

## 第3章 中国圏における生活サービス機能課題整理

### 3-1 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

#### (1) ヒアリング調査実施概要

##### 地区の抽出

- ・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事例として、以下の6事例を抽出し、関係者へのヒアリング調査を実施した。

#### (ヒアリング対象一覧)

	地区名・団体(事業)名	概要
1	山口県山口市仁保地域 仁保地域開発協議会	ワンストップサービスを中心とした各種生活サービス機能の提供
2	広島県安芸高田市川根地域 川根振興協議会	地域自治による、建設、福祉、交流(観光)、購買などのトータルな地域づくり
3	鳥取県智頭町新田集落 NPO法人新田むらづくり運営委員会	集落型NPOによる都市農村交流、地域の伝統文化の継承
4	鳥取県江府町 (有)安達商事	コンビニの移動購買車が、地域の生活サービスの確保とコミュニティの場に
5	島根県雲南市掛合地区 だんだんタクシー	公共交通がない地域に、ドア・ツー・ドアの乗り合いタクシーを提供
6	島根県出雲市佐田地区 NPO法人まめだかネット	「産直」をキーワードに、中山間地の人と資源を活用した新たな農業形態の確立

##### ヒアリング内容

- ・取組内容等について、既存資料から調べるほか、ヒアリング内容として、以下の項目について伺った。

#### (ヒアリング内容)

1	活動のきっかけ
2	活動内容
3	生活サービスの確保・維持無に向けた成功要因や課題

(2) ヒアリング調査結果


仁保地域開発協議会

所在地	山口県山口市
位置・人口等	<p>山口市の北東、山口市中心部から約10 kmに位置する。</p> <p>地区中央を流れる仁保川に沿って、山々に囲まれた南北約15 kmの細長い地形。人口は約3,500人。</p>
活動のきっかけ	<p>地区の人口減少や中学校の廃校問題に見られる地域の活力喪失への危機感から、昭和45年に地区の自治会を中心に協議会を発足する。</p> <p>昭和47年の大水害で、仁保地区で3名の死者が出る。その復旧活動を通じて当時の若衆が本気になって結束したことがきっかけとなる。</p>
活動内容	<p>道の駅「仁保の郷」の整備、管理運営 平成12年10月にオープン、敷地面積 約16,000 m<sup>2</sup></p> <p>山口市地域特産物販売促進センター</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 1階：レストラン、農産・物産・直売施設、菓子工房、特産品加工施設、餅工房、パン工房、休憩情報コーナー、事務室</li> <li>● 2階：研修室、展示室</li> <li>● 朝市広場、多目的デッキ、子供広場</li> </ul> <p>簡易パーキング</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 面積 6,700 m<sup>2</sup></li> <li>● 駐車場（大型5台、小型69台、身障者用5台、他に臨時駐車場）</li> <li>● トイレ2棟（オストメイト対応）</li> </ul>





道の駅仁保の郷 HP より



<p>生活サービスの確保・維持に向けた成功要因・課題</p>	<p><b>ワンストップサービス</b></p> <p>地区の住民が、道の駅に来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している。</p> <p>これら拠点性を有するワンストップサービスの実現から、周辺に商店や病院のケアセンターが新たに立地するなど更なる拠点形成が図られている。</p> <p><b>自治会が経営する道の駅</b></p> <p>道の駅のオープン費用（建設費）は市が負担する。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、運営を行っている。また、地域活動の拠点として、地元のボランティアが、道の駅の草刈や植木の管理を行っている。</p> <p><b>仁保方式による公共整備</b></p> <p>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、地域にとって必要な道路整備を地域が主体的に進めている。また、道の駅の用地取得方法にあっても、同様の手法を用いている。</p> <p><b>地域の課題は、個人でなく地域で負担する</b></p> <p>地域のスクールバスの運行に対して、受益者負担が求められるものであり、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。しかし、本地区では地域で支えあいことの必要性から、バスが運行される集落の全世帯が負担することとなっている。</p> <p><b>地域の生きがいづくり</b></p> <p>道の駅は、地域活動の拠点として、また、地域の高齢者の生きがいづくりにも大きく寄与しており、地域住民による以下のような取組が実践されている。</p> <p>いどり市：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の立上げ、加工場の設立                  道の駅を飾る菊の一鉢運動の展開</p> 
--------------------------------	---

川根振興協議会

所在地	広島県安芸高田市（旧高宮町）
位置・人口等	安芸高田市の北端に位置し、旧高宮町の中心部から10数km、島根県境に接する。昭和の合併前の旧川根村の範囲で、19集落、人口約600人、世帯数約250世帯。
活動のきっかけ	<p>川根地区における過疎化や高齢化が深刻さを増す中、昭和47年に地域の有志が立ち上がり「川根振興協議会」を結成する。</p> <p>同年7月の集落豪雨により壊滅的な被害を受けた川根地区で、振興協議会は援助班を自ら編成して、自分たちの手による災害復旧活動を行った。この地域の危機がきっかけとなり、住民の総意と総力を結集して活動する組織として、昭和52年に、地域の全戸が加入する協議会に発展する。</p> <p>平成3年、自らの地域をどのようにしていくかを考えるため、集落点検をして、各集落の自慢、良いところを出し合って、「川根夢ろまん宣言」を作成する。「自分らの地域は自分らが一番知っている、自分らで考えにゃいけん」というのが振興協議会の考え。</p> 
活動内容	<p>エコミュージアム川根</p> <p>廃校となった中学校の跡地活用について、施設整備の企画段階から振興会が加わり、施設規模や管理運営などについて協議を行う。その結果、交流拠点施設エコミュージアム川根が整備される。施設整備・施設の所有は行政であるが、施設運営は振興会を中心に行い、年間4,000人の利用がある。</p> <p>交流活動（ほたる in 川根）</p> <p>「ホタルが棲む環境は、人間にとっても一番よい環境だ、という意味を込めての「ほたるまつり」を開催する。</p> <p>散策する道沿いの「農家店先味めぐり」、伝統芸能の披露などから5,000人余が訪れる。</p> <p>福祉活動（1人1日1円募金）</p> <p>安心して住める地域づくりのために1人1日1円募金を実施。この財源をもとに、地域の1人暮らしの高齢者の家への弁当の宅配サービスを兼ねた見回り活動などを実施している。</p> <p>マーケット経営</p> <p>地域にあったJA商店及びガソリンスタンドの地域からの撤退を受け、地域で営業を引き継いで実施している。</p>

<p>生活サービスの確保・維持に向けた成功要因・課題</p>	<p>「小さな行政」の構築と、行政との連携</p> <p>川根振興協議会は、役員会の下に部会を設けている。部会の中には、総務部、農林水産畜産部、教育部、文化部、・・・、開発部など、行政が持っている各部門窓口を存在する。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。</p> <p>振興会のテーマは「どう生きるか」であり、そのために必要なものがあれば、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>トータルな地域づくり</p> <p>川根の振興協議会のテーマは「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入り、考えを調整する。</p> <p>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>定住施策においても自ら提案</p> <p>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>
--------------------------------	---

NPO法人新田むらづくり運営委員会

所在地	鳥取県智頭町
位置・人口等	<p>智頭町新田集落は、鳥取県東南部に位置し、岡山県の県境に接する谷筋に形成された中山間地域の集落である。</p> <p>集落の世帯数は18、人口55人の村で、主な産業は農林業である。</p>  <p style="text-align: right;">新田むらづくり運営委員会 HP より</p>
活動のきっかけ	<p>新田集落は、1955年には107名の方が住んでいたが、現在は17戸、50名、高齢化率は60%に達している。このままでいくと、集落の消滅の危機にさらされることが予想される中、この新田をなんとか活性化し、子どもたちの賑やかな笑い声が聞こえる村の時代を引き継ぐことが、今住む住民の責務であるとの思いから村おこしに取り組んでいる。</p> <p>1993年新田集落振興協議会として、集落全戸が会員となる協議会を設立し、また、本協議会を母体として、2000年に集落全戸を会員としたNPO法人「新田むらづくり運営委員会」を設立する。</p> <p>また、本地域での取組が行われるきっかけとして、智頭町の「日本1/0(ゼロ分のいち)村おこし運動」の施策が挙げられる。これは、地域の魅力と活力を増大し、持続力を備えるための戦略は、集落の住民自治を高めることからという視点で、住民1人ひとりが自分には何ができるかを考え、自らが無(ゼロ)から有(イチ)への一步を踏み出すという運動であり、智頭町内の各集落がそれぞれの特色をまず一つだけ掘り起こし、外の社会に開くことによって、集落の誇り(宝)づくりを行う地域住民の主体のまちづくりを実現するしくみである。「村の誇り(宝)」をつくるための基本的な考え方として、「交流・情報」「住民自治」「地域経営」の3つの柱が示されており、本施策をもとに、新田集落では集落活性化計画を策定し、都市と交流事業、伝統文化の保存伝承、おして、平成12年からの「新田カルチャー講座」の開催へとつながる。</p>  <p style="text-align: right;">智頭町 HP より</p>

<p>活動内容</p>	<p>都市住民との交流</p> <p>平成3年より、大阪いずみ市民生活協同組合との交流活動を実践。日帰りイベントでなく、滞在型の交流に発展。</p> <p>人形浄瑠璃の館：平成7年建築、宿泊研究施設、舞台・練習場          喫茶「清流の里 新田」：平成11年建築、飲食施設、小舞台          ロッジ「とんぼの見える家」：平成11年建築、宿泊施設（3棟）</p> <p>人形浄瑠璃の再興</p> <p>村の誇りであった幕末からの伝統を有する文楽「新田人形浄瑠璃」の再興に全住民で取り組む。集落内に「人形浄瑠璃の館」を完成させるとともに、町内外で上演活動を展開する。</p> <p>また、平成17年からは、地域の女性の参画にも広がりを見せ、練習を通じて、地域のコミュニティの形成に大きく寄与している。</p> <p>新田カルチャー講座</p> <p>めまぐるしく変化を遂げる社会情勢への対応し、自己研鑽につとめ、次世代に引き継いでいくための勉強会を開催。</p>
<p>生活サービスの確保・維持に向けた成功要因・課題</p>	<p>公設集落運営型の地域交流拠点</p> <p>「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、自立した経営を行うことができる。</p> <p>集落住民が集まる機会を増やす</p> <p>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>集落全員参加型NPO</p> <p>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。</p> <p>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>



新田むらづくり運営委員会 HP より

有限会社安達商事

所在地	鳥取県日野郡（江府町、日野町、伯耆町）
位置・人口等	鳥取県の西南端に位置し、江府町、日野町、伯耆町の3町で構成される。南部は中国山地の背梁線である1,000m級の山がそびえており、面積約600km <sup>2</sup> 、人口約13,000人の郡である。
活動のきっかけ	<p>過疎高齢化や経済不況、大型店舗の進出を背景に地方の小売店舗が次々と撤退している。市町村合併もあいまって末端の行政機関のみでは、地区住民のケアにも手が回らず、その変わりを担っていた郵便局も民営化により困難となる。</p> <p>そんな中「地域にお店がなくなることは住民にとって大変なことである」と平成5年より移動購買を開始した。交通手段のない人たちに、生活に必要な物資を届けようという職員の強い熱意があったことがきっかけとなった。</p>
活動内容	<p>平成5年より江府町を中心に、交通の便が悪い山間地域へ移動購買事業を開始した。平成20年より全国企業であるローソンと提携し、少量多品目の商品を地域に提供している。</p> <p>運行は日曜を除く毎日、江府町と伯耆町の集落を巡回する。購買車は地元企業と三菱自動車工業が共同開発したもので、販売の際には、車内がスライドし、本物のコンビニさながらの店舗となる。販売場では、なじみのお客さんが訪れ、生鮮食品などを買っていく。高齢者が大きな荷物を持っているときは店員が家の近くまで手伝ってくれたり、顔が見えなかったりすると家まで確かめに行くこともある。地域コミュニティの場となると共に集落の見守りの役目も果たしている。</p>
生活サービスの確保・維持に向けた成功要因・課題	<p>地域に密着した店舗がある</p> <p>同社は江府町内に商品の補給基地となる店舗を設置運営しており、そのためいつでも新鮮な商品を移動購買にて販売できる。</p> <p>他の移動店舗との差別化</p> <p>地元自動車企業オオシマ自工が開発した、移動購買車によって、生鮮食品を大量につめることができ、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>




オオシマ自工(株)HP より



<p>生活サービスの確保・維持に向けた成功要因・課題</p>	<p>頻繁に訪問しないこと          三日に一度程度の頻度で集落を訪れるべきである。あまり頻繁に訪れると飽きてしまう。</p> <p>ローソン商品の導入          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>雇用の創出          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>町、県との協定          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>フェース・to・フェース 心の通う商売          「地域の人が地域の店を守る」を合言葉に、「フェース・to・フェース 心の通う商売」を顧客の立場に立って実践することが重要である。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>
--------------------------------	--

デマンドタクシー「だんだんタクシー」

所在地	島根県雲南市掛谷地区
位置・人口等	<p>雲南市は中国山脈の北側、松江市から 35km ほど南方に位置する。掛合町は市の南側に位置し、自然豊かで風光明媚なまちである。</p> <p>町の人口は約 3,600 人、他の中山間地域同様過疎高齢化が進展している。</p>
活動のきっかけ	<p>町の中央を国道 54 号線が南北に縦断しており、その他主要地方道や県道も整備されているものの、地域内の公共交通機関が廃止されるなど、交通弱者にとって生活が困難な状況となっている。</p> <p>このように新たな公共交通の確保が喫緊の課題とされ、また全国的に利用者の要望に応じて運行するデマンドバスが注目されていたこともきっかけとなり、町では平成 13 年に公共交通の事業化検討調査を行った。その結果、平成 14 年度からデマンド型乗合いタクシー「だんだんタクシー」の運行を開始することとなった。</p>  <p style="text-align: right;">島根県 HP より</p>
活動内容	<p>デマンド型乗合いタクシーの運営に当たっての検討調査では、既存のバス路線を延長した町営バス、スクールバスとデマンド型乗合いタクシーの併用について比較検討され、より効率的で費用負担の少ない後者が選定された。</p> <p>このデマンド型乗合いタクシーは「だんだんタクシー」(「だんだん」は出雲弁で「ありがとう」と呼称され、自宅から希望する場所までの乗降システム、ドア・トゥー・ドアのサービスとしている。</p>
生活サービスの確保・維持に向けた成功要因・課題	<p>ドア・トゥー・ドア方式のデマンド交通システム</p> <p>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>利用者のニーズに適したサービス内容</p> <p>平成 14 年度に行った施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わかった。</p> <p>三者三様のメリット</p> <p>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>

NPO法人まめだかネット

所在地	島根県出雲市
位置・人口等	出雲市は島根県の東部に位置し、北部は国引き神話で知られる島根半島、中央部は出雲平野、南部は中国山地で構成されている。東西約30km、南北約39kmの範囲に広がり、面積は約540km <sup>2</sup> で、全県面積の8.1%を占めている。 旧佐田町は出雲市の内陸部に位置し、人口は約4,100人である。
活動のきっかけ	1998年に地元のスーパーに女性グループが野菜を持ち込むところからスタートした。合併により現在は農協を中心にNPO法人化している。
活動内容	<p>地域の諸団体と連携しつつ、女性の高齢者を中心に、生きがいを作っていく農業の普及と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を展開している。</p> <p>生産者自ら生産物を持ち込むことも多いが、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。</p> <p>NPOが運営するすさのおの里青空市場は、平成15年4月リニューアルオープンし、「土づくり・農薬使用量・肥料」に独自の栽培基準を設け、その基準に沿って栽培した農産物には、「佐田町認証野菜」の認証シールを添付している。</p>
生活サービスの確保・維持に向けた成功要因・課題	<p>顔写真付きの生産者シール 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>IT活用による商品の検索システム 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>集荷システム 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、本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>



中国四国農政局 HP より

### (3) 機能不全理由の把握

- ・(2)で挙げたように、生活サービスの確保・維持に向けた取組が継続的、自立的に実践できているものもあれば、一方で、十分に機能せず、また、取組が停止してしまったものも見られる。ここでは、市町村アンケート調査結果や、集落区長アンケート調査における自由意見から、機能不全に陥った理由等について整理する。

#### 事例1

高齢者に対する生活補助(日常の軽微な修繕、庭木の剪定等)のサービスを自治体自らが行っていたが、利用者数が少ないことから、事業が終了した事例が見られる。

高齢者の生活補助に対するニーズがないのではなく、ますます増加していると考えられるが、利用者への十分な広報等が不足していること、また需要(ニーズ)があっても、市町村合併等によって対応できる人員の不足したことなどから、事業が終了している。

#### 事例2

公的機関が、独居老人に対する安否確認や相談、品物の注文・配達、病院からの薬の配達等を行っていたが、薬事法の改正や公的機関の民営化によって、サービスが限定されてしまった事例が見られる。

法的な問題によって、これまで提供可能であったサービスが提供できなくなったこと。また、これまで分野横断的に行っていたサービスが、効率化や費用対効果、また分野横断的・専門的対応への移行によって、一部しか対応しなく、もしくはできなくなっている。

#### 事例3

公共交通の確保については、住民ニーズも高く、公共によっても多くのサービスが実践されている。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。

利用者が少ない理由として、以下のようなことが想定される。

- 効率性の面から、一定のエリアを一筆書きで運行できるような路線設定がなされており、中心部から遠方の集落にとっては、目的地まで到達するのに時間が掛かる。(1つのサービスの提供範囲が広い)
- 移送のみの目的のためのバス運行では、1日2便など運行本数が限られ、1つの目的を達成するにあっても1日かがりになるなど利便性が悪い。
- 町営(市営)バスの場合、町内中心部と各集落とを結ぶ路線が主であるが、現状の日常生活に送るに当たって、一次的な生活圏域のみで確保を図っているわけではないため、町内中心部が必ずしも生活サービス確保のための目的地となっていない。
- 町営(市営)バスなどは、24~25人乗りの大型車の場合が多く、末端の集落までは、到達することができない。(末端集落までの道路基盤の確保)

3-2 生活サービス機能課題整理

第2章、及び3-1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。

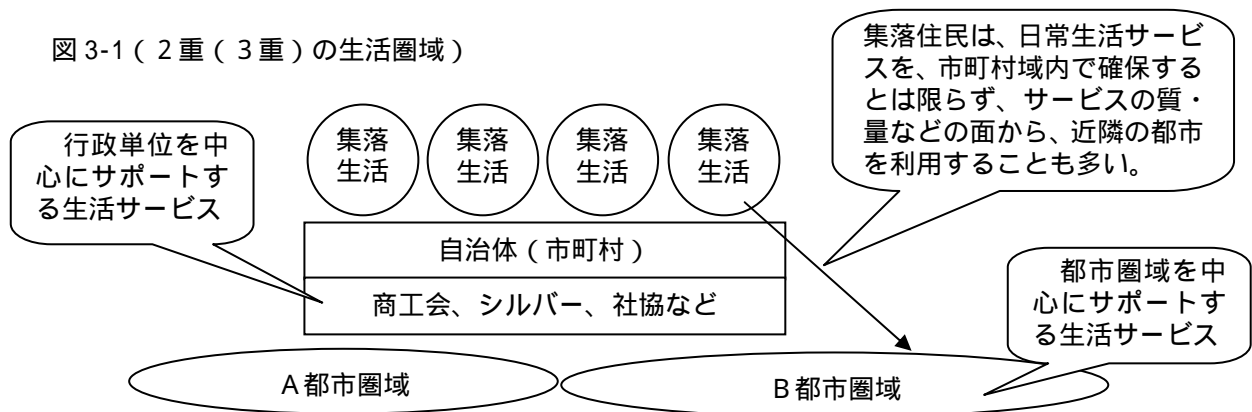
また、中国圏にあっては、近隣都市との時間距離が近いという特性もあり、同調査により、「車」を利用するのであれば、近くを中心地（役場等の近く）でも、近隣の都市であろうとも代わりがないという考えがあり、一次的な生活圏域（行政区などを単位とした範囲）内で生活サービス機能の確保を図っているとは限らないことも合わせて確認された。

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。

図3-1（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。したがって、「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。

自治体アンケート調査でも、回答した自治体の約66%で、町営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。

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。

3-1 で取り上げたように、旧村（昭和の合併当時）などを1つの単位とした複数の集落が集まって、地域のことを自らが考え、自らの手で運営していく組織（協議会・振興会）を形成している。また、1集落であっても、地域の将来像を共有し、住民全員参加における地域運営を行っているところも存在する。

- ・ 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

上記に掲げた地域にあっては、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。



また、きっかけづくりとともに、「地域のことは地域で守る」意識の醸成、さらには、本調査の背景でもある、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、要望・行動していくためには、地域での「話し合いの場」「コミュニティの場」を設けることが重要となっている。

第2章で取り上げた集落アンケート調査にあっても、過疎・高齢化に伴って、集落住民が集まって話し合う機会が減少していることが挙げられている。自ら考えていくにあっては、「話し合い」を行うことは基本的な行動であるため、「話し合い」の機会を設けるための支援といったものも必要になる。

#### 「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）提供することにあって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。しかし、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た。

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。