

# 山間地における社会福祉協議会の機能と今日的役割

## — 合併により広域化した岐阜県内の地域の取り組みから —

The Feature and Change of the Role of the Social Welfare Council in the Mountain Area  
— Based on Case - study in the Area in Gifu Prefecture which Widens in the Merger —

大井 智香子

Chikako OHI

いわゆる「平成の大合併」により、全国の市町村数は激減し、同時に合併により広大な面積を有する自治体が誕生することとなった。行政の合併に伴い市町村社会福祉協議会の合併も行なわれ、組織の改変、事業所の統廃合も進んでいる。このことにより、社会福祉協議会(以下、社協)と地域住民との関わり方にも変化が生じている。この変化は、長年にわたり社会福祉協議会が取り組み育んできた固有の活動とは矛盾するものではないだろうか。

本稿では、市町村社会福祉協議会が取り組んできた住民組織化活動の展開を整理し、また合併により広大な面積を有する市となった岐阜県高山市の社会福祉協議会の実践活動を対象に分析することを通して、社協固有の機能と今日的な役割について考察した。この結果、社協が発足当時から担ってきた固有の機能と役割に立ち返り事業を見直した上で、行政区が広域化した場合であっても、そこに生活する人にとって身近な範囲で事業を展開することが有効であることを確認した。

キーワード：社会福祉協議会、住民組織化活動、市町村合併、山間地、共助

### はじめに

近年、公助、自助とともに、「共助」に注目が集まっている。2008年3月の厚生労働省社会・援護局「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書では、地域において自立した個人が主体的に関わり、支えあう「新たな支えあい」を「共助」とし、その領域拡大、強化の必要性が強調されている<sup>1)</sup>。本報告書において指摘されているように、公的な福祉サービスだけでは多様化するニーズに対応することは困難である。全国社会福祉協議会は、その創設以来、住民相互のつながりあいを深め(住民組織化活動)、住民自身による地域福祉活動が展開されるよう支援を行ってきた。これらの活動の意義が改めて見出されたという意味において、「共助」が注目されることは意義深い。しかし、住民とともに歩んできた市町村社会福祉協議会のあり方には変化が生じ始めている。

いわゆる「平成の大合併」<sup>2)</sup>により行政の合併が進み、巨大な面積の地方自治体が生まれ、住民の生活にも影響が生じている。行政の合併に伴って市町村社会福祉協議会の合併も進み、組織の再編、事業の見直し、事業所の統廃合が進んでいる。しかし、この動きは、長年にわたり社会福祉協議会が取り組み育んできた固有の活動と矛盾するものではないだろうか。各所において重要といわれている「共助」を、育て支える仕組みが大きく揺らい

でいる。

以上をふまえて、本稿では、市町村社会福祉協議会が取り組んできた住民組織化活動の展開過程について分析することを通して、社会福祉協議会固有の機能と今日的な役割について考察する。

### 1. 社会福祉協議会と住民組織化活動

#### (1) 社会福祉協議会の法的位置づけ

社会福祉協議会(以下、社協)は、社会福祉法において「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」と定められている<sup>3)</sup>。全国、都道府県・指定都市、市区町村それぞれの区域を対象として組織されている。ほとんどの社協が法人格を有しており、社協には「社会福祉法人」以外の法人格はない<sup>4)</sup>。それぞれの社協は独立した組織であるが、全国社会福祉協議会(以下、全社協)と都道府県、指定都市の社協は連合体機能があり、組織的連携を持っている<sup>5)</sup>。

2000(平成12)年の法改正により、社会福祉法に「地域福祉の推進を図る団体」として規定され、幅広い社会福祉関係者の参加を得ることが構成要件となっている。社協の事業はこれら構成員、つまり「会員」の参加・協力を持って進められている。社会福祉法に依拠しながら、具体的な事業運営や役員体制などはそれぞれの社協において定める定款に基づいて実施されている。全国的

な組織でありながら各社協の法人としての自主性、独立性が確保され、独自事業が展開されている。

それぞれの地域によって必要な事業は異なり、社協は、必要に応じてさまざまな事業に柔軟に取り組むことが可能である。結果として、それぞれの社協が実施する事業は、実に多様なものとなっている。

## (2) 社会福祉協議会の誕生と住民組織化活動

我が国において地域福祉推進の中心的役割を果たしてきた社協は、2000(平成12)年の法改正(社会福祉事業法から社会福祉法に改称)の際に、地域福祉の推進を目的とする団体であることが明記された。法の規定を待つまでもなく、社協は発足当初から当該地域社会に暮らす人々相互のつながりあいを維持、あるいは創出し、地域社会のなかの福祉課題に対して住民自身が解決に動き出すことができるよう専門的な支援を行ってきた。

社会福祉協議会の発足は、1951年(昭和26年)のことである。GHQならびに厚生省(現：厚生労働省)の指導のもとに、日本社会事業協会、全日本民生委員連盟、同法援護会の再編、統合組織として中央社会福祉協議会(現在の全社協)が創設された。同年中には都道府県社協が発足、引き続いて全国の市区町村で任意団体として発足が進んだ<sup>6)</sup>。その目的と性格は「当該地域社会の福祉を増進することを企画する民間の自主的な組織」であり、住民にとって最も身近な市町村社協は「社会事業関係者並びに社会福祉に関心を持つ地域居住者が相協力して地域住民の福祉の増進を図ること」を目的としている。そのために住民組織化活動を行い、また生活改善の指導などの実践活動、法の支援が及ばない対象に対する援護を行うこととした<sup>7)</sup>。

社協は、同じ地域社会で生活する住民同士が話し合い、協力しあう体制や環境を創るための方法としてコミュニティ・オーガニゼーション理論を導入し、独自の住民組織化活動を展開していくこととなる。1950年代の日本では、貧困や生活保護への偏見が根強く残っており、貧困はおろか福祉分野から地域住民による活動の取り組みを推進することさえも困難であった。そこで、全社協が1957(昭和32)年に作成した社協の「当面の活動方針」では、地域福祉活動の対象となる問題を「福祉に欠ける状態」と拡大し、地域住民全体にかかわりのある保健衛生を切り口として福祉活動を推進し、その結果として住民が福祉、あるいは貧困問題に気づくよう工夫した<sup>8)</sup>。「蚊とハエのいない生活」実践運動、子どもの遊び場づくり運動などに代表されるように、地域住民全体にかかわりが深い生活課題をきっかけとして、住民自らが解決のために行動することができるよう働きかけを行なった。住民が福祉活動に参加する方法として、共同募金活動への協力<sup>9)</sup>、ボランティア活動への参加などが促進され、社会福祉に対する理解を深めるための意識啓発活動が展開された。

1962年(昭和37年)には、発足以来の活動を踏まえて全国各地の社協職員らにより議論が重ねられ、「社会福祉協議会基本要項」が策定された。社協の性格や機能、事業等についてまとめたものであり、社協のあり方についてその骨格を明示している。その前文には、民間の自主的な組織が全国規模で設置されている意義について述べられている。また、この基本要項において社協の基本的性格を最も適切に表す「住民主体の原則」が示された<sup>10)</sup>。地域住民は、福祉サービスの受け手であると同時に地域福祉活動の担い手であることを明らかにした。それは、単に労力を提供するという意味ではなく、また意見や要望を述べるといった消極的な参加にとどまらず、自らの生活や地域社会のあり方について考え、動かすことができるのはそこに生活している住民であることを示している。

各地の市町村社協では、それぞれの地域社会において、住民にとって切実な課題を見つけ出し、取り組みを進めていった。取り組まれた課題は旧来の福祉の範疇にとどまらない幅広いものも多かったが、語源的な意味での福祉(しあわせ)を創出する活動ということができる。住民にとって切実な課題は地域ごとに異なるので、社協の事業も地域ごとに違いが生まれた。例えば、1971(昭和46)年に兵庫県社会福祉協議会が提案した市区町村社協発展計画に基づいて、各市町村社協がそれぞれ重点課題に取り組んだ内容は、地域の特性を反映したものであった<sup>11)</sup>。発展計画は、「どんな課題でもいいから地域住民に共通する切実なニーズを、社協の重点課題として取り組む」ことを具体化するための計画であり、その結果として、各市町村社協においてそれぞれの住民ニーズを調査し、あるところでは、「交通安全対策」が、また別の社協では「非行対策」、あるいは「公害問題」が、住民の共通するニーズとしてとりあげられ、重点課題として取り組まれていった。「社協の足腰を強くする五カ年計画」とも言われた第一次発展計画(昭和46年～50年)、続いて活動メニューを提示した第二次発展計画(昭和51～53年)、第三次発展計画(昭和54年～56年)の10年間にわたる計画。「“ねたきり老人を抱えて困っている問題”とか“ひとり暮らし老人問題”などの課題に眼が向けられたのは第三次計画策定後のこと」であるという<sup>12)</sup>。

1970年代後半頃より、社協は自宅で家族を介護している人たちが直面している課題にさらに積極的に取り組んでいく。介護サービスの提供、移動入浴車による入浴サービス、あるいは福祉センター等の入浴設備のある拠点への送迎と入浴サービスの提供、給食サービスの提供などである。民生委員やボランティア活動者を中心とする友愛訪問も実施された。福祉サービスの受け手としてだけではなく住民同士のつながりを維持するものであり、また、専門家への相談とは異なるレベルで、住民の視線で話し相手、相談相手という側面もあった。問題意識の高い住民を中心に、在宅介護支援、給食・配食活動

などのボランティア活動も展開された。在宅介護を経験した人による支援は、家族介護者にとって心強い支えとなった。つらい気持ちや立場を理解し、日常生活の中で役立つ具体的なアドバイスを得られる関係は、専門職との支援関係では得ることのできない固有のものである。これらの人々と社協事務局の連携により、当該区域内で生活する要援護者の状況を個別に把握し、基礎資料として台帳と整理するとともにきめ細やかな個別支援を展開した社協も増えていった。

### (3) 地域社会での生活を支える事業の展開

1980年代には、山間地や離島などの社会資源が限られている地域においては、社協が積極的に在宅介護サービスを手掛けるべきである、という考え方が広まった。「だれもが安心して生活できる地域社会」であるために、特に山間地や離島などの社会資源が限られた地域においては、住民が必要としているサービスの実施を社協が積極的に担うべきとする考え方に基づくものである<sup>13)</sup>。この考え方は、社協は連絡調整や啓発を中心に事業を展開すべきで、在宅福祉サービスなどのいわゆる直接サービスを実施することは好ましくない、という意見との間で論争が展開された<sup>14)</sup>。しかし、現実的には在宅介護サービスを必要とする住民(=会員)の声に応える形で、あるいは、行政からの強い要請により、ホームヘルパー派遣事業、デイサービス事業を手掛ける市町村社協は増えていった。これらの直接的なサービスを実施する社協を「事業型社協」と呼ぶ。

1991年(平成3年)度より市区町村社協を対象として開始された国庫補助事業「ふれあいのまちづくり事業(通称:ふれまち事業)」<sup>15)</sup>は、それまでも各地で実施されていた社協事業を包括的に見直し、社協の問題解決機能を高めることを目的としたものであった。この事業では常設の総合相談窓口を設置し、各種相談・援助事業や情報の収集、整理、広報活動機能を有する「ふれあい福祉センター」の設置、地域福祉コーディネーターの配置、地域生活支援事業、住民参加による地域福祉事業他を実施することとされている。

「事業型社協」の推進により、社協は積極的に在宅福祉サービス事業を展開した。ホームヘルプサービス事業、デイサービス事業、在宅介護支援センター事業など一般に在宅福祉サービス3本柱と呼ばれる公的事業を行政から受託すると同時に、配食サービス、外出支援サービス、要介護者ばかりでなく在宅介護者を対象としたサービスの実施や介護者の組織化など、きめ細かなサービスを実施した。山間地、離島などにおいては、社協が在宅介護サービスを供給する役割を担ってきた<sup>16)</sup>。

また、介護をすぐに必要とする訳ではないが時おり何らかの介助を必要とする高齢者や、ひとり暮らしの高齢者を対象とした介護予防・生活支援のための事業を開発してきた。近隣の人同士のつながりを深め、見守り活動

などを行なう「小地域ネットワーク活動」や、高齢者でも歩いていける身近な場所で集い楽しく過ごすことのできる場所をつくる「ふれあい・いきいきサロン活動」などがそれにあたる。

2000年(平成12年)の介護保険法施行に伴い、福祉サービス事業の運営形態は変化したものの、この「事業型社協」の理念は今日の社協活動の基本となっている。単に在宅介護サービスを提供するだけにとどまらず、地域社会全体を見通し、そこで生活する住民らが主役となって課題解決に対して動き出すためのきっかけづくり、環境づくりを実施している。

### (4) 社会福祉協議会事業の固有性

ここまで見てきたように、社協は、住民ひとり一人の意識を高め、住民相互のつながりを創り、地域社会のなかに存在する課題に対して住民自身が行動するための働きかけを実践してきた。その中核をなすものが、住民組織化活動である。

社協の行なう「組織化」とは、会長を頂点として各会員が下部組織として配置されているような、いわゆるピラミッド型のものではない。社協が目指す組織化とは、地域社会のなかに存在する多様な主体がつながりあい、その関係のなかから必要な活動を生み出していく状態である。地域社会における主体とは、すべての住民であるが、その個人が所属する諸団体や組織も含まれる。一人が所属している先は、職場、PTA、町内会、趣味の活動、政治団体、宗教団体などのほか、インフォーマルな人間関係をもっている。そして、「住民」とは、ひと固まりの存在ではない。年齢、性別、職業、国籍、思想や文化的背景、心身の状況など、すべてがそれぞれに異なる人々である。

その中には、日常的に支援を必要とする人もいる。当然のことながら、そのすべての人たちが地域住民であり、住民組織化活動の対象である。社協のめざす住民組織化とは、「支援を必要とする人」と「支援する人」の彼我をわけるものではない。人は、支援を必要とするときもあれば、自分が誰かを支えることもできる。そのように循環する関係を、住民ひとり一人が理解することが重要である。そして、地域社会で生活し、課題に直面している住民だからこそ、地域社会のなかの課題や矛盾に鋭く気づくことが可能となる。多様な存在である住民ひとり一人が相互理解を深め、それぞれの個性を生かして地域社会の一員として参画し、地域社会を担っていくことが、社協がめざす住民組織化活動である。

「社会福祉協議会」というその名のとおり、「社会福祉について話し合いを行なう場」として地域内の福祉系団体・関係者をはじめとしてすべての住民が社会福祉について協議するための事業が展開されてきた。日常生活のなかに存在している課題を、徹底して住民の視点で発見し、専門的な知識と技術を用いて具体的な支援につな

げてきた。これが、全国、都道府県、市町村社協がそれぞれに、しかし一貫して実践してきた事業の特徴と言えるだろう。

以上のように、本章では、社協がそのあゆみのなかで住民組織化活動に取り組んだ経緯と意味について概況を整理してきた。続いて、次章では、地域社会のなかでの具体的な事業展開と「平成の大合併」の影響について、住民組織化活動に丁寧に取り組んできた高山市社会福祉協議会の取り組みを通して考えてみたい。

## 2. 高山市社会福祉協議会の取り組み

### (1) 高山市の概況

高山市は、岐阜県の北部に位置する飛騨地方の中核都市である。2005(平成17)年2月1日に誕生した新高山市は、高山市、丹生川村、清見村、荘川村、宮村、久々野町、朝日村、高根村、国府町、上宝村の1市2町7村の合併によるものである(図1)。



図1 新高山市

新高山市の概要を述べると、東西約81km、南北約55、総面積2177.67平方kmと市としては日本一の広さを持つ。これは最も面積の小さい都道府県である香川県(1,875.98平方km)や2番目に面積に小さい都道府県である大阪府(1,893.94平方km)より広く、3番目に面積の小さい都道府県である東京都(2,187.05平方km)とほぼ同じ広さである。森林面積は92.5%を占めており、日本アルプスを擁する峻険な山の間を縫うように流れる川沿いに集落が散在している。市内の標高差も2,000mを超えるなど地理的変化が大きく、また生活習慣や文化にも地域差が見られる。主な産業は、市街地では観光業であり、郊外では農林業、観光業などとなっている。

人口は94,584人(2009年7月1日現在)であり、そのうちの約7割が飛騨の小京都として知られる旧高山市に集中している。人口は全体で微減しており、合併後の市内では、旧町村の周辺部から中心部(旧町村役場：現在の市役所支所周辺)への人口移動が、また市全体では高山市街地周辺の新興住宅地への人口移動が顕著である。旧町村は「高山市〇〇町」として、現在も基礎的な行政区域となっている。また、旧役場は「市役所〇〇支所」として行政窓口となっており、旧町村の区域は現在も行

政単位として機能している。合併にともない行政職員の人事異動も市内全域を対象として行われている。旧役場時代と比較すると支所は部局数も職員数も少なくなり、空いた部屋を図書館分室や貸出会議室などとして住民が活用できるスペースとして開放するなど、各支所で工夫して活用されている。

市内の福祉サービスとしては、障がい児者・高齢者関連の複数種別の生活施設を広範囲に有する社会福祉法人をはじめとして、複数の高齢者の生活施設を中心に展開する社会福祉法人や老人保健施設を経営する医療法人生活施設などがある。旧高山市を中心にNPOなどの市民活動も盛んで、市街地を中心に移送サービスやまちづくり活動を展開している。総合病院は市街地に2箇所あり、新市のかなり広範囲な地域から高齢者が通院している。入院設備のある病院もこの2箇所のみである。小児夜間初期救急診療室がJA岐阜厚生連病院に設置されている。旧町村時代からの国保診療所が設置されており、支所から遠く離れた集落には出張所が設置され、概ね週に1回曜日を決めて診療を行っている。国保診療所が7か所、出張所が8か所、このほか休日診療を市の保健センターで実施している<sup>17)</sup>。

在宅福祉サービスは、そのほぼすべてを福祉公社が担っている。旧高山市の公社として、1994(平成6)年に設立され、2005年の合併とともに町村社協が実施してきた在宅介護サービス部門を取り込む形で、現在は新市全域で事業を展開している。

### (2) 高山市社会福祉協議会のあゆみ

合併前の旧高山市社会福祉協議会(以下、高山市社協)が創設されたのは、1952(昭和27)年7月のことである。社会福祉に関する活動を行う任意団体として結成された。その後、1960(昭和35)年10月に「心配ごと相談所」を創設、1963(昭和38)年3月に「高山善意銀行」を創設、同年4月に、高山市老人クラブ連合会(老連)発足にあたり事務所を社協事務局に設置、1966(昭和41)年8月に「第1回 社会福祉大会」を開催した(「高山市社会福祉協議会のあゆみ」(1990)より<sup>18)</sup>)。全国的に見て、当時の先駆的な事業を積極的に実施してきている。1970(昭和45)年8月に社会福祉法人設立総会を開催、同年10月19日に認可、11月26日に登記、ここに社会福祉法人高山市社会福祉協議会が設立される。岐阜県内では100市町村社協中(当時)7番目の法人化である<sup>19)</sup>。

法人格取得後、高山市社協においても住民組織化活動を実施しながら、直接サービスを行政から受託していく。1971(昭和46)年に老人家庭奉仕員派遣事業ならびに心身障害児(者)家庭奉仕員派遣事業を受託、1973(昭和48)年には障害児通園施設を受託、1974(昭和49)年に高山市民生委員・児童委員協議会創立に伴い事務局を社協事務局に設置、1975(昭和50)年に社会奉仕活動センターの指定を受けている<sup>20)</sup>。

在宅介護サービス事業は、1975年に老人家庭奉仕員派遣事業、心身障害児(者)家庭奉仕員派遣事業、障害児通園施設の受託を解かれているが、1989(平成元)年には盲人ガイドヘルパー事業を受託、1991(平成3)年には老人ホームヘルパー派遣事業を再度受託している<sup>21)</sup>。1993(平成5)年には「いきいき入浴事業」を開始した<sup>22)</sup>。これには養護老人ホームへの通所や訪問による入浴介助に加えて、市内の銭湯での入浴を支援するメニューもあり「昔、自分が入っていたお風呂に入ることができる」と好評を博した事業であった<sup>23)</sup>。当時の高山市街地には13～14か所の銭湯があり、各家庭に内風呂が普及したとはいえ住民にとって銭湯が身近な存在であった。この事業の実施により多くの銭湯にスロープが設置された。1994(平成6)年に財団法人 高山市福祉サービス公社の設立に伴い、在宅介護サービス事業はすべて公社に移管となった。このことは、その後の高山市社協の方向性を決定づけたできごとともいえる。

相談事業、地域福祉関連事業は、国庫補助などを有効に活用してきたといえる。1975年の社会奉仕活動センターの指定を経て1975(昭和50)年に国庫補助事業「福祉ボランティアのまちづくり事業(通称：ボラントピア事業)<sup>24)</sup>」の指定を受け、同年には心配事相談所を特別心配事相談所に変更している。1989(平成元)年には高山市福祉施設連絡会を設立、1990(平成2)年には「ボラントピアフォローアップ事業」の指定を受けている。ホームヘルパー派遣事業の再受託と公社設立による事業移管の時期に重なる形で、1992(平成4)年から「ふれあいのまちづくり事業」の指定を受けた。実施期間の5年の間に、高山市社協は現在の地域福祉活動と相談事業を中心とした事業色をより一層強めていった。

### (3) 新高山市社会福祉協議会の誕生

2005(平成17)年2月の市町村合併に伴い、同管区の社協が合併して新生高山市社協が誕生した。旧高山市社協に新市社協の本部を置き、旧町村社協は社協支部(出張所)とする本部-支部体制となった(表1)。

合併前は、各町村社協に1名ずつの福祉活動専門員が配置されており、合併後しばらくはその体制が維持

されていたが、2008年度よりエリア制が導入され、1名の専門員が複数の地区を担当し、広域的な支援および本部との連絡調整などのためにエリアリーダーが配置された。専門員とエリアリーダーは、福祉活動専門員が経験などに基づいて配属されているが、合併前の所属町村と現在の担当区域はほとんど一致していない。専門員に限らず、新生高山市社協として職員の異動は全体で行なわれているが、旧町村の住民にとっては初めての経験となった。

人口の少ない町村においては、社協職員の多くが、個々の住民の顔と名前、住まい、世帯構成や職業、性格その他を把握しており、住民にとっても、その都度状況を説明する必要のない深い関係を築いていた。その関係に慣れ親しんだ時間が長い人ほど、つまり高齢で長年その地域に住み続けた人ほど、合併による事業所体制の変化に対する戸惑いは大きい。住民から「社協が遠くなった」という声が聞かれる<sup>25)</sup>。事業所の位置は変わらないが、各事業所の職員配置が少なくなり、「職員が忙しそうにしていると声をかけるにも気兼ねが生じる」「これまで関わりのない職員には相談しづらい」などの気持ちだが、そのような声となっていると考えられる。

旧高山市社協以外の町村社協は、いずれも行政から介護保険サービスを受託していたが、合併後は高山市福祉サービス公社が実施することとなった。在宅介護部門の職員は、高山市福祉サービス公社に移り、支所となっている福祉センターのなかで、社協と公社が同居している事業所が多い。

### (4) 高山市社会福祉協議会の住民組織化活動の特徴

高山市社協の住民組織化活動の特徴について、旧高山市社協の取り組みを中心に整理する。

#### ① 地域社会での生活に寄り添う

高山市社協の住民組織化活動は、住民にとって自然発生的なつながりを強くすること、そのための学習機会を住民に提供するなど意識啓発に力を入れてきた点に特徴があるといえる。近隣相互の共同意識を強く維持している集落も多く、新たな組織を創設するというより、既存のつながりあいを尊重し、それぞれの生活習慣に沿った

表1 新高山市社会福祉協議会の事業所体制と2008年度以降のエリア制

地区名	高山	国府	上宝	丹生川	清見	荘川	一之宮	久々野	朝日	高根
旧町村名	高山市	国府町	上宝村	丹生川村	清見村	荘川村	宮村	久々野町	朝日村	高根村
法人化	S45	S55	H6	S62	H8	H7	H7	H2	H6	H10
人口(人)	64,979	7,986	3,608	4,746	2,617	1,301	2,620	3,961	1,924	493
高齢化率	25.00%	25.10%	31.80%	26.70%	27.20%	34.70%	25.30%	30.20%	35.10%	47.10%
エリア制導入後の職員体制										
専門員	1名	1名	1名	1名	1名	1名	1名	1名	1名	1名
エリアリーダー	1名	1名			(清見専門員が兼務)		1名	専門員と兼務		

※人口、高齢化率は2009(平成21)年4月1日現在

活動を地道に働きかけてきた。

伝統的な共同体は、相互の家族や親族関係まで熟知した関係や独自の規範意識などもあり、仲間内にいる限りは安心できる関係でもあるが、ともすれば年長者や有力者の意見や長年の習慣といったものが優先され、若い世代や女性、新規移住者などの存在が軽視される傾向もある。そして、障がい、認知症、精神疾患、母子父子家庭など、自分とは異なる状態の人に対する偏見も存在し、家族はこれらの事実を「世間から隠す」という意識が根強かった。高山市社協がめざす「あんきに暮らし続ける」ことのできるまちであるためには、本当に困ったときに隠すのではなく、支え合える関係を身近に構築している必要がある。「あんき」とは、飛騨の方言で「安心」「気兼ねなく」「心配ごとがない」というような意味である。高山市社協では、親族あるいは近隣関係を基盤とした旧来からのつながりあい、地縁組織を大切にしつつ、そこにノーマライゼーションといった福祉理念、住民主体の理念などを取り入れ、住民相互が新たな関係を構築するための働きかけを行ってきた。そして、働きかける際には、徹底して「一人ひとりの生活に寄り添う、地域社会での生活に寄り添う」ことを活動の基本としてきた。

近年では毎年100件以上の依頼に応じている出前講座も、きっかけは「社協の都合で住民を集めない」という発想から始まった。1996年の頃より、住民にとって身近な場所に職員が出向く形の講座に取り組み始めた。「1人でも2人でも希望があれば講座を出前します」というこの事業は、開始当初こそ住民側にも戸惑いがあったが、次第に浸透していった。講座の内容は多岐にわたる。落語などの特技を持つ職員もおり、依頼内容と出前先の地域特性、参加者層などを踏まえた内容を毎回工夫している。

また、住民からの相談電話に対してもきめ細やかに訪問活動を行ってきた。日頃から市社協には住民から幅広い内容の電話がある。例えば、大量の積雪のあったときなどにも不安を感じた住民からの相談電話が入る。高山市を含む飛騨地方の家屋は積雪に耐えるように建築されていて、住民はこのことを理解してはいるのだが、実際に屋根が軋み、また積雪の重みで襖が動きにくくなると、一人暮らしの高齢者や身体に不自由のある人は不安が高まる。その気持ちに対して、職員はそれぞれの自宅まで出向いて積雪の様子を一緒に見ながら住民に語りかける。ほとんど危険がない場合もあれば、除雪を必要とする場合もある。本人と職員がいっしょに現場の様子をみながら、安心したのか、なお不安でいるのか、あるいは除雪を希望しているのかなど本人の気持ちを充分に受け止め、必要に応じて関係者につないでいく。近隣の人たちに声をかけて本人の気持ちや様子を伝え、あるいは除雪業者などへの連絡方法がわからない場合には、商工会が作成している名簿等を参考に近隣の業者を本人とともに確認する。

これらの取り組みを通して、高山市社協は、どのようなことでも気軽に話せる相手・場所であるという評価を住民から得ている。それは、住民一人ひとりの安心を支えることにもなっている。どのようなことでも自分の言葉に耳を傾けてくれる相手がいるという事実が、住民の安心につながるからである。高山市社協が提唱する「あんきに暮らし続ける」まちとなるために、社協自らが実践してきた。いずれの取り組みも、「職員が解決してあげる」のではなく、常に「本人、あるいは周囲の人たちと一緒に」行動することが基本であり、自律支援を行なっている。

このような社協の取り組みを間近に見ている地域住民は、近隣の人同士が気かけあい、僅かでも異変を感じたときには誰かに伝えることの重要性を認識するようになる。近隣同士では対処できないときには、それがどのようなことであっても社協が必ず受け止めてくれることを、実際の社協の活動を通して住民は理解している。

## ② 新たな関係の創出

高山市社協では、旧来からの支えあう関係の維持とともに、居住区域を越えて、課題意識や心身の状態など共通の思いを持つ人同士のつながりあい、支えあいも積極的に創出してきた。

障がい者も当たり前でかかって生活する機運をつくったのは、身体障害者福祉センターを拠点に活動していたレクスポーツの会のメンバーたちである。現在も高山市社協のホームページから、「車いすトイレ情報おでかけマップ」を見ることができる<sup>26)</sup>。現在のマップの原型は、1996(平成8)年から足かけ3年間をかけてつくられた「おでかけマップ」である。身体障害者福祉センターは、社協が運営している。ここで実施しているレクスポーツの会に参加していた人たちのなかから「自分たち(=障がいがある人)が入れる飲み屋がないね」という声があがった。メンバーの間で「そういえば、服屋さんはどうだろう」「病院はどうだろうか」というように、次第に生活全体にわたり関心が広がっていった。

その声を、センターの職員が聞き逃すことなく、受け止めたことがマップづくりを進める際の大きな支えとなった。「障害がある自分たちが利用しやすい場所を探そう」という思いを持つ人たちと、サポートするボランティア活動者らにより、市内の約3,000か所の事業所を対象とした店舗の設備やサービスなどに関する質問紙調査を実施、回答があった店舗にメンバーらがかけて実地調査を行った。社協は、彼らの思いを受け止め、調査の企画、印刷、郵送など各プロセスにおいて、共同しながら相談に応じ、また資金的にも支援した。

実地調査を通して、市内各所の店舗でユニバーサル化が進んだ。質問紙調査による気づき以上に、実地調査を行うメンバーの姿を通して、それぞれの店舗で取り組むべき事項や工夫を学んだ事業者が多数存在する。その成

果としてできあがった「おでかけマップ」は、作成に携わった人たちにとどまらず、市内で生活する人、やがては観光にやってくる人たちにとっても便利なマップとなった<sup>27)</sup>。現在では、「バリアフリー観光の都市」として知られる高山市であるが、こうして少しずつ、まちなかにユニバーサルな環境が広がっていった。

「おでかけマップ」をはじめとして、あちこちに出かけるレクスポーツの会のメンバーたちの姿に触発された障がい者は多い。周囲の人たちと接触を持とうとしない障がい者に対しては、無理強いすることはせず、身体障害者センター職員が定期的、継続的に訪問し、情報を提供するとともに声をかけ続けた。職員の訪問を通して得られる情報や関係に安心し、時間をかけて身体障害者福祉センターに向かうようになる人もいる。センターに出かけることはできなくとも、地元自治会のなかで、あるいは趣味の仲間のなかで、活動の範囲を広げていく人も増えていった。

### ③ まちなかの空き店舗を拠点とした活動

高山市の市街地とは、一般的に高山地区(合併前の旧高山市)の中心部をさす。これは合併前から変わっていない。飛騨の小京都とも呼ばれ、江戸時代からの街筋の面影が保全されている地域を中心に、国内外から数多くの観光客が訪れている<sup>28)</sup>。その賑わいをよそに、過疎化・高齢化が急速に進んでいる自治会も増えている。昔ながらの幅の道路に沿って間口が狭く奥行きのある家屋が軒を連ねている市街地では、家の建て替えや道路の拡幅にも制限が多い。

1990年後半頃から、市街地の人口減に伴い商店街にも空き店舗が目立つようになった。高山市社協では、2007年4月より、市行政からの委託事業「空き店舗活用事業」の活動拠点として市内の2か所に「よって館」を運営している。「よって」とは、飛騨の言葉で「立ち寄り」「集まる」などを意味する。「気軽に立ち寄りたり集まったりしませんか」と呼びかける名称となっている。場所を準備するだけでは、誰も立ち寄ることはできない。そこで、市内各地で開催している市行政からの委託事業「ひざ腰元気教室」(介護予防事業)を「よって館」でも開催している。「よって館」はオープンスペースとなっており、テーブルと椅子を移動すれば融通無碍に活用することができる。うた、麻雀、将棋、ガラスアート、押し花など様々な趣味の会や教室の活動場所となっており、どこかのグループの活動中であってもだれもが気軽に立ち寄ることができる。土曜や日曜などには、子どもたちが遊びにきて、寝そべてゲームに熱中したり、宿題をしたり、思い思いに過ごしている。高齢者が囲碁や将棋に熱中する姿に子どもたちが興味を持ち、囲碁や将棋を教えてもらうといった姿も見られる。

二つの「よって館」のうちのひとつ、「よって館・ほんまち本町」には、道路に面したウインドーに「よって箱」とい

う展示スペースを設けている。40cm四方のボックスがウインドーいっぱい並んでおり、道行く人たちからもよく見ることができる。このボックスを市民に対して貸し出しており、市民はギャラリーとして自由に使うことができる。利用料は1カ月500円で最大3カ月まで延長することができる。作品展示だけでもよいが、1点あたり3,000円を限度に販売をすることもできる。箱内のレイアウトによっても売れ行きに違いが出るため、各オーナーは創意工夫を競い合っている。手作り品などの1点ものが展示販売されていることもあって、通りすがりに足を止めて作品を購入する観光客の姿もある。「よって館」を立ち上げる際に、催しや趣味の会に関わりのない人も立ち寄ってもらうための取り組みを実施したいと、社協職員が市行政と交渉した。「よって箱」はその取り組みの一つとして実施されている。2009年10月からは、地元の県立飛騨高山高等学校の生徒による駄菓子屋がスタートした。部活動の一環として取り組まれており、店番の高校生の姿が「よって館」に加わった。

「よって館・本町」は、商店街という旧来からのつながりあいのある場所の空き店舗であることも、高山市社協は大切にしている。教室やふれあいサロンを開いているだけでは、場所を借りているだけになってしまう。「よって館」は、商店街のメンバーとして組合費を支払い、出役も分担している。つながりが生まれるなかで、商店街の喫茶店から出前を取ることもできるようになった。「よって館」自身が、近隣の人々との関係を築き地域住民となることで、「だれもが気軽に立ち寄ることのできる場所」を実現している。

### ④ 高山市社会福祉協議会の住民組織化活動の特徴

これまでに紹介してきたように高山市社協が取り組んできた住民組織化活動は、新たな組織を創設するというより、住民それぞれの生活のなかに根付いたつながりづくり、関わりあいの強化が中心である。出会いや日々のつながりを通して、気づきや具体的な行動を促してきた。そのとき、社協職員は見守っていただけではなく、当惑し、あるいは活動する人たちの傍らにあって、ときには一緒に汗を流し、喜びをわかちあってきた。

また、1993(平成5)年に開始された「いきいき入浴事業」における銭湯での入浴介助、「よって館」を拠点とする種々の取り組みなどのように、地域社会が持っている人的・物的社会資源の持つ力を見出し、社協が介在することで新たな出会い、つながりを創出してきた。拠点となった銭湯や店舗、周辺地域社会に対してエンパワメントサポートを実践してきたともいえる。

住民の生活に細やかに関わり合い、一人ひとりの生活を大切に高山市社協の取り組みは、長い時間をかけて住民に受け止められ、地域社会のなかで社協の存在をゆるぎないものとしてきた。単年度で事業評価をすることが難しい取り組みであるが、その成果は、災害時など

の非常時に力を発揮することとなる。2004年23号台風の被災者支援ならびに災害救援ボランティアセンターの設置・運営などの実績がそれを証明している<sup>29)</sup>。

これらは、常に住民の生活とともにあろうとする姿勢があつてこそ成し得たことである。他の多くの市町村社協の事業のなかで大きな割合を占めている在宅介護サービスと距離を置いていたことも、高山市社協が地域福祉活動で力を発揮することができた理由の一つであるだろう。

### 3. 社会福祉協議会の今日的役割

#### (1) 社会福祉協議会の役割

社会福祉協議会は、そのあゆみのなかで、住民組織化活動を中核としながら、住民ひとり一人の意識を高め、住民相互のつながりを創り、地域社会のなかに存在する課題に対して住民自身が行動するための働きかけを実践してきた。それぞれの地域社会の実情に応じて、各社協が個性的な事業を展開したことにより、直接的なサービス、住民の生活を豊かにするサービス<sup>30)</sup>、さまざまなかたちで住民の福祉活動参加への仕組みが創設・展開されてきた。どれほどに事業の種類が増えようとも、その基本的姿勢は徹底した住民目線であり、それこそが社協の固有性であるといえる。

社会福祉法第4条<sup>31)</sup>では、地域福祉の担い手の筆頭は地域住民であることが明記され、関係各所と協力して課題に取り組むこととされている。生活に目を向け、課題に気づいた人たちから実践は始まる。地域社会に住む人たちが、必要性に気づき、動くことでしか、地域社会は変えられない。実際の生活は多様な問題が複合しているものであり、それに直面している住民自身が矛盾や困難さに最も鋭く気づくことができる。住民の視点を取り入れることを抜きに地域課題の発見と対処は考えにくい。多様化・複合化する課題に対して、多様な主体である住民が、それぞれの立場から気づき、活動や支援を行うことが効果的である。そして、専門機関とも協働しながら、日常的に住民相互に支え合う仕組みを構築することで、心身の状態がどのように変化しても「地域によって、また地域での暮らしが成り立つ」ことにつながる。

しかし、住民の多くは、自らが地域福祉の担い手であり対象であることになかなか気づくことができない。社会福祉協議会は、地域社会のなかの課題を徹底した住民の視点で発見し、気づき動くための働きかけを行ってきた。現在、支援を必要としている人たちに対しては直接的な支援を、すべての人たちに対しては気づきのための直接的・間接的な働きかけを実践してきたのである。

本稿において事例として取り上げた高山市社協は、発足当時から社会福祉協議会という組織が目指した使命、活動方針を、地域社会の生活文化に根ざした形で工夫しつつ、地道に、丁寧に取り組んできた組織であるといえ

る。これらの取り組みを可能が可能となった理由は、社協職員がそれぞれの部署において形成してきた住民との細やかな関係と、地域社会の変化と向き合うことのできる専門性を有していたからである。しかし、本稿であげたように、市町村の合併に伴う組織の改変、事業所の統廃合は、市町村社協がこれまでに築きあげてきた住民との関係に確実に変化をもたらしつつある。

2005(平成17)年の社協の合併により10の事業所がひとつとなった。いずれもが固有の実践とあゆみを持っている事業所であるが、法人化の時期、職員体制などから言っても、旧高山市社協が新体制の中心となった。いずれの事業所においても、これまでの取り組みを見直すきっかけとなり、人員体制も改変されたことによって状況に応じた事業の展開方法が工夫されることとなった。異動により、新しい部署やなじみの少ない地域社会への配属となった職員は、住民らとの新たな関係づくりに取り組んだ。広域化と職員の異動は、閉塞的になりがちな関係の改善、各社協がそれぞれに培ってきたノウハウを共有するきっかけとなったという側面はある。しかし、人員体制の改変により、地域福祉活動に従事することのできる職員の実質的な人数は削減されている。

合併の目的のひとつが、事業にかかる予算削減である以上、事業規模の縮小や事業所の統廃合は必然である。これから市町村社協はどのように活動を展開していくべきなのだろうか。

まずは、社協本来の使命に今一度立ち返り、それぞれの地域社会のなかで住民自身が参画して取り組まなくてはならない課題を明らかにすること、それぞれの生活文化に根ざした展開方策を検討することである。人口が減少している地域社会においては、会員減による会費収入減少が起きている。昨今の税収減の影響もあり、行政からの委託事業や、補助事業も減少あるいは減額傾向にある。これを契機に、改めて当該社協が取り組むべき事業を見直してもよいのではないだろうか。他の社協が実施している事業であっても、地元にとって必要がない事業、あるいは社協以外の事業主体が役割を果たしている場合は、敢えて取り組み続ける必要はない。社協としての役割を果たしたと判断される事業は終了すべきである。

ところが、合併により「地元」が広域化したことにより、これらの判断がより一層難しくなっている。自然環境や習慣、生活文化などが異なる区域が一つの行政区となったため、それを全体のなかでどのように対応すべきなのかが新たな課題となっている。従来、社協が取り組んできた「地域社会のなかに存在する課題に対して住民自身が行動するための働きかけ」は、住民一人ひとりにとって身近な場所で取り組まれてきた。社協本来の使命に立ち返るといふことからすれば、行政区が広域化したからといって全体に縛られるのではなく、活動の基盤・範囲は、住民にとっての基礎的な地域活動の範囲で



考えられるべきであろう。「基礎的な地域活動の範囲」も、旧村落の範囲、小学校区、中学校区、自治会、自治会のなか班、ほか、地域社会によって様々である。よって、その範囲も住民自身が判断していくべきである。広域化した行政区全体で同一の取り組みをしようとした場合、社協が本来担うべき役割も果たすことができず、固有の機能を発揮することも難しくなるだろう。

本稿において紹介してきた、日本一大きな面積を持つ市である高山市においては、地区(支部)ごとの特性を生かして社協活動が取り組まれている。最後に、高根地区における活動を紹介したい。

## (2) 高山市社会福祉協議会高根支部による冬季ファミリーホームの運営

高山市の行政区10地区のなかで最も高齢化が進んでいる高根町(旧:高根村)は、高山市の東側、長野県との県境に位置している。北は乗鞍岳、南は御嶽山に挟まれた高地にあり、集落は標高800m~1300mの間の川沿いに点在している。福祉サービスの主軸は高齢者を対象としたものであり、通所介護事業と訪問介護派遣事業が合併までは高根村社協によって、合併後は高山市福祉サービス公社により提供されている。平成の合併後、高根町の過疎化と高齢化が加速した。高根町の人口は2009年4月1日現在493人となった。合併直後の2005年10月1日現在では647人だった人口が、翌2006年には582人、2007年には538人となった。1995(32)から10年をかけて約2割の人口が減少したものが、合併後は2年間で約2割の人口が減少している。

高根町の高齢者はその多くがひとり暮らしであり、畑仕事などで自らが食する程度の野菜を育てながら生活している。元気な高齢者が多いともいえるが、介護サービスの現状から考えると、要介護状態になると自宅での生活が困難となる環境といえる。そして、夏場には畑仕事や家屋の管理などに立ち働いている高齢者であっても、豪雪地帯での冬場の一人暮らしは精神的・肉体的な負担が大きい。普段は離れて生活する娘、息子などの家族とともに冬を過ごす高齢者も増えている。しかし、自宅から遠く離れ慣れない環境のなかで、同年代の友人をつくることもできず、自分の役割を見つけることができないまま過ごす場合も少なくない。肉体的にも精神的にもすっかり弱ってしまい、場合によっては高根町でのひとり暮らしの生活に戻ってこない人もいる。

高根町の高齢者が、住み慣れた環境となじみの関係のなかで生活していくためには、冬場の生活のあり方を支える必要があった。高根村社協時代からの同地区の専門員によって構想された冬季ファミリーホーム「のくとい館」は、自宅から遠く離れることなく、高根の高齢者同士での生活を可能にしている。「のくとい」とは、「温かい」という意味の飛騨の言葉である。鉄筋コンクリート3階建の遊休施設であった教員住宅を再利用している。

入居期間は12月~3月までの4ヶ月間で月単位での契約、入居費用は1カ月あたり2DKが25,000円、3DKが48,000円<sup>33)</sup>、そこに各戸で利用した光熱費が加算される。教員住宅は、役場と同じ敷地に建っており、徒歩5分圏内に診療所、郵便局、JA、派出所もあるなど、大変立地条件のよい場所にある。診療所から離れた場所での一人暮らしでは体のどこかが痛くても我慢して病状を悪化させてしまいがちな人も、必要なときには受診して、健康を維持している。

入居者は、日中には自宅に戻り、自宅が雪などで破損していないか見回ったり、家屋内で片付けなどをして夜には「のくとい館」に戻ってくるができる。移動には、高根町の福祉バスを利用する(34)。福祉バスを利用して各町から診療所やJAなどに来た人が、「のくとい館」で生活する友人を訪ねることも多い。徒歩圏内に生活している人たちも「ここにくるとみんなに会えるから」と立ち寄っていく。このような人たちも交えて、「のくとい館」の食堂は、食事時間以外にもにぎわいを見せている。

専門員の提案で、寒干し大根の袋詰め作業なども行なっている。寒干し大根は、高根町の高齢者グループ「元気を出す会」のメンバーが中心となって、大根の作付から製品化まで行っている。寒干し大根づくりも、「高根の気候を生かした特産品をつくりたい」と専門員が提案したものである。寒冷地である高根では質のよい寒干し大根ができる。入居者らは、「来年の入居費の足しになるように」と袋詰め作業を楽しく行っている。近隣の人も、ここでの交わりを通して、入居している高齢者のことを気にかけてくれる人が増えている。それまでは「他人ごと」という意識が強かったひとり暮らし高齢者の生活に対しても、みんなで支えていこうという雰囲気生まれつつある。

住民の暮らしと向き合い、その中から課題を見つけ、地元の生活と結びつけることができた専門性があったからこそ「のくとい館」が誕生し、ここを中心とした複数の取り組みが相互に結びついて、高齢者の生活を支えている。

高根地区での課題は、高山市全体に普遍化できるものばかりではない。また、さらに詳細に整理していくならば、高根地区内でも集落単位で検討すべき課題がある。「のくとい館」の取り組みも、高根地区の生活を鋭く見つめる専門員の視点と、地区独自の取り組みを推進した高山市社協の姿勢があって成立したものであるといえる。

## おわりに

本稿では、社会福祉協議会のあゆみと、高山市社会福祉協議会の実践を分析することを通して、社協固有の機能と今日的な役割について検討してきた。その結果、社

協が発足当時から担ってきた固有の機能と役割に立ち返り事業を見直すこと、行政区が広域化した場合であっても、そこに生活する人にとって身近な範囲で事業を展開することの有効性があらためて確認できた。先述した「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書においても、地域福祉を推進するために必要な条件が示されているが、地域福祉を推進する専門機関である市町村社協の合併は、それらの条件に矛盾するものであるともいえる。

社協は、発足以来、つながりづくり、環境づくりを働きかけてきた。この働きかけの対象は、住民ならびに住民組織のみではなく、企業、公的機関などの地域社会における主体がすべて対象である。「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」報告書で強く提唱されている「共助」とは、公的サービスの補完や下請けではなく、福祉意識や人権意識といった価値観を持つ主体によって構成される自律的な存在であるべきである。社協が実践してきた住民組織化活動は、それぞれの地域社会の風土に根ざした自律的な共助を構築してきた。

合併後、時間の経過とともに、事業所のみならず住民生活への影響も少しずつ顕在化しはじめている。住民にとっては、10年後の自分、家族、集落について考え、どのような将来を選択し、その未来に向けて行動を起こすことができるのか、決断を迫られているときであるといえる。また、社協をはじめとして各専門職・専門機関が関わり、住み慣れた地域社会のなかで生き、死を迎えるための取り組みも始まっている。「平成の大合併」は、地域社会における従来からの取り組みを見直し、今後の生活についてそれぞれの主体が検討する機会となったといえるだろう。

合併による他の専門機関への影響、住民生活ならびに住民自身による活動の変化についても引き続き調査を継続し、対応策等の検討と実践を試みていきたい。

## 付記

本稿執筆に際し、調査へのご協力ご助言をいただきました高山市社会福祉協議会 西永由典会長、坂下博治常務理事兼事務局長、小峠賢次地域福祉課長、地域福祉係中林力氏、中川淳一氏をはじめと職員のみなさま、市内に在住するみなさま、高山市役所職員のみなさまに心より感謝を申し上げます。

## 【参考文献】

- Michelin Green Guide Japan (2009), Michelin Travel Pubns  
 大井智香子(2006)「災害ボランティアセンター設置・運営に関する実態調査～岐阜県における2004年台風23号被災地の活動から～」中部学院大学・中部学院 大学短期大学部 研究紀要 第7号  
 澤田清方(1988)『在宅福祉 社協サイドのアプローチ』

ミネルヴァ書房

- 澤田清方(1998)『住民と地域福祉活動』ミネルヴァ書房  
 澤田清方(1991)『小地域福祉活動：高齢化社会を地域から支える』ミネルヴァ書房  
 柴田謙治(2007)『貧困と社会福祉協議会－セツルメントと社会福祉協議会の記録』みらい  
 塚口伍喜夫・岡部和夫・松澤賢治・明路咲子・川崎順子=編集『社協再生－社会福祉協議会の現状分析と新たな活路－』(2010)中央法規出版  
 『新版・社会福祉学習双書』編集委員会=編集(2001)『新版・社会福祉学習双書15 社会福祉協議会活動論』全国社会福祉協議会  
 山口稔(2000)『社会福祉協議会理論の形成と発展』八千代出版。  
 山本主税・川上富雄=編著(2003)『地域福祉新時代の社会福祉協議会』中央法規出版  
 「福祉局関係機関及び社会福祉施設・団体名簿」(2001)岐阜県福祉局  
 「岐阜県社会福祉協議会業務の概要」(1993)岐阜県社会福祉協議会  
 「社会福祉協議会組織の基本要綱」(1950)社会福祉協議会準備中央会  
 「市区町村社協活動強化要項」(1973)全国社会福祉協議会  
 「市区町村社協機能強化計画の指針(社協モデル)」(1982)全国社会福祉協議会  
 「高山市 車いすおでかけマップ 街のやさしいバリアフリーの風に会いに出かけよう」(2002)高山市社会福祉協議会  
 「高山市社会福祉協議会のあゆみ」(1990)高山市社会福祉協議会法人化20周年記念・第15回社会福祉大会資料  
 「高山市社会福祉協議会の事業」(1994)高山市社会福祉協議会視察説明用資料  
 「高山市社会福祉協議会地域福祉計画」(2001)高山市社会福祉協議会  
 「高山市社会福祉協議会地域福祉活動計画」(2008)高山市社会福祉協議会  
 「高山市地域福祉計画」(2007)高山市  
 「地域における「新たな支え合い」を求めて－住民と行政の協働による新しい福祉－(これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書)」(2008)  
**【参考Webサイト】**  
 高山市役所webサイト  
<http://www.city.takayama.lg.jp/>  
 高山市社会福祉協議会webサイト  
<http://www.takayamashakyo.net/>  
 岐阜県教育委員会教育研修課「ようこそ岐阜まるごと学園」(小学生から高校生までの児童・生徒を対象と

する学習に役立つ素材が科目別に整理されているサイト) <http://gakuen.gifu-net.ed.jp/>

- 1) 『地域における「新たな支え合い」を求めて－住民と行政の協働による新しい福祉－』（これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書）2008年3月31日
- 2) 1999(平成11)年「合併特例法」の再改正により、期限である2005(平成17)年までに合併しようとする市町村が増加し、一気に合併が進んだことをいう。
- 3) 社会福祉法 第109条(市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会)、第110条(都道府県社会福祉協議会)、第111条(社会福祉協議会連合会)
- 4) 『新版・社会福祉学習双書』編集委員会=編集(2001)『新版・社会福祉学習双書15 社会福祉協議会活動論』全国社会福祉協議会P.39
- 5) 前出『新版・社会福祉学習双書15 社会福祉協議会活動論』P.39
- 6) 山口稔(2000)『社会福祉協議会理論の形成と発展』八千代出版P.13
- 7) 『社会福祉協議会組織の基本要綱』社会福祉協議会準備中央会、1950年
- 8) 柴田謙治(2007)『貧困と地域福祉活動－セツルメントと社会福祉協議会の記録』みらいP.130-131
- 9) 1947(昭和22)年に、民間の社会事業の資金確保、またコミュニティ・オーガニゼーション理論に基づく活動として、アメリカの共同募金会をモデルに、中央共同募金会が設立された。
- 10) 『社会福祉協議会基本要項』1962(昭和37)年
- 11) 澤田清方(1988)『在宅福祉 社協サイドのアプローチ』ミネルヴァ書房P.105
- 12) 前出『在宅福祉 社協サイドのアプローチ』P.106
- 13) 「市区町村社協機能強化計画の指針(社協モデル)」(1982)全国社会福祉協議会 によって、社協の「活動の焦点を日常生活で援助を必要とするもの問題解決におくこと」と示されたことなども契機となり、それぞれの地域社会において必要とされる在宅福祉サービスを市町村社協が積極的に手掛けるべきであるとする考え方が広まり、全社協、都道府県社協は在宅福祉サービスの推進に力を入れるようになった。塚口伍喜夫・岡部和夫・松澤賢治・明路咲子・川崎順子=編集『社協再生－社会福祉協議会の現状分析と新たな活路－』(2010)中央法規出版P.11など
- 14) これらの論争は社協職員間においても行なわれた。後者の考えのよりどころとなったものは、「社協活動20年の総括」(1970、都道府県社協業務・組織部長研究協議会での作業)、これを受けて策定された「市区町村社協活動強化要項」(1973)などである。市町村社協は「直接サービスについては、過渡的に行なうものを除き、原則として行なわない」「地域組織活動を強化し、住民の課題に機敏に対応する運動体社協」

であるべきとしている。

- 15) 「ふれあいのまちづくり事業」：通称「ふれまち」事業とも呼ばれる。市区町村社協が実施主体となって、地域住民の参加と市区町村や福祉施設等の関係機関との連携のもと、地域に即した創意と工夫により具体的な課題に対応するとともに、住民相互の助け合いや交流の輪を広げ、共に支え合う地域社会づくりに寄与することを目的としている。事業実施期間(指定期間)は原則として5年間となっている。
- 16) 前出『新版・社会福祉学習双書15 社会福祉協議会活動論』P.4  
また、筆者の岐阜県社協在職中の経験からも、人口規模が小さい山間地などの町村社協では、在宅介護サービス事業を担うための法人化が数多く見受けられた。例えば、1993(平成5)年4月1日現在の岐阜県内の市町村社協の法人化率は76.8%(99市町村中76市町村、14市・49町・13村)と全国最下位(当時の全国市町村社協法人化率は93.0%)であった。未法人の社協は、6町、13村と人口規模が10,000人以下の自治体であり、人口規模2,000人以下の自治体に絞ってみると12町村中1村しか法人格を取得していない。地区別にみると最も法人化率が低いのは飛騨地域の35.7%(4町10村中法人化しているのは4町1村)であった。「岐阜県社会福祉協議会業務の概要」(1993)岐阜県社会福祉協議会1998(平成10)年までに法人化が進み、97.0%(99市町村中96市町村、14市・55町・27村が法人化、3村が未法人)となった。「福祉局関係機関及び社会福祉施設・団体名簿」(2001年)岐阜県福祉局)この急速な法人格取得の背景には、在宅介護サービス事業を必要とする住民からの要望と行政の認識があった。在宅介護サービス事業を担う市町村社協の多くは、老人福祉センター等の建物に事務所を置いている。ちなみに、岐阜県大野郡白川村の社会福祉協議会は、1994(平成6)年に法人格を取得し高齢者デイサービス事業、訪問介護事業などを実施してきたが、2008(平成20)年に同村内に小規模特別養護老人ホームが開設されたことに伴ってホームを経営する社会福祉法人に在宅介護サービス事業が移管となり、在宅介護サービス部門の職員も社協から同法人職員となった。現在、村社協は事務局の場所がデイサービスセンターから役場村民課に移動し、行政職員が兼務で社協事務を行なっている。
- 17) 高山市役所webサイト「行政情報」健康・保健ページより  
<http://www.city.takayama.lg.jp/kurashi/fukushi/kenkou/index.html>
- 18) 「高山市社会福祉協議会のあゆみ」(1990)高山市社会福祉協議会
- 19) 「岐阜県社会福祉協議会業務の概要」(1993)岐阜県社会福祉協議会

- 20) 前出「高山市社会福祉協議会のあゆみ」(1990)
- 21) 前出「高山市社会福祉協議会のあゆみ」(1990)
- 22) 「高山市社会福祉協議会の事業」(1994) 高山市社会福祉協議会
- 23) 2008年8月14日 高山市社会福祉協議会職員への聞き取り調査、2009年9月3日 もと高山市社会福祉協議会職員への聞き取り調査などより。
- 24) 「福祉ボランティアのまちづくり事業」は、通称「ボラントピア事業」とも呼ばれる。市民啓発推進事業、ボランティア活動者の養成研修事業、器材の整備といった活動基盤づくり事業などボランティア活動の基盤となる条件を整備し、地域社会における自主的なボランティア活動が永続的に展開できるようにすることを目的としている。事業実施期間(指定期間)は2年間である。通称のボラントピアとは「ボランティア活動による理想のまち～ユートピアを築こう」という意味の造語である。
- 25) 2008年10月7日(丹生川支所)、10月29日(市社協本部、高根支所)、2009年3月26日(丹生川支所)、8月7日(上宝支所)、8月11日(久々野支所)に実施した高山市社会福祉協議会への聞き取り調査において担当職員から聞き取ったことをはじめとして、筆者が地元住民の方たちから活動の最中などに聞き取ったことなどを根拠としている。
- 26) 「高山市 車いすおでかけマップ 街のやさしいバリアフリーの風に会いに出かけよう」(2002) 高山市社会福祉協議会  
また、高山市社協webサイト トップページに「車いすトイレ情報及びおでかけマップ」のリンクが貼られている。  
<http://www.takayamashakyo.net/kurumap.htm>
- 27) 高山市「おでかけマップ」の2回目の増刷の際には、印刷費用を市観光課が助成したことからも、多くの人に喜ばれたことが伺える。
- 28) ミシュラン社の日本ガイドブック、ならびにグリーンガイド・ジャポンのなかで、三つ星の観光都市として紹介され、海外からの観光客は増加傾向にある。Michelin Green Guide Japan (2009), Michelin Travel Pubns ほか
- 29) 大井智香子(2006)「災害ボランティアセンター設置・運営に関する実態調査～岐阜県における2004年台風23号被災地の活動から～」において報告している。中部学院大学・中部学院 大学短期大学部 研究紀要 第7号 P1～17
- 30) 岐阜県中津川市社会福祉協議会 福岡支所(旧：福岡町社会福祉協議会)の実施する婚礼衣装貸付事業などがこれに該当するだろう。近隣では婚礼や成人式の衣装をレンタルすることが難しいという実情に応えて、福岡町社協時代に独自事業として開始した。収益は、社協の独自財源となっており、住民にとってもこの事業を利用することで間接的に地域の福祉活動に参加できるしくみとなっている。
- 31) 社会福祉法第4条では「地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者(社会福祉サービス事業者)及び社会福祉に関する活動を行う者(ボランティア活動者等)は、相互に協力して「地域福祉の推進に努めなければならない」と定められている。
- 32) 1995年の高根村の人口は821人である。岐阜県教育委員会教育研修課 Webサイト「ようこそ岐阜まるごと学園」内「過疎と高齢化が進む高根村(現 高山市高根町)」で人口変化、気候、過疎化と医療などの概要が紹介されている。  
[http://gakuen.gifu-net.ed.jp/~contents/tyu\\_shyakai/jinbutu/kaso/jinkouhenka.htm](http://gakuen.gifu-net.ed.jp/~contents/tyu_shyakai/jinbutu/kaso/jinkouhenka.htm)
- 33) いずれも2008年度の案内パンフレットに掲載されている金額である。同年、国土交通省のモデル事業(「新たな公」によるコミュニティ創生支援モデル事業)に選定されたこともあり、行政からの資金支援がなされ、2008年12月から2009年9月までの入居者の負担は、この金額よりさらに引き下げられた。
- 34) 地域福祉バスは、高根地域を5つのブロックにわけて曜日を指定して運行されており、診療所への受診や市役所支所、郵便局、JAなどでの用を足すために住民が利用している。利用料は無料で、高山市民ならだれでも利用することができる。市民であることを証明するもの(保険証、住民基本台帳カードなど)を運転手に提示することになっているが、実際には運転手も利用者も相互に顔見知りであることが多く、高根町の住民であれば“顔パス”での利用がほとんどである。