

組織・運営の変化に注目した生活サービスの考察
—人口減少と市町村合併に伴う生活圏域と生活サービス手法の再編—

準会員○田中翔子*1 同 丸林美香*1 正会員 友清貴和*2

5. 建築計画—5. 設計計画 建築計画

人口減少、市町村合併、生活サービス

1. はじめに

1-1. 研究の背景・目的

戦後我が国では、社会・経済システム等全ての制度設計が人口増加かつ経済成長を前提として行われてきた。しかし、少子高齢人口減少社会に突入した現在、人口構成の変化に伴う既存公共施設の機能・数とニーズとの不適合や維持管理費の財政への圧迫、人口減少と縮小経済に伴う行政サービスの縮小・低下といった問題が生じ、社会システム全体が揺らぎ始めている。また、地方圏の離島や中山間部での人口減少は著しく、都市圏と地方圏の地域格差が表面化している。

このような地域格差を是正し、地方圏の経済効率を高める手段としても「平成の大合併」が行われた。しかし、人口減少下での行政単位の規模拡大は、住民の声の反映やきめ細やかなサービスの提供が困難になる等、住民の生活という目線で見れば、必ずしも適切な手法とは言えない。人口減少の地方圏で質の高い住民生活を守るためには、地域に見合った生活圏域と生活サービス手法の再編が必要である。

その第一段階としては、地域の特性を押さえた上で、生活サービス^{注1)}の現状を明らかにする必要がある。本稿では、「周辺併合型」自治体(表1)に該当する地域を対象地とする。ここでは、中核となる自治体と合併する隣接町の規模に極端な差があり、中核となる自治体に制度が統合される隣接町には市町村合併の影響が生活サービスにも及んでいると考えられる。そこで、合併によって組織・運営が変化した周辺の旧町の事例に注目して、生活サービスの現状分析・考察を行い、生活サービスに影響を与えていると考えられる要因についても明らかにする。

表1. 平成の大合併のタイプ^{注1)}

大分類	特徴
周辺併合型	一定の財政と人口規模の自治体を中核に周辺の弱小町村が集合する。
過疎防衛型	人口と経済規模の拡大を求めて弱小町村が合併する。

1-2. 研究の方法

研究の方法を以下に示す。

- ①位置・地勢、人口、交通から地域の特性を押さえる。
- ②インターネット、文献等から対象地域における生活サービスを収集する。さらに、サービス提供者にヒアリング調査を行い、生活サービスの状況を把握する。
- ③②の中から、合併によって組織・運営が変化した事例を取り上げ、生活サービスの現状分析・考察を行う。

2. 対象地域の特性

地域の特性を押さえ、現在行われている生活サービスを把握する。本稿では、地方中核都市である鹿児島市と合併した隣接町の中で、人口が最小の旧郡山町と人口と面積が最大の旧喜入町を対象地域とする(図1)。

2-1. 鹿児島市の特性

鹿児島市は平成16年11月に人口552,098人の旧鹿児島市を母都市として、11,736人の旧吉田町、4,678人の旧桜島町、12,802人の旧喜入町、12,065人の旧松元町、8,314人の旧郡山町が編入合併した典型的な「周辺併合型」自治体である(表2)。吸収された旧5町では、地域独特の習慣やルール、施設の利用料金や水道料金等を旧鹿児島市の基準に合わせなければならず、

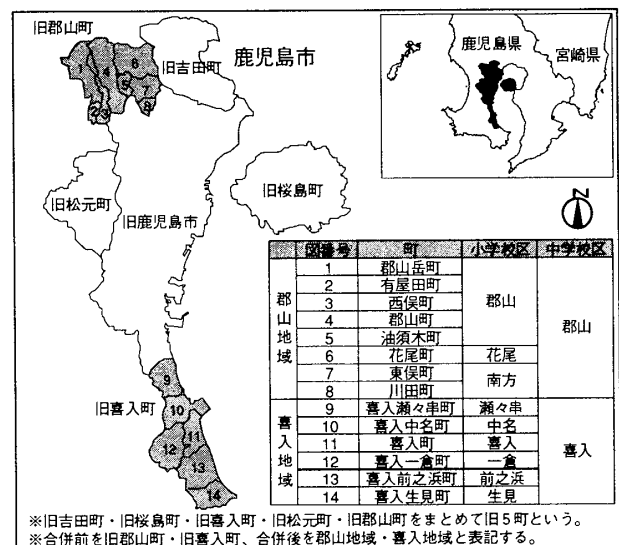


図1. 対象地域

Consideration of the Life Service Focusing on Change of the System and Conduct

-Reorganization of living sphere and life service method corresponding to population decrease and consolidation of municipalities-

TANANA Shoko, MARUBAYASHI Mika and TOMOKIYO Takakazu

合併によって旧5町の住民生活にも支障がでていると考えられる。また、「周辺併合型」自治体では都市機能の集約に伴い、中心的な旧市に人口が流入し、周辺部の人口が減少する傾向がある。このことから、中心部と周辺部との格差が拡大することが懸念されている。

位置・地勢：鹿児島市は、九州南端の薩摩半島の中東部に錦江湾に面して位置している。

人口：人口推移を40年間で見ると、旧吉田町、旧松元町は増加傾向にあるが、旧喜入町、旧郡山町は停滞、旧桜島町は人口減少を続けており、今後の鹿児島市の総人口は停滞又は減少に向かうことが予想される（図2）。高齢化率は増加しており現在20.1%である。

交通：鹿児島市内の公共交通機関は、桜島フェリー、JR、市電(中心部のみ)、市営バス(吉田・郡山・松元・喜入地域を除く)、民間バスである。

表2. 合併前後の統計データ

合併前	市町村名	人口(人)	面積(Km ²)	可住地面積(Km ²)	人口集	財政力
					中産	指数
	旧鹿児島市	552,098	289.79	158.50	3483.27	0.65
	旧吉田町	11,736	54.79	18.96	618.99	0.36
	旧桜島町	4,678	32.19	14.16	330.37	0.16
	旧喜入町	12,802	61.23	22.08	579.80	0.46
	旧松元町	12,065	51.05	19.11	631.34	0.28
	旧郡山町	8,314	57.75	15.92	522.24	0.22
合併後	鹿児島市	601,693	546.80	248.73	2419.06	0.65

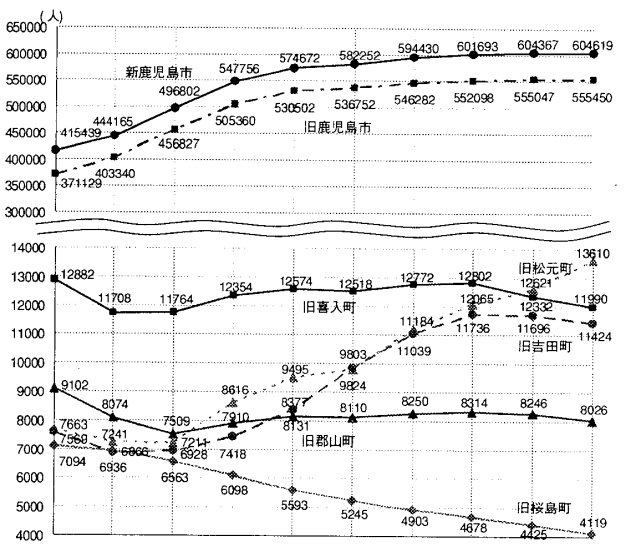


図2. 人口推移

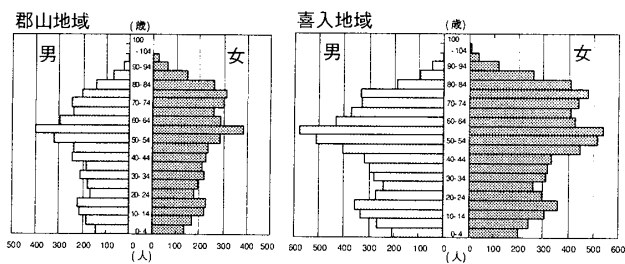


図3. 年齢別人口構成

2-2. 対象地域の特性

[1] 郡山地域

位置・地勢：郡山地域は、鹿児島市中心部から約16km離れた北西部に位置し、地域の大部分は山林や河川流域に点在する農村集落地であるが、国道328号線沿いの支所周辺では市街地化が進んでいる。

人口：近年、総人口は減少しているが(図2)、高齢化率は増加しており現在27.8%である。55~59歳層の人口が多く、今後も高齢化が進むと予想される(図3)。

交通：鹿児島市中心部と地域を結ぶ公共交通機関はバスである。JR九州バスは2路線1日計32本、いわさきバスネットワークは1路線1日6本である。また、地域内を巡回するコミュニティバス「郡山元気バス」が合併前から運行している。

[2] 喜入地域

位置・地勢：喜入地域は、鹿児島市中心部から約30km離れた南部に位置し、地域の大部分は山林や海岸線に沿って点在する農村集落地である。

人口：近年、総人口は減少しているが(図2)、高齢化率は増加しており現在28.1%である。55~59歳層の人口が多く、今後も高齢化が進むと予想される(図3)。

交通：鹿児島市中心部と地域を結ぶ公共交通機関はバスとJRである。鹿児島交通バスは1路線1日7本、JR指宿枕崎線は喜入駅より南部では1時間に1本程度である。また、地域内を巡回するコミュニティバス「あいばす」が平成20年10月から運行を開始している。

2-3. 市町村合併による生活サービスへの影響

インターネットや文献等から収集した生活サービスの事例数は、郡山地域で31種類68事例、喜入地域で37種類69事例である。両地域とも児童福祉や高齢者福祉に関するサービスは、主に社会福祉法人や医療法人等の民間組織が運営を行っている。また、ヒアリング調査から、地域の課題を住民自ら解決しようとする社会福祉協議会や地域住民組織によるサービスは、市町村合併に伴う組織・運営の変化に伴い、内容や提供形態に影響が生じていることが明らかになった。

3. 生活サービスの現状考察

前節の知見を加味し、市町村合併に伴う組織・運営の変化に注目して生活サービスの現状を考察する。ここでは、「校区社会福祉協議会」と「校区公民館運営審議会」によるサービスを取り上げる。

3-1. 事例 1: 社会福祉協議会 (以下、社協)

3-1-1. 鹿児島市社協と校区社協^{注4)}の概要

市町村合併を機に1市5町の各社協が合併し、新たな鹿児島市社協が発足した。現在は旧5町に支部を置くことで市域全体をカバーしている(図4)。

また、旧5町でも新たに校区社協が結成された。郡山地域では中学校区単位で結成され、市社協郡山支部の実動部隊として活動を行っている。喜入地域では小学校区単位で結成され、それぞれ活動を行っている。

3-1-2. 生活サービスの現状

地域住民による見守り活動の状況を表3に示す。郡山地域では、合併前は旧郡山町の制度で行われていたが、合併を機に補助金の支給がなくなり制度が廃止され、現在も活動を続けているのは29自治会のうち3自治会のみである。現在は校区社協を中心とした小地域ネットワーク^{注5)}活動について検討中である。喜入地域では、合併前から見守り活動のシステムが地域住民に根付いており、現在も変わらず行われている。

校区社協の結成を機に、合併後新たに始まった子育てサロンの現状を表4に示す。郡山地域・中名・喜入校区社協は週1,2回活動を行っている。瀬々串校区社協は助成金の申請が困難になり廃止となった。また、一倉・前之浜・生見校区社協は検討中であるが、対象者となる世代が少ないため、今のところ行っていない。

3-1-3. 考察

提供主体となる組織の変化だけでなく、補助金の有無や地域住民の意識の違いが生活サービスの現状に影響を与えていると考えられる(表3)。

小学校区単位で組織を結成する方がより細やかなサービスを提供できると思われるが、人口減少が進む地域では需要と供給のバランスがうまくいかず、サービスの提供が困難になる場合もあると考えられる(表4)。

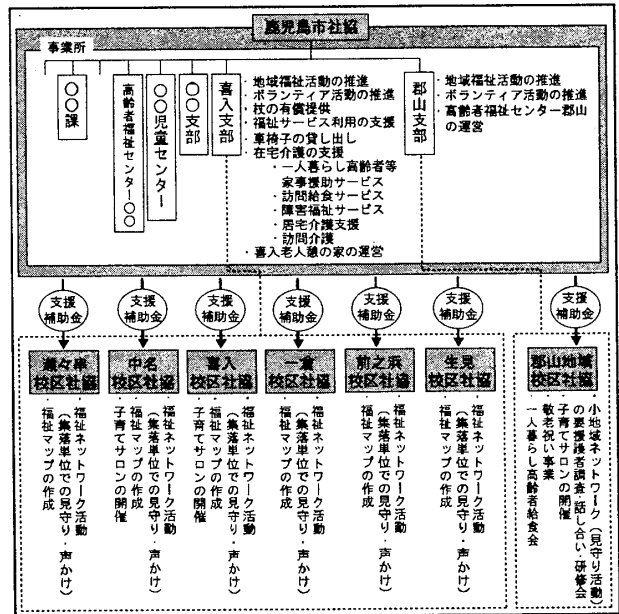


図4. 鹿児島市社協と校区社協の関係と活動内容

表3. 地域住民による見守り活動

地域	時期	内容
郡山地域	合併前	在宅福祉アドバイザー制度(提供主体:郡山町) 【内容】自治会ごとに3人1組で高齢者宅を訪問し、安否確認を行っていた。 町から1組当たり年間5千円の補助金が支給されていた。
	合併時	在宅福祉アドバイザー制度の廃止 【理由】鹿児島市に同じ制度がなく、補助金の支給がなくなった。 自治会の再編により、自治会が組織的に壊れた。 高齢化により対象者が増える一方で提供者が少なかった。
	現在	29自治会のうち3自治会のみ活動を継続している。 民生委員による声かけ ⇒1人が2つの自治会を掛け持つ場合もあり負担が大きい。 校区社協を中心に小地域ネットワーク活動について検討中である。
喜入地域	合併前	福祉ネットワーク活動(提供主体:喜入町社協) 【内容】近隣住民が要援護者の安否確認を行っていた。
	合併後	喜入町社協が中心となっていたシステムと校区社協が動めるシステムが類似していたため、スムーズに移行できた。 福祉ネットワーク活動(提供主体:校区社協) 【内容】校区社協と民生委員、老人会、婦人会などの校区内の住民が福祉ネットワークの構成員となる。 要援護者1人に対して2,3人の構成員で定期的な声かけを行う。 活動や要援護者の決定は集落単位で行う。

表4. 子育てサロン

地域	校区社協	回数	現状
郡山地域	郡山地域	週1回	児童センターで実施するため、民生委員やボランティアに加え、児童センターの職員とともに活動を行う。
	瀬々串	廃止	H19.9まで週2回行っていた。 補助金の申請(書類作成)が困難になり、廃止となった。
喜入地域	中名	週2回	中名校区公民館で行われている。
	喜入	週1回	善光寺で行われている。
	一倉	検討中	対象者となる世代が少ないため、現在行っていない。
	前之浜	検討中	同上
	生見	検討中	同上

表5. 公民館の概要

	①地域公民館	②校区公民館	③自治公民館
概要	市民を対象とした教育・文化活動に関する各種の事業、市民の自主的な学習の支援を行う社会教育施設。	小学校区を単位とした地域住民の生涯学習や地域団体の活動の場、地域づくり活動を推進する拠点となる社会教育施設。	自治会、地域団体の活動の場や地域住民の憩いの場となる施設。
設置	市	市	自治会/町内会/集落、市/町
管理	市(館長、主事、職員等を常時配置)	小学校(基本的に館長は配置しない)	自治会/町内会/集落
運営	市	校区公民館運営審議会(地域公民館、市教育委員会と連携)	自治会/町内会/集落
郡山地域	合併前	旧郡山町の条例で設置された郡山町公民館が地域で唯一の社会教育施設であった。	41の自治公民館が設置された。 自治会数は20。
	合併後	郡山町公民館が鹿児島市郡山公民館として地域公民館に転用された。	校区公民館に代わる施設がなかったため、全3校の各小学校敷地内に新設された。 自治会数が29に再編された。
喜入地域	合併前	旧喜入町の条例で設置された喜入中央公民館が地域全体を対象とした社会教育施設であった。	29の自治公民館が設置された。 自治会数は33。
	合併後	喜入中央公民館が鹿児島市喜入公民館として地域公民館に転用された。 2014年度末までに支所との複合施設として建て替える。	地区公民館が校区公民館に転用された。 社会教育活動以外の目的での利用が出来なくなった。 生涯学習活動はほぼ地域公民館で行われるようになった。 高齢化によりあまり利用されない自治公民館も多くなった。

3-2. 事例 2: 公民館活動

3-2-1. 校区公民館運営審議会^{注6)}の概要

旧5町でも校区公民館の設置とともに校区公民館運営審議会(以下、運営審議会)が新設された。校区内の住民代表からなる運営審議会委員約20名を中心に、各専門部が校区住民と協力して活動を行っている(図5)。

3-2-2. 生活サービスの現状

鹿児島市には目的や管理、運営方法の異なる3種の公民館があり、合併後、旧5町でも同じ方式が採用された(表5)。郡山地域には校区公民館に代わる施設がなかったため、合併後、各小学校敷地内に新設され、校区住民を対象とした生涯学習等新たなサービスが行われている。喜入地域では、合併前から校区ごとに設置されていた地区公民館が校区公民館に転用された。社会教育に関する地域団体の活動、会議等の場として平日は利用されているが、目的外での利用禁止や館長が常駐しなくなったことによって、地域住民の交流の場の減少や、きめ細やかな対応が困難になっている。

また、運営審議会の活動は、自治会の校区連合組織や各団体の活動と重複する部分が多く、組織の構成員も似通っている。

3-2-3. 考察

合併に伴い新たに、公共施設の利用目的を規制することは、そこで提供できる生活サービスを限定することになり、地域に見合ったサービス展開を妨げる要因になる可能性があると考えられる(表5)。

運営審議会は社会教育を目的として校区内の各種団体が連携してサービスを行うという点では、自治会や各団体とは異なる性質を持っている。それぞれが役割分担を把握し、目的に応じて連携してサービスを行うことは今後重要になると考えられる(図5)。

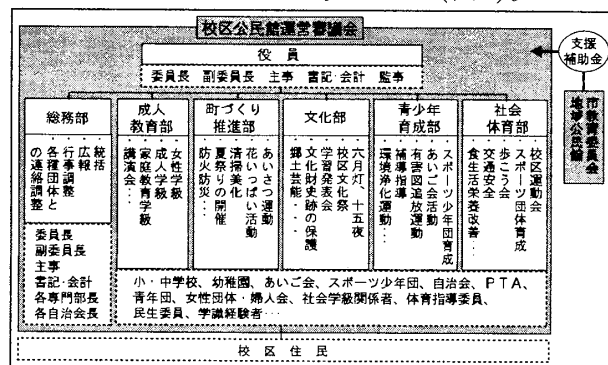


図5. 校区公民館運営審議会の構成と活動内容

*1 鹿児島大学建築学科
*2 鹿児島大学 教授・工博

4. まとめ

本稿では、中核となる自治体と合併する隣接町の規模に極端な差がある「周辺併合型」自治体に該当する地域を対象地として取り上げ、市町村合併によって組織・運営が変化した事例に注目して生活サービスの現状分析・考察を行った。得られた知見を以下に示す。

市町村合併後、母都市である旧鹿児島市の制度に合わせて全市統一的な施策が行われている。しかし、必ずしも旧鹿児島市で行っていたサービスが旧5町でもうまく機能するとは限らない。その要因は、位置・地勢や年齢別人口構成、交通機関、地域独特の習慣やルールが地域によって異なるためであると考えられる。また、組織・運営の変化に伴い、旧5町的生活サービスに影響を与えている要因として、①合併前後で住民活動や各種サービスに対する補助金の支給に変化があったかどうか、②サービスを提供する組織がどの単位(小学校区・中学校区等)で結成されているか、③合併前後で公共施設の利用目的の制限に変化があったかどうか、また、施設管理者が施設にいて、常時サービスを提供できる環境であるかどうか、④地域福祉や社会教育等活動目的に合わせて、サービスを提供する組織の役割分担や連携体制が地域内で明確になっているかどうか、という①~④が挙げられた。

【付記】

本研究は、平成20年度科学研究費基礎研究(C)(課題番号20560574)の補助を受けたものである。

【注記】

- 注1) 本研究における生活サービスとは、行政が担ってきた社会資本の整備や福祉サービスに加えて、NPOやボランティア、地域住民組織の活動を含む。また、交流の場の提供も生活サービスとして扱う。なお、本稿で取り扱う生活サービスの項目は、現地調査で抽出できたものに限定している。
- 注2) 各市町村の可住地面積に対する人口の割合。この値が高いほど都市型の要素が強い。
- 注3) 国が設定した行政水準の維持に必要な財政需要を自治体の収入調達力でどの程度まで達成できるかを表したものの。この値が低いほど、国に依存する程度が大きく、財政収支上の抵抗力に乏しい。
- 注4) 独居老人の増加や近所づきあいの希薄化など小学校区内における福祉の課題を少しでも良い方向に導くために、自治会や民生委員など校区内の様々な団体の参加によって福祉について話し合い、活動する組織。ひとつの校区で結成された校区社協と、複数の校区で結成された地域校区社協がある。
- 注5) 校区社協をはじめ地域の様々な団体が情報を共有し、協力しながら福祉活動を行う体制。
- 注6) 小学校区における住民の教養の向上、健康の増進、地域の課題解決を目指して、学校や自治会・町内会などの各種機関や団体との連絡調整を図りながら、社会教育を実施する組織。

【参考文献】

- 文1) 佐保肇、福田雅仁：市町村合併と都市の構造的向及び施設立地に関する研究、学術講演梗概集、F-1, pp557-560, 1999.9

Student, Dept. of Architecture, Kagoshima University
Prof., Dept. of Architecture, Kagoshima University, Dr. Eng.