

□防災まちづくりとソーシャル・キャピタル

総合研究開発機構 (NIRA) 理事

(防災まちづくり大賞審査委員長) 澤 井 安 勇

## はじめに

戦後最大の被害をもたらした阪神・淡路大震災の教訓を生かし、地域ぐるみ、市民ぐるみの防災まちづくり運動の輪を拓げるべく、震災の翌年に創設された「防災まちづくり大賞」が、今年で10年の節目を迎えることとなった。私自身、第2回および第5回以降の審査に審査委員長として参加させていただいた経緯もあって、ひとしお感慨深いものがある。わが国の防災対策は、この阪神・淡路大震災以降、急速に充実し、また、国民の防災への関心も大きくなってきているが、こうした防災に関する世相の動きは、その時々々の防災まちづくり大賞の内容にも微妙に反映されている、というのが率直な感想である。特にここ数年、市民参加型の防災まちづくり事業の増加が目立つようになっている。ちなみに、阪神・淡路大震災の復旧支援等に多数のボランティアが参加し、その後のわが国の市民活動活性化のキック・オフ的な出来事となったことから、1995年は、「ボランティア元年」と呼ばれ、また、政府も1月17日を「防災とボランティアの日」と定めている。本稿では、防災まちづく

り大賞の10年を、ボランティア活動に象徴されるわが国の市民社会化、市民主義に向けた流れと重ね合わせながら考えてみたい。

## 1. 災害支援を契機とする市民の社会貢献活動の拡大

わが国におけるボランティア活動など市民の自主的な社会貢献事業への参加は、戦後の高度経済成長が収束し、欧米先進国への経済的キャッチ・アップを果たした1980年代以降、徐々に増加傾向を示すようになってきている。経済的豊かさの実現が、画一から多様、物質的満足から精神的満足へと国民意識を徐々に変化させ始めたことがその要因ともされている。全国の社会福祉協議会が把握するボランティア数に関する統計(全国ボランティア活動振興センター資料)によれば、2004年4月のボランティア総人数は約780万人、団体数は約12万3千団体で、1980年以降の25年間で、ボランティア総人数が4.9倍、団体数が4.8倍に増加し、また、個人ボランティアの数は、7.6倍に急増している。

こうした市民のボランティア参加傾向の一大エポックとなった阪神・淡路大震災の直後においては、1日平均22万人以上、3ヶ月で述べ約117万人の災害支援1ボランティアの入れ込み実績を記録している。その後、こうした市民の社会参加、ボランティア参加への国民的高まりを背景として1998年に「特定非営利活動促進法」(NPO法)が制定され、2000年に施行された介護保険などの市民組織対応型制度の拡大や各自治体における市民活動支援体制の整備、行政・市民組織間の協働事業の拡大など、市民組織の活動分野の広がりを助長する流れの中で、認証NPOの数も急速に拡大しており、2006年7月末で、2万7千8百以上と、既に、民法に基づく公益法人数を上回る趨勢になっている。政府においても、2004年度版の国民生活白書において、初めて行政と市民社会組織等との協働の必要性を言及し、その後の地域再生プログラムにも市民組織の活動を重視するなど、市民社会の存在を意識した政策姿勢がとられ始めている。現在では、法律上のNPO団体も含め、年々様々なタイプの多様な市民組織群が台頭し、インターネットなどICT(情報コミュニケーション技術)の急速な普及と相まって、アソシエイティブ・デモクラシー(連帯民主主義)と呼ばれる、目的志向型の市民組織(アソシエーション)が重要な社会的アクターとなって運用される現代西欧民主主義の傾向が、この十数年の間に、わが国においても急速に広がる気配をみせている。2000年の国民生活選考度調査によれば、国民の3人に2人は、ボランティア活動への参加意欲を持っていることが示され、現に、2005年6月の中越

地震に際しても、10万人近い現地ボランティアが災害復旧現場で活躍するなど、わが国においても市民の社会貢献活動への参加の輪は、確実に広がりを見せている。こうした国民・市民の社会貢献意欲が、大災害を契機として大きくブレイクするパターンが、災害列島のわが国に特徴的な市民活動の標準的な姿かもしれない。大災害というマイナスの要素が、本来的に別々の目的を持って活動する市民組織や多様な価値観を有する個々の市民の心をひとつに纏めて災害救援の大きな力になるというプラスの要素に変わりうるところに、防災活動の持つ不思議な影響力があるように思えるし、それが、市民による防災まちづくり活動が脈々と引き継がれていく原動力になっているのかもしれない。

## 2. 防災まちづくり大賞にみる市民主体の防災活動の進展

これまでの防災まちづくり大賞で受賞した各地域の様々な活動事例をみると、初期の頃は、常備消防や消防団によるモデル的な防災活動事例が目につくが、中盤頃からは、町内会・自治会などの地域コミュニティ組織、市民有志によるボランティアグループ、児童・学生等のグループなど多彩な担い手が数多く登場してくることがわかる。

各回毎に地域コミュニティ組織・市民組織が中心となっているとみられる受賞事例を概観すると、1996年の第1回自治大臣賞受賞の「一寺言問を防災のまちにする会」(東京・浅草)の地域住民主体の日常的な防災まちづくり運動に始まり、第2回消防庁

長官賞の「美々津の歴史的町並みを守る会」(宮崎県日向市)、第3回消防科学総合センター理事長賞の「生地婦人防火ひまわりクラブ」(富山県黒部市)、第4回長官賞の「葛飾区堀切二丁目西町会防災部」(東京都)、第5回大臣賞の「なぎさニュータウンなぎさ防災会」(東京都江戸川区)、第6回長官賞の「早稲田商店会防災企画」(東京都)、第7回大臣賞の「御蔵通5・6丁目町づくり協議会とボランティアグループまちコミュニケーション」(兵庫県神戸市)、第8回理事長賞の「NPO法人防災ネットワークうべと宇部市のパートナーシップ」、第9回大臣賞の「ひらつか防災まちづくりの会」(神奈川県)、そして第10回大臣賞の「学生災害救援ボランティア隊」(東京都世田谷区)などが挙げられる。これらは受賞した地域住民組織、市民団体の一例にすぎず、毎回相当数の市民関連グループが受賞している。また、初期の頃は、町内会・自治会をベースにした地域コミュニティ組織の事例が総体的に多かったようであるが、2000年以降になると、NPO法人を中心としたボランティアな市民組織の応募が目立つようになっている。

例えば、第7回大臣賞を受賞した神戸市長田区の地域コミュニティの事例は、復興土地画整理事業が進む被災地で、まちづくり協議会や自治会にボランティア支援グループも加わった市民の有機的な連携により、老人・児童そして新住民のための交流サロンづくり、古民家を移築した集会所の建設、災害体験などを伝えていく諸々のイベントなど、盛り沢山のまちづくり事業が、復興まちづくり事業に取り組む人々への力強いモデルとなったものである。また、第9回

大臣賞の「ひらつか防災まちづくりの会」は、市内で活動していた様々な市民団体が、オープンしたばかりの市民活動センターに集まって阪神・淡路大震災の被災状況を再現したビデオを見たことを契機として、防災という統一テーマのもとで大同団結し、緩やかな連合組織を形成したもので、市民組織のネットワーキングという視点からも興味深い事例である。

このように、防災まちづくり大賞のこの10年を振り返っても、市民社会化の大きな流れを反映して、地域コミュニティやNPO活動を通じて市民の自主的・主体的な防災まちづくり活動の存在意義が高まっていることがわかる。

### 3. ソーシャル・キャピタルとしての市民防災組織

わが国における主体的な市民活動の展開、そして社会貢献活動への拡がりが見られる中で、地域社会における経済・社会・政治活動の担い手として、多様な形態の市民組織(アソシエーション)や地域コミュニティ組織の活動が目立つようになっている。NIRAでは、こうした市民社会を構成する多様な市民組織が社会的アクターとなって、地域社会の維持・経営を担う政治・社会状況を「ソーシャル・ガバナンス」(社会統治)と呼んでいるが、わが国においても、漸くソーシャル・ガバナンス社会の扉が開かれつつある。

こうしたソーシャル・ガバナンスの時代に注目されている考え方が、米国の政治学者ロバート・R・パットナムなどにより提唱

された「ソーシャル・キャピタル(社会関係資本)」と呼ばれる概念である。「ソーシャル・キャピタル」という用語は、普通、社会の構成員が協同で利用する耐久性を備えた物的資本である「社会資本」を意味するが、この場合の「ソーシャル・キャピタル」は、人々の協調行動を活発にすることにより社会の効率性を高めることのできる、信頼・規範・ネットワークといった社会組織の特徴を指す。いわば、社会の効率性は、経済的な価値や富だけでなく、市民の水平的なつながり・絆のような人間的な関係に大きく左右されるという考え方である。パットナムは、永年にわたるイタリア社会の観察から、北イタリアと南イタリアの経済発展の差を強固な人間の絆(市民共同体)の差異に求め、互酬性の規範と市民的積極参加のネットワークが民主主義の高いパフォーマンスを生み出すことを主張している。

今後の地域社会の維持・経営の担い手として市民組織の役割が不可欠である以上、地域社会における市民の健全な人間関係やネットワークの存在が、地域経営の成否にも少なからぬ影響を有することは、容易に想像できる。内閣府の調査によれば、「ソーシャル・キャピタル」の蓄積は、失業率低下、起業促進といった経済効果のみならず犯罪発生の抑制、出生率の向上、平均余命の延長などの社会的効果をももたらすとされている。また、地域再生に向けた企画力や構想力の差が、地域における自治体・地域企業・市民組織など社会的アクターの成熟度やそれらの協働体制の形成状況、とりわけ、市民組織の成熟度合いに大きく左右されることなども指摘されている。市民組織の成熟度合

いは、そのまま地域における「ソーシャル・キャピタル」の蓄積度に相関すると考えられるので、「ソーシャル・キャピタル」は、地域コミュニティの再生力に深く関わっていると考えられるだろう。

防災まちづくり活動を担う町内会・自治会などのコミュニティ組織や各種のボランティア型市民組織などの市民ネットワーク組織自身も、「ソーシャル・キャピタル」形成の結果でもあり、その源泉でもあると考えられている。その意味で、先程の防災まちづくり大賞の受賞・応募例に見られるような市民の自主的なネットワーク関係により形成された、防災という共通の目的に向けて培われた市民の絆は、正に、日本型ソーシャル・キャピタルの好事例であり、単に、防災目的のみならず、地域社会全般の維持・経営にも大きく貢献できる社会関係であると考えられる。今後とも、市民組織中心の防災まちづくり活動を通じて、わが国における「ソーシャル・キャピタル」のあり方や日本的な市民社会のあり方を研究・分析することは、極めて興味深いことであり、また今後、わが国におけるローカル・ガバナンスの確立という視点からも重要な示唆を与えてくれそうなテーマであると考えている。(了)