

厚生労働科学研究費補助金（健康安全・危機管理対策総合研究事業）
分担研究報告書

第6章 東京都北区・多摩市におけるソーシャルキャピタルを活用した
地域保健事業の優良事例に関する研究

研究協力者 村山幸子 東京都健康長寿医療センター研究所 研究員
研究分担者 野中久美子 同上

【研究要旨】近年、地域社会における人間関係の希薄化や対人的つながりの弱体化が指摘される中で、ソーシャルキャピタルを活用した地域保健事業に注目が集まっている。本研究では、東京都北区および多摩市で10年以上の活動実績を持つ2つの事例（栄養グループ食彩、福祉亭）を取り上げ、それらの概要を紹介した。さらに、各団体代表者に対してインタビュー調査を実施し、地域のソーシャルキャピタルを活かして活動を実施・継続するために必要な要件について検討を行った。その結果、2つの事例に共通する要素として、（1）行政とのつながりが団体発足の基盤に存在している、（2）地域住民と行政の双方に、相互の地域づくりに対する意志やニーズが一致しているという認識がある、（3）活動を通じて地域社会への波及効果が見込まれ、その事実が広く地域住民に認められている、（4）サポートする側とされる側の役割が柔軟に入れ替わることで、参加者が継続的かつ長期的に活動に携わることができる、という4点が見出された。

A．研究目的

近年、地域社会における人間関係の希薄化や対人的つながりの弱体化が指摘される中で、ソーシャルキャピタル（社会関係資本）を活用した地域保健事業に注目が集まっている。今後、そうした事業のさらなる拡大・充実に資するため、活動実績の認められた優良事例に共通する要素を整理することは有効である。そこで、本研究では、東京都北区および多摩市で活動を展開する2つの事例を取り上げ、それらの概要を紹介する。さらに、各団体代表者へのインタビューを通じて、ソーシャルキャピタルを活かして活動を実施・継続するために必要な要件を検討することを目的とする。

B．研究方法

東京都北区の保健師（32名）と多摩市の保健師（26名）を対象に、先述の横浜市と同様の手順でアンケート調査を行ったところ、19名（北区9名、多摩市10名）から回答があり、合計で33の事例が抽出された。内訳は、北区が21件（高齢者・介護者支援：7件、子育て支援：13件、その他：1件）、多摩市が12件（高齢者・介護者支援：3件、子育て支援：4件、健康増進：5件）であった。北区と多摩市についても、得点化および順位付けを行ったが、アンケートの集計数が比較的少なく、事例の内容に偏りが見られたため、北区および多摩市の行政担当者との協議を踏まえて、インタビューの対

象となる団体の選定を行った。その結果、「栄養グループ食彩(北区)」、「福祉亭(多摩市)」という2つの事例が挙げられた。次項で詳述するが、これらの事例は双方とも10年以上の活動実績を持つ。

その後、各団体の代表者にインタビュー調査への協力を依頼した。インタビューは予め用意したインタビュー・ガイド(資料7)に沿って、半構造化面接により実施した。調査の実施時期は、食彩が平成25年9月、福祉亭が平成26年2月であり、インタビューの所要時間は60~90分程度であった。

C. 研究結果

本項では、まず各団体が活動する地域の特徴と活動の概要を記述し、次にインタビューの結果から、地域に根ざした活動を実施・継続するためのポイントを整理する。

1. 地域の特徴(東京都北区、多摩市)

北区は、東京都23区の北部に位置する人口33万6千人ほどの特別区であり、赤羽、王子、田端、十条といった地域を含む。北は荒川を隔てて埼玉県に接し、東は荒川区と隅田川を隔てて足立区に、西は板橋区に、南は文京区と豊島区に接する。昭和初期、北区は重化学工業を中心とする東京屈指の工業地帯として成長を遂げ、周辺に大団地が複数建設された。さらに70年代になると、大工場の区外移転が進み、その跡地が団地へと整備された。これらの団地は徐々に建て替えが進みつつあるが、老朽化したものも多い。平成26年2月1日現在、北区の高齢化率は25%を超えて23区中1位であるが、北区に高齢者が多い背景には、古いタイプの団地都市であることが少なからず影響していると言われている。また、近年は工場

跡地に大規模マンションが多数建設されており、今後、新興住宅地に暮らす高齢者を地域の見守り・声かけの対象として定着させていくことが一つの課題となっている。

他方、東京都多摩市は、多摩丘陵の北端部を占める人口約15万人の都市である。昭和40年代には、大都市郊外のベッドタウンとして、日本最大規模の「多摩ニュータウン」が計画・開発され、現在でも分譲・公団・都営といった開発主体や居住条件が異なる団地が混在している地域である。多摩市全体の高齢化率は23.9%(平成25年10月1日時点)である。地域の課題としては、高齢化に伴う認知症高齢者の増加、ニュータウン開発の際にエレベーターが無い団地が数多く建設されたことで、階段を利用した昇降が困難になった高齢者が自宅に閉じこもりがちになること、新たに転入してきた高齢者が地域とのつながりを持ちにくいこと等が指摘されている。

2. 活動の概要

(1) 栄養グループ食彩(東京都北区)

「栄養グループ食彩」は、食育をテーマに活動する高齢者対象の自主グループであり、東京都北区全域で活動を展開している。区との協働事業として「地域活性・支えあい」を最終的な目標に掲げ、食を通じて「心の栄養・からだの栄養」を伝え広げる活動を目指している。食彩は、同名のグループが単体で存在するのではなく、北区各地に20以上の小グループが点在しており、それらがネットワークを形成して食育活動を推進している。当該団体の構成メンバーは、各小グループの運営を支えるサポーターと、その中から選出されたグループ・リーダー、食彩全体の代表者の三者に大別される。現

在、サポーターの登録数は 300 名近くに上る。

グループの発足は、平成 11 年 7 月までさかのぼる。北区主催の「栄養教室」修了生の中から、現在の代表を含む 6 名のサポーターで栄養グループ「彩々会」を発足し、赤羽地区の健康センターで高齢者対象の食事会を開始した。当時、参加者は 20 名程度であったが、徐々に小グループの数を増やしていった。そして、平成 17 年 1 月に 6 つの小グループを合わせて「栄養グループ食彩」を発足させ、現在までに健康福祉課、産業振興課、保健予防課、北区商店街連合会、食品メーカーなどと連携し、活動の幅を広げている。現在の主な活動内容は、下記 a) ~ e) の通りである。

a) 高齢者ふれあい食事会の開催：健康増進センターをはじめとする区の公共施設や地域の飲食店、商店街事務所、町会会館などで食事会を開催している。対象は介護保険の認定を受けておらず、北区内に住所があり、且つ下記の 1~3 のいずれかに該当する 65 歳以上の高齢者である（1.一人暮らしの者、2.日中一人になる者、3.65 歳以上のみの世帯の者）。各小グループは月 2 回の頻度で活動を実施し、その中でサポーターが料理を作り、参加者にふるまう。また、食後に体操や手足のストレッチ、歌の時間などを取り入れ、単に参加者が提供された食事を食べるだけではなく、他の参加者やサポーターと交流し、地域でのつながりを作ることに重きを置いている。グループの掛け持ちも可能で、あるグループでは「もてなす側」のサポーターとして、また別のグループでは「もてなされる側」の参加者として活動に携わっている者も多い。したがって、サポーターとして動くことが難し

くなった人でも、参加者として引き続き食事会に足を運ぶことができるようなシステムが構築されている。サポーターおよび参加者は、ほとんどが女性で、60 代から 90 代まで幅広い年齢層で構成されている。平成 25 年度は、食彩全体で約 1000 名の参加者を集めた。なお、参加費は一回の活動につき 400 円程度であり、提供される食事は一から全てサポーターが手作りする場合もあれば、半分もしくは一部のみが手作りの場合や、地元の店舗に発注して弁当を用意する場合もある。いずれにおいても、使用する食材は地元の商店街などで調達し、さらに食材の提供元を参加者に周知することで、後日、参加者がその店舗を訪れ、商店街の活性化につながるという副次的な効果を期待している。

b) 北区食育フェアへの参加：食育フェアは北区主催の年次イベントであり、区民の自主グループや歯科医師会、大学、高校などが協力して運営する。平成 17 年の初回開催から、毎年 1000 人を超える参加者を集める。食彩の担当するブースでは例年、食育に関するパネル展示のほか、箸の正しい使い方を学ぶ豆つかみゲームや食事についての間違い探しクイズ、軽食の販売などを行っている。

c) 区民まつりへの出店：北区町会自治会連合会および北区青少年地区委員会が主催、北区が共催となって、年 1 回開催される地域のイベントである。食彩は軽食の販売を行う。

d) 講演会：食育講演会、生活習慣病予防講演会、農政事務所出前講座などで講師依頼を受けている。

e) 生産地との連携：北海道知内町、福島県鮫川村、群馬県富士見村など、地方との

交流を通じて食材の提供を受ける。また、1泊2日のツアーを企画し、サポーターおよび参加者同士の交流を図っている。

(2) 福祉亭（東京都多摩市）

福祉亭は、「ひろがれ、ひろがれ笑顔の輪」をコンセプトに平成14年に開設された、NPO法人の運営によるコミュニティカフェである。地域住民を対象として、交流の場の提供、生活支援や地域情報の提供、世代間交流による文化活動などにより、高齢者の社会参加の拡大を図り、まちづくりと地域福祉の増進に寄与することを目指している。事業の運営は、NPO法人の中核メンバーと一般のボランティアスタッフが支える。現在のスタッフ登録数は約100名に上り、その中から毎日4~6名が現場で活動している。また、当番でない日は利用者として来訪するスタッフも多い。活動場所は、多摩ニュータウン永山地区近隣センター商店街の空き店舗で、60平方メートル程度の室内にテーブルや椅子、ソファなどが並び（室外の5席を含めて全37席）。なお、それらの家具や食器、冷蔵庫やポットなどの機器は、生協や地域住民から提供・寄付を受けている。通行量の多い歩行者回廊に面していることや、近くに保育園、スーパーマーケット、福祉会館などが建ち並ぶことから、地域住民が自然と集まりやすい場所に立地していると言える。

福祉亭は、平成13年に多摩市で開催された市民懇談会「多摩市高齢者社会参加拡大事業運営協議会」を契機に最初の形が立ち上げられた。同年8月に「高齢者いきいき事業」として東京都と多摩市から3年間の補助金が交付され、平成14年1月に世代間交流の場として「ライブハウス永山福祉亭」

が空き店舗で活動を開始した。当時の運営は多摩市からの補助金で賄われていたが、平成15年の補助金交付終了を目前に運営方針を見直すこととなった。市民に参加を呼びかけ、無償ボランティアによる運営へと移行し、平成15年4月にNPO法人「福祉亭」が誕生した。趣味活動と食事・喫茶の場の提供を中心に運営し、年間売り上げが約900万円、完全な無償ボランティアの運営によることから人件費が不要ということもあり、経常黒字の自主経営となっている。

福祉亭の主なサービス内容は、食事と喫茶、趣味活動（囲碁・将棋など）の場の提供である。月曜日から土曜日は10時から18時まで、日曜日は月2回13時30分から16時までの営業時間の中で、定食（500円：1日約30食）やラーメン、サンドイッチの他、ビールなどのアルコール類も用意している。当初の構想は「居場所としてのスペースと食事の提供」であったが、利用者の意見を取り入れ、アルコール類の提供や囲碁・将棋などの趣味活動の場の提供も行うようになった。また、介護予防を目的としたミニデイサービスが毎週水曜日に開かれており、体操や唱歌、ペン習字などが企画されている。この他にも、地域包括支援センター職員による無料の「よろず相談」や、誕生会、クリスマス会、新年会など、様々な行事・イベントが展開されている。これらのスケジュールは福祉亭から毎月発行される情報誌「いきいき新聞」に、地域情報、利用者からの投稿などとあわせて掲載される。提供プログラムは曜日や週によって運営者と内容が異なるため、新聞の行事予定を見て来店する利用者も少なくない¹⁾。

3. 地域に根ざした活動を続けるポイント

本章では、上記 2 つの事例について、地域に根ざした活動を継続するためのポイントを、インタビューにおける各団体代表者の語りを引用しながら整理する。

(1) 栄養グループ食彩（東京都北区）

食彩の立ち上げに際しては、北区行政機関との関係づくりが基盤となった。代表をはじめとするサポーターは、北区の主催するイベントのスタッフやボランティアに積極的に応募・参加し、行政職員とのつながりを形成していった。その中で、食育活動を通じて地域の活性化に貢献したいというサポーター側の希望と、自主グループなどのインフォーマル・サービスを通じて、介護予防や高齢者の閉じこもり防止に取り組んでいきたいという行政側のニーズが合致し、食彩が区との共同事業として始動するに至った。地域住民のやりたいことに行政職員が親身になって応えてくれると感じられたことが、活動を継続していく上での一つの大きな支えになったという。

「やっぱり、グループをよくしたかったら、行政のやってる、そういう、いわばいろんな募集や何かありますよね。スタッフ募集とか、そういうときに、自分が出て行く。＜中略＞どんどん自分が出て行って、まず行政のつながりが、どうなってるか、そういうのは絶対知るべきね。」

「共に良い形でしていくには、自分たちが何をできるか、何ができるか。＜中略＞そうしますと、行政の方も、じゃあこういうことを一生懸命なさっているから、じゃあ、こんなんしていきましょって、そこで歩み寄ってくださって、助けてくれるし、できること、それは行政の職員以上のことを、してくださいました。そのやっぱり、人間

と人間とのつながり。それが一番だと思う。」

「行政と共に歩む。それが一番大事なことだと思う。だって行政の人が育ててくださっているし、区民としてできることをさせてもらう。ともに、これは北区を大事にしていく姿勢です。」

また、食彩の運営費は食事会で徴収する参加費のみで、補助金などは受領していないが、行政職員とサポーター、サポーターと参加者、あるいは行政職員と参加者との間に関係性ができていれば、金銭的な利益が生まれなくても活動の拡大・継続は可能であったと話す。

「みんな別に、遠くから来ても、交通費（が支給されなくても）誰も何も言わないし、お茶飲んでも、誰も何も言わない。それがまた、お金にかえられない、すばらしいものがある。仲間。」

「これが仕事だったら、合わなかったら、我慢するでしょう。ここ（食彩）においては一銭も出ないから、我慢する必要もないし。＜中略＞だから、辞めなきゃ辞めるでしょう。こんなのばからしいと思うでしょう。でも、楽しいんだっていう、こういう知らない人と向き合って、お友だちになれることは、自分発見だし、楽しいだろうっていう人は定着していく。」

さらに、食彩の活動を通じて参加者や地域社会へもたらされるメリットを明確に提示していくことが、団体が地域に根ざした活動を進める上で重要であるという語りも見られた。参加者にとっては、定期的な外出し、近隣住民とのつながりができるという利点があるのはもちろんのこと、食事会には区の職員（保健師など）が参加しているため、健康づくりや医療・福祉に関する

区の情報をいち早く知ることができる。また、先述の通り、食事会では地元の商店街などで調達した食材を使用し、提供元となった店舗を食事会の中で参加者に周知する。活動後に参加者がその店舗に立ち寄り、買い物をする事で、商店側にはさらなる経済的利益が見込まれる。このように、自分たちのグループの存続・拡大のみならず、地域社会全体の交流の活性化や経済効果を視野に入れて活動を行ってきたことも、食彩が広く地域住民に認められるようになった一因であるという。

「やはり私たちには、ただ、しているっていうんじゃなく、共に栄えるっていうこと。おかげさまで、この食事会をさせていただいていると、〈中略〉その商店街の人とも仲良くなるし、この食事会してるんで、今産業化の、産業振興課ってところで、共にさせていただいてますと、商連の方とも〈中略〉いろんな意味で、つながりってものの、できてる。」

「私たちにおいては、食っていうものから結びついているので、それがすべてつながっていく。〈中略〉北区において、いろんな意味で、課がどうあれ、商連から、そういう細かいことじゃなくて、しっかりと輪になって、その高齢者、どこ行っても食べられますよ、どこ行ってもあれしますっていう、手を携えて、持っていくのが一番だと思う。〈中略〉区と共に、自分たちのできることを、させていただいて、そういうものでつなげる。」

(2) 福祉亭（東京都多摩市）

先述の食彩と同様、福祉亭の発足におい

ても行政職員とのつながりや、地域住民と行政双方の地域づくりに関する意志が合致したことが大きな契機となっていた。

「多摩市はそのころから世界最速の高齢化率のまちっていう形容詞を付けられていて、なんでそういうことになるかっていうと団塊世代が多いという。その理屈から言って、多摩市の行政のほうも、これは何とかせないかんという思いと、市民側も団塊は、男たちはまあそれぞれあれなんだけど、私たちの世代っていうのは寿退社とか、そんなんで専業主婦層が子育てしているまちだったから、そのままその流れで地域活動をする女性たちっていうのが多くて。」

「行政もね、そのころ市民協働という言葉が初めて世の中に出てきたときで、行政は黒子だっていうようなところで、また行政組織も団塊世代が多かったですよね。だからどこか同じ空気をしよった行政職員と市民活動の担い手たちが、あうんの呼吸で動いていたっていうのが、やっぱり非常に幸運だったかもしれないですよね。それでその人たちの思いが一致して。」

当初は高齢者に対する「居場所としてのスペースと食事の提供」という構想から始動した福祉亭であったが、その活動形態は徐々に変化していった。利用者からの要望や、その時々が多摩市の地域課題、社会背景（2012年問題など）に応じて、福祉亭の役割を捉え直していくことで、高齢者だけでなく、地域社会全体において、居場所としてのコミュニティカフェの機能や重要性が認識されるようになった。

「それで結局高齢者だけの問題じゃな

いってものをだんだん、まちの問題はそういうものでもないってものもだんだん分かってくるものですから、もともと目指していた居場所っていうのを、地域の居場所、高齢者の居場所だけでなく。そんな感じで拡大していくと、また世の中がそういう、次第に風が吹いてくるんですよね。それで、コミカフェ（コミュニティカフェ）って言葉もだんだん生まれてきたし、その居場所の、コミカフェ、居場所ってものの、大事さと役割っていうものが分かってきたり。」

「それ（孤独死、一人暮らしの増加など）に対してじゃあ福祉亭が何が出来るかっていう、また捉え直しをしていくことによって、コミュニティ再生って大事だよみたいな言葉が。やっぱりコミュニティ再生って言葉がやっぱり社会から与えられたんじゃないかな。私たちもそれを目指していくって感じですかね。ちょうど連動するようなかたちで時代と社会背景と、私たちの思いってものが動いてきたかなって感じがしますね。」

「毎日毎日福祉亭開けていて、孤独死が確実に減りましたってことは言いにくいんだけど。それでも福祉亭を頼りにしていただける。例えば公園で誰かが倒れてたって言えば福祉亭に運んでくださったりとか。あるいはものすごい雪の、この間の土曜日でも訪ねて来てくださったり。＜中略＞一様に一色に染め抜くことは福祉亭はできないし、やるつもりもないんですけど、何かの地域が必要としてくださるのであれば、それは要するに福祉亭を利用

してくださるってことだし、なんか困ったときにイメージしていただけるってことなんで。その程度の役割果たさせていただければ。言ってみたらその連続の中にインフォーマルの世界ってというのが、助け合うっていうのがあるので。まあそんな感じで毎日運営させていただいてますって感じですね。」

D. 考察

本研究では、東京都北区および多摩市で10年以上の活動実績を持つ2つの事例（栄養グループ食彩、福祉亭）を取り上げ、それらの概要を紹介するとともに、代表者に対するインタビュー調査の結果から、各団体が地域に根ざした活動を続ける上でのポイントを整理した。北区と多摩市は、双方とも古いタイプの団地が数多く残る地域であり、そこに暮らす高齢者に加えて、新興住宅地へ移り住んできた高齢者が地域でつながりを持てるように工夫が必要であるという点で、同様の地域課題を有している。そのような状況下で、食彩と福祉亭は、共に「食」というものを一つの軸として、それぞれが独自の活動を展開していた。

上記のインタビュー結果から、地域のソーシャルキャピタルを活かして地域保健事業を実施・継続するために必要な要件について、2つの優良事例の間には4つの共通する要素があると考えられる。1つ目は、行政とのつながりが団体発足の基盤に存在していることである。食彩と福祉亭は、双方とも発足当初から行政との連携を重視し、行政職員と協働して活動の構造を決定していた。さらに、2つ目の要素として、単に行政とのつながりがあるだけでなく、地

域住民と行政の双方に、相互の地域づくりに対する意志やニーズが一致しているという認識が、発足当初から共有されていた。このコンセンサスに裏打ちされた信頼関係が、後に活動を継続していく上で重要となるのではないだろうか。3 つ目は、活動を通じて地域社会への波及効果が見込まれ、その事実が広く地域住民に認められていることである。食彩の場合は主に食事会を通じて、福祉亭の場合はコミュニティカフェが商店街の中にあることで、地域社会全体の交流の活性化や副次的な経済効果を生み出している。活動を続ける中で、この事実が地域住民全体に認知されることにより、地域社会における各団体の存在意義が明確となり、それが活動の支えになっていると思われる。4 つ目の要素は、サポートする側とされる側の役割が柔軟に入れ替わることで、参加者が継続的かつ長期的に活動に携わることができるという点である。食彩ではサポーターが一般の食事会参加者として、福祉亭ではボランティアスタッフがカフェの利用者として、日ごとに違った役割意識をもって活動に関わっていた。この構造は、ある人がサポーターもしくはボランティアスタッフとして動くことが難しくなった場合の受け皿となり、ひいては地域社会における居場所や他者とのつながりを確保・維持することにも結び付いていると考えられる。

以上の要素は、あくまで 2 つの事例に共通するものであるため、単純に一般化することはできないが、新たに地域保健事業を始める上で、あるいは既存の団体・事業が継続していく上での鍵となる可能性がある。

E . 結論

インタビューの結果、地域のソーシャルキャピタルを活かして地域保健事業を実施・継続するために必要な要件について、2 つの優良事例の間に、下記の通り 4 つの共通要素が抽出された。

(1)行政とのつながりが団体発足の基盤に存在している。

(2)地域住民と行政の双方に、相互の地域づくりに対する意志やニーズが一致しているという認識がある。

(3)活動を通じて、地域社会への波及効果が見込まれ、その事実が広く地域住民に認められている。

(4)サポートする側とされる側の役割が柔軟に入れ替わることで、参加者が継続的かつ長期的に活動に携わることができる。

F . 引用文献

1) 余錦芳, 松本真澄, 上野淳: 多摩ニュータウン高齢者支援スペース・福祉亭の活動と利用の実態について - 多摩ニュータウンの高齢者支援スペースと利用者の地域生活様態に関する研究(その 1) - . 日本建築学会計画系論文集 2012;77(671):9-18 .

G . 研究発表

なし

H . 知的所有権の取得状況

なし

[研究協力者]

小宮山恵美(北区健康福祉部高齢福祉課)
伊藤重夫(多摩市健康福祉部高齢支援課)