

行政の支援形態に注目した生活サービス手法の考察 —人口減少と市町村合併に伴う生活圏域と生活サービス手法の再編—

正会員○田中翔子^{*1} 同 友清貴和^{*2} 同 古川恵子^{*3}

5. 建築計画—5. 設計計画 建築計画

市町村合併、人口減少、生活サービス

1. はじめに

1-1. 研究の背景と目的

平成11年から平成22年3月に進められた「平成の大合併」は、自治体の財政基盤を強化させることにより拡大し切った財政支出を縮小させることを目的としていた。合併後、行政改革が進められる中で、行政機能が縮小すると共に公的なサービスを行政以外の団体・個人が担うことが示唆されている。特に人口密度の低い地方圏においては、地域の実情に応じたきめ細かいサービスの提供が困難になりつつあることからも、質の高い住民生活を守るために既存の生活サービス^{注1)}を見直し、今後の社会に対応した生活サービス手法を見出す必要がある。

本研究では、合併後の生活サービスの変化からサービス手法の動向を明らかにすることを目的とする。具体的には、サービスの提供者として「だれが」どのように関わっているのか、サービスの授受内容として「なにを」介するものか、という2つの観点からサービス手法について考察を行う。

1-2. 研究の方法

本研究では、平成の大合併を行った鹿児島県内の4自治体^{注2)}(薩摩川内市・鹿児島市・さつま町・霧島市)を対象として収集した生活サービス事例を基に生活サービス手法の動向を探る。

研究の手順を以下に示す。①支援内容と提供者に注目し、サービス手法のパターン化を行う。さらに、収集した生活サービス事例をパターン化したサービス手法別に類型化し、その特徴を把握する。②合併後新たにできたサービス事例に着目し、サービス手法の観点から考察を行う。③①②を踏まえて、今後の生活サービス手法の動向を探る。

2. 支援形態によるサービス手法のパターン分析

2-1. 提供者と支援・授受内容の定義

行政が関わるサービスの手法には、行政が供給主体^{注3)}となり利用者に直接サービスを行うもの([A]直接サービス)と、サービスを行う民間へ支援を行うもの([B]間接サービス)がある(図1、表1)。サービスを行う民間に行政が提供する支援内容を「人」「場所」「モノ」「カネ」に分類し、利用者に提供する授受内容を「人」「モノ」「情報」に分類する(表2)。

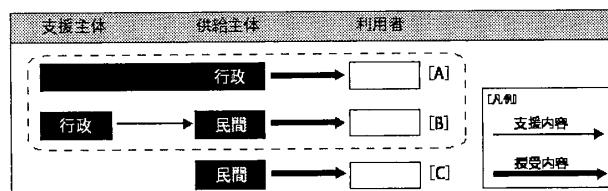


図1 行政が関わるサービス手法のパターン

表1 提供者の分類項目

属性	
行政	国
	都道府県
	市区町村
	公的法人
民間	民間組織・営利・ 公益法人・社団法人・財団法人・学校法人・宗教法人・医療法人・社会福祉法人・等
	民間組織・非営利・ 商工会・商工会議所・協同組合
	NPO法人・ボランティア団体
	地域住民組織 NPO法人・ボランティア団体 地域住民組織(町内会・老人クラブ・育児サークル・PTA・校区社会協議会・自主防災組織・等)
地域住民	隣人・地域の人・家族・等(組織に属さない個人)

表2 支援内容・授受内容の分類項目

項目名	内容
支援内容	人 人(公的でない専門家・推進員など)を派遣、委嘱する
	場所 公的な会場・建物を提供する
	モノ 活動用具を給付する、情報を提供する
	カネ カネ(補助金・委託金など)のみを補助する
授受内容	人 人と人のやりとりによって提供されるサービス(ex.保育、介護、見守り、交流、相談、講習、情報)
	モノ 物品の提供や配達を伴うサービス(ex.食事や物品などの宅配、施設や書面物・地域発行券などの提供)
	情報 情報通信機器を用いたサービス(ex.防災・防犯の情報)

表3 生活サービス事例

分野	No.	サービス事例	【行政】 受託	【行政】 支援 受託	【民間】 受託	実施自治体 選 擇 委 託 直 接
保育・教育	1	保育サービス（公立保育園・幼稚園）	人	場所	●	● ● ● ●
	2	保育園	カネ	人	●	● ● ● ●
	3	ファミリーサポートセンター	カネ	人	●	● ● ●
	4	ファミリーサポートセンター	人		●	●
	5	乳幼児健康支援一時預かり	カネ	人	●	●
	6	短期入所生活援助（ショートステイ）	カネ	人	●	● ●
	7	夜間看護事業（トワイライト）	カネ	人	●	● ●
	8	放課後児童クラブ	カネ	人	●	● ● ● ●
	9	児童センター	カネ	人	●	●
	10	母子・父子家庭等日常生活支援	人	人	●	●
	11	子育てサポート	モノ	人	●	● ● ● ●
	12	子育て支援ハブポート	人		●	● ● ●
	13	母子栄養食品の支給	モノ		●	●
	14	にこにこ子育て応援隊	人	人・モノ	●	●
医療	15	小学校教諭	人	場所	●	● ● ● ●
	16	中学校教諭	人	場所	●	● ● ● ●
	17	移動図書館	モノ		●	● ● ●
	18	母子健診カードの交付	モノ		●	● ● ● ●
	19	妊娠の健診検査	カネ	人	●	● ● ● ●
	20	産後ケア	カネ	人	●	● ●
介護	21	乳幼児の健康検査	カネ	人	●	● ● ● ●
	22	子どもの予防接種	カネ	人	●	● ● ● ●
	23	介護保険サービス	カネ	人	●	● ● ● ●
	24	生活支援ホームヘルプサービス	カネ	人	●	● ● ●
	25	生きがい対応型デイサービス	カネ	人	●	●
	26	短期入所サービス	カネ	人	●	●
	27	生活指導ショートステイ	カネ	人	●	●
	28	一般高齢者支援予防普及教室	カネ	人	●	●
	29	外出支援送迎サービス事業	カネ	人	●	●
	30	在宅介護支援システム	カネ	人	●	●
	31	理髪・美容サービス	カネ	人	●	●
	32	寝具洗濯サービス	カネ	人	●	●
	33	住宅改修の指導	人	人	●	●
	34	福祉用具の貸付	モノ		●	● ● ●
見守	35	ともしづループ	人	人	●	●
	36	公民政会福祉無線	カネ	人	●	●
	37	高齢者訪問給食	カネ	モノ	●	● ● ● ●
交通	38	コミュニケーションバス	カネ	人	●	● ● ● ●
	39	市内横断歩行者信号	カネ	人	●	●
	40	デマンド交通サービス	カネ	人	●	●
	41	自転車	モノ		●	●
	42	妊娠婦健診相談	人		●	●
相談	43	乳幼児相談	人		●	● ●
	44	新生児・妊娠婦の訪問指導	人		●	● ●
	45	新生児・妊娠婦の訪問指導	人	人	●	●
	46	こんなには赤ちゃん事業		人	●	● ●
	47	育児相談	人		●	● ● ● ●
	48	育児支援家庭訪問		人	●	●
	49	家庭児童相談	人		●	● ●
	50	婦人相談	人		●	● ●
	51	市民相談	人		●	● ●
	52	総合案内ホールセンター	人		●	●
交流	53	妊娠教室（ハイママ学校）		人・場所	人	● ● ● ●
	54	育児教室		人・場所	人	● ● ● ●
	55	親子交流		人・場所	人	● ● ●
	56	子育て交換塾		カネ	人	● ● ●
	57	育児サークル・サロン		場所	人	● ● ●
	58	おはなし会（よる読み聞かせ）		場所	人	● ●
	59	家族介護交流会		人・場所	人	● ●
	60	長才（おせ）まつり		人・場所	人	● ●
	61	地域ふれあい交流事業		カネ	人	● ●
	62	親子教室	人		●	●
講習	63	発達相談会	人・場所	人	●	●
	64	家族介護講習会	人・場所	人	●	●
	65	認知症ボスター養成講座	人・場所	人	●	●
	66	公民館講座	人・場所	人	●	● ● ●
	67	生涯学習サマーフェスティバル	場所	人	●	●
	68	高齢者教室	人・場所	人	●	●
	69	チャイルドシート講習会	人・場所	人	●	●
	70	防犯教室・交通安全教室	人		●	●
防災	71	防災マップ	モノ		●	●
	72	火山ハザードマップ	モノ		●	●
	73	防災情報システム	情報		●	● ●
	74	防災行政無線	情報		●	● ●
	75	自主防災組織	カネ	人	●	●
防犯・安全	76	災害時避難者支援制度	モノ	人	●	●
	77	街頭指導活動	人		●	●
	78	防犯パトロール隊活動	モノ	人	●	●
	79	青バト活動	モノ・カネ	人	●	●
	80	青バト活動	カネ	人	●	●
	82	スクールソーニング委員会	カネ	人	●	●
	83	児童青少年保護員制度	人	人	●	●
	84	地域安心安全ネットワーク	カネ	人	●	●
	85	安心安全推進員	人	人	●	●
	86	安全安心メール	情報		●	● ●
活動	87	チャイルドシートの貸出	モノ		●	●
	88	交通安全ビデオの貸出	モノ		●	●
	89	老人クラブ	カネ	人	●	● ● ● ●
	90	高齢者生きがいづくり活動支援	カネ	人	●	●
	91	お達者クラブ	人・場所		●	●
	92	シルバー人材センター	カネ	人	●	● ● ● ●
	93	元気高齢者活動支援	人	人	●	●
活動	94	介護保険ボランティア・ポイント制度	カネ	人	●	● ●
	95	自治会活動	カネ	人	●	● ● ● ●
	96	校区自治組織の活動	人・カネ		●	● ● ● ●
	97	市民活動支援（公募型）	カネ	人	●	●

※No.の網掛けは合併後の新サービス ※実施自治体の「選」は薩摩川内市、「鹿」は鹿児島市、「霧」は霧島市、「さ」はさつま町

2-2. 支援形態のパターン

[A]直接サービスと[B]間接サービスの事例を表3に示す。その中で、支援内容に注目すると、「人」「人・場所」「場所」「モノ」「モノ・カネ」「カネ」の6パターンの支援形態があることがわかる。

2-3. 支援形態別にみるサービス手法の特徴

前節で得られた支援形態で行われるサービスは、具体的にだれが供給主体となっているのか、どのようなサービスの分野^{注4)}なのか、という観点でパターンごとにその特徴を探る。表3に示した生活サービス事例の中から[B]間接サービスに該当する事例を抽出し、6パターンの支援形態を軸に、提供者の属性とサービスの分野に注目して類型化したものを図2に示す。

(1) 支援内容：「人」

支援内容が「人」の場合、専門的な知識や技能を有する個人（地域住民）を供給主体として派遣、委嘱するものが多く、サービスの分野は多岐に渡る。「事例46.こんにちは赤ちゃん事業」は、母子保健推進員が生後4ヶ月までの乳児のいるすべての家庭を訪問し、育児に関する相談や、子育て支援に関する情報提供等を行うサービスである。母子保健推進員とは市町村長の委嘱を受けて、地域における母子保健の推進向上のために活動している地域住民であり、行政と住民のパイプ役として活躍している。「事例93.元気高齢者活動支援」は、様々な知識や技術を習得した元気高齢者を研修講師として老人クラブ等に紹介し、元気高齢者が供給主体となるサービスである。

(2) 支援内容：「人・場所」

支援内容が「人・場所」の場合、専門的な知識や技能を有する個人（地域住民や民間組織-非営利-）を供給主体として招き、公民館や保健センター等の公共施設で交流や講習を行うサービスが主に挙げられる。「事例54.育児教室」は、初めて子どもを持つ母親とその家族を対象に、保健センターで子どもの発育・しつけ・離乳食・家族計画等について学び、交流をする機会を提供するサービスである。「事例68.高齢者教室」は、高齢者がいきいきと生活し、地域や社会の一員として自覚できるような学習を各地域公民館で実施するサービスである。供給主体として専門的な知識を有する個人（民間組織-非営利-）を招くほか、市の職員が講師となる場合もある。

(3) 支援内容：「場所」

支援内容が「場所」の場合、供給主体となる地域住民組織や民間組織-非営利-に公共施設を貸出して、交流や講習を行うサービスがほとんどである。「事例 57.育児サークル・サロン」は、親子の交流や情報交換等を行う育児サークルへ公共施設の部屋を開放するものである。「事例 67.生涯学習プラザ協働講座」は、市民の学習機会の多様化とさらなる充実を図る講座を行うために、大学等高等教育機関や民間教育機関、NPO 法人等に研修室等の公共施設を提供するものである。

(4) 支援内容：「モノ」

(5) 支援内容：「モノ・カネ」

支援内容が「モノ」「モノ・カネ」の場合、防災・防犯を目的とした地域住民組織に活動用具を支給し、地域内の安全を自ら守る活動を行うサービスがほとんどである。「事例 80.青パト活動」への支援は、防犯活動の積極的な展開を図るとともに、青色回転灯や車両用拡声器等の結成を促進するため、青色回転灯や車両用拡声器等の活動用具に加え、燃料費補助を行っている。

(6) 支援内容：「カネ」

支援内容が「カネ」の場合、供給主体は民間組織-営利-、民間組織-非営利-、住民地域組織と様々であり、サービスの分野も多岐に渡る。しかし、交通に関するサービスは民間組織-営利-が、保育・教育や医療・介護に関するサービスは民間組織-非営利-が、防災・防犯に関するサービスは地域住民組織が供給主体となっており、概ねサービスの分野ごとに供給主体の属性が分かれていることがわかる。

民間組織が供給主体のサービスは、行政の効率化のために委託という形で「カネ」を支援していることが多い。しかし、交通に関するサービスの場合は、民間組織では採算が取れない地域をカバーするために行っている補完的な支援であり、保育・教育や医療・介護のような民間組織の参入が拡大している分野のサービスに対する支援とは性質が異なると言える。このことから、「カネ」の支援には事業補助の場合と委託の場合があり、さらに委託には効率化を目的とした場合と補完を目的とした場合があることがわかる。

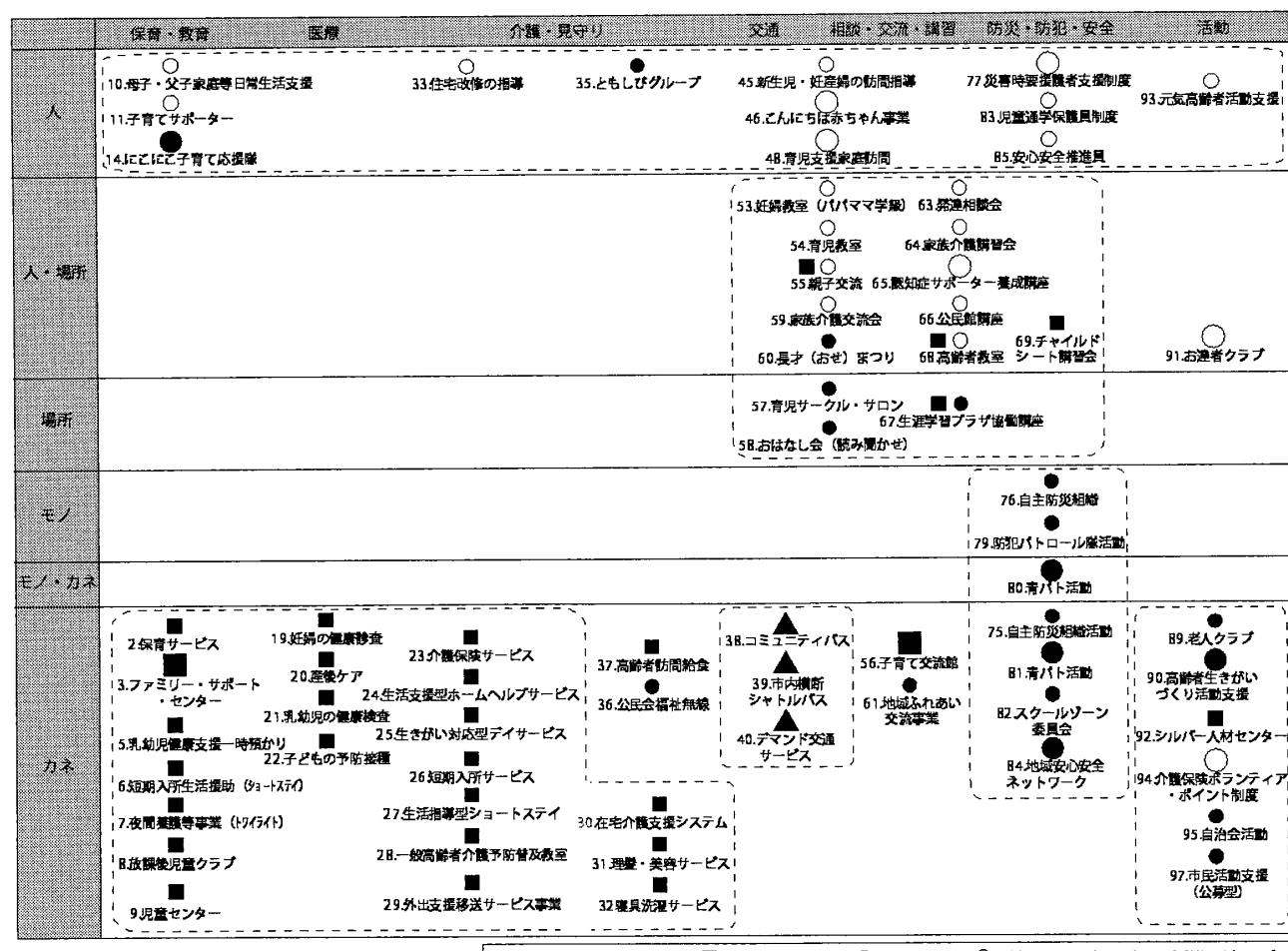


図2 支援内容による生活サービスの類型化

3. 合併後の変化 からみるサービス手法の特徴

サービスの内容・分野と供給主体、支援形態から合併後に新しくできたサービスの特徴を明らかにする。

3-1. [A]直接サービス

新しくできた4つのサービス事例は、別の市町村では[B]間接サービスとして行われているものと内容が似通っている。例えば、「事例 4. ファミリーサポートセンター（薩摩川内市）」は薩摩川内市が供給主体となり[A]直接サービスとして行っている。しかし、「事例 3. ファミリーサポートセンター（霧島市）」は供給主体である民間組織-非営利-に霧島市が委託をし、「カネ」を支援することで[B]間接サービスとして行うことが可能となっている。

3-2. [B]間接サービス

新しくできたサービスの内容・分野に注目すると、交通弱者対策の交通に関するもの、地域内の安全を自ら守る防災・防犯に関するもの、元気高齢者の生きがいづくりのための活動に関するものが目立つ。供給主体と支援形態に注目すると、専門的な知識や技能を有する個人（地域住民）を供給主体として派遣、委嘱するものや、地域の課題を自ら解決しようとする地域住民組織への初期投資としての活動費を支援するものが増えている。

4. 今後の生活サービス手法の動向

前章までの知見を踏まえ、今後の生活サービス手法の動向を考察する。ここでは、人口減少と市町村合併という背景から、今後さらに行財政のスリム化が進むと考えられ、今まで行政が関わってきたサービスの質の維持は困難になる。その場合、地域の多様な主体（民間）が代替として公的なサービスの提供者と成り得るとの仮説のもと、どのようなサービスの形態ならば民間が提供者と成り得るか、という観点で考察を行う。

6パターンの支援形態別にみたサービス手法の特徴と合併後の変化の特徴から、以下のことが考えられる。

〈1〉 支援内容が「人」のサービスは、実質的に専門的な知識や技能を有する個人（地域住民）がサービスを提供している。このように、専門的なボランティア活

動を行うことができる人材を育成し、それぞれの地域で活躍してもらうことは、市の職員数の削減によってきめ細かいサービス提供が困難になるという問題に対しても有効な手法と成り得る。

〈2〉 支援内容が「人・場所」「場所」のサービスは、地域で行う様々な活動団体に施設等の開放を行うことで、多種多様な活動が活発に行われるようになるとともに、既存公共施設の有効利用も図られる。

〈3〉 地域の防災・防犯に関する地域住民組織への支援は「モノ」「モノ・カネ」「カネ」と様々であるが、活動用具や組織づくりのための初期投資である場合が多く、組織や活動の定着化に伴い、支援を廃止することも可能と成り得る。

以上の3点から、現在[B]間接サービスとして行っている「相談」「交流」「講習」「防災」「防犯」「安全」「活動」の分野は、民間（[C]サービス）への移行が比較的行い易いと考えられる。

5. まとめ

行政の支援形態として「人」「人・場所」「場所」「モノ」「モノ・カネ」「カネ」の6パターンが抽出された。その形態ごとに生活サービスの特徴を探り、今後の動向について考察を行った。現在の支援内容が「人」「人・場所」「場所」のサービスは、供給主体が地域住民や地域住民組織である場合が多く、民間への移行が比較的行い易いことが明らかになった。今後は、民間が供給主体である既存のサービス事例を参考にしながら、民間への移行後のサービス手法も検討索する必要がある。

【付記】

本研究は、平成22年度科学研究費基礎研究(C)（課題番号20560574）の助成を受けたものである。

【注記】

注1) 生活サービスとは、行政が担ってきた社会資本の整備や福祉サービス等の公的なものに加えて、各自治体やNPO法人、地域住民等が独自に行ってい地域福祉サービス、あるいは近所づきあい等も含めた、人間活動をベースとするサービスのこと。

注2) 薩摩川内市は平成16年10月、鹿児島市は平成16年11月、さつま町は平成17年3月、霧島市は平成17年11月に合併して誕生した自治体である。

注3) 供給主体とは、利用者に直接サービスの授受を行う主体のこと。

注4) 分野とは、サービスの内容から判断できる領域であり、本研究では「保育」「教育」「医療」「介護」「見守り」「交通」「相談」「交流」「講習」「防災」「防犯」「安全」「活動」とする。

*1 鹿児島大学大学院 修士課程

*2 鹿児島大学大学院 教授・工博

*3 鹿児島女子短期大学 教授・博士（学術）