

地域福祉活動に「拠点」が与える影響

——住民による高齢者支援活動の実態調査から——

The Influence of “Centered Place” on the Community Welfare Activity —— From Findings of the Elderly Support Activity by Inhabitants ——

松 本 し の ぶ

MATSUMOTO Shinobu

本研究は、地域福祉活動の「拠点」について、その実態を把握し、その「拠点」となる場所の状況が地域福祉活動の活動内容に与えている影響について検討することを目的としている。そのために、小学校区単位に公的に設置された地域活動のための拠点となる施設において高齢者支援活動を行っている住民に対し、ヒアリング調査を実施した。そして、その結果について、①拠点の広さと設備、②拠点の立地およびアクセス、③拠点の設置および運営方法、④拠点と個別支援活動との関係、という4つの視点から分析し、「拠点」が地域福祉活動の活動内容に及ぼす影響について考察を行った。

キーワード：拠点、地域福祉活動、住民主体

Key Words : Centered Place, the Community Welfare Activity, Citizens' Independence

I. 研究の背景と目的

近年、社会福祉基礎構造改革、NPO法の成立など社会福祉制度は大きく変化し、福祉の担い手としてボランティア等のインフォーマルな組織のあり方が注目されるようになった。また、今後の福祉社会の構築には、住民自身が自らの地域の福祉を充実させていくために主体的に参加することが求められ、そのための法整備が進んでいる。社会福祉法第四条では、地域福祉の推進について「地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない。」とされ、地域住民は社会参加の機会を与

えられる客体的な役割だけでなく、地域福祉の推進の努力義務を担う主体的役割をもつこととなった。また、同法第一百七条では、「市町村地域福祉計画」の策定・変更において、住民の意見を反映させることが明記され、住民が住民自身の手で自らの地域をデザインし、地域の福祉を充実させるために主体的に取り組むことができるようになった。これらの法に規定された概念が実現されるためには「住民の主体性」の確立が不可欠である。その住民の主体性の確立に地域福祉活動における実践が大きな意味があるとされる¹⁾。

住民による地域福祉活動は、その地域の実情に応じた特色ある内容が展開されやすく、地域生活を営む人々のニーズを充足するものとして重要な位置を占める。特に高齢者分野においては、制度やサービス活用の支援、介護保険サービスでは対応できないニーズの充足

など多くの役割を担う²⁾。さらに、2005年に行われた介護保険法改正において「介護予防」が重点項目として制度化され、この介護予防の具体的な活動において地域住民の協力は欠かせないとされている³⁾。

以上のようなことを背景に、近年、地域福祉活動にとりくむ地域が増加し、その内容も多様化している。そのなかで、行政や福祉専門機関はその活動を活発化させるための支援を行うことが必要である。しかしながら、現在、その支援体制はなお十分なものとは言いがた、人材確保、財源確保など多角的な基盤整備が求められている。

本研究では、地域福祉活動に対する基盤整備のなかでも、「拠点」について検討する。ここでいう「拠点」とは、住民が集い、話し合い、交流し、実際に活動を展開していく場である。住民の社会参加を継続し、深め、根づかせるための要素として、「拠点」は重要である。岡本は、地域福祉創造には、学習の拠点、イベントやコミュニティアクションの拠点、あるいは住民自治の拠点など、住民参加の「場」が重要なカギを握るとしている⁴⁾。また、地域福祉活動の担い手にとって地域福祉活動の阻害要因は「場所」の確保が困難であることとされ、「場所」は地域住民の福祉教育の機会や地域福祉活動のネットワークづくりなどに欠かせないものである⁵⁾。拠点のあり様は、住民の主眼的な活動を支える一方で、活動を制限する要素にもなりかねない。またその拠点を中心に行われる活動はその地域の特色をそのまま表しており、拠点はまさにその地域の福祉推進の象徴的なものともいえる。

これまでも、NPOや市民活動団体を対象とした「拠点」に関する研究は行われてきた。主なものとして、以下の3つがあげられる。

静岡県は、県内で活動するNPO等を対象にアンケート調査を実施し、活動支援拠点・情報を中心に市民活動の実態を把握している⁶⁾。また、大阪府健康福祉部地域福祉課市民活動情報センター(SIIC)は、文献研究とともに、先駆的なモデル事例としてNPOや共同作業所、校区社会福祉協議会など8件に対し、①拠点形成の成り立ち、②拠点における事業・活動内容、③拠点の管理・運営方法、④拠点の施設・設備(ハード面)、⑤拠点における課題と今後の展望についての

5項目からなるヒアリング調査を実施し、分析を行い、地域福祉活動拠点の形成に向けた具体的方策を検討している⁷⁾。さらに、岡本は、北九州市において地域の拠点施設として小学校区ごとに設置された「市民福祉センター」について報告し、住民主体の地域づくり、住民自治に向けての「市民福祉センター」支援の方策について論じている⁸⁾。

本研究では、上記の先行研究を参考に、特に住民の生活圏域と重なる小学校区の範囲での住民による地域福祉活動に焦点を絞り、その拠点となる施設で活動している住民を対象とした調査を行う。先述した静岡県と大阪府の2つの研究はボランティア活動の拠点についての調査研究であるものの、必ずしも小学校区を対象とした住民による地域福祉活動を対象としたものではなく、また、岡本の研究は、小学校区ごとに設置された「拠点」である「市民福祉センター」の意義を丁寧に分析しているものの、実際にセンターでボランティア活動を行っている者に対する調査による研究ではない。その点をふまえて、本研究では、拠点で行われる小学校区を対象とした住民による地域福祉活動の実態を把握し、地域福祉活動に「拠点」が与える影響について考察する。さらに、今回の調査においては、特に住民による高齢者支援活動に注目し、調査を行う。これは、先述したように高齢者福祉分野において、近年、介護保険制度に関連した住民による地域福祉活動が重要な位置を占めるためである。

なお、本研究は、「高齢者支援の推進にかかわる地域福祉活動を活性化する『拠点』のあり方についての研究」として、平成17年度に財団法人大阪ガスグループ福祉財団の調査研究助成を受けて実施されたことを付記する。

II. 調査方法

1 調査の概要

1) 調査対象地域の概要

本調査は、大阪府堺市の14校区を対象に行った。堺市では、地域住民の自主的な地域活動を促進するための拠点として、小学校区ごとに「地域会館」を市が設置している。設置後の維持、運営に関しては費用面も含め、すべて地域住民に委ねている。

現在、堺市では、各地域において地域会館を拠点として乳幼児から高齢者までを対象とした地域福祉活動が展開されている。また、堺市の地域福祉計画においても拠点のあり方についての検討がされており、地域福祉活動の拠点について比較的関心が高い地域である。

なお、堺市は、面積 149.99 km²、人口 842,171 人、高齢化率 18.3%であり、小学校区は 95 校区ある（2006 年 1 月現在）。

2) 調査対象校区の概要

調査対象校区は、堺市社会福祉協議会に協力を依頼し、地域会館を活用して住民が活発に福祉活動を行っている校区を選定した。その際、可能な限り、範囲の偏りがないように堺市全域から選定するよう配慮した。その結果、調査協力可能な 14 校区が選定された。調査対象である校区の概要は表 1 のとおりである。また、調査対象者は、地域会館で福祉活動を行い、会館の状況について把握している人とし、この選出についても堺市社会福祉協議会に協力を依頼した。

3) 調査方法・期間

各地域会館において、調査対象者に対して非指示的な面接法による聞き取り調査を実施した。

調査項目はあらかじめ設定しておき、その項目にしたがって面接を行った。また、事前におおまかな質問項目を調査対象者に郵送にて配布し、調査対象者が回答準備をできるように配慮した。調査項目は、大きく分類すると以下の 4 点である。

- ①現在の活動内容と実施場所
- ②地域会館の運営状況や設備・機器の状況等
- ③活動が活性化するような活動拠点に関する工夫等
- ④地域福祉活動が活性化するための理想的な「拠点」のあり方についての意見

調査期間は、2005 年 9 月 18 日～2005 年 11 月 25 日である。1 回あたりの調査時間は、おおよそ 2～3 時間程度である。

III. 調査結果

1 14 校区の聞き取り調査の結果

まず、14 校区の聞き取り調査結果をまとめたものを以下で示す。

表 1 調査対象校区の概要（2006 年 1 月現在）

地区名	町会数	世帯数	人口(人)	高齢化率(%)	概 要
1	4	2,432	5,537	27.1	校区内の住民の大部分が公営住宅に住んでいる。入居時期が同じ世代が多く、高齢化が急速に進んでいる。
2	23	5,139	12,677	22.7	東に JR、西に私鉄の駅があり、交通便がよい。小・中・高・大の教育機関、市場、スーパー、商店街や病院も校区内にある。
3	18	3,292	8,847	20.2	ニュータウンとして 30 年ほど前に開発された地域。2 小学校区が 1 つになったため範囲が広い。
4	13	3,774	10,678	20.1	JR の南一帯に広がる丘陵地を中心に、その周辺に広がる閑静な住宅地域である。校区よりも狭い範囲である単位自治会での活動が盛んである。
5	15	5,780	13,398	19.8	古くからの公団住宅、公営住宅が 1,200 世帯あり、高齢化が進んでいる。
6	11	2,394	5,882	19.2	中小規模の工場、地場産業を営む住宅、永年この地にある住宅、新しく建設された住宅、マンションなどが混在している。
7	8	2,675	6,762	18.8	古くからの公営住宅とここ数年で開発された新興住宅地域が混在している。高齢者単独世帯が多い。
8	22	3,156	8,646	18.5	住宅を中心とした市街地である。
9	26	6,626	14,726	18.3	JR・私鉄の両線があり、交通至便のため勤労世帯が多い。校区が広いことから距離的に遠隔な住民間での交流が少ない。
10	18	4,380	11,111	17.0	1,600 世帯の大きな公営住宅がある。マンションが建設され、若い世代の住民が増えている。
11	17	5,468	14,311	16.3	古くから集落が形成され栄えた地域と新しく開発された地域からなり、若い世代が居住し始めている。地区を 5 つに分け、それぞれの範囲で福祉活動を行っている。
12	10	5,244	13,333	14.3	ニュータウンとして 30 年ほど前に開発された地域。2 小学校区を対象として地域活動を行っているため範囲が広く、全体を把握することが難しい。
13	17	3,002	9,802	12.0	ニュータウンとして 30 年ほど前に開発された地域。高齢者世帯が増えつつある。新しく宅地が開発され、子育て世帯が増加している。
14	11	2,649	8,120	11.6	ニュータウンとして 30 年ほど前に開発された地域。60 歳以上の高齢者夫婦世帯が多い。

(堺市の統計データおよび堺市社会福祉協議会作成資料、ヒアリング結果より作成)

1) 現在行われている高齢者支援の活動内容と実施場所

14 校区すべてで高齢者に対する支援活動が行われている。支援を大きく分類すると、複数の高齢者を一度に集めて支援を行う集団を対象とした活動（以下、グループ支援活動とする.）と一人ひとりを対象とした活動（以下、個別支援活動とする.）の2つである。

グループ支援活動としては、いきいきサロン活動、集会型の食事会である「ふれあい食事会」、地域リハビリ活動、世代間交流活動、ふれあい喫茶などがあげられる。その活動実施場所は、地域会館、小学校区よりも小さな範囲である単位自治会の会館や校区内の集会所（両者をまとめて、以下では「集会所」とする.）

小学校の教室や体育館、公園などである。これらの活動における地域会館の使用状況は、校区や活動内容によって差があった（表2）。

高齢者への取り組みの主たる活動といえる「いきいきサロン活動」については全校区で行われており、地域会館のみでこの活動を行っているのは8校区である。地域会館以外の施設を使用しているのは6校区であり、その理由として、「地域会館では会場が手狭なため、別の会場を使用している」、「小学校区よりもさらに高齢者の自宅に近い小さな地域範囲（単位自治会）にある集会所などで活動を行っている」などをあげている。

ふれあい食事会については、地域会館で実施してい

表2 各校区のグループ支援活動の回数と実施場所
(A=すべて地域会館 B=地域会館と他の施設の併用 C=他の施設を使用)

校区	いきいきサロン活動	ふれあい食事会	地域リハビリ活動	世代間交流活動	ふれあい喫茶
1	A：年11回	A：年3回	C：年18回（集会所）	C：年2回（小学校）	
2	A：年24回	A：年2回		B：年3回 （地域会館・小学校）	C：年1回 （集会所）
3	A：年11回	A：年4回	A：年12回	C：年9回	
4	B：年26回 （地域会館・24回，集会所・2回）	A：年4回 （高齢者1人1回）		C：年8回	
5	B：年22回 （地域会館・12回，公民館10回）			C：年2回 （おみこし・校区内全地区巡行，小学校）	
6	A：年7回	A：年3回 （うち1回は郊外）	B：年18回（集会所）	C：年2回（小学校）	
7	A：年24回	C：年9回（集会所）	C：年8回（集会所）	C：年10回（小学校）	
8	B：年11回 （地域会館・集会所）	B：年6回 （地域会館・集会所）	C：年6回（集会所）	A：年3回 （これとは別にいきいきサロンにも小学生が参加）	
9	B：年18回 （地域会館・11回，集会所・7回）	A：年3回		C：年2回（小学校） 月1～2回 （小学校近くの公園） 年1回（小学校校庭）	
10	B：年24回 （地域会館・集会所・グラウンド・公園）	A：年3回	A：年12回	C：月2～3回 （小学校，幼稚園，保育所）	
11	B：年7回（地域会館）， 年6回（集会所①）， 年7回（集会所②）， 年12回（集会所③）， 年10回（集会所④）			B：年1回 （地域会館，集会所）	
12	A：年20回	A：年2回		C：年4回（小学校）	A：年24回
13	A：年24回	A：年3～5回		C：年7回 （小中学校・幼稚園）	A：年24回
14	A：年24回	B：年7回 （地域会館・小学校）	A：年18回	C：年2回（保育所）	A：年24回

(堺市社会福祉協議会作成資料および本調査結果から作成)

ない校区は、「調理場が狭いため、地域会館ではない施設を使用せざるをえない」ことを理由にあげている。地域会館で実施している校区であっても、「実施会場は地域会館であるが、調理は別施設や自宅で行い、盛り付けのみ地域会館で行う」場合もある。

また、世代間交流は、小学校や幼稚園、保育所などで行われている場合もある。多くの校区において、主たる活動場所を地域会館としながらも、敬老会などの大きな行事は参加人数が多いため、会場の広さ等の都合上、小学校の体育館などを活用している。これらのことから、活動内容や参加人数、設備状況等に応じて会場が選択されていることがわかる。

一方、個別支援活動の実施場所や方法については、多くの校区で「個別支援の対象者の自宅を訪問する」や「活動者の自宅を活用する」、「電話で済ませる」などがあげられ、地域会館以外の場所で行われていることがわかった。特に、個別相談などは、「地域会館には、個室がなくプライバシーが守れない」、「対象となる高齢者は外に出てくることができない状況が多く、こちらから出向くことが多い」などの意見が多く、地域会館が活用されにくいことがわかる。しかし、少数ではあるが、「必要に応じて、事務所を相談室代わりに活用している」、「個別相談ができるよう地域会館に専門職が定期的に訪問し、相談時間を設けている」、「個別相談に応じられる場所を地域会館に設け、専門職（定期的に待機）やボランティアが対応できるようにしている」という校区がある。

また、高齢者宅への配食活動を行っている場合は、調理を行う場所として地域会館を活用しているという校区もある。

2) 地域会館の運営状況や設備・機器の状況等

①開館日・時間

使用状況としては、毎日開館している（日・祝日など会館によってあらかじめ定めた休館日は除く。）ところは、8校区である。これは、毎日決まった時間帯に開館している場合（6校区）と習い事教室や地域の各種団体の活動などが使用している時間のみ開館している場合（2校区）に分けられる。また、毎日開館していない校区は、習い事教室や地域の各種団体の活動

などで必要な時のみ使用し、おおむね1週間当たり2～3日の開館となっている。

開館日・時間については、地域会館ごとに設定されている。しかし、「状況に応じて、休館日であっても使用可能であるし、開館時間も変更してもよい」としており、どの会館でも臨機応変に対応している。

②立地

立地については、「ほとんどの住民が通いやすい」と答えたのは、11校区である。小学校区の中心にあり、校区内の高齢者が徒歩で来ることができ校区が多い。また、徒歩で来ることが難しい距離であっても、バス停が会館そばにあることで、「高齢者が通いやすい」と答えた校区もある。しかしながら、「ほとんどの住民が通いやすい」としながらも、「高齢者の居住地によっては徒歩で通うには20分～30分程度かかる」、「近くても交通量の多い道路や急な階段がある」など、一部の高齢者にとってアクセスがあまりよくないと答えた校区もある。アクセスがよくない地域の高齢者は、地域会館に通いやすい地域に住んでいる高齢者に比べて活動参加率が低い傾向にあるという意見が各校区で一致した。

③設備

設備については、ほぼすべての校区で玄関へのスロープや障害者用トイレの設置もされ、バリアフリー化が進んでいる。しかしながら、2階建以上の地域会館では、エレベーターや階段昇降機などの設備はすべての会館で設置されておらず、2階に高齢者が上がるのが困難であるため、活動場所が1階に限られるという会館もある。また、調理場については、「狭いため、複数人での調理が困難である」といった広さに関する問題、「調理台などが家庭用のものであるため、行食食を一度に作ることは難しい」など、機能面で問題がある。

和室を設置している会館が多いが、和室の使用はあまりなされていない。活動に参加する高齢者は足腰の機能面に問題を抱える者が多く、立ち上がりなどに負担が大きいため、椅子の使用を好む傾向があることを理由にあげるものが多かった。また、2階に和室を設置している会館が多いのも利用が少ない要因のひとつである。

駐車場を設置しているもしくは近隣に無料の駐車ス

ペースがある校区は、活動者、参加者双方にとって利便性が高いと回答している。

④会館維持費用や使用料

地域会館維持費用については、どの地域会館も費用を工面することが厳しいという意見が多かった。多くの校区では、自治会費と貸室の使用料を会館維持費に充当している。

使用料については、営利目的の団体に対して貸室を行っているのは13校区である。営利目的の使用を一切認めないのは、1校区のみであった。自治会活動や地域での福祉活動については無料としている地域やこれらの活動を行う団体からは年間に一定額の使用料を徴収し、1回ごとの貸室使用料は無料として使用回数制限を設けず自由に使用できる方法をとっている校区が多い。高齢者に関するボランティア活動に対して、貸室使用料を無料としたことで活動が増えた校区もある。

⑤管理

主な管理者は、「管理人」、「自治会長など自治会役員」、「自治会から委託を受けた地域会館そばの地域住民」、のいずれかもしくはこの三者の組み合わせとなっている。なお、すべての地域の管理者とも、その地域の住民である。

「管理人」を置いているのは7校区である。そのうち、有償は6校区で、無償は自治会役員が管理人を兼務している1校区のみである。管理人の仕事として、鍵の管理、貸室の予約受付や調整、会館内の掃除・整備、使用料の管理などを行っている。なお、7校区すべての管理人とも、その校区内の住民である。また、1校区は、週1日のみの配置となっている。

管理人を配置することによって生じるメリットとしては、表3のような回答があった。管理人によって設備が快適な状態に保たれることもあげられるが、「誰かがいる」ことにより、いつでも訪れることができる場所として認識されていることがわかる。なお、管理人が配置されている地域会館は、毎日開館していることが共通していた。

一方、デメリットとしては、「費用を捻出することがむずかしい」ことをあげている。

また、管理人を配置していない地域会館では、自治会長など自治会役員、委託を受けた地域会館そばの地域住民が鍵を管理し、貸室の予約受付や調整、使用料の管理などを行っている。また、例外的に1校区のみ別の施設に常駐している自治会の事務職員が管理を行っていた。掃除については、シルバー人材センターに委託しているところが1校区、地域住民に有償で委託しているケースが1校区ある。それ以外は地域住民で分担して定期的に行うなどの方法をとっていた。

3) 活動が活性化するような活動拠点に関する工夫等

活動が活性化するような活動拠点に関する工夫等に関して、代表的なものを表4にまとめた。

4) 地域福祉活動が活性化するための理想的な「拠点」のあり方についての意見

①設置

地域福祉活動を行う上での「拠点の整備の必要性」は、すべての校区で「大いに必要である」という回答である。

表3 管理人配置によるメリット

- ・管理人がいるようになり、館内が清潔に保たれ、使いやすくなった。
- ・会館を利用する人の設備使用のマナーがよくなった。
- ・何かあったときに即対応してもらえる。
- ・管理人がいる時間帯なら、事前に確認しなくてもいつでも開いているので立ち寄る機会が増えた。
- ・困ったときにとりあえずここに来れば誰かがいるという意識が地域に根付いた。
- ・個別相談や地域活動に関する問い合わせの電話受付が個人宅ではなく、地域会館で行えるようになった。
- ・（元民生委員の）管理人がいることで、福祉サービスの紹介や民生委員への連絡など簡単な相談について対応できるようになり、地域会館が福祉的ニーズの窓口となっている。

表4 活動が活性化するような活動拠点に関する工夫等

課題となる事項	活動が活性化するような工夫等
会館の狭さ	<ul style="list-style-type: none"> ・たくさんの人が参加できるよう、同じ内容の活動を複数回行う。 ・小学校区よりさらに狭い範囲での活動に変更し、その地域の集会場を使用して小集団で行う。 ・支援対象となる高齢者の年齢を65歳から70歳以上へ引き上げた。
設備面の問題 (特に調理室)	<ul style="list-style-type: none"> ・(本来は地域会館で活動を行いたい,)調理設備が整っている別の集会場を活用している。 ・地域会館の調理場では一度に調理ができないため、自宅で1品ずつ作ってくる。 ・有料で別の施設の調理室を使用し、地域会館まで運ぶ。
立地の問題 (自力で地域会館 に来ることが難し い高齢者の問題)	<ul style="list-style-type: none"> ・家族に車などの送迎を頼む。 ・ボランティアが徒歩で送り迎えをしている。 ・ヘルパーを活用している。(介護保険サービス利用者) ・ボランティアが車で送迎している。ただし、保険加入が必要なためその資金を捻出するのが大変である。
用具の保管場所 (活動の活発化に に伴い、用具類が増 加し、保管場所の 確保が困難)	<ul style="list-style-type: none"> ・小学校に頼んで、大きな用具は保管してもらっている。 ・地域会館の外回りにたくさん倉庫を置いて、外で保管できるものはそこに入れている。 ・会館の増改築の際、とにかく収納スペースを多く確保するようにし、ベンチ型シートの下、軒下、様々なところに物を入れられるようにした。
地域の商店や住民 などとの関係	<ul style="list-style-type: none"> ・地域会館そばに喫茶店がある場合は、競合を避けるためその喫茶店の営業日ではない日にふれあい喫茶を実施している。 ・地域会館の備品購入や修繕などは、地域の商店、企業に依頼するようにしている。 ・駐車場付近の住民からエンジン音がうるさいなどの苦情があるため、できるだけ車の使用を控えるとともに、アイドリングなどをしないように気をつけている。
維持費の捻出	<ul style="list-style-type: none"> ・貸室が増えるよう、習い事教室などを誘致する。 ・駐車場の一部を有料化し、その収益を会館の維持費に充当している。 ・駐車場を設けたことで、地域会館に習い事教室に来る人の居住範囲が地域だけでなく周辺地域まで広がっており、将来的には習い事教室からの収益が上がるかもしれないと期待している。 ・地域住民の葬儀で地域会館を使用する場合は利用料をとっている。ただし、以前はその収益で会館が維持できていたが、最近では民間の葬祭場を利用する人が多いため、葬儀以外の方法で会館維持費用を確保する必要が出てきている。

拠点の設置に関しては、「公的に設置することが望ましい」と答えたのは10校区である。理由としては、「民間では資金を調達できない」ということが一番に挙げられる。また、「住民で設置するとその時に地域で力のある人の思いが強く反映されてしまい、地域住民全体が使いやすいと思う拠点のあり方とずれてしまう」という意見もある。一方、「民間で設置する方がよい」という意見が3校区でみられた。その理由は、「より住民の意見を取り入れた拠点になるため」とい

うことであるが、いずれの校区も資金的な余力があればという条件つきである。また、「半官半民」が望ましいという意見も1校区ある。その理由は「費用の面で地域の力だけでは難しい。しかしながら、すべて公的な設置になると規制されることも多く、自分たちの思うような拠点にならない」ということである。

②管理人

管理人の常駐については、「必要である」と答えた地域が10校区である。ただし、実際の配置について

は「人件費の工面が困難である」、また、「現在の活動状況や使用状況では必要ないが、将来、より活動が活発になれば必要となる」という意見が多かった。現在、すでに管理人を常駐で配置している地域ではすべて「必要である」と答えた。常駐管理人が必要であると答えたすべての校区で管理人となる人は「地域住民が望ましい」としている。特に民生委員経験者など地域のこと、福祉制度などに知識があり、専門職につなげることができる人を求める傾向が強い。また、シルバー人材センターなどから派遣された人でよいという意見もある。「必要でない」と答えた地域では、拠点が毎日活用される状況なら必要であるが、そうでなければ特に常駐する必要はないという理由を挙げている。

③立地

「小学校など公的な機関がそばにある方が誰もが知っていてよい」、「スーパーマーケットや郵便局など高齢者が日頃立ち寄るもののそばにある方がよい」、「駅前など人の多く集まる場所がよい」など、距離的な立地だけでなく、周囲の環境も考慮した場所に「拠点」があることが望ましいという意見もある。

また、近年、多くの地域福祉計画などにうたわれている「小学校などの空き教室の活用」については、最近では防犯上の問題により「誰もが自由に出入りできる」ということが難しく、地域活動の拠点とするには不適切であるという意見も複数みられる。また、学校という場所柄、飲酒、喫煙ができないなど規制もあり、活

動面においても制約されるという意見もある。

IV. 考察

今回の調査から、地域福祉活動において、拠点整備は必要不可欠ということがわかった。また、高齢者支援活動は、「拠点」のあり方に影響を受けることも明らかとなった。以下では、「拠点」が地域福祉活動に与える影響と課題について、①拠点の広さと設備、②拠点の立地およびアクセス、③拠点の設置および運営方法、④拠点と個別支援活動との関係、の4点から考察する。

1 拠点の広さと設備

今回の調査で、拠点の広さや設備が、活動の内容や開催場所などに影響を及ぼすことが明らかとなった。たとえば、拠点となる施設が狭い場合、表5に示したように、①活動回数の増加、②支援対象となる高齢者の年齢など条件設定を厳しくすること、③小学校の空き教室など別の場所を確保すること等の活動の変化が起こっている。またそれに伴う課題も生じている。

①については、拠点の狭さをボランティアなど人材の活用により補完することができる可能性を示唆する一方で、実際には活動を担う住民ボランティアの人員確保が難しく、少数の支援者にかかる負担が大きくなるなどの課題がある。②に関しては、拠点の状況によって、一部の高齢者が支援を受けられない可能性がある。③については、適した場所を確保することが容易では

表5 拠点の「狭さ」によって生じた小地域福祉活動内容の変化とその課題

活動内容の変化	課題
① 活動回数の増加 拠点において、同じ内容の活動を複数回行い、すべての支援対象者が参加できるようにする。	○ ボランティアの活動回数が増加する。 ・ ボランティアの人数確保が困難。 ・ ボランティアの負担が大きい。 ○ 別内容でさらに多くの活動ができたはずができない。
② 支援条件の設定 年齢や家庭、障害の状況などによって、支援条件の設定を行い、被支援者を限定する。	○ 支援をうけられない人が増加する。 ○ 対象者を限定しないという「地域活動」の意義が失われる。
③ 場所の変更 「拠点」ではない場所を活用する。	○ 場所の確保が難しい。 ○ 利用料など費用面での負担が増加する。 ○ 「拠点」そのものの意義が失われる。

ないという問題がある。たとえば、近年、地域福祉活動の拠点として検討されている「小学校の空き教室の活用」についても、今回の調査では、最近の小学校は防犯上の問題により誰もが自由に出入りできるということが難しいこと、また、学校という場所柄、自由に飲酒・飲食、喫煙ができないなどの規制もあり、活動面においても制約されることから、自由な活動ができにくいという意見もあり、地域活動の拠点とするには難しい側面も抱えている。

また、設備についても、たとえば調理場の狭さや機能的ではない面は、現在多くの校区で抱えている問題であり、支援者の自宅や他施設での調理を余儀なくされている。

このように、拠点の広さや設備は高齢者支援活動に大きな影響を与えており、地域のニーズに合わせた広さや設備が拠点に必要なといえる。また、その広さや設備による高齢者支援活動上の課題は支援者の創意工夫によって克服できうるが、それは活動者にとって大きな負担となる可能性もあるとともに、高齢者支援の内容を低下させるおそれもある。

2 拠点の立地およびアクセス

拠点の立地は、調査結果から「校区の中心であることや人が集まりやすい場所」が求められていることがわかった。また、「アクセスがよくない地域の高齢者は、地域会館に通いやすい地域に住んでいる高齢者に比べて活動参加率が低い傾向にある」ことから、自分で「拠点」に行くことが難しいことを理由に活動に参加しない高齢者もいるため、立地やアクセスなどの環境に配慮して拠点は設置されなければならない。基本的には高齢者が自分で歩いて行くことができる範囲に拠点があることが望ましいといえる。さらに、距離の問題だけでなく、段差や勾配、公共交通機関のアクセス状況も高齢者が拠点に来所できるかどうか大きく影響する。また、それらの状況に応じて、小学校区単位ではなく、より一層小規模な範囲を対象とした拠点施設が必要な場合もある。

今回の調査では、車での送迎、高齢者の居住地域に近い範囲にある施設で別の日に活動を行うなど、新たな支援を行うことで立地やアクセスの問題を解決して

いることがわかった。このことから、立地およびアクセスの問題を支援活動で補うことが可能であるといえる。しかし、一方で支援者にかかる負担は大きく、またその力量に左右されることは否めない。

3 拠点の設置および運営方法

拠点の設置については、調査結果から費用の面からも公設が望ましいと考える。しかしながら、その設置の際に、「規制緩和」、「より住民の意見を取り入れること」、「地域で力のある人の思いが強く反映されないようにすること」などが求められていることが調査から理解できる。公設であっても、地域住民のニーズを十分取り入れる必要があり、また、一部の地域住民だけでなく、住民全体の意見をできるだけ取り入れる手法についても検討する必要がある。

運営は、住民に委ねることにより自由な活動ができる。調査結果からも、使用時間や使用内容など地域や活動の実情に応じて臨機応変に対応していることが理解できる。柔軟な運営ができることで支援活動も幅広い展開をすると考えられる。しかし、住民による運営においては、拠点の維持費用の捻出が大きな課題である。今回の調査でも、校区によっては維持費用捻出のため、地域活動よりも有料の貸室が優先せざるを得ないという状況もあり、そのことは地域福祉活動の「拠点」としてあるべき姿と乖離するものになる危険性もある。したがって、公的な支援を含め、それぞれの実情に合わせた取り組みが求められる。

さらに、拠点における管理人の必要性も明らかとなった。理想的な「拠点」とは、「高齢者がいつでも立ち寄れる」、「活動者が困ったときにいつでも相談に来ることができる」、「誰もがふらりと立ち寄ることができる」場所であるという意見が多かった。このためには、「拠点」は、できるだけ開館していることが必須条件となり、それを行うためには、常駐の管理人が必要であるといえる。しかしながら、調査結果でも明らかのように、管理人をおくための費用面での問題は大きく、今後検討が必要な課題である。

4 拠点と個別支援活動との関係

調査の結果、個別支援を地域会館で行っている校区

は少なく、地域会館が個別支援の拠点としてあまり機能していないことが明らかとなった。その理由としては、個別支援活動に対する地域会館の利便性の悪さがあげられる。しかしながら、「生活上の問題で困った場合、どこに相談していいかわからず、地域会館に電話をしてくる人がいる」、「個別対応に直接的に地域会館を使うことはないが、グループ支援活動に参加している人が来なくなって、個別支援活動へと切り替えていくケースもあるので、結果として地域会館は個別支援活動につながっているといえる」という意見もあり、個別支援活動と「拠点」が全く関係していないわけではない。また、拠点で行われるグループ支援活動に地域の保健・福祉機関の専門職が企画に参加していることが多かった。そのような機会に、専門職からサービスの説明を行ったり、専門的な見地からニーズのある高齢者がいないかなどの確認を行ったりすることができ、個別の専門的援助へ展開していくこともある。これは、直接的な個別支援活動を「拠点」で行ってはいなくとも、個別支援の足がかりとして、「拠点」とそこで行われる活動が大きな役割を果たしていることがわかる。さらに、管理者が常駐している校区では、困ったときの相談場所として地域会館が活用され、個別の相談に応じて必要なサービスの紹介や民生委員への連絡などを行っているところもあり、「拠点」が個別支援の窓口として機能していることを示している。

また、先駆的なとりくみとして、地域会館で「介護相談」など専門職が定期的に待機している日を設けたり、必要に応じて事務所を個別相談の面接場所にしたっている校区、サービスの情報を気軽に手に入れることができるようにパンフレットなどを常時置き、定期的にそこに専門職が待機し、必要に応じて面接を行うことができるような個別支援専用の場所を確保している校区もあった。

以上のことから、「拠点」は個別支援活動を展開する上で重要な位置を占める可能性があるといえる。今後、さらに拠点において活発な個別支援活動を行うためには、プライバシーの確保ができるような部屋等、設備面の充実や相談に対応できる管理人や専門職の配置などが必要である。

V. 今後の課題

本研究では、「拠点」の状況が、地域福祉活動に支障を及ぼし、活動者の負担が増大したり、高齢者への十分な支援ができにくくなったりすることが明らかとなった。このことから、拠点を設置する際には、その地域のニーズに合わせ、住民による活動がより活性化するようなものになるように配慮する必要がある。また、「拠点」に関する基盤整備として、設備や立地などのハード面だけでなく、設備維持や管理人配置のための費用といった金銭面での支援や、新たなボランティアの取り込みなどソフト面での支援も欠かせない。現在、地域福祉活動の「拠点」が抱える課題に対して、「拠点」そのものの移転や改築による解決は、行政の厳しい財政状況や現行の各種制度・規制等のもとでは容易ではない。したがって、「拠点」の課題を補うには、活動を行う支援者の人材確保や支援内容の充実が不可欠であり、それらに対する具体的な方策も今後の検討課題である。

なお、本研究では、調査において、対象地域を地域福祉活動が活発な校区にし、聞き取り調査対象者も活動者のみとし、活動内容も高齢者支援に限定している。本研究の成果をどの程度一般化できるのかは不明である。そのため、今後は、活動が活発な校区と不活発な校区での「拠点」についての比較検討や支援を受けている側の高齢者を対象者とした聞き取り、さらには高齢者福祉分野以外の支援活動における「拠点」のあり方等について、引き続き研究を行うことを課題としたい。

最後になりましたが、調査にご協力いただいた校区のみなさま、堺市社会福祉協議会の職員の方々に心よりお礼申し上げます。

本研究の内容は、「高齢者支援の推進にかかわる地域福祉活動を活性化する『拠点』のあり方についての研究」研究・調査報告集 vol.19 財団法人 大阪ガスグループ福祉財団 2006 を今回の論文をまとめるにあたり、大幅に修正・加筆したものである。

引用文献・注

- 1) たとえば、佐瀬は、「社会福祉領域において、住民が主体性を獲得していく機会の一つに地域福祉

活動がある。住民が地域福祉活動へ参加する過程は、住民が主体性を獲得していく過程であり、民主主義を学び、住民自治を目指す場面であり、最終的に政策決定過程への住民参加が可能な主体的力量を得る過程である」と指摘している。

佐瀬美恵子：福祉活動における主体形成過程—住民参加をめぐって—、地域福祉研究, 25, 30 (1997)

- 2) 拙著：「今川ボランティア部」における高齢者支援活動の分析—介護保険制度との接点から見える11の機能、おおさか発 地域福祉実践論 今川ボランティア部, 万葉舎, 196-219 (2004)
- 3) 竹内孝仁：介護予防の基本戦略, 介護福祉学, 13, 8 (2006)
- 4) 岡本栄一：場—主体の地域福祉論, 地域福祉研究, 30, 16 (2002)
- 5) 大澤隆：第8章 地域福祉を推進する人材・財源, 社会福祉選書7 地域福祉論, 建帛社, 168-169 (2001)
- 6) 静岡県：経済企画庁委託 市民活動調査報告書—市民活動への市民のあり方について— (平成10年度経済企画庁委託調査) (1999)
- 7) 大阪府健康福祉部地域福祉課市民活動情報センター (S I C)：地域福祉活動拠点形成モデル調査研究報告書 (2003)
- 8) 岡本栄一：第3章 市民にとってのセンターとは何か—21世紀の市民福祉センター論—, 北九州市発 21世紀の地域づくり—参加型福祉社会の創造, 中央法規出版, 111-165 (2001)