

調査報告

住民参加型生活支援サービスの展開についての一考察： A市社会福祉協議会における住民互助型生活支援サービスの事例から

坪井良史

—抄録—

近年、住民互助型生活支援サービスは、今後重要なサービスと位置づけられる一方、実際には住民の参加は進んでいない状況にある。本研究は、住民互助型生活支援サービスの展開が進んでいないことについて考察することを目的とする。本研究では、2009年から他の地域より先駆けて運営されているA市社会福祉協議会の住民互助型生活支援サービスの利用実績を用いる。そして、奥田道大の地域社会モデルを参照し、地域特性の視点から考察を行った。ここからは、利用実績が減少していることや、同市内でも地域（旧行政区）によって当該サービスの利用実績に偏りが生じていることが明らかとなった。また、「伝統型アノミーモデル」の特徴に類似する地区においては、住民の関心の低さが、一方、「地域共同体モデル」の特徴に類似する地区においては、従来から存在する相互扶助社会関係が当該サービスの進展に消極的なはたらきをしていることが示唆された。

キーワード：住民互助型生活支援サービス、展開が困難な要因、地域特性、奥田道大の地域社会モデル

I. はじめに

1. 問題の背景

近年、介護保険におけるサービス給付は、逼迫する財政事情を背景に、特定の要件を満たす場合を除いては利用者の身体に着目した介護サービスに限定され、家事援助などの広範な高齢者の生活を支える諸サービスは制度対象外にされる傾向にある。このような中、福祉サービス供給においては、住民の自主性や主体性を前提とする住民互助型サービスへの期待が高まっている。そこにおいては、Evers and Laville (2004=2007) が指摘するように、日常生活や人々のニーズ、世帯や家族のニーズからみて、近接性という特徴をもった対人サービスの役割が社会生活の場面で重要となる。

一方、地域包括ケアシステムにおいても住民の主体的な参加が期待されている。本システムは、ニーズに応じた住宅が提供されることを基本とした上で、生活上の安全・安心・健康を確保するために医療や介護のみならず、福祉サービスも含めた様々な生活支援サービスが日常生活の場（日常生活圏域）で適切に提供できるような地域での体制である（地域包括ケア研究会2013）。例えば、2015年に創設された「介護予防・日常生活支援総合事業（以下、新しい総合事業）」においても地域包括ケアシステムの構築が強く意識されている。当該事業は住民の互助を基礎としたサービス提供の推進を目指すものであるが、そこにおいて中心的役割を担うことが期待されているのが、住民の主体的参加を前提とした在宅福祉サービス（訪問型サービスB）であるといえる¹。

このような住民の参加、あるいは互助を基礎としたサービス供給は、右派・左派の双方の文脈から求められている（Johnson 1987=1993：66-67、武川1996）。左派からは、住民が主体と

受付日：2017.11.27／受理日：2019.1.11

松山東雲女子大学人文科学部心理子ども学科
京都府立大学大学院公共政策学研究科博士後期課程

なることで、地域の実情に応じた取組が可能となり、高齢者の多様なニーズに対し、きめ細やかな対応ができることが期待される。一方、右派からは、住民が主体となることで無償あるいは低廉なサービス単価とすることができ、その結果、給付費の抑制につながることを期待される。例えば、厚生労働省（2015）「介護予防・日常生活支援総合事業のガイドラインについて」の中においても、住民主体の多様なサービスの充実を図り、在宅生活の安心確保を図ること、および住民主体のサービス利用の拡充による低廉な単価のサービスにより、結果として費用の効率化を図ることがあげられている。このように、住民の互助を基礎とするサービス提供は、利用者・政策側の両視点から今後重要なサービスと位置づけられる。

しかし、このような住民参加を基礎とする生活支援サービスは、後述するように、実際にはそれを推し進めることが困難な状況がみられている（猪飼 2011）。

2. 先行研究

住民参加型生活支援サービスの特性として、高橋（1993）や全国社会福祉協議会（1997）は、

(1) 会員制であること、(2) 低廉で均一な金銭のやりとりを媒介してサービスの提供が行われること、(3) 非営利活動であることをあげている。これに加え高野（1983）は、当該サービスを通して地域住民の相互扶助関係を補強しあるいは再構成するものであると指摘する。さらに、金川・東根（2011）も、当該サービスの効果として、住民の福祉に対する意識を高め福祉コミュニティの創造に貢献することやフレキシブルな制度設計となることなどをあげている。このように、当該サービスは、対象者に対するサービス提供という枠を超え、地域住民の福祉意識を高めたり、地域づくりを推進する役割をもっているといえる。

このように、広範かつ重要な役割が期待される住民参加型生活支援サービスであるが、これを推し進める上での課題も少なくない。この主たる課題として (1) 当該サービスに参画する

人材不足の問題、(2) 人々の参加意識が高まっていないこと、(3) 保険給付によるサービスが整備されてきたことがあげられる。

(1) についての先行研究として中村（2009）や妻鹿（2010）がある。中村（2009）は、介護保険外のホームヘルプサービス団体は、共通して従事者不足という大きな供給制約を抱えていることを指摘している。また妻鹿（2010）も、担い手不足の深刻化により、今後の展望は必ずしも明るくないと指摘している。

(2) についての先行研究として、春日（2016）や妻鹿（2010）などがある。春日（2016）は、住民参加型サービスの主たる担い手として期待される高齢者にその焦点を絞っている。ここでは、高齢者の社会参加に対する意向について、「健康・スポーツ」「趣味」「地域行事」等の領域で増大が著しいのに対し、「高齢者の支援」「子育て支援」等においては低いものとなっているとし、彼らの社会貢献意欲が高いものではないことを指摘している。一方、妻鹿（2010）は、参加動機に着目するとともに、人々は社会貢献よりも経済的価値観を重視する傾向にあることを指摘する。当該サービスは、利用者の遠慮を取り除くために敢えて有償のかたちをとっているが、その報酬は安価な設定となっている。経済状況が厳しい状況にある中、人々はより効率的に稼げる仕事に携わることが考えられる。

(3) については、保険給付によるサービス提供が浸透することも上記の要因に少なからず影響を及ぼす。これについての先行研究として妻鹿（2010）や袴田（2014）がある。妻鹿（2010）は、住民参加型サービスにおいて求められる低廉な報酬やボランティア精神というメカニズムが機能しにくくなっていることを指摘する。また、袴田（2014）は、『子育て』『介護』『看病』がすべてシステム化され、専門家と呼ばれる人々の『仕事』となった時、共同体はただのうっとうしいものと感じられるようになり、近所付き合いは他人への干渉でしかなくなった」と指摘する。介護保険制度の創設をきっかけに「介護労働」という概念が登場するとともに、多くの介護労働者が誕生した（森川 2015：3）こと

も少なからずこれに影響を及ぼしていると考えられる。実際、新しい総合事業における訪問サービスの実績をみると、(住民が主体となるよりも)介護サービス事業者が主体となる割合が高くなっている(厚生労働省 2016)。このように、住民参加型サービスにおいては、これを推進するための重要な要素であるマンパワーの課題を抱えているといえる。

これに加えて、地域社会のあり方に多様性が存在すること(広井 2009: 81-82; 宮本 2013)も住民参加の促進に影響を及ぼしていることが考えられる。従来、地域社会およびその住民の意識傾向のあり方を取り扱う先行研究では、それらの類型化がなれてきた(中道 1980; 奥田 1983: 28-32; 高倉 1993: 130-138)。住民参加型生活支援サービスについてみても、都市と地方という大まかな分類がなされてきた(妻鹿 2010)。地方分権の潮流の中、広域化する自治体においては、同市内に都市部と農村部、あるいはその中間地域などといったように異なる地域社会が混在することが少なくない。このように、広域化されるがゆえに多様化される地域社会の状況を正確に捉えるためには、都市と地方という二文法ではなくより細分化された分類が求められる。

このように、地域社会のあり方およびその住民の意識傾向には多様性が存在すると考えられる。しかし、これをふまえて住民参加型生活支援サービスをその地域に応じてどのように展開させるのかについて指摘する先行研究は乏しいものとなっている。

3. 研究目的および方法

先述したように、住民参加型生活支援サービスは地域住民の積極的な参加が不可欠となるが、実際にはそのような参加を得ることが困難な状況がみられている。本研究では、当該サービスの進展が困難となっている要因について考察する。この考察にあたっては、A市社協が実施する住民互助型生活支援サービスの利用実績および当市社協で当該サービスを担当する職員からのヒアリング内容を参照する。前者につい

ては、2015年7月27日に当該サービスを立ち上げた職員(課長)より、当市地域福祉活動計画や当該サービスの推進マニュアルなどの資料をもとに当該サービスの概要や利用状況等について説明を受けた。また、後者については、2019年1月4日に当該サービス実施を担当する職員2名に対して、当該サービスの進展状況についてヒアリング(半構造化面接)を実施した²。2名の職員はいずれも永きにわたって当市の地域福祉実践に携わってきた主幹級職員である。

本研究では、地域特性(地域社会のあり方や住民の意識傾向)にその焦点を絞る。そしてこの視点から考察を行うために奥田(1983)の地域社会モデルを参照する(図1)。

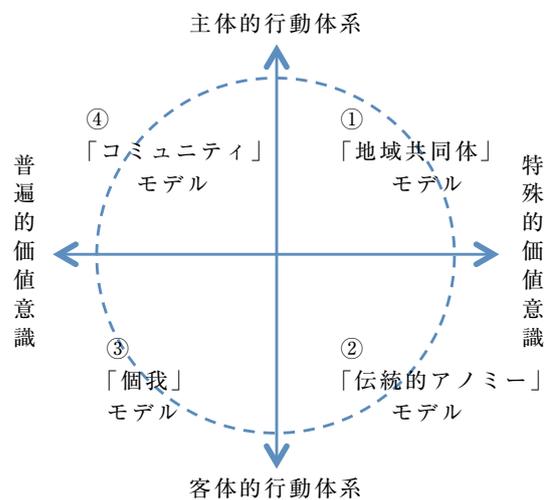


図1 地域社会の4類型

出典：奥田道大(1983)『都市コミュニティの理論』東京大学出版会、p.32.

奥田(1983: 26-28)は、コミュニティについて(住民の)行動体系における「主体化-客体化」、意識体系における「普遍化-特殊化」の2つの枠組みを設定し、この2つの軸を交差させ4つの象限で図式化を行っている。この4象限は、(1)地域共同体モデル、(2)伝統型アノミーモデル、(3)個我モデル、(4)コミュニティモデルの4つのモデルに類型化することができる(これについては後述する)。具体的には、この4類型の枠組を援用し、A市内の旧行政区の地域社会のあり方について整理することを試みる。そして、当該サービスはなぜ進展することが困難となっているのかについて考察を

行う。住民の積極的な参加を前提とする当該サービスが進展しない要因について明らかにするためには、その基盤となる地域社会が有している特徴について把握する必要がある。本モデルを参照することにより、地域社会のあり方や、そこで暮らす住民の意識傾向、さらには、住民の協力が得られやすい環境にあるのなどについてよりの確に捉えることができると考えられる。

本研究では住民参加型生活支援サービスに焦点を当てる。具体的には、A市社会福祉協議会（以下A市社協）が実施する住民互助型生活支援サービスの事例を用いる。この事例を参照する理由は次の4点にある。それは、(1) ボランティア精神を前提とした当事者の住民互助という仕組みであること、(2) 地域における互酬性を担保するための要素である「貨幣」と「会員制」が組み込まれていること、(3) 当該サービスは地域の福祉意識を高め、地域づくりを推進することを目的としていること、(4) 保険給付としての訪問介護が存在する中で、（それを補完するかたちで）サービスを提供していることである。当市社協が実施する住民互助型生活支援サービスは、今後拡充が期待される住民参加型生活支援サービスに求められる要因を満たすとともに、先駆的に当該サービスを提供してきたという実績も認められる。なお、本研究ではA市が実施する住民互助型生活支援サービスと政府が推進する住民参加型生活支援サービスとは同義とする。

住民参加型生活支援サービスは、地域住民の積極的な活動をとおして支援を必要とする人の暮らしを支えることはもちろん、担い手にとっても人の役に立てることは生きがいや生活の質の向上にもつながることが考えられる。さらにこのような活動をとおして地域のつながりを強めていくことにもつながることが考えられる（住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会編 2016：6）。これに加えて、当該サービスには保険給付におけるサービス提供を補完することや利用者の多様なニーズに対応することなどの機能が認められる。このようなことから今

後、住民参加型生活支援サービスを推進していくことには大きな意義が認められる。

本研究は、研究の途中段階に位置づけられる。このため、住民参加型生活支援サービスを進展させるための具体的方策について指摘を行うまでには至っていない。しかし、本研究は広域化する地方自治体において、それらの地域特性に応じてどのように住民互助型生活支援サービスを展開していくのかについて考察する上で、少なからず示唆を与えるものと考えられる。

Ⅱ. 住民互助型生活支援サービスの概要及び実施状況

ここでは、A市社協が実施する住民互助型生活支援サービスの利用実績（2013～2015年）を用いる。

以下ではまず、A市の概要について若干指摘を行いたい。当市は、人口およそ9万人の地方都市である。市内には大きく分けて市街地を形成する中心部（B・C地区）、ベッドタウンを形成する郊外地域（D地区）、中山間地域（E地区）が存在する。

まず、B・C地区の人口は約7万人となっている。工場群が立地し、第二次産業が地域経済の中心的役割を果たしている。地元だけでなく他地域などから転入したり通勤する労働者が少ない。また、D地区の人口は約2万人となっている。同地区は隣接する市やB・C地区などで働く世帯のベッドタウンとしての性格が強い。近年は新しく集合住宅やショッピングセンターなどが建設されている。一方で田園風景も目立ち、農業を営む者も少なくない。E地区は市の中心部から離れた山間地にあり、その人口は約1,000人となっている。山の斜面に田畑が広がり、多くの人々が農業を営んでいる。若い世代は仕事や進学のために当地区から離れるために高齢者が多くなっている。また、当地区は地縁による相互扶助的的社会関係が存在している。なお、D地区においてもこのような社会関係が存在する傾向がある³。

1. 住民互助型生活支援サービスの目的と創設までの経緯

A市社協が実施する本サービスは、地域における住民の生活ニーズやちょっとした困りごとの相談に応じ必要なサービスや支援につなげるとともに、既存の制度や社会資源で対応できない、制度の狭間にある生活ニーズ等に対し地域の福祉協力者による支援を提供するものである。また、利用者ニーズの充足とともに、地域の福祉意識の向上や住民互助力を醸成し、お互いの暮らしを支え合うことができる地域づくりの推進を目的としている。

本サービスの特徴は、会員制をとること、地区社協エリア内での互助活動であること、有償であること、参加を希望する人々に研修を義務づけることなどである。また、創設の経緯については、介護保険の本体給付（訪問介護）では対応できない利用者ニーズが数多く存在するというワーカーの声があげられる。また、住民のニーズに応えるという社協の使命も本サービス創設のきっかけとなっている。一方、本市社協は保険給付では対応が困難な利用者ニーズに対応するために有償サービスの導入を検討してきた。そして、本市社協訪問介護事業所で従事するホームヘルパーに対してアンケートを実施⁴し、保険給付では対応しきれない利用者ニーズについて整理を行っている。当該アンケートでは、(1)家事援助、(2)友愛訪問、(3)身体介助、(4)その他の4つの項目から保険給付では対応が困難な具体的なニーズを明らかにしている。例えば(1)では、ゴミ出しや家屋の修繕などが、(2)では、話し相手や電話相談などが、(3)では、散歩や外出時の介助などが、(4)では、ペットの散歩や夜間の見守りなどがあげられている。このように、利用者ニーズを明確化したことも本サービス導入を推し進めるきっかけとなった。同様に、「地域」で支援の必要な高齢者を支えるという介護保険制度の方向性（地域包括ケアシステム）も本サービス導入の背景となっている。

その後、地域福祉委員会で協議を重ねるとともに、地区説明会を経て、2009年に実施するに

至っている。

2. 倫理的配慮

本研究では、A市社協が発行する「A市地域福祉活動計画」や「住民互助型生活支援サービス サービスマニュアル」などの資料を参照する（ここでは具体的な資料名は明示しない）。当資料を学術論文の中に用いることについて、本市社協に文書および口頭で承諾を得た。ここでは、当該生活支援サービスの統括者に対し丁寧な説明を行うなど慎重に手続きを行っており、日本社会福祉学会研究倫理指針を遵守するものである。

3. 住民互助型生活支援サービスの仕組みと特徴

当該制度の仕組みは以下のようになっている。それは、(1)社協住民会員が基本となり、会員同士の互助活動とすること、(2)地区社協エリア内（20地区）での助け合い活動とすること、(3)困難ではない（ちょっとした）困り事を対象とすること、(4)有償とすること、(5)協力希望者はかならず登録時研修を受けること、(6)支援者と利用者が共に行うこと（つまり自立支援）を大切にすること、(7)地区担当ワーカーが、ニーズ診断からサービスのコーディネートを行うことである。

このうち、(4)の利用金額については、30分未満は350円、30分以上1時間未満は700円、1時間以上1時間30分未満は1,050円、1時間30分以上2時間未満は1,400円となっている。実費弁償的な考えからの設定となっている。このことから労働の対価としての設定となっているとはいえない。また、1回の利用時間は日常の（難しくない）困りごとの解決であることから原則2時間までとされている。また(5)の研修については、基本的な活動の知識・心得を習得する内容で、1時間30分程度を予定している。そして(6)の支援のプロセスについては、当該活動は、担当者が利用者のニーズを聴き、（登録者の同意を得た上で）コーディネートを行うものとなっている。

4. 住民互助型生活支援サービスの活動状況

当該サービスの登録者は、市全域で95名となっている（平成27年度）。A市は20の地区社協エリアに分けることができるが、当該エリアでみれば各2～8名となっている。2013年は、登録者数が99名、利用問い合わせが179件、延べ利用回数・時間が275回・441時間であったが、2015年は、それぞれ、95名、42件、229回・362時間とすべての項目で減少がみられている。特に利用問い合わせ件数の減少が著しくなっている（表1）。これに加えて、直近（2017年）利用実績を社協職員に確認すると、登録者数は86名、問い合わせ件数は44件、延べ利用回数は164回、延べ利用・活動時間は216.5時間となり、すべての項目において減少がみられていた⁵。

当該サービスの実施にあたっては、地区社協や民協、ふれあい・いきいきサロン、自治会などで登録者を募っている。また、登録者には登録時、または適宜研修を行うことでサービスの質の向上を図っている。当該サービスは広報誌に掲載し周知を図っている。

表1 活動状況の推移

	2015年	2014年	2013年
登録者数（名）	95	98	99
利用者問い合わせ件数（件）	42	127	179
延べ利用回数（回）	229	271	275
延べ利用・活動時間（時間）	362	416	441

また、当市を4つの旧行政区に分けてみた場合、表2のような結果となった。

これによれば多くの人口が集中するB、C地区で問い合わせ件数、利用回数・時間が多くなっており、反対に人口が比較的少ないD、E地区ではこれらの項目が少なくなっていた。特に中山間地域であるE地区においては、利用時間・回数が0となった。

実利用者数をみても、地区の人口に応じて異なっているが、全体的に非常に少ないものとなっている。D、E地区ではほとんど利用がない状況である。また、限定された利用者が複数回利用している傾向がみてとれる。

表2 地区別にみた活動状況（2015年）

	B地区 （市街地）	C地区 （市街地）	D地区 （郊外）	E地区 （中山間地）
利用者問い合わせ件数（件）	98	67	13	1
延べ利用回数（回）	137	228	22	0
延べ利用・活動時間（時間）	255	159.6	15.4	0
実利用者数（名）	19	13	1	0

5. 小括

A市社協が実施する住民互助型生活支援サービスは、既存の制度で対応できない生活ニーズ等に対し、地域の福祉協力者による支援を提供するものである。そこにおいては低廉で均一な金額のやり取りを媒介してサービスの提供が行われることや、利用者のニーズそのものを判断基準としてサービスを提供するものであることなどから、利用者にとってサービスのアクセシビリティは高いといえる。加えて、本サービスを通して地域コミュニティを補強しあるいは再構成することを目指すという明確な理念も認められる。このような志向性は厚生労働省（2015）や地域包括ケア研究会（2016）などが指摘するように、在宅高齢者の在宅生活を支える上で有益なものと考えられる。

しかし、A市社協は2009年より他の地域に先駆けて住民互助型生活支援サービスを実施してきたが、当該サービスの展開が図られているとは言いがたい。具体的には、年々、その利用実績（登録者数や利用者数、延べ活動時間数など）が減少していることや、当市内でも旧行政区によって当該サービスの利用実績に偏りが生じていることが指摘できる。このような状況について、当市社協職員は「利用実績も登録者数も増加していないこと、また、当該サービスの業務量も増加していないことから、進展している状況とはいえない」と語っている⁶。

Ⅲ. 考察

先述したように、地域社会のあり方、あるいはそこで生活する住民の意識のあり方には多様性が存在するといえる（広井 2009：81-82）。A市の状況についてみても、いくつかの地域社会のバリエーションがみられている。これについて、A市社協職員から、「旧行政区ごとに地域社会のあり方は異なっており、また、自治会運営のあり方も自治会ごとで異なっている」という回答を得た⁷。これをふまえ以下では、A市内の旧行政区を奥田（1983）の地域社会モデルの枠組みに位置づけることを試みる。そして、地域特性の視点から当該サービスが進展しない要因について考察を行う。なお、当市およびその旧行政区を奥田モデルに位置づけるにあたっては、当市社協職員から聞き取った回答を参照する。

1. A市の地域特性：奥田道大の地域社会モデルを用いた類型化

奥田（1983：26-28）は、コミュニティについて(1)地域共同体モデル、(2)伝統型アノミーモデル、(3)個我モデル、(4)コミュニティモデルの4つのモデルに類型化を行っている。

(1)は、村落の旧部落、都市の旧町内といった、共同体的（ムラの）規制の支配する、伝統型地域社会といえる。(2)は、急速にスプロール化しつつある大都市近郊農村地帯をはじめ、都市、農村を通じて広くみられる解体化地域といえる。(3)は、大規模団地社会にみられるように共同体的価値秩序が崩壊、解体した地域といえる。(4)は、都市化過程において成熟した地域といえる。その住民には、高学歴、高生活水準、頭脳部門的職業等が多くを占める。住民主体の生活基盤を創出する過程で、住民相互の連帯関係は深められ、行政過程との自主的対応が図られる。

さらに、奥田（1983）はこの4つのモデルにおける住民の意識についても整理を行っている。まず、(1)における住民は伝統型住民層と

いえ、彼らはこの土地にはこの土地なりの生活やしきたりがある以上、できるだけこれに従って、人々との和を大切に考える傾向にある。次に、(2)における住民は、無関心型住民層といえ、彼らはこの土地にたまたま生活しているが、さして関心や愛着といったものはない。地元熱心な人たちが、地域をより良くしてくれるだろうと考える傾向にある。そして、(3)における住民は権利要求が型住民層といえ、彼らはこの土地に生活することになった以上、自分の生活上の不満や要求をできるだけ市政その他に反映していくのは市民としての権利であると考え。最後に、(4)における住民は、自治型住民層といえ、彼らは住民がお互いにすすんで協力し、地域を住みやすくするように心がける地域であるといえる。

それではA市は全体としてどのような地域特性を有するのであろうか。また、旧行政区について見た場合、これらの地区はそれぞれどのような性格を有するのであろうか。

まず、A市全体を見た場合、市内中心部は工場群が建ち並び第二次産業が盛んとなっている、一方、郊外地域は田畑が広がり第一次産業に従事する人々もみられている。さらに、当市の郊外地域には中山間地域も存在する。当該地域は高齢化が著しく第一次産業が中心となっている。このように当市は、旧農村地域および工業地帯から形成されていることから、都市化過程における過渡的な地域であるといえる。しかし当市には、「個我モデル」にあるような大規模団地社会は形成されていない。このように、当市は「伝統型アノミーモデル」の特徴に近いことが考えられる。

次に、旧行政区について見た場合、B・C地区の地域社会の特徴として、「第二次産業が主体であり他の自治体からの転入者が少なくないこと」、「旧住民と新住民とが混住しており、両者の考え方の違いや対立などが見られること」、「当地区は、住民の転出・転入が少なくないことから『移動型地域』と位置づけられること」などを指摘することができる。また、当地域住民の意識傾向の特徴については、他の地区

と比較し、「地域社会における課題の解決について、行政が解決すべき、もしくは自治会に押しつけないでほしいと考える傾向にあること」などを指摘することができる⁸。

一方、D・E地区の地域社会の特徴としては、「第一次産業が主体であり、古くからの住民が多くを占めること」、「特にE地区は中山間地域であり、従来から住民の相互扶助が存在していること」、「当地区は、住民の転出・転入が少ないことから『定着型地域』と位置づけることができること」などを指摘することができる。また、当地域住民の意識傾向の特徴については、他の地区と比較し、「住民同士で助け合う慣習が多く存在すること」、「『身内』と『よそ者』とを区別する傾向にあることや、転入者などに対し排他的な傾向が見られること」などを指摘することができる⁹。

以上のように、B・C地区は「伝統型アノミーモデル」の特徴を有する一方、D・E地区は、「地域共同体モデル」の特徴を有する傾向があることが考えられる。これに加えて、A市全体として見た場合、都市化過程にある「伝統型アノミーモデル」の特徴を有する傾向があることが考えられる。

2. A市は住民参加が得られる環境にあるか

まず、「伝統型アノミー型モデル」地域で生活する住民の意識傾向の特徴として、他の誰かが問題を解決してくれるだろうと考える「無関心型住民層」があげられる（奥田 1983）。これをふまえると、B・C地区住民は、住民互助型サービスの進展について、自らが積極的に担うという意識はもちにくいことが考えられる。当該地域では、地域で生じた課題について（住民が主体的に動くよりも）行政や制度上のサービスに頼る傾向にあることが考えられる。例えば高野（1994）は、住民の定着性が低いコミュニティに相互扶助を基軸とした福祉機能を安定的に求めることは、当該住民にきわめて大きな負担を強いることになると指摘する。

また、「地域共同体モデル」地域で生活する住民の意識傾向の特徴として、人々との和を大

切に考える「伝統型住民層」があげられる（奥田 1983）。これをふまえると、D・E地区住民は、近隣住民で助け合う相互扶助的社会関係が存在することが少なくない。特に、E地区のような中山間地域においてはそのような傾向がより強いものとなっていることが考えられる（町村 1986）。それゆえ、当該地域においては敢えて住民互助型サービスを利用する必要性が低いことが考えられる。

このように、A市は「伝統型アノミーモデル」または「地域共同体モデル」の特徴を有しているといえる。前者の特徴をもつ地域においては、住民の関心の低さが、また、後者の特徴をもつ地域においては、従来から存在する住民の相互扶助の慣習が住民互助型生活支援サービスの進展には消極的なはたらきをすることが考えられる。当市はこのような地域特性を有することから、積極的な住民参加が得られやすい地域とは言い難い。

地域住民の主体的な参加を考える場合、奥田（1983）が指摘する「コミュニティモデル」に位置づけられるような社会や市民のあり方が求められる。しかし、地域社会のあり方は一様ではなく、すべての地域がそのような成熟した社会にあるわけではない。これについて日本学術会議（2018）は、住民の自主的な助け合いには限界があることを、また猪飼（2011）も、人々の地域社会への関心は低いものとなっていることを指摘している。このような指摘からも、住民互助型生活支援サービスを進展させることの難しさが浮かび上がる。

IV. まとめおよび今後の課題

本研究では、A市社協が先駆的に実施をしてきた住民互助型生活支援サービスの事例を用い、当該サービスの進展が困難となっている状況について考察を行ってきた。

A市の利用実績からは、利用実績（登録者数や利用者数、述べ活動時間数など）が減少していること、また、同市内でも地域（旧行政区）によって当該サービスの利用実績に偏りが生じ

ていることが明らかとなった。

また、奥田（1983）の地域社会モデルを参照し、A市の地域特性の視点から考察を行った。ここからは、「伝統型アノミーモデル」の特徴に類似するB・C地区においては、住民の関心の低さが、また、「地域共同体モデル」の特徴に類似するD・E地区においては、従来から存在する相互扶助社会関係が当該サービスの進展に消極的なはたらきをしているが示唆された。A市社協職員からのヒアリング内容はこのような結果を裏づけるものとなった。このように、当市においては住民の積極的な参加を得ることは困難な環境にあることが考えられる。

これをふまえ以下では、今後の住民互助型生活支援サービスの展開について若干の指摘を行いたい。まず、「地域共同体モデル」の特徴に類似するD・E地区については、伝統的な相互扶助社会関係が存在することを確認した。しかし、このような関係が存在するとしても当該サービスを展開することは決して無意味なものとはならないだろう。例えば、（ニーズは少ないかもしれないが）当該サービスを万が一のセーフティネットと位置づけることなどにより、支援の重層化を図ることが考えられる。もちろん、当該サービスの実施により介護保険でカバーされないニーズを補完することも可能となる。一方、「伝統型アノミーモデル」の特徴に類似するB・C地区については、積極的な住民参加が得られない傾向があることを確認した。このため、上記同様当該サービスは上記同様、保険給付を補完する役割を果たすことから進めていくことがより現実的な方策と考えられる。岡村（2009：81）は、無関心型地域社会のコミュニティ形成について、その最初の手がかりを住民参加の要求に求めるのは困難であると指摘する。これをふまえ当地区において住民参加への意識を高めるためには、地域住民への啓蒙活動を行うことなどが考えられる。このような間接的な活動を地道に重ねることが、住民との間に信頼関係を形成するとともに当該サービスの展開につながるのではないだろうか。このように、すべての地域に（直接的に）住民参加

を求め、当該サービスを位置づけることは困難であることが考えられる。

当該サービスは、先述したように、支援を必要とする人や担い手双方にメリットが認められ、さらには、地域のつながりを強化していくことにもつながることが考えられることから、その意義は多大なものであるといえる。しかし、サービスという仕組みを整えるだけでは十分とはいえない。当該サービスを展開するためには対象となる地域の特性をふまえて、各地域に応じた展開方法が準備される必要があり、公私協働のあり方にも様々なバリエーションが存在することが考えられる。D・EあるいはB・C地区のような都市化過程にある地域においては、直接住民参加を求めるのではなく、間接的な手続きをふみ段階的に進められる必要があるだろう。

本研究では、住民互助型生活支援サービスが進展しない要因について、地域特性の視点から考察を行った。地域社会のあり方やその住民の意識傾向の多様性は、住民参加に少なからず影響を及ぼすことが考えられる。しかし、本研究は研究の途中段階にあり、この課題すべてを明らかにするまでには至っていない。

今後、当該サービスが進展しない要因について真に明らかにするためには、その要因が地域特性にあるのか、あるいはサービスの構造にあるのかについてさらなる検証が求められる。具体的には、当市住民に対するヒアリング調査があげられる。これについては、当該サービスの登録者（担い手）や利用者などに加え、一般住民もその対象に含めたヒアリングが求められるだろう。さらに、「伝統型アノミーモデル」の特徴に類似するB・C地区、また、「地域共同体モデル」の特徴に類似するD・E地区における住民互助型生活支援サービスのより具体的な展開方法について提案したいと考えている。今後も引き続きこの課題について取り組んできたい。

〈付記〉本研究においては、A市社会福祉協議会から住民互助型生活支援サービスに関する資料の提供を受けるとともに、担当職員の方々か

らは当市の地域社会のあり方や住民意識の傾向をはじめとし、これまでの地域福祉実践事例などについて貴重なご意見をいただきました。また、2名の匿名査読者より示唆に富む多くの助言をいただきました。これらのご厚意、ご助言に感謝申し上げます。

¹ 厚生労働省（記載なし）参照。

² 当該ヒアリングは業務終了後に2時間程度時間をいただき実施した。

³ A市の特徴についての表記にあたっては、「第2次A市地域福祉活動計画」を参照した。

⁴ 当アンケートでは、利用者から寄せられたニーズ、また、ホームヘルパーがサービス提供において必要と感じたニーズについて取りまとめられた。

⁵ これは2019年1月4日に実施したA市社協職員に対するヒアリング調査から得られた回答である。

⁶ 同上。

⁷ 同上。

⁸ これらの特徴は、社協職員がこれまでの地域福祉実践を通じて、また、各自治会で実施された「生活支援体制整備事業」説明会での対話を通じて得られたものである（2019年1月4日ヒアリング調査）。

⁹ これらの特徴は上記同様、社協職員がこれまでの地域福祉実践を通じて得られたものである（2019年1月4日ヒアリング調査）。

文献

- Evers, A. and Laville, J. L. (2004) *The Third Sector in Europe*, Edward Elger Publishing. (=2007, 内山哲郎・柳沢敏勝訳『欧州サードセクター』日本経済評論社.)
- 袴田俊英 (2014) 「第17章 コミュニティの再構築に挑む——秋田県の自殺予防活動から」大橋謙策編著『講座ケア 新たな人間社会像に向けて 第2巻 ケアとコミュニティ——福祉・地域・まちづくり』ミネルヴァ書房, 325-336.
- 広井良典 (2011) 『コミュニティを問い直す——つ

ながり・都市・日本社会の未来』ちくま新書。

猪飼周平 (2011) 「地域包括ケアの社会理論への課題——健康概念の転換期におけるヘルスケア政策」『社会政策』2(3), 21-38.

伊藤周平 (1996) 「社会福祉における社会参加——日本の福祉政策と参加の理念」社会保障研究所編『社会福祉における市民参加』東京大学出版会, 41-61.

Johnson, N. (1987) *The Welfare State in Transition*, Harvester Wheatsheaf. (=1993, 青木郁夫・山本隆訳『福祉国家のゆくえ——福祉多元主義の諸問題』法律文化社.)

住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会編 (2016) 『住民主体の生活支援サービスマニュアル4 訪問型サービス(住民参加型在宅福祉サービス)』全国社会福祉協議会。

金川めぐみ・東根ちよ (2011) 「住民参加型在宅福祉サービス研究の現状と課題——先行研究の整理と検討による考察」『経済理論』364, 1-21.

春日キスヨ (2016) 「改正介護保険——地域は高齢者を支えきれるか」支援編集委員会(編)『支援 vol.6』生活書院, 111-122.

厚生労働省 (2016) 「介護予防・日常生活支援総合事業 実施状況結果(平成27年4月移行保険者)」(<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000074126.html>, 2017.5.2).

厚生労働省 (2015) 「介護予防・日常生活支援総合事業のガイドラインについて」(<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000088520.pdf>, 2017.4.28).

厚生労働省 (記載なし) 「介護予防・日常生活支援総合事業 ガイドライン (概要)」

(<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000088276.pdf>, 2017.4.28).

町村敬志 (1986) 「第4章 都市生活の制度的基盤——資源配分の社会過程」吉原直樹・岩崎信彦編著『「新都市社会学」の挑戦』有斐閣, 99-132.

松原日出子 (2011) 『在宅福祉政策と住民参加型サービス団体——横浜市ホームヘルプ協会と調布ゆうあい福祉公社の設立過程』御茶の水書房。

妻鹿ふみ子 (2010) 「住民参加型在宅福祉サービス

- 再考——「労働」と「活動」の再編を手がかりに」
『京都光華女子大学研究紀要』48, 117-145.
- 宮本太郎 (2014) 「第1章 地域社会をいかに支えるのか——生活保障の再編と地域包括ケア」宮本太郎編著『地域包括ケアと生活保障の再編——新しい「支え合い」システムを創る』明石書店, 15-44.
- 中道實 (1980) 「コミュニティ形成と住民意識」『関西大学社会学部紀要』12 (1), 183-232.
- 中村義哉 (2009) 「介護保険制度化の住民参加型在宅福祉サービス——地域の「支え合い」の現状と課題」『社会福祉学』49(4), 117-130.
- 日本学術会議 (2018) 「社会的なつながりが弱い人への支援のあり方について——社会福祉学の視点から (社会学委員会社会福祉学分科会)」.
- 岡村重夫 (2009) 『地域福祉論 新装版』光生館.
- 奥田道大 (1983) 『都市コミュニティの理論』東京大学出版.
- 高橋紘士 (1993) 「住民参加型サービスの登場と展開」『月刊福祉』76(13), 20.
- 高倉節子 (1993) 『住民の意識構造とコミュニティ形成』ぎょうせい.
- 高野和良 (1983) 「在宅福祉サービスの存立構造——『福祉公社』の現状と課題」『季刊社会保障研究』29(2), 155-164.
- 高野和良 (1994) 「都市地域社会とボランティア活動」『季刊社会保障研究』29(4), 348-358.
- 武川正吾 (1996) 「社会政策における参加」社会保障研究所編『社会福祉における市民参加』東京大学出版会, 7-40.
- 武川正吾 (2012) 『政策志向の社会学——福祉国家と市民社会』有斐閣.
- 地域包括ケア研究会 (2013) 「地域包括ケアシステムの構築における今後の検討のための論点 (持続可能な介護保険制度及び地域包括ケアシステムのあり方に関する調査研究事業報告書)」 (http://www.murc.jp/uploads/2013/04/koukai130423_01.pdf, 2017.5.30).
- 地域包括ケア研究会 (2016) 「地域包括ケアシステムと地域マネジメント (地域包括ケアシステム構築に向けた制度及びサービスのあり方に関する研究事業報告書)」 (http://www.murc.jp/uploads/2016/05/koukai_160509_c1.pdf, 2017.5.19).

**Development of Resident's Participation Life Support Service:
From A Case of Resident's Participation Life Support Service
in the A City Social Welfare Council**

Yoshifumi TSUBOI

– Abstract –

Recently, resident's mutual help life support service is positioned as an important service from the viewpoint of providing fine-grained and efficient service in the future. But, actually the participation of residents is not progress. Based on the situation, this paper considers that development of resident's participation life support service is not advanced. This study refers usage records of the social welfare council in the "A" city that has been operated ahead of other regions since 2009. And this study considered from the viewpoint of regional characteristics, referring "the community model of Okuda Michihiro". It was clear from this study that the usage records of this service have decreased year by year and even within the city there is bias in those usage records by the area (old administrative district). And it was clear about next two points. First, it is that in a district similar to the features of "traditional anomie model" has low interest of the residents. Second, it is that in a district similar to the characteristics of "community model" has conventional mutual assistances. From the study, it is suggested that the above factors negatively act on the progress of the service.

Key words : Resident's mutual help life support service, Factors of difficulty about developing, Regional characteristics, The community model of Michihiro Okuda