

# 住民主体による支援を開発する意義に関する検討

## A Study on the Significance of Developing Community-based Support

藤島 法仁

### I. 研究の目的

従来、介護保険サービスは要介護者に対する介護サービス、要支援者に対する予防サービス、二次予防事業対象者（要介護状態になるおそれのある高齢者）と一次予防事業対象者（活動的な高齢者）に対する介護予防事業（介護予防把握事業、介護予防普及啓発事業など）に区分されてきた。しかし2012年に、従来の区分を見直し、要支援者と二次予防事業対象者に予防サービスと生活支援サービス（配食や見守り、緊急時の対応など）を提供する介護予防・日常生活支援総合事業（以下、総合事業）が創設された。そして2014年の介護保険制度の改正では、介護予防事業に予防サービスの訪問介護と通所介護を組み入れた新しい総合事業を全ての市町村で実施することになった。

新しい総合事業は「市町村が中心となって、地域の実情に応じて、住民等の多様な主体が参画し、多様なサービスを充実することにより、地域の支え合いの体制づくりを推進し、要支援者等に対する効果的かつ効率的な支援等を可能にすること」を目的とする（厚生労働省：2015）。同事業への移行に伴い、従来、専門職によって全国一律の基準で提供されてきた予防サービスの訪問介護と通所介護は現在、多様な主体による多様なサービス（従前相当のサービス、緩和した基準によるサービス、住民主体による支援など）として提供されている（厚生労働省：2017）。

しかし、2017年時点で住民主体による支援の開発は十分に進んでいない<sup>1)</sup>。そのため、開発の方法を検討することは急務の課題であるが、その際、住民主体による支援を開発する意義、すなわち住民の主体性に注目する理由やその定義、主体性を発揮するための要件を整理する必要がある。これらを整理せずにその方法を検討してもそれは単に支え合いという関係づくりの方法を提示することにとどまる。一方、これらについての整理をもとに地域の実証研究を行うことで住民主体による支援を開発する方法を提示することができる。そこで、本研究は住民主体による支援を開発する意義について代表的な地域福祉論を整理し、主体性を発揮するための要件の抽出を目的とする。

### II. 地域福祉論の分類とその概要

地域福祉は1970年代に社会福祉研究の焦点となり始め、1980年代には代表的な研究者の見解がほぼ出揃ったとされる。ここでは、地域福祉論を分類した牧里（1984）と岡本（2007）の整理をもとに地域福祉論の概要をみていく。

牧里は地域福祉論を構造的アプローチ（構造的な概念）と機能的アプローチ（機能的な概念）に分類した（図1）。

構造的アプローチは生活問題を資本主義の制度的矛盾ととらえ、行政責任としての地域福祉政策の確立を重視する政策制度的アプローチ（代表的論者は右田紀久恵、井岡勉）と、住民の要求や運動を重視する運動論的アプローチ（同、真田是）に分類される。牧里は構造的アプローチについて地域福祉を生活問題に対する制度的対策とする点は理解しやすいが、地域福祉の機能的側面である在宅福祉サービスなどはみえにくいとする。

一方、機能的アプローチは生活問題を制度的矛盾にまで広げずに要援護者に絞り、在宅福祉、予防的福祉、環境改善、地域の組織化といった構成要件によって地域福祉を体系化する。同アプローチは住民の共同性や地

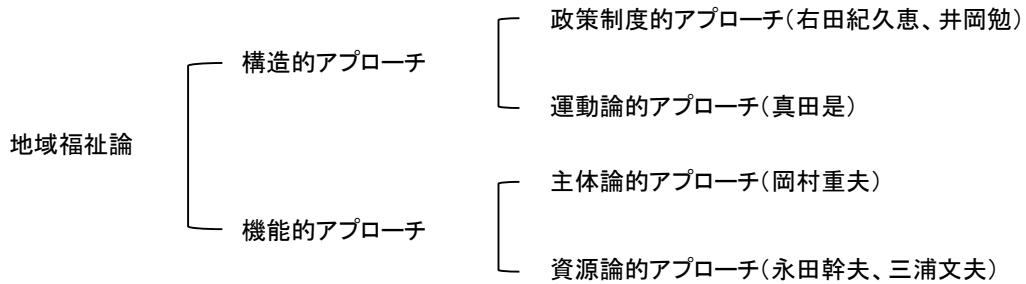


図1 構造的アプローチと機能的アプローチ

資料：牧里毎治「地域の2つのアプローチ」阿部志郎・右田紀久恵・永田幹夫・三浦文夫編『地域福祉教室』有斐閣、1984年より作成。

域の主体性を重視する主体論的アプローチ（同、岡村重夫）と、福祉ニーズに対応する社会資源の供給を重視する資源論的アプローチ（同、永田幹夫、三浦文夫）に分類される。牧里は機能的アプローチについて政策の責任性が弱く、運動的性格が脱落していることが課題とする。

このような牧里の分類に対し、岡本は構造と機能というアプローチでは収まりきれない地域福祉論の存在を指摘し、それぞれの地域福祉論を構成する要素から、地域福祉論をコミュニティ重視志向軸（代表的論者は岡村重夫、阿部志郎）、政策制度志向軸（同、右田紀久恵、井岡勉、真田是）、在宅福祉志向軸（同、永田幹夫、三浦文夫）、住民の主体形成と参加志向軸（同、大橋謙策、渡部洋一）に分類した（図2）。



図2 地域福祉論の4つの志向軸

資料：岡本栄一「地域福祉の考え方の発展」『地域福祉論』中央法規、2007年より作成。

岡本の整理に基づいてそれぞれの地域福祉論の概要をみていくと、岡村理論（コミュニティ重視志向軸）は社会福祉を展開する場としてコミュニティを重視していること、地域福祉を住民の主体的な参加によって問題解決の機能とするだけでなく問題の予防的な機能ももたせようとしている点にその特徴がみられるとする。

また、右田理論（政策制度志向軸）は生活問題を制度的矛盾として認識していること、「生活原則・権利原則・

住民主体原則」といった原則を重視し人間の尊厳に対する政策主体（行政）の責任を重視していること、問題解決に向けた住民の主体的な参加を強調している点に特徴があるとする。

永田理論（在宅福祉志向軸）はサービスの対象を要援護者に絞ることにより地域における資源供給システムと在宅サービスの地域展開の必要性を明確にしている点にその特徴があるとする。一方で、その必要性を強調するがゆえに地域福祉が在宅福祉と同じものであるとの誤解を受けやすく、住民参加を強調しているものの階層的利害関係が捨象されているとする。

大橋理論（住民の主体形成と参加志向軸）は自身の地域福祉の定義に「福祉教育の展開」を含ませ、制度のよしあしは住民の主体性と参加により規定されるとして福祉教育の重要性を指摘している点にその特徴があるとする。

以上、みてきたようにそれぞれの地域福祉論は志向（強調点）の違いはあるが、いずれも住民の主体性を重視している。一方、地域福祉は住民の生活要求とそれを事業・政策として展開したものから成り、「地域の範囲で自足・完結しているものではなく、社会全体でつくられている社会福祉や諸制度を不可欠にしている」（真田 1992：150）。すなわち、住民の主体性は生活要求と、社会福祉や諸制度、事業・政策を規定する社会的なものの間であって何かしらの役割を果たす。

そこでここでは、生活問題と社会の関係に注目して地域福祉を定義づけた構造的アプローチの右田と真田の地域福祉論を検討する。そして、住民の主体性に注目する理由について社会的なものが引き起こす問題に対して住民の主体性はどのような役割を果たすと考えられているのか。また、主体性を発揮するための要件についてそのような役割を果たすためにどのような要件が必要だと考えられているのかを整理する。

### Ⅲ. 右田と真田の地域福祉論における住民の主体性

(1) 住民の主体性に注目する理由（社会的なものが引き起こす問題に対して住民の主体性が果たす役割）とその定義

#### ①右田の地域福祉論について

右田らは政治的に福祉国家と呼ばれているものは「本質的に国家独占資本主義と呼ばれるべきものであって、…独占資本が国家に癒着し、それを利用・活用して、最大限利潤を確保する社会体制にはほかならない」（住谷・右田 1973：16）とし、「地域における生活困難は独占資本による資源と労働力の収奪に由来する」（住谷・右田 1973：3）とする。そして、このような収奪は労働者階級の貧困化、過疎地域にみられる地域ぐるみの貧困化、両極分解する老人層（貧困老人層の問題）、労働者と地域住民の階層分解と分断などの問題を引き起こしているとする。

一方、このような問題は「末端支配装置としてのコミュニティづくり」（住谷・右田 1973：249）を通して隠蔽され、個の埋没、要求と運動の分断が図られる。そして、コミュニティ・ケアやコミュニティ・オーガニゼーション、ソーシャル・アクションなどの方法・技術を駆使した上からの地域政策によっても資本・行政の論理を貫徹しようとする傾向が強まっているとする。

右田らは「こうした政策主体の装い新たな提起や対応に幻惑されることなく、その本質的意図を看破するとともに、これに対抗して真に住民主体の原則を貫く地域福祉運動を強力に展開していかなければならない」（住谷・右田 1973：250）とする。住民主体とは「住民こそ地域の主人公として、自らの地域福祉を守り高める権利を貫いていく主体者であること」（住谷・右田 1973：250）を意味し、住民主体の原則とは「住民が団結してその要求・意思を公的対応の中に反映させ、さらにこれを自ら方向づける民衆統制を確立して、そのもとで拡充強化される地域福祉を権利として獲得していくこと」（住谷・右田 1973：250）であるとする。

また、住民主体の地域福祉運動を展開する意義について、「第一に、住民自らが団結して資本・権力の攻勢から生活・福祉を権利として守り抜くこと、第二に、それをステップとして生活・福祉の権利拡大・開発を住民の側が攻勢的に提起し、かちとっていくこと、第三に、住民の手で地域福祉のマスター・プランを策定し、これに必要な行財政を裏づけさせていくこと、第四に、運動の輪を広げる中で、地域民主化を図り、地方自治

を住民のものとしていくこと」(住谷・右田 1973: 250) であるとする。

右田らは「運動展開への努力を怠るならば、結局資本・支配の論理を容易に貫徹させることになり、生活・福祉条件の低下、無権利状態を自ら招くことになる。住民の生活・福祉とその権利は、決して上から与えられるものではなく、住民自ら団結してかちとるべき性格のものであり、資本・権力と運動との力関係によってその内容が規定される」(住谷・右田 1973: 251) とする。「主権在民の憲法のもとで地域社会のあり方に対する決定権は、あくまで地域住民の側に存在し、・・・住民主体の自治機能が地域社会の本質的な性格」(住谷・右田 1973: 272) である。そして、地域住民は生活と健康を守り高めるための国および地方自治体の責務を明らかにして制度的不備について提案を行うと同時に、地域社会に貢献しうる義務的な役割主体として行動することが求められ、「地域の自治機能は住民の権利と義務の主体的な自律的役割を果たすことによって発揮しうる」(住谷・右田 1973: 274) とする。

以上のことから、右田らによって提起される住民の主体性が果たす役割とは、国家と資本が引き起こす問題に対して住民の生活・福祉とその権利を守ることである。

## ②真田の地域福祉論について

真田は、第1に、資本主義が引き起こす問題として「社会福祉の対象の二重の構造」(真田 1982a: 120) を挙げている。旧共同体の後退・解体に伴って生活の社会化が進み、多くの国民が社会的な保障を必要としているにもかかわらず、「現実の社会福祉は・・・社会問題としての貧困問題をそのまま対象にしてきたわけでもしているわけでもない。この対象の一部を政策的に切り取って現実の社会福祉の対象にしてきた」(真田 1982a: 120)。社会福祉の対象は「二重の構造をなくそうとするものと拡大しようとするものとの間での階級闘争」(真田 1982a: 120) によって規定されるとする。

第2に、地域開発が引き起こす問題として「社会福祉の構造変化=内部分解」(真田 1967: 35) を挙げている。社会福祉は地域開発に従属させられていて、開発地域の社会福祉と開発から取り残された地域の社会福祉は両極化している。そして、取り残された地域の生活問題は深刻化する一方、そこでの福祉要求は諦めの要求(地域が開発されない限り福祉要求は充たされない)としてしかありえなくされているとする。

第3に、資本主義が引き起こす問題として「共同的なものの資本主義的な分裂」(真田 1982b: 111) を挙げている。真田によると、福祉国家の実態は資本主義国家であり、資本主義の発展は共同的なものとの地縁・血縁的人格結合の未分化状態を分化させ、共同的なものを機能的集団や社会的諸機関に外化していく。この分化、外化によって、一方に住民の共同の利害を解決する集団や機関が析出され、他方に住民同士の結合としての共同性が析出される。しかし、この二つの共同性は相携えては進まず、共同の利害が機関化(たとえば公共団体)されればされるほど住民同士の結合は不要になる。住民同士の結合としての共同性が衰弱するのは資本主義がもともと人びとをバラバラにし疎遠にする傾向をもっているからであり、これが共同利害の機関化で増幅される。共同的なものの資本主義的な分裂は住民をバラバラにし、要求を共同利害の機関につなぐことのできない多くの住民を無展望の状況にし、他方で官僚機構・政治ボス・圧力団体の連携で運動なしで要求解決のできる場合(要求から運動への経路の切断)がつくられるとする。

このような状況において、政府・財界は政策的に地域福祉を推進しようとしていると真田は指摘する。「地域福祉の政策化」(真田 1982a: 117) は地域問題の解決が目的ではなく、問題が顕在化することによって社会が動揺・不安定化しないように地域社会を非力化すること、また、福祉の切り捨てを合法化し、これによって起こる暮らしと健康の深刻な事態を国民の負担で対処させようとしていることが背景にあるとする。

真田はこれらの状況に対して「住民同士の結合としての共同性をいろいろな手立て・工夫によって作りだしていく」(真田 1982b: 112) ために住民の組織体制が重要であるとする。また、住民主体について「どのような要求をどのように取り上げて、どのように解決しているか」(真田 1963: 30) が重要だとし、提起された内容をふまえると、真田のいう住民主体とは、住民に共通の要求と最も過酷な社会問題に根差す要求を中心に据え、可能な限り広い住民をつなぐように要求を取り上げ、住民自身が公的機関を使って問題を解決すること

だと考えられる。

真田は「地域福祉の政策化」(支配層の地域福祉)に対し「国民のための地域福祉」(真田 1992:146)を提起し、「国民のための地域福祉の事業・活動は何をし何を追求するのか」(真田 1992:146)ということについて「地域の福祉力の創出・発展とその発揮」(真田 1992:147)を挙げた。地域の福祉力とは地域福祉を実現する力で、真田は地域福祉を「社会福祉の制度を地域に合わせて機能させるために、地域のいろいろな社会資源を生かすこと」(真田 1992:149)と定義している。そして、「国民社会の規模で形成される社会福祉が、実際に国民に届くには地域社会を経由しなければならない。そして、どのような経由がされるかは、地域社会のあり方によって大いに左右される」(真田 1992:150)。また、地域の福祉力は社会や国家のあり方・制度・政策に規定されつつ、自然に形成されるものではないため、「地域で意識的・意図的に模索しつくり出さなくてはならない」(真田 1992:156)。すなわち、地域の福祉力を創出、発展させるためには「住民が地域支配機構のもとで自主・自立を確保するために自治組織をつくり育てなくてはならない。またさまざまな住民運動を展開しなくてはならない。これらを基礎にして、住民の間に権利としての社会福祉の思想が広がらなければならない、住民の自治組織が社会福祉にも注目したり取り組んだりしなくてはならない」(真田 1992:156)。真田によって提起される住民の主体性が果たす役割とは「国民のための地域福祉」を推進する「地域の福祉力」を創出、発展させることである。

(2) 主体性を発揮するための要件 (社会的なものが引き起こす問題に対して住民の主体性が役割を果たすための要件)

#### ①右田の地域福祉論について

右田らは「住民主体の自治機能が地域社会の本質的な性格」ととらえ、地域の自治機能は住民が権利と義務に対して主体的な自律的な役割を果たすことによって発揮されるとする。住民の主体性が自治機能を発揮するための要件として、第1に、住民諸階層の結集を挙げている。地域のリーダー層は新居住者層や青年層、切実な福祉要求を抱える下層の勤労住民、要援護階層を排除することなく運動に迎え入れる働きかけを行う。

第2に、民主主義に徹した運動を挙げている。運動推進組織は住民諸階層の発言・討議の場を保障し、その意思決定をふまえて運営を行う。また、多様な独自の運動を最大限に促進しながら自発的・民主的な総結集を図る。

第3に、科学的方向づけをもつ運動を挙げている。問題を科学的に認識しその克服への道筋を見極めるために専門家や研究者集団の援助・協力を得ながら住民自ら学習活動を重ねる。

第4に、要援護階層の福祉問題を地域福祉の原点に位置づけることを挙げている。要援護階層の権利としての制度・サービスの利用を励ますとともにその仲間づくりに力を添え、他方でこの福祉問題を住民の課題として提起し、権利としての社会福祉の認識を広げる中で偏見・差別を取り除き、支援活動を強めながら、住民共通の運動課題に発展させる。

第5に、多様な活動プログラムを挙げている。直接サービス活動、行事、援護活動、コミュニティ・ケア、共同作業、親睦・レクリエーションなどを運動に取り入れ、多面的で総合的、また持続的・長期的な展開を図る。

第6に、公的責任による問題対策を挙げている。運動の中に育つ連帯感と結束をもとに基本的には問題に対する公的責任を果たさせる方向で地域福祉条件の改善を図る。

第7に、横に広がる運動を挙げている。福祉問題は局地的な運動で克服できるものではないため、局地的な運動から横に開かれた運動への展開を志向し、隣接地域への拡大や他地域の運動との交流・連携を図る。そうした連帯の力を強めながら広域社協の中に問題を持ち込み、押し上げ、社協を下からつくり変えていく。

第8に、リーダーの基本的態度を挙げている。リーダーは住民と一緒に問題に取り組み住民を力づけ、運動の主体者に仕向けていく。また、住民は変革しうる主体者であるという確信をもって活動を進め、住民のペースを尊重する。さらに、権利としての福祉要求を住民とともに貫いていく態度で活動する。そして、チームを組んで組織的に活動していくためにサブリーダーを発掘・養成する。

## ②真田の地域福祉論について

真田は地域開発による「社会福祉の構造変化＝内部分解」の問題に対して住民の主体性が役割を果たすための要件として、第1に、地域に定着せざるをえない住民を重視すること、第2に、この人たちの福祉要求を掘り起こすこと、第3に、いまある福祉行政の範囲内でその要求に応えられるものについては対応すること、第4に、その福祉要求に対して現在の社会資源の限界がつかまれるようにすることを挙げている。

また、住民主体の定義にみられたように、第5に、住民に共通の要求と最も過酷な社会問題に根差す要求を中心に据えること、第6に、可能な限り広い住民をつなぐように要求を取り上げること、第7に、住民自身が公的機関を使って問題を解決することを挙げている。

そして、住民の主体性が「地域の福祉力」を創出、発展させるための要件として、第8に、社会福祉の利用を権利として保障する環境を地域につくること、第9に、社会福祉や制度の利用の仕方に関する広報を適切に行うこと、第10に、住民の社会福祉や制度へのアクセス（公的機関、民生委員など）を保障すること、第11に、要援護ケースのために社会福祉制度を実際に働かせ、または補足する地域の社会資源と体制を備えること、第12に、住民の福祉要求が社会的に表明され、制度に影響を与えられるように、住民の要求を満たすための活動・運動が行いやすい環境を整えること、第13に、公的機関や民生委員といった相談・受容体制が下意上達のルートとして住民に開かれていること、第14に、住民が福祉要求を表明するだけでなく具体的な計画を提起できるように社会福祉の情報・知識を身につけること、第15に、住民の組織化を進めること、を挙げている。

表1は右田らと真田による住民の主体性を発揮するための要件をまとめたものである。これらの要件は大項目として活動・運動への参加と運営、小項目として、参加については個人の動機づけと組織化、運営については住民要求の集約、活動・運動の展開、行政との協働に分類することができる。右田らと真田が提起する住民の主体性が果たす役割とは住民の生活・福祉とその権利を守ること、また、「地域の福祉力」を創出、発展させることであり、このような役割を果たすためにこれらの要件が必要だと考えられる。

## IV. 考察・まとめ

右田らの研究は1970年代、真田の研究は1960～90年代と年代的には古い理論である。しかし、労働者階級の貧困化、過疎地域にみられる地域ぐるみの貧困化、両極分解する老人層（貧困老人層の問題）、「社会福祉の対象の二重の構造」、「社会福祉の構造変化＝内部分解」、「共同的なものの資本主義的な分裂」といった問題は現代の社会問題でもある。一方、新しい総合事業のもとで多様な主体による多様なサービスの開発が進まない場合、それは「地域福祉の政策化」の背景として提起されたように福祉の切り捨ての合法化とこれによって生じる問題を国民に負担させることになりかねない。提起された問題と状況は現在においても検討が必要なので、提起された要件は問題と状況への対応として大きな示唆を与える。

さて、本研究の目的は住民主体による支援を開発する意義を整理し、主体性を発揮する要件を抽出することであった。そして、これらの要件をもとに地域の実証研究を行うことで住民主体による支援を開発する方法を提示することができるが、留意点として1つは、要件についてたとえば小項目ごとに活動・運動のプロセスを追う必要がある。上野谷ら（2006）は住民の主体化について「気づきを促す→共感を支える→解決策を検討する→やる気を引き出す→活動につなげる→活動をつづける→活動をふりかえる」というプロセスを提示している。要件を参照しながら実際の活動・運動においてどのような気づきがあり、何がやる気を引き出し、活動の継続を支えているのかを検討することで住民の生活・福祉とその権利を守ること、「地域の福祉力」を創出、発展することに向けた支援の開発プロセスを提示することができる。

もう1つは、支援とサービスの関係を検討する必要がある。この関係は要件において明示されていない。この関係について、岡村（1974）は「住民の相互援助的活動は隣人としての自然的な感情に基づく自発性をもつ点において、専門家や公的サービスの及びえない独自の価値をもつものであるのに対して、公的機関の実施するコミュニティ・ケアは専門技術的水準をもたねばならず、それによってサービス効果を評価すべきものであ

住民主体による支援を開発する意義に関する検討

参加	個人の動機づけ	住民に共通の要求と最も過酷な社会問題に根差す要求を中心に据えている。
		要援護階層の福祉要求を掘り起こしている。
		可能な限り広い住民をつなぐように、要求を取り上げている。
		要援護階層の福祉問題を住民の課題として提起し、権利としての社会福祉の認識を広げている。
	組織化	住民の組織化を進めている。
		要援護階層を排除することなく、運動に迎え入れる働きかけを行っている。
		要援護階層の権利としての制度・サービスの利用を励ますとともに仲間づくりに協力している。
		要援護階層に対する支援活動を強めながら、その問題を住民共通の運動課題に発展させている。
運営	住民要求の集約	社会福祉や制度の利用の仕方に関する広報を適切に行っている。
		社会福祉や制度へのアクセス(公的機関、民生委員など)を保障している。
		住民の福祉要求が社会的に表明され、制度に影響を与えられるように、住民の要求を満たすための活動・運動が行いやすい環境を整えている。
		公的機関や民生委員といった相談・受容体制が下意上達のルートとして住民に開かれている。
	活動・運動の展開	運動推進組織は住民諸階層の発言・討議の場を保障し、その意思決定をふまえて運営を行っている。
		問題を科学的に認識しその克服への道筋を見極めるために学習活動を重ねている。
		運動の持続的・長期的な展開を図っている。
		運動の隣接地域への拡大や他地域の運動との交流・連携を図り、社協を下からつくり変えている。
		リーダーは基本的態度(住民と一緒に問題に取り組み住民を力づけ運動の主体者になっている、住民は変革しうる主体者であるという確信をもって活動を進めている、権利としての福祉要求を住民とともに貫いている、サブリーダーを養成している)を身につけている。
	行政との協働	問題に対する公的責任を果たさせる方向で地域福祉条件を改善している。
		いまある福祉行政の範囲内で要求に応えられるものは対応している。
		福祉要求に対する社会資源の限界がつかまれている。
		住民自身が公的機関を使って問題を解決している。
		要援護ケースのために社会福祉制度を実際に働かせ、または補足する地域の社会資源と体制を備えている。

表1 右田らと真田による住民の主体性を発揮するための要件

資料:住谷馨・右田紀久恵編(1973)『現代の地域福祉』法律文化社、真田是(1992)「地域の福祉力について」『総合社会福祉研究』第4号、真田是(1982a)「地域福祉の基礎視角」『立命館産業社会論集』第33号、真田是(1967)「農山村の社会福祉活動」『月刊福祉』50巻7号、真田是(1982b)「『福祉国家』の変革と地域」『講座 今日日本資本主義』9、大月書店、真田是(1963)「住民主体の原則-社協活動への適用」『月刊福祉』46巻10号を参考に筆者作成。

り、また、計画的、系統的に対象者のニーズに対応するものでなくてはならない。そしてこの両者がそれぞれの固有の機能を発揮したときに、コミュニティ・ケアは対象者の依存性や社会的孤立を伴うことなしに、サービスの目的を達成することができる」(岡村：59)と、支援とサービスの代替不可能性と固有性を指摘する。

しかしながら現在、新しい総合事業のもとでサービスが担っていた役割を一部支援に移行し、支援とサービスの役割分担をめぐる問題は地域が抱える課題である。ここで再び住民主体とは何かということに立ち返ると、本論文で取り上げた3人の論者に共通することはそれを決めるのは住民だということである<sup>2)</sup>。支援とサービスの役割分担を新たな1つのカテゴリーとしてその分担において主体性を発揮するための要件を検討し、事例研究を行う必要がある。

## 注

1) 生活支援体制整備事業の実施状況に関する調査は全国1,741の市町村を対象に2017年10月に実施された。回収率は94.5%であった。その結果は、サービスの提供主体の約9割は介護サービス事業所で(訪問型サービスについては90.8%、通所型サービスについては92.1%)、住民主体による支援を提供する事業所は1~2%にとどまる(住民主体による支援を提供する事業所が訪問型サービスを提供する事業所に占める割合は1.0%、通所型サービスについては1.8%)。また、今後のサービスの創設・増設について、全ての高齢者を対象とする通いの場合は約5割(52.0%)の市町村が創設・増設の意向をもつのに対し、要支援者と事業対象者に対する住民主体による支援は約2割の市町村しか創設・増設の意向をもっておらず、約5割が「検討中」ないし「未定」である(訪問型サービスの住民主体による支援について創設・増設の意向をもつ市町村は23.7%、通所型サービスについては23.0%)。見守りや配食といった生活支援サービスの創設・増設についても約1割の市町村しか創設・増設の意向をもっておらず(見守り7.4%、配食7.7%)、要支援者と事業対象者に対する住民主体による支援と生活支援サービスの開発はまさに今後の課題である(NTTデータ経営研究所(2018)：『介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業の実施状況に関する調査研究事業報告書』)。

2) 岡村は「住民主体性の要求」について「住民個人の自己表現や自己主張の要求からはじまって、次には他人の発言を傾聴し、他人の要求や立場を理解すること、さらにすすんで共通の目的を発見し、妥協し、協力するということによって、地域社会問題をみずから発見し、その解決についても主体的な責任をひきうける、住民の自治・自律の要求にはかならない」(岡村：77)と規定している。

## 文献

- 厚生労働省(2015)：『介護予防・日常生活支援総合事業の適切かつ有効な実施を図るための指針』。  
 厚生労働省(2017)：『介護予防・日常生活総合支援事業のガイドライン』。  
 NTTデータ経営研究所(2018)：『介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業の実施状況に関する調査研究事業報告書』。  
 牧里毎治(1984)「地域の2つのアプローチ論」阿部志郎・右田紀久恵・永田幹夫・三浦文夫編『地域福祉教室』有斐閣。  
 岡本栄一(2007)「地域福祉の考え方の発展」『地域福祉論』中央法規。  
 真田是(1992)「地域の福祉力について」『総合社会福祉研究』第4号。  
 真田是(1982a)「地域福祉の基礎視角」『立命館産業社会論集』第33号。  
 真田是(1967)「農山村の社会福祉活動」『月刊福祉』50巻7号。  
 真田是(1982b)「『福祉国家』の変革と地域」『講座 今日の日資本主義』9、大月書店。  
 真田是(1963)「住民主体の原則－社協活動への適用」『月刊福祉』46巻10号。  
 上野谷加代子・杉崎千洋・松端克文編(2006)『松江市の地域福祉計画－住民の主体形成とコミュニティソーシャルワークの展開』。  
 岡村重夫(1974)『地域福祉論』光生館。