

地域社会における住民主体の危機管理・安全保障

田 中 優*

Citizen Participation in Public Safety and Risk Management in Local Communities

Masaru Tanaka *

キーワード

危機管理 安全・安心 住民主体 ガバナンス ソーシャル・キャピタル

KeyWords

risk management safe and secure public participation governance social capital

I はじめに

「グローバリゼーション」と「ローカリゼーション」が、現代社会を読み解くキーワードであることは言を待たない。そして、この二つの概念は、通例、対置されるものであり、本来的に、一つの場で共存することはありえないことも、われわれの理解の範疇にある。

一方で、この両者が交差し結節するような複雑な状況が、現在進行しつつあることも、われわれは確認できているのである。

言うまでもなく、グローバリゼーションの波及は、ローカルな生活現場にまで押し寄せ、多大な影響を及ぼしている。たとえば、2008年秋に勃発したアメリカ発の金融危機は、わが国の国民生活にも甚大な被害をもたらし、雇用の不安定に始まる、個々人の生活の崩壊さえ生じさせている。換言すると、現下で起こっている現象は、地域社会における「住民生活に対する危機」あるいは「住民生活の安全の崩壊」を指向しており、ガバメント（中央政府・地方政府）による喫緊の対策を要請するだけでなく、地域住民主体の取り組みさえも動員する結果をもたらしているのである。

本稿では、こういった問題状況を踏まえ、二つのローカルな事例をもとに、「地域社会における住民主体の危機管理・安全保障」について考察を試みることにする。

具体的には、まず最初に、ローカルな現場における「危機管理」「安全保障」の用語の定義を行い、その上で、「地域主体」「住民主体」であるということはどういうことかにつ

*たなか まさる：大阪国際大学現代社会学部講師〈2009.6.19受理〉

いて、大阪府枚方市および兵庫県丹波市における地域住民主体の取り組みから検討していく。そして、ガバメントによる「危機管理」「安全保障」政策について、一定の有効性を認識しながらも、地域生活現場における「ガバナンスの構築」・「ソーシャルキャピタルの醸成」¹⁾こそが、ローカルな意味での生活安全保障システムを築き上げ、グローバリゼーションに対抗しうる一つの方向性・可能性を有しているということを指摘してみることにする。

Ⅱ 「危機管理」・「安全保障」という用語の定義（理解）

1 身近な生活事例からイメージしてみる

ローカルな生活場面（現場）における「危機管理」や「安全保障」とは一体何を意味するのか。まずは具体的なイメージを想起するために、次の写真を見てもらいたい。



【写真1】歩道のない道路を歩く高齢者（大阪府枚方市）

* 2008年8月筆者撮影

この一葉の風景から、われわれは何を感じ取ることができるだろうか。人によって様々な「気づき」を生じさせるであろうが、筆者が、授業を通じ学生に問うたところ、「おばあさんが危ない」「違法駐車によって歩行者の危険が増している」「なぜ歩道のあるところを通らないのか」「こんな場所を通って買い物する場所あったかな」等々、主に危険・安全面からの指摘が多かった（買い物場所のコメントも【写真2】につながる視点を有しており興味深い）。次の写真からもイメージを深めてもらいたい。



【写真2】商店街における空き店舗（大阪府枚方市）

* 2008年8月筆者撮影

わが国の地方都市ではすっかり見慣れた光景になってしまったが、【写真2】は、シャッターを閉じたままの商店街店舗である。モータリゼーションの進んだ、あるいはIT（情報機器）の普及した現代社会にあっては、見過ごしてしまいがちな風景であるが、自動車・インターネットツールを持っていない（使えない）人たち－高齢者や何らかの障害を持った人々－にとっては、歩いて行ける距離（商店街）に、買い物をする場所がないということは、まさしく死活問題²⁾なのである（【写真1】の高齢者の場合、買い物場所はあるが、そこまでのアクセスが危険というイメージを立てることは可能であろう）。

このように、2つの情景から導出できたローカルな生活現場（場面）における「危機管理」「安全保障」の内容は、本来的な語法からは拡大的に解釈され、用いられているということが理解できよう。

すなわち、一人の生活（ライフ）から、その人の日常において危険となる要素や安全を阻害する条件等－【写真1】でいくとまずは歩道のないことであり（そして、直截的な反応としては歩道設置を働きかけるという住民要望へ繋がる）、【写真2】の例からは、身近に買い物をする場所がないということ（対応策としては、地域のNPO等を中心に、高齢者への買い物サービスを提供するなどの方向へ³⁾）－について考えていくことが、本稿における「危機管理」「安全保障」のもつ意味に他ならないのである。

2 「危機管理」「安全保障」の狭義の理解

前節においても確認したように、本稿での「危機管理」「安全保障」といった用語は、広義の意味で使用されている。ここでは、それらの本来的な意味合いも含めて、それぞれ整理を行っておきたい。

2.1 「危機管理」はクライシス・マネージメント (crisis management)、エマージェンシー・マネージメント (emergency management)、リスク・マネージメント (risk management) の三類型

「危機管理」については、大学教育社 (1998:167-168頁) や森岡・塩原・本間 (1993:240-241頁) が詳細な定義を試みているが、ここでは、より体系的な概念化を図っている大東文化大学・板橋区地域デザインフォーラム (2003:22-25頁) における青山の言説をもとに理解をしておきたい。

青山は、長年の自治体職員経験をもとに (最終的には東京都副知事)、危機管理について、「一番普遍的な一般的な定義は、危機管理でいう危機とは何かといいますと、社会に重大な影響を与える事柄を危機」とし、「危機管理というのは社会に悪影響を与える事象なのです。事象ですから、人為的なものもあれば、自然災害のものもある」とベース部分の確認を行ったうえで、危機管理を三つの構造に分類し、より精緻な定義付けを試みている。以下、少々長くなるが、青山の考察について引用をしておく。

「危機管理は3構造、＜危機管理＞としての Crisis Management、＜緊急管理＞としての Emergency Management、＜危険管理＞としての Risk Management に分けられる。クライシス・マネージメントという言葉が日本に紹介されたのは、ケネディ大統領のときのキューバ危機であり、その限りでは、危機管理はあくまでも、いざというときのトップの判断、日本では、1995年の阪神淡路大震災のとき、当時の首相が官邸に不在であったことから、『官邸の危機管理』がなっていないといったエマージェンシー・マネージメントつまり緊急管理時の行動について、危機管理と言われるようになった (はじめから日本では、言葉が扱われて使われた)。

リスクマネージメントについては、鳥インフルエンザ・食中毒事件・BSE問題といったものがその範疇で取り扱われているが、本来、そこにおけるリスクとは、経済用語でいう保険の意味になる (あの会社は潰れるかもしれないから、リスクがあるから保険をかけておこうということ)。上記例も、人類に甚大な影響を及ぼすかもしれない因子ということで、水際作戦でそういうものを防止する、いざというときのために用意しておくという発想になるから、クライシス・マネージメントのいざというときの対応とは違って来る。あらかじめやっておくほうに重点が置かれている。

言葉の発生的にいうと、クライシス・マネージメント=危機管理というのは、いざというときの対応のことであって、狭い意味なのだが、実際にはむしろ、エマージェンシー・マネージメントとか、リスク・マネージメントとかに広く使われているというふう整理しておかなければならない。」

要するに、青山の言説によると、「危機管理」とは、本来的にクライシス・マネージメント (crisis management) であったわけだが、日本的な文脈のもと、それが、エマージェンシー・マネージメント (emergency management) やリスク・マネージメント (risk management) にまで展開されていったということであり、さらに厳密な理解を試みると、

「いざというときのトップの判断・対応」という意味での、クライシス・マネジメント＝エマージェンシー・マネジメントと、「人類に甚大な影響を及ぼすかもしれない因子に対して、水際作戦で防止する、いざというときのために用意しておく」という意味でのリスク・マネジメントに分けられるということなのである。

これらからも、本稿における「危機管理」の主要な関心が、リスク・マネジメントに置かれているということと言うまでもないであろう。地域（ローカルレベル）における危険予防・安全確保のための管理システム、すなわち、リスク・マネジメントがどのように構想されているかが重要⁴⁾になってくるのである。

2.2 地域社会における「安全保障」とは何か

猪口他（2000:36-37頁）が指摘しているように、安全保障という言葉には、万人の認める定義がない。なぜなら、誰が、どのような価値を、どのような脅威から、どのような手段によって守ることを安全保障と呼ぶのかについて、論者の価値観や世界観、時代や状況等により大きく見解が分かれるからである。

とはいえ、本稿においては、「危機管理」の概念と並列的に扱っていることから理解できるように、「安全保障」についても、伝統的には、「無政府的な国際システムにおいて、国家が自国の領土、独立および国民の生命、財産を外国の軍事的侵略から軍事力を中心的な手段として防衛すること」を意味していたが、近年では、非軍事的な側面への関心の高まりとともに、また、国家中心の安全保障概念に代わって、環境・人権・エイズ等の問題（BSEや新型インフルエンザの問題もそこには含まれてこよう）を中心に据えた「人間の安全保障」や「地球の安全保障」といった考え方が提起されるに至っている。

2.1で確認したように、地域における危機管理はリスク・マネジメントのことであり、一人一人の生活に危険をもたらす、あるいは安全を脅かすような要素を防いでいくという発想をもたらすものであるのならば、その総体は、「生活安全保障システム」を構築することに他ならない。

通例、地域には、以下の3つの安全概念が定置されており、それらを一人の人間の生活において保障していくシステムが必要となってくるわけだが、ここで、本稿における「危機管理」と「安全保障」の概念を架橋するものとして、当該システムを具体的に紐解いておくと、わが国のローカルレベルにおいて、地域住民一人一人の、「安心（心身の安全）ニーズ」・「安全（暮らしの安全）ニーズ」・「安定（経済的安定）ニーズ」に 대응するかたちで、「医療・介護・福祉サービスの保障」・「防犯防災、生活環境の保全・整備」・「雇用・就業の保障、所得（年金）保障」などを図っていくことがその骨格になってこよう⁵⁾。

では、この危機管理・安全保障システムの主体は何であるべきなのか、次章で探っていきたいと思う。

Ⅲ 「地域⁶⁾主体」・「住民主体」であるということはどういうことか

前章における「危機管理」「安全保障」の本来的（始源的）定義を踏まえれば、そのマネジメントの主体は「国家」や「広域的な政府」が担わなければいけないことは想像に難くない。だが、本稿で示している「危機管理」「安全保障」の内実が、ローカルレベルにおける「生活安全保障システム」の確立・運用であることを実態的に理解すれば、その主体は、自ずと、一人一人の地域住民であり、それらの集合体である地域自治の組織にある（断っておくが、自治体をイメージしてはならない）というモデルが想定されよう。

すなわち、生活安全保障システムを全面的に履行する主体は、自治体（ローカル・ガバメント）ではないということが本章における一つのポイントであり、その考察を、2つの地域事例を通して以下に行っていくことにしたい。

1 大阪府枚方市菅原東校区（長尾台地区）における取り組み事例

大阪府枚方市は、大阪市と京都市という政令指定都市に挟まれた、それらの中間に位置するベッドタウンである。第37回枚方市統計書（平成19年版）によると、2007年10月1日現在の人口は、40万5,758人で高齢化率は18.0%となっている⁷⁾。

そういった地域における福祉活動（生活安全保障システムの一つの柱）の中心軸は、いうまでもなく枚方市社会福祉協議会ということになるが、特筆すべきことは、同協議会が前面に出て福祉サービスの実施主体として振る舞うのではなく、枚方市に45ある全小学校区に設置された「校区福祉委員会」という組織のもと、「小地域福祉活動」とよばれる歴史的に築き上げられてきた活動が行われている⁸⁾ ことであろう。

ここでは、とくに、校区のコミュニティ協議会（地域住民の自治組織で、前記の校区福祉委員会の親組織）をNPO法人化し、数々の生活安全関連事業を展開している「菅原東校区」について、詳細にみていきたいと思う⁹⁾。

1.1 菅原東校区のプロフィール

同校区は、枚方市の東部に位置しており（【図1】参照）、昔は山林であったところ、昭和40年代にJR学研都市線の東側丘陵の開発と同時に生まれた新興住宅地である（同地区には昔からの字（あざ）はなく、比較的小規模な一戸建てが中心であり、マンションも少ない）が、他のニュータウン地区同様、居住者の高齢化が進んでおり、2007年10月現在の同校区人口1万3,117人のうち、高齢化率は19.5%に達している¹⁰⁾。



【図1】枚方市内全小学校区の位置図

〔出所：NPO 法人すがわらひがし作成による〕

1.2 第1次・第2次地域福祉活動計画下における校区福祉委員会の活動（1981-2005年）

同区の福祉委員会は、結成が1981年（昭和56年）で、その後特段の活動は見受けられなかったが、校区住民の高齢化に対応するため、1999年（平成11年）に「ひとり暮らし老人会」の組織化に着手し、翌年には、枚方市社会福祉協議会の指定を受け、「小地域ネットワーク推進事業」に取り組むなかで、「いきいきサロン」「世代間交流」「見守り活動」「子育て支援活動」「美しい街づくり活動」などの事業展開を図ってきた。ただし、この当時の活動は、同協議会から提示された、第1次・第2次地域福祉活動計画に規定のプログラムに基づいた活動が中心であり、菅原東校区の住民自らが考え、行動するという「自治」の状況にはなかったといえよう。

1.3 第3次地域福祉活動計画へ向けた新しい展開（2005年以降）

第3次地域福祉活動計画に至るまでの枚方市社会福祉協議会は、独自に地域福祉活動計画を二度にわたって策定し、市内全域を対象とした福祉サービスを一律に提供してきた。もちろん、当該計画を策定したこと自体は評価されて良いものの、そこでの生活安全保障システムの運営等は、要するに、枚方市全域をカバーするパッケージ型の展開で、地域住民間のニーズの差異などが反映されることはなかったわけである（ガバメント型の行政スタイルに同じ）。

しかしながら、地域住民が積極的に関わる活動が展開できていなかったため、同協議会は思い切った「政策（システム）変更」をこのとき試みたのである。

それはすなわち、地域福祉活動を地域住民それぞれにとって有意義なものにするためには、校区ごとの住民自らが主体的に参加・協働した活動計画づくりが欠かせないと判断し、2003-2004年（平成15-16年）にパイロットモデル校区をまずは指定して、新しい校区地域福祉活動計画づくりを開始させたのである¹¹⁾。

1.4 第3次地域福祉活動計画の策定過程

第1次・第2次地域福祉活動計画下における事業展開が評価を得ていた菅原東校区も、当然、その初年次のモデル校区に選ばれたのだが、校区福祉委員会では当初反発の声が強かったようである。というのも、過去2回の地域福祉活動計画が、各校区において何が必要とされているのか全く斟酌することなしに、枚方市社会福祉協議会からのトップダウン方式でパッケージのプログラム¹²⁾を押しつけるものであったのだから、「また仕事が増え何かやらされるのではないか」という校区福祉委員会委員の反応が大勢を占めていたのである。

ところが、枚方市社会福祉協議会や当時の菅原東校区福祉委員会会長の宮原保子氏（現NPO法人すがはらひがし理事長）から方針転換の説明（これまでのように協議会のマニュアルに振り回されずに自分たちで計画を一から作り上げていって良いということ）を聞くと、一転して、地域の側から見直し、計画・実践していくというプロセスに、魅力を感じ始めたのである¹³⁾。

こうして、菅原東校区福祉委員会主導の計画づくりが始動したわけであるが、当時の福祉委員会会長の宮原氏が腐心したのは、その住民主体策定委員会のメンバー構成についてであった。できる限り世代の偏りをなくするため（それは同校区全ての住民が課題を共有することにもつながるので）、策定メンバー20から30人のうち、30代から60代までの層から各4分の1ずつをセレクトしたのだが、具体的には、30、40代はPTAや子ども会より、40、50代は自治会や地域のボランティア団体より、60代は老人会からというように選定を行っていったのである。

さらに、どの地域団体にも属していない校区住民の声も拾うべく、校区だより（年に2回、校区内全住戸に配布されている）を使って一般公募もかけ、手を挙げてくれた30、40代の住民4名が策定委員会に入ったことも特筆すべきであろう¹⁴⁾。

1.5 地域ニーズを拾い上げるためのアンケート調査

このようにバラエティ豊かな世代構成をもった策定委員会であったが（結果的に男女比は3:7となった）、一步一步着実に、計画づくりの基礎となる住民懇談会や住民アンケート、委員間の勉強会などを実行することで、校区特有の課題を発見し、校区住民との間でそれらを共有していったのである。

たとえば、こういった地域の足元を見直す有効なきっかけ（手法）として、2回に亘ったアンケートと住民懇談会を取り上げることができるが、ひとまず、ここでは前者について概要を確認しておきたい。

まず、2004年（平成16年）に実施された「第3次地域福祉活動計画策定のための地域生

活実態アンケート」(100世帯対象に無作為戸別配布で98%の回収率)からは、当該校区の主な生活課題として、①介護者の高齢化による「老老介護」の問題②核家族化などによる家族介護の困難化③福祉や医療サービスを利用する際の費用負担の不安④住民マナーの問題⑤住民が気軽に使える集会所が少ない、といった結果が抽出されている。そして、校区住民が主体的に取り組むべきものとしては、①ゴミ出しや路上駐車など住民間でのルールの徹底化②防犯・防災などの日常的な協力体制づくり③災害などの緊急時の体制づくり④住民が気軽に集い地域活動を展開する拠点づくり、が挙げられており、校区福祉委員会が住民とともに取り組む必要がある活動として取り上げられた、①一人高齢者等への配食サービス②高齢者世帯への個別支援③高齢者サロンの設置、との役割分担が認識されていることも興味深いところとなっている。

次に、翌年、これらのアンケート結果を敷衍するべく、菅原東校区全世帯の約40%にあたる2,000世帯に、同校区がもっと住みよい街になるためには地域としてどのような活動が必要なのか、住民アンケートが実施された。

その結果、先のアンケートで抽出された生活課題の①②および住民とともに取り組む活動の①②を再確認するかのよう、「高齢者への配食などの個別支援」を求める割合が42%、同じく、生活課題の⑤と住民が主体的に取り組むべき④を踏まえたかたちでの、「誰もが集える場づくり」を挙げた割合が17%と、同校区における主要な課題の設定が完了したのである。

ちなみに、住民懇談会は、上記両アンケートをつなぐかたちで実施されたが、そこでも、きめ細やかな個別的支援の必要性(「介護が必要でないまでも、足が不自由だとか身体が弱いなどの理由で老人会に入会されない方達へのアプローチをどのようにすればいいのか」「福祉委員会の行っているいきいきサロン等でも、参加する方は良いが、参加されない方達にどのように接していくか頭を悩ませている」等に代表される意見)が課題提起されていた。

1.6 「菅原東校区ふくしのまちづくり計画」の完成

こうして、策定委員会は、様々に提起されたこと等を取りまとめ、「菅原東校区ふくしのまちづくり計画」を2005年(平成17年)に完成させたのである。

当該計画の柱は4項目で構成されており、「地域福祉の充実化を図る」「安心して子ども達を育てられるまちづくり」「福祉活動を担う人材の育成」「いつでも住民が交流できる場づくり(地域活動の拠点)」となっていた。

たとえばいまここで、最初の「地域福祉の充実化を図る」について具体的な内容をみておくと、対策としては、①「健常者も障害者もともに助け合える地域づくり・地域内の行事にも参加できるプログラム作り」②「世代間交流」③「健康づくりのための活動・心と体、寝たきりにならない為の講座開催」④「広報活動・全世帯対象とした情報伝達」⑤「個別援助活動の展開」⑥「歩道の整備・歩道の設置と段差の解消」が掲げられている。そして特筆すべきことは、「ともに進める団体・個人」として「行政などの関係機関」がほとんど挙げられていないか、そうであったとしても、サポート的な役割として位置づけ

られていることが理解できよう。また、年次ごとにやるべきことのリスト（工程表）がまとめられており、事業評価の行いやすいシステムが導入されていることも読み取れるだろう（【表1】参照）。

課題：地域福祉の充実化を図る			
対 策	ともに進める団体・個人	17年	18年－21年
◎ 健常者も障害者も ともに助け合える地域づくり ・ 地域内の行事にも参加 できるプログラム作り	コミュニティ協議会 各自治会 各種団体 行政などの関係機関	・ 住民同士の啓発に 努める ・ 実態調査 ・ 現行の小地域ネット 活動の充実と継続 を図る	・ 定着と充実化を図る
◎ 世代間交流	コミュニティ協議会 各自治会・各種団体	〃	〃
◎ 健康づくりのための活動 ・ 心と体、寝たきりにならない 為の講座開催	コミュニティ協議会 各自治会・各種団体	〃	〃
◎ 広報活動 ・ 全世帯対称情報伝達	〃	〃	〃
◎ 個別援助活動の展開	〃	〃	〃
◎ 歩道の整備 ・ 歩道の設置と段差の解消	行政などの関係機関	・ 実態調査の把握と関係機関への具申	

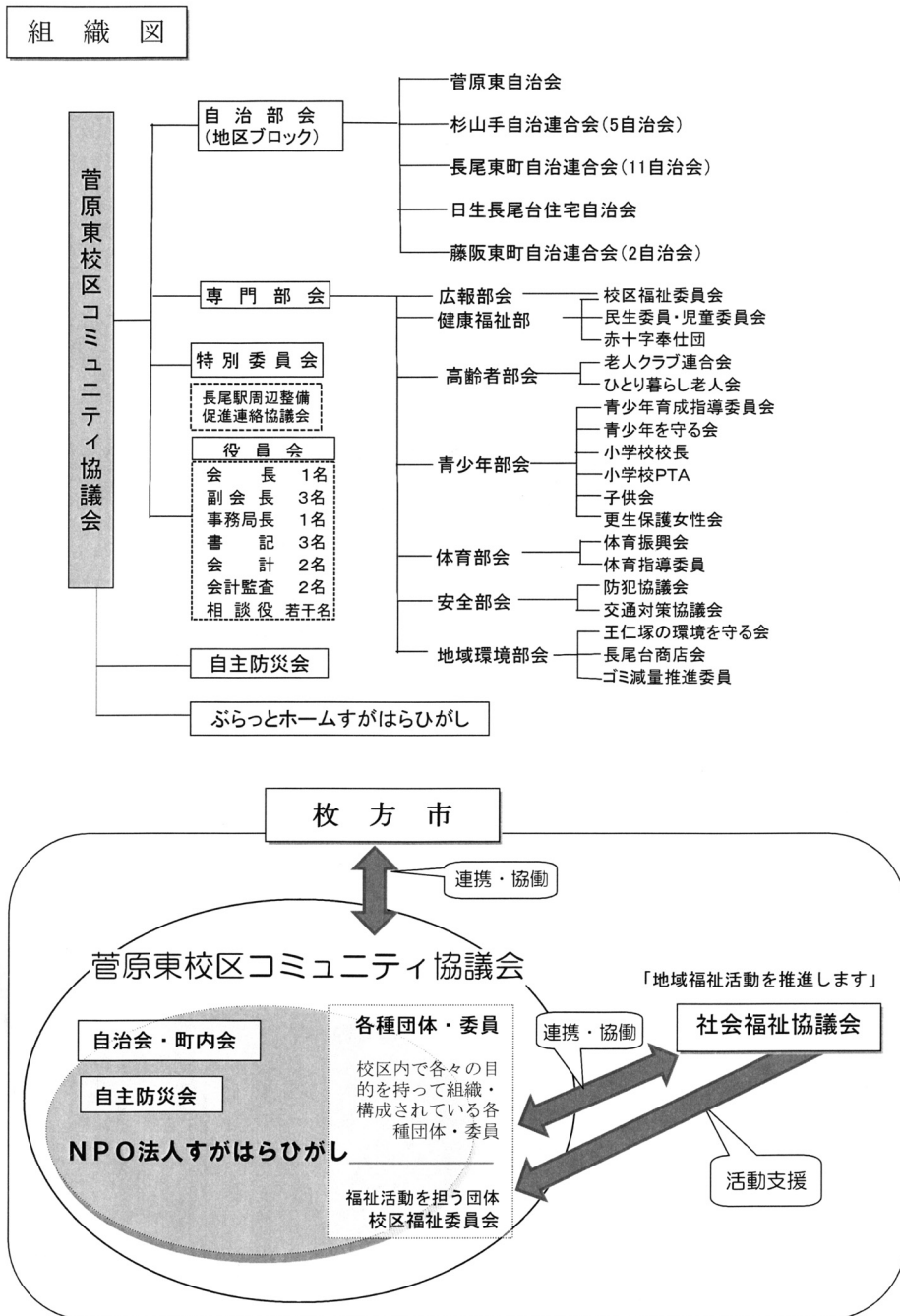
【表1】 菅原東校区ふくしのまちづくり計画 課題表】

〔出所：菅原東校区福祉委員会（2005：100頁）〕

1.7 小括

上記のような経過を辿ることで、菅原東校区における「地域安全保障システム」は確立されていったのであるが、第三次の校区地域福祉活動計画作りは、あらためて「地域とは何か」「地域における安全・安心とは何か」を地域住民に問い直す結果になった。

そして、問い直す作業を含め継続的に活動を行っていくためには、行政と地域をつなぐ「寄り合う場」として、コミュニティ協議会（地域住民をそれまで東ねていた組織）をNPO法人化することも求められていったのであり（NPO法人すがはらひがしの誕生¹⁵⁾：【図2参照】）、この意味でも、大阪府枚方市の菅原東校区における取り組みは、全国的にも特異な相貌を呈することになったのである¹⁶⁾。



【図2】 菅原東校区コミュニティ協議会＝NPO法人すがはらひがし＝ぶらっとホームすがはらひがしの関連組織図

〔出所：菅原東校区コミュニティ協議会＝NPO法人すがはらひがし（2007：3頁）〕

2 「兵庫県立柏原病院の小児科を守る会」の取り組み事例

同会の取り組みについては、舛添厚生労働大臣（2008年当時）が実地訪問をするなど、各種マスメディアに頻繁に取り上げられている（NHK 教育 TV2008年7月6日放送のETV 特集「地域医療再生“地域力”を結集せよ～東金・丹波～」や朝日新聞2008年9月27日付記事などを参照）こともあるので、ここでは要点だけをまとめておくことにする。

周知の通り、「兵庫県立柏原病院の小児科を守る会」の事例は、普通のお母さん達が、地域医療の崩壊を食い止めた全国に類をみない事例（地域住民の意識を変えたパイロットケース）として注目に値するものである。その意味では、「生活安全保障システム」の「安心（心身の安全）ニーズ：医療・介護・福祉サービスの保障」に、まさしく、行政主導ではなく、地域住民が主体となって応えたケースということになるのであろうが、そもそもの発端は、兵庫県立柏原病院（丹波市）小児科医長である和久祥三氏の「辞職宣言」¹⁷⁾（和久医師が辞めれば、柏原病院の小児科は休止という事態に追い込まれる）に危機感を持ち、自分たちができることから始めようと動き出したことにあった（ただし、和久医師に辞職撤回を迫るものではなかった）。

同会は、和久医師の過酷な勤務実態を踏まえて、まず、県立柏原病院の小児科医増員を求め、約5万5千人の署名を集めた（丹波市統計によると、平成21年3月末時点の人口は70,404人）。そして、住民自身も地域医療をつくるパートナーであるという共通認識のもと、「病院に行く、その前に」という冊子¹⁸⁾を自分たちで作り、子育て家庭を中心とした地域住民に配布していくなかで、地域住民の「危機管理」「安全・安心」に対する意識の変容を迫った（まずは「自助」という姿勢づくり）。

その冊子には、受診前の家庭での処置の仕方がわかりやすく書いてあり、共感した地域住民のなかで、時間外の小児科救急の患者が半減するなど、「コンビニ受診を控えよう」という呼びかけも実を結びつつある¹⁹⁾。

こうした、地域医療を守るという住民主導の課題解決型の取り組みは、和久医師の心を動かし、辞職願は撤回され、小児科休止という危機的事態は免れることになった。それだけでなく、現在、県立柏原病院の小児科医は、5人に増えているのである²⁰⁾。

昨今、地域医療の崩壊は、わが国のローカルレベルにおける大きな政策課題となっているが、そういった地域に生活する住民は、ただ行政・政治の対応を待つばかりで良いのであろうか。

この丹波市における普通のお母さん達の取り組み²¹⁾は、自らが主体となって「生活安全保障システム」の確保に取り組むことこそが、地域医療や地域に根付く医師を守り育て、地域住民の意識をも変えていくという方向性・可能性²²⁾を示してくれたように思われてならないのである。

3 二つの事例から見えてくること（まとめ）

大阪府枚方市の菅原東校区や兵庫県丹波市にあって、他の地域になかったものがあるとするならば、それは何なのだろうか。「地域安全保障システム」の確立へ向けた取り組みの中で、極言すると、「地域力」や「ソーシャル・キャピタル」に違いがあったというこ

とになるのであろう。

いまここで、「ソーシャル・キャピタル」という概念の整理を少し行っておくと、それは、お金やモノの財というよりは、人材や心の豊かさなどの精神的側面の資本を意味しており、日本語としては、「社会関係資本」というふうに訳出される場合が多いが、ある地域住民の協調行動を活発にすることで、当該地域社会の効率性を高めることができた場合（本稿でいくと、住民主体の取り組みにより、危機管理がきちんとなされ、安全・安心が確保されているような場合）、そこには、ソーシャル・キャピタルが存在しているといえるのである²³⁾。

事例として取り上げた両地域に、無論留まるわけではないが、双方とも、地域の人材や住民相互の知恵・思い（地域資源）を信じ、相互に依存しながら、「地域安全保障システム」を築く取り組みに踏み出していったことに相違はない。

ただし、厳密なことをいえば、そのベースは異なったものになっており、その考察を少し行っておきたい。

すなわち、前者の菅原東校区にあっては、新興住宅地とはいえ、30-40年にわたる積み重ねの中で、第一世代の地域住民が、ニューカマーとして、まちづくりを担ってきたという経緯があった。それぞれが、「地域安全保障システム」の一翼を担いながら、「安心（心身の安全）ニーズ」や「安全（暮らしの安全）ニーズ」に対応をしてきており、今後は、「安定（経済的安定）ニーズ」にまで方向性を広げようとしているわけである。

このことは、パットナム（2000）の類型に従えば²⁴⁾、地縁血縁型のソーシャル・キャピタル（いわゆる自治会・町内会を中心とした取り組み）によって果たされてきたということになるのであろうが（つまり、ある種同質的な結びつきで協力・結束を生み出してきたということ）、菅原東校区の場合、その範疇にとどまらず、ネットワーク型のソーシャル・キャピタルも導入しようとしているところ（NPO法人すがはらひがしを媒介に、外的資源と繋ぎ、採り入れようとする構想）に、特異性があり、新しい挑戦を行っているともいえるのである。

人口が1万3千人程度の菅原東校区とはいえ、全ての地域住民が一様に同じ方向を向いているわけではない。様々に異なるベクトルを持った組織があって、人がいるわけである。そういったそれぞれの思いや考えに対して、ネットワークを結び、お互いを繋いでいく役割を担うことは地縁血縁型の組織ではなかなか難しい。

近年、ある特定の地域課題の解決へ向けては、関係主体相互のネットワークを張り巡らし、組織的な取り組みを起こすような動きも見られはじめているが、その管理主体として、いわゆるNPO法人が担う場面も想定されてきている²⁵⁾。菅原東校区では、まさしく、地域のコミュニティ協議会をNPO法人化し、当該地域の包括および他地域（資源）との橋渡しを行う団体に位置づけたことで、その先鞭をつけたといえるのであり、その意味では、パットナム（2000）の類型による、ネットワーク型のソーシャル・キャピタルも組み入れられているようにも思われるのである²⁶⁾。

一方で、後者の丹波市については、菅原東校区に比して、いわゆるローカルな事例に類されるものになっている（たとえば、高齢化率は平成20年2月1日現在で、27.5%となっ

ている(兵庫県健康生活部企画少子局情報事務センター調べ))。しかしながら、地縁をベースにした取り組みというよりはむしろ、「兵庫県立柏原病院の小児科を守る会」の発足経緯を振り返れば理解できるように、地域外から参入してきた主婦達を中心となった、まさしく「小児科の休止」という地域医療の崩壊を目前にした課題解決型による取り組みの成果として見通すことができるのである。

いわば、地縁血縁型のソーシャル・キャピタルが担保されているような地域にありながら、ネットワーク型のそれ、つまり、「兵庫県立柏原病院の小児科を守る会」を立ち上げることによって、「地域安全保障システム」を獲得していったプロセスも、全国に例を見ない取り組みであったといえるのであろう。

Ⅳ. おわりにかえて—ガバメントからガバナンスへの方向転換—

ここまでの事例からも確認できたように、地域主体・住民主体で、危機管理や安全保障の問題に取り組むという姿は、これまでの行政一元的なあり方(個々の事情等を斟酌せずに解決メニューを提示すること等)に対する見直しの視点を提供してくれている。

このことは、たとえば、自分たちの安全・安心や危機に関して、自分たちお互いで守り、マネジメントしていくという、「自助・共助」の姿勢がまずあって、不足している部分や不可能なところを、行政が「公助」としてカバーしていくことに他ならないのであろう。

要するに、もはや、一つの地方政府(行政)が、安全安心や危機管理にかかるメニューを、当該自治体内の全ての地域・住民に一律に押しつけていく時代は終わり(財政的にも能力・資源的にも困難:統治型<ガバメント>の終焉)、地域のみinnで、課題解決にあたっていくというスタイル—まさしくガバナンス(協治・共治)による「地域安全保障システム」の構築・実践(行政も一つの主体として当該ネットワークに参画・協働していくということ)—が求められてきているということなのである²⁷⁾。

ここで、われわれは、もう一度、冒頭の場面(【写真1】参照)等に立ち戻り、「気づく」作業(安全安心・危機管理に関する地域課題を抽出すること)から始めていかなければならない。なぜならば、地域ごとによって、「高齢者が多い」「子どもが多い」あるいは「一人暮らしの世帯が多い」など、安全安心(危機管理)に関する課題の質は異なってくるはずだからである。

そして、そういった「気づき」の作業—たとえば、地域住民みんなで地域内をもう一度歩き直して、「まちづくり(安全安心・危機管理)マップ」を作成していくこと²⁸⁾(安全安心・危機管理に関する地域課題の抽出作業)など—を通じて、今度は、「築き」の作業、すなわち、各課題に対応したメニュー作り—菅原東校区の事例では、校区協議会をNPO法人化した安全安心拠点のもとに展開されている各種の福祉事業等であったし、丹波市の事例では、「病院に行く、その前に」という冊子を作成したことなどであった—を行い、自分たちの地域に合った「生活安全保障(危機管理)システム」を構築・運営していかなければならないのである(ひとえに、このようなローカル・ガバナンスの構築こそが、グローバル化の影響を受けた社会環境の大変革期にあっても、われわれを守り、育て

くれるのであろう²⁹⁾。

注

- 1) この概念については、Ⅲ.3において詳述する。
- 2) 「生活難民」という言葉を紡ぎ出した杉田（2008）を参照のこと。
- 3) 過疎地あるいは都市部における「シャッター通り」において、地域住民出資による、買い物店舗を開設する動きも出てきている（2008年10月20日付産経新聞記事を参照のこと）。
- 4) 同文脈でいくと、徳谷（2003:8-9頁）も、「地域社会・地域生活における安全・保障も安全アプローチではなく、リスクマネジメントアプローチを採用するべきであり、「リスクは（保険的な発想での：筆者補足）事後的な補填ばかりでは社会的損失も多額になるため、事前にリスクを発見し、予知-予防するという積極的なリスクマネジメントが必要になる」と述べている。
- 5) 詳しくは、石田（2006）のライフニーズ三位一体の考え方を参照されたい。
- 6) そもそも、地域（＝コミュニティ）の設定をどう考えるかだが、古くは、自治省コミュニティ研究会でも議論されたように、「小学校区」「中学校区」あるいは「駅勢圏」などが想定されてきた。ただ、倉沢（2008:43頁）が指摘するように、この話は、「個別の自治体の中での議論から始まるのが筋」であることは言うまでもない。なお、都市自治体を対象とした日本都市センターの全国調査（2001）によると、コミュニティ区域の基本単位としては、「地域住民組織」とするものが46%、同じく「小学校区」が43%、「地域住民組織の連合会」25%、「中学校区」が11%となっており、本稿においても、上位2つの代表的事例を取り上げることにした。
- 7) 総務省「平成19年10月1日現在推計人口（確定値）」によると、大阪府の高齢化率は、平成19年値で20.5%となっている。
- 8) これらの活動のベースになっているのは、第1次から第3次に亘る「地域福祉活動計画」であるが、わが国全ての地域において策定がなされているかというと、そうでもなく、策定済みの社会福祉協議会は23.5%にとどまっている（平成17年度社会福祉協議会基本調査結果（http://www3.shakyo.or.jp/cdvc/date/files/DD_61171720432620.pdfより））。
- 9) 以下の記述内容は、全国社会福祉協議会地域福祉部（2007:6-7頁）および筆者のヒアリング調査（2008年11月21日、2009年1月23日に実施：NPO法人すがはらひがし宮原保子理事長に対するもの）による。
- 10) 菅原東校区の人の動きについて、各年版の枚方市統計書（いずれも10月1日現在値）にもとづき列記しておく、平成15年人口13,162人・高齢化率14.4%、平成16年同13,113人・同15.4%、平成17年同13,247人・同16.4%、平成18年同13,113人・同17.3%、平成19年同13,117人・同19.5%となっており、人口は一定しているものの、高齢化率が毎年1ポイントずつ上昇していることに目がいぐ。
- 11) 具体的には、1カ年で9校区を指定し、枚方市内全45校区を5カ年で完了する計画となっていた（平成20年に全校区の策定が完了）。
- 12) Ⅲ.1.2で触れた「小地域ネットワーク推進事業」がその最たるものであろう。当該事業の推進にあたっては、各校区とも一律50万円の補助を受けることができるが、ニーズの多寡に応じたサービス活動の質や量は一切問われることはない。このように、地域側にとって、全くインセンティブが働かない制度になっているため、大阪府の橋下知事は、各事業ごとの助成金制度を提案する動きをみせており、菅原東校区では、こういった動きを見越してか、各福祉サービスの事業ごとに、利用者から参加費（1回数百円程度だが）を徴収するシステムに切り替え始めている。
- 13) この変容における一つの大きなポイントは、「地域力」（Ⅲ.3において、ソーシャル・キャピタルとして説明）の有無であろう。地域の自治を再考するにあたって、ガバメント型の行政サービス展開を楽と感じるか、それとも自分たちならもっと適切なものにシフトできると考えるか。紙幅の都合上、多くは触れないが、この菅原東校区は昔からの字（あざ）、すなわちコミュニティ的村落が存在しない新興住宅地として形成されたがために、一つ一つのまちづくりを、ニューカマー同士が20-30年かけてやってきたという背景を見落とすことはできない。第3次の

校区地域福祉活動計画づくりを手がけ、現在の地域 NPO 法人の中核を担っている人たちはみな、自らや家族の成長と共に、学校 PTA、子供会ならびに民生委員などのいわゆる地域の生活安全保障システムを築き上げ、その一翼を担ってきた経験を有しているのである。こういったゼロベースからの協治・共治（ガバナンス）において蓄積された経験や知識が、地域力の有無に大きな影響を与えているのである。

- 14) もちろん、菅原東校区の人口約 1 万 3 千人から考えると多いとはいえないだろうが、それでも、これまでどの地域団体にも加盟せず活動をしてこなかった校区住民が、校区地域福祉計画づくりをきっかけに、参画・協働した側面を評価すべきであろう（この点に関しては、田中（2005:200頁）を参照のこと）。
- 15) 同法人は、ある特定の地域課題に対応して作られたというよりは、地域課題全般に対応するためのベースキャンプ的位置づけを担っているということがいえよう。なお、同法人は長尾台商店街の空き店舗を埋めるかたちで、事務所を構えているが【写真 3・4 参照】、コミュニティビジネスによる地域活性化も視野に置きながら、II.2.2 で触れた「生活安全保障システム」の「安定（経済的安定）ニーズ：雇用・就業の保障」にも応える方向を模索していることは留意しておきたい。



【写真 3】 NPO 法人すがはらひがし（事務所正面）

* 2008 年 8 月筆者撮影。なお、「ぶらっとホーム」という別称には、地域の人々がいつでも気軽に「ぶらっと」立ち寄れる場所でありたいという願いが込められている。



【写真4】NPO法人すがはらひがし（ぶらっとホーム）の内部

* 2008年8月筆者撮影。ちなみに、事務所奥でパソコンを取り囲んでいるのは地域の児童委員の方々で、子ども達の安全・安心マップを作成していた。

- 16) こういった地域住民相互の「出会いの場」「協働の場」「協議の場」としての「ぶらっとホーム」の存在は、全国社会福祉協議会の掲げる「小地域福祉活動推進のための枠組み」を先取りするものにもなっている（社会福祉法人全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会（2007:8-9頁）を参照のこと）。
- 17) 斯様な、地域・救急医療に携わる医師たちによる、過酷な医療現場へのアンチテーゼとしての「辞職宣言」は、もはやレアケースとして片づけられない状況になってきている（2009年3月14日付朝日新聞記事を参照のこと）。
- 18) 冊子の詳細については、<http://www.mamorusyounika.com/chart6.pdf> を参照のこと。なお、同会のホームページには、救急病院へ駆け込む前に、セルフチェックを行うことのできるチャート図なども掲載されている。
- 19) 同会の取り組みに共感を覚えた地元の商店会も、「地域医療を守るには一人一人の心がけ」というポスターや看板・垂れ幕を掲げ、協働していることに留意しておきたい。
- 20) そのうちの一人、加藤神奈医師は、「コンビニ受診が減り、重症患者をしっかりと診られるようになった」と、丹波市に生活安全保障システムが定着したことを評価している（NHK教育TV「ETV特集・地域医療再生“地域力”を結集せよ～東金・丹波～」におけるインタビューより）。
- 21) 「兵庫県立柏原病院の小児科を守る会」のメンバーは20人で、全員が子どもを持つ母親ばかりである。同会代表の丹生裕子さんも、市外からの転入者として、家族5人で市営住宅に住み、スーパーで週2日パートとして働いている。
- 22) 関連事例として、千葉県立東金病院を中心とした「医師育成サポーター制度」も、当該地域のNPO法人「地域医療を育てる会」主導による仕掛けとして注目できよう（2008年11月11日から16日付朝日新聞特集記事「患者を生きる 共に育てる」を参照のこと）。また、行政主導ではあるものの、富山県南砺市における「地域医療再生マイスター養成プロジェクト」の取り組みも参考になる（2009年2月8日付朝日新聞記事参照）。
- 23) パットナム（1993）や北海道知事政策部（2005:1-18頁）を参照のこと。
- 24) このほか、内閣府経済社会総合研究所（2005）やNarayan（1999）にも同様の指摘が見受けられる。
- 25) 真山（2002:16頁）を参照のこと。

- 26) このほか、NPO 法人すがはらひがしの場合、「ボランティア型 NPO」か「事業型 NPO」かという二分類によると、後者を志向しながらも現状は前者にとどまっているということがいえようが（林（2008：69頁）を参照）、その存在によって、確かに、当該「コミュニティの水平な社会関係を生み出すことにより、タテ社会の縛りをとぎ、対話型のあたらしい市民社会レイヤー（地域自立の社会的地層：筆者補足）を育む」（林同71頁）ことにも寄与しているのである。
- 27) このことは、倉沢（2008:48-51頁）の唱える、「専門処理と相互扶助の相互乗り入れによる新しい生活様式の創造」という考え方も読み替えが可能であろう。
- 28) 近年、学校教育現場においても、「防災教育から防災共育へ」を念頭においた、地域の大人と子どもらが一緒になって「安全・安心マップ」の作成に取り組むプログラムが導入され始めている（ぼうさい探検隊のホームページ <http://www.sonpo.or.jp/protection/bousai/> や朝日新聞2009年2月7日付記事などを参照のこと）。なお、犯罪を未然に防ぐという危機管理の観点から、学校教育における「地域安全マップ」の作製・普及を唱えたものとして、小宮（2008:46-49頁）も参考になる。
- 29) コミュニティレベルにおける「気づき／築き」の一連のプロセスは、とりまおさず、自分たちのまちづくり（＝自治）をどうしていくかということへの問いかけになっていることは言うまでもない。

参考文献

- 『朝日新聞』2008年9月27日付、11月11日－16日付、2009年2月8日付、3月14日付。
 大学教育社『新訂版現代政治学事典』、ブレン出版、1998年。
 大東文化大学・板橋区地域デザインフォーラム『まちづくりと危機管理：平成19年度板橋区と大東文化大学との共同研究中間報告書』、板橋区総務部人事課人材育成係、2007年。
 林泰義「住民自治とNPO、そして自治体の新たな関係」、『コミュニティ政策』、6、2008年。
 北海道知事政策部『ソーシャルキャピタルの醸成と地域力の向上一信頼の絆で支える北海道一』、2006年。
 猪口孝・大澤真幸・岡沢憲美・山本吉宣・スティーブ・R. リード『政治学事典』、弘文堂、2000年。
 石田路子『ビープルズ セキュリティー住民がつくるコミュニティの生活安全保障システム』、ふくろう出版、2006年。
 小宮信夫「危険を予測し、犯罪の機会を封じる」、『エコノミスト』、第86巻第7号、2008年。
 倉沢進「社会目標としてのコミュニティ」、『コミュニティ政策』、6、2008年。
 真山達志「地方政府とローカル・ガバナンス」、『兵庫県政学』、第8号、2002年。
 森岡清美・塩原勉・本間康平編『新社会学辞典』、有斐閣、1993年。
 内閣府経済社会総合研究所『コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究調査報告書』、2005年。
 Narayan, Deepa. *Bonds and Bridges*. The World Bank, 1999.
 NHK 教育 TV 「ETV 特集・地域医療再生“地域力”を結集せよ～東金・丹波～」、2008年7月6日。
 パットナム（河田潤一訳）『哲学する民主主義』、NTT 出版、1993=2001年。
 『産経新聞』2008年10月20日付。
 菅原東校区コミュニティ協議会＝NPO 法人すがはらひがし「ぶらっとホームすがはらひがし」、2007年。
 菅原東校区福祉委員会「菅原東校区ふくしのまちづくり計画～校区地域福祉活動計画」、2005年。
 杉田聡『買物難民－もうひとつの高齢者問題』、大月書店、2008年。
 社会福祉法人全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会『小地域福祉活動の推進に関する検討委員会報告書』、全国社会福祉協議会地域福祉部、2007年。
 田中優『「参画・協働型行政職員」の育成について－『政策課題研究グループ支援事業』を素材にして考える－』、『日本地域政策研究』、第3号、2005年。
 徳谷昌勇「地域社会とリスクマネジメント」、『学術の動向』、第8巻第5号、2003年。
 （財）日本都市センター『自治体におけるコミュニティ政策等に関する実態調査』、2001年。

地域社会における住民主体の危機管理・安全保障

全国社会福祉協議会地域福祉部「特集2 シリーズ小地域福祉活動を探る『小地域（地区）福祉活動計画づくりが地域を変える』」、『社協情報 NORMA』、NO.211、2007年。

