

# 離島という地域の特性にみられる 生活サービスの構成要素

—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\*\* 田中 翔子\*\*

## Component of Life Service on the Characteristic of the Area as the Remote Island

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

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

This research aims at showing what kind of influence does the characteristic of the area as "the solitary island where I don't have direct traffic access" have on life service. It's to analyze a component of life service, and the influence by which the characteristic of the area gives it to life service is found out.

**Keywords :** Life service, Population decrease, Consolidation of municipalities, Remote island

## 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では、経済縮小に伴い、行政サービスの縮小・低下等、既存の社会システムでは対応しきれなくなっている。人口減少が進む地方圏の中でも、地理的条件が不利に働く離島や中山間部の地域では、その影響が著しい。一方で、地方財政の健全化を目指して進められた平成の大合併では、自治体の財政力や人口規模を指標として合併が

進められたため、住民の生活という視点でみると、合併後にその質が守られているかは定かではない。

本研究では、同一合併市町村でありながらも、本庁がある地域との直接の交通アクセスを持たない離島の旧村を対象とする。離島を含む合併を行った例は全国で数例見られるが、直接の航路でつながらない離島を含む合併を行った例は、薩摩川内市のみである。これより、対象地域となる甑島の里町(旧里村)は、本庁がある地域から切り離され、独自の社会システムが存在しているとの仮説を立て、「直接の交通アクセスを持たない離島」としての地域の特性が、そこで行われている生活サービスの構成要素にどのような影響を及ぼすかを明らかにする。

---

2009年8月18日受理

\* 建築学専攻

\*\* 博士前期課程建築学専攻

## 2. 対象地域の特性

### 2.1 薩摩川内市

H16年に1市4町4村の合併により新設された薩摩川内市は、人口102,138人、高齢化率26.7%（H20年4月）の北薩地区の中心都市である（図-1）。薩摩川内市は人口と財政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<sup>文1)</sup>に該当する。離島を含む合併を行った自治体の中でも、本庁がある旧川内市と直接の交通アクセス手段がない離島も含む合併を行ったという点で特異な例である。薩摩川内市を構成する旧市町村の特徴としては、旧川内市は一定の人口規模と財政力を持つこと、甌島の旧村と他の旧市町では、人口や面積の絶対数に一定の差が見られることが分かる（表-1）。

### 2.2 里町

対象地域である里町は、人口減少が著しい甌島の旧村の中でも旧川内市に最も近い位置にある。

**位置・地勢：**里町は、薩摩川内市の本土から約40km離れた甌島に位置し、平坦なトンボロ地形に広がる可住地面積6km<sup>2</sup>の小さな農村集落である。

**人口：**人口は長期的に減少し続け（図-2）、H20年4月には1,400人を切っている。高齢化率は42.6%であるが、年少人口の割合が極端に少ないため、今後も少子高齢化が進むと予想される（図-3）。

**住民の生活状況：**里町の住民へのヒアリング調査より得た、住民の生活状況を示す（表-2）。人口1400人弱の里町では、住民のほとんどが互いに顔見知りであり、食材等のもののやりとりも盛んな地域であり、自治会や婦人会等の地域住民組織<sup>注3)</sup>の活動が昔から活発である。また、里町は薩摩川内市と隣接するいちき串木野市としか航路でつながらず、上甌島（里町・上甌町）の南部にある下甌島とは陸路でつながっていないため、住民の日常の生活圏は上甌島内に限定される。

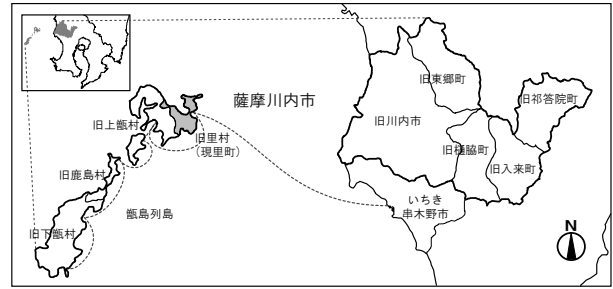


図-1 薩摩川内市の旧市町村の位置

表-1 旧市町村の特徴

	市町村名	人口 (人)	面積 (km <sup>2</sup> )	人口集 中度 <sup>注1)</sup>	財政力 指数 <sup>注2)</sup>	
合併前	旧川内市	73,236	265.5	678	0.67	
	旧榑脇町	7,951	64.2	299	0.25	
	旧入来町	6,454	72.4	271	0.22	
	旧東郷町	5,978	80.1	270	0.17	
	旧祁答院町	4,625	82.6	196	0.18	
	甌島	上甌島 旧里村	1,517	17.3	267	0.09
		下甌島 旧上甌村	2,008	35.1	332	0.11
下甌島 旧鹿島村		892	8.7	322	0.07	
	下甌島 旧下甌村	2,803	57.6	211	0.12	
合併後	薩摩川内市	103,454	683.4	442	0.48	

※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。

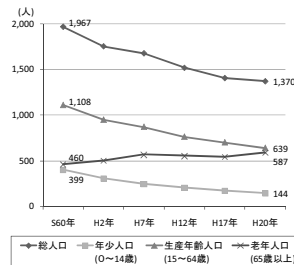


図-2 里町の人口推移

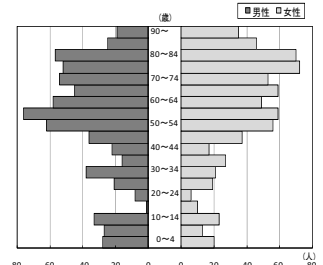


図-3 里町の年齢別人口 (H20年4月)

表-2 住民の生活状況

地域住民のつながり	<ul style="list-style-type: none"> <li>里町の人なら顔を見れば分かる。</li> <li>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。</li> <li>近隣住民との物のやりとり（野菜や魚など）が多い。「何かもら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。</li> </ul>
地域住民組織	<ul style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>30戸程からなる集落は小組合と呼ばれ、葬式などの行事は現在も小組合で協力して行う。</li> <li>地域住民組織の歴史は古く、青年団は藩政時代にその前身となる青年クラブが存在していた。</li> </ul>
生活	<ul style="list-style-type: none"> <li>自分で採った野菜や魚などで自給自足に近い生活をしている人もいる。</li> <li>地域住民のおよそ半分は、専業あるいは兼業で漁業に携わっている。</li> <li>建設業の仕事が減り、若者が働く場が少ない。</li> <li>一人暮らしの高齢者が多い。</li> </ul>
生活圏	<ul style="list-style-type: none"> <li>普段の買物は近所の商店か、隣接する上甌町の商店でする。</li> <li>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島島へ買い出しに出かける。</li> <li>下甌島のほうへ行くことはめったにない。</li> </ul>

### 2.3 市町村合併による生活サービスへの影響

市町村合併による変化は、①支所の配置、②既存組織の統合、③地区コミュニティ協議会の設置、④公共料金の統一等いくつか挙げられる。そのうち、①②③の変化は、サービス提供者に該当する組織の組織構成が市町村合併によって変化したものである(表-3)。

①支所の配置：市町村合併後、旧里村役場が薩摩川内市里支所に変更された。その際に、旧川内市にある本庁と旧町村にある支所で、職員の再配置がなされた。合併後の経過年数が増すごとに、支所の職員は本庁に集約され、支所の職員数は減少した。

②既存組織の統合：既存組織の中でも、高齢者の生活を支える介護サービスを提供している社会福祉協議会は、合併時に里支所と上甌支所が上甌支所に統合され、里町にある生活支援ハウスを拠点として活動している。組織が統合されたことで、サービスを提供する範囲は広がったが、提供するサービス内容は通所型サービスに加え、入所型サービスや、緊急対応型サービス等、幅広いサービスの提供が可能となった。

③地区コミュニティ協議会の設置：地区コミュニティ協議会は合併後に新設された組織で、地域住民組織（PTA、老人クラブ、自治会、婦人会等）や民間組織（民間企業、社会福祉法人等）の代表者から構成される(図-4)。地区コミュニティ協議会の構成組織には、里町にあるほとんどの組織が含まれる。地区コミュニティ協議会による活動は、部会毎に地域の課題やニーズに応じたものが計画され、伝統行事の継承や地域住民の交流行事を中心として、地域の環境維持のための活動もなされている。その活動費は、市からの補助金と住民から集めた負担金から成り立っている。

④公共料金の統一：公共料金のうち、保育料や介護保険料は、合併時に薩摩川内市で一律の基準に統

表-3 市町村合併による影響を受けたサービス提供者

対象者の分類	組織名	市町村合併による影響
市	薩摩川内市里支所	薩摩川内市里支所の職員数は、[合併前(H16年4月)：50名→H19年4月：28名]と、3年で半数弱減少している。減少した支所の職員は本庁に集約され、本庁の職員数は[合併前(H16年4月)：569名→H19年4月：936名]と大幅に増加している。
民間組織(非営利)	薩摩川内市社会福祉協議会上甌支所	合併前、上甌島にある薩摩川内市の社会福祉協議会は、上甌支所、里支所と、旧村に1支所ずつ配置されていたが、合併を機に上甌支所に統合した。社会福祉協議会の施設は、里にあり、そこを拠点として、上甌島全体をサービスの対象としている。
地域住民組織	地区コミュニティ協議会	地区コミュニティ協議会とは、合併前から里町にあった地域住民組織から成る、地域の実情に合ったサービスを計画する組織であり、合併後に小学校区単位で設置された。その活動費は、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つ。

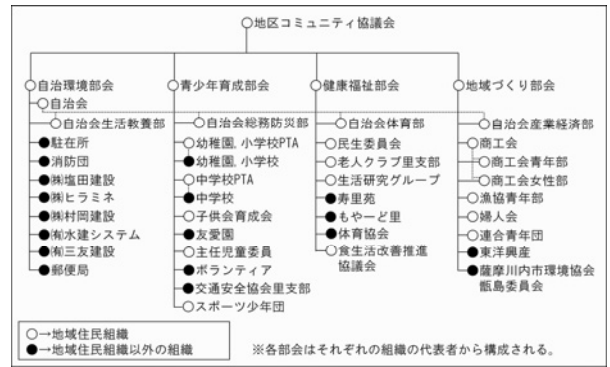


図-4 地区コミュニティ協議会の構成組織

一された。一律に合わせた公共料金は、合併前の旧川内市の料金に近い基準になり、他の旧町村では合併前に比べ大幅に料金が上がっている。保育料や介護保険料は、子育て世帯や高齢者世帯の生活に必要な不可欠な保育や介護のサービスを受けるために納めなければならないサービス料である。そのため、サービス料の大幅上昇は、サービスを受ける子育て世帯や高齢者世帯に大きな負担を強いるものとなる可能性がある。

以上のように、合併により提供者の組織構成が変化した事例もあるが、サービスの内容自体は、ほとんどの生活サービスで合併前と変わらない水準保持している。そのため、合併して4年目の現時点では合併による生活サービスへの直接の影響はあまり見られないと予想される。

### 3. 生活サービスの現状考察

#### 3.1 はじめに

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。なお、本研究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、現地調査により抽出できたものに限定している。

生活サービスの構成要素は、提供と受け入れ関係、提供拠点、広がり、提供媒体、移動パターンに大分類できる(表-4)。提供者の具体的な凡例を示す(表-5)。現地調査の結果、抽出した30事例の生活サービスをサービスの構成要素に沿って整理する(表-6)。

本報告では、「サービスの広がり」と「提供媒体」、「サービスの提供と受け入れ関係」に注目し、その傾向を分析する。「サービスの提供と受け入れ関係」の中の「対象者と提供者」に注目した分析では、1事例に対し複数の対象者や提供者がいる場合があるため、個々の対象者や提供者を一つとして、その組み合わせ数を算出する。

表-4 生活サービスの構成要素

項目		凡例								
Who	提供と受け入れ関係	対象者の属性	0	6	12	15	18	22	64(歳)	
		提供者	・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	・地域住民 ・家族	・本人				
		支援形態	行政	自治組織	地域住民	本人				
		単独/協働	公助	共助	互助	自助				
Where	提供拠点	(具体的な施設名)								
	広がり	← 都 市 周 隣 町 自治 班 世 道 道 辺 接 自 班 世 府 府 町 町 治 会 帯 県 県 町 町 会 帯								
How	提供媒体	・人(マンパワー)	・人(交流)	・物	・情報(通信)					
	移動パターン	・対象者のみの移動		・提供者のみの移動		・対象者と提供者の移動				
									・移動なし	

表-5 提供者の凡例

提供者	凡例
行政	国 都道府県 市区町村
自治組織	民間組織(営利) 民間組織(非営利) NPO法人 ボランティア団体 地域住民組織
地域住民	地域住民
本人	本人

表-6 生活サービスの一覧表(一部抜粋)

サービス形態	サービス名称	事例名	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		世帯	班	自治会	町	隣接町	周辺町	市	県	人(マンパワー)	人(交流)	物	情報(通信)	対象者	提供者			
相談・情報提供型サービス	子育て相談サービス	母子相談	母親	市(薩摩川内市)	公助	単独	老人いきがい作業場																	
高齢者交流支援型サービス	介護予防サービス	ふれあいいきいきサロン	高齢者	民間組織(社会福祉協議会)、市、ボランティア	公助共助	協働	各集落の集会所																	
高齢者交流支援型サービス	介護予防サービス	シニアスポーツ教室	高齢者	市民間組織	公助共助	協働	里公民館																	
訪問型サービス	訪問介護	訪問介護	高齢者(自立~要支援)	民間組織(社会福祉協議会)	共助	単独	生活支援ハウスもやど里																	
地域交流型サービス	地域交流サービス	敬老会	高齢者中学生	地域住民組織(里地区コミュニティ協議会、健康福祉部会)	共助	協働	里公民館																	
防犯サービス	防犯パトロール	防犯パトロール	小学生	地域住民組織(小学校PTA)	共助	単独	なし																	

### 3.2 サービスの広がり と 提供媒体

「広がり と 提供媒体」の事例数とその割合を示す(表-7)。提供媒体の種類に関わらず、ほとんどのサービスの広がり は「町」又は「隣接町」の範囲内である。「隣接町」とは上甗町を含めた上甗島内であるため、里町の生活サービスはほぼ上甗島内で完結している。

提供媒体に注目すると、人(マンパワー)又は人(交流)を介した生活サービスが各々12、11 事例あり、合わせて全体の7割を占める。人(マンパワー)と人(交流)を組み合わせたサービス、物や情報を介するサービスの事例はわずかしかない。以上より、里町では人(マンパワー)や人(交流)を介するサービスを中心として、ほとんどのサービスに地域住民が関わっていると言える。

### 3.3 サービスの提供 と 受け入れ関係

#### 3.3.1 対象者と提供者

「対象者と提供者」の組み合わせ数とその割合を示す(表-8)。高齢者を対象としたサービスが大きな割合を占める。特に、社会福祉協議会や社会福祉法人による介護サービスのような、民間組織によるサービスが最も多い。薩摩川内市の保健師による相談サービスのような、市によるサービスも6 事例ある。一方、地域住民組織によるサービスは、対象者が小学生から高齢者、地域住民と多岐に渡っている。これは、地区コミュニティ協議会や小学校PTA等、住民の交流や防犯等の異なる目的を持った複数の地域住民組織が存在し、サービスを提供しているからである。

#### 3.3.2 支援形態と単独/協働

「支援形態と単独/協働」の事例数とその割合を示す(図-5)。最も多いものは、単独・共助のサービスで、協働・共助のサービスと合わせると、共助のサービスは全体の7割を占める。次に多いものは公助と共助の協働によるサービスである。

表-7 広がり と 提供媒体

提供媒体 \ 広がり	都道府県	市	周辺町	隣接町	町	自治会	班	世帯	計
人(マンパワー)	0	0	2 (6.7%)	5 (16.7%)	5 (16.7%)	0	0	0	12 (40.1%)
人(交流)	0	0	0	5 (16.7%)	6 (20.0%)	0	0	0	11 (36.7%)
物	0	0	0	0	0	0	0	0	0
情報(通信)	0	0	0	1 (3.3%)	0	0	0	0	1 (3.3%)
人(マンパワー)人(交流)	0	0	0	2 (6.7%)	2 (6.7%)	0	0	0	4 (13.4%)
人(マンパワー)+物	0	0	0	1 (3.3%)	0	0	0	0	1 (3.3%)
人(マンパワー)+情報(通信)	0	0	0	0	1 (3.3%)	0	0	0	1 (3.3%)
計	0	0	2 (6.7%)	14 (46.7%)	14 (46.7%)	0	0	0	30 (100%)

※セルの上部は事例数、下部の( )内はその割合。

表-8 対象者と提供者

提供者 \ 対象者	乳幼児	小学生児童	中学生	高校生	大学生若者	親(母親)	中年	高齢者	地域住民	計
行政	国	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	都道府県	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	市	0	0	0	0	0	2 (4.1%)	6 (20.0%)	1 (2.0%)	9 (30.0%)
自治組織	民間組織	2 (4.1%)	0	0	0	0	1 (2.0%)	14 (46.7%)	2 (6.7%)	19 (63.3%)
	NPO法人	0	0	0	0	0	0	1 (2.0%)	0	1 (3.3%)
	ボランティア団体	0	0	0	0	0	0	1 (2.0%)	0	1 (3.3%)
	地域住民組織	0	3 (10.0%)	2 (6.7%)	0	0	2 (6.7%)	8 (26.7%)	2 (6.7%)	17 (56.7%)
地域住民家族	地域住民	0	0	0	0	0	0	1 (2.0%)	1 (2.0%)	2 (6.7%)
	家族	0	0	0	0	0	0	0	0	0
本人	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
計	2 (4.1%)	3 (10.0%)	2 (6.7%)	0	0	5 (16.7%)	0	31 (103.3%)	6 (20.0%)	49 (163.3%)

※セルの上部は組み合わせ数、下部の( )内はその割合。

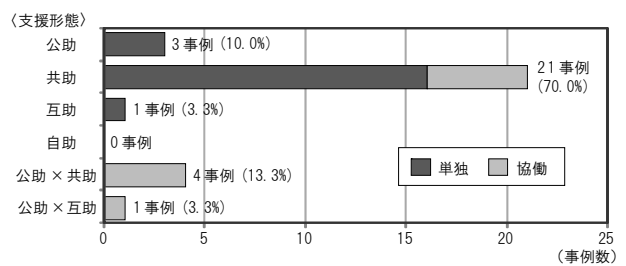


図-5 支援形態と単独/協働

#### 3.3.3 サービスの提供 と 受け入れ関係の分析

「対象者と提供者」、「支援形態と単独/協働」の分析より、生活サービスの7割は共助のサービスである。特に、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。また、地区コミュニティや小学校PTA等の地域住民組織が

単独又は協働で行うサービスは、幅広い年代を対象としており、地域のニーズに柔軟に対応している。一方、公助と共助の協働によるサービスは、4事例とも市だけで提供できないサービス(専門的な知識や技術を持った提供者が必要なもの)を民間組織と協働することで提供可能にしている。

#### 4. まとめ

「直接の交通アクセスを持たない離島」としての地域の特性を踏まえた上で、里町で行われている生活サービスを分析した結果、サービスの構成要素に関して以下の知見が得られた。

##### 1) サービスの広がり と 住民の生活圏の一致

ほとんどの生活サービスの広がりや、里町あるいは上甕島の範囲内で完結している。また、里町と旧川内市は合併前から地域間の交流が少なかったため、住民の生活圏も上甕島内に限定される。サービスの広がりや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。

##### 2) 地域住民同士のつながり

里町で提供される生活サービスは、地域住民を介して提供されている場合が多い。また、サービス提供者と対象者の物理的距離が近いことに加え、住民同士のつながりが強いことから、地域の情報が人づてに伝わりやすい。以上より、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。

##### 3) 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、住民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等、提供者によって里町の生活サービスにおける役割がはっきりと分かれている。一部のサービスでは必要に応じて提供者

同士が協働でサービスを提供している。

合併後の年数が経過するにつれて、支所の職員数は減少している。一方で、合併直後に設置された地区コミュニティ協議会は、市の補助金を受けながら、サービスの企画・立案や資金運営を行い、地域住民組織が協働してサービスを提供する体制を整えている。このことから、合併を期に行政が小規模化し、サービスの提供主体が地域住民組織等の自治組織に移行していることが伺える。

離島のように地理的条件が不利に働く傾向が強い地域では、営利を目的とした民間組織がサービス提供者として新たに参入することは考えにくい。しかし、地域住民組織の根強さ、地域住民間のつながりの強さ等の地域の特性を十分に活かし、行政・自治組織(民間組織・地域住民組織)・地域住民等のサービス提供者が各々で役割を分担し、協働する体制が整っていれば、今後の社会動向に対応したサービスの展開が可能となる。

#### 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) 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 2) 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 3) 地域住民組織とは、婦人会や老人クラブ、自治会等、ある活動目的を持った地域住民から構成される自治組織である。

#### 参考文献

- 文 1) 長谷部裕子、友清貴和、徳田光弘、本間俊雄：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