

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

6-1 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い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) 複数の集落を単位とした生活まるごとサービスのあり方

生活まるご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。

地域運営組織のあり方

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々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、農林業などの専門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 J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、中山間地域などにあっては、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。

6-2 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

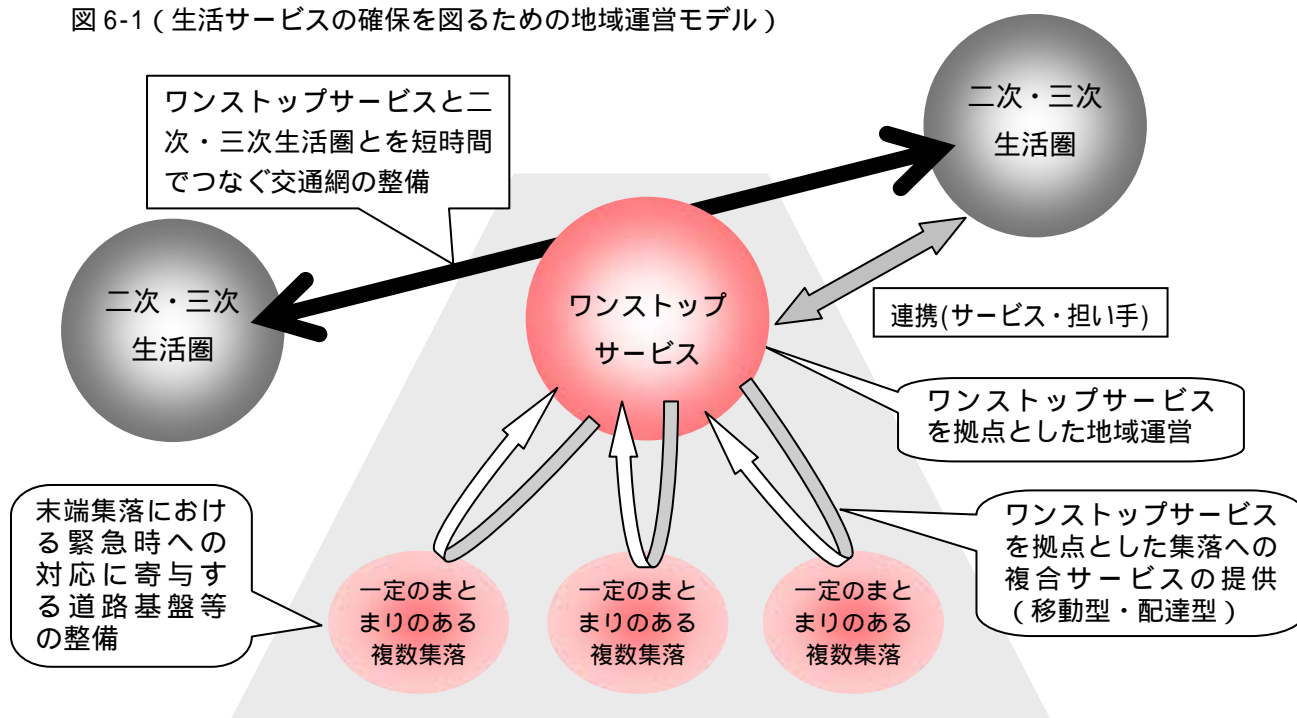
中国圏における中山間地域の集落の生活実態、及び生活サービス機能の実態を見ると、車を中心とした生活スタイル、生活サービス機能を有する中小都市までのアクセス性から、基礎的な生活サービス機能の低下（医療や福祉、教育、商業・金融、JA等の統廃合や店舗の撤退など）が見られる。また、市町村合併による行政サービスの集約・効率化や、厳しい行財政環境による公共交通サービスの低下が見られる地域が存在する。これに加えて、地理的に末端となる場所に位置する集落にあっては、生活サービス機能の低下にもかかわらず、道路基盤が未整備な地域が依然として存在し、例えば、緊急車両通行などに支障が生じている状況が見られる。

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。

図6-1（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。

例えば、

- ・林道整備にあっては、環境保全やコスト削減のため「四万十式道づくり(注)」などの整備方法を地域が主体で決定する。
- ・整備を地域住民が主体の手づくりで行う。(行政から業者発注の入札方式を取らない)
- ・道路整備が必要な箇所などを、地域住民が決定する。(場合によっては、用地確保に向けた土地所有者との同意を地域運営組織自らがとるなど)

注：「四万十式道づくり」

高知県四万十町において、木材生産にかかるコストを下げるために安価で恒久的に利用できるよう開発された林業の作業道。近年注目を集め、全国で多くの講習会や研修会が開かれている。

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。