

# 地域特性に着目した地域組織化活動の要件 ～香川県坂出市における「ふれあい・いきいきサロン」 活動に着目して～

岡 崎 昌 枝

## 要 旨

本稿は「ふれあい・いきいきサロン」の活動から地域特性に着目した地域組織化活動のための要件を析出することを目的とする。地域類型は香川県坂出市の資料から単位自治会を調査し人口変遷と住宅地図によって類型化した。「ふれあい・いきいきサロン」の設立要件は、事業を実施している99組織の活動計画及び活動報告の資料、坂出市社会福祉協議会職員へのインタビュー調査から3要件を析出した。その結果、地域類型は、過疎型地域、混住型地域、ニュータウン型地域に類型化した。「ふれあい・いきいきサロン」の設立は、リーダー、地縁関係、拠点の3要件が析出された。過疎型地域は地域社会内の地縁関係に着目した活動、混住型地域には拠点の整備、ニュータウン型地域にはリーダーの養成が重要であり、地域特性に応じた働きかけにより地域組織化活動は設立を容易に行う事ができ、継続した活動が可能となる。

キーワード：地域社会、ふれあい・いきいきサロン、介護予防

## 1. 問題の背景と目的

2005年の介護保険法改正で介護予防が給付対象事業として取り上げられた。予防給付の充実の方針はその後も継続されたが、2015年の改正では要支援1、2の軽度者が利用する介護予防サービスは予防給付の対象から除外されることとなり、新たに介護予防・生活支援サービス事業による事業の多様化が挙げられることとなった（厚生労働省，2015）。2002年から開始された社会福祉協議会による「ふれあい・いきいきサロン（以下、サロンと表記）」事業は、要介護・要支援認定を受けていない地域のすべての高齢者を対象に行う地域支援事業のひとつとして、介護保険制度が目指す地域の自主性や主体性に基づいて地域特性に応じて作り上げる「地域包括ケアシステム」の介護予防の活動として注目されている。しかし、その多くが開催範囲と開催回数に問題を有している。まず、小学校区という範囲で開催されている現状がある。小学校区は近年、少子化に伴い小学校の統廃合が進み、4kmの圏域限度<sup>1)</sup>を超えて広域化しているため、運動能力が低下する傾向にある高齢者にとって小学校は自宅からの徒歩圏内ではな

---

1) 公立小学校「学校区」の適正範囲  
furalpln.ac.affrc.go.jp/poster04/saio.pdf

くなってきている。第2の問題点は開催回数と参加率である。「あなたもまちもいきいき！『ふれあい・いきいきサロン』のすすめ～寝たきり・痴呆予防にも～」（全国社会福祉協議会、2000）では、開催回数は月1回、月2回程度を設定している。伊賀市社会福祉協議会の実践（2008）は先駆的であるとされているが、「サロン」活動を開催している団体数が175団体、1回あたりの参加者が20～30人、「サロン」の開催は月1回程度、参加率は15.2%に過ぎない<sup>2)</sup>。このように、先駆的な取り組みを行っている社協においても「サロン」活動は実効性があるとは言いがたい現状がある。

本報告で取り上げるA市の事例は、サロン活動の開催回数も多く町内会・自治会単位の小地域において開催が進み自治会に1つを目標とし、徒歩圏内に「サロン」の設立を目指している。その大半が開催頻度も多く活動が活発であるところにある。また、A市は人口急増地域と過疎化の進展した地域の両方の特性を有している。本報告では、このA市の「サロン」活動を事例として、「サロン」活動から地域特性に着目した地域組織化活動の設立のための要件を析出することを目的としている。

## 2. 先行研究からの分析

地域福祉を提唱した岡村重夫（1974）は、地域の組織化には地域特性に適した組織化活動が必要であると述べ、地域類型別の組織化活動を提示している。しかし岡村の報告から30年余りたった現在でも、厚生労働省（2008）が、地域福祉活動の実施は顔の見える圏域において行うことが必要であると述べるに留まっている。地域組織化からみた市町村の現状と課題の研究（藤原、1995）や地域組織化研究の方法（柴田、1994）はあるものの、地域社会の変動を視野に入れた地域組織化活動の方法論に関する研究は見当たらず地域組織化活動の研究は進展したとはいえない。

一方地域福祉の実践活動についての調査報告や研究は数多く出されている。本稿で取り上げる「サロン」活動に関しては、その意義について社会福祉協議会（2000）が、社会参加の促進、健康、生活リズムの改善、閉じこもり防止、認知症予防などを指摘している。この点について、豊田（2009）や森（2014）は参加者の視点から「サロン」活動の意義の検証を試み、人間関係の豊かさを醸成するとの結果を得ている。参加者にとって「サロン」活動は健康に関する情報を得る場、人との交流の場、人生の語りなどの場など外出する機会となり、「サロン」の活動が高齢者にとって介護予防の効果をもたらすものであると真継ら（2013）が実証している。

「サロン」の運営についての研究は、山村（2013）が「サロン」の代表者に対して運営形態と支援の有無に関する研究を行い、地域社会が成熟している地域では「サロン」運営の支援は必要ないことを示している。高野ら（2006）は、「サロン」の設置促進について月1回程度、

---

2) 伊賀市ホームページから高齢者数28,818人（2015.6現在）、「サロン」活動を開催団体数175団体、1回当りの参加者20～30人から、参加者を25人として概算すると参加率は15.2%であった。<http://www.pref.mie.lg.jp/CHOJUS/HP/miechiikikea/4-48.pdf> 7月13日

2年程度の継続期間がないと効果が期待できにくいと述べている。これらの点から運営の担い手は地域社会の成熟がない地域社会において運営を担う場合においても、定期的かつ継続的な関わりが必要であることから、担い手にとって責任による負担感が生じることが明らかになった。

松浦（2010）は、「サロン」の利用が向上する条件として活動頻度、プログラム、管理運営を担う人材、この3点に着目して実証的な研究をしているが、地域類型に着目した実効性のある活動要件を測る研究は見当たらない。

### 3. 分析枠組み

地域の組織化には地域特性に適した組織化が重要であることから地域の特性別に類型化を行った。類型化は、A市各単位自治会の成立時期、人口の推移、地域内の非農家（漁家）の戸数に着目して分類することとした。高齢者が自立した生活を継続するためには、徒歩圏内で活動することが望ましいことから、単位自治会による分類を行いニュータウン型、混在型、過疎地型の3つの地域類型に分類した。

また「サロン」の活動は、高野（2006）や松浦（2010）が述べたように担い手である運営者リーダーの存在は必要不可欠である。山村（2013）は、成熟した地域社会は社会福祉協議会による支援が行われなくとも住民による自主運営によってサロンが継続していることが示された。このことから既存の地域社会の活動は、地縁関係の醸成や社会活動の参加率の向上へとつながる要件であるといえる。中村（2009）は「サロン」は地域コミュニティの拠点である集会所での運営が重要であると述べており、地域社会は住民の交流の場となる物的基盤となる拠点を保有していることが望ましい。そこで3地域類型別にリーダー、地縁関係、拠点の3要件を設定し分析した。

### 4. 方法

#### (1) 調査対象

香川県坂出市の単位自治会と「サロン」事業を実施している99の組織を対象とした。

#### (2) 調査方法及び内容

地域類型は、坂出市が毎年広報に提示する単位自治会を基に各町の人口変遷及び、ゼンリン地図から各単位自治会をニュータウン型地域、混住型地域、過疎型地域に分類した。この判別に際し、筆者が実際に視察確認した。地域類型の設定には、①1970年以降の人口推移と高齢化率<sup>3)</sup>及び②1956年以降の自治会設立<sup>4)</sup>と住宅地開発を要件とした。すなわち過疎地域とは、人口が1980年以降継続しかつ減少率が20%以上であり、2015年現在高齢化率も市平均29.1%<sup>5)</sup>を上回る地域を意味する。人口減少と高齢化の背景としては小学校の合併による閉校と地縁関係

3) 四国地方A市1970以降10年ごとに2010年までの統計資料を参照。

4) 1956年以降の自治会設立は、A市が毎年広報に提示する単位自治会とA市資料を参照。

5) 2010年国勢調査結果。

以外の自治会加入を認めていない地域社会の特性が考えられる。またニュータウン地域とは現在の市域となった1956年には住宅が存在せず、全て1970年以降自治会が設立された地域を意味する。このような地域は、製塩業が廃止され住宅地として開発された地域と雇用促進住宅やマンション等が設立した地域を意味する。この2類型以外の地域を混住地域として一括した。混住地域でも2000年代から人口減少が始まっているが、減少率は20%以下である。この混住地域の特長は、明治以前に設立された地域社会（集落）を基盤として高度経済成長期以降人口流入が進み、旧住民と新住民との混住化が進むことによって形成されている点にある。

「サロン」の設立要件では、A市社会福祉協議会の協力と了解を得て、資料の2次分析、補充として①地域組織化活動を推進するため社会福祉協議会が重視する点、②サロン活動の成果、③活発なグループの特長、④低調なグループの特長、以上4点について、坂出市社会福祉協議会の職員にインタビュー調査を行い、リーダー型、近隣社会、拠点の3要件とした。リーダー型はリーダーの変更回数が少ないものとした。近隣関係は、既存の地域社会の活動が行われていること、活動内容が地域住民の共有財産の維持・管理にあたるものとした。拠点は、地域社会の物的基盤の保有があるものとした。

### (3) 調査期間

資料による調査は、2015年3月－6月に行った。インタビューによる調査は、2015年5月15日－6月10日に行った。

## 5. 結果

### (1) 香川県坂出市の概要

香川県坂出市は、人口55,103人、高齢化率32.64%<sup>6)</sup>の中規模の地方都市である。県のほぼ中央部に位置している。1942年に市政を施行し、地区ごとに市と合併を重ね1967年から現在の市域となっている。各地区に社会福祉活動が活発に行われており、地区すべてに社会福祉協議会が設立され、地域住民によって運営されている。

### (2) 坂出市地域類型（表1）

坂出市は335単位自治会（2014年6月現在）あり、うち過疎型地域は51単位自治会、混住型地域には240単位自治会、ニュータウン型地域<sup>7)</sup>には42単位自治会であった。

### (3) 坂出市サロン設立（表2）

坂出市の「サロン」活動は、1999年以降、主に高齢者の健康づくりを目的に自治会ごとの設立を目指している。2014年現在、坂出市には各地区5～16のサロンが設立、坂出市全域では99設立されておりそのうち過疎型地域に18件、混住型地域76件、ニュータウン型地域5件であった。

「サロン」設立の要件として過疎型地域では濃密な近隣関係、混在型地域では物的基盤の保

6) 四国地方A市の住民基本台帳（平成27年4月1日現在）を参照。

7) 本稿では、高度成長期以降に開発された住宅地を指すこととする。

表1 坂出市単位自治会数（平成26年度）

単位（自治会）

	自治会数（類型別数／自治会総数）	サロン開設数（開設数／サロン総数）	サロン開設数／自治会数
過疎型地域	51 (15.2%)	18 (18.18%)	35.2%
混住型地域	240 (71.64%)	76 (76.77%)	31.66%
ニュータウン型地域	42 (12.5%)	5 (5.1%)	11.90%
分類不可	2 (6%)	—	—
計	335	99	29.4%

表2 坂出市類型別「ふれあい・いきいきサロン」の設立要件分析

単位（件）

類型	リーダー			近隣関係					拠点		計
	変更なし	1回	複数回	地域の共同体活動			他自治会からの加入		公民館等	それ以外	
				有り	なし	どちらでもない	有り	なし			
過疎型	14	0	4	5	0	13	11	6	14	4	18
混住型	34	0	42	11	0	65	30	46	69	7	76
ニュータウン型	4	1	0	1	0	4	3	2	3	2	5
小計	52	1	46	17	0	82	44	54	86	13	99
計	99			99			98		99		

有と地域社会活動、ニュータウン型地域では固定化したリーダーの存在が要件となった。

リーダー型をみると、過疎型地域の変更なしは14サロン、複数回は4サロンみられた。混住型地域の変更なしは34サロン、複数回は42サロンあり、サロンが複数回変更しているサロンが半数以上みられた。ニュータウン型地域では、リーダー変更はほとんど行われておらず、1サロンのみ1回行われていた。

過疎型地域では、地域の共同体による活動を行っているのは5サロン、自治会外からの参加による活動は11サロンにみられた。混住型地域では、サロン活動において地域の共同体の活動を行っていたのは11サロン、自治会外からの参加による活動は30サロンであった。ニュータウン型地域では、地域の共同体による活動を行っているのは1サロンであり、単位自治会外からの参加による活動は3サロンに見られた。

過疎型地域は、公民館や自治会が所有する会場を活用しているのは14サロンであった。混住型地域は69サロンが公民館や自治会が所有する会場を活用しての活動、それ以外の7サロンは

単位自治会内にある建物及び土地を活用していた。ニュータウン型地域は、公民館や自治会が所有する会場を活用しているのは3サロンであった。

## 6. 考 察

### (1) 地域類型

過疎地域とは、人口流出が超過し、生活の場として機能不全になる地域を指す（地域福祉学会、2006）。本稿における過疎類型においても人口流出と小学校の閉校による機能不全が見受けられた。過疎地域は、地勢と血縁及び地縁関係により、他の住民が単位自治会に入ることが困難な状況にあり、多くの過疎地域が、同様な特性を持っていると考えられる。混住地域は、1970年代以降の坂出市の産業の発達によって1970年代以降人口増加が見られた地域である。農業地域に非農家の住宅が建設された結果、旧住民と新住民の混住化が進み、戦前からの自治会が分化して新旧住民が混在する自治会が多く作られた。農業地域と住宅地域が混在、平野部が多いこの地域に産業の発達によって居住する者が増加したためではないかと推察される。ニュータウン型地域は、市制定時には自治会が存在しなかった地域で、高度経済成長期の埋め立てによる工業地域の増加に伴い新たに住宅が開発された地域であり、人口増加が見られた地域とした。製塩業跡地に工業及び住宅地域、山間部に県営及び市営住宅が造られ、市中心部にマンションが建設されたことから各地区に散見されるようになったと考えられる。本来ニュータウン型は、坂出市のように各地域に散見されるものではなく、沿岸部や山間部を切り開いた形態の地域が多くみられるが、全てのニュータウン型地域で共通するものとして在住期間が短く地縁関係が希薄であるということから坂出市ではニュータウン型と同様な特性を持つといえる。

### (2) サロン設立の要件

過疎型地域は、地形上の課題もあり全て単位自治会による運営となった地域と単位自治会が分化する以前の自治会による共同設立などがあり、双方とも地縁関係が密であることを象徴している。混住型地域は、公共施設を複数のサロンで利用する他、社寺・公園等の共有財産を活用するなど地域資源の維持及び保存のための積極的な活動参加が重要であることがわかる。ニュータウン型地域は、ゲートボールや清掃活動など、屋外における活発な活動が展開されている。逆説的に言うならば、積極的な活動を行うニュータウン型地域のリーダーは、工夫を凝らした内容で拠点の確保が難しい点を補完している。さらに、拠点が整備されると活動が安定することがインタビュー調査によって確認されている。

「サロン」活動の構成員は、リーダー、運営スタッフ、参加者からなる。リーダーは民生委員や社会福祉協議会の福祉委員、元行政職員・教員などが担う場合が多くみられる。地域の住民だれもが知りうる「顔役」として、地域の状況を把握していると思われる。運営スタッフは、参加者がスタッフに転じた場合やリーダーの友人などが役割を担う場合が多くみられる。参加者は、回覧板などでサロン活動を知り自ら参加する場合、リーダーやスタッフなどに「サロ

ン」活動に参加するよう参加者に誘われる場合、民生委員や福祉委員などに誘われる場合などがみられる。しかしサロン参加者や担い手も高齢化が進んできている。このことから、「サロン」活動の啓発、担い手養成のための入門講座として「ふれあい・いきいきサロン サポーター養成講座」が社協によって実施されている（伊賀市社会福祉協議会，2008）。このような取り組みは、参加の契機がサロン活動の活発さにも影響すると考える。過疎型地域とニュータウン型地域はいずれもリーダーの変更がない場合が多くみられたことから、この2類型は混住型地域に比べ強いリーダーシップが発揮されていると思われる。ニュータウン型の地域では地縁関係が希薄もしくは醸成されておらず、地縁関係によるサロン設立は難しい。「サロン」活動の必要性を地域の「顔役」であるリーダーが、住民にサロン活動を説明し勧誘を重ねた場合に「サロン」活動が設立されていることから、リーダーシップのあるリーダーが継続的に「サロン」活動を運営することが設立の要件になっていると考えることができる。混住型地域は、リーダーの変更が複数回行われているサロンが多いことから、リーダーの負担の軽減とリーダー変更による新メンバーの確保、活動内容のマンネリ化の解消などが行われたと推察される。

岡村（1974）は、地域福祉推進のためには地域組織化が重要であると述べた。過疎地域は、従来からの地縁関係が強いことからサロン活動に消極的な単位自治会もあるが、高齢化が進んだ地域では、互いに支えあうための地域組織化の必要性が活動への参加につながっているのではないかと推察された。地域行事の参加率が低下し、地域行事の維持のために「サロン」活動を活用すれば、設立のみならず継続も可能となるのではないだろうか。混住型地域においても自治会活動に入っていない住民が増え、同世代間の交流が減少するなど顔が見えなくなることによる危機感から、多くの活動が行われることになったと考えられる。地域で暮らす高齢者全員に参加を促す案内文を送付する単位自治会や開催当日に自宅を訪問し声をかけている「サロン」もあり、これこそが小地域で行うメリットではないだろうか。ニュータウン型地域は居住期間が長くなれば地縁関係も生まれ、地域組織化が必要だと考えるリーダーのもと、参加者が集まり「サロン」活動が運営されたのではないかと思われる。この地域タイプの活動内容は、屋外で行うものが多いことから、ニュータウン型地域の入居年数が浅く前期高齢者の参加が多い、もしくは拠点となる場所の確保が難しいなどが背景にあると推察される場所である。

「サロン」活動はかねてより、拠点となる場所が不可欠であると述べられ、その活動事例には、公民館、自治会館、空き店舗、空き家、廃校となった建物、学校施設などが挙げられている（厚生労働省，2008）。過疎型地域とニュータウン型地域は、行政が設置した公共施設、単位自治会の保有施設、神社や寺、公園等を利用している。過疎型地域は地域住民によって保有する施設の保有率が高いことが安定した「サロン」運営を可能にし、活動も頻回に実施できると思われる。ニュータウン型地域は、複数の単位自治会と共同で「サロン」事業を運営することにより、「サロン」活動の範囲も広がり、拠点の確保につながっているのではないだろうか。混住型地域は以上の施設に加え、休耕田や出荷組合、個人宅、カラオケ店など多様な拠点を活用して運営を効果的に行う工夫を凝らしている。以上より「サロン」の設立には地域が保有す

る物的資源や地域に蓄積されている諸集団、さらに人材を考慮に入れ、柔軟で多様な方法で「サロン」を設立することが重要であることが明らかとなった。

おわりに

「サロン」設立には、過疎型地域は地域社会内の活動に着目した働きかけ、混住型地域は拠点の整備、ニュータウン型地域はリーダー養成への働きかけなど社協によるサロン設置への積極的関与が設立を促している。このように本稿では地域社会の特性に応じた働きかけが有効となることを「サロン」活動を通して明らかにした。地域の特性に応じた働きかけは、「サロン」事業の設立を促進させ継続した事業運営ができる。これにより高齢者の介護予防のための地域支援事業は安定した供給が可能となるであろう。

今後は本研究で明らかとなった地域類型組織化の要件が、他の地域社会においても効果的な組織化に有効であるかどうかについて今後さらに検証していきたい。

謝辞：本調査にご協力をいただいた香川県坂出市社会福祉協議会の皆様に感謝いたします。

#### 参考文献

- 伊賀市社会福祉協議会（2008）「社協の底力」84、中央法規。
- 岡村重夫（1974）『地域福祉論』、光生館、71-74。
- これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書（2008）「地域における『新たな支え合い』を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉」、厚生労働省。
- 厚生労働省（2015）「介護保険法条文」介護予防事業、八条二。
- 厚生労働省（2015）「介護保険法条文」地域支援事業、百十五条の四十五。
- 全国社会福祉協議会（2000）「あなたもまちもいきいき！『ふれあい・いきいきサロン』のすすめ～寝たきり・痴呆予防にも～」全国社会福祉協議会 8-9。
- 柴田謙治（1994）「地域組織化研究の方法—住民主体の「水脈」を求めて」、愛知教育大学研究報告、43：75-87。
- 高野和良・坂本俊彦・大倉福恵（2006）「高齢者の社会参加と住民組織～ふれあい・いきいきサロン活動に注目して～」、山口県立大学紀要、129-137。
- 豊田保（2009）「参加者の視点からみた高齢者『ふれあい・いきいきサロン』の意義」、新潟医福誌、8：16-20。
- 地域福祉学会（2006）「新版地域福祉辞典」、54、中央法規。
- 中村久美（2009）「地域コミュニティとしての『ふれあい・いきいきサロン』の評価」、日本家政学会誌、60(1)、25-37。
- 藤原久礼（1995）「地域組織化からみた市町村社協の現状と課題」佛教大学大学院紀要、23：208-229。
- 松浦健治郎・浦山益郎（2010）「地域福祉を支える『地域の居間』としてのシルバーサロンの利用向上のための一考察—三重県名張市のふれあい・いきいきサロン事業を対象として」、日本建築学会東海支部学術研究報告集、48、525-528。
- 真継和子・岡本里香・峯森好美ほか（2013）「住民参加と協働によるコミュニティサロンを拠点とする健康づくりへの取り組み—『あいあいサロン』の活動と評価—」、大阪医科大学看護研究雑誌、3。
- 森常人（2014）「『ふれあい・いきいきサロン』の参加者評価の分析に関する一考察」、関西外国語大学研究論集、100。
- 山村靖彦（2013）「高齢者『ふれあい・いきいきサロン』の支援の指標に関する研究—ソーシャル・キャピタルに着目した地区の類型化から—」、別府大学短期大学部紀要、27-35。