

<分析者より>

多様な市民主体が創り出す「新しい『絆』」

熊本大学教育学部副学部長 古賀 倫嗣

1. はじめに

平成23年3月11日午後2時46分、宮城県牡鹿半島沖130kmの海底を震源とする、マグニチュード9.0の巨大地震が発生した。波高10mを超える大津波などにより宮城、岩手、福島3県を中心として、1年を経過した時点での死者が15,854名、行方不明が3,155名となる大惨事をもたらした。

こうしたなか、岩手県釜石市では、全市で1,000名を超す死者と行方不明者を出したにもかかわらず、学校にいた児童・生徒のほぼ全員が無事に避難し、「釜石の奇跡」と呼ばれることになった。

「奇跡」には、理由がある。すなわち、「津波でんでんこ」である。津波研究家の山下文男氏（岩手県大船渡市）が明治三陸地震（1896年）の津波を体験した祖父からの伝承として、「津波の時はほかの人を気にせず、てんでばらばらに一人で高台に逃げろ。自分の命は自分で守れ。」という意味で用い、三陸地方一帯で避難優先の意識啓発にあたってきた。

もちろん、これだけで「釜石の奇跡」が生まれたわけではない。同市で「防災教育」に携わってきた、群馬大学広域首都圏防災研究センター（片田敏孝教授）の活動が2つ目の理由である。

その活動をホームページから紹介しよう。「釜石の奇跡」のなかでも、校舎が大津波に飲み込まれたにもかかわらず、児童・生徒約570人全員が無事生存した、鶴住居小学校、釜石東中学校では、同防災研究センターの協力により、平成21年度より「EASTレスキュー」という独自の全校防災学習を実施、その一環として「防災ボランティアスト」という災害時に「助ける人」になれるよう、「応急措置」「救急搬送」「防災マップづくり」

「非常食焚き出し」「竹竿担架づくり」など、知識や技能を習得するための実践教育を行ってきた。

さらに、防災の知識のなかでも「避難」に注目、その知識を伝えるために津波防災意識啓発DVD『てんでんこレンジャー』を作成した。生徒自身が脚本を書き生徒が扮する「てんでんこレンジャー」が津波から無事に避難するためにしておくべきこと、日頃から備えておくべきことをわかりやすく紹介するという内容である。その基本は、「高いところを目指してひたすら逃げる」「津波がいつきてもいいように準備をする」「避難場所や待ち合わせ場所を普段から家族で話し合っておく」の3つである。

さらに、生徒は隣接する小学校の児童と合同避難訓練を定期的実施し、小中学生が入り交じた状態で混乱なく避難することができるかどうかの確認と、小学校低学年児童の避難を中学生が手助けするという避難支援方法も確認していた。地震発生直後、運動部員を先頭に避難場所に向けて走り出す中学生を見て、直ぐさま小学生も走りはじめたのは、こうした日頃の訓練の成果である。中学生は、避難途中合流した鶴住居保育園の園児を見て、保育士と一緒に園児を抱え、台車を押し、必死に避難する。まさに、教えられたとおり「防災ボランティアスト」の役割を誠実に果たしたのである。

生徒たちの活動は、避難行動だけで終わらない。避難所においても、だれに指示されるわけでもなく、率先して毎朝掃除を始め出し、さらに、被災後4日目には避難住民の名簿づくりを開始した。災害を予想した活動訓練、現実の避難行動、被災後に必要な作業の確認、この3つのプロセスを踏

また防災活動プログラムが日頃からしっかりと実践されてきたところに、「釜石の奇跡」が生まれたのである。

「釜石の奇跡」を考察するなかから、平成23年度久留米市民意識調査の結果を総括する3つのキーワードが浮かび上がってくる。すなわち、「自律」「共生」「協働」の3つの視点である。

釜石中学校の生徒は、自らの判断で避難を開始した。そして、当初避難場所と「想定」されていた場所が危険だと知ると、次の高台へ自らの判断で走り出した。これが「自律」である。

中学生は、小学生の避難の先導役を務め、さらにもっと幼い保育園児の避難の支援にあたった。「津波でんでんこ」は、単に「てんでんばらばら」を意味するものではない。自己の命とともに、安全・安心が確認されたなかでは他者の命も大切にすることを教える。「防災ボランティア」の役割とはまさに「共生」のあり方であり、家族や地域と生徒との強い信頼感（「家族も必ず避難している」という信頼関係）があるからこそ「てんでんこ」が生きてくるのである。

そして、行政や学校、地域が日頃から「防災教育」を通じて、お互いが「協働の担い手」として、それぞれの責任を自覚し、自らの役割を主体的に果たしていたことがあげられる。また、子どもたちのなかにも、中学生には中学生の役割、小学生には小学生の役割が、日頃の合同訓練を通じて信頼関係のネットワークとして形成されていたことも重要である。これが、「協働」である。

2. 「自律」の視点から

久留米市は、平成23年7月、「セーフコミュニティ」の取り組みを宣言した。「セーフコミュニティ」とは、WHO（世界保健機関）が「世界中の人を健康に」という取り組みを進めるなかで、日々の生活において「安全」が健康に大きな影響を与えることに着目したのが始まりである。

その関係団体、WHOCC（世界保健機関セーフコミュニティ協働センター）が、セーフティプロモーション（人々が平穏に暮らせるようにするため、事故や暴力、その結果としての外傷や死亡を、協働で、科学的に評価可能な手法により予防しようという取り組み）に取り組む地域を「セーフコミュニティ」として認証している。認証は、事故やけがが減少したかどうかをみるのではなく、地域住民、行政、企業など様々な主体が連携・協働し、安全な地域づくりに取り組む状態になっていることにより与えられる。わが国では、平成20年に京都府亀岡市が認証都市第1号になって以来、平成21年には青森県十和田市、平成22年神奈川県厚木市と広がっている。

亀岡市のホームページには、「行政や地域の住民をはじめ、企業や組織、団体等と一緒に『みんなが事故、自殺、犯罪がなく、安心して暮らしていくにはどうすべきか。』を考えるなかで、一人ひとりが『気付き』を持ち、自主的な活動へとつなげていきます。また、データや記録から、事故などが『いつ』『どこで』『どのように』発生したかを調べ、対策に反映させるとともに、効果を検証し、評価をしていくことが大きな特徴です。」[※]とある。こうした考えの背後には、「事故やけがは偶然に起きるものではなく、予防できる」という理念があり、「行政と地域住民など多くの主体の協働により、すべての人たちが安心して安全に暮らすことができるまちづくり」という実践的な活動プログラムが提示されている。

平成23年11月、久留米市は、今後のセーフコミュニティの推進に関し、地域の安全課題のなかから「交通安全」「子どもの安全」「高齢者の安全」「犯罪・暴力の予防」「自殺予防」「防災」の6分野を重点取り組み分野として設定した。現在、子どもたちの登下校の見守り活動や防犯パトロール、災害時に地域で助け合う自主防災活動などが行わ

※) 亀岡市ホームページ/セーフコミュニティの概要について
<http://www.city.kameoka.kyoto.jp/safecom/shise/shisaku/safe-community/gaiyo/gaiyo.html>

れているが、セーフコミュニティでは、これらの活動を活かしながら、市民協働に基づく推進協議会を主体に、市全体で連携、協力して、安全・安心のまちづくりを一体的に進めていくとしている。

今回の久留米市民意識調査では、「セーフコミュニティ」の認知状況を尋ねている【p.35】。その結果は、「考え方や活動内容を知っている」6.6%、「言葉は聞いたことがある」が41.5%、「知らない」50.9%となっている。「考え方や活動内容を知っている」と「言葉は聞いたことがある」を合計した『認知派』は、男性は70歳以上が67.4%ときわめて高く、女性では30歳代50.7%、60歳代51.3%が高い。

「安全・安心のまちづくり」を進めるうえでの「市民主体」としては、「男性70歳以上」と「女性30歳代」に注目すべき点がある。男性70歳以上は、家庭における災害対策でも的確な対応をしており【p.29】、また長年にわたる災害情報も豊富にもっている。「広報くろめ」を毎号必ず読む人は63.0%【p.81】、自治会など地域団体のリーダー層でもある。その「知恵」と「経験」をセーフコミュニティ活動に活かすことが重要である。また、女性30歳代の特徴は、けがや事故、犯罪に対する不安感を80.7%がもっていることである【p.36】。不安感が最も強い女性30歳代の不安感を低減させる対策こそ、久留米市らしいセーフコミュニティ活動につながる。今回の調査で女性30歳代の分析から見えてきたキーワードは「学校でのけがや事故」「子どもの安全」「見守り活動」「学校への期待」「行政との連携」などである。こうした結果からは、「子どもの安全確保」があれば80.7%という高い不安感は、かなりの程度低下させることができると思われる。ただ、ここで注意したいのは、災害発生時における学校の保護者対応のルールづくりである。

共同通信の調査（平成23年12月23日）によると、東日本大震災で、死亡・行方不明になった宮城、岩手、福島3県の公立小・中学生342人のうち120人は地震発生後に保護者が引き取ったあ

とで犠牲になったことがわかった。記事は、災害時の子ども引き渡しのルールづくりについて、「非常時は早くわが子を引き取りたいという保護者の願いが強い」と指摘したうえで、釜石市教育委員会担当者の「学校を信頼して子どもを預けてもらい、災害時は子どもも親もそれぞれが避難所に逃げるのが大事」という助言を紹介している。

「自分の健康と安全は自分で守る」という「自律」がセーフコミュニティの達成目標とすれば、不安感がきわめて高いものの特別な対応が見られない女性30歳代を「市民主体」として、その自律性を育成支援していく取り組みが重要なカギとなっている。

3. 「共生」の視点から

昭和24年の「身体障害者福祉法」、昭和35年の「精神薄弱者福祉法」によって形成された、わが国の障害者福祉法制は、昭和50年12月9日に国際連合総会で採択された「障害者の権利宣言」、その啓発普及をはかるため制定された、昭和56年の「国際障害者年」を契機に、「ノーマライゼーション」、すなわち「完全参加と平等」を基本理念とする国の「障害者対策に関する長期計画」の策定がなされ、さらに平成5年、これまでの心身障害者対策基本法を全面改正した「障害者基本法」が制定されることにより、大きくその枠組みを改革することになった。

さらに、平成23年に改正された「障害者基本法」は、第1条（目的）で「全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重されるものであるとの理念にのっとり、全ての国民が障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現するため」とうたい、「障害者の福祉施策」から「障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策」への転換を提起した。これが、現在の障害者政策の根幹である。

平成18年から施行された「障害者自立支援法」

が示した「自己負担率原則1割」がもたらした混乱の後、新たな基本的方向を検討するため設置された、国の障がい者制度改革推進会議総合福祉部会は、平成23年8月、「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言」を発表した。提言は、その前提として平成18年に国連が採択した「障害者権利条約」に基づくものとし、次の通り、その拠って立つ基本的視点と願いを明らかにした。

わが国の障害者福祉もすでに長い歴史を有しておりますが、障害者を同じ人格を有する人と捉えるよりも、保護が必要な無力な存在、社会のお荷物、治安の対象とすべき危険な存在などと受けとめる考え方が依然として根深く残っています。

わが国の社会が、障害の有無にかかわらず、個人として尊重され、真の意味で社会の一員として暮らせる共生社会に至るには、まだまだ遠い道のりであるかもしれません。

そのような中で総合福祉部会に参集した私たちは、障害者本人をはじめ、障害者に関わる様々な立場から、違いを認めあいながらも、それでも共通する思いをここにまとめました。・・・私たちのこうした思いが、国民や世論の理解と共感を得て、それが政治を突き動かし、障害者一人ひとりが自身の存在の価値を実感し、様々な人と共に支えあいながら生きていくことの喜びを分かち合える社会の一步になることを信じて、ここに骨格提言をまとめました。

今回の久留米市民意識調査では、「障害者福祉に関する言葉」を4つ提示し、その認知状況を尋ねている。ここで注目したいのは、「発達障害」を「言葉も内容も知っていた」と答えた人が58.5%に達しているという事実である【p.97】。「高次脳機能障害」は23.6%、「ユニバーサルデザイン」は21.7%という結果であり、「障害者週間」は10.7%と少ない。問題は、「発達障害」のきわめて高い認知度をどのように解釈したらよいかということである。

「発達障害」の認知度が79.3%と、最も高い「女性30歳代」の意識と態度に注目しよう。「高次脳機能障害」29.3%、「ユニバーサルデザイン」

27.3%と、全体より約6ポイント高いが、「障害者週間」は10.0%と全体とほぼ同率である。発達障害への理解については【p.99】、「深まっていると思う」「どちらかといえば深まっていると思う」の合計29.4%（全体29.0%）、これに対し「深まっているとは思わない」「どちらかといえば深まっていないと思う」の合計52.6%（全体48.9%）で、全体の傾向とあまり変わらない。

障害のある人への接し方では【p.100】、「多少障害を意識するが、障害のない人たちと同じように対応するようにしている」が49.3%（全体43.3%）と最も高い。障害のある人が社会参加の機会を広げるためにできることについては【p.101】、「障害のある人が困っている際、一声かけて自分にできる手助けをする」が80.0%（全体69.6%）、「地域のボランティア活動に参加する」が11.3%（全体8.2%）で、いずれも最も高くなっている。すなわち、「女性30歳代」は障害者福祉に関わる言葉の認知度、障害のある人への接し方や支援意向など、「共生」という価値観に基づく、一貫した態度がみられる。そうした結果からは、啓発や理解を進める事業において、女性30歳代を障害者福祉を支える「市民主体」として育成していくことによって、すべての市民に普及させる基盤整備、すなわちノーマライゼーションのまちづくりの可能性が広がるといえよう。

4. 「協働」の視点から

平成7年の「阪神・淡路大震災」が、ボランティア活動から市民活動への転換をもたらしたことはよく知られているが、東日本大震災は、市民活動の役割、すなわち「新しい公共の担い手」のあり方を問うことになった。被災地では、町村長・行政職員の死亡、役場などの崩壊により行政の機能が失われたところが多かったからである。こうしたなか、その機能を担ったのがNPO（民間非営利組織）であった。地震発生直後から救援・復興支援のため、多くのボランティアが被災地に入り、

がれきの撤去、避難所生活のサポート、子どもの学習支援など、さまざまな支援活動が行われたが、行政だけではなく、市町村社会福祉協議会の機能も十分ではないなかで、ボランティアの受け入れの調整や後方支援機能を担ったのは、阪神・淡路大震災時の災害支援活動の経験をもつNPOであった。

そして、支援団体と市町村、地域住民をつなぐコーディネートの役割を果たしたのが、地元仙台市に拠点を持つ特定非営利活動法人「せんだい・みやぎNPOセンター」である。「せんだい・みやぎNPOセンター」は、平成9年、市民活動の実践者として著名な加藤哲夫氏を代表理事に、ボランティアや市民活動、市民事業をする団体の育成・支援や、団体間の連携調整などを行う「中間支援組織」として民設民営で設立された。センターは、NPOの必要性を広く社会に発信するとともに、マネジメント情報支援や研修講座、資源の仲介・提供などを業務とし、平成11年には、仙台市の市民活動支援施設「仙台市民活動サポートセンター」の管理運営を受託、平成12年には、企業との協働による、NPOの活動資金支援システム「地域貢献サポートファンドみんな」を設立・運営し、全国から注目されている。「みんなファンド」は、「民」が「民」を支える市民ファンドを意味している。地域の市民・企業・団体で地域貢献・社会貢献を志す人々の思いの受け皿として資金を集め、助成金として資金支援を行っている。特に、発展期にある団体の活動を促進し、責任を持って社会にサービスを提供していく団体へと育成することを目指している。

東日本大震災には、多くの募金・寄付金が国内はいまでもなく、海外からも寄せられた。問題は、海外の団体が寄付を行う場合、その管理運営を委託する組織の信頼性である。東北地域の受け皿として重要な役割を担ったのが、「みんなファンド」を再編した一般財団法人「地域創造基金みやぎ」であった。イギリスの社会貢献団体「ジャパン・ソサエティ」、子どもの権利保護団体

「セーブ・ザ・チルドレン」などの国際組織からの寄付金を預かり、宮城・岩手・福島3県を対象に被災地での取り組みを支える団体への資金提供と運用を行っている。ただ、ここで注目したいのは、資金提供団体の選定に関わる「地域性」「先駆性」「柔軟性」を反映した事業プログラム提案である。「被災地域相互、並びに被災地域外との学びあい事業」といった被災地共通の事業テーマのほか、3県固有の地域的課題が設定されている。例えば、岩手では「津波被害を受けた沿岸部コミュニティと内陸部コミュニティの連携・協働、支援事業」、福島では「県内外での避難生活を送る人々とのつながりを形成する事業」というテーマ設定である。まさに、被災地域のことを知り尽くした地元の市民活動団体だからこそ可能な、きめ細かい事業提案といえよう。また、「地域創造基金みやぎ」の助成対象は、NPOだけではなく、地域コミュニティや中小企業などの事業者も含まれる。市民が主体となり、地域のお金を循環させてお金を生かすという「地域創造」のアイデアの事業化である。

昨年8月、加藤哲夫代表理事の急死を受け、代表理事に就任した紅邑晶子氏は、筆者のヒアリング調査に対し、「地域社会がいま、抱えている問題を解決するために活動するのが市民活動の役割であり、対話のなかから活動すべきテーマや活動すべき対象が見えてくる、共に活動する仲間や支援者が見えてくる。」と答えた。被災地での支援活動のなかで、紅邑氏が一番驚いたことは、これまでNPOに冷淡だった各地の行政職員が「いま、NPOの本当の意味がわかりました。協働でないと、まちづくりも復興もうまくいかないんですね。」と熱く語ってくれたことだった。東日本大震災という不幸な出来事のなかではあるが、市民（活動）と行政の協働、さらには事業者との協働のあり方は確実に変化しつつある。

協働、すなわちパートナーシップは、市民、市民活動団体、地域コミュニティ組織、事業者、行政などが、対等で独立した関係、それぞれの立場

や特性を尊重する関係によって成立する。そのためには、お互いに「パートナー」と認め合うことが出発点である。

今回の久留米市民意識調査では「市民との協働推進」という観点から、この問題の検討を行った。

まず、「協働」の認知状況を尋ねた結果からみてみよう【p.65】。「言葉も意味も知っていた」と「ある程度意味も知っていた」を合計した「認知派」は25.8%、市民の4人に1人が認知していることになる。「知らない」は55.6%である。

次に、「協働」という言葉を知っていることが実際の市民活動への参加行動とどのように結びついているかをみたのが下の表である。この結果からは、「協働」という言葉を知っている人ほど「市民活動」に参加していることがわかる。

■「協働」という言葉の認知状況別にみた市民活動参加頻度

	標本数 (票)	この1~2年間の市民活動への参加頻度(%)				
		〜月に活動1派以上	程年に1〜回数	（しまつていなく参加派）	無回答	
全体 (カッコ内は標本数)	100.0 (1,777)	22.0 (391)	38.7 (688)	38.8 (690)	0.5 (8)	
「協働」認知状況別	『知っていた』 (認知派)	458	31.0	39.7	28.8	0.4
	聞いたことはあるが意味は知らなかった	293	22.5	43.7	33.1	0.7
	知らない	988	17.3	37.2	45.1	0.3

それでは、「協働」という言葉をよく知っている性別・年齢別階層はどの層であろうか。「言葉も意味も知っていた」に注目すると、男性70歳以上が20.7%と全体の2倍以上という高率である。男性50歳代13.8%が続き、女性は70歳以上が12.1%で最も高い。女性の方が低い傾向があるが、なかでも40歳代3.2%、50歳代4.6%で低くなっている。

こうした結果からは、再び「男性70歳以上」の存在の重要性が浮かび上がる。いうまでもなく自治会などの各種地域団体のリーダー層を担い、自主防災組織など「安全・安心のまちづくり」を支える年齢層である。ただ、ここで注目したいのは「言葉も意味も知っていた」という正確に「協働」を認知していた比率が女性のなかで最も高い「女

性70歳以上」の活用策（女性のエンパワーメント施策）である。「自治会改革」などを進めることにより「女性70歳以上」の生き活きとした活躍場面を創出し、またそのことが60歳代以下の女性たちの「市民活動参加モデル」になっていけば、久留米市の市民活動の参加サイクルはうまく回りだすことだろう。自治会のパワーアップを期待する市民の意向に沿って、自治会が、時代の要請に応える新しい役割と新しい組織・運営原理へと自己改革することが必要となっている。具体的には、「情報の公開と共有」であり、それを保証する「わきあいあいの組織づくり」である。また、若い世代の自治会活動参加のためには、「新たなルールづくり」への要望に自治会リーダーたちがどう応えるかが問われている。ここで紹介したように、東日本大震災が地域課題を解決する「新たなルールづくり」を提案するきっかけになったことの意味をあらためて考える必要がある。自主防災組織やセーフコミュニティ推進組織の課題も、まったく同様である。

昨年12月、平成23年の世相を一字で表す「今年の漢字」が発表され、「絆」に決定した。担当事務局によると、全国からの応募総数は過去最多の49万票で、「絆」は6万票余りを獲得し第1位であった。東日本大震災以降の日本社会の変動は、家族や地域、そして国家の根幹を問い直し始め、新しい結合原理（ネットワーク原理）を求めている。

平成22年の流行語ランキングが、トップの「ゲゲゲの・・・」に次いで「無縁社会」であったことは記憶に新しい。「縁」が失われた現在、新しいネットワークの原理とは何であろうか。「コミュニティの再生」が課題とされる現代社会にあって、私たちが共有可能な「理想としてのコミュニティ原理」とは「新しい『絆』を求めて」にほかならないであろう。久留米市は「市民と行政が、都市づくりの協働の担い手として、それぞれの責任を自覚し、自らの役割を主体的に果たす」まちづくりを推進しており、その基本目標もまた、このことにあるといえよう。