

中山間地域において低下懸念のある公共サービスの  
維持・向上に向けた官民協働による取組方策調査

調査報告書

平成23年3月

中国経済連合会

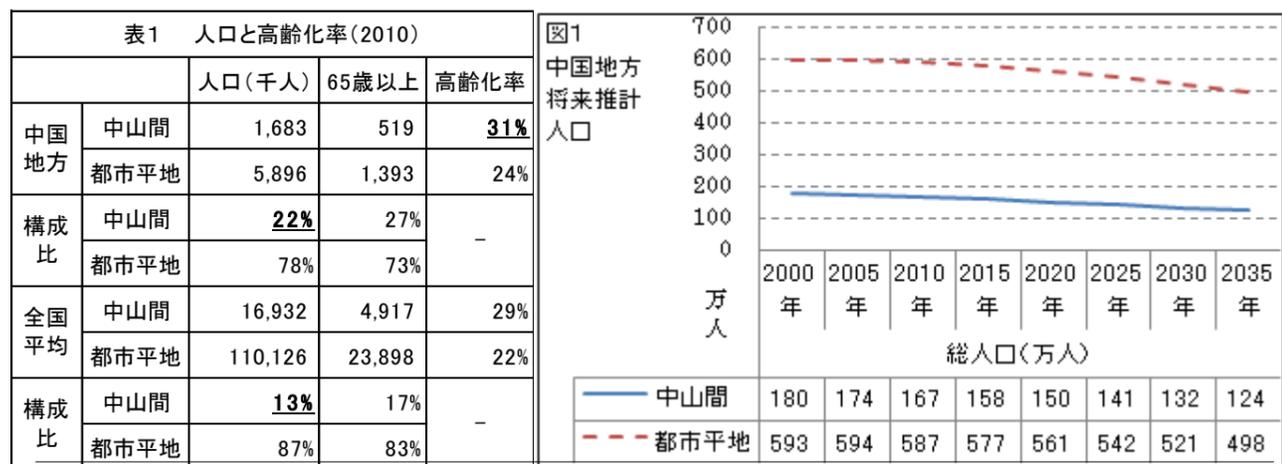
(株)日本政策投資銀行 中国支店

# 中山間地域において低下懸念のある公共サービスの維持・向上に向けた官民協働による取組方策調査【要約】

〔はじめに〕  
中国地方は、中山間地域の居住人口が全体の二割強を占めるが、平成の大合併や人口減少により公共・民間施設が集約されてサービス水準が低下すれば、一層の人口流出が進みかねない。本調査は合併前後の中山間地域における公共・民間サービスのレベル低下を定量的に把握した上で、同サービスの担い手として望ましい主体と仕組み、それらに対する行政のサポートなどについて検討した。

## I. 中国地方における中山間地域の概況

○中国地方の中山間地域は、居住人口割合が二割強と全国の倍近くも高く(表1)、高齢化率も高い(31%)。  
○人口流出と少子化により2035年までに約40万人が減少し(図1) 高齢化率は39%に達する見込み。

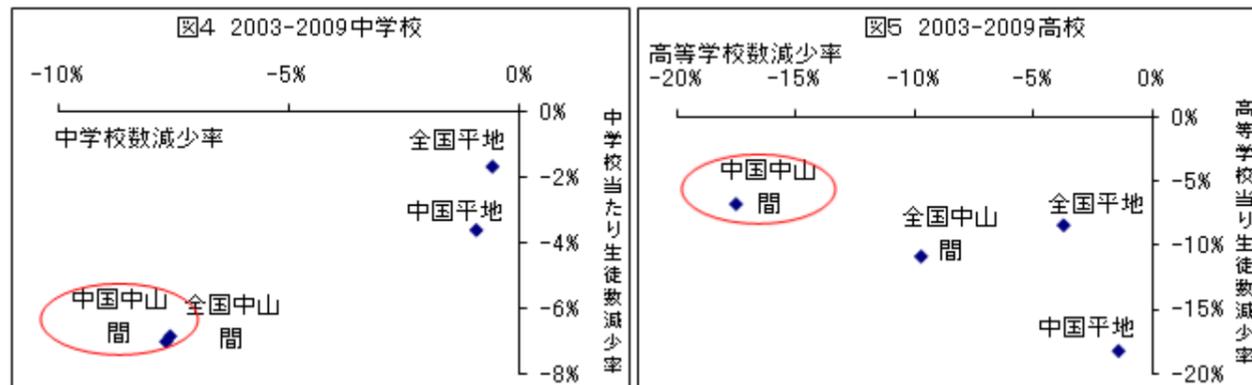
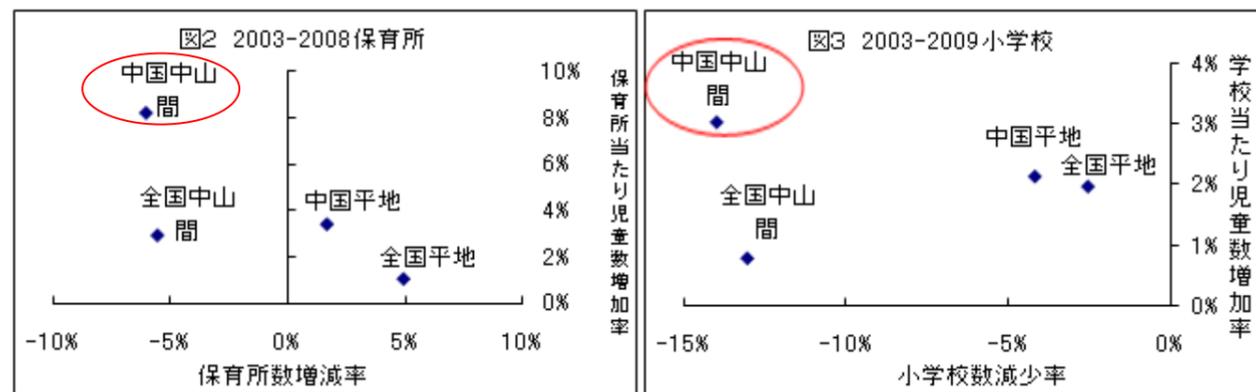


## II. 平成の大合併及び人口減少による公共サービス等のレベル低下の状況

### 1. 公共サービス(平成の大合併前後でデータを比較した)

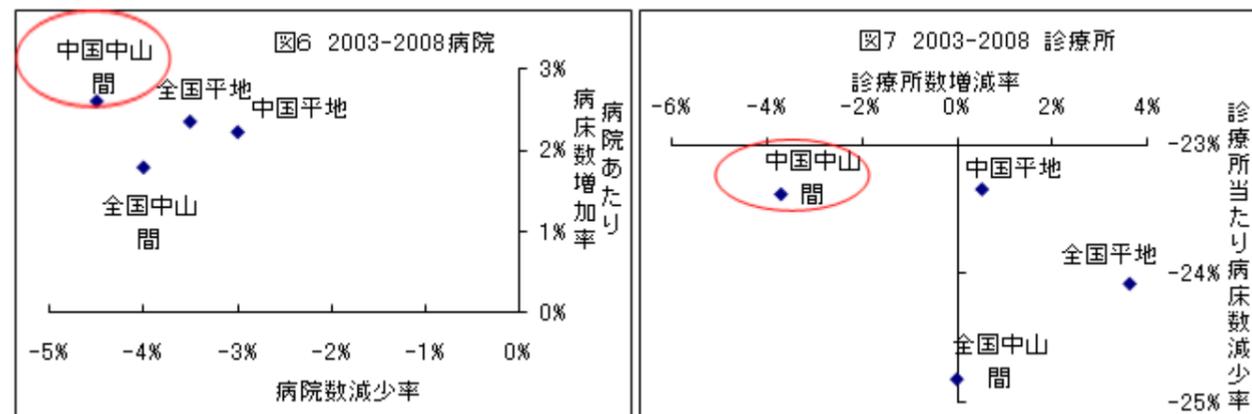
#### (1) 教育

- 中国地方の中山間地域では、保育所(図2)、小学校(図3)、中学(図4)、高校(図5)と、いずれの段階においても、施設数の減少率が最も大きく、保育所と小学校では施設当たりの児童数の増加率も最大である。
- 施設数の減少は集約化を、生徒数の増加は大規模化を意味する。集約化は人口減少の影響もあるが、効率化の側面を有するので、合併目的であった行財政改革に沿ったものと考えられる。
- 学校数の減少は、ただでさえ遠距離である中山間地域の通学を一層困難にする。中山間地域の住民からみれば、合併は、教育施設のサービスレベルの低下をもたらしたとも言えなくもない。



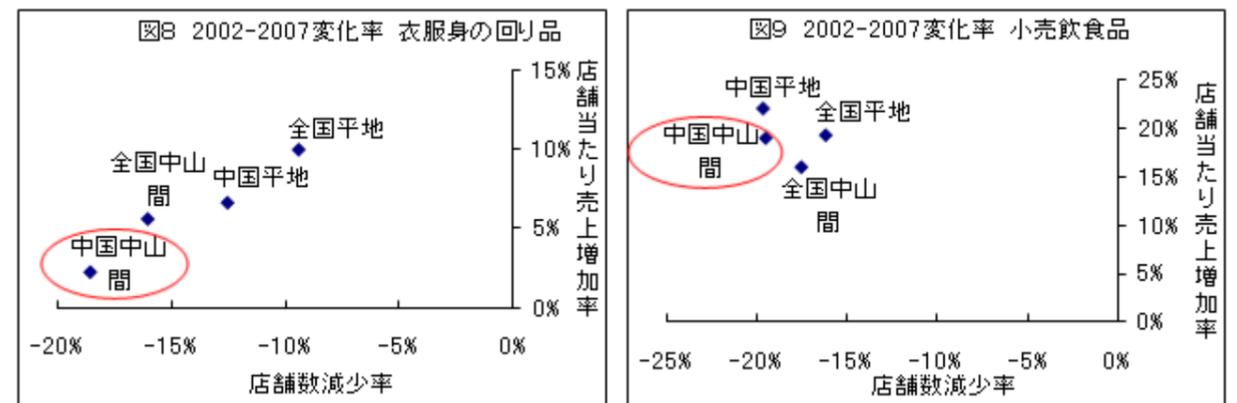
#### (2) 医療福祉

医療サービス(病院:図6、診療所:図7)も、教育サービス同様に、中国地方の中山間地域における施設の減少が顕著である。



#### 2. 民間サービス

- 中国中山間地域では、衣類小売(図8)等の分野で他の地域よりも店舗数の減少が著しい。
- 飲食品の小売では、他地域との格差は少ないが、他地域と同様に著しい店舗数の減少がみられる(図9)。
- 中国地方の中山間地域では、生活必需品の購買に困難をきたす「買物弱者」の発生が懸念される。



### Ⅲ. 公共サービスの担い手と新しい公共

- 中国地方の中山間地域では、教育、医療、商業の分野において、全ての施設数が減少している。
- アクセスが困難となり、通学・通院等を含めたトータルサービス水準が低下しているとみられる。
- 生活を支える公共・民間サービスへアクセスが困難となることは、さらなる人口流出を招きかねない。
- 地域バス等のサポートが望まれるが、中山間地域では業務量が小さく、採算が厳しくなりがちである。
- 公共～民間サービスを複合的に手がけることによりサービスを維持する担い手の育成がポイント。
- このような担い手は「新しい公共」と称されて注目されているため、先進事例を整理する。

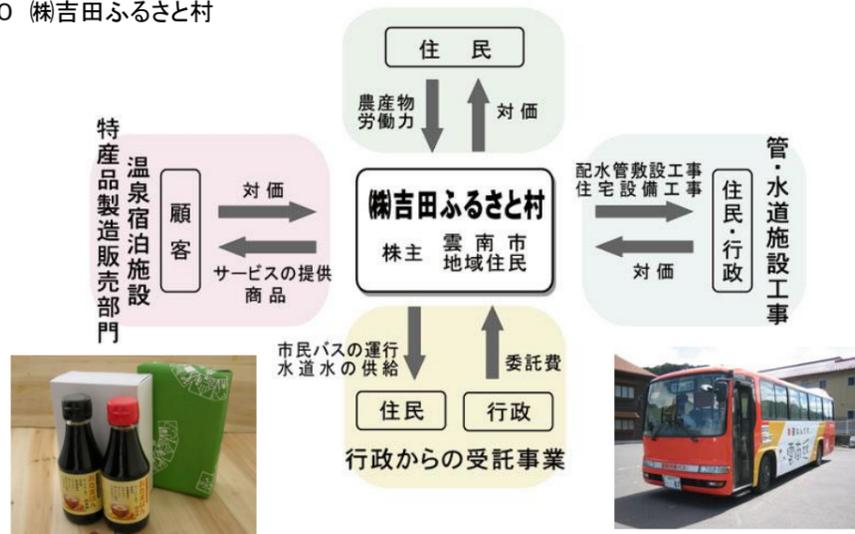
#### 1. 住民等による公共サービス提供の先進事例

##### (1) 地域企業による取組事例

###### ① 吉田ふるさと村

- ・島根県雲南市の榑吉田ふるさと村は、地域資源を活かした食品加工をメインとする第三セクターである。
- ・市民バス、水道事業、国民宿舎等の公共サービスも手掛ける（図10）。
- ・公共サービス単体の採算は厳しいが、兼業により、同サービスを維持。

図10 榑吉田ふるさと村



###### ② グリーンワーク

- ・島根県出雲市佐田の（有）グリーンワークは、中山間地域の農業をメインとした集落営農組織である。
- ・業務内容は下表のとおりで、農業以外に高齢者の移送サービス等、公共サービスを行政から受託している。

■ 構成員数：30名	■ 高齢者の交通サービス
■ 農作業受託面積：11ha	■ 市立公園管理の受託
■ JA施設受託：育苗センター、ライスセンターの業務受託	■ 羊の放牧

##### (2) 地域住民組織による取組事例

###### ① 仁保地域開発協議会

- ・山口市の仁保地域では、自治会や農協、商工会、議員や行政出先との連携関係を構築することにより、地域内の結びつきを強め、準公共的な存在として地域を支えるシステムが構築されている（図11）。
- ・この組織を通じて、公共サービスの受託や住民負担の合意を行っている。
- ・例えば、混乗スクールバスの導入にあたっては路線地域全所帯が負担金を拠出している。
- ・また、公共施設の整備においては、価格白紙のまま、地主が土地を提供している。
- ・このように、住民が地域独自の負担に合意することにより、良質な公共サービスが提供されている。

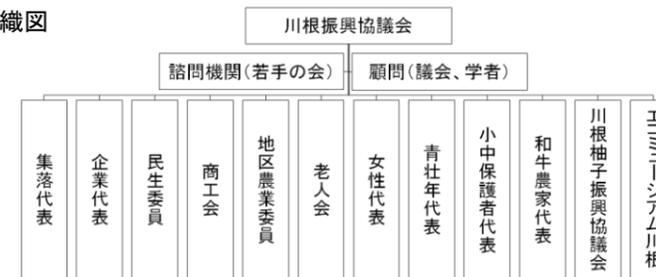
図11 仁保地域開発協議組織図



###### ② 川根振興協議会

- ・安芸高田市の川根地域では、住民組織（図12）が生活を支えている。
- ・住民組織が主体となってバス運行のような公共サービスを受託している。
- ・JAが運営していた商店とガソリンスタンドが廃業後、住民組織が各戸から出資を募り、これら商業施設の運営を行うことにより、買物弱者の発生を防止している。

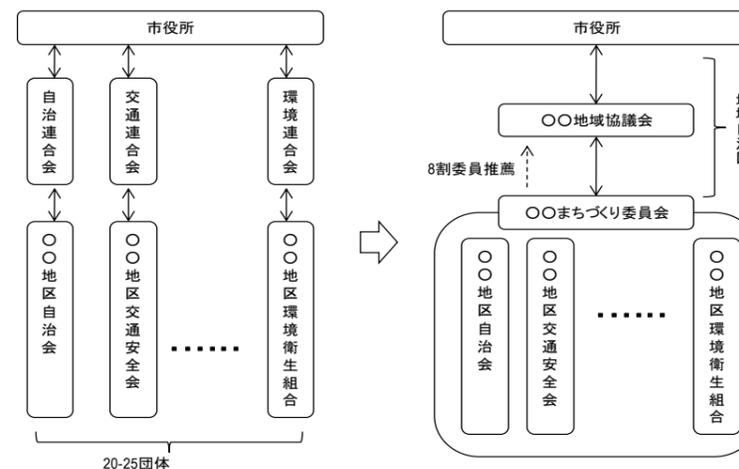
図12 川根振興協議会組織図



###### (3) 地域自治区による取組事例

- ・長野県飯田市では、地域自治区制度を住民連携組織（まちづくり委員会）の創設に応用している（図13）。
- ・地域自治区制度では行政が地域協議会を設置するが、住民のやる気をそぐので、別途住民サイドの「まちづくり委員会」を同時に立ち上げ、各種団体を統括し公共サービスを効率化する仕組みとしている。
- ・防犯や交通安全、並木や公園の維持管理など、従来から住民が担ってきた公的サービスを「まちづくり委員会」が一括管理することで、行政と調整する手間が減るなど、合理化・効率化の効果があがっている。
- ・地区によっては、獣害ネット設置のような公共施設の整備を「まちづくり委員会」等による協議により、大部分を住民負担で実施するケースも出てきている。

図13 地域自治区と住民組織の導入(飯田市)



## 2. 新しい公共のモデル化

○新たな公共サービスの担い手である「新しい公共」の先進事例は三通りに整理できる。

- ①吉田ふるさと村やグリーンワークのように地域おこし企業が公共サービスを受託するもの。
- ②仁保や川根のように、住民組織が役割を拡大し、公共サービスや民間サービスを補完するもの。
- ③飯田市のように、地域自治区を活用して住民組織を設置し、公共サービスを手がけるように誘導するもの。

○これらは①企業、②住民、③政府を起点として、そこから一定の距離をおいたものと整理できるが、図示すると図14であり、中央円の領域が「新しい公共」に該当する。起点別に三つのモデルに分かれる。

- ▶①企業を起点とする、吉田、佐田（グリーンワーク）モデル
- ▶②住民組織を起点とする、仁保、川根モデル
- ▶③地域自治区制度を起点とする、飯田モデル

○内閣府ではこれからこのような新しい公共が創出されるとイメージしている(図15)。

図14 「新しい公共」のモデル

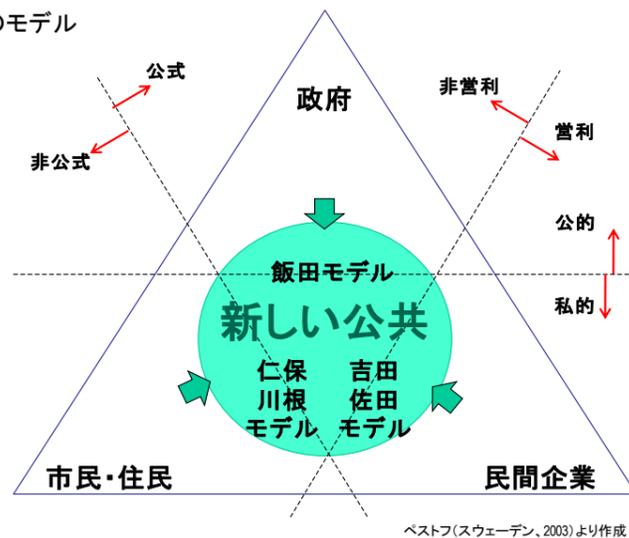
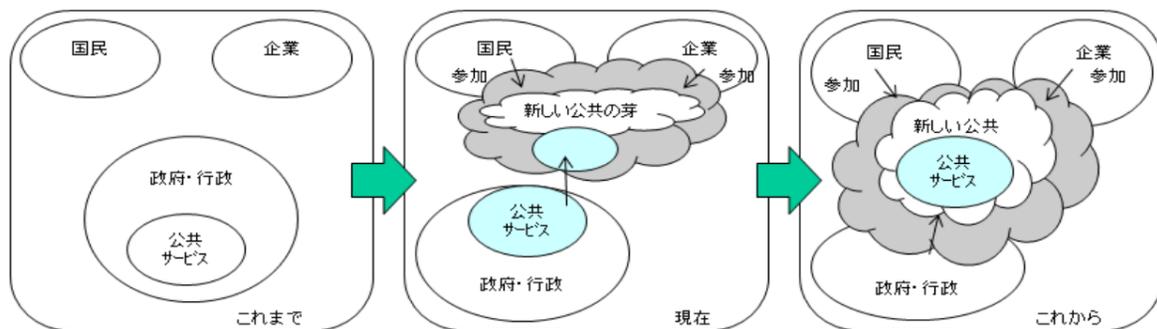


図15 「新しい公共」に至るイメージ(内閣府)



## 3. 新しい公共の導入に向けた取り組みについて

○三つのモデル別に導入方法等を整理すると以下のとおりであり、地域特性などを勘案してどの方式を導入するかを検討し、取り組んでいく必要がある。

### (1) 地域企業委託方式(吉田・佐田モデル)

・地域おこしを目的とした公的性格の強い地域企業に、交通支援事業等など、公共サービスを委託する方式。

導入に適した地域の特性	集落営農組織を有する地域、農商連携による直売所組織を有する地域、農商工連携による地域資源加工組織を有する地域。
導入方法	集落営農や直売所、地域資源加工など、地域おこしを目的とした公的性格の強い地域企業に、交通支援事業など公共サービスを委託する。
メリット・デメリット	直売所や地域資源加工を手がける地域企業は有力な担い手だが数が少なく、地域によっては候補が存在しない。一方集落営農は、組織数が多いが法人化していないケースも多く、公共サービスの受託のためには法人化が望ましい。
行政支援・連携	行政としては、各種の交通支援事業等をまとめて委託する等、公共サービスが効率化できるように、スケールメリットを意識した委託が望ましい。
望まれる規制緩和	集落営農法人は、兼業規制がある農協法上の法人であることが多く、公共サービスが受託できないため、農協法上の兼業規制緩和が望まれる。

### (2) 住民組織自立方式(仁保・川根モデル)

・住民自ら形成した組織が、公共サービスを担う方式。

導入に適した地域の特性	担い手となる住民組織が発達している地域や、発達を見込んで住民組織を立ち上げている地域。
導入方法	住民組織をベースに住民が話し合い、公共サービス等に関して、自ら負担できることを手がけるようにする。
メリット・デメリット	住民負担の合意によっては、公共サービスの受託にとどまらず、用地買収や商業サービスも可能。但し住民意識が高くないと実現不可。
行政支援・連携	啓蒙セミナーや自治会活動の喚起、自治会やPTA等の連携の喚起など、行政のサポートは住民意識の向上を狙ったものが多い。
望まれる規制緩和	住民組織を欧米のように自治団体として位置付け、住民代表をボランティアの議員として遇することが可能となれば、住民意識も大きく変わるとみられる。

### (3) 地域自治区活用方式(飯田モデル)

・国が定めた地域自治区制度を活用し、自治体が住民組織形成を先導する方式。

導入に適した地域の特性	地域自治区を導入済の地域。未導入地域であっても行政側が担い手となる住民統括組織の立ち上げを検討している地域。
導入方法	小学校区など小さな単位で地域自治区を設定し、行政が設置する地域協議会とは別に住民が立ち上げる住民組織を設ける。
メリット・デメリット	住民が自主的に意識を高めて実施するよりも早く住民自治組織を形成することができるが、住民の意欲を損なわないように十分な配慮が必要。
行政支援・連携	旧来の自治会活動のように行政から押しつけるのではなく、自治体が、住民が立ち上げる委員会を尊重する姿勢が必要である。
望まれる規制緩和	地域自治区は、市町村全域への設置が要件となる難点がある。一部地域でも設置できるような制度改正が望まれる。

## 目 次

はじめに .....	1
I. 中国地方における中山間地域の概況 .....	2
1. 中山間地域とは .....	2
2. 平成の大合併による中山間地域の状況 .....	3
3. 中山間地域等の人口減少・高齢化 .....	4
II. 平成の大合併及び人口減少による公共サービス等のレベル低下の状況 .....	8
1. 公共サービス .....	10
(1) 教育 .....	10
① 保育所・幼稚園 .....	10
② 小学校 .....	11
③ 中学校 .....	12
④ 高校 .....	13
⑤ まとめ .....	14
(2) 医療・福祉 .....	15
① 病院・診療所 .....	15
② 医師 .....	16
③ 福祉施設 .....	17
④ まとめ .....	20
2. 民間サービス .....	21
(1) 衣類小売 .....	21
(2) 飲食品小売 .....	22
(3) 金融 .....	23
(4) まとめ .....	25
3. 全体的な分析評価 .....	26
III. 公共サービスの担い手と新しい公共 .....	29
1. 住民による公共サービス提供の先進事例 .....	30
(1) 地域企業による取組事例 .....	30
① 吉田ふるさと村 .....	30

②グリーンワーク .....	31
(2) 地域住民組織による取組事例 .....	32
①仁保地域開発協議会 .....	32
②川根振興協議会 .....	34
(3) 地域自治区による取組事例 .....	35
(4) まとめ .....	37
2. 新しい公共のモデル化 .....	38
3. 新しい公共の導入に向けた取り組みについて .....	41
(1) 地域企業委託方式（吉田・佐田モデル） .....	41
(2) 住民組織自立方式（仁保・川根モデル） .....	42
(3) 地域自治区活用方式（飯田モデル） .....	44
資料編 .....	47

## はじめに

中国地方は、中山間地域の居住人口が全体の 2 割強を占め、全国平均の倍近くにも達するなど、中山間地域のウエイトが高い地域である。中山間地域では、農林業等の生産活動と生活が一体化し、集落ごとのまとまりによって地域活動が営まれてきた。

しかし近年では、高齢化や人口流出が進み、中山間地域の一部では地域崩壊の危機に瀕している。国土交通省が 2007 年にまとめた調査によれば、高齢者が人口の過半を占める限界集落は全国に 7,878 ヶ所あるが、地域別では中国地方がもっとも多く 2,270 ヶ所にのぼる。また全国では、そのうち 423 ヶ所が、中国地方では 73 か所が 10 年以内に消滅するとみられている。

そうした中で中国地方の中山間地域では、厳しい現状を打破する動きもみられる。例えば農業では、農商連携による直売所のような成功パターンが生まれつつある。しかし、新たな課題も生まれている。それは平成の大合併や人口減少に伴う公的施設や商業施設の集約統合である。生活を支える公共サービスや商業サービスのレベルが低下すれば人口流出に歯止めがかけられないばかりか、I ターンや U ターンも期待できなくなり、集落の維持はさらに困難となる。

そのため本調査は合併前後の中山間地域における公共・民間サービスのレベル低下状況を定量的に把握した上で、生活の維持に直結する公共・民間サービスを支える新たな担い手として望ましい主体と仕組み、それらに対する行政のサポートなどについて検討した。

## I. 中国地方における中山間地域の概況

### 1. 中山間地域とは

中山間地域とは農業用語であり 1989 年の農業白書で初めて使われた。この白書では中山間地域について「平野の周辺部から山間部に至るまとまった平坦な耕地が少ない地域」と記述している。

農水省では、農業地域を都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域の四類型に分けており、このうち中間農業地域と山間農業地域を合わせて、中山間地域とすることが最も一般的である（表 1）。そのため本調査では、都市的地域と平地農業地域を合わせた地域を都市平地地域として公共サービスのレベル等について比較を試みた。

農水省が各市町村の農業地域を四類型に区分して公表したのは 1990 年からである。市町村単位では農業地域の特性把握には十分ではないために、より細かな 1950 年の旧市区町村単位による類型区分も整理されている。平成の大合併後の市町村ごとに定めた農業地域の類型区分は、2007 年 4 月に公表された。

表1 中山間地域の定義

農業地域 類型区分	基準指標
都市的地域	① 可住地に占めるDID <sup>1</sup> 面積が5%以上で、人口密度 500 人以上、又はDID人口 2万人以上の旧市区町村 ② 可住地に占める宅地等率が 60%以上で、人口密度 500 人以上の旧市区町村。ただし、林野率 80%以上のものは除く
平地農業地域	① 耕地率 20%以上かつ林野率 50%未満の旧市区町村。ただし、傾斜 20 分の 1 以上の田と傾斜 8 度以上の畑の合計面積の割合が 90%以上のものを除く ② 耕地率 20%以上かつ林野率 50%以上で傾斜 20 分の 1 以上の田と傾斜 8 度以上の畑の合計面積の割合が 10%未満の旧市区町村
中間農業地域	① 耕地率が 20%未満で「都市的地域」及び「山村農業地域」以外の旧市区町村 ② 耕地率が 20%以上で「都市的地域」及び「平地農業地域」以外の旧市区町村
山間農業地域	① 林野率 80%以上かつ耕地率 10%未満の旧市区町村

(出典)農水省「農業地域類型区分」

<sup>1</sup> DID[人口集中地区]とは、人口密度が 4,000 人/km<sup>2</sup> 以上で、人口が 5,000 人以上を有する地区をいう。

## 2. 平成の大合併による中山間地域の状況

中山間地域をどのように判定するかについては、平成の大合併がかなり進んだ時点である 2007 年 4 月に農水省が公表した農業地域の類型区分を用いた。その後の合併については農水省の判定を参考に独自に農業地域類型区分を判定している<sup>2</sup>。

平成の大合併は、基礎自治体の財政基盤強化が最大の狙いとされたため、基本的には都市部が周辺部を吸収する形で実施された。農業地域類型区分の判定も旧中山間地域が合併後は都市平地地域とみなされたケースが多い。このため大合併以前よりも現市町村ベースの中山間地域は縮小している（表 2）。

表2 合併による市町村数の変化

		合併前	(時点)	合併後	(時点)	減少数	減少率
全国	市町村数	3,232	(1999/3)	1,727	(2010/3)	-1,505	-47%
		318		109		-209	-66%
中国 地方	地	251	(2002/4)	69	(2010/3)	-182	-73%
	域	都市平地		65		40	-25

(備考)総務省「市町村合併資料集」、農水省「農業地域類型区分」より作成

特に中国地方では都市平地地域の自治体と中山間地域の自治体との合併が多く、都市平地地域の市町村数は、65 から 40 に減少したに過ぎないが、中山間地域の市町村数は 251 から 69 まで激減した（資料編 4 参照）。その結果、従来 8 割とされてきた中国地方の中山間地域面積は全体の 6 割強に減少している。

後述するデータ分析は、主として、中山間地域と都市平地地域の公共サービス等の状況について時系列比較を行ったものである。新しいデータは合併後の地域区分によって異なるが、合併前後の市町村エリアは同一であるため、同一レベルでの比較となっている。

しかし合併前の状態に比べると、特に中国地方では都市平地地域に従来の中山間地域が加わった形となっているため、都市平地地域のデータが中山間地域色を帯びている。従ってデータをみる際には①中国地方の都市平地地域と中山間地域の格差が小さくな

<sup>2</sup> 2007 年 4 月後に合併した、阿東町(→山口市)、美東町・秋芳町(→美弥市)については合併先市町村の類型区分とした。

っていること、②全国の都市平地地域と中国の都市平地地域の格差が開いていることに留意が必要である。

表3 中山間地域の概況

	年次	2009	2010		
	出典:総務省	全国市町村要覧	住民基本台帳人口要覧		
	単位	面積(千平方 km)	人口(千人)	うち65歳以上	高齢化率
中国 地方	中山間地域	20	1,683	519	<b>31%</b>
	都市平地地域	12	5,896	1,393	24%
	中国地方計	32	7,579	1,913	25%
構成比	中山間地域	64%	<b>22%</b>	27%	
	都市平地地域	36%	78%	73%	
	中国地方計	100%	100%	100%	
全国	中山間地域	233	16,932	4,917	29%
	都市平地地域	140	110,126	23,898	22%
	全国計	373	127,058	28,816	23%
構成比	中山間地域	62%	<b>13%</b>	17%	
	都市平地地域	38%	87%	83%	
	全国計	100%	100%	100%	

### 3. 中山間地域等の人口減少・高齢化

2010年の住民基本台帳によれば中国地方の中山間地域は、居住人口のウエイトが2割強と全国の倍近くも高い(表3)。また、高齢化率も高く(31%)、中国地方の高齢者の4人に1人が中山間地域に居住している。

同じ中国地方でも都市平地地域に比べ高齢化が進んだのは、若年層の人口流出が大きいためである。図1に中国地方の社会移動を示す。成人を迎える頃に人口流出がみられるが、中山間地域は都市平地地域に比べその規模がはるかに大きい。なお、定年後の人

口流入も都市平地地域に比べれば大きいが若年層の流出をカバーできる規模ではない。今後も若年層を中心に、2035年までの四半世紀で、中国・中山間人口の4分の1に相当する、約40万人が減少する見込みである(図2)。

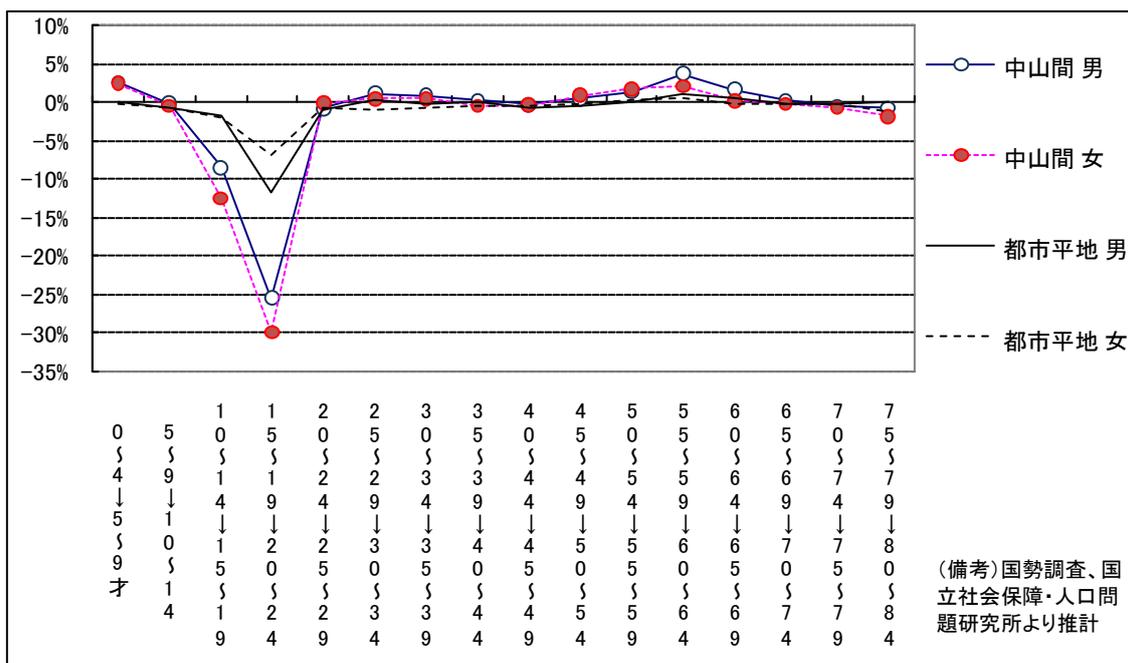
一方で中国中山間地域の高齢者人口は安定的に推移する見込みである(図3)。今後僅かに増加するが、2020頃をピークに減少に転ずるとみられる。もっとも人口減少に伴い2030年の高齢化率は現在より8ポイントほど高くなり39%に達する見込みである。

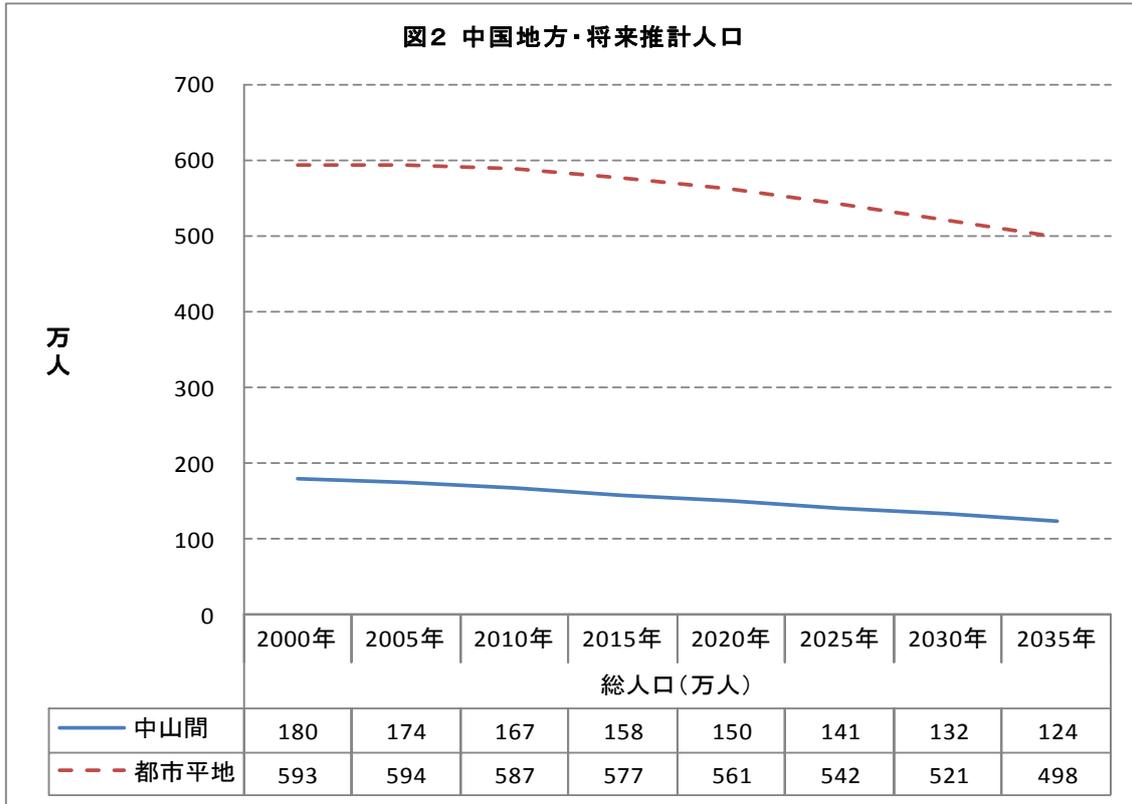
むしろ今後急速に高齢化が進むのは都市平地地域である。2035年にかけて総人口が90万人程度減少するが、高齢者は30万人近く増加する見込みである。高齢化率は34%に達し、現在の中山間地域を上回る(図2~4)。

高齢化社会への変化は大都市圏ほど顕著である。例えば、東京都は、2035年まで人口はほぼ横ばいだが、高齢者は117万人ほど増え、高齢化率は31%と、現在の中国中山間地域の水準に達する見込みである(図5)。

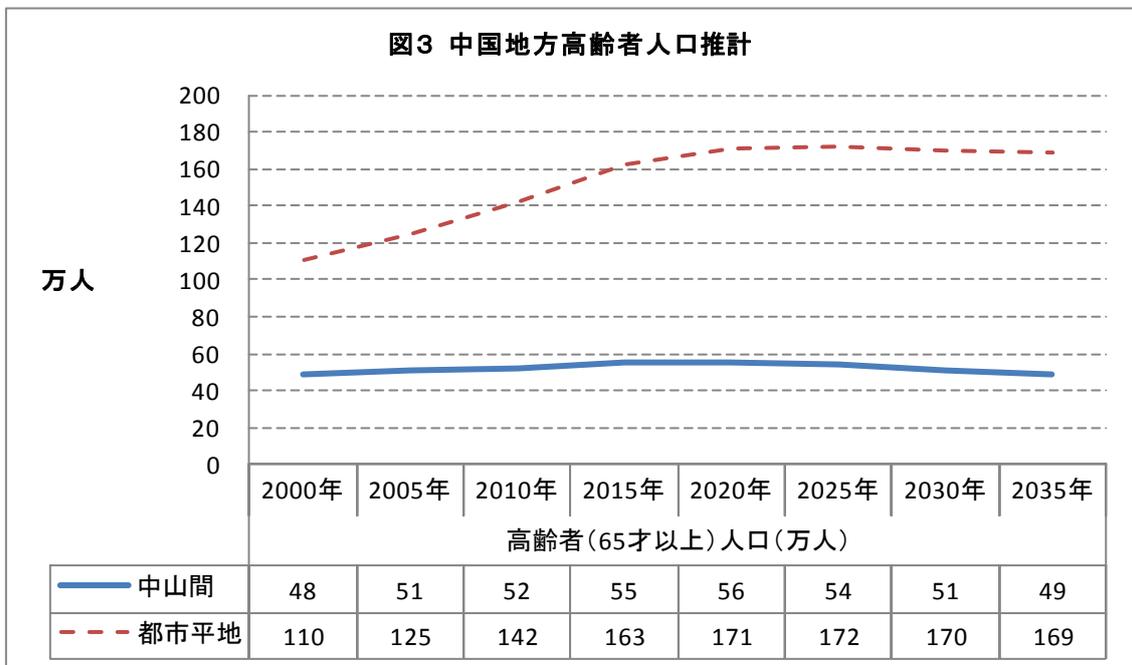
このように、高齢化は中山間地域から都市平地地域へ、さらに大都市圏へと広がりつつある。限界集落など、中山間地域の崩壊が注目されているが、これからは限界ニュータウンが話題となるのかも知れない。その意味ではこの調査の結果が参考になる部分もあると考えられる。

図1 中国地方・社会移動率(2000~2005)

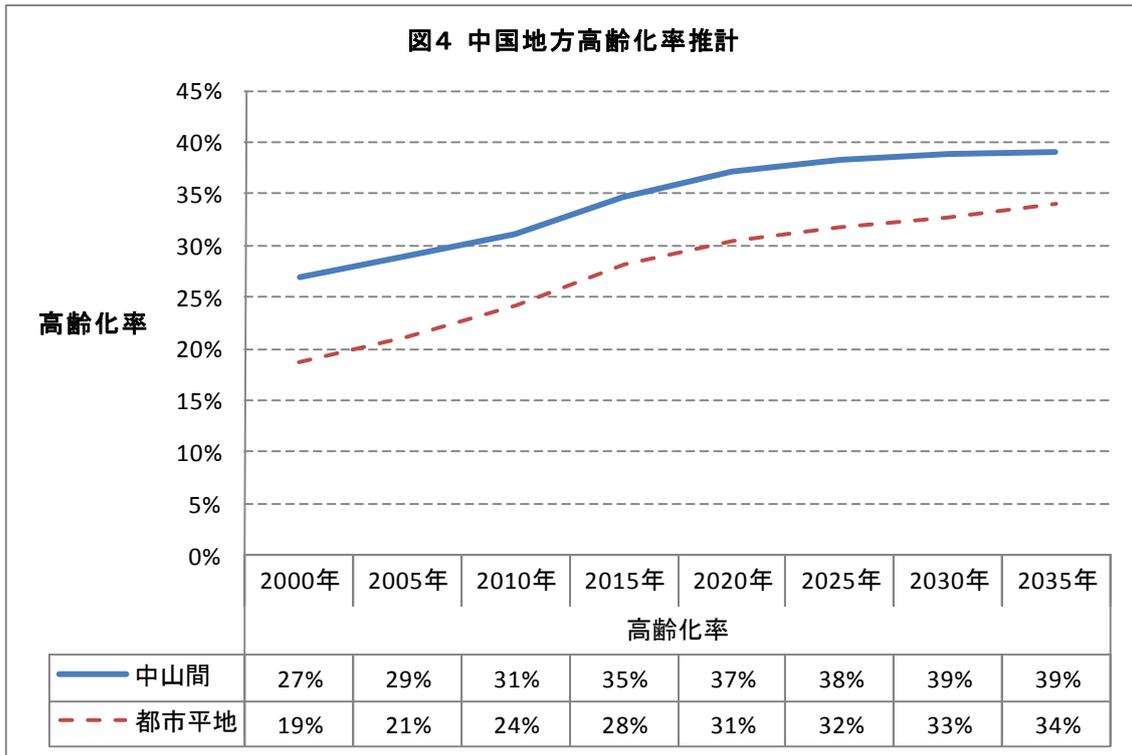




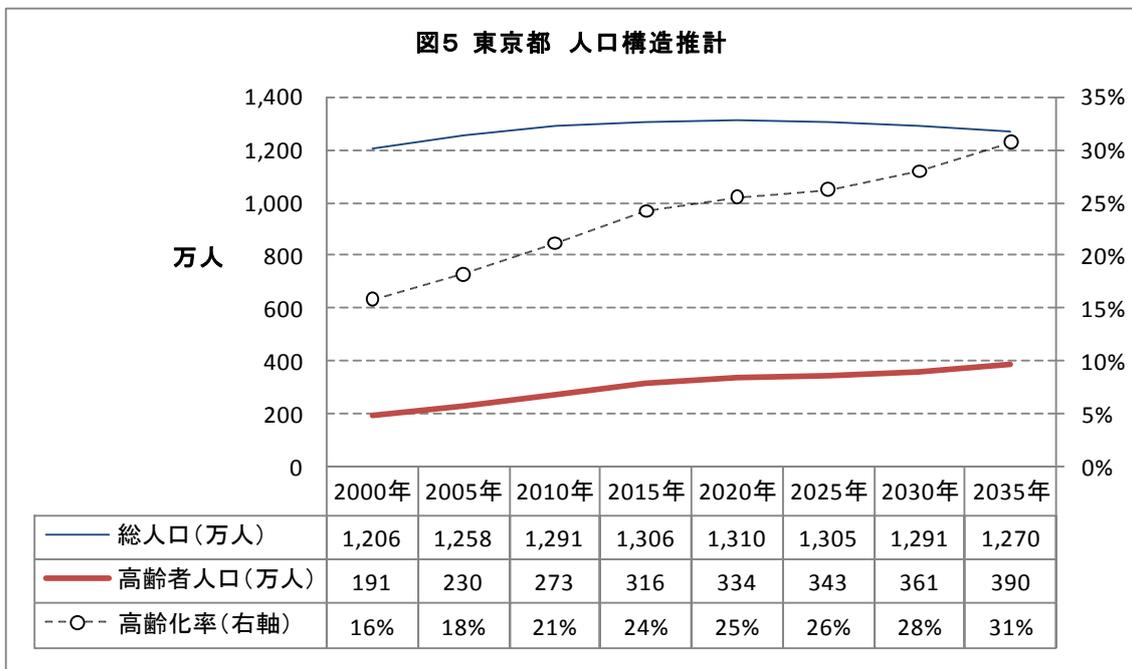
(備考)「国勢調査」、農水省「農業地域類型」、国立社会保障・人口問題研究所「将来人口推計」より作成



(備考)「国勢調査」、農水省「農業地域類型区分」、国立社会保障・人口問題研究所「将来人口推計」より作成



(備考)「国勢調査」、農水省「農業地域類型区分」、国立社会保障・人口問題研究所「将来人口推計」より作成



(出典)「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「都道府県別将来推計人口」

## II. 平成の大合併及び人口減少による公共サービス等のレベル低下の状況

国及び地方の財政が厳しさを増す中、基礎自治体の財政基盤強化等を目的とした市町村合併が行われた。いわゆる平成の大合併である。表 2 (P6) で示したとおり 1999 年 3 月末には 3,232 あった市町村は、2010 年 3 月末には 1727 まで約 2 分の 1 に減少した。なかでも中国地方は合併が盛んで市町村数は 318 から 109 と、およそ 3 分の 1 まで少なくなった。

財政基盤の強化は、リストラの要素を含んでおり、公共サービスの低下懸念があったが、総務省の調査「平成の合併の評価・検証・分析」について（2008 年 6 月）でも、住民を対象としたアンケートでは、合併後のサービスの変化について、「(やや) 悪くなった」が「(やや) 良くなった」を上回っている市町村が多いとしている。特に合併によって新市町中心から遠く離れることとなった中山間地域では、公共サービスの低下により人口流出に拍車がかかりかねないなど、その影響が懸念されている。

そこで本章では具体的にデータで、公共サービスの状況を検証してみる。公共サービスの定義は幅広く民間サービスとの境界は必ずしも明確ではないが、本調査では、生活に不可欠なサービスで、施設の集約化等でレベル低下が懸念される、教育と医療・福祉に焦点を当てた。また一般には公共サービスとされないが、生活に必要でありながら集約化が進み、買物弱者の増大が懸念されている商業サービス等も検討に加える。

検討に際しては、各施設の数と規模を、大合併直前（2002～2003 年度）と直近（2007～2009 年度）において、中国地方と全国の地域毎（中山間、都市平地）に比較を試みる。比較するのは、合併後の市町村の地域区分により、合併前後の市町村エリアを同一とした地域データである。

本章における全ての分析に共通するが、グラフの横軸には施設の増減を示した。他方縦軸には施設当たりの利用者数の増減を示した。利用者数は対象人口の増減と密接に関係している。施設当たりの利用者数（生徒数など）が増えていけば、人口が減少していたとしても、人口の減少率を上回る割合で、施設削減が進んでいることを示す。逆に施設当たりの利用者数が減少していれば、人口の減少に比べて、施設の削減が少ないことを示す。

例えば、仮に人口と施設利用者が比例するとしよう。人口が 20%減少すれば施設利用者も 20%少なくなる（例：10 人→8 人）。この場合、施設数が 50%減少すれば（例 10 ヶ所→5 ヶ所）、施設当たり利用者は 1 人（10 人/10 ヶ所）から、1.6 人に増加する（8 人/5 ヶ所）。この場合は、人口は減少したが、それ以上に施設を削減したので、施設当たりの利用者数は増加している。

また人口・施設利用者の減少率と（例：10 人→8 人）、施設減少率が同じであれば例 10 ヶ所→8 ヶ所）、施設当たり利用者数に変動はない（10 人/10 ヶ所→8 人/8 ヶ所）。逆に人口・施設利用者の減少率が 50%と大きく（例：10 人→5 人）、施設の減少率が 20%と少なければ（例 10 ヶ所→8 ヶ所）、施設当たり利用者数は 1 人（10 人/10 ヶ所）から、0.625 人に減少する（5 人/8 ヶ所）。

なお、データ表示において、中国中山間は、中国地方の中山間地域を、中国平地は、中国地方の都市平地地域を、全国中山間は、全国の中山間地平均<sup>3</sup>を、全国平地は、全国の都市平地地域の平均をそれぞれ示す（具体的な数値については資料編を参照）。

---

<sup>3</sup> 中国地方を含む。

## 1. 公共サービス

### (1) 教育

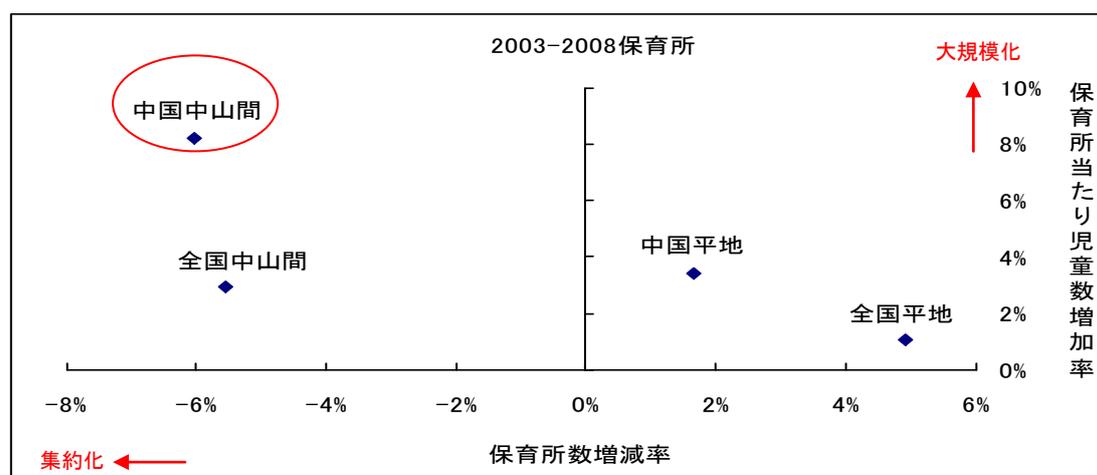
#### ①保育所・幼稚園

保育所の状況を図6に示す。保育所で注目されるのは、都市平地地域では新規立地が多いが（施設増）中山間地域では廃止・閉鎖が多いこと（施設減）、また施設当たり児童数の増加率が中国中山間のみ8.2%と頭抜けて大きいことである（他地域は1.0~3.4%増）。

また中国中山間地域は施設当たり児童数が8.2%増加（59→64人）しているにもかかわらず、保育所数が▲6.0%（665→625ヶ所）減少している。これは、従来よりも地域全体の保育所児童が増えている（39,195→39,855人）にもかかわらず、施設が大規模・集約化されたことを意味している。

以上のとおり中国地方の中山間地域では地域全体の保育児童数の増加がみられた。しかし中国地方の中山間地域では、都市平地地域とは異なり、保育所施設を増やさず、逆に削減して、大規模集約化を進めている。その理由として中山間地域では、行財政の効率化が、より強く志向されている結果ではないかと考えられる。保育所は共働き世帯を対象とした施設だが、中山間地域では、従来よりも遠距離の送り迎えが必要となっている。

図6 保育所の状況

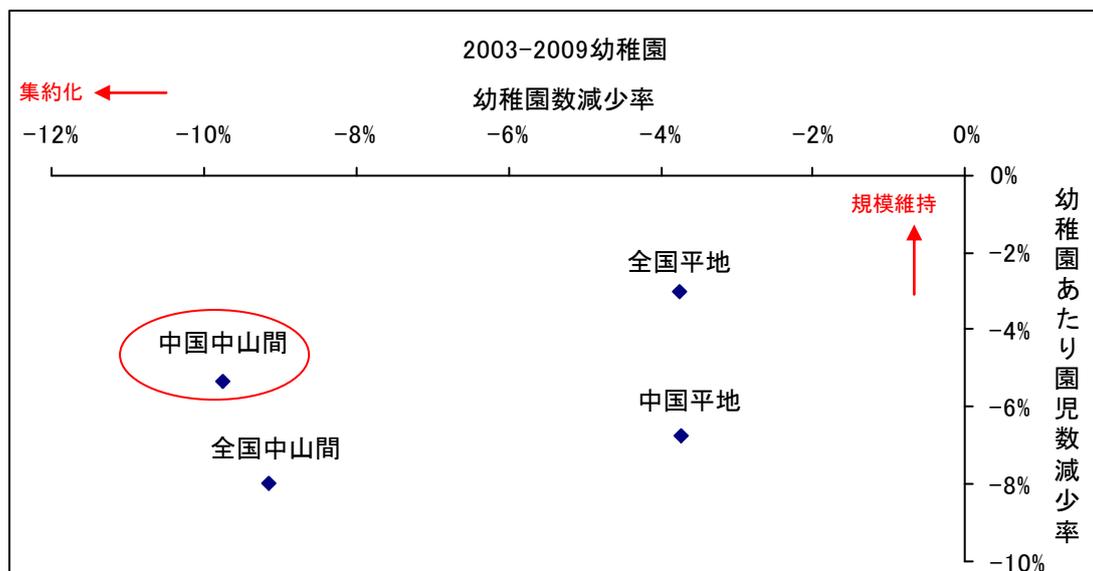


(備考)厚労省「社会福祉施設等調査」、農水省「農業地域類型区分」より作成

次に幼稚園について考察する（図7）。全体として、施設当たりの園児数、施設数、共に減少しており、規模の縮小と、集約化が同時に進行している。これは共働き世帯の増加に伴い保育所に児童がシフトしていることや人口減少の影響とみられる。

ただ幼稚園についても保育所同様に中山間地域と都市平地地域の差がみられ、中山間地域の施設減少率は、都市平地地域の倍以上である。特に中国地方の中山間地域は、施設当たり園児減少率が▲5.3%（44→42人）と、全国の中山間地域より小さいにもかかわらず、施設減少率は▲9.7%（277→250園）と、全国の中山間地域を上回るなど集約化が進んでいる。

図7 幼稚園の状況



（備考）都道府県「学校基本調査」、農水省「農業地域類型区分」より作成

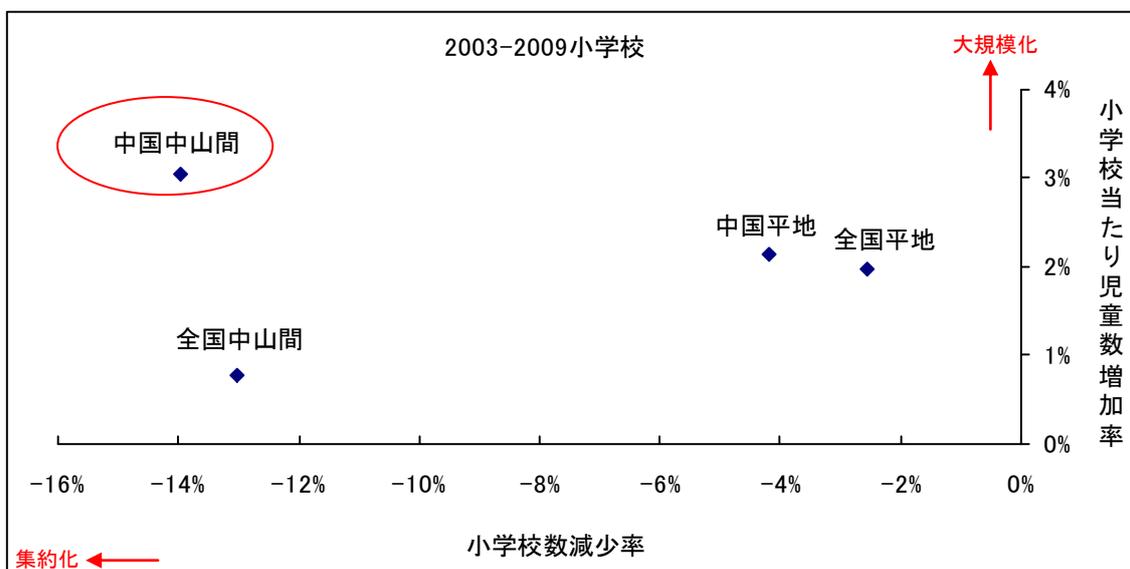
## ②小学校

義務教育となる小学校について検討する（図8）。全ての地域で、学校当たりの児童数が増加する一方、施設数は減少しており、大規模集約化が全国的なトレンドであることが確認できる。都市平地地域の小学校数減少率が小さく、中山間地域で大きいのは、保育所や幼稚園と共通である。

地域ごとの比較でみると、中国地方の中山間地域が学校当たりの児童数の増加が最大（3.0%：114→118人）であるとともに、施設の数減少率もまた最大（▲14.0%：845

→727校)である。この数字をみると学校当たりの児童数増加率よりも施設数の減少率  
 がはるかに大きい。これは人口減少に伴う児童数の減少割合よりも施設数の減少割合  
 が大きいことを物語っている。このことは盛んであった合併を背景に、集約統合を他地  
 域よりも積極的に行っていることを示すものと考えられる。その結果として、通学の困  
 難さは増加しているとみられる。

図8 小学校の状況



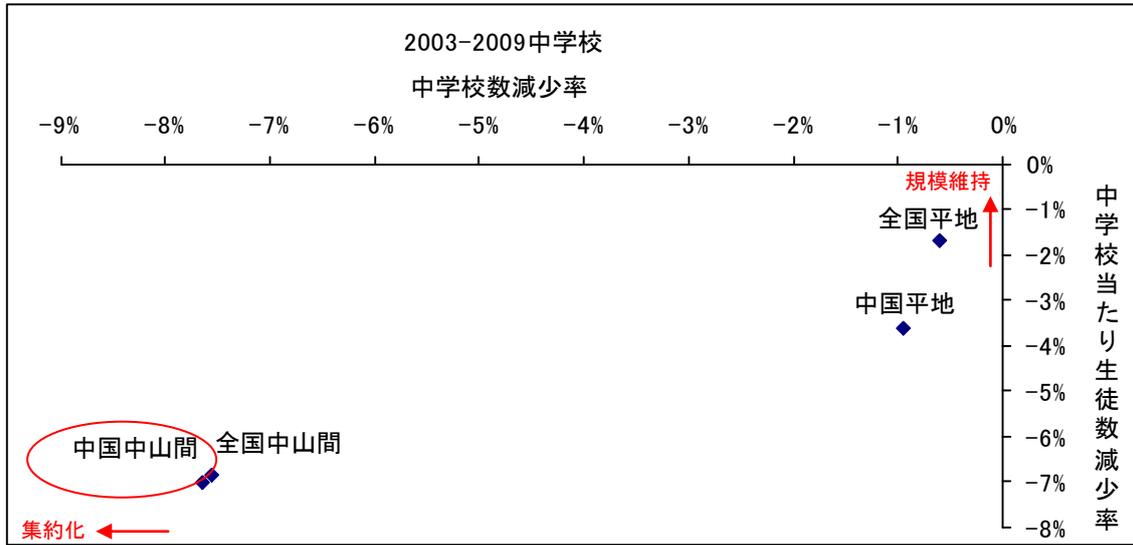
(備考)都道府県「学校基本調査」、農水省「農業地域類型区分」より作成

### ③中学校

中学校は、幼稚園と同じように施設当たり生徒数の減少と学校数の減少が同時に進ん  
 でいる(図9)。小学校は施設の減少率が大きかったため規模の拡大がみられたが、中  
 学校は施設の減少率がやや小さかったために、規模の拡大はみられず、むしろ縮小して  
 いる。

そうした状況のもと平地地域では施設の減少率が小さく、中山間地域で大きい傾向は  
 他施設と共通である。小学校と比較すると施設の減少率は比較的小さいが、これは小学  
 校より学区が広く、集約が難しいためと考えられる。

図9 中学校の状況



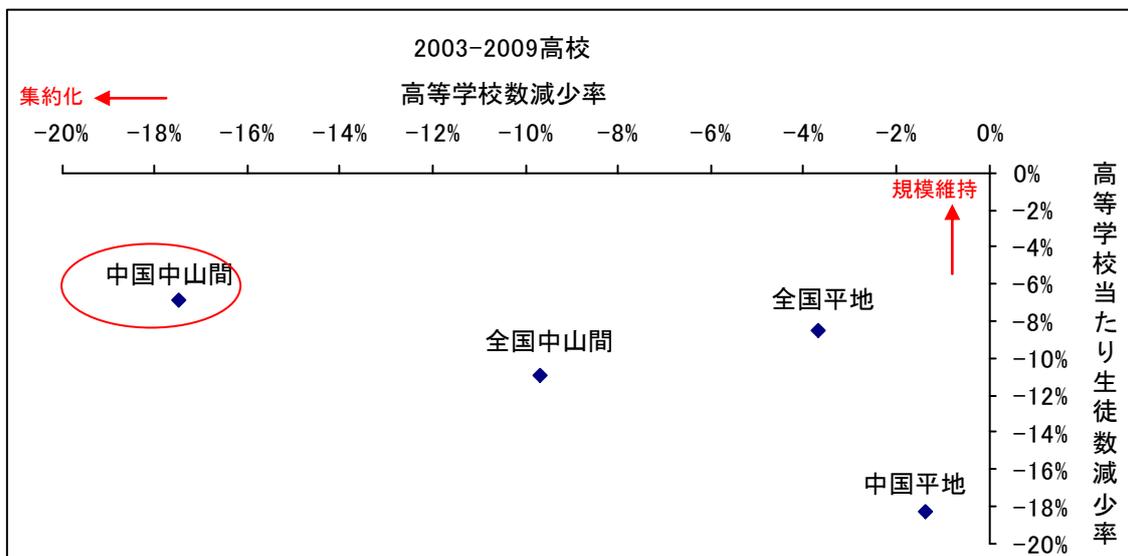
(備考)都道府県「学校基本調査」、農水省「農業地域類型区分」より作成

#### ④高校

高校も中学と同じように、全体としては、施設当たり生徒数の減少と学校数の減少が同時に進んでいる(図10)。都市平地地域では高等学校当たりの生徒数の減少率が施設減少率よりもかなり大きいですが、このことからすると都市平地地域では、集約が困難であることが伺える。

その中で中国地方の中山間地域では施設削減が著しい。減少率は▲17.5%(143→118校)に達し、全国中山間平均の倍近い。その結果、学校当たりの生徒数減少率は、▲6.8%(350→326人)と最も少ないレベルに止まっている。一方、中国地方の都市平地地域では、高等学校当たりの生徒数の減少が著しいものの、学校数はほぼ維持されている。都市平地地域の高校は中山間地域よりも規模が大きいため、統廃合ではなく、学級数の減少で対応しているものとみられる。

図10 高校の状況



(備考)都道府県「学校基本調査」、農水省「農業地域類型区分」より作成

#### ⑤まとめ

中国地方・中山間地域における学校サービスの状況は次のように整理できる。①保育所、幼稚園、小学校、中学校、高校と、全ての段階において、施設数の減少率が最も大きい。②保育所と小学校では施設当たりの児童数の増加率も最大である。③高校では施設当たり生徒数は減少しているが、減少率が最も小さい。④幼稚園は全国都市平地地域平均に次いで施設当たり園児数の減少率が小さい。⑤中学校の施設当たり生徒数減少率は全国の中山間地域平均並みである。

施設数の減少は集約化を、生徒数の増加は大規模化を意味するが、おしなべて中国地方・中山間地域では学校サービスの集約化（施設数の減少）が目立つ。集約化は人口減少の影響もあるが、効率化の側面を有するので、合併目的であった行財政改革に沿ったものと考えられる。一方、学校数の減少は、ただでさえ遠距離である中山間地域の通学を一層困難にする。中山間地域の住民から見れば、合併は教育サービスレベルの低下をもたらしたとも言えなくもない。

なお、学校の統廃合等にあたっては、その交通手段として、スクールバス等の補完措置がとられることが多いが、その運営は、新しい公共とも称される地域会社等に委託されることが目立っている。

## (2) 医療・福祉

### ①病院・診療所

病院や診療所の設置運営は民間が主体である。近年の人口減少等に伴う経営の悪化は、民間病院の減少に直結している。他方、公的な病院や診療所は財政資金による経営支援があった<sup>4</sup>。しかし、厳しくなる財源事情から経営支援は困難を増しており、合併等を契機とした整理統合が懸念される状況にある。

病院数の状況を図 11 に示す。全体として大規模集約化が進んでいる。病院集約化（施設の減少）の背景には、市町村合併に加え、病院の入院医療から診療所による在宅医療へのシフトにより医療費を抑制しようとする狙いがあるとみられる。

前項（1）の中国地方の中山間地域における学校サービスでは、施設数の減少がみられた（保育所▲6.0%、幼稚園▲9.7%、小学校▲14.0%、中学校▲7.6%、高校▲17.5%）。これらと同様に病院数も減少しているが、減少率は幾分緩やかである（▲4.5%：178→170 院）。

もっとも、細かくみると、相対的には、中国中山間地域の大規模集約化が進んでいる。病院数の減少率、病院当たり病床増加率（2.6%：148→152 床）、ともに最大である。病院が減少した地域においては、通院は困難になっていると考えられる。

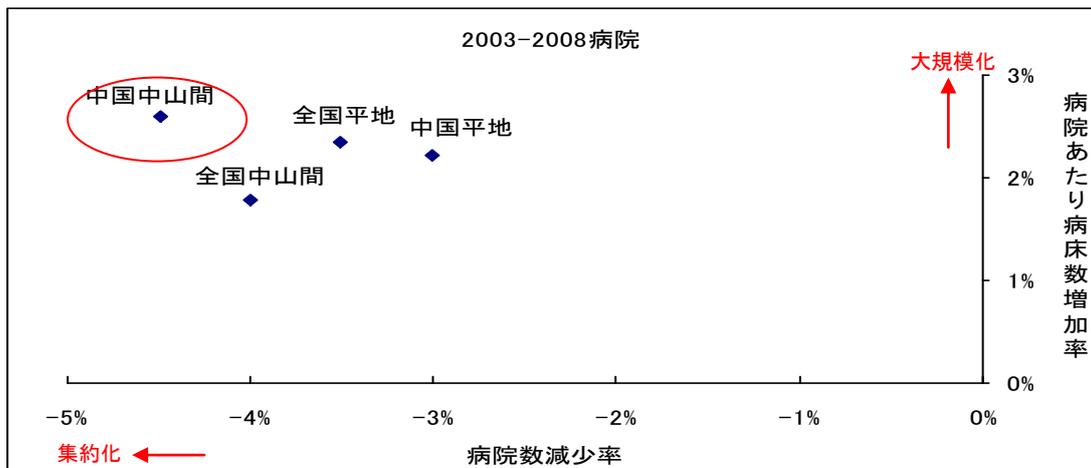
他方、一般診療所の状況は図 12 のとおりだが、中国地方の中山間地域のみ施設数が減少している（▲3.7%：1,473→1,418 所）。これに対し全国の中山間地域では施設数がほぼ維持されており、中国地方と全国の都市平地地域では増加している。病床数についてみれば、全地域とも 2 割強の減少がみられる。これは、有床診療所が減って、無床診療所が増えているためと思われる。

その理由としては、医療費削減が厳しいなか、数少ない病床のために入院設備を維持するのは採算性からも厳しいこと、また、医療安全への要求も高レベルになっていることから、病床を持つリスクを回避しているものとみられるためである。

---

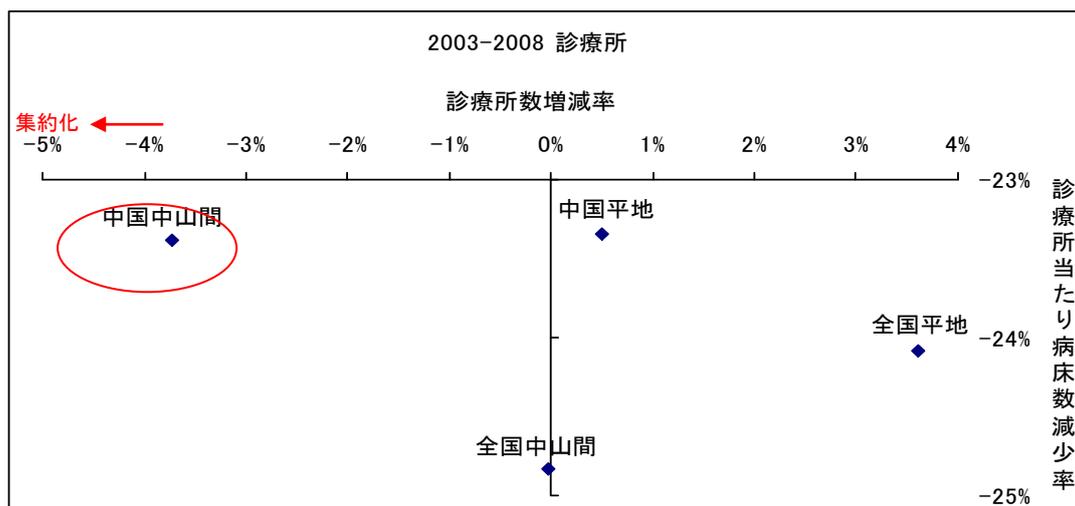
<sup>4</sup> 中国地方では、総病床のうち 24.5%が国公立病院により供給されている(2008:全国平均 22.6%)。また中国地方の診療所のうち 7.2%が公的なものである(2009:全国平均 5.9%)。

図11 病院の状況



(備考)厚労省「医療施設調査」、農水省「農業地域類型区分」より作成

図12 診療所の状況

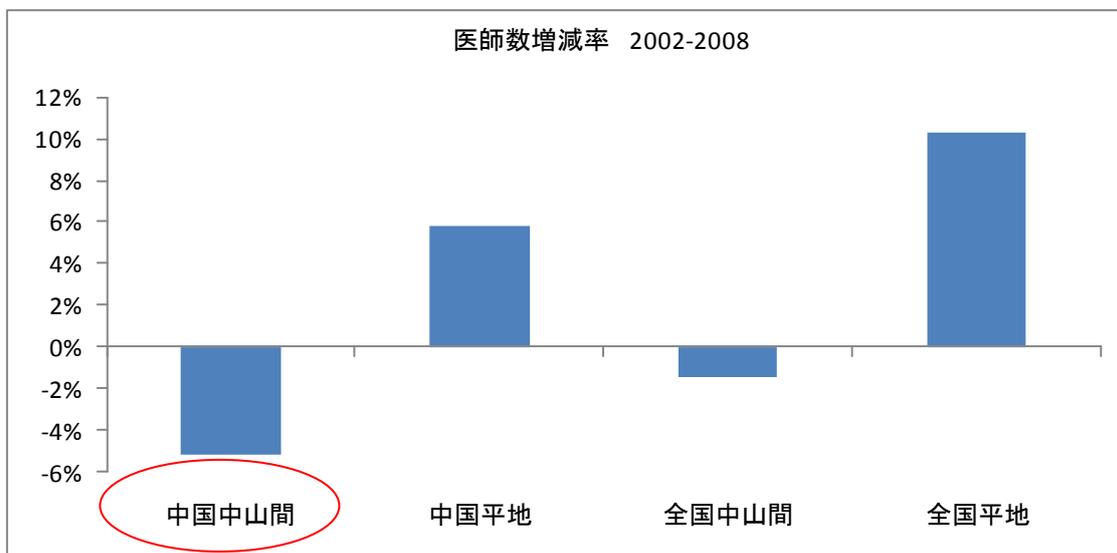


(備考)厚労省「医療施設調査」、農水省「農業地域類型区分」より作成

②医師

医療サービスのレベルを医師数が反映していると仮定して、医師数の状況をみた。その結果は図13のとおりであり、中国地方の中山間地域の減少率が大きく、全国中山間はほぼ横ばいで、都市平地地域は増加している。先に述べたように中国地方の中山間地域は、病院数、診療所数も減少しているが、医師数についても減少している。他方全国の中山間地域では、診療所数の維持により、医師数の減少を食い止め、都市平地地域では、診療所数を増やすことにより、医師数を増加させているものとみられる。

図13 医師の状況



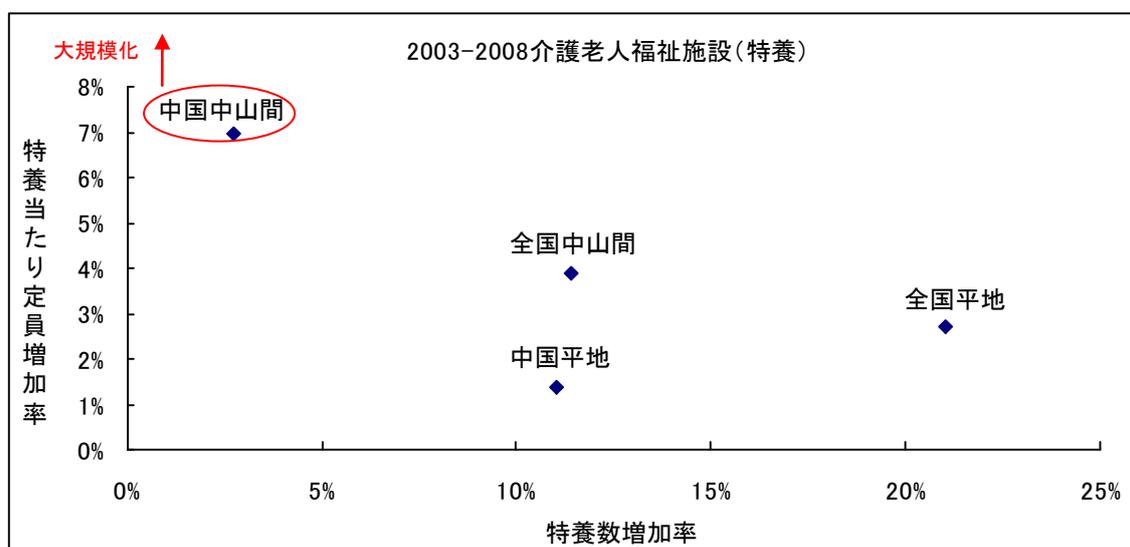
(備考)厚労省「医師・歯科医師・薬剤師調査」より作成

### ③福祉施設

介護老人福祉施設(＝特別養護老人ホーム：以下特養と言う)の変化を図14に示す。特養は、要介護者(1～5)のうち、在宅介護が困難な65歳以上の人を利用できる施設であり、施設数は全国で約6,015(2008時点)と、介護施設の中では最多である。施設の設置・運営は、地方自治体(都道府県・市町村)と社会福祉法人に限定されている。

図14によると、中国地方の中山間地域では、特養施設当たりの定員増加率が最大(7.0%：56→60人)であるが、特養施設増加率は最小である(2.7%：182→187施設)。他方中国地方の都市平地地域では、特養施設当たりの定員がほぼ横ばい(増加率1.4%：68→69人)なのに対して、特養施設増加率は11.0%(263→292)と二桁に達しており、中国中山間地域とは対照的である。これは中国地方の中山間地域では、施設を新設するというよりはむしろ、既存施設の等で福祉サービスに対応しているためとみられる。

図14 特養の状況

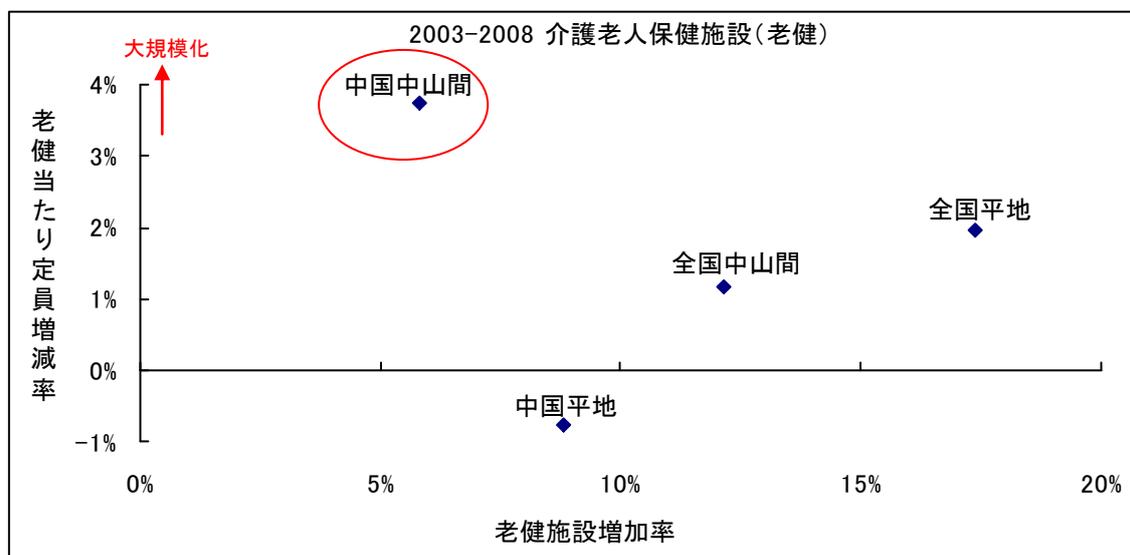


(備考)厚労省「介護サービス施設・事業所調査」、農水省「農業地域類型区分」より作成)

次に介護老人保健施設（以下老健という）の変化を図15に示す。老健は、介護を必要とする高齢者の自立を助け、家庭で生活していけるように支援する施設である。全国に3,500（2008時点）施設あり、現状ではほとんどが医療法人の運営となっている。病状がほぼ安定し入院治療の必要はないものの、リハビリテーションを必要とする人が入所可能である。

中国中山間地域では、老健施設当たりの定員増加率は最大（3.7%：68→71人）だが、施設増加率は最小である（5.8%：86→91施設）。中国地方の都市平地地域では、平均規模が小さくなりながらも（▲0.8%：81→80人）施設増加率が高い（8.8%：193→210施設）。他方全国の中山間地域では二桁の施設増加率（12.1%：692→776）である。

図15 老健の状況



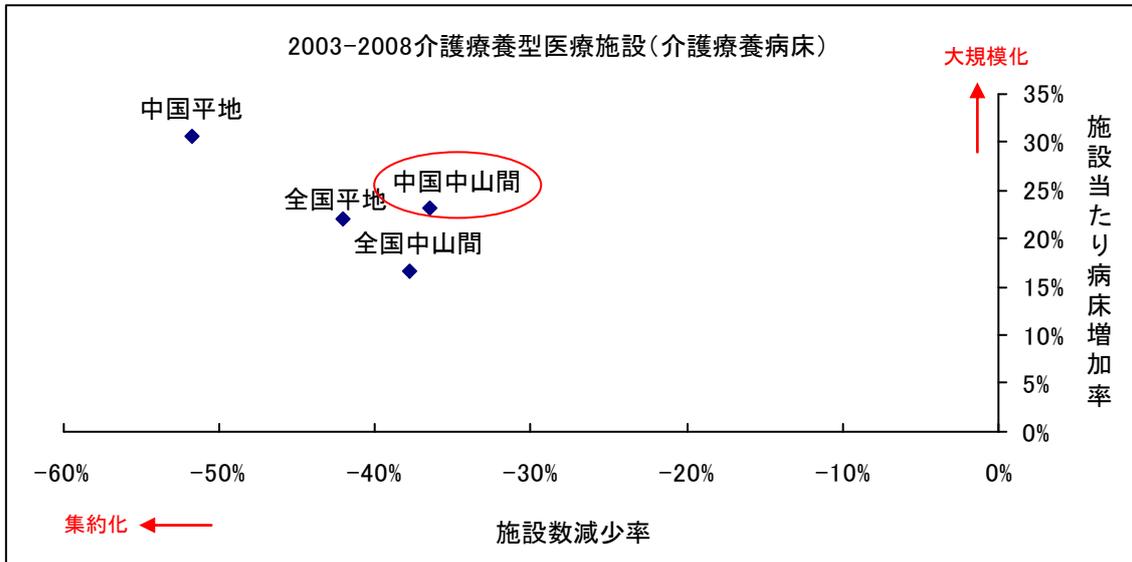
(備考)厚労省「介護サービス施設・事業所調査」、農水省「農業地域類型区分」より作成)

さらに介護療養型医療施設（以下介護療養病床という）の変化を図16に示す。介護療養病床とは、介護と医療の両方を必要とする高齢者が長期療養のために入所する、介護保険が適用される施設である。病院・医院等の一角に設けられていることが多く、全国に2008年時点で2,252施設、99千床存在する。

介護療養病床は、治療の必要性よりむしろ家庭の事情などから入院する「社会的入院」を喚起し、医療費高騰を招いたとされ、厚労省では中長期的に削減を進める方針である。受け皿施設としては、先述の老健や高齢者住宅が想定されている。

介護療養病床は、政府の削減方針に従い、全国的に施設数が減少している。中国地方の中山間地域でも、施設当たりの定員は増えているものの(23.2%増:29→36床/施設)、施設の削減が進んでいる(▲36.4%:118→75施設)。

図16 介護療養病床の状況



(備考)厚労省「介護サービス施設・事業所調査」、農水省「農業地域類型区分」より作成

#### ④まとめ

医療サービス（病院・診療所）においても、中国地方の中山間地域では施設の減少によりアクセスが難しくなっている。医師数の減少もあり、サービス水準は低下しているとみられる。

福祉サービスは、既存施設の等による整備が進み、サービス水準の悪化はみられない。施設による福祉サービスは、一旦入所すれば、面会等を除き、施設アクセスの問題はない。田舎暮らしを指向し、終の棲家を中山間地域に求めるニーズも存在するようであり、福祉サービスがIターンに寄与する可能性もある。

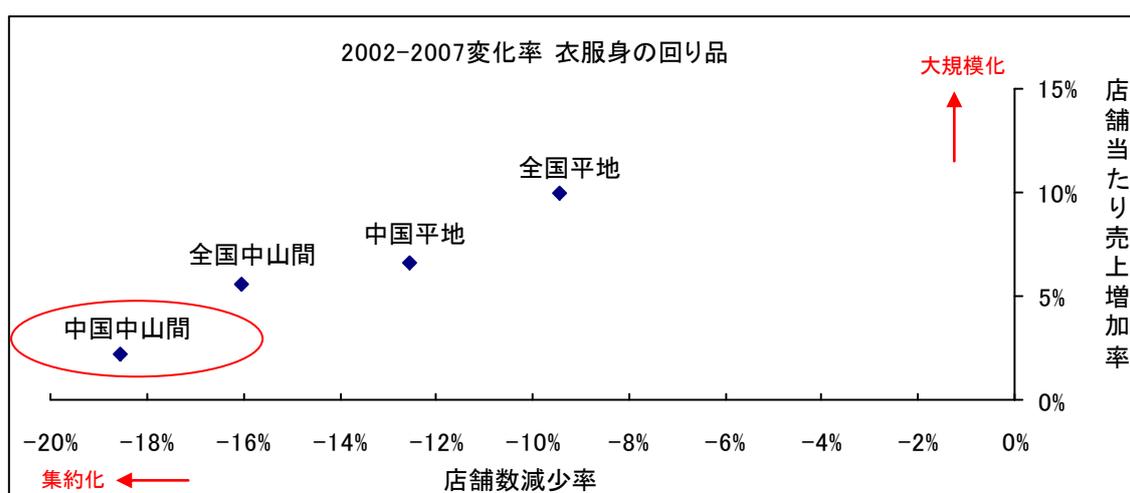
## 2. 民間サービス

中山間地域での生活を支えているのは、自治体等が関与する公共サービス以外にも、電気・ガス・水道等の生活インフラサービスや、金融機関、日用品の買物関係などの民間サービスまで、広範囲にわたる。このうち公的施設の集約減少とともに懸念されているのは金融や商業サービスの集約減少である。特に商業サービスでは、店舗集約等に伴い中山間地域において、「買物弱者」とも呼ばれる、アクセス困難者が発生していると言われる。そこでここでは衣類小売、飲食品小売、金融について、そのサービスレベルの変化をみた。

### (1) 衣類小売

衣類関係の小売店における店舗数減少率と店舗当たり売上増加率の対比を図17に示す。比較時点は公共サービスの分析となるべくそろえている。全国の都市平地地域では、店舗当たりの売上増加率、店舗減少率、ともに1割程度に達しており、大規模集約化が顕著である。一方、中国地方の中山間地域では、各店の売上増は僅かで、店舗の減少（閉店）率が2割弱（2,476→2,016店）に達する。このように中国中山間地域においては、小売店舗が大幅に減少しており、サービスレベルの低下を招いている。

図17 「衣服身の回り品」小売店舗の状況



(備考)経産省「商業統計」、農水省「農業地域類型区分」より作成

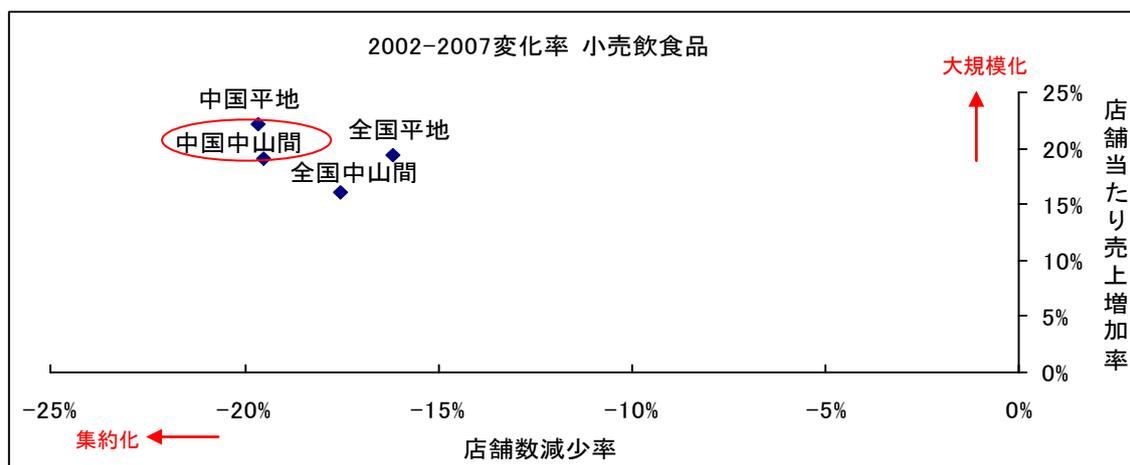
## (2) 飲食品小売

次に飲食品小売店における近年の店舗数減少率と、店舗当たり売上増加率の対比を図18に示す。飲食品小売りでは、全国的に大規模集約化の傾向がみられ、衣料品のような地域格差は少ない。中国中山間地域でも店舗数の減少率は大きいものの（▲19.5%：9,127→7,345店）、店舗当たり売上は大きく増加している（19.1%：60→72百万円/店）。

ところで飲食小売業における、近年のビジネス革新は、直売所である。表4に示すように5億円以上の売上がある直売所では、従業員当たりの販売額は3,043万円に達し、同規模の食品スーパー（2,146万円）を上回っている。食品スーパーは主に都市平地地域に立地しているが、直売所は、中山間地域においてむしろ盛んであり、これが都市平地地域と中山間地域の格差を縮小させている可能性が高い。

したがって中山間地域でも直売所のような流通革新が各分野にあれば、商業サービスの水準を維持することができると考えられる。因みに生活品に関する流通ルートは、図19のとおりであり、日用品や加工食品についても、直売所のように、域内の生産者と買物弱者をつなぐ新たなルート構築が鍵である。

図18 「飲食品」小売店舗の状況



(備考)経産省「商業統計」、農水省「農業地域類型区分」より作成

表4 スーパーを上回る直売所の販売効率

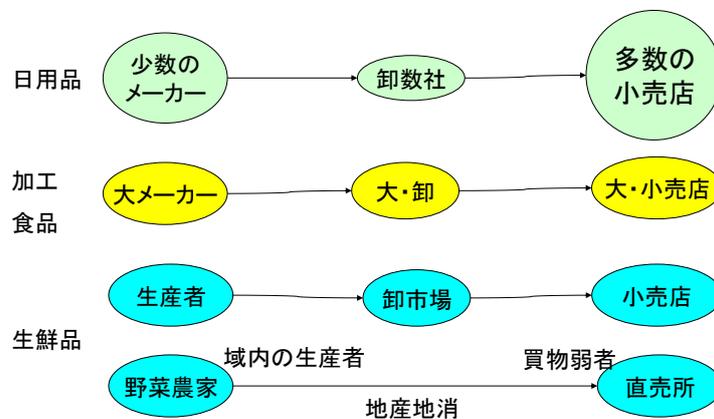
農産物直売所と食料品スーパーとの販売効率比較

		事業所数 (カ所)	1事業所当たり			1従業員 当たり 販売額 (万円)	売場面積 1㎡当たり 販売額 (万円)
			従業員 (人)	販売額 (100万円)	売場面積 (㎡)		
農産物 直売所	5億円以上	31	26	777	909	3,043	84
	3～5億	58	15	371	487	2,487	76
	2～3億	107	12	241	397	2,041	61
	(全数)	18,485	46	922	987	2,004	93
食料品 スーパー	従業員30～49人	4,137	39	836	854	2,146	98
	従業員20～29人	2,629	24	550	614	2,252	90
	従業員10～19人	3,014	14	378	480	2,639	79
	食料品販売のうち野菜・果実が50%以上	431	19	307	471	1,655	65

資料：第3表に同じほか、食料品スーパーは「平成16年商業統計調査」（総務省・経済産業省）。

(出典)「農産物直売所の経済分析」農林水産研究第16号

図19 流通現況

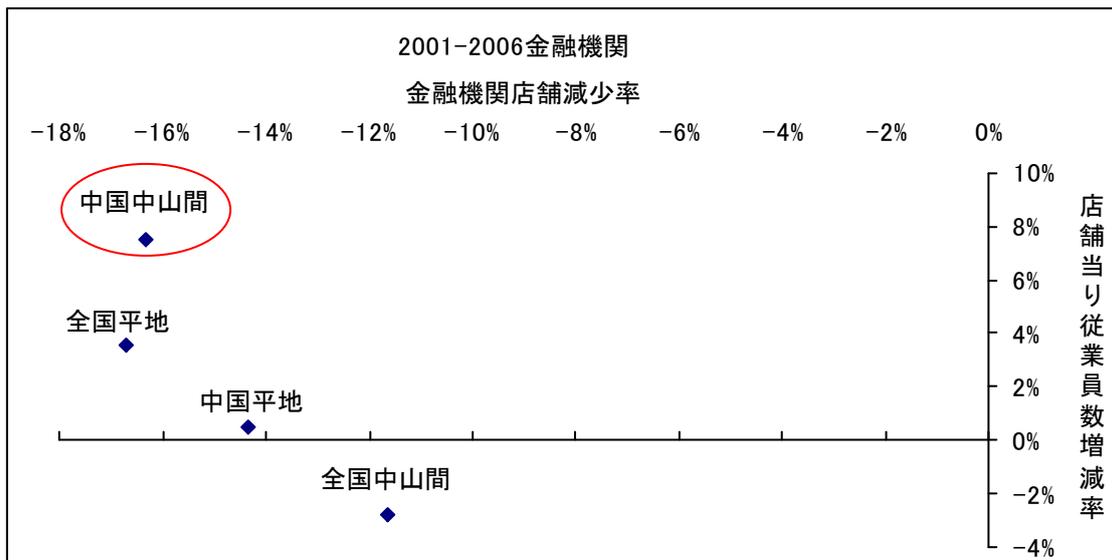


### (3) 金融

金融機関における、市町村合併前後の店舗数減少率と、店舗当たり従業員数増減率の対比を図20に示す。中国地方の中山間地域では、店舗当たり従業員数が7.5%増加しているが、店舗の減少率が▲16.3%に達している。中国地方全体の機関別店舗数の推移は図21のとおりである。再編が進んだ銀行・信金、及び農協が減少し、郵便局は概ね維持されている。減少が著しいのは農協金融である。農協の店舗は1999年から2009年

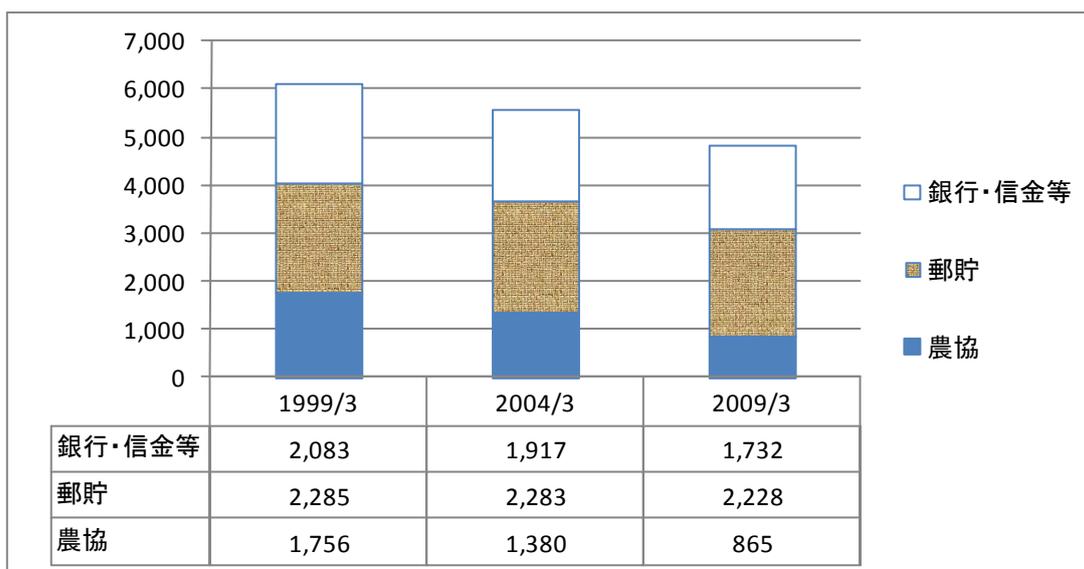
の10年間でほぼ半減（1,756→865店）した。銀行や信金の店舗に比べ、農協の店舗は中山間地域にも多いため、都市平地地域では銀行・信金の再編が、中山間地域では農協の再編が、金融機関店舗数減少の要因とみられる。

図20 金融機関の状況



(備考)総務省「事業所・企業統計」、農水省「農業地域類型区分」より作成

図21 中国地方の銀行等店舗数推移



(出典)金融ジャーナル 2009.12 増刊号

#### (4) まとめ

中国中山間地域では、衣類小売及び金融の分野で他の地域よりも店舗数の減少が著しい。飲食品の小売では、他地域との格差はあまりないものの、他地域と同様に著しい店舗数の減少がみられる。民間サービスについては市町村の合併とは関係が少ないことから、人口減少に伴うサービスレベルの低下とみられる。いずれにしても、生活必需品の購買に困難をきたす「買物弱者」の発生が懸念されるところである。

### 3. 全体的な分析評価

ここまで、中国地方の中山間地域における、公共サービスと民間サービスについて、合併前後の状況をみてきた。教育及び医療サービスでは、保育所、幼稚園、小学校、中学校、高校、から病院、診療所まで、全ての施設数が減少している。入所が前提である福祉施設のサービスはともかく、通学・通院が必要な教育や医療サービスでは、アクセスが困難となり、通院・通学を含めたトータルのサービス水準が低下しているとみられる。

また、生活に密着した民間サービスである、衣類小売、食品小売、金融においても、店舗の減少がみられた。「買物弱者」の発生が懸念される場所である。このように、中国地方の中山間地域では、生活を支える公共・民間サービス施設の減少が進んでおり、生活や集落の維持が困難になってきているとみられる。

公的施設の統合や削減は、基本的には人口減少に対応したものであり、多くの施設では、施設数の減少と、施設当たり利用者（生徒数など）の減少が同時にみられる。しかし、保育所、小学校及び病院では施設あたりの利用者が増加しており、人口減少の割合を上回って施設の削減が進んでいる。同様に、民間サービスの店舗減も人口減少に対応したものであるが、全ての分野で店舗規模の拡大を伴うなど、効率化が強く指向されている。

厳しさを増す財政状況や人口減少を考えると、公的施設の集約化はやむを得ない側面がある。採算が重視される民間サービスはもとよりである。しかし、公的施設や店舗の減少は、ただでさえ不便である中山間地域からのアクセスを一層困難とする。さらに、乗合バス等の公共交通機関は、利用者減少に伴い、路線廃止が相次ぐなど、利用交通機関の面からもアクセスが困難となってきている。

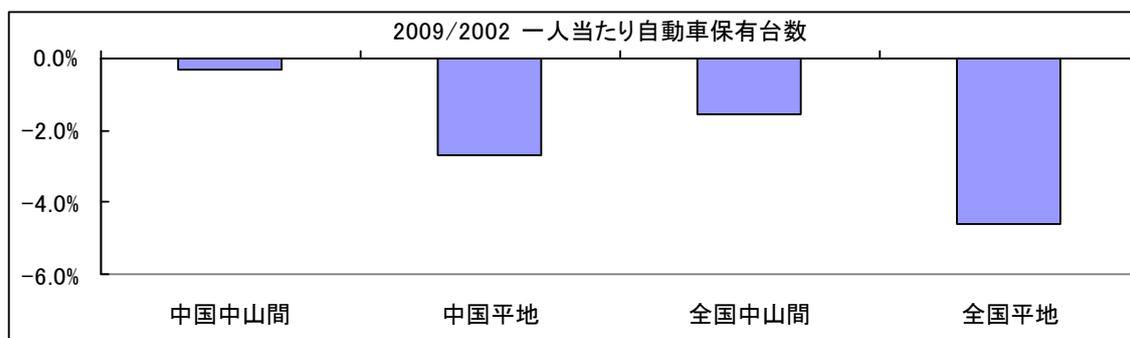
中山間地域の生活を支える公共・民間サービスへのアクセスが困難となることは、さらなる人口流出を招きかねないと同時に、人口減少がさらなる人口減少を喚起するという悪循環が懸念される。

従って、行政にとりあえず求められるのは、交通アクセスに対するサポートである。実際、学校や病院の統廃合等にあたっては、スクールバスや福祉バス等、自治体等がバスを運営する交通アクセス支援措置がとられてきた。

交通アクセスに対する行政の補完措置が効果をあげているかどうかの参考とするた

め、自動車の保有台数をみてみた。公共・民間施設と乗合バス路線の減少が進む中、行政によるアクセス支援がなければ、基本的には自家用車数が増加することが考えられる。図 22 に一人当たり自動車保有台数の変化率（2002→2009）を示すが、中国地方の中山間地域においても僅かながら少なくなっており、自家用車依存度が高まっているわけではない。これについては高齢化により運転を回避している可能性もあり、交通支援の成果によるものとは一概には言えない。他方、都市平地地域では保有台数の減少幅が大きいが、これは公共交通が発達していることによる若者等の車離れなどが、その要因として考えられる。

図22 自動車保有の状況



(備考)自動車検査登録協会「市区町村別自動車保有車両数」、農水省「農業地域類型区分」より作成

いずれにしても、今後一層進展する高齢化や人口減少、財政逼迫を考えると、交通アクセス支援措置の効率化が必要である。例えば、交通アクセス支援は、スクールバスや福祉バスなど、各種の補助金ごとに細分化されているが（表 5）、これらを個別に運営するのは非効率であるため、一ヶ所の委託先に複数のバス事業を委託することなどにより、効率化を図るべきである。

もっとも、過疎化が進み利用者が少ない地域では、スクールバスと福祉バス等を統合するだけでは、運転手の人件費を賄うだけの運賃収入がなかったり、運転手自身が時間を持て余してしまったりすることも考えられる。その場合には、公共事業関連や農林業との兼業が有力な選択肢となる。また、中山間地域の農林業では、近年直売所を手がけることが多いが、日用品まで手を広げることが出来れば買物弱者対策も可能である。

表5 各種補助バス事業の運営主体等

	市町村有償運行	過疎地有償運行	福祉有償運送	スクールバス
運営	市町村	非営利組織		教育委員会
主対象	高齢者			小人
委託先	営利組織等(タクシー会社、三セク、集落営農法人)			

### Ⅲ. 公共サービスの担い手と新しい公共

中山間地域はおしなべて面積が狭隘で人口が少ないことから、交通関連や公共事業、農林業や商業まで各々の業務量が小さく、それぞれの分野だけを単独で行った場合には、実質の労働時間や収入が少なくなりがちである。一方、都市平地地域の専門家に任せると、往復の時間で大半が費やされてしまう。

従って中山間地域では、これらの業務を複合的に手がける担い手を育成することが、人口減少時代に生活関連サービスの水準を維持するポイントとなる。具体的には、地域で発生する業務を、公共、民間を問わず一括して請け負うイメージである。

その際に行政に最も望まれるのは、そのような地域の仕事を複合的にこなす担い手組織の形成支援である。担い手組織さえあれば、バス事業の支援措置を集中させることによって、学校や病院、商業施設への送り迎えを効率化したり、買物弱者対策まで行うようにしたりすることができる。その際の問題点としては、そのような担い手をどうやって創るかである。

このような担い手は「新しい公共」と称されて昨今注目を浴びている。そこで本章では、中国地方を中心に、中山間地域の公共サービス等を多方面に亘り実施している「新しい公共」の先進事例を取り上げ、どのような施策を講ずればそのような担い手を創出できるのか検討を行う。

#### 「新しい公共」の定義（新しい公共支援事業の実施に関するガイドライン 2011.2 内閣府）

- 新しい公共とは、官だけではなく、市民の参加と選択のもとで、NPOや企業等が積極的に公共的な財・サービスの提案及び提供主体となり、医療・福祉、教育、子育て、まちづくり、学術・文化、環境、雇用、国際協力等の身近な分野において共助の精神で行う仕組み、体制、活動など。
- 新しい公共の担い手とは、地域の諸課題の解決のための社会的活動について自発的、主体的に参加する市民、NPO、企業等であり、従来から公を支えてきた行政等の主体と共に公を支えていくものである。

## 1. 住民による公共サービス提供の先進事例

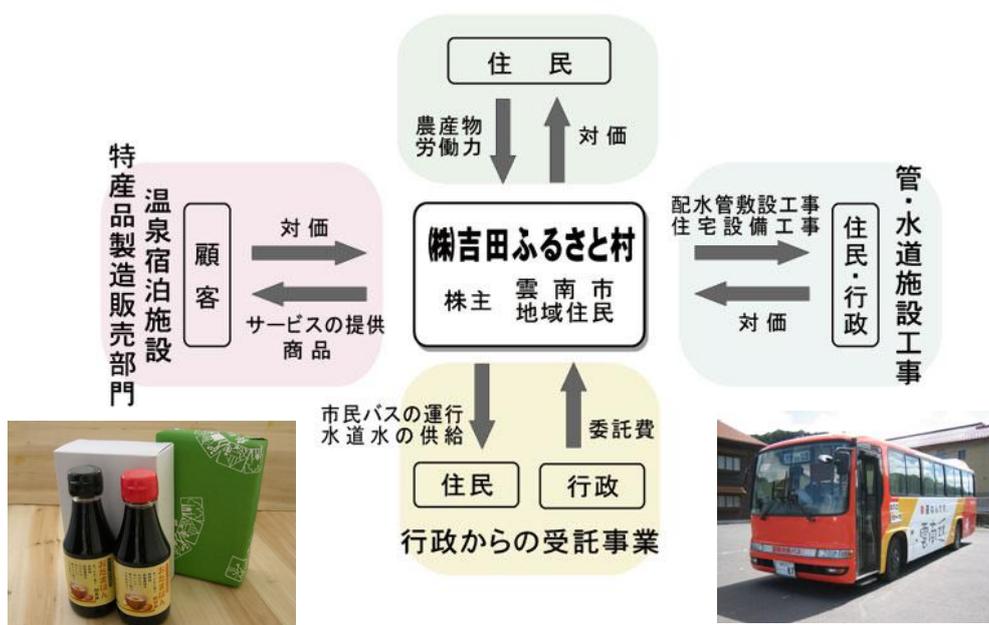
### (1) 地域企業による取組事例

#### ①吉田ふるさと村

島根県雲南市の(株)吉田ふるさと村は、地域資源を活かした食品加工をメインとする第三セクターであるが、市民バス、水道事業、国民宿舎等の公共サービスも手掛けるなど(図23)、地域資源加工から公共サービスまで手掛ける公的色彩の強い地域企業として機能している。旧吉田村時代から住民との結びつきが強く、行政のみならず住民出資もある。出資比率は、雲南市25%、法人等47%、住民28%である。

(株)吉田ふるさと村は、農商工連携による地域おこしを目的に設立されたもので、耕作地の標高が高く米が美味しかったことから、松江、出雲のスーパーにおける、もちつきの実演販売からスタートしている。客の反応をみながらの対面販売によりマーケティングセンスを養ったほか、良質な卵と米を活かした「たまごかけごはん専用醤油おたまはん」を始めヒット商品も少なくない。

図23 (株)吉田ふるさと村



(出典) 経産省「ソーシャルビジネスネット」

この組織は地域全体の活性化を目的に設立された経緯から、原料はなるべく外部ではなく、域内から調達している。地域で出来ることは地域で手がけるという原則は、食品の加工のみならず、公共サービスの受託にも活かされている。

公共サービス関連では、水道工事と国民宿舎、交通事業を受託している。水道事業については、専門家が域内におらず、往復時間がかかるのをみかねて自前化したものである。国民宿舎の清嵐荘は指定管理者として参画している。市民バスは、高齢者等の一般客も有料で乗車可能な混乗スクールバス主体であり、市有バス 8 台を、同社の運転手 10 人で運営している。他にデマンドバスも手がける。いずれも域内の担い手不足から同社に話が持ち込まれたものである。

中山間地域では、事業単体の規模が小さく、それぞれの事業では人件費等の固定費が賄えないケースが多いが、同社は地域に関連するあらゆる仕事を手掛けることによってそのデメリットを免れている。

## ②グリーンワーク

島根県出雲市佐田の(有)グリーンワークは、中山間地域の農業をメインとした集落営農組織である(表 6)。2003 年に、地区内約 80 戸の農家のうち 30 戸が出資して設立した組織である。労働力としては常時 4 人、農繁期には臨時で 10 人前後を雇用する。

この組織の特徴は、農業以外の兼業部門が多いことである。農産物の集出荷、羊の飼育や羊毛加工、中山間地域等直接支払制度の事務作業、冬期の灯油配達、公園管理、そして高齢者の病院等への移送サービスなどである。農産物の集出荷は小売業者からの業務受託、灯油配達は農協の燃料部門からの業務受託、公園管理は市の指定管理、高齢者移送も市からの受託である。移送サービスは年間約 200 日行っているが、その仕事に費やされる時間は 1 日あたり 2~4 時間であり、農繁期であっても、農作業の調整で対応できる。

集落営農とは、集落を単位として、農業生産の全部又は一部について共同で取り組むことである。農水省が進める規模拡大策の一端であり、規模要件を満たさない農家は、まともって集落営農を営まない限り、2007 年度から補助金を受けられなくなっている。

このため全国で集落営農組織の設立が相次いでおり、2010 年で全国に 13,577 組織、

中国地方に1,759組織あり、うち法人設立までに至っているものは、全国で2,038法人、中国地方に421法人ある。中国地方の421法人では、農協法による農事組合法人が393とほとんどを占め、会社組織は28に過ぎない。農事組合法人が多いのは、事業税が非課税となる税制優遇措置等のためである。

島根県では、生活支援に取り組む集落営農組織を、「地域貢献型集落営農」として単独の補助事業を実施している。しかし、農事組合法人では、直接農業と関係のない生活交通運営等の業種の多角化が出来ない。これは法律（農協法）で、事業が農業及び付帯事業に限定されているためである。そのため多角経営を行うグリーンワーク社は、農事組合法人ではなく、有限会社として設立されている。

表6 (有)グリーンワーク

■ 構成員数: 30名
■ 農作業受託面積: 11ha
■ JA施設受託: 育苗センター、ライスセンターの業務受託
■ 高齢者の交通サービス
■ 市立公園管理の受託
■ 羊の放牧

## (2) 地域住民組織による取組事例

### ① 仁保地域開発協議会

山口市の仁保地域では、自治会や農協、商工会、議員や行政出先との連携関係を構築することにより、地域内の結びつきを強め、準公共的な存在として地域を支えるシステムが構築されている（図24）。

地域の活動を統括しているのは、仁保地域開発協議会である。関与する公共サービスは幅広く、スクールバス等の交通支援から、地域教育の補完、産業振興プランの策定のほか、道路や公共施設の用地買収まで及んでいる。

仁保地域の特徴は、公共サービスの効率化や最適化ではなく、サービスに対する住民負担にあるという点である。人口減少や財源の問題で公共サービスが縮小するなら、自ら手がけることにより解決しようとするもので、負担の方式は、金銭から、労働力の提

供（ボランティア）、寄付に近い行為（価格白紙のまま土地を提供）にまで及ぶ。

例えば、他地域では自治体の財政で運営されるスクールバス（一般客も混乗可能で、市営バス廃止に伴い1983年より運行）は、バス路線地域の全所帯が一定の負担金を拠出（数千円/戸）している。

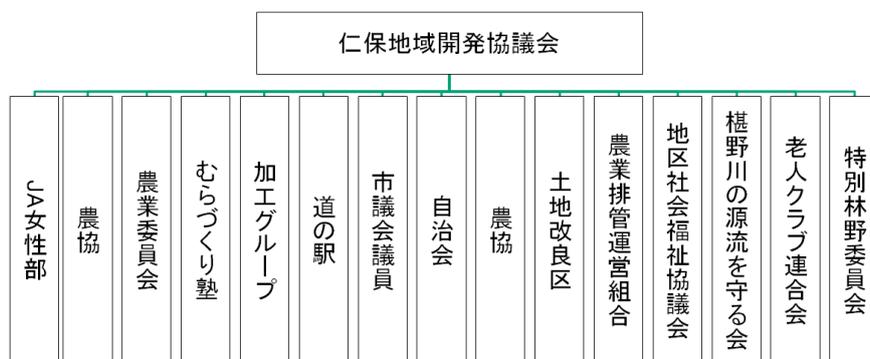
また域外から通勤する教員が仁保を理解した上で教育してもらうように、地域視察等の啓蒙活動を実施したり、行政が策定することが一般的な産業振興プランを自ら策定したりしている。

最も特徴的なのは、寄付に近い行為である。仁保地域における公共施設の整備では、利害が絡み困難とされる用地買収を、住民側が調整した上で実施される。その際地主は、具体的な価格が不明のまま地籍書類に白紙委任状を添えて行政側に手続きを依頼するのが一般的とされる。

公共施設の整備においては、用地買収のプロセスが最も困難とされ、同業務が終了すれば当該事業は8割方進展したに等しいといわれる。その意味では、公共施設整備事業の8割を住民が代行しているのに等しい。

地主の協力の結果、例えばバスの転回場以外はなにもなかったところに、道の駅、スーパー、郵便局、交流センター等、公共、商業施設を集約し、中山間地域に拠点となるセンターを創出することに成功している。他地域でよくみられる拠点分散は、用地買収が難しいことに起因するとみられる。

図24 仁保地域開発協議会組織図



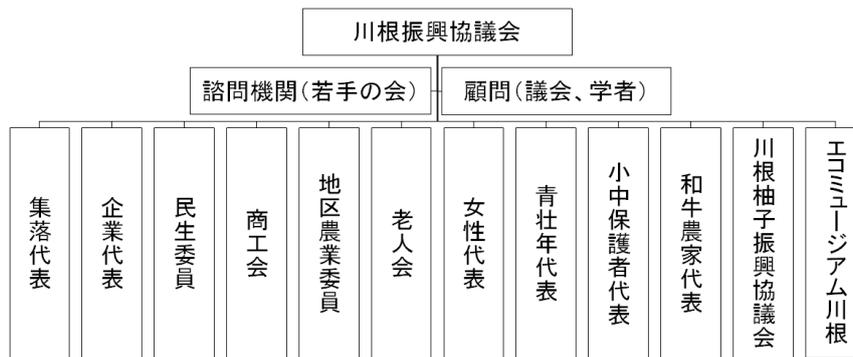
(資料)「みんなで創る近代的いなか社会」仁保地域開発協議会

## ②川根振興協議会

安芸高田市の川根地域でも、住民組織が公共サービスを支えている（図 25）。組織の形態は仁保とよく似ており川根振興協議会が統括している。関与する公共サービスも、スクールバス等の交通支援から、宿泊研修施設の管理運営まで及んでいる。

しかし川根地域の特徴は、公共サービスよりむしろ縮小する民間サービスを住民組織が補完しているところにある。中山間地域の生活には、公共サービス同様に、日常生活用品を提供する民間サービスも必要である。川根では、JA が運営していた商店とガソリンスタンドが廃業した後、これらを地域が代わって運営することにより生活を守っている。

図25 川根振興協議会組織図



(資料)「川根振興協議会の取り組み」

川根振興協議会の主な取組状況は次のとおり。

### ● 受託公共サービス「宿泊研修施設：エコミュージアム川根」

エコミュージアム川根は、1988年に統廃合された中学校跡地の活用として、1992年4月に3億4千万円を投じてオープンした公的宿泊研修施設である。施設は、宿泊室(洋室5室、和室2室)、レストラン、食事用和室(2室)研修室(1室)資料室、事務室、男女浴室、メダカホール(100人程度)を備える。川根振興協議会を中心とする「エコミュージアム川根運営協会」が法人格のない住民自治団体として指定管理者となり、運営を市から受託している。実際の運営は地域女性の役割が大きい。

- 住民による民間サービス「川根タウンセンター」

川根タウンセンターは、加工施設「百姓・ゆず屋」、商店「万屋」、ガソリンスタンド「油屋」より構成される拠点施設である。市が土地建物を買い受け、川根振興協議会に無償で貸与している。加工・販売施設「百姓・ゆず屋」は「柚子振興協議会」が運営し、万屋（食品店）と油屋（ガソリンスタンド）はJAの撤退後、1戸1,000円の出資に260戸の全戸が応じて商業サービスを維持している。その運営については一時、地区内の建設会社に委託していたが、現在は協議会メンバーの「万屋・油屋運営協会」が行っている。

### （3）地域自治区による取組事例

長野県飯田市では、公共サービスの新たな担い手を、地域自治区（図26）を活用して形成している。

地域自治区とは、大合併の弊害を回避するために設けられた内部団体制度である。市町村が、その区域内の地域に、市町村長の権限に属する事務を分掌させ、地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させるために設置する自治・行政組織である。合併に伴う過渡期的な緩衝措置の一種で、それほど効果はないとみられているのか、積極的に導入する自治体は少なく、中国地方では島根県の二市町<sup>5</sup>しかない。

しかし飯田市では、地域自治区を合併の緩衝装置ではなく、兼ねてからの懸案であった、住民組織の連携のきっかけとして活用しようとした。飯田市では、地区自治会や各種団体が、行政の縦割りに即し、細分化された状態で形成されており、柔軟性や効率性に欠けていた。この弊害を打破するため、地域自治区の下で、各種団体をまとめることにしたのである（図27）。

地域自治区の制度では、行政が設置する地域協議会が、地域の意見の取りまとめを行うように定められている。しかし、行政が地域協議会を設置するだけでは、住民サイドのやる気をそぐ可能性が高い。そこで、飯田市では、別途住民サイドの「まちづくり委員会」を同時に立ち上げて、各種団体を統括し、地域の意見をまとめる仕組みとした。地域協議会委員の8割は「まちづくり委員会」からの推薦であり、2割が公募である。

新体制は2007年4月から飯田市全域でスタートしている。防犯や交通安全、並木や

---

<sup>5</sup> 出雲市、吉賀町。全国では55市町が導入。

公園の維持管理など、従来から住民が担ってきた公的サービスを「まちづくり委員会」が一括管理することにより、行政と調整する手間が減るなど、合理化・効率化の効果があがっている。地区によっては、獣害ネット設置のような公共施設の整備を「まちづくり委員会」等による協議により、大部分を住民負担で実施するケースも出てきている。

図26 地域自治区(出典:総務省「市町村合併資料集」)

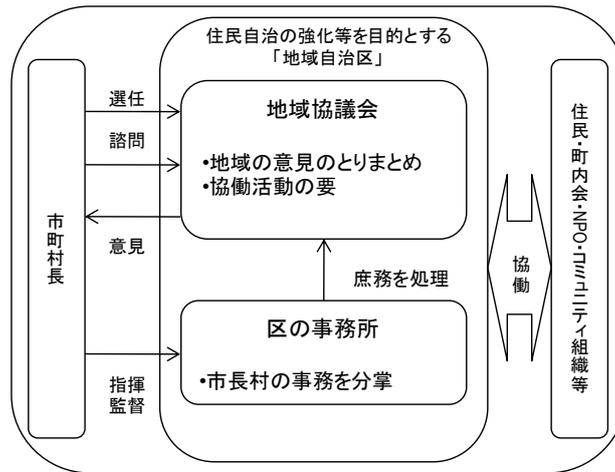
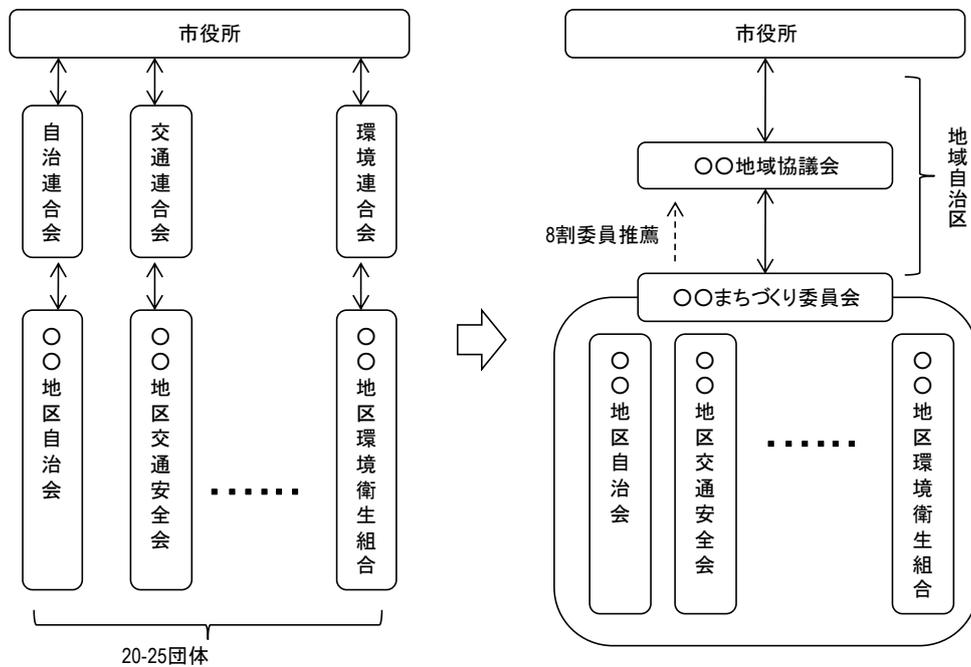


図 27 飯田方式



(備考)「地方自治法上の地域自治区を活用した取り組みについて」地域活性化センターより作成

#### (4) まとめ

中国地方及び長野県において、中山間地域のさまざまな公共サービス・社会サービスを提供している「新しい公共」の成功事例をみてきた。これらの成功事例は、①吉田ふるさと村やグリーンワークのように地域おこしを目的とする企業が公共サービスを受託するようになったもの、②仁保や川根のように、住民組織がその役割を拡大し、中山間地域の生活に必要な公共サービスや民間サービスを補完するようになったもの、③飯田市のように、地域自治区を活用して住民組織を設置し、そこが公共サービスを手がけるように誘導するものの三通りに整理できる。

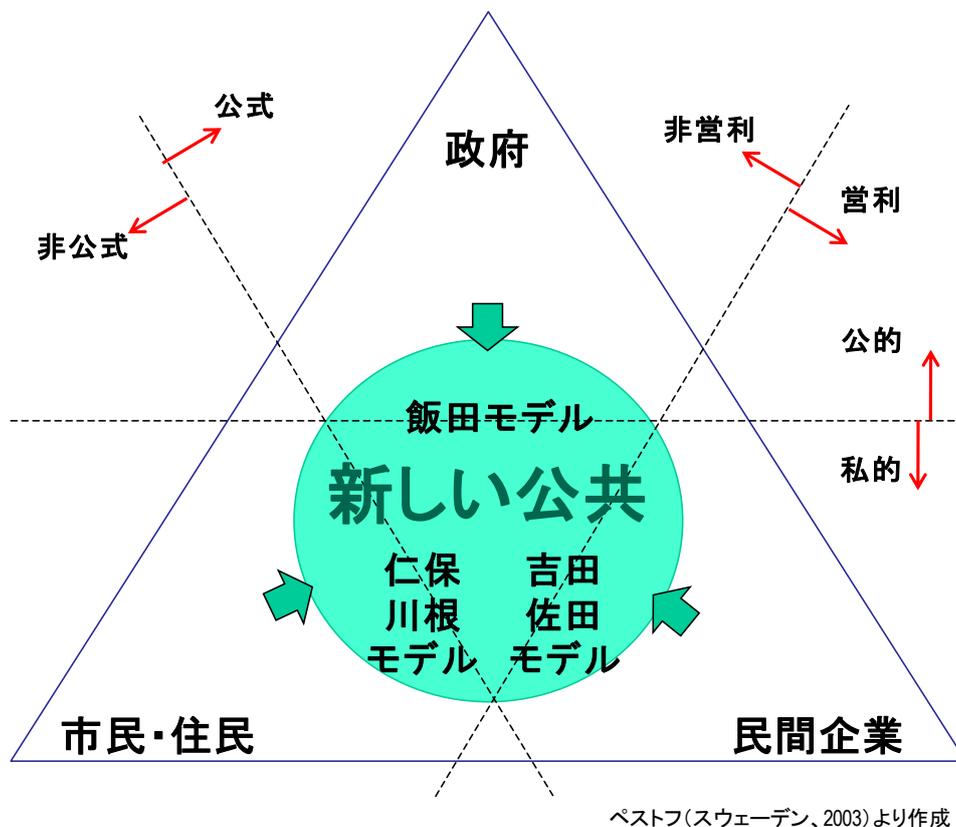
## 2. 新しい公共のモデル化

前節でみてきたように、中国地方や長野県の中山間地域では、地域の事情を知り尽くした企業や住民組織、地域自治区（行政）を母体・起点とした「新しい公共」の担い手が出てきている。

このような「新しい公共」の担い手は、スウェーデンのペストフによって図 28 の三角形モデルとして整理されている。ペストフは、三角形の頂点である、①企業、②住民、③政府から一定の距離をおいた中間的な領域が「新しい公共」と整理した。

この整理は我が国の現状にもあてはまる。例えば、①企業が公的で非営利的な役割まで担っている吉田ふるさと村やグリーンワーク、②住民組織が公的で公式な役割を担っている仁保や川根、③自治体・地域自治区による住民組織を、私的で非公式な性格をもつように配慮した飯田市である。いずれもペストフの三角形の各頂点を起点とし、そこから距離を置くことによって「新しい公共」の担い手として機能している。

図28 「新しい公共」モデル



ペストフがモデル化のベースとした欧米では、ボランティア色が強い自治団体が「新しい公共」の役割を担っている。欧米では基礎的な自治団体とみられているが、各国によってその名称はさまざま、平均規模は数百人～数千人であり（表7）、業務内容も公共施設の管理など身近な公共サービスが主体で、議員はボランティアであるなど、日本でいえば自治体と住民団体の中間的存在である。

表7 欧米の自治団体と日本の自治体・地域組織比較

	自治団体等名称	団体数(千)	平均人口(千人)
イギリス	パリッシュ	11	4
アメリカ	シティ、タウン等	36	8
フランス	コミューン	36	1.6
ドイツ	ゲマイン	16	5
山口市仁保地域	地域開発協議会	-	4
山口市	市	-	198
安芸高田市川根地域	振興協議会	-	0.6
安芸高田市	市	-	34
日本平均	市町村	1.7	74

(出典)岡部一明「市民団体としての自治体」2009/7 御茶の水書房

例えば、イギリスには、パリッシュと呼ばれる自治団体があるが、主な業務は、公園や公民館などの設置管理、都市計画に対する許諾で、人口規模は平均4千人、財政規模は数百万円と、山口市仁保地域の協議会や飯田市の地域自治区の業務内容、人口・財政規模とよく似ている。

アメリカでも、市（シティ）や町（タウン）等の自治団体は日本の住民団体に近い。日本の市町村に該当するのは郡（カウンティ）である。郡（カウンティ）は全米にあるが、市（シティ）や町（タウン）と呼ばれる自治団体が設置されているのは、半分程度のエリアで、これらの自治団体に属しているのは総人口の6割に止まり、4割はその上部団体である郡にしか属していない。

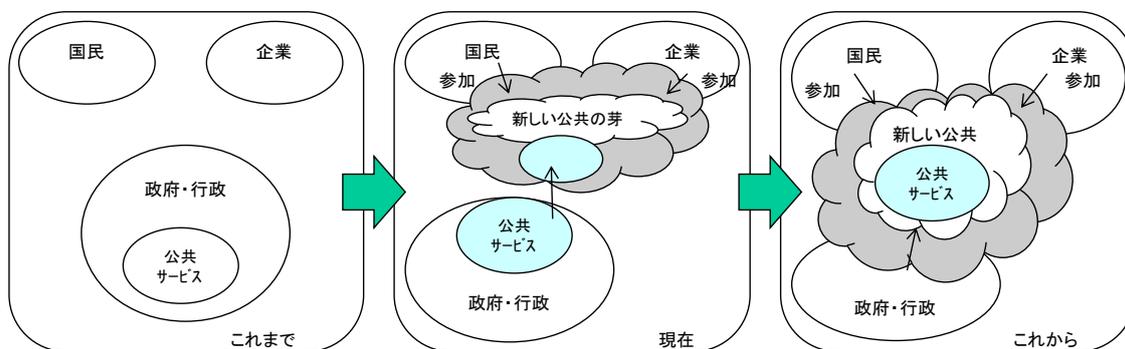
アメリカでは最低限の公共サービスは郡から提供される。さらにきめ細かい公共サービスを望む場合に、住民決議により、市（シティ）や町（タウン）と呼ばれる自治団体が設置されるシステムである。日本でいえば、住民団体やNPOを設立して、町内のサービスを充実させることに近い。

このように日本と欧米は一見異なるが、ペストフのモデルを通してみると、企業、住民、政府を基盤としながらも一定の距離をおいた身近な公共サービスの担い手であるという点で、日本における新しい公共と、欧米の自治団体は共通している。違いは発展段階とみられる。

内閣府による新しい公共のイメージを図29に示す。日本ではこれまで、公共サービスはもっぱら国や自治体により提供されることが一般的であった。しかし現在では、国民や企業が公共サービスの担い手として参加しつつあり、新しい公共の芽がみられる。これからは、国民や企業が公共サービスの担い手として本格的に参加することにより、企業、国民、政府から一定の距離をおいた中間領域である「新しい公共」が形成されるとしている。

「新しい公共」は、欧米では住民自治団体の一種として定着しているが、日本ではようやくその重要性が認識され、三角形モデルの各頂点である、企業（事例：吉田ふるさと村、グリーンワーク）、住民（事例：仁保、川根）、政府（事例：飯田市地域自治区）の三点を起点として「新しい公共」が創出される段階にあるとみられる。

図29 内閣府による「新しい公共」のイメージ図



(出典)第8回「新しい公共」円卓会議資料(平成22年6月4日)

### 3. 新しい公共の導入に向けた取り組みについて

我が国でも三角形モデルの各頂点である、企業、住民、政府を起点として、次の三つの「新しい公共」が形成されつつある。これまでも述べたとおり、まず第一の企業を起点とする例としては、吉田ふるさと村やグリーンワークであり、地域企業に公共サービスを委託することによって新しい公共の担い手となってもらうものである（地域企業委託方式）。第二の住民を起点とする例としては、仁保や川根ののように、住民組織が自立して公共サービス等を手がけるものである（住民組織自立方式）。そして第三の政府を起点とするものは、飯田市のように、地域自治区制度の下で、住民組織を設置し、そこが公共サービスを手がけることを促すものである（地域自治区活用方式）。

ここでは「新しい公共」を導入するにあたって、それぞれの方式の導入方法とメリットとデメリット、行政の支援や連携、規制緩和等についてまとめた。

#### （1）地域企業委託方式（吉田・佐田モデル）

地域おこしを目的とした公的性格の強い地域企業に、交通支援事業等など、公共サービスを委託する方式。幾つかの公共サービスを担い手が統合して運営することなどにより効率的なサービス提供が可能となる。島根県雲南市吉田地区の㈱吉田ふるさと村や、島根県出雲市佐田地区の（有）グリーンワークが該当する。

##### a.導入に適した地域の特性

担い手となる地域企業を有する地域がこの方式の導入に適している。具体的には、集落営農組織を有する地域、農商連携による直売所組織を有する地域、農商工連携による地域資源加工組織を有する地域である。

##### b.導入方法

公的性格の強い地域企業の創出・選定後、各種の公共サービスを委託する。地域企業の創出・選定がポイントとなるが、中山間地域で活性化が目立つ直売所等を運営している農商連携組織や、補助金の受け皿となる集落営農組織が有力候補である。それらを母体とし、各種の公共サービスを委託することにより、地域関連の営利事業から公共サービスまでを手がける多角経営型に誘導する。

### c. メリット・デメリット

直売所や地域資源加工を手がける地域企業は有力な担い手候補であるが、企業数が少なく、地域によっては候補が存在しない。一方集落営農は、組織数は多いが法人化していないケースも多いため、公共サービスの受託には法人化が望ましい。

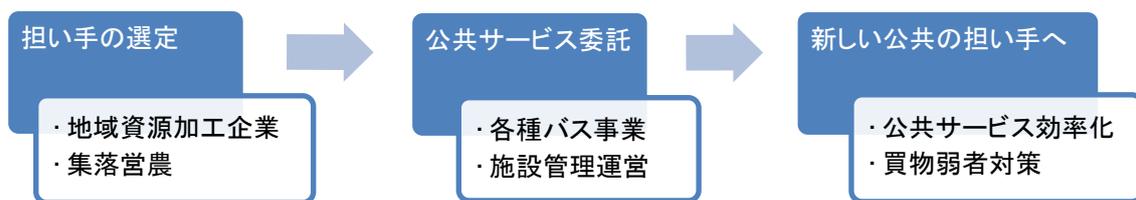
### d. 行政支援・連携

行政としては、各種の交通支援事業等をまとめて委託する等、公共サービスが効率化できるように、スケールメリットを意識した委託が必要となる。その際、例えば各種バス事業が自治体の部局を跨いでいたりするので、庁内の調整連携が必要である。なお、島根県では、集落営農組織が株式会社として設立された場合等に、公共サービスを手がける際の助成措置を設けている。

### e. 規制緩和

集落営農組織を法人化する場合は、農協法上の法人（農事組合法人）か、会社法上の法人（株式会社等）のいずれかとなるが、事業税が非課税となるなど税制優遇措置がある農協法上の法人として設立されることが多い。しかし、農協法上の法人では兼業が制限されるため、公共サービスを受託することが出来ない。このため、(有)グリーンワークでは、農協法の法人ではなく有限会社として設立されている。農協法上の兼業規制緩和が望まれる。

図30 地域企業委託方式・導入フローチャート



## (2) 住民組織自立方式（仁保・川根モデル）

住民自ら形成した組織が、公共サービスを担う方式。公共サービスへ住民が直接参加することにより、受益と負担の関係が明確になる。地域住民が負担に合意すれば、行政による基本的サービス以上の公共サービス等も可能となる。

山口県山口市仁保地域の仁保地域開発協議会や、広島県安芸高田市川根地域の川根振

興協議会が該当する。仁保や川根が、本格的に自治組織を強化する契機となったのは、1972年の水害である。神戸の震災でボランティアが活躍したように、公共サービスが崩壊するような災害は、住民による自治意識が強化される契機となる。

公共サービスの減退という意味では、財政制約も大合併も同じであり、自治意識が緩やかに向上することが期待できる。自治体も啓蒙により自治意識を高めようとしている。しかし、啓蒙方式には強制力が乏しいため、住民意識の涵養には、相当の時間を要する。

もっとも、都市部の自治会が戦時体制下の内務省令を契機とするのに対し、中山間地域の集落は寄合のように江戸期以前からの自治伝統を有しているなど、住民自治組織を形成するに有利な側面も残っている。

#### a.導入に適した地域の特徴

担い手となる住民組織が発達している地域や、発達を意図して住民組織を立ち上げている地域がこの方式の導入に適している。

#### b.導入方法

自治会や地域協議会等、地域住民が集う組織をベースに住民が話し合い、公共サービス等に関して、自ら負担できることを手がけるようにする。

#### c.メリット・デメリット

地域住民の直接参加によるもので、公共サービスから民間サービスまで、住民ニーズに合わせた展開が可能である。住民負担の合意によっては公共サービスの受託にとどまらず、仁保のような用地買収や、川根のような商業サービスの提供まで踏み込むことが可能である。しかし、住民意識に依存するところが大きいため、意識を高めて実効的な住民組織を組成できるかどうかは鍵となる。

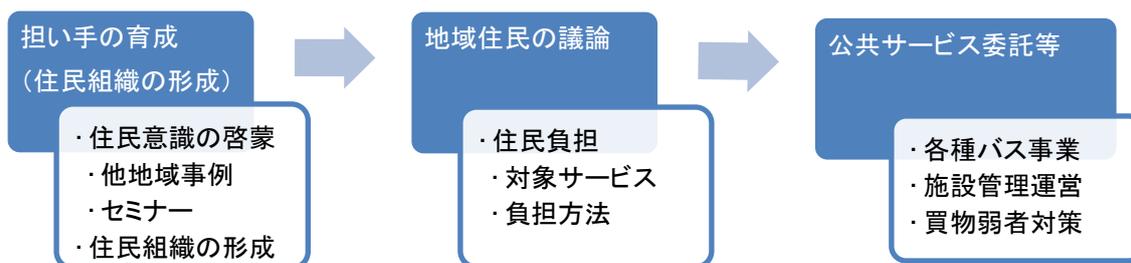
#### d.行政支援・連携

啓蒙セミナーや自治会活動の喚起、自治会やPTA等の連携の喚起など、行政のサポートは住民意識の向上を狙ったものが多い。住民組織の形成や運営が上手く行くかどうかは、最終的には住民の意識によるためである。先進事例である仁保や川根が属する山口市や安芸高田市でも、仁保や川根のような活動が他地域に広がることを期待し啓蒙活動を実施している。但し、効果が出るにはまだ暫く時間がかかる見込みである。

#### e.規制緩和

この種の住民組織を欧米のように自治団体として位置付け、住民代表をボランティアの議員として遇することが可能となれば、住民意識も大きく変わるとみられる。

図31 住民組織自立方式・導入フローチャート



### (3) 地域自治区活用方式（飯田モデル）

国が定めた地域自治区制度を活用し、自治体が住民組織形成を先導する方式。長野県飯田市では、国が定めた制度に加えて、独自の住民組織を組成させることにより、行政の強制力と、住民自主性の両立を狙っている。

#### a.導入に適した地域の特性

地域自治区を既に導入しており、住民組織の活性化を検討している地域が最も適している。未導入地域でも、担い手となる住民統括組織が未発達なものの、行政側が同組織の立ち上げを意図している場合には、この方式の導入が適している。

#### b.導入方法

自治体の主導により、小学校区など小さな単位で地域自治区を設定する<sup>6</sup>。国が定めた制度に準拠し行政が設置する地域協議会とは別に、住民が立ち上げる住民組織を設け、そこに域内を取りまとめる主導権をもたせることが望ましい。

#### c.メリット・デメリット

自治体が住民組織の形成に直接関与することにより、住民が自主的に意識を高めて実施するよりも早く、住民自治組織を形成することができる。但し、自治体が主導することによって、住民サイドの意欲を減退させるリスクがあるので、飯田市のように、行政

<sup>6</sup> 地方自治法ベースの地域自治区では細かな設定が可能。合併特例法では旧市町村域となる。

設置の地域協議会とは別に、住民が立ち上げる委員会組織を設けて、そこに主導権をもたせるなど、きめ細かな工夫が必要となる。また、地域自治区は市町村全域に設置が求められるので、住民意識が高くない地域（区）があると進めることが難しくなる。

なお、組織立ち上げ後の活性化は住民の努力に委ねられるのは先の住民組織自立方式と同じである。

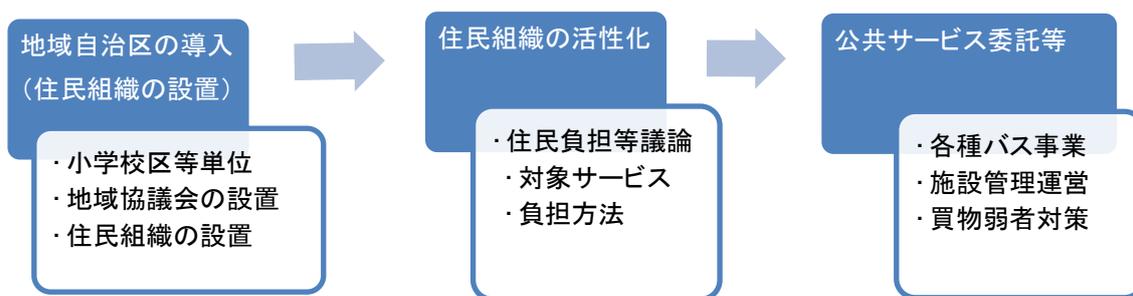
#### d.行政支援・連携

行政主導による住民組織の形成であり、旧来の自治会活動のように押しつけにならないように上手く連携する必要がある。連携の接点は、住民が立ち上げる委員会と、行政が設置する地域協議会である。自治体や地域協議会が住民の委員会を尊重する姿勢が必要である。

#### e.規制緩和

自治区の導入単位は、小学校区等、生活実感に適った細かな設置が可能である。但し、市町村全域への設置が要件となる難点がある。これは第29次地方制度調査会答申（2009年6月）でも検討課題として掲げられており、政府も認識している問題である。答申に基づき、一部地域でも設置できるような制度改正が望まれる。

図32 地域自治区活用方式・導入フローチャート



---

## 資料編

1. 「新しい公共」事例集 .....	49
(1) 仁保地域開発協議会（山口県山口市仁保地域） .....	49
(2) 川根振興協議会（広島県安芸高田市川根地域） .....	52
(3) 吉田ふるさと村（島根県雲南市吉田地域） .....	55
(4) グリーンワーク（出雲市旧佐田町） .....	58
(5) 長野県飯田市 .....	59
2. 公共サービス及び住民自治とは .....	60
(1) 公共サービス .....	60
(2) 住民自治.....	60
3. 委託バス事業制度 .....	63
4. 中山間地域と平成の大合併 .....	65
5. 総務省による平成の合併の評価 .....	74
6. 新しい公共に向けた制度改正答申 .....	77
7. 図6～22バックデータ .....	78

---

## 1. 「新しい公共」事例集

### (1) 仁保地域開発協議会（山口県山口市仁保地域）

2010.11.12 インタビュー及び受領資料を整理

#### ①ポイント

自治会、農協、道の駅等、住民組織を統括する協議会により、効果的な住民自治を実現。この自治組織は、規制行政（用地買収）まで手がけ、公的施設を地域のセンターに集中するなど、公的施設の集約減少を集中のメリットに転ずることができる機能まで有する。

#### ② 統括組織（仁保地域開発協議会）

仁保地域開発協議会は、各代表（JA 女性部、農協×2、農業委員会、むらづくり塾、加工グループ、道の駅、土地改良区、農集排管理運営組合×2、地区社会福祉協議会、源流を守る会、老人クラブ連合会、特別林野委員会、市議会議員 5 名、自治会役員 9 名）より構成され、傘下に各仁保自治会と各集落全所帯を抱える。自治会運営費は旧村有林のまつたけ収入により充当（来年度からは各自負担を検討）。

#### ③ 沿革

1970 自治会を中心とする仁保地域開発協議会結成。

1972 大水害で被害を受けた集落において、道路拡幅用地を自主的に確保し、道路整備要求を実施した。以後、公共事業用地を自主的に用意することが一般化（仁保方式）。

1973 農業まつり

1974 学習農園、地域教育懇談会（域外から通勤する先生に対し、年二回の懇談、及び夏期休暇中の地域巡回視察を実施）

1983 営農改善組合（農機具の集団利用）

市営バス廃止によりスクールバス（一般客混乗可能）

1993 コープやまぐちに仁保産直コーナー設置

1997 アンテナショップ「彩り市」開設（野菜直売所）

2007 道の駅に拡張した「彩り市」を移設

（仁保地域中央部、3ha、地権者 7 名、価格不明・白紙委任による仁保方式にて整備）

#### ④ サービス行政の受託

1965 年頃に仁保中学校の廃止が検討されるが、人口減少を食い止め、学校を存続させるために、開発構想を構築（下記産業政策参照）し、1974 年に学習農園や地域教育懇談会として域外から通勤する先生に対し、年二回の懇談及び夏期休暇中の地域巡回視察を行うなど、地域教育の補完を実施してきた。1983 年には 市営バス廃止によりスクールバス（一般客混乗可能）としているが、バス路線地域の全所帯が一定の負担金を負担（数千円/戸）するなど、住民参加を前提としている。

### ⑤規制行政への参画

仁保地域における公共施設の整備は、利害が絡み困難とされる用地買収を、住民側が調整した上で実施される仁保方式が採用されている。具体的な価格は不明のまま地籍書類に白紙委任状を添えて行政側に手続きが依頼される。用地買収のプロセスは最も困難とされ、同業務が終了すれば当該事業は 8 割方進展したに等しいといわれる。その意味では、公共施設整備事業の 8 割を住民が代行しているのに等しい。

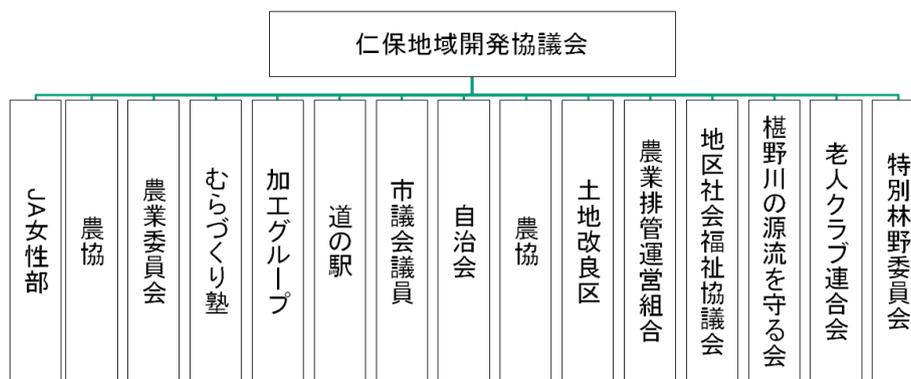
整備の原則は、道路は遠隔地から行い、箱物施設整備は中心に集約することである。その結果、バスの転回場であったところに、道の駅、スーパー、郵便局、交流センター等、公共、商業施設を集約し、中山間地域に、センターを創出することに成功している。他地域でよくみられる拠点分散は、用地買収が難しいことに起因するとみられる。

### ⑥産業政策への関与

「地区の現有所帯数 1,000 所帯と、所帯員数 4,000 人が、将来とも仁保地区において、社会的・一般的水準の生活が享受できるように、地区産業を高度化し、生活環境を整備すること」を目標に、地区産業の開発は、歴史的にも努力を積み重ねてきた土地資源の農業（林業を含む）的開発に限定し、農業的開発のなかには、農産物の加工も含むが、通常行われているような、工場の農村導入や、サービス業などへの土地利用は考えない方針である。

但し、「農業的な土地利用を意欲的・積極的に進めても、今までの状態から考えると、これのみで、みんなが社会的一般的な生活水準を享受することは至難の業であるので、賃金収入の増大と安定をはかる」とし、隣接地域の他産業に、通勤就業しやすい道路などの条件を整備することにより、公害のない優れた自然環境の中で、通勤者も距離的ハンデをこえて、近代的な生活が享受できるように、生活環境と田園都市的な条件を整備することにより、「近代的いなか社会」を目指すとしている。

### 仁保地域開発協議会組織図



(資料)「みんなで創る近代的いなか社会」仁保地域開発協議会

道の駅と公的施設、商業施設の集積

道の駅



スーパー

郵便局



交流センター(行政出先:道の駅の裏に立地)



## (2) 川根振興協議会（広島県安芸高田市川根地域）

2010.11.11 インタビュー及び受領資料を整理

### ①ポイント

川根振興協議会が、売店、ガソリンスタンド、エコミュージアム等の経済活動から、住民組織までを統括している。また、移住住宅の整備により、小学生を抱える若い世帯を招致し、小学校も維持するなど、人口流出を防いでいる。旧高宮町には、川根地域を参考に、8つの「地域振興会」があるが、川根ほどの熟度にはない。

### ②統括組織：川根振興協議会

協議会の活動拠点として、エコミュージアム川根内に川根生活改善センターを有する。活動財源は、2000年度予算で 3,770 千円、内行政支援額 532 千円である。

### ③ 沿革

- 1972 川根振興協議会設立。集中豪雨災害の災害復旧活動にあたる。
- 1974 活動拠点施設「川根生活改善センター」竣工
- 1981 川根柚子振興協議会を結成し「ゆずジュース」等生産販売開始。  
地域振興懇談会<sup>7</sup>を開催。
- 1982 コミュニティ活動団体広島県知事表彰
- 1988 川根中学校と高宮中学校が統合
- 1991 「川根夢ロマン宣言」が広島広告企画制作賞チラシ部門金賞  
清流の里づくり広島県知事表彰
- 1992 川根中学校跡地に宿泊研修施設エコミュージアム川根オープン、管理運営を実施
- 1993 川根地域全戸による「1日1円福祉募金」、「ほたるまつり」を開催～現在に至る
- 1994 保育園・小学校・地域振興会合同による地域文化祭開催～現在に至る
- 1996 営農集団ファミリーファーム21（通称FF21）結成
- 1996 ラベンダーによる手作り商品の製作・販売を開始  
第35回農林水産祭「豊かなむらづくり部門」で農林水産大臣賞を受賞
- 1997 「川根の農地を守る会（現在「川根の農地を育てる会）」結成
- 1999 町営住宅入居開始（若者定住促進、現在15世帯70人、川根小学校32人中21人がこの住宅から通学し、学校存続を支える）
- 2000 農協の燃料スタンドと店舗の閉鎖を受け、振興会による「ふれあいスタンド」「ふれあいマーケット」の営業を開始（民間委託）、障害者の自立と共育、共生社会の実現をめざす「ウェルネスたんぼぼ」開所
- 2002 学校完全週5日制実施を受け、月1回土曜日、子どものための週末活動を実施

---

<sup>7</sup>地域住民とのヒザを交えての対話を大切にし、そのナマの声を行政施策に反映させる場として、地域振興会と行政との共催により年1回開催している。行政側は課長以上の職員が出席し、議会議員もオブザーバーとして参加する。参加は全地域住民に呼びかけ、町内9会場で開催。

- 2003 田園環境を考える「かわね あぜ道隊」を結成、「川根地域づくり大学（地域づくり研修会）」を毎月第4金曜日に開催
- 2004 タウンセンター完成（商店、ガソリンスタンド、ゆず加工施設）
- 2009 新公共交通システム運行開始（無料スクールバス&有料地域バス:混乗方式）

#### ④ 地区概要

川根地区は、旧高宮町の中心部から北へ18km離れた島根県との県境に位置する19集落、249戸、612人の地区である（2000年、農業センサス、国調）。経済の高度成長に伴って近隣の工場へ働きに出る兼業農家が主体となり（農家数167戸、内専業農家35.6%、平均耕地面積1戸あたり49a）、若者は都会へ出て過疎化、高齢化（65歳以上の比率50.4%、）が進展している。旧高宮町は、1956年に「川根村」「船佐村」「来原村」3村が合併して町制を施行、2004年には、安芸高田市となっている。

#### ⑤ 公共サービスの受託

##### ● 宿泊研修施設「エコミュージアム川根」

管理・運営は川根振興協議会を中心とする「エコミュージアム川根運営協会」が実施。法人格のない住民自治団体として指定管理者となり、運営を市から受託。実際の運営は地域女性の役割が大きい。

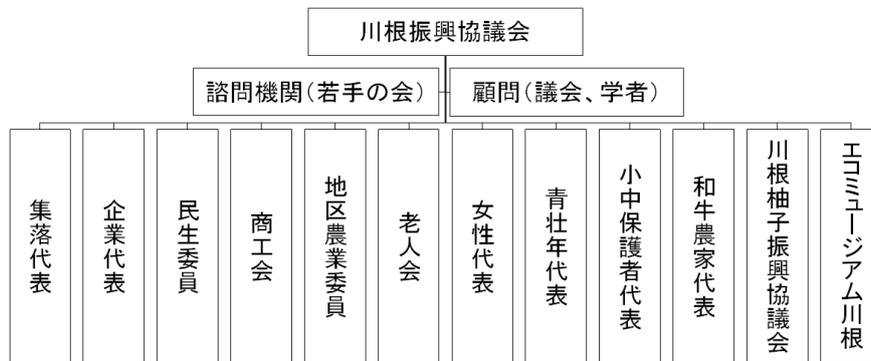
1980年川根中学校の統廃合が行政より提案され、数年の議論の後、1988年に統廃合を受け入れたが、中学校跡地利用の検討は、地域づくりの議論へと発展し、2年がかりで、地域全体のビジョン（川根夢ろまん宣言）をまとめ、1990年に中学校跡地利用の構想を行政に提出・要望を行い、地域づくりの拠点施設として、1992年4月にエコミュージアム川根がオープンするに至った。

施設内容は、宿泊室（洋室5室、和室2室）レストラン、食事用和室（2室）、研修室（1室）、資料室、事務室、男女浴室、メダカホール（100人程度）を備え、施設は、行政が鉄骨造り一部2階、延床面積875㎡、3億4,200万円を投資して整備した。

##### ● 川根タウンセンター（加工施設「百姓・ゆず屋」、商店「万屋」、ガソリンスタンド「油屋」より構成される拠点施設）

自治体が土地建物を買い受け、川根振興協議会に無償で貸与している。加工・販売施設「百姓・ゆず屋」は任意団体の「柚子振興協議会」が運営し、万屋（食品店）と油屋（ガソリンスタンド）はJAの撤退後、1戸1,000円の出資に260戸の全戸が応じるなどして、一時、協議会が地区内の建設会社に経営を委託していたが、現在は任意団体「万屋・油屋運営協会」が運営している。2009年には新公共交通システムの運行を受託した（無料スクールバス&有料地域バス、混乗方式）。

### 川根振興協議会組織図



(資料)「川根振興協議会の取り組み」

### 住民組織が運営するガソリンスタンドと商業店舗



### (3) 吉田ふるさと村（島根県雲南市吉田地域）

2010.11.10~11 インタビューを整理

#### ①ポイント

旧吉田村時代から行政や住民との結びつきが強く（第三セクターだが行政のみならず住民の出資もある）、地域資源の加工から公共サービスまで手掛ける地域企業として機能している。

#### ②沿革及び理念

理念は地域経営であり、域内の働く場として設立された。吉田は、標高が高く米が美味しかったので、6人でトラックに臼と杵をのせて、松江、出雲のスーパーにおける、もちつきの実演販売からスタートした。このような、客の反応をみながらの対面販売が当社のマーケティングの基本である。食品加工に加え、早い段階から、水道施設管理やバス事業を手がけた。

社内ではどんどん動けとはっぱをかけるが、経営者としては慎重であり、リスクなことは出来る限り回避してきた。地域おこしでは、売れたからといって、供給を増加しても、原料供給が追いつかず打ち切りのケースも多い。バランスが悪いと継続できない。外部から補給してはダメで、域内の循環という設立目的を忘れないのがポイントである。これは、木村元常務（木村有機農園）の考え方であり、これが会社のベース、ビジネスモデルである。一方、社長は実行重視で、経営者のバランスが良かった。スタートから3年で単年度黒字化するなど、パフォーマンスも良く、マスコミには注目されてきた。

若い社員も増えており、外部地域からも入ってくる。社員教育は、自分でやることと、失敗のプロセスを重視している。便利なネットに頼らず、リアルな感覚が大事である。人は一人では何もできない。人脈やコミュニティが大切であり、そのためには無駄足でもいいので、動いて会ってみることが大切だと教えている。

#### ③商品開発

卸バイヤーからの提案が事実上の商品開発である。こだわり系のスーパーや生協等からの提案が多い。販売ルートは、直販1割、卸9割。もっとも、ニーズからは入りやすいが、新しいものはシーズから入る。卵かけごはん専用醤油の「おたまはん」が典型である。これは、卵業者から、高い卵（平場飼いの有精卵）とセットで売れる商品はないかとの相談がきっかけである。

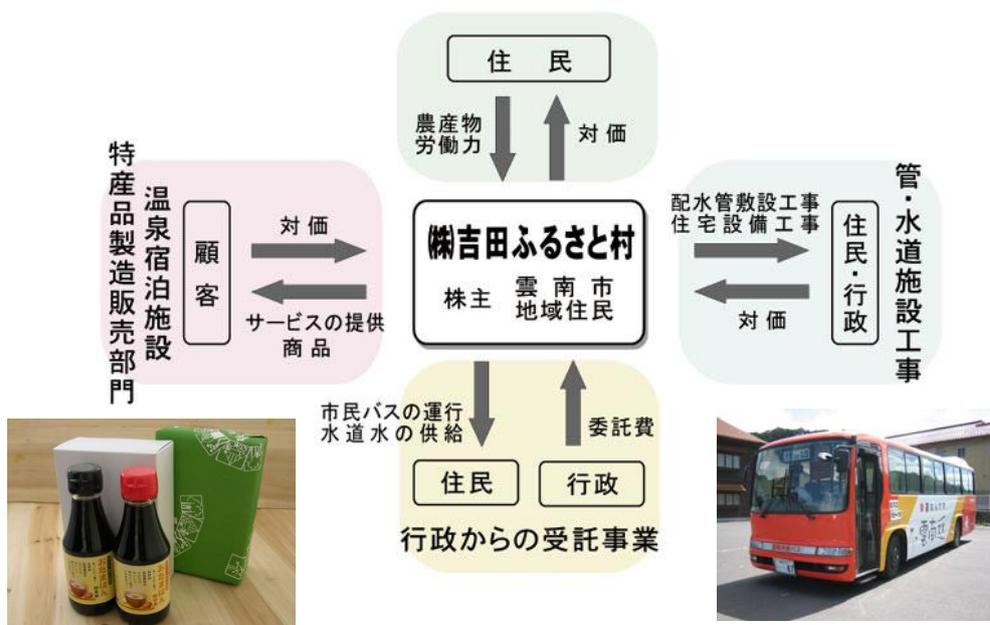
2010年からは、第3種の着地型旅行業にも進出。ビジネスとしては厳しいが、雇用対策事業等を活用して運営している。2013年の春には、高速が直轄方式で開通する。近くにICとスマートインターパーキングが設置され、道の駅となる予定である。国道に影響が出るので、国道54号の道の駅5つが連携して対応を協議中である。なお、念願であった卵かけご飯専用店を、今年8月に雲南市の中心部に開業した。また、食べるラー油ブームから、吉田の無農薬とうがらしが売れている（とうがらしは獣害がない）。

#### ④公共サービスの受託

公共サービス関連では、水道工事と交通事業を受託している。水道工事は簡易水道の工事であり、旧吉田村内限定で、域外の仕事は取らない。もともと旧吉田村で水源地の管理や検針を実施していたが、水道事業の専門家は域内におらず、毎回松江、出雲から業者が来て、往復だけでも時間がかかるのをみかねて、自前化したのが契機である。

1991年にはタクシー事業免許を取得。国民宿舎の清嵐荘は指定管理者として参画している。市民バスは、混乗スクールバスである。吉田村営バスから広域6町村にも運転委託エリアが拡大している。市有のバス8台を、当社の運転手10人で運営している。デマンドバスは、おととしの10月からだが、経営的には厳しい。今後は、高齢者の免許保有率が上がってくるので、もっと厳しくなるだろう。なお、当社が受託している公共サービスは、他の事業者ができなくなった事業なので、域内事業者とのバッティングはない。

2004年11月に雲南市と合併後の変化としては、支所の職員が半減、また意思決定も雲南市役所で行うので、出入りの業者も来なくなるなど、昼間人口が減少している。会社は雲南市の方針により、市の出資比率を下げた（会社が雲南市の株を一部買取り）。



(資料)経済産業省

#### ⑤雲南市インタビューメモ

雲南市では、地域ごとに、生活交通のサポートを行っている。

雲南市吉田町では、市町村有償運行（市民バス）及びデマンド型バスが運行されており、市の第三セクターである榑吉田ふるさと村により運行されている。

雲南市掛合町では、「かけやだんだんタクシー」事業を実施している。同事業は、ドア・トゥ・ドアによるデマンド型乗合タクシーの運行形態をとっており、有償（1回乗車300円）による一般乗合旅客自動車運送許可による運送である。雲南市の財政負担額は、年間11百万円程度。運行エリアは、同町内のみで、北部と南部の2エリアに分け運行されている。当初は、地元タクシー事業者2社が業務を受託しエリア毎に運行してきたが、現在

は1社（掛合タクシー）のみが随意契約により業務を受託している。

その他の地域における市民バス路線については、定時定路線による市町村運営有償旅客運送の運行形態（道路運送法第78条）である。一般競争入札により、大新東・かみしろ特別共同企業体が業務を受託している。

市民バス以外の運送事業として、教育委員会によるスクール専用バスや、雲南市社会福祉協議会による過疎地有償運送、NPO 法人による福祉有償運送などがある。また、掛合町においては、地域の共助による無償運送も展開されている。

なお、雲南市では新たな地域コミュニティの組織づくりとして、身近な課題を住民自らが担い手となって解決することができる組織＝「地域自主組織」が組織されている。現在、公民館区や小学校区を単位として市内42の組織があり、地域内の様々な性格をもつ人・グループ・つながり（自治会や営農組織、PTA など）による組織で、地域の安全確保や生活課題解決など複合的な活動を行っている。

#### 吉田ふるさと村本社と加工施設



#### (4) グリーンワーク（出雲市旧佐田町）

2010.11.9 インタビューを整理

##### ①ポイント

集落営農事業者である(有)グリーンワークを活用した、高齢者外出支援事業。過疎地域の高齢者生活支援の観点から当分の間(3年間)、事業の継続を決定。

##### ②沿革と概要

旧佐田地域には、一般住民も利用できるスクールバス、週2回6路線を運行する福祉バス、そして、公用車の空き時間を有効活用した高齢者外出支援事業があり、住民の交通利便性の確保に努めている。外出支援事業は、佐田町内にあったタクシー業者への民業圧迫も懸念されたが、両タクシー事業者の了解も得られた。

市財政の硬直化、事業の平準化などの課題がある中、高齢化、単独世帯化が進む地域情勢を考察した場合、住み慣れた地域での暮らしを推進するために生活支援の観点から当分の間の継続を決定した。高齢者外出支援事業の運行管理を(有)グリーンワークに委託したのは、住民に出来ることは住民にとの考えからであり、全国で初めて有限会社として認可が下りた。

##### ③新しい公共：グリーンワーク

(有)グリーンワークが運行事業を受託。同社の母体は1998年に設立した営農組合であるが、2003年に有限会社として法人化している。法人化の際に農協法上の農事組合法人ではなく有限会社としてののは、運行事業の受託等、農業以外の多角化を見越していたため。

##### (有)グリーンワーク概要

■構成員数:30名
■農作業受託面積:11ha
■JA施設受託:育苗センター、ライスセンターの業務受託
■高齢者の交通サービス
■市立公園管理の受託
■羊の放牧

(5) 長野県飯田市

①ポイント

地域自治区の導入をきっかけに新しい公共を実現することを企図。

②概要

地域自治区とは、大合併の弊害を回避するために設けられた内部団体制度で、市町村が、その区域内の地域に、市町村長の権限に属する事務を分掌させ、地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させるため設置する自治・行政組織である。

過渡期的な緩衝措置と考えられていた同制度を、飯田市は、新しい公共を確立するために用いた。飯田市では、地区自治会や各種団体が、行政の縦割りに即し、細分化された状態で形成されており、柔軟性や効率性に欠けていた。この弊害を打破するため、地域自治区の導入を契機に、各種団体を統括する「まちづくり委員会」を創設した。

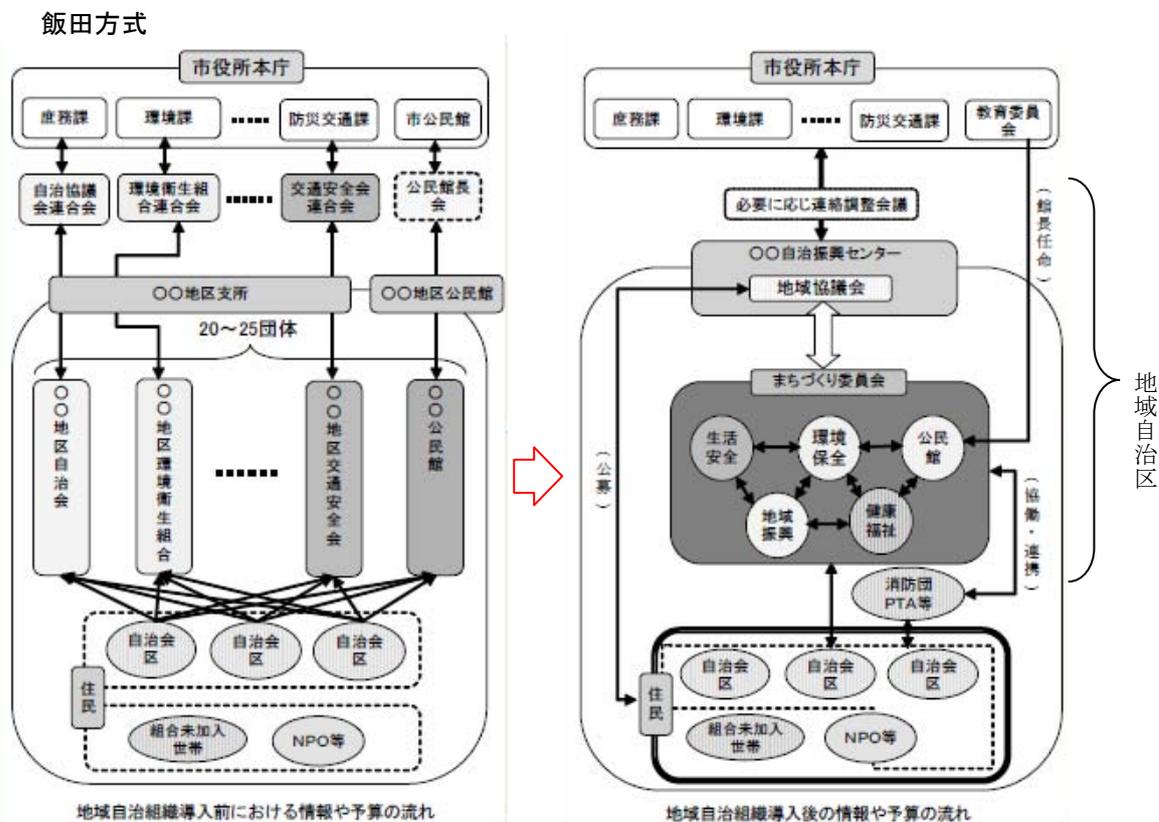
地域自治区の制度では、地域協議会が、地域の意見の取りまとめを行うよう定められているが、飯田市では、地域協議会に相对し、実質的に機能する自治会等の統括組織として「まちづくり委員会」を立ち上げたところが独創的で秀逸である。

③沿革

2001/2 自治協議連合会が細分化されていた各種団体の整理統合を提言

2005/10 上村・南信濃村と合併、旧村に地域自治区を導入

2007/4 旧飯田市内 18 地区（16 百人~149 百人）に地域自治区を導入



(出典)「地方自治法上の地域自治区を活用した取り組みについて」地域活性化センター

## 2. 公共サービス及び住民自治とは

本調査は公共サービスと住民自治を主な対象としているが、その定義は難解な部分がある。そのため本文中では簡単に触れるにとどめたが、これらの理解を深めてもらうため、行政学の権威である西尾東大名誉教授の整理を補足する。

### (1) 公共サービス

公共サービス（財）とは、誰でも使えるか、タダで使えるか、あるいは両方の条件を満たすものであるが、その提供主体は政府には限らない。西尾東大名誉教授（行政学）の整理によれば、政府のサービス提供活動の多くは権力性の要素に乏しく、行政と民間との境界が曖昧であるとされる。しかも、行政機関による政策実施の機能は、公共サービスを行政サービスとして自ら生産・供給すること自体ではなく、むしろ政策目的が適切に行われるように、公共サービス・ネットワークを適切に維持・管理していくことになってきているとみられており、より曖昧さが増している感がある。

例えば、政府のサービス提供の財源は徴税権に基づいて徴収された税収入であるが、民間事業者が多い電力・ガス事業には政府と同等の強制収用特権が与えられたり、放送電波のように純粋公共財が私企業によって提供されたりしているケースもある。また同じく純粋公共財である道路等の公共施設では、管理業務はともかく、建設改良工事は民間事業者が請負うことが通例で、学校、病院、社会福祉施設における施設運営行政では、公私双方の非営利事業が混在するなど、行政と民間の境界が曖昧な例は多い。最近は各種の民間委託が進みつつあり、新しい公共と称されたりしている。

単なる民間委託を超えるケースもある。公共施設の建設改良はサービス行政であるが、その前段階である用地買収<sup>8</sup>は、規制行政に分類される。規制行政とは、公共資源（公共財）の共有をめぐる生じうる利害の対立の調整であり、特に公共の福祉の実現を妨げるような利己的行為を許さないことを目的とするものである。公共の福祉を実現するために、行為を命令したり、禁止したり、許可したり、義務を課し、権利を制限するもので、権力性が強く、民間委託は困難とされてきた。

しかし、山口市の仁保地域のように、行政からの委託ではなく、公共の課題をどこまで住民が自力で自治的に解決し、どこから先を行政活動に信託すべきかという、行政側ではなく、住民側で選択すべき性質の問題ではないのかとする全く逆の発想に基づき、土地権利の調整を行い、高い効果を上げているケースも出てきている。

### (2) 住民自治

住民自治とは何か。同じく西尾東大名誉教授（行政学）の整理を抜粋する（「行政の活動」P159-P168、2000、有斐閣）。これによれば、我が国の住民自治は政府の主導による上からの自治であり、欧米でみられる民主主義の母体としての自治・コミュニティとは異なりとしながらも、住民サイドによる新しい公共の萌芽がみられるとしている。

---

<sup>8</sup>事業工数の8割を占めると言われる。

「イギリスのサッチャー改革では、民営化、民間委託、規制緩和、受益者負担に加えて、個々人ないしはコミュニティによる自助気風の復活まで含められており、我が国の第二臨調提言でも民間活力の活用という言葉のなかに、私企業活動の活用だけでなく、地域住民による自立自助努力の活用まで含ませていた。

そして自治体レベルの地方行革論議では、ごみの分別やコミュニティ・センターの地域住民組織による管理などまで住民委託と呼ばれ、民間委託の一環として論じられたこともある。そこで、この種のことは、もともと委託として論じられるべき性質の問題ではなく、公共の課題をどこまで住民が自力で自治的に解決し、どこから先を行政活動に信託すべきかという、行政側ではなく、住民側で選択すべき性質の問題ではないのかとする全く逆の発想も提起された。

我が国のほとんど全ての地域において、部落会、自治会、町内会、町会などと呼ばれている地域住民の自治組織が存在する。農村地域の部落会、自治会はムラ（自然村）の寄合の伝統を継承しているもので、その起源は少なくとも徳川幕藩体制時代にまでさかのぼる。これに対して、都市地域の町内会、町会の歴史は新しい。京都や東京下町の例外を除いて、町内会、町会の大半はムラの部落会をモデルとして、1930年代以降、国と自治体の奨励の下に新たに組織されたものである。そして、部落会町内会体制というものが全国津々浦々に限なく整備されるようになったのは、1940年に内務省が「部落会町会等整備ニ関スル訓令」を発して以来のことであった。そして、戦時中には町内会の下部組織として隣組が組織され、これが戦中戦後の物資配給制度を支えた。

戦後の1947年、GHQは、部落町内会は日本の軍国主義体制を支えた基底組織であるとする認識に立って、政令15号を発してその解散を命じた。そこで、全国各地の部落会町内会はすべてこの時点で少なくとも形式上は一旦解散した。しかし、市町村単位に新たに防火協会、防犯協会、日本赤十字奉仕団などを設立し、旧来の町内会組織をそのままこれらの支部組織に転換したり、旧町内会長を市町村の行政協力員に委嘱したり、従来組織は事実上温存されたところが多かった。1952年には解散を命じた政令が廃止されたため、ほとんどの市町村で自治会町内会が復活され、今日に至っている。

この由来からもわかるように、少なくとも都市地域の大半の自治会町内会は、自発的結社ではない。むしろ準公共団体というべき性格の団体である。なぜなら①国又は自治体の奨励によって組織され、国又は自治体がこれを利用し助成しているために存続している。②全国各地にはほぼ普遍的に組織され、その区域は重複もなく空隙もなく整然と区画割されている。③その会員は個人ではなく世帯である。④建前上は任意加入であるが、事実上は強制加入に近い運用がなされている。大都市地域では全入原則は崩れたが、関係者はあるべき姿を全世帯加入と考え続けている。この特徴の多くは、戦後新たに小中学校単位に組織されたPTAにもほぼあてはまる。

自治会町内会の活動には、災害の際の相互扶助、冠婚葬祭の助力、祭りなどといった、純然たる住民自治活動もある。しかし、それ以上に、回覧板の回送、市町村広報紙等の各戸配布、社会福祉協議会会費の臨戸徴収等々、市町村の行政活動を補完、代行、補助するといった性格の活動のほうがむしろ多い。

また、我が国では、政府が住民個人々々を名誉職的役職に委嘱し、かれらに政府の行政活動に対する協力を依頼する方式が多用されている。例えば、民生委員、国勢調査員、少年

補導員等々、無数にある。多くは、PTA で活躍し、自治会町内会の役職を歴任し、労を厭わぬ世評が確立された人から選任される。さらに、市町村の審議会協議会等の地域代表委員が選任される。

イギリスやアメリカでは、コミュニティの概念が、結社（アソシエーション）と対比で使われることがある。個人及び個人が結成する結社が多元的に共存する地域共同社会がコミュニティである。その意味では、コミュニティはもともと自由独立の個人と結社の多角的な存在を前提とする。従って、政治権力から自立した結社が多角的に存在しないところでは、本来のコミュニティ形成は考えにくいということになりそうである。

戦後我が国で GHQ の指導の下に組織化されたものに社会福祉協議会（社協）があるが、例えば都道府県社協は法律で設置を義務づけられているのであって、自発的結社といった性格の組織ではない。

このようなことになる根本原因は、我が国には純然たる民間の結社がほとんど皆無に等しいことにある。そこで、我が国の地域運動はつねに行政主導の上からの組織化になり、政府の行政活動と密接に関連している個人と団体を再編成して、新しい協議会を設置するという形をとる。だが、協議会をいくつ設置してみても、その構成員の顔ぶれはあまり変わらない。

以上、我が国の地域社会の末端には、自治会町内会が組織され、純然たる自発的結社が乏しく、行政主導の地域組織づくりのみが屋上屋を重ねているために、本来の意味のコミュニティが形成されにくい。

しかし、1995 年の阪神淡路大震災に際して、多くの市民団体が被災者の救援活動に目覚ましい活躍をみせ、非営利団体（NPO）による公益活動の意義が広く認識されるなど、事態は着実に変化している。今後新しく誕生する各種の NPO がどこまで政府から完全に自立した存在になりえるかは、その財政基盤がどの程度まで市民の自発的な献金で支えられるかにかかっている。」

上記の記述における、政府と距離をおいた住民自治組織こそがコミュニティであるという指摘は、山口県仁保地域や広島県川根地域で観察される実態と整合的である。これらの地域は、公共の課題をどこまで住民が自力で自治的に解決し、どこから先を行政活動に信託すべきかという発想に基づいて、住民自らが公共サービスを手がけるケースと整理される。

他方、公的施設の集約減少に対しては、公共（サービス）とは何かを問い直す必要がある。従来我が国では、公共サービスとは、自分とは別の他者である公共（自治体等）によるサービスと受け止められてきた。しかし、公共とは、本来コミュニティであり、自分自身であり、自治体はそのサポートである、と気づいた仁保や川根地域が高い効果をあげている。住民自治とは文字通り自らのものなのである。

### 3. 委託バス事業制度

公的施設の集約に伴い、新しい公共が担う公共サービスのメインは、バス事業等の交通支援である。同支援は多岐に渡り、複雑であることから、本文中では概要に触れたのみであるが、詳しくは次のように整理される。

#### ①自家用有償旅客運送

道路運送法は、市町村やNPO等が自家所有の自動車による運送事業を実施することを認めている（法第78条）。この運送事業は「自家用有償旅客運送事業」と呼ばれ、通常のバス、タクシー等の「旅客自動車運送事業」と区別されている。

ただし「自家用有償旅客運送事業」として認められているのは、(1) 災害のため緊急を要する場合、(2) 市町村、NPO等が市町村の住民等一定の旅客の運送を行うとき（登録制：市町村運営有償旅客運送、過疎地有償運送、福祉有償運送。過疎地有償運送及び福祉有償運送はNPOや社会福祉法人等の非営利組織のみが可能）、(3) 公共の福祉を確保するためやむを得ない場合において、地域又は期間を限定して運送を行うとき（許可制：スクールバス、訪問介護員等）である。

#### ②運営協議会の設置

自家用有償旅客運送では、まず運営協議会（市町村運営有償運送にあつては地域公共交通会議）の設置が求められる。メンバーは、地方公共団体（主宰者）、地方運輸局（又は支局）、学識経験者、利用者、地域住民、移送に関係する地域のボランティア団体、バス・タクシー等関係交通機関（事業者団体を含む）等で構成され、関係者間で、自家用有償運送の必要性、対価等について合意した上で、運輸局・支局に申請登録すると、自家用自動車による有償運送が可能となる。

#### ③過疎地・福祉有償運送

過疎地・福祉有償運送を利用するには会員登録が必要である。運転者は、基本は二種免許だが、一定の認定講習を修了している場合等は、一種免許でも可で、運行管理体制、整備管理体制、事故処理体制の整備、苦情処理体制の整備、損害賠償措置等、安全の確保が求められる。対価について掲示又は事前に説明が必要であり、白タク防止措置として、団体名、有償運送である旨等を車体に表示、運転者証等の車内掲示、登録証の写しの携行・表示が求められる。

制度としては以上であるが、運営主体別にみると、自治体が独自に運営するもの、NPOや社会福祉法人による福祉関連バス、自治体・教育委員会によるスクールバスの三種類に大別出来る。もっとも、自家用車を運転しない、お年寄りや子供を対象とする点では共通で、ニーズ面からは細かく分ける必要性は少ない。市町村合併の目的である効率化を考えると、これらは一体的に運営管理すべきであろう。

そのような受け皿組織や調整システムは新しい公共として注目されており、中国地方の中山間地域でも先進的なケースがみられる。一方、合併により旧地域独自の市町村運営有償運送が見直しを余儀なくされたり、合併等を契機に入札制度を導入した結果、新しい公

共とは無縁な全国事業者が参入したりするケースもみられ、柔軟な運営を実現するには、克服すべき課題も多い。

#### 各種補助バス事業

	市町村有償運行	過疎地有償運行	福祉有償運送	スクールバス
運営	市町村	非営利組織		教育委員会
主対象	高齢者			小人、高齢者(混乗時)
委託先	タクシー会社、三セク、集落営農法人			

#### 4. 中山間地域と平成の大合併

農水省が定める農業地域類型区分の合併前後による変動は下表のとおりである。なお、農水省は2007年4月の判定以降は現市町村ベースの判定を行っていない。2007年4月より後に合併した、阿東町（→山口市：2010.1）、美東町（→美弥市：2008.3）、秋芳町（→美弥市：2008.4）については、合併先市町村の農業地域類型区分を援用した。

	平成の大合併前(2002/4)		合併後(現市町村)	
	市町村	地域分類	市町村	地域分類
鳥取県	鳥取市	都市平地地域	鳥取市	都市平地地域
鳥取県	国府町	中山間地域		
鳥取県	福部村	中山間地域		
鳥取県	河原町	中山間地域		
鳥取県	用瀬町	中山間地域		
鳥取県	佐治村	中山間地域		
鳥取県	気高町	都市平地地域		
鳥取県	鹿野町	中山間地域		
鳥取県	青谷町	中山間地域		
鳥取県	米子市	都市平地地域	米子市	都市平地地域
鳥取県	淀江町	都市平地地域		
鳥取県	倉吉市	中山間地域	倉吉市	中山間地域
鳥取県	関金町	中山間地域		
鳥取県	境港市	都市平地地域	境港市	都市平地地域
鳥取県	岩美町	中山間地域	岩美町	中山間地域
鳥取県	若桜町	中山間地域	若桜町	中山間地域
鳥取県	智頭町	中山間地域	智頭町	中山間地域
鳥取県	郡家町	中山間地域	八頭町	中山間地域
鳥取県	船岡町	中山間地域		
鳥取県	八東町	中山間地域		
鳥取県	東伯町	中山間地域	琴浦町	中山間地域
鳥取県	赤碕町	中山間地域		
鳥取県	西伯町	中山間地域	南部町	中山間地域
鳥取県	会見町	中山間地域		
鳥取県	岸本町	都市平地地域	伯耆町	中山間地域
鳥取県	溝口町	中山間地域		
鳥取県	羽合町	都市平地地域	湯梨浜町	中山間地域
鳥取県	泊村	中山間地域		
鳥取県	東郷町	中山間地域		
鳥取県	大山町	中山間地域	大山町	中山間地域
鳥取県	中山町	中山間地域		

	平成の大合併前(2002/4)		合併後(現市町村)	
	市町村	地域分類	市町村	地域分類
鳥取県	北条町	都市平地地域	北栄町	都市平地地域
鳥取県	大栄町	都市平地地域		
鳥取県	三朝町	中山間地域	三朝町	中山間地域
鳥取県	日吉津村	都市平地地域	日吉津村	都市平地地域
鳥取県	日南町	中山間地域	日南町	中山間地域
鳥取県	日野町	中山間地域	日野町	中山間地域
鳥取県	江府町	中山間地域	江府町	中山間地域
島根県	松江市	都市平地地域	松江市	都市平地地域
島根県	鹿島町	中山間地域		
島根県	島根町	中山間地域		
島根県	美保関町	中山間地域		
島根県	八雲村	中山間地域		
島根県	玉湯町	中山間地域		
島根県	宍道町	中山間地域		
島根県	八束町	中山間地域		
島根県	浜田市	中山間地域	浜田市	中山間地域
島根県	桜江町	中山間地域		
島根県	金城町	中山間地域		
島根県	旭町	中山間地域		
島根県	弥栄村	中山間地域		
島根県	三隅町	中山間地域		
島根県	出雲市	都市平地地域	出雲市	都市平地地域
島根県	平田市	中山間地域		
島根県	佐田町	中山間地域		
島根県	多伎町	中山間地域		
島根県	湖陵町	中山間地域		
島根県	大社町	中山間地域		
島根県	益田市	中山間地域	益田市	中山間地域
島根県	美都町	中山間地域		
島根県	匹見町	中山間地域		
島根県	大田市	中山間地域	大田市	中山間地域
島根県	温泉津町	中山間地域		
島根県	仁摩町	中山間地域		
島根県	安来市	都市平地地域	安来市	中山間地域
島根県	広瀬町	中山間地域		
島根県	伯太町	中山間地域		
島根県	江津市	中山間地域	江津市	中山間地域

	平成の大合併前(2002/4)		合併後(現市町村)	
	市町村	地域分類	市町村	地域分類
島根県	大東町	中山間地域	雲南市	中山間地域
島根県	加茂町	中山間地域		
島根県	木次町	中山間地域		
島根県	三刀屋町	中山間地域		
島根県	吉田村	中山間地域		
島根県	掛合町	中山間地域		
島根県	東出雲町	中山間地域	東出雲町	中山間地域
島根県	仁多町	中山間地域	奥出雲町	中山間地域
島根県	横田町	中山間地域		
島根県	赤来町	中山間地域	飯南町	中山間地域
島根県	羽須美村	中山間地域	邑南町	中山間地域
島根県	瑞穂町	中山間地域		
島根県	石見町	中山間地域		
島根県	西郷町	中山間地域	隠岐の島町	中山間地域
島根県	布施村	中山間地域		
島根県	五箇村	中山間地域		
島根県	都万村	中山間地域		
島根県	邑智町	中山間地域	美郷町	中山間地域
島根県	大和村	中山間地域		
島根県	柿木村	中山間地域	吉賀町	中山間地域
島根県	六日市町	中山間地域		
島根県	津和野町	中山間地域	津和野町	中山間地域
島根県	日原町	中山間地域		
島根県	斐川町	都市平地地域	斐川町	都市平地地域
島根県	川本町	中山間地域	川本町	中山間地域
島根県	海士町	中山間地域	海士町	中山間地域
島根県	西ノ島町	中山間地域	西ノ島町	中山間地域
島根県	知夫村	中山間地域	知夫村	中山間地域
岡山県	岡山市	都市平地地域	岡山市	都市平地地域
岡山県	御津町	中山間地域		
岡山県	建部町	中山間地域		
岡山県	瀬戸町	中山間地域		
岡山県	灘崎町	都市平地地域		
岡山県	倉敷市	都市平地地域	倉敷市	都市平地地域
岡山県	船穂町	都市平地地域		
岡山県	真備町	都市平地地域		
岡山県	津山市	都市平地地域	津山市	都市平地地域

	平成の大合併前(2002/4)		合併後(現市町村)	
	市町村	地域分類	市町村	地域分類
岡山県	加茂町	中山間地域		
岡山県	阿波村	中山間地域		
岡山県	勝北町	中山間地域		
岡山県	久米町	中山間地域		
岡山県	玉野市	都市平地地域	玉野市	都市平地地域
岡山県	笠岡市	中山間地域	笠岡市	中山間地域
岡山県	井原市	中山間地域	井原市	中山間地域
岡山県	美星町	中山間地域		
岡山県	芳井町	中山間地域		
岡山県	総社市	中山間地域	総社市	中山間地域
岡山県	山手村	都市平地地域		
岡山県	清音村	都市平地地域		
岡山県	高梁市	中山間地域	高梁市	中山間地域
岡山県	有漢町	中山間地域		
岡山県	成羽町	中山間地域		
岡山県	川上町	中山間地域		
岡山県	備中町	中山間地域		
岡山県	新見市	中山間地域	新見市	中山間地域
岡山県	大佐町	中山間地域		
岡山県	神郷町	中山間地域		
岡山県	哲多町	中山間地域		
岡山県	哲西町	中山間地域		
岡山県	備前市	中山間地域	備前市	中山間地域
岡山県	日生町	中山間地域		
岡山県	吉永町	中山間地域		
岡山県	牛窓町	中山間地域	瀬戸内市	都市平地地域
岡山県	邑久町	都市平地地域		
岡山県	長船町	都市平地地域		
岡山県	山陽町	都市平地地域	赤磐市	中山間地域
岡山県	赤坂町	中山間地域		
岡山県	熊山町	中山間地域		
岡山県	吉井町	中山間地域		
岡山県	北房町	中山間地域	真庭市	中山間地域
岡山県	勝山町	中山間地域		
岡山県	落合町	中山間地域		
岡山県	湯原町	中山間地域		
岡山県	久世町	中山間地域		

	平成の大合併前(2002/4)		合併後(現市町村)	
	市町村	地域分類	市町村	地域分類
岡山県	美甘村	中山間地域		
岡山県	川上村	中山間地域		
岡山県	八束村	中山間地域		
岡山県	中和村	中山間地域		
岡山県	加茂川町	中山間地域	吉備中央町	中山間地域
岡山県	賀陽町	中山間地域		
岡山県	鏡野町	中山間地域	鏡野町	中山間地域
岡山県	富村	中山間地域		
岡山県	奥津町	中山間地域		
岡山県	上斎原村	中山間地域		
岡山県	金光町	都市平地地域	浅口市	都市平地地域
岡山県	鴨方町	都市平地地域		
岡山県	寄島町	都市平地地域		
岡山県	中央町	中山間地域	美咲町	中山間地域
岡山県	旭町	中山間地域		
岡山県	柵原町	中山間地域		
岡山県	勝田町	中山間地域	美作市	中山間地域
岡山県	大原町	中山間地域		
岡山県	東粟倉村	中山間地域		
岡山県	美作町	中山間地域		
岡山県	作東町	中山間地域		
岡山県	英田町	中山間地域		
岡山県	和気町	中山間地域	和気町	中山間地域
岡山県	佐伯町	中山間地域		
岡山県	早島町	都市平地地域	早島町	都市平地地域
岡山県	里庄町	都市平地地域	里庄町	都市平地地域
岡山県	矢掛町	中山間地域	矢掛町	中山間地域
岡山県	新庄村	中山間地域	新庄村	中山間地域
岡山県	勝央町	都市平地地域	勝央町	都市平地地域
岡山県	奈義町	中山間地域	奈義町	中山間地域
岡山県	西粟倉村	中山間地域	西粟倉村	中山間地域
岡山県	久米南町	中山間地域	久米南町	中山間地域
広島県	広島市	都市平地地域	広島市	都市平地地域
広島県	湯来町	中山間地域		
広島県	呉市	都市平地地域	呉市	都市平地地域
広島県	音戸町	都市平地地域		
広島県	倉橋町	中山間地域		

	平成の大合併前(2002/4)		合併後(現市町村)	
	市町村	地域分類	市町村	地域分類
広島県	下蒲刈町	中山間地域		
広島県	蒲刈町	中山間地域		
広島県	安浦町	中山間地域		
広島県	川尻町	都市平地地域		
広島県	豊浜町	中山間地域		
広島県	豊町	中山間地域		
広島県	竹原市	中山間地域		
広島県	三原市	都市平地地域	三原市	都市平地地域
広島県	大和町	中山間地域		
広島県	本郷町	中山間地域		
広島県	久井町	中山間地域		
広島県	尾道市	都市平地地域	尾道市	都市平地地域
広島県	因島市	都市平地地域		
広島県	瀬戸田町	中山間地域		
広島県	御調町	中山間地域		
広島県	向島町	都市平地地域		
広島県	福山市	都市平地地域	福山市	都市平地地域
広島県	内海町	中山間地域		
広島県	沼隈町	中山間地域		
広島県	神辺町	都市平地地域		
広島県	新市町	中山間地域		
広島県	府中市	都市平地地域	府中市	都市平地地域
広島県	上下町	中山間地域		
広島県	三次市	中山間地域	三次市	中山間地域
広島県	甲奴町	中山間地域		
広島県	君田村	中山間地域		
広島県	布野村	中山間地域		
広島県	作木村	中山間地域		
広島県	吉舎町	中山間地域		
広島県	三良坂町	中山間地域		
広島県	三和町	中山間地域		
広島県	庄原市	中山間地域	庄原市	中山間地域
広島県	総領町	中山間地域		
広島県	西城町	中山間地域		
広島県	東城町	中山間地域		
広島県	口和町	中山間地域		
広島県	高野町	中山間地域		

	平成の大合併前(2002/4)		合併後(現市町村)	
	市町村	地域分類	市町村	地域分類
広島県	比和町	中山間地域		
広島県	大竹市	都市平地地域	大竹市	都市平地地域
広島県	東広島市	中山間地域	東広島市	中山間地域
広島県	黒瀬町	中山間地域		
広島県	福富町	中山間地域		
広島県	豊栄町	中山間地域		
広島県	河内町	中山間地域		
広島県	安芸津町	中山間地域		
広島県	廿日市市	都市平地地域		
広島県	大野町	中山間地域		
広島県	佐伯町	中山間地域		
広島県	吉和村	中山間地域		
広島県	宮島町	中山間地域		
広島県	吉田町	中山間地域		
広島県	八千代町	中山間地域	安芸高田市	中山間地域
広島県	美土里町	中山間地域		
広島県	高宮町	中山間地域		
広島県	甲田町	中山間地域		
広島県	向原町	中山間地域		
広島県	江田島町	中山間地域		
広島県	能美町	中山間地域		
広島県	沖美町	中山間地域		
広島県	大柿町	中山間地域		
広島県	府中町	都市平地地域		
広島県	海田町	都市平地地域	海田町	都市平地地域
広島県	熊野町	都市平地地域	熊野町	都市平地地域
広島県	坂町	都市平地地域	坂町	都市平地地域
広島県	加計町	中山間地域	安芸太田町	中山間地域
広島県	筒賀村	中山間地域		
広島県	戸河内町	中山間地域		
広島県	大崎町	都市平地地域	大崎上島町	都市平地地域
広島県	東野町	中山間地域		
広島県	木江町	中山間地域		
広島県	油木町	中山間地域	神石高原町	中山間地域
広島県	神石町	中山間地域		
広島県	豊松村	中山間地域		
広島県	三和町	中山間地域		

	平成の大合併前(2002/4)		合併後(現市町村)	
	市町村	地域分類	市町村	地域分類
広島県	世羅町	中山間地域	世羅町	中山間地域
広島県	甲山町	中山間地域		
広島県	世羅西町	中山間地域		
広島県	芸北町	中山間地域	北広島町	中山間地域
広島県	大朝町	中山間地域		
広島県	千代田町	中山間地域		
広島県	豊平町	中山間地域		
山口県	下関市	都市平地地域	下関市	都市平地地域
山口県	菊川町	中山間地域		
山口県	豊田町	中山間地域		
山口県	豊浦町	中山間地域		
山口県	豊北町	中山間地域		
山口県	宇部市	都市平地地域	宇部市	都市平地地域
山口県	楠町	中山間地域		
山口県	山口市	都市平地地域	山口市	都市平地地域
山口県	徳地町	中山間地域		
山口県	秋穂町	都市平地地域		
山口県	小郡町	都市平地地域		
山口県	阿知須町	都市平地地域		
山口県	阿東町	中山間地域		
山口県	萩市	都市平地地域	萩市	中山間地域
山口県	むつみ村	中山間地域		
山口県	須佐町	中山間地域		
山口県	旭村	中山間地域		
山口県	福栄村	中山間地域		
山口県	川上村	中山間地域		
山口県	田万川町	中山間地域		
山口県	防府市	都市平地地域	防府市	都市平地地域
山口県	下松市	都市平地地域	下松市	都市平地地域
山口県	岩国市	都市平地地域	岩国市	都市平地地域
山口県	由宇町	中山間地域		
山口県	玖珂町	中山間地域		
山口県	本郷村	中山間地域		
山口県	周東町	中山間地域		
山口県	錦町	中山間地域		
山口県	美川町	中山間地域		
山口県	美和町	中山間地域		

	平成の大合併前(2002/4)		合併後(現市町村)	
	市町村	地域分類	市町村	地域分類
山口県 山口県	小野田市 山陽町	都市平地地域 中山間地域	山陽小野田市	都市平地地域
山口県 山口県	光市 大和町	都市平地地域 中山間地域	光市	都市平地地域
山口県 山口県 山口県 山口県	長門市 三隅町 日置町 油谷町	中山間地域 中山間地域 中山間地域 中山間地域	長門市	中山間地域
山口県 山口県	柳井市 大畠町	中山間地域 中山間地域	柳井市	中山間地域
山口県 山口県 山口県	美祢市 美東町 秋芳町	中山間地域 中山間地域 中山間地域	美祢市	中山間地域
山口県 山口県 山口県 山口県	新南陽市 徳山市 熊毛町 鹿野町	都市平地地域 都市平地地域 中山間地域 中山間地域	周南市	都市平地地域
山口県 山口県 山口県 山口県	久賀町 大島町 東和町 橘町	中山間地域 中山間地域 中山間地域 中山間地域	周防大島町	中山間地域
山口県	和木町	都市平地地域	和木町	都市平地地域
山口県	上関町	中山間地域	上関町	中山間地域
山口県	田布施町	中山間地域	田布施町	中山間地域
山口県	平生町	中山間地域	平生町	中山間地域
山口県	阿武町	中山間地域	阿武町	中山間地域

## 5. 総務省による平成の合併の評価

「平成の合併」の評価・検証・分析について、総務省が主催した「市町村の合併に関する研究会」の報告書（2008年6月）より「住民からみた市町村合併」の記述部分を抜粋する。

### 3. (5) 住民からみた市町村合併

合併全般に係る評価、個別サービスに係る評価、合併の効果等について、報道機関、大学、合併市町村、熊本県、大分県などが実施した住民アンケート等の結果から、次のような傾向が見受けられる。

#### ① 合併全般に関する評価について

合併して良かったか、悪かったかなど合併全般に関する評価については、アンケートの実施主体や地域によって差異があるが、いずれも「わからない」、「どちらとも言えない」という回答が多い傾向がある。

合併市町村の調査によると、そのような回答の理由として、「変わっている途中なので、結果としてどうだということはいえない」、「目に見える形での変化が期待より少ない」（熊本県宇城市「行政懇談会での住民アンケート結果」）等、合併効果が未だ顕著に現れていないことに起因する理由が挙げられている。

また、「合併後概ねよい方向に向かっていると思うが、評価するまでにはもう少し時間が必要である」、「合併の効果が現れるまでは、5～10年は必要と思われる」、「昭和の大合併の際も、一つの市町村としての一体感の醸成に時間がかかり、評価できるようになるまで長期間を要した」（参考 熊本県「合併効果の検証結果について」）ため、合併をまだ評価できる時期ではないというような意見も多く寄せられている。

このように、合併全般について、良かったか悪かったかについては、合併後一定期間が経過し、合併の効果を地域住民が実感できるようになってからの今後の評価を待つ必要がある。また、合併効果の分析について、県や市町村から根拠強く説明する必要もあろう。

#### ② 個別サービスの変化に関する評価について

合併市町村が行った住民アンケートによると、合併後のサービスの変化については、どの市町村でも「合併後も変わらない」という回答が最も多いが、それ以外では「(やや)悪くなった」が「(やや)良くなった」を上回っている市町村が多い（北海道日高町「日高町まちづくりアンケート調査結果報告書」等）。

厳しい地方財政の状況を踏まえ、合併市町村においても、行財政改革の観点から、住民サービスの取捨選択や水準の見直しを迫られている。特に、敬老・結婚等の各種祝金など、個人や団体に対する助成金等について、削減・廃止される事例が多く見受けられ、このことが上記のような評価につながっているものと考えられる（参考 大分県市町村合併支援本部「第3回合併影響調査報告書」）。

また、合併前の旧市町村で行っていた事業のうち、財政状況が悪くなり維持できなくなってきた住民サービスや負担水準を、行財政改革の一環として合併を契機に見直した結果、それらの変化を合併のもたらした影響であると誤解した住民から、消極的な評価が聞かれることもあったと考えられるところである（参考 大分県市町村合併支援本部「第3回合併

影響調査報告書)。

住民がこのように受け止めている住民サービスについては、サービス水準の変更の理由・経緯等について、市町村からの情報提供や説明の徹底を図ることにより、そのような誤解の払拭を図っている市町村も見られる(参考 熊本県「合併効果の検証結果について」)。

#### ③ 合併の効果に関する評価について

上述のとおり、合併の効果が現れてくるのは合併後一定期間経過後であると見込まれるが、合併直後に実感できる合併効果について、合併市町村が実施した住民アンケートによると、「(市制施行により)地域イメージが向上した」という評価がある一方で、「役場が遠い存在に感じる」といった心理的な影響に関してマイナスの評価をする回答もある(参考 大分県市町村合併支援本部「第3回合併影響調査報告書」、新潟県阿賀野市「阿賀野市総合計画の策定にあたっての市民アンケート調査報告書」等)。

このような住民の不安を受けて、合併市町村においては、合併後も心理的に窓口が遠くなることのないよう、総合支所等に一定の権限を移譲したり、地域自治区等を活用して住民の声を行政運営に反映させたりするなどの対策に積極的に取り組んでいる例も多い。

#### ④ 周辺部の住民からみた市町村合併

周辺部の地域の住民からは、旧市町村役場に設けられた支所等の権限や機能・規模が合併前の旧市町村役場と比較して縮小したことや地域の経済活動への影響を不安視する回答が目立っている。

「中心部だけ良くなり、周辺部は取り残される」(新潟県南魚沼市「市政モニターアンケート」等)との回答も見られ、より一層「合併市町村の均衡ある発展」を図るため、合併市町村のまちづくり施策において、地域の中心的な地域以外の周辺地区に対して心を配り、周辺地域の活性化に積極的に取り組むことが必要である。

一方、本庁舎が置かれなかった地域の中においても、これまで役場に住民生活等の支援についてどの程度依存していたかによって、住民の意識や地域の活力に大きな差異が見られるようになってきている。

町内会・自治会組織や地域づくり団体などによる住民活動が活発でない地域においては、「旧役場でよく知っていた職員がおらず、親近感がなくなった」、「住民の連帯感が更に薄れ、地域社会意識が崩壊している」といった後向きの声が多い。一方で、後述のように、合併を契機に地域でできることは地域で実施するというような自立心が芽生え始めている地域もあり、このような地域では合併を前向きに受け止めようとする声も出ている(参考 大分県市町村合併支援本部「第3回合併影響調査報告書」)。

#### ⑤ 住民の自立に向けた動き

合併前には、地域振興などの取組に対して何事も行政任せにすることが多かった地域においても、合併により自助自立の意識が高まり、地域でできることは地域で実施するというような住民意識の大きな変化が見られるところもあり、合併が住民の主体的な地域活動を促しているという面があると考えられる。

たとえば、合併前の旧市町村によっては、地域での運動会やそのための送迎バス手配な

ど本来であれば自治会などが自ら担うべきことを、役場職員が企画・実施し、役場が費用を支出していたところが、合併を契機に、住民が自ら地域のイベントや祭の企画・立案している事例がある。

また、合併を契機として地域住民のボランティアによる小学生の通学安全確保のための見守り隊の結成、従前の町主催イベントの住民主導での開催、地域の活力維持のためのNPO法人立ち上げなど、住民主導による地域活性化に向けた動きも広がってきた（参考 大分県市町村合併支援本部「第3回合併影響調査報告書」）。

このように、合併を契機に住民の自立に向けた動きが新たに広がってきたことは、合併の一つの効果であると考えられる。

今後は、このような住民の自主的な動きがあるかどうかにより、地域の活力に差が出てくると思われ、住民の活力をいかに引き出すかが、合併市町村にとって大きな課題となる。このため、住民の自立に向けた動きが活発でない地域においては、その実情を踏まえつつ、コミュニティ政策に積極的に取り組む必要がある。

## 6. 新しい公共に向けた制度改正答申

第29次地方制度調査会答申（平成21年6月16日）「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方」より一部を抜粋する。

### ● 「小さな自治」への対応

住民自治の強化や住民と行政との協働の推進などを目的として、第27次地方制度調査会の答申を踏まえ、地方自治法上の制度としての地域自治区や合併に際して設置される地域自治区等が制度化されたところである。

住民自治や住民と行政との協働については、それぞれの地域の自主的かつ多様な取組を基本として展開が図られるべきものであり、今後、地方自治法に基づく地域自治区については、地域の実情に応じて住民自治等を推進する仕組みとして、一層の活用が図られることが期待される。

現在、地方自治法に基づく地域自治区は、市町村の全域にわたって設置するものとされているが、地域自治区制度の一層の活用を促す観点からは、市町村の判断により当該市町村の一部の区域を単位として地域自治区を設置することもできるようにすることについて検討すべきである。

また、地域自治区については、地域協議会の構成員について公選の手続による選任を認めるべきではないか、地域協議会に一定の決定権を付与してはどうか、地域協議会の構成員の要件を通勤・通学者や当該区域で一定の活動を行っている者にまで拡大すべきではないかなどの意見があった。

これらの点については、長の附属機関である地域協議会の構成員と公選された長との関係や公選された議員により構成される市町村の議会との関係をどう考えるか、さらには、地域自治区や地域協議会そのものについてどの程度の代表性と権限を持つものとするかなどの観点から、慎重に検討すべきである。

さらに、地域においては、コミュニティ組織、NPO等の様々な団体による活動が活発に展開されており、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、地域コミュニティの活性化が図られることが期待される。

そのための方策としては多様なものが考えられるが、近年特に、地域のコミュニティ組織における経済活動がコミュニティの活性化の重要な要素となってきたとの指摘を踏まえ、その実態等を勘案し、さらに必要な検討を行っていくべきである。

7. 図6～22バックデータ

(1) 教育

			中国 中山間	中国 都市平地	全国 中山間	全国 都市平地
保育所  厚労省 社会福祉施設等 調査	施設数 (ヶ所)	2003	665	1,148	5,655	16,733
		2008	625	1,167	5,342	17,554
	在所児童数 (人)	2003	39,195	113,894	382,067	1,666,116
		2008	39,855	119,709	371,459	1,766,045
	施設当たり児童数 (人/所)	2003	58.9	99.2	67.6	99.6
		2008	63.8	102.6	69.5	100.6
	施設増減率	2008/2003	-6.0%	1.7%	-5.5%	4.9%
施設当たり児童増減率	2008/2003	8.2%	3.4%	2.9%	1.0%	
幼稚園  各都道府県調べ 学校基本調査	園数 (園)	2003	277	806	2,417	11,757
		2009	250	776	2,196	11,317
	園児数 (人)	2003	12,197	78,910	139,744	1,620,679
		2009	10,420	70,834	116,802	1,513,235
	施設当たり園児数 (人/所)	2003	44.0	97.9	57.8	137.8
		2009	41.7	91.3	53.2	133.7
	施設増減率	2009/2003	-9.7%	-3.7%	-9.1%	-3.7%
施設当たり園児増減率	2009/2003	-5.3%	-6.8%	-8.0%	-3.0%	
小学校  各都道府県調べ 学校基本調査	学校数 (校)	2003	845	1,078	7,386	16,244
		2009	727	1,033	6,424	15,831
	児童数 (人)	2003	96,487	345,932	1,022,074	6,204,747
		2009	85,534	338,566	895,818	6,165,981
	施設当たり児童数 (人/校)	2003	114.2	320.9	138.4	382.0
		2009	117.7	327.8	139.4	389.5
	施設増減率	2009/2003	-14.0%	-4.2%	-13.0%	-2.5%
施設当たり児童増減率	2009/2003	3.0%	2.1%	0.8%	2.0%	
中学校  各都道府県調べ 学校基本調査	学校数 (校)	2003	314	524	3,071	8,062
		2009	290	519	2,839	8,013
	生徒数 (人)	2003	54,127	179,539	562,877	3,185,286
		2009	46,474	171,369	484,614	3,112,228
	施設当たり生徒数 (人/校)	2003	172.4	342.6	183.3	395.1
		2009	160.3	330.2	170.7	388.4
	施設増減率	2009/2003	-7.6%	-1.0%	-7.6%	-0.6%
施設当たり生徒増減率	2009/2003	-7.0%	-3.6%	-6.9%	-1.7%	

			中国 中山間	中国 都市平地	全国 中山間	全国 都市平地
高等学校	学校数 (校)	2003	143	289	1,207	4,248
		2009	118	285	1,090	4,091
各都道府県調べ 学校基本調査	生徒数 (人)	2003	49,989	195,611	509,457	3,304,064
		2009	38,434	157,742	409,993	2,912,667
	施設当たり生徒数 (人/校)	2003	349.6	676.9	422.1	777.8
		2009	325.7	553.5	376.1	712.0
	施設増減率	2009/2003	-17.5%	-1.4%	-9.7%	-3.7%
	施設当たり生徒増減率	2009/2003	-6.8%	-18.2%	-10.9%	-8.5%

(2) 医療・福祉

			中国 中山間	中国 都市平地	全国 中山間	全国 都市平地
病院	病院数 (ヶ所)	2003	178	532	1,574	7,548
		2008	170	516	1,511	7,283
厚労省 医療施設調査	病床数 (床)	2003	26,424	95,706	229,412	1,402,729
		2008	25,891	94,887	224,166	1,385,237
	病院当り病床数 (床/所)	2003	148.4	179.9	145.8	185.8
		2008	152.3	183.9	148.4	190.2
	施設増減率	2008/2003	-4.5%	-3.0%	-4.0%	-3.5%
	施設当たり病床増減率	2008/2003	2.6%	2.2%	1.8%	2.3%
一般診療所	一般診療所数 (ヶ所)	2003	1,473	5,364	11,772	84,264
		2008	1,418	5,391	11,769	87,314
厚労省 医療施設調査	病床数 (床)	2003	3,334	12,396	35,229	152,665
		2008	2,459	9,550	26,475	120,093
	診療所当り病床数 (床/所)	2003	2.3	2.3	3.0	1.8
		2008	1.7	1.8	2.2	1.4
	施設増減率	2008/2003	-3.7%	0.5%	0.0%	3.6%
	施設当たり病床増減率	2008/2003	-23.4%	-23.3%	-24.8%	-24.1%
医師 厚労省医師調査	医師数 (人)	2002	2,964	15,713	26,407	236,280
		2008	2,811	16,622	26,032	260,667
	医師数増減率	2008/2002	-5.2%	5.8%	-1.4%	10.3%

			中国 中山間	中国 都市平地	全国 中山間	全国 都市平地	
介護老人 福祉施設(特養)	施設数 (ヶ所)	2003	182	263	1412	3671	
		2008	187	292	1573	4442	
	定員数 (人)	2003	10,218	17,847	86,054	259,965	
		2008	11,231	20,088	99,599	323,104	
	厚労省 介護サービス施 設事業所調査	施設当り定員数 (人/所)	2003	56.1	67.9	60.9	70.8
			2008	60.1	68.8	63.3	72.7
	施設増減率	2008/2003	2.7%	11.0%	11.4%	21.0%	
	施設当たり定員増減率	2008/2003	7.0%	1.4%	3.9%	2.7%	
介護老人 保健施設(老健)	施設数 (ヶ所)	2003	86	193	692	2321	
		2008	91	210	776	2724	
	定員数 (人)	2003	5,869	15,549	56,062	213,462	
		2008	6,443	16,789	63,603	255,449	
	厚労省 介護サービス施 設事業所調査	施設当り定員数 (人/所)	2003	68.2	80.6	81.0	92.0
			2008	70.8	79.9	82.0	93.8
	施設増減率	2008/2003	5.8%	8.8%	12.1%	17.4%	
	施設当たり定員増減率	2008/2003	3.7%	-0.8%	1.2%	2.0%	
介護療養型 医療施設	施設数 (ヶ所)	2003	118	296	901	2916	
		2008	75	143	561	1691	
	定員数 (床)	2003	3,467	10,342	23,863	115,773	
		2008	2,715	6,525	17,341	81,968	
	厚労省 介護サービス施 設事業所調査	施設当り病床数 (床/所)	2003	29.4	34.9	26.5	39.7
			2008	36.2	45.6	30.9	48.5
	施設増減率	2008/2003	-36.4%	-51.7%	-37.7%	-42.0%	
	施設当たり病床増減率	2008/2003	23.2%	30.6%	16.7%	22.1%	

### (3) 交通アクセス

		中国中山間	中国平地	全国中山間	全国平地
乗用車保有台数(台) 自動車検査登録協会	2002	544,732	1,955,765	6,090,806	36,378,971
	2009	511,220	1,896,885	5,655,783	35,231,353
人口(人) 総務省:住民基本台帳	2002	1,804,483	5,920,397	18,121,612	108,355,384
	2009	1,699,355	5,901,802	17,091,181	109,985,002
一人当たり自動車保有台数 (台/人)	2002	0.302	0.330	0.336	0.336
	2009	0.301	0.321	0.331	0.320
一人当たり自動車保有台数増減率	2009/2002	-0.3%	-2.7%	-1.5%	-4.6%

(4) 民間サービス

			中国 中山間	中国 都市平地	全国 中山間	全国 都市平地
小売	事業所数	2002	2,476	9,130	25,267	160,670
	(ヶ所)	2007	2,016	7,984	21,211	145,521
織物・衣服・ 身の回り品	年間商品販売額	2002	82,299	468,670	817,827	10,004,738
	(百万円)	2007	68,531	437,038	725,077	9,964,690
経産省	事業所当たり売上高	2002	33	51	32	62
	(百万円/所)	2007	34	55	34	68
商業統計	事業所数増減率	2007/2002	-18.6%	-12.6%	-16.1%	-9.4%
	事業所当たり売上増減率	2007/2002	2.3%	6.6%	5.6%	10.0%
小売	事業所数	2002	9,127	21,529	93,763	372,823
	(ヶ所)	2007	7,345	17,295	77,322	312,510
飲食料品	年間商品販売額	2002	553,149	1,901,043	5,548,668	35,465,983
	(百万円)	2007	530,174	1,865,415	5,313,455	35,499,369
経産省	事業所当たり売上高	2002	61	88	59	95
	(百万円/所)	2007	72	108	69	114
商業統計	事業所数増減率	2007/2002	-19.5%	-19.7%	-17.5%	-16.2%
	事業所当たり売上増減率	2007/2002	19.1%	22.1%	16.1%	19.4%
金融・ 保険業	店舗数	2001	1,348	5,604	12,061	88,178
	(店)	2006	1,128	4,800	10,655	73,452
総務省	従業員数	2001	11,184	76,893	112,322	1,545,117
	(人)	2006	10,064	66,179	96,436	1,332,977
事業所・企 業統計調査	店舗当たり従業員数	2001	8.3	13.7	9.3	17.5
	(人/店)	2006	8.9	13.8	9.1	18.1
	金融機関店舗数増減	2006/2001	-16.3%	-14.3%	-11.7%	-16.7%
	店舗当り従業員数増減率	2006/2001	7.5%	0.5%	-2.8%	3.6%