

琉球大学学術リポジトリ

社会福祉協議会が行うフードバンクの機能と役割 -沖縄県内の社会福祉協議会への調査から-

メタデータ	言語: ja 出版者: 琉球大学人文社会学部 公開日: 2024-03-29 キーワード (Ja): フードバンク, 市町村社会福祉協議会, 沖縄県 キーワード (En): 作成者: 波名城, 翔, 田中, 将太 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24564/0002020255

社会福祉協議会が行うフードバンクの機能と役割

- 沖縄県内の社会福祉協議会への調査から -

波名城翔・田中将太・浦崎直己[※]

([※]那覇市社会福祉協議会)

Sho HANASHIRO, Shouta TANAKA, Naoki URASAKI[※]

([※]Naha City Council of Social Welfare)

Functions and roles of food banks conducted by the Council of Social Welfare

-From a survey of social welfare councils in Okinawa Prefecture-

本稿では、市町村社会福祉協議会（以下、社協）が行うフードバンク等における社協の機能や役割への示唆を得ることを目的に、沖縄県内の社協を対象に①アンケート調査、②本島と離島への実施調査を行った。回答があった35社協（回答率は85.4%）のうち、24社協がフードバンク活動を実施し、人口規模が小さい社協では未実施であった。実施社協の活動は生活困窮者への個別支援が主目的で、一般的なフードバンク団体が掲げる食品ロス改善とは異なるほか、人手や保管場所の不足が共通課題だった。社協のフードバンクは、財源や食料集め、提供など多くの段階で住民や企業、ボランティアなどを巻き込んだ地域支援の推進、支援機関や支援者と連携した見守り体制づくりなど個別支援の強化という機能が期待できるが、人材や管理について課題があるため、「受け入れ」「仕分け」「分配」における調整の役割を担い、地域の関係機関と連携することで細やかな支援につながる可能性があると考えられた。

【キーワード】

フードバンク 市町村社会福祉協議会 沖縄県

I はじめに

近年、フードバンクは日本でも広がりを見せており、SDGs¹⁾や国際的な関心の高まりを受けて、農林水産省は2019年に「食品ロスの削減の推進に関する法律」を施行した。同法第2条では食品ロスの削減の定義を「まだ食べることができる食品が廃棄されないようにするための社会的な取組」と位置付け、基本的施策では、食品ロスに関する事項が多く記載される中で、フードバンク等の活動を規定している。

(公財)流通経済研究所(2020)の調査では、フードバンクは2008年以降増加し2019年には116団体が存在している。実施主体は全体の52%(60団体)をNPO法人が占めており、食品の取扱方法による分類として、①在庫型、②クロスドッキング型、③引取り・配送型、④仲介型があり、最も多いのは「在庫型」で全体の79%を占めている。運営上の課題では、予算や人員の不足、食品を保管する倉庫があげられている。また、畑中ら(2020)の研究では、フードバンク組織を、①活動歴が長く、食品ロス削減も主な目的の1つとしている団体、②活動歴が長く、生活困窮者支援を強く意識している団体、③活動歴が短く食品ロス削減も主な目的の1つとしている団体、④活動歴が短く、生活困窮者支援を強く意識している団体、の4つのモデルに分け、フードバンク団体の課題として、①脆弱な組織体制、②他のフードバンク団体への依存、③活動分野の限定を指摘している。

近年は市町村社会福祉協議会のフードバンクの取り組みも見られる。例えば、草津市社会福祉協議会では、「草津フードバンクセンター事業」として個人や企業からの寄附を生活困窮世帯等に配分している(図1)。

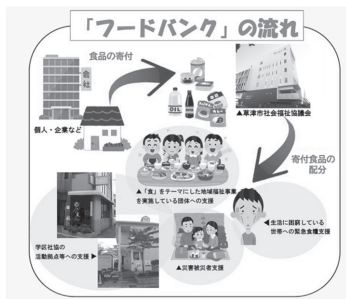


図1 草津フードバンクセンター事業（草津市社会福祉協議会 HP）

また、彦根市社会福祉協議会では「フードバンクひこね」を設置し、ボランティアが主体となった活動をサポートするなど、全国的に様々な取り組みが見られる（図2）。

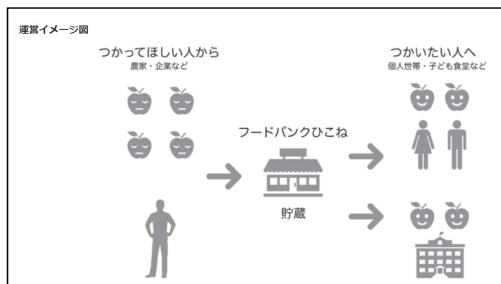


図2 フードバンクひこね（彦根市社会福祉協議会 HP）

地域福祉の推進を目的に取り組む社会福祉協議会は、特に、猛威を振るった新型コロナウイルス感染症の影響で失業や収入が減少した世帯が増加する中において、生活福祉資金の受付窓口なども担っており、同制度への申し込みと同時に生活困窮や食料支援に関する相談も受けることが想定され、一般のフードバンク団体と違った機能や役割があると考えられる。先行研究においては社会福祉協議会が行うフードバンクを対象とした研究は見られない

ため、本研究では沖縄県内の市町村社会福祉協議会を対象に調査を実施し、フードバンク等を行う市町村社会福祉協議会の機能や役割について示唆を得ることを目的とした。

Ⅱ 調査対象と方法

1 調査対象

調査対象は沖縄県内の41市町村社会福祉協議会（以下、市町村社協）とした。

2 方法

(1) アンケート調査

先行研究や各分野の専門職の意見から質問項目を作成した。質問項目は、①フードバンク等²⁾の実施状況、②フードバンク等を実施している、または実施していない理由、③活動の財源（人件費以外）、④食料品等提供者、⑤保管場所、⑥取扱品目、⑦配布先である世帯等の把握もしくは相談経路、⑧配布対象、⑨配布方法、⑩フードバンク等に関する課題、の10項目とした。結果の記載では、③から⑧の項目（⑤は除く）については「実施」と回答した市町村社協のみを対象とした。回収したアンケートについては集計し、SPSSVer28にて人口規模を四分位に分類した。期間は2021年12月13日から12月24日までとし、メールまたはFAXで回答を得た。

(2) インタビュー調査

アンケート調査の結果を基に先駆的に取り組みを行っていると思われる都市部と離島の市町村社協へフードバンク等の取り組みについてインタビュー調査を行った。

（3）倫理的配慮事項

書面にて依頼書を送付するとともに提出は任意であることを伝えた。また、インタビュー行った市町村社協については、調査依頼書を送り同意を得た。

Ⅲ 結果

1 アンケート調査の概要

調査の結果、35市町村社協から回答を得た。回答率は85.4%であった。回答のあった市町村社協を市町村の人口区分別でみると、人口区分の小さい順に区分1（人口2,000人未満）9、区分2（人口2,000以上～15,000人未満）9、区分3（人口15,000以上～45,000人未満）9、区分4（45,000人以上）8であった。これを地域性でみると、本島が22か所（62.9%）、離島が13か所（37.1%）であった。また、本島は区分3、4が約7割、離島では区分1が6割と人口が少ない離島が多かった。表1に市町村社協のフードバンク等活動内容について示した。

表1 人口区別にみる市町村社協のフードバンク等活動内容（「実施」と回答した24市町村社協）

項目	細目	合計		人口規模 四分位							
		度数	%	区分1 (人口2,000人未満)		区分2 (人口2,000人以上～ 15,000人未満)		区分3 (人口15,000人以上～ 45,000人未満)		区分4 (45,000人以上)	
				度数	%	度数	%	度数	%	度数	%
活動財源	個人寄付	19	79.2%	1	100.0%	3	50.0%	8	88.9%	7	87.5%
	企業寄付	17	70.8%	1	100.0%	2	33.3%	7	77.8%	7	87.5%
	共同募金	12	50.0%	1	100.0%	3	50.0%	5	55.6%	3	37.5%
	自主財源	4	16.7%	0	0.0%	1	16.7%	1	11.1%	2	25.0%
	その他	4	16.7%	0	0.0%	2	33.3%	0	0.0%	2	25.0%
	行政補助	3	12.5%	0	0.0%	0	0.0%	2	22.2%	1	12.5%
食料品等提供者	一般家庭	22	91.7%	1	100.0%	4	66.7%	9	100.0%	8	100.0%
	製造業等	19	79.2%	1	100.0%	4	66.7%	7	77.8%	7	87.5%
	フードバンク組織	15	62.5%	0	0.0%	2	33.3%	6	66.7%	7	87.5%
	農家	14	58.3%	0	0.0%	2	33.3%	6	66.7%	6	75.0%
	行政	10	41.7%	0	0.0%	2	33.3%	3	33.3%	5	62.5%
	企業	9	37.5%	0	0.0%	4	66.7%	3	33.3%	2	25.0%
	支援機関・団体	5	20.8%	0	0.0%	3	50.0%	1	11.1%	1	12.5%
	他社協	4	16.7%	0	0.0%	1	16.7%	2	22.2%	1	12.5%
	その他	1	4.2%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	12.5%
	取扱品目	常温加工品	24	100.0%	1	100.0%	6	100.0%	9	100.0%	8
米		24	100.0%	1	100.0%	6	100.0%	9	100.0%	8	100.0%
菓子		19	79.2%	0	0.0%	5	83.3%	8	88.9%	6	75.0%
農作物		14	58.3%	0	0.0%	2	33.3%	7	77.8%	5	62.5%
冷蔵食品		9	37.5%	0	0.0%	1	16.7%	6	66.7%	2	25.0%
冷凍食品		8	33.3%	0	0.0%	1	16.7%	5	55.6%	2	25.0%
惣菜・弁当等		8	33.3%	0	0.0%	1	16.7%	5	55.6%	2	25.0%
水産物・畜産物		6	25.0%	0	0.0%	1	16.7%	3	33.3%	2	25.0%
食品以外		6	25.0%	0	0.0%	1	16.7%	3	33.3%	2	25.0%
相談経路		民生委員	23	95.8%	1	100.0%	6	100.0%	8	88.9%	8
	行政	22	91.7%	1	100.0%	5	83.3%	8	88.9%	8	100.0%
	直接	19	79.2%	0	0.0%	5	83.3%	8	88.9%	6	75.0%
	CSW・市町村社協職員	19	79.2%	1	100.0%	3	50.0%	7	77.8%	8	100.0%
	地域住民	17	70.8%	0	0.0%	5	83.3%	6	66.7%	6	75.0%
	支援機関・団体	17	70.8%	0	0.0%	4	66.7%	6	66.7%	7	87.5%
配布対象	生活困窮世帯	24	100.0%	1	100.0%	6	100.0%	9	100.0%	8	100.0%
	子ども居場所・食堂	21	87.5%	0	0.0%	5	83.3%	8	88.9%	8	100.0%
	学校	6	25.0%	0	0.0%	1	16.7%	3	33.3%	2	25.0%
	その他の世帯	5	20.8%	0	0.0%	3	50.0%	0	0.0%	2	25.0%
	福祉施設等	4	16.7%	0	0.0%	0	0.0%	2	22.2%	2	25.0%
	フードバンク組織	1	4.2%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	12.5%
配布方法	受取	21	87.5%	0	0.0%	5	83.3%	9	100.0%	7	87.5%
	民生委員・ボランティア	15	62.5%	0	0.0%	4	66.7%	7	77.8%	4	50.0%
	SSW	12	50.0%	0	0.0%	3	50.0%	5	55.6%	4	50.0%
	支援機関・団体	7	29.2%	0	0.0%	3	50.0%	0	0.0%	4	50.0%
	行政職員	4	16.7%	0	0.0%	1	16.7%	2	22.2%	1	12.5%
	配達	20	83.3%	1	100.0%	5	83.3%	7	77.8%	7	87.5%

(1) フードバンク等の実施状況

フードバンク等は35市町村社協のうち24市町村社協(68%)で実施され、そのうち5市町村社協(14%)では、法外援護事業など、生活困窮者支援関連事業を通して食料支援に取り組んでいた。人口区分でみると、「実施」は区分3,4で7割,「関連実施」は区分2で6割,「未実施」は全てが区分1であった。また、本島・離島の実施状況では、本島では、区分3,4の全ての市町村社協で実施していたが、離島では区分1の市町村社協は全て「未実施」であり、人口規模が小さい離島の市町村社協では実施していなかった。

(2) フードバンク等を実施しているまたは実施していない理由(表2,表3)

表2にフードバンク等を実施している理由(一部抜粋)を示した。フード

バンク等を実施している理由として、「地域ニーズへの対応」、「緊急的に食料支援を必要とする世帯へ迅速に配布できるように」、「生活困窮者等の支援策の一つとして実施」といった「食のニーズ」に対する支援や「気になる世帯への訪問活動の際に利用」、「支援の入り口として動きやすい」、フードバンク等を通じて支援を展開するといった記述が見られた。

表2 フードバンク等を実施している理由（一部抜粋）

フードバンク等を実施している理由（一部抜粋）
<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域ニーズへの対応 ・ 法外事業として ・ 給付（法外援助）や貸付の限界 ・ 食のリサイクルの活用 ・ 個別相談を行った際にニーズが多いと感じたため ・ 緊急的に食料支援を必要とする世帯へ迅速に配布できるように ・ 市民のニーズがあるため ・ 食材を必要としている人のニーズとそれを応援したいと思う市民のニーズの高まりから ・ 地域の共助の基盤づくりのため ・ 既存事業をコロナによる困窮世帯の増加を受け強化 ・ 気になる世帯への訪問活動の際にも利用できる ・ フードバンクは自宅訪問する理由として利用でき、支援の入り口として動きやすい ・ 次なる支援へのつなぎ ・ 労金からの食料寄贈を機会に支援を必要とする方の把握、調査を行い地域の現状から実施することとなった ・ 学生支援

次に、フードバンク等を実施していない理由について表3に示した。フードバンク等を実施していない理由では、「ニーズが少ない」、「生活保護等の公的支援を受けており、フードバンク等の支援が必要でないため」といった記述や、「集めたものを保管するところがない」といった保管の問題、「人材不足」の問題などの記述、「食料支援が頻繁にあるわけではない」、「助け合いがあるため今のところ検討していない」などの記述がみられた。

表3 フードバンク等を実施していない理由（一部抜粋）

フードバンク等を実施していない理由（一部抜粋）
<ul style="list-style-type: none"> ・ニーズが継続していない ・ニーズが少ない ・集めたものを保管するところがない ・食料支援が頻繁にあるわけではないため、集めても賞味期限を切ってしまう可能性がある ・食料支援が必要なときはパーソナルサポートセンターや役場の災害保存食（賞味期限が近いもの）で対応できている ・事務会計2人（実質1人）、その都度あったもので対応している程度 ・特に必要としていない ・生活保護等の公的支援を受けており、フードバンク等の支援が必要でないため ・人材不足 ・助け合いがあるため今のところ検討していない

その他として、「事務所が行政財産の借用の状況でフードを補完するスペースまで確保できず常時実施ができない。フード提供があった際には、その都度関係機関と連携して配布している」という記述が見られた。

またフードバンク等を実施している市町村社協のうち、15市町村社協（62.5%）では、実施要綱を作成し、要綱に基づいて実施していた。

(3) フードバンク等の活動の財源（人件費以外）（複数選択可）（表1）

フードバンク等の活動の財源では、「個人寄附」19（79.2%）が最も多く、次いで「企業寄附」17（70.8%）、「共同募金」12（50.0%）であった。人口区分にみると、全ての区分において「個人寄附」が最も多く、区分3、区分4の比較的人口規模の大きい地域においては、「個人寄附」に加え「企業寄附」の割合が大きく多様な財源が用いられていた。また、市町村社協の財源の特徴でもある「共同募金」の活用は5割にとどまり、「自主財源」は4（16.7%）、「行政補助」は3（12.5%）であった。

(4) 食料品等提供者（複数選択可）（表1）

食料品等提供者では、「一般家庭」22（91.7%）からの提供が最も多く、続いて「製造業者等」19（79.2%）、「フードバンク組織」15（62.5%）、「農

家」14（58.3%）であった。また、「行政」10（41.7%）や「企業」9（37.5%）のほか、「支援機関・団体」5（20.8%）や「他社協」4（16.7%）など、同様の地域課題に取り組む組織からの提供も確認された。

人口区分別では、全ての区分で「一般家庭」からの提供が最も多く、また、区分3、4では、「製造業者等」、「農家」や「フードバンク組織」など食品ロス問題に取り組む提供者の割合が比較的多かった。区分1では「一般家庭」と「製造業者等」からの提供に限られていた。

（5）食料等の保管場所（複数選択可）（表4）

食料等の保管場所について表4に示した。最も多いのは社協内で回答数は26であった。また、「役所の施設」、「協力者の施設」がそれぞれ1、「公民館」や「その他」と回答した市町村社協はなかった。

表4 食料等の保管場所

食料等の保管場所	回答数
①社協内	26
②役所の施設	1
③協力者の施設	1
④公民館	0
⑤その他	0

（6）取扱品目（複数選択可）（表1）

取扱品目では、全ての市町村社協で「常温加工品」24（100%）と「米」24（100%）を取り扱っており、次いで、菓子19（79.2%）や農作物14（58.3%）と続いた。「冷蔵食品」9（37.5%）や「冷凍食品」8（33.3%）、「惣菜弁当」8（33.3%）、「水産物・畜産物」6（25.0%）など、特に食品衛生管理が必要な品目は限定的であり、その他ベビー用品や日用品等の「食品以外」6（25.0%）など生活用品も取り扱っている市町村社協もあった。

人口区分別では人口規模に関わらず、「常温加工品」、「米」をベースに取

り扱っており、区分3では他の区分と比べて、ほとんどの取扱品目でその割合が高くなっていた。

(7) 配布先である世帯等の把握もしくは相談経路（複数選択可）（表1）

配布先である世帯等の把握もしくは相談経路として、全体では市町村社協が日常から連携を取ることが多い「民生委員」23（95.8%）、「行政」22（91.7%）の割合が高く、次いで、配布対象から「直接」19（79.2%）や「CSW・市町村社協職員」19（79.2%）、「地域住民」17（70.8%）、「支援機関・団体」17（70.8%）など市町村社協や地域住民等の割合も高かった。また、支援機関・団体では、児童分野7か所（学校・SSW・児相・保健師・要対協等）、生活困窮分野6か所、高齢分野3か所、障がい分野2か所（相談支援事業所、地域活動支援センター）といった地域を基盤とした福祉分野や教育分野があげられた。人口区分別では、全ての区分において民生委員を通じた課題把握が最も多く、区分2以上では、半数以上の市町村社協で全ての相談経路が用いられていた。

(8) 配布対象（複数選択可）（表1）

フードバンク等の配布対象として、全ての市町村社協では「生活困窮世帯」を対象としていた。また、「子どもの居場所・子ども食堂」21（87.5%）へ配布する割合も高かった。その他には「学校」6（25.0%）や高齢者・障害者・母子多子世帯等の「その他の世帯」5（20.8%）などもあった。また、「フードバンク組織」1（4.2%）もあり、市町村社協とフードバンク組織間で連携が取られていた。

人口区分別では、共通して「生活困窮世帯」に配布しており、区分2は「その他の世帯」、区分3は「学校」、区分4は「子どもの居場所・子ども食堂」、「福祉施設等」「フードバンク組織」等地域支援にかかる割合が他の区分に比べ大きくなっていた。

(9) 配布方法（複数選択可）（表 1）

配布方法では、生活困窮者自身や支援機関・団体等が市町村社協に提供品を受け取りに来る「受取」21（87.5%）、と市町村社協職員が生活困窮等世帯や支援機関・団体等に届ける「配達」20（83.3%）の割合が高かった。また、受取者として「民生委員・ボランティア」15（62.5%）、「SSW（スクールソーシャルワーカー）」12（50.0%）、「支援機関・団体」7（29.2%）、「行政職員」4（16.7%）があげられ市町村社協と連携して配布していた。

人口区分別でも同様のことがみられたが、区分 2, 3 では「配達」と「受取」が同割合であるのに対し、区分 3 は「受取」のみの対応の市町村社協もあった。

(10) フードバンク等に関する課題（表 5）

フードバンク等に関する課題では、56 の回答があった（複数回答有）。記述をもとにカテゴリ分けを行った。最も多かったのは「保管場所」で 18 の回答があった。具其他的な記述として、「専用の保管場所ではない（スペースの確保、湿気等保管環境が不十分）」、「食材をストックするスペースが限られている」などがあげられた。次いで、「配布」で回答数は 10 であった。具体的な記述として、「大量に寄付があったときの配布先の確保」、「配布情報に関する共有の簡素化（LINE を通じた連携を予定しているが登録者が増えない）」があげられた。「保管場所」と「管理」と関連する回答として「受け入れと配布」があり、回答数は 4 であった。具体的な記述として、「寄付と支援のタイミングのズレ」があげられた。その他の回答として、「人材不足」（回答数 6）や仕分け（回答数 4）や「支援体制の構築」などがあげられた。

表5 フードバンク等に関する課題

カテゴリ	回答数	具体的な記述（一部抜粋）
保管場所	18	<ul style="list-style-type: none"> ・専用の保管場所ではない（スペースの確保、湿気等保管環境が不十分） ・食料の保管場所がない（会議室の一部を借りている） ・食材をストックするスペースが限られている
配布	10	<ul style="list-style-type: none"> ・大量に寄付があったときの配布先の確保 ・情報弱者や自ら必要と言えない方や世帯への対応 ・配布情報に関する共有の簡素化（LINEを通じた連携を予定しているが登録者が増えない）
人手不足	6	<ul style="list-style-type: none"> ・人材に限られているため、フードバンクの対応が難しい ・職員の不足
受け入れと配布	4	<ul style="list-style-type: none"> ・寄付と支援のタイミングのズレ ・食料等の受け入れと配布のバランス（必要世帯のニーズに対応できなくなった場合心配）
仕分け	4	<ul style="list-style-type: none"> ・食料の品目分け作業 ・受け入れた食料の仕分け（賞味期限等の確認）に労力の負担が大きい
支援体制の構築	3	<ul style="list-style-type: none"> ・食料支援をしたあとの見守り、定期訪問などの継続的な関りができていない ・他機関との連携強化
継続利用者への対応	3	<ul style="list-style-type: none"> ・フードバンクの利用はあくまでも次につながる支援のため依存しなうように配布の際に配慮が必要になってきた（定期的に利用している方への対応） ・継続利用しないような生活改善指導
受け取りと管理	2	<ul style="list-style-type: none"> ・物資の受け取りと管理
食品の確保	2	<ul style="list-style-type: none"> ・地域柄、スーパーや商店からの寄贈が見込めず、十分な数の食品を地元で確保できていない
その他	4	<ul style="list-style-type: none"> ・イベントなどで活用するアイデア ・物資提供企業や団体への感謝状以外のフィードバック（活動の見える化・地域への発信）不足

2 本島及び離島の市町村社協の取り組み

(1) 都市部（那覇市）の取り組み

1) 那覇市の概況³⁾

那覇市は沖縄県の県庁所在地であり、人口は322,001人、154,537世帯、高齢化率は20.3%、年少人口割合15.9%である。

2) 那覇市社会福祉協議会の取り組み

① 取り組みの概要

市民などから寄贈された食材を生活困窮世帯などへ提供するフードドライブと、子どもの居場所向けのフードバンクを実施している。財源は補助金等を使い、フードドライブは職員1人が、フードバンクは職員3人が業務の一環で担い、必要に応じて他職員やボランティアの協力を得ながら運営している。フードドライブは「ふれあいのまちづくり事業」の法外援護支援の個別支援として30年以上前から取り組んでおり、那覇市社協の施設内で保管管理、提供している。生活困窮者を対象に、緊急的な食料提供や、生活保護制

度や支援機関につなぐまでの支援を主な目的としている。また、食料を求めて初めて相談に訪れる要支援世帯の「掘り起こし」や初回訪問の関係づくり、定期的な食料支援で生活を維持する世帯に対する「見守り」の機能もある。フードバンクは2016年度に開始し、企業などからの食材寄贈も件数・量ともに拡大している。冷蔵庫と冷凍ストッカーを整備し、冷蔵・冷凍食品、生肉や野菜果物など生鮮食品も取り扱っている。

② 食品の寄贈と提供

食品は寄贈と「子どもの居場所・困窮世帯支援」を目的とする使途指定寄附金を活用し確保している。寄贈数は月平均35件で、寄贈元は個人や職場単位でのフードドライブ、農家やメーカーからの提供もある。提供世帯数と提供個数は増加傾向にあり、2020年度は404世帯8,597個とコロナ禍で急増した。2021年度は、生活困窮世帯のコロナ自宅療養者向けの食料支援も行き、2月上旬までで592世帯に1万4,818個配布している。申し込みは、世帯からの直接申し込みと、支援員・関係機関からの依頼がある。連携先は、生活困窮者支援機関、子ども支援員や子どもの居場所、民生委員や自治会長、地域包括支援センターや福祉事業所、那覇市の生活保護担当課、保健師、母子寡婦福祉会や女性支援団体など多岐にわたる。居場所向けのフードバンクでは、物資が大量に集まった際は那覇市内外の子どもの居場所だけでなく、支援団体や小学校、児童館、自治会、市町村社協にも広く提供している。

③ 課題

運用面と支援面に課題があげられる。まず、運用面では「保管場所や保管設備の不足」、「物資受け取りや管理、仕分けを担うマンパワー不足」、「受け渡しや配達方法の改善」がある。寄贈量は増加傾向だが、保管場所や人手不足のため、対応が追いつかず受け入れ量を減らす場合もある。その他、受け渡しについて支援員経由以外では来所する必要があるため、交通費の捻出が

厳しい世帯などには利用が難しい。次に、支援面では、支援依頼等が重なると食料を渡すのみの対応になることもある。以上を踏まえ、指定管理施設への拠点整備や、市内社会福祉法人や子どもの居場所等との連携を強化した保管場所確保、生活圏で相談と食料支援が受けられる体制整備を検討している。併せて、食料支援のあり方や運営方法などの手引きや、拠点間の配達や仕分けの整理、支援機関につげやすいネットワークづくりの必要性も感じている。

(2) 離島（宮古島市）の取り組み

1) 宮古島市の概況⁴⁾

宮古島市は人口 55,434 人、2 万 7,858 世帯であり、県内の離島市町村では人口は最も多い。高齢化率は 24.9%。年少人口割合は 16.6%である。

2) 宮古島市社会福祉協議会の取り組み

① 取り組みの概要

生活困窮者支援をする中でこれまで食料支援がなかったため、2019 年 10 月にフードバンク「んまんま」を立ち上げ、「地域における生活困窮者支援等のための共助の基盤づくり事業」の委託を受け実施している。当時は地元の手元スーパー等に食料の提供依頼を行ったが、期限切れの食料は本島に戻すということで断られたため、地域からの力を借りるしかないと考え、職場内でのフードドライブや新聞掲載、SNS 等を通じて食料の寄附を募った。また、企業への寄附の依頼や、企業から企業を紹介して頂くなど、1 か月で 200 個程度の食料が集まった。2020 年 10 月からは郵便局と連携し、島内郵便局にフードボックスを設置した。フードボックスは、その後、地元企業や銀行、航空会社などが協力し広く設置されている。また、おきなわこども未来ランチサポート⁵⁾からも物資の提供を受け（郵送料は郵便局が負担）、食料が不足することはなくなったが、できるだけ地域で集め、地域に配布したいと思いから極力島内で完結できるような仕組み作りを行っている。

② 食品の寄贈と提供

フードバンク「んまんま」の体制図を図3に示した。市内の個人や地元企業をはじめ、沖縄県や他県、政府などから物資提供がある。寄贈物資等はCSWや相談員等を通じて生活困窮者や福祉関連団体等へ配布されている。2019年度の寄贈数は半年間で699個、2020年度は6,727個、2021度は9月までで1,636個の食料が提供され、ほぼ廃棄されることなく分配している。食品は管理システムにて管理し、個々の家庭状況に応じて食料を渡している。また、管理システムでは、賞味期限や寄贈元や寄贈先まで管理し、情報を見える化することで、地域の寄贈者に対して必要な人の手元に渡る安心感につながるよう取り組んでいる。最近では「食料を下さい」と来所する方も増え、そこから支援につながったりするなど、食料支援を通じて支援のハードルを下げる事ができていると考えている。

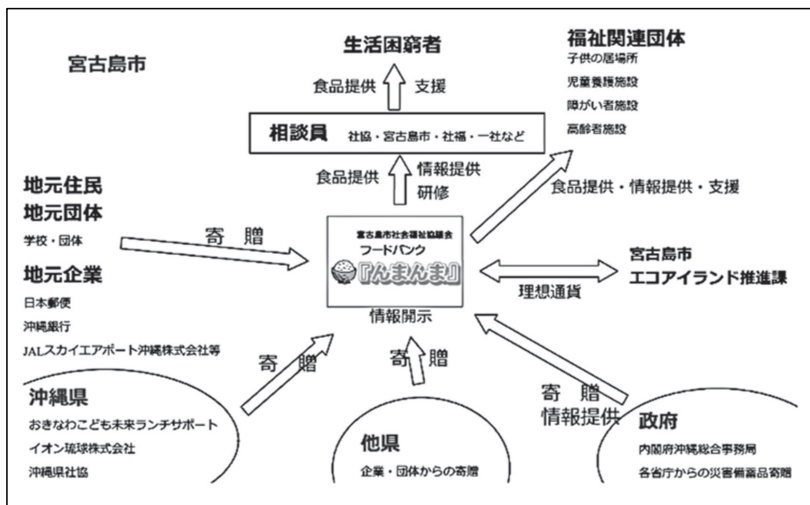


図3 フードバンク「んまんま」の体制図（宮古島市社協松下氏提供資料）

③ 課題

1点目には、関係機関との連携である。福祉関連団体や相談員等を通じて食料を提供している中で、声をあげられない人をいかに拾っていくか、声を上げやすいように関係機関が連携作りを行うことが必要である。2点目には人材の不足が考えられる。担当職員が1人であり、任期付き職員であることから、業務が多い一方で、身分が保障されておらず人材が定着しない課題がある。

IV 考察

1 市町村社協が行うフードバンク等の特徴

市町村社協が行うフードバンク等と一般的なフードバンクの比較を表6に示した。市町村社協が行うフードバンク等の特徴は、その目的を生活困窮者支援におき、食料提供者は一般家庭が中心であること、配布体制は行政や民生委員など世帯状況を把握するキーパーソンと支援機関・団体等と連携した地域完結型である。また、フードバンク等を「ニーズの掘り起こし」や「支援の入り口」、「支援への繋ぎ」として個別支援や地域支援に用いているなど、一般的なフードバンクの食品ロス削減を目的とした生活困窮者支援との違いがそれぞれの過程においてみられる。更に、NPO法人や任意団体が中心で脆弱な組織体制が指摘されている一般的なフードバンクと違い、市町村社協は社会福祉法人格を有し、かつ地域福祉の推進における中心的な役割を担う組織としての法的根拠（社会福祉法第109条・110条・111条）をもとに、行政から市町村社協独自の運営補助金を受けるなど安定した組織基盤のうえでフードバンク等が実施されている。

一方、一般的なフードバンクとの共通点もみられ、その目的からは畑中らのモデル分類における②若しくは④に該当し、配布方法では流通経済研究所が示した4つの食品取扱パターンを提供者に応じて柔軟に用いており、一般的なフードバンクが確立してきたマネジメント機能の活用や連携するなど、

地域における新しい協働システムを生む可能性は高いと考えられる。

表 6 市町村社協の行うフードバンク等と一般的なフードバンクとの比較

	市町村社協のフードバンク活動 ^{注1)}	一般的なフードバンク ^{注2)}
目的	生活困窮世帯への個別支援と福祉コミュニティ形成を目的とした地域支援。	食品ロス問題の解消を目的とした生活困窮者支援への活用。
法人格・財源	社会福祉法人。 個人・企業寄付金を中心に、共同募金配分金、助成金・行政補助金。	NPO法人（認定含む）と任意団体が主。 会費・寄付金・助成金・補助金。
提供者	生活困窮等の社会課題に関心をもつ一般家庭からの小口の提供が中心。加えて地元企業や食品ロス問題を抱える製造業や生産者等からの提供もある。 他の市町村社協からの提供は一部。	食品ロス問題を抱える製造業・生産者等からの提供が中心。 他のフードバンクやフードバンク全国組織からの提供も多い。
配布対象	主に生活困窮世帯。 その他、子ども食堂等、地域の支援機関・団体、学校等、フードバンク。 範囲は主に市町村社協活動地域内に限定。	行政、社協、社会福祉施設、生活困窮者と子ども食堂等支援団体等、配布対象は広い。 供給調整を目的とした他のフードバンクやフードバンク全国組織への配布もある。 範囲は比較的広域。
取扱・配布方法	提供者ごとに取り扱い方法を選択。 世帯配布の他、民生委員や行政等を中心に、地域の支援機関・団体、専門職と連携して配布。	「在庫型（自ら倉庫を持ち、提供者から受け入れた食品を在庫し、必要に応じて配送）」が中心。
ニーズ把握・相談経路	行政、民生委員等世帯状況を把握するキーパーソンを通じた個別世帯の生活ニーズを把握。 生活困窮者自身からの直接相談や地域の多様な支援機関・団体、専門職と通じた相談経路も多い。	行政や支援機関・団体、他フードバンク等からの支援に必要な食料品等供給・調整ニーズを把握。
要綱・手引き	各市町村社協にて実施要綱を独自制作。	農林水産省作成のフードバンク活動における食品の取扱い等に関する手引きを活用。
課題	保管場所の確保や設備不足、生活困窮者への支援方法・多機関連携、受入・仕分け・配分調整の負担とこれに伴うマンパワー不足。	予算（活動費）不足、人員不足、倉庫や配送車両不足、提供品の量不足。

注1) 本アンケート調査等をもとに作成。

注2) 流通経済研究所（2021）「フードバンクの活動状況に関するアンケート等調査結果報告」を参考に作成。

2 市町村社協のフードバンク等の機能

結果から、市町村社協のフードバンク等には、「個別支援」と「地域支援」での機能が考えられる。まず、個別支援では、①命をつなぐセーフティネット、②アウトリーチ、③見守りや支援体制づくりという3つの機能が考えられる。実施している理由（表2）において、「法外援護事業として」、「緊急

的に食料支援を必要とする世帯へ迅速に配布できるように」実施し、「支援の入口として動きやすい」という効果や「気になる世帯への訪問活動の際にも利用できる」、「次なる支援への繋ぎ」などの支援ツールとして活用され、コロナ禍でフードバンク等を始めた市町村社協や強化した市町村社協があったほか、いかに拡充していくかを課題にあげる市町村社協も多く、有効な取り組みと認識されていることが推測される。

次に、地域支援では①食料集めや仕分け等で地域住民やボランティア、企業などが幅広く参加できるプロジェクトとして地域を巻き込む機能、②食料提供や支援・見守りの体制づくりを通じた関係機関、支援員との連携強化の2つの機能が考えられる。例えば、フードドライブは缶詰1個の寄贈から参加できる裾野の広い活動であり、子どもの貧困の改善や食品ロス対策など社会課題の改善につながる取り組みとなる。参加のハードルが低いことで、支援を受けた人が支援側としても参加しやすく、地域共生社会で目指す「支え手側」、「受け手側」の線引きのない環境づくりのきっかけとなる。2つ目の機能である連携強化では、包括的支援体制における断らない支援や、地域における支え合う関係性の育成支援にもつながると考えられる。さらなる住民参加や企業、関係機関との連携は共通する課題だが、今後の展望に社会福祉法人の公益的な活動として相談、配布の拠点づくりの推進を挙げる市町村社協もあり、フードバンク等による地域づくりの可能性は非常に大きいと考えられる。

3 フードバンク等を円滑に行うための市町村社協の役割

フードバンク等は独自性があるが、市町村社協が担う多くの業務のうちの1つの業務であることから、仕分け等での人手不足や保管場所等において課題がある。市町村社協のフードバンク等を円滑に行うためには、以下の3点の調整の役割を担う必要がある(図4)。1点目に受け入れ物資の調整である。市町村社協には個人をはじめ市町村内の農家や協力企業、市町村外の企業等

から物資提供があるが、保管場所に限りがあるため、受け入れ物資の日程等の調整を行う必要がある。特に小売業や企業など多くの物資の提供を受ける団体については受け入れが円滑にできるよう日程を調整する必要がある。2点目に仕分けの調整である。多くの物資を受け入れる中で、食品の分類分けや賞味期限切れの物資の廃棄などの仕分けのために人手が必要となる。ボランティア等の仕分けは、一般的なフードバンクでも適宜行われているが、前述したように市町村社協では、多くの業務の1つであり、人材配置や管理場所等が難しいため、受け入れに合わせて仕分けのボランティア等の調整を行う必要がある。3点目には配分の調整である。現状では、多くが市町村社協に保管しているが、保管場所に限りがあるため保管と管理を含めて地域と連携を行いながら進めていくことが求められる。管理場所としては、市町村社協支所や行政などの生活困窮者が相談に来所する機関や公民館等の地域住民に根差した施設、学校などの子どもの困窮状態を把握できる教育関連機関などが考えられ、そうすることで生活困窮世帯であればCSWや福祉課職員、地域住民であれば民生委員や地域住民、教育関連機関ではあればSSWや教職員等を通じて情報を即座に把握し円滑に配布することが出来ると考えられる。また、配分調整において余剰分の物資があれば市町村外の社協に提供することで物資の受け入れが少ない市町村の生活困窮者支援にもつながると考えられる。

以上のように受け入れから仕分け、配分等の調整を円滑に行うことで限られた人員と保管場所で実施できるとともに市町村内の地域住民へのきめ細やかな支援が可能になると考えられる。そのためには、市町村社協には全体をマネジメントする役割が求められる。

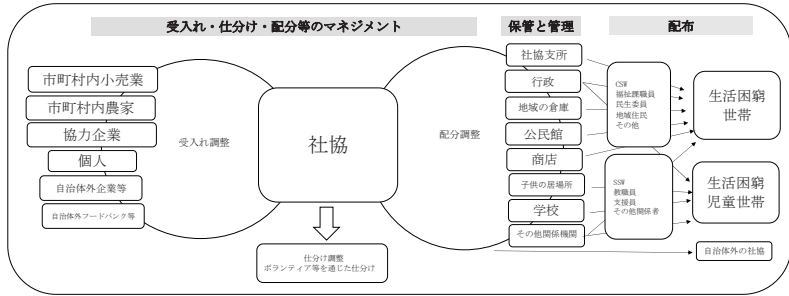


図4 フードバンク等における市町村社協の役割

V 終わりに

本稿ではフードバンク等を行う社会福祉協議会の取り組みから現状を明らかにした上で、一般的なフードバンクとの違いやフードバンク等における市町村社協の機能と役割について示してきた。コロナ禍（コロナ後）において、生活困窮者が増大する中で支援を行う上では市町村社協が中心となり市町村内における住民への支援を行うことが重要である。また、物資が多く集まる人口の多い自治体とは違い小規模な自治体や離島では集める物資にも限界があるため、市町村外の団体からの寄附や物資が余剰にある市町村社協が物資を提供することで、小規模市町村や離島でも住民への支援が可能になる。特に沖縄県は本土との陸でつながりがいいことから、市町村の垣根を超えた県内完結型のフードバンクマネジメントシステムの構築が必要であると考えられる。また、多くの離島も有することから、輸送費の問題等も今後必要になると考えられるため、今後、今回の調査を深めるとともに関係機関と連携しながら取り組んでいく必要がある。

【謝辞】

お忙しい中、調査にご協力頂いた沖縄県内の市町村社会福祉協議会の皆様に心より感謝申し上げます。

【注】

- 1) 外務省「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」
(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000101402.pdf>) では 17 のゴールを定めており、「12.3 2030 年までに小売・消費レベルにおける世界全体の一人当たりの食料の廃棄を半減させ、収穫後損失などの生産・サプライチェーンにおける食料の損失を減少させる」と目標が掲げられている。
- 2) フードバンク等にはフードドライブ、フードパントリー、フードバンク等の要素があれば要綱等に関わらず含むこととした。
- 3) 沖縄県市町村概要（令和 3 年 3 月版）「那覇市」を参照。
https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/shichoson/zaisei/gaiyou/documents/sityousonbetugaiyou_1_r3.pdf（2022 年 2 月 24 日確認）
- 4) 沖縄県市町村概要（令和 3 年 3 月版）「宮古島市」を参照。
https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/shichoson/zaisei/gaiyou/documents/sityousonbetugaiyou_10_r3.pdf（2022 年 2 月 24 日確認）
- 5) 日本郵便沖縄支社・琉球新報社・おとなワンサードによる委託運営を行い、沖縄県内の子ども食堂 / 居場所などへ食料品の無償提供などの支援活動を行っている。

【参考文献】

- 農林水産省，食品ロスの削減の推進に関する法律，2019。
- 厚生労働省 HP「くらしや仕事の情報」2月6日時点
<https://www.mhlw.go.jp/stf/covid-19/kurashiyashigoto.html>
- 公益財団法人 流通経済研究所，平成 31 年度 持続可能な循環資源活用総合対策事業フードバンク実態調査事業報告書 .2020。
https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku_loss/attach/pdf/foodbank-22.pdf
- 畑中純一，松井真理子，日本におけるフードバンクの現状と新たな可能性，四日市大学論集 33(1)，77-94，2020