

地域の共助につながる人的リソースと地域活動についての分析

A Study of Community Human Resources and Community Activities for Accumulation of Mutual Assistance Knowledge

山口まどか¹, 馬場美智子¹

Madoka YAMAGUCHI and Michiko BANBA

¹兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科

Graduate School of Disaster Resilience and Governance, University of Hyogo

Since the Great Hanshin-Awaji Earthquake, "mutual assistance" has been emphasized in DRR and "community activities" are promoted so that the residents can create their bonds or good relationship that can be the base of "mutual assistance". But it is hard to say that these activities have sufficiently achieved their goals. The purpose of this paper is to reconsider the possibility of community human resources for mutual assistance that have been ignored, by analyzing the characteristics of residents who do and don't participate community activities. We verify a mechanism of community activities that visualize people who live with vulnerabilities and support them by utilizing community human resources, that will expand the experience and customs of mutual assistance throughout the community.

Keywords: Mutual assistance, Community activity, Community Human Resource, Vulnerability

1. はじめに

(1) 研究背景

阪神・淡路大震災以来、共助を育て地域防災力を向上させるという目標のもと、地域活動、たとえば自治会、防災訓練、サークル活動、居場所づくり、見守り活動などが、地域住民による取り組みとして、また行政の施策としても進められてきた。しかし現実問題として、地域防災力が向上し「共助」が育っているという実証や実感はなく、むしろ人のつながりの希薄化や地域力の低下が懸念され続けている。防災白書(2008)では、地域社会が防災に果たす役割は極めて大きく、今後は高齢化や過疎化の一層の進展に伴い、復興の局面においても地域共助の取り組みが重要だとしたうえで、地域防災力の低下傾向が大きな懸念事項だとしている¹⁾。また、菊池(2003)は、地域活動を取り巻く環境の変化について、高齢者ケア、子育て支援、環境問題、防犯、減災など、コミュニティが対処すべき課題が増えてきているが、同時に、高齢化、少子化、小世帯化、人口減少などにより地域の活力が失われ、地域活動の停滞や衰退が懸念されると述べている²⁾。このように変化する社会に対して、従来の地域活動は、参加者が一部の住民に限られ、共助の担い手(人的リソース)が不足していること、地域の脆弱な部分にアプローチする仕組みとなっていないこと、地域防災における共助の取り組みとして災害時の共助だけを想定してきたところに限界がある。

これまでの地域防災力を扱う研究は、地域防災力として住民の防災知識や防災意識を、また地域活動として自主防災組織の活動を中心に扱ってきた。永松ら(2009)は、いまだ確立されていない地域防災力の評価手法において、これまでほとんどの研究が、地域防災力の構成要素のうち顕在力のみを対象としており、潜在力を含めた研究は少なかったと指摘している。潜在力とは、防災を直接の対象としない活動も防災に役立つという、社会学で指摘されてきた考え方である³⁾。既存研究の中には、その“潜在力”、つまり住民特性や地域特性、日常的な活動、ソーシャル・キャピタルの指標を取り入れて地域防災力を分析したものもあるが、それらも、現在懸念されている地域防災における共助の人的リソースの中身や「共助」そのものの中身を十分に分析したものではなかった。藤田ら(2003)は、自主防災組織の活性化と日常的な地域活動に相関があることを示したうえで、防災まちづくりの充実において地域活動を活性化していくことが重要であるとし⁴⁾、松本ら(2008)は、地域コミュニティで積極的に活動する人ほど防災活動を継続して行う傾向が強いことを示し⁵⁾、また春山ら(2008)は、平常時における地域コミュニティベースの交流活動が盛んに行われていることが、緊急時における積極的支援活動を導くことを示した⁶⁾。このように、既存研究においては、防災意識や防災スキルが高いとされる住民属性や地域属性が示され、地域防災力と地域活動との関係が扱われてきた。しかし、いくら地域活動の活性化が地域防災力の向上や共助に役立つ

つことが示されても、現実問題として地域活動の活性化は難しく、地域防災力低下への懸念は進むばかりである。今後の地域防災に求められる視点は、共助につながる地域活動の方法に具体的に踏み込むことである。永松ら（2009）の指摘する地域防災力の評価基準における問題点と同じく、藤見ら（2011）も、地域防災力の向上のためには、自助・共助意識が実際の行動につながらなければならない、その点は今後検証する必要があると述べ¹⁴⁾、馬場ら（2017）は、具体的な防災活動がない中でも住民に共助意識があることを示し、住民が主体的に取り組める共助の活動を具現化し実践に移す働きかけが必要であると述べている¹⁶⁾。また渥美（2019）は、地域コミュニティが地域個性や地域住民の多様性に配慮して、ボトムアップ的に独自の防災を考案・実践する防災力向上の営みは始まったばかりであり、その理論的、実践的取り組みが喫緊の課題であるとした¹⁵⁾。村上（2020, 2023）は、共助の本質や実態、共助をめぐる防災施策という視点から、具体的な活動事例を複数分析し、その成功要因は取り組みの起点が地域住民であり地域住民の関係性に立脚したものであるという共通点を述べている¹⁷⁾¹⁸⁾。また上野ら（2023）は、地域防災や共助とソーシャル・キャピタルの考え方の親和性に着目し、近年の複数の研究からその現状と動向を探ったが¹⁹⁾、その多くの研究において、調査対象は、主に自治会員、自主防災組織のメンバー、地域活動参加者、防災活動取組主体といった、一般的に防災力が高いとされる一部の住民であった。本稿では、地域防災力の低下を具体的に考えるとき、本当に注目すべきは、既存研究に現れてこない「その他」の住民の方であると考える。「その他」の住民とはつまり、既存研究で扱われてきた特性とは逆の、たとえば「地域活動に参加していない」「地域コミュニティと接点を持たないあるいは持つことが難しい」住民である。時間的、体力的、精神的制約により地域活動に接点を持つことが難しくても、地域には多様な住民が暮らしており、多様な人的リソースがあるはずである。また同時に、そこには平時には表に出てこない、地域の課題や地域に潜在する脆弱性（困りごと）もあるはずである。地域における共助の担い手不足という問題に対してどのような共助の人的リソースがあるのかを見直すこと、地域の脆弱性を可視化してその解決に地域の人的リソースをつなぎ活かすこと、この2点により平時から地域に共助の素地を養い、地域防災力の向上をめざすことが、今後の地域活動に求められている。

(2) 研究目的

本稿では、上記地域活動の課題に対して、地域に潜在する人的リソースを見直し、地域の脆弱性を可視化する仕組みを検討することで、災害直後に特化した計画ではなく、平時から地域に共助を育む地域活動のメカニズムを考察する。本稿では「共助」を、発災直後の一過性の助け合いや、計画によって固定された支援/被支援の助け合いではなく、また、あいさつや地域行事から自然に生まれる一部の住民による助け合いでもなく、平時から脆弱な人への視点や助け合いの経験が地域全体に蓄積されている状態であると定義する。地域にこのような「共助」を育てるためには、地域の人的リソースを活かして地域の脆弱性にアプローチする視点とそのための何らかの仕掛けが必要であり、それを実現するための地域活動について、実践的な目線から具体的に考える。

これまで、地域活動に参加する人やコミュニティに普

段から関わりを持つ人が、地域における共助の人的リソースだとみなされてきた。しかし、住民の職業やルーツが多様になり、地縁を持たない住民や単身世帯が増え、少子高齢化や人口減少が進む中、単に地域活動の参加人数やコミュニティで表に見える存在だけを共助の人的リソースだと捉える限り、リソースは不足の一途と言わざるを得ない。地域活動に取り組む人たちがいくら努力しても人のつながりは広がらず地域に共助の素地を育むことが難しいという現状がある。

そこで本稿では、まず地域活動の現状を把握し、地域活動に積極的に参加する住民とそうでない住民で共助意識の特性はどのように異なるかを分析する（2章）。そして、現在地域活動に参加していなくても潜在的な共助の人的リソースとなりえるのはどのような住民なのかを分析し、その可能性について考察する（3章）。さらに、その人的リソースを活かし地域に共助の素地を育むための地域活動のあり方を、事例をもとに考察し、地域に潜在する脆弱性（困りごと）と地域に潜在する人的リソースをつなぎ地域活動のシステムを明らかにする（4章）。このアプローチによる地域活動の目的は、災害用に固定されたつながりや役割分担を構築することではなく、個々の困りごとの解決のために住民をつなぎ、地域の脆弱性を可視化すると同時に地域に潜在する人的リソースを見出し、その過程で関わった人々や地域社会全体に、流動的なつながりや共助の経験や知見が蓄積されることをめざすものである。

(3) 研究方法

HAT なぎさ地区 における住民アンケート調査および地域活動関係者へのヒアリングにより、現状の地域課題と地域活動、および住民の共助意識を把握する。そのうえで、共助を育む地域活動の視点を探るため、神戸市内に拠点を置く2つの地域活動（NPO 法人多言語センター FACIL, NPO 法人なぎさ・くらし支援センター）を分析し、そのメカニズムを明らかにする。

住民アンケートは、神戸市内にある HAT なぎさ地区にて灘区社会福祉協議会が 2020 年 11 月 20 日～12 月 25 日に実施したものを分析する（全戸配布約 3,600 戸、回収 1,024 票）。当該地区は、神戸市灘区摩耶海岸通 1 丁目 2 丁目にある集合住宅団地（市営 3 棟、公営 2 棟、UR 賃貸 8 棟、分譲共同住宅 10 棟）であり、阪神・淡路大震災の被災者復興住宅としてできた街だが、震災から 29 年が経ち現在では新規住民も増えている。ヒアリングについては、2021 年 11 月から 2022 年 1 月まで HAT なぎさ地区共生のまちづくり会議（灘区社会福祉協議会の呼びかけにより、住民が主体となって 10 年先の住み良いまちづくりを住民同士が話し合う会議）に参加して記録を実施、さらに、2022 年 3 月に HAT なぎさ地区の摩耶シーサイドプレイススイースト防災会（分譲共同住宅の住民有志による防災活動）に対して聞き取りを行った。

地域活動の事例分析を行った NPO 法人多言語センター FACIL（神戸市長田区を拠点とし阪神・淡路大震災のボランティア活動をルーツとする団体）の活動は、多文化共生まちづくりの活動の中で、住民の「言語の困りごと」に着目した住民による医療現場での通訳サポートの活動であり、またもうひとつの事例分析対象である NPO 法人なぎさ・くらし支援センターの活動は、摩耶シーサイドプレイススイースト住民による、住民の「日常生活の困りごと」に着目した生活支援の活動である。

2. 地域活動の現状

(1) 地域課題と地域活動

神戸市灘区のHATなぎさ地区における住民アンケート調査および関係者へのヒアリングから、現状の地域課題と地域活動を把握する。住民アンケート調査であげられている主な地域活動は、喫茶、文化教室、同好会、子育てサークル、老人会、こども食堂、清掃活動、防災活動、お祭り、NPO 活動などである。ここにあげられていないもので、住民組織（自治会、管理組合、まちづくり協議会など）の会議といった地域運営に関わる活動や、高齢者の見守りなどの支援活動もある。これら活動に尽力する関係者たちの悩みはどこも同じで、人が集まらない、いつも同じメンバーで多様な人を巻き込めないということである。これはアンケート結果にも顕著に現れており、回答者の75%超が、地域活動に「まったく参加したことがない・ほぼ参加したことがない」と回答している。さらに、地域活動に参加したことのある人のうち約75%が複数の地域活動に参加していることから、いつも同じメンバーである、多様な人を巻き込めないという悩みも裏付けられる（図1）。

アンケートでは、地域課題について「人と人のつながりが少ない」「助け合いがない」「頼れる人がいない」「地域活動が少ない」「あいさつがない」と、人との関わりが不足していることが挙げられ（図4）、その地域課題解決のために、あいさつのほか、地域活動（地域行事や助け合い活動含む）が期待されていることが分かる（図5）。しかしその期待とは裏腹に、実際には地域活動にも助け合いの活動にもほとんどの人が参加していない（図1、図2）。一方で、「災害時に困っている人や要援護者のために、助け合いや協力ができる」に関しては、実に約85.1%の人が「できる」と答えている（図3）。これらの分析結果から、平時の地域活動への参加率は高くはないが、多数が災害時の共助に前向きである。同時に、平時と災害時の住民の行動は必ずしも整合していないことが見受けられる。このことは、「地域活動が人のつながりを作ることに役立つ、災害時の共助につながる」という地域活動への期待だけでは地域における共助の担い手不足を解消することは困難であり、一定数存在する普段の地域活動は不活発だが災害時など何らかのきっかけで支援力となる住民層に期待できることを示している。

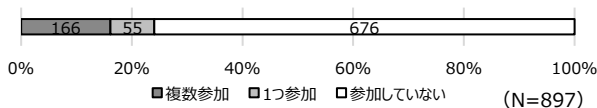


図1 地域活動への参加

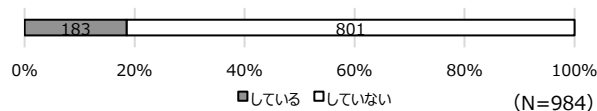


図2 助け合い・ボランティア活動

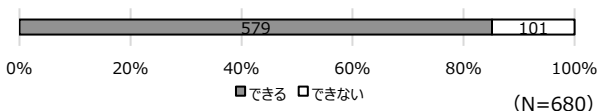


図3 災害時困窮者や要援護者のための助け合い・協力

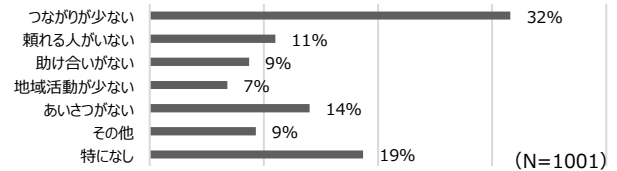


図4 地域課題

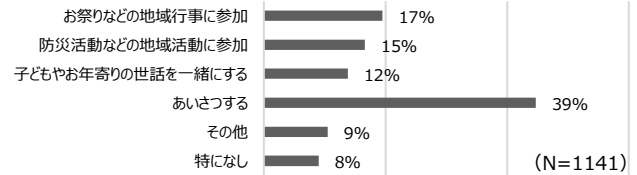


図5 地域課題について、住民同士の助け合い意識を高めるために必要だと考える取り組み

(2) 地域活動に参加している住民の特性

地域活動に参加している住民の特性を、表1に示す。地域活動に参加している住民は、参加していない住民に比べて「ご近所の付き合い」や「助け合い・ボランティア活動」をしていると答えた割合がともに高く（ $\chi^2(1, N=886)=145.586, p<.01$ ）（ $\chi^2(1, N=885)=200.950, p<.01$ ）、現状の地域活動が、地域の共助につながる習慣という面から一定の意義があるように見える。これは既存研究でも言われてきたことである。しかし、ここで“地域活動に参加した”ことによって“共助につながる習慣ができた”という方向性で考え、多くの住民を集めて地域活動を活性化すれば共助の素地ができると単純に結論づけることはできない。もともと地域で近所づきあいや助け合いをしている人が地域活動にも参加する傾向があるというだけで、地域活動に参加したことによって共助意識が育成されたとは言えないからだ。この結果から分かることは、地域の一部（約24%）の住民が「地域活動」「近所づきあい」「助け合い・ボランティア活動」すべてに関わる傾向にあるということ、つまり、一般的に憂慮されている通り、一部の熱心なキーパーソンとその周辺のみで地域活動が実施されているという現状がデータによって裏付けられたということである。

さらに、地域活動に参加している住民は、そうでない住民に比べて「外国人住民は地域を支える共助の仲間だ」「特別支援学校と協力し交流しながら地域活動を行っていきたい」と答えた割合がいずれも高い（ $\chi^2(1, N=646)=7.195, p<.01$ ）（ $\chi^2(1, N=631)=28.198, p<.01$ ）。このように、地域のキーパーソンや地域活動に取り組む住民は決して排他的なわけではなく、多様な住民や脆弱な住民を想定した共助意識を持つ人々であることが分かる。しかし、共生のまちづくり会議および防災会におけるヒアリング結果によると、そのような地域活動の担い手がいくら努力を続けても地域全体の共助の素地としては実を結ばない現状がここにある。努力を続ける現場の人々からは万策尽きたという声が上がっている。

表1 地域活動に参加している住民の特性

地域活動	ご近所の付き合い		合計
	している	していない	
参加	163	51	214
不参加	199	473	672
合計	362	524	886

$\chi^2(1)=145.586, p<.01$

		助け合い・ボランティア活動		合計
		している	していない	
地域活動	参加	109	105	214
	不参加	53	618	671
合計		162	723	885

$\chi^2(1)=200.950, p<.01$

災害時に困っている人や要援護者のために、助け合いや協力ができる

		できる	できない	合計
地域活動	参加	114	13	
	不参加	419	80	499
合計		533	93	626

$\chi^2(1)=2.688, p>.05$

外国人住民は地域を支える共助の仲間だ

		思う	思わない	合計
地域活動	参加	99	32	
	不参加	325	190	515
合計		424	222	646

$\chi^2(1)=7.195, p<.01$

特別支援学校と協力し交流しながら地域活動を行っていきたい

		思う	思わない	合計
地域活動	参加	95	30	
	不参加	251	255	506
合計		346	285	631

$\chi^2(1)=28.198, p<.01$

3. 住民の「共助意識」に注目した結果分析

アンケート中の「助け合い・ボランティア活動をしている」「災害時に困っている人や要援護者のために、助け合いや協力ができる」「外国人住民は地域を支える共助の仲間だと思う」「特別支援学校と協力し交流しながら地域活動を行っていききたいと思う」を、多様な住民や脆弱な住民を想定した共助意識と考え、住民の傾向をみていく。これらは地域活動に参加している住民がポジティブに回答した割合が高かった項目である（「災害時に困っている人や要援護者のために、助け合いや協力ができる」は差なし）が、地域活動に関係なく、他にもこれらにポジティブに回答した割合が高かったグループがある。

(1) 外国人と関わったことがある住民

今までの生活の中で外国人と関わったことがある住民の特性を、表2に示す。外国人と関わったことのある住民は、関わったことのない住民に比べて「助け合い・ボランティア活動をしている」「災害時に困っている人や要援護者のために、助け合いや協力ができる」「外国人住民は地域を支える共助の仲間だと思う」「特別支援学校と協力し交流しながら地域活動を行っていききたいと思う」と答えた割合がいずれも高かった（ $\chi^2(1, N=691)=12.240, p<.01$ ）（ $\chi^2(1, N=658)=13.835, p<.01$ ）（ $\chi^2(1, N=682)=51.360, p<.01$ ）（ $\chi^2(1, N=664)=5.332, p<.05$ ）。地域活動参加の有無には差はない（ $\chi^2(1, N=638)=0.968, p>.05$ ）が、「ご近所の付き合い」をしていると答えた割合は高い（ $\chi^2(1)=5.544, p<.05$ ）。外国人と関わったことのある住民の中で、外国人と地域活動で関わったと答えたのは7%程度であり、大多数は地域活動ではなくそれぞれの仕事や趣味等で関わった経験を持つ人である。これまでの生活のどこかで外国人と関わった経験があることによって、多様な住民や脆弱な住民を想定した共助意識が醸成された可能性がある。

表2 外国人と関わったことのある住民の特性

		ご近所の付き合い		合計
		している	していない	
外国人と関わった経験	あり	179	286	465
	なし	67	161	228
合計		246	447	693

$\chi^2(1)=5.544, p<.05$

		助け合い・ボランティア活動		合計
		している	していない	
外国人と関わった経験	あり	100	365	465
	なし	24	202	226
合計		124	567	691

$\chi^2(1)=12.240, p<.01$

災害時に困っている人や要援護者のために、助け合いや協力

		できる	できない	合計
外国人と関わった経験	あり	395	49	
	なし	167	47	214
合計		562	96	658

$\chi^2(1)=13.835, p<.01$

外国人住民は地域を支える共助の仲間だ

		思う	思わない	合計
外国人と関わった経験	あり	347	112	
	なし	107	116	223
合計		454	228	682

$\chi^2(1)=51.360, p<.01$

特別支援学校と協力し交流しながら地域活動を行っていききたい

		思う	思わない	合計
外国人と関わった経験	あり	258	186	
	なし	107	113	220
合計		365	299	664

$\chi^2(1)=5.332, p<.05$

		地域活動		合計
		参加	不参加	
外国人と関わった経験	あり	92	333	425
	なし	39	174	213
合計		131	507	638

$\chi^2(1)=0.968, p>.05$

(2) 家族に未成年がいる住民

家族に未成年がいる住民の特性を、表3に示す。このグループも「災害時に困っている人や要援護者のために、助け合いや協力ができる」「外国人住民は地域を支える共助の仲間だと思う」「特別支援学校と協力し交流しながら地域活動を行っていききたいと思う」と答えた割合が高かった（ $\chi^2(1, N=619)=6.551, p<.05$ ）（ $\chi^2(1, N=640)=$

$24.309, p<.01$ ）（ $\chi^2(1, N=627)=17.053, p<.01$ ）。未成年という脆弱な側面を持つ存在が身近にすることで、多様な住民や脆弱な住民を想定した共助意識が醸成された可能性がある。ただ、「ご近所の付き合い」には差がなく（ $\chi^2(1)=0.066, p>.05$ ）、「助け合い・ボランティア活動をしている」および「地域活動に参加に参加している」と答えた割合は低かった（ $\chi^2(1)=8.112, p<.05$ ）（ $\chi^2(1)=16.691, p<.01$ ）。これは労働や育児といった時間的制約が大きいためだと考えられる。

表3 家族に未成年がいる住民の特性

		ご近所の付き合い		合計
		している	していない	
家族に未成年がいる	いる	71	106	177
	いない	287	410	697
合計		358	516	874

$\chi^2(1)=0.066, p>.05$

助け合い・ボランティア活動				
		している	していない	合計
家族に未成年が	いる	20	157	177
いる/いない	いない	143	549	692
合計		163	706	869

$\chi^2(1)=8.112, p<.05$

災害時に困っている人や要援護者のための、助け合いや協力

災害時に困っている人や要援護者のための、助け合いや協力				
		できる	できない	合計
家族に未成年が	いる	158	13	171
いる/いない	いない	379	69	448
合計		537	82	619

$\chi^2(1)=6.551, p<.05$

外国人住民は地域を支える共助の仲間だ

外国人住民は地域を支える共助の仲間だ				
		思う	思わない	合計
家族に未成年が	いる	142	32	174
いる/いない	いない	284	182	466
合計		426	214	640

$\chi^2(1)=24.309, p<.01$

特別支援学校と協力し交流しながら地域活動を行ってみたい

特別支援学校と協力し交流しながら地域活動を行ってみたい				
		思う	思わない	合計
家族に未成年が	いる	117	54	171
いる/いない	いない	228	228	456
合計		345	282	627

$\chi^2(1)=17.053, p<.01$

地域活動

地域活動				
		参加	不参加	合計
家族に未成年が	いる	20	144	164
いる/いない	いない	174	457	631
合計		194	601	795

$\chi^2(1)=16.691, p<.01$

(3) 共助意識が低く出たグループ

ここまでの共助意識が高く出たグループとは逆に、これらの項目が低かったグループがある。たとえば、「生活に困っていることがある」と答えた住民(表4)であり、自身や家族が身体障がい者である住民(表5)である。これらのグループはともに「災害時に困っている人や、要援護者のために、助け合いや協力ができる」と答えた割合が低く($\chi^2(1)=4.283, p<.05$) ($\chi^2(1)=10.459, p<.01$)、「外国人住民は地域を支える共助の仲間だと思う」と答えた割合も低かった($\chi^2(1)=8.734, p<.01$) ($\chi^2(1)=4.538, p<.05$)。自分や家族が身体障がい者である住民は「ご近所の付き合い」をしていると答えた割合は高いが、その他の項目はどちらのグループも一般と有意差はない。上記2項目でこれらグループの共助意識が低く出たのは、困りごと(身体的、精神的、時間的な脆弱性)を抱えているために、自分以外のことを考える余裕がない、もしくは一方的に自分が助けてもらえる立場になると考えていることが要因だと思われる。さらにこれらのグループは、「災害に備えて準備しているものがある」と答えた割合も低く($\chi^2(1)=12.511, p<.01$) ($\chi^2(1)=19.804, p<.01$)、共助意識が低いだけでなく、災害への備えもなく脆弱な立場にあることが分かる。

表4 生活で困っていることがある住民の特性

ご近所の付き合い				
		している	していない	合計
生活で困っている	ある	175	263	438
ること	ない	219	299	518
合計		394	562	956

$\chi^2(1)=0.529, p>.05$

助け合い・ボランティア活動				
		している	していない	合計
生活で困っている	ある	67	360	427
ること	ない	103	407	510
合計		170	767	937

$\chi^2(1)=3.176, p>.05$

災害時に困っている人や要援護者のための、助け合いや協力

災害時に困っている人や要援護者のための、助け合いや協力				
		できる	できない	合計
生活で困っている	ある	219	49	268
ること	ない	338	48	386
合計		557	97	654

$\chi^2(1)=4.283, p<.05$

外国人住民は地域を支える共助の仲間だ

外国人住民は地域を支える共助の仲間だ				
		思う	思わない	合計
生活で困っている	ある	163	109	272
ること	ない	287	118	405
合計		450	227	677

$\chi^2(1)=8.734, p<.01$

特別支援学校と協力し交流しながら地域活動を行ってみたい

特別支援学校と協力し交流しながら地域活動を行ってみたい				
		思う	思わない	合計
生活で困っている	ある	156	114	270
のこと	ない	210	183	393
合計		366	297	663

$\chi^2(1)=1.221, p>.05$

地域活動

地域活動				
		参加	不参加	合計
生活で困っている	ある	93	293	386
ること	ない	114	359	473
合計		207	652	859

$\chi^2(1)=0.000, p>.05$

災害に備えて準備しているもの

災害に備えて準備しているもの				
		ある	ない	合計
生活で困っている	ある	266	160	426
ること	ない	370	135	505
合計		636	295	931

$\chi^2(1)=12.511, p<.01$

表5 自身や家族が身体障がい者である住民の特性

ご近所の付き合い				
		している	していない	合計
身体障害者手帳	あり	61	60	121
帳	なし	332	499	831
合計		393	559	952

$\chi^2(1)=4.769, p<.05$

助け合い・ボランティア活動を

助け合い・ボランティア活動を				
		している	していない	合計
身体障害者手帳	あり	20	97	117
帳	なし	151	667	818
合計		171	764	935

$\chi^2(1)=0.128, p>.05$

災害時に困っている人や、要援護者のために、助け合いや協力

災害時に困っている人や、要援護者のために、助け合いや協力				
		できる	できない	合計
身体障害者手帳	あり	42	17	59
帳	なし	525	80	605
合計		567	97	664

$\chi^2(1)=10.459, p<.01$

外国人住民は地域を支える共助の仲間だ

外国人住民は地域を支える共助の仲間だ				
		思う	思わない	合計
身体障害者手帳	あり	36	30	66
帳	なし	419	201	620
合計		455	231	686

$\chi^2(1)=4.538, p<.05$

特別支援学校と協力し交流しながら地域活動を行ってきたい

		思う	思わない	合計
身体障害者手帳	あり	37	27	64
	なし	337	273	610
合計		374	300	674

$\chi^2(1)=0.154, p>.05$

地域活動

		参加	不参加	合計
身体障害者手帳	あり	31	71	102
	なし	174	582	756
合計		205	653	858

$\chi^2(1)=2.689, p>.05$

災害に備えて準備しているもの

		ある	ない	合計
身体障害者手帳	あり	60	58	118
	なし	576	233	809
合計		636	291	927

$\chi^2(1)=19.804, p<.01$

(4) 考察

地域活動に取り組む住民は、単に社会的だと防災に熱心だとかいうだけでなく、多様な住民や脆弱な住民を想定した共助意識を持つ、地域のキーパーソンであり重要な共助の人的リソースである。他方で、時間的制約や興味関心の有無によって、地域活動に参加していない、コミュニティで目立った存在ではない住民でも、たとえば外国人や未成年といった多様な人、脆弱な側面を持つ人に関わっている/関わったことのある住民は、多様な住民や脆弱な住民を想定した共助意識が醸成される傾向にあり、潜在する重要な共助の人的リソースである。また逆に、生活に困りごと（脆弱性）を抱えるグループは共助意識が低く、災害への備えもできていない傾向にある。地域に共助の素地を養い、地域防災力を底上げするためには、地域の人的リソースを活かすと同時に、こういった生活に困りごとを抱える人、地域の脆弱な部分にアプローチすることも必要である。

つまり、「地域活動が人のつながりを作ることに役立ち、災害時の共助につながる」という流れを達成するためには、地域活動に一堂に集まる人数を増やすことをめざすのではなく、個別であっても、地域の人的リソースと困りごとを抱える人が、お互いに関わりを持つ機会や仕組みを創出するという視点が必要であると考えられる。困りごとを解決するために、一部のキーパーソンだけが直接汗をかくのではなく、地域の力、つまり地域に潜在する人的リソースに頼ること、そのために住民同士をつなぐという視点、その仕組みづくりが求められている。

4. 地域に「共助」を育てる地域活動の事例分析

本章では、事例を通して地域に潜在する脆弱性（困りごと）と地域に潜在する人的リソースをつなぐ地域活動のシステムについて考察する。始めに、地域活動に参加することが難しい状況にあり困りごとを抱えがちな外国人住民を巻き込んだ地域活動の仕組みとして、NPO 法人多言語センターFACIL の医療通訳システム構築事業を取り上げ、そのシステムのつながり構築のメカニズムを分析する。次に、それと同様のメカニズムを有する地域活動システムにあてはめて、そのシステムの可能性について考察する。

(1) NPO 法人多言語センターFACIL の医療通訳システム構築事業

「困りごと」を抱える人と地域の人的リソースとつなぐ活動として、神戸市内を中心とした NPO 法人多言語センターFACIL の活動を、活動報告書、記録、および関係者へのヒアリングから検証する。この活動は言語の困りごとを抱える人（医療従事者や患者）を、そのサポートができる人（通訳のできる人）につなぐ仕組みである。活動範囲は自治会や学校区の範囲より広いものであるが、コミュニティを広く生活圏として捉えた地域活動である。年数を重ね規模が大きくなっているものの、後述(2)の「要支援者ワンコインくらしサポート事業」と類似する仕組みであり、地域の人的リソースと地域の困りごとを可視化し、人をつなぐ地域活動のモデルとなるものである。

まず、図 6 に 2005 年 4 月～2020 年 3 月の 15 年間の件数の推移と、兵庫県内在住外国人数を示す。そして、図 7-1、図 8-1 は、言語の困りごとを抱える人がどのようなきっかけやルートでサポートを依頼したかを示したもので、図 7-2、図 8-2 は、困りごとを抱える人と地域のリソースがつながった結果を示したものである。件数の増加については図 6 の通りで、その要因について、活動開始初期（2005 年 8 月～2006 年 12 月、17 ヶ月分、106 件）、そしてコロナ禍前、件数のピークにあった 2019 年度の最終月（2020 年 3 月、1 ヶ月分、103 件）において、それぞれの依頼ルートおよびその活動による人のつながりを分析し、比較する。青が通訳を必要とする患者等、紫は困りごとが集中するハブとなる可能性のある機関（病院や支援団体）、灰色が通訳のできる人、赤がそれをコーディネートする NPO 法人多言語センターFACIL である。困りごとを抱える人と、地域の人的リソースをつなぐという結果は同じ（図 7-2、図 8-2）だが、依頼ルートが初期と最盛期で違うことに注目したい（図 7-1、図 8-1）。

活動初期は、たまたま活動を知った個人からの直接依頼が多い。支援団体や学校や病院が関わる場合も、困りごとの個別対応といったかたちでの依頼が多く、この時点ではこれらの機関にハブと呼べるほどの働きはない。特に現場である病院が主体的に動くには至らず、件数は年間数十件から多くて 100 件程度である。ところが、2012 年から件数が倍々で伸び、2019 年には 1000 件に届くところまでくる。この要因としては、2012 年から病院が通訳料金の一部を負担するようになり、当事者として主体的なハブの役割を果たすようになったことが大きい。この件数増加が、在住外国人の人数増加によるものでないことは図 6 の通りである。つまり、もともと潜在していた困りごとがこの活動により可視化されたということが分か



図 6 医療通訳依頼件数 (2005 年 4 月～2020 年 3 月)

る。ハブとなる機関で困りごとをすくい上げること、その解決のため地域の人的リソースを頼ること、その繰り返しにより、困りごとがより可視化され、人的リソースがより掘り起こされ、そのようにして件数が増えていくにつれ、共助の経験が地域に蓄積していく、共助の知見や経験を養う地域活動のプロセスが見える。

図7, 図8はモデル的に初期と最盛期のそれぞれ100件程度を取り上げたが、これが10年以上、述べ4000件以上、日々繰り返されている。その活動による人のつながり(図7-2, 図8-2)は固定されるものではなく、その日困った人にその日稼働できる人をつなぐ、常に流動的に困りごとと人的リソースをつなぐものである。

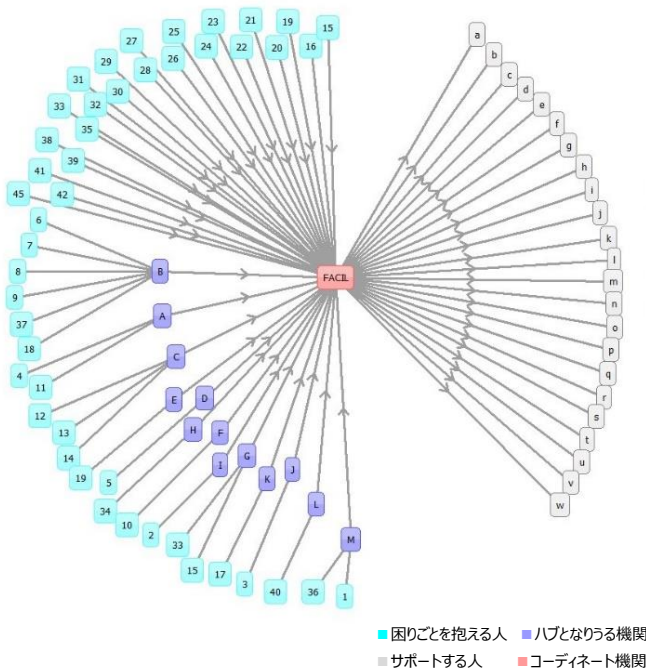


図7-1 依頼ルート (2005年8月~2006年12月, 延べ106件)

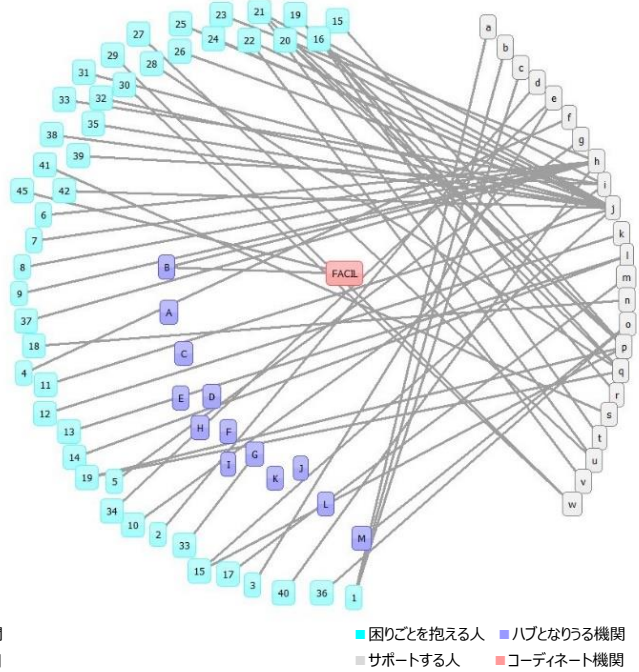


図7-2 実施時のつながり (同左)

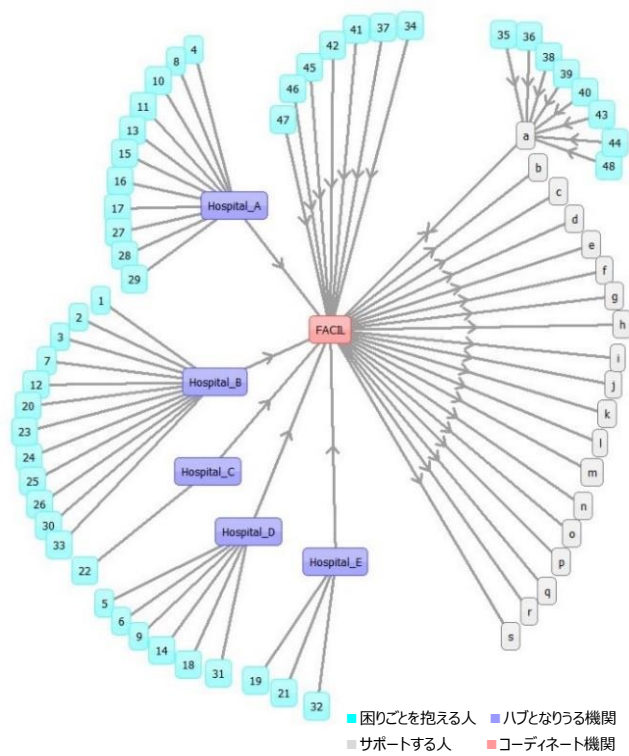


図8-1 依頼ルート (2020年3月, 延べ103件)

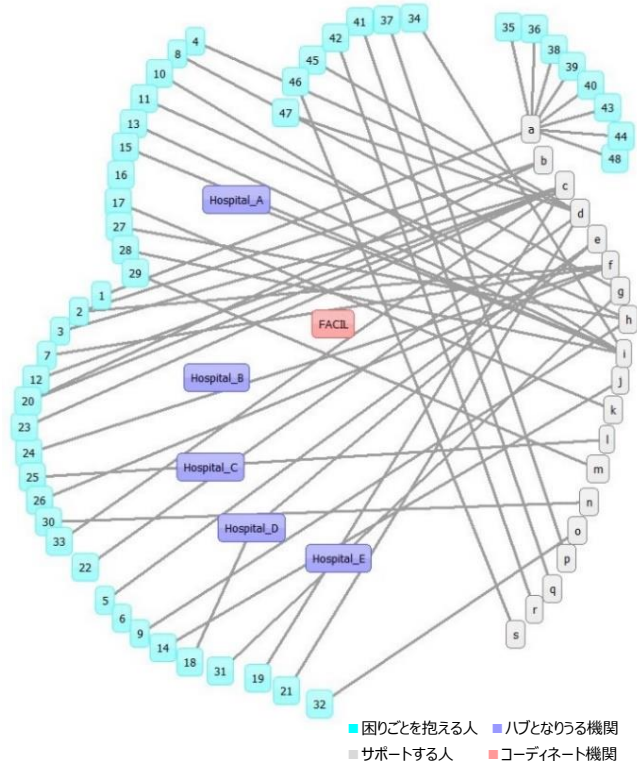


図8-2 実施時のつながり (同左)

(2) NPO 法人なぎさ・くらし支援センターの「要支援者ワンコインくらしサポート事業」

「困りごと」を抱える人と地域の人的リソースとつなぐ活動として、HAT なぎさ地区にある摩耶シーサイドプレイスイースト（共同住宅・5 棟）における取り組みを、活動報告書、記録、および関係者へのヒアリングから検証する。この地域住民による NPO は、高齢者の災害時支援や子どもの学習支援など、地域の中で何らかの助けが必要な人に支援を提供する活動を実施しており、その主要事業として「要支援者ワンコインくらしサポート事業」がある。電気器具・家具の修理や運搬、ゴミ出し、清掃など、主に高齢者の生活の困りごとを 1 回 500～3000 円程度で、会員がサポートする活動である。図 9 に 2015 年 6 月～2023 年 3 月の件数の推移を示す。2015 年から始まった活動は、2018 年までは年間数件程度という報告で正確な数字は無いが、その後 2022 年度から件数が大幅に増加している。2020 年頃から活動範囲を公営住宅や UR 賃貸受託含む HAT なぎさ地区全体に広げる必要性を考え、チラシ配布を拡大したことが件数増の要因であると考えられる。具体的には、イーストだけに全戸配布していたチラシを、公営住宅や賃貸共同住宅のあるエリアの、西灘あんしんすこやかセンターやなぎさ地域福祉センターで配布したことである。

件数が大幅に増加した前後の 2021 年と 2022 年、それぞれの依頼ルートおよびその活動による人のつながりを分析し、比較する。図 10-1、図 11-1 は、困りごとを抱える人がどのようなきっかけやルートでサポートを依頼したかを示したもので、図 10-2、図 11-2 は、困りごとを抱える人と地域のリソースがつながった結果を示したものである。青が困りごとを抱える人（E=分譲住宅イースト、W=分譲住宅ウエスト、C=市営住宅、P=県営住宅、UR=UR 賃貸住宅）、紫は困りごとが集中するハブとなる可能性のある機関、灰色が NPO のサポート会員、赤がそれをコーディネートする NPO 法人なぎさ・くらし支援センターである。“a”の人物は NPO の会員で、受付から現場対応まで

のほぼすべてをひとりで担っている人物である。依頼ルートについては記録がないため、図 10-1、図 11-1 は対応記録およびヒアリングを元に作成している。

2021 年はイースト外の依頼は少なく、イースト住民からの直接依頼にひとりの会員が対応している状況である。地域団体からの依頼もあるが、限定的である。しかし 2022 年にはチラシ配布の効果が現れはじめ、なぎさ地域福祉センターや西灘あんしんすこやかセンターがハブの役割を果たすようになり、イースト外からの依頼を含め件数が大幅に増えた。いまだ現場対応はひとりに集中しているとはいえ、他の会員数人につなぐ案件も出てきている。

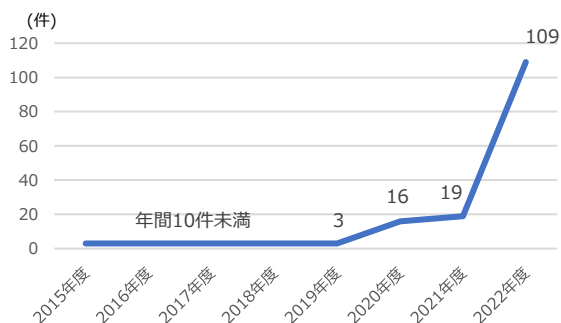


図 9 要支援者ワンコインくらしサポート件数 (2015 年 6 月～2023 年 3 月)

(3) 考察

「医療通訳システム構築事業」も「要支援者ワンコインくらしサポート事業」も、はじめは件数が少なくても潜在的ニーズがあると確信して継続し、ハブとなる機関を開拓し、困りごとの可視化に成功している点は共通している。医療通訳システム構築事業においては、NPO 事務局は、人的リソースの掘り起こしと、そこに人をつなぐ役割に徹している。活動を特定の人物によるものとせず、

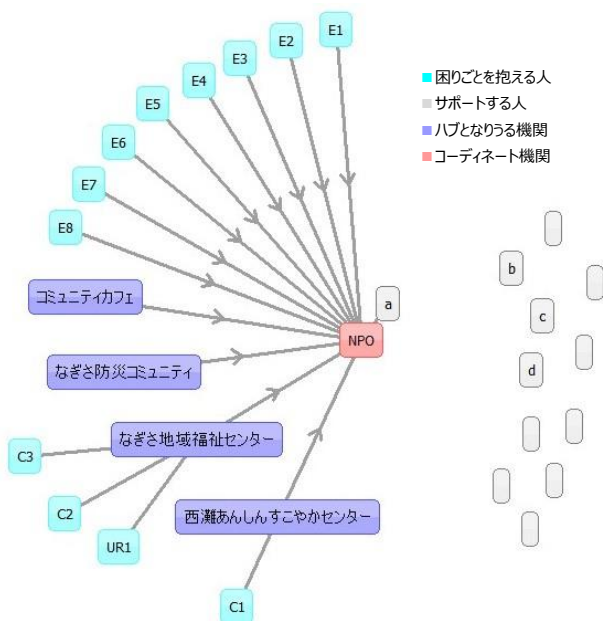


図 10-1 依頼ルート (2021 年 4 月～2022 年 3 月、延べ 19 件)

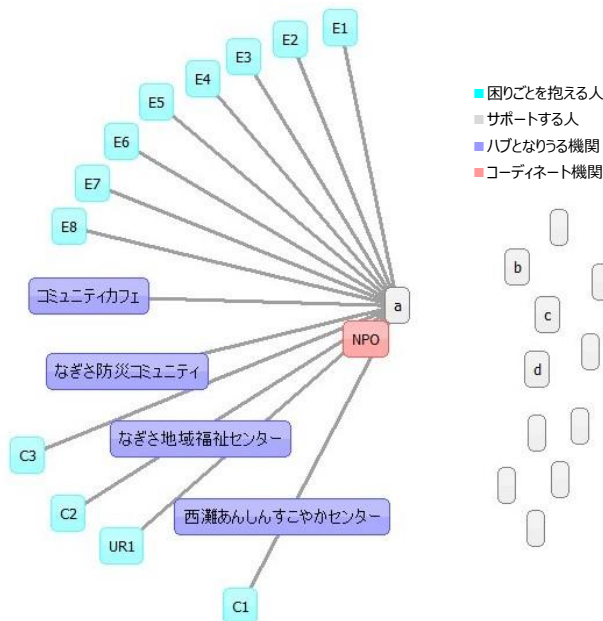


図 10-2 実施時のつながり (同左)

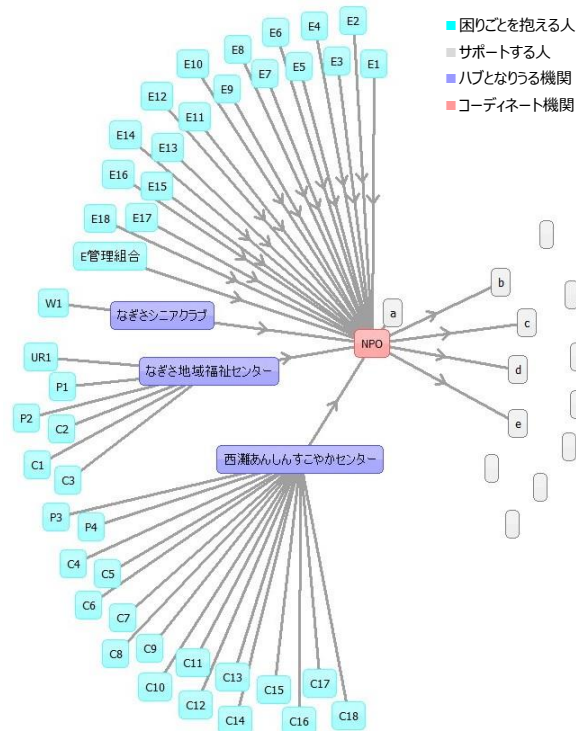


図 11-1 依頼ルート (2022 年 4 月～2023 年 3 月, 延べ 109 件)

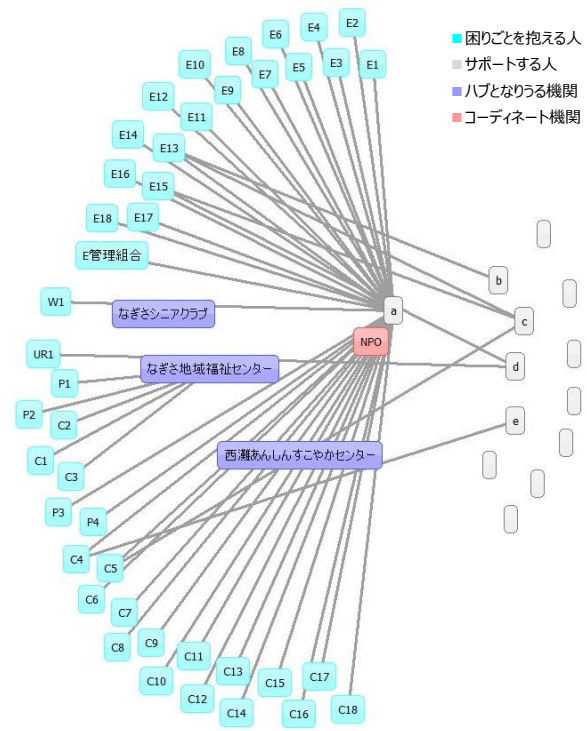


図 11-2 実施時のつながり (同左)

人のつながりを固定しないことが、関係者、協力者を増やしつつ、持続可能なシステムとなった要因であると考えられる。しかし、要支援者ワンコインくらしサポート事業は、現場対応が一部の会員に集中しており、地域の人的リソースの掘り起こしには至っていない。このまま件数が増え続けても、活動の発展的な継続は難しく、また現在役割が集中している一部の人が何らかの事情で活動できなくなると、この事業の存続自体が危ぶまれる。現状、これはキーパーソンが直接汗をかく仕組みとなっており、地域全体に共助の経験と知見を広げる持続的なシステムにはまだ届かないものである。そこで、地域で認識されていないリソースに着目し、それらを活性化することで一部のキーパーソンに集中する役割を分散させ、地域全体で支え合う仕組みの構築を目指す必要がある。

地域の脆弱性を可視化する、その解決に地域の人的リソースをつなぎ活かす、活動のこの両側面のうち、困りごとの可視化はいったん見え始めるとハブを中心に自然に増えていくが、他方の、潜在する人的リソースの掘り起こしは簡単なことではない。そこには戦略と努力が必要である。要支援者ワンコインくらしサポート事業の担い手は、会員数が増えないことを課題と考えつつも、「会員になってもあまりやることがない」し、「サラリーマンの住民はこんな活動に興味を持ってくれない」からと、その発言には半ばあきらめが見える。しかし、この発言にこそ、会員を増やす(人的リソースを掘り起こす)大切なヒントが潜んでいる。つまり、もっと会員を頼り会員の活躍できる場をつくること、かつ、地域に多くいるサラリーマン以外の住民にアプローチすること、ここに可能性がある。せつかく可視化できた困りごとを、一部のキーパーソンで一杯一杯になるまで対応するのではなく、意図的に多様な住民に声をかけ振り分けて頼るという戦略と努力が必要である。

5. まとめ

本稿では、地域に共助を育むための地域活動に必要な視点や具体的な仕組みを、これまでの地域防災や地域活動が見落としてきた部分に着目して検討した。地域活動に熱心に取り組む数少ないキーパーソンたち以外にも、地域における共助の担い手として、いまだ活用できていない人的リソースがある。その人的リソースと地域の困りごと(脆弱性)をつなぐ仕組みを地域活動で実現することにより、地域の脆弱性を可視化してアプローチすることができる。そしてその中で地域のキーパーソンが果たす役割があり、地域に潜在する共助の人的リソースを掘り起こし活かす場がある。それが災害時に特化せず平時から地域に共助を育む活動である。

住民の共助意識を分析した結果、脆弱な側面を持つ人と関わりのある住民は共助意識が醸成される傾向にあること、また、困りごとを抱える人をサポートし地域の脆弱性を減らすことが、地域全体の防災力および共助意識の向上につながる事が分かった。このことから、平時に共助を育む地域活動の目的達成には、単に人数を集めるという視点ではなく、地域に潜在する困りごとと人的リソースをつなぐという視点から、多様な住民同士が関わる機会を創出することが必要であることが明らかになった。

そしてその地域活動のシステムには、ハブとなる存在(困りごとの集まる公的機関、民間団体、地域活動団体等)を活用して困りごとを可視化すること、さらに地域の人的リソースを掘り起こしそれらをつなぐ役割を担う存在が重要であることが分かった。現状その役割を担うのは地域活動のキーパーソンたちであるが、困りごとの可視化が先行し、その対応が一部のキーパーソンに集中し、人的リソースの掘り起こしに苦慮する状況が明らかになった。今後はこの部分への注力や工夫が必要であり、こ

これは行政等による地域活動に対する施策や支援を検討する際にも注目すべき点である。さらに行政や公的機関はハブにもなり得るため、その関わり方や協働の方法はそれぞれの地域や活動の特性に合わせて、きめ細やかに検討する必要がある。

ビジネス学会「九州国際大学国際・経済論集」第11号, pp.65-85, 2023.

19) 上野まき子, 黒瀧安紀子, 下田優子: 日本の地域防災とソーシャル・キャピタルに関する文献検討, 京都橘大学研究紀要 Vol.49, pp.273-287, 2023.

(原稿受付 2023.8.26)

(登載決定 2024.1.20)

参考文献

- 1) 平成20年版防災白書「序章 2 地域防災力の強化に向けて」, 内閣府, 2008.
- 2) 菊池美代志: コミュニティづくりの展開に関する考察—社会学の領域から—, コミュニティ政策1巻, pp.33-44, 2003.
- 3) 永松伸吾, 長坂俊成, 白田裕一郎, 池田三郎: 「地域防災力」をどう評価するか—研究展望と課題—, 防災科学技術研究所研究報告第74号, pp. 1-11, 2009.
- 4) 藤田勝, 清水浩志郎, 木村一裕, 佐藤陽介: 活発な自主防災活動と日常的な地域活動の関連性に関する研究, 都市計画論文集 No.38-3, 社団法人日本都市計画学会, pp.19-24, 2003.
- 5) 松本美紀, 矢田部龍一: 実被災者地域住民における地域防災活動継続意図の規定因, 自然災害科学 Vol.27, pp.319-330, 2008.
- 6) 春山成子, 水野智: 2004年福井水害にみる災害特性と地域防災力に関する考察, 自然災害科学 Vol.26, pp.307-322, 2007.
- 7) 中林一樹: 大都市居住者の防災意識形成と災害対応力に関する研究, 都市計画別冊昭和58年度学術研究論文集, pp.187-192, 1983.
- 8) 室崎益輝, 大西一嘉, 百田克彦, 松田浩三: ニュータウンにおける地域コミュニティと防災・防犯意識形成に関する調査研究, 都市計画別冊昭和57年度学術研究論文集, pp.535-540, 1982.
- 9) 藤見俊夫, 柿本竜治, 山田文彦, 松尾和巳, 山本幸: ソーシャル・キャピタルが防災意識に及ぼす影響の実証分析, 自然災害科学 J.JSNDS29-44, pp.87-449, 2011.
- 10) 堀内悠: 地域コミュニティパワーがうみだす“共助”の一考察—ソーシャル・キャピタルに着目した分析—, 平成24年度近畿地方整備局研究発表会論文集 地域づくり・コミュニケーション部門 No.17, pp.1-6, 2012.
- 11) 片岡博美: 地域防災の中の「外国人」—エスニシティ研究から「地域コミュニティ」を問い直すための一考察—, 地理空間 Vol.9-3, pp.285-299, 2016.
- 12) 地域を考える HAT なぎさ住民アンケート調査集計結果 (2020年11月20日～12月25日に兵庫県神戸市灘区のHATなぎさ地区で実施. 約3,600戸配布, 回収1,024票)
- 13) HATなぎさ地区共生のまちづくりプラン, 2022.
- 14) 藤見俊夫, 柿本竜治, 山田文彦, 松尾和巳, 山本幸: ソーシャル・キャピタルが防災意識に及ぼす影響の実証分析, 自然災害科学 J.JSNDS29-44, pp.87-449, 2011.
- 15) 渥美公秀ほか: 地域コミュニティの防災力向上に関する研究—インクルーシブな地域防災へ—研究調査報告書, (公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター研究調査部, pp.13, pp.18-19, 2019.
- 16) 馬場文, 伊丹君和, 小島亜未, 川口恭子, 生田宴里, 伊丹清: 地域住民の防災に関する意識とニーズ, 人間看護学研究 Vol.15, pp.21-31, 2017.
- 17) 村上真理: 地域コミュニティの共助に関する一考察—取組事例から抽出される成功要因に着目して—, 現代ビジネス学会「九州国際大学国際・経済論集」第6号, pp.71-94, 2020.
- 18) 村上真理: 共助による地域防災とコミュニティの可能性—尾倉市民センターでの取組を事例とした予備的考察—, 現代