

交通アクセスを支える生活サービスと自治組織 に対する行政支援の変化

—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**

Change of Administrative Support for Life Service of Transportation and Inhabitant Organization
-Reorganization of living sphere and life service method corresponding to population decrease and consolidation of municipalities-

TOMOKIYO Takakazu* and TANAKA Shoko**

This study aims to clarify the changes of administrative service after consolidation of municipalities. This paper focuses it on the administrative support as a subsidy for life service. As a result, we ascertained that the difference of the offer forms influenced the changes of administrative support.

Keywords : Life service, Population decrease, Consolidation of municipalities, Administrative Support

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

H11 年から H22 年 3 月に進められた「平成の大合併」は、自治体の財政基盤を強化させることにより拡大し切った財政支出を縮小させることを目的としていた。このような自治体では、行政のスリム化のため、補助金等の見直しが行われる一方、住民生活への弊害が懸念される。特に、周辺部の旧町域では、地域の実情に応じたきめ細かいサービスの提供が困難になりつつある。

本報告では、平成の大合併を行った鹿児島市^{注1)}と霧島市^{注2)}を対象とし、住民に身近な行政サービスが合併前後でどのように変化したかを明らかにすることを目的とする。

1.2 研究の方法

研究の方法を以下に示す。①各合併協議会の議案関係資料^{文1) 文2) 文3)}や新聞記事、行政へのヒアリング調査等から合併前後の行政サービスを抽出する。②行政サービスの中でも補助金によるもので、住民生活に身近なものとして、交通弱者への支援と自治組織への支援に注目し、合併前後の変化を把握する。③さらに、それらの事例がどのような形態の行政サービスであるかという観点で、提供内容と提供方法を軸にサービスを捉える。

2010 年 8 月 31 日受理

* 建築学専攻

** 博士前期課程建築学専攻

1.3 行政サービスの定義と類型化

行政サービスとは行政が住民にサービスを提供するサービスのことである。「受益」と「負担」の関係が不明確で、受けたサービス（受益）の対価として払う代金（負担）が一致するとは限らず、住民は無償、または安い料金で利用することができる。不足分の経費は税金や交付税・補助金等で賄われている。本報告では、提供内容（人・モノ・情報／金銭）を軸に、対価の有無、提供先を考慮して、行政サービスを大きく 6 パターンに類型化する（図－1）。本報告で取り上げるサービス事例は、提供内容に金銭を含む【B-1】【B-2】【C-1】に該当する。

2. 交通弱者への支援

本章では、交通弱者への支援として、「【B-2】委託提供型サービス」に該当するコミュニティバスの事例と、「【B-1】有償支援型サービス」に該当する公共交通機関利用経費の一部補助等の事例を取り上げる。

人・モノ・情報 + 金銭	【A-1】有償提供型サービス		【A-2】無償提供型サービス	
	● ⇄ ○ ex. ・延長保育 ・証明書発行	サービスの対価として代金を受け取るもの。	● → ○ ex. ・育児相談 ・公民館講座	サービスを無料で提供するもの。
人・モノ・情報 + 金銭	【B-1】有償支援型サービス		【B-2】委託提供型サービス	
	● ⇄ ○ ex. ・市営バス回数券半額補助	サービスの対価として受け取る代金の一部を補助するもの。	● → ■ → ○ ex. ・コミュニティバス ・配食サービス	委託先に金銭を補助してサービスを提供するもの。
金銭	【C-1】活動支援型サービス		【C-2】個人支援型サービス	
	● → ○ ex. ・自治会への運営費補助 ・老人クラブ補助金交付事業	サービスを行う活動団体へ金銭を補助するもの。	● → ○ ex. ・乳幼児医療費助成 ・遠距離通学費補助	個人に金銭を補助すること自体がサービスとなるもの。
[凡例] ● 行政 ○ 住民 ■ 委託先 ⇄ 人・モノ・情報 ⇄ 代金（対価） ○ 住民 ⇄ 活動団体 → 金銭（補助金）				

図－1 提供内容による行政サービスの類型化

2.1 【B-2】コミュニティバスの変遷

2.1.1 鹿児島市

鹿児島市はH16年11月の合併時に旧郡山町、旧松元町、旧吉田町のコミュニティバスを引き継いだ。さらに、H20年10月から「あいばす」という名称で、旧喜入町域と旧市内の吉野地域、谷山地域でも新たにコミュニティバスの運行を始めた（表－1）。

郡山、松元、吉田の旧3町では、路線バスの廃止や、便数が少ない等の理由から移動手段に乏しい住民のためにH12～14年度にコミュニティバスの運行を始めた。鹿児島市は合併前のルート、便数をすべて引き継ぎ、H18年度は運行経費のうち、約9割に当たる2,123万円を補助した。その後、郡山、吉田のルートは見直され、路線が増設された。

2.1.2 霧島市

霧島市はH17年11月の合併時に旧霧島町、旧横川町、旧国分市、旧牧園町のコミュニティバスを引き継ぎ、運賃は100円から150円に変更した。さらに、H20年4月から旧溝辺町域、旧福山町域でも新たに運行を始めた。全地域での運行に伴い、各地域のコミュニティバスの名称を「旧市町名＋ふれあいバス」に統一した（表－1）。

旧霧島町では、従前、町マイクロバスによる福祉バスを運行していた。しかし、便数の少なさや途中下車が出来ない等の理由から利用者が減少していたため、H14年11月から保健福祉センターのオープンに合わせてコミュニティバスの運行を始めた。合併後、特認通学線1路線が加わった。

旧横川町では、町内の交通弱者の交通手段を確保する目的でH14年12月からコミュニティバスの運行を始めた。合併前後で路線数、便数の変化はない。

旧国分市では、以前から企画課及び福祉事務所でそれぞれの目的に応じて補助及び委託という形態で実施してきた交通サービスを一体化し、H15年9月からコミュニティバスとして運行を始めた。合併前後で路線数、便数の変化はない。

旧牧園町で合併直前に運行が始まったコミュニティバスの当時の路線は未調査である。現在は、特認通学線 1 路線とその他 8 路線である。

H20 年度から導入された旧溝辺町域と旧福山町域での運行は、試験的なものであり、利用状況等を考慮して今後の存続が決められる。旧福山町域のみ乗合バス対応路線があるのは、旧福山町で乗合自動車運送を実施していたためである。このサービスは、S59 年 9 月の鹿児島交通バス路線（牧之原～比曽木野間）廃止に伴い、牧之原小学校のスクールバスを一般住民が利用できるように比曽木野（岩戸）から牧之原（中央公民館前）に至る乗用自動車の有償区間を設置し、S61 年 11 月から始まった。

2.2 【B-1】公共交通機関利用支援の変化

旧桜島町域ではコミュニティバスは運行していないが、町営バスを引き継いだ市営バスの路線ある。しかし、旧桜島町で行われていた公共交通機関利用者への補助や助成が合併時に多く廃止された（表－

2）。特に、旧桜島町と旧市域を結ぶ桜島フェリー回数券の補助の廃止は、旧桜島町民の生活にも影響を与えた。フェリーに乗る回数が減り、買物や病院は垂水へ行くようになったという声も聞かれた。行政サービスの変化に伴い、思わぬ方向に生活圏域が拡大していることも考えられる。

表－2 【B-1】公共交通機関利用者への支援の廃止事例

	サービス名称	内容	補助額 (H14年度)
桜島町	公立幼稚園児通園バス補助	町営バスで通園する幼稚園児の料金を無料とし、町営バスに助成。	—
	保育園児通園バス補助	町営バスで通園する保育園児の料金を無料とし、町営バスに助成。	217万円
	高校生等通学補助	町営バス・町営フェリーで通学する高校生・大学生等の個人負担4,120円を超えた額を補助。	204万円
	乗合自動車乗車助成	町営バス回数券の購入額から5,200円を超えた額を助成。	218万円
	自動車航送料助成	フェリーの車両回数券の半額を助成。	4,864万円
	自家用自動車通勤費助成	フェリーの車両回数券から5,000円を控除した額の半額を助成。	784万円
郡山町	特認校児童送迎	郡山小校区の児童が花尾小に通学する際の送迎。 H14年度は公用車、H15年度はタクシー委託による。	33万円

表－1 【B-2】コミュニティバスの変遷

	旧市町名	合併前（H15 年現在）							合併後（H22 年現在）						
		更新 新規	開始	名称	委託先	路線数 (路線)	運行日数 (日/週/ 各路線)	運賃	更新 新規	開始	名称	委託先	路線数 (路線)	運行日数 (日/週/ 各路線)	運賃
鹿児島市	郡山町		H12年7月	郡山元気バス	林田バス	6	2	100円	○ -	H16年11月	郡山元気バス	JR九州バス	7	2	100円
	松元町		H13年7月	松元ひやくえんバス	南国交通	2	3	100円	○ -	H16年11月	ひやくえんバス	南国交通	2	3	100円
	吉田町		H14年9月	吉田町町内巡回バス	南国交通	3	1～2	100円	○ -	H16年11月	吉田巡回バス	南国交通	6	1～2	100円
	喜入町								- ○	H20年10月	あいばす(喜入地域)	鹿児島交通	3	3	150円
	鹿児島市								- ○	H20年10月	あいばす(吉野地域)	南国交通	3	6	150円
	桜島町								- ○	H20年10月	あいばす(谷山地域)	鹿児島交通	2	6	150円
霧島市	霧島町	○ -	H14年11月	霧島町ふれあい循環バス	林田バス	2	4	100円	○ -	H17年11月	霧島ふれあいバス (H20年4月名称変更)	いわさきバス ネットワーク	2 1(通学)	3 5	150円 0円
	横川町	- ○	H14年12月	横川町巡回バス		7 2(通学)	1～2 5	100円 0円	○ -	H17年11月	横川ふれあいバス (H20年4月名称変更)	南国交通	7 2(通学)	1～2 5	150円 0円
	国分市	○ -	H15年9月	国分ふれあいバス	林田バス	6 3(通学)	2 5	100円 0円	○ -	H17年11月	国分ふれあいバス (H20年4月名称変更)	いわさきバス ネットワーク	6 3(通学)	2 5	150円 0円
	牧園町		H17年10月	牧園町あいあいバス	林田バス		2 5 5	100円 100円 0円	○ -	H17年11月	牧園ふれあいバス (H20年4月名称変更)	いわさきバス ネットワーク	6 2 1(通学)	2 5 5	150円 150円 0円
	溝辺町								- ○	H20年4月	溝辺ふれあいバス	南国交通	4	3	150円
	福山町	○ -	S61年11月	福山町乗合自動車運送		1(乗合)	6	200円	○ ○	H20年4月	福山ふれあいバス	大隅交通 ネットワーク	5 2(通学) 2(乗合)	1～3 5 5	150円 0円 150円
	隼人町	○ -	H14年4月	隼人巡回バス	林田バス	一般路線 として運行	通常 賃率		○ -	H17年11月	隼人巡回バス	いわさきバス ネットワーク	一般路線 として運行	通常 賃率	

※林田バスは事業再編によりH19 年 1 月 31 日で事業をいわさきバスネットワークに移行した。

2.3 考察

合併前からコミュニティバスを運行していた事例をみると、路線バスの廃止に伴うもの、スクールバスや福祉バスを一般住民も利用できるようにしたもの等、地域によって開始経緯は様々であるが、交通弱者にとっては生活に欠かせないものであり、高齢化で公共交通の重要性は今後さらに高まると考えられる。コミュニティバスは「【B-2】委託提供型サービス」の中でも、行政の効率化のための民間委託ではなく、民間では採算が取れない地域をカバーするために行っているサービスであると言える。また、交通サービスは、他のサービスを受ける際の架け橋としての役割が大きいと、交通弱者への行政支援がなくなると他のサービスを受けることが難しくなることも考えられる。

3. 自治組織への支援

本章では、「【C-1】活動支援型サービス」に該当する自治組織への支援の事例を取り上げる。本報告では、集落・町内会・自治会・公民会・地区公民会・自治公民館、その上部組織に当たる地区自治公民館・地域公民館・校区公民館、さらにその上部組織の連絡協議会等を含め、各地域の課題を自ら解決するための自治活動を行う組織を「自治組織」と呼ぶ。

3.1 鹿児島市

3.1.1 自治組織の位置づけと組織体系の変化

旧5町の自治公民館・集落は、合併時に鹿児島市の町内会と同一の組織として位置づけられた。合併時に組織体系の統一は求められなかったが、自治組織への支援は旧鹿児島市の制度に統一されたため、行政の金銭的支援が減った旧町の中には、これまで以上に自主的かつ主体的な取り組みが必要となったため、組織体系の再編を行ったところもある（後述）。

3.1.2 【C-1】自治組織への支援の変化

鹿児島市は自治組織を側面から支援するために各種補助制度を設けている（表-3）。補助内容は、施設の設置や機器の購入等のハード面に対するものが多く、地域での活動等のソフト面に対するものはごくわずかである。

旧郡山町は、防災・防犯、地域福祉、環境美化といった分野で、具体的な活動を挙げ、実施する自治組織に対し助成金を出していた。しかし、地域活性化事業助成金はH16年度を以て廃止され、行政連絡員に対する謝金や地区公民館及び公民館運営連絡協議会に対する補助金もH19年度を以て廃止された。これに対応するため、旧郡山町では自治組織の再編が行われた（図-2）。20の自治公民館を28の自治会に、旧小学校区を区域とする5の地区公民館に替わる組織として、現小学校区を単位とした3の小学校区自治会連合会、郡山地域全体の連合組織として郡山地域自治会連合会を設立した。

旧松元町では、各地域公民館に運営補助金を交付し、町の行事なども各地域公民館を通じて行う等、行政との関係も深かった。しかし、合併で各地域公民館と連絡協議会は行政とかかわる組織として位置づけられず、運営補助金もH19年度までに廃止された。結果として、61の自治公民館を取りまとめる地域公民館は12から8へと減り、松元地域全体で組織する公民館連絡協議会は機能を失った（図-2）。

3.2 霧島市

3.2.1 自治組織の位置づけと組織体系の変化

霧島市の自治組織体系は、合併時に統一された（図-3）。最小の階層を自治会、自治会の集合体で組織する階層を地区自治公民館という呼称に統一し、旧市町単位に地区自治公民館連絡協議会を、市全体で霧島市自治公民館連絡協議会を組織している。旧横川町域では81の自治会を7地区に分けそれぞれに地区自治公民館を新たに組織した。その

他の旧市町域では従来の自治組織を活用している。

3.2.2 【C-1】自治組織への支援の変化

霧島市は、自治組織を通じた地域づくりを推進するために各種補助制度を設けている（表－４）。これらの支援は旧国分市の制度を用いて統一した。合併時に廃止された支援は見当たらない一方、新たな

制度等の導入が行われ、合併前より支援の内容は増えている。

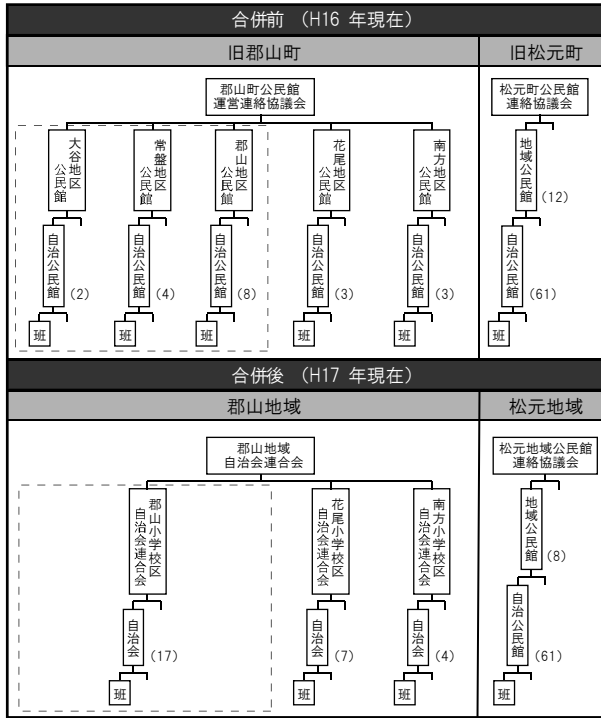
合併時、新たに創設した「地区活性化事業補助制度」は、伝統行事の継承、住民の健康増進、高齢者・障害者の支援、環境美化等を目的とした活動に所要の経費を補助するものである。合併前までは、納税

表－３ 【C-1】鹿児島市における自治組織への支援内容

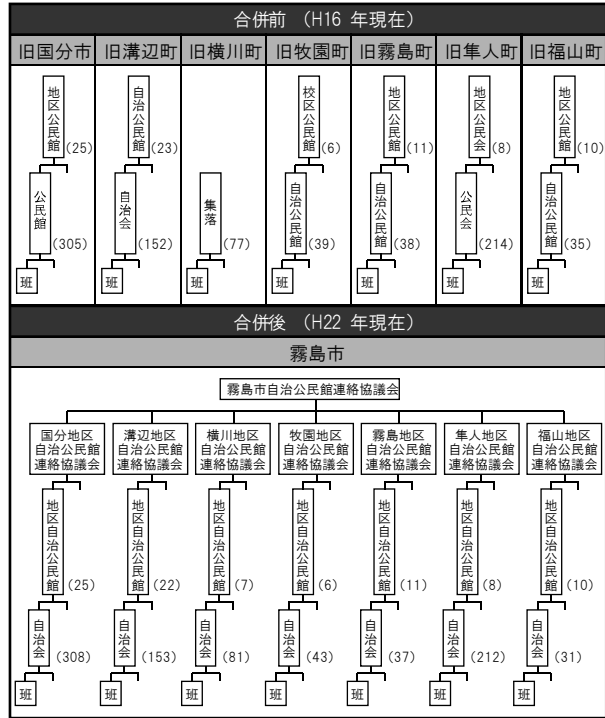
支援方法	補助内容		補助限度額
金銭的	ハード	集会所の新築・取得	500万円／１申請
		集会所の増築・改築	300万円／１申請
		集会所の修繕	300万円／１申請
		集会所のバリアフリー化	50万円／１申請
		広報活動機器の購入費	15万円／通算
		手押し降灰除去機の購入費	5万円／１台
		防犯灯の電気料	100W分
		防犯灯の設置費	1万円
		合併処理浄化槽設置	155.8万円／１ヶ所
	ソフト	町内会加入促進(H24年度まで)	4万円
		わがまちづくり支援(H22年度まで)	6万円／１年間
		公園管理に対する報償金	0.66万円／１ヶ月
		歩道緑地帯管理に対する奨励金	1.2万円／１年間
人的	町内会リーダー養成講座(H23年度まで)		

表－４ 【C-1】霧島市における自治組織への支援内容

支援方法	補助内容		補助限度額
金銭的	ハード	集会所の新築	1000万円／1 申請
		集会所の修繕	600万円／1 申請
		スポーツ施設の整備	200万円／1 申請
		簡易給水施設の整備	600万円／1 申請
		共同墓地の安全対策経費	50万円／1 申請
		共同墓地の災害復旧・防除	200万円／1 申請
		有線放送の整備	なし
		地域まちづくりの実施ハード事業	100万円／2 年間
	ソフト	地区活性化事業補助金	20万円／1 年間
		地域まちづくりの現状分析	10万円／1 年間
		地域まちづくりの計画書作成	10万円／1 年間
		地域まちづくりの計画見直し	5万円／1 年間
		地域まちづくりの実施ソフト事業	30万円／2 年間
人的	地域まちづくりサポーター		



図－２ 郡山地域と松元地域における自治組織の再編



図－３ 霧島市における自治組織の再編

奨励金が活動の大きな財源になっていたが、合併時に廃止されることが決まっていたため、上記制度を導入し地域活動がこれまで同様、あるいはより活発に発展するように仕向けた。

また、旧国分市と旧霧島町で行っていた「地域まちづくり支援事業」を市全域に広げた。地域住民が主体となり、地区自治公民館の10年後を見据えてまちづくり計画を策定し、その実現に向けて地域の特性を生かした事業に助成を行うものである。各課題は、住民自らで対応するもの（自助）、住民と行政が協力して取り組むもの（互助）、行政で対応するもの（公助）に分類し、公助の中でも緊急性があるものは市に要望する。現状分析、計画書作成、計画見直しには、「まちづくりサポーター」として1地区に2、3人の市職員が参加している。H21年度末現在で、33の地区自治公民館が計画書策定済である。

3.3 考察

鹿児島市の旧町では、自治組織への金銭的支援と人的支援が大幅に減り、自治組織はより自主的な活動が求められるようになった。霧島市では、新たな支援も始まったが、行政主導ではなく、住民が主体となる形へと変化している。将来的には、行財政のスリム化という観点からも自治組織への金銭的支援は減少する可能性が高いと考えられる。

4. まとめと今後の展望

サービスの対価として受け取る代金の一部を補助する「【B-1】有償支援型サービス」や、サービスを行う活動団体へ金銭を補助する「【C-1】活動支援型サービス」に該当する事例には、特に鹿児島市で合併時に廃止されたものが多く見られた。一方、委託先に金銭を補助してサービスを提供する「【B-2】委託提供型サービス」に該当するコミュニティバスは、合併後の鹿児島市、霧島市でともに増加してい

た。補助金によるサービスでも、補助金の目的や提供先によって合併前後の変化は様々である。

今後は、提供内容が人・モノ・情報である行政サービスも含めて、合併前後の変化を把握するとともに、どのような行政サービスの形態ならば地域の多様な主体が提供者と成り得るのか、さらに、その場合にはどのようなサービスの提供手法が有効なのか、それぞれの形態ごとに探る必要がある。

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) 鹿児島市はH16 年 11 月、吉田町、桜島町、喜入町、松元町、郡山町の 5 町を編入合併した、人口 60 万人を超す鹿児島県内で最大の人口規模を有する自治体である。
- 注2) 霧島市はH17 年 11 月、国分市、溝辺町、牧園町、霧島町、隼人町、福山町の 1 市 6 町が合併し誕生した、鹿児島県内で 2 番目の人口規模を有する自治体である。

参考文献

- 文 1) 鹿児島市 HP : 合併情報 BOX、協議会の開催状況（第 1 回から第 10 回）、http://www.city.kagoshima.lg.jp/_1010/shimin/7siseijouhou/gappei/0005175.html（2010. 7 確認）。
- 文 2) 鹿児島市 HP : 合併情報 BOX、協議会の開催状況（第 11 回から第 19 回）、http://www.city.kagoshima.lg.jp/_1010/shimin/7siseijouhou/gappei/0005176.html（2010. 7 確認）。
- 文 3) 始良中央地区合併協議会 HP : 合併協議会について、開催状況と開催予定、<http://www.city-kirishima.jp/airachuou-gappei/kyogikai/kaisaijokyo.html>（2010. 7 確認）。