

## 調査報告

# 曾於市地域福祉活動計画策定のための基礎調査（2）

－社会福祉協議会－

高橋 信行\*・鄧 俊\*\*

### はじめに

本報告は、平成20年4月に曾於市社会福祉協議会により実施された「基礎調査」の結果の一部を分析したものである。曾於市社会福祉協議会は2009年度より、地域福祉の推進に関する計画である「地域福祉活動計画」の策定を住民と共に行っているが、この調査はそのための基礎データとなるものである。

前号においては、「あなたやご家族について」「地域のつながりとご近所での困りごと」について、特に自由回答の分析を中心に報告を行った。本号では、社会福祉協議会活動についての調査結果を中心に報告する。

### 1. 社会福祉協議会の法的規定

社会福祉協議会は制度的に「全国社会福祉協議会」、「都道府県社会福祉協議会」、「市町村社会福祉協議会」に区分されるが、ここでの調査テーマは、市町村社会福祉協議会についてである。市町村社会福祉協議会について、社会福祉法第109条には以下のように規定されている。

「市町村社会福祉協議会は、一又は同一都道府県内の2以上の市町村の区域内において次に掲げる事業を行うことにより地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であつて、その区域内における社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加し、かつ、指定都市にあつてはその区域内における地区社会福祉協議会の過半数及び社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が、指定都市以外の市及び町村にあつてはその区域内における社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が参加するものとする」また市町村社会福祉協議会の事業として以下の4点が示される。

1. 社会福祉を目的とする事業の企画及び実施
2. 社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助
3. 社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成
4. 前3号に掲げる事業のほか、社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業

社会福祉協議会（以下社協と称す）は、地域福祉を推進する団体であり、また1つの自治体には1つし

---

キーワード：社会福祉協議会、在宅ケア、地域組織化、事業型社協

---

\* 本学福祉社会学部教授

\*\* 本学福祉社会学研究科博士課程1年

1 高橋信行は、この調査に関して質問づくりから関わり、集計分析については、地区（26の校区）ごとの集計をゼミ学生とともにやってきた。本報告は、そのうち旧自治体レベルでの分析結果を高橋信行と鄧俊（博士課程1年）の連名で報告する。

か作れない団体である。戦後、地域福祉の協議体として出発した社協は、その後、地域における在宅ケアの推進団体として発展していき、介護保険導入に際しては、ホームヘルプサービスや、デイサービスといった在宅福祉事業により力をいれてきた。いわばコミュニティ・オーガニゼーションとコミュニティケアを進める社会福祉法人である（三島村、十島村のように全国にまれに法人化していない社協もある）。

## 2. 曾於市社協と合併問題

上記の社協の性格から、自治体が合併した時には、社協も制度上合併に迫られることになる。近年の市町村合併において、社協もこれに伴い合併を行い、旧自治体の社協はそれぞれ、本所と支所に分かれている。合併に際しては、旧自治体における種々の差異、地域福祉活動についての温度差、会費の違い、サービスの内容の違い等の調整を行ってきた。ここで取り上げる曾於市社協も、もともとは末吉町社協、大隅町社協、財部町社協の3つの社協があったが、市町村合併と同時期に合併を行い、財部町に本所を他の2つに支所をおき、事業を行っている。旧自治体の住民の社協に対する態度や行動は、それまでの社協活動についての評価とも言える側面がある。上記の社協活動の展開の経緯を含んだ上で、以下の調査結果をみていくことが重要である。

## 3. 社協活動についての調査結果

### (1) 社協の認知について（社協を知っているか）

社協について、住民はどの程度の認知度があるのかについて聞いた質問である。福祉の広報啓発を主たる役割として考えてきた社協であるが、従来から、社協自体が住民に知られていないという指摘があった。特に社会福祉全体からみて地域福祉の比重が重くなっている現在、社協がどの程度知られているのかという点は社協サイドにとって気になる点である。

結果をみると、社協のことを「知っている」が76.4%、「知らない」が23.6%となっている。特に旧大隅町では「知っている」が85.0%と最も多い。2005年に始良町社協が同様に調査を行っているが、この時は「知っている」80.4%であった<sup>2</sup>。また鹿児島市の2002年の調査では、42.5%であった<sup>3</sup>。

表1 旧自治体ごとの社協に関する調査結果（知っている、あるの比率）

			旧自治体			
			旧末吉町	旧大隅町	旧財部町	合計
社協の認知	知っている	度数	403	324	292	1019
		列 %	74.1%	85.0%	71.4%	76.4%
社協の場所	知っている	度数	348	283	266	897
		列 %	63.9%	73.9%	65.0%	67.1%
社協の役割	知っている	度数	279	232	191	702
		列 %	51.5%	62.5%	47.9%	53.5%
社協行事への参加	ある	度数	139	122	81	342
		列 %	25.6%	32.4%	20.1%	25.9%
社協情報誌を見たことは	ある	度数	276	225	158	659
		列 %	51.9%	60.2%	40.5%	50.8%
社協のボランティアの機能	知っている	度数	174	166	99	439
		列 %	34.7%	49.7%	28.0%	36.9%

2 始良町社会福祉協議会、高橋信行、鄧俊 企画・編集「始良町地域福祉実態調査報告書（2005から2006）平成18年9月 始良町社会福祉協議会発行

3 鹿児島市「鹿児島市地域福祉計画のための基礎調査」平成15年2月

## （2）社協の場所について

名前を知っていても、どこにあるかを理解していなければ実際的には利用しにくい。そこで、次には社協の場所をたずねた質問がきている。結果は、「知っている」が67.1%である。旧自治体別にみると、旧大隅町は認知度が比較的に高い。この点始良町社協の場合は55.4%となっていたので、場所の認知においては曾於市は比較的に高いことになる。

## （3）社協の役割について

つぎに社協の役割について聞いている。結果は、53.5%が「知っている」と答えている。全体に比べ、旧大隅町では「知っている」が62.5%と9%高い。

始良町の場合、「よく知っている」13.7%、「多少知っている」51.5%であり、あわせると65.2%になる。

## （4）社協行事への参加について

地域福祉推進団体である社協は、地域においてさまざまな事業活動を行っており、福祉大会やイベント等も行っている。こうした社協行事へ参加したことがあるかどうかを聞いた質問では、参加したことが「ある」と答えた人は25.9%と少なかった。旧自治体別では、旧大隅町が32.4%と最も高く、旧財部町の20.1%とは10%以上の差があった。

## （5）社協情報誌を見たことはあるか

社協は「社協便り」等の広報誌を発行しているが、社協情報誌を見たことがあるかという質問では、全体で「ある」50.8%、「ない」49.2%とほぼ半数ずつである。旧大隅町では、「ある」が約6割で全体を上回っており、他の旧自治体よりはだいぶ多い。

なお始良町社協の調査では、広報誌「ぼらんていあだより」は21.1%、広報誌「福祉あいら」は、62.5%という認知度であった。

## （6）社協にあるボランティア・市民活動センターの機能の認知度について

社協にあるボランティア・市民活動センターの機能に関する認知度では、「知っている」が36.9%で少なかった。旧大隅町では、「知っている」49.7%に対し、旧末吉町は34.7%、旧財部町では36.9%とかなり低かった。

## （7）知っている社協活動について

先にも述べたように社協は、在宅福祉事業以外にもさまざまな活動を行っているが、こうした活動の認知について聞いてみた。「知っている社協活動」では「訪問介護事業（ホームヘルパー）」と答えた人が78.9%と4分の3を超えており、一番多くなっている。次いで、「通所介護事業（デイサービス）」69.3%、「訪問入浴介護事業（入浴サービス）」65.3%、「心配ごと相談事業」58.5%、「給食サービス事業（お弁当）」51.4%、「居宅介護支援事業（ケアマネジャー）」47.7%の順となっている。3割台が「居宅介護事業」、「車椅子貸出事業」、「身体障がい者デイサービス事業」である。「ふれあい・いきいきサロン事業」、「紙おむつ支給事業」、「福祉サービス利用支援事業」、「介護予防サービス事業（地域支援事業）」である。1割台は「子育てサロン事業」、「生活福祉資金貸付事業」、「小規模多機能ホーム『より愛さかもと』」、「知的障がい者居宅等事業」になる。あとは1割にも満たない。

旧自治体別にみると、旧大隅町では「ふれあい・いきいきサロン事業」、「子育てサロン事業」、「心配ごと相談事業」、「給食サービス事業（お弁当）」、「居宅介護支援事業（ケアマネジャー）」、「小規模多機能ホー

ム『より愛さかもと』,「居宅介護事業」への認知度が比較的に高くなっている。特に「給食サービス事業(お弁当)」,「小規模多機能ホーム『より愛さかもと』」は2割強を上回っている。旧末吉町において,全体的に高い認知度である「給食サービス事業(お弁当)」が36.1%とかなり低い。また,「訪問入浴介護事業(入浴サービス)」,「新生児おむつ支給事業」に対する認知度も低くなっている。

なお,比較のために始良町調査で対応するものの割合を示しているが,サロン活動については始良町社協の認知度が高いが,介護保険事業に関しては曾於市社協の方が高い。介護保険事業については比較的に新しいサービスであるため,調査時期の違いも影響していると考えられる。

表2 旧自治体と知っている社協活動のクロス表(%のみ)

		旧自治体				始良町調査 の場合
		旧末吉町	旧大隅町	旧財部町	合計	
		列 %	列 %	列 %	列 %	
知って いる社 協活動	ふれあい・いきいきサロン事業	17.0%	36.7%	21.8%	24.3%	41.1%
	子育てサロン事業	12.6%	26.6%	13.0%	16.8%	32.7%
	心配ごと相談事業	57.8%	63.0%	55.0%	58.5%	27.5%
	生活福祉資金貸付事業	10.8%	14.1%	8.8%	11.1%	10.8%
	紙おむつ支給事業	17.7%	21.7%	28.1%	22.0%	—
	新生児おむつ支給事業	7.8%	8.0%	6.6%	7.5%	—
	車椅子貸出事業	33.4%	35.8%	36.3%	35.0%	38.7%
	テント貸出事業	7.2%	6.1%	7.6%	7.0%	—
	小口福祉資金貸付事業	7.2%	12.5%	6.0%	8.4%	—
	給食サービス事業(お弁当)	36.1%	72.2%	51.7%	51.4%	43.7%
	福祉サービス利用支援事業	20.9%	27.5%	24.5%	23.9%	18.9%
	居宅介護支援事業(ケアマネジャー)	43.3%	55.7%	45.9%	47.7%	29.9%
	訪問介護事業(ホームヘルパー)	75.6%	82.3%	80.1%	78.9%	45.1%
	訪問入浴介護事業(入浴サービス)	56.1%	72.2%	71.0%	65.3%	42.6%
	通所介護事業(デイサービス)	65.5%	71.9%	71.9%	69.3%	—
	小規模多機能ホーム より愛さかもと	7.0%	33.6%	6.9%	14.9%	—
	介護予防サービス事業地域支援事業	24.4%	28.4%	18.1%	23.7%	—
	身体障がい者デイサービス事業	33.9%	37.6%	33.5%	34.9%	—
	軽度生活支援事業	7.0%	8.0%	6.9%	7.2%	14.1%
	居宅介護事業	34.3%	45.0%	35.6%	37.9%	—
知的障がい者居宅介護等事業	12.1%	9.5%	11.2%	11.1%	—	
その他	0.2%	0.6%	0.9%	0.5%	—	

(8) 利用したことのある社協事業について

利用したことのある社協事業には,「通所介護事業(デイサービス)」は28.0%と高い数値ではないが,最も多い回答になっている。次に,「ふれあい・いきいきサロン事業」24.0%,「訪問介護事業(ホームヘルパー)」20.7%である。「心配ごと相談事業」,「紙おむつ支給事業」,「給食サービス事業(お弁当)」,「居宅介護支援事業(ケアマネジャー)」,「訪問入浴介護事業(入浴サービス)」などは1割台になる。ほかは1割未満である。

旧自治体ごとにみると,旧末吉町では「心配ごと相談事業」,「通所介護事業(デイサービス)」の利用が多くなっている。特に「心配ごと相談事業」は23.8%であり,旧財部町の3.8%より2割上回っている。旧大隅町では,「ふれあい・いきいきサロン事業」36.4%と,旧末吉町(12.5%)より3割ほど高くなっている。一方,「紙おむつ支給事業」,「車椅子貸出事業」がやや低くなっている。旧財部町では,「紙おむつ事業」,「訪問介護事業(ホームヘルパー)」,「訪問入浴介護事業(入浴サービス)」への利用率が高く見られる。

表3 旧自治体と利用したことのある社協事業

		旧自治体			
		旧末吉町	旧大隅町	旧財部町	合計
		列 %	列 %	列 %	列 %
利用 した こと のある 社協 事業	ふれあい・いきいきサロン事業	12.5%	36.4%	21.8%	24.0%
	子育てサロン事業	0.0%	4.5%	0.0%	1.6%
	心配ごと相談事業	23.8%	15.9%	3.8%	14.6%
	生活福祉資金貸付事業	5.0%	1.1%	2.6%	2.8%
	紙おむつ支給事業	11.3%	6.8%	26.9%	14.6%
	新生児おむつ支給事業	5.0%	1.1%	1.3%	2.4%
	車椅子貸出事業	11.3%	4.5%	10.3%	8.5%
	テント貸出事業	3.8%	1.1%	0.0%	1.6%
	小口福祉資金貸付事業	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	給食サービス事業（お弁当）	12.5%	13.6%	15.4%	13.8%
	福祉サービス利用支援事業	8.8%	2.3%	5.1%	5.3%
	居宅介護支援事業（ケアマネジャー）	18.8%	11.4%	16.7%	15.4%
	訪問介護事業（ホームヘルパー）	16.3%	18.2%	28.2%	20.7%
	訪問入浴介護事業（入浴サービス）	8.8%	6.8%	20.5%	11.8%
	通所介護事業（デイサービス）	36.3%	23.9%	24.4%	28.0%
	小規模多機能ホーム「より愛さかもと」	0.0%	3.4%	0.0%	1.2%
	介護予防サービス事業（地域支援事業）	7.5%	2.3%	0.0%	3.3%
	身体障がい者デイサービス事業	6.3%	1.1%	6.4%	4.5%
	軽度生活支援事業	0.0%	0.0%	2.6%	0.8%
	居宅介護事業	2.5%	3.4%	2.6%	2.8%
知的障がい者居宅介護等事業	1.3%	0.0%	0.0%	0.4%	
その他	5.0%	3.4%	5.1%	4.5%	

(9) 曾於市社協の活動評価について

曾於市社協の活動評価に関しては、「わからない」が48.9%と5割近くで最も多い。次いで、「よくやっている」26.6%、「まあまあ」19.7%、「不十分」4.8%の順である。

旧自治体別に比べると、旧大隅町では評価が一番高く、一番低い旧末吉町とは「よくやっている」の差が10%以上となっている。また「わからない」が旧末吉町と旧財部町に5割以上あるのも気になる。

表4 曾於市社協の活動評価

			旧自治体			
			旧末吉町	旧大隅町	旧財部町	合計
曾於市社協 の活動評価	よくやっている	度数	111	109	107	327
		列 %	22.1%	31.4%	28.1%	26.6%
	まあまあ	度数	109	71	62	242
		列 %	21.7%	20.5%	16.3%	19.7%
	不十分	度数	28	16	15	59
		列 %	5.6%	4.6%	3.9%	4.8%
	わからない	度数	254	151	197	602
		列 %	50.6%	43.5%	51.7%	48.9%

(10) 今後充実してほしいサービスについて

今後充実してほしいサービスを聞いたところ、「高齢者や障がい者等の援助対象や団体への支援」49.0%と半数近くに達している。次に、「安心して在宅で生活するための福祉サービス（ホームヘルパー



やデイサービスなど)」47.9%、「身近なところで福祉の相談ができる窓口（福祉相談）」39.0%、「住民による地域の身近な支えあい活動への支援」30.7%の順となっている。2割台は「福祉に関する情報発信（情報誌等で福祉について知らせる）」、「児童・生徒・地域住民を対象とした福祉教育の推進」である。「子育てに関する支援（子育ての相談にのったり、子どもを預かるなど）」、「ボランティア活動への参加促進と支援」にも2割弱言及されている。

旧自治体による差は大きなものではない。この結果で注目すべきは「特にない」は1割程度で、9割の住民は何らかのサービスを求めている点である。社協のみならず、行政や専門職が注目しなければならない結果であろう。

表5 旧自治体と今後充実してほしいサービス

		旧自治体			
		旧末吉町	旧大隅町	旧財部町	合計
		列 %	列 %	列 %	列 %
今時充実してほしいサービス	ボランティア活動への参加促進と支援	20.0%	20.7%	14.7%	18.6%
	地域の身近な支えあい活動への支援	31.5%	30.6%	29.7%	30.7%
	安心して生活できる在宅福祉サービス	47.9%	49.4%	46.5%	47.9%
	身近で福祉の相談ができる窓口	38.1%	39.5%	39.7%	39.0%
	児童や生徒・地域住民を対象とした福祉教育の推進	23.3%	23.5%	20.0%	22.3%
	福祉に関する情報発信	21.5%	22.5%	23.8%	22.5%
	子育てに関する支援	19.1%	21.3%	17.6%	19.3%
	高齢者や障がい者等の援助対象者や団体への支援	50.6%	50.3%	45.6%	49.0%
	特にない	8.9%	12.3%	10.6%	10.4%
	その他	1.3%	1.2%	2.1%	1.5%

#### 4. 考察

##### (1) 社協の認知

###### ①旧大隅町の認知度の高さ

社協の認知は「名前を知っている」が76.4%、「場所を知っている」が67.1%、「役割を知っている」が53.5%となっている。いずれも旧自治体の中では旧大隅町の認知度が最も高かった（名前85.0%、場所73.9%、役割62.5%）。本文中にも社協の認知について始良町と鹿児島市での調査結果を示したが、始良町よりは若干認知度は低い。鹿児島市社協の認知は5割を満たないものであったが、鹿児島市のような都市部において、こうした社会福祉法人の認知度が必ずしも高くない点は、ある程度予想できる。ただ鹿児島市は、地区社協、校区社協が100箇所程度あり、社協活動そのものがもっと根付いていてもいい気がするが、校区社協、地区社協の認知も20.3%と低かった。校区社協が担うべき役割は大きい。

###### ②他の福祉団体と比較した場合の社協の認知度

社協がある程度住民に知られていることはわかったが、他の福祉施設機関に比べてはどうか。これに関する曾於市のデータはないが、先に比較のために掲載した始良町調査においては、始良町内の主要な福祉施設・機関の認知度を聞いているので、その結果を参考に考えてみる。

相対的にみると社協の8割という認知度（始良町）は、行政の福祉課を除くと、老人福祉施設とともに高いものであった。福祉施設の中では、障害者関係施設の認知度が最も低い。ここに逆に、今後の社協活動の進め方のヒントが見えるように思う。社協活動の多くが老人福祉に関係した事業を行っており、また社協の認知は、実は介護保険事業者としての視点から行われている傾向があることがわかる。（以下③を参照）

表6 福祉施設機関の認知や理解（%のみ）<sup>4</sup>

施設機関名	名前を	場所	役割を		
	知っている	知っている	よく知っている	多少知っている	全く知らない
始良町保健環境課	81.0	71.2	15.7	56.9	27.4
始良町福祉課	90.1	80.9	19.3	61.5	19.3
始良町社会福祉協議会	80.4	55.4	13.7	51.5	34.8
小学校区社会福祉協議会	21.9		4.8	15.3	79.9
特別養護老人ホーム「やすらぎの里」	84.4	65.5	23.1	53.2	23.7
老人デイサービスセンター	77.7	65.5	18.9	55.0	26.1
在宅介護支援センター	80.9	72.4	17.9	57.1	25.0
介護老人保健施設	80.8	75.7	18.7	49.5	31.8
指定介護療養型医療施設「尾田内科胃科」	61.7	67.4	12.4	33.3	54.2
老人訪問看護ステーション	64.8	58.5	10.9	47.8	41.3
始良町老人福祉センター	72.9	63.0	15.7	44.3	40.0
認知症対応型共同生活介護事業所（グループホーム）	47.4	43.0	7.6	37.4	55.1
保育所	91.8	87.6	37.8	50.4	11.8
児童養護施設	64.4	53.6	19.4	42.6	38.0
障害児通園事業施設	16.9	9.4	4.6	13.2	82.2
身体障害者入所授産施設	40.4	30.7	5.9	27.1	67.1
身体障害者通所授産施設	39.6	31.0	6.5	25.5	67.9
身体障害者デイサービスセンター	29.4	25.7	5.9	20.6	73.5
知的障害者更生施設	42.2	33.3	10.4	29.2	60.5
知的障害者小規模通所授産施設	27.2	14.9	6.1	18.9	75.0
知的障害者グループホーム	5.6	3.7	1.4	9.7	88.9
精神障害者グループホーム	3.4	0.8	1.2	7.0	91.8
始良町保健センター	84.1	77.4	26.5	53.8	19.6

### ③在宅ケアの事業者という認識

社協事業の認知では、「訪問介護事業（ホームヘルパー）」と答えた人が78.9%、次いで、「通所介護事業（デイサービス）」69.3%、「訪問入浴介護事業（入浴サービス）」65.3%と続く。いずれも介護保険事業に関わる在宅ケアサービスである。その次には「心配ごと相談事業」58.5%、「給食サービス事業（お弁当）」51.4%と続くが、その次はやはり「居宅介護支援事業（ケアマネジャー）」47.7%である。社協自体の認知度はある程度あるものの、そこでの認識は、介護保険事業者として在宅ケアを推進している団体という認識であり、主に高齢者福祉の支援団体という認識のように見えるのである。

### (2) 社協活動への住民の関わり

社協行事への参加は「ある」が25.9%と低く、「社協情報誌を見たことは」という質問には50.8%が「ある」と答え、社協のボランティア機能に関しては、「知っている」は36.9%となる。地域福祉の啓発や福祉コミュニティづくりといった、いわば「地域組織化」という側面では、社協が十分に機能しているとは言い難いようである。この中で「旧大隅町」は「社協事業」32.4%、「情報誌」60.2%、「ボランティア機能」49.7%と他をぬきんでて高くなっている。

4 前掲「始良町地域福祉実態調査報告書」

(3) 社協事業の評価

曾於市社協の活動評価に関しては、「わからない」が48.9%で最も多い。次いで、「よくやっている」26.6%、「まあまあ」19.7%、「不十分」4.8%の順である。社協事業の認知が低いせいも、半数近くは「わからない」ということになっている。「よくやっている」、「まあまあ」をあわせても5割は超えていない。この点は何らかの対応策を講じていく必要性を感じる。評価の中では、旧大隅町がやはり高く（「よくやっている」31.4%、「まあまあ」20.5%）、認知、活動を反映した形になっている。

(4) 今後充実してほしいサービス

今後充実してほしいサービスとしては、「高齢者や障がい者等の援助対象者や団体への支援」、「安心して生活できる在宅福祉サービス」のニーズが高く、ついで「身近で福祉の相談ができる窓口」、「地域の身近な支え合い活動の支援」となっている。「対象者、団体の支援」、「在宅福祉サービス」、「相談窓口」、「支え合いの支援」は今後の社協活動を考える上での4本柱のように見える。

(5) 自由回答分析

調査では住民に「今後の地域福祉活動のあり方についてアイデアをお聞かせください」と問い、22名から意見をいただいた。これらの意見を要約し、KJ法の要領でカテゴリ化を行ったものが以下の図である。

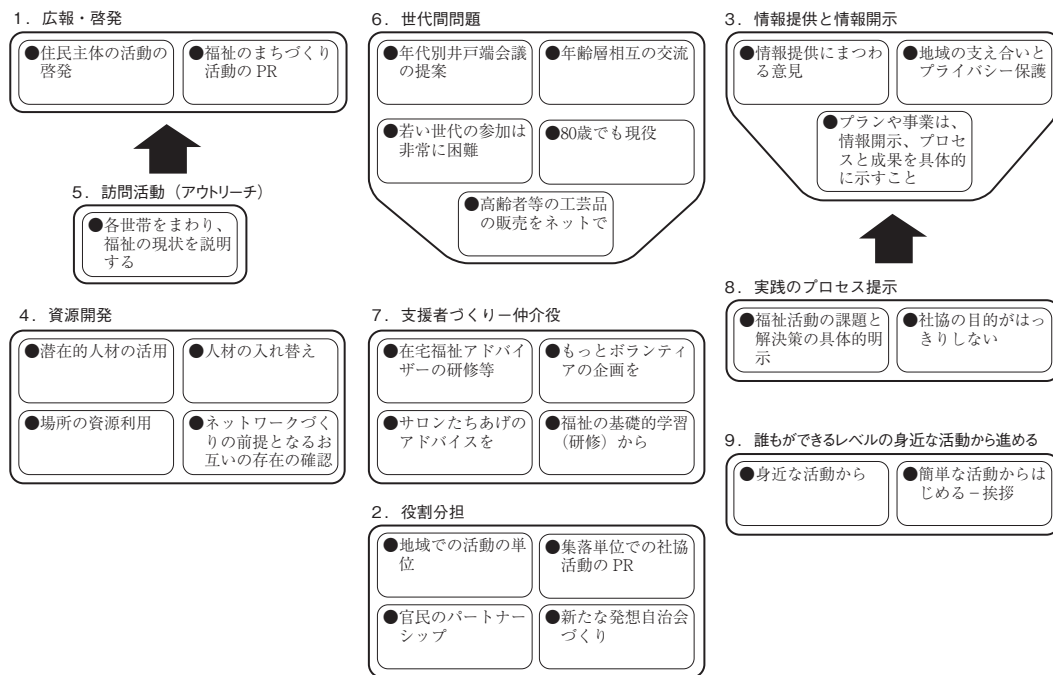


図1 今後の地域福祉活動のあり方についてアイデア

注目できるのは、地域福祉活動の啓発に訪問活動（アウトリーチ）が求められている点である。「役割分担」では、3～4人程度の小グループ単位からはじまり、集落単位でのPR、新たな自治会づくり、この中では「自治会を中心にして、行政の手の届かない谷間的存在の方への支援中心となる自治会そのものも従事とは違った考え方、やり方で10年～20年後も助け合える自治会づくり」と自治会改革が求められている。これに官民のパートナーシップが続く。



〈役割分担〉

3～4人程度の小グループ単位 – 集落単位 – 新たな自治会 – 官民パートナーシップ

「情報提供と情報開示」では、住民への福祉情報の提供と住民の情報が入りにくい現実と共に事業プランの情報開示とプロセスと成果を具体的に示すことが必要であることが示唆される。「資源開発」では、「潜在的人材活用」と「場所の資源利用」と共に、「お互いの存在の確認」と「人材入れ替え」があがっている。人材の確認と入れ替えという視点は、資源開発では新しい視点かもしれない。「世代間問題」としては、大きく世代を統合するというインテグレーションの視点を持つ意見と、世代分離を求める意見とがある。「支援づくり－仲介役」は社協が求められている役割である。

また「誰もができるレベルの身近な活動－挨拶」という意見もあり、住民が参加しやすい、例えば挨拶引導のような点から福祉活動を広げていくという意見のようである。

## 5. そもそも社協とはどのような団体だったのか（社協小史）

### (1) 社会福祉活動に関する民間協議会の設立

社協創設の契機は、当時日本を統治していたGHQより、昭和25年度の厚生施策の主要目標及び期日についての提案の1つに「社会福祉活動に関する協議会の設立」があったことによる。これを受けて昭和26年1月には日本社会事業協会、全日本民生委員連盟、同胞援護会の再編統合として中央社協が設立、同年3月社会福祉事業法公布に伴い、厚生省主導のもと都道府県単位の社協づくりが急ピッチで展開していった。今でこそ、社協といえは市町村社協を指すことが多いが、法律上規定されたのは昭和58年社会福祉事業法の一部改正によってである。

### (2) 協議体から事業体へ

発足当時の社協活動は、社会福祉の啓発宣伝、福祉従事者の教育訓練、共同募金との連携などであった。また「地域の福祉に欠ける状態」の改善として心配ごと相談事業や生活福祉資金の貸付などを行っていた。まさに社協は「協議体」としての位置付けであり、貧困対策の一翼を担う存在でもあった。昭和40年代後半に入ると急速に在宅福祉への志向を強め、「協議体」から「事業体」へと姿を変えていく。具体的には多くの社協が行政からの委託という形でホームヘルプサービスや入浴サービスといった在宅福祉サービスを実施していった。社協の在宅福祉志向は平成2年の福祉関係8法の改正によって法の上でも明確化された。一方で「ふれあいのまちづくり事業」等を通じて小地域ネットワークづくりや相談体制の整備、ボランティア育成など地域組織化にも力を入れることとなった。

### (3) 介護保険参入と社協の経営手腕

介護保険の創設は社協をあらたな段階に踏み込ませていく。行政からの委託事業としての在宅福祉サービスは財政的には安定していたが、介護保険は民間参入の中で社協が事業者としてやっていけるのかという問題を突きつけた。経営手腕の欠ける市町村社協の何割かはつぶれると予想した研究者もいた。現実にはそうはならず、これまでの地域社会との長い付き合いは介護保険事業者としても社協の強みとなった。インフォーマルサービスを含め、さまざまな地域福祉活動のコーディネートを行っている社協活動は、介護保険サービスとの組み合わせによるトータルな生活支援を可能にする。行政との関係も緊密である。これは他の民間事業者からの批判のひとつともなっている。確かに社会福祉法人でありながら会長は市町村長であったり、行政OBが天下ってきたり、事務局長が行政の出向であったりするところもある。

#### (4) 事業型社協のあり方

今後の社協の、在宅福祉実践団体としてのあるべき姿を明確にした社協モデルといえるものが「事業型社協」である。事業型社協は「住民の具体的な生活・福祉問題を受けとめ、そのケースの問題解決、地域生活支援に素早く確実に取り組めるように、①総合的な福祉相談活動やケア・マネジメントに取り組み、②各種の公的福祉サービスを積極的に受託し、それらを民間の立場から柔軟に運営しつつ、③公的サービスでは対応できない多様なニーズにも即応したあらたな住民参加型サービスを開発・推進し、④小地域での継続的・日常的な住民活動による生活支援活動、ネットワーク活動、ケアチーム活動等に取り組むとともに、その問題解決の経験をふまえて地域福祉活動計画の策定と提言活動の機能を発揮し、このような事業・活動を通して住民参加を促進し、福祉コミュニティの形成をすすめる市区町村社協」(平成6年「事業型社協の推進指針」全社協による)と説明される。

事業型社協は、コミュニティソーシャルワークの理念のもと、個別援助を最終的には福祉コミュニティづくりにまで発展させる優れた考え方ともいえるが、単に事業をこなすだけ、行政からの委託事業を正当化するための論理に使われているようにも見え、最近では〈総合支援型〉という用語を使う研究者もいる。

#### (5) 社会福祉法の成立と地域福祉推進団体としての社協

平成12年には社会福祉法が成立した。この中で社協は「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」として位置づけられ、地域福祉権利擁護事業や苦情解決などの福祉サービスの適切な利用を支援する役割を求められている。介護保険で自立認定とされた人の支援や介護保険対応のサービス以外の事業も必要であろう。介護保険はなんとか乗り切っているものの、社協が従来から行ってきた地域組織化に係わる活動は介護保険の対応に忙殺される中で手薄になってきているといわれる。時代とともに、社協はさまざまな役割を期待されてきた。

#### (6) 今おかれている社協の立場

行政の財政難の中で、社協に委託していた事業をカットし、補助を削減する時代の傾向にある。また介護保険事業の中で軽度の人達が多い点が指摘され、予防事業等による支援に切り替える視点が介護保険の改正の中でも打ち出され、これらの役割が社協に期待されるもの一つになってきている。自治体合併に伴い社協も合併せざるを得ない状況であり、各事業のすりあわせや組織の改編等を余儀なくされている。また合併を理由に多くの自治体が、留保していた行政計画である「地域福祉計画」の策定に乗り出しており、従来から社協を中心に民間計画として作りあげてきた「地域福祉活動計画」との連動性についても課題としてあげられる。

### 6. 曾於市社協の今後の方向性

最後に、上記の調査結果や社協の歴史的展開から、曾於市社協の今後の方向性について述べておく。

#### (1) 旧大隅町社協の実践のモデル化

調査結果から旧大隅町社協の認知や活動、評価が高かった。旧3町はそれぞれの地域性や特性もあり、社協活動もそれぞれの活動を尊重していかねばならないが、旧大隅町社協活動を実践モデルとして考えていくことが示唆される。

(2) 校区社協活動を含め重層的な地域福祉ネットワークの構築

3, 4 人の小グループ単位から集落単位そして校区社協と重層的に地域福祉ネットワークを構築することと、新たな自治会のあり方、行政とのパートナーシップを模索することが必要である。

(3) 高齢者福祉にとどまらない幅広い社会的要支援者への支援

高齢者福祉に特化してしまいがちの社協活動を障害者、子ども家庭、その他社会的な要支援者へと拡大していくことが求められる。

(4) 在宅ケアだけでなく地域づくり、地域組織化への対応

住民の社協認知には、在宅福祉サービス事業者としてのイメージがとても強く、協議体としての社協の姿は薄い。ボランティア、NPO 活動が台頭してる現在、社協のコーディネート機能、協議体としての役割も大きくなっている。

(5) 情報提供と情報開示～実践が見える社協

社協の認知はあるものの、結局行政と異なる社協の役割や機能に関して、住民はあまり理解しておらず、これが、社協評価において半数に「わからない」と言わしめている点でもあるようだ。社協活動が住民の目に見える形で示していく事が必要である。

(6) 新しい資源開発—潜在的人材・場所活用とともに、資源の相互理解と入れ替え

福祉人材の大幅な入れ替えによって新しい発想の福祉実践が期待されるが、新たな担い手を発掘することも必要である。福祉について、アウトリーチ（訪問）を基調としながらわかりやすく、住民に伝えると共に、地域に眠っている人材、場所の発掘が必要である。

(7) 手近な福祉活動を進めることと地域福祉活動計画への期待

今、曾於市社協が進めている「地域福祉活動計画」づくりは、上記のあり方や課題を解決する一つの方法であろう。また挨拶運動等の住民の身近な活動から進めていく点も重要だろう。

参考文献

1. 福祉21研究会（代表 伊東安男・高橋信行）『鹿児島の福祉—かごしま文庫—50』春苑堂出版 1998
2. 高橋信行「地域福祉と社協活動—始良町地域福祉調査結果から—」鹿児島経済大学地域総合研究所 地域総合研究所 第27巻 第2号 2000
3. 鹿児島国際大学地域総合研究所編『地域社会と福祉サービス—鹿児島・沖縄からの提案—』2001
4. 高橋信行「地域福祉活動計画と市町村社会福祉協議会—鹿児島県における策定状況—」株式会社 みずほ 出版部 2001
5. 伊東安男・高橋信行編著『現代社会福祉—鹿児島からの発信』ナカニシヤ出版 2005