

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 30 年 6 月 6 日現在

機関番号：30106

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2017

課題番号：26380756

研究課題名(和文) 減災を求心力とした平常時の取組みに向けての町内会と福祉専門職・機関との連携の研究

研究課題名(英文) A Study on Cooperation between Neighborhood Associations and Welfare Professionals/Institutions Aiming at a Collaborative Work during Normal Time towards Disaster Risk Reduction

研究代表者

岡田 直人 (OKADA, Naoto)

北星学園大学・社会福祉学部・教授

研究者番号：00331728

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,600,000円

研究成果の概要(和文)： 地域福祉活動を支援する立場の者への国内外のインタビュー結果および北海道各地での町内会等の地域住民への質問紙調査の結果、今日の町内会活動には戦時中の隣組がもつネガティブなイメージは伴わず、町内会活動の活性化のためには楽しさが必要で、子どもの参加が町内会活動を盛り上げ、減災(防災)のテーマが町内会活動に含まれると広く住民の関心が高まることが示唆された。しかし、町内会と福祉専門職・機関が連携するためには、両者をつなぎ・調整するコーディネーターの存在が重要であることがわかった。

研究成果の概要(英文)： As a result of interviews with people who are supporting local welfare activities within and outside Japan and questionnaire survey with residents in various part of Hokkaido including neighborhood associations, it is suggested that neighborhood association's activities today have no negative image like Tonarigumi(neighborhood associations in wartime) anymore. On the contrary, creating more fun is necessary for vivid activities of the neighborhood associations nowadays and children's participation livens up the associations' activities. It is also suggested they can attract local residents' interest more when the activities include a concept of disaster risk reduction.

However, it turned out, for more collaboration of neighborhood associations and welfare professionals/institutions, it is crucial that there exists coordinator to link and coordinate both of them.

研究分野：地域福祉

キーワード：町内会 福祉専門職・機関 減災 防災 楽しさ 子ども コーディネーター 隣組

## 1. 研究開始当初の背景

近年、地域社会での住民同士の関係性の希薄化が指摘され、ひとり暮らし高齢者等への見守り活動の必要性が高まっている。ゴールドプラン(1989)、介護保険制度(2000)の施行で地域社会での在宅福祉・居宅サービスの選択肢が増え、質量ともに充実してきた。特に、介護保険制度により、介護支援専門員が登場し、ケアマネジメントに基づいて、居宅で介護保険を利用する要介護高齢者等にケアプランが作成されるようになり、それに基づき、一人ひとりにネットワークが形成され専門職を中心としたチームアプローチによる支援が行えるようになった。

一方、地域住民による地域福祉活動では、単位町内会における住民等(以下、「インフォーマルセクター」)の担い手の高齢化や後継者不足が全国的な問題となり、担い手の負担が増し、一部に集中している。また、福祉専門職・機関(以下、「フォーマルセクター」)により、地域社会での安心・安全を充実させていくことには、財政および人材確保の面で、限界が明らかとなっている。「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」(2008)では、住民と行政の協働による新しい福祉、地域における「新たな支え合い」(共助)を確立することが提案された。しかし、単位町内会レベルでそれを進める具体的な方策については明確にはなっていない。

『平成22年版 高齢者白書』では、「高齢者のグループ活動への参加意向」は、5年毎の調査のたびに高まり、平成20年で54.1%となった。また、「困っている世帯への手助け」でも「実施したい手助け」として、「安否確認の手助け」「話し相手や相談相手」「急に具合が悪くなったときの手助け」「ちょっとした買い物やゴミ出し」「災害時の避難の手助け」が上位に挙がった。札幌市が地域福祉計画策定のため2010年に実施した調査でも同様であった。つまり、住民同士の関係性の希薄化や地域福祉活動の担い手の後継者不足が現実にあるとしても、地域住民のなかにはこれらの「ちょっとした手助け」を行ってもよいと考えている人が潜在的には多いことが伺える。しかし、現実的に、地域福祉活動に結びついていないのは、個人的に声をかけられるなどきっかけや目に見えやすい活動の場所等の仕掛けやコーディネーターの不在が考えられる。

また、地域福祉活動への住民の参加を後押しするためには求心力のあるテーマが必要である。それは、「減災」や「防災」が有効と考える。本研究代表者が白澤政和と行った新潟県中越大地震後の調査での「災害時には、普段行っていること以外はできない」と小山剛(長岡福祉協会)の言葉が本研究のベースにもなった。また、災害時には平常時体制のフォーマルセクターだけでは、居宅要援護高齢者の安否確認や対応に限界があることは、同調査やその後白澤らと行った東日本の震

災で明らかとなった。災害時における安否確認ではインフォーマルセクターの活躍が知られている。しかし、要援護高齢者は平常時でも体調の変調など緊急時対応が必要である。そこで、人間関係が希薄であっても地域住民に「減災」「防災」といった求心力のあるテーマで、地域福祉活動への参加意欲を高めると同時に、平常時の体制を充実させることにより、災害時も活かされることを理解してもらい取り組みが必要である。その場合、取り組みが具体的に見える物となるように仕掛けが必要となる。見える物として、施設の活用を仕掛けの舞台として、2011年度に研究代表者らが札幌市東区で行った福祉避難所の開設に向けての東区の取り組みのなかから、ケアプラン上で災害時の避難支援方法を盛り込むことが有効であることが明らかとなった。また、白澤が提唱する地域支援計画を活用して、計画的に既存のインフォーマルセクターとフォーマルセクターをつなげるだけで、2者がお互いに活動の負担が少しずつ減り、協働することで愉しく盛り上がるような活動になり、これにより地域包括ケアの体制が進むと同時に住民の主体性を発揮させることが可能と考える。また、地域福祉活動が熱心な地域は、その前提として子ども会や美化・防犯活動など福祉以外の単位町内会活動も活発に行われていることがこれまでの関わりのなかで感じられていた。そこで、本研究の仮説として、6点を設定した。

## 2. 研究の目的

(1)本研究では、単位町内会(住民組織)と地元の福祉専門職・機関(横断的な事業者連絡会等の団体や社会福祉区議会・地域包括支援センター・行政の組織)の連携を、「減災」や「防災」を求心力として、地域包括ケアに向けての平常時の取り組みを具体的かつ現実的に進めるための要因を、6つの仮説をもとに探ることを目的としている。特徴としては、1人の要援護者を近隣住民と福祉専門職等がチームで関わり連携するアプローチの検証でなく、地域の共通するニーズに対して単位町内会という最小の住民組織と地元の横断的な福祉専門職・機関の組織体との連携のあり方を取り上げていることである。平常時の取り組みを進める背景要因を顕在化させることで、研究対象以外の北海道の地域において波及効果が見込めると考えている。

### (2)6つの仮説

①地域福祉活動の盛んな単位町内会は、福祉以外の活動も盛んである。

②「減災」「防災」を求心力とすれば、単位町内会の地域福祉活動の活性化に寄与することができる。

③平常時の地域福祉活動の取り組みを充実させれば、災害時を含め緊急時の単位町内会レベルの対応に活かすことができる。

④インフォーマルおよびフォーマルの関係

者が連携することで、単位町内会レベルで互いに負担を減らすことができる。

⑤インフォーマルおよびフォーマルの関係者が連携することで、取り組みが楽しいと思えるようになり、単位町内会レベルの取り組みを活性化することができる。

⑥福祉避難所の開設等、施設を仕掛けの舞台として具体的に取り組む対象があれば、単位町内会レベルでインフォーマルおよびフォーマルの関係者の平常時の連携が強化することができる。

### 3. 研究の方法

#### (1)ヒアリング（質的調査）

ヒアリングは、前述の「6つの仮説」の内容をインタビューガイドにして、国内外で行った。

（国内ヒアリング対象者）

・（大阪市）大阪市社会福祉協議会の福祉総括室（地域福祉課） 2名

・（大阪市）NPO 法人榎本地区活動協議会 2名

・（仙台市）介護老人福祉施設パルシア 1名

・（仙台市）燕沢地域包括支援センター 1名

・（仙台市）鶴ヶ谷地域包括支援センター 1名

・（仙台市）介護老人福祉施設泉ふるさと村 1名

（国外ヒアリング対象者：全てニュージーランド・クライストチャーチ）

2016年

・University of Canterbury 1名

・Age Concern Christchurch 1名

・Horizons Day Options Trust 2名

・Time Bank 1名

・Palm Grove Care Home 1名

・Christchurch Methodist Mission 2名

2017年

・Papanui Freedom Community Trust 1名

・Bishopdale Community Trust 1名

・Belfast Neighbour Community Trust 6名

・Archer Rest Home 1名

#### (2) 質問紙調査（量的調査）

4年目に実施した質問紙調査において、過去3年間で得た知見を基に質問紙作成を行った。質問紙作成の際には、北海道内の社会福祉協議会職員、NPO法人職員、地域包括支援センターおよび居宅介護支援事業所のケアマネジャー等に質問紙内容に関してエキスパートレビューを受けた。特に「6つの仮説」のうち、「②『減災』『防災』を求心力とすれば、単位町内会の地域福祉活動の活性化に寄与することができる」「⑤インフォーマルおよびフォーマルの関係者が連携することで、取り組みが楽しいと思えるようになり、単位町内会レベルの取り組みを活性化することができる」に焦点をあて、質問内容を検討した。また、「6つの仮説」に加えて、新たな仮説「⑦町内会活動の活性化には隣組がもつネ

ガティブなイメージは伴わず、地域住民は町内会活動の活性化は重要と考えている」の検証も試みた。

調査対象者は、町内会活動を行う地域住民とした。そして、町内会活動を行う地域住民等を対象とする講演の講師に、本研究の研究代表者が招致された機会に調査を実施した。

調査方法は、講演の来場者に調査の趣旨と併せて回答は自由意志で個人を特定するような質問項目はない旨を説明した上で、質問紙を配布し、後日に郵送での返送を依頼した。

この方式で、北海道内19箇所で開催した。

調査の実施期間は2017年9月13日～2018年3月30日であった。

### 4. 研究成果

#### (1)ヒアリングの結果

##### ①国内のヒアリング

全てのヒアリング対象者から、「6つの仮説」を肯定する発言が得られた。ここでは、特に、地域住民の立場から「NPO法人榎本地区活動協議会」に着目し、「6つの仮説」の肯定を裏付ける実践内容についてまとめる。

ヒアリング対象となった連合町内会（以下、「連町」）は大阪市鶴見区榎本小学校区にあり、JR学研都市線の放出駅前にも古くからある商店街を中核とする連町である。近年、駅前には高層マンションが立ち並ぶが、連町から施工主には入居者に町内会加入を要請しているところでもある。

この連町は、正式名を榎本連合振興町会という。そして、10年以上の取組みから、現在ではNPO法人榎本地区活動協議会（以下、「榎本」）として活動している。

榎本の活動が今日に至る経緯は、まだ連町にすぎなかった頃に自分達の地域の問題に気づき、その対応をできることから始め、活動内容を増やしていくなかで、それらの取組みに共感・賛同する地域住民による勝手連的な輪が広がり、エンパワメントしながら、より幅広く地域の問題で気になることは何でも取り上げて、実績を積んできたというものである。そして、様々な地域の問題に取り組むなかで、防災という求心力も加わり、地域の各種住民団体だけでなく、地域の商工業者ももつ機能も社会資源として活用し、行政（区、消防、警察）や区社会福祉協議会の他、地元の福祉専門職とも緩やかなソーシャルサポートネットワークを築くに至った。

それまで本科学研究代表者は、地域福祉や福祉という枠組みで地域を捉えてきたが、地域住民は地域で気になることは、その枠組みを超えて、取り組まねばならぬ宿命がある。逆に枠組みを超えた取組みだからこそ、同じ地域住民という社会資源を活用する地域福祉活動が成り立っていることに気づかされた。

インフォーマルセクターの連町が核となり、放置自転車、違法貼紙・落書、ひったく

りなどの問題に地域住民が気づき、主体的に対策を講じてきた。その活動が可視化され、より多くの地域住民が共感・参加・協力するに至っている。問題の対策は井戸端会議「あいより」にて話し合い、活動しながら考え、解決に導いている。その際、負担・義務感ではなく「好きだから」「面白いから」といった参加・協力者のストレンクスを活かしている。そして、ワイワイがやがやと活動を面白いがる勝手連のなかには若手もおり、地域の後継者が育っていることも注目値する。

これらの活動の延長線上に、インフォーマルセクターがコミットした真の地域包括ケアシステムが構築される可能性が高い。そして、地域住民がエンパワメントしていく過程はシンプルであり、他の地域でも参考にしやすいものである。

榎本の活動は、煎餅製造の木村武史氏の榎本連合振興町会（連町）会長就任（2004）に始まる。活動の始めは、駅前「放置自転車なくそうキャンペーン」（2003）である。様々なトラブルのなかで連町中心に活動が続けると駅前銀行や駅が協力し、視覚障害者施設の協力に広がった。また、町内の違法貼紙や広告・落書を「かたづけ・たい活動」（2004）で半年、撲滅に取り組んだ。イタチごっこだったが、町内に貼られると通勤・買物客から連絡があり、活動への地域住民の共感や理解・協力が広がった。今や、コミュニティ回収（古紙・衣類）で収益も上げる。駅前のひたくりが府下ワースト1と知るや、警察の仕事ではと始めは住民の反対もあったが今日に至る「青色防犯パトロール活動」（2005）を行い、ひたくりを撲滅させた。そして、その成果が協力者を増した。その後、気になることは何でも取り組む姿勢で、「要援護者支援登録活動」（2005）を行い、個人情報保護法施行直後の個人情報取扱いの課題を克服し、閲覧板で登録希望者を募るや高齢者のみならず、子育て世帯も手を挙げ、支援者も近所に複数確保し、「榎本まちなか防災訓練」（2009）では、α米を炊き出して支援者が登録者に届けた。「井戸端会議『あいより』」（2006）では、地域で気になることや取組みを気楽に話し合う住民の集まりを始めた。その後、一気に住民主体の活動が広がった。その際、「はなてん音楽サロン」「榎本ふれあいまつり」「榎本大運動会」など各種催しも、活動の継続では特定人物の負担が増すことから、その参加者から、好きだから手伝いたい協力者を手挙げ方式で発掘し、新たな担い手による継続性のある活動となっている。この方式で各種催しへの協力者が増え、地域福祉に限らない関係者の広く緩やかなソーシャルサポートネットワークができた。その後、大阪市の地域活動協議会（2011）のモデルとなり、補助金等を得やすいように NPO 法人格を取得（2012）している。地域通貨「たがい」（2015）も発行している。今や各種事業で収益・補助金を得て、榎本福祉会館を改修し小規模多機

能型住宅介護事業の開設（2016）を準備中である。広報紙「ふれあい通信」（2011）、HP、Facebook と日々、活動を発信している。子ども・高校生・子育て世帯の参加の仕掛けも功を奏し、勝手連的な活動支援者が地域住民から育ち、後継者確保まで成功している団体である。

このような榎本の実践のポイントをまとめると次のようになる。

- ・地域の気になることは何でも取り上げる！
- ・優先順位は「できそうなところ」から！
- ・「できない理由」でなく、「できる方法」を考える！
- ・話し合いは、自由な発言を尊重しつつも、毎回、互いに協力して落としどころを見つけていく！
- ・取組を可視化（みえる化）し、共感・賛同の輪を広げる！
- ・わたし、おれ、ぼくにもできることがある！
- ・活動の継続性のため、担い手は、「好きだから」「面白いから」というイベント等の参加者から手あげ方式で！
- ・既に「あるモノ」同士・勝手連でワイワイがやがやと、担い手自らが愉しむ活動に！
- ・地域のネットワークは、防災・減災をキーワードに緩やかに結びつくと広がる！
- ・10年以上かけて、ここまで育ってきた！

榎本の理事長の木村氏によれば、あちこちに呼ばれて講演するが、そこで必ず話すことは、「榎本がここまで育つのに10年かかった」ということである。榎本も始めは、どこにもある連町であったが、義務や負担と感ずるのではなく、担い手自身が愉しみながらできていることが、人が寄ってくる求心力となっている。

## ② 国外のヒアリング

（2016年）ヒアリングにより、ニュージーランド・クライストチャーチにおいても日本同様に震災の記憶に対する地域住民の意識に変化が生じ、被災地域とそうでない地域では住民の意識に温度差がでていたことがわかった。また、被災地域の復興の遅れが著しく、住民の意識にいらだちがあるとのことであった。しかし、被災直後から、それまで地域で展開していたが、それぞれのミッションの下に関係を持つことなく活動してきた NPO 等が、互いに連携し、相互に得意とする領域を相手側に提供するなど活動が生じ始めていた。また、以前にはつきあいがなかった地域住民間に、被災後は助け合いも生じていることがわかった。

（2017年）前年のヒアリングでわかった被災地とそれ以外の地域の住民間での震災や復興に対する思いの温度差について再確認をした。その理由は、前年の訪問後に当地で再び大地震が発生しており、繰り返された大地震によって風化した震災の記憶や災害への備えが、被災のなかった地域の住民に改め

て喚起されているのではと考え、再度の訪問に至った。しかし、ヒアリングの結果は、再度の被災は震災の記憶の風化を押し戻す力とはなっていないことがわかった。

ただ、地域の高齢者や障がいを持つ人の集まるあるサロン（ランチ、お茶、ゲーム、手工芸等をしている）を訪問した際に、被災した住民と話ができ、わかったことがあった。サロンの参加者のある者は、地震前は仕事と育児で地域の人をほとんど知らなかったが、被災後、近所の人や大学生ボランティアが家の泥のかき出しをしてくれ、本人も隣家の泥かきを手伝ったという。被災当時は、それまで交流のなかった地域住民同士が「大丈夫か」と声を掛け合ったり、他地域の住民が救援物資を運んできてくれたり、心温まる交流があったことがわかった。一方で、行政が要援護者等の安否確認をしたり、日頃から地域で活動をするNPOに安否確認を依頼することはなかったようである。しかし、以前ならそれぞれのミッションに基づいて、バラバラに活動していたNPOが、被災後は連絡を定期的に取り合っ、必要があれば支援し合う関係ができていたことがわかった。また、資金難のNPOが行政から依頼された仕事をする事で、本来のミッションの遂行に支障がでるといふジレンマを抱えていることは、日本と似ていた。一方で、調査したレストホームは（日本で言えばサービス付き高齢者向け住宅）、行政からの公的資金が入っていないため、災害時に行政から何かを頼まれることはないそうである。また、レストホームに地域の要援護高齢者を災害時に受け入れることはなく、むしろ入居者は可能であれば家族や親族の家に避難してもらうとのことであった。また、レストホームがNPOのコミュニティーワーカーと日頃から連絡を取り合うというネットワーク構築には至っていないことがわかった。

### (2) 質問紙調査の結果

配布された質問紙は1,662票で、回収数は607票（回収率36.5%）、回答者が所属する単位町内会の世帯数への回答がないもの、大幅な無回答があるものを除いた有効回収数は473票（有効回収率28.5%）であった。

### (3) 考察と今後の課題

国内におけるヒアリング（質的調査）の結果、「6つの仮説」をほぼ肯定する発言を得られた。一方で国外におけるヒアリング（質的調査）では、「6つの仮説」を検証することは困難であった。その理由として、調査対象（ニュージーランド・クライストチャーチ）は日本と同様に先進国で大地震による被災体験のある地域の住民や専門職・機関であったが、白人を中心とした文化・制度・価値観の下では、日頃の地域住民の助け合い、地域のなかでの被災後の福祉施設の果たす役割、異なるミッションをもつNPO等の専門職・機

関間の連携の意義等について、日本と同様には比較できないことが多々あった。しかし、震災をきっかけに、以前にはつきあいのなかった近隣住民同士が被災後に助け合いが生じており、また以前ならそれぞれのミッションに基づいて、バラバラに活動していたNPO等が、被災後は連絡を定期的に取り合っ、必要があれば支援し合う関係ができていたことから、「②『減災』『防災』を求心力とすれば、単位町内会の地域福祉活動の活性化に寄与することができる」は、日本以外の国や地域でも普遍性をもつ可能性があることがわかった。また、震災の記憶について、被災地域と被災しなかった地域の住民間に、温度差が生じていることについては、日本と同様であった。

質問紙調査（量的調査）の結果、新たに追加した仮説「⑦町内会活動の活性化には隣組がもつネガティブなイメージは伴わず、地域住民は町内会活動の活性化は重要と考えている」については、「6-6. 今日の町内会活動には、戦時中の『隣組』のイメージはなく、町内会活動の活性化は大切である」（4.38）、「6-4. 町内会活動を活発にさせることは戦時中の『隣組』のような強制的な社会を連想させる」（2.12）、「6-5. 戦時中の『隣組』には悪いイメージがある」（2.66）となっており、仮説を肯定する結果が得られた。また、「6-7. 介護保険や生活困窮者支援等の制度が町内会など地域住民を安易に活用しようとしている印象がある」（2.68）、「6-9. 近隣の助け合いに意義を感じるよりも負担感の方が大きい」（2.78）、「6-8. 介護保険や生活困窮者支援等の取組みと協働して町内会など地域住民活動が活性化するとありがたい」（3.80）となっており、地域住民は地域における福祉等の問題解決に関して、制度の取組みと協働しつつ、自らの問題としてその解決にも主体的な受け止め方をしていることが示唆された。

仮説「⑤インフォーマルおよびフォーマルの関係者が連携することで、取組みが楽しいと思えるようになり、単位町内会レベルの取組みを活性化することができる」については、「6-14. 町内会活動に楽しさは必要である」（4.37）、「6-15. 町内会活動では、子どもが参加すると盛り上がる」（4.25）と多くが肯定しており、町内会活動を維持・継続・担い手の確保・拡大をするためにも、町内会活動は楽しいものにする必要があり、町内会活動に子どもの参加が増えると、その活動に楽しさが増し、町内会活動が活性化することが示唆された。

また、仮説②「『減災』『防災』を求心力とすれば、単位町内会の地域福祉活動の活性化に寄与することができる」を肯定する結果として、その際には、「6-17. 町内会活動に防災（減災）・防犯のテーマが含まれていると広く住民の関心が高まる」（3.79）ため、多くの地域住民が共感する求心力のあるテ

マを含んだ取り組みになると町内会活動の活性化に寄与することが示唆された。しかし、地域住民自らで町内会活動の活性化を図ることが困難であったから、全国的に町内会活動の継続に課題が生じているのであって、その手立てとして、その地域の福祉専門職・機関と町内会等の地域住民が協働して地域共生社会を育てていく必要があるが、両者をつなぎ、調整する役割を持った者がこれまではいなかった。そして、地域住民も「6-12. 町内会と福祉専門職・機関をつなぎ・調整するコーディネーター役の存在が必要である」(4.00)と多くが支持しており、介護保険制度における生活支援コーディネーターや対象を限らないコミュニティソーシャルワーカー等の配置を法制度上に専門職で行うことが求められている。

今後の課題としては、量的調査のデータを単純集計だけでなく、2変量および多変量で解析して、仮説の検証を進めるとともに、北海道の別の地域やいずれは北海道以外でも同様の結果が得られるか検証することが必要である。また、検証が現時点では困難であったニュージーランド・クライストチャーチにおいても、時間をかけて、さらに深く、多くのヒアリングを重ね、可能であれば地域住民や専門職・機関に質問紙調査を実施して、日本以外でも仮説が肯定されるかを検証することで、本研究テーマの普遍性の有無について明らかにしていきたい。

#### <引用文献>

- ①岡田直人、新しい総合事業をとりまく関連施策と今後の可能性～地域を横断的につなぐ機関の役割～、2015 北海道の福祉、査読なし、2016、pp. 12-14
- ②岡田直人、海外視察報告「ニュージーランド・クライストチャーチでの調査研究について」、ケアマネジメント学会ニューズレター、第 32 号、2017、 p. 7.

#### 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 1 件)

- ①岡田直人、新しい総合事業をとりまく関連施策と今後の可能性～地域を横断的につなぐ機関の役割～、2015 北海道の福祉、査読なし、2016、pp.7-19

〔その他〕

- ①岡田直人、海外視察報告「ニュージーランド・クライストチャーチでの調査研究について」、ケアマネジメント学会ニューズレター、第 32 号、2017、 p. 7.

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

岡田 直人 (OKADA, Naoto)

北星学園大学・社会福祉学部・教授

研究者番号： 00331728