

非都市部における共益の 社会的サービスの方向性

国際公共経済学会第23回研究大会
共通課題報告

2008年12月6日 兵庫県立大学
相川康子(神戸大学経済経営研究所)
aikawa@rieb.kobe-u.ac.jp



発表の手順

- 非都市部の現状(定義、人口、類型)
- 政策の動向
- 人口減少下の集落の行方
(衰退プロセスと対応の基本方向)
- 共益の社会サービスの概要、事例
- 集落自治との関連
(小学校区コミュニティ、支援センター、NPO)

本発表での「非都市部」の定義

「人口5万人以下の基礎自治体」を想定

⇒地方自治法で、原則は「市」でなく「町村」となる規模

合併特例で人口3万人でも「市」になっているほか、いったん「市」になれば、産業構造の変化などで人口が激減しても、「町村」に戻ることはないので、全国783カ所ある「市」のうち、約3割にあたる252市が人口5万人以下

全国に1782(東京23区除く)ある市町村の約70%

総人口の約18.8%にあたる、約2410万人が住む

○兵庫県内では、県内41市町の過半数の23市町(12町すべてと但馬・北播磨、西播磨、但馬、丹波、淡路にある11市)

○県内人口の12.3%にあたる、約60万人が住む

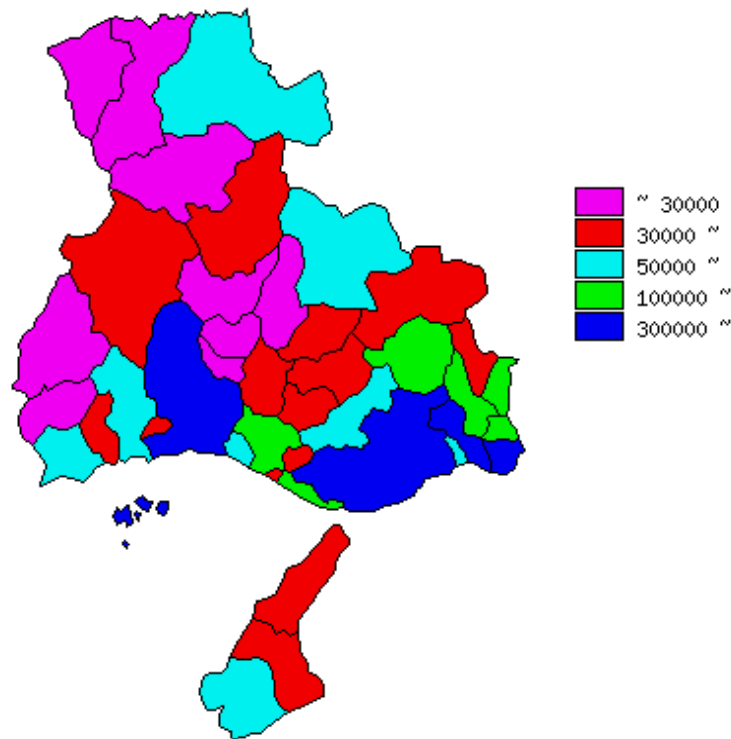
(いずれも数値は2008年1月時点)

兵庫県の「非都市部」エリア

紫および赤の部分

紫:3万人以下

赤:5万人以下



阪神:猪名川町

播磨:稲美町、播磨町

西脇市、小野市、加西市、
加東市、多可町

市川町、福崎町、神河町

相生市、宍粟市、太子町、
上郡町、佐用町

但馬:養父市、朝来市、香美町、
新温泉町

丹波:篠山市

淡路:洲本市、淡路市

兵庫県非都市部の人口推移 (23市町計)

	1995年	2005年	増減(%)
非都市部総人口	772,696	744,093	▲ 3.70
非都市部年少人口	132,372	106,894	▲ 19.25
都市部総人口	4,629,181	4,846,508	4.69
都市部年少人口	747,722	686,991	▲ 8.12

95～05年の10年間で、都市部の人口は増加、非都市部は減少に転じる
非都市部の年少人口(0～14歳)は20%近く減り、少子・高齢化が深刻

非都市部の人口減の類型

(1) 以前からの過疎集落

深刻な状況だが、比較的緩やかな衰退

多くが中山間地域にある（農業・林業の不振）

集落自治の伝統が残るが、行事が執り行えない”限界集落”も

(2) 社会的要因によって急激に衰退した地域

自治体合併による庁舎移転・縮小

農協の合併・合理化による購買部の閉鎖

郵政民営化や金融機関の合併・合理化による窓口やATMの廃止

⇒人の移動が無くなり、公共交通機関も連鎖して縮小

従来、非都市部内の「中心地」なため、都市的な意識・慣習

人材・資金力は、(1)よりあるが、集落自治の意識が弱い



どのような対策が打たれてきたか

(1) 過疎の集落

過疎法による地域指定と振興策

732市町村(全市町村数の約4割)

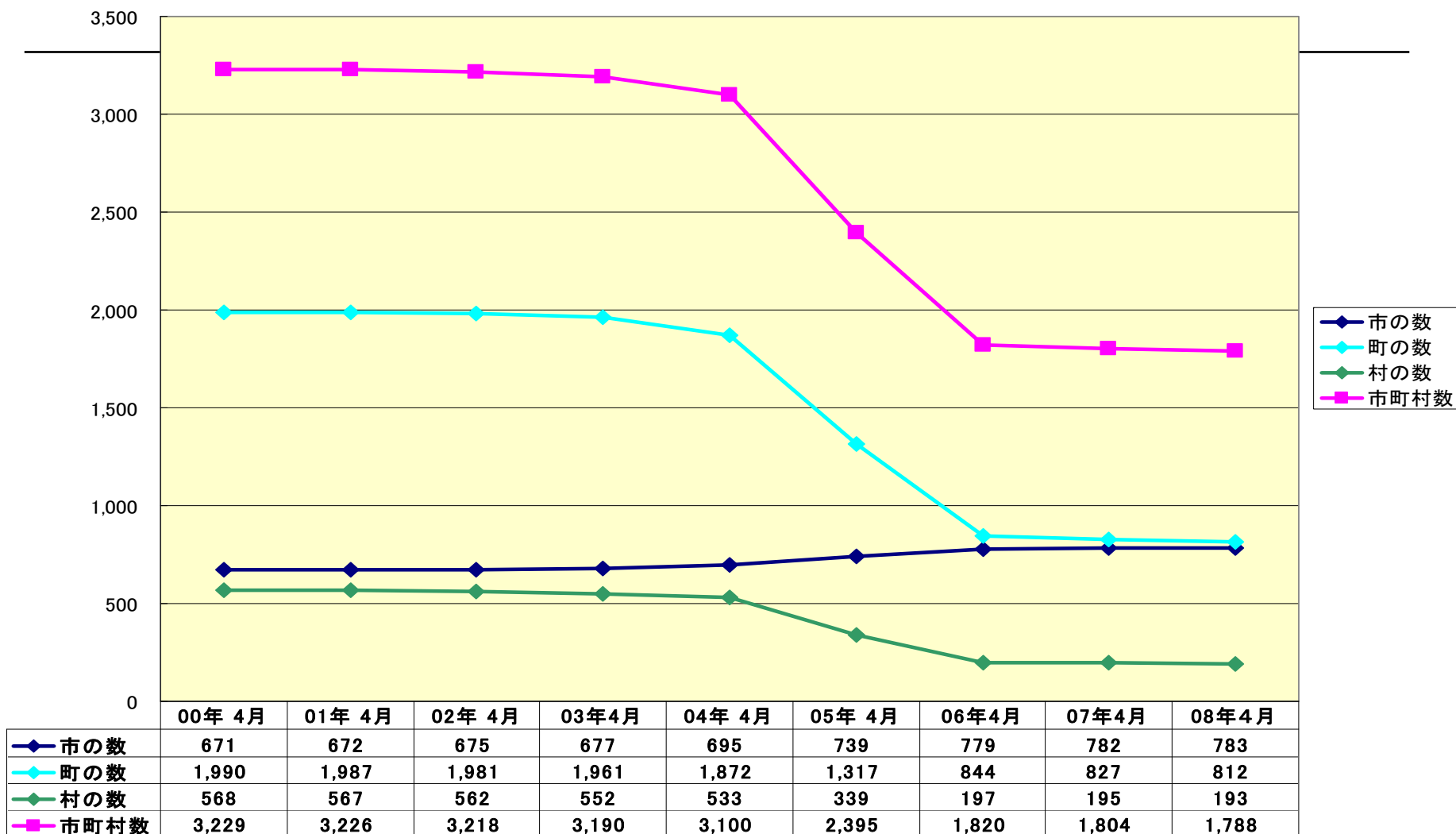
国土の54%に人口の8.4%が暮らす

(2) その他の地域

平成の大合併 ←人口減抑制の効果はあったか？

「選択と集中」による競争的な地域助成

平成の大合併による市町村数の推移
(総務省HPより作成)



最近の政策動向

□ 定住自立圏構想(総務省)

08年5月に報告書

人口5万人以上の「中心市」を核に、周辺市町村が圏域をつくり、中心市に暮らしに必要な都市機能を集約的に整備し、周辺と連携・交流する

□ 21世紀の生活圏構想(国土交通省)

08年5月に「中間取りまとめ」

人口10万人以上の都市(無い場合は5～10万人の都市)を「中心市」として想定し、道路や鉄道ネットワークを使った「交通1時間圏」を112の圏域で試算 (カバー率は総人口の98.5%、国土面積の85.3%)

※いずれも単独市町村で、生活機能のフルセットを整備することは難しいとの判断

高齢化集落のニーズ・課題

- 中山間地域では「耕作放棄地」「鳥獣被害」
「空き家の増加」がとくに深刻
- 車依存の生活
ドライバーの高齢化、赤字バス路線の廃止
- 集落の総務機能の担い手、ノウハウ不足
- 外部への情報発信、特産品の販路開拓
- 不動産管理

人口減少下での集落の行方

「活性化」がお題目
になっているが...

多くの集落では「現状
維持」に向けた取り組
みを続けながら「緩や
かな衰退」に向かう



住民の「生活の質」の
急激な低下を招かない
ための方策が必要



段階ごとの活動目的・内容

緩やかな衰退

第三者の支援

記録
空間保全

機能の補完

地域自治

コミュニティビジネス
(地域共同店など)

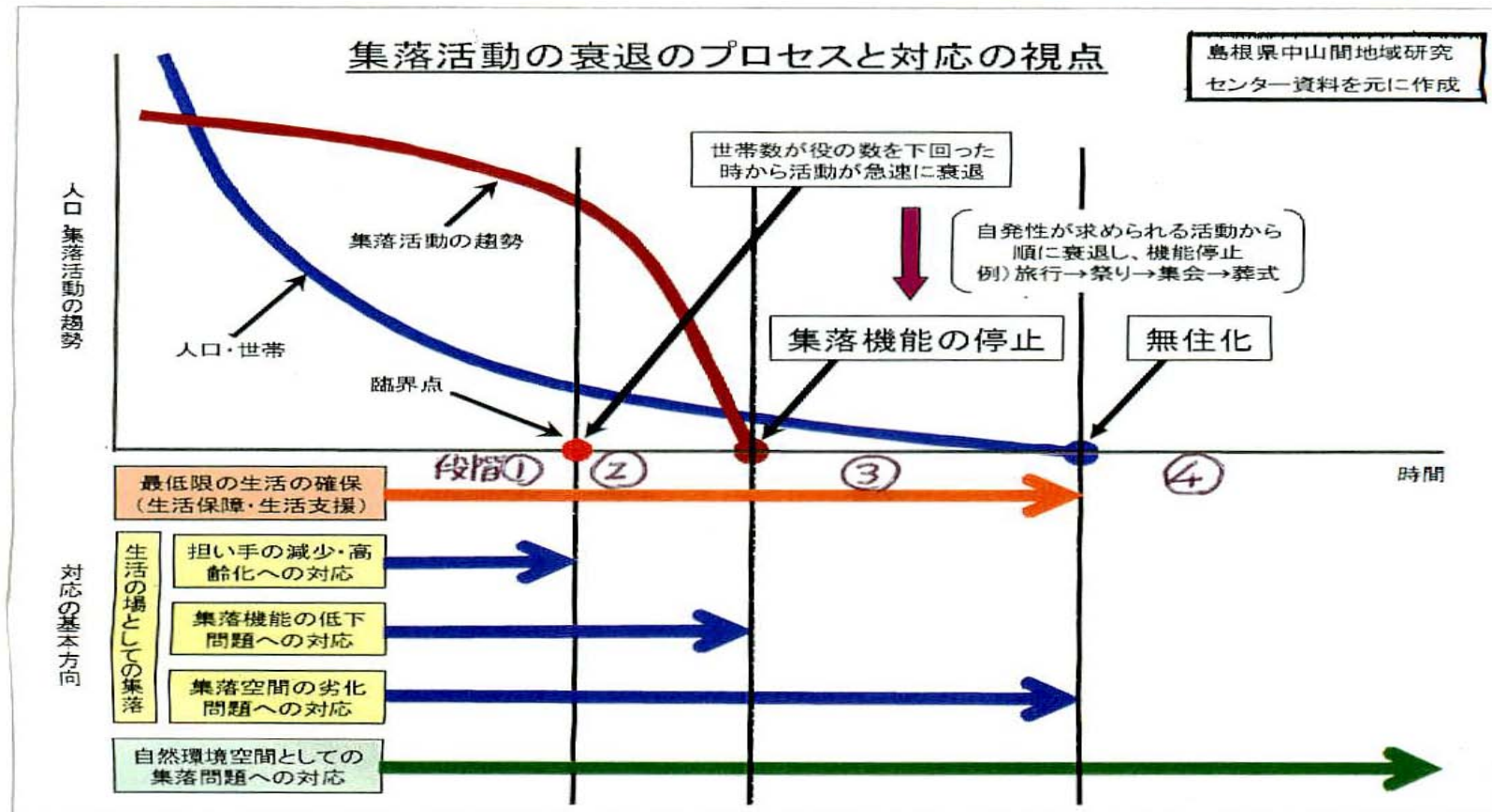
人材確保 (活性化)

市場開拓
人材確保

特産品開発・販売
UIJターンの促進

集落の衰退プロセスと対応の基本方向

集落の現状に応じた対策が必要 ⇒ 集落の現状・ニーズの把握が必要





共益の社会的サービスの領域

□ 段階①における人材の確保

現状維持(集落の延命化)

人材の発掘・確保

小学校区コミュニティ、外部との交流

□ 段階②における集落機能の補完・代替策

緩やかな衰退(今いる人が暮らせるよう)

集落支援センターなど外部からの支援

共益社会サービスの2つの方向性

A)外部へ積極展開	機能・分野	B)内部の維持
体験・観光農園 加工品の開発	農 業	農作業代行 集落営農
道の駅	購 買	地域共同店
定住者呼び込み 農家民宿	住 宅	たまり場づくり 空き家管理
観光レストラン 名物ネット販売	食 堂 調 理	地域の食堂 給食サービス
新規の観光・交流 呼び込み	対外PR	親族・出身者への 協力要請
修景、遊歩道整備	景 観	溝・墓地の清掃

事例：地域共同店（農村コンビニ）

- JA（農協）の購買部や民間の「よろずや」が閉鎖した地区で、住民がお金を出し合い、食料品や日用品を購買できる店舗を運営する
- 沖縄で100年の歴史。10年ほど前から、宮城県や京都府、兵庫県など各地に広がる
 - 宮城県丸森町大張地区「なんでもや」
 - 京都府美山町「タナセン」「ふらっと美山」「大野屋」
 - 京丹後市大宮町「常吉村営百貨店」

地域共同店の事例

宮城・なんでもや／外観、店内、調理場



観光客向け「ふらっと美山」(左側) 地元客向け「大野屋」(右側) ともに京都美山町



地域共同店の比較

名 称	形態/設立	人 口	年間売上	特 徴
ふらっと美山 京都府南丹市 美山町平屋	有限会社 2002年	平屋地区約920人 高齢化率38% 町全体約4800人	1億6000万円	売上の8割が 地区外 (観光客)
タナセン 京都府南丹市 美山町鶴ヶ丘	有限会社 1999年	鶴ヶ丘地区約920人 高齢化率38% 町全体約4800人	約4200万円	農事部があり 農作業受託も
常吉村営百貨店 京都府京丹後市 大宮町上常吉	有限会社 1997年	上常吉地区約270人 高齢化率36% 町全体は約1100人	約2800万円	農作業受託 (現在休止中)
なんでもや 宮城県丸森町大張	共同出資 2003年	大張地区約1090人 高齢化率36% 町全体約16800人	約4000万円	調理場があり 移動販売者で 宅配も

共益を支える自治の強化

- ある程度までは、小学校区コミュニティの運営で、集落の機能維持

「地域振興会」「まちづくり協議会」へ政策誘導

小集落を束ねることによるスケールメリット

世帯単位でなく個人単位として、風通し良くする

「外」との窓口、中山間版TMO

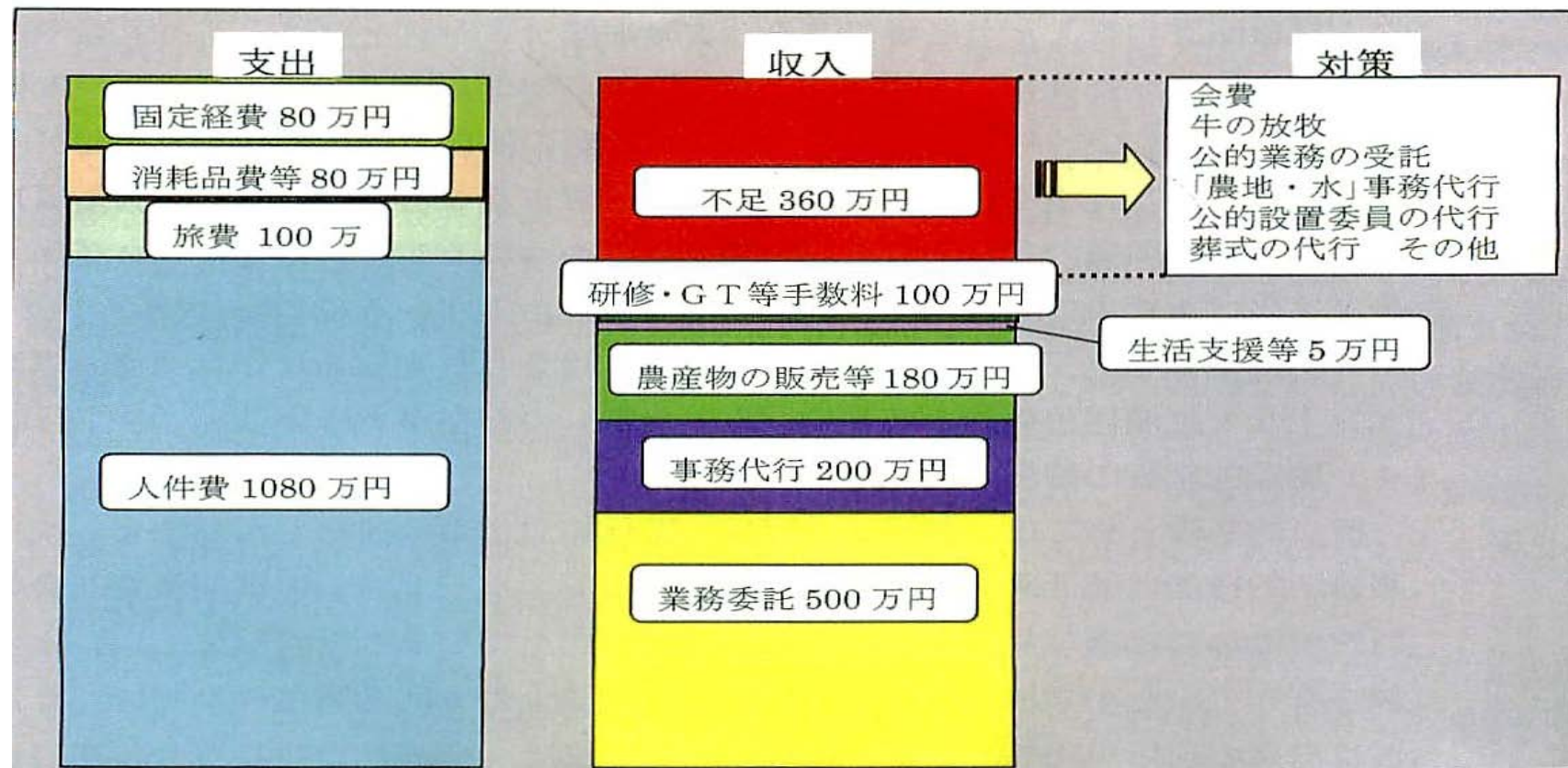
※住民の数が「役」の数を下回った段階で、かえって負担になることも

⇒集落支援センター構想（ひろしまねの社会実験）

「ひろしまね」の集落支援センター収支モデル

年間約1,340万円の支出、980万円の収入、360万円の赤字

集落支援センターの収支モデル





「新たな公」の議論の中で

- 非都市部（とりわけ過疎地域）に増えてきたまちづくりNPO
 - 施設の指定管理の受け皿として
 - 自治会やまち協とメンバーは重なる

- 「不特定多数の公益」でなく「共益」の実現へ

第1セッション 共通論題報告

「非都市部ⁱにおける共益の社会的サービスの方向性」

相川康子(神戸大学経済経営研究所)

はじめに

人口減少とその社会的影響は、全国均一に起きるわけではない。首都圏で人口流入が続く一方、非都市部では第一次産業や地場産業の衰退と少子化・高齢化とがあいまって、医療機関や交通、商店といった暮らしを支えるインフラが急速に失われつつある。

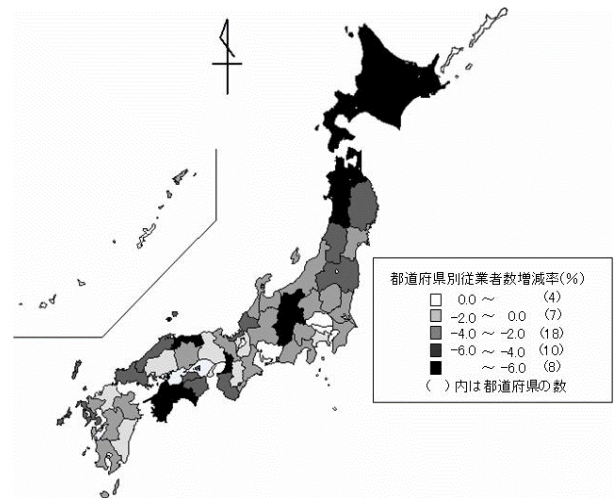
以前からこれらの問題が顕在化し、さまざまな活性化策が講じられてきた過疎法指定地域に加え、1990年代後半以降は、市町村合併や農協・金融機関の業界再編、工場・施設の移転などに伴い、かつては地域の中心地だったところが急激に衰退している。

本論の目的は、このような非都市部の厳しい現状に対応して、住民主体で地域に必要な社会的サービスを生み出そうとする動きを、住民自治の深化と関連づけて明らかにすることである。

1. 縮退する地方および非都市部

国勢調査に基づく2000~05年の人口増減率を見ると、全国平均で0.7%増えたが、都道府県別では32道県で減少した。増加の15都府県のうち10都府県は三大都市圏ⁱⁱに属する。また、事業所・企業統計によれば、2001~06年にかけて、沖縄、愛知、東京、埼玉以外の全道府県で従業員数が減少し、とくに北海道や東北、山陰、四国それに大阪で深刻な状況である。【図1】これらの地域では、飲食店や宿泊業における雇用の減少が激しい。

今世紀に入り、基礎自治体の規模を大きくすることで人口減や財政難を乗りきろうと「平成の大合併」ⁱⁱⁱが断行された。しかし、非都市部では人口減が止まらない。



【図1】2001~06年(H13~18)の都道府県別従業員数増減率(%) 出典:平成18年事業所・企業統計(総務省統計局HP)

地元・兵庫県でも21市70町(1999年3月時点)が、29市12町にまで集約されたが、合併でできた19市町のうち、2000-08年の間に人口が増えたのは、中核市の姫路市だけである。人口5万人以下の新市町では、合併後も人口が減り続け、とりわけ年少人口の減り方が激しい。その一方で、旧町単位の役場・支所が廃止あるいは機能が縮小し、職員数も減らされるなど、住民から「役所が遠くなった」との声も聞かれる。

2. 地域政策における「選択と集中」

小泉政権下の構造改革は、まず投資効果の高い都市再生から始まり、補助金等のバラマキ批判に押される格好で「選択と集中」が強調された。地域政策においても「頑張る地方応援プログラム」のように、競争原理が導入され、一部の成功事例をPRすることで、ほかの地域を鼓舞する手法が取られた。

また2006年には、まちづくり三法の見直しにより、中心市街地整備の方向性が、商業振興から、住宅や公共施設整備も含めた「コンパクトなまちづくり」へと大きく舵を切っ

た。環境負荷の低減からいっても望ましい方向だが、周辺地域の対策が講じられていないことから、郊外の荒廃が懸念される。

08年5月には、総務省が「定住自立圏構想」を公表。すべての基礎自治体にフルセットの生活機能を維持するのは難しいとの認識に立ち、人口5万人以上の“中心市”と、周辺の小規模自治体が連携して、医療や商業・文化施設などの都市機能を確保する方向を目指すことを打ち出した。ほぼ同時に公表された国土交通省の「21世紀の生活圏構想」の中間取りまとめでも、人口10万人以上（周辺にない場合は5～10万人）の中心市から道路や鉄道ネットワークを利用した「交通1時間圏」を全国で112カ所、設定している。

これらの構想が徹底されれば、人口5万人以下の非都市部では、総合病院や百貨店といった大きな施設整備は行われず、中心市に依存するかたちで存続することになる。

3. 過疎集落の現状と住民ニーズ

ここでは非都市部の中でも深刻な事例として、過疎地域について検討する。

現在、国土面積の54%、全市町村数の約4割にあたる732市町村が過疎法^{iv}による地域指定を受けている。全人口の8.4%にあたる1068万人余が住んでいるが、2000～05年の5年間で約61万人減少した。昨年度、総務省と国土交通省との共同調査^vが行われ、近い将来、消滅する集落が少なからずあることが明らかになった。

前述の国交省の「交通1時間圏」のカバー率は、総人口の98.5%、国土面積の85.3%に上るが、多くは車での移動を前提としている。現在、自力で車を運転できている高齢者も、近い将来、マイカーでの外出が難しくなれば、生活の質は急激に低下する。

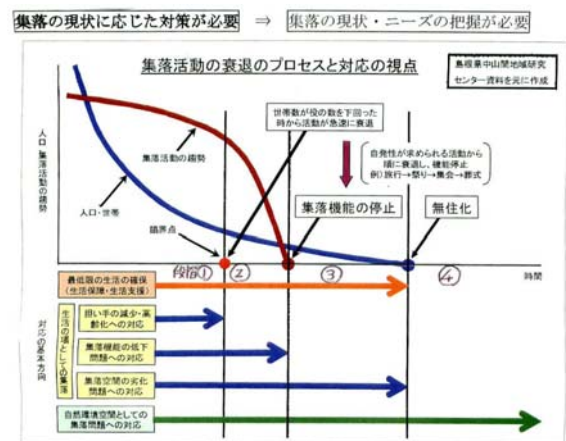
昨年度、島根県で行われた過疎集落のヒアリング^{vi}や兵庫県の小規模自治体アンケート

調査^{vii}によると、高齢者が多い中山間地集落の課題として「耕作放棄地」「鳥獣被害」「空き家の増加」の3つが、共通してあがった。

これをもとに、住民ニーズを整理すると、まずは暮らしを支える方策として、草刈りや除雪、溝やお墓の清掃といった「作業支援」、買い物や通院の送迎、宅配、給食サービスといった「生活支援」、自治会の名簿や会計管理、葬儀の仕切りなどの「代行サービス」があげられる。これらに加えて、活性化を目指す場合は、都市住民向けの情報発信や特産品の開発・販売ルートの開拓なども求められている。集落空間を維持するために、家屋や田畑、山林など不動産管理に関するニーズも高い。

4. 「共益の社会的サービス」の概要

過疎地の集落では、衰退のプロセスに合わせた対応が求められている。【図2】は、2007年度、島根県で行われた国土施策創発調査をもとにした関連図である^{viii}。



【図2】集落衰退のプロセスと対応の視点

出典：島根県「国土施策創発調査」成果報告会資料集

人口・世帯が減っても住民自治の工夫で乗り切れていたのが（段階①）、世帯数が集落の「役」の数を下回った時点で急速に衰退し（段階②）、少数の住民が住み続けてはいるが祭りや集会といった集落機能が果たせない状態（段階③）を経て、やがては無住化（段階④）

する。段階①では担い手の減少や高齢化への対応など「人の手立て」が主眼となるが、②では集落機能の低下に対する補完・代替策が、③では集落空間が劣化することへの対応がそれぞれ必要となる。

このうち①の人材確保、および②の補完・代替策が「共益の社会的サービス」の主領域である。

1970年代に注目された「一村一品運動」をはじめ、過疎地域では、特産品の開発や自然・歴史資源を生かした観光振興など、活性化に向けた取り組みが繰り返し行われてきた。農林水産省の補助事業による体験交流施設も各地に整備されている。

しかし、日本全体の人口が減る中、すべての集落が「活性化」できるはずもない。「現状維持」の懸命な取り組みの中、ごく一部が「活性化」にこぎつけ、大多数は「衰退」の道筋をたどる。問題は、生活の質が急激に下がることを避け、いかに「緩やかな衰退」に導くかであろう。その軟着陸に向けた取り組みが「共益の社会的サービス」のであり、従来の外部に向けた活性化策とは一線を画している。

これを（A）外部に積極展開 （B）内部の生活機能の維持・・・に分けると【表1】のようになる。

A)外部へ展開	機能・分野	B)内部の維持
体験・観光農園 加工品の開発	農 業	農作業代行 集落営農
道の駅	購 買	地域共同店
定住者呼び込み 農家民宿	住 宅	たまり場づくり 空き家管理
観光レストラン 名物ネット販売	食 堂 調 理	地域の食堂 給食サービス
新規の観光・交流 呼び込み	対外PR	親族・出身者への 協力要請
修景、遊歩道整備	景 観	溝・墓地の清掃

【表1】共益型社会サービスの2つの方向性

地域によっては外部に事業展開（A）することで、優秀な人材を定着させ（B）につなげようというところもあり、完全に二分するものではない。たとえば、京都の旧・美山町（現・南丹市）では、日常の生活用品を扱う住民出資の地域共同店^{ix}が旧町内に4カ所ある。うち3カ所はおおむね800～1000人の地区住民を顧客に年間3、4000万円程度の事業規模だが、残る1カ所（ふらっと美山）は、道の駅の敷地内にある好条件を生かして特産品を販売し、約1億6000万円（うち8割が地区外からの交流人口による）をあげている。

とはいえ、従来「活性化」の呪縛があったためか、（A）の方向性ばかりが志向され、（B）の経営に関するノウハウの蓄積がない。地域共同店のような事業では、住民による初期投資やその後の買い支えが経営を左右するため、ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の測定や住民自治の深度とあわせて、成立要件を探る必要がある。

5. 共益を支える集落自治の強化

共益の社会的サービスにも、成立に必要な「商圈」があり、前述の地域共同店の場合は、おおむね小学校区規模^xと推定できる。

小学校区はまた、新たな自治の単位としても注目されており、近年、校区を基本単位に「地域振興会」や「まちづくり協議会」を結成する動きが全国で始まっている。複数の集落を集めてスケールメリット^{xi}をはかり、自治に必要な人材を確保する狙いがある。

地縁組織の多くは世帯単位の加入だが、校区まち協などの場合は、個人単位の加入で、若者や女性が活動しやすい形態を採っている。「総務」「福祉」「文化」「環境」などの部会が設置され、専門性を持ったメンバーが、地区の課題や行事を執り行う。衰退プロセスの①の段階では、このように効率化を図ることで、集落機能をある程度、維持することができる。

兵庫県但馬地方にある朝来市は、地域自治の仕組みとして小学校区ごとの自治協議会を充実させ、近く制定予定の自治基本条例に位置づけようとしている。事務局の人件費を予算化し、包括補助金的な仕組みを取り入れているのが大きな特徴だ。

しかし、高齢化や人口減少が進んだ②の段階になると、住民間で「役」を分担できなくなり、外部からの支援が必要となる。

広島と島根の県境で活動するNPO法人「ひろしまね」は、前述の国土施策創発調査の社会実験をもとに「集落支援センター構想」を打ち出している。世帯数 200～400 ほどの集落で、必要な機能（里山保全管理や高齢世帯支援、地域住民サロン、役場・金融・連絡機能など）を洗い出し、それをまかなう支援センターの年間経費を 1,340 万円（ただし収入で 360 万円の不足）と試算した。

2008 年 7 月に閣議決定された「国土形成計画(全国計画)」では、地縁型コミュニティに加え、NPO、大学などの研究機関、企業、行政などが多様な主体が協働する『「新たな公」を機軸とする地域づくり』が提唱された。このうち NPO は、同計画にも「都市において成長している」と記され、非都市部では未発達とみなされている。

実際、兵庫県の認証団体数は、県と内閣府分を合わせて 1,378 団体で、うち神戸市内に 566、阪神地域を含めると全体の約 7 割を占める。しかし、近年、非都市部においても増加が見られる。【表 2】は団体数を人口 1 千人あたりに置き換えたものだ。

地域区分	人 口 (2008)	団 体 数	千人当り 団体数
神戸・阪神	3,281,023	959	0.29
播磨	1,867,944	298	0.16
但馬・丹波・淡路	447,859	121	0.27

【表2】兵庫県内の NPO 法人設立状況

日本の特定非営利活動促進法は、対象となる活動を「不特定多数の公益」とし、公益には言及していないが、近年、自治会やまちづくり協議会の有志が、施設の指定管理などの事業を行うべく法人格を取得する事例も出始めた。非都市部における地域経営主体として、今後の展開に期待したい。

- i 本論では「非都市部」を人口 5 万人までの基礎自治体（地方自治法で原則「町村」として規定される規模：ただし合併特例や市成立以降の人口減で 5 万人以下でも「市」になっている地域も含む）を想定して論じる。現在(東京 23 区を除き)1,782 カ所ある市町村の 7 割を占め、総人口の 18.8%にあたる約 2400 万人が住んでいる
- ii 三大都市圏は首都圏（埼玉、千葉、東京、神奈川）、中京圏（岐阜、愛知、三重）、近畿圏（滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山）
- iii 市町村の数は 1999 年 3 月末に 3,232 カ所(市 670、町 1,994、村 568)だったが、2008 年 10 月には 1,782 カ所（市 783、町 806、村 193）に集約された
- iv 1970 年に「過疎地域対策緊急措置法」が施行されて以降、少しずつ名称と内容を変えながら 10 年毎の時限立法で対応してきた。現行の「過疎地域自立促進特別措置法」は 2010 年で期限となるため、現在、総務省に「過疎問題懇談会」が設置され、ポスト過疎法の議論を進めている
- v 「国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査」（2007 年 8 月公表）。過疎地域等にある 62,273 集落について、規模や役場までの距離、集落機能の維持状況に関する実態、消滅の可能性などを調べた。高齢者比率が 50%以上の、いわゆる「限界集落」は全国に 7,878 箇所、将来的に消滅の恐れがあるとされるのが 2,643 箇所あった。
- vi 国交省「国土施策創発調査」の一環として、NPO 法人「ひろしまね」が、邑南町羽須美地区で、高齢化率が 7 割を超える 5 集落の全世帯聞き取り調査（07 年 7～9 月）を行った
- vii 兵庫県ビジョン課が 07 年 8 月、県内小規模集落 78 カ所で実施
- viii 島根県中山間地域研究センターの先行研究をもとにしている
- ix 「農村コンビニ」とも呼ばれ、食料品や日用品を販売する店舗。農産物の直売機能も併せ持つ。沖縄で 100 年の歴史があるが、10 年ほど前から宮城や京都、広島などで相次いで設立された。多くは農協購買部が撤退した後の店舗を安く借り受け、住民が資金を出し合うかたちで経営している
- x 小学校区の人口は都市の規模によって異なるが、政令市レベルで約 8,500 人、人口 10 万人以上の中都市で 7,900 人、10 万人以下の小都市で 4,800 人程度
- xi 西日本は集落規模が小さく、小学校区には 5～15 程度の集落があるのが一般的。中国地方中山間地域の「字」平均人口は 240 人程度