

合併された離島の旧村における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○丸林美香*1 同 田中翔子*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、離島

1. はじめに

1-1. 研究の背景と目的

現在、我が国は少子高齢人口減少社会に突入り、人口規模に合わせて既存施設や行政サービスを整備する必要が生じている。特に、地方圏の離島や山間部での人口減少は著しい。地方圏において人口規模に合った施設や行政サービスの整備を行い、地方の行政コストを削減する手段として、平成の合併が行われた。しかし、市町村の経済効率を優先した平成の合併は、住民の生活という視点で見ると必ずしも適切な手法とは言えない。人口減少下の市町村において、質の高い住民生活を守るためには、既存の生活圏域と生活サービス手法を再編する必要がある。

鹿児島県の薩摩川内市は、H16年に離島甌島を含む1市4町4村で市町村合併を行った。離島を含む合併は全国でも数例あるが、航路が結ばれてない本土と離島の合併は薩摩川内市のみである。本研究では、人口減少が著しい離島甌島の中でも、薩摩川内市の本庁に最も近い里町を対象地域とする。里町では、薩摩川内市の本土との間に人の行き来がほとんどないことが影響し、合併して4年目の現時点では合併が住民生活に与える影響がまだ表れてないと予想される。

そこで、地域の特徴を踏まえた上で、生活サービスを分析し、現時点において里町的生活サービスがどのように展開されているかを明らかにする。

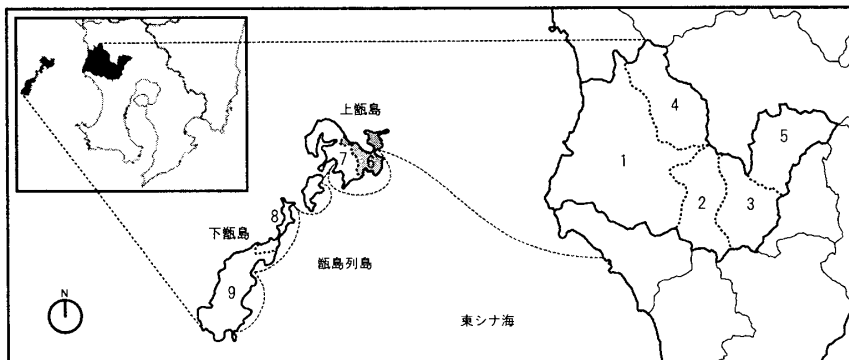


図1 薩摩川内市の旧市町村の構成図

1-2. 研究の方法

研究の方法を以下に示す。①対象地域の特徴をつかむ。②生活サービスを構成する要素を表す項目を設定する。③現地でのヒアリング調査により対象地域の生活サービスを抽出し、②で設定した項目に沿って生活サービスを整理する。④①を踏まえた上で、対象地域における生活サービスの現状を分析・考察する。

2. 対象地域の特徴

2-1. 対象地域の概況

H16年に1市4町4村の合併により誕生した薩摩川内市は、人口10万人を超える北薩地区の中心都市である。旧川内市と他の旧町村の間では、財政力と人口規模の両面で大きな差が見られ(表1)、旧町村には合併を機に総合支所方式による支所が配置された。対象地域である里町は、薩摩川内市の本土から約40km離れた離島甌島に位置し、平坦なトンボロ地形に広がる人口1,370人(H20年4月現在)の集落である。

2-2. 対象地域の特徴

土地利用: 里町の土地面積は約17km²だが、そのうちの可住地面積は6km²であり、そこに住居が密集している。

交通: 本土と里町を結ぶ交通は、本土と甌島との間を1日2往復する船舶のみであるが、旧川内市の川内港には発着しない。隣接する上甌町の中心部へは車で15分程の距離であり、定期バスが通っている。

人口: 薩摩川内市の住民基本台帳と国勢調査を基に、

表1 旧市町村の特徴

市町村名(現町名)	財政注1) 力指数	人口注2) 集中度
薩摩川内市	0.48	442
旧川内市	1	678
旧樋脇町(樋脇町)	2	299
旧入来町(入来町)	3	271
旧東郷町(東郷町)	4	270
旧祁答院町(祁答院町)	5	196
上甌島		
旧里村(里町)	6	267
旧上甌村(上甌町)	7	332
下甌島		
旧鹿島村(鹿島町)	8	322
旧下甌村(下甌町)	9	211

※旧市町村は合併前の平成16年度、薩摩川内市は合併後の平成18年度の値である。

Consideration of the Life Service on the old Village in Consolidated Remote Island

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

MARUBAYASHI Mika, TANANA Shoko and TOMOKIYO Takakazu

里町の人口推移と年齢別人口構成(H20年4月)を図2、3に示す。里町の総人口と年少人口、生産年齢人口は継続的に減少しているにもかかわらず、老年人口は増加傾向にある(図2)。里町の高齢化率は42.6%(H20年4月現在)で、少子高齢化が急速に進んでいる(図3)。住民の生活状況：地域住民に対して行ったヒアリング調査より得た住民の生活状況を示す(表2)。特に、里町の住民の生活圏は上甌島内であることや、里町の住民は互いに顔見知りであり地域住民同士のつながりが強いことが分かる。

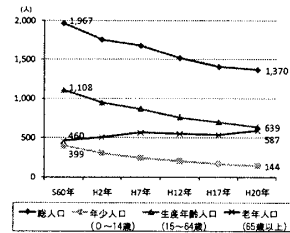


図2 里町の人口推移

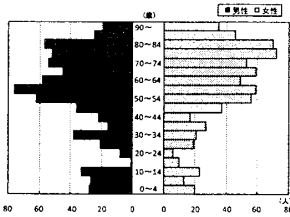


図3 里町の年齢別人口 (H20年4月現在)

表2 里町でのヒアリング調査より得た住民の生活状況

生活圏	<ul style="list-style-type: none"> ・ 買い物は近所の商店か、隣接する上甌町の商店です。 ・ 島外に出るのは電化製品などを買うときくらいで、フェリーが通っている串木野市や鹿児島市へ買出しに出かける。 ・ 下甌島のほうへ行くことはめったにない。
地域住民同士のつながり	<ul style="list-style-type: none"> ・ 里町の人なら顔を見れば分かる。 ・ 一人暮らしのお年寄りには、近所で自主的に声掛けを行っている。 ・ ご近所さんとの物のやりとり(野菜や魚など)が多い。「何かもったらお返しをする」という授受関係が地域に根付いている。
地域住民組織	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自治会や婦人会などの地域住民組織は、昔から地域での活動が活発だった。
生活	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自分で採った野菜や魚などで自給自足の生活をしている人が多い。

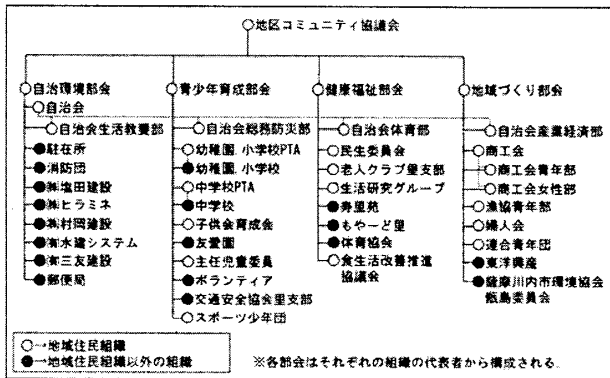


図4 地区コミュニティ協議会の構成図

表3 生活サービスの構成要素

項目	Who				Where		How		
	提供と受け入れ関係				提供拠点	広がり	提供手法		
	対象者	提供者	支援形態	単独/協働			提供媒体	人の移動	
凡例	<ul style="list-style-type: none"> ・ 乳幼児 ・ 小学生 ・ 中学生 ・ 母親 ・ 高齢者 ・ 地域住民など 	<ul style="list-style-type: none"> 国 都道府県 市 民間組織 NPO法人 ボランティア団体 地域住民組織 家族 本人 	<ul style="list-style-type: none"> 行政 自治組織 近隣家族 本人 	<ul style="list-style-type: none"> 公助 共助 互助 自助 	単独/協働	(具体的な施設名)	<ul style="list-style-type: none"> 県 市 周辺町 隣接町 町 自治会 班 世帯 	<ul style="list-style-type: none"> 人(マンパワー) 人(交流) 物 情報(通信) 	<ul style="list-style-type: none"> 対象者の移動 提供者の移動 対象者と提供者の移動 移動なし

2-3. 平成の合併による変化

平成の合併による変化は、①支所の配置(職員数の変化)、②組織(社会福祉協議会や老人クラブ)の合併、③公共料金の統一、④地区コミュニティ協議会(以下、地区コミュ)の設置などいくつか挙げられるが、その中でも里町的生活サービスに大きな影響を与えたと考えられる変化は④である。地区コミュは4部会から成り立ち、各部会は地域住民組織(注4)や民間組織の代表者から構成される(図4)。地区コミュの構成組織には、里町にあるほとんどの組織が含まれ、その代表者によって地域の課題やニーズに応じた活動が計画される。地区コミュの活動費は、市からの補助金と地域住民から集めた負担金から成り立っている。

一方、住民へのヒアリング調査により、合併して4年目の現時点では住民の生活に影響を与えている変化は少ないことが分かった。その理由として以下の2点が挙げられる。①旧川内市以外の旧町村には総合支所方式による支所が配置されたため、現時点では一定の職員数と行政サービスの水準が保たれている。②合併前から本土の旧市町と甌島の旧村との間に人の行き来が少なかったため、里町的生活サービスは里町あるいは上甌島内で完結している。

3. 生活サービスの現状分析

3-1. はじめに

地域住民や地域住民組織へのヒアリング調査より、里町を対象に行われる30の生活サービスの事例を抽出した。この事例を基に、生活サービスを構成する要素を表す項目を設定する(表3)。

3-2. 生活サービスの構成要素による分析

抽出した生活サービスを表3の項目に沿って整理する(表4)。第一に、提供媒体の種類によって広がりや変化すると仮定し、広がりや提供媒体の項目を2軸に

地区コミュなどの異なる目的を持った複数の地域住民組織によって提供されるサービスである。

■ 支援形態と単独/協働

「支援形態と単独/協働」のサービス数とその割合を示す(図 5)。単独の共助によるサービスが最も多く、協働の共助によるサービスと合わせると、共助によるサービスは全体の 70% を占める。公助と共助の協働によるサービスが次に多く、全体の 13% となる。

「対象者と提供者」、「支援形態と単独/協働」の分析より、里町の生活サービスの 7 割は共助によるサービスであり、社会福祉協議会や社会福祉法人のように介護サービスを単独で提供しているものが多いことが分かる。それ以外の共助によるサービスは、小学校 PTA や地区コミュなどの複数の地域住民組織が単独や協働で幅広い年代の対象者に提供するサービスである。単独の公助によるサービスより、公助と共助の協働によるサービスが多いが、これは市だけでできないサービス(介護予防教室など専門的知識を持った指導者が必要なもの)を、民間組織と協働することでサービスの提供を可能にしているからである。

4. まとめ

住民へのヒアリング調査より、本土と合併した離島甬島の里町において、現時点では平成の合併による住民生活への影響が少ないことが分かった。しかし、将来的には人口の変化や行政改革の影響を受け、里町的生活サービスは地域の実情に適応しなくなる可能性がある。そこで本稿では、現時点における里町的生活サービスがどのように展開されているかについて、地域の特徴を踏まえ、生活サービスを分析することにより考察した。その結果、里町的生活サービスを支える要素として以下の 3 点が挙げられる。また、生活サービスを支える要素と、2 節の対象地域の特徴、3 節の生活サービスの分析項目の関係を示す(図 6)。

サービスの広がりと**住民の生活圏の一致**：市町村合併時に起きた組織の合併が上甬島の範囲内に留まったため、ほとんどの生活サービスの広がり、里町あるいは上甬島の範囲内に収まっている。また、薩摩川内市の本土と甬島は合併前から人の行き来が少なかったため、里町の住民の生活圏も上甬島内で収まっている。

サービスの広がり

と**住民の生活圏**が一致していることから、対象者が利用しやすく提供者が提供しやすい生活サービスの展開が可能になったと考えられる。

地域住民同士のつながり：提供媒体に注目して生活サービスを分析した結果、里町ではほとんどの生活サービスに提供媒体として地域住民が関わっている。里町は可住地面積が狭いため、サービス提供者と対象者の物理的距離が近い。また、人口 1,370 人の地域住民同士が顔見知り、地域住民間の物のやりとりが盛んであることから、地域の情報が人づてに伝わりやすい。以上のような要因のため、里町ではサービス対象者のニーズや情報が提供者に伝わりやすく、地域の実情やニーズに対応したサービスを展開しやすい環境が形成されていると言える。

提供者の役割分担と協働：里町では、専門的な知識を必要とするサービスは主に民間組織が、地域の交流や防犯を目的としたサービスは地域住民組織が担うなど、提供者によって里町的生活サービスに対する役割が分かれている。地域住民組織によるサービスなど、一部のサービスでは必要に応じて提供者同士が協働してサービスを提供している。地区コミュニティ協議会は、市の補助金を受けながら、地域の民間組織や地域住民組織との連携を図り、地域住民組織が協働してサービスを提供する体制をつくっている。

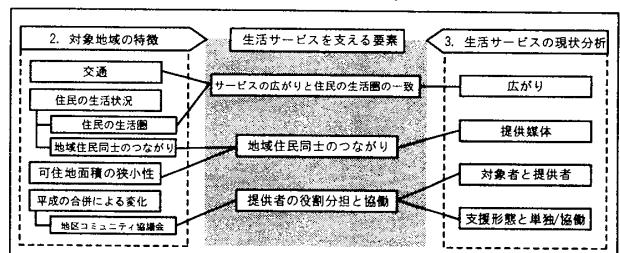


図 6 生活サービスを支える要素と 2、3 節との関係図

【付記】

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

【注記】

- 注 1) 財政力指数とは、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である。値が低い程、国に依存する程度が大きく、財政収支上の抵抗力が乏しい。
- 注 2) 人口集中度とは、可住地面積に対する人口の割合である。この値が高いほど都市型の要素が強い。
- 注 3) 地区コミュニティ協議会とは、H16 年の合併時に小学校区単位で設置された、合併前から里町にあった地域住民組織と連携をとり、地域の実情に合ったサービスを企画する組織である。
- 注 4) 地域住民組織とは、婦人会や老人クラブ、子供会、自治会などのある共通の目的を持った地域住民によって構成される組織のことである。

*1 鹿児島大学建築学科

*2 鹿児島大学 教授・工博

Student, Dept. of Architecture, Kagoshima University

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