

## 第1章 調査の概要

### 1. 調査の背景と目的

母都市までの距離が比較的近いことに加え、急峻な地形が少ないことから、集落から母都市までの時間距離が短いという特性が見られる中国圏の中山間地域では、全国平均より早いペースで少子高齢化及び人口減少が進行しており、多くの地域で、防災、医療・福祉、交通、商業など様々な課題を抱えている。

そのような中、中山間地域の集落の維持、生活サービス機能の確保を図るためには、近隣の母都市からの支援や行政主導型の対応だけによるのではなく、近居している集落関係者と集落住民が自立的に、必要な生活サービスの確保・維持の方法を考えて、自発的・自立的に要望・行動していくことも求められる。また、中山間地域の集落の生活サービス機能の確保・強化のためには、個別の生活サービス機能に対応した固定型・拠点型サービス、移動型・配達型サービスに加え、住民や自治体からの依頼や福祉、日常生活支援（購買）、生業支援などにトータルに対応できる、民間やNPOが行う「生活まるごとサービス」といったサービス形態も考えられる。また、中山間地域における生活サービスを持続的な業として展開を図るためには、各種生活サービス業に対して、「対価」等を支払うこと、それが生活サービス業の、また中山間地域の自主的・自立的な取組に広がっていくとも考えられる。

このような考えのもと、本調査では、中国圏の中山間地域における生活サービス機能確保に関する実態・実例を把握し、個別の生活サービス機能に対応した固定型・拠点型サービス、移動型・配達型サービス、及び新たな生活サービス機能を組み合わせたモデルを検討し、その上で実際に生活サービス機能の強化を行うモデル地域を選定、モデルの提示を行うことをもって、国土形成計画（中国圏広域地方計画）の推進に資することを目的とする。

### 2. 調査の内容

#### （1）中国圏における生活サービス機能実態把握

中国圏における中山間地域の集落の特性等を踏まえ、集落の区長へのアンケート調査等を通じて、各集落における生活サービス機能の実態、住民意識等を把握する。また、自治体へのアンケート調査も併せて行い、生活サービスの確保に関する自治体等の対応状況、自治体以外の組織（民間企業・NPO等）との連携状況について事例を収集し、分析・把握する。

#### （2）中国圏における生活サービス機能課題整理

（1）の調査結果から、中国圏の中山間地域の集落の生活サービスへの対応状況等に関する事例を抽出し、現地調査・集落区長及び自治体またはサービス提供者等へのヒアリング調査により、生活サービス機能の維持・確保の成功要因を把握する。

（1）の結果、及びヒアリング調査結果を踏まえて、中国圏における中山間地域の生活サービス機能の実態と課題、及び生活サービス業としてのあり方の方向を整理する。

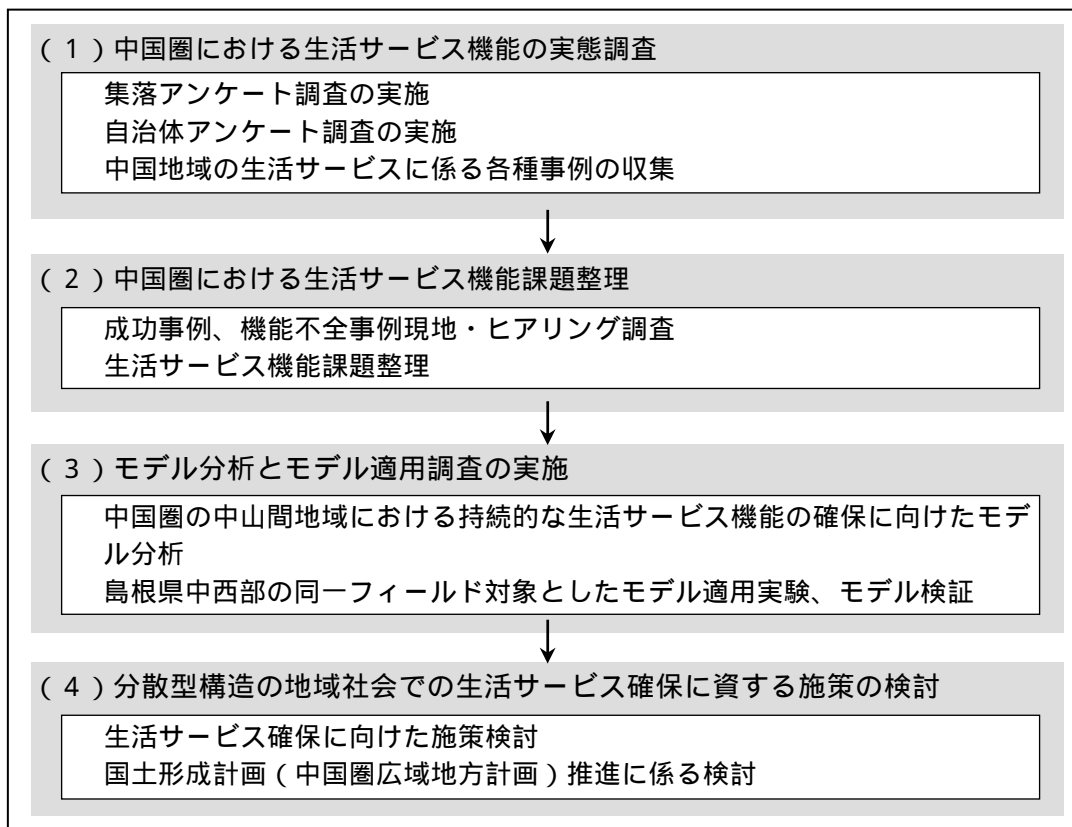
### (3) モデル分析とモデル適用調査の実施

(1) (2)を踏まえ、中国圏の中山間地域における持続的な生活サービス機能の確保に向けたモデル分析を行う。また、分析したモデルを具体地域へ適用するための社会実験として、島根県中西部を対象に、集落住民参加のワークショップ等を通じた自立的な発案方法の構築と、生活サービス確保の方法及び生活サービスの継続的な提供に対する対価の支払い等のモデル適用実験を実施し、モデルの検証を行い、中国圏の中山間地域における地域運営システムの構築を検討する。

### (4) 分散型構造の地域社会での生活サービス確保に資する施策の検討

モデル分析、モデル適用実験を踏まえ、中国圏の特徴である分散型構造の地域社会での生活サービス確保に資する施策について検討する。また、上記調査から得られた知見を踏まえ、分散型構造の地域社会での生活サービス機能、ひいては「中山間地域等の暮らし安心プロジェクト」などの国土形成計画（中国圏広域地方計画）の施策提案のための検討を行う。

#### 【調査フロー】



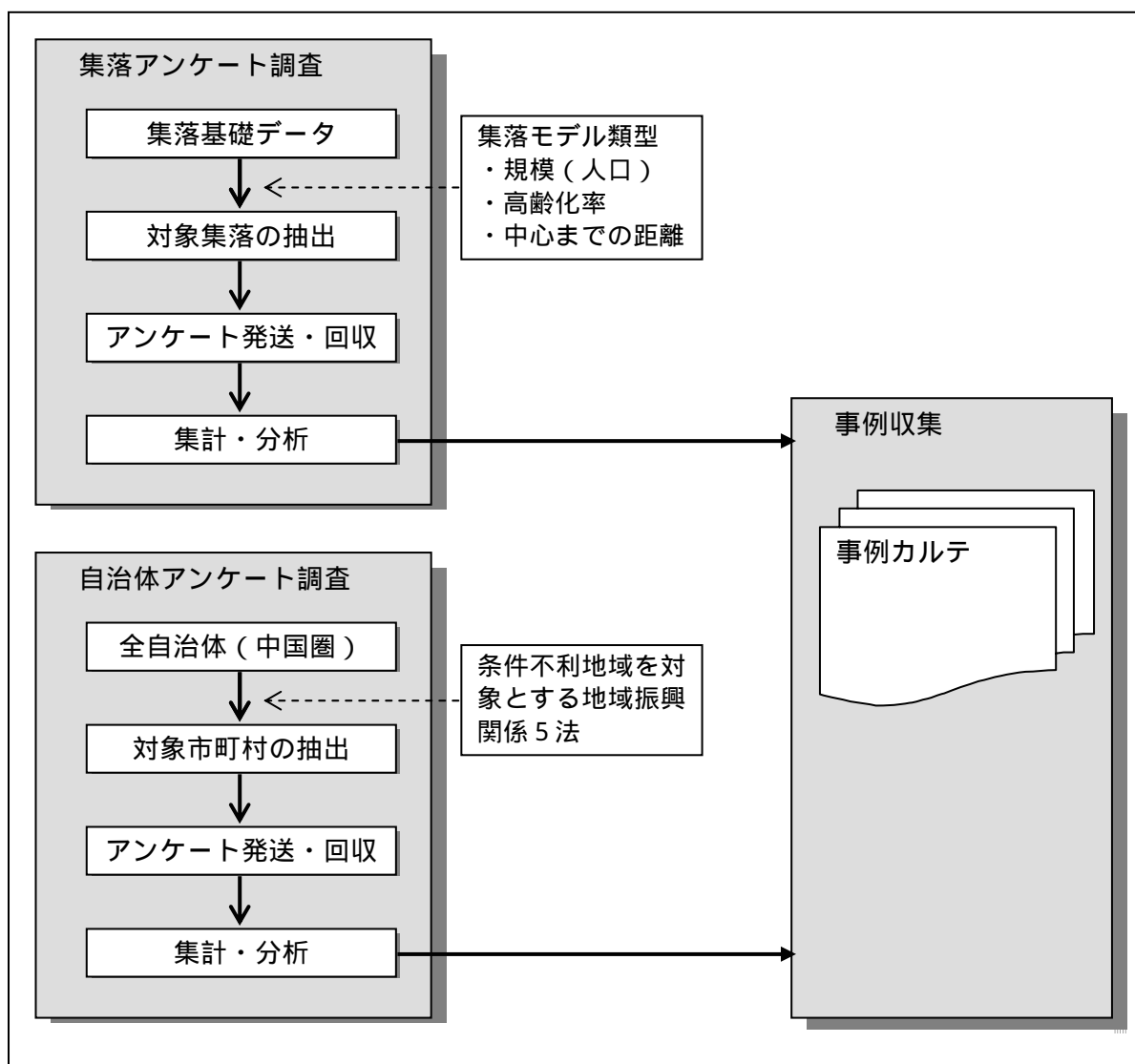
## 第2章 中国圏における生活サービス機能実態把握

### 1. 中国圏における生活サービス機能実態把握調査概要

中国圏における中山間地域の集落の特性等を踏まえ、集落の区長へのアンケート調査等を通じて、各集落における生活サービス機能の実態、住民意識等の把握を行う。

また、自治体へのアンケート調査から、生活サービスの確保に関する自治体等の対応状況、自治体以外の組織（民間企業・NPO等）との連携状況について把握するとともに、取組事例の収集を行う。

#### 【調査概要】



## 2. 集落アンケート調査

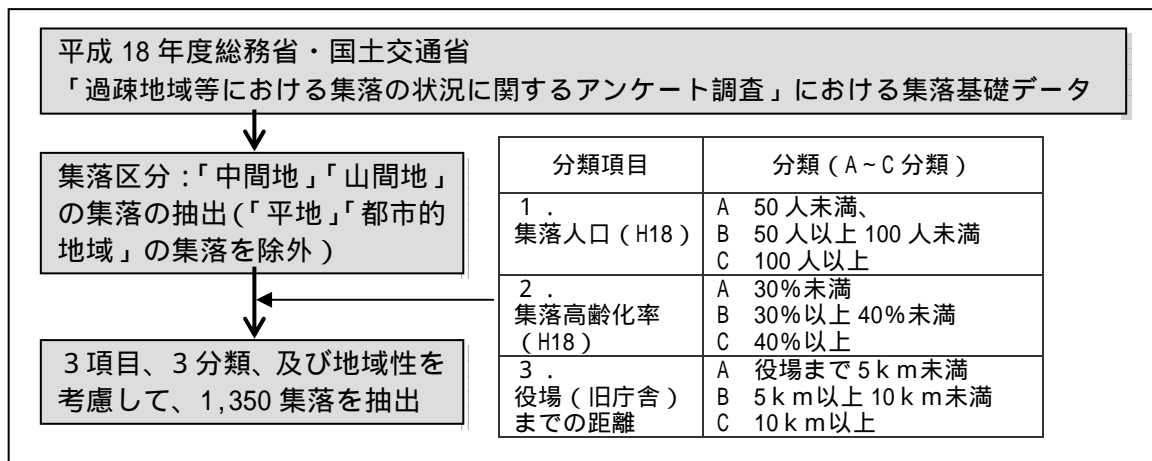
### (1) 調査の目的

将来の人口減少や高齢化に対応した生活サービス機能のあり方を検討するために、中山間地域の集落の区長（自治会長）を対象に、日常生活サービスの実態や課題、また、将来における日常生活サービスのあり方を把握することを目的とする。

### (2) 調査方法

- ・平成 18 年度総務省・国土交通省実施の「過疎地域等における集落の状況に関するアンケート調査」結果から、各集落に関する基礎データ（人口、高齢化率等）を入手
- ・入手した集落データから、「中山間地」に位置する集落のみを抽出し、「集落人口」「集落高齢化率」「役場（旧庁舎を含む）までの距離」の 3 項目について分類を行う。
- ・各項目について 3 分類し、及び地域性（鳥取県・島根県・岡山県・広島県・山口県）を考慮して、各分類に該当する集落を無作為に抽出する（合計で 1,350 集落）

#### 【対象集落の抽出】



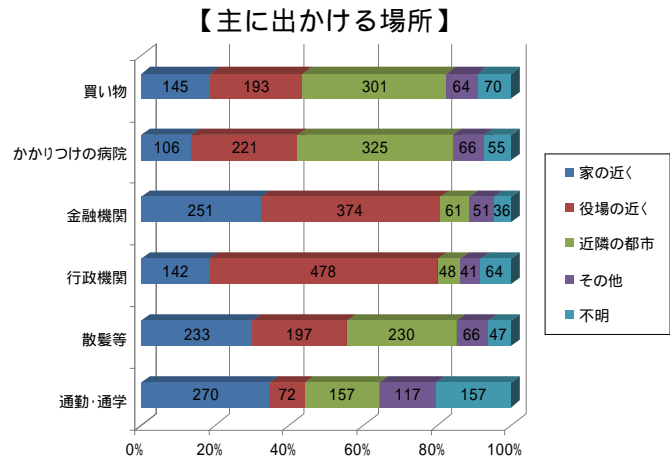
### (3) 調査結果

- 配布数：1,350 票、回収総数：773 票、回収率：57.2%。
- 回答者特性
  - ・回答者の約 94% が「男性」。「60 歳代」が最も多く（約 47%）、次いで「70 歳代」が約 22%、「50 歳代」が約 19% の順となっている。
  - ・職業は「農林業」が最も多く（約 42%）、次いで「無職（約 22%）」、「会社員（約 22%）」となっており、兼業は全体の 1 割強となっている。
  - ・地域で担っている役職として、自治会長（区長）の他、水利組合や土地改良組合の理事、民生委員、福祉委員、神社総代など複数の役職を兼ねている人が多い。

日常生活の実態

「車」中心の生活であり、「車」を利用するのであれば、「役場の近く」でも、「近隣の都市」でも、便利な方を活用する。(最も身近な生活圏域が市町村単位で完結しない。)

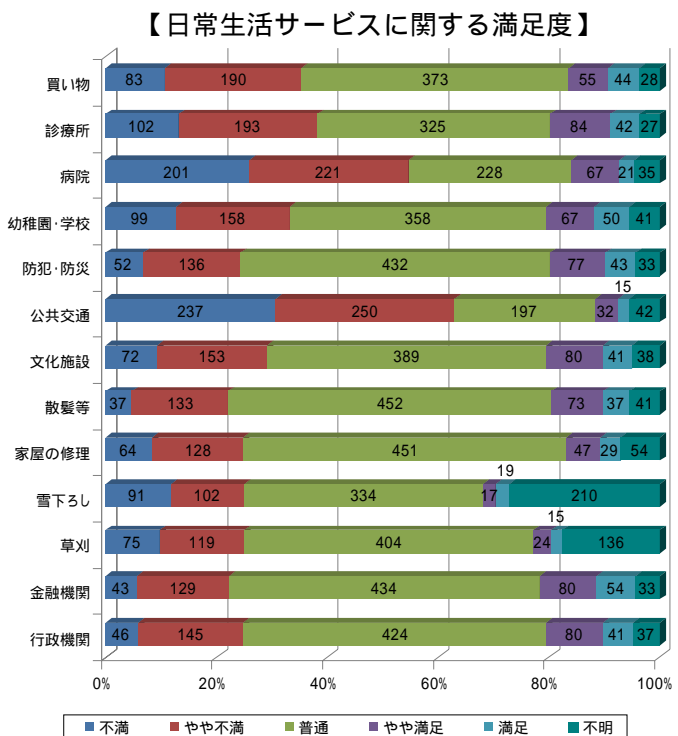
- ・「通勤・通学等」を除く全ての日常生活(購買、通院、金融、散髪等)において、「車・バイク」が主な交通手段。
- ・「食料品・日用品の買い物先」「かかりつけの病院」は、「家の近く」「役場の近く」よりも「近隣の都市」の方が多い。
- ・「最寄の郵便局又はJAなど預貯金の出入れ先」や「役場等の行政機関」は、「役場の近く」が最も多い。
- ・「散髪等の日常生活」は、「家の近く」「役場の近く」「近隣の都市」に分かれる。



日常生活サービスに関する満足度

「公共交通」「病院」に対する満足度が、他の日常生活サービスよりも低い。

- ・「バスや鉄道などの公共交通サービス」「入院ができる病院や休日や夜間など緊急時に利用できる病院(救急医療機関)」に対する満足度が低く、「不満」「やや不満」を合計すると、回答者の過半が「不満」に感じている。
- ・その他の日常生活サービスに関しては、「普通」が最も多く、生活サービス機能については、将来的には不安はあるものの、大きな環境の変化がない限り、危機意識が高まらないことが想定される。

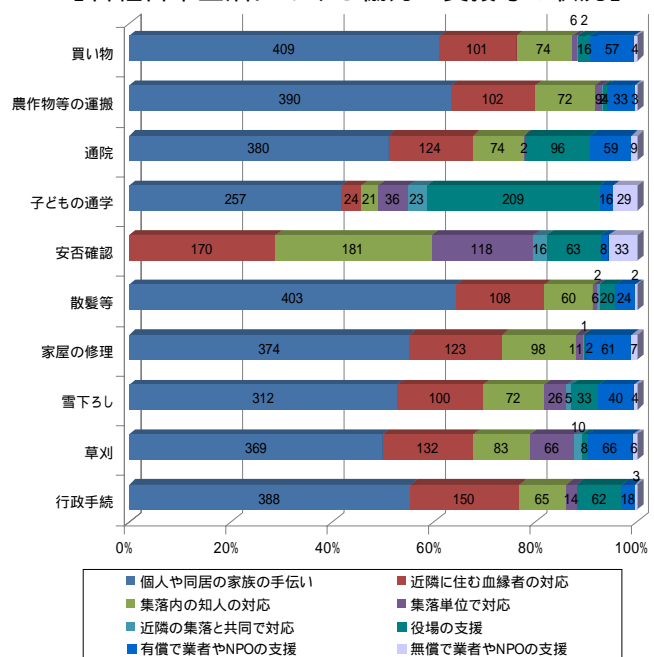


各種日常生活サービスにおける協力・支援等の状況

日常生活サービスの確保は、「個人・家族・血縁者」で対応している。

- ・各種日常生活を行うにあって、「集落に住む個人や同居の家族の手伝い等で対応している」が最も多い。次いで、「近隣に住む個人の血縁者等が対応してくれる」が多く、『個人・家族・血縁者』で対応する状況がほとんどである。
- ・「集落内の各住民の定期的な安否の確認」については、「集落内の知人が対応してくれる」が多く、また、「集落単位で対応している」状況も多く見られる。
- ・「集落の子どもたちが学校まで登校」を除く全ての日常生活において、「集落内の知人が対応してくれる」状況が見られ、『個人・家族・血縁者』の対応を除くと、集落内の知人の協力により、例えば、独り暮らしで車の運転ができない老人などの通院などの送り迎え、買い物や散髪の際の商店までの送り迎えを行っている状況が見られる。
- ・「有償で業者やNPOなどの団体を支援」により各種日常生活を行っている集落が見られる。また、「集落の子どもたちが学校まで登校」、「集落内の各住民の定期的な安否の確認」などでは、「無償でNPOやボランティア団体の支援」を受けている集落が見られる。

【各種日常生活における協力・支援等の状況】

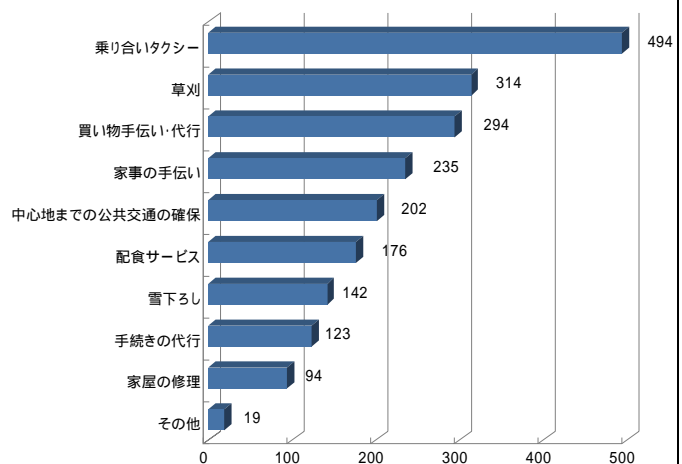


将来的に必要となる日常生活サービス

「通院などの送り迎え」への要望が高い。

- ・将来的に、集落において必要となる日常生活サービスとして、「通院などの送り迎え（乗合タクシーなど）」に対するニーズが極めて高い。
- ・次いで、「宅地内や農地の草刈」、「買い物の手伝い・代行」、「家事（料理・掃除・洗濯など）の手伝い」に対するニーズが高くなっている。

【将来的に必要となる日常生活サービス】



将来的に必要となる日常生活サービスの確保のあり方

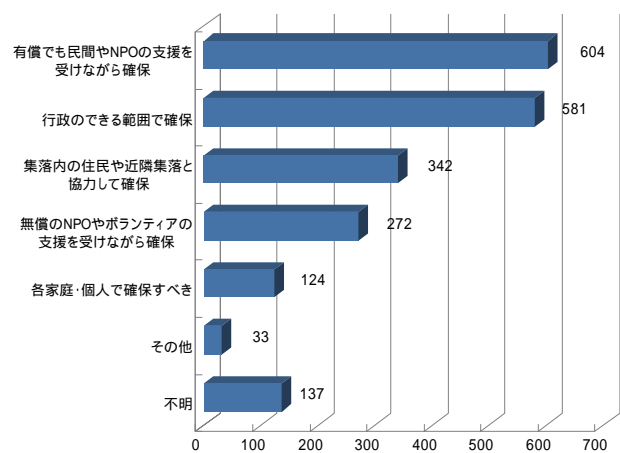
将来的に必要となる日常生活サービスの確保については、「有償でも民間やNPOの支援を受けながら確保」と「行政のできる範囲で確保」とが求められる。

・将来的に集落において必要となる日常生活サービスの確保のあり方として、「有償でも、民間の企業やNPO等の外部の支援を受けながら確保していくことが必要」が最も多く、次いで、「行政のできる範囲で日常生活サービスの確保にあたって支援していくことが必要」、「集落内の住民や近隣の集落と協力して生活サービスの確保を図っていくことが必要」の順となっている。

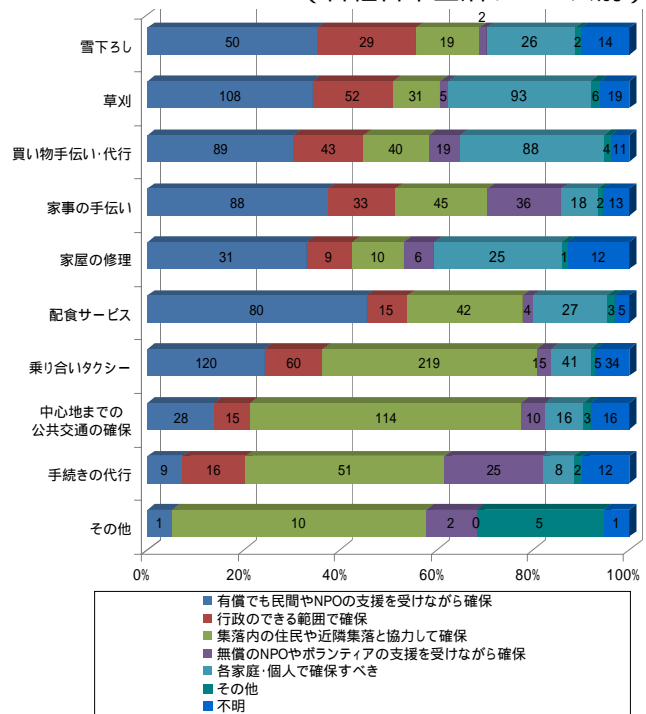
・将来的に集落において必要となる日常生活サービス別に見ると、「通院などの送り迎え（乗合タクシーなど）」、「役場や中心地までの公共交通の確保」といった『移動』に関する生活サービスの内容、及び「手続き等の業務の代行」で、「行政のできる範囲で日常生活サービスの確保にあたって支援していくことが必要」が最も多い。

・「雪下ろし、宅地内の除雪・雪かき」、「家事（料理・掃除・洗濯など）の手伝い」、及び「配食サービス・食材や弁当などの宅配サービス」で、「有償でも、民間の企業やNPO等の外部の支援を受けながら確保していくことが必要」が最も多く、「宅地内や農地の草刈」、「買い物の手伝い・代行」、及び「家屋の修理（軽微な修繕・電球が切れた際の電球の入れ替えなど）」では、「有償でも、民間の企業やNPO等の外部の支援を受けながら確保していくことが必要」と「集落内の住民や近隣の集落と協力して生活サービスの確保を図っていくことが必要」がほぼ半々となっている。

【将来的に必要となる日常生活サービスの確保のあり方】  
（統合）



【将来的に必要となる日常生活サービスの確保のあり方】  
（各種日常生活サービス別）



## 集落内における日常生活サービスを行う上での課題（自由記入）

今現在は、大きな問題がないが、10年後は不安である。

今現在は、大きな問題がないと考えている集落が多い。一方で、10年後、車が運転できなくなった場合への不安は大きい。／現在は、個人で自動車の運転できるが、高齢になり車の運転が出来なくなった時どうすればよいか不安に感じている。

無医村（医療が身近で受けられない）は大きな課題。

医院の廃業により無医村の状態が続いており、特に高齢者は通院に不便を感じ、町の巡回バスも限られ、将来大変心配している。／病院へ行くにも、バスの乗り換え等があり、1時間以上の時間と片道1000円程度の費用がかかる。

日常生活に対する協力・支援の担い手が不足。

昼間など若い人が勤めに出ているため、病院に行く場合に手助けとなる人が必要。／地域外への通勤者が多く、休日以外は地元にはいない。集落との関わりも薄く、地元の現実が理解できてなく、関心も少ない。／町内を住みよくなる為のボランティア団体の数人により草刈・花壇作りなどを実施しているが、人手不足である一定範囲に留まっている。

相互扶助の啓発が必要。

地区内に、独居老人が住んでおられ、日常生活の支援が必要と思われるが、その必要性のコミュニケーションが希薄である。／高齢化傾向にあり、独居老人も増えている事から日々の安否確認、生活補助についてお互いに声をかけ手伝うというボランティア精神、地域のコミュニティを強化していかなければならない。

個人での対応も、集落内の相互扶助機能も、限界を迎えている。

ゴミを収集場所へ持って行くことのできない人が多い。／独居老人のために、地区内で月2回の給食サービスを行っているが、今後はその世話をする人の維持が難しい状況になりつつある。

食料品や日用品を購入する商店の減少が著しい。

昔は集落内に数軒の商店があったが、年々減少し、集落から商店が姿を消したところも多い。／地区内に、商店・診療所もなく独居老人は移動購買車や血縁者に頼って、買物や通院している。

生活サービスは個人の問題としての認識が強い。

個人情報とかプライバシーとか言い過ぎで、本当に困っている人のことを聞いても教えてくれない機関が多い。助けてあげたいと思う気があっても、それ以上踏み込めない。

交通手段の確保と農地の共同管理への対応が必要。

集落内に独居高齢老人が増えるにつれて、交通手段の確保と農地の管理に対する不安と対策が求められる。

空き家や荒廃農地の増加が景観を阻害する。

空き家も増え、宅地内や農地が荒れ、美化を損なっている。これへの対応が必要。

車が利用できなくなると、集落内の移動も大変である。

集落が広いために車が使用出来なくなった時に困ると思われる。全戸で10戸だが廻って来ると1時間かかる。

草刈、雪下ろしに対する課題。

独居老人の雪かきができていないので早めの対応が望ましい。／夏場の草刈、冬場の雪かき雪下ろし等を気軽に頼める機関がない。

相談相手、困りごとに対応できる人が必要。

困りごとに対応できる“公”の人がおられると良い。

地域内での仕事が一定の人に集中し、対応できない。過度の責任・期待をもたせすぎる。

組長が、地域の高齢者の健康状態のチェックをしているが、自分の仕事もあるため、見回りがおろそかになる、十分にできない。／独居老人や老人世帯が多くなり、区、組の行事の参加や、役員等の引き受けが困難な状態である。役員等は特に難しく、回覧板等をまわすのも無理な家が増えている。／地元で行なわれてきた伝統行事を続けるために、多くの責任がかかっている数少ない若者に、更に多くの重荷がのしかかり、無理が生じている。

生活道が狭いことによる弊害。

市道が狭く、車の離合や大型の救急車両が入って来られない。車が通れば、歩いている人や電動カーに乗っている人が避けることもなく、不自由である。



## 集落における、将来的に日常生活サービスの確保を行う上での意見（自由記入）

**集落、地区における日常生活サポート体制の検討が必要。**

集落全体で考える時期にきている自分達の集落は自分達で守っていききたい。/ 独居老人等が今後増す事となり、これらの人々への日常生活サポート体制を早急に検討することが必要。/ 日常生活に対して、親族がいるので、深く入り込む事は難しい。まずは、集落で支えあうことより先に、家族・血縁で支え合うことが必要である。/ 地域のことは地域で考え、活動することを基本に、自治振興組織による対応を行政は考えているが、行政がもう少し積極的な対応が必要と考える。自治振興組織をつくっても、その負担が多すぎるように思う。/ 行政が行うのではなく、地域住民が（NPOを含む）代行できるシステム（行政サービス）を作ること。住民（高齢者の一人暮らし）が安心して農地等を委託管理ができる様なシステム作りが必要である。

**助け合う気持ちの醸成が必要。**

日常生活のみならず夏祭りや盆踊り大会等、伝統文化についてもお互いが助け合う気持ち（ボランティア）が不可欠である。/ 住民同士で支え合うという習慣がない。集落にボランティア部を作っているが、若い人ばかりなので、対応が難しい。買物は1回、町までボランティアで出ているが、2回くらいにすればと思う。いずれ総合生活NPOを各地区に作って、守らないといけないと思う。/ 各集落で昔あった支えあい、共同作業、安心安全の地域づくりを構築する為の指導、教育、支援策が必要である。

**日常生活への支援は、信頼関係が重要。**

日常生活サービスへの支援は、人間関係が重要でなかなか他人に頼れない現状がある。/ 近い将来は、集落において共同生活をしていくことも考えていかなければならない時が来るかもしれないので、今の内からコミュニケーションを良くとって仲良くしておくことも大事である。

**有償による日常生活サービスへの支援も求められる。**

いずれ独居老人などサービスの必要な方が増えてくると考えられるので、有償でも民間やNPOの力が必要になる。行政は資金だけ提供し、社協とかNPOに委託し、利用しやすい形がとれないか。

**生き甲斐づくりが必要。**

中山間地域の集落では、生きがいになるものが少ない。小遣い程度の収入があり、グループで加工品・特産品等を作り、生きがいになるようにしたい。

**日常生活サービスの確保に向けた担い手育成。**

行政（役場）「民生児童委員」ボランティア等により地域づくり、人づくりが大切。/ 市町村合併で自治会の果たす役割が重要となってきた中、肝心のリーダーとなる世話役が不在である。同じ人が何回も引き受けざるをえなかったりする。

**担い手確保のためには、「雇用の場」「生業の維持」が必要である。**

中山内地の一番の大きな問題点は耕作放棄地が目につき、里山古郷の景観が失われようとしていることである。国土保全、環境面から事業を起こし、田舎に雇用の場を作ること、農林業に若者を取り戻すことが必要である。中山間地域直接支払の費用を個人に出すのではなく、雇用の事業を起こしてほしい。/ 生業の維持=生活の維持である。集落は農作業でつながっている。水路が維持できなくなればつながりがなくなり、いっそう過疎化が進む。

**有償とする部分、無償とする部分の見極めも必要**

何でも有償、何でも無償となるべきではなく、特に、雪下ろしは非常に危険であるので、機材等の整った専門業者に有償であっても発注したほうがよい。

**資金面での解消が必要。**

ボランティア組織を立ち上げるにしても資金不足がネックになっている。老人会・婦人会の組織活動の強化（特に資金面での援助等）を課題にして取り組むことが必要。

**道路整備の必要性。**

過疎地における道路の整備は必要である、道路を整備することにより、緊急な事件に対応することができる、僻地が僻地でなくなる。またまだ整備が必要な道路（路線）が多く残っている。

### 3. 自治体アンケート調査

#### (1) 調査の目的

中国圏の中山間地域集落における日常生活サービスの実態や課題、また、将来における日常生活サービスのあり方に向けた自治体の主な考え方を把握することを目的とする。

#### (2) 調査方法

- ・中山間地域を有する(条件不利地域を対象とする地域振興関係5法(山振法、過疎法、半島法、離島法、特定農山村法)の指定地域を有する)自治体の地域振興・自治振興・企画部局
- ・郵送もしくはE-mailで配布・回収
- ・発送総数：94票、回収総数：60票、回収率：63.8%

#### (3) 調査結果

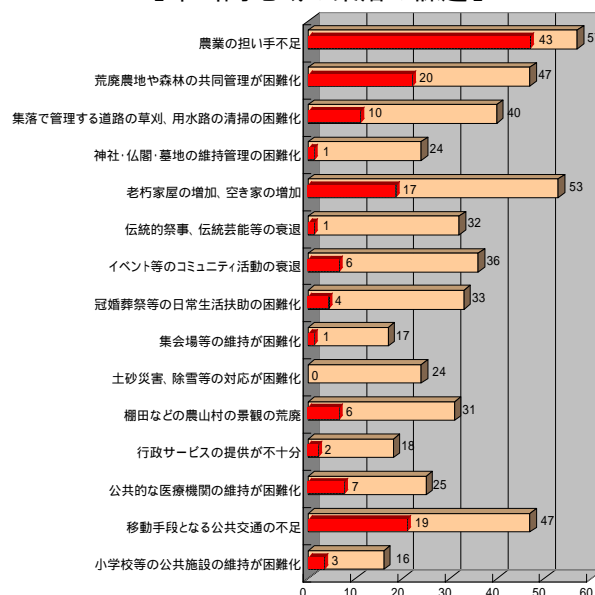
##### 中山間地域の集落で発生している課題

中山間地域の集落において発生している課題としては、「農業の担い手不足」を挙げる自治体が最も多い。特に深刻と考えられる課題として、「農業の担い手不足」に次いで、「荒廃農地や森林の共同管理が困難化」「移動手段となる公共交通の不足」「老朽家屋の増加、空き屋の増加」が挙げられる。

- ・自治体が考える中山間地域の集落において発生している課題として最も多いのが、「農業の担い手不足」である。次いで、「老朽家屋の増加、空き屋の増加」「荒廃農地や森林の共同管理が困難化」「移動手段となる公共交通の不足」の順となっている。

- ・特に深刻と考えられる課題についても同様に、「農業の担い手不足」が最も多く、次いで、「荒廃農地や森林の共同管理が困難化」「移動手段となる公共交通の不足」「老朽家屋の増加、空き屋の増加」の順となっている。次いで、「宅地内や農地の草刈」「買い物の手伝い・代行」「家事(料理・掃除・洗濯など)の手伝い」に対するニーズが高い。

【中山間地域の集落の課題】



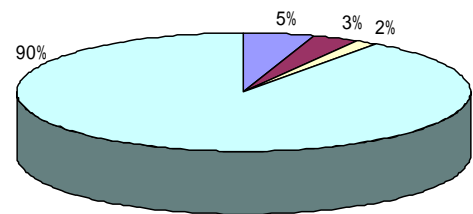
中山間地域の集落の課題  
 うち、最も深刻と考えられる課題

自治体が直接実施している取組

集落における日常品の購入の場の提供・確保

- ・日常品の購入の場の提供・確保について、「現在実施していない。今後の実施の予定はない」を挙げる自治体が、全体の90%を占める。
- ・一方で、現在「実施している」市町村は3自治体、「現在は実施していないが、今後実施を予定している。または検討している」市町村は2自治体、「これまでは実施していたが、現在は実施していない」市町村は1自治体となっている。

【集落における日常品の購入の場の提供・確保】

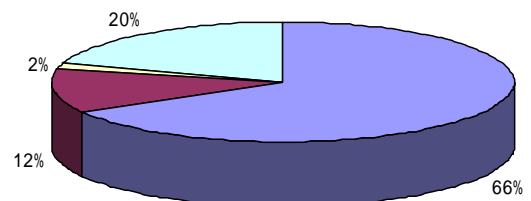


- 1 実施している。
- 2 現在は実施していないが、今後実施を予定、または検討している。
- 3 これまでは実施していたが、現在は実施していない。
- 4 現在実施していない、今後の実施の予定はない。

集落住民の移動手段となる交通の提供

- ・集落住民の移動手段となる交通の提供として、回答自治体の2/3となる40市町村で「現在実施している」。
- ・また、「現在は実施していないが、今後実施を予定している。または検討している」市町村が7自治体ある一方で、「現在実施していない。今後の実施の予定はない」を挙げる自治体が12自治体となっている。

【集落住民の移動手段となる交通の提供】

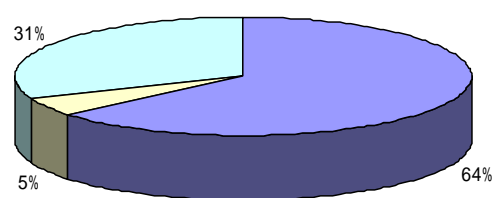


- 1 実施している。
- 2 現在は実施していないが、今後実施を予定、または検討している。
- 3 これまでは実施していたが、現在は実施していない。
- 4 現在実施していない、今後の実施の予定はない。

集落住民の福祉的生活サービス機能の提供・確保

- ・集落住民の福祉的生活サービスの提供・確保について、回答自治体の2/3となる39市町村「現在実施している」。
- ・また、「これまでは実施していたが、現在は実施していない」もしくは「現在実施していない。今後の実施の予定はない」を挙げる自治体が、残りの1/3の市町村が占める。

【集落住民の福祉的生活サービス機能の提供・確保】

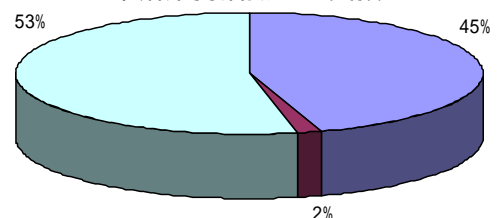


- 1 実施している。
- 2 現在は実施していないが、今後実施を予定、または検討している。
- 3 これまでは実施していたが、現在は実施していない。
- 4 現在実施していない、今後の実施の予定はない。

集落維持活動への支援

- ・集落維持活動への支援については、「現在実施している」市町村と、「現在実施していない。今後の実施の予定はない」市町村が半数に分かれている。

【集落維持活動への支援】



- 1 実施している。
- 2 現在は実施していないが、今後実施を予定、または検討している。
- 3 これまでは実施していたが、現在は実施していない。
- 4 現在実施していない、今後の実施の予定はない。

## 将来的な生活サービスの維持・確保に向けた考え（自由記入）

**生活サービスを提供できる団体の育成・支援の必要性**

生活サービスが提供できる団体が近隣市町村に少ないため、こうした団体の育成支援が必要。／サービスを必要とする側が増加していることに対し、サービスを提供できる側が不足してきている。課題を解決するための仕組みやサービスを検討すると同時に、人材の確保を行っていかなければならない。

**移住・定住策と連動した担い手の確保の必要性**

生活サービスの維持のために必要なマンパワーの確保は深刻な問題であり、その対策として、血縁による子供、孫等の転入ではなく、全くしがらみのない人達、特に団塊の世代をターゲットにした移住策を進める必要がある。／直接集落を支援することも大切だが、農業振興等、地域の生活基盤に対する支援により『所得向上』を目指し、若者の定住対策が急務と考えられる。／活力ある地域社会を創造していくためには、各集落で抱えている課題を解消するとともに、それぞれの集落を一体的な視点で捉える必要がある。中でも、生活の場づくり、産業の振興、地域内外の交流の拡充等を図り、若者にとって魅力ある地域づくり、高齢者にとって安心して住める地域づくりが求められており、そのためには若者定住を中心とした人口定住策として、民間と行政との適切な役割分担のもと、良質で低廉な住宅の供給や快適な住環境の整備等が課題である。あわせて、若者定住化の条件となる雇用の機会が少ないことから、中山間地域からの通勤圏への雇用の創出に取り組み、労働環境の整備も進めていく必要がある。

**「地域は地域の手で守る」を基本的な考え方とした自治運営が必要。**

「自分達の地域は自分達の手で」を基本的な考え方として、各集落がお互い支え合いながら集落活動の維持に取り組むことが重要。／防災、医療、公通等、集落での対応が難しくなっている町では、昭和の大合併以前の旧村単位での住民自治を目指している。／本市では、地域課題を住民自ら解決するため、小学校区や公民館単位で地域自主組織を立ち上げている。市としては、こうした地域団体と連携しながら生活サービスの維持確保を図っていく考えであり、交流センター計画や集落支援員制度の活用により協働の取組として推進していく。

**中山間地域住民、行政、都市住民、NPO等の連携による地域づくり明確性**

中山間地域の生活サービスを将来に渡って維持していくには、地域住民による自主的・主体的な取組に加え、行政や都市住民が自らの役割を自覚し、中山間地域づくりに加わっていく必要がある。／集落機能の維持（冠婚葬祭の実施、道水路の草刈り）が困難となっており、近隣集落との相互協力体制の構築も大きな課題である。機能維持のためにも、住民、NPO等と連携し、地域づくりを進めていく必要がある。

**生活サービス機能の集約化が必要。**

散在する集落を集約するのは困難。地域の中心部に生活機能をまとめ、中心部と周辺部とのネットワーク（生活交通等移動手段、道路網、通信網等）を必要最小限で整備する。／集落単位でのサービス提供には限界があるので、公共交通システムを充実させる等、一定の生活サービス機能を有する地域の中心部との連携を図っていく必要がある。

**情報面での地域格差の解消が必要。**

中山間地域集落は情報面において都市部はもちろん、町内においても格差がある。情報だけは、どこに住んでいても手に入れることができるようにすべき。／高齢化が進む集落でのCATV網を活かした生活支援システムの検討や運送サービスの検討が考えられる。／

**行政が担うことができるサービスの限界化。**

住民ニーズが増大・複雑・多様化する一方で、行政の財源・人員等の限界から、行政だけでは地域の課題全てを解決していくことは困難。地域の課題に精通したNPO、ボランティア団体等の市民活動団体が行政との信頼関係のもと、対等な立場で役割を分担し、各々の得意分野で協力し合いながら課題の解決に取り組むべき。／地方行財政運営が非常に厳しい中、住民への福祉・生活サービス維持・確保のためには、財政基盤を強化していかなければならない。そのためにはより広域的な観点から地方を見つめ、地方に活力を与えるための施策を強力に展開する必要がある。／地域とのパートナーシップの取組も限界が見える地域があり、画一的な行政運営では公益性を確保できない。都市

部との地域間格差が広がる中、健全化や合理化のもと、独自性のある取組については削減する方向が強く、従来通りの行政支援は厳しい。今後は地域資源（自然・文化等）を国全体の財産として都市部からの参画づくりに地方からも取り組んでいく必要がある。/市町村合併に伴い、自治体の地理的範囲の広がりとは反して、行財政の縮減により地域への行政サービスは低下せざるを得ない状況にある。住民と行政の協働、役割分担を行う中で、社会基盤の整備と維持、ナショナルミニマムの確保は行政の責任として行い、地域でできることは、地域が担うしくみづくりを進めていく必要がある。

**交通確保対策の充実の必要性。**

地域間の公共交通機関が少なく、地域外の公共機関（病院・学校等）へ通うことが困難なため、交通手段の確保が必要。

**生活サービス事業者への支援の必要性。**

過疎地域や辺り地域などの条件不利地域において生活する上で必要となる、生活交通やスクールバス、上水道や下水道、ケーブルテレビや高齢者の見守り活動を行う事業者に対して、公共的なサービスを維持するために市町村がその活動費用や維持管理費用の一部を、過疎債・辺り債等を財源とする基金により助成することで、採算性が見込めない過疎地域での一定水準の公共的サービスを維持することが必要。

4. 中国圏における生活サービス機能の確保に向けた取組事例の収集

(1) 調査の目的

集落アンケート調査、及び自治体アンケート調査から、中山間地域の集落における生活サービスの確保に向けて、自治体もしくは自治体以外の組織（民間企業・NPO等）が実施している取組事例を整理する

(2) 収集事例

サービス種別について

購：購買サービス、宅：宅配サービス、散：散髪、入浴等支援、輸：住民の輸送、交：交流の場の提供、扶：生活扶助支援、共：共同活動支援、業：生業維持支援、他：その他

|   | 県市町村        | 取組主体                         | 事業名                    | サービス種別 | サービス概要  |
|---|-------------|------------------------------|------------------------|--------|---|
| 1 | 山口県<br>田布施町 | 田布施町                         | 高齢者福祉<br>タクシー利<br>用料助成 | 輸      | 75歳以上で構成される在宅高齢者世帯の人で自動車等を所持していない人を対象とし、タクシーの初乗り運賃を助成する割引証を月4枚交付。     |
| 2 | 島根県<br>津和野町 | 津和野町                         | 公共交通等<br>利用料金助<br>成    | 輸      | 町民で津和野町内の医療機関に通院するものに対し、交通費の一部を助成することにより適正な医療の普及及び福祉の増進を図ることを目的とする。   |
| 3 | 島根県<br>雲南市  | 雲南市                          | 掛合だんだ<br>んタクシー         | 輸      | 雲南市総合計画の「環境に配慮した安全・快適な生活環境づくり」の一環として、学生や高齢者など交通弱者の移動手段確保のため、バス運行を実施。  |
| 4 | 広島県<br>尾道市  | 御調町内<br>の開業医<br>3軒と歯<br>科医1軒 | 民間による<br>移送サー<br>ビス    | 輸      | 御調町内の開業医3軒と歯科医1軒が共同で、町内のタクシー会社と委託契約を結び、9人乗りワゴン車を日替わりの送迎ルートで町内を循環している。 |
| 5 | 鳥取県<br>鳥取市  | 鳥取市                          | 過疎地有償<br>運送者支<br>援事業   | 輸      | 交通空白地域、路線バスが運行されている区域であるが路線の本数が極端に少ない区域等において、NPO等が有償運送事業を行う際に、その運     |

|    |             |                      |                                  |     |  |
|----|-------------|----------------------|----------------------------------|-----|--|
|    |             |                      |                                  |     | 行に係る経費と、車両等の設備にかかる費用の一部を援助。  |
| 6  | 広島県<br>三次市  | 三次市                  | 高齢者外出<br>支援サービ<br>ス事業            | 輸・交 | 高齢者や高齢者のみの世帯で疾病や障害等により自力歩行が出来ないため、一般の交通利用が困難な方に対し、移送用車両で、居宅から医療機関への送迎を行う。  |
| 7  | 鳥取県<br>智頭町  | 智頭町                  | 除雪機貸与<br>事業                      | 扶   | 年間5集落程度へ除雪機を購入、貸与し集落で活用してもらう。  |
| 8  | 広島県<br>三次市  | 三次市                  | 軽度生活援<br>助事業                     | 散   | 介護保険の対象とならない家事援助が必要な独り暮らしの高齢者が在宅生活を継続できるよう、ホームヘルパーを派遣する。   |
| 9  | 鳥取県<br>智頭町  | 芦津集落                 | 集落におけ<br>る販売所運<br>営              | 購   | 集落内での唯一の日用品、食料の販売所であった農協の支所がなくなったので、集落で販売所を運営している。   |
| 10 | 山口県<br>周南市  | 周南市                  | 中山間地域<br>振興対策事<br>業              | 購   | J A 撤退後の地域住民の利便性を確保するため、地域の生活用品の販売や特産品の販売を行うとともに、地域を支えるコミュニティ活動に取り組む、地域拠点「ふれあいプラザ須金」を整備し、その円滑な活動を支援するため、固定資産税相当額を3年間補助する。                      |
| 11 | 鳥根県<br>出雲市  | NPO法人<br>まめだか<br>ネット | 販売所運営、<br>農作物の搬<br>送             | 購・業 | 地域の諸団体と連携し、高齢女性を中心に農業の普及、地産地消活動の推進を図り、生きがいと健康づくり、都市との交流を促進することを目的に活動展開。生産者自ら生産物を持ち込むことが多いが、中山間地域の高齢者にとっては難しい場合もあり、地区内に集荷場所を決めて週3回NPOの車が集荷している。 |
| 12 | 鳥取県<br>伯耆町  | (有)あい<br>きょう         | 民間商店に<br>よる移動購<br>買              | 購   | もともと小売店をしていたが、地域の高齢者から移動購買の要望を聞き、H18.9から事業を開始した。H19.3からはローソンと提携して、ローソンの品で購買サービスを行っている。週2回(月、木の午後)  |
| 13 | 鳥取県<br>日南町  | 日南町                  | 日南町買物<br>支援システ<br>ム(仮)           | 購・宅 | 整備済みの光ケーブル網を活用して、自宅にいながら地元商店の品物を購入できるシステムの提供(H20実証実験を実施)。  |
| 14 | 山口県<br>阿東町  | 阿東町                  | 訪問理容サ<br>ービス事業                   | 散   | おおむね65歳以上の単身高齢者のみの世帯及び身体障害者等であって、一般の理容サービスを利用することが困難なものに対して、訪問により年6回以上の理容サービスを提供する。  |
| 15 | 山口県<br>田布施町 | 田布施町                 | 緊急通報シ<br>ステムの機<br>器貸出し           | 交   | 65歳以上の一人暮らし高齢者、または高齢者のみで構成される世帯(一方が障害者に限る)を対象に、緊急時の通報、安否確認、生活サポートが受けられる機器を月額500円で貸し出す。   |
| 16 | 岡山県<br>備前市  | 備前市                  | 安心電話シ<br>ステムの設<br>置              | 交   | 独り暮らし老人等に対し、安心電話システム機器を貸与、給付することにより、日常生活における不安の解消と、急病、災害等の緊急時に迅速かつ適切な対応を図る。  |
| 17 | 山口県<br>田布施町 | 田布施町                 | 登録環境美<br>化ボランテ<br>ィア活動に<br>対する支援 | 共   | 環境美化活動を行うボランティア団体を登録するとともに、美化活動に必要な物品の支給または貸与、環境美化活動中の事故等への見舞金の支給等を行う。   |
| 18 | 広島県<br>三次市  | 三次市                  | 農村環境保<br>全事業                     | 共   | 農地・水路・農道などの農業施設や農村部の住環境を守る共同活動団体、小規模農家に対し、活動費を補助する。  |

|    |              |              |                 |            |   |
|----|--------------|--------------|-----------------|------------|---|
| 19 | 島根県<br>江津市   | NPO法人結まーるプラス | 都市農村交流・生業維持支援   | 交          | 旧駅舎でU・Iターン者や地元有志が参加する桜江サロンを開催し、移住者と地元住民が交流を行う。また、U・Iターン者がインターネット等により都市部の住民に田舎暮らしの情報を提供するとともに、自らが体験ツアーを企画し、地域住民とともに体験者の受け入れ等を行っている。  |
| 20 | 岡山県<br>久米南町  | 久米南町         | 配食サービス          | 宅          | 独居高齢者等に対して週1回弁当を配布(希望者のみ1回400円)。  |
| 21 | 岡山県<br>吉備中央町 | 吉備中央町        | 文化財保護活動事業補助金の交付 | 共          | 文化財の管理、修理及び復旧の助成を行うことにより、文化財の保存と町民の文化意識向上を図る。   |
| 22 | 広島県<br>府中市   | NPO法人広心会     | ふれあいサービス事業      | 輸・扶        | 高齢者、身体障害者、独り暮らしの方に対し、共同生活を通してホームヘルプ、こころのケア活動を行うとともに、ふれあいサービス事業として、有償にてお助けサービス(散歩の付添い、話し相手、買物代行、炊事、お掃除、洗濯、留守番、子育て支援等)、おでかけサービス(ひきこもりがちな高齢者、障害者、独り暮らしの方等が社会参加することにより、個人の自立を促し地域社会との交流を高めることを目的に通院介助、ショッピング同行、お墓参り同行、日帰り旅行同行、お見舞い・お慶び訪問同行等)を行っている。 |
| 23 | 広島県<br>岩国市   | NPO法人ほっとにしき  |                 | 共          | 岩国市旧錦町において、錦町における新市と地域との間に立ち、まちづくりを推進することを目的に設立。「ほっとにしき」では、町民みんなで協力し、支え合いながら錦町のまちづくりを進めて行く町民総参加の組織として、地域全体のふるさとまつりの実施や高齢化集落の生活道の草刈支援を行っている。   |
| 24 | 鳥取県          | NPO法人学生人材バンク | 集落共同活動支援        | 共          | 農山村へのボランティア派遣をきっかけにスタート。農学部を中心に農村イベントへの参加やボランティア協力を行う。農山村ボランティア情報の提供、農山村イベントのコーディネート、現地への訪問、聞き取りなど。   |
| 25 | 島根県<br>飯南町   | 飯南町          | コミュニティ給付金       | 共          | 自治区単位にて、世帯×3000円を助成。  |
| 26 | 広島県<br>安芸高田市 | 川根振興協議会      |                 | 購・宅<br>交・共 | 地域全般の機能について、組織で維持する取組。一地域で小さな自治体を目指している。  |
| 27 | 島根県<br>浜田市   | 浜田市          | 地域づくり振興事業       | 共          | 集会所施設、関連設備等整備事業(新築、改修経費一部助成)/環境保全推進事業(ゴミステーション整備、一斉清掃の経費、ゴミ減量化に係る経費一部助成)/防犯対策事業(防犯灯の新設に係る費用の一部助成)/地域コミュニティ事業(町内会で実施する各活動に係る費用の一部助成)。  |
| 28 | 山口県<br>阿東町   | 阿東町          | 道づくり事業          | 共          | 町管理道路の除草作業等の維持補修を町から自治会等に委託し、委託料を交付する   |
| 29 | 岡山県<br>備前市   | 備前市          | 原材料支給事業         | 共          | 地域等で実施する土木工事に際し、必要な原材料費用を10万円未満で市が負担する。(市の管理する道路・河川のみ:1地区1回/年)  |
| 30 | 岡山県<br>津山市   | 津山市消防団(阿波地区) | 雪下ろしの支援         | 扶          | 高齢者が居住する住宅の屋根の雪下ろし。   |
| 31 | 島根県<br>浜田市   | 弥栄らぼ         | 生活相互扶助支援        | 扶          | 中山間地域において集落支援を行う。   |



### 第3章 中国圏における生活サービス機能課題整理

#### 1. 中国圏における生活サービスの実態に関するヒアリング調査の実施

第2章の調査結果に基づき、中国圏の中山間地域の集落の生活サービスへの対応を行っている6団体を抽出し、ヒアリング調査等により生活サービスの確保・維持に向けた成功要因、課題を抽出した。

|   | 地区名 / 事業団体名            | 生活サービスの確保・維持に向けた成功要因、課題   |
|---|------------------------|---|
| 1 | 山口県山口市仁保地域 / 仁保地域開発協議会 | <p><b>ワンストップサービス</b><br/>地区の住民が、道の駅に來れば全ての用事が済むように、道の駅周辺に、Aコープや郵便局、バス乗り場などをあわせたワンストップサービス拠点の整備を実現。</p> <p><b>自治会が経営する道の駅</b><br/>道の駅のオープン費用（建設費）は市が負担。施設の管理、運営は自治会が中心となり、農協や森林組合が出資する有限会社「仁保の郷」を設立して運営を行う。また、地域活動の拠点として、地元ボランティアが、道の駅の草刈や植木の管理を行う。</p> <p><b>仁保方式による公共整備</b><br/>地域自ら必要な道路整備を行う路線を定め、地権書類に白紙委任状を添えて協議会に一任する「仁保方式」と呼ばれる用地確保方式により地域に必要な道路整備を地域が主体的に進める。</p> <p><b>地域の課題は、個人でなく地域で負担する</b><br/>地域のスクールバスの運行に対して、受益者負担から、多くの地域では実際にバスを利用する児童の保護者が負うのが常識となっているが、本地区では地域で支え合うことの必要性から、バスが運行される集落の全世帯が負担している。</p> <p><b>地域の生きがいがづくり</b><br/>道の駅は、地域活動の拠点として、また、地域の高齢者等の生きがいがづくりに寄与しており、地域住民による取組が実践されている。<br/>（いづり市：地域の農産物直産市の常設化、女性グループによる農産物加工品組合、道の駅を飾る菊の一鉢運動の展開など）</p> |
| 2 | 広島県安芸高田市川根地区 / 川根振興協議会 | <p><b>「小さな行政」の構築と行政との連携</b><br/>川根振興協議会は、役員会の下に部会を設け、総務部・農林水産畜産部・教育部・文化部・開発部など、行政が持つ各部門窓口を持つ。いわば「小さな行政」であり、部会で考え、上へあげて協議会で決定し、行政へ提案していく。例えば公共事業であれば、協議会で事前に用地交渉を行い行政に提案する。発足以来、また、平成16年の市町村合併後もこのやり方が受け継がれている。</p> <p><b>トータルな地域づくり</b><br/>協議会のテーマは「トータルでの地域づくり」。川根地区に住む人々がどう生きるかというのがテーマ。子どもからお年寄りまでが一緒に考える。そのため、交流活動や経済活動（ゆず製品の特産化、加工品の製造・販売）のみでなく、農地保全、商店経営といった生活環境の維持、高齢者の見回り等の福祉活動など、地域自らがトータルに対応する地域づくりを進めている。</p> <p><b>定住施策においても自ら提案</b><br/>地域の担い手確保ためには、I・Uターンの移住・定住が重要であるとの考えから、行政に「お好み住宅」を提案する。地域活動への参加や義務教育終了までの子どもがあること等を条件で募集し、18世帯76人が新たに当地区に居住している。</p>   |
| 3 | 鳥取県智頭町新田集落 / NPO法      | <p><b>公設集落運営型の地域交流拠点</b><br/>「人形浄瑠璃の館」「清流の里新田」は、行政が整備・所有し、運営は集落（NPO）に任せられている。建物の減価償却がないために、</p>   |



|   |                                 |   |
|---|---------------------------------|---|
|   | 人新田むらづくり運営委員会                   | <p>自立した経営を行うことができる。</p> <p><b>集落住民が集まる機会を増やす</b><br/>人口減少、高齢化が進む集落では、地域の集会の機会減少などが見られるが、新田集落では、地域交流拠点を活用した人形浄瑠璃の練習場、新田カルチャー講座の開講、また、軽食喫茶での集落住民の食事の場として、集落集住民の交流の場となっており、コミュニティの形成に大きく寄与している。</p> <p><b>集落全員参加型NPO</b><br/>全国初の集落型NPOとして、NPO化することによって、「自分たちのことは自分たちで」をテーマに、小さな自治体を形成している。また、NPOとして法人化することで、社会的信用が確立されるとともに、自治体に対して対応な立場で要望、提案が可能となる。</p>   |
| 4 | 鳥取県江府町 / 有限会社安達商事               | <p><b>他の移動店舗との差別化</b><br/>地元自動車企業が開発した、移動購買車によって、生鮮食品を大量に運ぶことができ、さらには車内が一般のコンビニ顔負けの店舗にもなることでお客さんの人気を集めている。</p> <p><b>ローソン商品の導入</b><br/>弁当やおにぎりなどの簡単に食べられる商品は意外と人気があり、また、少量多品目のコンビニエンスストアの商品を定期的に入れ替えることで若者の購買層も獲得している。</p> <p><b>雇用の創出</b><br/>このようなサービスの運営により、同社は地方の商店としては珍しく、順調な経営状況を維持することができ、それが地域雇用の創出へとつながっている。</p> <p><b>町、県との協定</b><br/>日常の販売業務を通じて住民とコミュニケーションを取りながら、高齢化が進む中山間地の暮らしを守っていくといった、地域に貢献する経営方針が評価され、同社が活動している3町と鳥取県とで中山間集落見守り活動協定が結ばれた。同活動は、中山間地で事業を営む事業者と行政機関が連携し、住民の日常生活の異常などを早期発見する体制を整備することを目的としている。</p> <p><b>フェイス・to・フェイス 心の通う商売</b><br/>「地域の人々が地域の店を守る」を合言葉に、「フェイス・to・フェイス心の通う商売」を顧客の立場に立って実践している。昔ながらのスタイルが商売の原点であり、地方の商店が生き残る手段となる</p> |
| 5 | 鳥根県雲南市掛合地区 / デマンドタクシー「だんだんタクシー」 | <p><b>ドア・トゥー・ドア方式のデマンド交通システム</b><br/>予約のあった利用者の自宅まで迎えに上がり希望の場所で降ろすといったサービス内容が利用者に好評を得ている。</p> <p><b>利用者のニーズに適したサービス内容</b><br/>平成14年度に行った試行運転の利用者意向調査では料金設定について100円刻みの質問に対し、300円以下と400円以上で利用者の負担に大きな差があり、300円均一の料金設定が適切であることが分かった。</p> <p><b>三者三様のメリット</b><br/>本事業は民間タクシー業者に委託しており、行政は町営バスの運行に比べコストの削減が図られる一方でタクシー業者は借り上げによって安定した収入を得られる。利用者も格安料金で利用できるという三者三様のメリットを生み出している。</p>   |
| 6 | 鳥根県出雲市佐田地区 / NPO法人まめだかネット       | <p><b>顔写真付きの生産者シール</b><br/>商品の生産者が分かるように、生産者の顔写真を商品に貼ることで、出品者のモチベーション向上と、食の安心・安全を示している。</p> <p><b>IT活用による商品の検索システム</b><br/>出品される商品の栽培履歴等は、店内にあるパソコンから簡単に調べられるようになっており、食の安心・安全を確保している。</p> <p><b>集荷システム</b><br/>登録会員の多くが高齢者で、中山間地域に住んでいるため、自ら作物を出荷することが難しい場合もある。そのため、NPOでは、週3回ほど地区内の集荷場所へ出品物を集荷して回っている。</p>  |

2. 生活サービス機能課題整理

第2章、及び第3章の1を踏まえ、中国圏における中山間地域の生活サービス機能の実態と課題、及び生活サービスのあり方の方向性を整理する。

(1) 中国圏における中山間地域の生活サービス機能の実態と課題

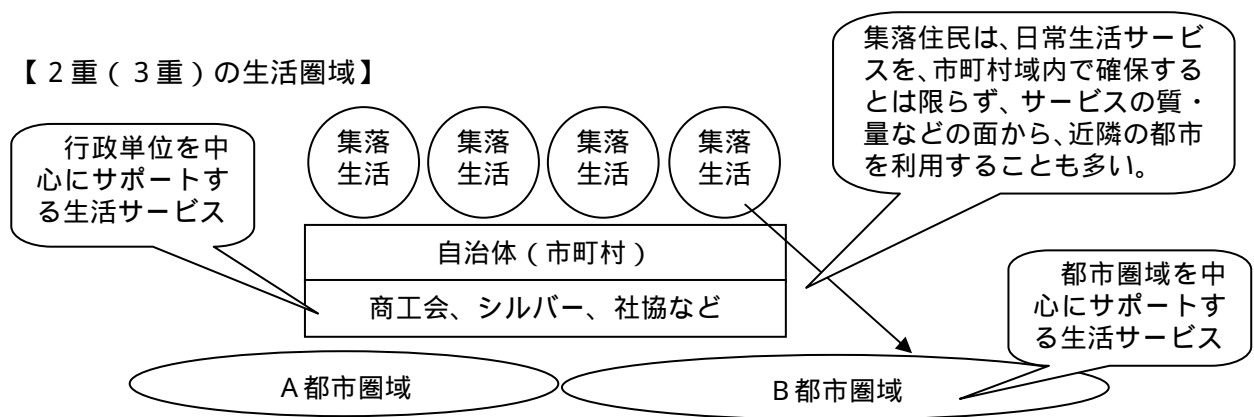
「車」中心の生活圏域 行政単位

集落アンケート調査により、食料品の購入や通院、散髪などの日常生活の実態として、「車」を主な交通手段とした「週に数日」から「月に数日」の頻度での利用実態であることが把握された。また、中国圏にあっては、近隣都市との時間距離が近いという特性もあり、同調査により、「車」を利用するのであれば、近くの中心地（役場等の近く）でも、近隣の都市であろうとも代わりがないという考えがあり、一次的な生活圏域（行政区などを単位とした範囲）内で生活サービス機能の確保を図っているとは限らないことも合わせて確認された。

地域の生活サービスを支える2重（3重）の生活圏域

集落アンケート調査では、生活サービスの担い手として、また、生活サービスの提供主体として、集落では個人又は家族、将来的には集落で対応することが望ましいという意見が多いが、現状として、行政や商工会、シルバー人材センター、社会福祉協議会などに対して、住民のニーズが高いこともあげられる。これら行政を中心としたサービス（公共交通、医療・福祉、集落維持活動支援）や、商工会・シルバー人材センター・社会福祉協議会といった組織体の活動範囲は、市町村単位が基本となるが、一方で、集落住民の生活圏は、行政単位とは限らず、近隣の都市を含めた2重（3重）の生活圏域が存在する。

【2重（3重）の生活圏域】



「医療」に対する不満度が大きい

高齢化が進行する中山間地域を中心に、公立病院の統廃合や休止・縮小が全国的に見られる中で、「病院」に対する満足度が低い状況にある。高齢になるに伴い「病院」を利用する頻度は高まる中、「病院」が近くにないこと、利用したいときに利用できないことは、集落住民にとって、日常生活を送る上で大きな精神的負担となる。「医療」の確保は、中山間地域での日常生活を送る上でのセーフティネットであり、他の生活サービスとは一線を画す必要がある。

「移動手段」に対する将来的な不安度が大きい

「車」を利用する人がほとんどでありながら、集落内の独居老人をはじめとして、「車」を利用できない人が地域内に増加しつつあり、「公共交通」をはじめとする「移動手段」の確保については、将来的な不安も高い状況が見られる。これら理由から、とりわけ、将来的（10年後など）には、日常生活を送るために「移動手段」の確保が必要となってくる。一方で、多くの地域（市町村）で、町営（市営・村営）バス（スクールバス）や福祉バスといった公共交通を、中山間地域の集落に提供している。これら公共交通は、町内への買い物、通院などに一定の効果が見られるものの、ほとんど利用者が見られない路線や、利用者の減少がみられ、運営費の赤字増加、また財政見直しから将来的な確保が厳しい状況にある。

日常生活に対する危機意識が低い

日常生活の確保における将来的な不安はあるが、現状において集落としての危機意識は高くない。その理由として、以下を仮説としてたてる。

一定以上の生活サービス機能を備えた近隣都市までの時間距離が短いことから、日常生活において「車」の利用が主流である現在においては、「家の近く」や「役場の近く」で各種生活サービスを確保できなくても、（時間距離的に）比較的容易に日常生活サービスが確保できているのではないか。

集落内から店舗の撤退や、金融機関やJAの統廃合、理容院等の消滅などが見られる地区もあるが、これら生活サービスを提供する店舗等の消滅が地域内では大きな変化として捉えられていない。「こんなものである」という認識が高いのではないか。

つまり、「生活サービス機能」については、将来的には不安はあるものの、大きな環境の変化がない限り、危機意識が高まらないことが考えられる。

日常生活サービスの確保は、『個人・家族・血縁者』で対応するものであるという認識

食料品の購入や商品の運搬、通院、散髪、家屋の修理などの日常生活の確保は、実態としては、「個人や同居の家族の手伝い」又は「近隣に住む血縁者が対応」といった『個人・家族・血縁者』での対応がほとんどであり、集落における問題というよりも、個人における問題という意識が見られると想定される。

集落における共同活動が「担い手不足」から維持が困難に

集落アンケート調査では、集落における共同作業の状況について、特に、「農作業による相互扶助の共同作業」や「集落で管理する森林や牧野の共同作業」、「伝統芸能の継承活動」、「運動会や旅行などのイベント、レクリエーション活動」において、「以前は行われていたが、現在は行われていない」状況が多く見られる。その理由として、「人口減少や高齢化により、担い手が不足したため」を挙げる回答が最も多く、担い手不足が共同活動の支障の要因となっている。

## (2) 中国圏における中山間地域の生活サービス機能のあり方

### 「地域のことは地域で守る」意識の醸成

日常生活サービスの確保は、『個人・家族・血縁者』で対応するという認識が最も高いものの、中山間地域の集落における『生活サービスの確保』とは、衣食住といった人が生活していく上で必要な質的・量的なサービス機能の確保のみならず、地域における『安心・安全の確保』であり、これは「集落における共同作業」と同じ意味合いであると考えられる。『安心・安全の確保』の視点で『生活サービスの確保』を考えていかないと、利便性・効率性といった観点、経済市場中心の考えから、へき地である中山間地域の集落は依然として取り残されていき、日常サービス機能のますますの低下が想定されていく。これにより、地域に安心して居住することが困難となることから、過疎化が進み、国土の維持保全、資源の崩壊などにつながっていくといった負のスパイラルが想定される。

『生活サービスの確保』が、地域の『安心・安全の確保』という視点に立つと、『安心・安全の確保』の担い手は、『地域』であることが望ましい。中国圏における中山間地域の集落では、これら『安心・安全』の視点に立ち、危機意識をもって、過疎化が叫ばれ始めた昭和40年代から、『地域のことは地域の手で』をもとに、集落活性化、及び集落の安心・安全のための活動を、住民自らの手で実践している地域が存在し、これら地域、集落の運営のあり方を参考にしていくことが望まれる。

中国圏の中山間地域の集落の生活サービスへの対応を行っている事例として取り上げた、山口県山口市仁保地域開発協議会、広島県安芸高田市川根振興協議会、鳥取県智頭町新田むらづくり運営委員会などでは、水害などの危機意識が生じるきっかけがあったことはさることながら、それぞれの地域において、「地域を点検」し、「地域の課題や資源」を確認し、「地域の将来像」を立て、これら将来像実現に向けて、地域内のリーダーを中心に、住民主体での活動を展開しているところが着目される。

「地域のことは地域で守る」意識の醸成は、それが醸成するに当たるきっかけ(災害など)、また引っ張っていくことができる地域内のリーダーが存在する場合は、地域で考えていくことも可能であるが、とりわけ日常生活サービスの変化というものは、日常生活の中で大きく変化を遂げるものでもなく、危機意識や「地域のことは地域で守る」という使命感が醸成しにくいということが上げられる。したがって、このきっかけづくり、「地域の将来像」を地域住民の手で作り上げるきっかけや支援といったものが必要になる。

### 「トータルサポート(サービスの複合化)」の必要性

集落における暮らしの「安心・安全」を確保するための生活サービス機能のあり方として、購買、生産、福祉といった個別、または分野縦割りでの対応が困難化している。また、地域における課題は様々なものが輻輳しており、これら輻輳する課題に対応できる「サービスの複合化」、さらには、あらゆる課題にも対応できる地域の「トータルサポート」が必要となる。

食料品や日用品の購買や、福祉移送サービス、民生委員や社会福祉協議会を中心とした独居

老人の見守りなどは、移動購買車や福祉バス（NPO等による福祉有償運送）など、集落において個別事業として行われている事例が多く見られるが、中山間地域の集落、とりわけ末端の集落にあっては、これら各種サービスを個別に（単独に）提供することにはコストがかかるため、提供が難しくなっている。また市町村合併をはじめとする組織の統廃合から、末端の集落まで決め細やかな生活サービスの提供が困難となってきた。

したがって、将来的における生活サービス機能の確保のあり方として、個別のサービス提供でなく、複合型のサービス提供が必要となってくる。

#### 地域運営型の「トータルサポート（サービスの複合化）」

地域における安心・安全の確保にあっては、生活面から福祉、防災面などをトータルに、複合的にサポートできる「担い手」が必要とされる。地域における「担い手」不足が見られる中で、行政では、これらへの対応として、新たな担い手となりうる人材の定住（定住促進）を柱として掲げている。また、他の地域（都市部）との交流による担い手確保を図ることを施策の中心に掲げている。また、集落アンケート調査にあって、将来において必要な生活サービスとして、「宅地内や農地の草刈」「買い物の手伝い・代行」「家事（料理・掃除・洗濯など）の手伝い」を挙げるものが多く、その確保のあり方として、「有償での民間やNPOの支援を受けながら確保したい」との回答が多く挙げられている。

このことは、後述する実証実験対象地域における住民ヒアリング調査からも、「以前は、送迎などにおいて、集落内の住民同士の善意によって行っていたが、集落の人口減少、高齢化が進む中で、集落内の住民同士の協力で、色々な生活サービスの維持・確保を図っていくことが困難となってきた」「集落内の住民の助け合いだからこそ、サービスを受けたい者にとって、負担が生じるサービスの依頼が難しくなっており、また、サービスを善意で提供していたものも、サービスへの対価の享受が受けにくい」といった、お互いが気兼ねをする関係が生じていることが伺える。

#### 生活サービス確保の担い手不足と地域運営の必要性

これまでは、家族・近隣の血縁者の他に、集落の「知人」の共助により生活サービス機能の確保を図ってきたが、「個人」から「地域」「組織」で助け合っていくことが求められてきている。集落アンケート調査においても、生活サービス確保の担い手として、「有償での民間やNPOの支援」を望む声が高くなっている。しかし、中国圏におけるNPOの多くは、都市部には存在するが、中山間地域の集落をカバーできるようなNPOが少ないこと、また、特定の目的のみを実践するNPOであることから、地域の「トータルサポート」を担うことができる組織体制ではないことが課題としてあげられる。

一方で、NPOひろしまね（邑南町）や、結まーるプラス（江津市）、ほっとにしき（岩国市錦町）、ほっと大東（雲南市大東町）など、地域運営をトータルに対応できるようなNPOも増えつつあり、これらを育成していくことも一つの手段として重要であるが、それよりも「地域のことは地域が守る」とのことから、集落型NPOや複数の集落で地域の自治運営を行う『協議会』を設置することにより、地域の生活サポートを自ら図っていくことも必要である。

また、NPOや自治組織に限らない担い手のあり方として、これまで地域産業を牽引してきた建設業などの異業種組織が、組織の持つ技術や人材を活用して、生活サービス確保の担い手としての活躍を行うことで、地域における雇用の確保と生活サービスの維持・確保を図っていくことも考えられる。

#### トータルサポートの拠点となるワンストップサービスの整備

これまで、各種生活サービスの確保や集落の共同作業の実施は、個人・集落単位を中心に、福祉や高齢世帯の安否確認、通院などの移送といった一部取組については、都市やNPO等の支援を受けながら実施してきている。

しかし、共同作業などを中心に、高齢化などによる担い手不足から、荒廃農地の共同維持管理や農作業における共同作業、集落で管理する森林等の維持管理、また伝統芸能の継承活動などが行われなくなってきており、今後、更なる共同活動の衰退とともに、福祉面を中心とした生活サービスが失われ、地域における安心・安全の確保を図ることが難しくなることが想定される。したがって、個人・集落単位での地域運営から複数の集落が統合した形での地域運営組織が求められ、地域内の人材、資源、情報が集約し、効果的なサービスの提供が可能な拠点が必要となる。

#### ワンストップサービスの運営

トータルサポートを担う地域運営組織の運営のためには、運営資金が必要となる。運営資金の確保にあっては、行政からの支援に加え、地域から提供できる生産物（直売所、農家レストランなど）の量、都市との共生の中で、地域で受け入れ可能な規模を踏まえ、設定することが必要である。一方で、福祉や移送、買い物代行、また土地管理や草刈などの支援などを想定した場合、ワンストップサービスのみでサポートできるものでなく、ワンストップサービスを拠点として、一定のまとまりのある複数集落を単位ごとにサービスを提供していくことが望まれる。

これらクラスターの規模として、クラスターにおける生活サービスの提供は、移動型・配達型サービスが主となることから、1つのサービス提供に関する頻度、サービスの提供時間等を勘案して、一度にサービスをまるごとできる規模を設定する必要がある。

## 第4章 モデル分析

### 1. 生活圏モデルの考え方

日常生活、とりわけ住民の日常社会生活上必要な機能として、調査で取り上げる機能として、次に挙げるものが想定される。なお、日常生活に係るもののうち、供給処理については、上下水道、ガス等のライフラインの整備の有無が、情報についても携帯電話やインターネット、ケーブルテレビ等のサービス提供の有無といったものがあるが、本調査における生活圏モデル分析の中では取扱わない。その他、公共サービスの中でも、例えば、裁判所などの日常社会生活と密接な関わりが薄いサービスについても取扱わない。

#### 【日常生活サービスの区分】

|               |   |   |
|---------------|---|---|
| 医療・福祉         | 総合病院（各種病床を有する病院）<br>二次医療（病院、訪問医療拠点）<br>老人ホーム<br>デイサービス、地域包括支援センター<br>福祉センター（生活相談）               | 緊急医療病院<br>一次医療（かかりつけ、診療所（内科、歯科等））<br>ショートステイ<br>訪問介護拠点、グループホーム<br>基幹集落センター            |
| 商業・購買・金融      | ショッピングセンター（総合スーパー）<br>専門スーパー（住関連、衣料品、ホームセンター）<br>コンビニエンスストア<br>飲食店、特産品販売所<br>都市銀行支店<br>銀行支店、ATM | 娯楽施設（余暇施設）<br>中心市街地（商店街）<br>食料品スーパー<br>生業としての個人商店<br>地方銀行支店、信用金庫<br>郵便局（ポスト）、JA等の金融機関 |
| 教育、文化、安心・安全   | 高次教育施設（大学、専門学校、高等学校）<br>行政機関（公的機関）<br>消防署<br>小学校、公民館<br>地域情報センター                                | 高次文化施設（文化センター）<br>市民運動施設、市民会館、文化会館<br>行政窓口（支所）<br>警察駐在所、消防団                           |
| 日常生活維持・コミュニティ | 散髪、理容<br>防災組織（消防、要援護者支援）<br>農地や施設等の共同維持管理<br>宅地内の管理（雪下ろし、草刈り）                                   | ゴミ捨て<br>集会場等におけるコミュニティ施設<br>伝統芸能、文化の継承、祭り<br>生業の維持（結い、結い返し）                           |

### 2. 生活サービス機能の維持・確保を図る上でのモデル圏域の考え方

1. で挙げた各種日常生活サービスの維持・確保を図る圏域の考え方として、A（都市圏域）、B（市町村圏域）、C（旧市町村圏域）、D（小学校区圏域）、E（機関集落圏域）、F・G（集落・各戸）の6つの圏域に分類し、それぞれに想定される生活サービス機能、圏域設計の条件（時間距離、移動手段の確保、圏域内の人口）、生活サービス機能の確保の担い手、及びサービスの種類（拠点型、配達型）の分類を行った。

また、これらモデル圏域の考え方を踏まえ、中国圏の生活圏モデル圏域ネットワークを整理する。

【生活サービス機能の維持・確保を図る上でのモデル圏域の考え方】

| 設定圏域        | モデルイメージ図                            | 想定される生活サービス機能   | 圏域設定の条件整理   |   |   | 生活サービス機能確保の担い手                                  | サービスの種類<br>(サービスの類型)    |
|-------------|-------------------------------------|---|---|---|---|---|-------------------------|
|             |                                     |   | ①時間距離   | ②移動手段の確保  | ③圏域内の人口等  |   |                         |
| A<br>都市圏域   |                                     | <b>A~Dの全ての生活サービス機能の集積</b><br>●医療・福祉<br>・総合病院(各種病棟を有する病院)、緊急医療病院<br>・老人ホーム、シニアスイ<br>●商業・購買・金融<br>・ショッピングセンター(総合スーパー)<br>・商業施設(余暇施設)<br>・都市銀行支店<br>●教育、文化施設<br>・高次教育施設(大学、専門学校、高等学校)<br>・高次文化施設(文化センター)                 | ■車で1時間以上かけても行きたい。<br>(頻度等) 行かなくても生活上支障は少ない。                 | 自動車圏<br>幹線道路を通る路線バス<br>近隣の自業者、近隣住民のボランティア                           | ■高圏人口<br>・5万人程度(生活圏域外からも来街する)<br>■都市人口<br>・3~5万人<br>※市と町村の合併の場合の市の中心市街地に想定              | 民間企業(商圏)<br>地域団体(商工会・JA・社協)<br>NPO等の市民組織・ボランティア | 拠点型：生活サービスの提供場所まで来訪     |
| B<br>市町村圏域  |                                     | <b>B~Dの生活サービス機能の集積</b><br>●医療・福祉<br>・二次医療(病院、訪問医療拠点)<br>・デイサービス、地域包括支援センター<br>●商業・購買・金融<br>・中心市街地(商店街)<br>・福祉施設<br>・専門スーパー(住関連、衣料品、ホームセンター、ドラッグストア)<br>・地方銀行支店、信用金庫<br>●教育、コミュニティ<br>・行政機関(公的機関)<br>・市民運動施設、市民公園、文化会館 | ■車で30分以内時間かけて行く必要がある。<br>(頻度等) 生活サービスの確保のために月に1回程度行く必要がある。  | 自動車圏<br>自家用車での運転が可能<br>「バス」は利用できない                                  | ■都市人口<br>・1~2万人<br>※町村同士の場合の新町(市)の中心市街地に想定  | 担い手の不足する圏域                                      |                         |
| C<br>旧市町村圏域 |                                     | <b>C~Dの生活サービス機能の集積</b><br>●医療・福祉<br>・一次医療(かかりつけ、診療所(内科、歯科、薬局等))<br>・訪問介護拠点、グループホーム<br>・福祉センター(生活相談)<br>●日常生活維持<br>・飲食、理容<br>●商業・購買・金融<br>・食料品スーパー<br>・銀行支店、ATM<br>●教育、コミュニティ<br>・海苔産<br>・行政窓口(支所)                     | ■車で30分以内で行く必要がある。<br>(頻度等) 生活サービスの確保のために月に数回程度行く必要がある。      | 自動車圏<br>近隣の自業者、近隣住民のボランティア  | ■旧町村人口<br>・数千人~1万人<br>※合併前の町村の中心地や交通拠点に想定   | 担い手の不足する圏域                                      |                         |
| D<br>小学校区圏域 |                                     | <b>D~Eの生活サービス機能の集積</b><br>●医療・福祉<br>・基幹集落センター<br>●商業・購買・金融<br>・コンビニエンス機能を有する商店<br>・郵便局(ポスト)、JA等の金融機関<br>・飲食店、特産品販売所<br>●教育、コミュニティ<br>・小学校、公民館<br>・警察駐在所、消防団<br>・地域情報センター  | ■車で10分程度、または歩いていく必要がある。<br>(頻度) 生活サービスの確保のために週に数回程度行く必要がある。 | 自動車圏<br>自動車を利用できない住民が存在   | ■小学校単位<br>・1千人程度  | 担い手の不足する圏域                                      |                         |
| E<br>基幹集落圏域 |                                     | ●日常生活維持<br>・ゴミ捨て<br>●商業・購買<br>・生業としての個人商店(必ずしも必要ではない)<br>・サービスを受けられる場(拠点)<br>●コミュニティ等<br>・防災組織(消防、要援護者支援)   | ■歩いて上記圏域に行くことができない。<br>(頻度) サービスを受けたくても、受けることができない。         | 徒歩圏<br>徒歩で20分以内<br>徒歩圏20圏域から外れる集落が存在する場合、生活サービスの維持・確保を図る上で基幹集落圏域が必要 | ■基幹集落単位<br>・100世帯(?)<br>⇒「生活まるとサービス」が機能する単位をモデル実験により検証(ニーズと対応量のバランス、対価の支払いにおける業としての成立性) | 生活をサポートする個人・組織・地域企業<br>集落住民・近隣の血縁者              | 配達型：サービスが拠点、集落、訪生を介して提供 |
| F<br>集落     | (共通認識・前提条件)<br>今後、中国圏の中山間地域では成立しにくい |   |   |   |   |   |                         |
| G<br>各戸     |                                     | ・集落等におけるコミュニティ施設<br>・墓地や施設等の共同維持管理<br>・伝統芸能、文化の継承(祭り)<br>・宅地内の管理(雪下ろし、草刈り)<br>・生業の維持(越い、越い返)  |   |   |   |   |                         |



3. ワンストップサービスと集落における移動型・配達型サービス

(1) ワンストップサービス

第3章で整理したように、中国圏の中山間地域における各種生活サービスの確保、また、地域の担い手不足から維持が困難となってきた共同作業の実施は、個人・集落単位を中心とした取組では限界が生じてきている。したがって、個人・集落単位での地域運営から複数の集落が統合した形での地域運営組織が求められ、地域内の人材、資源、情報が集約し、効果的なサービスの提供が可能な拠点が必要となる。

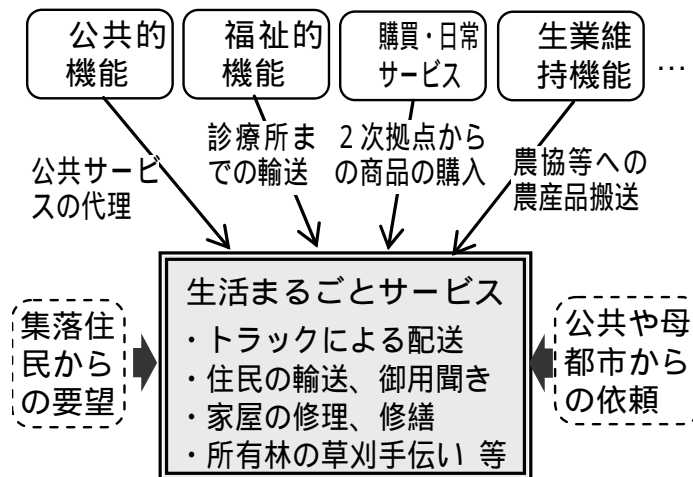
(2) 末端の集落における移動型・配達型サービス

生活まるごとサービス

地域運営の拠点として、様々な機能が集約したワンストップサービスが重要視されるものの、将来的に車が利用できなく住民が増加することにより、地域運営の拠点となるワンストップサービスまでの移動も困難となってくる。

したがって、ワンストップサービスに加え、移動型・配達型サービス等による個別の生活サービス機能が求められるが、個別の生活サービスでは限界が生じている。そこで、集落住民からの日常サービスに関する依頼や、福祉、日常生活支援、生業支援などに、個別でなくトータルに対応できる、また、行政や都市側からの依頼などにも対応できる『生活まるごとサービス』モデルが考えられる

【生活まるごとサービスのイメージ】



生活まるごとサービスの担い手と運営の考え方

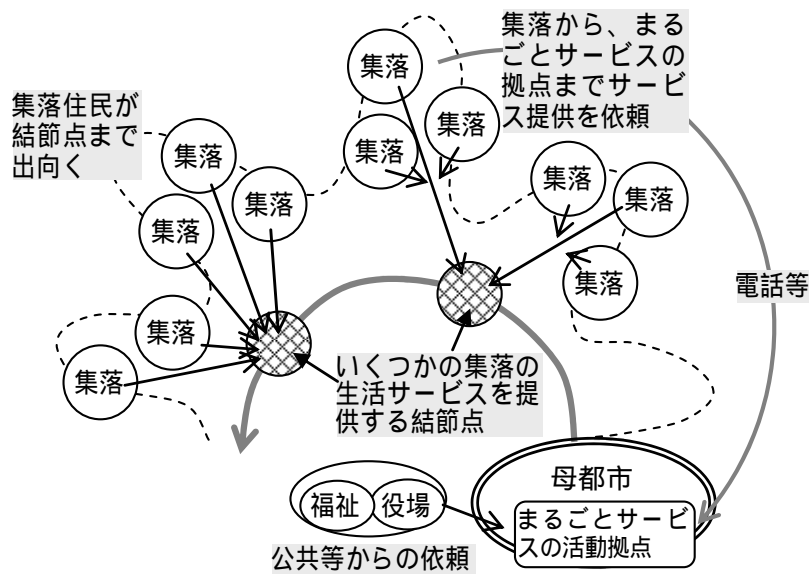
生活まるごとサービスの担い手は、ボランティアで行うのではなく、継続的な運営が可能となるためには、『業』として行うことが求められる。

その担い手として、「地域のことは地域で考え、実践する」の視点から地域住民が担い手となることが考えられるが、過疎化や高齢化、また青年層の地域外勤務等による人材不足の状況が見られる。また、外部の組織として、商店やNPO、地元企業、また、自治体が進めているUIJターン者が考えられるが、いずれにしても、担い手自身も地域で生活することが必要になることから、『業』としての成立可能性を探ることが求められる。

次に、生活まるごとサービスの実施については、純粋な商業サービスと異なり、地域の安心・安全のためのサービスである。したがって、サービスの全てを担い手側が提供するのではなく、地域住民の協力によって成り立たせることが必要となる。

例えば、各種生活サービスが、サービスの提供のために各集落を回ることは、『業』としての継続が難しい。『業』としての成り立たせるためには、いくつかの集落の結節点まで集落住民が出向き、サービスを購入するといった、集落住民側の協力が不可欠となる。

【集落における生活まるごとサービスの提供イメージ】



生活まるごとサービスへの対価の支払い

生活サービス機能を継続的に維持していくためには、生活サービスへ「対価」等の支払っていくことが求められる。また、対価を支払うことにより、地域・住民が生活サービスに対して自立していくものとなる。

## 第5章 島根県中西部における同一フィールド集中実施箇所におけるモデル適用

### 1. モデル適用実証実験の概要

#### (1) 目的

中山間地域の集落における将来的な生活サービスの確保のあり方について、具体地域を対象とした実証実験を実施し、中国圏の中山間地域における生活圈モデルの検証を行う。

#### (2) 対象地域

島根県津和野町の4集落（程彼・宿の谷・柳・商人）

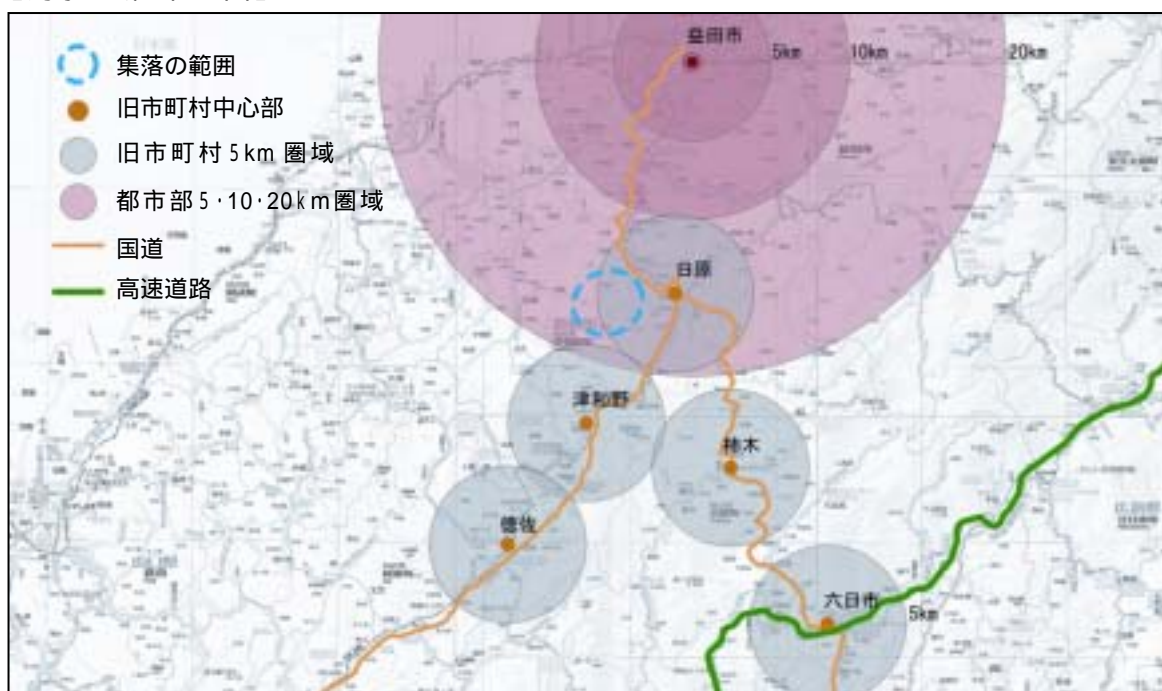
#### 位置

島根県津和野町の中心地（日原）より北に位置する集落で、中心部から国道9号線を通り、約7～10kmの距離にある集落である。

地区中央に、県道が通過しているが、集落住民以外利用する人は少ない。県道から国道9号線を通り、益田方面や津和野町の中心市街地（日原、津和野）に出ることができる。

また、地区内には、町営バスが朝・昼各1便、合計2便が運行されている。

#### 【対象地域の位置図】



#### 人口・世帯数・高齢化率

人口247人、世帯数86世帯、平均世帯人員は2.87人であり、宿谷の高齢化率が最も高く57.6%、最も低いのが柳集落で31.8%となっている。4集落の年齢別・性別人口合計を見ると、75歳以上の高齢者において女性が男性よりも多い。

### (3) 実証実験の目的

第4章のモデル分析で、中山間地域の生活サービス機能を確保する方策として、ワンストップサービスに加えて、集落において、各種日常生活サービスを「トータルでサポート」することが、地域運営上必要である仮定した。特に、将来的に集落住民の多くが、「車」の運転ができなかった場合、その必要性が深刻であり、現時点において、将来的に「車」の運転ができなくなった場合、または母都市などへの移動手段が日常的に確保できなくなった場合を想定して、いかなる生活サービスをいかなる形で提供することが望まれるか、また継続的な運営のためにいかなる条件が必要となるかについて検証することを、本実験の目的とする。

## 2. 対象地域における日常生活の実態調査

### (1) 実施概要

集落における日常生活の実態を把握するために、集落住民を対象にヒアリング調査及びワークショップを実施し、そこから、必要と思われる生活サービスを抽出した。

<必要と思われる生活サービス>

| 集落で必要な生活サービス               | 具体的なサービス内容  |
|----------------------------|---|
| 人の送迎<br><送迎サービス>           | ・病院（診療所）、商店、会場場所などへの送迎<br>・保育園への児童の送迎、子供の下校時の送迎、塾からの帰宅への送迎                                  |
| 物の搬送<br><出荷サービス>           | ・地場産品の農協までの搬送<br>・農作物の農協（道の駅）までの搬送  |
| 買い物の代行<br><代行サービス>         | ・食料品等の買い物<br>・農作業に必要な品物の買い物   |
| 各種サービスの集落内での提供<br><出張サービス> | ・散髪の提供（美容院などの出張サービス提供支援）<br>・草刈り、庭木剪定、家屋の軽修繕、掃除、障子の張り替えなどの実施                                |
| 相談窓口、連絡サービス<br><サービスをつなぐ>  | ・草刈り、庭木剪定、家屋の軽修繕、掃除、障子の張り替えなどのうち、技術的な内容を有するサービスを実施するシルバー人材センターとの橋渡し。<br>・福祉・介護や行政窓口等に関する相談者 |
| 運営支援                       | ・葬儀、祭り（神楽）  |

### (2) 生活サービスの確保を図る上での現状の課題

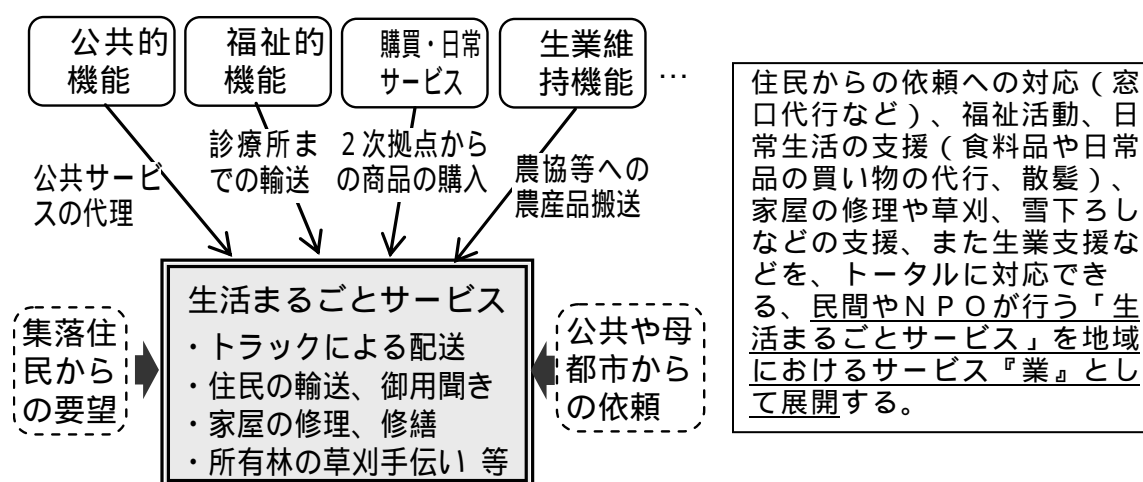
車が運転できない世帯において、また、将来的に車の運転が困難となった場合を想定し、上記のような生活サービス提供を受ける上での課題として、以下の点が挙げられる。

|     |   |
|-----|---|
| 課題1 | 現状において、上記サービスの提供は、家族や近隣の血縁者が担っているケースが多いが、継続的なサービス維持が過度となり、より、サービスの提供を受けやすい都市部へと人が移動している状況がみられる。 |
| 課題2 | 以前は、送迎などにおいて、集落内の住民の善意によって成り立っていたが、集落の人口減少、高齢化が進む中で、集落内での確保・維持が困難となっている。                        |

|      |  |
|------|--|
|      | また、集落内の住民の助け合いだからこそ、サービスを受けたい者にとって、負担が生じるサービスの依頼が難しくなっており、また、サービスを善意で提供していたものも、サービスへの対価の享受が受けにくいといった、お互い気兼ねをする関係が生じている。      |
| 課題 3 | 中山間の集落への単独のサービスの提供のみでは、サービス提供者としてもビジネスとして成立しなくなっている。そのため、以前は移動購買や宅配などがあったが、これらサービスが減りつつある。合わせて、単独の集落のみを対象としたサービスの提供は困難化している。 |

(3) まるごとサービス実証実験の提案

上記のような課題を踏まえ、中山間地域の集落で生活サービスの維持・確保を図るために、以下のようなサービスを提供するモデルが考えられる。



4 集落の住民の方へのヒアリングとワークショップの結果を踏まえ、地域で必要とされている生活サービスを以下の3つに絞って実証実験を行う。

人の送迎、物の搬送サービス、買い物代行のまるごとサービス

- ・町営バスの運行時間を補完する時間帯での運行を実験する。
- ・朝：4集落を回り、榊や農作物の搬送と合わせて、病院や会場場所（日原）までの人の送迎を行う。
- ・午前中に、搬送した人が病院や買い物を行っている間、運転者が注文を受けた食料品等の買い物代行を行う。
- ・昼：代行によって買い物をした商品及び人を乗せて、4集落を回る。（買い物の商品は、決められた場所まで運ぶ）

人や物の搬送代金、及び買物代行サービスへの手数料などの支払いによって、サービス提供者がビジネスとして、継続できるような仕組みを検討する。

榊や農作物、及び人の搬送、買い物代行への住民からの依頼は、デマンド方式（予約制）とする。

散髪出張サービス

- ・月に1度など、日時を決めて、集落内（各集落の集落センターなど）で、散髪出張サービスを行う。

予約制で、ある程度の予約が集まった段階で、出張散髪サービスを実施する。

相談窓口サービス

- ・日常生活に関するあらゆる相談を一括してお聞きする相談窓口を設置する。

（４）実証実験の実施

【農作物の搬送の様子】



【人の搬送の様子】



【買い物代行の様子】



【散髪出張サービスの様子】



### 3. 実証実験のとりまとめ（考察）

#### （1）集落における移動型・配達型の複合サービスに対する意向

実証実験における利用者の声やアンケート調査、実験後の意見交換会より集落住民のほとんどが生活サービスの必要性を感じていることが伺えた。また、住民のみならず、本実験に協力していただいた日原中心部の商店主や理容（美容）師等もこのような機能の確保・必要性を感じている。

##### 相談サービスについて

草刈り、庭木剪定、家屋の軽修繕、障子の張り替えなど技術的な内容を有するサービスについて相談を受け、実施可能な組織（シルバー人材センター等）や個人との橋渡しを行う「相談サービス」については、本実験において利用者がなかったが、事前ヒアリングや利用者の意見からもこれらサービスの必要性が確認された。

#### （2）生活サービスのあり方に対する意向

中山間地域への生活機能をワンストップの拠点を設けた「まるごとサービス」によって確保するにも、無償での運営や集落の隅々までのサービスの提供は困難である。そのためこのサービスは集会所や町営バスの停留所等の場所を集落内の一次拠点とみなし、利用者が一定以上の対価を支払うことで、運営側の収入と効率性が確保できることを目的としている。よって集落側がある程度の負担・労力を費やすことが、中山間地域における生活サービス機能を確保する仕組みに必要となる。

##### サービス水準について

###### 効率性の確保

中山間地域における日常生活サービスの効率性を上げるため、買い物代行の商品の受け取りや農作物搬送の引渡しなどにおいては、集落内に設定した一次拠点としての停留所で行うものとし、自宅から出られない方、自宅に居ない方の手続きは近隣地縁者が代行するという方法が考えられる。本実験においては、運行時間に余裕があったなどの要因から「近隣地縁者の代行」という対応は必要とされなかったが、停留所における乗降、集荷、商品の引渡しについては、サービス内容の細かい課題はあるものの、集落内一時拠点でのサービスとして成立した。

###### サービスの内容

実験で行った各種サービスに対しては、利用者の声やアンケート、意見交換会を通して、概ね賛成の傾向にあった。配達時間変更や、商品の数等の細かい意見については、運営側の工夫と利用者側の労力など、互いの支え合いにより改善していくことが望ましい。

###### 低廉価格の維持

実証実験で行った各種サービスに、支払ってもよいという対価は利用者によってそれぞれであったが、送迎・搬送・買い物代行は概ね町営バスと同様の200円、散髪出張は通常の上乗せ500円が一つの水準と確認された。



まるとサービスの担い手について

これまでの調査結果を踏まえ、まるとサービスの担い手として、以下が考えられる。

- 1) 地域(集落)の人材 担い手・人材不足の現状
- 2) 外部の組織 商店等、NPO、地元企業、都市部の血縁者
- 3) UIJ ターン者 行政における定住移住施策との連携

アンケートにおいては適正だと思われる担い手にばらつきがあったが、意見交換会において「地域のことは地域でやる」といった意見が強く、また「顔が見える」「信用のある」担い手が望まれていることから、地域の人材・組織や地元の商店、商工会などが望ましいと考えられる。

#### (3) 一定のエリア内での支え合いによる生活サービスの確保

生活サービスの確保に関する“津和野型モデル”の提示と他地域への反映の可能性に関する検討の必要性がある。当該地域にあっては、現状では、買い物や散髪等を益田で行っている方が多い中で、地域の商店などを利用することによる相互支援の重要性を把握する必要がある。

また、必ずしも地域内で完結する地域運営のシステムではなく、例えば、高度なサービスの提供を受けたい場合(二次・三次拠点への外出など)への対応やこれら二次・三次拠点のバランスを踏まえたモデルを検討する必要がある。

#### (4) 今後の生活サービスの確保に向けて

実証実験やワークショップで得られた知見や危機意識、取組意識を今後も継続していくための方策として、関係者(住民・役場・地元商店(商工会)等)が一体となった生活サービス機能の確保の取組(=津和野モデル)への発展と、地域活性化の可能性を検討することが必要と考えられる。



## 第6章 分散型構造の地域社会での生活サービス確保に資する施策検討

### 1. 中山間地域の集落における生活サービス確保に向けた方向性

第2章から第5章を踏まえ、中国圏の特徴である分散型構造の地域社会での生活サービス確保に向けた方向性を、以下に整理する。

#### (1) ワンストップサービスのあり方

中国圏の中山間地域の集落にあって、各種生活サービスの維持は、基本的に「個人・家族・血縁者」で対応するという認識、また現在の対応状況として見られることが、日常生活に関するアンケート調査(第2章)から確認された。しかし、同時にアンケート調査から集落における共同活動が「担い手不足」から維持が困難となっている状況が確認され、また、生活サービスの維持にあっては、現在は「個人・家族・血縁者」で対応できるが、将来的には不安であるという声が高く、「有償での民間やNPOの支援」によって生活サービスの維持を図ってきたいという意向も高いことが伺えた。

「民間やNPO」による生活サービス維持への取組にあっては、個人・集落単位での対応、または単一サービスでの提供は、コストパフォーマンス面での問題性から継続が難しく、第3章で整理した、山口市仁保地域の仁保地域開発協議会や安芸高田市川根地域の川根振興協議会などの先進地域での取組をみると、複数の集落が統合した形で、集落住民の手による地域運営組織が行うことがふさわしいことが確認された。これら複数の集落が統合した形での地域運営組織の実現は、「担い手不足」から維持が困難となりつつある共同活動等の集落機能の再編等の施策にも関連してくる。

複数の集落が統合、または生活サービス機能の複合化を図っていくためには、地域内の人材、資源、情報が集約し、効果的なサービスの提供が可能な拠点が必要となる。その拠点整備のあり方として、未利用となった公的施設や空きスペースのある施設など、地域の基幹となる位置に存在する施設を修繕、または一部整備して活用することが考えられるが、自主的な活動を進める初期段階において、施設整備における初期投資が大きなネックとなっており、このため自主的な活動自体も進まないということが想定される。

したがって、地域住民の考え、提案による拠点のあり方を、自治体と協働で考えるとともに、活動を行うに当たっての拠点となるワンストップサービスにおいて、必要となる施設整備及び施設所有においては、関連する自治体や国の協力による既存施設・制度を活用するといった工夫が必要と考えられる。

#### (2) 複数集落を単位とした生活まるとサービスのあり方

##### 生活まるとサービスへの需要

各種生活サービスの維持を「有償での民間やNPOの支援」によって求めたいという住民意向は、日常生活に関するアンケート調査(第2章)から確認された。一方で、単独のサービス

ではなく、一定のまとまりのある地域（複数集落）を対象とした生活まるごとサービス（サービスの複合化）の提供に対する需要は、散髪出張サービスなど、実証実験（第5章）においても需要が高く、また、お店でない場所（十分に環境が整っていない場所）でのサービス提供においても、大きな問題がないことが確認された。

なお、買い物代行サービスなどにおいては、夏場における生ものの保存などにおいて、問題があるサービス内容があり、今後更なる検証や、法律上クリアしなければならない課題は残っている。

生活まるごとサービスの提供の場が地域のコミュニティの場となる。

集落における高齢化などの影響から、共同作業などの機会が減少しているのみならず、会合などの減少から、地域のコミュニティの場が衰退している現状が見られる。一方で、鳥取県智頭町の新田集落等の地域運営が活発化している地域では、会合などの機会が多く、それにより地域のコミュニティの維持・向上を図っている。

中国圏における中山間地域の生活サービス機能のあり方として、「地域のことは地域で守る」という意識の醸成、集落の住民による地域運営の必要性を挙げたが、これら意識向上や組織の構築にあっても、「コミュニティの場」を増やすことが大切であるとしている。

現在、多くの集落では、生活サービス機能の確保を「個人・家族・血縁者」で対応していることが「コミュニティの場」の減少に繋がっている。一方で、実証実験によって、集落での生活まるごとサービスを提供することは、例えば、散髪出張サービスでは、集会所にサービス利用者が集まり、散髪中の方も待機中の方も交えて団欒の場となったなど、「コミュニティの場」の形成に役立つことが確認された。

### （3）生活サービス機能の確保に向けた地域運営のあり方

#### 組織運営の形態

ワンストップサービス施設の運営、及び地域運営（ソフト的な運営）については、運営資金及び技術的・専門的アドバイス等は自治体等で行いながら、地域運営は独立採算で地域運営組織が行うことが望ましい。独立採算で担っていくためには、生活サービスに対する「対価」の支払いというものが求められる。集落アンケート調査においても、「有償での民間やNPOの支援を受けながら確保したい」との回答が多く挙げられている。

生活サービスの提供にあっては、単独のサービスでは需要とともに、運営資金を確保するための「対価」を得ることは極めて難しい。したがって、まるごとサービスによって「対価」を得て、運営資金に回すことが適切であると考えられる。このことは、実証実験の結果からも明らかになっている。

#### 地域組織形態のあり方

地域運営組織は、「地域のことは地域で守る」という気概のもと、「経営的視点」「責任、リスクの負担」「地域の自主性」「対外的な窓口及び行政とタイアップできる組織形態」とし

て、住民全員参加型のNPOや、法人格を持った振興会・協議会組織が考えられる。山口市仁保地域では、農協や森林組合が出資する有限会社「仁保の郷」を設立して運営を行ったり、川根振興協議会では交流活動や経済活動（ゆず製品の特産化、加工品の製造・販売）のみでなく、農地保全、商店経営といった生活環境の維持、高齢者の見回り等の福祉活動など、地域自らがトータルに対応する地域づくりを進めているなど、法人組織によって、自立的、持続的な運営を可能としている例もある。

こうしたNPOなどの法人化により、会費を集め、総会での議決権をもつことで、各種サービスの享受者のみが「対価」として支払うのではなく、地域で支えあい、地域で自主的に運営する組織形態となることが可能となることも考えられる。

#### 地域運営の担い手（開かれた地域運営）

実証実験による生活まるごとサービスの提供の際に、明らかになったことは、生活に関連する事項への支援等を行う上では、「信頼性」が求められるということである。地域のことは地域の人が最も知っていること、また、地域に対する愛着や誇りを地域づくりや地域の安心・安全の確保につなげていく上では、信頼のある地域住民によって担い手を確保していくことが最も望ましい。しかし、中国圏の場合、近隣の都市との時間距離が近いといった現状や、農林業などの専業での所得確保が難しい状況から、地域運営の担い手と期待したい青年層（30代～60代）が、昼間に地域にいないといった現状がある。そのため、ワンストップサービスを拠点とした地域内に雇用を生み出す仕組みづくりはさることながら、都市に住む若者や、Uターン者、都市の団塊の世代などIターンなど、新たな住民を地域運営の担い手として確保していくことも必要となってくるが、このことは、自治体を実施している「定住促進」と連携した取組としても期待できる。

#### 情報ネットワーク

中山間地域の集落にあって、都市部を比較すると、生活サービスの各機能までの時間距離がかかるとともに、情報格差もみられることが課題として挙げられる。そのため、集落へ情報を決め細やかに、また時間的格差がない形で、発進していくことが必要となり、ワンストップサービスは情報の集約拠点、集落への発進拠点としてなりえるものである。特に、中山間地域などには、CATVを活用した双方向による情報提供や、インターネットや電話・FAX等におけるリアルタイムの情報受発信システムが重要であり、生活サービスの提供に関する実証実験にあっても、その重要性、必要性が確認された。

#### 事務手続きの簡素化と支援

現在、地域における組織運営にあっては、各種公的機関（国・県・市町村）又は公的機関や研究機関、民間企業などの多くの支援メニューが存在する。自治体がワンストップサービスに対してこれら支援メニューに対する情報提供や、申請へのアドバイス・支援などを行うことは、地域運営組織の円滑な地域運営を行う上では重要な視点となる。

地域の商店など、生活サービスを支える主体との連携

各集落住民が生活サービスを受けるにあって、必ずしも商品の値段や品揃えやサービス内容、利便性だけでお店を決定しているのではない。特に、安心・安全が求められる中で、「なじみ」や「信頼」といった要素が占めることも多く、その意味では、地域の商店など、生活サービスを支える主体との連携が必要となってくる。

実証調査でも、買物代行サービスを提供する商店側、また商品を購入する消費者、集落住民側の双方の「信頼」が欠かせないとの結果が得られており、料金等の対価の確保を検討していくことに加え、いかにして「信頼」を確保するかが課題となる。

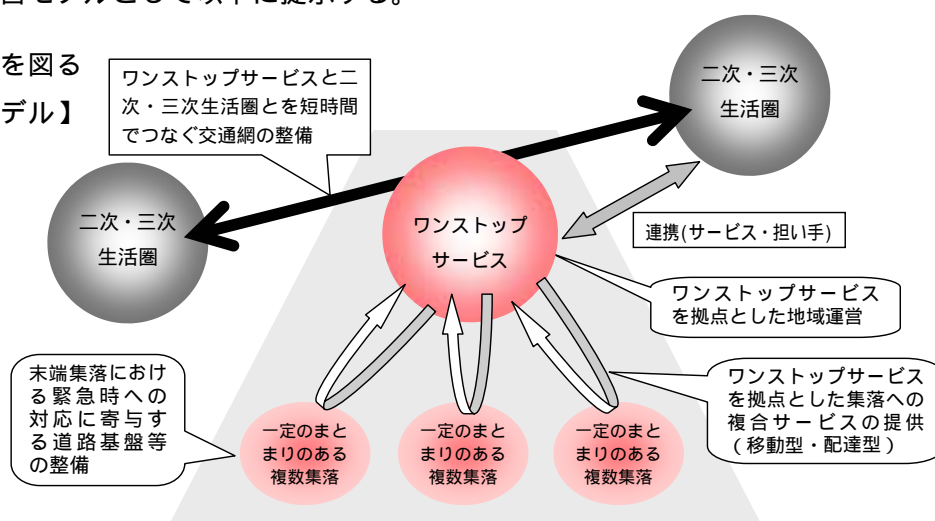
2. 中山間地域の集落における生活サービス確保に向けた施策検討

(1) 分散型構造の地域社会での生活サービス確保の現状とあり方

中国圏における中山間地域の集落の生活実態、及び生活サービス機能の実態を見ると、車を中心とした生活スタイル、生活サービス機能を有する中小都市までのアクセス性から、基礎的な生活サービス機能の低下（医療や福祉、教育、商業・金融、JA等の統廃合や店舗の撤退など）が見られる。また、市町村合併による行政サービスの集約・効率化や、厳しい行財政環境による公共交通サービスの低下が見られる地域が存在する。これに加えて、地理的に末端となる場所に位置する集落にあっては、生活サービス機能の低下にもかかわらず、道路基盤が未整備な地域が依然として存在し、例えば、緊急車両通行などに支障が生じている状況が見られる。

これら状況の下、地域の生活サービスの維持・確保を図るために、一定の区域を基礎単位とした地域運営の仕組み（ワンストップサービスと複数の集落を単位とした生活まるごとサービス）を提示したが、これら地域運営の範囲にあっては、とりわけ集落住民にとって必要性がうたわれている医療への対応や商業集積を図ることはできない。したがって、医療施設や商業集積を有する中小都市とのアクセス性を踏まえ、これら中小都市を二次的な生活圏として、ハード・ソフト両面でのネットワークの強化を図っていくことが望ましい。これらを踏まえ、生活サービスの確保を図るための地域運営モデルとして以下に提示する。

【生活サービスの確保を図るための地域運営モデル】



## (2) 分散型構造の地域社会での生活サービス確保に資する施策

### 3つのハード整備

生活サービス機能の確保に向けては、地域運営組織の育成・強化と地域運営組織を中心としたワンストップサービス及び生活まるごとサービスによるソフト展開を中心に掲げたが、これらソフト展開を行うにあたって、以下の3つのハード的な整備が必要となると考えられる。

#### ア) ワンストップサービスを中心とする地域と、一次拠点、二次拠点などを結ぶ交通ネットワークの整備

- 生活サービス機能の確保、また、ワンストップサービスを中心とした他地域との人・もの・情報の連携を図るためには、ワンストップサービスを中心とする地域と、自治体単位における中心地とのネットワークのみならず、近隣都市における二次拠点などとのネットワークを形成することが、集落における生活の質の向上を図る上では重要となる。

集落 地域のワンストップサービス 行政における中心地 近隣の都市 中核都市といった階層的なネットワークに加えて、地域のワンストップサービス 近隣の都市、もしくは中核都市といった一層(二層)飛びのネットワーク形成でもよい。

行政が持つ機能については、地域主体のワンストップサービスが担う(小さな行政)。

#### イ) ワンストップサービス施設の整備

- 前述のとおり、ワンストップサービスの拠点は必要とされるが、施設整備を地域運営組織が実施することは、地域運営自体の大きな負担となる。
- ワンストップサービス施設については、どの地域においても同様の施設が必要ではなく、組織として、地域の提供可能な生活サービスレベル(規模・内容)、地域から提供できる生産物(直売所、農家レストランなど)の量、また、都市との共生の中で地域側が受け入れ可能な規模等を、地域自らが考えるものを提案し、それに基づいて、初期段階では行政等が各種補助事業や財源等を勘案して支援を行うことが望ましいと考えられる。

#### ウ) 集落内における不足する公共基盤の整備と維持管理

- 地形的に末端の集落など、地域においては、生活利便性の面のみならず、防災などの安全面で公共基盤(道路など)が不足している。
- これらの整備は必要なものとして整備を進めていくことになるが、行政主導型の整備ではなく、地域からの発意によって整備を行うことが望ましい。道路の規格や整備手法など地域発意型のものに対して整備を進め、また整備後の維持管理についても、地域が主体となって行っていく方針が望ましい。

### 担い手育成・確保等

また、生活サービス機能の確保に向けては、地域運営を担う人材の育成・確保が必要となる。そのため、これら人材育成・確保を図るための方策として、以下の2点を整理する。

#### ア) 中山間地域の将来性に関する意識の醸成

- ・10年後を見据えた集落における生活サービス確保のあり方を、「車」利用者が多く、また、各種生活サービスの確保に対応可能な現在において、集落住民自らが考え、動ける体制を整えておくことが必要である。
- ・また、都市との近時間距離性から、生活サービス機能の近隣都市への吸引力が高いことが、中山間地域内の生活サービス機能の低下をもたらしており、そのことが、集落周辺の商店の停滞、減少につながっている現状から、商店を含んだ一次生活圏（ワンストップサービス）や、旧市町村単位での生活サービス機能提供者と集落住民との相互協力関係の重要性・必要性を認識し、信頼関係を構築しておくことも必要である。
- ・一方で、中山間地域にあっては、食の安全や、バイオマスや小規模水力等の新エネルギー・自然再生型エネルギーの供給基地、低炭素、地域資源を活用した新産業創出による雇用の確保など、大きな将来性を有している地域でもある。そのため、集落住民が自ら、商店や行政との連携のもと、自らの地域の将来像を考え、中山間地域の将来性と課題への対応に関する意識の醸成を図る機会の創出を図ることが望まれ、そのための地域リーダーの育成、コーディネーターの派遣、勉強会等の開催支援などを行うことが望ましい。
- ・また、これら集落住民による勉強会等の取組は、集落における交流機会の拡大、さらには地域コミュニティの再生にも寄与するものである。

#### イ) 担い手の育成と受け入れ体制の構築

- ・中山間地域の集落における生活サービスの提供は、ボランティアとして行うのではなく、“業”として行うことが必要である。実証実験では1,000人規模（300人規模の集落群×3地域）であれば、サービスの提供においても、またサービス提供への「対価」の支払いによる運営においても、実現可能性が導きだされており、「業」としての成立が期待できる。
- ・これら担い手としては、集落内の住民が望ましいものの、これまでのコミュニティの構築面やまた、地域内の担い手の高齢化等から、外部人材の導入も考えられる。
- ・「業」としての担い手人材を都市から受け入れる（ただし、専業では生活が厳しいことが考えられるため、農林業などとの兼業スタイルが必要となる）ためには、これら担い手の受け入れ及び育成のための教育プログラム、情報発信が必要であるとともに、とりわけ生活サービス面においては、集落住民との信頼関係が何よりも重要となることから、集落住民とのコミュニケーションの場の構築を図るとともに、一方で、集落にあってこれら新たな担い手を受け入れる体制づくりが求められる。

## 第7章 国土形成計画（中国圏広域地方計画）推進に係る検討

第2章～第6章で得られた知見を踏まえ、分散型構造の地域社会での生活サービス機能の確保に向けた施策提案を行う。

### 【中山間地域の暮らし安心プロジェクトへの提案】

- ・中国圏では全国に先行して人口減少・高齢化が進んでおり、小規模な集落が広く分布する中山間地域等では、集落機能の低下が進展しており、これら機能の維持・確保が求められている。
- ・とりわけ、中山間地域の集落住民の生活サービスの確保にあっては、これまでは、集落における個人、家族や近隣に住む血縁者、及び集落内の知人の協力・支援により行ってきたが、高齢化による車を中心とした社会からの変化、地域内での担い手不足から、個人や家族、血縁者、また、集落内での対応が困難化している。したがって、将来的な生活サービス機能の確保にあっては、個人や集落単位ではなく、複数の集落が連携して地域自治活動を行っていくことで、生活サービス機能の確保を図るような新たなコミュニティ単位を構築する必要がある。
- ・新たなコミュニティ単位における、複数の集落の商業・医療・福祉といった暮らしを支え、及び地域の基幹産業である農林業の持続的な経営、地域を支える経済活動の拠点、さらに都市住民や域外の地域づくりの担い手ともなる企業や大学等の教育機関との連携・結節窓口、地域情報の域外発信と情報収集の拠点として、ワンストップ型の生活拠点の整備の推進を図る。また、ワンストップ型の拠点と集落の実情に応じた交通機能の確保等、拠点と集落のネットワーク化を進める。
- ・また、各個別集落における生活サービス機能の確保のために、ワンストップ型の拠点を中心としたデマンド型の新交通システムや移動・宅配型のサービス提供の仕組みづくりを進める。なお、小規模な集落が広く分布している地理的状况において、デマンド型の生活サービスの各戸における提供、また、個別、単独のサービス提供では、運営面において維持・確保を図ることが難しいという実情から、サービスの複合化、さらに、集落住民の生活を支えるサービスの提供に対して、共助の仕組みづくりや継続的な運営のための仕組みづくりを構築する。
- ・さらには、地域主体の生活サービスの確保を図るための、集落コミュニティの強化・再構築を図るとともに、生活サービス提供の担い手となる人材の確保を図る。

## 具体的な取組内容

### 中山間地域等を支える一次生活拠点機能の整備、充実

- ・複数の集落の商業・医療・福祉といった暮らしを支え、及び地域の基幹産業である農林業の持続的な経営、地域を支える経済活動の拠点、さらに都市住民や域外の地域づくりの担い手ともなる企業や大学等の教育機関との連携・結節窓口、地域情報の域外発信と情報収集の拠点として、ワンストップ型の生活拠点の整備の推進を図る。
- ・施設の整備、所有は行政が、施設運営・管理は地域組織が行う等、行政と地域との役割分担と責任を明確化する。
- ・多数の集落を総合的に支援・マネジメントし、集落機能維持と一次拠点機能を補完する、集落支援員や地域マネージャーの活用等の支援組織の構築を推進する。

### デマンド型の交通機能の確保と、複合型の生活サービスの提供

- ・コミュニティバスや乗合タクシーの導入・再編等、地域のニーズに精通した地方自らによる公共交通の活性化・再生の取組を推進するとともに、地域住民による運営を推進する。
- ・ワンストップ型の生活拠点を中心に、各集落への生活サービスの提供を図るためのビジネスモデルの構築、生活サービス提供の担い手確保と育成を推進する。

### 集落コミュニティの強化・再構築による共助の仕組みづくり

- ・集落型NPOの構築や複数の集落で地域自治活動を行う住民組織の設置により、集落コミュニティの再構築を促進する。
- ・地域住民や地域企業等が主体となった独居老人等の見守りネットワークを構築するため、地域住民への研修等人材育成を推進する。
- ・大学生の里山レンジャーによる地域活動支援等、地域住民と外部住民の協働による地域づくり活動を促進する。