. 11. 20 参照)

注2) 世帯数は聞き取り調査時の資料提供による(2022. 11. 9)

参考文献

- 1) 内閣府：まち・ひと・しごと創生基本方針 2021, 2021. 6. 18
<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/r03-6-18-kihonhousin2021hontai.pdf> (2021. 11. 20 参照)
- 2) 浅井秀子・熊谷正彦：人口減少地域における集落維持のための地域運営組織の可能性に関する研究-島根県飯南町志々地区の事例-, 日本建築学会中国支部研究報告集第45巻, pp. 615-618, 2022. 3
- 3) 川口さくら：中山間地域における地域自治組織と集落の関係性に関する研究-島根県雲南市海潮地区・波多地区に着目して-, 東京大学大学院都市工学専攻 2016年度修士論文梗概集, pp. 109-114, 2016
- 4) 東良太・有田昭一郎・安部聖・堂崎健・貫田理沙：中国地方における自治体と中間支援組織が協働した地域づくり支援の実態と協働拡充の条件についての研究, 島根県中山間地域研究センター研究報告台16号, pp. 1-12, 2020. 11
- 5) 島根県：しまねの郷づくり応援サイト,
<https://satodukuri.pref.shimane.lg.jp/www/genre/1594688328029/index.html> (2023. 4. 4 参照)
- 6) 島根県地域振興中山間地域・離島振興課:HINTBOOK 小さな拠点づくり事例集, 2021年12月