

社会福祉協議会における高齢者の地域福祉活動支援

～坂出市社会福祉協議会の地域組織化活動を中心として～

岡 崎 昌 枝

I. はじめに

社会福祉協議会は、社会福祉法（厚生労働省、2000）において地域福祉の推進¹⁾を図ることを目的とする団体として位置付けられた。社会福祉協議会は、1951（昭和26）年に、中央・地方の民間社会福祉事業団体の組織統合による民間社会福祉活動の強化を図るために、全国および各都道府県にその組織を発足させ、福祉活動への住民参加と、共同募金運動を地域で支える民間組織の強化等を目的として、各市町村段階にも組織化を進めた²⁾。全国の各社会福祉協議会は、社会福祉協議会基本要項を指針として地域組織化活動を行ってきた。

社会福祉協議会は発足当初、戦災孤児を始めとする児童健全育成、民生委員との協働活動、福祉施設整備と組織化、共同募金運動の推進など地域福祉活動の取り組みが中心であった。大阪市の社会福祉協議会において地域福祉の推進を行ってきた岡村重夫は、地域福祉論（1974：63）のなかで地域福祉の成立要件をコミュニティ・ケア、地域組織化、予防的社會福祉とした。岡村の地域福祉の理論は、1980年代の在宅福祉サービス、1990年代のゴールドプランから介護保険制度制定、そして2000年地域福祉の推進へ脈々とさまざまな研究者によって受け継がれてきている。現在の社会福祉協議会も当初から比べると事業型社協として多様な活動が行われるようになった。

2000年に介護保険制度が施行され、サービス利用者は急激に増加した。2015年の高齢者介護（厚生労働省、2003）では、介護保険導入後、要介護者、軽度者が増加したが、その要因として早い段階からの介護サービスの利用が可能となったことが挙げられている。これらの状況から2005年に介護保険の改正がされ、一人ひとりができるだけ住み慣れた地域での生活を継続できるよう地域包括ケア体制を支える地域の中核機関として地域包括支援センターが設置された。地域包括支援センターは、高齢者を対象としているが、そのなかでも要支援者のケアマネジメントや2次予防対象者への介護予防事業の比重が高くなっている。しかし、住み慣れた地域で暮らすための支援は、要介護・要支援状態になってから行われるものではなく、健康状態の良い時から地域のなかで行われることが望ましい。その点において社会福祉協議会における高齢者への地域福祉活動支援を戦略的に行うことには意義がある。

社会福祉協議会の研究には、東京都における住民参加型在宅福祉サービスの研究（中村、2009）や、金沢、福井、山形の「地区社協」を取り上げた「大都市における『地区社協』の必然性の考察」（山田、2011）、「社協と住民の連携にみる地域組織化活動—久留米市を事例として」（松尾、1997:143-155）など都市の先行研究が多い。限界集落の先行研究としては、「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』を中心として—」（山村、2006）が取り上げられている。山村の研究は、町内の3集落を「存続集落」、「準限界集落」、「限界集落」を比較した研究だが、地区社協の現状を明らかにしたものではない。地区社協は、岡村重夫が『地域福祉研究』で述べた、地

平成26年1月8日受理
連絡先 〒769-0201 香川県綾歌郡宇多津町浜一番丁10番地
香川短期大学 生活文化学科 生活介護福祉専攻
TEL 0877(49)5591 FAX 0877(49)5252
Email mokazaki@kjc.ac.jp

域組織化には人口約1万人、世帯数3,000～2,500戸を“小地域社会”と考え、大阪では小学校区域と一致する（岡村、1970：125）という考えに基づいて活動が展開されている。そこで本稿では、人口約55,000人の地方中小都市である香川県坂出市の社会福祉協議会の調査に基づいた分析を行う。坂出市社会福祉協議会は各地区に地区社協が設立され、その地区は小学校区を基盤としており、その活動や地区の特性にも差異がみられる。地方都市における社会福祉協議会の内実と各地区の特性を明らかにすることで、地域福祉活動支援を戦略的に行うことができる。

II 坂出市の概要

坂出市は、面積92.46km²で香川県のほぼ中央部にあり、東は高松市、西は宇多津町や丸亀市、南は綾川町に囲まれ、北には瀬戸内海が広がっている。1988年に瀬戸大橋が開通、四国の玄関となっている。1942年に市制を施行し、昭和42年に現在の市域になった。平成の大合併は行っていない。1965年頃までは、塩田がさかんであったが、沿岸部の埋め立てによって臨海工業地帯となり、製造業・運輸業等がさかんになった。

坂出市は、2013年4月現在、人口56,235人である。人口は、平成15年には59,918人であったが徐々に減少してきている。65歳以上の高齢者は2003年には14,580人であったが、2011年には16,996人となっており、現在高齢者率30.2%³⁾である。

III 坂出市社会福祉協議会の概要

III-1 坂出市社会福祉協議会の誕生と背景

1951（昭和26）年、全国社会福祉協議会が発足された。中央社会福祉協議会の発足と共に、その年度内において全国46都道府県に社会福祉協議会がそれぞれ結成された。坂出市においても1951（昭和26）年12月に香川県社会福祉協議会坂出支部が発足、その後、地域住民参加の社会福祉を推進する民間社会福祉団体と活動強化をはかる自立運営のため、1954（昭和29）年、坂出市社会福祉協議会が発足した。1973（昭和48）年11月には、社会福祉協議会本来の

活動を行なうことを目的とし、社会福祉協議会の法人化を行い、任意団体から社会福祉法人格を取得するに至った（坂出市社会福祉協議会、1993：23-29）。

社会福祉法人設立後（表1）、1976（昭和51）年の府中地区社協設立を皮切りに1977（昭和52）年林田地区社協、1988（昭和63）年から1990（平成2）年にかけて金山、川津、西部、中央が地区社協を設立した。1992（平成4）年の地区社協設立推進会議を経て、西庄、松山、与島、加茂、東部、王越の各地区に社協が設立、市内全地区に地区社協ができた。現在は、地域福祉活動計画『坂出ふくしプラン21』策定や理事・評議員構成の改革、住民会費の見直し、機関紙の見直し、権利擁護などの事業が行われている。

III-2 坂出市社会福祉協議会の組織

坂出市社会福祉協議会の組織（図1）は、理事会15名（会長、副会長、理事、常務理事）、評議員会31名、会員（特別会員、一般会員、住民会員）からなる。副会長は自治会、民生委員、地区社協、婦人会の会長が選任される。理事は自治会、民生委員、地区社協、保護司、ボランティア、老人会、社会福祉施設、市議会議員、福祉行政から選任されている。評議員は、自治会、地区社協、婦人会、民生委員、社会福祉施設、保育所ブロック会、ボランティア、ロータリークラブ、ライオンズクラブ、ソロプチミスト、老人会、障害者団体、母子団体、小学校長会、中学校長会、PTA、医師会、農協、商工会議所、青年会議所等から選任される。特別会員、一般会員と地区社協会員からなる住民会員は会員である。

III-3 坂出市社会福祉協議会の事業

アンケート、地区福祉座談会、事業評価を基に推進研修会等を開催し、策定委員会を設置、第3次坂出ふくしプラン21を策定した。坂出ふくしプラン21の基本目標は、「声かけあって支え合い、つながりあう安心のまち坂出」とし、3つの計画を盛り込んだ。地区社協活動は、この策定をもとに各地区社協が毎年事業計画を策定し実施している。

（1）安心・安全に暮らすために

表1 地区社協設立の経緯

昭和48年10月	社会福祉法人設立認可	県下法人化
昭和50年7月	会員制度創設（特別・賛助・一般）	
昭和51年3月	府中地区社会福祉協議会設立	小学校区ごとに作っていく流れができた
昭和52年4月	住民会員制度発足（1世帯200円）	
昭和52年8月	林田地区社会福祉協議会設立	
昭和62年3月	社協強化5か年計画	5年で地区社協を組織化する目標をたてた。
昭和63年4月	金山地区社会福祉協議会設立	
昭和63年5月	川津地区社会福祉協議会設立	
平成元年7月	西部地区社会福祉協議会設立	
平成2年7月	地区社協連絡協議会設置運営	会則づくり
平成2年11月	中央地区社会福祉協議会設立	自治会受動型
平成4年6月	地区社協設立推進会議	未設置地区の代表者を集めた会議 自治会からgoサインがほしい
平成4年7月	西庄地区社会福祉協議会設立	
平成4年9月	松山地区社会福祉協議会設立	
平成4年10月	与島地区社会福祉協議会設立	
平成4年11月	加茂地区社会福祉協議会設立	
平成5年5月	東部地区社会福祉協議会設立	
平成5年6月	王越地区社会福祉協議会設立	平成5年7月12地区社協設立記念開催
平成6年2月	理事・評議員構成の改革	
平成7年2月	地域福祉活動計画『坂出ふくしプラン21』策定	平成7年度～平成16年度
平成7年7月	福祉活動企画員設置	坂出独自、地区連協の会長推薦。中核幹部への次世代育成を目的として設置。
平成8年4月	小地域福祉活動総合推進事業開始	小地域ネットワーク活動、ニーズ即応チーム、食事サービス、仲間づくり活動、福祉推進委員、地区ボランティアバンクの以上6点
平成8年4月	住民会費1世帯300円へ	
平成10年4月	住民会費1世帯500円へ	
平成10年12月	仲間づくり活動第1号設立へ	「ふれあいいきいきサロン」
平成12年4月	住民会費1世帯600円へ	全社協の調査では1000円があるため今後の意識づけのために増額
平成13年4月	改定・坂出ふくしプラン21開始	平成13年度～平成16年度 社会福祉法の見直しにあわせて改定
平成17年3月	地域福祉活動計画『新・坂出ふくしプラン21』策定	平成17年度～平成21年度
平成19年7月	ふれあい福祉のまちづくり推進モデル事業	地区モデル事業ともいう。
平成19年7月	法人後見 初受任	以降、計15件受任・2件終了
平成20年4月	日常生活自立支援事業	県下基幹社協から全市町村の事業となった
平成21年6月	住民アンケート調査	7月地区住民座談会 9月ふくしプラン21策定委員会の設置 10月福祉団体ヒヤリング 11月理事会・評議員構成変更および評議員定数減員（40名→31名へ）
平成22年2月	地域福祉活動計画『第3次・坂出ふくしプラン21』策定	2月地域福祉セミナーにてプランの報告・説明を行う。
平成23年5月	推進冊子「さあ！はじめよう！！地域福祉」発行	
平成24年4月	地域福祉活動推進助成金事業開始	助成金のあり方を見直す
平成24年5月	機関紙「社協だより」を「ふくしだより」へ変更	毎月発行となった
平成24年7月	第3次・坂出ふくしプラン21地区中間評価	
平成25年4月	成年後見センター設置	

坂出市社会福祉協議会資料と職員からの聞き取りを基に作成

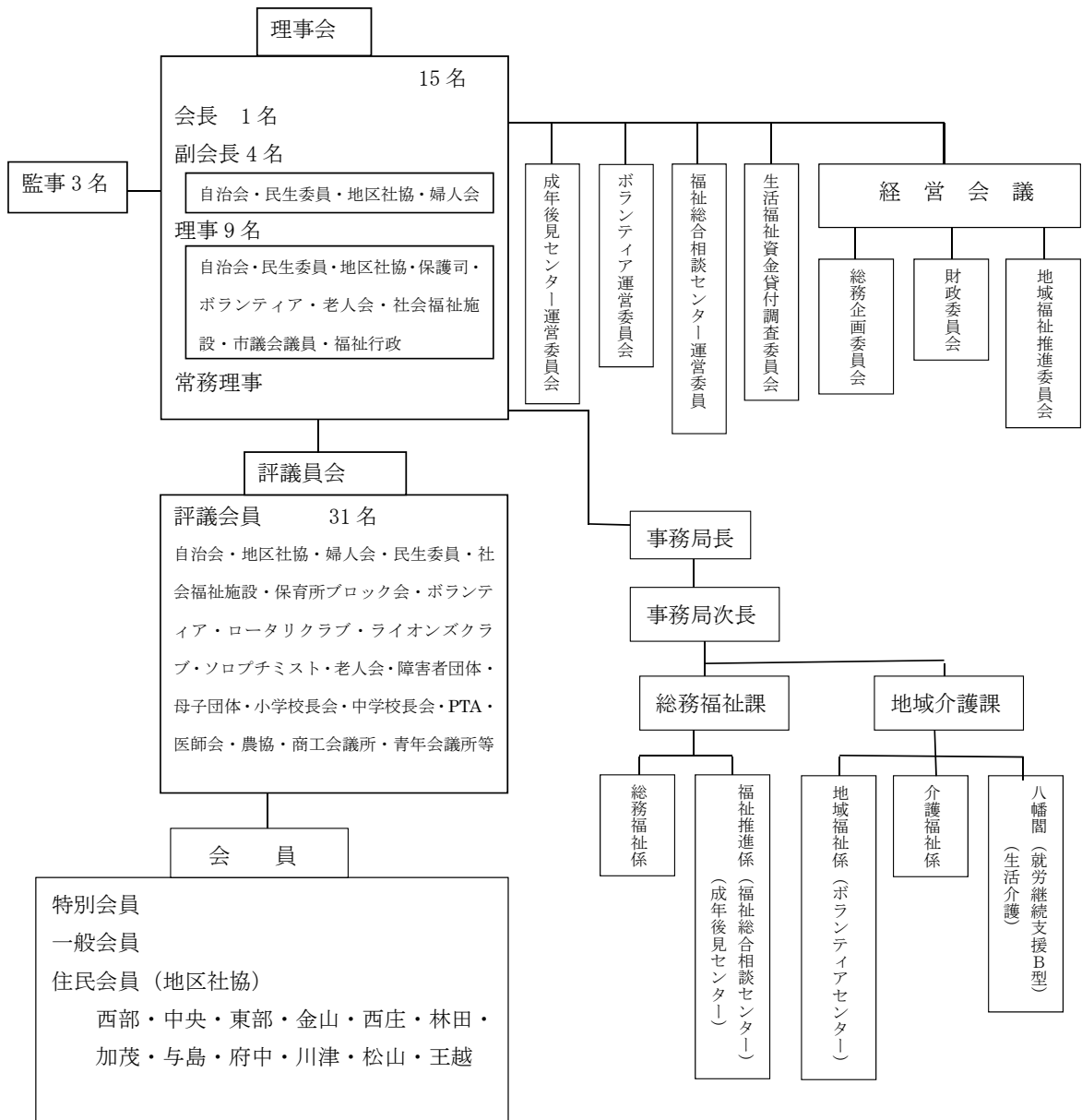


図1 社会福祉協議会組織図 (坂出市社協ホームページ2013(平成25)年4月現在)

①小地域福祉活動の更なる充実

(6点事業)

- ・小地域ネットワーク活動
- ・ニーズ即応チーム
- ・ふれあい型食事サービス
- ・地区福祉推進委員
- ・仲間づくり活動 (ふれあいいきいきサロン)

・地区ボランティアバンク

(モデル事業)

- ・小地域ケア会議
- ・地区福祉活動計画

②声かけ・あいさつ運動の推進

③地域デビュー事業の創設

④在宅の子ども・高齢者・障害者等への支援強化

(さかいでふれあいサービス)
 (坂出市ファミリー・サポート・センター)
 (出前ケア会議)

- ⑤集会場等の社会資源の活用
- ⑥小地域福祉座談会の開催

(2) 将来につながるまちづくり

- ①ボランティア活動の推進・強化
 (坂出市ボランティアセンター)
- ②人材リレーションシップ事業の実施
- ③福祉教育の推進と福祉施設等との協働
- ④世代交流事業の企画・実施

(3) よりよい暮らしを支えるために

- ①福祉総合相談の充実

- ②権利擁護の推進
 (日常生活自立支援事業)
 (成年後見制度)
- ③広報活動の充実
- ④防災・災害支援活動の推進・強化
- ⑤経営会議・各種委員会等の開催

IV 各地区社協の概要

坂出市社会福祉協議会は、1993(平成5)年に王越地区社協が設立し12地区すべてに地区社協が設立され、各地区社協が統一した活動を行なうようになった。各地区は、地域、人口動静(表2)、地区

表2 坂出市地区別人口の推移(過去13年間の増減)

地区	年月日	人口(人)			65歳以上人口			75歳以上人口		
		人口	増減	増減率%	人口	高齢化率%	増減	人口	75歳率%	増減
西部	12.4.1	6,962	0		1,740	24.99		746	10.72	
	25.4.1	5,846	-1,116	-16	2,038	34.86	9.87	1,099	18.80	8.08
中央	12.4.1	7,036	0		1,718	24.42		763	10.84	
	25.4.1	6,881	-155	-2.2	1,874	27.23	2.81	1,088	15.81	4.97
東部	12.4.1	9,622	0		1,781	18.51		726	7.55	
	25.4.1	9,072	-550	-5.7	2,480	27.34	8.83	1,239	13.66	6.11
金山	12.4.1	6,486	0		1,233	19.01		491	7.57	
	25.4.1	5,871	-615	-9.4	1,820	31.00	11.99	896	15.26	7.69
西庄	12.4.1	2,329	0		635	27.26		297	12.75	
	25.4.1	2,091	-238	-10.2	753	36.01	8.75	407	19.46	6.71
林田	12.4.1	6,443	0		1,380	21.42		613	9.51	
	25.4.1	6,347	-96	-1.5	1,783	28.09	6.67	886	13.96	4.45
加茂	12.4.1	3,052	0		642	21.04		277	9.08	
	25.4.1	3,004	-48	-1.6	864	28.76	7.72	472	15.71	6.63
与島	12.4.1	1,777	0		539	30.33		226	12.72	
	25.4.1	1,391	-386	-21.7	515	37.02	6.69	314	22.57	9.85
府中	12.4.1	5,589	0		1,170	20.93		458	8.19	
	25.4.1	4,897	-692	-12.4	1,448	29.57	8.64	758	15.48	7.29
川津	12.4.1	6,043	0		1,219	20.17		539	8.92	
	25.4.1	5,852	-191	-3.2	1,646	28.13	7.96	871	14.88	5.96
松山	12.4.1	4,333	0		1,152	26.59		512	11.82	
	25.4.1	3,859	-474	-10.9	1,256	32.55	5.96	741	19.20	7.38
王越	12.4.1	1,590	0		522	32.83		259	16.29	
	25.4.1	1,124	-466	-29.3	519	46.17	13.34	289	25.71	9.42
計	12.4.1	61,262	0		13,731	22.41		5,907	9.64	
	25.4.1	56,235	-5,027	-8.2	16,996	30.22	7.81	9,060	16.11	6.47

坂出市社会福祉協議会の資料より筆者作成

社協の活動状況（表3）などに特性がみられる。各地区の特性をみていく。

IV-1 西部地区社協

坂出市西部に位置し、南北に広がっている。北西部沿岸地域は塩田地域であったが、現在は住宅地域となっている。南西部は昔から文教・住宅地域であった。2010（平成22）年に西部小学校は、中央地区と合併し西部地区に坂出小学校として開校した。西部つどいの家は、小学校に隣接し福祉活動の活動拠点となっている。

2013（平成25）年4月現在の人口5,846人、2000（平成12）年からの増減率は-16%である。高齢者数2,038人、高齢化率34.86%、75歳以上高齢化率18.80%と坂出市の平均値を上回っている。

地域福祉活動Ⅰ⁴⁾では、広報活動、食事サービ

ス、仲間づくり活動、友愛訪問、健康活動が行われている。地域福祉活動Ⅱ⁵⁾の活動は、他の地区よりも活発である。小地域座談会、ボランティア養成講座などは他の地区がまだ取り組みが進んでいないにもかかわらず活動が行われている。

IV-2 中央地区社協

坂出市中心部に位置し、工業・商業・住宅地域である。2010（平成22）年に中央小学校は、西部地区と合併し西部地区に坂出小学校として開校した。福祉活動の拠点が無いことが課題となっている。

2013（平成25）年4月現在の人口6,881人、2000（平成12）年からの増減率は-2.2%である。高齢者数1,874人、高齢化率27.23%、75歳以上高齢化率15.81%と、高齢化率は坂出市の平均値を下回っている。

表3 平成24年度 地域福祉活動推進実績（助成実績）

	西部	中央	東部	金山	西庄	林田	加茂	与島	府中	川津	松山	王越	計	
地域福祉活動Ⅰ	1. 広報活動	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	12	
	2. 食事サービス	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	11	
	3. 仲間作り活動Ⅰ（活動数）	5	3	2	9	5	9	4	5	8	15	7	7	79
	4. 友愛訪問	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	11
	5. 健康活動	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	12
	6. 世代間交流活動		○	○	○			○		○	○	○	○	8
	7. ボランティア活動			○					○	○	○	○	○	6
	8. 安全・安心活動							○			○			2
地域福祉活動Ⅱ	1. ニーズ即応チーム							○					1	
	2. 仲間づくり活動Ⅱ（活動数）	1	1	3	2	1	2		2				12	
	3. 福祉推進委員活動	○	○						○		○		4	
	4. 小地域座談会	○								○			2	
	5. 健康福祉のつどい	○			○		○	○	○	○		○	7	
	6. ボランティア養成講座	○					○			○			3	
	7. 小地域ケア会議													
	8. 地区地域福祉活動計画													
	9. 要援護者マップ													
	10. ボランティアの組織化													
	11. 社会調査活動													
	12. 当事者のつどい													
	13. その他モデル事業													

坂出市社会福祉協議会の資料より参照

地域福祉活動Ⅰでは、広報活動、食事サービス、仲間づくり活動、健康活動、世代間交流活動が行われている。地域福祉活動Ⅱの活動は、他の地区よりも不活発であり、仲間づくり活動Ⅱと福祉推進委員活動のみ行われている。

Ⅳ-3 東部地区社協

坂出市旧市街の東部に位置する商業・住宅地域である。総合病院、大型スーパー、店舗なども多い。

2013（平成25）年4月現在の人口9,072人、2000（平成12）年からの増減率は-5.7%である。人口は坂出市のなかで最も多い。高齢者数2,480人、高齢化率27.34%、75歳以上高齢化率13.66%、高齢者数が市地区で最も高いものが高齢化率は坂出市の平均値を下回っている。

地域福祉活動Ⅰでは、広報活動、食事サービス、仲間づくり活動、友愛訪問、健康活動、世代間交流、ボランティア活動が行われている。地域福祉活動Ⅱの活動は、他の地区よりも不活発である。仲間づくり活動Ⅱを3グループが行っているのみである。

Ⅳ-4 金山地区社協

坂出市の中心街を笠山の東の江尻町から南の笠指・福江・大池町へとベルト状に包み込んでいる。東は工業・農業・住宅地、南は市の中心部で住宅地が多い。金山地区では、中学校になると東地区と南地区はそれぞれ違う校区となる。東地区・南地区それぞれに福祉活動にも特性がみられる。

2013（平成25）年4月現在の人口5,871人、2000（平成12）年からの増減率は-9.4%である。高齢者数1,820人、高齢化率31.00%、75歳以上高齢化率15.26%となっている。

地域福祉活動Ⅰでは、広報活動、食事サービス、仲間づくり活動、友愛訪問、健康活動、世代間交流活動が行われている。地域福祉活動Ⅱの活動は、仲間づくり活動Ⅱと健康福祉のつどいが行われている。

Ⅳ-5 西庄地区社協

城山の北山麓に広がる地域である。農業地域であるが、市営住宅も多く住宅地域でもある。高齢者施

設・障害者施設等の福祉施設が多い。

2013（平成25）年4月現在の人口2,091人、2000（平成12）年からの増減率は-10.2%である。高齢者数753人、高齢化率36.01%、75歳以上高齢化率19.46%と坂出市の平均値を上回っている。

地域福祉活動Ⅰでは、広報活動、食事サービス、仲間づくり活動、友愛訪問、健康活動が行われている。地域福祉活動Ⅱの活動は、他の地区よりも不活発である。仲間づくり活動Ⅱを1グループが行っているのみである。

Ⅳ-6 林田地区社協

坂出市東部沿岸に位置し塩田・農業地域であったが、昭和40年代以降、塩田の廃止によって工業・農業地域となった。近年は、瀬戸大橋の開通によって幹線道路が整備され住宅地も広がった、府中地区同様早い時期に地区社協が設立している。設立には自治会・婦人会等各種団体による推進があった。

2013（平成25）年4月現在の人口6,347人、2000（平成12）年からの増減率は-1.5%である。高齢者数1,783人、高齢化率28.09%、75歳以上高齢化率13.96%と坂出市の平均値を下回っている。

地域福祉活動Ⅰでは、広報活動、食事サービス、仲間づくり活動、友愛訪問、健康活動が行われている。地域福祉活動Ⅱの活動は、他の地区よりも不活発である。健康福祉のつどい、ボランティア養成講座が行われている。

Ⅳ-7 加茂地区社協

坂出市の東部にあり、国道11号線が町内を二分している。農業地域であったが、近年は小学校周辺に住宅が立ち並ぶようになった。

2013（平成25）年4月現在の人口3,004人、2000（平成12）年からの増減率は-1.6%である。高齢者数864人、高齢化率28.76%、75歳以上高齢化率15.71%と坂出市の平均値を下回っている。

地域福祉活動Ⅰでは、広報活動、食事サービス、仲間づくり活動、友愛訪問、健康活動、世代間交流活動、安全・安心活動が行われている。地域福祉活動Ⅱの活動は、他の地区よりも不活発である。仲間づくり活動Ⅱ、健康福祉のつどいを行っているのみである。

IV-8 与島地区社協

瀬戸内海の櫃石、岩黒、与島、沙弥、瀬居の5島からなる。塩田の衰退に伴い番の州工業地域の造成が行われ、沙弥・瀬居は陸続きになった。その後、櫃石・岩黒・与島は瀬戸大橋の開通により結ばれた。各島々は地縁関係も濃密であり、各島独自による福祉活動が行われている。

2013（平成25）年4月現在の人口1,391人、2000（平成12）年からの増減率は-21.7%である。高齢者数515人、高齢化率37.02%、75歳以上高齢化率22.57%と坂出市の平均値を上回っている。

地域福祉活動Ⅰでは、広報活動、食事サービス、仲間づくり活動、友愛訪問、健康活動、ボランティア活動が行われている。地域福祉活動Ⅱの活動は、他の地区よりも不活発である。ニーズ即応チームでの活動のみ行われている。

IV-9 府中地区社協

1960（昭和40）年代に市の水源である府中ダムが建設された農業地域である。地区社協としても早い時期に設立され、福祉ママ活動も地区社協設立前に結成されている地区である。

2013（平成25）年4月現在の人口4,897人、2000（平成12）年からの増減率は-12.4%である。高齢者数1,448人、高齢化率29.57%、75歳以上高齢化率15.48%と坂出市の平均値を下回っている。

地域福祉活動Ⅰでは、広報活動、仲間づくり活動、友愛訪問、健康活動、世代間交流活動、ボランティア活動が行われている。他の地区で行われている食事サービスは、福祉ママ活動休止にともない現在行われていない。地域福祉活動Ⅱの活動は、仲間づくり活動Ⅱ、福祉推進委員活動、健康福祉のつどいが行われている。

IV-10 川津地区社協

坂出市の南西部に位置する農業地域である。瀬戸大橋、四国横断自動車道の開通により交通量が増加している。地区社協は、単位自治会⁶⁾の会長、関係機関・団体を含んだ運営委員会を毎月1回行っている。

2013（平成25）年4月現在の人口5,852人、2000（平成12）年からの増減率は-3.2%である。高齢

者数1,646人、高齢化率28.13%、75歳以上高齢化率14.88%と坂出市の平均値を下回っている。

地域福祉活動Ⅰでは、広報活動、食事サービス、仲間づくり活動、友愛訪問、健康活動、世代間交流活動、ボランティア活動、安全・安心活動の8活動のすべてが行われている。仲間づくり活動は、地区社協で最も多い15グループが活動している。地域福祉活動Ⅱの活動は、小地域座談会、健康福祉のつどい、ボランティア養成講座が行われている。

IV-11 松山地区社協

坂出市東部地域にある五色台西山麓に位置し、農業がさかんな地域で特にみかん、さつまいも、人参等の産地である。専業農家だけでなく兼業農家も多く退職後に農業に従事する人も多い。

2013（平成25）年4月現在の人口3,859人、2000（平成12）年からの増減率は-10.9%である。高齢者数1,256人、高齢化率32.55%、75歳以上高齢化率19.20%と坂出市の平均値を上回っている。

地域福祉活動Ⅰでは、広報活動、食事サービス、仲間づくり活動、友愛訪問、健康活動、世代間交流活動、ボランティア活動が行われている。地域福祉活動Ⅱの活動は他の地区よりも不活発であり、福祉推進委員活動のみ行われている。

IV-12 王越地区社協

坂出市の東北端に位置し、瀬戸内海、五色台に囲まれている。この地理的条件に加え隣接する松山校区、高松市とも距離があり、台風等の災害時には孤立する地域である。王越小学校は、2011（平成23）年度より松山小学校と統合したため、より少子高齢化が進んでいる。

2013（平成25）年4月現在の人口1,124人、2000（平成12）年からの増減率は-29.3%である。高齢者数519人、高齢化率46.17%、75歳以上高齢化率25.71%と坂出市の平均値を上回っている。

地域福祉活動Ⅰでは、広報活動、食事サービス、仲間づくり活動、友愛訪問、健康活動、世代間交流活動、ボランティア活動が行われている。地域福祉活動Ⅱは他の地区よりも不活発であり、健康福祉のつどいの活動のみ行われている。

V 考察

1950（昭和25）年に中央社会福祉協議会準備委員会は、「社会福祉協議会の基本要項」を策定し、①広く社会福祉事業の公私関係者や関心を持つ者が集まり、②社会福祉の問題について調査・協議・対策を立案し、③実践に必要なあらゆる手段・機能を推進して社会事業を発展させ、④当該地域社会の福祉増進を企画する、⑤民間の自主的な組織であると規定している（都築、2012：49）。1951（昭和26）年12月に香川県社会福祉協議会坂出支部として発足、1954（昭和29）年には坂出市社会福祉協議会が発足しており、「社会福祉協議会の基本要項」に則して、香川県社会福祉協議会は早い段階で社協づくりに取り組んだことが推察される。またこの発足は、中央社会福祉協議会準備委員会の社協の目的や性格等に沿った方針のものであったこともわかる。発足後の坂出市社会福祉協議会の活動は、①低所得世帯を対象とした「世帯更生資金貸付事業」、②市民のいろいろな心配事についての「心配事相談事業」、③低所得世帯への「たすけあい金庫」など民生児童委員との協働活動などであった。この要項に準じながらもその時期の坂出市社会福祉協議会が必要とする新たな活動と推進を図りつつ、社会福祉協議会を法人化し、各地区社協が設立されたと思われる。その後も全国社会福祉協議会の要項等に沿って、地域福祉活動計画策定や理事・評議員構成の改革、住民会費の見直し、機関紙の見直し、権利擁護事業の開始などを行っているが、要項を作成する際の先行研究となる大都市と香川県坂出市のような地方都市では地域特性も違うため、同様の活動をすべて行う事には限界があると考えられる。

「住民懇談会の出席者や地区福祉活動計画の策定委員は、地域組織の長など、地域の何らかの役職についている住民により構成される場合が多く、それらの方々の年齢層は高く、かつ低所得者でない場合が多い」（萩沢、2012）とある。坂出市社会福祉協議会の組織は、自治会、民生委員、地区社協、婦人会、民生委員、地区社協、保護司、ボランティア、老人会、社会福祉施設、市議会議員、福祉行政、保育所ブロック会、ロータリークラブ、ライオンズクラブ、ソロプチミスト、障害者団体、母子団体、小

学校長会、中学校長会、PTA、医師会、農協、商工会議所、青年会議所等から選任されている。このように社会福祉協議会を支える人材の多くは、市内の各種機関・団体の役員が兼任することが多い。また、これらの活動を兼任するためには自営業者もしくは退職後でなければ、活動に従事しにくい状況があることから年齢層が高くなると考えられる。地区社協会員は住民会員として年会費を払っているが、自治会加入率が下がり社協会員数も減少の傾向があることが課題⁷⁾となっている。

市区町村社会福祉協議会の主要な事業として、地域福祉活動推進部門、福祉サービス利用支援部門、在宅福祉部門、法人運営部門がある。そのなかの地域福祉推進部門が、地域組織化に関連するため、この事業に焦点をあて考察を行う。地域福祉推進部門は、住民に身近な小地域における福祉活動の推進（地区社協の設置、ふれあいいきいきサロンの実施、小地域ネットワークワーク活動の実施等）、ボランティア活動の振興（ボランティアセンターの設置、ボランティア連絡会の設置、ボランティア入門講座の実施等）、当事者の組織化支援、地域福祉活動計画の策定がある（井岡ら、2008：198-201）。坂出市の事業内容においても小地域福祉活動の更なる充実を図ることを目的に、小地域ネットワーク活動やニーズ即応チーム、ふれあい型食事サービス、地区福祉推進委員、仲間づくり活動（ふれあいいきいきサロン）、地区ボランティアバンク、モデル事業として小地域ケア会議や地区福祉活動計画が行われている。地区社協の設置は、2005（平成17）年度の市区町村社協基本調査によると35.1%の設置率となっている。大都市の地区社協には市区町からのコミュニティソーシャルワーカーがいるが、坂出市の地区社協にはコミュニティソーシャルワーカーがいないため、地区社協独自の活動が進んできたと思われる。ボランティアセンターの設置は、『社会福祉協議会活動論』（全社協 2007）では75.7%となっている。そのボランティアの養成は、市区町村社協基本調査（2005年）によると39.8%にとどまっている。坂出市は、坂出市社会福祉協議会にボランティアセンターが設置されており、ボランティア養成講座（初級編 地元住民対象）は地区社協が担っている。しかし、地区社協によって活動に差が有り、西

部・林田・川津の3地区が行っているのみである。養成講座の終了後にボランティア活動への継続支援ができていないことから、養成講座は形骸化していると考えられる。ボランティアセンター以外の小地域ネットワーク活動についても小地域座談会は西部・川津地区、小地域ケア会議はどの地区も行っておらず、事業を行うことはできるようにしているものの実質は動いていないと推察される。地域福祉計画は、2000年の社会福祉法（厚生労働省 2000）⁸⁾において法制化され、住民参加による計画が行われており2006年10月現在で21.7%の策定率（井岡ら、2008：201）となっている。坂出市においても地域福祉計画は策定されており、それと連携して地域住民や福祉活動を行うボランティア団体や市民活動団体、社会福祉施設関係者などの参加による民間の福祉活動の行動計画として、地域福祉活動計画づくりを展開している。坂出市社会福祉協議会の地区福祉活動計画の策定は、坂出市の地域福祉計画に基づいて策定されるため1年遅れとすることで福祉計画と連動したものにすることができていると考える。地区社協は、地域ごとに福祉活動を推進する役割をもつ福祉委員の設置（井岡ら、2008：199）がされており坂出市でも地域福祉推進委員が各地区にいる。その福祉推進委員を育てる目的で1995（平成7）年より福祉活動企画員が設置された。この取り組みは坂出市独自のものであり、地区社協の会長推薦（地区社協連絡協議会の会長が委嘱）という形をとっている。地域デビュー事業についても、地域の活動に参加する住民参加を促すための事業が創設された。ただ、地域福祉活動推進の助成金対象の活動になっていないこともあってか、効果がまだ明らかにはなっていない。

仲間づくり活動（ふれあいいきいきサロン）は、「地域住民が中心となって身近な地域で気軽に集まれる居場所を運営することで、孤立を防いだり、寝たきりや認知症などの介護予防をしたり、地域の中で子育てしやすい環境づくりを行うなど、コミュニティの再生や構築への手がかりとなるふれあいいきいきサロン事業が全国的に展開されている」（伊賀市社会福祉協議会、2010：83）。1994（平成6）年に全社協から「ふれあいいきいきサロン事業」が提唱され、坂出市では、誰もがわかりやすい「仲間づ

くり活動」として事業が開始され、仲間づくり活動は、自治会内や身近な集落内で行われている。地域福祉活動は、グループの活動回数によってⅠ、Ⅱに分類されていることから、地域福祉活動Ⅰはグループ数が多く、地域福祉活動Ⅱについてはどの校区においてもグループ数が少なくなったと推察される。伊賀市におけるサロン活動の運営は、地区社協にとどまらず、老人クラブ、自治会、JAボランティアなどが行い、高齢者や子育て中の親、障害を持つ子どもとその親が対象者である（伊賀市社会福祉協議会、2010：84）のに対し、坂出市は高齢者の仲間づくり活動であり、運営も地区社協が行っている。地区社協の組織は、校区内の各種機関・団体の役員が兼務していることから、さまざまな運営主体になるのではなく、地区社協に統一された運営になったのではないかと思われる。子育て中の親の活動は市内にNPOがあり活発な活動が商店街の空きスペースを活用して行われている。また、障害児対象の小規模デイサービスが多いことも要因となり、高齢者のみの活動になったと考える。

ふれあい型食事サービスは、「地区内の高齢者等のふれあいの場の整備と安否確認を兼ね、公民館等を活用し、定期的に会食や配食を行う」活動である。週1回から月1回の頻度、1食300円でコミュニティセンター（山田ら、2011：168-169）等を利用して食事を提供している。配食サービスは、本来「調理が困難な高齢者へ届けられる」（松井、2011：83）のものであるが、安否確認、近隣関係の回復など、サービスを介した住民の組織化という別の価値が付加され（牧里、1995：2-4）ている。坂出市は、各地区社協が運営し、形態は配食・会食、頻度は週1回・月2回・年1回、金額や提供者もさまざまであるが、集会場等の社会資源を活用して実施されている。業者の弁当を利用している地区、福祉推進委員・婦人会等による手作り弁当を作っている地区が多いが、松山・川津地区は福祉施設と協働をして提供する方法もとっている。林田地区の配食方法は、単位自治会内の子どもと福祉ママによる配食サービスが行われ、各地区において工夫されている。しかし、高齢者数から考えると配食サービスの量と頻度は本来の役割を満たす提供数には至らない現状⁹⁾があり、見守りについても頻度としては十分とは言い

難しい。見守り機能を充実させるのであれば、仲間づくり活動や小地域ネットワークなどと連携した支援体制を確立する必要があると考える。

地区社会福祉協議会は、「指定都市、中核市、特例市の一定の圏域を基盤に存在する任意の地域住民組織（自治会・町内会等）が結集した地域福祉組織（『地区社協』等）である」（山田ら、2011：10）。その地区社協は、「地区で地域福祉の推進を担う中心的組織」（山田ら、2011：12）として地域福祉を実践的に行っており、「小学校通学区などを地理的範囲とする単位」（山田ら、2011：9）である。ただし、その組織は前述したように市の関係機関・団体の役員が兼任しているため、地域福祉活動を行う中心的人材以外の他の住民にとっては自治会の活動、婦人会の活動、民生委員の活動というように社協活動には見えにくい側面もあると考えられる。

坂出市の各12地区は、人口、増減率、高齢化率、地域の特性もさまざまである。人口の増減率で見ると西部、与島、王越地区は-15%以上、松山・府中・西庄が-10%と人口の減少が著しい。2000年と2013年を比較して高齢化率10%以上の増加がみられた地区は、金山・王越地区であり、西部・西庄・府中も8%以上の増加となっている。中央・東部は、坂出駅周辺に位置しマンションなどが増えた地区でもあり他地域からの人口流入があること、加茂・林田地区は農業地が宅地化し分譲住宅が増えてきていることから人口減少が少なくなっていると推察される。この4地区のうち中央などは社会福祉協議会組織率が低下しており他の3地区も今後減少の傾向¹⁰⁾がみられる。西庄地区は高齢化になる要因として高齢者施設が地区内に2施設、生活保護施設も1施設あるにもかかわらず、地域福祉活動は活発であるとは言い難い。「これからの地域福祉の有り方に関する研究会報告書」には、活動の拠点として公民館、自治会館、空き店舗、空き家、学校施設、個人宅などに加え、福祉施設の活用が挙げられている（厚生労働省、2008）。福祉施設は活動の拠点に加え、専門性を持つスタッフがいる。これらの社会資源を活用し世代間交流、ボランティア養成講座を開催することができるのではないかとと思われる。金山地区は山沿いの地区という地形の問題があり、人口が減少していると考えられる。しかし、小学校を巻き込んだ取

り組みや若い世代の活動参加者が多い事などから今後、地域福祉活動の取り組みとその効果を見ていく必要があると考える。旧小国法末集落や旧山古志村が、地震災害があったにもかかわらず住民が集落に戻り、生活再建を果たすことができた理由として、自給できる農作物があること、美しい自然、安心して暮らせる集落のつながりが指摘されている（岡田ら、2007：129-130）。人口減が著しい王越・与島地区は少子高齢化が進んでいるが、農業・漁業などの第一次産業の盛んな地域であるため自給できる産物が得られること、血縁・地縁関係が強く残っており安心して暮らせる集落のつながりがあるため、社会福祉協議会による活動に頼らずとも支え合う関係ができているように思われる。府中・松山地区も人口減少がみられるが、農業のさかんな地域であるため高齢者にとっては、退職後の役割がある上に地域との関係が継続できていると推察される。男性高齢者の余暇活動の実施頻度が高いものは「身体型」、「知性型」、「その他」（原田ら、2011）であった。住み慣れた地域で身体を動かすことが、農村地域の高齢者にとって生きがい感が創出されることがわかる。西部地区は旧市街に位置し、住宅地が多く、小学校が合併して地区内にできたにもかかわらず、人口の減少は著しく高齢化も進んできていることから地域福祉の課題が凝縮¹¹⁾されていると思われる。社会福祉協議会による活動が活発な川津地区は、人口増減、高齢化増も低かった。この地区では人口流入、流出も少なく顔が見えやすい関係であるため活動が行いやすくさまざまな活動に取り組みやすかったのではないかと考える。自治会も社会福祉協議会の分区もなかった西宮市東山台地区の小地域福祉活動は、阪神・淡路大震災をきっかけに自治会づくりに着手し、その後分区の組織づくりを行っている（藤井、2008）。このように、顔の見える関係づくり＝地縁関係ができなければ分区の組織化は難しいことから、川津地区は地縁関係が残っていたため地区社協活動が機能したのだと推察される。西部地区にも地縁関係は残っているが、それにも増して人口減少の状況に加え、住居が密集し新たに新居を構えることが困難であることは、都市部の高齢化問題に近い現象が起こっているのではないかとと思われる。

VI おわりに

坂出市社会福祉協議会は、早い段階で地区社協を設立し地域住民の協力を得ながら地域福祉活動を行ってきた。しかし、活動の中心となる人材は自治会、民生委員等の“地区の顔”であるため、社協活動であるにもかかわらず他の団体の活動に見えてしまうことが明らかとなった。

地方都市は、各地区の特性、人口動静等に影響を受け、各地区社協の福祉活動にそれぞれ特徴が見られることが示唆された。今後、各地区の福祉特性を類型化し高齢者支援のための地域福祉活動を提案していきたい。

本研究にあたり、研究協力いただいた坂出市社会福祉協議会の職員、坂出市各地区社協の方々にごころより感謝いたします。

註

- 1) 社会福祉法百九条～百十一条。
- 2) 新・社会福祉協議会基本要項より抜粋。
- 3) 坂出市ホームページの平成25年4月1日の住民台帳を参照し、人口、高齢者数から高齢化率を算出した。
- 4) 地域福祉活動Ⅰは、広報活動、食事サービス、仲間づくり活動、友愛訪問、健康活動、世代間交流活動、ボランティア活動、安全・安心活動の8事業である。地域福祉活動の基礎的事業を指し、頻度により助成金額が定められている。
- 5) 地域福祉活動Ⅱは、ニーズ即応チーム、仲間づくり活動Ⅱ、小地域座談会、健康福祉のつどい、ボランティア養成講座、小地域ケア会議、地区地域福祉計画、要援護者マップ、ボランティアの組織化、社会調査活動、当事者のつどい、その他モデル事業の13事業である。地域福祉事業のステップアップ事業を指し、地域福祉活動Ⅰと同様開催頻度により助成金額が定められている。
- 6) 単位自治会とは、集落ごとの自治会を指す。
- 7) 林田地区福祉ママの聴き取り調査の際に林田地区社会福祉協議会会長から伺った。
- 8) 社会福祉法第七十七条。
- 9) 配食サービスの利用者数における地区の高齢者数を算出したが、10%を超えて利用していた地区は王越地区のみであった。
- 10) 社会福祉協議会の組織率は全地域で低下傾向がみられるが、この4地区に加え、西部地区が12地区のうち組織率の低い5地区である。
- 11) 京都府東山区の地域調査でも同様の結果がみられている。

引用文献

- 井岡勉・牧里毎治・山本隆, 2008, 『住民主体の地域福祉論 理論と実践』法律文化社。
- 伊賀市社会福祉協議会, 2010, 『社協の底力 地域福祉実践を拓く社協の挑戦』, 中央法規。
- 岡田知弘・にいがた自治体研究所編, 2007, 『山村集落再生の可能性—山古志・小国法末・上越市の取り組みに学ぶ—』, 自治体研究社。
- 岡村重夫, 1970, 『地域福祉研究』, 柴田書店。
- 岡村重夫, 1974, 『地域福祉論』, 光生館。
- 坂出市, 平成21年, 『坂出市地域福祉計画』。
- 社会福祉法人 坂出市社会福祉協議会, 平成22年3月, 『坂出市地域福祉活動計画 第3次坂出ふくしプラン21』。
- 社会福祉法人坂出市社会福祉協議会20周年記念誌編集委員会, 平成5年, 『社会福祉協議会20周年記念誌 社協20年の歩み』, 社会福祉法人坂出市社会福祉協議会。
- 全国社会福祉協議会, 2007, 『社会福祉協議会活動論』, 全国社会福祉協議会。
- 都築光一編著, 2012, 『福祉ライブラリ 地域福祉の理論と実際』, 建帛社。
- 中村義哉, 2009, 「介護保険制度下の住民参加型在宅福祉サービス—地域の『支え合い』の現状と課題」, 社会福祉学, 第49巻第4号。
- 萩沢友一, 2012, 「社会福祉協議会が展開する地域福祉のあり方に関する研究—地域住民の自己組織力に着目して—」, 『人間社会環境研究』, 第24号, 9。
- 原田隆, 加藤恵子, 小田良子, 内田初代, 大野知子, 2011, 「高齢者の生活習慣に関する調査(2)—余暇活動と生きがい感について—」, 『名古屋文

理大学紀要』, 第11号.

藤井博志, 2008, 「クローズアップ社協活動 ぬくもりのある街をめざす小地域福祉活動」, 月刊福祉, 8月号.

牧里毎治・右田紀久恵, 1995, 「序章 地域組織化活動の視点と方法」, 右田紀久恵・牧里毎治編, 『地域福祉講座6』, 中央法規出版.

松井順子, 2011, 「地域類型でみた大阪府各自治体の配食サービス事業」, 『社会福祉学』, 第52号第1号.

松尾誠治郎, 1997, 「社協と住民の連携にみる地域組織化活動—久留米市を事例として」, 社会分析.

山田宜廣, 2011, 「大都市における『地区社協』の必然性の考察」, 『社会福祉学』, 第52巻第3号.

山村靖彦, 2006, 「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』を中心として—」, 『高知女子大学紀要』.

参考ウェブ・ページ

- ・ これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyou/kokuminkaigi/kaisai/service/dai02/02sankou1.pdf> 1月8日

- ・ 坂出市ホームページ

<http://www.city.sakaide.lg.jp/soshiki/seisaku/jyuuki.html> 1月6日

- ・ 新・社会福祉協議会基本要項

<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/syakaifukushi/443.pdf>

- ・ 2015年の高齢者介護

<http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/kentou/15kourei/3.html#1> 1月5日

- ・ 2005（平成17）年度の市区町村社協基本調査

<http://www.dohto.ac.jp/~mmatsu/zensha17.pdf>
1月6日