

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 ～

堀内 悠¹

¹近畿地方整備局 企画部 企画課 (〒540-8586大阪府大阪市中央区大手前1-5-44)

人と人との「つながり」や「地域の絆」は、災害時に重要な役割を果たす。本論文では、日頃の地域づくり活動から生まれる“コミュニティパワー”が、自然災害による被害を最小限に抑え、復興・復旧に力を発揮することに着眼し、さまざまな分野で近年注目されている「ソーシャル・キャピタル」概念を用いて、“共助”に発展する効果的な地域づくり活動のありかたを検討する。また、地域づくり活動が担う大きな役割を後押しするために、近畿地方整備局が果たすべき役割についても考察する。

キーワード 地域づくり，ソーシャル・キャピタル，共助，ネットワーク，橋渡し

1. はじめに

災害時には、自らを守る「自助」、近隣で互いに助け合う「共助」、公的機関による支援の「公助」が互いに連携し一体となることで、被害を最小限にできるとともに、早期の復旧・復興につながる。中でも「共助」、すなわち地域コミュニティが担う役割は大きい。例えば、阪神・淡路大震災では、倒壊した家屋などの下敷きになって自力で脱出できなかった人の約8割は、近隣住民などによって救出されたと報告されている¹⁾。

そんな中、各地で行われている「地域づくり活動」には、地域のつながりづくりの一翼を担う“コミュニティパワー”が存在し、いざとなった時には、近隣で互いに助けあう“共助”のポテンシャルが備わっていると考えられる。本論文では、人々の信頼関係や結びつきを表す概念である「ソーシャル・キャピタル」を用いて、“共助”に発展する効果的な地域づくり活動のありかたをアンケート及び事例調査により検討する。また、地域づくり活動が担う大きな役割を後押しするために、近畿地方整備局が果たすべき役割についても考察する。

2. ソーシャル・キャピタルについて

(1) ことばの意味

ソーシャル・キャピタル(以下、SCという)とは、「社会関係資本と呼ぶべきもので、信頼、相互扶助などコミュニティのネットワークを形成し、そこで生活する人々の精神的な絆を強めるような、見えざる資本²⁾」である。

この概念は明確な定義が統一されていないが、アメリカの政治学者R.D.パットナムによると、「SCは、信頼・規範・ネットワークといった社会組織の特徴であり、共通の目的に向かって協調行動を導くもの」とされている。「信頼に裏打ちされた社会的な“つながり”、あるいは“豊かな人間関係”³⁾」といった意味合いで使われている言葉である。

SCは、コミュニティを円滑に機能させるいわば潤滑油のような役割をもつ。「SCが高い地域は、住民相互が信頼し合い、助け合いの規範が共有されている。反対にSCが低い地域はお互いを信頼せず、進んで助け合うようなこともしない。当然付き合いは疎遠であり、団体活動は盛んでない」とも言われている⁴⁾。豊かなSCは、失業率の低下といった経済効果や、犯罪防止効果、住民の健康増進など、社会的に好ましい結果を多く生むということがこれまでの研究でも報告されている。

R.D.パットナムによると、SCは「信頼」「互酬性(助け合い)の規範」「ネットワーク」の3つの要素で構成される(図-1)。この3つの構成要素は、互いに他要素を

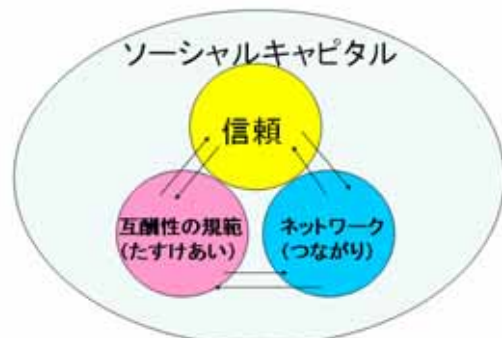


図-1 ソーシャル・キャピタルの構成要素
(イメージ)

表-1 「信頼」「ネットワーク」項目の比較

高めあう関係があると考えられている。前述のとおり、「共助」とは「互いに助け合うこと」を意味するが、この「助け合い」とは、SCを構成する重要な要素のひとつである。

●SCとは、人々の絆を強める「見えざる資本」

●信頼・規範・ネットワークといった**社会組織の特徴**であり、共通の目的に向かって**協調行動を導くもの**(R.D.パットナム)

信頼に裏打ちされた社会的な「つながり」
「益か女人間関係」

図-2 ソーシャルキャピタルの意味

3. アンケート調査

(1) 先行研究にみる【SC】の効果

内閣府の調査³⁾によると、「市民活動の活性化とSCの各要素は、相互に影響しあい高めあう関係にある」ことが示されている。すなわち、地域コミュニティ内で日常的に行われている活動が盛り上がると、SCの構成要素である「信頼」「互酬性(助け合い)の規範」「ネットワーク」が高まり、そうして高められたSCがさらに、地域活動の活性化に寄与するという好循環を示唆している。

また、SCが高い地域ほど防災に対する自助・共助意識が高いことを示唆する先行研究⁵⁾もみられている。このように、SCが地域コミュニティや防災意識に与える影響は大きい。地域のSCが高ければ高いほど、人と人の絆が醸成され、良い効果が期待できる。

(2) アンケート調査の目的・ねらい

前述の内閣府調査では、市民活動がSCの培養に貢献する可能性について肯定的な結果が総括されていた。そこで、この全国における関係が関西の地域づくり団体にもあてはまるか否かを確認するとともに、以下の仮説を検証した。

- <仮説1> 関西の地域づくり団体は、SCが高い
- <仮説2> 地域づくり活動への参加は、SCを高める可能性がある
- <仮説3> 地域づくり活動は、活動分野に関わらず被災や復旧に寄与するポテンシャルが備わっている

- ・調査対象：関西で地域づくり活動を行っている団体
- ・有効回答数：48団体
- ・調査日時：平成24年4月9日～4月20日

(3) 調査結果

a) 仮説1について(関西の地域づくり団体は、SCが高い)

アンケート調査結果について、同様の設問項目の回答割合を内閣府の調査結果と比較した(表-1)。なお、内閣府調査は、47都道府県の20歳以上の男女を対象として

【信頼】	一般的な信頼		相互信頼・相互扶助			
	一般的な人への信頼	見知らぬ土地の人への信頼	近所の人への期待・信頼	友人・知人への期待・信頼	親戚への期待・信頼	職場の同僚への期待・信頼
	「ほとんどの人は信頼できると回答した人の割合(%)」		大いに頼りなくなる=2、ある程度頼りなくなる=1、どちらともいえない=0、余り頼りにできない=-1、全く頼りにできない=-2としたときの平均点			
今回調査(n=48)	60.42	37.50	0.73	0.98	0.80	0.33
内閣府調査(2002) 「ボランティア・NPO・市民活動に参加している人」 (n=315)	34.30	25.40	0.20	0.92	0.63	0.01
内閣府調査(2002)全サンプル (n=1,878)	24.80	18.90	-0.06	0.71	0.48	0.01

【ネットワーク】 (つきあい・交流)	近隣でのつきあい		社会的な交流		
	隣近所とのつきあいの程度	隣近所とつきあっている人の数	友人・知人とのつきあいの頻度	親戚・親類とのつきあいの頻度	職場の同僚とのつきあいの頻度
	「生活面で協力」との回答率(%)	「かなり多くの人と面識・交流がある」の回答率(%)	「日常的にある」との回答率(%)		
今回調査(n=48)	45.83	64.58	43.75	6.25	18.75
内閣府調査(2002) 「ボランティア・NPO・市民活動に参加している人」 (n=315)	36.20	36.20	31.10	13.70	13.70
内閣府調査(2002)全サンプル (n=1,878)	23.00	18.10	22.40	10.70	8.80

おり、サンプル数は1,878人であった(そのうち、全サンプルの結果と、「ボランティア・NPO・市民活動に参加している人」の結果と比較した)。関西で地域づくり活動を行っている人の「信頼」に関わる項目は、全てにおいて内閣府調査の2つの結果に対して、その値が相対的に高かった。また、「ネットワーク(つきあい・交流)」に関わる項目では、親戚・親類とのつきあいの程度を除き、内閣府調査よりも高い値を示した。

今回のアンケート調査が内閣府調査よりも高い値を示した理由としては、アンケート対象者が、これまで近畿地方整備局が主催する事業(関西元気な地域づくり発表会や手づくり郷土賞、ゆめづくりまちづくり賞等)の参加者であり、地域づくり団体の中でも活動により積極的な団体であったことが考えられる。内閣府調査の全サンプルの母集団は、全国の20歳以上の男女であり、地域づくり活動に参加していない人も多く含まれる。また、内閣府調査の「ボランティア・NPO・市民活動に参加している人」には、年に数回程度しか活動をしない人も全体の36.2%を占めていた。普段から行政とも付き合いがあり、さまざまな取り組みにも参加するといった積極的な団体が今回のアンケート調査の母集団にあったことが、今回の結果につながったと考えられる。

以上の結果から、関西で地域づくり活動に取り組む団体は、SCを構成する重要な要素である「信頼」や「つながり・交流」の程度が高い傾向にあることが確認できた。(仮説1を裏付ける結果となった。)

b)仮説2について(地域づくり活動への参加はSCを高める)

今回のアンケート調査では、普段の活動のパートナーとして「地域の人と共に活動する人」が62%を占めていた(図-3)。また、地域づくり活動に参加したことで、地域のさまざまな人との「つながり」ができたと感じている人が、全体の77%と一番多かった(図-3)。これらのことから、地域づくり活動への参加は、地域での交流やつきあいの範囲が広がっていく効果があることが確認できた。また、SCの構成要素は互いに他を高めあう関係があることから、交流やつきあいといった「ネットワーク」の範囲を広げていくことで、SCの他の要素である「信頼」「たすけあい」の意識も同時に高まる可能性があると推測される。このことから、まずは地域づくり活動への参加を促すような仕組みづくりを実践することで、地域のSCを高めていくことができると考えられる。(仮説2を裏付ける結果となった。)

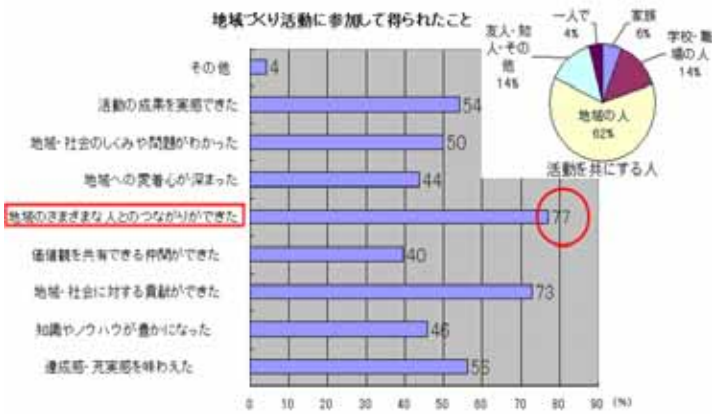


図3 活動を共にする人、活動によって得られたもの

c) 仮説3について(地域づくり活動は、活動分野に関わらず減災や復旧に寄与するポテンシャルがある)

今回のアンケート対象者の普段の活動分野を尋ねたところ、その活動分野は多岐にわたっていた(図-4)。普段から防災・地域安全活動に従事している人よりも、清掃・緑化啓発・環境保全といった環境分野や、地域資源を活かした活動を行っている人が多かった。

また、今後もし自然災害が起こった時に、日頃の活動を活かして何ができるか尋ねたところ、「ご近所の方や地域の方の安否確認を早急に行うことができる(27.2%)」の回答率が最も高く、これは「メンバー間の早急な安否確認(21.6%)」よりも高かった(図-5)。

このことから、地域づくり活動に携わっている人は、活動分野によらず、自然災害が起こった時に何かできることがあると認識している人が多く、メンバー内だけでなく、地域の結びつきも高めていることが考えられる。以上から、地域づくり活動には、普段からの地域とのつながりやネットワークを活かし、早急な現状把握を行うことで、減災や復旧に寄与するポテンシャルを有していることが示唆される。(仮説3を裏付ける結果となった。)

普段の活動分野

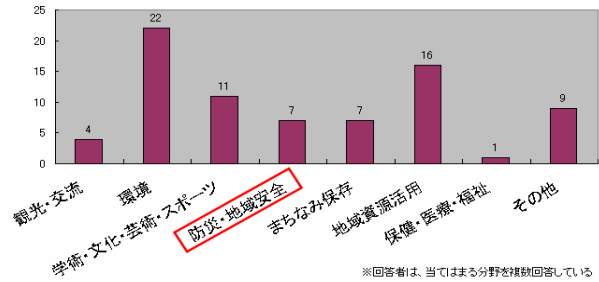


図4 普段の活動分野

今後、もし自然災害が起こった時に、普段の活動を活かして、できると思うこと

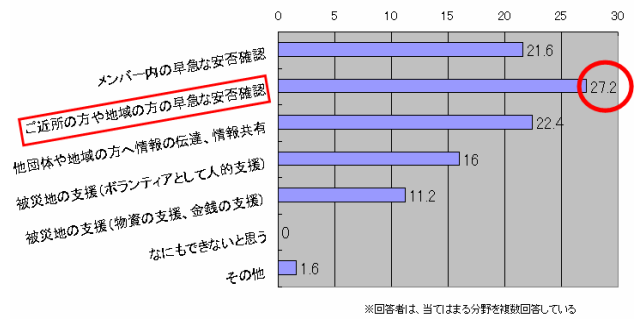


図5 今後、自然災害がおこった時にできると思うこと

d) アンケート結果のまとめ

以上の結果から、関西の地域づくり活動とSCの関係は、全国とおおむね同様の傾向があり、地域づくり活動には、SCを高め、共助意識を高める可能性があることが確認できた。また、地域づくり活動には、その活動分野によらず、減災・復旧に寄与するポテンシャルを有していることが確認できた。今回のアンケート調査の対象者は、約8割が3年以上活動を継続していたことから、結果につながったことも考えられる。活動を継続することも、より豊かなSCの醸成につながることが推測される。

4. 事例調査

本章では、SCを高める効果的なコミュニティづくりを行っている事例について紹介する。

(1) 【ケース1】内部の結束力(コミュニティパワー)をたかめる地域づくり

「ガーデニングクラブ・バーベナあわじ」は、淡路島で沿道の緑化や小学校での園芸教育、各種ボランティア活動等を行っている。全ての活動の原動力は「コミュニティ」であるという基本姿勢のもと、「花で仲間と幸せを」を合い言葉に、活動が楽しく継続されていることが特徴である。和気藹々とした雰囲気の中、コミュニティ内の関係がうまくいっている秘訣は、「強制をしないこと」にあると、上田会長は言う。コミュニティの源はみんなの笑顔にあり、「強制をしないこと」で、自主的な人が集まり、メンバー同士の結束力や笑顔が自然とうまれる。そして、その笑顔が楽しい活動のさらなる原動力と

なる。もうひとつの秘訣は、メンバー各自の特技を活かし、活動に応じて適材適所でリーダーとして輝くような工夫がされていることである。このような工夫もあり、会長1人だけが輝くのではなく、みんながいきいきと輝くコミュニティが形成されている。

活動から生まれた結束力により、平成16年台風襲来により淡路島が大被害を受けた際には、メンバーが一致団結し、床上浸水の会員宅へ支援活動を実施。また、他の地域で起こった災害においても積極的に支援活動を行い、山古志村被災者仮設住宅への花壇植栽・交流や、東日本大震災被災地復興応援活動も実施。日頃の花の活動で芽生えた絆により、共助の意識も高まり、災害支援の輪にもつながっている。



写真1 小学生との花壇づくり(左)

写真2 島まつりおどり大会(右)

(花と緑のまちづくり・CO₂を減らそう啓発活動)

(2) 【ケース2】「橋渡し」をキーワードとしたコラボレーションによる地域づくり

京都市左京区で活躍する「左京松ヶ崎連携推進ネット(旧松ヶ崎はっけん実行委員会)」は、小学校を中心とする地域団体と大学の連携(小大連携)を軸に、地元伝統資源の発見交流を通じたコミュニティづくりを行っている。大学生のリードにより、小学生が地域を知るための「情報マップ・安心安全マップ」づくりを実施したり、地域の特徴的な歴史文化(送り火、郷土舞踊・用水等)の継承を踏まえた、地域の交流の場づくり等をおこなっている。地域のコミュニティはこれまで小学校(学区)単位で成立してきた背景があり、PTAの関連団体として発足した「おやじの会」及びそのOB団体「まっちゃんネットワーク」などが学校に関する活動の他、地域での様々な活動を行う原動力となって活躍している。また、大学生が地域づくりの企画・実践に大きく関わり、地域を盛り上げていることが特徴である。このように、大学生や、おやじの会が地域の「橋渡し役」となることで、旧住民と新住民の交流の機会が増え、地域の行事もさらに活性化している。この「橋渡し役」の存在が、コミュニティづくりのポイントであると言える。また、別々の組織が三位一体となり、うまく連携されているコツは、それぞれのニーズに応じた役割があることである。「地域なくして学校はなりたない」という小学校のニーズ。「地域とふれあうことで学生の社会人基礎力アップにつながる」という大学のニーズ、「地域行事等での交流促進」

という地域のニーズ。それぞれのニーズを把握し、それらをうまく橋渡ししていることが、地域のつながり・交流が深まっているポイントであると考えられる。



写真3 区役所移転に際しての、小学生と大学生による区役所づくりワークショップ(左)

写真4 地元から古くから伝わる伝承芸能による交流(右)

(3) 【ケース3】時代に応じて活動をカスタマイズ・展開していった地域づくり

兵庫県加古川市の「養田まちづくり委員会」は、「防災×環境」「他地域との交流」を基調とした地域づくり活動をおこなっている。もともとの活動母体は町内会であった。当初の目的は、地域のシンボルである養田川の環境保全活動が中心であったが、阪神・淡路大震災や、兵庫県佐用町の水害を目の当たりにしたことで、地域づくりを強化した。特に、東日本大震災を契機に、防犯・防災力の向上には一層力をいれている。現在では、地域の高齢者の要支援者リストの作成、お寺での防災クイズ、中学生と一緒に餅米づくりから行う炊き出し訓練、その餅を高齢者住宅へ配付する友愛訪問等、清掃活動や防災訓練のみならず、様々な活動により地域のつながりづくりを行っている。地域の人の頭の片隅に「平時からの備えの大切さ」が芽生えるような取り組みに重点をおいているところが特徴である。活動を上手に展開し、継続させるためには、子どもたちの参加を重点的に呼びかけることに尽きると、小田会長は言う。ちょっとした工夫(腹話術、防災クイズ、ピンゴ大会など)で、いつもの防災活動が面白い行事となったり、子どもから大人まで参加したいと思わせる仕掛けをしていることが、活動の継続と活性化の秘訣となっている。また、他地域との交流も深め、切磋琢磨していることが良い刺激となっている。他地域で起こった災害や良い取り組み等を情報収集し、それが自分たちのコミュニティの課題にもカスタマイズされていることが、これまで活動が発展してきたポイントであると推察される。



写真5 防災訓練×クリーン作戦の様子(左)

写真6 老若男女総出の養田川の清掃活動(右)

(4) 事例調査によるまとめ

事例調査の結果を通して、地域づくり活動において人と人とのつながりが育まれる場面（SCが高まる場面）には、「橋渡し役」がキーワードにあると考えられる。

それぞれのケースでは、多様な人を巻き込むためにコラボレーションが効果的に行われていた。組織の内部や、活動エリア内で空間づくりを行うことは、地域の絆の醸成にとっても重要なことである。しかし、特定のグループやエリアに限定することは、活動の継続面や、メニュー、人材確保の面等で、いつか限界を感じる時がくるかもしれない。活動の新陳代謝を高める意味でも外部とのつながりは重要であり、そのためには「橋渡し役」の存在がポイントとなるのが、事例調査で確認できた。

「橋渡し役」は誰でもなりうる。日頃からの活動仲間との会話の中にも「橋渡し役」が存在するかもしれない。地域の子どもたちが、親どおしのつながりをうみだし、近所づきあいを活発化させるかもしれない。自分自身が「橋渡し役」かもしれない。この「橋渡し」といった概念を活動に積極的に取り込むことでSCが高たかまり、それが“共助”の芽生えにつながると考えられる。

5. 近畿地方整備局が果たすべき役割

地震や台風など、甚大な被害をもたらした自然災害が各地で起こっている。いつ起こるか分からない自然災害による被害を最小限に押さえるためには、ハードの整備はもちろんのこと、ソフト面の重要性が指摘されている。これまでみてきた地域づくり活動が担う大きな役割を後押しし、間接的に地域のSCを高める施策を行うことは、近畿地方整備局として果たすべき重要な役割の一つである。

(1) 「橋渡し」としての役割

現在、近畿地方整備局では、目的に応じて様々な地域づくり支援施策をおこなっている。図-6に示した事業等を通じて、より地域に密着した施策を展開しているところである。

そのうち、2005年度から開催している「関西元気な地域づくり発表会」では、これまで112団体が日頃の活動について発表を行ってきた。この発表会は、「日頃の地域づくり活動について発表する場をつくること」を当初は目的としていたが、現在では「活動する人がつながり、連携できる場」として機能している。回を重ねることで、常連の参加者も増え、地域づくり活動を行っている人同士がネットワークをもつ傾向がみられている。実際に、この発表会での出会いをとおして、地域づくり団体どおしが連携し、新しい取り組みに発展していった事例も出てきている。

今まで関わりの無かった団体（人）が連携するには、様々な課題がある。「初期段階のハードルが高いこと」

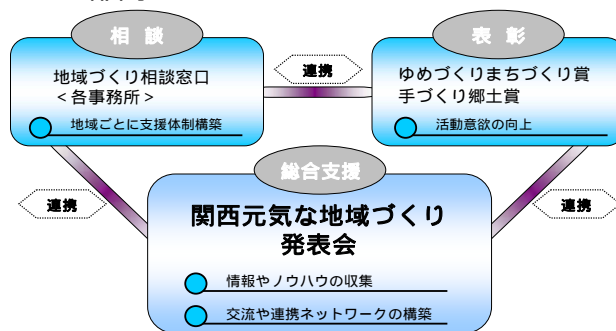


図6 地域づくり支援施策

や、「学生の力を借りたいが、連携を行うノウハウやタイミング、学校側のニーズが分からない」等お聞きすることがある。我々がこれらの橋渡し役を担い、連携しやすい環境づくりを継続していくことが、地域のSCを高めることにつながる。まずは、「橋渡し（マッチング）の場づくり」を通して、地域づくり団体同士が連携しやすい状態をつくる必要がある。参加者のニーズに応じた本発表会の継続的開催、地域づくりの現場をたずねて体感できる現地見学会の継続開催等である。また、一期一会を大切に、開催後も参加者との定期的な情報交流を行うことで、ネットワークの構築をサポートすることも重要であると考えられる。

(2) 信頼関係の構築～地域づくり活動と行政のSC向上～

個別の地域づくり団体と我々行政側の「信頼関係」の構築、すなわち、地域づくり活動と行政間のSCを高めることも非常に重要である。地域づくり活動に関する相談窓口や、地域づくりメニューについて、さらなる情報発信・情報共有を行うことが必要である。我々行政をどんどん活用していただき、担当者側も「地域の皆さんと一緒に地域づくりを考えていく姿勢」をしっかりと持ち、「信頼関係」と「つながり」を築いていくことが大切である。

6. まとめ

各種地域づくり活動には、地域のSCを高め、“共助”意識を高める可能性があることが確認できた。

SCの高い地域づくりを行うこと、すなわち、地域のつながりを普段から築きあげていることが、いざという時の地域の防災力として有機的に機能すると考えられる。

人々の信頼関係や結びつきは短期間で芽生えるものではない。自分たちのペースに合わせて、目の前にあることを地道に続けていくこと。そこに、少しだけ視野を広げる観点を入れることで、自然とSCが高まるものと考えられる。ひとりひとりが継続していく力をつけること。これが災害につよい地域づくりにつながると考えられる。

参考文献

- 1) 河田恵昭：大規模地震災害による人的被害の予測，自然災害科学，Vol.16, N.1, pp.3-14,1997
- 2) 山内直人：ソーシャルキャピタル考，日本のソーシャルキャピタル， pp.1-4,2005
- 3) 内閣府：ソーシャルキャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて
- 4) 砂金祐年：地域防災力の向上とコミュニティの役割，危機発生！そのとき地域はどう動く pp.113-139,2004
- 5) 藤見・柿本・山田・松尾・山本：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.JSND 29 - 4 4 pp.87 - 449,2011