

母都市に従属した地域における 生活サービスの提供形態

—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—

友清 貴和* 田中 翔子** 丸林 美香**

Offer Forms of Life Service in the Region Subordinate to the Center City

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

TOMOKIYO Takakazu*, TANAKA Shoko** and MARUBAYASHI Mika**

This study aims to understand the current state of the life service in the consolidation municipality. This paper focuses it on the life service in the region subordinate to the center city. As a result, we clarified the tendency of the offer forms and the factors that influenced the current state of the life service.

Keywords : Life service, Population decrease, Consolidation of municipalities, Center city suburbs

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

少子高齢人口減少社会に突入した現在、人口構成の変化や人口減少と縮小経済に伴う行政サービスの縮小・低下等の問題が生じ、社会システム全体が揺らぎ始めてきた。また、地方圏の離島や中山間部での人口減少は著しく、都市圏との地域格差が表面化している。この地域格差を是正し、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、人口減少が進む中での行政圏域の拡大は、住民の生活という視点からは必ずしも適切な手法とは言えない。そのため、特に人口密度の低い地方圏においては、質の高い住民生活を守るために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、生活サービスの現状を把握する必要がある。「周辺併合型」自治体（表-1）に該当し、制度等の基準を母都市に合わせる周辺の旧町域では、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。本報告では、合併に伴って組織構成や運営方法が変化した事例に注目し、母都市に従属した地域における生活サービスの[1]現状に影響を与えている要因を明らかにするとともに、[2]提供形態の傾向を明らかにすることを目的とする。

2009年8月18日受理

* 建築学専攻

** 博士前期課程建築学専攻

表－1 平成の大合併の類型^{文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（母都市）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。

表－2 提供形態の項目と構成要素

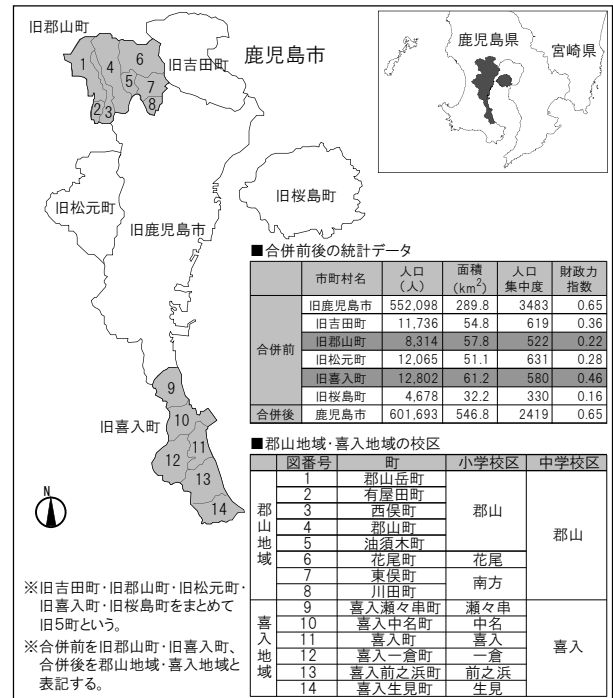
項目	提供形態		構成要素		凡例	
	提供者	提供場所	調整手段	提供媒体	頻度	カバーしている圏域
提供拠点	提供拠点	提供場所	調整手段	提供媒体	頻度	カバーしている圏域
	提供場所	提供場所	調整手段	提供媒体	頻度	カバーしている圏域
提供手法	授受内容	授受内容	調整手段	提供媒体	頻度	カバーしている圏域
	授受内容	授受内容	調整手段	提供媒体	頻度	カバーしている圏域
提供圏域	カバーしている圏域	カバーしている圏域	調整手段	提供媒体	頻度	カバーしている圏域
	カバーしている圏域	カバーしている圏域	調整手段	提供媒体	頻度	カバーしている圏域

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現地住民へのヒアリング調査、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の事例を収集する。③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。④合併による影響を受けた事例を抽出し、サービスの現状について考察を行う。

1.3 生活サービスの定義

生活サービスとは、質の高い生活を送るために必要なサービスであり、行政による公的なサービスだけでなく、民間組織やNPO法人・ボランティア団体、地域住民組織、あるいは地域住民による活動も含まれる。また、交流の場の提供も生活サービスとして扱う。生活サービスを特徴付ける項目のうち、提供拠点（提供者と提供場所）・提供手法（授受内容）・提供圏域（サービスがカバーしている圏域）を生活サービスの提供形態^{文2)} ^{文3)}とする（表－2）。なお、本報告で扱う生活サービスは、住民生活に最も身近なサービスで、現地でのヒアリング調査により抽出できたもの限定している。



図－1 対象地域の位置と特徴

2. 対象地域の特性

本報告では、「周辺併合型」自治体に該当する中核市の郊外として、鹿児島市に合併した旧5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H16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、8,314人の旧郡山町、12,065人の旧松元町、12,802人の旧喜入町、4,678人の旧桜島町が編入合併した典型的な「周辺併合型」自治体である。吸収された旧5町では、公共料金や各種制度等を旧鹿児島市の基準に合わせなければならず、合併によって旧5町の住民生活にも支障が出ていると考えられる。

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、旧郡山町・旧喜入町は停滞、旧桜島町は減少を続けており、今後、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)。現在の高齢化率は20.1%(表-3)で全国平均の22%より低い、年々上昇している。

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。

2.2 対象地域の特性

2.2.1 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する。地域の大部分は山林と河川流域に点在する農村集落地であるが、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)、55~59歳層の人口が多いため、今後、高齢化が進むと予想される(図-3)。現在の高齢化率は27.8%である(表-3)。

交通: 鹿児島市中心部と郡山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。

2.2.2 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と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)、55~59歳層の人口が多いため、今後、高齢化が進むと予想される(図-3)。現在の高齢化率は28.1%である(表-3)。

交通: 鹿児島市中心部と喜入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」が合併後(H20年秋から)運行を開始した。

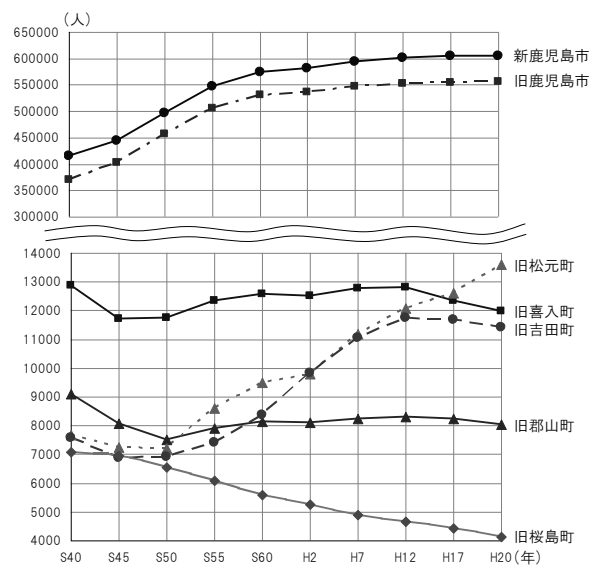


図-2 人口推移

表-3 0~4歳人口の割合と高齢化率(H20年4月現在)

町/地域	0~4歳(人)	0~4歳の割合(%)	高齢化率(%)	町/地域	0~4歳(人)	0~4歳の割合(%)	高齢化率(%)
郡山岳町	3	0.7	39.5	喜入瀬々串町	70	2.7	26.2
有屋田町	0	0.0	38.0	喜入中名町	81	3.7	27.1
西俣町	23	3.7	29.0	喜入町	181	4.0	23.3
郡山町	116	3.7	22.3	喜入一倉町	9	1.8	32.5
油須木町	33	4.1	19.4	喜入前之浜町	41	2.8	39.0
花尾町	20	1.8	36.6	喜入生見町	24	2.0	37.0
東俣町	54	3.9	31.5	喜入地域	406	3.2	28.1
川田町	29	5.0	30.6				
郡山地域	278	3.4	27.8	鹿児島市		4.6	20.1

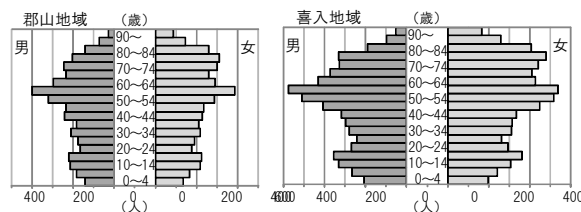


図-3 年齢別人口構成(H20年4月現在)

3. 市町村合併による生活サービスへの影響

子供や高齢者等の生活弱者や地域住民を対象とした生活サービスの事例として、郡山地域で31種類68事例、喜入地域で37種類69事例を抽出した。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おり、合併による大きな影響は現時点

では見られなかった。一方、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、合併に伴って母都市である鹿児島市に組織構成や運営方法を合わせることで、サービスの内容や提供形態にも影響が生じていることがヒアリング調査から明らかになった。

4. 生活サービスの現状考察

以上の知見を加味し、市町村合併による影響を受けた事例に注目して生活サービスの現状を考察する。ここでは、その影響が顕著であった「社会福祉協議会」と「公民館活動」の事例を取り上げる。

4.1 事例1: 社会福祉協議会（以下、社協）

4.1.1 鹿児島市社協と校区社協^{注1)}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（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、喜入地域では小学校区単位で結成され、各校区での活動を行っている。

4.1.2 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-4に示す。郡山地域では、合併前は旧町の制度に従って行われていたが、合併を機に補助金の支給がなくなり制度も廃止された。そのため、自主的に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。また、校区社協を中心とした小地域ネットワーク活動^{注2)}について現在検討中である。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-5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。一方、一倉・前之浜・生見校区社協は対象者となる世代が少ないため、現在は活動していない。

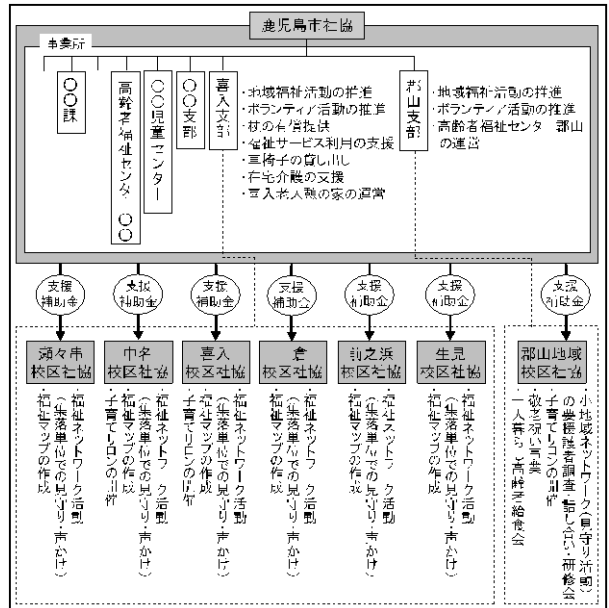


図-4 鹿児島市社協と校区社協の関係と活動内容

表-4 地域住民による見守り活動

地域	合併前	合併時	現在
郡山地域	<ul style="list-style-type: none"> 在宅福祉アドバイザー制度(提供主体:郡山町) 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組当年間5千円の補助金が支給されていた。 	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。	<ul style="list-style-type: none"> 独居老人等の見守り活動(提供主体:自治会) 民生委員と連絡を取りながら月に1,2回の声かけや安否確認を行う。 自主的に活動を継続しているのは29自治会のうち3自治会のみ。 民生委員による声かけ(提供主体:民生委員) 郡山地域の民生委員(20人)が高齢者宅を訪問し、安否確認を行う。 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。 小地域ネットワーク活動(提供主体:校区社協) 校区社協を中心に現在検討中である。
喜入地域	<ul style="list-style-type: none"> 福祉ネットワーク活動(提供主体:喜入町社協) 近隣住民が要援護者の安否確認を行っていた。 	喜入町社協を中心に行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。	<ul style="list-style-type: none"> 福祉ネットワーク活動(提供主体:校区社協) 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に声かけを行う。 活動や要援護者の決定は集落単位で行う。

表-5 子育てサロン

校区社協	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年9月まで週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。 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

4.1.3 考察

提供者となる組織の構成の変化だけでなく、補助金の支給に変化があることや、住民の意識や習慣が地域によって異なること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－4）。

小学校区単位のように狭域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提供者と対象者の人数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－5）。

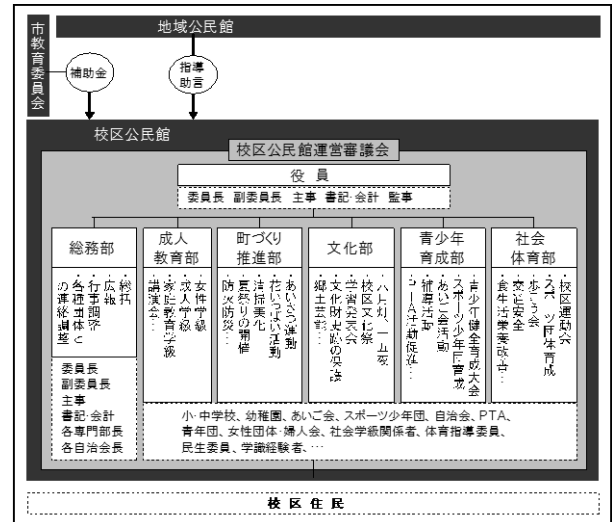
4.2 事例2：公民館活動

4.2.1 校区公民館運営審議会^{注3)}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）。人口密度が低い地域においては、自治会や各団体の構成員と重複する場合もあるが、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。

4.2.2 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種の公民館がある。合併後、旧5町でも同じ方式が採用された（表－6）。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。校区公民館は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。しかし、目的外での利用が禁止されたこと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るといった変化も生じている。



図－5 校区公民館運営審議会の構成と活動内容

表－6 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。	41の自治公民館を設置。自治会数は20。
	合併後	郡山町公民館を鹿児島市郡山公民館として地域公民館に転用。	
喜入地域	合併前	校区ごとに地区公民館を設置。旧喜入町の管理下で館長と主事が常駐、土・日も開館。小学校が放課後に利用したり、地域住民が茶飲み話に集まるなど憩いの場としても利用。	29の自治公民館を設置。自治会数は33。
	合併後	喜入中央公民館を鹿児島市喜入公民館として地域公民館に転用。2014年度末までに支所との複合施設として建替え。	

4.2.3 考察

提供者となる組織や地域住民がそれぞれの役割分担を把握し、目的に応じて連携してサービスを行う体制を整えることで、人口減少が進む地域での担い手不足をカバーできると考えられる（図－5）。

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－6）。

5. まとめ

母都市に従属した地域における生活サービスについて得られた知見を以下に示す。

[1]生活サービスの現状に影響を与えている要因

旧 5 町の生活サービスの現状に影響を与えている要因として以下の(1)～(4)が挙げられた。

- (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)の住民で結成されているか。
- (3) 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。

[2]生活サービスの提供形態の傾向

市町村合併後、母都市である旧鹿児島市の制度に合わせた全市統一的なシステムでサービスが行われている。地域内の課題に応じたサービスに注目すると、旧 5 町における生活サービスの提供形態の傾向として、以下(1)(2)が挙げられる。しかし、地域の特性を加味していないため、以下(3)(4)のようにサービスがうまく機能しない場合もある。

- (1) 市がサービスの仕組みを提示し、それに従って旧町単位や校区単位、集落単位で地域の民間組織や住民組織を構成し、サービスの調整や提供を行う等、提供拠点や提供圏域が重層的かつ明確にシステム化されている。
- (2) 提供手法は主にマンパワーであり、校区単位でサービスを調整・提供する場合が多い。
- (3) 中山間部に位置し住宅が点在している旧町域では、住宅地が密集している旧市域に比べて一校区の範囲が広い。さらに、交通の便が悪く交通弱者が多いため、移動に要する負担が大き

なり、サービスの授受が困難になり兼ねない。

- (4) 旧 5 町では、旧市に比べて地域内のサービス提供者又は対象者となる人口の絶対数が少ない。また、サービス提供者と対象者の割合が合わないことも多い。従って、多種多様のサービスを行う仕組みが整備されても、住民のニーズに対応できない場合や、提供者となる住民一人当たりの負担が大きくなる場合もある。

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

- 注1) 小学校区内又は中学校区内における福祉の課題を良い方向に導くために、自治会や民生委員等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。
- 注2) 校区社協をはじめ地域の様々な団体が情報を共有し、協力しながら行う福祉活動。
- 注3) 小学校区内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、学校や自治会等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) 長谷部裕子、他 3 名：人口減少と市町村合併に伴うコミュニティ施設再編のための指標抽出(その 1)、学術講演梗概集, E-1, pp337-338, 2008. 9
- 文 2) 三堂早紀子、他 3 名：支援形態に注目した生活サービス提供拠点の役割分担の考察, 日本建築学会九州支部研究報告, 第 48 号, 2009. 3
- 文 3) 金久絵里、他 3 名：生活サービスの重層的な圏域に注目した提供圏域の考察, 日本建築学会九州支部研究報告, 第 48 号, 2009. 3