

論 文

## 社会福祉と地域集団

——特別養護老人ホームの設置を事例として——

加 来 和 典

### I はじめに

本稿の目的は、地域社会の諸集団が地域福祉の形成過程にどのように関わるのかを特別養護老人ホームの設置の事例をとおして分析することにある。対象として、宮崎県南那珂郡南郷町の K ホームを取り上げる。K ホームは 1994 年 4 月に開設された。経営は社会福祉法人「K 福社会」によって行なわれているが、設置を主導したのは地元の農業協同組合である JA 宮崎南郷である。

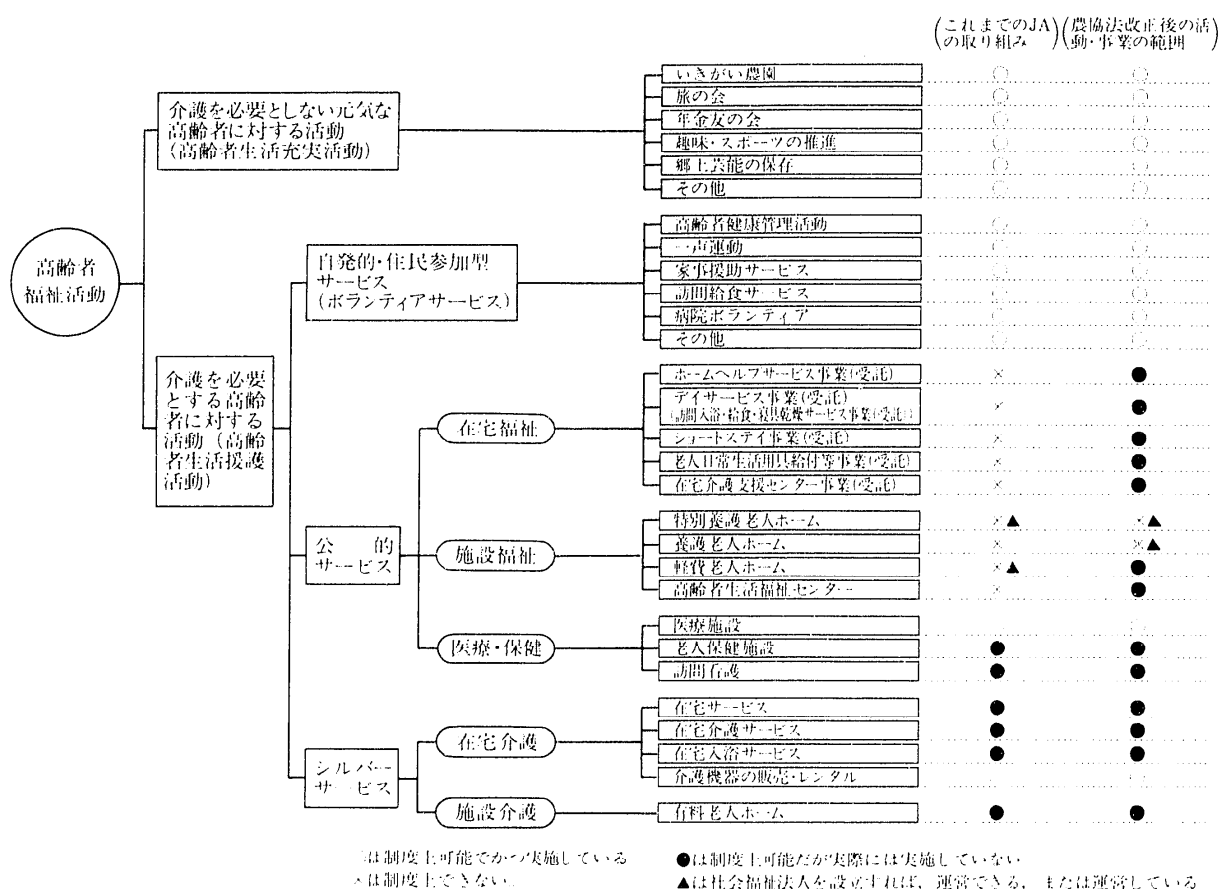
ここで、この研究の含意について簡単にふれておこう。岡村重夫の地域福祉論 [e. g. 岡村, 1974] をはじめとし、日本におけるこれまでの地域福祉 (形成) 論の多くは、その対象地域として都市ないしその近郊地域を想定してきたように思える。それが意識的なものであるか否かはわからない。議論された時代の影響もあったに違いない。そのなかで、多くの論者が重視したのが地域組織化である。コミュニティはいかにして可能かという問いは地域福祉論の重要課題となり、そのことが議論を理念的なものにしていった側面もある。

本稿ではあえて都市とは著しく異なる地域を対象とした。それは、地域社会が高齢化に直面するとき、すでにある地域の集団がそれをどうとらえ、対応していくのかを問題としたいからである。高齢化への対応はひとり行政にだけ迫られているのではない。それぞれの集団それ自身の存続に関わる問題である。農村には都市とは違い地域を包括するような有力な集団が存在する。それらは、地域社会のありようを左右していく力をもっている。

とすれば、それらがいかに高齢化に対応するかは地域の将来と密接に関わる問題である。社会福祉における地方分権が進んでいる現在、とりわけ地域特性を考慮した研究が必要であると筆者は感じている。

まず、宮崎県を中心に JA の高齢者福祉への取り組み状況をみておこう。1992 年の農業協同組合法の改正により、JA は特別養護老人ホームと養護老人ホームの経営以外を実施することができるようになった<sup>1)</sup> (図 1)。宮崎県では JA 宮崎中央会が平成 3 年度から「農業協同組合高齢者対策リーダー養成研修事業」(ホームヘルパー養成事業)を行なっている。平成 6 年 3 月 8 日までに 3 級修了者は 480 人、2 級修了者は 91 人にのぼっている (JA 宮崎中央会資料)。受講希望者はかなり多いため、制限しているほどである。受講者のほとんどは婦人部部員であり、年齢は 40、50 歳代を中心としている (表 1)。受講動機は自分の親などの介護に役立てたいというものが多くのことである。JA 宮崎南郷でも、3 級 6 人、2 級 4 人の修了者がいる。修了者はこれから各 JA で展開される「JA 助けあい組織」の有償ボランティアとしての活動が期待されている。宮崎県では 1993 年に「助けあい組織」のモデル事業が始まっている。また、他県では行政から受託をしている JA もある。

ここでふれる南郷町での特養設置は、JA が関わったものとしては県内では初めての事例で、全国的にも先駆的なものである。また、設置が漁協等との協力関係によって行なわれたため、全国でもめずらしい事例とされている。



資料：全国農業協同組合中央会編『JA 高齢者福祉活動入門』20, 21頁。

図1 農協法改正とJA 高齢者福祉活動の範囲(JA 段階)

## II 南郷町の概況

南郷町は宮崎県南東部に位置し、太平洋に面している(図2)。面積は約63km<sup>2</sup>、人口は約1万3000人で、農業と漁業を基幹産業としている。また、町は日南海岸国定公園に含まれ、近年はリゾート開発でも注目を集めている。

町の一般会計当初予算額は49億5600万円(平成5年度)、財政力指数は0.253(平成4年度)である。過疎団体の指定は受けていない。

ここでは、主に本稿の関心にそって、町の概況をみていく。

表1 3級課程受講者 平成5年度

| 年齢    | 実数  | 比率    |
|-------|-----|-------|
| 20～24 | 3   | 1.0   |
| 25～29 | 4   | 1.3   |
| 30～34 | 14  | 4.7   |
| 35～39 | 30  | 10.1  |
| 40～44 | 67  | 22.5  |
| 45～49 | 48  | 16.1  |
| 50～54 | 54  | 18.1  |
| 55～59 | 46  | 15.4  |
| 60～   | 32  | 10.7  |
| 計     | 298 | 100.0 |

注：年齢不明の1名を除く。

資料：JA 宮崎中央会資料。



注：アルファベットは関係する特別養護老人ホーム所在地。

図2 宮崎県南部

## 1. 人口

近年の人口推移をみると、1975年から1980年にかけて1000人近い増加があったものの、以後漸減で今日に至っている。高齢化は次第にテンポを速めており、1994年には18.8%となっている(図3)。

地区ごとにみると、人口が集中しているのは、漁港周辺部(目井津、栄松、外浦)と市街地を含む地区(中央町)である。上中村へは町内からの移住もみられる。農業地域は概して人口が小さく、高齢化率が高い(図4)。津屋野は養護老人ホームがあるために高齢化率が30%を超えるが、これ以外にも25%を超える地区が4地区ある(表2)。70歳以上の一人暮らしは、人口の多い地区に目立つが、栄松にとくに多いのは公営住宅があることによる。

## 2. 産業構造

南郷町では就業人口の2割が漁業についており、そのうち男性が9割以上を占めている(表3)。農業就業者数は1970年には1891人で漁業就業者よりも多く、全就業者の31.9%を占めていたが、1990年には858人、13.7%にまで減少している。

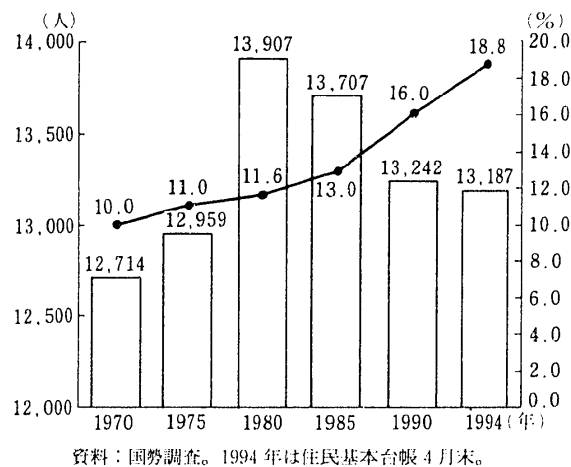


図3 南郷町人口

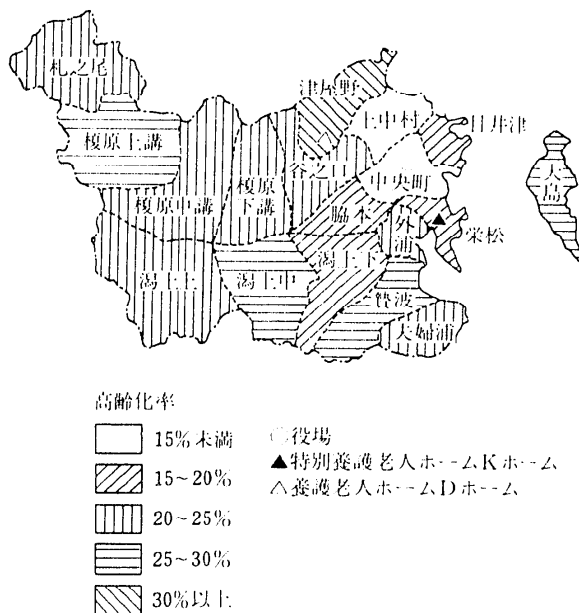


図4 南郷町

町内純生産でも、漁業の占める比重は大きく3割を超える。農業は1割をかなり下回る(表4)。

### (1) 漁業の特徴

漁業はまぐろ延縄、かつお一本釣りを中心とした遠洋漁業が主である。町には南郷、外浦、栄松の3漁協があり、平成4年の漁獲高・組合員数は

表2 南郷町地区別人口・農家数

| 地区   | 人口     | 高齢化率 | 70歳以上      | 農家数 | 専業  | 第1種兼業 | 第2種兼業 |
|------|--------|------|------------|-----|-----|-------|-------|
| 津屋野  | 389    | 33.4 | 89( 3)     | 62  | 23  | 14    | 25    |
| 谷之口  | 307    | 22.5 | 51( 2)     | 55  | 9   | 7     | 39    |
| 上中村  | 1,050  | 14.7 | 95( 9)     | 62  | 9   | 14    | 39    |
| 中央町  | 2,223  | 12.9 | 190(16)    | 37  | 5   | 10    | 22    |
| 目井津  | 2,608  | 19.2 | 314(13)    | 13  | 1   | 1     | 11    |
| 栄松   | 1,923  | 15.7 | 217(41)    | 16  | 3   | 2     | 11    |
| 脇本   | 427    | 18.7 | 57( 2)     | 41  | 14  | 4     | 23    |
| 潟上下  | 534    | 19.3 | 68(10)     | 53  | 15  | 6     | 32    |
| 潟上中  | 316    | 26.6 | 51( 2)     | 53  | 17  | 14    | 22    |
| 潟上上  | 175    | 22.9 | 22( 0)     | 38  | 8   | 13    | 17    |
| 外浦   | 1,497  | 20.2 | 195(13)    | 8   | 2   | 0     | 6     |
| 賛波   | 361    | 27.7 | 60( 2)     | 39  | 13  | 15    | 11    |
| 夫婦浦  | 197    | 20.8 | 26( 0)     | 19  | 0   | 1     | 18    |
| 大島   | 37     | 27.0 | 7( 0)      | 12  | 2   | 0     | 10    |
| 榎原上講 | 482    | 25.3 | 82( 9)     | 39  | 9   | 7     | 23    |
| 榎原中講 | 321    | 23.4 | 50( 5)     | 52  | 13  | 17    | 22    |
| 榎原下講 | 261    | 23.0 | 45( 3)     | 44  | 9   | 12    | 23    |
| 札之尾  | 79     | 24.1 | 12( 0)     | 15  | 10  | 3     | 2     |
| 南郷町  | 13,187 | 18.8 | 1,631(130) | 658 | 162 | 140   | 356   |

資料：住民基本台帳 1994 年 4 月現在。( ) は 1994 年 5 月現在の一人暮らし。福祉課調べ。

農家数は 1990 年世界農林業センサスによる。

表3 南郷町就業構造 1990 年

|    | 総数      | 農業     | 林業    | 漁業     | 鉱業    | 建設業    | 製造業    | 電気ガス熱<br>供給水道業 | 運輸通信業  | 卸売業小売<br>業 | 金融保険<br>業 | 不動産業  | サービス<br>業 | 公務    |
|----|---------|--------|-------|--------|-------|--------|--------|----------------|--------|------------|-----------|-------|-----------|-------|
| 総数 | 6,241   | 858    | 7     | 1,343  | 3     | 463    | 792    | 10             | 416    | 1,008      | 113       | 11    | 1,024     | 193   |
|    | (100.0) | (13.7) | (0.1) | (21.5) | (0.0) | (7.4)  | (12.7) | (0.2)          | (6.7)  | (16.2)     | (1.8)     | (0.2) | (16.4)    | (3.1) |
| 男  | 3,663   | 434    | 6     | 1,237  | 3     | 372    | 282    | 7              | 394    | 379        | 52        | 9     | 374       | 114   |
|    | (100.0) | (11.8) | (0.2) | (33.8) | (0.1) | (10.2) | (7.7)  | (0.2)          | (10.8) | (10.3)     | (1.4)     | (0.2) | (10.2)    | (3.1) |
| 女  | 2,578   | 424    | 1     | 106    | 0     | 91     | 510    | 3              | 22     | 629        | 61        | 2     | 650       | 79    |
|    | (100.0) | (16.4) | (0.0) | (4.1)  | (0.0) | (3.5)  | (19.8) | (0.1)          | (0.9)  | (24.4)     | (2.4)     | (0.1) | (25.2)    | (3.1) |

資料：国勢調査。

表4 平成3年度町内純生産

(単位：百万円)

|      | 農業    | 林業    | 漁業     | 鉱業  | 製造業    | 建設業    | 電気ガス<br>水道業 | 卸売小売<br>業 | 金融保険<br>不動産業 | 運輸通信<br>業 | サービス<br>業 | 公務    | (控除)<br>帰属利子 | 町内純生<br>産 |
|------|-------|-------|--------|-----|--------|--------|-------------|-----------|--------------|-----------|-----------|-------|--------------|-----------|
| 実数   | 1,641 | 106   | 7,533  | 0   | 2,445  | 3,176  | 23          | 2,188     | 1,640        | 773       | 4,000     | 1,284 | 670          | 24,140    |
| (比率) | (6.8) | (0.4) | (31.2) | (-) | (10.1) | (13.2) | (0.1)       | (9.1)     | (6.8)        | (3.2)     | (16.6)    | (5.3) | (2.8)        | (100)     |

資料：「平成3年度宮崎県の市町村民所得」。

それぞれ、149億7000万円・715人、33億5000万円・252人、13億円・123人である。まぐろ延縄は南郷漁協を中心に行なわれている。

漁業形態は、集落形態や従事者世帯の生活構造に影響を与えている。遠洋漁業では従事者のほと

んどは雇用されている。目井津、中央町、栄松、外浦は漁業従事者が集住する地区であるが、漁村的集落を形成していない。また、まぐろ延縄漁は2、3ヵ月にわたり、市況によっては水揚げ先が焼津などの遠隔地になる。このような漁のため、

表5 経営耕地面積規模別農家数(販売農家)

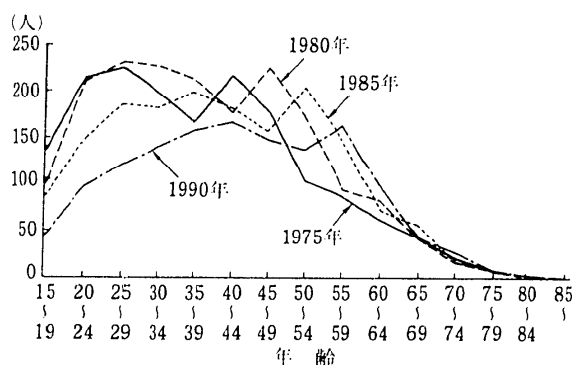
|       | 総数                | 0.5 ha 未満        | 0.5~1.0          | 1.0~1.5         | 1.5~2.0         | 2.0~3.0        | 3.0~5.0        | 5.0 ha 以上    |
|-------|-------------------|------------------|------------------|-----------------|-----------------|----------------|----------------|--------------|
| 宮崎県   | 53,809<br>(100.0) | 12,631<br>(23.5) | 18,360<br>(34.1) | 9,944<br>(18.5) | 5,575<br>(10.4) | 4,728<br>(8.8) | 2,092<br>(3.9) | 479<br>(0.9) |
| 宮崎県郡計 | 29,209<br>(100.0) | 6,947<br>(23.8)  | 9,732<br>(33.3)  | 5,258<br>(18.0) | 3,089<br>(10.6) | 2,711<br>(9.3) | 1,184<br>(4.1) | 288<br>(1.0) |
| 南郷町   | 508<br>(100.0)    | 103<br>(20.3)    | 141<br>(27.8)    | 104<br>(20.5)   | 57<br>(11.2)    | 64<br>(12.6)   | 34<br>(6.7)    | 5<br>(1.0)   |

資料：1990 年世界農林業センサス。

表6 販売金額規模別農家数(販売農家)

|       | 総数                | 50 万円未満          | 50~100<br>万円    | 100~150<br>万円  | 150~200<br>万円  | 200~300<br>万円  | 300~500<br>万円  | 500~1000<br>万円  | 1000 万円<br>以上  |
|-------|-------------------|------------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|
| 宮崎県   | 53,809<br>(100.0) | 15,390<br>(28.6) | 7,574<br>(14.1) | 5,112<br>(9.5) | 4,886<br>(9.1) | 5,171<br>(9.6) | 5,082<br>(9.4) | 6,013<br>(11.2) | 4,581<br>(8.5) |
| 宮崎県郡計 | 29,209<br>(100.0) | 7,915<br>(27.1)  | 4,079<br>(14.0) | 2,895<br>(9.9) | 2,658<br>(9.1) | 2,896<br>(9.9) | 2,830<br>(9.7) | 3,312<br>(11.3) | 2,624<br>(9.0) |
| 南郷町   | 508<br>(100.0)    | 138<br>(27.2)    | 58<br>(11.4)    | 32<br>(6.3)    | 44<br>(8.7)    | 63<br>(12.4)   | 83<br>(16.3)   | 65<br>(12.8)    | 25<br>(4.9)    |

資料：1990 年世界農林業センサス。



資料：国勢調査。

図5 南郷町漁業就業人口

かなり長期間帰港せず、夫、父が長期不在となる家庭が多くみられる。

また、漁業形態は漁業就業者数にも影響している。1980年には1780人であった就業者は、1990年には1343人と4分の3程度に減少している。これには「200カイリ」以降の減船がひびいている。さらに、遠洋漁業では就業年齢の限界があり、図5のような年齢分布に変化してきた。

## (2) 農業の特徴

1990年の世界農林業センサスによれば、農家戸数は658戸で、うち専業162戸(24.6%)、第1種

兼業140戸(21.3%)、第2種兼業356戸(54.1%)となっている。農家人口は3019人で全人口の2割以上が「農家」に住んでいることになる。

経営耕地面積(表5)や、販売金額(表6)からもわかるように、中規模以上の農家の比率は県全体の値とくらべて高く、県内でも農業の盛んな地域である。

主要農産物をJA 宮崎南郷の平成5年度取扱高でみると、かんきつ(みかん、きんかん、施設みかん)が全体の31.7%を占めている<sup>2)</sup>。ついで畜産(仔牛、肉豚)29.4%、米13.0%、きゅうり11.5%といったところである(表7)。みかんは極早生が大半である。施設みかんは取り組んでまだ間がないが、これからの拡大が期待されている。また、スイートピーを中心とした花づくりも次第に盛んになっている。一方、畜産は牛肉自由化等の影響もあり価格低迷にあえいでいる。

現在、農業がかかえる大きな問題として農業就業人口の高齢化がある。南郷町の状況を国勢調査のデータでみてみよう。農業就業者のうち65歳以上の就業者の比率は、1975年以降5年ごとに、12.0→15.3→15.5→22.3%となっている。また、5歳ごとの就業人数でみると、1990年時点での60

表7 JA 宮崎南郷取扱高 (単位: 千円)

| 項 目   | 平成5年実績    |         |
|-------|-----------|---------|
|       | 取扱高       | 数量      |
| 米     | 193,783   | 540 t   |
| みかん   | 372,280   | 3,159 t |
| きんかん  | 47,149    | 124 t   |
| 肉 豚   | 205,270   | 7,607 頭 |
| 施設みかん | 54,016    | 70 t    |
| きゅうり  | 171,429   | 518 t   |
| ピーマン  | 49,484    | 138 t   |
| トマト   | 14,833    | 31 t    |
| 仔 牛   | 233,548   | 669 頭   |
| 花     | 51,401    |         |
| その他   | 100,941   |         |
| 計     | 1,494,134 |         |

資料: JA 宮崎南郷平成5年度事業報告書。

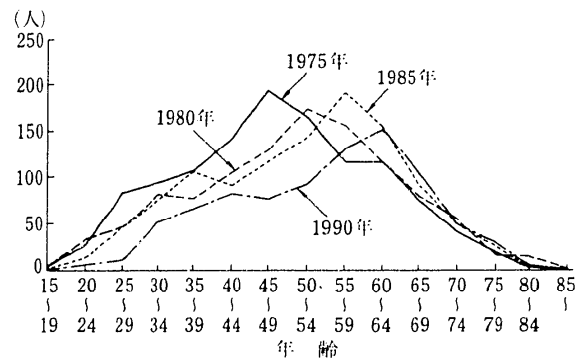
歳から64歳の層は、1975年以降つねにピークをなしてきたことがわかる(図6)。この間、新規就農がなかったわけではない。1980年から85年にかけて、多くの年齢層で就業者の増加をみている。ところが、90年には、30歳代を除き、いずれの年齢層も80年の数と同等かそれ以下にまで再度減少したのである。

### 3. 平成5年度末の高齢者福祉の状況

町内には1970年に養護老人ホーム(Dホーム、定員50人)が開設されているが、特養、老健施設ともなく、近隣自治体にある施設へ措置をしてきた(後述)。ショートステイはこれらの施設への委託であったが、デイサービスは行なわれていなかった。ホームヘルパー派遣は町社協に委託しており、2名が業務にあたっていた(6年度より1名増員)。

町の単独事業としては、在宅で1年以上の寝たきり高齢者をかかえる家庭に対して、月額1万円の介護手当の支給がある。対象となるのは30数人である。また、80歳以上に対しては年額1万円の敬老年金を支給してきた。

民間にも特筆すべき活動はなく、南郷町の高齢者福祉はこれまでかなり立ち遅れていた。



資料: 国勢調査

図6 南郷町農業就業人口

## III K ホーム建設

ここでは、まず、ホーム建設を主導したJA 宮崎南郷について説明し、建設経過、その過程で形成された集団間の関係についてみていく。

### 1. JA 宮崎南郷について

JA 宮崎南郷は、平成5年度末現在、正組合員696人、准組合員(個人)585人である。正組合員数は近年あまり変動はないが、准組合員はローン利用の若者の加入などで増加している。資産は平成6年1月末で約62億8000万円である。平成5年度の事業管理費差引前の事業総利益は3億1375万円で、うち、信用事業が23.8%、共済事業が31.9%、購買事業が26.6%、販売事業が10.6%を占める。

現在、宮崎県には21のJAがあるが、県連では最終的に13JAを目標に合併を推進している。1989年にはJA 宮崎南郷とJA 日南との間で合併が予定されていたが、JA 宮崎南郷の臨時総会で否決されている<sup>3)</sup>。このときの総会で反対者側は「広域化されると自分たちの農協でなくなる」ということを強く主張した。当時、JA 日南の組合員数はJA 宮崎南郷の9倍近い6205人であった。

この合併失敗により、JA 宮崎南郷の理事は翌年の任期切れで総退陣することになった。新理事は合併反対のメンバーから選ばれたが、この経過で対立は先鋭化しなかった。新理事の選出も「合併がだめだと言うなら、まあその当人たちにやら

せてみよう」という感じであったという。現組合長であるI氏は、当時JA職員であり職務上は合併推進側であったが、新任の理事に実務をまかせるわけにもいかないということで理事となり、「合併のことは言わない」ということで組合長に互選されたという。

## 2. ホーム建設経過

全国的にみれば、JAが特別養護老人ホームの設置に関わり始めたのは、厚生連系のものを除けば、1988年頃からで、比較的最近のことであり、まだ数も少ない<sup>4)</sup>。ここでは、聞き取りを主として、JA宮崎南郷の動きを中心にホーム建設の経過を追ってみる。

JA宮崎南郷での取り組みはI組合長が就任した1990年に始まっている(表8)。この年にはまだホーム建設は表だっていないが、地区座談会などを通じて高齢化の実態が把握されていった。翌1991年1月にJA宮崎中央会の主催で、JA広島安佐組合長を招き、福祉の取り組みなどについて聞くセミナーが行なわれた。このなかで設置予定の特養(1992年9月開設)のことがふれられている。I組合長はこれに参加しており、翌月には理事会でホームの検討が行なわれている。このような動きからすると、中央会のセミナーがひとつのきっかけになったと推察される。

以降、I組合長は実に迅速な動きをみせた。春には、JA宮崎中央会や県への打診を行ない、一方で、JA職員で榎原支所長をしていたT氏に、将来老人ホームを建てるかもしれないので準備をしておくように指示している。そして、5月には町に対して建設の申請を行なった。実は、この時点までに、県外も含め4団体(法人・病院等)から町へ申請が行なわれており、JAは後発であった。

当初、JAは単独事業とするつもりであったが、県や町からの指導で他団体と連携して進めることになった。最初の動きをみせてから半年以上たった10月になって、地元の3漁協と商工会に説明を行ない、協力を取り付けている。そして、12月頃に町から事業者として選定されるに至った。

1992年年頭に社会福祉法人の設立準備委員会

が設置されてからは、形式的にはこちらが主体となるが、実務はJAを中心に動いた。JA内に設立準備室が設置され、T氏が室長兼務(4月から専任)となり事務を取り仕切った。9月に社会福祉法人の認可申請を行ない、翌年3月に法人認可を受け、同年7月に着工にこぎつけた。10月に職員採用試験を行なったが、このとき280名以上もの応募があった。そして、1994年4月に開所となった。

## 3. I氏へのインタビューより

I氏はKホーム建設の中心人物である。自ら発案し、周囲を巻き込みながら開設まで引っ張ってきた。成功のかかなりの部分は氏の精力的な活動に負っている。氏は現在も、JA組合長と社会福祉法人の理事長を兼任し奮闘している。

I氏は「JAは地域全体に貢献できるのか」という自問から出発した。「JAは地域の中のJAでなければならない。農業サイドだけのJAはこれから先細り」とみており、「住民一体のうえに営農が成り立つ」という理念をもっている。この町に「いちばん必要な特養がなかった」ことから、今回、この理念がたまたま老人ホームという形をとったのだという。氏のように物事をつねに地域社会のあり方と結びつけて考える立場からすれば、「(他の地域でみられるような)高齢社会だから老人ホームだという(だけの短絡的な)考え方では失敗する」という。

断片的であるが、I氏の福祉観を以下にいくつか拾ってみる。「行政の福祉は紙の上だけで限度がある」。だから「すべてを行政まかせにするわけにはいかない」。これに対して「民間(の福祉)にはあたたかみがあり、細かい配慮ができる」。ところが「(実際に)いろんな施設をみると、病院や金持ちの経営するものは運営・経営が閉鎖的」で問題が多い。こういうものに比べ、「JAはオープン(な組織)である」と述べている。

「施設経営のノウハウを得ること」や「県当局に安心感を与えるための(福祉の)勉強」には苦労したが、ホームをつくって本当に良かったとI氏は語っている。

表 8 関連年表

|        | 社会福祉法人・ホーム               | JA 宮崎南郷                                                           | 町 政                                                 | リゾート関連                                                                                                                                                |
|--------|--------------------------|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1984 年 |                          |                                                                   | 7 月：大島鞍崎燈台点灯 100 周年記念事業。漁協と JA の協力関係強まる。            |                                                                                                                                                       |
| 1985 年 |                          |                                                                   |                                                     | 5 月：宮崎県, 町, 西武鉄道グループの間で開発合意。<br>8 月：リゾート用地買収着手。<br>12 月：町, 西武鉄道グループと「観光開発基本協定書調印」。                                                                    |
| 1986 年 |                          |                                                                   | 4 月：町長・町議選。現職町長秋森万次氏無投票 3 選。投票率 87.34%。初当選は 1981 年。 | 4 月：町土地開発公社・西武ゴルフとの間で土地売買契約締結。                                                                                                                        |
| 1987 年 |                          |                                                                   |                                                     | 6 月：総合保養地域整備法（リゾート法）公布。                                                                                                                               |
| 1988 年 |                          |                                                                   |                                                     | 6 月：「西武ゴルフ」, ホテル建設第 1 期計画公表。<br>7 月：リゾート法により「宮崎・日南海岸リゾート地域」承認。                                                                                        |
| 1989 年 | この年, 町外の団体から特養建設の申請。     | 10 月：JA 日南と「日南地区農協合併予備契約」調印。<br>11 月：臨時総会で合併否決。                   |                                                     | 9 月：町議会「地下資源開発並びに利用調整特別委員会」設置。<br><br>12 月：南郷プリンスホテル（仮称）造成工事地鎮祭（深鍋地区）。後に建設地変更。                                                                        |
| 1990 年 | 6 月：「老人福祉等の一部を改正する法律」公布。 | 4 月：I 氏, 組合長に。前理事は合併失敗のため総辞職。<br><br>10 月：高齢化実態把握地区座談会, 組合員の意向調査。 | 9 月：秋森町長, 議会で 4 選意思を示す。                             | 2 月：大島温泉開坑式。町がふるさと創生資金を使って温泉開発に着手。<br><br>5 月：大島に町営体験型宿泊研修施設完成。<br><br>7 月：ホテル建設予定地の不適でボーリング調査のやり直し新聞報道。<br>9 月：温泉断念。<br>10 月：「議会だより」に秋森町長の温泉断念おわび掲載。 |



表8 関連年表(つづき)

|        | 社会福祉法人・ホーム                                                                                                                                                                                                                                                 | JA 宮崎南郷                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 町 政                                                                                                                                                                    | リゾート関連                                |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| 1991 年 |                                                                                                                                                                                                                                                            | <p>1 月：JA 宮崎中央会が JA 広島安佐組合長を宮崎市に招いてセミナー。I 組合長参加。</p> <p>2 月：理事会(老人福祉施設について協議)。</p> <p>3 月：I 組合長から JA 宮崎中央会に特養設置の意向。このころ、I 組合長から T 支所長に話が。</p> <p>4 月：県へ特養建設を打診。</p> <p>5 月：I 組合長と T 氏で山口向津具にホーム視察。</p> <p>5 月：町に対して特別養護老人ホーム建設申請。このときすでに県内外 4 団体から申請または打診。</p> <p>6 月：地区座談会(高齢者対策について)、県外福祉施設視察。</p> <p>8 月：JA 宮崎中央会、南郷町を含む県内 4 地点で高齢者調査。</p> <p>10 月：地区内関係団体と協議。協力をとりつける。</p> | <p>1 月：秋森町長、持病悪化を理由に 4 選不出馬表明。後任に町役場社会教育課長の崎村利正氏を推す。</p> <p>4 月：町長・町議選。崎村利正氏町長当選。</p> <p>8 月：南郷サミット開催。</p> <p>10 月：町、福祉基本計画策定のための意識調査実施。</p> <p>12 月：このころ特養事業者の決定。</p> | <p>1 月：旅客船「あけぼの 3」、水中観光船「なんごう」就航。</p> |
| 1992 年 | <p>1 月：第 1 回社会福祉法人「K 福祉会」設立準備委員会・幹事会。</p> <p>2 月：準備委員会・幹事会で関連施設の見学。</p> <p>3 月：建設用地決定、設計者内定、準備委員会・幹事会(用地・資金について)、法人定款作成。</p> <p>4 月：建築基本構想のまとめ、基本設計作成、申請書類作成、老人福祉協力貯金募集要項設定、委員会・幹事会(資金および法人理事・幹事選出)。</p> <p>4 月：第 1 回法人役員会(設立代表者、嘱託医、協力医、施設名称公募等について)。</p> | <p>2 月：設立準備室設置(室長は榎原支所長 T 氏の兼任)、建設用地確保準備(地質調査)。</p> <p>3 月：JA 宮崎中央会、「農家世帯高齢者の生活と環境に関する調査研究報告書」公刊。</p> <p>3 月：JA 宮崎中央会第 1 回のヘルパー養成講習。</p> <p>4 月：T 氏準備室長専任に。</p>                                                                                                                                                                                                                | <p>2 月：「南郷町福祉基本構想」策定。</p> <p>4 月：住民福祉課と環境保健課を統合整理し福祉課と住民課を設置。</p>                                                                                                      | <p>4 月：「日南海岸南郷ブリンクスホテル」起工式(城浦地区)。</p> |

表8 関連年表(つづき)

|        | 社会福祉法人・ホーム                                                                                                                                                                                                     | JA 宮崎南郷                                        | 町 政                 | リゾート関連 |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|---------------------|--------|
| 1992 年 | 5月：第2回法人役員会(全体計画書協議)。<br>6月：名称決定。<br>7月：整備計画書を知事に提出。<br>9月：平成5年度の整備地域に選定(公益補助)。日本船舶振興会に決まる。<br>9月：第3回法人役員会，知事に社会福祉法人認可申請。                                                                                      | 5月：改正農協法公布。                                    |                     |        |
| 1993 年 | 2月：日本船舶振興会の補助金内定通知。<br>3月：社会福祉法人認可。<br>4月：社会福祉法人「K 福祉会」設立登記，実施設計書作成。<br>6月：施工業者の選定，施工業者への説明，請負業者の決定，工事請負契約の締結，医療事業団借入申請，法人役員会(建設工事関係)。<br>7月：着工。<br>9月：職員採用募集要領作成，職員採用公募(広報・職安)。<br>10月：職員採用試験。<br>11月：職員採用決定。 |                                                | 9月：「南郷町老人保健福祉計画」策定。 |        |
| 1994 年 | 1月：内定職員研修会。<br>2月：建物引き渡し，竣工検査，施設認可申請，規定帳簿類の整備。<br>3月：建物使用訓練，職員教育訓練，竣工式・披露，施設認可。<br>4月：入所開始。                                                                                                                    | 3月：育苗センター完成。<br>4月：地域福祉ネットワーク結成。<br>4月：生活課を増強。 |                     |        |

資料：I氏資料，新聞，町広報，聞き取りによる。

#### 4. 組織連関

JA 主導の特養設置はいくつかの先行事例があるが，このケースの特徴は JA と地域集団との連携である。先に述べたように，当初，JA は単独で事業を進める意向であった。ごく初期には資金，用地等の自己調達ないし系統での調達の話も出ている。結果的には，地元 3 漁協，商工会と資金的，人的な協力関係を結んだ。もちろん，行政の指導等の要因があったが，連携が可能となるにはなん

らかの下地があったはずである。以下，それらの要因を考察していく。

##### (1) 資金協力

K ホーム設置の事業費(当初予算)は 5 億 3500 万円である(表 9)。うち，(財)日本船舶振興会の補助が 3 億 4290 万円，社会福祉・医療事業団からの借入が 1 億円，町助成が 4570 万円，自己資金が 4640 万円である。

表9 事業費(当初予算)

|      |             |                                                                                                  |
|------|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 総 額  | 535,000,000 |                                                                                                  |
| 内 訳  |             |                                                                                                  |
| 補助金  | 342,900,000 | 日本船舶振興会補助                                                                                        |
| 町助成  | 45,700,000  |                                                                                                  |
| 借入金  | 100,000,000 | 社会福祉・医療事業団より                                                                                     |
|      |             | ・償還方法について                                                                                        |
|      |             | 3漁協とJA宮崎南郷で50%ずつ負担(初年度は計約800万円)。漁協は各組合員数に応じて分担。JA宮崎南郷は「南郷町老人福祉協力貯金」の利息から出捐(表10参照)。不足分をJA宮崎南郷で補填。 |
|      |             | (現在約900口)                                                                                        |
| 自己資金 | 46,400,000  | JA宮崎中央会より寄付800万円                                                                                 |
|      |             | JA宮崎南郷より寄付1200万円                                                                                 |
|      |             | 残り分をJA宮崎南郷より10年間の一括借入。                                                                           |
|      |             | ・償還方法について                                                                                        |
|      |             | 当面毎年JA宮崎南郷より寄付の予定。                                                                               |

\* 寄付はいずれも共同募金会を通じて指定寄付。

資料：聞き取り。

まず、漁協との協力関係をみておこう。社会福祉・医療事業団からの借入金償還を3漁協とJAで50%ずつ負担することになっている。漁協は各組合員数に応じて剰余金のなかから分担している。JA負担分は、「南郷町老人福祉協力貯金」の利息から出捐し、不足分をJAで補填する。この方法を5年間は続けることになっている。

「協力貯金」についてももう少し説明しておこう。表10は貯金を募集した際に配られたチラシの内容である。募集口数が2000口となっているのは、当初、漁協とJAで1000口ずつ募集する予定であったためである。しかしながら、漁協では募集の手間などを考慮し、剰余金から一括して1000口の2%相当分、400万円を毎年出すことにした。一方、JAの方では職員1名当たり20口のノルマを課して、「一斉推進」方式で預入者を増やした。「年金友の会」などの関連団体も協力をした<sup>5)</sup>。この結果、1994年5月現在900口を超える貯金が集まり、予定にかなり近づいている。ただし、問題は開始時よりも金利が低下し、JA補填分が多くなったこ

表10 『南郷町老人福祉協力貯金』のごあんない

- 1 発行条件
  - ① 貯金の種類 1年の元金自動継続定期貯金
  - ② 1口の金額 20万円
  - ③ 申込単位 1口以上。1口の整数倍とし上限は定めない
  - ④ 預入期間 5年間
  - ⑤ 預入日 毎月10日。但し当日が休日の場合は翌営業日
  - ⑥ 利率 1カ年定期貯金利率(ガイドラインが廃止された後は取扱店舗にその都度掲示する)
  - ⑦ 募集口数 2,000口
  - ⑧ 表 示 定期貯金証書に『南郷町老人福祉協力貯金』の表示をする
  - ⑨ 取扱期間 平成4年5月より当分の間
  - ⑩ 取扱店 宮崎南郷農業協同組合
- 2 社会福祉法人「K福祉会」(仮称)への出捐
  - ① 利息からの出捐
 

『南郷町老人福祉協力貯金』の利払い口に、受取り利息(税引き後)より出捐し、出捐額は元金の2%に相当する金額。但し、受取り利息(税引き後)が元金の2%に相当する金額に満たない場合は受取り利息相当額とする。
  - ② 出捐の方法
 

別途特約により取扱店で、本人貯金利息受取り口座から(仮称)社会福祉法人「K福祉会」口座へ振替える。

南郷町 社会福祉法人「K福祉会」(仮称)  
設立準備委員会

とである。

自己資金分は4640万円となっているが、JA宮崎中央会から800万円、JA宮崎南郷から1200万円の寄付が行なわれている。計画最初期の段階では、不足する自己資金分約5000万円について、PRにもなるしJA県連でみてはという話も出たが、立ち消えになった。自己資金の残り分はJA宮崎南郷より一括借入となっている。この償還についてはとりあえず向こう5年間は、剰余金の4分の1の範囲内で、JA宮崎南郷が寄付することになっている<sup>6)</sup>。

なお、土地5310m<sup>2</sup>は町からの無償貸与である。この土地は町の旧グラウンドの一部である。JAでは当初所有地での建設を予定していたのだが、行政からの指導で町の中心部に近い現在地での設置となった。なお、町は旧グラウンドの残り部分のスペースを「生きがいのむら」の施設建設(福祉保健センター、生きがいセンター)にあてる予定

である。

## (2) 人的つながり

町がJAを事業者として選定したのを受けて、1992年1月には社会福祉法人「K福祉会」設立準備委員会・幹事会が開かれた。委員会は4月の法人役員会の設置まで活動し、事業の骨格を作り上げた。委員会のメンバーは13人で、JA、漁協、商工会の組合長、地元病院長等からなる(表11)。後に法人理事長になるJA組合長のI氏が委員長をつとめている。また、幹事会の顔ぶれは、3漁協、商工会、JAの参事、それに準備室長をつとめることになるJA榎原支所長のT氏である。これに、不定期に町の住民福祉課長と福祉係長、JA宮崎中央会の営農生活部からも加わって運営された。準備委員会・幹事会では関連施設の見学を行ないながら、用地、資金の目処をつけ、法人の定款作成、ホーム建築の基本構想をまとめ、法人役員会に仕事を引き継いだ。

法人役員は10人である。このうち、準備委員会・幹事会のメンバーであったのは4人である(表12)。団体関係では、JAからI組合長(法人理事長)、漁協から南郷漁協参事(理事)、商工会から会長(理事)が参加し、3者のバランスをとる形となっている。

この過程で、補助金申請の書類作成などの実務を担当したのはT氏である。T氏は、1992年2月に準備室がJA内に設置されると室長となり、4月からは専任になっている。なお、準備室にかかる費用はJAで負担した。T氏は後にJAを中途退職し、現在Kホームの事務長である。Kホームには他にJAを定年退職した職員が1名雇用されている。ちなみに、現在、JAでは職員研修ということで、1人当たり3回の予定でKホームで実習をさせている。

JAは、人的協力関係の形成において、形式上は地域集団のバランスをとりながらも実務を担い、あくまで中心に位置してきた。

JA宮崎中央会との関係にも付言しておこう。中央会は計画初期から関わりをもっているが、その役割は上から指導するというものではない。む

表11 社会福祉法人「K福祉会」設立準備委員会

| 番号 | 備考            |
|----|---------------|
| I氏 | 委員長, JA 組合長   |
| 2  | JA 理事         |
| 3  | 南郷漁協組合長       |
| 4  | 副委員長, 栄松漁協組合長 |
| 5  | 外浦漁協組合長       |
| 6  | 南郷町商工会会長      |
| 7  | 南郷町商工会副会長     |
| 8  | 地元病院長         |
| 9  | 民生委員          |
| 10 | 民生委員          |
| 11 | 学識経験者         |
| 12 | 学識経験者         |
| 13 | 学識経験者         |

表12 社会福祉法人「K福祉会」役員

| 番号 | 役職      | 備考           |
|----|---------|--------------|
| I氏 | 理事長     | JA 組合長       |
| 14 | 理事      | 農業, 外浦区長     |
| 9  | 理事      | 民生委員総務       |
| 6  | 理事      | 南郷町商工会会長     |
| 15 | 理事      | 南郷漁協参事(幹事会)  |
| 16 | 理事(施設長) | W 養護老人ホーム前園長 |
| 17 | 理事      | 民生委員         |
| 18 | 理事      | 民生委員         |
| 19 | 監事      | 前町助役, 前社協理事  |
| 20 | 監事      | 農業           |

番号は準備委員会からの連番とした。9, 6は準備委員会のときから参加。

ろん、JA全体の取り組みとして高齢者福祉の方向は出ていたが、このケースでは、I氏らの動きに中央会が引っ張られた形となっている。資金提供の他に中央会が果たした役割は2つある。ひとつは情報収集である。豊富なネットワークを利用して、他県での先行事例などを集めJAに流した。もうひとつは、県とJAとのパイプ役である。T氏が言うように事業に着手したとき「県とは人脈がなく、まず人を知る苦労があった」。県に限らず、町もそうであるが、最初に話をもっていったときの反応は「なぜJAがやるのか」というやや冷たいものであった。そこで中央会がなかに入っただけだが、中央会も以前から県の福祉部局と関係があったのではない。平成3年度に始められた「農業協同組合高齢者対策リーダー養成研修事業」を通じ、ちょうど関係ができていたのであった。

### (3) 漁協とJA

このような協力関係で中心になるのは漁協とJAの関係である。JA参事の話によれば、県内他地域では漁協とJAは接触がないのが普通であるのに、南郷町では「昔から仲が良かった」ということである。今回の協力体制の成功には組合長同士の個人的な関係も大きな寄与をしているには違いない。とはいえ、事を円滑に運ぶ上で、集団間のこれまでの関係は無視できない。

3漁協参事とJA参事はもともと「月1回」という会をもっている。この会は懇親を主としたものである。最近では世代交代などもあり、やや不活発になっているが、月に1回程度集まってきた。漁協とJAの日常の接点になっているのがこの会である。今回、Kホームの設置の実務を担当した設立準備幹事会はこの会が母体となっている。

この参事の会がいつできたかははっきりしないが、つくられるに至った漁協とJAとの交渉を要約しておく。かつての漁業拡大期には、乗組員採用は町内の農業者を優先したともいう。しかしながら、両者が直接接触するきっかけになったのは、「200カイリ」以降の減船問題への対応を通じてである。1980年前後の自主減船の際、保証人問題がおこった<sup>7)</sup>。減船が始まると、漁業者のなかには債務で困窮する者が出てきた。農業者がその保証人になっており、連帯責任を負わねばならないというケースが出てきたのである。この処理で双方の組合幹部が話し合いをもった。これが、最初の接触である。また、時期を同じくして、漁協は国政選挙でJAの政治団体である農民連盟と協同歩調をとるようになった。この関係は漁業衰退の危機感からくるものであるが、漁協サイドからみれば「オカ(陸)の上の組は頭がある、企てがある」のでまかせようということで、対等関係というよりはJAの政治力へ依存した関係だったようだ。国際関係という外因に左右される遠洋漁業の特性がこういった過程に影を落としている。

このような経過の後、「本格的に仲間になる」(JA参事)ような契機が訪れる。それは、1984年に行なわれた大島鞍埼燈台点灯100周年記念行事である。このとき町が500万円、JAと漁協がそれ

ぞれ200万円ほどを出資してイベントが行なわれた。この運営をめぐって、町とJAの間に若干の行き違いが生じたが、漁協はJA側にとって撤退までほのめかしたという。結局、町が折れ、漁協とJAの信頼関係は強まることになった。また、この年から毎年7月に町と漁協を中心に「なんごう黒潮まつり」が開かれているが、JAは50万円の補助を行なっている。

現在ではこのような関係の積み重ねの上に、漁協とJAの婦人部の間で定期的に交歓会が行なわれたり、漁協の行事へJAが出店したり、Aコープへ漁協から鮮魚を入れたり、日常的なつながりができあがっている。

### (4) 社会構造的要因

これまで述べてきたように、地域集団が築いてきた関係とI氏の活動的な資質が成功の直接的要因であったといえる。ここでは、これらの結びつきを可能にした、他の要因を検討してみよう。

まず、リゾート開発との関連をみる。表8に示すように、町はリゾート指定の3年前に、西武鉄道グループとの間に開発協定を締結している。ところが、リゾート施設の核となるホテル着工までにはかなりの紆余曲折があった。挙げてみると、第1に、当初、西武側の動きが鈍かったこと。第2に、最初の建設予定地で地盤の割れ目がみつき建設不適となったこと。第3に、これらの計画と連動して町が行なっていた温泉開発の失敗がある。当時の地元紙によれば、町は1991年1月までにリゾート関連で5億円の先行投資を行なっており、そのうち、最初のホテル用地への取り付け道路費用(1億7000万円)と温泉探しの費用(1億2000万円)がむだになっている<sup>8)</sup>。結局、ホテルはできたものの、1992年の完成予定が1994年7月と遅れたほか、水族館建設は宙に浮いたままになっている。

こういうごたごたが、秋森前町長の4選出馬取りやめにつながったといわれている。前町長は1990年9月の議会では出馬意向を示していたが、年が明けてすぐ、持病悪化を理由に取りやめを表明した。ホテル建設の停滞とふるさと創生資金を

つぎ込んだ温泉開発の失敗が重なったことが決定的だったと推測される。

町長選は前町長から後継指名を受けた町職員の崎村氏（現町長）と町議の佐土原氏の間で争われた。際立った争点が見られず（地元紙）、崎村氏楽勝とみられたが、結果は1000票差で佐土原氏が意外と善戦した。もともと佐土原氏は町議としてはトップ当選をするほどの支持があるとはいえ、得票の一部はリゾート政策への批判票であるといわれる。

崎村氏が町長に就任した1991年5月、JAはホーム建設の申請を行なっている。新町長は福祉をとくに重視する公約を掲げていたわけではないが、この年さっそく福祉基本計画策定を行なっている。先にみたように、JAは新町長誕生に先だって事業を進行しており、二つの動きに直接の関連はない。ただ、これから町をどうしていくのかという点で、両者は接点をもったといえる。当時、町としてはリゾート開発の方向を維持せざるを得ないものの、重なるつまずきでその先ゆきは見失われつつあった。また、高齢化は進行していたにもかかわらず、ほとんど対策は立てられていなかった。一方、JAとしては過疎化、少子化、後継者不足等の状況下でこれまでとは違った高齢化対策を考えざるを得なくなっていた。高齢者介護等を通じて農家をバックアップし、営農基盤の安定をはかる必要が出てきていたのである。

無論、こういった流れは南郷町に限ったことではない。高齢化は地域社会の各部分へそれぞれ対応を迫ってきているのである。この町では、こういった状況のなかで、町とJAのリーダー交代が（1年のずれはあるが）ほぼ同時期におこったのである。そして、まず両者が取り組む課題として福祉があったのである。ところで、なぜJAが事業者として選定されたのか。この点は重要であるが、はっきりしたことはわからない。JA以前に町に申請をしていた4者のなかには、他所で施設経営を行なっている者も含まれていた。ただ、いえることは、JAのような、住民のかなりの部分に関わりをもつ地域集団の意向を町は無視できないということである。とりわけ選挙で選ばれる町長、町

議はそうである。また、県も町長もJAに他団体との協力を勧めたのだが、その論理は自ずと異なったものであったと思われる。町長とすればJAだけが事業を行なうことの政治的デメリットも考えざるを得なかったであろう。

#### IV ホーム建設の影響

Kホーム設置の影響を、まず措置先、措置数の点からみしてみる。前述のように、町内にはこれまで特養がなかった。表13はKホーム開所前後の措置状況である。開所前の3月には20人を措置していた。うち、12人は北郷町、6人は日南市というようにほとんどが「近辺」のホームへの措置であった。ただ、「近辺」とはといっても、自動車でもAホームへは40分、Bホームへは30分かかる。このころの待機者は6人程度であった。開所後、措置数は36人に増加した。うち、Kホームへは7割近い25人が入所している。待機者は4人である。

ところで、Kホームの定員は50人である。県では1994年3月に『宮崎県高齢者保健福祉計画』を策定しており、このなかで日南市、串間市、北郷町、南郷町の2市2町を日南串間高齢者保健福祉圏域としている。また、これまでも広域的な施設利用がなされていたのであるから、町内に50床設けられたからといって、町内から50人が入れるわけではない。結果的には、南郷町の措置数は16増えたにすぎない。

これには二つの原因がある。ひとつは入所者のUターンであり、もうひとつは措置枠である。表14は南郷町が措置しているKホームの入所者が

表13 特別養護老人ホーム南郷町措置委託先

| 委託先施設（所在地、定員） | 1994年3月 | 1994年6月 |
|---------------|---------|---------|
| Aホーム（北郷町、80）  | 12      | 7       |
| Bホーム（日南市、80）  | 6       | 3       |
| Eホーム（高岡町、54）  | 1       | 1       |
| Fホーム（宮崎市、77）  | 1       | 0       |
| Kホーム（南郷町、50）  | —       | 25      |
| 計             | 20      | 36      |
|               | 待機者（6*） | 待機者（4#） |

注：\*1993年12月。#うち1名はKホームのショートステイ利用。  
資料：町福祉課資料。

表 14 Kホーム南郷町措置者来歴  
(1994年6月時点)

|              |    |
|--------------|----|
| A ホーム（北郷町）より | 5  |
| B ホーム（日南市）より | 3  |
| 老人保健施設より     | 3  |
| 病院（入院）より     | 3  |
| 重度身障施設より     | 1  |
| 自宅より         | 10 |
| 計            | 25 |

資料：聞き取り。

どこからきたかを示したものである。A ホームと B ホームの合わせて 8 人が転所して帰ってきている。ところが、町の担当者によればこの空いた 8 人分はすぐさま他の自治体の措置で埋められ、「（南郷町の）枠がなくなってしまった」とのことである。この現象は単に「貸借関係」が解消したというにとどまるものではない。K ホームの入所枠割り当てにそれが現われている（表 15）。K ホームでは日南市に 22 人分が割り当てられている。日南市の B ホームから K ホームへ戻した 3 人分を合わせれば、日南市は K ホーム建設にともない少なくとも 25 人分を増加できた計算になる<sup>9)</sup>。

南郷町が特養の設置を決めた背後には、措置権移譲とあいまって、将来的に「日南市にあまりお世話にもなれない」という状況があったといわれている。人口約 4 万 9000 人の日南市には特養は定員 80 人の B ホームのみである。待機者は潜在的な者を含め 200 人とも 300 人ともいわれている。この将来的にも増大する要入所者は、むしろ、「圏域」内にある南郷町で受け入れていかなければならないという現状である。K ホーム設置に際して、当初、県は南郷町枠を 20 人とかなり抑制して見積もっていたようである。30 人確保を期待していた町との間には隔たりがあったわけである。このことからわかるように、市部の高齢化圧力は周辺部に強く及んでいるのである<sup>10)</sup>。

この他の K ホーム建設の影響をいくつか挙げておこう。

まず、特養需要の掘り起こしを上げることができる。開所前、町内の在宅寝たきり高齢者は 40 人近くいたのだが、町は在宅からの入所者は数人で

表 15 K ホーム入所枠（1994年6月時点）

|     |    |
|-----|----|
| 南郷町 | 26 |
| 日南市 | 22 |
| 串間市 | 1  |
| 宮崎市 | 1  |
| 計   | 50 |

資料：聞き取り。

あると思っていた。ところが、実際には 10 人が入所、加えて待機者 4 人ということで予想以上の希望があったのである。町の把握が不十分であったのかもしれないが、複数の関係者がいうように「実物をみて老人ホームのイメージも変化し、入りたい（入れたい）という人が増えた」というのも事実のようである。これは、ショートステイやデイサービスの利用についてもいえるようである。

現在の特養は在宅サービス関連施設の併設により、地域社会に開かれる方向である。K ホームでも近い将来には JA のヘルパー研修や高校の福祉生活科の実習の場としての活用が期待されている。また、こうした動きと連動する形で、JA は K ホームを拠点とした助けあい組織づくりに着手しており、現在すでに 70 人ほどのボランティアが組織化されているとのことである（図 7）。

ホームでは男性 5 人、女性 30 人が雇用されている。南郷町から 3 分の 2、日南市から 3 分の 1 という割合である。就労の場が限られた小さな町では、少ないとはいえ恒久的な雇用ができたことは重要である。

## V おわりに

### 1. JA の多義性と K ホームの建設

K ホーム建設の遠因として JA の合併不成立があったことはすでに述べた。もし、この合併が成功していたなら I 氏は組合長になっていなかっただろう。そういう意味では、合併不成立がホーム建設の実質的スタートであったともいえよう。むしろ、これ以降の一連の出来事は他の諸要因の絡み合いのなかで展開しており、出来事間の単純な因果づけは避けねばならない。ここではむしろ、合併不成立それ自体が JA や組合員にとって何で

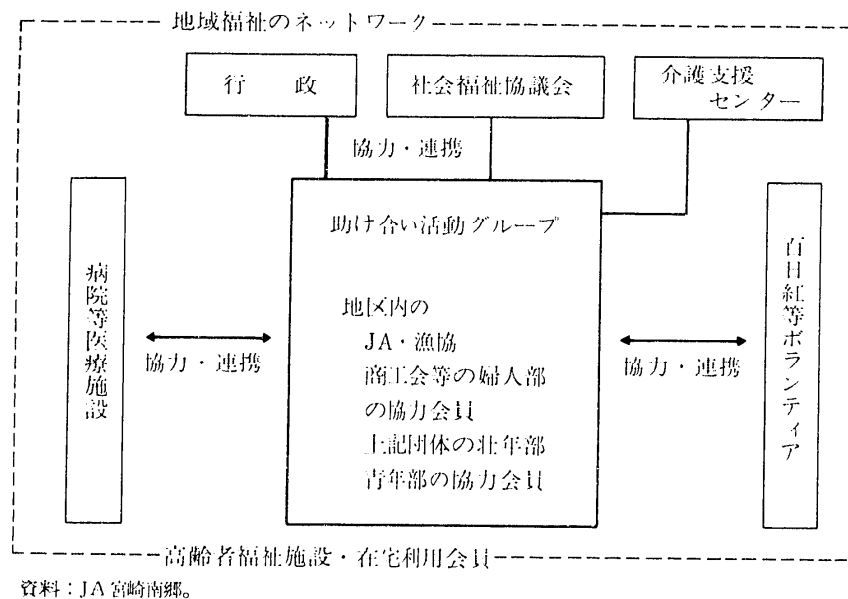


図7 助け合い活動グループと他組織との連携

あったのかを考察し、ホーム建設の意味をさぐる手がかりとしたい。

結論を先にいえば、組合員の JA 合併に対する拒絶は JA の変容に対する拒絶である。その変容とは脱地域化を契機とする、JA の（ひいては地域社会の）ゲゼルシャフト化である。したがって、JA 関係者にとって、ホーム建設は地域統合の再確認作業でもあった。

JA は多義的な集団である。それは、アソシエーションでありながら、その包括的な機能と全戸加入という原則のため、限りなくコミュニティに近似する。また、JA はゲゼルシャフトでありながらゲマインシャフトである。農協法第 8 条は、組合は組合員のために「最大の奉仕をすることを目的とし、営利を目的としてその事業を行なってはならない」としている。いうまでもないが、JA は自己完結した集団ではなく、その活動は資本主義の競争のなかで行なわれる。内なるゲマインシャフトを豊かにしようとすれば、外へ向かっては徹底的にゲゼルシャフトとしてふるまわねばならない。そしてときにはゲゼルシャフト原理は内部をも侵食する。JA は K ホームを愛他的動機のみで建てたのではない。そこには当然、「利潤追求」の思惑

がある。たとえば、食材や燃料の供給、職員給与の振り込みの取り扱いなどである。

広域合併とは JA のゲゼルシャフト化の一過程である。広域化の主な理由は経済的メリットの追求である。一方、広域になればなるほど地域性は希薄化し、自分たちの組合ではなくなっていく。他のアソシエーションと変わりが無いほどに変質したとき、JA へのコミットメントは必然的に低下し、統合力は弱まる。JA 宮崎南郷の場合、合併相手が大きすぎたことがこのような不安を一層大きくしたのではないだろうか。

また、広域化は地域他集団との空間的ズレを生む。K ホーム建設では 1 町 1 JA であったことが有利に作用した。第 1 に JA と町の行政範囲が同じため交渉相手の設定が容易であったこと。第 2 に他集団との連携がとりやすかったこと。第 3 に地域住民を巻き込む過程で「自分たちの町のホーム」という意識形成が可能であったことなどが挙げられる。もし、JA が広域であったなら、設置場所ひとつ決めるにしても地域間調整をせねばならず、行政との折衝もなにかと煩雑であったと想像される。いうまでもなく、地域性は諸集団の活動領域の共有によって強化される。



要約すれば、この場合、合併を拒否するという行為と自分たちで特養をつくるという行為はいずれも地域特殊的価値に志向した地域社会の自己防衛であり、それらは表裏の関係にあるといえる。

## 2. K ホーム建設の意味

以上のような考察をふまえ、このK ホームのもつシンボリックな意味を考えてみよう。

「一斉推進」方式をとったとはいえ、協力貯金に900口以上もの加入があったのはなぜだろうか。住民にとって建設への協力はいかなる意味をもつのであろうか。このことは別の調査によって明らかにされなければならないが、以下に若干の仮説を述べておく。住民にとって協力貯金をするものの意味は二つある。ひとつは自己の永住意思の確認・表明であり、いまひとつは新たな相互扶助関係への参加である。できれば他所へ移りたいと思う者は、たとえ高齢者施設ができ、地域の生活機能要件がいくぶん満たされたところで、そのことに関心をもてないだろう。それゆえ貯金には消極的にならざるを得ない。一方、貯金をする人は、将来もこの町に住みたいという希望をその貯金に託すのである。ところが、この貯金は施設への入所を保証するものではない。実にこの点が重要である。つまり、この貯金は自分自身への直接的な見返りが期待できるような確実な投資ではないのである。にもかかわらず、彼らは貯金をする。施設を地域の共有財とみなし、みんなでそれをつくり、困った者が使うというように考えているとすれば、その感覚は講などの相互扶助の感覚にきわめて近い。

K ホームは地域統合のシンボルである。その建設過程で集団間の結束がはかられたことはすでに述べた。個人レベルでみると、JA 組合員、その家族といった人たちの間には「自分たちのホーム」という意識はとくに強いであろう。ところが、資金の負担額からいえば、地元は全額を負担しているのではないし、むしろ財団などの助成部分が大いのである。にもかかわらず、住民の間に「自分たちのホーム」という意識があるとすれば、それは住民の建設への関わりがJAを媒介にしたた

めと考えられる。JAが間に入るにより「自分たちの」という意識の刻印付けがなされたといえるかもしれない。

一般的にいえば、これまで、福祉施設の多くは空間的にも意識的にも地域社会の外にあった。しかしながら、在宅福祉の充実に向け、施設の社会化が必要となってきた今日、もし住民が「自分たちの施設」という意識をもてるとしたら、それはきわめて貴重なことである。なお、南郷町ではK ホームの開設と同時に、ホームと関わる形で助けあい組織がつけられているが、その活動が住民のこのような意識を強めることは充分期待できる。

## 〔謝 辞〕

今回の調査にあたっては南郷町の関係者のみなさん、JA 宮崎中央会の方々にたいへんお世話になりました。ありがとうございました。山口大学小川全夫先生、広島県立大学徳野貞雄先生には貴重な御示唆をいただきました。また、社会保障研究所高野和良研究員にはデータ収集にご協力いただきました。ありがとうございました。

## 注

- 1) [小川, 1993] 参照。
- 2) この年は異常気象のため、みかんは計画量の8割しか収穫できず、また品質も悪かった。なお、計画取扱高ではかんきつ全体で総取扱高の39.8%を予定していた。
- 3) 組合の合併には正組合員の半数以上が出席した総会において、3分の2以上の賛成を得なければならない。1989年11月20日付「宮崎日日新聞」によれば、19日の臨時総会では賛成291、反対319、無効5であった。なお、同紙23日付には、同22日に開かれたJA日南の臨時総会での投票結果も掲載されているが、賛成3598、反対47、無効22となっている。
- 4) 『JA 高齢者福祉活動入門』64, 65頁に紹介されている事例では、JA 向津具（山口県・「養寿苑」・1988年開設）、JA 邑南（島根県・「ゆめあいの丘」・1991年開設）、JA 猿払（北海道・「さるふつやすらぎ苑」・1991年開設）、JA 広島安佐（広島県・「みくに」・1992年開設）である。
- 5) はじめのうち、「年金友の会」の会員の一部に、「貯金をすれば将来K ホームに入れる」という誤解が生じた。
- 6) 自己資本の金額はK ホームの資料によったが、内訳は複数の関係者からの聞き取りによっている。JA 関連以外にも、商工会有志から約70万円、

地元有志から500万円が寄せられているが、どの部分が自己資本に組み入れられているかははっきりしない。

- 7) 行政が補助金等を出す減船事業は昭和60年度から3ヵ年にわたって行なわれ、かつお12隻、まぐろ14隻が減船されている(『南郷町郷土史(続編)』168頁)。
- 8) 「宮崎日日新聞」1991年1月3日。
- 9) 北郷町からの「引き揚げ」分の5がどう埋められたかは調査していない。
- 10) 県高齢者・援護課資料では、1994年4月1日現在、日南市の特養総措置数は133である。市外への措置数は56で、うち北郷町のAホームへは36人を措置している。ちなみに、「日南串間」圏域の特養定員合計はKホームを含めて290人である。ついでに、『宮崎県高齢者保健福祉計画』によって、この圏域の高齢化状況を概観しておく。1993年の圏域の高齢者数1万8021人、在宅寝たきり高齢者364人(報告値)、在宅要介護痴呆性高齢者145人(推計値)である(19,20頁)。また、平成4年度のホームヘルパー派遣世帯数337、延べ利用回数1万6704、デイサービス延べ利用回数1万8335、ショートステイ延べ利用日数1万1514であった(42~45頁)。

#### 参考文献

小川全夫(1993)「過疎農村のケア・システム——

農協方式の模索」『季刊・社会保障研究』Vol. 29, No. 3

岡村重夫(1974)『地域福祉論』光生館

宮崎県(1994)『宮崎県高齢者保健福祉計画』

宮崎県農業協同組合中央会(1992)『農家世帯高齢者の生活と生活環境に関する調査研究報告書』

宮崎南郷農業協同組合(1991)『中期計画書1991~1993』

宮崎南郷農業協同組合(1994)『平成5年度事業報告書平成6年度事業計画書』

南郷町(1992)『南郷町福祉基本計画』

南郷町(1993)『南郷町老人保健福祉計画』

南郷町(1994)『平成5年度南郷町がわかる本』

全国農業協同組合中央会(1994)『「JAホームヘルパー養成研修事業」取り組み状況調査結果報告書』

全国農業協同組合中央会編(1993)『JA高齢者福祉活動入門』家の光協会

全国農業協同組合中央会(1994)『こころ豊かな生活を実現するJA助けあい活動の進め方』

全国農業協同組合中央会編(1994)『広げよう高齢者助けあい活動』家の光協会

全国農業協同組合中央会編(1994)『早わかりJAのすべて』家の光協会

(かく・かずのり 宮崎大学専任講師)