

環境を変えて、実践し続ける過程が、コミュニティデザインである。

超高齢社会が進む中、コミュニティ行政の先進都市三鷹市でも、その行きつく先は福祉コミュニティの育成であるとの的を絞ってきた。そうであるならば、70年代に計画された、コミュニティづくりのためのコミュニティセンターは、支え合いの福祉コミュニティセンターへとリニューアルさせる時期にきているのではないだろうか。ソフトが変われば、それを支えるハードも変わるのは、当然のことである。

本報告書自体、食を通して支えあうためのコミュニティデザインを広める、発信の一矢である。

## 5. 住民参加型食事サービスが抱える社会との不応状態

住民参加型食事サービスは、以下のような点が十分に示されずにいたために、社会との不応状態を抱え続けてきたともいえる。これらの課題にんえていくのが、本報告書の役割である。

### その1. 住民参加型食事サービスの効果の検証

民間配食が普及する中で、科学的にみて住民参加型食事サービスはどのような点で利用者に効果をもたらしているのか、それを客観的にみせるデータを充分にもちあわせてこなかった。

### その2. 公共施設における管理運営上の課題

公民館、コミュニティセンター等一般の公共施設の利用とは合致しない点が多く、管理運営上の不一致を抱えてきた。活動拠点に関する問題は、活動の広がりをも阻む壁になっていた。

### その3. 住民参加型食事サービスに適した厨房の計画

調理者は、プロの料理人ではない住民が働く。コック長や板前が中心となる既存の厨房とは異なり、住民が配食サービスのために働くための厨房が求められる。既存の厨房計画とは異なる内容が必要とされる。

### その4. 地域包括ケアシステムにおける価値と活用方法

地域包括ケアシステムが進められていく中で、住民参加型の食事サービスがどのように活用可能であり地域に貢献しうるか、活動の価値や活用方法が十分に明らかにされてこなかった。

注

1) 山崎亮 (2012) 「コミュニティデザインの時代」中公新書,p.122

- 2) 山崎亮 (2012) 「コミュニティデザインの時代」 中公新書,p.123
- 3) 山崎亮 (2012) 「まちの幸福論」 NHK 出版,p.30
- 4) 山崎亮 (2012) 「コミュニティデザインの時代」 中公新書,pp.115～123
- 5) 山崎亮 (2012) 「コミュニティデザインの時代」 中公新書,p.130

#### 参考文献

- (1) 山崎亮 (2012) 「コミュニティデザインの時代」 中公新書
- (2) 山崎亮 (2012) 「まちの幸福論」 NHK 出版
- (3) 山崎亮 (2011) 「コミュニティデザイン」 学芸出版社
- (4) 山崎亮 (2012) 「コミュニティデザインの仕事」 株式会社ブックエンド
- (5) 乾久美子・山崎亮 (2012) 「まちへのラブレター」 学芸出版社
- (6) コミュニティデザイン研究会 「住民参加の地域福祉活動を通じたコミュニティデザインに関する調査研究事業報告書」 財団法人 長寿社会開発センター委託事業,1998
- (7) 老人給食協力会 「ふきのとう」 編 「老人と生きる食事づくり」 晶文社,1989
- (8) 織本孝子 「配食サービスひまわり代表挨拶 15 周年を迎えて」 配食サービスひまわりホームページ
- (9) 子どもNPO・子ども劇場全国センターホームページより

## 第2章 公共施設の管理運営に適合しない住民参加型食事サービス

### 1. 老人給食（当時は、高齢者食事サービスをそう呼んだ）で花咲く地域活動

1章で紹介した平野らの活動は、子どもから高齢者へと移行する。子どもが創造性豊かに育つ環境づくりから、自分たちの老後を自分たちが参加して創って行こう、という想いに転換していく。前述したようにコミュニティセンターに「広場を残したい」という母親たちは、署名運動を行う中で、災害時にいかに広場は大切な場所であるかを知っていた地域の高齢者と出会う。同じ地域に住む住民としてこの人たちとつながりたい、と願ったことがきっかけである。そして区の老人福祉係）が行っていた「老人給食」という事業があり、一人暮らしの高齢者を対象に、最大週1回の食事に補助金を出す制度があることを知る。区民センターが経つまでの間、日赤子どもの家跡地を活動拠点にして、1983年4月から高齢者を対象とした週1回の会食会が始められる。お休みの人へは自宅にお弁当を届けた。2年後の1985年から活動の場は、完成されたSコミュニティセンターへと移る。料理講習室を使用し、45人分の調理を行い、参加者は部屋からあふれ、廊下に机をだして一緒に食事をしていく。講習室には、前方に、講師用の流しと調理台があり、後方は机と椅子が並べられるスペースが用意されていた。

当時の世田谷区では、この制度を使っていくつもの団体が活動を行っていた。野村(1989)によると、ふきのとうを含め12の団体が活動していたことが報告されている。多くの団体が、ふきのとうを含め会食を行っていたのは10団体にのぼり、活動形態自体は、珍しいものではなかった。しかし多くの団体が月1回の活動である中で、月4回の会食を行っていたのは「ふきのとう」だけであったが、その特徴は活動の捉え方であった。

多くの団体は、ボランティア活動として位置づけ、民生委員が中心となって地域に呼び掛けてた活動として始められた。高齢者を支援する活動として位置づけると、支援者としてのボランティア、受け手としての利用者という関係に陥りがちである。

この点で、ふきのとうは少し違っていた。署名運動を通して出会った同志が地域の高齢者であったからだ。関東大震災を体験した高齢者は、災害の観点から広場を大切だと思っていた。子どもの遊び場確保の視点から「広場を残してほしい」という母親たちの願いと一致したのだ。多くの署名を集められたのも地域の高齢者が賛同してくれたからである。むしろ、彼らに助けられたのだ。同じ地域に住む住民同士として、もっと日常的に「つながりたい」という想いから発し、その手段として老人給食を捉えている。署名運動を行うことによって地域の対立を経験し心に傷を負った母親たちは、それらを修復するために「地域につながりをもたらず」デザインを求めている。

反対意見をもっていた地域の長老に会いに行く中で、地域の昔話を聞く。彼らがどんなに地域を愛し、地域のために尽くしてきたかを知るのである。個々にじっくりと相手の話を聞く、子どもたちに話を聞かせる機会を設けることも、人と人がわかりあえる方法になることを掴んでいる。ちなみに、地域の人との個別ヒアリングは、山崎が活動対象である

フィールドに入る下準備として大切に、実行していることであり、「コミュニティデザイン」の重要な手法である。

地域がつながるためのデザインとして高齢者食事サービスを捉えていることを、私たちは覚えておかなければならない。また、高齢者は利用者ではなく、地域の同志、まちのために力を尽くしてきた先人として敬われる相手として捉えている。このような意味をこめて、晶文社から出された「老人給食協会ふきのとうの記録」の表題は「老人と生きる食事づくり」なのである。そして老人給食は、地域がつながる機会であっただけでなく、担い手の女性たちが、母親としての自分から脱皮し、自分の老いをみつめ、自分の将来を参加する中で変えていく挑戦者、参加者への転換でもあった。老人給食は「まちづくり」に参加する手段であったのだ。

さらに、署名運動で知り合った高齢者と話すうちに、とくに一人ぐらしの高齢者が生活のいろいろな面で困りごとを抱えていることもわかってきた。すでにボランティアをしていた仲間である長谷川美代子は「お年寄りのケアをしていて、お年寄りにとっての食事の大切さ、とくに一人で暮らしている人にとって食事の大切さ、とくに一人で暮らしている人にとって、ひとと一緒に食事することがどんなに必要かということを経験して感じていた」という。会食で老人給食をやろうという話が煮詰まって行く。

地域のまちづくり、自分の老後づくりに主体的に参加していこう、「子どもも、若者も、高齢者も、お互いに助け合って楽しく生活できる、地域は一つの家族であらねばならない」、「地域は一つの家族である」という主張、その手段として老人給食に取り組もう、という平野のメッセージは、当時の高齢化率 10.3% (1985 年) の社会、高齢社会を目前にし、その対策を模索する社会にあって、新たな風になり、多くのマスコミから取材を受けることになる。何よりも「ふきのとう」が一躍社会に躍り出たのは、オーストラリアのミールズ・オン・ウィールズ協会の会長らをよんでシンポジウム「地域の中で老後を一よりよき給食サービスを求めて」を 1985 年 11 月に開いたことである。世田谷区内の講演会をきっかけにしてオーストラリアの食事サービスボランティアとの交流が始まり、豪日交流基金を用いて、全国レベルのシンポジウムを開催した。その開催準備にあたり、全国で食事サービスを先進的に取り組んでいる活動を訪ね歩き、ネットワークを築く中で 1986 年 5 月に全国老人給食協力を発足させている。華々しく「ふきのとう」が社会へデビューした直後、老人給食の活動継続にかかわる事件が、突然起こった。

## 2. 住民参加型食事サービスが抱える社会的不適応状態

全国老人給食協力を発足させた 1 月後の 1986 年 6 月に、S 区民センターの掲示板に、「保健所よりの御指導により 2 階講習室を給食活動など調理飲食を目的とした利用はお断りいたすことになりまして御了承下さい」つまり「老人給食の活動を中止せよ」という趣旨の紙が、突然貼りだされた。

利用団体の皆様へ

保健所よりの御指導により2階講習室を給食活動など調理飲食を目的とした利用はお断りいたすことになりまして御了承下さい。

昭和61年6月27日

「広場を残してほしい」という運動と同様に、地域の壁にぶちあたる。この事件は、公共施設を利用して食事づくりが行われる際の問題点を浮き彫りにしていた。具体的には、次のような4つの課題を抱えているので、順をおって検討していく。

- ①施設機能における保健衛生上の問題
- ②週1回以上の定期的な利用の問題
- ③活動に必要な物品をおいておける専用ロッカーの問題
- ④テーマコミュニティと地域コミュニティを調整するしくみの問題である。

#### 1) 施設機能における保健衛生上の課題

運営協議会は中止の理由として、保健所による食品衛生上の問題をあげている。

保健所は、運営協議会の訴えをうけて、以下のような理由を示している。

「食品衛生法第20条の規定に基づく同法施行規則第18条別表3の施設基準に照らし合わせると、次のように不備な点があるので、許可等の申請手続きを行っても許可はされません。

- (1)区画＝調理加工する部分と喫食させる客席部分の明確な区画がない。
- (2)洗浄設備＝流しは最低二槽以上を必要とする。従業員専用手洗い設備及び手指の消毒設備がない。
- (3)食器戸棚＝食器具等を格納する戸棚は、昆虫やほこり等が入らない構造の扉を必要とする。」

しかし、この当時、老人給食を食品衛生法の対象とするには、かなりの無理があった。食品衛生の世界では、不特定多数の人へ食事を提供することを、「集団給食」という。この「集団給食」は、「許可」を必要とするものと、しないものがある。業者による食事提供は、「営業許可」を必要とし、食品衛生の施設管理や、管理運営の規制に合致していないと、営業を開始することができない。一方、学校・幼稚園、病院・診療所、工場・事業所、児童福祉施設、社会福祉施設は、「集団給食」としてみなされるが、「営業許可」を必要としない。これらの施設は「医療法」「栄養改善法」により一定の規制が行われているが、食品衛生法の規定を受けていない。

集団給食の対象は、1回50食以上または1日250食以上の食事の提供が対象となっており、コミュニティセンターで調理される食事はこの規模以下の場合も多くみられる。

実は、老人給食は、そのどちらの法においてもグレーゾーンに位置づけられていた。非営利の活動であり、営業にはあたらず、家庭の延長であるホームパーティとして解釈することもでき、食品衛生法の適用は難しい。集団給食においても、その対象は、1日 250 食以上であるか、1回 50 食以上と定められている。50 食未満の調理であれば、このどちらにも該当しない。

実際にこの事件においても、コミュニティセンターの運営協議会は「営業許可の免許をとってからでないと、活動は開始できない」と主張したが、保健所は「営業ではないので、許可を必要としない。自治体の施策全体の中で、その対応を検討していく」との最終見解を示している。

## 2) 衛生設備の課題

このS区民センターは例外ではない。多くの公共施設が、大量の食事を衛生的に配慮した形で提供できる設備になっていないのである。食事サービス中止事件を受けて、行政は保健所に依頼し、食事サービスで使用している区内の公共施設の総点検を行ったが、食品衛生の設備基準を満たしている施設は僅かであるという実態であった。また、このような状況は1986年当時の世田谷区固有の問題ではない。今回の対象事例である三鷹市の「赤とんぼ」が利用している連雀コミュニティセンター、横浜市の「積み木」が利用している豊田地域ケアプラザにおいても、同様に手洗い設備が設置されていないという問題を抱えている。

その論理は、S区民センターでのやりとりはどこもあまり変わらない。実際「区民センターの料理講習室については、建設段階で老人福祉課から区民部に対し、老人給食のための調理が可能な設備とその使用の可能性について要望を出したが、区民センターは老人福祉のための施設ではなく特定団体の要望によって設計を変更することはできない」という回答が区民部から返された。これはS区民センターに限ったことではない。

一方で、法規の対象にならないから衛生に配慮した厨房でなくてよいのか、という問題がある。料理教室のように「その場で作って食べる」だけでなく「食事をつくって配達する」という行為は、食中毒を発生する確率を高める。食品を中心まで加熱した後、90分を過ぎると急激に菌が繁殖するからである（遅滞層）。また、相手が高齢者であることを考えると食中毒の危険性は高まる。さらに提供する食数が多くなる程、与える影響は広がる。このようなことを考えると、老人給食のための厨房は、食品衛生上の配慮を必要とするといわざるをえない。

当時、老人給食は、食品衛生の規定に該当せず、衛生的な指導に欠けていたが、東京都では、2001年に「食品製造業等取締条例」の一部改正を行い、許可を必要としないままの集団給食に対し「届出制」を導入している。そして、これまで社会的に位置づけられてこなかった「ボランティア給食」もこの「届け出」を必要とする対象としている。「週1回以上継続的に1回20食以上又は1日50食以上の食事を提供する」団体であれば、ボラ

ンティアによる食事サービスも集団給食施設として認め、規制対象とするようになったのである。

その内容は次のようなものである。

- ①調理する場所と喫食する場所を区分する。東京都では、1回50食以上、1日125食以上を対象としているので、それ以下であれば除外される。
- ②手洗い設備の設置、湯沸かし器の設置、2槽以上のシンク（流し）、貯水槽を使用している場合は年1回以上の水質検査、施設がねずみ、昆虫の駆除を行っているか、等があげられる。
- ③団体に1名以上の「食品衛生責任者」の設置が義務づけられることになった。

### 3) 定期的利用の困難さ

しかし、運営協議会とは他にもトラブルを抱えていた。それは、コミュニティセンターを平等に使うにはどうしたらよいか、という「地域住民の公平な利用とはなにか」をめぐる意見の対立があった。「毎週1回同じ団体が定期的を使うことは場の占有になるから公平でない」という考え方が主流となっていた。区民センターの公平というルールから考えて、特定の団体が定期的を利用することは不公平であるという指摘である。

この問題は、世田谷区に限ったことではない。まさに、コミュニティセンターは、コミュニティデザインの第一世代として登場した施設である。施設をつくり、その運営を地域の人々が担う運営協議会方式をとることで、地域の人々がつながるコミュニティづくりを目的として登場した。コミュニティセンターは、一般に児童館も図書館も体育館も併設した大規模な施設であり、利用圏域は、広域にわたる。

利用に際しては、月1回の抽選などで決めるために、月2回以上利用する場合、場の占有として映りがちである。

基本的に老人給食は、本人への健康への効果を考えると、週1回以上行われることが望ましい活動である。なぜなら定期的であることが生活のリズムを整えるのに効果を発揮する。同じ曜日に行われる活動であれば覚えておくことができ、自分の生活に組み込むことができるからである。

しかし、コミュニティセンターでこの週1回を確保するという事は、並々ならない地域の理解がある場合は除いて、基本的に実現は難しい。施設管理者からは、この施設は全ての住民のための施設であり、高齢者のための施設ではない、というのがその理由である。老人給食の施設整備と同じ理由である。

ここでは、「公平」という意味は「平等」という意味で使われており、「公正」という概念と鋭く対立する。「平等」はだれにとっても平等であるという意味に対して、「公正」は、欠けている状態の人には手厚くすることで、結果的に平等になるようにする、という意味である。公共施設の利用において、社会において必要とされている活動には手厚くするこ

とで社会のニーズに応えようとすることを意味する。

さらにこの時、平野真佐子は、驚くべき発言を残している。「センターでの食事サービスは、沢山の人が利用するという視点で見れば趣味活動と同じにみられる。センター利用の公平とはいったい何なのかをつくづく考えさせる。コミュニティセンターとは、そこに来ることのできない人にとっても、その人にこそ活用されるべきである」(野村<sup>1)</sup> 1990)。つまりコミュニティセンターは、「来れない人のためにもあるべきだ」というのである。具体的には、自宅で食事が届くのを待つ利用者のことを指している。モデルコミュニティの創設にかかわった当時東京大学都市工学科教授の森村道美は、この言葉を聞きこのように発言している。「(自分は、) コミュニティセンターの設置段階に関わってきた。自主管理、運営を理想としたが、現実の姿を拝見し、施設づくりの縦割りに問題を感じる。『コミュニティセンターは、地域の人のために、また地域でセンターに来れない人のためにもあることを忘れてはならない』という平野さんの意見に感銘した。また、行政が全てのサービスを担うことはできるわけがないので、よりよい共存の方法を探っていく必要がある」(野村<sup>2)</sup> 1990)。

つまり、地域で行われる「助け合い」を目的とした定期的に行われる活動、または公共施設に「こられない人々」を支援する活動は、コミュニティセンターでは抱えきれない、対応できないというのが、30年の食事サービスの歴史にみる答えである。

#### 4) 収納のための専用ロッカーの必要性

食事サービスの活動は、たくさんの所持品を必要とする活動である。公共施設で使う部屋は、料理講習室。ここでは、一テーブル6人前後で調理を行い、家庭料理のための講習を想定した設備が備えられている。しかし、高齢者食事サービスは少なくとも30名以上の食事を調理する。大鍋、調味料、使い捨て手袋などの衛生用品、配達のための事務用品、そしてお弁当箱等と料理講習室が想定しない活動を展開するのが実際である。専用拠点をもたず公共施設を利用する団体は、この大量の所持品の保管場所に苦慮してきた。

S区民センターで活動するふきのうの桜ヶ丘支部は、区民センターそばの八百屋にこれらの所持品を納めた段ボールを預かってもらっている。ここで野菜を買うという交換条件によって。

今回事例で紹介している公共施設を利用している2事例共に、この所持品の問題を課題としている。「積み木」は、地域ケアプラザには専用の物置が確保されているが、地区センターでは認められていない。隣の地域ケアプラザから段ボール3個分の荷物を台車に積んで毎回運んでいる。隣とはいえ、傾斜地に建てられた施設なので、スロープや坂があり、重い荷物を積んだ台車を操るのは一苦勞である。

三鷹市で活動している「赤とんぼ」では、コミュニティセンターの物置を借りることができているが、活動を行う料理講習室とは200mも離れている屋外の物置に保管している。ここでは、100食近い数の調理が行われるために、専用の火力の強いコンロ、電気釜まで所



持っているので、その量は顔が埋もれる程である。これらの荷物を台車につんで、屋根のない段差のある道を運ぶことから活動が始まる。担い手が高齢化してきている中で、この荷物の移動は活動継続を阻む課題の一つとなっている。

#### 5) テーマコミュニティと地域コミュニティの融合の難しさ

地域の合意形成の難しさがあげられる。コミュニティセンターはコミュニティの醸成を目的に、その運営を地域住民に任せているところが少なくない。地域住民は、活動中心にあつまってきたテーマコミュニティの住民と、町内会等を基盤とした地域コミュニティの住民と大きく2つに分かれる。多くの地域でこの両者の融合は難しいとされている。コミセンの運営は、地域の有力者である地域コミュニティの人々に委ねられる可能性が大きい。テーマコミュニティの人々とどう融合し、協力して地域づくりを進めていくのか、これは、根の深い問題である。世田谷区の老人給食中止事件も、根っこには、土のある広場を残そうとしたテーマコミュニティの人々と容積の大きな施設を希望した地域コミュニティの人々との対立があった。住民に管理を委ねることで、必ずしもコミュニティづくりにつながるとはいえない。公的な権限をもったコーディネーター的存在が求められることを明らかにしている。

### 3. 社会が示した解決策

#### 1) 自治体の対応

この事件は世田谷区に対しても大きな波紋を投げかけた。行政は保健所に依頼し、食事サービスで使用している公共施設の総点検を行ったが、食品衛生の設備基準を満たしている施設は僅かであるという実態を知る。1986 年末、老人福祉課、施設整備を担当する地域行政参事、そして地域問題調整の窓口である支所との三者で話し合いがもたれ、今後新たに建設される地区会館については、保健衛生上の観点からベストではないがベターな状況として食事サービスに使用が可能なよう配慮して設計するという方針が出された。その後、区民センターよりも規模が小さく集会室機能を中心とした地区会館の建設に適用されてきた。地区会館建設マニュアルには「地区会館の標準仕様」の中にこれまでは畳1畳程の湯沸し室であったのが、「大型湯沸かし室（15 m<sup>2</sup>前後）」の設置が新たに盛り込まれる。設置目的には、「会議室に隣接する位置の湯沸かし室を大型にし、老人給食に対応する」と食事サービスの利用が明記される画期的な内容である。

さらに、使用方法についても改善が行われている。コミュニティセンターにおいては、一般の申しこみと同様、2カ月前に申し込みと抽選を行わなければならないが、1988年7月に開設したB地区会館（図2-1）においては、施設設計に上記のような配慮が行われただけでなく、週1回の優先的利用が認められ、これまで利用者が支払うことになっていた光熱水費代は免除されることとなった。このように活動条件が整えられたことから、ふきのとうとして、新たに地区会館が建設される地域には、支部を結成し、活動を全区に拡

げていくという方針をとっていった。

S区民センターでの活動に関しては、提供される食数は、1回25食以下にすることが定められ、①手洗い設備の設置、②冷蔵庫の取り替え、③皿洗い機の設置、④食品庫の隙間を直す、といった設備改善がはかられた。

ハードの整備をにらみ、活動を推進する「本部」となる母体が計画的に活動を支援していくことで、老人給食がふきのとうの「支部」という形で全区に広がっていった。1991年には区内に5つ、区外に1つの支部が誕生し活動していた。食事サービスに適した環境の整備を見逃さず、地区会館が建設される度に支部を創り、仲間を広げていったのである。まさにコミュニティデザインとしての実践が行われていった。

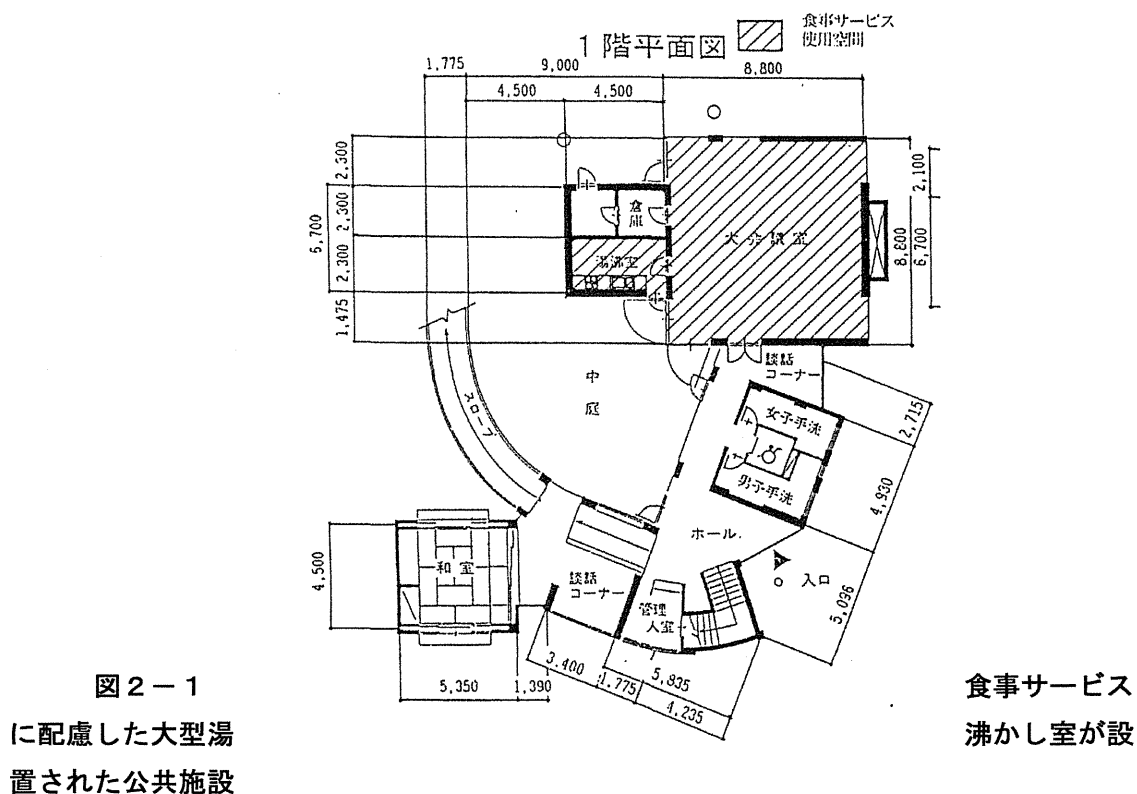


図2-1  
に配慮した大型湯  
置された公共施設

食事サービス  
沸かし室が設

## 2) 食品衛生上の指導

東京都では、2001年に「食品製造業等取締条例」の一部改正を行い、これまで許可を必要としてこなかった集団給食に対し「届け出制」を導入している。これまで社会的に位置づけられてこなかった「ボランティア給食」もこの「届け出」を必要とする対象としている。

「週1回以上継続的に1回20食以上又は1日50食以上の食事を提供する」団体であれば、ボランティアによる食事サービスも集団給食施設として認め、規制対象とするようになった。

たのである。その内容は次のようなものである。

**表 2-1. 東京都における「食品製造業等取締条例」の一部改正の内容**

- |  |
|--|
| <p>①調理する場所と喫食する場所を区分する。東京都では、1回50食以上、1日125食以上を対象としているので、それ以下であれば除外される。</p> <p>②手洗い設備の設置、湯沸かし器の設置、2槽以上のシンク（流し）、貯水槽を使用している場合は年1回以上の水質検査、施設がねずみ、昆虫の駆除を行っているか、等があげられる。</p> <p>③団体に1名以上の「食品衛生責任者」の設置が義務づけられることになった。</p> |
|--|

このような条例改正によって、食事サービスを実施している公共施設の厨房も手洗い設備をつけなければいけないことが明言された。行政の「お目こぼし」の範囲で認められた活動から脱却し、住民参加型食事サービスは社会に認められた活動として位置づけられたと理解することができる。

#### 4. 行政施策にみる高齢化対応の弱さ

「ふきのとう」に起こった活動中止事件の1985年当時は、高齢化率10.3%で、高齢化への対応が本格的に始められようとした時期であった。この事件は、行政施策全体における福祉施策の弱さを露呈したといえる。区民センターには、本格的に食事サービス活動を行えるような設備はなかったが、ボランティアを育てたいという区の意向から、区と保健所の暗黙の了解のうえで黙認されてきた。いわば、お目こぼし状態で活動が行われ、区の補助事業となっていたのである。

「区民センターの料理講習室については、建設段階で老人福祉課から区民部に対し、老人給食のための調理が可能な設備とその使用の可能性について要望を出したが、区民センターは老人福祉のための施設ではなく特定団体の要望によって設計を変更することはできない」という返答を区民部からうけている。「区民センターは老人福祉の施設ではない」という考え方は、現在他自治体の大規模な集会施設でも聞かれる内容である。この問題は、事件から約26年が経過している現在でも全国レベルでの解決には至っていない。

しかし、これは30年前の状況である。2010年で高齢化率は23.1%に至り、2050年には40%に至る社会を見据えた時、コミュニティ施設のあり様も、変わらざるをえないと考えることは自然なことではないだろうか。

注

- 1) 野村知子(1990)「高齢者食事サービスを通してみた老後を支える『しくみ』と地域施設に関する研究」東京大学工学系研究科博士課程,p.224.
- 2) 野村知子(1990)「高齢者食事サービスを通してみた老後を支える『しくみ』と地域施設に関する研究」東京大学工学系研究科博士課程,p.229.

### 第3章 公共施設問題をほぼ解決した横浜市

前の章で明らかにした住民参加型食事サービスが抱える4つの課題に対して、解決を図れる施設としくみを用意したのは、横浜市である。

保健福祉サービス拠点とボランティア活動の拠点として地域ケアプラザを整備し、①保健衛生上の対応については、解決している施設とそうでない施設があるが、②週1回以上の定期的な利用、③活動に必要な物品をおいておける専用ロッカーの確保については、ほぼ全域で解決させている。さらに、地域ケアプラザに、地域交流コーディネーターという職員を配置することで、地域ささえあいネットワークの構築や、地域福祉計画の作成を手掛かりに、④テーマコミュニティと地域コミュニティの関係を調整し、地域が一致協力して支えあいのまちづくりに力を発揮するように市民へ働きかけている。

#### 1. 地域ケアプラザという助け合いのための拠点整備

1994年に横浜市が策定した「ゆめはま 2010 プラン」では、地域ケアプラザを中心とする地域ケアシステムのイメージ図（図3-1）が示されている。ここでは、「地域ケアプラザ」は、24時間相談、デイサービス、ボランティア活動とケアサービス機関の拠点としての機能を持ち、この「地域ケアプラザ」を中心に、介護が必要な人や家族が、相談したり、デイサービスに通所することでこの施設を利用するとともに、ケースワーカーやかかりつけ医、訪問介護、ヘルパーやボランティアが連携して、支援が必要な方を地域で支えていく地域支援体制を構築することが目標とされている。

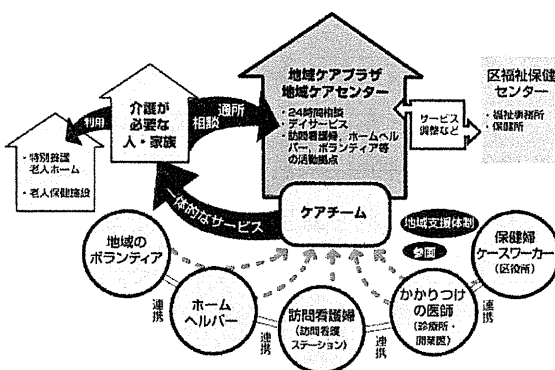


図3-1. ゆめはま 2010 プラン

地域ケアシステムイメージ図

出典：[http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/law/pref\\_plan/xp510101.html#1-0](http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/law/pref_plan/xp510101.html#1-0)

横浜市企画局（1997.5）「ゆめはま 2010 プラン 5 年計画 1997～2001」pp.11～42

地域ケアプラザは、横浜市独自で進めてきた保健福祉の地域拠点である。「地域の福祉・保健活動を支援し、福祉・保健サービス等を身近な場所で総合的に提供する」ことを目的に次々に地域に整備されていった。1991年9月に条例が施行され、同年11月には在宅支援サービスセンターとして1館目が上飯田（泉区）に開所される。横浜市内145ある日常生活圏域（概ね中学校区）に1館が整備される計画である。2011年3月末時点で121館が整備されている。地域ケアプラザでは、下記の4部門の活動を中心に行

っている。

① 地域交流・活動部門

多目的ホール等の活動スペースの提供、各種講座の開催、ボランティアに関する情報の提供など地域活動を支える。

② 地域包括支援センター

地域の身近な相談窓口として、専門職員（社会福祉士、主任ケアマネージャー、保健師等）を配置し、福祉・保健に関する相談を受ける。

③ 居宅介護支援部門

介護保険についての専門相談、申請の代行、ケアプランの作成を行う。

④ 通所介護部門（デイサービス）

介護保険事業および介護予防事業の対象者に、日帰りでの、食事・入浴・レクリエーションを提供する。

## 2. 住民参加型食事サービスを育成し、回数増を可能にした地域ケアプラザ

### 1) 食事サービス団体の育成に貢献した「地域ケアプラザ」

地域ケアプラザは、地域保健にかかわる地域の活動を推進する拠点として、活動団体に部屋を貸し出していると共に、支え合う地域づくりを支援する地域推進エリアコーディネーターも配置している。

住民による食事サービス活動においても、この地域ケアプラザは、重要な活動拠点になっている。2005年調査では、住民による食事サービス団体の半数が、地域ケアプラザを活動拠点にしている。地域ケアプラザの存在が、住民参加の食事サービスを広げる基盤になったことは、活動団体の設置年をみても示される。図-2に示されるように、地域ケアプラザの建設が始まる前にあたる1991年以前に活動を開始した団体は、15団体に限られるのに対して、地域ケアプラザの建設が始まる1991年以降では58団体となり、調査対象74団体の78%を占め、急速に広がっている。特に建設がはじまった10年間は51団体が新設され、他の時期とは異なる拡大ぶりである。

積み木も、前述したように、活動を開始する後押しとなったのは、地元活動拠点となる施設が建設されたからである。

地域ケアプラザの施設機能について、施設整備要綱をみると次のように説明されている。

①施設機能：多目的ホール、調理室、地域ケアルーム、ボランティアルームを整備

②厨房の目的：ボランティア活動による給食会、配食等の調理をするところ。

③厨房の機能：ボランティアが容易に扱える家庭用調理器具を中心に、一部業務用機器を利用して調理する。施設利用者の給湯場。参考標準面積30㎡

### 2) 活動団体を増やし、回数増をもたらした「地域ケアプラザ」

地域ケアプラザが食事サービスの提供回数に、どのような変化をもたらしたのかを明ら

かにする。ここでは、2つの調査を用いて、横浜市住民参加型食事サービスの実態を比較する。

一つは、地域ケアプラザの建設前の状況として、1991年当時の横浜市の住民参加型食事サービス団体の状況を報告している栗木（1993）による調査を参考とする。調査対象は、1991年時点で、社協から補助金をもらっている団体として126団体が取り上げられている。こちらを「1991年調査」と呼ぶ。

地域ケアプラザの影響をうけた活動実態として、市民セクターよこはま・食事サービス連絡会（2006）による、2005年7～8月に実施された調査をとりあげる。調査対象は、2000年8月に実施した週1回以上の配食サービス実施団体のアンケート調査団体と、横浜市ボランティアセンター編「よこはま市民活動イエローページ2004」に郵送先を掲載している、配食・会食サービスの107団体であり、回答した74団体が対象となっている。こちらを「2005年調査」と呼ぶ。

図3

ー2に示されるように、地域ケアプラザの建設が開始された1991年から活動を開始した団体が29団体と前5年の3倍以上の伸びである。「2005年調査」では、74団体の半分が地域ケアプラザを拠点としていることから、地域ケアプラザという活動拠点を得て、食事サービスの活動団体が急増したと推察される。

さらに、図3-3に示されるように「1991年調査」では、週1回が最高で、3グループ、月2回前後が8グループ、月1回が54グループ、月1回未満が61グループと最も多い。食事サービスといっても、年数回の活動が中心であることがわかる。一方、「2005年調査」

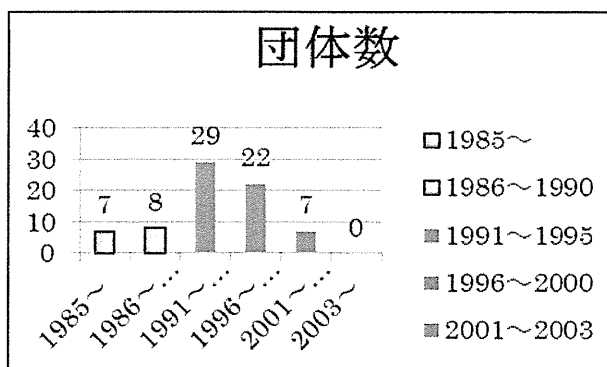


図3-2. 地域ケアプラザの開所と食事サービス団体数の関係

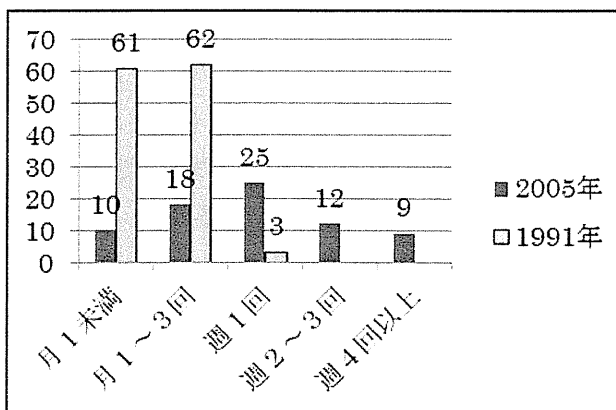


図3-3. 地域ケアプラザの開所前後と食事サービスの提供回数の比較

では、週4回以上が9グループ、週2～3回が12グループ、週1回が25グループであり、週1回以上の活動は46グループと6割を占めているのである。1991年調査では、活動の全体の1%程度であった週1回の活動が、2005年調査の時点では、大きく広がっていることが示されている。横浜市の住民参加型食事サービスは、食事を介して地域の人たちが顔を合わせることを目的とする「ふれあい型」の食事サービスから、「生活支援」の役割を兼ね備えた形へと転換し、大きく発展していることが示されている。

この転換をもたらしたのは、後述するように、地域ケアプラザを中心とした活動拠点の優先利用や、地域コーディネーターの支援、地域包括支援センター（2005年以前は在宅介護支援センター）との連携、行政や社協、ケアプラザ職員の支援があったものと思われる。

「2005年調査」では、74団体の半分以上が地域ケアプラザを拠点としている。明らかに、地域ケアプラザの存在が、活動回数の増加をもたらし、横浜市の食事サービスのあり方を根本から変えていったことがわかる。

しかし、その一方で、地域ケアプラザ側から、他の団体の利用も多いので「食事サービス団体の施設利用には限界がある」との意見もだされている。（市民セクターよこはま・横浜市社会福祉協議会（2011））

### 3) 地域交流・コーディネーターの設置

横浜市地域ケアプラザは、地域の活動団体に活動場所を提供する事で支援をおこなっているが、もう一つの特色は、地域交流・コーディネーターを各施設に配置していることである。

「コーディネーターの仕事内容」と「コーディネーターに必要とされること」については、横浜市・横浜市社会福祉協議会（2011）「地域ケアプラザコーディネーターハンドブック 2010」の内容（表3-2、表3-3）が参考になる。このハンドブックの内容と、豊田ケアプラザの地域交流・コーディネーターの谷川佑子氏の講演を参考し、コーディネーターの役割を次のようにまとめる。

- ①貸し館としての地域ケアプラザの場所の提供と講座の企画や活動を支援することで、地域に保健福祉に関する助け合いの活動が広がっていくことを支援する、
- ②地域ケアプラザの中だけでなく、地域の中で「場」を発掘し、活動を支援していく。
- ③自治会に訪問し、特徴的な活動を発掘する。
- ④ボランティア講座を企画したり、コーディネートすることで、地域におけるボランティアの育成を支援する
- ⑤地域の方に地域の課題に気づいてもらえるように、支援する。
- ⑥地域包括支援センターと連携しながら、地域の課題が何であるかを考える。
- ⑦地域の人々が課題だと感じていることを、地域の人々にインタビューをしながら、発信していく。
- ⑧地域支えあい連絡会の事務局としての役割を果たすと共に、地域福祉計画づくりにつなげていく。

### 4) 「支えあい連絡会」を中心とする地域ケアシステム

身近な日常生活圏域（中学校区程度）を単位とし、地域ケアプラザを事務局とする「地域支えあい連絡会」をスタートさせる。この連絡会は、3つの機能（①「顔の見える関係の構築」、②「迅速な問題解決」、③「地

域保健福祉の増進」と2つの活動（①「個別援助活動」、②「地域援助活動」）の実施を掲げている。これは、1994年の「ゆめはま2010プラン」が示した地域ケアシステムの具体化であり、特に「地域支援体制」の充実をめざしたものと思われる。このような話し合いの場で、民生委員と町内会組織とボランティア団体が意見を交わし互いの共通理解を深める中で、数々の連携や工夫が生まれ、地域のネットワークが形づくられていく。（栄区豊田地区地域福祉計画参照）これは、2003年から策定される地域福祉計画とほぼ同様の目的をもつものであり、支えあい連絡会（現在は、支えあいネットワーク）で構築された地域の連携が、地域福祉計画の中にも反映され、書き込まれていく。

**表3-2. コーディネーターの仕事内容**

○日常の業務、定例業務 ●さらに深い業務、心がけておきたいことなど

|                      |   |
|----------------------|---|
| 場の提供<br>交流の推進        | ○貸し館業務<br>○自主事業、講座、サロンの企画、運営<br>●地域の中で「場」を発掘・・・空き教室を利用したのサロン運営など  |
| 地域の人材育成              | ○ボランティア講座、育成、コーディネート<br>○福祉教育<br>●住民の中から「地域のコーディネーター」発見、育成  |
| 連携、ネットワーク<br>社会資源の開発 | ○相談のインテーク、包括支援センターはじめ他職種との連携<br>○運営協議会、地域のさまざまな会議等の運営、参加<br>●町内会や民生委員との情報交換<br>●行政、社協等関係諸機関との連携<br>●地域連携のさまざまなネットワーク立ち上げ、運営<br>●地域福祉保健計画の推進 |
| 情報の収集と周知             | ○地域の状況、活動団体、人材などの社会資源の把握<br>○広報誌などの発行<br>○事業のお知らせ、ちらし作成<br>●利用者団体交流会などの開催<br>●地域に出向いての収集と周知<br>●日常の会話やアセスメントの中にニーズを発見する                     |
| 事務作業                 | ○事業のための計画、諸準備、報告など<br>○事業実施報告書などの作成、照会などへの対応<br>○その他、ケアプラザ内の各役割分担   |

資料出典：横浜市健康福祉局地域保健福祉部地域支援課・横浜市社会福祉協議会高齢福



表 3-3. コーディネーターに必要とされること

◇地域活動をコーディネートし、ネットワークを構築していくための資質とスキル

|                 |  |
|-----------------|--|
| コーディネーターに必要な資質  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・広く地域に関心を持ち、住民との関わりの中で、信頼を獲得しようとする。</li> <li>・相手の立場に寄り添い考える。</li> <li>・社会の動向や社会資源を広く把握する。</li> </ul>  |
| コーディネーターに必要なスキル | <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域との信頼関係を作るためのコミュニケーション力</li> <li>・わかりやすく伝えるためのプレゼンテーション力</li> <li>・住民の主体性を引き出すためのファシリテーション力</li> <li>・地域を知りニーズを発見し、地域の力を引き出すためのアセスメント力</li> </ul> |

資料出典：横浜市健康福祉局地域保健福祉部地域支援課・横浜市社会福祉協議会高齢福祉部会ハンドブックプロジェクト（2010）「地域ケアプラザコーディネーターハンドブック 2010」 p.10

### 5) 栄区豊田地区地域福祉保健計画にみる「地域のネットワークング」構築

豊田地区地域福祉保健計画は、地域福祉の一つの到達点を示している。地域の人々が楽しみながら相互扶助活動に参加し、自治会や民生委員と呼ばれる昔から存在した地域の有力組織の人々と協力しながら、地区地域福祉保健計画という形で、自分たちの手で相互扶助の地域ルールを確立しているからである。

そこには、横浜市が約20年をかけて構築してきた「地域ケアシステム」の種が成長した、ということが出来る。豊田地区の事例からその種を拾い上げると、次の5要素があげられる。

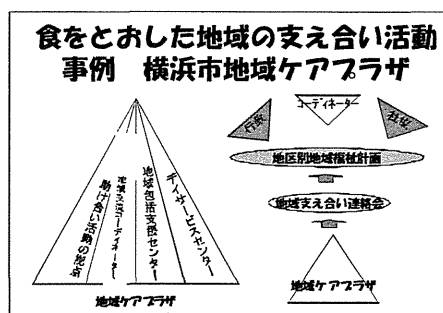


図 3-4. 地域ケアプラザを中心とした支え合いモデル

- ①地域住民による地区別地域福祉計画づく
- ②地域ケアプラザのように、地域の相互扶助活動が優先的に利用できる場所
- ③地域づくりや活動の掘り起こしや支援を行う地域コーディネーターの存在
- ④テーマコミュニティ（活動団体）と地域コミュニティ地域（自治会・民生委員等）との相互理解や連携や協力が育成される日常的な話し合いのテーブル。豊田地区における「支え合い連絡会」のような話し合いの場

- ⑤地域の相互扶助活動といったインフォーマルな活動と地域包括支援センターの相談員、居宅介護支援事業所のケアマネージャーといったフォーマルな相談組織が、日常的に連携できるケアネットワークの構築。

### 3. まとめ

#### 1) 地域ケアプラザを中心とした横浜市の「地域ケアシステム」

地域ケアプラザは、「誰もが住み慣れた地域で安心して自立した生活を続けられるように、保健・医療・福祉等の連携した地域ケアサービスを提供している」ことを目的に整備された。計画当初から、ボランティア活動とデイサービス、訪問介護・看護、24時間相談が同一の拠点で行われることが計画されていた。

ケアプラザが各地で開設される1991年から、住民参加型食事サービスは活動件数も活動回数も飛躍的に拡大していく。積み木の事例に示されるように、活動場所を用意しただけでなく、自治体や社会福祉協議会が、立

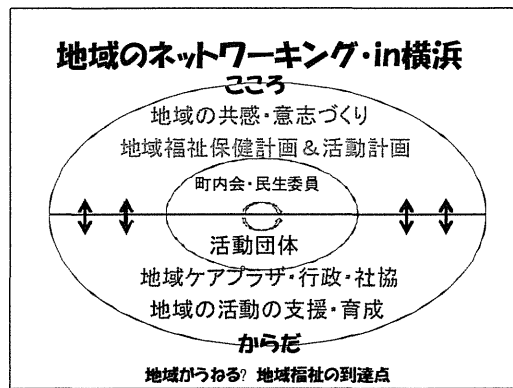


図3-5. ハードとソフトの支援によって構築

ち上げた支援の講師派遣を行い、物心両面から懸命に相互扶助の活動を増やそうと本気で動いていたことが示される。一方、施設整備内容はバラツキがあり、建設以前から市民が参加して作りあげた桂台地域ケアプラザの厨房は、豊田地域ケアプラザの2.5倍もあり、設備も整っている。地域ケアプラザというハードの整備を進める中、「支え合い連絡会」「地域福祉計画の策定」といった地域のネットワークの構築や助け合いのルールづくりといったソフトな施策も併せて進められる。それを担っていったのが、地域交流・コーディネーターであり、①プログラムの企画・運営、②住民主体の活動になるよう後方支援、③活動全体の適切な舵取りを図るだけでなく、市全体の研修の機会をもち、成功情報を共有化することで、地域福祉活動全体の底上げを図るシステムとしても機能している。育成拠点の整備だけでなく、行政の講師派遣や地域交流・コーディネーターを中心とする「支え合い連絡会」「地域福祉計画づくり」とソフトな施策とが連動しながら、地域の相互扶助力の向上と、地域ケアの推進が同時に進められている。

#### 2) 結論

横浜市地域ケアプラザによる、①地域の相互扶助活動への場の支援、②住民による配食サービスと専門の相談機関が同一拠点にあることで、ネットワークが図りやすくなり高齢者の安否確認機能の強化が図られる、③地域の相互扶助活動のルール化としての地区地域福祉計画の策定といったハード・ソフトの支援により、効率的・効果的な地域ケアシステム

ムを構築できることを示唆している。その中で、住民参加型食事サービスによる配食サービスは、平常時と緊急時の「安否確認」機能の一翼を担い地域ケアシステムとしてその役割を果たせる可能性が大きいことを明らかにしている。

## 引用文献

- 1) 横浜市企画局 (1997) 「ゆめはま 2010 プラン 5 か年計画 1997～2001」 pp. 11～42  
[http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/law/pref\\_plan/xp510101.html#1-0](http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/law/pref_plan/xp510101.html#1-0)
- 2) 横浜市福祉局 (2005) 『『地域支えあいネットワーク』推進指針』内閣府「ケアプラザ管理運営事業」 「NPM の視点に基づく地方公共団体の効果的なアウトソーシング調査」内閣府 [http://www.think-t.gr.jp/NPM/03TohokuKanto2\\_1.html](http://www.think-t.gr.jp/NPM/03TohokuKanto2_1.html)
- 3) 栗木篤子 (1993) 「高齢社会の食事サービス」 pp. 24～28、近代出版
- 4) 市民セクターよこはま・食事サービス連絡会編集 (2006) 「市民による食事サービス活動の可能性を考えるー地域ケアプラザとの連携についての調査報告を中心にー」市民セクターよこはま・食事サービス連絡会
- 5) 横浜市健康福祉局地域保健福祉部地域支援課・横浜市社会福祉協議会高齢福祉部会ハンドブックプロジェクト (2010) 「地域ケアプラザコーディネーターハンドブック 2010」 p. 10
- 6) 市民セクターよこはま・横浜市社会福祉協議会 (2011) 『『食』でつながるまちづくり～これからの横浜市における市民による食事サービスに関する調査・研究事業報告書～』市民セクターよこはま・横浜市社会福祉協議会
- 7) 日浦美智江 (2010) 「笑顔のメッセンジャー」文芸社
- 8) 市民セクターよこはま・横浜市健康福祉局福祉保健課「横浜市地域ケアプラザ 地域活動交流事例集『人がつながり地域が活きる』」2007. 12.
- 9) 横浜市第2期横浜市地域福祉保健福祉計画策定・推進委員会 (2009) 「第2期 横浜市地域福祉保健計画 計画期間：平成21年度～25年度」横浜市
- 10) 横浜市栄区役所・横浜市栄区社会福祉協議会 (2010) 「第2期 栄区地域福祉保健計画『さかえ・つながるプラン』」横浜市栄区・栄区社会福祉協議会、pp. 23～26

## 第4章 住民参加型厨房の計画指針

### 1. 住民参加型厨房の定義と既往研究

野村ら（1996）によると、「住民参加型厨房」とは「少数のプロが働くのではなく、それより多人数のセミプロが働き楽しさを感じることでできる厨房」と定義されている。

野村らは、デイサービスセンターの厨房で住民が調理を行っている厨房と、業者が調理を行っている厨房での働き方を、ビデオによる記録分析を用いて、比較することにより、住民が働く際の特徴が問題点を明らかにしようとしている。そこで得られた知見は以下のようである。この章の文末に、参考資料として本文を添付する。

#### 【現状】

- ①役割分担が不明確な住民調理Bでは、コンロ前と調理台の前に人が集中している。一方、役割分担が明確な住民調理Aと業者調理Cでは、空間が偏ることなく使われている。
- ②役割分担にかかわらず住民調理A、Bでは、通路空間での対人接触が多く起こっている。一方、業者調理Cでは、ほとんど起きていない。
- ③A施設では、作業台の中に流しが組み込まれているために、流しから水がはねるため、お弁当の配膳を行っている時には、流しは使用できない。
- ④出入り口付近に加熱調理機器があると、調理された鍋を作業台に移す作業に危険が伴う。

#### 【提案】

- ①役割分担を明確にし、空間の使用に偏りが無い方が、作業効率が良い。
- ②作業を行っている人と移動する人がぶつかることのないよう、通路空間を確保する必要がある。
- ③配膳台と流しを一緒に設置しない。設置するのであれば、衝立等が必要となる。
- ④出入り口付近に加熱調理機器を配置することは、危険なので避けるべきである。

#### 【必要とされる通路空間】

通路空間であるが、建築設計資料集成3（1980）によると、調理をしている際に、後ろで皿をもって通る場合には110cmを必要とすると示されている。その内分けは、調理空間に30cm、通過するのに80cmである。

調理空間に挟まれた通路の場合は、 $30\text{cm} \times 2 + 80\text{cm}$ で140cmが必要とされる。

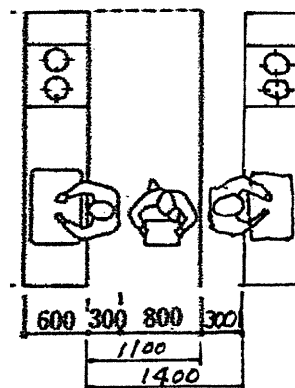


図4-1 必要とされる通路の広さ