

母都市に合わせた組織・運営の変化に注目した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 その2—

正会員 ○田中翔子*1 同 丸林美香*1
同 友清貴和*2 同 瀬戸口博美*1

人口減少 市町村合併 生活サービス
中核市郊外 校区社協 校区公民館

1. はじめに

その1では研究の背景・目的や方法、生活サービスの定義を示した。また、研究の対象地域を選定し、それぞれの地域の特性を押さえた。その2では「周辺併合型」自治体に該当する鹿児島市の周辺旧町(郡山地域・喜入地域)を対象とし、合併によって変化が生じた生活サービスの現状分析・考察を行い、生活サービスに影響を与えていると考えられる要因を明らかにする。

2. 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、母都市である鹿児島市に制度が統合されることによって組織構成や運営方法が変化し、それに伴ってサービスの内容や提供形態に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。

3. 生活サービスの現状考察

以上の知見を加味し、市町村合併に伴う組織・運営の変化に注目して生活サービスの現状を考察する。ここでは、その変化が顕著であった「社会福祉協議会」と「公民館活動」の事例を取り上げる。

3-1. 事例1: 社会福祉協議会 (以下、社協)

3-1-1. 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。現在は旧5町に支部を置くことで市域全体をカバーしている(図1)。

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で結成され、市社協郡山支部の実動部隊として活動を行っている。喜入地域では小学校区単位で結成され、それぞれ活動を行っている。

3-1-2. 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1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が廃止された。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^{注2)}活動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2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。瀬々串校区社協は助成金の申請が困難になり廃止となった。また、一倉・前之浜・生見校区社協は検討中であるが、対象者となる世代が少ないため、今のところ行っていない。

3-1-3. 考察

提供主体となる組織の変化だけでなく、補助金支給の変化や地域住民の意識や習慣の違い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2)。

小学校区単位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、人口減少が進行する地域では需要と供給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3)。

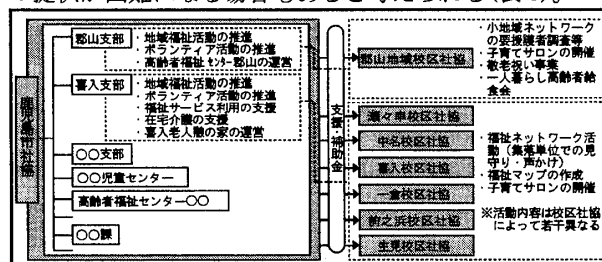


図1 鹿児島市社協と校区社協の関係と活動内容

表1 地域住民による見守り活動

合併前	合併時	現在
郡山地域	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組当たり年間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。自治会の高齢により、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。
喜入地域	29自治会のうち3自治会のみ活動を継続している。民生委員による声かけ⇒1人が2つの自治会を掛け持ちする場合もあり負担が大きい。校区社協を中心に小地域ネットワーク活動について検討中である。	福祉ネットワーク活動(提供主体:喜入町社協) 【内容】近隣住民が要援護者の安否確認を行っていた。喜入町社協が中心となっていたシステムと校区社協が動けるシステムが類似していたため、スムーズに移行できた。福祉ネットワーク活動(提供主体:校区社協) 【内容】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2 子育てサロン

校区社協	現状
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 H19.9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 普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

Consideration of the Life Service Focusing on Change of the System and Conduct Conformed to the Center City
-Reorganization of living sphere and life service method corresponding to population decrease and consolidation of municipalities part2-
TANAKA Shoko, MARUBAYASHI Mika, SETOGUCHI Hiromi and TOMOKIYO Takakazu

3-2. 事例2: 公民館活動

3-2-1. 校区公民館運営審議会^{※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2)。

3-2-2. 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種の公民館があり、合併後、旧5町でも同じ方式が採用された(表3)。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。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が、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っている。

また、運営審議会の活動は、自治会の校区連合組織や校区内の各種団体の活動と重複する部分が多く、組織の構成員も似通っている。

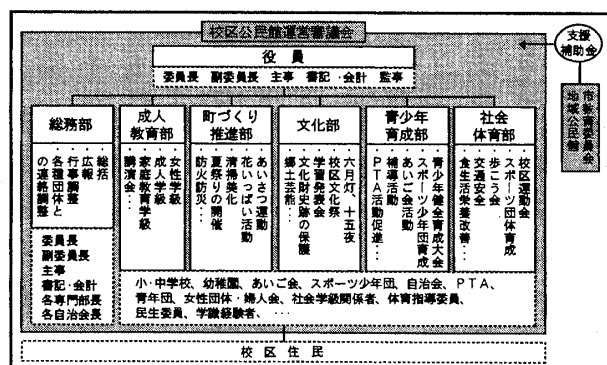


図2 校区公民館運営審議会の構成と活動内容

表3 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。	校区公民館に代わる施設がなかったため、全3校の各小学校敷地内に新設。自治会数を29に再編。
喜入地域	合併前	旧喜入町の条例で設置された喜入中央公民館が地域全体を対象とした社会教育施設。	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て替え。	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、地域住民が茶飲み等に集まるなど憩いの場としても利用。高齢化により利用数減少。自治公民館も多くなった。

*1 鹿児島大学大学院理工学研究科・建築学専攻 修士課程

*2 鹿児島大学大学院教授・工博

3-2-3. 考察

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3)。

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。それぞれが役割分担を把握し、目的に応じて連携してサービスを行うことは今後重要になると考えられる(図2)。

4. まとめ

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施策が行われている。しかし、必ずしも旧鹿児島市で行っていたサービスが旧5町でもうまく機能するとは限らない。その要因は、位置・地勢や年齢別人口構成、交通機関、地域独特の習慣やルールが地域によって異なるためであると考えられる。特に、今回取り上げた事例は校区を単位としてサービスが行われていた。しかし、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鹿児島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地域では、移動に要する負担が大きくなり、サービスの授受が困難になり兼ねない。また、旧鹿児島市に合わせた多種多様なサービスを行う仕組みが整備されても、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ことや、サービス提供者と対象者の割合が合わないことから、住民のニーズに対応できない場合やサービス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。

また、組織・運営の変化に伴い、旧5町の生活サービスに影響を与えている要因として、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)で結成されているか、③合併前後で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、という①~④が挙げられた。

【注記】

- 注1) 独居老人の増加や近所づきあいの希薄化など小学校区内における福祉の課題を少しでも良い方向に導くために、自治会や民生委員など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。ひとつの校区で結成された校区社協と、複数の校区で結成された地域校区社協がある。
- 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、協力しながら福祉活動を行う体制。
- 注3) 小学校区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・町内会など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。

*1 Graduate Student, Graduate School of Science and Engineering, Dept. of Architecture, Kagoshima University

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