

合併後の変化がみられた 自治組織形態と生活サービス圏域の事例

—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* 丸林 美香**

The Case of Life Service Sphere and the Form of Inhabitant Organization which influenced by Consolidation of Municipalities

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

TOMOKIYO Takakazu* and MARUBAYASHI Mika **

This research aims at showing how inhabitant organization defined by and change of life service associated with public administration on the basis of life service sphere. It's to analyze the form of inhabitant organization which influenced by consolidation of municipalities.

Keywords : Living sphere, Life service, Consolidation of municipalities, Inhabitant organization

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

H11年から始まった「平成の大合併」は、自治体の規模拡大による行財政の効率化を求めたものである。合併後、行政改革が進められる中で、行政機能が縮小すると共に公的なサービスを行政以外の団体・個人が担うことが示唆されている。合併時期が集中した H16～17 年度に合併した自治体では、現在 (H22 年) 合併から 5～6 年が経過し、合併によ

る効果や弊害が表れてきている。

本研究では、人口と経済規模の拡大を求めて弱小市町村が合併する「過疎防衛型」自治体^{注1)}で、新たなサービスの担い手になり得る校区単位の自治組織^{注2)}が合併後にどのように定められたかを明らかにすると共に、行政が関わる生活サービスの変化を圏域の広がりという視点から把握することを目的とする。

1.2 研究の方法

本研究では、鹿児島県薩摩川内市 (H16 年新設合併) とさつま町 (H17 年新設合併) を対象とする。研究方法は、各市町村の担当者へのヒアリング調査

2010 年 8 月 31 日受理


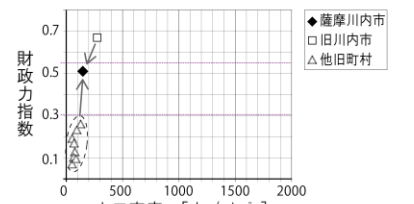
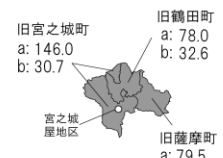
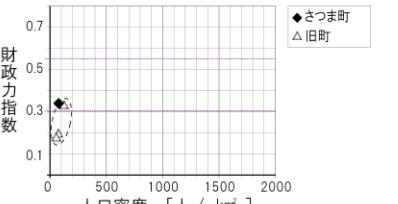
* 建築学専攻

** 博士前期課程建築学専攻

表—1 生活サービスの内容とカバーする圏域

サービスの内容	
人	マンパワーの授受関係が明確なサービス (保育、介護サービス等)
モノ	モノの提供を伴うサービス (食事の配食サービス等)
情報	情報通信機器・情報技術を用いたサービス (災害情報配信等)
サービスのカバーする圏域	
狭域圏	班・組～町内会～町丁字
中域圏	小学校区～中学校区～地区(旧行政区)
広域圏	市町村～市町村ブロック～都道府県～国

表—2 対象市町村を構成する旧市町村のデータ

指標	市町村	薩摩川内市
a: 面積 [km ²] b: 高齢化率 [%] ※県平均 22.6% ■ 過疎指定 人口動態 産業構造	 <p>旧川内市 a: 82.6 b: 34.6</p> <p>旧鶴田町 a: 78.0 b: 32.6</p> <p>旧宮之城町 a: 146.0 b: 30.7</p> <p>旧薩摩町 a: 79.5 b: 37.9</p> <p>人口動態 ・旧川内市は増加 ・他旧4町4村は減少 ⇒総人口は減少</p> <p>産業構造 [%] 第1次 9.2 第2次 29.3 第3次 61.0</p>	<p>人口規模 (人口総数)</p> <p>人口総数 [万人]</p> <p>自主財源 [十億円]</p> <p>財政規模 (自主財源)</p> <p>人口密度 ※全国平均 343 ※県平均 191 ×</p> <p>財政力指数 ※全国平均 0.55 ※県平均 0.30</p> <p>  </p>
指標	市町村	さつま町
a: 面積 [km ²] b: 高齢化率 [%] ※県平均 22.6% ■ 過疎指定 人口動態 産業構造	 <p>人口動態 ・旧3町全て減少 ⇒総人口は減少</p> <p>産業構造 [%] 第1次 22.4 第2次 27.8 第3次 49.8</p>	<p>人口規模 (人口総数)</p> <p>人口総数 [万人]</p> <p>自主財源 [十億円]</p> <p>財政規模 (自主財源)</p> <p>人口密度 ※全国平均 343 ※県平均 191 ×</p> <p>財政力指数 ※全国平均 0.55 ※県平均 0.30</p> <p>  </p>

高齢化率は「H12年国勢調査」、産業構造は「H17年国勢調査」、その他は「総務省・H14年度/H19年度決算状況」(合併前の値はH14年度、合併後の値はH19年度)を基に作成。

(H22年5月～7月)と関連資料調査による。

1.3 生活サービスと校区自治組織について

生活サービス: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等の公的なものに加えて、ソーシャル・キャピタルを活用した地域福祉サービス、あるいは近所づきあい等も含めた、人間活動をベースとするサービスのこととし、生活サービスの内容とサービスがカバーする圏域を表—1のように定義する。

校区自治組織:本稿では、概ね小学校区単位で設置され、住民が主体となって地域の課題を解決するための活動や、交流行事等を行う自治組織を校区自治組織とする。自治会や町内会等の町丁字単位の自治組織の上部組織であり、自治会長や婦人会や小・中PTA等の代表者から構成される。一方で、行政の業務の一部を請け負う場合もあり、校区自治組織の制度は各市町村の条例で定められている。

1.4 対象地域の特徴

対象地域である「過疎防衛型」市町村合併地域の薩摩川内市・さつま町の基本情報(旧市町村の面積、高齢化率、人口・財政規模、人口密度、財政力指数)を示す(表—2)。

薩摩川内市:薩摩川内市は人口7万人程度の旧川内市を中核として、1市4町4村が合併した、人口102,370人(H17年国勢調査)を持つ北薩地区の中心都市である。本庁がある旧川内市が一定の財政力を持ち、旧川内市と直接の交通アクセス手段を持たない離島も含む合併を行ったという点で特異な合併例である。

さつま町:さつま町は、同程度の人口・財政規模を持つ町が聚合した人口25,688人(H17年国勢調査)の町である。人口密度、財政力指数においても旧3町の値は均衡している。

2. 校区自治組織の形態

2.1 はじめに

2 対象地域ともに、合併によって全行政区域あるいは一部の校区自治組織の制度に変化が生じている。合併後の校区自治組織の制度は、薩摩川内市の地区コミュニティ協議会とさつま町の区公民館で大きく異なってくる。ここでは、合併後の各校区自治組織の制度を明らかにし、その特徴を分析する。校区自治組織の制度と活動内容を表一3、表一4に示す。

2.2 [薩摩川内市] 地区コミュニティ協議会

薩摩川内市では、合併時に地区コミュニティ協議会制度が市全域に導入された。地区コミュニティ協議会は、既存の地縁組織を包括する形で組織間の横の連携を図ると共に、行政との連携を推進させるものとして、概ね小学校区単位で設置された。市の嘱託員であるコミュニティ主事がコミュニティセンターに常駐し、地区コミュニティ協議会の活動の企

画・運営の中心を担っている。行政からはコミュニティ主事の他、地区振興計画策定の期間のみ、市の職員が地域の支援員として計画策定の手助けをしている。また、世帯数に応じて支給される運営補助金や、事業に対して支給される活性化事業補助金、提案型事業補助金等の財政的支援を受けている。

合併前は独自の校区自治組織が存在していた旧市町村もあったが、合併時に地区コミュニティ協議会が全市域一律に設置された。合併6年目の現在では、制度自体は地域に定着してきたが、地区コミュニティ協議会の活動内容は地域によって差が見られる（表一3）。旧川内市の峰山地区等の一部の地区では、活動内容が公園の整備や特産品の販売等、

表一3 合併後の校区自治組織の活動内容

地区コミュニティ協議会 [薩摩川内市]	甌島 旧下甌町 西山地区	人口(人) 世帯数 自治会数	192 121 6	・地区内美化活動 ・朝夕声かけ活動 ・郷土芸能保存活動等
	旧川内市 峰山地区	人口(人) 世帯数 自治会数	1614 726 19	上記のような活動に加えて ・柳山アグリランド事業(手作りの自然観光公園の整備)等
区公民館 [さつま町]	宮之城屋地区			・ふるさと美化活動 ・街頭パトロール ・区げんき文化まつり等

※地区コミュニティ協議会の人口・世帯数・自治会数はH20.4のデータ

表一4 合併後の校区自治組織の制度

校区自治組織	地区コミュニティ協議会 [薩摩川内市]		区公民館 [さつま町]	
設置単位	概ね小学校区		概ね小学校区	
中心人物	コミュニティ主事(市の嘱託員)		区公民館長(住民の代表)	
施設	行政主導で建てた公民館をコミュニティセンターに転用		旧薩摩町:旧町の条例で建てた条例公民館を区公民館に転用 他の旧2町:住民主導で建てた区公民館を継続利用	
組織構成図				
行政からの支援	【人的支援】	市の嘱託員がコミュニティ主事としてコミュニティセンターに常勤している。地区振興計画策定時のみ、各地区に支援員が配置される。	【財政的支援】	運営補助金として世帯数に応じて支給されるものと、事業に対して補助がつく活性化事業補助金、提案型補助金がある。
	【人的支援】	地域担当職員(区公民館の会議や行事に参加し、行政の立場から助言を行う市の職員)を全地区に配置する。	【財政的支援】	住民は区費を負担し、区公民館の管理や区の行事を独自に運営する。区公民館の管理に対しては、行政からの補助がある地区もある。
他の地区との情報交換	コミュニティ主事が集まる連絡協議会が年4回開催される。		区公民館長が集まる区公民館長連絡協議会が開催される。	

事業としての地域おこしにまで展開している。一方で、周辺部や甕島に位置する地区では、合併前から行っていた活動の継続に留まっている。地区コミュニティ協議会は、地区によって財政支援の額が大きく変化するため、それに合わせて活動内容にも変化が生じたと予想される。

2.3 [さつま町] 区公民館

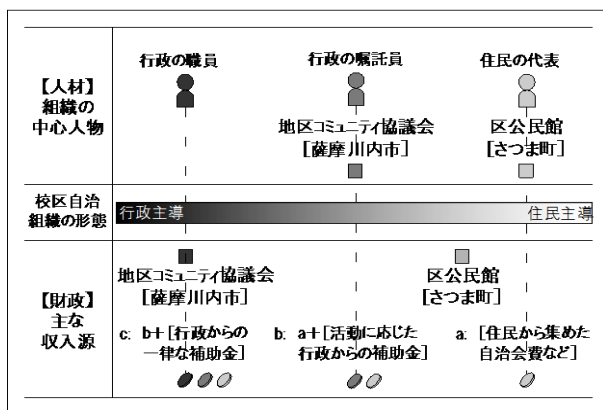
さつま町では旧宮之城町・旧鶴田町で実施していた区制が、合併時に旧薩摩町にも導入された。区制運営の区公民館では、地区コミュニティ協議会のように行政の嘱託員が常勤していないため、住民の代表である区公民館長が組織のまとめ役になる。行政からは地域担当職員制度により職員が配属され、行政の立場から助言を行い、行政と住民の橋渡しをする役割を担っている。しかし、その業務は義務ではなく、職員は任意で地区の行事や話し合いに参加するため、職員によって地域活動への参加の仕方が異なる。また、公民館の管理費として行政からの財政的支援がある地区もあるが、基本的には住民から集めた区費で運営することを目指している。

旧薩摩町では、明治の大合併時代の求名村、永野村、中津川村が各村の条例で公民館を設置し、公民館には公民館主事が常勤し、行政がその管理を行っていた。平成の大合併で条例公民館から区公民館に移行したことで常勤の公民館主事が廃止になり、区

公民館長の業務上の負担が増大した。

2.4 2つの校区自治組織の違い

同じ校区自治組織でも、地区コミュニティ協議会と区公民館は、組織構成、活動の中心となる人物、行政からの人的・財政的支援の面で違いが見られる。行政の支援に依存しているような組織から、完全に行政から独立し住民が独自に活動費をやりくりしている組織まで、校区自治組織の形態が異なってくる。行政主導の校区自治組織を左側に、住民主導の校区自治組織を右側の軸にとり、校区自治組織の特徴を段階的に捉える（図—1）。その形態を特徴付ける指標として、「組織の中心人物」と「主な収入源」の2項目を設け、各項目でどの程度行政の支援を受けているかに応じて、地域コミュニティ協議会と区公民館をプロットする。区公民館は人材・財政面ともに、住民主導に近い組織であるのに対し、地区コミュニティ協議会は特に財政面で行政主導に近い組織となっている。行政主導の校区自治組織の場合、運営費や人材のベースが確保されているため活動をしやすいという一面もある。住民主導の校区自治組織は、住民の代表者と負担金をベースに活動するため、その活動内容には限りがある。また、人口減少社会においては、両組織とも近隣の校区自治組織との合併を余儀なくされる可能性がある。



図—1 2つの校区自治組織の違い

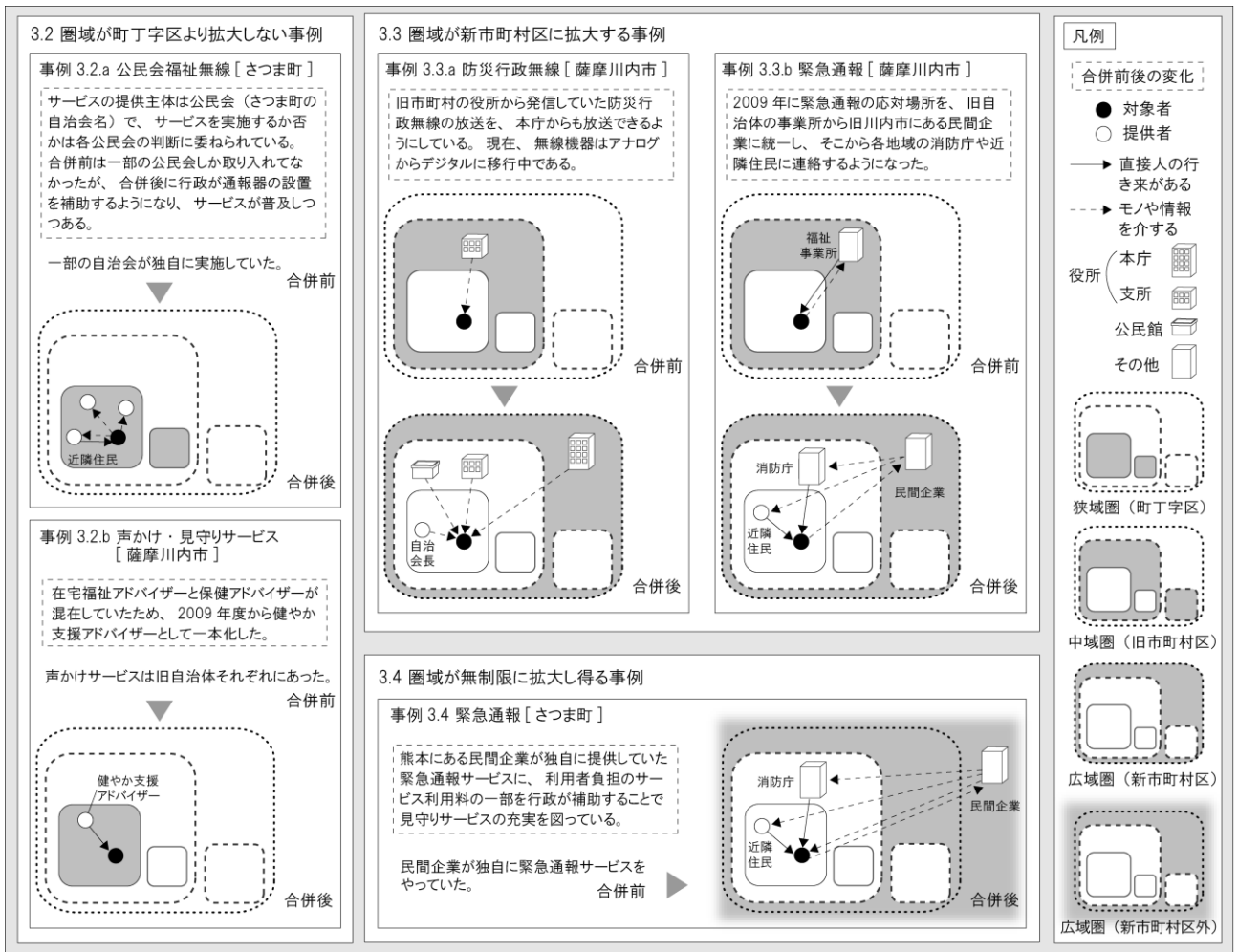
3. 合併前後の生活サービス圏域の変化

3.1 はじめに

行政がサービスを実施している、あるいは行政が民間企業に人的・財政的支援をしているサービス事例を抽出する。2対象地域で、サービス事例の内容にあまり違いが見られなかったため、圏域の広がり方の変化から以下の3パターンに分類する。分類した代表的なサービス事例の概要と圏域の広がりの変化を模式化したものを表—5、図—2に示す。

表—5 生活サービスの事例の概要

3.2 圏域が町丁字区より拡大しない事例		3.3 圏域が合併後の行政区域に拡大する事例	
サービス事例名	サービス概要	サービス事例名	サービス概要
事例 3.2.a 公民会福祉無線 [さつま町]	一人暮らしの高齢者あるいは高齢者のみの世帯等のうち、要避難支援者に登録した人が、急病や災害等の緊急時に近隣住民に助けを求めるときの福祉無線サービス。公民会単位で、携帯型の無線非常通報器を対象者宅に設置。ボタンを押すと近隣住民に知らせがいくようになっている。	事例 3.3.a 防災行政無線 [薩摩川内市]	災害情報を地域住民などに伝達するためのもの。地域のイベント情報の案内等にも使用される。
事例 3.2.b 声かけ・見守りサービス [薩摩川内市]	健やか支援アドバイザーによる声かけ・見守りサービス。一人暮らしの高齢者あるいは高齢者のみの世帯に定期的に訪問し、介護サービスの情報を提供したり、相談にのったり、世間話をする。	事例 3.3.b 緊急通報 [薩摩川内市]	行政が民間企業に委託している緊急通報サービス。緊急連絡ボタンで緊急通報を受けると、民間企業（受信センター）が救急車や近所の協力員が対象者宅に駆けるように連絡する。薩摩川内市では看護師経験者等が電話に対応する。
		3.4 圏域が行政区域を越え拡大する事例	
		サービス事例名	サービス概要
		事例 3.4 緊急通報 [さつま町]	県外の民間企業による緊急通報サービス。緊急連絡ボタンで緊急通報を受けると、民間企業が救急車や近所の協力員が対象者宅に駆ける。連絡が長期間ない時は企業から連絡し、様子を確認する。



図—2 生活サービス圏域の変化の事例

3.2 圏域が町丁字区より拡大しない事例

サービスの圏域が町丁字区より拡大しない例を示す。事例 3.2.a の公民会福祉無線は、通報を受けた近隣住民が対象者宅に直接駆けつける必要があるため、その圏域は近隣住民がすぐ駆けつけることができる町丁字区内に留まっている。事例 3.2.b の声かけ・見守りサービスも同様に、サービス提供者が対象者の自宅を定期的に訪問し、見守る必要があるため、その圏域は町丁字区より拡大しない。

3.3 圏域が合併後の行政区域に拡大する事例

合併により、サービスの圏域が旧市町村区から現在の市町村区に拡大した例を示す。事例 3.3.a の防災行政無線では、合併前は旧市町村の役所（現在の支所）から放送を発信していたが、合併後は本庁から市全域に一括して放送できるように整備が進められている。また、無線をデジタル化することで、支所、公民館、自治会長の自宅からも放送できるようになる。事例 3.3.b の緊急通報は、緊急通報を受ける組織を旧川内市の民間企業に統一したため、旧市町村区から市全域に圏域が拡大した。

3.4 圏域が行政区域を越え拡大する事例

事例 3.4 の緊急通報では、県外の民間組織がサービス対象者からの通報に対応し、消防庁や近隣の協力員に連絡している。民間企業とのやり取りは情報を介するため、民間企業が対象者宅から離れた位置にあったとしてもサービスは提供可能である。

3.5 まとめ

事例 3.2.a、事例 3.3.b、事例 3.4 はいずれも緊急時に通報すると、対象者の自宅に誰かが駆けつけるサービスである。事例 3.2.a は通報を受ける人と駆けつける人が同じだが、事例 3.3.b と事例 3.4 は両者が異なる。そのため、事例 3.2.a のサービスの圏域は町丁字区から拡大しないが、事例 3.3.b

は新市町村区、事例 3.4 は市町村境界を超えて民間企業がある地域まで拡大し得るサービス圏域を持っている。特に、情報（通信機器）を介したサービス授受の部分は、圏域に因らない場合が多いが、マンパワーを介したサービス授受の部分は、サービスの対象者と提供者の距離に限りがあるため、圏域の拡大には一定の限界が生じる。また、圏域の限界には、サービスの内容だけでなく、提供の頻度、提供者の属性が大きく起因していることが伺える。

4. 結論

本研究では、合併後の校区自治組織、生活サービスとその圏域の広がりの変化を把握することで、以下の知見を得た。

2 つの校区自治組織は、組織構成や活動の中心人物、行政からの人的・財政的支援の面で違いがみられる。特に、行政からの人的・財政的支援の内容が校区自治組織の活動内容に影響を与えている。また、情報を介するサービス授受の圏域が拡大する傾向が見られたが、人と人が直接顔を合わせる、マンパワーのサービス授受の圏域は一定の限界がある。

付記

本研究は、H20～22 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

注 1) 平成の大合併で合併した市町村は、「周辺併合型」と「過疎防衛型」に大別できる。^{文1)}

注 2) 自治組織とは、町内会・自治会・公民会、その上部組織に当たる校区公民館等の地域の課題を自ら解決するための自治活動を自ら行う組織である。

参考文献

文 1) 丸林美香、田中翔子、花原裕美子、友清貴和：生活サービスの実態により定義される「平成の大合併」の合併タイプ、建築学会学術講演梗概集、E-1、pp. 1205-1206(2010)。