

小地域福祉活動の継続要因についての検討

青 山 良 子

1、研究の意義と目的

市町村合併など、地域の再編が進行する中で小地域の福祉活動においても、今までの地域福祉活動の実態を整理し、課題を次につなげていく取り組みが緊急な課題としてあげられる。

地域福祉活動の実態として、小地域の福祉活動に関する実態調査・研究は多いし、その具体的活動に関する研究も多い。しかし、当初活発に取り組まれていた地域でも、さまざまな要因で活動が衰退している現状も見られる中で、小地域の福祉活動がどのように継続されているかについての調査・研究は多くない。

そこで、本研究では、ひとつの地域に焦点をあて、長期にわたって実践されている活動をふりかえる中で、小地域の福祉活動が継続されていくために必要な要因についての手がかりをつかむことを目的とする。

2、研究の方法

長岡市のS地区を対象地域として、小地域の福祉活動継続の要因を検討したいと考える。

長岡市（合併前）は、市内30（平成14（2002）年に1学区が分離し、現在は31）の小学校区すべてに地区福祉会（地区社会福祉協議会）が設けられ、小地域の福祉活動が進められているという特徴を持つ自治体である。S地区は、平成7（1995）年にS地区福祉会が発足し、長岡市の地区福祉会（地区社会福祉協議会）ではその組織化が一番最後となった地域であるが、地区福祉会の活動が活発に取り組まれている地区のひとつである。長岡市社会福祉協議会の地区福祉会（地区社会福祉協議会）活動に関する資料とインタビュー、S地区福祉会の活動に関する資料とインタビューを基にして活動の特徴を整理し、活動継続の要因を検討した。なお、活動継続の要因の視点として、社会状況や地域の変貌は大変重要な要因であることは承知しながらも、本研究では、あえてそこには力点をおかず、活動内容そのものに焦点をあてて検討することとした。

3、長岡市の概況

長岡市は、新潟県の中中部にある県内第二の人口を有する県内の中核都市のひとつであるが、市町村合併がおこなわれ、現在に至っている。今回の報告は、合併前の旧長岡市の地区福祉会の活動を対象にしているが、市町村合併についての経過も簡単にふれておきたい。合併前の旧長岡市は、人口約19万3千人であったが、平成17（2005）年4月1日に5町村が合併し、人口約23万5千人（面積526km²）となる。平成18（2006）年1月1日に4町村が合併し、人口約28万3千人（面積840km²）となる。平成22（2010）年3月31日に1町が合併し、人口約28万5千人（面積890km²）となり、これで、市町村合併は一応の完了となる。ここでの検討は、最初にも確認したように、合併前の旧長岡市の地区福祉会の活動を対象にしていることを再度確認しておきたい。

前述したとおり、合併前の長岡市の人口は、約19万3千人で、65歳以上人口は3万9千人を超え、高齢化率は20%を超えている。合併前の10年間の人口と高齢化率を概観しておきたい。平成7（1995）年度、総人口187,693人、高齢化率15.7%。平成8（1996）年度、総人口187,994人、高齢化率16.3%。平成9（1997）年度、総人口188,792人、高齢化率16.7%。平成10（1998）年度、総人口189,561人、高齢化率17.3%。平成11（1999）年度、総人口190,183人、高齢化率17.7%。平成12（2000）年度、総人口190,053人、高齢化率18.1%。平成13（2001）年度、総人口190,417人、高齢化率18.8%。平成14（2002）年度、総人口190,718人、高齢化率19.2%。平成15（2003）年度、総人口191,212人、高齢化率19.8%。平成16（2004）年度、総人口191,481人、高齢化率20.1%である^(註1)。このような推移の中で、小地域の福祉活動が取り組まれてきた。

4、長岡市全体の地区福祉会の活動概況（経過）

旧長岡市の地区福祉会の活動概況について述べる。なお、ここでいう地区福祉協議会は、社会福祉法でいう「地区社協」ではなく、小学校区を一単位として、福祉を目的に広く住民に呼びかけて組織されている任意の組織である。長岡市では、早くから、農村部を中心に地区社会福祉協議会が組織されていた。農村部とは、昭和の大合併で新しく長岡市に合併された地域であり、そこには地区社会福祉協議会という組織があったが、旧市内の地域には同様な組織はなかった。旧市内に作られた同様の組織は、「地区福祉会」との名称になっている。以下、呼び方は「地区福祉会」と統一

する。また、地区福祉会で取り組んでいる活動は、地域の福祉活動のほんの一部分を担っているに過ぎないということも確認したうえで、地区福祉会の主な活動内容として、会員相互の助け合い活動である「地域福祉・在宅福祉サービス事業（いわゆるボランティア銀行）」の実施状況、ひとり暮らし高齢者等の「食事サービス事業」の実施状況、ひとり暮らしの高齢者の見守り活動である「小地域ネットワークづくり事業」の実施状況などの取り組み経過を簡単になぞっておきたい。

(1) ボランティア銀行

昭和62（1987）年に開始され、平成7（1995）年までにすべての地区で実施された。詳細を示すと、昭和62（1987）年度から4地区で開始、平成元（1989）年度から6地区、平成2（1990）年度から2地区、平成3（1991）年度から4地区、平成4（1992）年度から6地区、平成5（1993）年度から3地区、平成6（1994）年度から4地区、平成7（1995）年度から1地区で開始された。昭和62（1987）年に開始されて以降平成7（1995）年で、すべての地区で取り組みが行われるようになった。なお、平成15（2003）年に分離した地区で1地区の開始があり、現在は31地区となっている。

(2) 食事サービス

昭和62（1987）年に開始され、平成14（2002）年までにすべての地域で実施された。

詳細を示すと昭和62（1987）年度から2地区で開始、昭和63（1988）年度から1地区、平成元（1989）年度から2地区、平成4（1992）年度から2地区、平成5（1993）年度から2地区、平成6（1994）年度から6地区、平成7（1995）年度から2地区、平成8（1996）年度から2地区、平成9（1997）年度から5地区、平成10（1998）年度から6地区、平成14（2002）年度から1地区で開始された。昭和62（1987）年に開始されて以降、平成14（2002）年で、すべての地区で取り組みが行われるようになった。

(3) 小地域ネットワークづくり

平成7（1995）年から5地区で開始しされて以来、平成16（2004）年までに31地区すべてで実施された。

(4) コーディネーターの配属

正式名称は、「福祉コミュニティ推進コーディネーター」という。平成7（1995）年度3人の採用に始まり、平成8（1996）年度は3人、平成9（1997）年度より6人ずつの採用で、平成12（2000）年度までにすべての地区で、福祉コミュニティ推進コーディネーターが、配属されるように

なった^(註2)。長岡市の組織改革により、平成16年度より、名称と身分変更し「主事」の名称となる。

5、長岡市全体の地区福祉会の活動概況（会員数）

地区福祉会は、基本的には、協力会員と利用会員のから成り立っている会員相互の助け合いシステムである。協力会員とは、地区福祉会の趣旨に賛同し、登録した人たちである。地域において実際にボランティア活動を行う人たちであり、利用会員とは、協力会員と同様で、地域の会員による福祉サービスを受けたいという意思を持って登録した人をいう。19万3千人の人口で、協力会員（ボランティア）約1,850人の登録がされている。比率でいうと0.96%、約100人に付き1人のボランティア登録ということになる。これに約1,650人の利用会員も含めた会員数の合計は約3,500人となる。人口比でいうと1.8%となり、大雑把な見方で言えば、人口50人に1人の会員のいる組織ということができる。長岡市の地区福祉会の会員数（協力会員と利用会員）の合併前10年間の推移を図1に示した^(註3)。

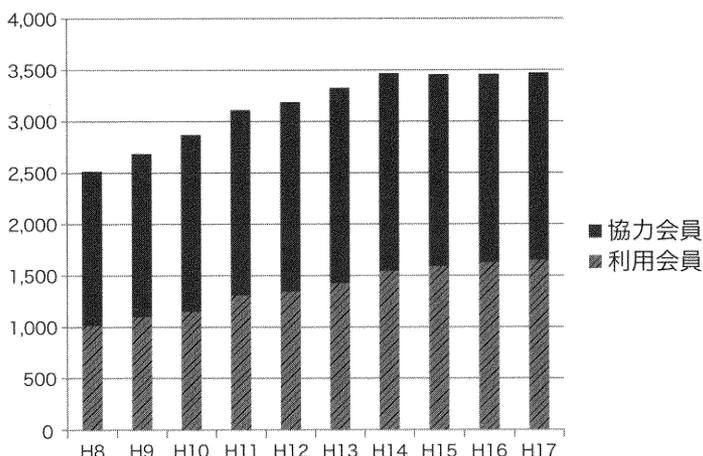


図1 長岡市の地区福祉会の会員数（協力会員・利用会員）の推移

6、S地区の概況

S地区を選んだ理由は、その発足が一番最後であったにもかかわらず、活発な活動が展開されている地域のひとつであること^(註4)、また、発足当時から15年が経過し、活動に積み重ねができてきたこと、発足当時から今日までの15年間、筆者が関わってきた地域であることなどによる。標準化を目指した地域選定ではないことを、前もって断っておきたい。

S地区の概況についてふれたい。地区福祉会の発足時の平成7（1995）年度の地区人口は、9,668人、65歳以上人口は1,728人で、高齢化率は、17.9%であった。最近の、地区の概況を示すと、平成20（2008）年度の地区人口は9,507人、世帯数は3,653世帯、65歳以上人口2,472人、高齢化率26.0%、平成21年度の地区人口は9,683人、世帯数は3,813世帯、65歳以上人口は2,560人、高齢化率26.4%となっている。地区の人口は、発足時とほぼ同じで変化はないことがわかる。地区住民の移動は少なく、そのまま年を重ね、高齢化率が高くなっている地域であると推測される。

7、S地区福祉会の活動概況（会員数）

そのような地域における地区福祉会活動がどのようになっているかを次に見ていきたい。S地区の地区福祉会の会員数の推移を示す。平成7（1995）年の発足当時、協力会員152人、利用会員92人であった。そして、賛助会員28人の登録がある^(註5)。平成22（2010）年2月末現在、協力会員181名、利用会員170名、賛助会員113名、合計464名の会員数となっている。発足当時の、地区人口に占める協力会員の割合は1.6%、協力会員、利用会員、賛助会員を含む全会員の割合は2.8%であった。現在は、9,683人の地区人口に占める協力会員の割合は、1.8%であり、約50人に1人の割合といえる。地区福祉会の会員の占める割合は4.8%であり、約20人に1人の割合といえる。S地区の地区福祉会の会員数（協力会員、利用会員、賛助会員）の発足時からの推移を図2に示した。

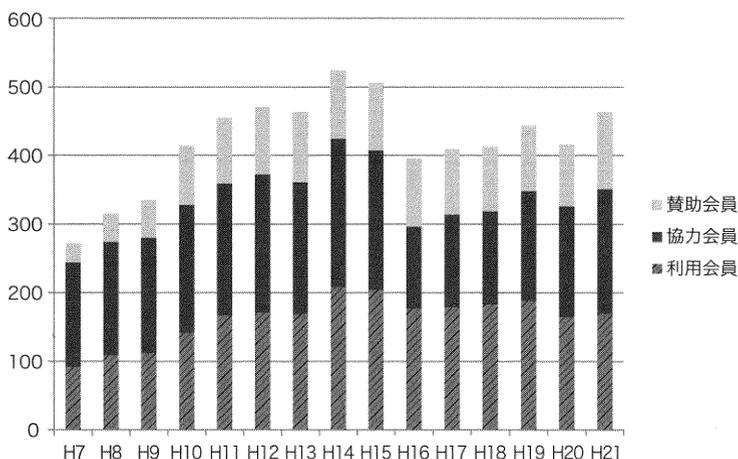


図2 S地区の地区福祉会の会員数（協力会員・利用会員・賛助会員）の推移

8、S地区福祉会の活動概況（経過と実施状況）

長岡市全体の地区福祉会の主な活動の経過と内容を、前に紹介したが、S地区について、同様に、地域福祉・在宅福祉サービス事業（いわゆるボランティア銀行）の実施状況、ひとり暮らし高齢者等食事サービス事業の実施状況、小地域ネットワークづくり事業の実施状況などの取り組みの状況を示したい。

（1）ボランティア銀行

平成7（1995）年より活動開始し、現在に至る。

利用されているサービス内容は、平均すると、福祉送迎サービスが約80%、住宅の掃除・整理が約10%弱、その他（買い物・雪かきなど）が約10%弱である。

最近の利用状況を示すと次のとおりである。平成16（2004）年度、利用合計回数2,364回で、福祉送迎サービス2,137回で90%、住宅の掃除・整理88回で4%、その他139回で6%。平成17（2005）年度、利用合計2,424回で、福祉送迎サービス2,175回で90%、住宅の掃除・整理86回で3.5%、その他163回で6.5%。平成18（2006）年度、利用合計回数1,104回で、福祉送迎サービス864回で78%、住宅の掃除・整理99回で9%、その他141回で13%。平成19（2007）年度、利用合計回数663回で、福祉送迎サービス426回で64%、住宅の掃除・整理90回で14%、その他147回で22%。平成20（2008）年度、利用合計回数488回で、福祉送迎サービス390回で80%、住宅の掃除・整理63回で13%、その他35回で7%。平成21（2009）年度、利用合計回数531回で、福祉送迎サービス441回で83%、住宅の掃除・整理57回で11%、その他33回で6%であった。

平成18（2006）年度から、利用合計回数に大きな変化が生じていることがわかる。理由は、平成18（2006）年10月に道路運送法が改正されて、従来の運転ボランティアの実施条件が限定されたためである。平成18（2006）年度はまだ従来の利用が含まれているが、平成19（2007）年度からは限定した状況での利用となっているため、利用状況の変化は著しく、利用合計回数は4分の1に減少している。ボランティア銀行における福祉送迎のニーズがいかに多かったかがわかると思う。

（2）食事サービス

平成7（1995）年から開始され現在に至っている。

開始当時の状況として、平成7（1995）年度の利用者数は52人で、内、会食19人、配食33人、年間総食数は2,104食であった。平成8

(1996)年度の利用者数は51人で、会食14人、配食37人、年間総食数は2,198食。平成9(1997)年度の利用者数は54人で、会食16人、配食38人、年間総食数は2,329食。最近の状況は、平成19(2007)年度は利用者数52人、年間総食数2,412食。平成20(2008)年度は利用者数50人、年間総食数2,319食。平成21(2009)年度は利用者数57人、会食10人、配食47人、年間総食数2,462食となっている。

利用者数は、流動的であるが、45人から60人程度である。年間の延食数は、約2000～2400食であり、会食と配食を実施しているが、会食が3分の1、配食が3分の2の割合である。開始から現在までの利用状況に大きな変化はないが、年々配食の割合が増加の傾向にある。開始時から週1回の月3回実施されており、残りの1週は献立会議にあてている。

(3) 小地域ネットワーク

平成7(1995)年から取り組み準備を開始し、正式実施は平成8(1996)年度からであるが、現在に至っている。

小地域ネットワークとは、原則として75歳以上のおひとり暮らしの人を対象者として、その人を見守る数名の構成員からなる見守りのネットワーク事業である。約15名の対象者と、約30名の構成員で開始した。一番多い時で、30名の対象者と50名の構成員であったが、最近の状況は、平成18(2006)年度は対象者26人、構成員26人、平成19(2007)年度は対象者23人、構成員25人、平成20(2008)年度は対象者26人、構成員27人で、この間大きな人数変化は無く、地域のニーズは一定であり、現在は約25名弱の対象者と30名弱の構成員で実施されている。

9、S地区福祉会の活動の特徴

S地区福祉会に焦点をあてて、その活動を整理する中で、小地域の福祉活動が継続されていくために必要と考えられる要因のいくつかの手がかりをつかむことができた。以下に5点に整理して示す。

① 拠点づくり

- ・場所：公民館の新設（現在はコミュニティーセンター）
- ・人：コーディネーターの配置（現在は主事）

② 活動における役割を固定しないこと

- ・援助する人とされる人の役割を固定しない
- ・地区福祉会内の役割を固定しない
- ・賛助会員制度

③ 些細な活動でも継続すること

- ・継続により生じる変化
- ・継続を支えた一要因 機関紙「福祉だより」
- ④ 学び、楽しむ取り組みの工夫
 - ・各種研修
 - ・仲間づくり
- ⑤ 自分の住む地域を知るため取り組み
 - ・学区の他分野との連携
 - ・地域を知ることを支えた取り組みのひとつとしての機関紙

10、活動継続要因の手がかりとその考察

活動が継続していくための要因として上記に示した5点のうち、拠点づくりの必要性は、拠点としての場所の必要性とコーディネーターの役割の重要性^(註6)などが多くの報告で指摘されている。そのため、ここでは、それ以外の要因として「活動における役割を固定しないこと」「些細な活動でも継続すること」「学び、楽しむ取り組みの工夫」「地域を知るための取り組み」について、S地区における実際の活動を具体的に述べる中で、考察も加えたい。

(1) 活動における役割を固定しないことについて

① 援助する人とされる人の役割を固定しない

<事例1> ボランティア銀行の利用

Kさんは、退職後、地区福祉会の中心メンバーとして活動している男性である。協会会員として、主に運転ボランティアを中心に活動していた。ある日、足を骨折して入院し、退院後通院が必要になった。Kさんは、その通院に運転ボランティアを活用し、ボランティアする側とされる側の両方を経験する。

<事例2> 小地域ネットワークの見守り活動への参加

Aさんは、ひとり暮らしの75歳の女性。病弱で、足が不自由。地域の見守り活動の対象者である。Aさんより、動いたり力を使うボランティアはできないが、見守り活動なら自分もできるとの申し入れがあった。Aさんは、見守られる対象であると同時に他の人を見守る「構成員」(小地域ネットワークの見守りを行う人)としての役割を果たした。

この2つの事例から、地域で支え合うための「地域づくり」に必要な条件のひとつが見えてきたと思う。それは、地域の中で支える人、支えられる人の垣根が低いことの重要性である。時には支える人になり時には支えられる人になるという取り組みの重要性である。これは、公の制

度でないがゆえに可能な取り組みといえる。

② 地区福祉会内の役割を固定しない

役職もできるだけ固定せずに、だれでもやれる活動をめざす。そのためには、役職を退いても活動を継続し、活動を支える。活動における役割を固定しないことについて、「地区福祉会内の役割を固定しない」ことと同時に、「賛助会員制度」についても指摘しておきたい。賛助会員制度とは、先にも述べたが、31地区福祉会のうちS地区福祉会のみで実施されている制度で、賛助会費として、一口2,000円で地区福祉会の活動を財政的に支える制度となっている。賛助会員は現在113人である。この制度で、財政的な支えのみでなく、多様なかかわり方が可能となり、かかわる人を広げる役割もある。具体的には、賛助会員であった人が退職などでボランティアをする時間ができて協力会員へ、またその反対に、協力会員であった人が状況の変化でボランティアをする時間や体力がなくなったことで賛助会員へ、などの多様なかかわりがみられる。

小さなことだが、地区福祉会の機関紙「福祉だより」の題字もみんなを担当している。2年間で交代し、15年間で8人が担当した。

(2) 些細な活動でも継続すること

些細な活動であっても継続することで生まれてくるものがある。

その一例として、継続することで生じた利用者の意識変化がある。小地域ネットワークの対象者になることを拒否する人、拒否しないまでも、世話になりたくない、人に知られたくないという意識が最初は強かったが、活動が継続される中で、次第に気持ちがオープンになり、知られたいどころか、現在は対象者と構成員の全員が集まる交流会が年1回開かれるようになった。毎年30～45人ほどの参加がある。

活動の継続が形に現れることも、重要と考える。その一例として機関紙の発行があげられる。機関紙は、平成7（1995）年に地区福祉会が発足し、発足すぐのその9月に、第1号が発行され、地区に全戸配布されている。そして年4回の発行を続け、平成22（2010）年3月に第50号が発行された。

(3) 学び、楽しむ取り組みの工夫

学び、楽しむ活動を大切にすること。

地区福祉会全体で、ときには、協力会員と利用会員と一緒に、ときには、協力会員同士でなど、形態はさまざまであるが、学び、そして楽しむ活動が行われている。

具体的には、地区福祉会主催の講演会を、地域住民にも呼びかけて実

施している。参加者数は30～100以上と幅はあるが、平成9（1997）年から現在まで、最低でも年1回は必ず実施されている。また、年2回（春と秋）の施設見学の研修会が実施されている。協力会員だけでなく、利用会員の参加も呼びかけて実施されている。春・秋とも平均30～40人の参加があり、利用会員も10人前後の参加がある。上記講演会同様、平成9（1997）年から現在まで、毎年実施されている。食事サービスのボランティアの学びと親睦の場として「学習会と仲間づくりの会」を年2回実施し、一回につき30～50人の参加がある。食事サービスボランティアの学びの場として、調理の専門家を招いての「調理実技研修」は年3回実施され、一回につき20～30人の参加がある。食事サービスのボランティアの「配食運転係の会」が年1回実施され、18～20人の参加がある。小地域ネットワークの対象者と構成員の「ふれあい交流会」が年1回実施され、30～50人の参加がある。小地域ネットワークの構成員同士の「見守りボランティアの交流会」が年1回実施され、25～40人の参加がある。

このようにボランティアの活動だけでなく、学んで得をし、仲間と遊んで楽しむ会が発足当時より計画され、実施され続けている。こんなにいっぱいあって参加者は…と思われるかと思うが、参加率はたいへんよい。特に「楽しみ」の部分では、コミュニティーセンターで、飲食ができることが大きいように思う。ボランティアも楽しくなくては続かない。お酒もOKであることが、協力会員に男性の参加があることと影響しているように思う。ちなみに、S地区福祉会では、協力会員の約3割が男性である。

(4) 自分の住む地域を知るための取り組み

地域を支えているのは、もちろん地区福祉会だけではなく、地区のさまざまな組織との連携が重要であることはいままでもないが、地域住民が地域を支える力となる一番根本のところは、地域住民が自分たちの住んでいる地域を知る取り組みが重要であるように思う。その取り組みのひとつとして、S地区のコミュニティ協議会の機関紙があげられる。地区福祉会もコミュニティ協議会のメンバーであるが、平成10（1998）年から自分たちの地区の歴史や自然を地域住民が紹介した内容を掲載した機関紙が月1回の割合で発行されつづけ、地区全戸に配布され、平成21（2009）年1月に100号に達した。100号を記念して、平成21（2009）年8月に1号～100号をまとめ、冊子として発行されている。

まとめ

活動の継続を支えた要因と思われることとして①場所と人の拠点づくり、②活動における役割を固定しないこと、③些細な活動でも継続すること、④学び、楽しむ取り組みの工夫、⑤自分の住む地域を知る取り組み、などの重要性が明らかになった。

今回明らかになった活動の特徴が、活動継続に必要な要因と考えてよいかは、まだ仮説の段階でしかないが、手がかりとしての意義はあると思われる。また、S地区で明らかになった要因が一般化できるかについても、継続した検討が必要である。今後は、長岡市内の他の地区福祉会との比較検討や、S地区福祉会の今後の活動経過を追う中で検証していきたいと考える。

註

- (1) この報告は、長岡市については合併前の実態を基に報告しているので、人口などの統計も平成17（2005）年の市町村合併前の統計までとした。
- (2) S地区におけるコーディネーターの配置や役割の経過と取り組みについては、青山良子「家族介護とスーパービジョン」『保健の科学』第43巻、2001年、杏林書院に詳しい。
- (3) この報告は、長岡市については合併前の実態を基に報告しているので、長岡市の地区福祉会の概況としての会員数の統計も平成17（2005）年までの統計とした。
- (4) 平成17（2005）年、地区福祉会の活動の成果が評価されて、長岡市社会福祉協議会会長賞を受けている。
- (5) S地区福祉会の賛助会員制度は、長岡市の中でも他の地区にはなく、S地区福祉会の活動の特徴の一つである。
- (6) 小地域におけるワーカーの配置の現状と意義については、榊原美樹・平野隆之「小地域福祉の推進における地域組織とワーカー配置に関する研究」『日本の地域福祉』第24巻、日本地域福祉学会、2011年が参考となる。

参考文献

- (1) 榊原美樹・平野隆之「小地域福祉の推進における地域組織とワーカーの配置に関する研究」『日本の地域福祉』第24巻、日本地域福祉学会、2011年。
- (2) 木原孝久『住民流助け合い起こし「頼れる地域福祉」への8つのハードル』簡井書房、2011年。
- (3) 山田宜広『住民の地域福祉運営 小学校区の重層構造と「金沢方式」からの考察』簡井書房、2009年。
- (4) 全国社会福祉協議会編『地域における「新たな支えあい」を求めて』全国社会福祉協議会、2008年。
- (5) 川村匡由編著『地域福祉の原点を探る』ミネルヴァ書房、2008年。
- (6) 井岡勉監修、牧里毎治編『住民主体の地域福祉論』法律文化社、2008年。
- (7) 渡邊敏文『地域福祉における住民参加の検証』相川書房、2007年。
- (8) 全国コミュニティライフサポートセンター編『校区の時代がやってきた』全国コミュニティライフサポートセンター、2007年。
- (9) 渡辺裕一『地域住民のエンパワメント』北方新社、2006年。
- (10) 木原孝久『ご近所パワーで助け合い起こし』簡井書房、2006年。