

社会福祉協議会活動における直接サービスと 地域組織化活動の関係について

—「限界集落」を中心に—

05G207 山村 靖彦*

(2005年12月1日受付, 2006年1月23日受理)

The relation of Direct-Service and Community Organization
in Council of Social Welfare Activities :

—Mainly on "Limit Village"—

Yasuhiko YAMAMURA*

(Received : December 1, 2005. Accepted : January 23, 2006)

要旨

社会福祉協議会（以下、社協と略す。）の活動に定式化を与えた先行研究には、永田の研究（1988）や山口の研究（博士論文；2000）がある。両者は、これまでの社協活動における地域組織化活動への偏重を批判し、直接サービスの実施を最優先する見解を示している。こうした理論は、これまでに全国社協から出されたいくつかの基本文書でも展開され通説化している。しかし、これらは地域性を考慮した具体的な直接サービスのあり方にはふれておらず、ゆえに実践面においての課題を残している。そこで本稿では、通説の問題性を明らかにし、これをのり越えた見解を示すことを目的として、既存の2つの調査結果を材料に検討を行った。その結果、社協による直接サービスの実施には地域間での格差が認められ、「限界集落」では既存するサービスにおいてニーズが高いにもかかわらず、実施されていないものがあることが判明した。これにより、通説は成立しないことが明らかとなり、そのうえで、直接サービスの実施には地域組織化活動の組み込みが必要であるという筆者の見解を提示した。

キーワード：社会福祉協議会活動、直接サービス、地域組織化活動、限界集落、協働

Abstract

For the precedent study that gave activity of Council of Social Welfare constant formality, there are a study of Nagata (1988) and a doctoral dissertation by Yamaguchi (a doctoral dissertation ; 2000). Both are criticize overemphasis to community organization in conventional activities by Council of Social Welfare, and both show an opinion to give top priority to enforcement of direct-service. Such a theory is developed with some standard documents given by a national Council of Social Welfare till now, and a common view becomes it. However, these have a problem in practice side for a reason without touching it in an ideal method of the concrete direct-service that considered regionality. Therefore I examined two existing findings to materials for the purpose of I clarified problem characteristics of a common view by this report, and showing the opinion that it appeared,

*高知女子大学大学院 健康生活科学研究科（博士後期課程）

and exceeded this. As a result, a difference at a local interval is accepted by enforcement of direct service by Council of Social Welfare at "limit village" existing; though needs was high in service to keep, it became clear that there was the thing which was not carried out. It became clear that a common view was not concluded by this and, with that in mind, showed an opinion of my embodiment of community organization was necessary for enforcement of direct-service.

Key words : Activity by Council of Social Welfare, Direct-Service, Community organization, Limit Village, Partnership

I. はじめに —先行研究と問題の所在—

社会福祉協議会（以下、社協と略す。）の活動に一定の定式化を与えた先行研究には、永田幹夫の研究（1988）や山口稔の研究（博士論文；2000）がある。

永田は、これまでの社協の発展やコミュニティ・オーガニゼーションの発達を、わが国において「これら先端的な理論（筆者注；ここでは、上記コミュニティ・オーガニゼーションを指す。）を主流とする考えに偏する傾向を生み、社協活動に一定の枠をはめることになって、実践的諸活動（筆者注；ここでは、直接サービスと理解される。）はあたかも社協本来の役割ではないといった論が横行し、社協活動の幅を局限化し、矮小化することになったことは否めない」¹⁾と述べ、直接サービスの再評価を提起している。そして同氏は、これに遡ること11年前の全社協『社協情報』第9号（1977）において、社協活動におけるコミュニティ・オーガニゼーションの縮小を視野に入れた、いわゆる「基本要項棚上げ論」²⁾を強調している。また山口は、「コミュニティ・オーガニゼーションに社協理論の基礎があるという論理は正しいものの、それだけではないということも捉えておく必要がある」³⁾としつつ、これまでの社協活動が地域組織化活動に偏重してきたと指摘し、社協の本来的性格として含意された直接サービスの実施を強調する。

両者の見解は、直接サービスの実施と地域組織化活動の関係を社協活動における対抗的なものとして捉え、前者を重視することで共通する。さら

に、こうした傾向は、1978年に発表された「在宅福祉サービスの戦略」を契機とした「組織化活動から在宅福祉サービス重視」⁴⁾にみられるように、これまでに全社協から出された多くの基本文書の中にも認められる。ゆえに、地域組織化活動に対し二者択一的に直接サービスを優先する見解は通説化しているといえる。

確かに、本稿において調査を行った「限界集落」のように、町の中心地から離れたところに点在し、高齢者数も減少の一途をたどっている地域においては、営利を目的とした民間福祉サービスの参入を望むことは不可能である。したがって、そこでは社協による直接サービスの実施が住民の生活維持に大きな意味を持つものと思われる。

しかし通説では、例えば過疎・過密といった地域の特徴を考慮するなど、具体的な直接サービスの実施方法にはふれられていない。このことから、実践面においては多くの課題を残しているものと思われる。

そこで本稿では、通説の問題性を明らかにし、これをのり越えた見解を示すことを目的として、B町社協による直接サービスについての調査と行政によるニーズ調査について、「限界集落」⁵⁾部分を抽出し分析することにより検討を行った。「限界集落」に焦点をあてた理由は、ここが民間福祉サービスの参入がほとんど望めない地域であることから、社協による直接サービスが重要な位置を占め、したがって先行研究における社協活動の直接サービス論を検討するうえで最良のフィールドであると考えたからである。調査の結果、社

協による直接サービスの実施には、その有無をめぐり集落間において明らかな格差があることが認められた。とりわけ「限界集落」では、既存するサービスにおいてニーズが高いにもかかわらず、実施されていないものがあることが判明した。これにより、通説すなわち直接サービス優先論（二者択一論）が成立しないことを明らかにし、通説とは異なる見解（二者関係論）を提示する。

II. 研究の目的

社協による直接サービスと地域組織化活動の関係について、通説すなわち直接サービス優先論（二者択一論）の批判的検討を行い、直接サービスへの地域組織化活動の組み込み（二者関係論）の必要性を明らかにする。

III. 研究の方法

本研究は、以下の社協による報告書ならびに行政調査の結果の2つを分析する方法により行った。

① 『高齢者福祉サービスの現状について 2004年度版』

（報告機関：B町社会福祉協議会）

本報告書は、B町社会福祉協議会が行う事業について、2004年12月1日現在でまとめられた。

② 『高齢者ニーズ調査 2004年度版』

（実施機関：B町役場）

本調査は、B町⁹⁾に居住する65歳以上の高齢者250名に対し、2004年12月1日現在で実施された。

IV. 研究の結果

1. 直接サービスにみられる地域格差

B町社協による直接サービスの実施の有無を、集落区分ごとに実施率として表すと図表1のようになる。

まず「存続集落」では、全てのサービスが実施されていることがわかる。そして「準限界集落」では約80%の実施率となり、「限界集落」では45%の実施率になっている。このように、B町社協による直接サービスは3つに区分された集落全て

において実施はされているものの、「限界集落」での実施率は著しく低いものであった。次にサービスごとにみていくと、全ての集落でサービスが実施されているのは、「訪問介護」と「通所介護」のみであった。しかし、「高齢者サロン」、「お洗濯支援事業」、「配食サービス」、「宅配サービス」、「粗大ゴミ回収事業」の実施率は、「限界集落」において際立って低くなっている⁷⁾。このように、B町社協による直接サービスの実施には、明らかな地域間における格差が生じていることが認められた⁸⁾。

2. 「限界集落」における直接サービスの実施状況とニーズの関係

前項のとおり、B町社協による直接サービスには、実施上においての地域格差が生じており、とりわけ「限界集落」においてサービスが実施されていないことが明らかとなった。しかしこのことは、ニーズがないゆえの結果ではないだろうかということも推測できる。したがって、ここでは直接サービスの実施とニーズの関係を確認しておく必要がある。

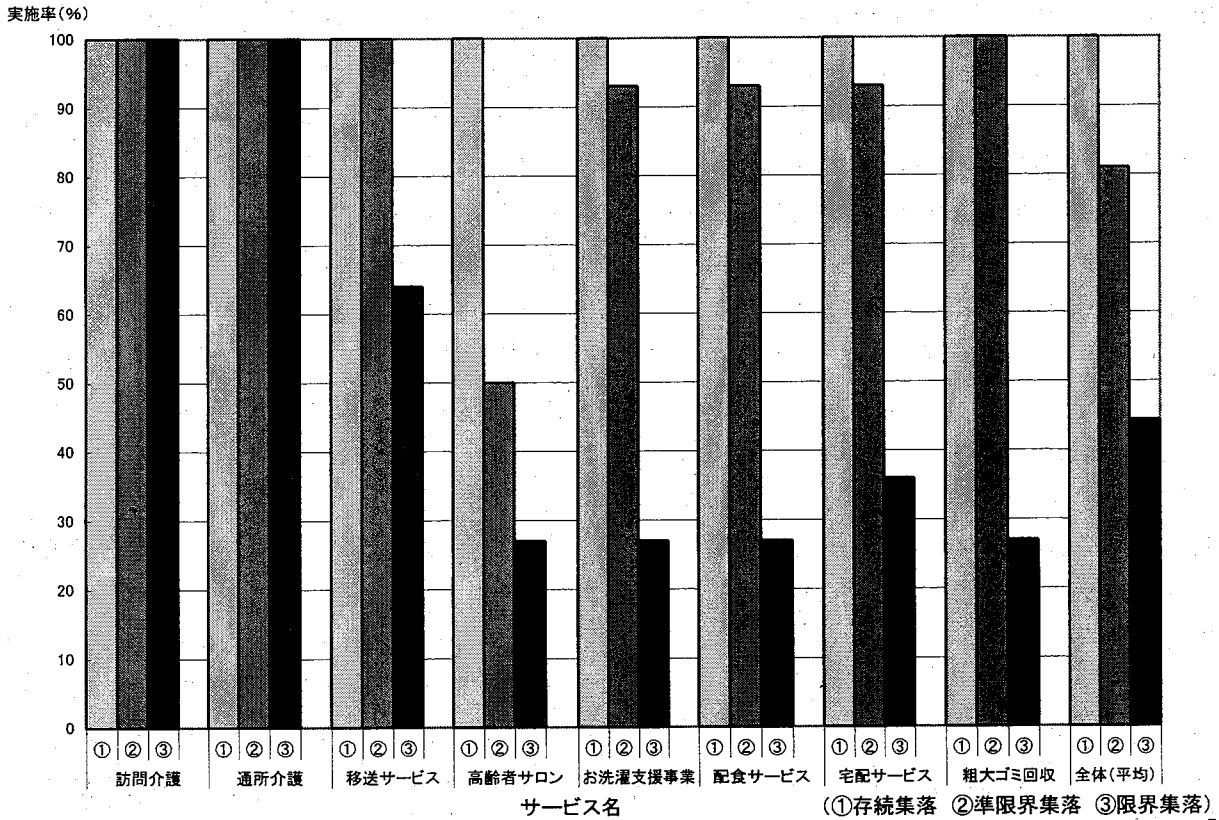
図表2は、B町が2004年12月に実施した高齢者ニーズ調査のデータ票をもとに、図表1で地域格差が認められた直接サービスの実施の有無を、B町全ての「限界集落」にあたる11の集落ごとに示し、さらに各サービスに対するニーズの割合を表したものである。

各直接サービスの実施については、No.1, 2, 3の集落を中心に展開されているのみであり、他の「限界集落」ではほぼ実施されていないことが認められた⁹⁾。そして、「移送サービス」、「配食サービス」、「宅配サービス」の3つのサービスは、実施されていない集落でのニーズが著しく高くなっていることが明らかとなった¹⁰⁾。

3. まとめ

調査の結果、①B町社協による直接サービスについては、実施の有無をめぐっての地域格差が認

図表1 直接サービスの集落区別実施率（B町）



『高齢者福祉サービスの現状について 2004年度版』（B町社会福祉協議会）をもとに筆者作成。

図表2 直接サービスの実施状況とニーズの割合（B町「限界集落」）

| No | 移送サービス | | 高齢者サロン | | お洗濯支援事業 | | 配食サービス | | 宅配サービス | | 粗大ゴミ回収 | |
|----|--------|------------|--------|------------|---------|------------|--------|------------|--------|------------|--------|------------|
| | 実施状況 | ニーズ/回答 (%) | 実施状況 | ニーズ/回答 (%) | 実施状況 | ニーズ/回答 (%) | 実施状況 | ニーズ/回答 (%) | 実施状況 | ニーズ/回答 (%) | 実施状況 | ニーズ/回答 (%) |
| 1 | ○ | 1/8 (12.5) | ○ | 3/8 (37.5) | ○ | 1/8 (12.5) | ○ | 1/8 (12.5) | ○ | 3/8 (37.5) | ○ | 0/0 (0.0) |
| 2 | ○ | 1/6 (16.6) | ○ | 2/6 (33.3) | ○ | 0/6 (0.0) | ○ | 2/6 (33.3) | ○ | 2/6 (33.3) | ○ | 1/6 (16.6) |
| 3 | ○ | 2/6 (33.3) | ○ | 3/6 (50.0) | ○ | 1/6 (16.6) | ○ | 1/6 (16.6) | ○ | 3/6 (50.0) | ○ | 0/0 (0.0) |
| 4 | △ | 4/6 (66.6) | × | 2/6 (33.3) | × | 1/6 (16.6) | × | 3/6 (50.0) | ○ | 6/6 (100) | × | 0/0 (0.0) |
| 5 | △ | 5/7 (71.4) | × | 2/7 (28.5) | × | 0/7 (0.0) | × | 4/7 (57.1) | × | 6/7 (85.7) | × | 0/0 (0.0) |
| 6 | △ | 6/7 (85.7) | × | 2/7 (28.5) | × | 0/7 (0.0) | × | 5/7 (71.4) | × | 6/7 (85.7) | × | 0/0 (0.0) |
| 7 | △ | 6/6 (100) | × | 1/6 (16.6) | × | 1/6 (16.6) | × | 5/6 (83.3) | × | 6/6 (100) | × | 1/6 (16.6) |
| 8 | × | 6/6 (100) | × | 1/6 (16.6) | × | 1/6 (16.6) | × | 6/6 (100) | × | 6/6 (100) | × | 1/6 (16.6) |
| 9 | × | 6/6 (100) | × | 1/6 (16.6) | × | 0/6 (0.0) | × | 5/6 (83.3) | × | 6/6 (100) | × | 0/0 (0.0) |
| 10 | × | 5/5 (100) | × | 1/5 (20.0) | × | 0/5 (0.0) | × | 5/5 (100) | × | 5/5 (100) | × | 1/5 (20.0) |
| 11 | × | 2/2 (100) | × | 0/2 (0.0) | × | 0/2 (0.0) | × | 2/2 (100) | × | 2/2 (100) | × | 0/0 (0.0) |

『高齢者ニーズ調査 2004年度版』（B町行場）をもとに筆者作成。

※（注1）実施状況については、当該サービスが実施されている集落には○、実施されていない集落には×を記した。なお、No. 4, 5, 6, 7の集落では、「移送サービス」は試行的に行われているため△で記した。

（注2）網かけで記された数値は、サービスへのニーズが50%を超えたものである。

められ、特に「限界集落」における直接サービスの未実施率が際立って高くなっていることが明らかとなった（図表1）。②さらに、サービスの実施の有無とニーズの関係を、それぞれの「限界集落」でみたとき、特に「移送サービス」、「配食サービス」、「宅配サービス」について、ニーズが高いにもかかわらず、サービスが実施されていないことが明らかとなった¹¹⁾（図表2）。

V. 考 察

1. 通説の問題

本調査により、社協による直接サービスについては、ニーズが高いにもかかわらず実施されていないということが認められたことから、直接サービスの実施を最優先しようとするこれまでの通説が成立しないということは明らかといえよう。

社協活動の方向性について、これまでの研究ではいわゆる「あるべき論」によって検討されてきており、ゆえにそれらは、個々の地域の実態に軸足を置いて論じられてきたものではなかった。したがって、通説には、実践していくうえでの根拠がともなっておらず、限界性が内在しているものと考えられる。

2. 筆者の見解

社協活動をめぐる通説の問題性を明らかにするだけでは、本研究への批判は免れない。なぜならば、本稿において直接サービスの課題が判明した「限界集落」には、今も住民は住み続けており、生活課題と直面しているからである。つまり、調査により明らかになった課題については、単なる指摘にとどまらず、住民生活が維持されるよう、何らかの見解を示すことが本研究には求められていると考える。よって、以下の筆者による見解の提示までを本研究の目的としたい。

専攻研究ならびに全社協の路線が、直接サービスと地域組織化活動を対抗的に捉え前者の実施を強調してきたあまり、両活動の有機的な関係、とりわけ直接サービス優先論とは異なる関係につい

ては、これまであまり検討されてはこなかった。したがって、直接サービスと地域組織化活動の関係性についての追求がここではひとつの手がかりとなろう。

以下、3つの例示により考えてみたい。

まず、配食サービスで考えた場合、「限界集落」までを配達員がまとめて運び、集落内においては、そこに住む人または利用者同士が運び合うということが考えられる。これには隣人同士による安否確認の効果もあれば、地域サロン活動へと発展していく可能性も内包される。また、「移送サービス」においては、現状は依頼があったものについて、社協職員がいわば仕事の合間をぬって送迎するといった方法により実施されている。つまり、ここでの「移送サービス」は、社協職員の都合に合わせて実施されており、その結果、ニーズに対して十分に対応出来ていない。この場合、実施方法の再検討が必要であろうが、これも例えば、送迎を行うボランティアグループを組織化し、これにより運用されていくことによりサービスは拡充していくと考えられることから、まずはこのことについての検討を住民と行っていくことが必要であろう。さらには、全社協が推進する「高齢者サロン」¹²⁾についても、B町では地域の高齢者を集めてのレクリエーション等の実施にとどまっているが、これも例えば地域の福祉的課題についての話し合いの場として活用し、何らかの方向づけを行えるよう援助するなど、多様な方法により実施することによって、その効果は発展的に増していくと考えられる。

以上の例は、直接サービスへの地域組織化活動の組み込みにより、困難であったサービスの実施を可能なものへと導き、さらには効果的な発展へとつなげられるものとして捉えられる。

「はじめに」でも述べたとおり、先行研究により通説化した直接サービス優先論には、地域組織化活動の縮小が視野に入れられたものであった。また、全社協により1978年に発表された「在宅福祉サービスの戦略」は、地域組織化活動から在宅福

社サービスへという路線変更が内在されていた。しかし、直接サービスの実施が不可能となっている社協の現状に直面したとき、ここで重視されるべきことは、両活動の関係においての住民の位置づけの再確認であろう。

つまり、社協による直接サービスと地域組織化活動の関係性については、通説すなわち直接サービス優先論（二者択一論）ではなく、直接サービスの実施に住民の参加と協働という地域組織化活動を組み込んでいく二者関係論が求められているといえよう。

VI. おわりに

本研究では、「限界集落」において直接サービスが実施されていないという現実直面したときの先行研究の問題性を批判し、これまでの枠組みにとらわれない両活動の関係性を追求した。

なお、本研究により明らかとなったことになかで、これまでふれてこなかった課題が2つある。

ひとつは、「訪問介護」と「通所介護」が、他のサービスとは例外的に全域での実施が可能となっていることについての解明である。もうひとつは、直接サービスが実施されている集落とされていない集落の二分化は、何を起因としているのかという追求である。

以上については、筆者の今後の重要な研究課題として位置づけ取り組んでいきたい。

【注】

- 1) 永田 1988 256頁。
- 2) 永田はここで、「社会福祉協議会基本要項」（1962年）等による社協の位置づけが、本来「自由であるべき社協の活動を型にはめて」きたとして、直接サービスの実施等を視野に入れた社協の活動の展開を強調している。ここでも、直接サービスと地域組織化活動は対抗的に捉えられている。
- 3) 山口 2000 287頁。
- 4) 野上 1997 45頁。
- 5) 大野は、人口の増減率や人口規模、年齢構成、高齢化率などの指標を用いて「集落の状態分析」を行い、それぞれを「存続集落」、「準限界集落」、「限界集落」、「消滅集落」の4つに区分した（大野 晃 2005 『山村環境社会学序説』農山漁村文化協会23頁参照）。そして、「人口、戸数が激減し高齢化が急速に進行している現代山村では、（中略）集落間格差が拡大するなか、存続集落から準限界集落へ、準限界集落から限界集落へと集落の状態が移行する流れが着実に進行している」（大野 上掲 同頁）と述べ、さらに「限界集落」は「消滅集落」へと向かいつつあるとしている。

それぞれの定義は下記のとおり。

「存続集落」：「集落のなかで55歳未満の人口が50%を超えており、後継ぎ確保によって集落生活の担い手が再生産されている集落」

「準限界集落」：「55歳以上の人口が既に50%を超えており、現在は集落の担い手が確保されているものの、近い将来その確保が難しくなっている集落で、次に述べる限界集落の予備軍的存在になっている集落」

「限界集落」：「65歳以上の高齢者が集落人口の50%を超え、独居老人世帯が増加し、このため集落の共同活動の機能が低下し、社会的共同生活の維持が困難な状態にある集落」

「消滅集落」：「人口、戸数がゼロとなり、文字ど

おり消滅してしまった集落」（以上、大野 前掲 22～23頁）。

なお、本稿では大野による各区分集落の名称と概念をそのまま使用した。

6) 今回の調査対象地域であるB町は、A県下の市町村の中でも5番目に広い面積を有しており、その中に36の集落が存在している。総面積の95%を山林が占め、耕地はわずか1.8%となっている。人口は、1955年国勢調査の9,898人をピークに1985年4,785人、1990年4,285人、2000年3,949人、2004年12月1日現在3,737人と年々減少の一途をたどっている。65歳以上の人口は1,431人で、高齢化率は38.2%に達している（2004年12月1日現在）。

商店は町中心部に小規模スーパーが2店あり、他は周辺の集落にタバコ等を販売する個人経営の小規模店が4店あるのみである。公共交通としては、町中心部と町外を結ぶ2つの路線が1日合計9本運営されている。

町内の主な医療・福祉施設は下記表のとおりで、一般病院、老人保健施設、特別養護老人ホーム等については無く、入院・入所、高度医療等については町外の機関及び施設に頼っているのが現状である。なお、図表中の④、⑤、⑥、⑦、⑧は社会福祉協議会が町より受託運営している。なお、B町には、2004年12月1日現在、36の集落が散在し、各集落を大野の区分により分別すると、「存続集落」は13集落、「準限界集落」は12集落、「限界集落」は11集落となる。

7) このように本調査では、「訪問介護」と「通所介護」のように全ての集落で実施されているサービス

と、その他のサービスのように一部の集落での実施にとどまるサービスが存在することが明らかとなった。この原因の追求は筆者の今後の重要な研究課題として位置づけたい。

8) こうした現実には、農村部のみならず都市部においてもみられる。中西は、松山市社協が展開する「ふれあい・いきいきサロン」について、「サロンが開催されている地区が、2004年12月時点で32地区中（合併後は40地区）18地区51ヶ所であることから、地区の多様な住民層を引き込めるほどの吸引力はいまだ持ち合わせていない。」（中西 典子 2005 6頁）と報告し、旧来型の地域住民組織の現代的再生を強調している。このことは、本稿での追求とあわせて、現在の多様化する地域組織化の課題に対する新しい取り組みの必要性を意味しているといえる。

9) ちなみに、No.1, 2, 3の集落については、B町の中心部に位置する役場からの道路距離において、比較的近距离に位置している。ここでのサービス実施の有無については、集落の位置関係と深い関係にあると思われるが、このことへの追求は、他の機会にゆずりたい。

10) ここでのNo.4, 5, 6, 7の「限界集落」については、2004年1月の路線バスの廃止にともない「移送サービス」が開始されたが、調査時においては試行的運行にとどまり、利用回数が制限されている。

11) なお、本調査の結果からは、「高齢者サロン」、「お洗濯支援事業」、「粗大ゴミ回収」については、仮にニーズが低くてもサービスは実施されているという結果も得られた。このことは、社協によるニ-

・医療・福祉施設の現状（B町）

| 種 別 | | 数（定員） | 種 別 | | 数（定員） |
|-----|------------|------------|-----|------------|-----------|
| ① | 診療所 | 2ヶ所 | ⑥ | デイサービスセンター | 1ヶ所（40名） |
| ② | 歯科医院 | 1ヶ所 | ⑦ | ヘルパーステーション | 1ヶ所 |
| ③ | 訪問看護ステーション | サテライト型 1ヶ所 | ⑧ | 居宅介護支援事業所 | 1ヶ所 |
| ④ | 高齢者生活支援ハウス | 1ヶ所（10名） | ⑨ | 社会福祉協議会 | 1ヶ所 |
| ⑤ | 在宅介護支援センター | 1ヶ所 | ⑩ | 保育所 | 2ヶ所（100名） |

（2004年12月1日現在）

ズ調査およびサービスの実施のあり方にかかわる課題として捉えられ、再検討を要するものと考えられる。

- 12) 「高齢者サロン」については、『ふれあい・いきいきサロンのすすめ』平成13年度 全社協 等を参照。

【参考文献】

- 井岡 勉 1984 「地域福祉と社会福祉協議会」
右田紀久恵, 井岡勉編 『地域福祉 いま問われているもの』 ミネルヴァ書房
- 大野 晃 2005 『山村環境社会学序説』 農山漁村文化協会
- 岡村 重夫 1973 『社会福祉原論』 全国社会福祉協議会
- 栗田 明良 2000 『中山間地域の高齢者福祉—「農村型」システムの再構築をめぐる—』(財)労働科学研究所出版部
- 真田 是 1997 『地域福祉と社会福祉協議会』
かもがわ出版
- 全国社会福祉協議会 1977 『社協情報』第9号
- 全国社会福祉協議会 2001 『ふれあい・いきいきサロンのすすめ』 全国社会福祉協議会
- 全国社会福祉協議会 2005 新版・社会福祉学習双書
編集委員会編 『社会福祉協議会活動論』 全国社会福祉協議会
- 中西 典子 2005 「地域の組織間連携にみる福祉ガバナンスの可能性」『地域社会学会報』No.133
- 永田 幹夫 1988 『改訂 地域福祉論』 全国社会福祉協議会
- 野上 文夫 1997 「地域福祉と社会福祉協議会」
松永俊文ほか編 『現代コミュニティワーク論』 中央法規
- 村田 隆一 1995 「社会福祉協議会の戦後50年の変遷」『総合社会福祉研究』第8号 総合社会福祉研究所
- 山口 稔 2000 『社会福祉協議会理論の形成と発展』 八千代出版 (東洋大学大学院 博士後期課程論文)
- 山村 靖彦 2005 『過疎地域における生活問題と地

域福祉』 大分大学大学院福祉社会科学研究所 修士課程論文