

地方部におけるコミュニティ型「道の駅」 の存続のための基礎的要件について

国立研究開発法人 土木研究所 寒地土木研究所 地域景観チーム ○上田 真代
岩田 圭佑
大部 裕次

地方部に位置する「道の駅」の中には、交通拠点や生活拠点、コミュニティの場など地域住民を対象とした施設としての側面を有するものが存在する。しかし、持続可能な運営に向けては、人口減少、高齢化による人材不足や、閑散期の交通量減による安定した集客が見込めず収益化が難しいなど課題を抱えている。そこで、地域コミュニティ型「道の駅」の先駆的な事例を対象にヒアリングを行い、「道の駅」立ち上げの背景や目的、運営組織の在り方などから、地方部の「道の駅」を持続的に運営していくための基礎的な要件について考察を行った。その結果、運営組織の在り方や、地域との連携の必要性などの知見を得た。

キーワード：道の駅、地域コミュニティ、地方部

1. はじめに

1993年の「道の駅」制度創設以降、地域の創意工夫のもと、全国各地に様々な「道の駅」が誕生している。道路利用者に安心して休憩できる場を提供することを目的に始まった「道の駅」は、2013年に第2ステージとして、「道の駅」自体が観光の目的地や地域の拠点となる取組を行い、さらに2020年からは、第3ステージ『地方創生・観光を加速する拠点』として、「道の駅」単体から「まち全体」への取組が進められている。「道の駅」は、道路利用者の休憩施設から、人を呼び込む施設、そして地域創生の拠点へと求められる形が変化している。

「道の駅」が目指す理想の形は、地場製品の販売等を通じ、地域内外から消費を呼び込み、雇用機会を創出することで地域経済の活性化、社会福祉・サービスの向上を行い、地域が抱える様々な課題の解決に貢献することである。「道の駅」の収益は、主に来訪者の消費活動によるものであるが、地方部の「道の駅」の多くは、地域の人口減少や高齢化による人材不足によるサービス低下や、人口の多い大都市圏から離れているため、閑散期の交通量減により安定した集客が見込めないことから、収益を上げることが難しく、持続的な運営が懸念される。

一方で、地方部において「道の駅」は、地域公共交通の拠点や地域住民のための交流拠点、地域コミュニティの活性化や高齢者の生きがいづくりの場など、地域の公的施設としての重要性が増大しており、これら地域コミュニティの拠点としての役割を担う「道の駅」（以下、コミュニティ型「道の駅」という）を存続させていくた

めの要件について、先駆的な事例を対象にヒアリングを行い、「道の駅」立ち上げの背景や目的、運営組織の在り方などから考察を行った。

2. コミュニティ型「道の駅」の事例調査

それぞれの地域が有する課題に応じて「道の駅」が求められる機能は多様であるが、ここでは地域内における交流拠点施設としての機能に着目した。地方部に存在するコミュニティ型「道の駅」の先駆的な2事例を対象とし、地域の生産者や企業・団体、住民等がどのような連携を行っているか把握することを目的に、ヒアリング調査を実施した。表-1に各「道の駅」の基本情報を示す。



写真-1 道の駅くま水車の里

(1) 道の駅くま水車の里（静岡県浜松市）

a) 「道の駅」の概要

静岡県浜松市天竜区熊地区の山の中の小さな集落に存在する「道の駅」である（写真-1）。

熊地区は昭和60年代まで林業やお茶の栽培が盛んであったが、輸入材により山林で就労している人々が減り、地域の賑わいが減少した。地区の将来に対する危機感を共有し、昭和61年に全戸に加入を呼びかけ、熊地区活性化推進協議会を設立、県や市の職員も話し合いに参加し、

表-1 コミュニティ型「道の駅」の基本情報

施設名称	道の駅くま水車の里	道の駅瀬替の郷せんだ
所在地	静岡県浜松市天竜区熊 (旧熊村集落)	新潟県十日町市中仙田 (旧川西町)
道の駅登録年数	1995年4月11日	2000年8月18日
年間利用者数	約40千人 (2023年12月ヒアリングによる)	約11千人 (2024年2月ヒアリングによる)
駐車場台数	53台 (大型バス駐車可)	78台 (大型バス駐車可)
前面道路交通量 (令和3年度交通センサス)	354台/日	2,713台/日
地域の人口 (住民基本台帳)	125世帯 248人 (2024/11/1時点)	206世帯 443人 (2024/11/30時点)
運営主体	NPO法人夢未来くま	株式会社あいポート仙田
道の駅の特徴	道の駅として静岡県内で2番目に登録。 原則地域全戸が加入（会費会員）するNPO法人が運営している。 道の駅を目的にオートバイや自転車の来訪者が多い。 「女性が元気に働ける。老後を安心して住める地域にすること」を目標として始められた。	高齢者のコミュニティ施設（公民館的位置づけ）であり、地域の避難所に指定されている。 土産物屋は無く、地域の店として買い物に行けない高齢者向けの生活用品等を販売。 夏季は農業関係者や実習生、冬季は雪で生活が困難となる山間地集落の高齢者が共同生活する宿泊施設「せんだ元気ハウス」（市直営）が隣接。
道の駅の目的	地元で根差す食文化の伝承。 女性が元気に働ける、老後を安心して住める地域にすることを目標としている。	高齢者のコミュニティの場にする こと。 行政施設や店舗がなくなり、孤立状態になったことから、意味も無く集まれる場所を求めた。

ふるさと活性化事業として、農産物の加工販売施設の建設を決定した。昭和63年から、地元で根差す食文化の伝承を目的に、伝統的な食品の生産や販売を女性が中心となって取り組み、その結果、売上げが大幅に増え、事業収益の確保とともに、女性に働く機会が与えられ、経済的自立が可能となった。

その後、地域に必要な拠点・組織であるとの認識が住民の間に広がり、平成7年に「道の駅」に登録された。当初は任意団体として運営していたが、平成12年に原則熊地域全戸を会員としてNPO法人を設立し、利益がサービスとして地域に回ることを求め、得た利潤を金銭で分配せず地域活動で分配することとした。現在も事業を通じて得られる収益を原資として、地域住民と都市住民との交流促進、体験型環境学習や地域福祉、生活支援など各種地域づくり事業を積極的に展開している。「道の駅」に関する年表を表-2に示す。

b) 持続的な運営体制の構築

図-1は「道の駅」と地域住民、関連機関との連携状況

表-2 道の駅くま水車の里に関する年表²⁾

～昭和60年代	基幹産業の衰退による人口減少と少子高齢化の進行
昭和61(1986)年	全戸加入により熊地区活性化推進協議会設立
昭和62(1987)年	女性を中心とした「くま水車の里」グループ誕生
昭和63(1988)年	農産物加工施設と食事処の整備・運営開始
平成元(1989)年	第28回農林水産祭「むらづくり部門」農林水産大臣賞・天皇杯受賞
平成 7(1995)年	道の駅「くま水車の里」登録
平成12(2000)年	NPO法人夢未来くま設立
平成13(2001)年	物産館完成
平成24(2012)年	第二回地域再生大賞受賞（地方新聞社・共同通信社）
平成25(2013)年	「ふじのくに美しく品格ある邑」顕彰状受賞（静岡県）
平成28(2016)年	オーライ！ニッポン大賞受賞（都市と農山漁村の共生・交流推進会議）

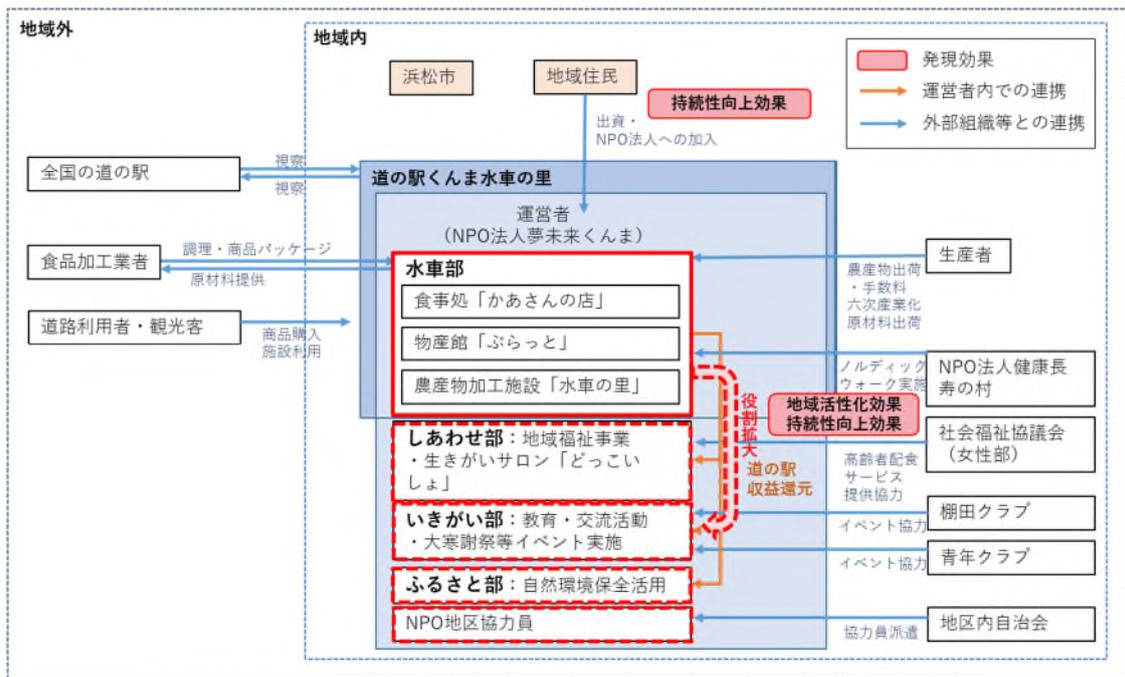


図-1 連携模式図 (道の駅くま水車の里)

を模式的に示したものである。運営主体であるNPO法人は、4部門により事業を展開しており、収益部門「水車部」で発生した利益を地域福祉事業「しあわせ部」、教育・交流活動「いきがい部」、地域の自然環境保全・活用「ふるさと部」に還元することで地域振興を図っている。運営にあたり自治体からの補助金はなく、土地、建物共にNPO法人の所有である。その他、県の事業を利用し、専門家や食品メーカーと連携して商品の開発を行っている。

働き方や取り組みなど昭和の初めから先進的なことを行っており、従業員各自の生活を優先して主婦や本業を持つ人が補助的に関わられるよう、勤務時間等を柔軟に対応し、仕事内容も季節に応じてやれる人たちがカバーする仕組みを構築している。

c) 運営者の声

「道の駅」の存在について運営者が語った内容を以下に記す。

- ・「道の駅」登録による地域への影響について

「道の駅」ができたことにより、郷土愛に繋がっていると考える。農家は「道の駅」で販売できるようになったことで、遊休地であった農地を活用して利益を上げ、「道の駅」に出荷することが生きがいであると言っている農家もいる。

- ・「道の駅」への来訪者について

近隣に観光地はなく、温泉もない。紅葉狩りをするわけでもなく、森林浴か運動がてら散策する。「道の駅」の来訪者はわざわざ来てくれる人たちである。トイレやお土産だけが目的ではない。オートバイや自転車の来訪者が多く、ライダー同士やサイクリスト同士が話す憩いの場となっている。会話を楽しむため来訪する人が多いので、売上げにはならないが、自分達も会話を楽しんでいる。ここは他の「道の駅」とはちょっと違った「道の駅」である。

- ・現在まで活動が続いていることについて

地元を愛している人が多く、何か活動をするにも結束力があることが、活動が長続きしている理由ではないかと考える。施設を計画後に運営者を寄せ集めるのではなく、「道の駅」になる前から活動していたことが良かったと思う。「道の駅」としての役割がなくなっても、「道の駅」としての交流は減るかもしれないが、活動は変わらないと考えている。

近隣に「道の駅」も増え、コロナ禍もあって売上げも減少し、自治体からの経済的な援助が無いため現状は厳しいが、時代と共にサービスが変わっていくのは仕方ないことと考え、売上げが少なくても地域に還元したいという想いは持ち続けている。

d) 今後の課題

熊地区では、人口減少、高齢化による人材不足が一番の問題となっている。現在は、運営組織も40人程度から14人までに減っており、平均年齢も70歳程度である。運

営への新規の参加希望者もいるが、社会保障の問題や労働時間の規制等から実現しておらず、制度を変えていく必要性を感じていた。また、NPO法人が拡大しすぎたため、組織改編を検討しており、収益部門を有限会社として切り分け、地域振興に関する部分のみをNPO法人とする事も検討しているとのことである。

(2) 道の駅瀬替えの郷せんだ（新潟県十日町市）

a) 道の駅の概要

新潟県十日町市中仙田の豪雪・中山間地に位置する「道の駅」で、夏は農業実習生の受け入れ拠点として、冬は高齢者の共同生活の場として活用されている（写真-2）。過疎・高齢化が進む豪雪地帯で、担い手確保と生活支援を担う地域の拠点となっている。

「道の駅」に関する年表を表-3に示す。平成13年に旧川西町が地元の文化や食などを題材にして、農業の体験交流館、農産物直売所からなる「道の駅瀬替えの郷せんだ」を整備し、9集落から人を集め仙田地区に維持管理組合をつくり運営を担った。その後、高齢化の影響で地域の人口が減少し、農業や店舗、組織や団体の運営の担い手もいなくなるなど問題が発生した。それらの悩みを解決するため、発起人6名と耕作継続が困難だった高齢農家9名で(株)あいポート仙田を設立し、農家が営農を続けるのに必要な事業や、豪雪地帯における高齢者の日常生活支援に関する事業を展開した。平成24年には、(株)あいポート仙田が十日町市から「道の駅」の指定管

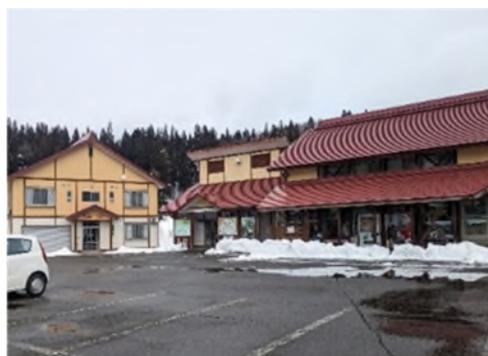


写真-2 道の駅瀬替えの郷せんだ

表-3 道の駅瀬替えの郷せんだに関する年表⁴⁾

昭和28(1953)年	旧中魚沼郡仙田村と旧中魚沼郡川西町が合併
平成13(2001)年	道の駅「瀬替えの郷せんだ」登録
平成17(2005)年	十日町市に編入合併
平成21(2009)年	小学校と保育所が閉校・閉園、地区唯一の店舗閉店
平成22(2010)年	株式会社あいポート仙田設立
平成23(2011)年	地区のガソリンスタンド閉店
平成24(2012)年	株式会社あいポート仙田が道の駅の指定管理業務を受託
平成27(2015)年	地区の飲食店閉店 道の駅農産物直売所魅力アップ事業開始
平成28(2016)年	宿泊・体験・研修施設「せんだ元気ハウス」整備 Iターン留学生等受入事業開始 越後雪かき道場事業開始 運送業者及びNPO法人と連携した高齢者買い物支援事業

理業務を受託し、買い物不便地区の解消に向けて自主的に直売所で地域住民向けに日用品と食料品の販売を行っている(写真-3)。その後、「道の駅」に交流、生活、福祉、農業の4つの機能を持つ小さな拠点を形成し、人口が減っても活力を失わない暮らしやすい地域を目指して事業を展開している³⁾。

b) 取組の特徴

当初は他の「道の駅」と同様に地域外の客を対象とした施設であったが、運営者の積極的な取り組みにより、地域の茶の間を備えた「福祉の場」、生活必需品販売所を備えた「生活の場」、農産物直売所を備えた「農業の場」、イベント開催による「交流の場」とその役割が多様化し、生活サービス機能や交流機能が集約された「小さな拠点」が形成されつつある⁴⁾。「道の駅」が地域コミュニティの場として活用することで、集落内の活性化に繋がっている。図-2に「道の駅」と地域住民や関連機関との連携状況を模式化したものを示す。

また、営農の継続が困難な農家に対し、小作権契約や作業委託契約を結ぶことで農地管理や農作業を実施、農業実習生の受け入れや集落内の農家の事務局のような役割を担っており、「道の駅」に隣接するせんだ元気ハウスでは、夏季は農業実習生の受け入れ、冬季は高齢者の越冬の場として提供している。

c) 運営者の声

「道の駅」について運営者が語った内容を以下に記す。

- ・「道の駅」の地域の位置づけについて

「道の駅瀬替えの郷せんだ」は通常の「道の駅」と客層が異なり、店舗にお土産等は一つも無く、買い物に行けない高齢者向けに生活用品を販売する地区内の店舗と

なっている。地域に行政施設や店舗が一つも無く、孤立する状況にあったため、高齢者が孤独にならぬようコミュニティの場にすることが一番の目的である。移動販売車ではコミュニティの場が作れない。現在、「道の駅」が地域の中心であり、夏場は朝晩高齢者が集い、賑やかな情報交換の場となっている。高齢者の特性を知らないとそのような場は作れない。

- ・「道の駅」の運営について

一般的に「道の駅」は、大規模で一日遊べるようなところという認識があると思うが、半分ぐらいは当駅のように地元で細々と地域活性化に寄与しているのではないかと。全国の「道の駅」の実態を知って欲しい。

想いを持って組織を作ることはそこまで難しい。それを次の世代に繋げることは難しい。個人の気概は制度に反映されない。継続があつて初めてそのやり方が良いか分かる。志ある人たちが集まって何かをするときは、財源の裏付けや、環境の配慮などサポートは必ず必要であると考える。



写真-3 地域住民向け日用品販売

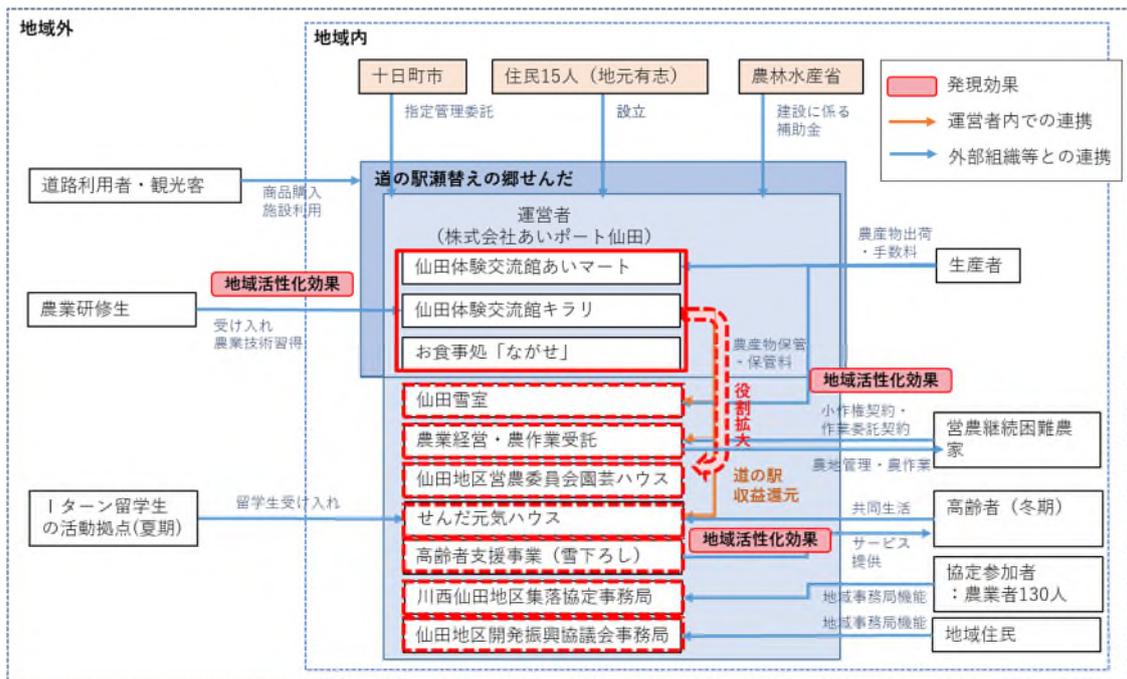


図-2 連携模式図 (道の駅瀬替えの郷せんだ)

c) 今後の課題

「道の駅」の運営は物販の売上げと市からの指定管理料で行われているが、制度上、売上げが増えると指定管理料が減額されるため、新しいことに挑戦する余裕がない。食堂についてはテナントを含め募集をかけているが、収益が見込まれないためか後継が見つからず、閉鎖して休憩施設に変更予定である。

指定管理者は「道の駅」の運営をしているだけでなく、様々な地域の支援を行っている組織であるが、給与が安く、業務の負担が大きいため後継者となる担い手がない。特に労務管理、企画部門の人材が不足している。

「道の駅」の運営のみであれば経営はできるが、農業部門は赤字である。会社が運営から退いた場合、地区が崩壊してしまうため、「道の駅」の運営以外の地域支援に対する取組について交付金制度を望んでいる。

3. コミュニティ型「道の駅」存続の基礎的要件

(1) 事例調査から得られた知見

「道の駅」は、地域外から人を呼び込むだけが目的ではなく、むしろ地域住民のコミュニティの場となることで、まちの賑わい、雇用や交通の確保、人々との交流を促す役割を持っている。今回、事例としてヒアリングを行った「道の駅」は、地域の拠り所となっており、このような「道の駅」を存続させていくには、以下のような要件が求められると考えられる。

a) 中心が地元理解のある人物である

地元の課題が何であるか十分に理解している人物が中心とならなければ、地域課題の解決に繋がらない。例えば、地域おこし協力隊の採用経験があっても、考え方の違いから地元住民の十分な理解と協力を得ることができず、定住にまでは至っていない。地域外から採用する場合は、地元の橋渡し役が必要となる。

b) 持続可能な仕組み作り

計画・運営している人物がいつまでも組織を支え続けることは不可能であり、彼らがいなくなっても活動が続くように、地域全体で支える連携体制、組織づくりをすることが重要である。例えば、「道の駅くんま水車の里」では、全住民が関われるよう運営NPO法人の年会費を100円に設定し、「道の駅瀬替えの郷せんだ」では、運営会社設立時に全集落を回り、計17回に及ぶ説明会を開催して出資協力者を募集している。また、「道の駅くんま水車の里」のように、副業としての参加体制や、高齢者が無理なく参加できるような仕組みも重要である。

c) 資金の確保

「道の駅」の収益だけで運営するのが理想であるが、地方部の多くの「道の駅」では難しい現状にある。出店料、協賛、広告、クラウドファンディング、助成金など多様な資金調達方法を考える必要がある。

d) 各「道の駅」に適したアプローチ

「道の駅」は規模にかかわらず同じ「道の駅」として扱われているが、運営に対する考え方は異なり、それぞれの地域で抱えている課題や条件も異なるため、課題解決の手法は画一的なものではない。

(2) 「道の駅」存続の基礎的要件に関する考察

「道の駅」は商業的に成功することで、地域経済への還元が行われる優れた施設であるが、地域の公的施設としての側面も持っている。「道の駅」を評価する際には、利用者数や収支率、公的資金の投入額などの経済面だけでなく、地域公共交通の拠点や地域住民のための交流拠点、地域コミュニティの活性化や高齢者の生きがいがいづりの場としての視点を持つことが重要である。

コミュニティ型「道の駅」の先駆的な事例では、郷土愛溢れる人物が中心となって、地域全体で支えているのが共通していた。しかし、今後の安定的な運営には、財源確保や、人口減少・少子高齢化による担い手不足など課題もあり、これらは多くの地方部の「道の駅」が共通で抱えている問題である。これまで「道の駅」は、収益を上げることができる存在であり、公的な関与をなるべく少なくすることが求められてきているが、課題解決のためには、運営者に委ねるだけではなく、「道の駅」の在り方や、自治体など行政の関与について検討が必要である。

4. おわりに

必ずしも地域コミュニティ施設が「道の駅」である必要はないが、「道の駅」が他のコミュニティ施設と異なる点は、地域外から人々が気軽に訪れることができ、地域を外部と繋ぐ交流の場であるということである。

今後はより多くの事例調査を行い、地方部における「道の駅」を存続させていくために必要な地域的な連携等について、検討していく予定である。

謝辞：ヒアリングにご協力いただいたNPO法人夢未来くんま、並びに株式会社あいポートせんだの皆様には感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 「道の駅」第3ステージ推進委員会：「道の駅」第3ステージ中間レビューと今後の方向性、令和6年7月
- 2) 特定非営利活動法人夢未来くんま：特定非営利活動法人夢未来くんま（パンフレット）
- 3) 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：「小さな拠点」づくり事例集～取組概要と形成プロセス～、平成31年3月
- 4) 十日町市：道の駅を核とした仙田創生プラン～小さな拠点で「地区・ひと・サービスをつなぐ」