

限界集落における地域運営と高齢者の自治 —鹿児島県の中山間地域公民館を事例に—

久保田 治助*

(2020年10月21日 受理)

Community Management and Elderly Autonomy in Marginal Villages : A Case Study of Community Centers in Kagoshima Prefecture

KUBOTA Harusuke

要約

本研究は、限界集落である鹿児島県日置市高山地区を事例として、高齢者が主体的に地域運営を行うために、全地域民で設立した組織「NPO がんばろう高山」の設立経緯と組織構成を示しつつ、地域高齢者の自治に関する意識を明らかにし、高齢者による地域運営の課題について検討することを目的とする。

今日の日本の地方都市では全国的に少子高齢化が進み、増田レポートにある消滅都市化や限界集落のように地域社会を運営することが難しい地域が増加の一途である。そして、高齢者が主体的に地域自治を行うことが求められ、他世代に頼らない地域自治をいかに行うかが課題となっている。

結果として、①高齢者は公民館活動を福祉活動であると捉えている、②生活課題はできるだけ自主的に解決ができるような力量を備えたいと考えている、③人材確保を行うための工夫が必要、④企画力を高めるための工夫が必要、⑤住民同士の交流を回復するために、地域行事の再編する必要、⑥地域づくりとして福祉計画が必要、の6つの課題が明らかとなった。

キーワード：高齢者教育、地域自治、限界集落、高齢者福祉、地域福祉

* 鹿児島大学 法文教育学域 教育学系 准教授

1. はじめに

本研究は、限界集落である鹿児島県日置市高山地区を事例として、高齢者が主体的に地域運営を行うために、全地域民で設立した組織「NPO がんばろう高山」の設立経緯と組織構成を示しつつ、地域高齢者の自治に関する意識を明らかにし、高齢者による地域運営の課題について検討することを目的とする。

今日の日本の地方都市では全国的に少子高齢化が進み、増田レポートにある消滅都市化や限界集落のように地域社会を運営することが難しい地域が増加の一途である¹。そして、高齢者が主体的に地域自治を行うことが求められ、他世代に頼らない地域自治をいかに行うかが課題となっている。いわば、(1)自治会の自主運営を迫られた地域が全国に点在する。特に、過疎地域・中山間地域に点在する。(2)高齢者が主体的に「生活」という、行政に頼らない地域イメージ。これら2点が議論の焦点となっているといえる。

このような少子高齢社会における限界集落の存廃に関する問題に対して、鹿児島の過疎地域の状況について述べるとすると、鹿児島は、北海道に続いて全国で2番目に過疎地域を抱えており、県内43市町村のうち41市町村の95.3%が過疎地域という状況にある。その過疎地域の人口については、650,756人という県全体の38.1%に居住しており、面積でいうと7,125km²という県全体の77.5%を占めている。

2. 先行研究の整理

高齢者が主体となる地域自治組織活動における学習についての先行研究としては、①限界集落・中山間地域の地域づくり研究、②高齢者の組織経営の研究、の2つに大別することができるだろう。

①限界集落・中山間地域の地域づくり研究としては、大野晃の限界集落論に端を発し、中山間地域や離島において過疎化などで人口の50%以上が65歳以上の高齢者となり、冠婚葬祭などを含む社会的共同生活や集落の維持が困難になりつつある集落と提起した²。その現状において、小田切徳美が、農山村では、人・土地・むらの三つの空洞化が問題となっていると指摘している³。この現状に対して、地域自治組織の有効性を総務省が、地域の良好な環境や地域の価値の維持・向上のため、地域の住民・事業主・地権者等が主体となった「エリアマネジメント」が各地で進められていると調査報告をし⁴、限界集落の地域活性の拡充促進を目指しているが、内田純一が集落活動センターにおける「住民の生活領域としての地域」と「資本の活動領域としての地域」の矛盾を指摘しているように⁵、「地域活性」が必ずしも地域の生活課題に即してないとの指摘もなされている。

他方、高齢者教育ではこれまで高齢者の学習組織研究としては、高齢者大学に代表されるように高齢期の生涯学習の行政による学習環境整備についての研究がなされてきたが、1980年代以降、高齢者の学習が地域福祉として社会福祉行政の管轄へと移行がなされてきたが、社会保障費など縮小の一途をたどり、高齢者の生涯学習としての社会参加の場の縮小が全国的に拡充している。このような状況のなかで、高齢者の学習は生涯学習として、すべての年代の発達保障としての学習へと移

行し、公民館における地域学習へのなかで行うことが目指されるようになった。そのため、地域と生活に根ざした学習を公民館主事などとの関係のなかで行なってゆく必要性が指摘されているが⁶、高齢期特有の問題などではなく、過疎地域の大半が高齢者であるという暗黙的に高齢者が主人公としての地域づくり研究が広がりを見せている。

そのような研究のなか、福祉のまちづくりとして辻浩は、住民参加による地域福祉のまちづくりは、人間関係づくりと共生感覚の体得という観点から見ても、また、地方分権の推進という観点から見ても重要であると指摘しているように、地域自治として社会福祉の整備をどのように住民主体で進めるのか、いわゆる「小さな公共性」を支えるための「小さい自治」の重要性を唱えている⁷。

そこで、本研究では、①「NPO がんばろう高山」の設立経緯と展開について、特に、設立準備に関する学習会について概観する。そのうえで、②地域高齢者の自治に関する意識調査の結果について説明する。の手順で検討を行う。

3. 研究方法の方法

本研究では、①実践概要として、高山地区公民館の変遷と、自主運営組織を説明し、②研究課題として、地域高齢者の地域づくりに関する意識調査についての分析と課題について検討する。また、調査方法は、アンケート調査を行なった。実施時期としては、令和元年度 11 月～12 月であり、対象は、高山地区住民（高塚西・高塚東・野下・郷戸・桑木野・尾木場）である。有効回答数：61 件（38.9%）である。

アンケートによる検討内容は、(1)高山地区公民館において NPO 法人ががんばろう高山が設立された経緯について概観する。(2)地区公民館と NPO 法人と高齢者見守り組織の組織運営について比較する。(3)高齢者による自主運営組織の意識調査を行う。この 3 点が中心的検討内容である。

4. 高山地区公民館

高山地区公民館は、日置市の最北部（旧東市来町）にあり、鹿児島市から薩摩川内市へ向かう県道が中心を貫く中山間地域である。世帯数は、2019 年 11 月現在、101 世帯であり、人口 157 人、高齢化率が約 67%、独居高齢世帯数が 50 世帯という状況である。

表 1：鹿児島日置市と旧東市来町の人口変遷

市町村名	昭和 35 年	昭和 55 年	平成 12 年	平成 17 年	平成 22 年	平成 27 年
日置市	67,756	52,022	53,391	52,411	50,822	49,249
(旧) 東市来町	19,056	15,047	13,623	13,082	12,492	11,704

表 2：鹿児島日置市と旧東市来町と高山地区の高齢化率（2019 年現在）

日置市	31.9%
(旧) 東市来町	37.3%
高山地区	67%

日置市の公民館設置状況は、条例公民館が 26 館、分館が 1 館となっている。日置市地区公民館の設置目的は、共生・協働による地域社会を実現し、及び市民の主体的な地域づくりを推進する拠点施設である。また、日置市地区公民館職員の活動は、①地域づくり活動（各種行事や地区振興計画）、②生涯学習活動（講座や各種学級など）、③地区住民の参画や交流事業、④証明書等の発行・交付、⑤施設・設備の公共的利用、⑥地区公民館相互及び関係団体との連携調整、⑧その他目的を達成するために必要な事業、が主な活動である。

表 3：高山 6 地区の人口（2019 年 11 月 30 日現在）

集落名	世帯数	人数	男性	女性
桑木野	14	19	9	10
尾木場	8	14	8	6
郷戸	15	21	12	9
野下	17	28	8	20
高塚東	20	26	8	18
高塚西	27	49	20	29
合計	101	157	65	92

高山地区公民館に作られた自治会機能をもつ NPO「がんばろう高山」は、1992 年 3 月の高山小学校閉校とともにスタートし、「高山地区交流センター」が開設された。その学校統廃合の経緯は、高山地区自治会から教育委員会に相談をするに起因する。小学校閉校後の施設利用として高山地区交流センターの改築を要望し、開設された。（表 4 参照）

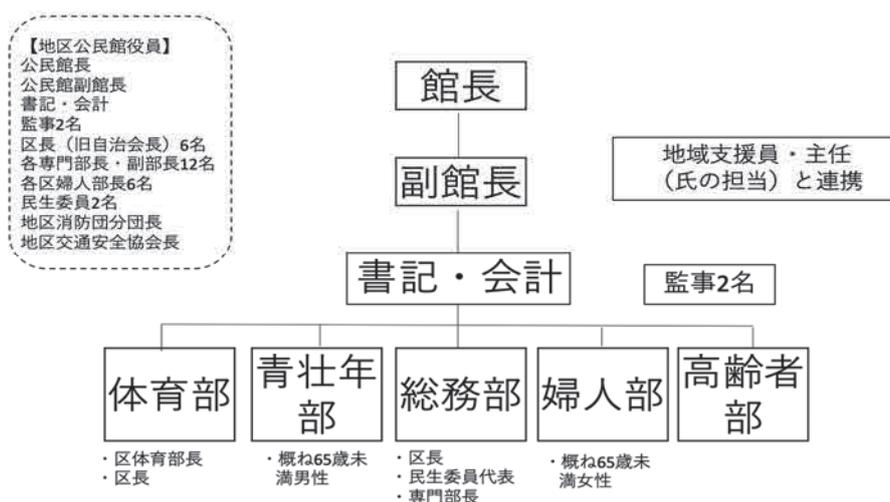
表 4：実践の設立経緯

年月	事項
1992 年 3 月	高山小学校閉校
2010 年 3 月	高山自治会統合
2011 年 4 月	地区内の運送支援等を行う車両購入（日置市交付金）
2011 年 4 月～	運送支援開始
2012 年 3 月	法人格取得のための勉強会開催
2012 年 6 月	検討会開催
2012 年 8 月	運送等実証検証事業の開始
2012 年 9 月	NPO 法人先進地研修の実施

2012年11月	運行事業に係る勉強会の開催
2012年12月	発起人会の開催
2013年1月	「高山再生プロジェクト会議」の設置：第1回会議
2013年1月	運行事業検討会の開催
2013年1月～2月	地域住民アンケート調査
2013年2月	「高山再生プロジェクト会議」第2回会議
2013年3月	NPO法人づくり講演会の開催
2013年3月	NPO法人がんばろう高山設立
2013年3月～	NPO法人設立により、本格運用開始
2013年3月31日	鹿児島県知事へ法人格取得認証の申請
2013年6月14日	NPO法人がんばろう高山の設置を法務局へ登記完了
2013年12月～	温泉・買い物・食事等の企画ツアーの開催（6回）

この高山地区公民館のむらづくり推進体制は、以下の図の通りである。（図1参照）

図1：高山地区むらづくり推進体制



この組織を中心として、2015年に「高山再生プロジェクト会議」が設置された。そこでは、住民アンケート調査の実施、ワークショップの実施、先進地研修の実施、高山地区活性化のための戦略・戦術・行動計画の策定、が外部組織の協力を経て進められた。高山地区活性化のための戦略・戦術・行動計画の内容は、3つ大別されている。1.生活、健康づくり、医療・福祉、住民コミュニケーションの強化等に関する事業案としては、①「新しい高山：六は一つ」をスローガンとする高山地区活性化事業を推進、②ICTの利活用等、買い物支援等に優れた高山地区を整備。2.産業活性化、交流人口や定住人口の増大等に関する事業案としては、③尾木場の棚田や湧水、景観、めだか、米を生かした地域づくりを推進、④高齢者が可能な農業や林業を推進、⑤公民館やグラウンド等を生かしてスポーツを振興、交流人口を拡大するイベントを企画開催、⑥公民館やグラウンド等を生かしたスポーツ合宿を呼びかけ、交流人口を拡大、⑦四季折々のイベントを実施し、交流人口を拡大するイベントを企画開催、⑧三方塚の「千匹猪と一本杉」の名所を地域づくりに生かす自助力向上、3.行政及び外部グループ等との連携による活性化等に関する事業案としては、⑨施設利用料等、労働

対価での徴収、⑩草刈など地域自助力の向上、⑪高山地区の活性化事業を推進するNPO法人を設立、が出され、合計10項目となっている。

そして、この行動計画をもとに、2013年3月NPO法人がんばろう高山が作られた。NPO法人がんばろう高山役員である代表は、地区公民館長と兼務することとなっている。

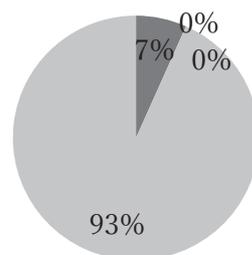
地区公民館での社会教育活動と、地域づくりとしてがんばろう高山の活動は並行して行われている。公民館活動としては、地域課題の集約と課題解決のための地区振興計画の策定や実践、生涯学習活動として高齢者学級、婦人学級等の実施、地区交流センターの活用や環境整備、健康づくりや体育事業の充実、自治会活動への支援及び連携、などが行われている。一方、がんばろう高山では、棚田の保全事業として農作業の委託や景観保全、生涯学習活動として農業体験イベント等の開催、高齢者の送迎事業として企画運営や車両所有・維持管理という生涯学習活動というよりも、地域活性化や地域福祉などの側面の活動を行なっている。

5. 高山地区住民アンケート調査 (2019年12月実施)

2019年12月に実施したアンケートは、全18項目である。以下に、質問項目と回答について提示する。

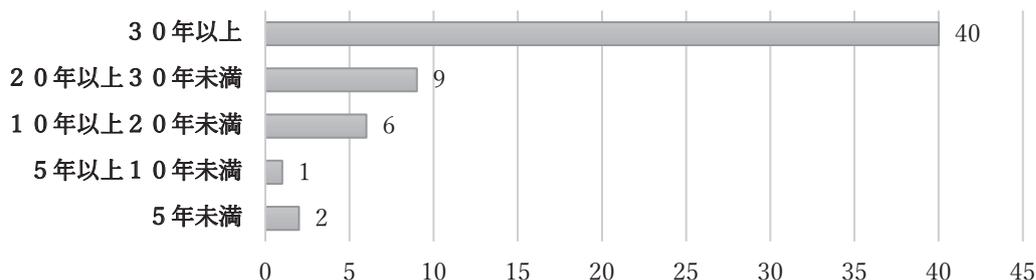
質問1：現在、あなたと普段一緒に住んでいる方は全部で何人ですか。*単身赴任等で一時的に別居している方は除いてお答えください。1.5人

質問2：お子さんがいる場合、一緒にお住まいのお子さんについて、年齢層ごとに人数をお答えください。

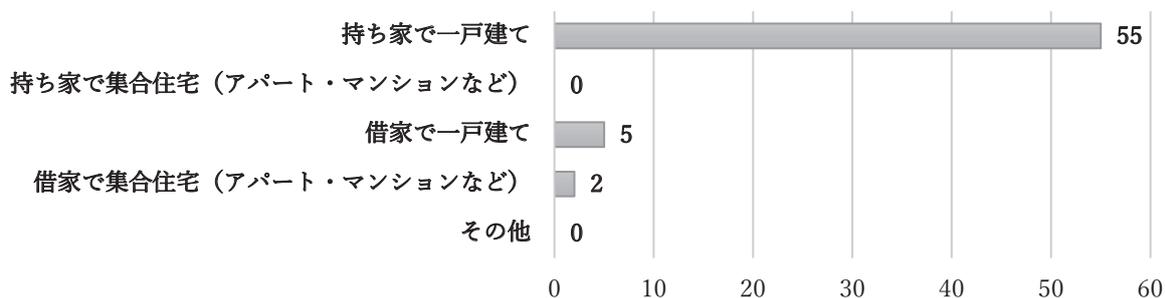


■ 0～5歳 ■ 6～12歳 ■ 13～17歳 ■ 18歳以上

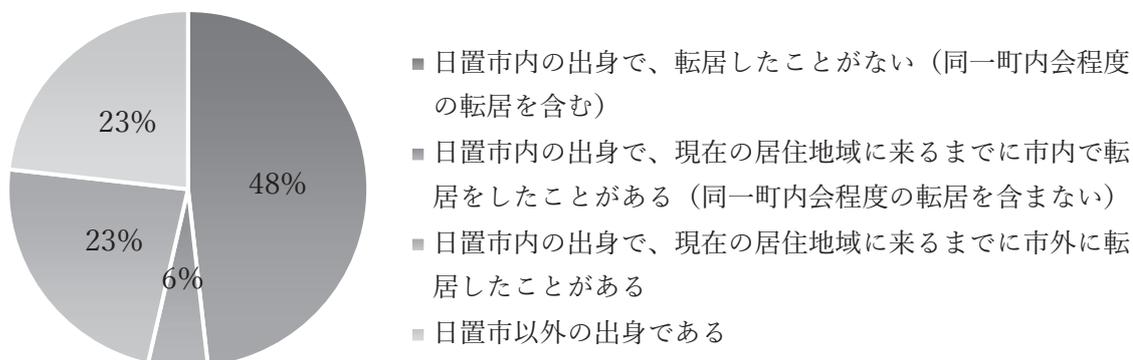
質問3：あなたは、現在お住まいの地域に通算何年住んでいらっしゃいますか。



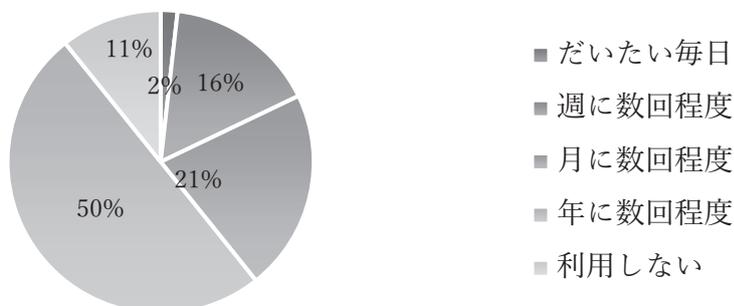
質問4：あなたの現在のお住まいは次のどれにあたりますか。1つだけ○をつけてください。



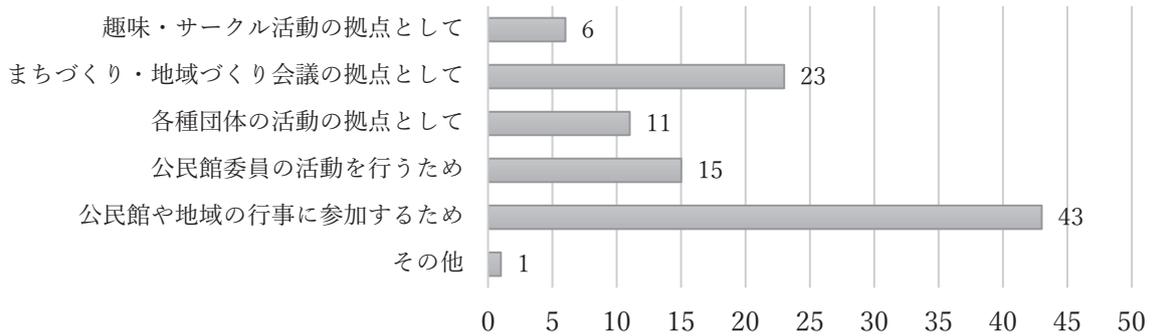
質問5：あなたの出身について、あてはまるものに1つだけ○をつけてください。



質問6 あなたは日頃、どの程度公民館を利用しますか。



質問7：あなたはどのような目的で公民館を利用しますか。あてはまるものすべてに○をつけてください。



質問 8 : あなたがこれまで加入してきた組織や団体についてうかがいます。ア～オのうち 1 つを選んで○をつけてください。

	現在、積極的に参加している	現在、消極的だが参加している	過去、積極的に参加したことがある	過去、消極的だが参加したことがある	全く参加したことがない
1. PTA、子ども会など子育てに関わる団体	3	2	20	5	16
2. 青壮年団、婦人会、高齢者クラブ、消防団など地域活動を行う団体	14	10	11	4	10
3. NPO 法人ががんばろう高山の活動	21	19	1	5	7
4. 同業者の団体	1	4	4	1	20
5. 農協、漁協、生協、消費者団体	5	11	6	1	19
6. 学生の時の同窓会	6	2	6	7	13
7. 勉強、娯楽、スポーツに関する団体、グループ	12	6	7	4	17
8. 趣味、娯楽、スポーツに関する団体、グループ	10	9	5	2	15

質問 9 : 地域活動に関する項目について、あなたが担ったことがあるものすべてに○をつけてください。

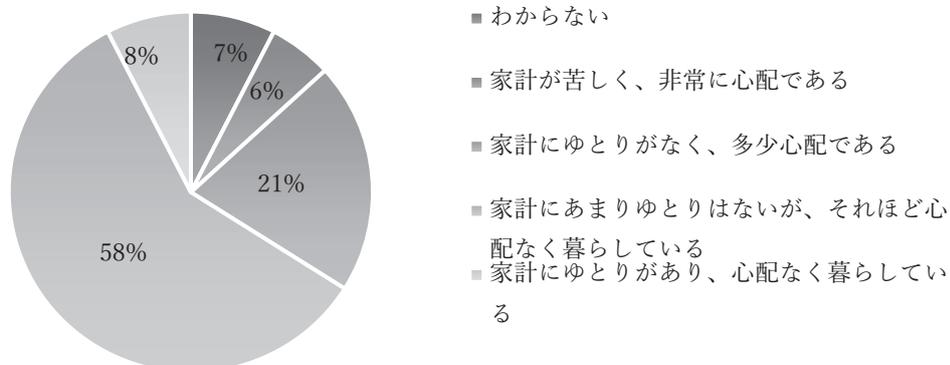


質問 10 : あなたは以下のことについてどう思いますか。

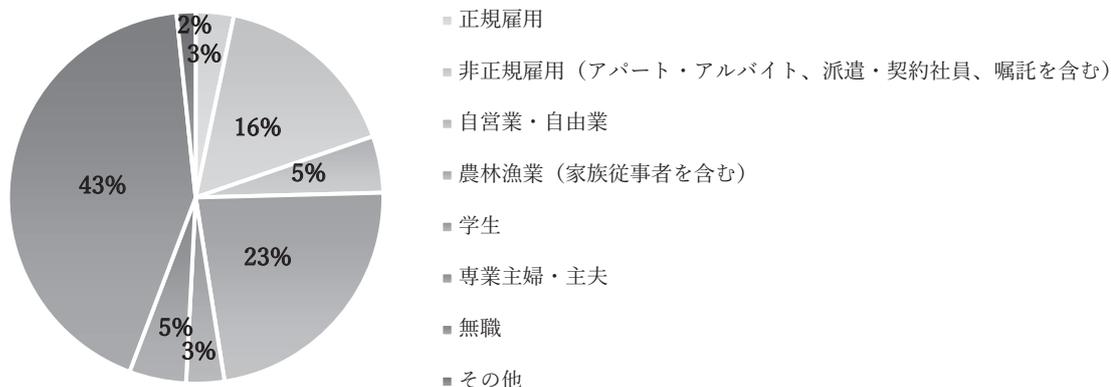
	とても そう思う	まあ そう思う	どちらとも 言えない	あまりそう 思わない	全くそう思 わない
1. 私は地域のために役に立ちたい	12	30	10	3	0
2. 近所の人は、お互いに気にかけている	24	27	5	0	0
3. 近所の人は、私が困っていたら手助けしてくれる	18	31	4	1	0
4. 自分の問題は、できるだけ他人に頼らずに解決したい	12	40	4	1	0
5. 地域の問題は、他の誰かが解決し	4	26	11	10	3

てくれる					
6. 近所付き合いをわずらわしく感じることがある	3	4	4	26	18

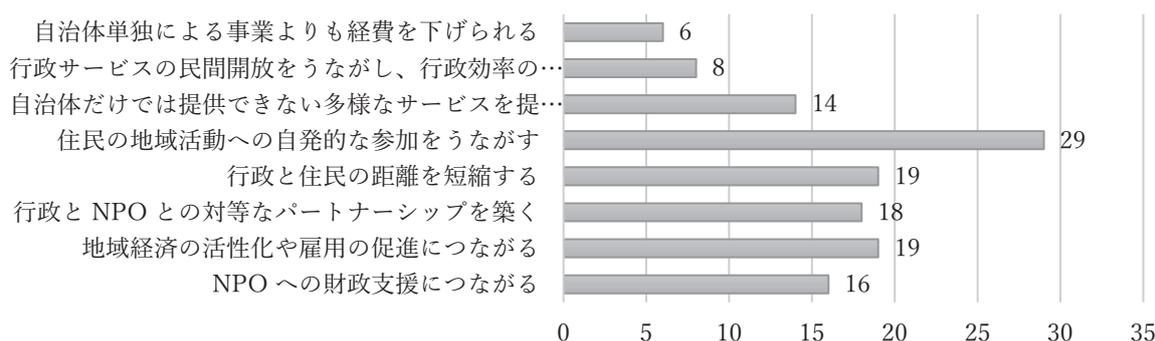
質問 11：あなたは、ご自分の現在の暮らし向きについてどのようにお考えですか。



質問 12：あなたの現在のお仕事の就業形態は次のどれにあたりますか。

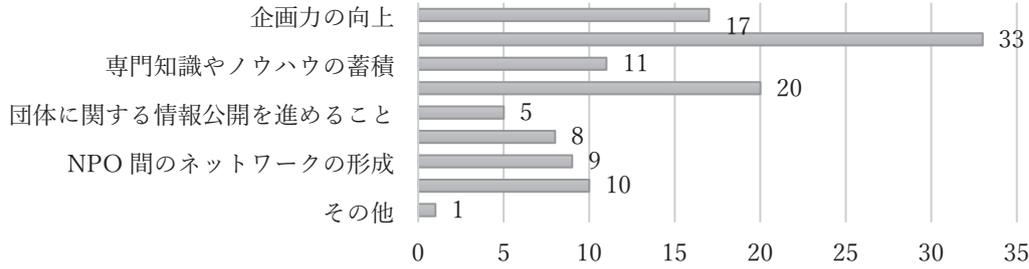


質問 13：NPO 法人がんばろう高山についてお聞きします。過去 1 年間の参加頻度はどれくらいで

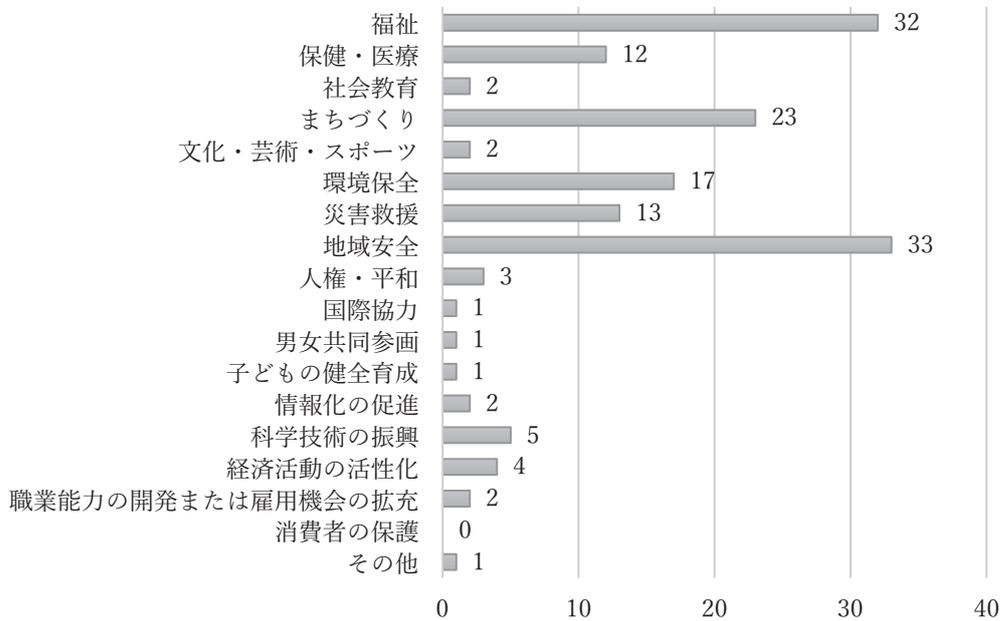


すか。

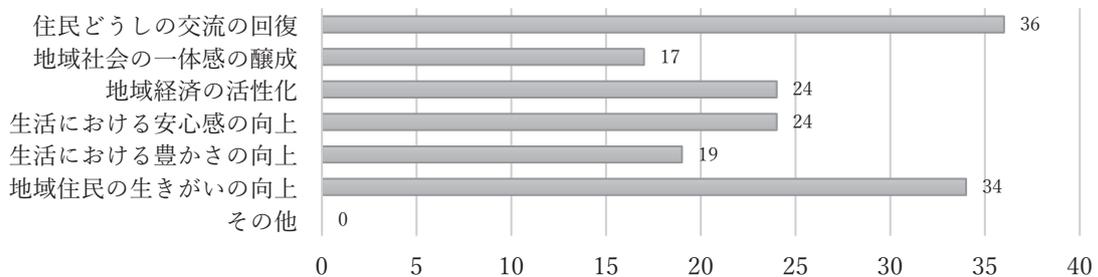
質問 14：公民館活動と NPO 法人ががんばろう高山が協働事業を実施する意義は何ですか？あてはまるものに○を3つまでつけてください。



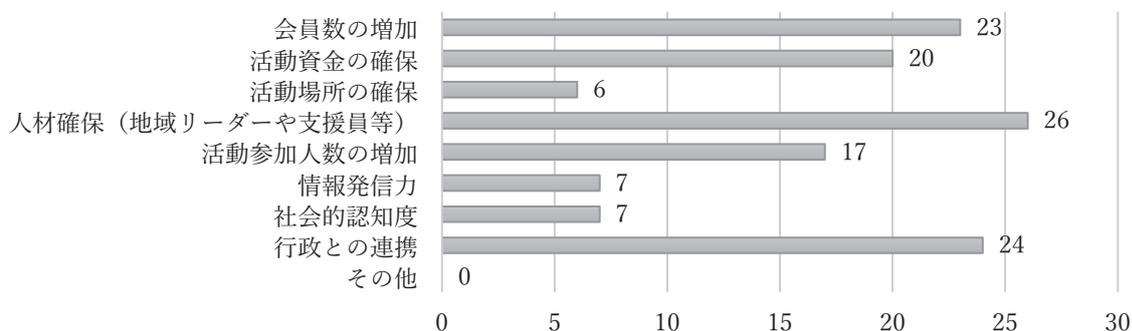
質問 15：今後、協働事業をより良くするために NPO に対して求めることは何ですか。あてはまるものに○を3つまでつけてください。



質問 16：NPO との協働事業を進めることにより、地域社会にはどのような効果をもたらすとお考えになりますか。あてはまるものに○を3つまでつけてください。



質問 17：NPO 活動を推進するために必要だと思うことをお答え下さい。あてはまるものに○を3つまでつけてください。



質問 18：地域や公民館について意見や要望、感想等

少しでも協力したいが何をして良いかわからない、伐採作業時において、安全面を徹底してほしい、NPO 法人と協力してみんなで少しでも地域が良くなるように頑張りたい、など

6. おわりに

以上のような結果となった。結果として、高齢者が主体的に地域に参加することの意義について6つであるといえる。

①高齢者は公民館活動を福祉活動であると捉えている、②生活課題はできるだけ自主的に解決ができるような力量を備えたいと考えている、③人材確保を行うための工夫が必要、④企画力を高めるための工夫が必要、⑤住民同士の交流を回復するために、地域行事の再編する必要、⑥地域づくりとして福祉計画が需要、であった。

今後の課題として、公民館支援員の力量によって、地域づくりの内容が変化するために、持続性についての公的職員の力量形成が必要である。これは、高山地区公民館を含む公民館支援員の専門性が、これまでの公民館主事の専門性とは異なっているということがいえよう。また、地域自治のためのミニマムデザインについて高齢住民自身がどのように理解・共存について時間をかけて行う必要があるといえよう。そのうえで、今後起こるかもしれない地域の緩やかな「死」について、どのように共感・協働し学び合うのかの方法について更なる議論が必要である。

注

- 1 増田寛也『地方消滅』2014年、中央公論新社。
- 2 大野晃『山村環境社会学序説』2005年、農山漁村文化協会。
- 3 小田切徳美『農山村再生』2009年、岩波書店。
- 4 総務省「地域自治組織のあり方に関する研究会」2017年。
- 5 内田純一「高知県における地域社会教育の展望」日本社会教育学会編『地域づくりと社会教育的価値の創造』2019年、東洋館出版社。
- 6 堀薫夫編著『教育老年学と生涯学習』2012年、学文社。
- 7 辻浩『住民参加型福祉と生涯学習』2003年、ミネルヴァ書房。