

99. 社会サービス供給における地域への移行（不）可能性に関する社会学的研究

東京大学大学院教育学研究科 教授 仁平 典宏

概要

1. 本研究の目的はボランティアセンターの脆弱性が地域ごとにどのような形で表れているのか、いかなる地域構造的な条件がその脆弱性を生み出しているのかを全国データの構築と分析を通じて検討し、社会権の保障を共助の領域に委ねることかどこまで現実的か明らかにすることにある。
 2. 全国の区市町村レベルの社会福祉協議会（以下、社協）への質問紙調査とその分析、及び、上記データを地域データとマッチングさせたボランティアセクターの脆弱性の地域要因分析を行った。
 3. 主な知見は以下の通りである。第一に、地域福祉の充実はその地域のボランティアの活性化と連動している可能性が示唆された。第二に、移送、地域高齢者、住環境、防災、障害者などは、ボランティアに対するニーズが高い割に充足できていない。充足を規定する要因としては財政的なゆとりの効果が大きかった。第三に、多くの社協はボランティアの世代交代がうまくいっておらず、財政的かつ人的・時間的ゆとりがないという悩みを抱えていた。その背景には高齢者が賃労働をせざるを得なくなってきたという事情もある。概して、公助を共助に委ねることの難しさが包括的に明らかになった。
 4. 今回は計量分析に基づき全体的なパターンは明らかにできたがメカニズムや実態の状況については明らかにできていない。インタビュー調査や参与観察など質的な調査が必要である。
- 今回の調査は全国の市区町村の社協を対象にするもので調査に要するコストが大きかった。本助成がなければ決して実現できなかった。記して謝したい。またデータ提供や回答でご協力頂いた全国及び各地域の社協の皆様にもお礼を申し上げます。

背景および目的

1990年代以降、ボランティアセクター（市民セクター、非営利セクター、サードセクターとも呼ばれる）が、国家・市場がもたらす弊害を改善するものとして高い注目を受けている。その中で、人々が自発的に公共的事柄に取り組むと理念的に捉えられるボランティアやNPOの活動は、災害や社会的排除に対する重要な社会資源であると同時に、民主主義を活性化させるものとして肯定的に評価されてきた。しかしその一方で、その称揚が、新自由主義的な社会再編と軌を一にするという批判も展開されてきた。この観点からは市民参加の活性化は、社会保障の切り下げやリスク管理のための動員や下請けといったシステムの要請に従うものとして捉えられる。この2つの観点の議論が生産的な議論を生み出したとは言い難い。その背景の一つは十分なデータが得られない中で、それぞれの規範的前提から主張を行なっていたということが考えられる。この状況を脱するためには、次の二点が必要だろう。第一に問題の所在を理論的に整理・同定すること、第二にその問題の構造と背景を捉える包括的なデータを整備することである。

第一の点に関して新自由主義との共振を回避する一つの重要なポイントは、社会保障制度からボランティアセクターへの機能委譲が新たな排除を生まないか、排除を生むとしたらその構造的条件は何かという点である。例えば現在介護保険改正の議論の中では、軽度の対象者を既存の枠組から外し、地域の「共助」の活動に委ねてい

こうという動きが見られる。しかし地域によっては受け皿になるボランティアセンターが脆弱で、生の条件が毀損される人が多く発生する。その中で、ボランティアセンターの脆弱性はどう分布しているのか、いかなる地域構造的な条件がその脆弱性を生み出しているのか、そもそも社会権の保障を共助の領域に委ねることかどこまで可能なのか、全国データの構築と分析を通じて包括的に検討することが求められている。しかし管見の限りこれは未だ行われていない。本研究では以上の問いの解明を通じて、多幸的な市民社会論やボランティア論の前提を問い直し、リスクを見定める社会的／政策的に有益な知を生み出すと同時に、行政と不分明の領域を抱える日本型の「市民社会」のモデルを理論的に彫琢する一助としていきたい。

方法

本研究の中心的な調査は、(1) 市区町村レベルのボランティアセンター・市民活動センターへの質問紙調査(全数調査)とその分析、(2) 上記データを地域データとマッチングさせたボランティアセンターの脆弱性の地域要因分析の二点から行われる。

(1) 調査対象は全国の市区町村レベルの社会福祉協議会が運営する「ボランティアセンター(市民活動センター)」である。これはボランティア・共助活動のコーディネーションや需給調整において重要な役割を果たしており、社会サービスへの住民参加や民間移行における中心的なアクターになっている。本研究ではこの種の全ての地域ボランティアセンター(約1720)に記名式の質問紙調査を行い、各地域のボランティアセンターの量的・質的な水準、活動内容と規模、それによって現在充足されている／また充足が可能な社会ニーズ(高齢者支援、子ども支援、貧困者支援、障がい者支援、移送、防災など)を多角的に調査することを通じて、地域ごとのボランティアセンターの特徴と脆弱性を明らかにした。

(2) (1)で得られたボランティアセンターのデータと、各地域の社会経済的／財政的データ(人口動態、高齢化率、財政力指数、民生費、失業率など)とをマッチングさせ、いかなる構造的・制度的要因がボランティアセンターの強さと脆弱性を規定しているのか分析する。

結果および考察

第一に、全国の自治体のボランティア数の分布とその規定要因を明らかにできた。ボランティア数(ボランティアを主目的としない団体のボランティア数を除く。以下同じ)は、平均値1947人、中央値が538である。区市町村ごとに見ていくと、表1の通りであり、都市部のほうが多い。

表1. 区市町村のボランティア数の記述統計

	区	市	町	村
度数	25	721	654	133
平均値	10321.3	3348.0	443.6	170.6
標準偏差	12215.2	8200.6	781.1	181.9
中央値	10002	1393	284.5	104
最小値	449	24	12	2
最大値	58805	113170	15028	998

しかし、人口1000人あたりのボランティア数を見ると、表2の通り、逆に地方の方が多い傾向が見られる。

表2. 人口1000人あたり区市町村のボランティア数の記述統計

	区	市	町	村
度数	27	733	673	157
平均値	37.3	45.5	64.1	85.2
中央値	13.0	28.1	39.6	47.6

同様の傾向は財政力指数との関係からも確認できる。財政力指数とボランティア数（対数値）の相関係数は0.507であったのに対し、人口1000人あたりのボランティア数の相関係数は-0.207であった。図1・2はその散布図である。ここから、自治体財政のパフォーマンスの良好さが、必ずしもボランティアの割合を高めているわけではないことが示唆される。

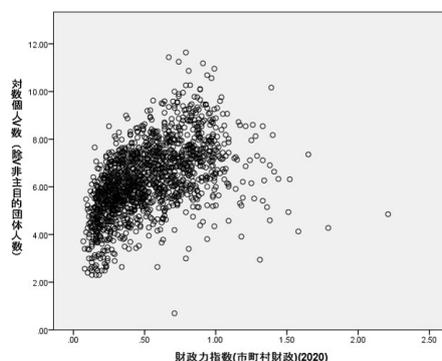


図1. 個人ボランティア数と財政力指数の散布図

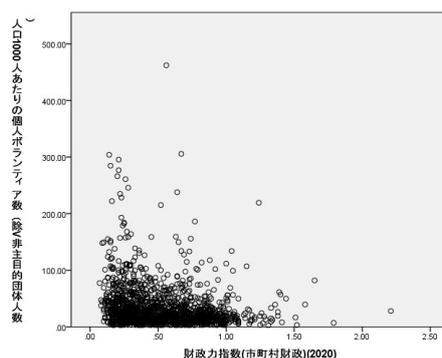


図2. 人口1000人あたりの個人ボランティア数と財政力指数の散布図

次に、人口1000人あたりのボランティア数の規定要因について、総人口、高齢化率、財政力指数、人口一人あたり民生費、第一次産業就業者比率、失業率を独立変数にした重回帰分析を行い検討した。結果は表3のとおりである。高齢化率が高いほど、失業率が低いほど、人口一人あたり民生費が高いほど、人口1000人あたりのボランティア数が高くなる傾向が見られた。つまり、ボランティアへの参加は意識の問題だけに還元されず、地域経済の安定や自治体レベルの社会保障の充実が、促進要因になっていることが示された。これは理論的には、社会保障制度と活発な市民社会がトレードオフでなく相補的な関係にあることを示唆する。

表 3. 人口 1000 人あたりの個人ボランティア数を従属変数とした重回帰分析

	B	標準誤差	β	sig.
(定数)	13.666	9.649		
総人口	-4.17E-06	0	-0.022	0.403
高齢化率	89.045	18.769	0.177	0.000
財政力指数	-2.356	5.547	-0.018	0.671
人口1人あたり民生費	0.043	0.014	0.085	0.002
第1次産業就業者比率	1.892	13.895	0.005	0.892
失業率	-449.103	89.479	-0.134	0.000
N	1513			
調整済みR ²	0.082			
sig.	0.000			

第二に、領域ごとのボランティアに対するニーズと充足の度合いについて把握できた。

まず必要については、図3の通り防災、地域高齢者、移送、住環境、子どもの学習に関する活動で必要という回答が多く、約9割の社会福祉協議会が「必要」「まあ必要」と回答した。

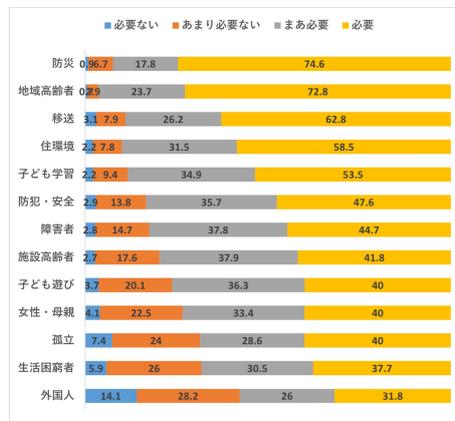


図 3. ボランティアの必要性

他方でそれらのボランティアを必要としていると回答した自治体のうち不足しているという回答をした社会福祉協議会の割合については、図4の通り移送ボランティアが圧倒的に高く、75%の自治体が「不足している」、17.9%の自治体が「やや不足している」と回答した。この他、孤立、住環境、地域高齢者、障害者、外国人、防災、生活困窮者、女性・母親についても不足と答えた社会福祉協議会の割合が相対的に高かった。

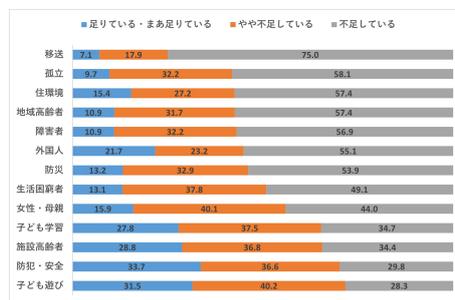


図 4. ボランティアは足りてるか（わからないを除く）

次に、必要であるが足りていない状態を0、必要であり足りているもしくは必要ない状態を3とするニーズの充足度という指標を設けたところ、図5のとおり、移送、地域高齢者、住環境、防災、障害者が特に充足されていない領域であることが確認された。

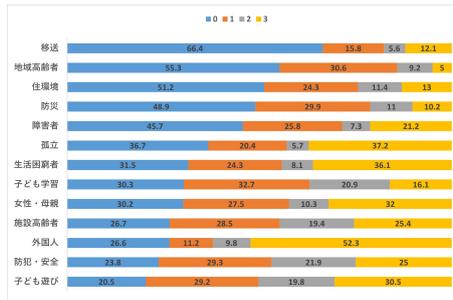


図 5. ニーズの充足度

次に、ニーズの充足度の規定要因について、総人口、高齢化率、財政力指数、人口一人あたり民生費、第一次産業就業者比率、失業率といった地域構造変数に加え、質問紙調査から得られた人的・時間的ゆとりと財政的ゆとりの度合いを独立変数にした重回帰分析を行い検討した。表 4 がその結果である。もっとも強い効果を示したのが財政的ゆとりであり、財政的なゆとりがある社会福祉協議会の方がニーズを充足できてるという結果が出た。他方で人的・時間的ゆとりは有意な結果が出なかった。

表 4. ニーズ充足度を従属変数とした重回帰分析

	B	標準誤差	β	sig.
(定数)	14.473	7.342		
総人口	-4.5E-06	0	-0.089	0.185
高齢化率	3.763	12.958	0.028	0.772
失業率	-94.77	63.65	-0.103	0.138
人口1人あたり民生費	0.017	0.013	0.105	0.17
財政力指数	-7.487	3.901	-0.204	0.056
人口1000人あたりの個人ボラン	-0.011	0.008	-0.091	0.175
第1次産業就業者比率	-15.66	8.559	-0.156	0.069
人的・時間的ゆとり	0.658	0.98	0.052	0.503
財政的ゆとり	3.361	0.902	0.29	0.000
N	224			
調整済みR ²	0.152			
sig.	0.000			

財政的ゆとりが有意にプラスの効果を持ったということは一点目の論点と同様に、社会保障制度と活発な市民社会がトレードオフでなく相補的な関係にあることを示唆する。ただし自治体レベルでの福祉の充実度やそれに伴うボランティア割合の増加がニーズの充足に直結するわけではなく、社会福祉協議会のボランティア事業を支える形での財政支援がない限り、ニーズの充足には結びつかないことが明らかになった。

第三に、各社会福祉協議会がボランティア事業に関して抱える問題点を捉えることができた。

図 6 では、「世代交代が進んでいる」「自発性が活かしている」「人的・時間的ゆとりがある」「財政的ゆとりがある」に対する回答分布を示したものである。「自発性が活かしている」以外、6~7割の社会福祉協議会が否定的な回答をしている一方、肯定的な回答は1割前後しかない。

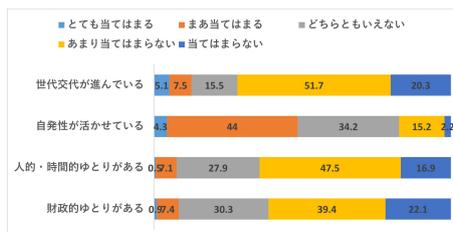


図 6. ボランティア事業に関する評価

問題の表れ方は自治体の規模によっても異なっていた。図7と図8は区市町村ごとの回答分布の割合を統計的に有意な差が見られた「世代交代が進んでいる」「自発性が活かしている」に関して示したものである。「世代交代」については区市部の方が「進んでいない」と答える割合が高く、他方で、ボランティアの自発性については村部の方が「活かしていない」と答える割合が高かった。他方で「人的・時間的ゆとり」と「財政的ゆとり」に関しては区市町村において統計的に有意な差は見られず、否定的な回答が多かった。

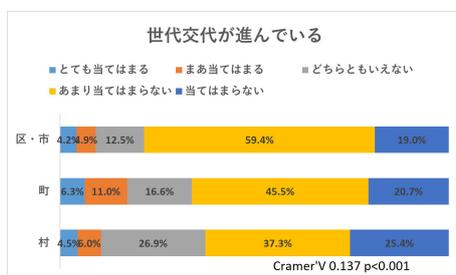


図7. ボランティアの世代交代

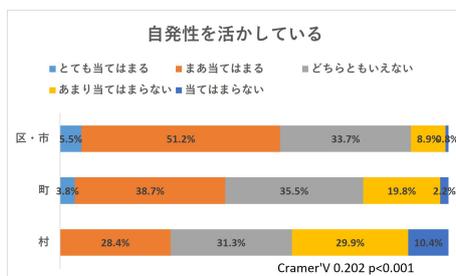


図8. ボランティアの自発性

自由回答においてはボランティアの不足や世代交代の難しさを指摘する声が多かった。「以前ボランティア団体の活動が活発だった頃、(もう10年以上も前…)リーダー的存在の方がいて、まわりをとりまとめたり、活動についても積極的であったように思います。今はボランティアというか地域の様々な活動においてリーダーとなり得る方や積極的に活動をすすめる方があまりいらっしやらない様に思います。かと言ってボランティアがいなくなるわけではなく…支援の仕方に悩んでいます。」

「高齢化により、ボランティア参加者も従来の組織は機能しなくなってきました。若い世代を従来の組織へ入れるのは難しい。」

「若い世代にボランティアに参加してほしいが、現役世代で仕事や学校が忙しくボランティア活動に取り組む時間がないため、ボランティア活動の推進は今の日本にはとても難しい課題であると思います。」

他方でボランティアの担い手である退職後の住民もかつてのように参加できない状況も指摘されている。その理由の1つは就労である。

「就労している方が増えており、退職しても再就職や任用で働いているため、地域活動やボランティア活動に参加する方が限られているように感じます。」

「以前は60代~ボランティアをしてくださる方が多かったが、今は60代は仕事をしていることも多く、70代となると健康上の理由から、体力的にも不安とのこと参加してもらえなくなっています。既存の団体をなんとかつないでいる状況ですが、ボランティアさんも高齢となってきて存続させるのがむずかしくなっています。若い世代には有償・無償に関わらずボランティアに関心がないことも多く、単発のゴミ拾いウォーキング等のイベントから興味を持ってもらえるよう働きかけています。」

年金の支給年齢がかつてに比べ上がる一方、近年の物価上昇もあり、体力的に元気な高齢者層であってもボランティア活動ではなく賃労働に従事するようになってきている。

これらの変化はある程度不可逆的だと思われる。ボランティア事業に関わる第一線の社会福祉協議会の職員から指摘されるこれらの困難を踏まえると、社会サービスを安易に地域の共助に委ねていくことは現実的でないとわざるを得ない。そしてボランティアを円滑に機能させるためにも公助——地域福祉の充実や社会福祉協議会への財政的なバックアップ——が重要な役割を果たすことが示された。以上が本調査の主要な知見である。
(完)