

支援形態に注目した生活サービス提供拠点の役割分担の考察

— 少子高齢と人口減少社会に対応した生活サービス提供拠点の再構築 —

正会員○三堂早紀子*1 同 金久絵里*1

同 友清 貴和*2 同 古川恵子*3

5. 建築計画— 2. 施設計画

生活サービス、提供拠点、サービス提供者、支援形態

1. はじめに

1-1. 研究の背景

戦後我が国は、社会・経済システムなど全ての制度設計が人口増加かつ経済成長を前提として行われてきた。少子高齢化・人口減少社会に突入した現在、財政や社会保障から家族・地域社会のあり方まで多方面に影響が及ぶと考えられる^{文1)~3)}。

人口の年齢構成の激変や全体数の減少に伴い既存インフラ規模の不適合や行政サービスの縮小・低下といった問題が生じている。一方、これまで地縁や血縁によって支えられてきた地域社会では、住民のライフスタイルや価値観の多様化に伴い、住民間の交流が停滞し、地域コミュニティの希薄化を招いている^{文4)}。今後の社会で質の高い住民生活を守って行くには、既存の社会システムや行政サービスの総合的な見直しが必要である。

1-2. 一連の研究からみた位置付けと目的・方法

一連の研究では、論文^{文5)}によって「少子・高齢・人口減少」社会に必要なとされる全75項目の生活サービス^{注1)}の抽出・位置づけを行った。それらのサービスに対応した事例を抽出・提供形態に注目し類型化を行った論文^{文6)}によって、今後の社会で必要と展望したサービスは、全てを行政が担うのではなく、地域に存在する多様な主体が役割分担をすることで、それぞれが持つ特性や資源を生かしてサービスを協働で提供していた。

本論では、多様な主体がどのように役割分担しサービスを提供しているのかを探ることを目的とする。具体的には、サービス提供体制において、どの段階を、どのような提供主体・支援形態で提供しているのかをサービスの内容や手法・圏域との関係から探る。補完性の原理^{注2)}を用い、「互助」から考える新たな支え合いの提供の仕組みを考察していく。

2. 生活サービス事例

2-1. 事例収集概要

一連の研究^{文6)}で対象としたサービス事例に新たに収集・追加する。事例収集概要を表1に示す。収集したサービス事例の事例概要と提供形態（提供拠点^{注3)}・提供手法^{注4)}・提供圏域^{注5)}）をおさえる。提供形態に注目し事例を整理すると、項目の一致から255個のサービス事例が182個に収束された。

2-2. 提供拠点(サービス提供者)

提供拠点(サービス提供者)は、表2に示す提供者属性で整理し、それらはどのような支援形態であるのか、「互助」・「共助」・「公助」とそれらの「組み合わせの支援形態(表記:例、互助×共助)」に注目し整理した。その結果(表3)、「共助」(34.1%)や「共助×公助」(36.8%)が多くを占める中、「互助」が関わるサービスは41サービス(22.5%)見られた。サービス事例を収集したものの中から、多様な主体の協働が見られ、「互助」が提供拠点に関わっている事例を抽出する(表4、表5)。

表1. 事例収集概要

1) 収集期間	: 2006年4月~2008年6月
2) 収集方法	: 広く普及している既存の行政サービスではなく、地域社会の課題を住民自ら解決しようとする事例や、各自治体が独自に行っている事例など、前章で導き出された今後普及すると考えられるサービスに目を向け、【1】~【3】を利用しサービス事例を収集。 【1】新聞 南日本新聞、日本経済新聞、朝日新聞(web)、読売新聞(web) 【2】インターネット 自治体のホームページ、事業所のホームページ 【3】文献
3) 収集事例整理項目	: (1)提供手法・(2)提供拠点(サービス提供者・提供場所)・(3)提供圏域
4) 収集事例数	: 255サービス

表2. サービス提供者の分類項目

支援形態	提供者属性名		サービス提供者属性	
	国	地方公共団体	公的法人	民間
公助	国	国		
	都道府県 市区町村 公的法人	地方公共団体 公法人以外の公的法人	公的法人	
共助	民間組織 - 営利	民間企業(株式会社・有限会社等) 各工業法に基づく法人、等	営利法人	法人
	民間組織 - 非営利	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	非営利法人	
	NPO	NPO法人		団体
	ボランティア	ボランティア団体		
互助	地域住民組織	地域住民組織(町内会・老人クラブ・PTA・育児 サークル・校区社会協議会・地区コミュニティ、等)		個人

A Study on Roles of the Life Services Providing Base Focusing on Supported Forms

-Reconstruction of the life service base corresponding to less children, aging and population reduction society-

MIDO Sakiko, KANEHISA Eri, TOMOKIYO Takakazu, and HURUKAWA Kaiko

3. 生活サービス提供拠点の類型化

3-1. 類型化項目の設定

前章において整理された提供拠点のサービス提供者を、役割に注目し（拠点A）サービス先などの端末・（拠点B）サービスコントロール拠点・（拠点C）サービス供給拠点・（拠点D）資金を確保する拠点・（拠点E）施設（提供場所）/その他（モノ）を提供する拠点到分類する（表6）注6）。

3-2. 役割分担と支援形態の関係

サービス提供者の役割分担の類型化結果を表7に示す。「互助」がサービス提供者として関わる場合の役割分担として、どの段階の役割を担っているかを捉える。

サービス提供の役割を(1)「互助」が主体的に担うもの(2)補足する提供者として「互助」が関わるもの(3)サービス提供を主体的に担うのではなく「互助」「共助」「公助」が分散して担うものの3つの役割分担の形態が見られた(図1)。ここで言う「主体的に担う」とは、(拠点A)~(拠点C)全てを担っているサービス提供者と定義する。

表3. 支援形態別のサービス数

支援形態	サービス数			
	単独	協働	互助が関わる	互助が関わる
互助	3(1.6%)	2(1.1%)	5(2.7%)	5(2.7%)
共助	34(18.7%)	28(15.4%)	62(34.1%)	—
公助	10(5.5%)	2(1.1%)	12(6.6%)	—
互助×共助	—	9(4.9%)	—	9(4.9%)
互助×公助	—	6(3.3%)	103(56.6%)	6(3.3%)
共助×公助	—	67(36.8%)	—	—
互助×共助×公助	—	21(11.5%)	—	21(11.5%)
合計	47(25.8%)	135(74.2%)	182	41(22.5%)

表4. 生活サービス事例の事例概要

生活サービス名称	サービス事例名(実施地)	事例概要(事例掲載資料)
交流サロン	事例1 高齢者の集まり「サロン苑道」(京都府宇治市)	仲間をつかって楽しい老後を送ろうとする自主独立型の高齢者の集まり。自治体などが首頭を取るのではなく、食事作りは当番制で日程も自分たちで決める自主独立型。地域の行事に参加したり、工場見学、旅行など、自分たちが楽しいことをする。(南日本新聞2006.04.15)
子育てボランティア	事例2 地元の高齢者で子育て支援(沖縄県名護市)	地元の高齢者が、「子どもの居場所を作ろう」と、公民館で週2回、学校帰りの小学生や幼稚園児の面倒をみる。「子育て支援」の一環で、宿題をしたり、一緒に遊んだりする。暗くなる時、子どもたちを家まで送り帰る。(朝日新聞2005.12.8)
見守りサービス・緊急通報システム・災害支援・安否情報	事例3 「福祉ネットワーク」ペンダント型送信機(さつま町柏原小路下手集落)	独居の高齢者集落で見守る「福祉ネットワーク」。独居世帯にペンダント型送信機を持たせ、複数の支援住民が緊急信号を受信するシステム(ペンダント1つにつき、2-4人の受信者)。(南日本新聞2008.04.01)
子育て相談サービス	事例4 さいたま子育てウェブ(埼玉県さいたま市)	子育ての悩み・喜び・相談などを、ネットで共有する。お知らせとブログの2機能を持つ子育てウェブ。(日経新聞2007.01.15)
相互援助活動	事例5 あいら子育てサポートセンター事業(鹿児島県始良町)	保育施設の保育開始前や終了後子どもを預かること、保育施設までの送迎を行うこと、学童保育終了後や学校の放課後、子どもが軽度の病気の場合などに子どもを預かること、等を行う。援助は通年で、料金は双方の約束に基づき利用料(600円/1時間)と交通費・食事代・おやつ代などの実費を業務終了後に払う仕組みとなっている。会員はファミリー・サポート・センター補償保険に一括加入。提供会員になるには提供会員講習会を受講するようになっている。(鹿児島県HP)
相互援助活動	事例6 鹿児島市ファミリーサポート事業(鹿児島県鹿児島市)	市を5つブロックに分け分散拠点としてサプリーダーを設けている。
訪問介護/通所介護・短期入所生活保護・配食サービス・高齢者福祉相談	事例7 「げたばきヘルパー」制度(長野県下水内郡栄村)	「げたばきヘルパー」制度とは、住民がヘルパーとして自発的に参加する地域福祉サービスである。村を8地区に分けて、雷の時の常勤のヘルパーが行けない時でも、常勤とげたばきヘルパーとの組み合わせで24時間態勢で介護サービスを組織化している。160人が2-3級のヘルパー資格を取り、うち120名が村の介護事業者である栄村社会福祉協議会に登録し、村の「高齢者生きがいセンター」・「高齢者総合福祉センター」を拠点に身近な範囲で地域や施設で介護をしている。(文献・参考文献7)
ワークスコレクティブ活動	事例8 住民組織が公園整備(藤摩川内市)	藤摩川内市の小学校区ごとに設置されている地区コミュニティ協議会の峰山地区コミュニティ協議会では県の補助金を利用して、2ヘクタールの自然観光公園整備を計画。住民組織と地域住民がボランティアとなって保育園からお年よりまで延べ1000人が40日間かけて公園の整備をした。(南日本新聞2006.09.27)
ケア付き住宅・マンション/小規模多機能型居宅介護施設	事例9 共同生活「風の丘」(神奈川県伊勢原市)	ニュータウンが直面している住民の高齢化を利用して、顔見知りの高齢者がバリアフリーに対応した住宅に共同で生活する。2階建ての住宅の1階を小規模多機能型に、2階の6部屋を賃貸住宅として使っている。賃貸住宅を利用している人は、入浴できるサービスに週5回通うため階下に向き、自室では訪問介護を毎日のように活用している。「風の丘」の建設費は住民が共同出資している。(日経新聞2006.06.03)

表5. 生活サービスの提供形態

サービス事例	事例1	事例2	事例3	事例4	事例5	事例6	事例7	事例8	事例9
サービス名称	交流サロン	子育てボランティア	見守りサービス/他	子育て相談サービス/他	相互援助活動	相互援助活動	訪問介護/他	ワークスコレクティブ活動	ケア付き住宅・マンション/他
提供拠点	サービス提供者	・地域住民(市内のTさん) ・地域住民(参加者本人)	・地域住民組織(集落) ・民間組織・営利(地元の電力会社) ・地域住民(支援住民)	・市区町村(さいたま市) ・地域住民(利用者本人)	・国(都道府県(鹿児島県)) ・市区町村(鹿児島市) ・民間組織(非営利(社会福祉法人鹿児島市社会事業協会)) ・地域住民(登録提供会員)	・国(都道府県(鹿児島県)) ・市区町村(鹿児島市) ・民間組織(非営利(社会福祉法人鹿児島市社会事業協会)) ・地域住民(登録提供会員)	・国(都道府県(長野県)) ・市区町村(栄村) ・民間組織(非営利(社会福祉法人栄村社会福祉協議会)) ・地域住民	・都道府県(鹿児島県) ・地域住民組織(峰山地区コミュニティ協議会) ・NPO(地域住民組織(柳山アグリランド作業準備委員会)) ・地域住民(地区住民)	・国(都道府県(神奈川県)) ・市区町村(伊勢原市) ・NPO(NPO法人「一期一会」) ・地域住民(ニュータウン内の住民)
	提供場所	自宅(Tさん宅)	施設(公民館)	その他(通信機器)	その他(通信機器)	自宅(提供会員宅)	自宅(対象者自宅)	その他(屋外)	施設・自宅
	調整場所	自宅(Tさん宅)	—	支援住民宅(民間に設置された受信機)	市役所・通信機器がある所	ファミリーサポートセンター	ファミリーサポートセンター	栄村社会福祉協議会事業所	×
提供手法	授受内容	情報(情報交流)	情報(情報交流)	メンバー情報(通信機器の情報)	メンバー	メンバー	メンバー	メンバー	メンバー(居住施設)
	頻度	定期(月4回)	定期(週2回)	随時	随時	随時	随時	随時	随時
	調整手段	利用者本人	—	通信機器(小型送信機)	通信機器(インターネット)	通信機器(電話)	通信機器(電話)	申請	×
提供圏域	狭域	中域(小学校区)	狭域(小路下手集落内)	広域(さいたま市内)	広域(始良町内全域)	広域(鹿児島市内全域)	狭域(村を8つに分けた単位)が広域(村内)まで広がっている	中域(峰山地区内)	中域(ニュータウン)

×:不明な点

表 6. サービス提供者の役割分担の分類項目

役割分担項目	定義
(拠点A) サービス先などの端末	サービスを成立させるための基礎・土台となる仕組みを考えたり、作ったりするところ。
(拠点B) サービスコントロール拠点	サービスを統制、管理、調整するところ。具体的には①～④の業務を行っていること。①人材確保業務②サービス運営資金やリ業務(利用料金の徴収業務・利用料金収受・利用料金額の決定など)③施設管理業務④その他
(拠点C) サービス供給拠点	サービス提供者と対象者間で授受関係が見られるところ。
(拠点D) 資金を確保する人	資金を確保・提供(補助金)するところ(財源)。資金とは、人件費・事業運営経費・施設の開設費用(初期投資)など。
(拠点E) 施設(提供場所)/その他(モノ)を提供する人	提供場所が必要な場合、施設を設置している主体。提供場所がその他の場合、モノを確保している主体。

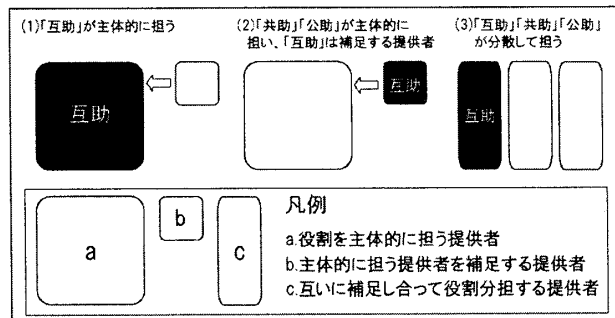


図 1. 「互助」に注目した役割分担の形態分類

表 7. サービス提供者の役割分担の類型化

支援形態	サービス事例	サービス提供者	役割分担(拠点→)				
			A	B	C	D	E
互助	事例1	互助 地域住民	■				
		互助 本人(対象者)					
互助×共助	事例2	共助 地域住民組織	■	■			
		互助 地域住民					
互助×共助	事例3	共助 地域住民組織	■	■			
		互助 民間組織・営利					
互助×公助	事例4	公助 市区町村					
		互助 地域住民(利用者)					
互助×共助×公助	事例5	公助 国					
		公助 都道府県					
互助×共助×公助	事例6	公助 市区町村					
		互助 民間組織・非-地域住民					
互助×共助×公助	事例7	公助 国					
		公助 都道府県					
互助×共助×公助	事例8	互助 地域住民					
		公助 都道府県					
互助×共助×公助	事例9-1	共助 地域住民組織1	■	■			
		互助 地域住民					
互助×共助×公助	事例9-2	公助 国					
		公助 都道府県					

凡例: 支援形態 / ■: 互助 ■: 共助 □: 公助

4. 役割分担の形態の特徴

前章で得られた役割分担の形態(1)~(3)で、具体的にどのように「互助」が役割を担っているのか、「共助」「公助」との関係やサービスの内容・手法・圏域を踏まえ考察する。役割分担の形態(1)~(3)で事例1~9を整理したものを図2に示す。

(1)「互助」が主体的に担う形態

「互助」主体的に役割を担うものとして事例1・2が挙げられる。事例1は、(拠点A)~(拠点D)全ての役割を「互助」で担っている。サービス内容は専門的なものではなく自分たちが楽しいと思うことを行い、食事作りは当番制、活動日程も自分たちで決める。個人単位の自主独立型な取り組みである。サービスの提供圏域の広がり近所の知人が集まる狭域となっている。

(2)「互助」が補足する提供者として担う形態

主体的に役割を担っている提供者を「互助」が

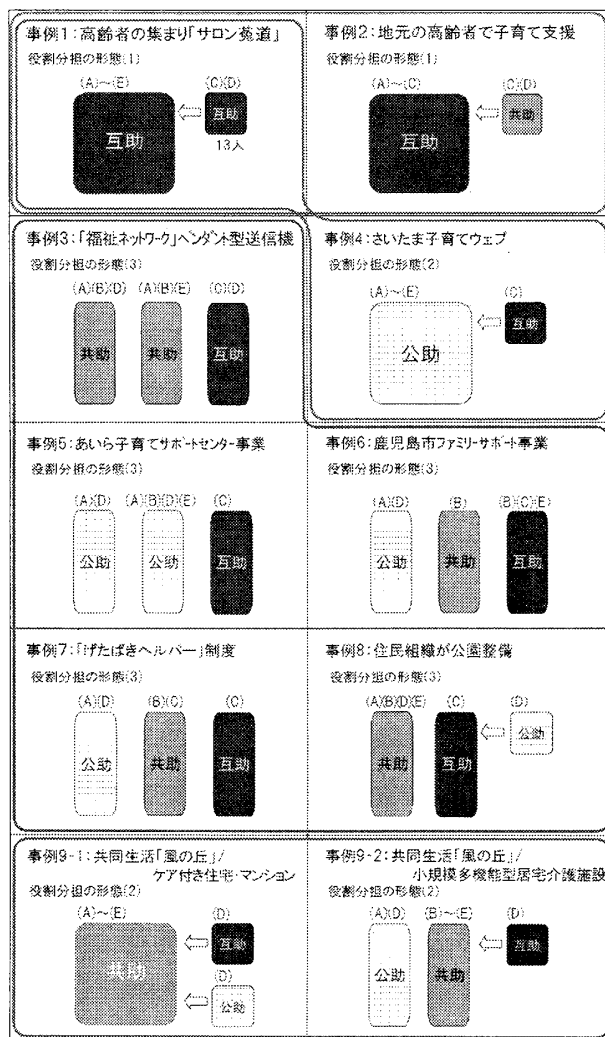


図 2. 役割分担の形態

補足するものとして、事例1・4・9が挙げられ、担う役割は(拠点C)(拠点D)が見られる。表7では(拠点D)を「公助」が多く占めているが、支援形態「互助×共助×公助」の事例9では「互助」が役割を担っている。「風の丘」の建設費など約1億円のうち6千500万円は、一口100万円で60人の「互助」(地域住民)から借入れ、残りは介護保険が適用されるようになった小規模多機能型居宅介護として「公助」(国)の交付金や他のNPO法人からの支援金でまかなっている。自分たちに必要な施設を自分たちの力で生み出している。

(3)「互助」「共助」「公助」が分散して担う形態

役割を分散して担っているものとして事例3・5～8が挙げられる。支援形態「互助×共助×公助」の事例7は、「公助」が(拠点A)、「共助」が(拠点B)、「互助」が(拠点C)を担っている。「公助」(栄村)は、介護保険法に則った介護サービスを「互助」(地域住民)で提供できるように、村で2・3級のヘルパー講座を開催し住民の資格取得を促し、「共助」(栄村社協)が被介護者のニーズとげたばきヘルパーの都合を調整することで、「広域(村内)」にサービスを行き渡らせるようにコントロールしている。さらに村を8地区に分けてげたばきヘルパーは「狭域」でサービスを行えている。

事例5・6は共に厚生労働省補助事業(次世代育成支援対策交付金)の1つ(ファミリー・サポート・センター事業)で、設置主体(拠点A)は市区町村等である。事例6の鹿児島市では社会福祉法人に委託運営しているが、事例5の始良町の直営で運営している。提供の仕組みがシステム化されており、(拠点B)のアドバイザーが(拠点C)と対象者を調整することで「互助」でもスムーズ行えるようになっている。

5. まとめ

本論文では、多様な主体がどのように役割分担しているかについて、役割分担を5つの拠点分類項目を設定し、「互助」注目したサービス提供の役割分担の形態を探った結果、(1)「互助」が主体的に担う形態・(2)「互助」が補足する提供者として担

う形態・(3)「互助」「共助」「公助」が分散して担う形態の3つに類型された。さらに(1)～(3)に「共助」「公助」がどのように関わるかによって、サービス提供体制が小規模な自主独立型な取り組みになったり、システム化することで広域までカバーできたりと、「互助」が担える役割は大きいと言える。人口減少によって、各種サービスの担い手確保は重要な課題と考えられる中、今後の社会においてサービスを提供する場合、個人単位の「互助」の関わり方をさらに検討する必要がある。

【付記】

本研究は、平成20年度科学研究費基盤研究(C)(課題番号20560574)(研究代表者:友清貴和)の補助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に加えて、各自治体やNPO法人、地域住民など独自に行っている地域福祉サービスを含んだものである。
- 注2)個人が自ら行えることは個人が行い、個人では行えないことは家族・友人などが行い、家族・友人などが行えない場合は、地域住民組織や民間組織等が行い、それでも行えない場合は、市区町村や都道府県、国が行うというように小さい単位から補完していく考え。
- 注3)提供拠点とはサービス提供者と提供場所・調整場所(施設/自宅/その他)と定義するが、本研究ではサービス提供者の支援形態に注目する。
- 注4)提供手法とは授受内容(マンパワー/物/情報)・頻度・提供手段(人を介する/介さない(通信機器))・調整手段(コントロール拠点と供給拠点)に注目し整理する。
- 注5)提供圏域の類型化項目(班・組～町丁字区:狭域/小学校区～地区:中域/市区町村～国:広域)に注目し整理する。同報の次稿^{文8)}を参照。
- 注6)事例収集手段は新聞掲載記事が主であり、記事によって情報量に差があり、提供拠点(サービス提供者)を(A)～(E)に分類する際に情報不足であれば、サービスを行っている事業者などのホームページにより検索・収集、それでも不明の場合はヒアリング(電話・直接)調査を行う。

【参考文献】

- 文1)木村文勝:図解「少子高齢化」の恐怖を読む,中経出版,1999
- 文2)松谷明彦:「人口減少経済」の新しい公式,日本経済新聞社,2004
- 文3)日本経済新聞社:少子に挑む,日本経済新聞社,2005
- 文4)古川恵子,友清貴和:農村地域の高齢者福祉を視野に入れた交際関係の分析,農村計画論文集,3集,pp.145-150,2001
- 文5)山本善宏,友清貴和,他3名:少子高齢化と人口減少社会に対応した生活サービスの抽出,鹿児島大学工学部研究報告,第48号,59-64,2006
- 文6)友清貴和,金久絵里,三堂早紀子:提供形態に注目した生活サービスの類型化と考察,鹿児島大学工学部研究報告,第49号,35-40,2007
- 文7)保母武彦:「平成の大合併」後の地域をどう立て直すか,岩波書店,2007
- 文8)金久絵里,他3名:生活サービスの重層的な圏域に注目した提供圏域の考察,日本建築学会九州支部研究発表会,2009

*1 鹿児島大学大学院博士課程

*2 鹿児島大学 教授・工博

*3 鹿児島女子短期大学 教授 博士(学術)

Graduate School, Dept. of Architecture, Kagoshima University
Prof., Dept. of Architecture, Kagoshima University, Dr. Eng.
Prof., Kagoshima Woman's Junior College Ph.D.