

自然災害を始め、社会の様々な不安に対する 安全・安心の仕組みづくり方策

2009年3月



(財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
研究調査本部 安全安心なまちづくり政策研究群

はじめに

「自然災害を始め、社会のさまざまな不安に対する安全・安心の仕組みづくり方策」（山下淳上級研究員、関西学院大学教授）は、2006年9月安全安心社会研究所における調査研究プロジェクトとしてスタートした。

このプロジェクトの目的は、自然災害をはじめ、新型感染症、さまざまな事故、環境問題、あるいは犯罪など、多くの脅威や危険にさらされた現代社会の安全・安心確保の仕組み作りについて政策提言を行うことである。そのためには、都市インフラ（ハード）および制度・文化資本（ソフト）の両面から研究を行う必要がある。最終的には、制度および文化資本を中心とした議論になったが、このプロジェクトの2009年3月までの2年半の間の成果を記録した最終報告である。

現代社会は自然災害、人為的災害、社会的災害、地球環境問題などさまざまリスク要因やハザードに満ちている。これらに対して日本社会は、災害が起こるたびに緊急対応措置をとり、新たな法律や制度や予算措置を作り出すやり方で対応してきた。しかし、1995年の阪神・淡路大震災は、そうした局所的、臨時的、特别的対応を超えた問題を突きつけた。安全・安心は21世紀の新たな価値として恒久的に追求されるべき目標ではないのか。安全・安心確保のための仕組みは、自助・共助・公助を含め、平時と緊急時を横断する形で準備されるべきではないのか。

こうした問題意識に基づいて、このプロジェクトは、初年度、安全と安心に関する先行研究を展望し、安全と安心に関する理念上の論点を抽出する作業から出発した。安全・安心の意識や価値観、安全・安心にかかわる主体、自由と安全、法律における比例原則と具体的な危機、コミュニケーション、技術進歩、リスク・ガバナンスなどが議論された。

2年目は、具体的な安全・安心の仕組みづくりを検討する試みを行った。憲法における安心、リスクに対する制度設計、ソーシャル・キャピタル論からの安心と信頼、財産権、ポスト福祉国家のリスク社会、災害社会学からのアプローチ等、幅広い論点から仕組みづくりの課題を明確にした。これらの議論は第1部第1章で取りまとめられている。

そして、3年目は、専門的な見地から、すなわち専門的な先行研究あるいは実践的経験を踏まえた、より詳細な議論を研究会委員の先生方にしていただき、さらにワーキング・ペーパーをご執筆いただいた。その成果は、第1部第2章に収録されている。

このプロジェクトでは、兵庫県および豊岡市から提案いただいた研究テーマにも取り組んだ。テーマは、災害時要援護者支援の問題と地域防災における事業所の役割についてである。研究会委員の先生方にもご協力・ご助言いただき、また、このテーマに見識の深い、当機構研究員の協力も得た。これらの成果を本報告書の第2部とし、第1章および第2章にその研究成果を掲載している。

このプロジェクトは、社会の様々な不安に対する安全と安心を確保する仕組みづくりという大きなテーマに取り組んだ。いまだ取り組み切れていない課題も多く残されているが、有意義な議論を多く行った。本報告書で得られた政策的提案が現実の安全・安心の仕組みづくりを考える上で有効に活用されれば幸いである。

安全安心なまちづくり政策研究群 研究統括
林 敏彦

報告書の取りまとめにあたって —安全安心社会の考え方とそれを実現する仕組み—

「自然災害を始め、社会の様々な不安に対する安全・安心の仕組みづくりに関する研究」プロジェクトは、2006年9月から2009年3月までにわたって開催され、研究会では委員から実に興味深い議論が展開された。報告書を取りまとめるにあたって、若干の印象論を記しておくことにしたい。

(1) 安全安心社会

林は、「安全安心社会」を次のように定義しようとしている。

「安全安心社会とは、潜在的な危険要因や危険のリスクによる市民の生命・身体・財産への予想被害が許容範囲に収まっているというだけでなく、市民生活への社会不安が低位にとどまり、市民が心豊かに生きる喜びを感じることができる社会のことである。」

とりあえずは、定義が問題なのではなく、こう定義しようとする意図にあるだろう。

「安全でありさえすればいいのか、安心が確保されればそれでよいか、その結果窮屈な息詰まる社会になったらそれでよいか」、「そうじゃなくて、バランスよく解決しなきゃいけないだろうっていう、それを目指すべき安全安心社会と呼んでみたい。」(林敏彦「安全安心社会を求めて」)

とりあえず、定義の後段の部分は、

・ たんに危険と不安が解消・回避される、最小化されるだけにとどまらない、よりプラスの状態を望むものか

・ バランスを取り直す（あるいは安全安心に傾けさせる）ために一方のハカリにおかれる重りみたいなものか

とも理解している。

「自然災害を始め、社会の様々な不安に対する安全・安心の仕組みづくりに関する研究」プロジェクトとしては、①時代が要請する新たな安全・安心の概念とは何か、②社会の変化のなかで、安全・安心に対する人々の意識がどのように変化しているのか、③それに対応する安全・安心を確保するための社会的な制度や仕組みとはどのようなものか、が与えられた課題であって、最終的には、社会的な仕組みの制度設計への示唆を示すことが求められているのだが、そのもう一歩くらい手前にまだいるようだ。

研究会は、法律学、政治学、社会学、リスク論やコミュニケーション論などの研究者から構成されていて、メンバーから話題提供を受け、あるいはゲストスピーカーを招くなど、いわば外堀を埋めてきた。じつにいろいろな論点が浮かびあがってきており、しかし、抽象的な話は苦手なので、ここでは、思考を逆転させて、例示で災害時要援護者支援をめぐる制度設計上の気になることを取りあげることで、安全安心社会をめぐる問題状況を瞥見しておきたい。

(2) 災害時要援護者支援の制度設計から

災害時要援護者支援は次のような構図ではないか。

- ・もちろん「自助」は想定できない。
- ・住民の生命・財産等を守るのは政府の責任であるといいながら、政府では対応できない。つまり「公助」の限界を超えることがすでに自覚されている。
- ・「共助で」というが、正確ではない。「共助しかない」のが現実なのだ。
- ・しかし、地域は「共助」の仕組みを自ら構築することができない。つまり、政府の支援なくしては「共助」の仕組みもうまく作動しない。別の言い方をすれば、政府が「共助を活用して」責任を果たそうとしているともいえる。

第一に、政府が、個人情報保護を理由として、保有する要援護者の情報（リスト）を提供しないことが大きな障害だと指摘されるが、そもそも地域がもはや自分たちで要援護者の存在を把握しどう援護するべきかを議論できなくなっているのだ。

言い換えると、地域が解題解決の主体として期待されるが、「共助」が機能するための前提、つまり社会的な紐帯は著しく弱まっている。

その結果、最近では、政府は「地域コミュニティの再生」に躍起になっている。しかし、政府に下支えされた共助、あるいは政府に依存した地域になる危険性も孕む。住民・地域と政府の協働という表現をしてもいいが、相互に緊張関係のない協働は別の危険をまねかないか。

第二に、政府（防災部局）が、100%主義から、すべての要援護者を網羅的に援護できる体制を構築したいという欲求を内在的にもつことは理解できる。しかし、政府が「公助」で対応するのであればさほどの問題はない。政府が「共助」に頼らざる（使わざる）をえない（普通の住民に住民の個人情報を渡さざるをえない）がゆえに、個人情報保護の問題が発生してきているのだ。

「市民対政府」の権力抑制のための作法がそのままでは妥当しないが、だからといって、協働のため（あるいは民間活用）の作法はまだ開発されていない。

関連して第三に、真剣に支援を求める者からすれば、支援があるべきであり、あらかじ

め支援者と支援方法等がはっきりしていることが不安を解消するであろうが、要援護者を支援する住民の側からすれば、まったくの善意からの自発的な協力なのかどうか、どこまで責任を負わされるのかが疑わしくもなる。

一般的に、参画・協働する義務までは否定的だろう（あるいは行動しないことの手を尊重しよう）が、坐りはよくない。「おたがいさま」の互換関係が成り立つのだろうか。

また、地域・住民としては、安全・安心の確保は、自分たちが負担すべき「コスト」として受けとめられるわけで、そうすると、持続は難しい。

第四に、要援護者は政府からも地域からも「当事者」としての主体性が認められていないようでもある。

つまり、本人の同意があれば、個人情報（プライバシー）保護は容易にクリアできるのだが、同意しない理由として、

- (1)自分がどのような危険にさらされているのか、精確に把握できていない
- (2)平常時に地域でどう使い回されるか不安だし、流出する危険をおそれている
- (3)親切からの申出だとわかっていてもなお、災害等が発生してどうなってもかまわないと思っている（確信犯）

などが考えられるが、

(2)のケースでは、災害時の要援護者の生命等の安全を確保するための取り組みが、別の新たな不安・危険を発生させているという連鎖に無頓着だろう。

(3)のケースでは、そもそも「そういうリスクを引き受ける自由」など認められないのか。「あなたの生命のためだから」といっても説得力はない。認められるべきか、認めることが望ましいことなのか。

なお、大屋は、孤独死をとりあげて、「孤独死が問題なのは解決が難しいからではなく、簡単な解決が他の価値と衝突するからである。「孤独死ゼロが実現される時、プライバシーや自由は犠牲にされる。老人を一人で死なせたくないという善意が、プライバシーのない世界をつくり出すことになるのだ。」と説く（大屋雄裕「自由とは何か」2007年）。

第五に、要援護者支援の施策は、あらかじめ予想されるリスクを、「事前に」解消しよう、あるいは最小化しておこうとする試みである。

政府による情報提供では、要介護度等による画一的基準に基づくことになるが、災害時に支援を必要とする者の必要とする支援の内容と程度は各人ごとに大きく異なるのであって、それではほんとうの要援護者支援になっていないとの指摘がある。

一人ひとりが負っているリスクはそれぞれ異なるのであって、したがってそれに対する保護・保障のあり方も違ってくるとみれば、同時に、仕組みも変わってくる。

制度設計にあたっては、達成すべき目的と価値序列がはっきりしないと動けない。危険

を想定して、想定した危険レベルまでは確実に完全を確保する考え方もあれば、予想を超える災害があることを想定して、あらゆる災害に対して、しかし限定された安全（たとえば財産はもういい、生命だけは）だけを確保しようとする考え方もある。個人の自由によって生み出される可能性に期待する考え方もあれば、平等（連帯）に期待する考え方もある。政府の役割への期待ももちろん揺らいでいる。

制度設計のためのフレームというか座標軸が揺れていることを、とりあえず、網羅的ではないがいくつか示した。

(3) その他の論点

その他、たとえば、

- ・災害等による被害は仕方ないとするとしても（あるいは、最小化の努力はすると同時に）、被災後の復旧・復興の適切さが大きな意味をもつこと。とりわけ事前にその可能性が周知されていることが不安の解消につながること

- ・リスクに関する情報の共有（コミュニケーションのツールと作法とかも含め）と、信頼が大きな意味をもつこと

など、多種多様な論点が研究会の議論のなかでは浮かびあがっている。

- ・また、社会レベルの不安、つまり、自身を取り巻く社会・自然環境が変化することによって市民が漠然と感じざるをえない不安も重要な論点で、「安心の相場」といった表現で議論にあがってきている。

(4) 報告書のとりまとめにあたって

研究会では、多様な領域の専門家による議論が行われた。憲法、行政法、政治学、知識社会学、災害社会学、社会防災、社会科学技術論、経済学など多様な視点から安全安心社会とはどのような社会であるかというビジョンを描くための議論を行うことができたと考えられる。そこで、本報告書をとりまとめるにあたっては、研究会での意見交換をできるかぎり活かす形でとりまとめることとした。

本報告書が安全・安心の仕組みづくりを考えるうえでの参考になれば幸いである。

安全安心なまちづくり政策研究群 上級研究員
山下 淳

全体の構成

本報告書は、2部構成となっている。第1部は、安全・安心の仕組みづくり方策を検討した研究会報告である。第2部は、兵庫県および豊岡市から問題提起いただいた、安全安心社会の仕組みづくりに関係する政策テーマについて検討した結果である。なお、第2部の研究では、それぞれのテーマに詳しい当機構の研究者および現場担当者の協力を得ている。

各部の構成は以下のとおりである。

第1部は、2章構成となっている。

第1部第1章は、安全・安心の仕組みづくりにおける主要な論点について、研究会の議論をとりまとめている。取り上げた争点は、次のようなものである。(1) 安全安心社会とは何か、(2) リスク社会における安全・安心はどのようなものであるか、(3) 安全・安心の確保のために憲法や行政がどのような対応をしようか、(4) 社会的制度すなわちコミュニティや人と人のつながりが安全・安心の確保に対してどのような力を持っているか、(5) 安全を安心につなげる重要な媒介要素である信頼を醸成するためにはどのような手段を取ればよいのか、(6) リスク・ガバナンスのあり方と現代における課題とはどのようなものか。

第1部第2章は、研究会委員の各論文は、第1章の内容を専門的見地から議論を補充するものであり、精緻な分析を提供している。なお、論文はいったん当機構安全安心なまちづくり政策研究群のワーキング・ペーパーとし、それらを本報告書に再録している。

第2部は、2章構成となっている。第1章は、兵庫県から問題提起を受けた、災害時要援護者支援の問題について研究を行った成果である。ヒアリングや兵庫県防災計画室が実施した市町対象のアンケート調査の結果を踏まえて分析を行っている。

第2部第2章は、兵庫県豊岡市から問題提起を受けた、事業所が地域防災にどのようにかかわることができるかについて研究を行った成果である。豊岡市内の事業所を対象にアンケート調査を実施した結果を踏まえて、地域防災における事業所の役割について議論を行っている。

目次

はじめに.....	1
報告書の取りまとめにあたって.....	3
全体の構成.....	7
目次.....	9
第1部 自然災害を始め、社会の様々な不安に対する安全・安心の仕組みづくり方策.....	15
研究体制.....	17
研究概要と得られた知見および政策提言.....	19
第1章 学際的議論による「安全安心社会」.....	21
1 安全安心社会を求め—「安心の相場」の回復.....	23
1-1 「安全安心社会」というビジョンづくり—従来型の対処方法の限界.....	25
1-1-1 「安全安心社会」とはどのような社会か?.....	25
1-1-2 従来型の安全・安心への対応方法.....	26
1-1-3 漠然とした不安.....	27
1-1-4 本研究のアプローチ.....	28
1-2 安全安心社会研究の争点.....	29
1-2-1 安全・安心の価値とその他の諸価値のバランス.....	29
1-2-2 個人の安全・安心と社会の安全・安心のバランス.....	31
1-2-3 安全・安心を確保することの実現可能性.....	32
1-2-4 安全・安心を確保する量と対象.....	33
1-2-5 日本人がもつ固有の安全・安心の意識、地域ごとの価値観.....	34
1-3 安全・安心の仕組みづくり方策—公助と共助、安心の相場.....	37
1-3-1 公助と共助.....	37
1-3-2 「安心の相場」.....	39
1-4 リスク社会における安心と信頼—社会システム信頼.....	43
1-4-1 リスク社会—リスクの社会化と保険制度の確立.....	43
1-4-2 福祉国家の再考.....	43
1-4-3 監視社会—システム信頼の確保に向けて.....	45
2 法システムにおける安全・安心.....	47
2-1 憲法における安全・安心と自由・人権のトレードオフ.....	48
2-2 憲法からみた平時の市民社会の安全・安心.....	50
2-3 行政的な対応でどこまで安全・安心を確保するか.....	53
3 社会的制度における安全・安心.....	55

3-1	災害とコミュニティ脆弱性と回復力.....	57
3-1-1	コミュニティがもつ文化と災害対応力.....	57
3-1-2	緊急社会システムの形成.....	58
3-2	平時のコミュニティのつながり—ソーシャル・キャピタルの視点から.....	61
3-2-1	ソーシャル・キャピタルを規定する社会条件.....	61
3-2-2	コミュニティにおける人と人のつながりの強さ.....	62
3-3	コミュニティと災害ボランティア.....	65
3-3-1	コミュニティにおける個人の大きさ.....	65
3-3-2	災害ボランティアの原理を踏まえた仕組みづくり.....	66
4	信頼を獲得するリスク・コミュニケーション.....	69
4-1	情報のミスマッチ—専門家と住民の間のギャップ.....	71
4-2	対話型コミュニケーションによる情報のミスマッチ解消と信頼の獲得.....	73
5	リスク・ガバナンスの枠組み構築の課題.....	75
5-1	リスクが不明な状況におけるガバナンス構築の必要性.....	77
5-1-1	リスク・ガバナンスの諸課題.....	77
5-1-2	バイアスのあるリスク認知とリスク・マネジメント.....	78
5-2	領域を超えたリスク・ガバナンスの構築—誰がどのように統制するか.....	82
5-2-1	支配領域を超える問題.....	82
5-2-2	多主体がからむリスク・ガバナンスの仕組みづくり.....	84
6	政策提言.....	87
6-1	ポジティブな安全・安心のビジョンを設計すること.....	89
6-2	社会システム信頼を維持する制度設計を行うこと.....	89
6-3	信頼が構築可能なコミュニケーション手法を採用すること.....	90
6-4	地域の連帯を現代的な形で結びなおすこと.....	91
6-5	安心の相場を把握する仕掛けを制度設計に組み込むこと.....	91
	参考文献.....	92
	第2章 安全安心社会をめぐる学際的アプローチ.....	95
	第1部第2章について.....	97
1	「安全・安心」、「信頼」概念再考のために—社会的パースペクティブ.....	99
	序.....	100
1-1	リスク社会と「安全・安心」.....	100
1-2	「安全」の喪失.....	101
1-3	信頼論の構図.....	103
1-3-1	ジンメルとハブの枠組み.....	103
1-3-2	ギデンズによる更新.....	104
1-3-3	ルーマンの図式.....	105

1-4	リスク社会の信頼.....	107
1-5	信頼と監視.....	108
	引用文献.....	110
2	憲法と市民生活における安全・安心.....	113
2-1	はじめに一危険に対処する国家権限の問題.....	114
2-2	人権制約原理としての「公共の福祉」と安心・安全.....	115
2-2-1	「公共の福祉」という国家権限.....	115
2-2-2	判例にみる「公共の福祉」.....	116
2-3	法益としての安全・安心.....	119
2-3-1	安全・安心についての2つの方向性.....	119
2-3-2	国家による現実的自由の実現.....	121
2-4	まとめと問題提起.....	122
	参考文献.....	123
3	災害ボランティア活動の論理に関する一考察.....	125
3-1	「災害ボランティア」という社会現象.....	126
3-2	救援活動の論理.....	127
3-2-1	社会的条件としての「緊急社会システム」.....	127
3-2-2	災害ボランティア論の展開.....	129
3-2-3	相互性の論理.....	130
3-3	復興支援から減災へ.....	132
3-4	再び、災害ボランティアとは？—今後の検討課題.....	133
	引用・参考文献.....	133
4	ソーシャル・キャピタルをめぐる近年の研究動向.....	135
4-1	はじめに.....	137
4-2	ソーシャル・キャピタルの規定要因.....	137
4-2-1	ソーシャル・キャピタルと民族的多様性.....	137
4-2-2	ソーシャル・キャピタルを形成するその他の要因.....	138
4-3	ソーシャル・キャピタルの効果.....	139
4-4	結語—安心・安全社会への含意？.....	140
	参考文献.....	141
5	安全安心のための仕組みに関する検討—構造物の品質確保のための検査制度にお ける結託防止条件に関する考察.....	143
5-1	はじめに.....	145
5-2	構造物の品質を確保する上での検査者の役割.....	146
5-2-1	構造物の品質に関する事後確認の困難性.....	146
5-2-2	事後確認の困難性下における検査者の役割.....	146

5-3	設計照査の委託と結託防止契約.....	150
5-3-1	公共事業における設計照査の委託.....	150
5-3-2	既往研究と本研究の位置付け.....	150
5-4	おわりに.....	160
	参考文献.....	161
第2部	個別政策の検討.....	163
第2部	について.....	165
第1章	災害時要援護者支援対策.....	167
研究体制	169
研究概要	および研究調査から得られた知見.....	171
1	問題の背景—避難することへの支援の必要性.....	173
1-1	本研究の構成.....	175
1-2	災害時要援護者支援の仕組みと背景.....	176
2	災害時要援護者支援の現状把握—兵庫県市町アンケート調査をもとに.....	179
2-1	行政内部の体制づくり.....	181
2-2	避難支援プランの全体計画と個別計画の作成.....	185
2-3	要援護者に関する優先度づけ.....	186
3	災害時要援護者支援の促進方策.....	189
3-1	促進方策—地域の事情を考慮した実効的な仕組み.....	191
3-1-1	促進要因—住民自治活動と被災経験.....	191
3-1-2	役割分担の認識—行政と住民、住民と住民.....	192
3-1-3	地域の状態に合わせた対策—都市と農村、コミュニティの存在の有無..	194
3-1-4	情報伝達手段の整備—社会資本と社会関係資本の活用.....	195
3-2	残された課題.....	197
3-2-1	地域住民における要援護者の情報共有.....	197
3-2-2	対象範囲の限定.....	197
3-2-3	次の取り組みステージへ.....	198
参考文献	200
第2章	地域防災と事業所—豊岡市事業所調査をもとに.....	203
研究体制	205
研究概要	および研究調査から得られた知見.....	207
1	問題の背景—地域防災力の課題.....	209
1-1	これまでの地域防災の体制と限界.....	211
1-2	災害時における事業所の活躍と日常時の防災活動.....	215
1-3	行政と事業所の連携と事業所内の環境整備.....	216
1-3-1	行政・地域コミュニティと事業所の連携.....	216

1-3-2	事業所内の環境整備.....	219
2	地域防災に関する事業所の意識と行動—アンケート調査の結果.....	221
2-1	研究調査の目的と分析の視点.....	223
2-2	アンケート調査の概要.....	224
2-2-1	対象.....	224
2-2-2	調査方法、実施時期、回収率.....	224
2-2-3	旧豊岡市の事業所の概況.....	224
2-3	集計結果における特徴的な意識と行動.....	225
2-3-1	災害時の地域活動—「2004年台風23号時」と「今後の対応方針」の比較.....	225
2-3-2	被害の程度を考慮した地域活動の可能性.....	226
2-3-3	事業所が取り組んでいる「平時の防災活動」と「きっかけ」.....	227
2-3-4	地域防災の向上に向けた仕組みづくり.....	228
2-3-5	防災活動による地域貢献に対する意識.....	231
2-3-6	日常的な周辺事業所や住民とのつきあい.....	232
2-3-7	消防団員の有無.....	233
3	地域防災において期待される事業所の役割—考察と政策的含意.....	235
3-1	地域防災において期待される事業所の役割.....	237
3-2	今後の課題.....	238
	参考文献.....	239

第 1 部 自然災害を始め、社会の様々な不安に対する安全・安心の仕組みづくり方策

自然災害を始め、社会の様々な不安に対する安全・安心の仕組みづくり方策
研究体制^{*1}

研究責任者

林 敏彦 安全安心なまちづくり政策研究群 研究統括、
放送大学 教授

研究会委員（五十音順、○は研究会委員長）

井上 典之 神戸大学大学院法学研究科 教授
鹿毛 利枝子 東京大学大学院総合文化科学研究科 准教授
菅 磨志保^{*2} 大阪大学コミュニケーションデザイン・センター 特任講師
多々納 裕一 京都大学防災研究所 教授
三上 剛史^{*2} 神戸大学大学院国際文化科学研究科 教授
八木 絵香^{*3} 大阪大学コミュニケーションデザイン・センター 特任講師
○山下 淳 安全安心なまちづくり政策研究群 上級研究員、
関西学院大学法学部 教授

担当研究員

石田 祐 安全安心なまちづくり政策研究群 研究員

*1 所属・役職は、2009年3月時点。

*2 平成19年度から

*3 平成18年度のみ

研究概要と得られた知見および政策提言

■研究概要

「安全安心社会」とはいったいどのような社会であるか。これまでのような問題発生に対してもぐら叩きのように対応を繰り返していくことには限界があるのではないか。そのような問題意識をもって、リスク社会における安全・安心の仕組みづくりについて専門家による議論を行った。議論は研究会方式で行われ、憲法、ガバナンス、信頼、災害と社会、コミュニケーションツール、など多様な側面から行われた。安全・安心問題はこれだけ幅広く議論を行ってもまだすべてではない。それでもいくつかの安全安心社会の重要な要素が抽出できた。政策提言として以下の5つを提示する。

■政策提言 1

安全安心確保の基準には危険や不安を打ち消すとともに豊かさの確保を目指した概念を含んでおくこと

- ・ 「安全安心社会」の概念、すなわちリスクや危険の打消だけでなく、生きがいのある豊かな生活を達成していくというポジティブな要素についても打ち出していくことが重要である。

■政策提言 2

不安を引き起こさない安全安心確保の法・ガバナンスの仕組みづくりにおいて、社会システムへの信頼が自律的に確保される制度設計を導入すること

- ・ 政府や行政がどのように介入していいかわからない問題には慎重に制度設計を行う必要がある。制度設計が逆に不安を引き起こしている側面がある。
- ・ 社会システムに対する信頼は、信頼が崩れたときに特に問題になる。
- ・ 信頼を崩さないようにインセンティブなど自律性が高まる制度設計が必要である。

■政策提言 3

専門家が評価するリスク認知を市民が理解できるようにし、反対に、市民が不安だと思っているリスク認知について専門家が理解できるようにするコミュニケーション手法を採用すること

- ・ コミュニケーションの取り方を工夫する必要がある。
- ・ リスク評価が困難なものについては専門家でも正確な認知ができないことがあることへの理解が必要である。

■政策提言 4

現代市民が結びうる形、組織的な形で活動を実施するなどによって、地域において連帯を作り出すこと

- ・ 広くもたれる信頼関係が円滑な社会運営に必要である。
- ・ 災害時・緊急時には地域における共助しか方法がない。
- ・ 災害時や緊急時の対応を目指した活動をしていなくても効果が発揮されうる
- ・ 被災後の回復力に影響する。
- ・ リスクを共有する地盤となる。

■政策提言 5

安心の相場を評価する仕組みを組み込んだ制度設計とすること

- ・ 100%の安全も安心もない。
- ・ 安心を得られる安全の確保が必要であり、そのためには安心がどの程度得られるかの評価をする仕組みを制度に組み込んでおく必要がある。

第1章 学際的議論による「安全安心社会」

1 安全安心社会を求め—「安心の相場」の回復

さまざまな安全安心に関わる問題が毎日のように取り上げられている。そして、事後的・対症療法的な問題解決に終始している現状がある。危険・リスク要因となるものを、もぐら叩きのように次々と対処しても、ますます複雑・多様化する社会において生活から完全に排除することはできない。そのような背景から、漠然とした不安・先行き不透明な社会に対する不安が広がっている。そこで、「安全安心社会」のビジョンを作り上げて、不安を収束する方策、進むべき道筋を検討することが求められる。

1-1 「安全安心社会」というビジョンづくり—従来型の対処方法の限界

1-1-1 「安全安心社会」とはどのような社会か？

現在の安全・安心問題に対処していくためには、もっと積極的な対応方策を考える必要があるだろう。「21世紀文明の創造」調査研究事業第2部会（2005）は、危険要因や不安要因を打ち消すという消極的な概念によって定義することでは不十分であるという認識をもっており、むしろWHO（世界保健機関）が「健康」の定義で行っているように、安全・安心についても積極的な定義が必要であることを示唆している。WHOが定義する「健康」は、「肉体的、精神的、社会的に病気であるとか、あるいは機能不全というのがない状態が単にない状態ではなくて、肉体的、精神的、社会的に Well-being の状態にあること」である。つまり、健康は病気でないとか、機能障害がないというような否定的なものではなく、積極的に社会に関わり、幸福な状態を健康と定義している。さらに、WHOの定義に関しては、「スピリチュアル」を加えるべきであるという論争がなされている。今のところWHOでは受け入れられていないものの、精神的な部分まで求められていることが分かる。

安全・安心についても、単に危険や不安がないとかという状態を求めるのではなく、健康の定義のように人生の生き甲斐や幸福というところまで踏み込んだ形の定義が必要なのではないかという問題提起がなされているわけである。

本研究では、安全安心の仕組みづくりには、ゴールへの道筋を明確にすることが必要となる。しかしながら、いまだ安全・安心というものが人々あるいは社会においてどのような状態を指すか、ということが明らかでないところがある。本研究でいう「安全安心社会」という目標地点（ビジョン）を考えずしては、ゴールテープのないマラソンをむやみやたらと走るようなものであり、対症療法的な安全・安心問題対策の実施によって対策に参加する者が疲弊してしまうだろう。つまり、目標がなければ達成は不可能である。

したがって、安全・安心を求める道筋を明らかにするために、「安全安心社会とはどういった社会か」という定義づけが必要となる。その試みを本研究において行った（第8回研究会：信頼研究会との合同研究会）。¹リスクや市民などという用語ひとつの使い方から「安全・安心」と「心豊かに喜びを感じることのできる社会」というのが目的と手段の関係にあるかなど、厳密な議論のなかで短文による定義づけは非常に困難であり、結果、暫定的に下記のように取りまとめている。

¹ 詳細な議論については、研究会議事録を参照されたい。

安全安心社会とは、潜在的危険要因や危険のリスクによる市民の生命・身体・財産への予想被害が、許容範囲に収まっているというだけでなく、市民生活への社会不安が低位にとどまり、市民が心豊かに生きる喜びを感じることができる社会のことである。

*林敏彦「安全安心社会を求めて」をもとに、研究会での検討により修正

1-1-2 従来型の安全・安心への対応方法

従来から安全・安心の問題について、何かが発生すれば必ずなんらかの対応がなされてきている。しかしながら、そのようなモグラ叩きの問題への対処について発想の転換が必要であろう。従来の対応方法をまとめれば今のところ大きく次の3つの対処が見られる。

- ① 規制緩和の傾向と規制強化の傾向の偏在
- ② 科学技術への依存
- ③ 伝統的な規制タイプと規制システムの変化

1 つは、政府規制的な対応である。たとえば、シュレッダーで指が飛ばされるという問題が発生して危険性が顕在化したときに、法律を改正して通報の義務化する、あるいは、建築設計において偽装が発覚すれば、罰則を強化するというような対応をする。つまり、何かあるたびに、政府や行政が広い意味の規制を作り直していったり、強化していく対応がなされる。

政府対応における規制をひとつとして挙げたが、その対応方法にも変化がある。

まず、さまざまな事象について複雑性や不確実性が高まることによってより高度なリスク社会が形成されるなかで、科学技術の内容や制度的な抑制についてもはや政府が網羅的に把握することが困難になっていることが挙げられる。それが「予防原則」という形でブレーキをかけるということにつながっている。

他方、新自由主義的な発想における「官から民へのシフト」という時代的な潮流が政府対応の方法に変化をもたらしている。1998年に行政改革推進本部に設置された規制緩和委員会（後の規制改革委員会）は、民間の経済活動について、規制や緩和にとどまらず、「事前規制型の行政」でまわすのではなく、「事後チェック型の行政」を基本とするべきである

ことが述べられている。²

2つは、科学技術への依存である。たとえば、JRが事故を起こした結果としてとられた対応策はAPSの整備をするというようなものである。つまり、人間のもつ不安定や不確実に対して科学技術を駆使し、それらを排除することによって、安全・安心を確保するという傾向がある。村上（2005）などで行われているような、人間が悪いことをしようと思っても、悪いことができないような仕組み、フェイルセーフやフールプルーフのような技術的な整備をすることによって、安全・安心を確保することに議論が集中していると言える。

3つは、地域や地域力への期待である。たとえば、防災や防犯などの議論では、「地域のみんなで守ろう」ということが指摘される。

しかしながら、これらが本当に抑止力を持っているか、あるいは効果的であるかという検討は必ずしも十分に行われていない。特に地域の問題に関しては、どのような地域社会であるべきかという議論が十分に行われていない。住民の地域に対する期待や思いは多様になってきている一方で、伝統的な地域社会に期待しようという傾向もある。住民が期待する地域が一体どのようなものであると捉えられているかについては明確でないし、議論がなされていない。その結果、社会のビジョンやイメージを描くというところには至っていない。

1-1-3 漠然とした不安

現在の安全・安心の問題のもっとも大きな部分が、漠然として不安であるということが指摘される。図1は、内閣府の「国民生活に関する世論調査」で捉えられている不安項目について、不安と感じている人の割合を1992年から2007年までの時系列で見たものである。ほぼすべての項目において、不安を感じる人の割合は大きくなっている。ただし、その程度や時系列で見た増加傾向は異なる。

1992年時点でおおよそ4割の人で不安が見られることに、老後の生活設計、自分の健康、家族の健康があり、2割程度の項目として、今後の収入や資産の見通し、現在の収入や資産、家族の生活がある。これらの項目のなかで、大幅な増加が見られるのは、老後の生活、今後の収入や資産の見通し、現在の収入や資産であり、それぞれ10ポイント程度増加している。経済環境の劇的な変化に社会的対応が必ずしも対応しきれていないことが、生活

² 行政改革推進本部規制緩和委員会（1998）「規制改革についての第一次見解」12月15日。

の基本となる収入や資産に対して不安が募るという結果になっている。また、その状況が将来的な見通しにも負の影響を与えている。

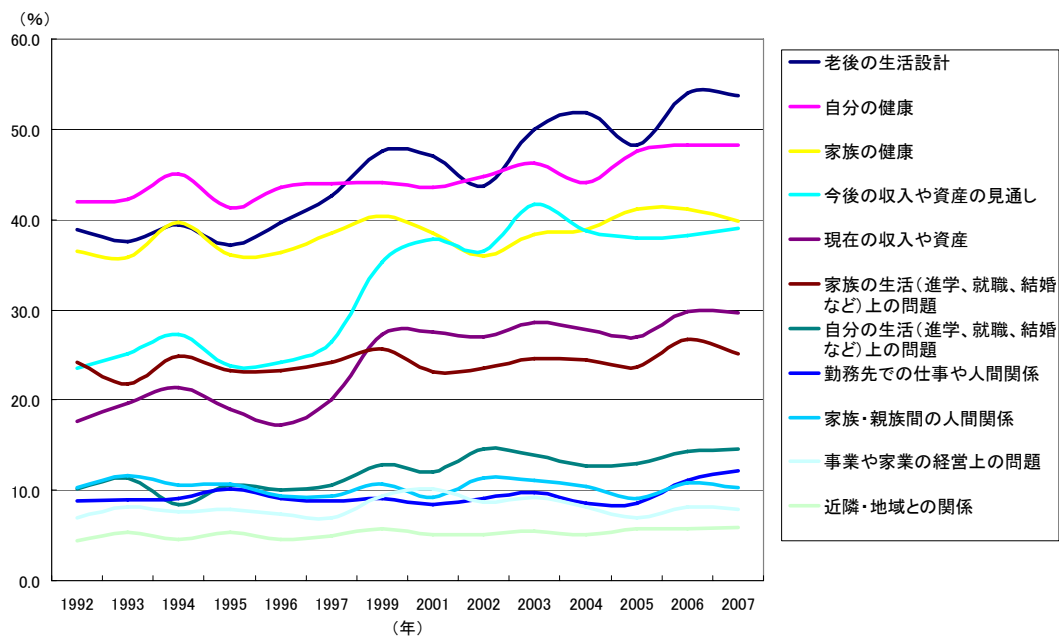


図1 さまざまな不安の推移（1992年～2007年）

出所： 内閣府「国民生活に関する世論調査」

1-1-4 本研究のアプローチ

安全安心社会のビジョンを形成し、安全・安心の確保を目指す仕組みづくりを検討するためには、政府の規制の問題だけでなく、社会的な規則あるいは制度まで幅広い視点が必要である。特に、公共的な性格をもつ安全・安心の確保には、公助および共助による取り組みが検討されなければならない。言い換えれば、「法や行政の対応」からの接近、そして社会的制度からの接近が求められる。

そこで、この報告書を作成するにあたり、多様な領域の専門家による議論を行うこととした。集まった専門家の領域を挙げると、憲法、行政法、政治学、知識社会学、災害社会学、社会防災、社会科学技術論、経済学、などであり、多くの視点を擁することができると言える。もちろん、含むことのできていない領域もあるが、安全安心社会とはどのような社会であるかというビジョンを描くこと、そして、もぐら叩きの対応を検討するための安全・安心の基礎的な要素を抽出するという点においては、一定の研究成果を導くことができると考えた。なお、本研究にかかわったメンバーは、研究体制の頁で示されているとおりである。

1-2 安全安心社会研究の争点

最初に検討する事項としてあがってきたことを大きく括ると、次の5つの課題が安全安心社会を求める研究の争点となった。

- (1) 安全・安心の価値とその他の諸価値のトレードオフ
- (2) 個人の安全・安心と社会の安全・安心のバランス
- (3) 安全・安心を確保することの実現可能性
- (4) 安全・安心を確保する量と対象
- (5) 日本人がもつ固有の安全・安心の意識、地域ごとの価値観

1つずつ、以下に課題を整理していくことにする。

1-2-1 安全・安心の価値とその他の諸価値のバランス

公共政策の観点から安全・安心課題を検討するとき、核心となることは「価値」あるいは「価値観」となる。

たとえば、安全・安心を憲法的価値観の問題として考えてみよう。現在は、選択の自由の方が安全・安心より重要であるという形になっている。たとえば、洪水で浸水が予想されるところに住んでいる人たちに対して、強制的にそこから退去させることは日本では難しいとされる。個人の選択の自由から「勝手にするから放っておいてくれ」と言われれば、それに対して何も言えない、よほどの場合でなければ強制的に退去を命じることができないという制度になっている。

諸外国を見れば、たとえばオランダでは、河原の堤防から100メートルは、人が住んではならないというかなり厳しい規制になっており、つまり、選択の自由を上回る価値として安全・安心が捉えられている。一方、ドイツでは所有している財産への強い規制ができると考えられてきたが、近年、憲法裁判所やEU裁判所がそれに対してブレーキをかけ始めているという。³

社会防衛的な視点で見ても、災害発生時の危険な場所についての情報を公表しないと、

³ 研究会における井上委員の議論による。

居住者の安全性を確保することができないという状況が発生したとき、それなら公表すればいいという仕組みを作るというのでは安直にすぎるだろう。簡潔に公表すれば、危険地域に該当するところについては居住を継続することの安心感を損なったり、経済的には土地価格を下落させたりする問題が生じるであろう。本当の意味で動かすことのできる土台となる社会的な問題の構造、言い換えれば、文化的な部分の議論が不可欠だとも考える。

安全・安心の価値とその他、たとえば経済効率の価値や選択の自由といった諸価値との間におけるトレードオフ関係である。安全・安心の価値とその他の諸価値は必ずしも両立することができない。そこで、どのように両者のバランスを取るかが問われる。しかしながら、どの学問分野においても、安全・安心の価値や価値観を議論すると結論が出なくなる。その結果、どうしても安全をどう確保するかという議論に終着してしまう。価値のバランスを議論するためには、社会的・文化的なところを解きほぐすことが不可欠であると考えられる。

安全あるいは安心というものは、さまざまなトレードオフのなかで形成されるものであり、そのトレードオフの形を提示していくことが必要であると認識すべきであろう。

「やはり安心とか安全を考えた場合にテロのような例もそうですし、監視カメラもいろんなところに張りめぐらしたりするといったこともあります。きれいな正解というのは見えない。つまり、どうしてもトレードオフの話になっていくのだろうという気がします。したがって、最終的にプロジェクトが行き着く先というのは、安全あるいは安心というものが、ただ単に守られているというよりは、いろんなトレードオフの形を提示していくという形になっていく気がしました。」(鹿毛委員：第1回研究会)

「災害時の要介護者の問題があるのですが、平時から要介護者がどこにいるか、もしも災害、水害が来たというような場合にどうするかというのを事前に作っておいて、近所の人が助けるのであれば、「あなたの守備範囲はこの範囲よ」みたいなことをしていいか、という話があります。要するに、プライバシーの侵害と安全性の確保という問題のトレードオフに悩む。」(林委員：第3回研究会)

つまり、安全・安心の価値を追求するにあたり、その他の諸価値や個人と社会の間における価値との重み付けをどのようにするかを検討しなければならない。たとえば、ドイツでは飛行機が9.11のようにハイジャックされた場合、国防軍が打ち落とせるという法律を作るに至ったが、憲法裁判所は、憲法違反という判断を出した。しかし、比例原則にした

がった判断をするのであれば、もしも飛行機が原子力発電所に衝突するといった社会的に大被害をもたらす場合には異なる対応を取ることも考えられるだろう。また、オランダでは河川から 100 メートル以内に居住する人は強制的に移動させる。日本社会が、安全・安心の価値を上位に置くという対応をとることを本当に求めているのか、慎重に議論する必要があるだろう。

両者の間で整合的に犠牲となる価値の調和をとることは難しいが、そもそも価値と価値の間のバランスの取り方が困難である背景には、公共の利益を守るために個人をどれだけ犠牲にすることが許されるかという相場観そのものが時代とともに変わっていくということがある。

1-2-2 個人の安全・安心と社会の安全・安心のバランス

個人の安全・安心と社会の安全・安心が対立する場合がある。そのような場合、どのように調和させることができるのか。社会全体の安全を守るために少数の個人の安全を犠牲にすることが考えられるが、現在の日本社会はそれを許容することができるのか。判断の方法として「比例原則」にしたがうことが予測されるが、果たしてそれでいいのか。

たとえば、災害時要援護者の支援の問題では、自助・共助・公助といった観点を論点に地域コミュニティで解決しようという検討がなされるが、必ずしも予定調和的に実現されるわけではない。個人の関心は多様化しており、社会はそれをどのように包含することができるのか。

第 1 回研究会では次のような議論がなされた。

井上委員：「今年の 3 月にその判決が憲法裁判所で出たのですが、それは、飛行機がハイジャックされるという 9.11 の事案だったのですが、ドイツでは『ハイジャックされたときには国防軍が打ち落とせる』という法律を作ってしまったんです。それに対してパイロットは『こんな法律作られたら我々やっていけない』ということで憲法違反という判断を求めて憲法裁判所に提起したら、憲法裁判所は違憲判決を出したんです。すると、『もしも飛行機が原子力発電所に落ちたらどないすんねん』と話になる。『本当に憲法違反でいいのか』という議論が今ドイツでは沸き起こっていて、まさにその意味で『安全とか安心というのは個人の自由とか正義だとかというものに、どう関わってくるのか』というのはヨーロッパでは現在議論の対象になっています。」

山下委員：「安全・安心の議論と言うけれども、いろんなレベルの安全・安心があって、個人の自己責任や自由

のようなレベルの話や、あるいは社会全体としての安全というレベルの話がある。そのあたりが必ずしも調和がとれるかどうかという、整合する話でないところがある。」

井上委員：「そうですね。『こうすると安全度が高まる。でも、犠牲が加わる個人2, 3人を社会全体で考えると社会の方が全体的に重たいわけなんだけれども、果たしてこの2, 3人の犠牲というものはそんな簡単に認めていいのか』というのは、今ヨーロッパで盛んに言われている議論につながります。」

1-2-3 安全・安心を確保することの実現可能性

安全・安心を確保するというとき、基本的にはリスクや不安をなくすようにすることが求められるのであるが、そこには、先の「安全・安心の価値とその他の諸価値」や「個人と社会」といった対立軸がある。対立する価値をどのようにバランスをとることができるのかという課題がある。

「何かネガティブな要因を打ち消していくことで安全・安心というのは確保できるというのは、おそらくこれは最低限の要請ではないだろうかと考えるわけです。」(林委員：第1回研究会)

テロ問題に対して監視カメラを張りめぐらせる対策を採ることは、プライバシーが侵害されるのではないかという危険や不安を生み出すことになる。また、法による抑止力によって人々の安心感が高まるかという、必ずしもそうとは言えない。しかし現実問題としては、9.11テロの後にテロ対策が盛んに言われるようになっている。

「ペナルティーを多くしたらそれだけ我々の安心感が高まるのかという、決してそうではない。でも何かペナルティーを高めないで臍に落ちないとか、気に入らんという風潮を世の中が作り出しているという部分はあるんですよね、今は。」(井上委員：第1回研究会)

テロ対策は、具体的な危険や明らかに差し迫った危険があって初めて着手するものではなく、テロの芽を探知して芽を摘むという展開にならざるをえないが、事前の危険探知の場合には、手段の必要性および手段の適合性の審査に合格しない可能性があるという法的な限界も生じる。

「自由と安全について、ドイツの憲法裁判所がどういうことを言っているかですが、連邦憲法裁判所がテロ関係や組織犯罪関係で、いくつかの違憲判決を出しています。2006年の4月4日の判決がその中で一番新しいものであると思うんですが、その中で憲法裁判所は、法治国家に合致し

た手段でなければならないということが安全および国民の保護という根本的な国家目的に対しても妥当する、要するに、安全あるいは国民の保護を実現するためであるからといって一切ルールを無視していいのではなく、法治国家に合致した手段しか国は取ることはできない、ということを行っています。絶対的な安全という目標の追求において、そんなことはやってはいけない、と。自由と安全との間でバランスが必要であるということを行っています。」(小山剛慶応義塾大学教授：第3回研究会講師)

1-2-4 安全・安心を確保する量と対象

安全・安心には、「どの程度の安全・安心があるのが望ましいのか」ということがついてまわる。モラルハザードなどの要素を考慮するならば、ありすぎる安全・安心も問題であるということになる。

鹿毛委員：「たとえば10年前の考え方もモラルハザードということがよく言われていて、たとえば『銀行を保護し過ぎると何をしでかすか分からないから、非常に良くない』という話で、それは安心というのはある意味であり過ぎててもよくないというのがあるわけです。それがここ10年ほどの間に風向きが変わってきていて、再チャレンジ社会であるとか、安全・安心といういろんな言葉が出てきています。私の政治学の分野などでもその辺の決着というのはあまり着いていなくて、どっちが良いのか、あるいはどの程度の安心というのが一番望ましいのだろうかというようなところを詰めていないような気がします。」

林委員：「今、鹿毛先生のお話にあった、「どの程度の安全」というのは答えがないような気がして、ひょっとすると安全を強調する時代になっているけれども、また時が過ぎるとそれを忘れてしまって、考え方の中身が変わっていくという変動する部分もあるのかなと思います。いつの時代にも本当に正しい安全というのは多分ないのではないかと思いますし、そうすると、それはそれで文化だと言ってしまってもいいものかどうかというのも論点かもしれない。」

地震は、被害の期待値を計算すると限りなくゼロに近くなるが、一方で、政策的に資金を投入し、安全・安心を確保しようとしているのが現状である。考え方を変えれば、期待値は限りなく小さいから放っておくという決定も可能である。つまり、どのような価値観をもつかによって、政策的な展開の仕方も変わってくることになる。

「神戸に地震が来るとは誰も思っていなかったという話で、500年に一度来るかないかということで、地震という災害は非常に発生確率が低くて、一旦起こると大きな被害が出る。大きな被害

といっても、6,400 人の人が亡くなったんですけど、毎年毎年交通事故で 7,000 人ぐらい死んでいるんですね。だから、震災は大きな事件だったんですけども、そういうふうと考えていくと微々たる確率かける被害、被害の期待値を計算すると限りなくゼロに近いということがあるわけですね。それでも被害が出たら大変だから何かお金をかけて予防したり、防御したりすることをするというのは 1 つの選択だけども、もう 1 つは、放っておけよと。それでは災害が来て 5,000 人が死んだらどうするのかと。泣くんだよと。これも 1 つの文化ということなんですね。ですから、そのときにとにかく安全・安心は大事だから、人命は一人でも損なわれないようにいろいろと防御策を講じていくというふうを考えるのか、それはもうそれが人生だから何もしないでというのもあり得るわけです。」(林委員：第 1 回研究会)

1-2-5 日本人がもつ固有の安全・安心の意識、地域ごとの価値観

安全・安心も、国や地域、あるいは個人によって捉え方が異なる。日本人あるいは日本特有の安全・安心に対する意識や価値観があると考えられる。「安全・安心を感じる程度差」があることを踏まえた議論をする必要がある。

個人の意識としてもその変動は見られる。振り返れば、1995 年の阪神・淡路大震災が来るまでは兵庫県に住む多くの人が大地震は来ないと思っていた。実際に震災があった後には、地震は起こり得ると考える人は、兵庫県 (2007) が示すように多くなっている。しかし震災発生から 12 年目以降では、時系列で見ると地震が起こりえると考えている人が減少してきている。

林委員：「日本人はおれの土地に生えている草なんですよ。アメリカ人にとって土地というのは財産ですから、この場所でなくても良いんです。」(以下すべて第 1 回研究会)

多々納委員：「その割に (アメリカ人は) 結構、財産権の侵害はうるさいですよ。」

林委員：「財産だから財産権の侵害はうるさいですよ。だけど、その土地に生えている草じゃなくて、別にほかのところへ行っても同じ財産があれば、ここでなくても良いわけです。」

井上委員：「土地というよりも札束のかわりなんですよ、アメリカ人にとっては。ヨーロッパ人の合理主義的な発想からきています。日本の場合はまさに一体なんです。」

価値観の違いが安全・安心の文化と呼べるものに影響しているのではないか。安全に対

する文化、あるいはその文化がもっている標準的な力の違いが被害の大きさに影響するとも考えられる。次のような議論がなされる。

多々納委員：「備えの水準が違います。逆に言うと、鳥取地震のときの鳥取の家屋というのは、はるかに神戸より強いわけです。20年前の建物でも今の建物とほぼ同等、まだ30年前のほぼ同等の機能を維持している。もちろんそれだけじゃないですけども、かなり被害が少なくなっているわけで、そこはそこそ文化とか、安全に対する文化とか、もしくはその彼らがもってるスタンダードという、そこが国力とかそういうものの違いかなと思っている。それが何によって選択されるべきなのか、選択されるのかという議論が、さっきの安全性と選択の間のトレードオフとか、あるいは自発的に個人で今のようなところを決めるのか、どう決まってきたかという話はやっぱりいろんなところであるのかなと。いろんな領域で見なければ何となく見えるのかしれないんですけども。」（以下すべて第1回研究会）

林委員：「それに関連して、やっぱりいろんなルールだとか、基準だとか、全国一律というのが良いのか。それともやっぱり地域文化も考慮したようなものにしていくのが良いのか。住民の方がもうそれをちゃんと理解して自分の好みからいって、「やっぱり兵庫県が良いや」とか、「富山の方が良いや」と言って足による投票ができて、どうも心配性の人たちが富山へ集まるんじゃないかみたいのができてくれれば、個人の選択も見えやすいんですけども。ところが、それでは個人が防災管理度だけで動くかというとなんなことないんで、仕事もあれば、家族もあれば、教育もあれば、食の安全もあればということになりますから、そうすると個人だって結局のところいろんなこと考えるんですよね。防災だけを見ているのではなくて。」

多々納委員：「だから、そこで初めて社会の安全だとか、そういうところのスタンダードというか、最低限どこまでだとか、あるいは大河川の200分の1で全国やれとか、そういう特別的なやつがあって、だから安心だと、そういうふうになんか今のはなっているのかなと。」

山下委員：「それはおっしゃるとおりなんだろうと思うんですけど。アメリカ産牛肉を買って食べますかという話になるだろうと思うんですけども、しかし、それではすべてをそういう消費者の安全だと思ったら買って食えば良いだろうというところには話は持って行ってないのであって、一方で、食品安全委員会あたりの議論、その前提としての規制的なもの、どこまでかかっていくかよく分からないけれども、やっぱり良い議論のための基準というのがあるわけですよね。そういう政府的な規制の話と、一方で自己決定みたいな間をどう役割分担というか、どうすり合わせていくかという話はいつもあるんですよね。」

山下委員：「さっきも多々納さんのおっしゃった話で、大体そうだなと思ったんですが、だから危険箇所の公表の話にしても、土地利用規制の話にしても、我々の世界では昔から要するに行政警察という概念を使

いますけど、いわゆるドイツ的な法律理解、社会の安全と秩序を維持するというのは政府なり行政の最低限の役割だという議論で、「では何が安全で、何が社会の秩序の維持なんだ」というところはあまり議論がされてないのだけれども、それなりのイメージは19世紀、20世紀通してやっぱりあったわけですよね。たとえば建築とか、土地利用とかに当たって、これは警察的なんだからこれはしても良いんだ。補償がなくても良いんだというのは、まだ相場があったんです。問題はその相場がなお使えるのか、ちょっと違う、揺らいできているのかというところがよく分からない。」

1-3 安全・安心の仕組みづくり方策—公助と共助、安心の相場

1-3-1 公助と共助

科学的な知見を政治・行政プロセスで活用することが求められ、さらに草の根レベルにおける活動によって個人や地域が影響を受ける形も活用できることが仕組みづくりのあり方として期待される。本研究が実際的な枠組みとして提示しようとしていることは、大きく3つが挙げられる。(1) ガバナンスのあり方であり、それは政治・行政・地域における決定ルールのあり方である。(2) それを支える法的枠組みである。単に対処するためだけのものではなく、「安全安心社会」を念頭に置いたものの検討が求められると考えている。つまり、制度設計がさらに不安を引き起こす、というのではなく、住民が納得のいくものが必要となる。(3) コミュニティにおける連帯の手法である。強いつながりや緩やかなつながりなど、どのようなつながりを求めるかという議論はあるだろうが、緊急時だけでなく地域課題の解決に「つながり」は必要となることがさまざまな問題において論じられてきている。言い換えれば、「公助と共助のあり方」について提示するということになる。

菅委員：「リスクが想定できない中で制度設計していることの難しさというものがあって、低頻度大規模事象だと、それに対する対策コストをかけない方がいいという考え方もあるということですが、私はコミュニティの活動という辺りを調査していますが、そういうものは制度に乗ってこないし、見えにくい。記述的調査によって、実際に下から積み上がっていくガバナンスというものを見ていますが、最適化防災ではないですが、「これだけの被害を減らすために、これだけの投資をする」という考え方ではなく、災害のプロセスを全体的に考えてみた場合、普段、防災を目的にやっている行動ではないけれども、結果的に被害を減らす方向に進むということがあると思う。たとえば、災害復興過程におけるコミュニティビジネスは、通常のコミュニティビジネスとは違って特殊な機能を果たしていることが分かった。被災者の個人の暮らしに寄与している部分がある。マクロの経済政策とはまた違う次元の話ですが、実際にいろいろな活動を見ていくと、山越では「そういう活動があったから再建をした」という人もいる。「そういう活動をしていなかったら民宿は再建しなかった」ということを言うわけです。」

多々納委員：「誤解を恐れずに言えば、最適化することが目的ではなくて、「悪くない」ということを示すわけです。「少なくともコミュニティビジネスを始めることの便益はこういうことがある」ということは積極的に評価に入れていけばいいと思います。」

山下委員：「損失と便益をきっちりと評価していく、また最適化を考えるということが一方にあるのだろうとは思いますが、もう一方で、そもそもそれとは別のところで「物事を決める決め方のルール」がある。

それは政治的な仕組みであったり、行政的な仕組みであったり、社会的な仕組みであったり、一定の形で物事が決まって行く仕組みがある。その辺りがうまく絡まり合って動くのが現実であるし、政策決定の理論であるので見ていく必要がある。一方で、現段階では拾いきれていないような草の根レベル、市民レベルの活動が下から積み上がっていった社会的な影響を持つ結果、3者4者が絡まり合っ物事が動いていく、というようなダイナミクスは考えておいたらい。

低頻度大規模事象について電卓をはじくということもありますが、一方で、社会的な政治的な決定システムがどう反応しているのだろうかということを考えなければならない。場合によっては、一定の人の決断をより求めるという話になってしまう。損失や費用や便益を評価ができるのであれば、政治的プロセスに著しい影響を与えるのだと思いますが、そうでない場合に政治的にどう受け止めているのだろうか。理科の世界と文科の世界をうまくつなげることができればいい。」

これまでの自助・共助・公助では、コミュニティの希薄化として論じられるように支えきれなくなった部分もあれば、先の議論のようにビジョンが欠如しているところもあると言える。それでは、「どのような自助・共助・公助の仕組みというものがあり得るのだろうか」。本研究では、特に、共助（コミュニティ）と公助（法・ガバナンス）の側面から議論を展開していく。

個人と社会の関係をめぐる問題においては、個人、地域コミュニティ、そして行政がそれぞれどのように役割を担うべきかということがある。現在、お金を支払う用意があれば、個人が安全・安心を確保することができる。たとえば、頑丈な家を建てたり、警備員を雇ったり、あるいはセキュリティ体制が完備されている街に住むというように、個人が個別に対価を支払うこともあり得る。言い換えれば、安全・安心の確保を市場で取引することができる。

一方で、行政による社会全体の安全・安心の確保も進められている。個人が頑丈な家を建てることは必ずしも全員ができることではない。そこで、耐震補強の補助金制度や住宅再建共済制度の設置をすることで、被害を受けないように、あるいは被った際に被害を緩和できるように仕組みが構築されている。

個人と行政の対応のみで収まらない問題も多く、地域コミュニティの役割が求められる課題もある。ここでは、一方で、たとえば、災害時に援護を必要とする災害弱者の支援をどのように行っていくかという議論において、プライバシー保護や個人情報保護とどうバランスをとっていくかが問われている。災害時要援護者の避難対策に関する検討会（2007）によるガイドラインでは、行政から地縁組織に住所や名前等の基礎情報を提供し、その後地縁組織等の支援団体から要援護者へアプローチするという地域コミュニティに依存す

る方法を取ることが要請されている。

他方で、自助・共助・公助という補完性の原則にもとづく仕組みを活用することになるとしても、どこまで個人や地域コミュニティが責任をもつのか、あるいは、なにを行政が担うのかという議論は十分になされていない。また、地域の安全・安心を地域で確保するということを強調しすぎると、強制的な雰囲気の中で安全や安心を求める活動が展開されていってしまうのではないかという疑問が生じる。

安全・安心の確保のための仕組みがうまく動いていくためには、各主体がどのような責任を負うのかという議論や、安全・安心を求める個人の意識や価値観と合わせて、地域が何を追求していくのかという議論が決定的に重要となる。

1-3-2 「安心の相場」

本研究では、安全の確保の重要性を理解しつつ、安心の確保がそれに勝って重要な論点になると捉えている。つまり、安心が確保される安全の確保という考え方であり、また、完全な安心を追求することは賄えない費用を要することから、生活を営む上である程度安心している「安心の相場」という議論がなされる。第10回研究会では次のように議論がなされた。

井上委員：「いろんな自治体の審議会などで聞くことは、「行政は上からものを言う」ということ。「我々が安心するような方法というのはどのようにして作ってくれるのか」というふうに言われると、「まずここに社会的対応を要する事態がありますよ、そして、こういう誘因で発生するんですよ、そのときにこのような問題が起きるんです、だから、このように対応や事前の対応をするんですよ。」と対応する。しかし、住民は「それでは納得できない」と言う。「我々が安心できる方法を示してくれて、それが制度にちょうど当てはまるというような議論はしてもらえないのか」という話になる。」

三上委員：「それは住民が、何が安心かを自分たちで知らないということですか。」

井上委員：「逆に言うと、昔の癒された生活がなくなっているということですね。」

山下委員：「住民にしてみれば、言葉にはならないけれども、安心の相場があるんだと思う。」

井上委員：「特に田舎の自治体に行くと、「昔は川に蛍がおったんや」とか「鮎がおったんですわ」というような話が出て、それに続けて「このままでは我々もどうなるかわからへん」という話になる。」

山下委員：「安全は客観的・数値的になって、安心は主観的ということになっているけれども、必ずしもそうではないと思う。安心についても社会的・個人的な相場があると思う。そういった安心を確保してくれるような対応策、あるいは安全というものがあれば満足という議論はありえるだろう。それは必ずしもリスクをなくすという発想ではないだろう。」

三上委員：「安心の相場が変わっている時代であって、いろんな対応が出てきている。危険の単なる回避による安心ではなくて、不安だからむしろ連帯するとか、不安が産業を可能にする、ということがある。安心の相場で得する人、損する人が出てきている。それがリスク社会論の出ている背景であるから、「安心は何なのか」ということを追求する議論はあってもいいと思う。過敏に安心に反応している現状があって、たとえば半年ごとに人間ドックに入るというようなことがある。つまり、病気に対する不安の相場が非常に高くなっている社会で、その中で自分がいくら掛け金を払うかということがあったら、それはとても重要な議論。」

林委員：「それは非常に重要なところでして、賞味期限についてたくさん問題が出ていますが、「誰か死んだか」というとそんなことはない。実害はなかったけれども、不安なんでしょう。信用を裏切られたところ。あれも徐々に落ち着いてくるのではないのでしょうか。」

山下委員：「安心から出発するというのは、安心をどのように作るかという対応策、あるいは説明のロジックがまずあるということになる。つまり、井上さんがさっきおっしゃったように、「安心させてくれればいい」「安心できればいい」というのが案外ポイントかと思う。要するに、「賞味期限というのはこんなもんなんだ」ということで納得できればいいというようなもの。安心から出発すると、取り得るべき対応策が変わってくるかと考えている。」

安心の相場について参考にできるデータとして、「国民生活の意識調査」がある。図 2 は、「悩みや不安を感じるか」についての意識を 1958 年からの時系列データで集計したものである。⁴図から読み取れることは、1992 年を境に、現在まで不安を感じている人が徐々に多くなっていることである。それまでは多少の変動がありながらも、概ね不安を感じているという回答が 55%程度で、不安を感じていないという回答が 45%程度で推移してきたが、それ以降は、不安を感じている人が増大し、2007 年には、不安を感じているという回答がおよそ 7 割となっている。つまり、近年、安心の相場が崩れてきていることが数値でも観察できるほどの大きさになっていると言える。

⁴ 調査の設問等が途中で変更している部分がある。詳細については、内閣府（website）を参照されたい。

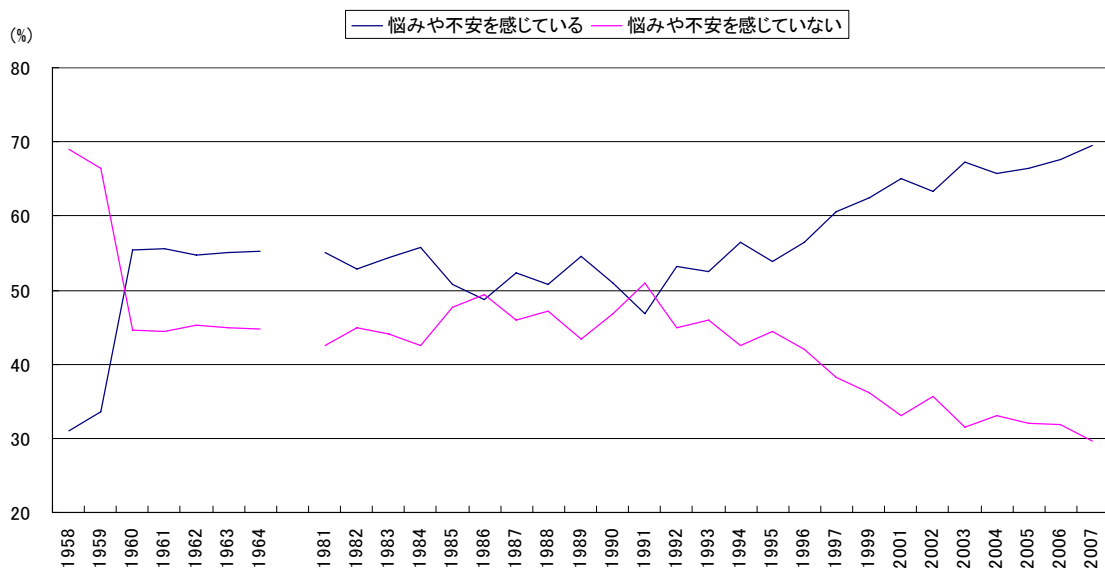


図2 「悩みや不安を感じている」と「悩みや不安を感じていない」の推移
出所：内閣府 (website)

政府が個人あるいは社会の安全・安心を確保しようとしても、その意図に反して個人が選択の自由において危険やリスクを求める、あるいは安全・安心の価値を選択の自由の下位に置くことがある。次のような議論である。

多々納委員：「危ないところは危ないので、そこには市場メカニズムだろうが何だろうが、自由意思でも良いし、規制でも良いし、とにかく結果が安全になるようになる社会が良いなと僕は思います。そうなるために実はみんなそう思っているかもしれませんが、実はそうならないようになっちゃっているんですね。」

林委員：「それは自然災害相手にしているからそう思うかもしれないけど、新宿歌舞伎町には人が集まるんですよ。」

井上委員：「あの煙突ビルがいっぱいあっても人が集まるんですよ。火事が起きると全部逃げ道がなくなってしまっても、人は集まる。」

多々納委員：「それは『地価に織り込まれているから良いんだ』という理屈から成り立つかどうかということだね。逆に言うと、たとえば自然災害にも実はあるのはインフォームドではない、チョイスでないというところの問題がまだあるなと僕は思っています。ただ、煙突の話は想像つきますもんね。それはインフォームドチョイスだと。それなのに、そういう状況があるというのをどう考えるべきか。」

山下委員：「一種のリスクの話です。」

多々納委員：「そうなっちゃうでしょう。でもそれと安心・安全の話と個人の選択の話は、どこかにあるんでしょうか。」

林委員：「たとえば、歌舞伎町的な危ないところは全部なくすような法律をつくって、どこも日本じゅうきれいになりましたと。極端ですけど、偉大な芸術家も偉大な政治家も出なくなって、それで良いですかということにはなりませんね。」

多々納委員：「それは公共の福祉というところがその部分でまた出てきているんですね。」

井上委員：「そういう意味では、自己決定・自己責任は対になっていて、それともう一方の極に安全あるいは安心というのがあって、さっきから特に何度も出ているトレードオフの問題で、どこら辺で決着をつけるか。『こちら辺が相場じゃないですか』という、さっき林先生がおっしゃっているところを出せるのか、出せないか。」

林委員：「たとえば、オランダでは、河原の堤防から 100 メートルずつは、人が住んではならないということでかなり厳しい規制になっていて、そこでは言ってみれば、選択の自由を上回る価値として安全・安心というのが、局所的かもしれませんが、打ち立てられているわけです。そのあたりをどう考えているのかということがあります。」

したがって、政府が強制的に全員の安全・安心を確保するという治め方が社会的に許容されるどうかと言えば、難しいであろう。安心の相場について合意を得る必要があるが、合意が得られる安心の相場というものがあるだろうか。地域ごとに安心の相場があるであろうから、その地域住民が安心できる安全を達成するということが一つのアプローチになると言える。

1-4 リスク社会における安心と信頼—社会システム信頼⁵

1-4-1 リスク社会—リスクの社会化と保険制度の確立

国家が市民生活に干渉しないという自由のもとで、個人が生活を営む時代では、リスクに対する責任は個人が負っていた。その自由に支えられた産業革命が貧困や失業などの経済社会的な弊害を生むようになると、個人が直面するリスクに対して責任を負うことが難しくなった。その弊害が必ずしも個人の責任に帰すものではないため、国家が福祉国家として、市民生活の保障を行うことが必要となった。つまり言い換えれば、産業-福祉国家的なリスクという、個人で責任を負いきれないリスクは社会が発展するなかで生まれてきた。

他方、統計学による計算可能性の高まりが保険制度の確立を可能にした。たとえば、働いていて病気になる可能性もあるし、失業する可能性もある。それに対して、保険制度を用意する。ほかに、家を建てるとなると一定の構造が必要であるが、その場合は、数値化してチェックするという行政的仕組みを用意する。

そこでは標準的な生活が想定されている。すなわち、近代社会は「一定の客観性と普遍性を備えた安全」というものを考える。言い換えると、危険というものを客観的に想定する。社会的にどのようなものが危険であるかという想定があつて、科学的あるいは統計的に予測をする。想定される暮らしぶりにおけるリスクが統計的に計算されて、どういった社会的システムが必要であるかがある程度はじきだされてくる。

つまり、標準的な生活におけるリスクを前提として、補償の仕組みが準備される。そういう個人がリスクを負わなくていい仕組み、すなわちリスクの社会化を行うというのが福祉国家としての保険制度である。

1-4-2 福祉国家の再考

しかしながら、現代においてライフスタイルの多様化や科学技術の発展することによって、リスクが個人化してくる。その結果、予測と補償の仕組みが成立しなくなっ

⁵ リスク社会と安全・安心に関する詳しい議論については、第1部第2章の「1 「安全・安心」、「信頼」概念再考のために—社会的パースペクティブ」(三上剛史・神戸大学大学院国際文化学研究科・教授)を参照されたい。また、別冊の資料編となっている研究会会議録の第8回研究会を参照されたい。

たため、社会システムが制度疲労を起こすこととなった。

現代における新しいリスクは、平均的なリスクという考え方では対応できないため、あらかじめリスクを排除するという取り扱い方がなされる。また、現在の社会はライフスタイルの多様化もあって、全体で統一された倫理や原則を設定することが難しい。したがって、人を信頼するということが成立しにくい世界となっている。

個人の倫理や道徳といったものによって規律づけられたシステムをつくるのは実現可能性が極めて低いため、社会的なシステムというものの考慮がなされる。そういった背景から生まれてくるのが監視という仕組みである。

「エヴァルドという人がこういうふうに書いています。19世紀を支配していた責任のパラダイムが「自己責任のパラダイム」だったとすると、19世紀末から20世紀に移行するときに、「連帯のパラダイム」に置きかえられていったんだと。つまり、皆で皆を救うシステムです。保険の思想も、組合の思想も、労働組合の思想もそうです。皆で皆を救うという連帯のパラダイムに置きかえられてきた。言い方を変えると、「予見」から「予防」です。しかし今起こっているのは、もっと違うことだというんです。Preventionじゃなくて、precautionなんだと。予防ではなくて、「警戒」という新しい位相に社会が移っているんだと。悪いきっかけがあるから排除するというのではなくて、悪そうなもの、潜在的な危険因子を全部削っていくという最大限の努力をするシステムになっている。予見とか予防じゃなくて、警戒という形でを全部洗い出して、あらかじめ排除していく。」(三上委員・第8回研究会)

「連帯、保険制度のようなもので、皆で皆を救っていく社会を維持できなくなったときに、監視というものがひとつの「統治のテクノロジー」として大きな役割を担うだろうというですね。監視というものが担わざるを得ない役割があって、そういう観点から見えていくと、それは監視というのが実は道徳というものを迂回して、支配を可能にするという実は便利なテクノロジーかもしれないということです。」

「今の社会は「リスク・フォビア」であって、リスクが非常に怖いから、しかも因果関係が捉えられないから、前もって全部つぶしていくという構造になっている。福祉国家の時代も今の社会もリスク社会であることには変わらないけれども、それへの対処法が予防であるか警戒であるかという点ではかなり違う。リスクを最終的に保障している国家の補償制度の機能不全が今、露呈している。そういう意味では、確かにエヴァルドが言っているような警戒原則みたいなものが今の社会を支配しつつあるのかもしれない。それは言いかえると、統計学的な平等性とか、分割できない社会の理念が失われていて、危ないやつとそうでないやつとか、危険な因子であるかそうでないか、そういう形に社会が全体として分裂していつているのかもしれない。それは格差社会

のような形で、目に見える形で勝ち組とか負け組という形で現れているのかもしれないですけども、我々が同じ一つの社会をつくっているんだという理念が実は成り立ちにくくなっている。その代わりにその危ないやつを監視するという構造に変わってきているのかもしれない。」(三上委員・第8回研究会)

1-4-3 監視社会—システム信頼の確保に向けて

「監視社会論では有名なR.カステルは、全人口をハイリスク集団とそうでない者に絞り込んでいて、リスクの高い集団を集中的に監視していく。たとえば、フーコーがずっと前に言っていた監視のパノプティコンというような、独房の中にいる囚人ですね。そういう四六時中監視するというのと、監視カメラの監視はどこが違うのか。独房の中で四六時中監視されている囚人は、そこで規律訓練を施されるわけです。規律を守ることのできる人間、いわゆる道徳的な人間になることを求められていて、彼が自分で自分を監視することができるようになってくれば、それで監視のテクノロジーが完成する。それに比べると、現代に行われている監視というのは、危険の発生を前もって処理することであって、その人が道徳的な人間であるかどうか、あるいはその人がなぜそうしたかは問題ではなくて、どこで何をしたかということ監視カメラで捉えておいて、そういう人間がまた悪いことをするのを前もって処理していく。そういうテクノロジーに変わってきているんです。つまり個人がどの程度、自ら規律訓練のテクノロジーを身につけているかとか、善い人間であるかとか、道徳的人間であるかということ度を外視して、外面的行動のモニターによって効率的に処理していこうということが起こっているんだというんです。」

「同じく監視社会論で有名なD.ライアンも、現代社会では、トータルな人間が大事なのではなくて、断片化されたデータの集積としての人間が重要であるとする。人間をモニターするときにモニターしやすいのは、信念だとか道徳、あるいは熟慮を得た行為や理由ではなく、行動だけであると。監視カメラの思想というのは、何をしたかをモニターする。なぜそうしたかとか、本当はどんないい人かよりは、外面的行動がはるかにモニターしやすい。モニターできる平面でガバナンスを徹底させていこうとする。いいことかどうかわからないですけども、何をしているか、どんな行動をしているか、あるいはネットで何を買ったかとか、メールでどんな記事を発信しているか、非常にモニターしやすいが、正義とか道徳とか迂回してモニターされる。」

その社会システムへの信頼も壊される。三上委員は、「信頼は信頼できるか」ということを問う。監視のシステムもうまくまわっていると人々が思っている間、あるいはシステム信頼がある間においては、システムに守られて社会生活が営まれる。しかしながら、ひとたびシステム信頼に問題が発生すると、システムへの不信が高まり、システム自体がリスクをもっていると人々が認識するようになる。そして、それが人々の不安となる。

そうすると、監視の監視を行う必要が生じるが、それを誰が行うのかという問題やどこまで監視すればよいのかという問題を解決しなければならなくなる。監視を強化するとなった場合、信頼でカバーされうるところまで欠落しかねない。

したがって、監視についてシステム信頼が必要とされることには変わらない。しかしながら、安直な信頼や形式的合意の獲得では不安を抑えることができないことが指摘される。三上委員は、システムの監視の「担い手は、行政機関やNGO、消費者団体、住民組織などのコラボレーションによらねばならないだろう」とする。また、「初期の基準作りの段階から、ステークホルダーによって担われるリスクの監視」ということも考えられうることを指摘している。

「とりわけ、社会という概念が19世紀の末に形成されてきたときに、近代的な連帯の産物として登場した背景があって、そのリスクに対する仕組みとして社会というものが全体の産物としてできてきたわけです。そういう背景を見ていくと、今言われている、新しいリスクとか、ネオリベラリズムの進展、別の言い方ですと、ポスト福祉国家です。そういう中で、監視社会という形に変えていきつつある今の社会というものを考え直すときに、社会的なもの、助け合いだとか、NPOだとか、ボランティアとかいうものは可能かどうかという重要な問題につながっていく。我々はみんなでひとつの社会をつくっていると思っているのかどうか。そのところがとても重要な課題であって、それがなければ公共性も何も始まらない。リスク社会を前にして、我々はひとつになるかどうかということです。」

2 法システムにおける安全・安心

憲法に安全・安心はない。存在するのは、規制によって生み出される派生的・反射的利益としての安全・安心。一定の危険な行為を規制することによって安全・安心が作り出される。すなわち、規制をする理由として安全・安心があるという構造になっている。現状において、人権・自由を確保することが安全・安心を確保しえない状況に追いやることがある。安全・安心の価値を人権や自由などの諸価値より重くすることがいったいどのような状況をもたらし得るのか。安全・安心とその他の諸価値とのトレードオフが争点である。仕組みとして、刑事的・行政的な対応が一定の方法であるが、必ずしも安心が確保されないことが指摘される。それでは、そのような場面でどのように不安を解消していくことができるのだろうか。

2-1 憲法における安全・安心と自由・人権のトレードオフ⁶

国は、国民の基本的人権を第3者（たとえば、空港や原発、胎児の場合には母親、プライバシーの問題ではマスコミ等）の侵害から守るために、積極的に活動しなくてはならない。（国の基本権保護義務）一方で、そのような国の活動が「人間の尊厳」を侵すようなことになってはならない。たとえば、「テロ対策や何のためであっても、人間の尊厳を侵してはいけない」ということが言われている。（「通信傍受による情報収集活動と私的生活核心領域の確保」）

そうすると大きな疑問が沸く。「個人の安全・安心を守ることが社会全体の安全・安心を守ることにつながるのではないか」ということである。言い換えれば、「安全・安心を確保するために、個人と社会をどのように扱うことができるのか」ということを検討する必要が出てくる。

その対応方法の1つとして挙げられるのが、「狭義の比例原則」にもとづいた対応である。狭義の比例原則とは、「その手段を用いることによって得るものと失うもののバランスがとれているかどうかを審査する」ことを意味する。たとえば、住居の監視あるいは通信の傍受という安全の確保方策は、人権に対する制限であり、両者のバランスが取れるような場合でなければ実施してはならないということになる。

したがって、重要な人権に対する重大な制限である場合、法によって守るべきものも極めて重要なものでなければならない。難しいのは、重要なものを守る場合であっても、重要なものが害される危険が具体的な場合もあれば単なる可能性に過ぎない場合もある、ということである。たとえば、原子力発電所から周辺住民を守るという場合であれば、危険発生蓋然性が極めて低い場合であっても、原発に対して規制を加えることができるということになる。

そのように、(1) 人権に対する侵害の重大性、(2) それによって守るものの重要性、(3) 危険発生蓋然性、という3つの変数間でバランスが取られていなければならないことを、je-desto 公式という。たとえば、重大な基本権侵害を伴う通信の監視が、法益に対する損害発生蓋然性の低い段階で、特に重大な犯罪行為とは言えない通貨偽造に対して行われるのは違憲であるとされる。すなわち、その通貨偽造が非常に大規模である場合は国の経

⁶ 法システムに関する詳しい議論については、第1部第2章の「2 憲法と市民生活における安全・安心」（井上典之・神戸大学大学院法学研究科教授）を参照されたい。また、別冊の資料編となっている研究会会議録の第3回研究会を参照されたい。

済に大損害を与える可能性もあるが、小規模であれば大した被害が出ないということが含意されている。つまり、通貨偽造の大小に関わらずすべてについて監視などの対象に入れてしまうと、法益に対する損害発生の蓋然性の低い段階で重大な人権侵害が行われてしまうことになる。したがって、バランスが取れないという扱いになり違憲と判断される。

狭義の比例原則および je-desto 公式による判断基準は、運営上において実用的であると言える一方、社会全体の安全・安心を確保するための判断基準として考えると、必ずしも大多数の同意を得られないことも予想しうる。たとえば、警察の情報収集活動は、状況的不確実性がある状況があれば行うことが望ましいとされる一方で、具体的危険がない段階では、私的生活核心領域に触れない場合においてのみ情報収集活動を行うことができることになっている。しかしながら、テロや組織犯罪への対策を行うためには、具体的危険がない段階から情報収集を実施しなければならないのが現実的な状況である。したがって、場合によっては、情報収集を実施できなかったことによって犯罪被害を抑えられなかったという事態にもなりうる。

21 世紀においてさらなるグローバル化などが予期せぬ危険を顕在化させており、この傾向は引き続き見られるものと考えられる。法システムの対応、仕組みづくりとして打ち立てるべきことは次のとおりになるだろう。すなわち、(1) 安全・安心の価値とその他の諸価値のトレードオフ、(2) 得られる利益と失う利益の経済効用という 2 つの評価軸によって形成される仕組みのうち、人々の納得を得られる安全・安心の仕組みを提示することである。また、それが国家の危機管理能力として問われていると言える。

2-2 憲法からみた平時の市民社会の安全・安心⁷

「安全・安心の議論、とりわけ日常生活の安全・安心の議論から考えると、国家緊急権の議論だけでは十分でない。特に、平常時における市民社会の安全を憲法はどう考えているか。また、安心というのをどのように市民に提供するか、どういう法制度を念頭に置いているか。さらに、現在の法制度における安全確保の仕組みはあるのか。あるとすれば、それはどのようなものであるか。それから、平常時における危機管理論で、安全の裏には安心があるという話がこれまでに幾度か出てきましたが、安心を与えるためには危機管理をしっかりとしておかなければならない、とされているが、それは憲法とどのように関わるのか。」(井上委員)

つまり、緊急時の論理とは異なる、平時における論理が必要となる。そもそも憲法は平常時における市民社会の安全をどう考えているのだろうか。「市民にとっての安心とは何であるか」について、憲法における基本的人権や自由と関係づけながら考慮すると、「生命・身体・財産が保障されていること」や「日常生活の平穏さが確保されていること」が挙げられる。端的に言えば、「安全が確保されていること」となる。

ここで提示される問題は、「権利を認めるべき対象の安全とは何か」ということと、そもそも「安全の権利というものがあるか」ということである。見方を変えれば、「安全を求める権利は、人権あるいは公権力によって実現されるべきものか」という問題にもなる。たとえば、実態として、安全の権利は国際人権関係の条約や規約には含まれているが、各国の憲法典のなかには入っていないことが指摘できる。

それらについて、第5回研究会で次のような議論がなされた。

井上委員：「特にここ数年、ドイツでは憲法改正をいろいろと行っている。たとえば、爆弾犯やテロ活動をするような対象にGPSをつけてもいいという法律ができた。こっそりとその対象の家や車にGPSをつけて、追跡調査ができるような状況になっている。憲法違反にならないかどうかについては、憲法裁判所が判断する。他に、航空安全法では、飛行機がハイジャックされた場合、軍隊がそれを打ち落とせるとい法律を作ったが、果たして本当に憲法違反にならないのか、ということが議論された。憲法裁判所は憲法違反であるとした。そこはまさに比例原則であったわけです。ただし、原子力などに落ちるような甚大な被害が及ぶということが明らかな場合は、例外で許されるということを憲法裁判所は言っている。これもまた比例原則の適用であると言われてます。ドイツではそれが一般論になってい

⁷ 法システムに関する詳しい議論については、第1部第2章の「2 憲法と市民生活における安全・安心」(井上典之・神戸大学大学院法学研究科教授)を参照されたい。また、別冊の資料編となっている研究会会議録の第5回研究会を参照されたい。

て、憲法の議論から捉えると、そのようなものとして議論せざるを得ない。そうすると、安全を求め
る権利であったり、安心感を与えるということは、国家によって実現されるべき価値であると定式化
されてしまう。日本国憲法においてそれが可能かどうかという議論がほとんどなされていない。」

林委員：「可能ではないかと思う点がある。先ほどの幸福追求権や文化的最低限の生活をする権利にもとづい
て社会保障制度ができ、そして社会保険庁という装置ができています。しかし、それによって最低限の
生活を維持する仕組みができています、という議論をするべきではないだろう。個人は、貯蓄をし、自
助努力で保険に入っているのですべて国家あるいは公権力が面倒を見ることではないと思う。」

井上委員：「どの水準の安心感というのが国によって確保されているか」について、定量的には把握できない
ので、個別的な比例原則の議論にならざるを得ないということがドイツの議論になっている。それで
は指針が与えられるのだろうかという疑問がある。一般論としての説得力はあるけれども、具体的な
場面においてきれいに答えが出るような定式化になっているかということ、EU ではいま問われている
ところである。ドイツは、比例原則のみでいくとしているが、同様に、果たして本当にそれでいいの
かという議論がEU で起こっている。アメリカは、9.11 以降、刑事的な手法でも連邦の行政レベルで
もダメで、州の権限からも答えが出てこない。それではどうしたらいいかということで、先ほど言っ
たような Emergency Constitution について 2005 年頃に盛んに議論していた。たとえば、第 2 回研究
会で Mammen 氏が言っていた、連邦が保障する、具体的には、死んだ人には算定式を作って保障する
という仕組みを作っている。」

林委員：「あれは憲法から出てきたのでしょうか。」

井上委員：「あれは憲法ではなく、大統領の執行権の 1 つであると言われています。つまり、憲法上の権限の 1
つでないと、アメリカは行使できなくなります。そのような議論があることはある。つまり、憲法が
要請はしていないけれども、許容している範囲内とされている。一方で、ヨーロッパでは憲法が要請
しているという考え方である。そこが違うところ。したがって、自由に重点を置くか、保護に重点を
置くか、という点でアメリカとヨーロッパはある種対称的である。しかし、同じようなことを議論し
つつある状況である。そのような対比は、慶応の小山氏などがやっていて、アメリカや中南米、東南
アジア、ヨーロッパの議論を『市民生活の安全と自由』でまとめている。」

林委員：「日本がどうするか、ということについてはどうですか。」

井上委員：「そこはまだ続けてやっているようです。」

社会がある種のリスクや危険にさらされたとき、行政的な仕組みあるいは刑事的な仕組

みによって、それらを取り除こうとする。しかしながら、その安全を確保するという行為あるいはその結果が市民社会の安心確保を得ていないことが指摘される。また、これまでの不安とは異なる不安がありうる。たとえば、グローバル化する日本社会において、外国や外国人との接触は増大している。地震や台風などのように従来意識されてきたものと異なって、これまで意識されてこなかったものに対する不安が引き起こされている。このような刑事的あるいは行政的な対応で対処しきれえないような不安について、憲法はどのように対応することができるだろうか。あるいは対処すべきであろうかということが指摘される。

「刑事的な仕組み、あるいは行政的な仕組みで対処することで、本当に市民に安心を与えることができるのかと言うと、与えることができない。だから不安になっているという現状があると言える。もしそうであるとするならば、刑事的・行政的で対処することができない市民の安心という問題は憲法論になるのか」（井上委員）

平時における市民社会の安全・安心の確保と憲法の問題については、日本ではまだ議論が収束していないようであるが、たとえばドイツなどを参考にすれば、やはり比例原則にもとづいたリスクや危険への対処が行われるような仕組みを作っていくことが求められると言える。しかし、最初に見たように、比例原則では納得できない人々も多く出てくることが予想される。したがって、安心の水準あるいは安心の相場を確保するためには、比例原則の中身の比例度合いをどの程度にするか、またそれにかかる費用に人々が納得するか、あるいは納得しないのであれば、そのバランスはどこにあるか、ということのひとつずつ検証していく必要がある。それらのバランスを踏まえた仕組みを作ることがまずひとつ重要である。

2-3 行政的な対応でどこまで安全・安心を確保するか

前節のどこまでが憲法で取り扱われる安全・安心かという問題と同様に、行政的な対応についてもどこまでそれらを確保するか、ということが問題となる。その前に、現在の制度設計における安全・安心確保の政策や施策が守っている、あるいは守ろうとしているものや個人はいったい何であるか、また、守られていないそれらは何であるか。

そして、行政的な対応や刑事的な対応によって確保されている安全は人々の安心を確保できているだろうか。多くの議論において、幾分かの寄与はしていると考えられるが、安全の確保は安心の確保には至っていないことが指摘される。そうであれば、不安を引き起こさない制度設計とはどのようなもので、どのように実施していくことができるか、ということが課題となる。

山下委員：「刑事的・行政的仕組みの存在によって安全を確保する」ことが基礎的な手法として掲げられる。しかし、「刑事的・行政的仕組みで対処するだけで市民に安心を提供できるのか」、ということがあります。1つは、国民に安全と安心を求める権利があるのかという話とは別に、「政府として何をするか、どこまでするか」ということがあって、両者は必ずしも対応しない。2つ目は、政府としては刑事的・行政的、もっと言えば法制度も含めて仕組みを作るなり、施策・事業を作ることもいいのですが、やりやすいことについてはやるだろうし、これまでやってきたことについてもやるだろう。しかし、最近出てきている安心に絡むことについては、政府には介入手段としてよいツールがない。だから、何をしたいかわからない状況にあるのではないだろうか。それから、仕組みを作って対処はしているけれども、仕組みが別の不安を引き起こすということもある。言葉を変えて言えば、政府は仕組みがあって対応をとっているのだけれども、「それで大丈夫なのか」ということがある。それは、政府や仕組みに対する国民の信頼が得られていない、ということかもしれない。そういう意味で、井上さんの議論をするのであれば、いろんな安全・安心があるけれども、どういう行政的、法的仕組みが今あって、それがどう使われているのか、ということが大事になる。」

山下委員：「なぜそういうことを考えるかと言うと、昔の危機管理の仕組みにおいては、営業に伴う危険や製造に伴う危険などに対して一定の仕組みがあって、それが機能していた。しかし、最近のBSEのような話になると、制度においても別の形になっているような気がするし、食の安全絡みで出てきているように、食品安全委員会のように専門家の使い方も行政として違う使い方が出てきているように思う。」

井上委員：「私も実際に災害などの法制度自体を調べて、3,4年前に「危機管理と憲法」というものを書いたのですが、制度は分かるもののそれがどのように機能しているのかは分からない。内閣府ができたときに内閣府官房に危機管理室を作ったのだけれども、それで何をやっているのかはよく分からない、と

というようなことがある。それから、先ほどの Emergency Constitution の話のなかには「悪魔の選択」というのがある。「ある日、悪魔がやってきて、あなたたちに幸せと不幸をあげよう。このパンドラの箱を開けたら、毎年誰かの命をいただく、ただし、誰の命かは分からない。ただし、その他の人たちには幸せをあげる」という選択を市民が迫られたとき、市民はこの提案を受けるかどうか、という危機管理の話があります。よく考えると、これは自動車と同じ話で、自動車に乗ると交通事故で何人かが死ぬのは明らかなのだけれども、ないと不便という側面もある。仕組みも同じで、仕組みができるとある程度の安心は得られる。けれども、やはりそこから漏れ落ちる人も出てくる。しかし、仕組みがいる。そういうときに果たしてどのような選択をするのか、という議論がある。」

林委員：「今のお話は、アメリカの銃規制と同じ話ですか。」

山下委員：「日本だと、かつて言われたのは予防接種で、「悪魔のくじ引き」と言われた。つまり、ある程度の確率で副作用が出るけれども、予防接種はするもの。」

井上委員：「70年代から80年代にそのような議論が法と経済学の分野でなされた。それが今、応用されて使われている。法と経済学では、得られる利益と失う利益の経済効用でもって議論が片付いたが、今はそうではないでしょうという話になっている。しかし、規範論としては、同様の考え方による仕組みが必要ではないかという議論が出てきている。」

3 社会的制度における安全・安心

自然現象が災害となるかどうかは、その影響を受けるコミュニティの地域力に関係する。地域力は、コミュニティがそれぞれにもつ独自の伝統や文化、日常のつながりによって培われる。そのようなつながりがコミュニティ単位で影響力をもつかどうか、という視点からソーシャル・キャピタルという考え方が注目される。信頼や規範といったつながりの性質が重要であることを指摘する。ところが、たとえ地域力が強くても、コミュニティ内で処理しきれない場合もある。その場合は、コミュニティの外の方、行政やボランティアといった機関や人々の支援を受けることになるが、そのような緊急社会システムが機能する社会の仕組みといったものの検討も必要である。

3-1 災害とコミュニティ—脆弱性と回復力⁸

3-1-1 コミュニティがもつ文化と災害対応力

安全・安心を確保する仕組みとして、前節のように法システムによる仕組みが考えられる一方、社会的制度、いわゆるコミュニティや社会の規範による仕組みが大きな役割を果たす。特に、災害直後の対応にはコミュニティの人々で支えあう共助しかないため、コミュニティにおける共助の力、地域力が必要不可欠となる。

災害の定義においてコミュニティを考えると、大きな自然現象が発生したとしても、その現象をコミュニティが処理しきれるのであれば、それは災害とは呼ばないという考え方がある。言い換えれば、同じ規模あるいは程度の自然現象であってもそれが災害になってしまうコミュニティとそうならないコミュニティが存在することになる。その差は、伝統であったり、文化であったり、人々の日常的なつきあいによって培われる部分であると考えられる。

たとえば、第2回研究会のゲスト講師であった Mammen 氏は、9.11 後のニューヨークで行われたタウンミーティングでは5,000人にのぼる人々が集まり、ラウンドテーブルで復興について議論したことを指摘した。(写真) テロという非日常的な衝撃であったということもあるだろうが、この人々の集まりは、ニューヨーク住民あるいはニューヨーク地域の文化と呼ぶことができるだろう。

また、文化という側面が重要な意味をもつことについて、カトリーナや阪神淡路大震災をもとに次のような議論がなされる。

林委員：「たとえば、カトリーナのときには暴動や食料の略奪が起こって、阪神淡路のときは起こらなかったということ、研究している人はどのように説明しているのでしょうか。コミュニティにしても、ボランティアにしても、個人にしても、行政のあり方にしても、文化的、あるいは価値のあり方といういろんなものが国ごとに違う。そうすると、結果として異質なものが出てきますが、災害社会学からの分析ではどのように答えるのでしょうか。」

⁸ 災害とコミュニティおよび緊急社会システムに関する詳しい議論については、第1部第2章の「3 災害ボランティア活動の論理に関する一考察」(菅磨志保・大阪大学コミュニケーションデザイン・センター・特任講師)を参照されたい。また、別冊の資料編となっている研究会会議録の第11回研究会を参照されたい。

菅委員：「災害下位文化論というのがありまして、「繰り返し災害を被災した社会というのは、災害を緩和する装置をもっている」というのがあって、いろいろな仕組みができるということが言われています。防災システムみたいなものができてくると、それまで培ってきたものが後退していくというようなことがある。社会ごとの社会文化的な側面を見るということ。手法としては人類学的手法だと思のですが、モノグラフとして災害エスノグラフィーという形で捉える。それについては、災害社会学入門の著者である大山先生が古今内外の災害の比較現象研究というのをされていて、さまざまなコミュニティの災害後の対応というものを比較しています。阪神とカトリナの違いがこれだということとは分かりませんが、「脆弱性だけでなく回復力も見ていこう」という動きがありまして、緊急社会システムとか災害に共通して見られる過程でなく、社会に内在する復興力を見ようという研究も行われつつあります。」



写真 9.11後の復興に関するNY タウンミーティング (提供: Mammen氏)

3-1-2 緊急社会システムの形成

もしコミュニティが脆弱であれば、次のような状況に陥ることが指摘されている。すなわち、災害が突然開始され、社会的集合体のルーティンに深刻な混乱が引き起こされ、混乱に対応するために計画外の適応および予期せざる生活体験を強いられ、価値ある社会事象が危機にさらされる事態に直面する (Qarantelli 2000)。

コミュニティが一定の力をもっているが、内部では処理しきれないほどの規模の自然現

象は十分に起こりうる。コミュニティが災害現象に直面し、どのような推移を経ていくか、またどのような空間・主体が関与していくかについて、菅委員は次のように整理している。

時間軸： (1) 災害前期
(2) 脅威の探知と警報伝達
(3) 災害直後の混乱している時期
(4) 組織化された社会的反応が行われていく時期
(5) システムが達成可能な復興を成し遂げ、災害の残した持続的影響を組み入れていく長期にわたる災害後の均衡の時期

空間軸： (a) 個人
(b) 小集団
(c) フォーマルな組織
(d) 州・リージョン
(e) 国家

災害後の時間が経過していくと、コミュニティがもつ回復力と外部からの支援によって、復興が推し進められる。研究会の議論としては、「緊急社会システムの形成」ということが論点としてあがった。災害時などの非常事態によって社会がストレス状況下におかれると、既存の社会システムの代替機能を果たす緊急社会システムが形成される。そして、非常時代を緊急社会システムで乗り切ることができると、既存の社会システムに収束していく。

緊急社会システムのなかでは、いくつかの形態の集団が非常事態に対応するために組織化される。もともとある目的をもって存在する集団が、災害時においてもその機能を果たすということや、平時の活動とは異なるが同じメンバーで災害対応に当たるといったことである。それを区別して見る視点として、その集団がもつ機能と構造についての変化が挙げられる。それぞれの有無によって4つの形態に分類される。

定置型組織： 機能も構造も変化しない。(例：消防や警察)

転置型組織： 構造は変化しないが、機能は変化する。(例：学校の先生による災害対応)

拡大型組織： 構造は変化するが、機能は変化しない。(例：自主防災組織がボランティアを受け入れて活動する)

創発型組織： 構造も機能も変化する。(例：まったく新しいメンバーによる活動)

緊急社会システムでは、こういったさまざまな形態の組織が活動するが、これらの活動あるいはそのシステムが発生する条件が3つ指摘される。(1) 災害因がコミュニティの外

から発生し、中の連帯が生まれる、(2) 誰から見ても明らかな災害因である、(3) コミュニティ全体の課題である、という条件である。

これらの条件は、もともとコミュニティが水準の高い地域力をもっておらずとも、満たすことができると想定される。しかしながら、コミュニティが地域力をもっている場合において、より災害を回避し、より早い回復を達成することができるだろう。伝統や文化も含めて、平時からのつながりが緊急社会システムの形成にも重要であると考えられる。

いろんな団体を1つのシステムとして見る意義を菅委員は次のように論じている。

「神戸市のレベルでどういう形でボランティアを入れるかという緊急社会システムの話では、神戸市はボランティアを受け入れることができなかった。現場に近い長田区まで下りてくると、長田区のなかでも緊急社会システムができていた。ボランティアを市としては受け入れられなかったのだけれども、現場に近い長田区レベルでは、毎日入ってきた人を活用して、ニーズとシーズをマッチングするというをやっていた。行政区単位でそういったことが整備されていて、さらにその一団体が避難所というところに拠点を置いて、この小学校区の面倒を見るとか、情報という機能だけに特化させて区全体を面倒見るとか、そういった形で団体が動いていくということがある。その場合はコミュニティといっても広い範囲になります。個人が対応できる範囲というと、避難所に入れない場合は近くの駐車場の活動に加わるとか、そんな範囲で動いていた。1つのシステムとして見ていくと、神戸市のレベルで動いていたのと、ボランティアとして初めて現場に入った個人は、やはりつながっているんです。神戸市のレベルだけしか見ていないとそのようなつながりは見えないので、そういった意味では空間軸と時間軸を見る必要がある。」(菅委員：第11回研究会)

3-2 平時のコミュニティのつながり—ソーシャル・キャピタルの視点から⁹

3-2-1 ソーシャル・キャピタルを規定する社会条件

人間関係や社会関係、たとえば人と人とのつながり、がもつ特性を議論の対象としたものがあり、近年、ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）という視点で取り上げられている。

Putnam(1993)は、「つながり」、つまり人的ネットワークに決定的な違いがあるという議論を展開しています。南イタリアでは、マフィアに典型的に代表されますように血縁による社会が非常に中心的であり、そこは血縁を中心にした縦のつながりが発達した社会である一方、北イタリアでは多くの個人が横のつながり、たとえば結社など横のつながりで結びついていて、それは、血縁関係でなく「信頼関係で結びついている」と言う。（鹿毛委員：第5回研究会）

信頼や規範といった性質をもつネットワーク、すなわちソーシャル・キャピタルはコミュニティのつながりの特性を見るひとつの視点となる。豊かなソーシャル・キャピタルがコミュニティに存することが望ましいが、そもそもそれはどういった社会条件で決まってくるだろうか。鹿毛委員は大きく3つの社会条件があることを説明している。

「ソーシャル・キャピタルという社会的な変数がどういう要因で決まってくるのか。それが非常に素晴らしいものであるとするならば、どういった条件で決まってくるのかということですが、ここはいろいろな人がいろいろなことを言っていますが、いくつかを挙げておきますと、歴史的な経緯の論点。歴史的にソーシャル・キャピタルにつながるものが展開されてきているということですが、そうすると、もともとソーシャル・キャピタルがなかったところはどうかという絶望的な話にもつながりますが、歴史的な条件というのが一つ。

それから、福祉国家のあり方に規定されるという人たちもいまして、信頼は他人との協調行動に関係してきますが、横のつながり、連帯感が格差社会からは生まれないということが論点となっています。したがって、スウェーデンやフィンランドのように政府が積極的に介入するような地域ではソーシャル・キャピタルが高くなるということになります。実際に、スカンジナビア諸国のソーシャル・キャピタルはデータで見ても高くなっているといことがありまして、世界価値観調査で数字が出ているのですが、スウェーデンやフィンランドの一般的信頼、「一般的に人は信頼できますか」という質問ですが、は高いということが示されています。

⁹ ソーシャル・キャピタルに関する詳しい議論は、第1部第2章の「4 ソーシャル・キャピタルをめぐる近年の研究動向」（鹿毛利枝子・東京大学大学院総合文化研究科・准教授）を参照されたい。また、別冊の資料編となっている研究会会議録の第6回研究会を参照されたい。

それから、社会経済的要因で、所得水準や教育水準などがあります。Putnam は結社への参加から形作られるということを使うわけですが、本当にそうなのかということが言われます。結社に参加している年数と信頼感情の高さを細かく調べていった人がいるのですが、Putnam の理論でいくと参加している年数が長くなるほど信頼感情が高くなるということになります。しかし、必ずしもそうではないという報告もなされていますし、そもそも結社というものに期待するのは間違いであって、プラスの方向にもマイナスの方向にも動き得るのではないかということが言われています。」

3-2-2 コミュニティにおける人と人のつながりの強さ

非常時には、前節の緊急社会システム形成のように強い連帯が生まれうる。平時においては、コミュニティ課題に対しても関心が高まらず、災害に立ち向かうような強固な連帯の必要性を感じることがないため、連帯も起こりにくい。しかし、災害対応の多くは平時から準備しておくことが大事であることが指摘される。

日本においても長年指摘されているコミュニティの希薄化という問題が、近年世界でも注目を集めている。その議論の引き金となったのは Putnam の一連の研究である (Putnam 1993, 1995, 2000)。特に、コミュニティの崩壊について議論をしている *Bowling Alone* では、地域のつながりが減少していることが経済状況にまで影響することを論じている。一方、そもそもコミュニティの崩壊というものは見られないという議論もあり、イギリスでアメリカ同様の項目を調査したところ、減少傾向は見られないとされる (Hall 1999)。日本においては、近年の内閣府の報告書でもコミュニティの希薄化が取り上げられており、やはり多くの人が希薄化していることを感じている (内閣府 2007)。

コミュニティにおける人々の「つながり」というのはいったい何を意味するのだろうか。鹿毛委員の議論で取り上げられた、人間関係あるいは社会関係、すなわちソーシャル・キャピタル (社会関係資本) では、人と人、組織と組織などのつながりあるいはネットワークの様子に注目する。そのネットワークがいったいどのような性格をもっているかが重要である。

「なぜ横のつながりが重要か」ということにはなりますが、横のつながりを通して社会的なジレンマ、例えば囚人のジレンマやコモنزの悲劇といったものを克服することが可能になる。つまり協調行動が重要であるという議論になっていきます。そこでは、参加と自発的結社がもう一つ重要になっていて、Putnam の話ではコーラスグループなどサークルのようなものを重要視します。そういったグループへの参加を通して他者への信頼関係を築いていく。ある意味、アメリカ的議

論ですが、日本の場合を考えてみても、学校の部活動などの側面があると言えるかもしれません。

(鹿毛委員：第5回研究会)

つながりの強さについては、血縁関係などで強固な縦のつながりをもつ結束型（ボンディング・タイプ）と、信頼関係で結ばれている水平的なつながりをもつ橋渡し型（ブリッジング・タイプ）という見方がある。たとえば、強い紐帯と弱い紐帯という議論では、グラノベッター（1973）が職を得るルートとしては後者が有効に機能することを指摘しているし、Putnamらの研究でも緩やかなネットワークを得ていることによって、知らない他者に対する信頼を準備的にもつことができるといった議論がなされている。

また、「つながり」のなかにある信頼や規範というキーワードを絡めてコミュニティを考えることが、平時のコミュニティのあり方、共助のあり方に対して重要な示唆を提供してくれそうである。ソーシャル・キャピタルの議論では、信頼や互酬性の規範という性格をネットワークがもっているかという点に着目する。たとえば、取引するにあたって、取引をする主体間に信頼関係があるのであれば、余計な取引費用は発生しないため、円滑な経済活動が行われる。ソーシャル・キャピタルが社会活動の潤滑油となることに重要性が見出される。

地域コミュニティでは、人々は土地に根付き、物理的環境を共有することから、緩やかなつながりよりも強いつながりが形成されうる状態にある。そして、そこで生みだれる人間関係は、緩やかな人間関係のなかでは得られないものである。たとえば、災害時要援護者支援の対策においてはしばしば個人情報保護問題で、地域での情報共有が困難になりやすい状況であるが、強いつながりのある地域では、すでにご近所の詳細について十分に把握している。法的な枠組みで縛られ、克服する必要がある部分に関して、自分たちでの別の対応が可能となっている（第2部第1章）。また、情報が伝わっているというだけでなく、近所の人頼りになるという意識も日常的なつながりによって正の影響をもつようになることが示唆される（内閣府 2005）。

災害対応・災害復興という側面においては、平時のコミュニティが保有するソーシャル・キャピタルが重要な要素となることは理解しうる。問題は、現状のコミュニティがどれほどのソーシャル・キャピタルを保有しているかという点である。コミュニティの希薄化が論じられるように、人と人とのつながりが親密である地域もあれば、そうでない地域もある。

阪神淡路大震災後の復興過程では、コミュニティにおけるつながりの重要性が強く認識された。人為的なコミュニティの崩壊がもたらした負の影響、すなわち、仮説住宅や復興

住宅に入るたびに既存のコミュニティのつながりが崩され、高齢者の孤立や独居死、という社会問題に発展した。また、新たにコミュニティが形成されるには時間がかかり、機能するコミュニティ形成はなかなかと進まないというのが状況である（磯辺 2007）。その反省もあって、新潟ではコミュニティ単位の仮設住宅への入居に取り組んだ。

したがって、ソーシャル・キャピタルを醸成していくことも必要であるが、長期間を要するうえ、現代の生活スタイルではコミュニティ内の結束が作りにくいことも十分に想定される。そこでまず重要な点は、コミュニティが現在持っているソーシャル・キャピタルを崩さないようにすることであり、いかに崩さないようにするかを検討していくことが必要である。

3-3 コミュニティと災害ボランティア¹⁰

3-3-1 コミュニティにおける個人の大きさ

個人がコミュニティに対してどのようにコミットしているか、あるいはコミュニティ内の人々とどのようなつながりをもっているか、さらには、コミュニティを構成する人々にとってコミュニティがどのような意味をもっているか、ということが災害時の対応に違いをもたらす。特に、地域のつながりが濃い場合、たとえば神戸と新潟を比較したとき、新潟では個人が他人との間にもっているつながりが大きな意味をもつ。新潟では、個人の復興が地域の復興になるということも指摘されるように、大きな意味をもちうる。

三上委員：「論点が2つあって、1つは、「コミュニティのような地域社会のなかで個人や社会的機能がどれくらい充足されるのか」という、コミュニティをベースにそれらをどのように再生していくかという見方。もう1つは、「コミュニティに始めから頼らない」。個人がコミュニティとか地域から離れて生きているが多い。そういう人たちをベースに考えたときには、地域単位とか避難所単位でなく、むしろそこにNPOとかボランティアが地域外から直接入ってくる、ということがある。地域が崩れたときに、地域外から入ってくるものが個人と直接にコンタクトする形で個人の社会的生活が成り立っていることを考えると、コミュニティは過去に入れて考えることができる。」

菅委員：「それは被災の程度と密接に関係していて、阪神淡路の場合は、中越に比べれば、生活の単位が個人なんだと思うんです。いろんな被災地を見ていると、雰囲気がぜんぜん違うんです。」

三上委員：「長田が典型ケースになる場合もあると思うんですが、それだけではすべて論じられないところがある。」

菅委員：「それはおっしゃるとおりで、中越と神戸の被災地の復旧期の支援活動の違いを比較してみると、すごくよくわかるんです。中越の場合は、個人の再建は地域の再建なんです。地域単位で人口流出を防ぐということと経済的な大きな循環を起こしていこうということで行われている。一方で神戸の市民活動で見ると、個人で作品をつくって売ったりしているし、コミュニティビジネスといってもコミュニティという要素は薄い。ただ人間関係をつくっていくという意味では参加している人が関係を築くので、ローカルな人のつながりというのは違うと思います。」

¹⁰ なお、災害ボランティアとコミュニティに関する詳しい議論は、第1部第2章の「3 災害ボランティア活動の論理に関する一考察」(菅磨志保・大阪大学コミュニケーションデザイン・センター・特任講師)を参照されたい。また、別冊の資料編となっている研究会会議録の第11回研究会を参照されたい。

3-3-2 災害ボランティアの原理を踏まえた仕組みづくり

林委員：「この研究会の目的である仕組みづくり方策を考えたとき、どういった仕組みを作ればいいんでしょうか。どういったことが教訓になるんでしょうか。」

三上委員：「一般化する構造が見えてくるんでしょうか。マニュアルをつくっておくと対策が取れるという前提があるんでしょうか。」

菅委員：「対策につなげていくという意識はありますが、ただ、「こういったことが見えたから、ボランティアセンターを作ってマニュアルを作ったらいい」ということにはならないですね。そういったレベルではない。たとえば、ボランティアの行動を見ていくと、システムで対応しきれない問題を発見してシステムに伝えていくという要素が強く、最初から計画したものが破綻したときに機能するものということがわかる。結果的にということになりますが、計画に組み込んでしまうことで、創発性とか開発性という良さが活かされない。だからといって何もなくていいというのではなく、完全にマニュアル化しないのだけれども、たとえば行政組織に入れないといったようにボランティアの行動原理に即したことを対策として考えることが必要。災害時要援護者支援とかでは、個別対応は行政では難しいので、そういうことが言われています。」

山下委員：「あるグループがある動きをするというようなことを踏まえた仕組み」という発想はできるわけですか。たとえば今のですと、ボランティアは災害時にこういった行動をするんだから、どう活かすかという仕組みは作り得るといえる話になるのでしょうか。」

菅委員：「こう活かすというよりは、こうしない方がいい」という発想かと思います。」

林委員：「緊急時とか被災の程度とか、システム化された社会的対応から落ちこぼれるものがあるって、どういったものが落ちこぼれるのか、どういった機能だとかをケースを追っていけばだんだんと明らかになるのだと思うんですが、それをボランティアなり、個人なり、NPO なりがどう対応したかということも明らかになるわけですね。そうしたら、それをシステムに取り込むべき、よく言われるのは「コーディネートは行政が取り組むべき」とよく言われるのですが、「そうしない方がいいんだ」ということは非常に大きなメッセージで、「ベースラインをきちんと平等にスピード感覚をもってやるんだ」ということを言えるのであれば、それは重要なこと。」

山下委員：「こういったことはしない方がいいというネガティブな対策ということでもあるけれども、なんらかの対策あるいは対応が出てき得るかということは1つ課題としてある。」

被災コミュニティにおけるこれまでの研究蓄積から、行政などによって設計されたシステムでは対応しきれない部分に対して個人やボランティア、NPO が活躍してきたことが明らかとなっている。したがって、コミュニティの人々やボランティアを行政のマネジメントのなかに完全に組み込んでしまうと、ボランティアの行動原理によって得られる利点を失ってしまうことになりかねない。

したがって、各主体のメリットを失わないように行政がしない方がよいことをしっかり自覚することが重要である。ボランティアやNPOのそれぞれの行動原理を抽出し、それらを考慮したコミュニティの回復を検討すべきである。共助を活用する方が全体的な調和が取れる。逆に行政は、役割分担を踏まえて、行政が主体を担うべき仕事に対して集中する体制づくりを検討する必要がある。

4 信頼を獲得するリスク・コミュニケーション

法システムにおいても、社会的制度においても、「信頼」が重要な要素として指摘され、安全と安心をつなぐ媒介要素であったり、共助の力を生み出すつながりの性質であったりということが指摘された。ここでは特に専門家と住民の関係性に注目する。多主体が合意をするために、従来のコミュニケーションは必ずしも安心感を共有することができてこなかった。それを克服するには信頼関係を構築するようなリスク・コミュニケーションのあり方を検討する必要がある。

4-1 情報のミスマッチ—専門家と住民の間のギャップ

情報のミスマッチ以前に、住民にとっては専門家などに対する低い信頼が根付いている場合もある。原子力発電所のある地域での次の八木委員の体験談が端的にそれを示していると言える。

「信頼できるというような単純な言葉ではなくて、地元の人たちから見るとただでさえ胡散臭くてしょうがない原子力の話に加えて、お金も要らないからぜひ皆さんの声が聞きたいと言ってやってくる大学の先生はさらに胡散臭くてしょうがない。どうも彼らの中でいろんな選択肢を検討したようですが、最初は形を変えた推進派工作ではないかというように、いろんなことを考えたらしいのです。が、何度もしゃべっているとどうも違う。どうも違うと思って、最後に行き着いた選択肢が選挙だったらいいんです。つまり、分かりやすい言い方として、信頼できるかどうかという言い方をしていますが、単純な話ではなくて、生活の全てがかかっている話なので、専門家を信頼するとか、どの情報を信頼するとかというのは、地元の人にとってはなかなか難しいというのが1つの結果として出ています。」(八木委員、第4回研究会)

そういった状況では、「安全・安心は確保されます」と専門家が言っても、それに対して住民は必ずしも納得することができない。なぜ両者は上手くコミュニケーションが取れないのか。八木委員は、専門家の「住民が求めていると考えているもの」と住民の「住民が専門家に求めているもの」の間にズレが生じていることを指摘する。また、住民は専門家を単純には信じるできないという。

なぜ両者の間でそのようなズレが生じるのか。また、なぜ住民は専門家を信じることができないのか。専門家の情報提供と住民の情報ニーズのミスマッチが発生していることが指摘される。

住民が求めている情報は、政治的決定の過程や人間的な信頼に関する疑問など、技術そのものが安全かどうかよりも以前のことである。すなわち、経済的要因・精神的要因など社会リスク認知ということが問題となっていることがわかる。言い換えれば、住民のリスク認知は、「安全かどうか」ということだけでなく、「安心できる」もしくは「その技術を受け入れられる」というように、複合的な要素にまたがっている。

一方、専門家が提供しようとしている情報は、科学技術が安全であるという点が主たる情報である。すなわち、技術要因・組織要因・規制要因といった技術リスク認知が問題とされていることがわかる。

したがって、技術者や研究者、いわゆる専門家が提供する情報が住民の知りたいと考えている情報ニーズに対応していないこと、が問題解決に至らない原因となっている。八木委員は、これまでに調査した結果から、住民の知りたいと考えている項目が従来の調査項目に含まれていないことが多くあり、コミュニケーションの評価軸自体が限定的であることを指摘している。

それでは、そういった従来のコミュニケーションを超えて、情報のミスマッチを解決する方策はどのようなものであるのか。冒頭で見たように住民の専門家に対する不信から払拭していかねばならないこともある。従来のコミュニケーションでは情報提供を行っているにもかかわらず、その提供の仕方が信頼を高めないといったことが指摘される。

「原子力では市民から質問があったときに、すぐに答えないということがある。『すいません。今手元にデータを持ち合わせていないので、持ち帰って調べてから判断します』とか、『実は炉物理が専門で、材料は専門じゃないので、専門家に聞いてからお答えします』というように保留するケースが多い。『保留されるという事実自体が信頼関係を下げること非常に影響しているということが分かったので、そのあたりが大事である』という話をしています。」（八木委員、第4回研究会）

4-2 対話型コミュニケーションによる情報のミスマッチ解消と信頼の獲得

安全に関する情報があるだけでは不十分であるということ、そしてそこには社会リスク的な事象に関する信頼が必要であること、ということである。従来は、専門家に対する市民の信頼を信頼と呼ぶことが多かったが、重要となるのは、専門家が市民を信頼するという点である。つまり、専門家と市民のコミュニケーションにおける重要な要素は、お互いが信頼できるかどうかであり、そのことによって対話のパターンが変わる可能性がある。

従来のコミュニケーションの形は、専門家が情報提供を行い、それに対して市民が時々リアクションを取るというものであった。八木委員が報告する、「対話フォーラム」型のコミュニケーションでは、専門家がスタートとしての情報提供を行い、理解できないことがあれば質問を入れ、細かい情報のやりとりを繰り返し行っていく、というものである。

また、コミュニケーションのあり方として、長期的な信頼関係を構築していくには、繰り返しコミュニケーションを行うことと、ネガティブな情報でさえも瞬時に出すような正直な対応も必要であることが指摘される。また、できる限りその場で回答するということが重要であるとされる。

八木委員による対話フォーラムおよびオンデマンド情報提供についてまとめると次のようになる。

「対話フォーラム」

- ・ 専門家がスタートとしての情報提供を行い、理解できないことがあれば質問を入れ、細かい情報のやりとりを繰り返し行っていく。
- ・ 解決しようがない問題に対する手法として取り入れることができるのではないかな。

オンデマンド情報提供

- ・ たとえば、原子力のコミュニケーションでは、市民から質問があったとき、正確な回答をするために即答しないことが多く見られる。
- ・ 市民にとっては、保留されるという事実自体によって信頼関係を下げることにつながり得る。
- ・ ネガティブな情報を市民が望むとき、そのニーズに応じて即時に返答することも必要である。住民が「専門家は何かを隠している」と考えていることに起因するとも考えられる。

そして、そういった専門家と住民の継続的なコミュニケーションは、住民だけでなく、専門家に対しても影響を与える。原子力のリスクや安全に対する理解度が回数を重ねていくごとに質的な変化を遂げていく。

住民が次のように変化を遂げたという。

- ・ 最初は、「何となく嫌」、「そもそも安全なのか、危険なのか」というイメージの話をしていた。
- ・ 対話を重ねると、「リスクというものはかちっと決まっているものではなくて、まだまだグレーゾーンの域が多い」という本質的な部分を理解するようになる。
- ・ 対話に来る前と回数を重ねた後では、「専門家が信頼できるようになった」という意見が出てきている。

専門家が次のように変化を遂げたという。

- ・ 最初は、技術的な情報を理解してもらおうというスタンスのみで説明をしていた。
- ・ 対話を重ねると、住民によって専門家が何らかの影響を受けているということを専門家自身が受け入れる。
- ・ 市民と価値観を共有するようになる。

そのようなコミュニケーションによって信頼関係が構築されれば、必ず安心の確保へつながっていくかということについてはまだまだわかっていない。しかしながら、従来どおりのコミュニケーションが導いてきた結果よりも、信頼を媒介とした安全・安心の確保へ近づきうるということである。信頼関係の構築にしても、安心の確保についても長期間を要するものであり、継続的に行っていく必要がある。そして、そのような場を作り出していくことが重要であろう。

『これが安心につながる』というように直接的に言うことはできないかとは思いますが、このように繰り返していくことによって、専門家と住民という二項対立で描くと、住民側だけが変わっていくのではなくて、双方が影響しあいながら、少しずつ変わっていく過程みたいなものを、コミュニケーションの仕組みの中に入れ込んでいかないと、少なくとも原子力については、にっちもさっちもいなくなっている状況であり、解決のしようがないかなと感じているというのが、今までやってきた結果です。」（八木委員、第4回研究会）

なお、対話型フォーラムによる専門家と住民の変化に関しては、別冊資料編の研究会会議録の第4回研究会の八木委員の報告および全体議論を参照されたい。

5 リスク・ガバナンスの枠組み構築の課題

現代のリスクは、複雑性、不確実性、そしてあいまい性が高まっており、リスク・ガバナンスの考え方を従来よりも引き上げていかなければならない。リスク・マネジメントの仕組みは提案される一方、利害関係者が多主体となる場合、また1つのシステムを超えて、複数の主体が相互に影響を及ぼしあう場合において、全体のシステムを治める仕組みづくりが困難であることが指摘される。

5-1 リスクが不明な状況におけるガバナンス構築の必要性¹¹

5-1-1 リスク・ガバナンスの諸課題

現代のリスク社会と呼ばれる状況は、(1) 複雑性、(2) 不確実性、(3) あいまい性の各要素がそれぞれ大きくなっている。リスク・ガバナンスの具体的構築に向けて、それらの課題を克服することが必要となる。

- ・ 複雑性の問題：複数の主体、平常時あるいは緊急時、どの類の事故か、どの類の災害かを想定し、複数の文脈あるいは複数の専門領域という多様な軸が入る
- ・ 不確実性の問題：1つの行為が複数の結果に対応する場合は、広い意味で不確実性がある（1つの行為が1つの結果に対応するならば確実な世界）。確率分布がよく分からない場合には不確実性がある（どのような結果が起きるかについて確率を事前に把握している状況はリスクという）。あるいは無知の状態
- ・ あいまい性：議論の争点が噛み合わない状態やそもそも議論されるべき争点かどうか問われるような状況

不確実性については、その不確実性が構造的であるか状況的であるかによって対応の仕方が異なってくる。

- ・ 構造的な不確実性：どうやって調べても分からないことが残ってしまう状態
- ・ 状況的な不確実性：調べることの可能性が残っており、それを解明することで問題の解決の糸口を得られる可能性をもつ状態

構造的な不確実性のように不明な点が多く残れば、危険発生時の前の段階で規制をかけていく形で危険とうまくつきあうことが求められる。たとえば、環境や遺伝子工学の問題などがそうである。また、どうやって調べても分からないことがしばしば生じるため、危険を待たずに前もって規制しなくてははいけないことが多い。そこで規制の仕方は以下のようなになる。

¹¹ リスク・ガバナンスに関する議論については、第1部第2章の「5 安全安心のための仕組みに関する検討—構造物の品質確保のための検査制度における結託防止条件に関する考察」（多々納裕一・吉田護：京都大学）を参照されたい。また、別冊の資料編となっている研究会会議録の第4回および第5回研究会を参照されたい。

- ・ 原則が自由で例外が禁止ではなく、原則が禁止で例外的に許可する
- ・ 安心できる目処を得られるようになるまで規制を行う

たとえば、テロ対策や組織犯罪対策における警察の情報収集活動は、環境や科学技術の進歩に見られる構造的不確実性の問題構造を持っている。科学技術の進歩などについては、政府は進歩した科学技術の詳細を理解することがもはやできなくなっている。また、環境破壊の進行をある程度の範囲ですら正確に把握することが難しくなっている。テロ対策では、法によって人権が保障されるため、情報収集活動が制限され、手の出しようがなくなる。

リスク・ガバナンスを実行するためには議論を噛み合わせる必要があるが、解釈上のあいまい性や規範上のあいまい性という問題が生じることがある。(Ortwin and Graham 2005)

- ・ 解釈上のあいまい性：何を意味しているかということに関する意見の相違
- ・ 規範上のあいまい性：ある状態を深刻な事態であるとみなすべきかどうかということについての意見の相違

解釈上のあいまい性は、たとえば、片方でダムを作るときの目的が治水ダムであると言えば、洪水に対する安全性を上げるというように理解をする。その一方では、ダムを作ること自体が環境破壊であると理解をする。ダムを作ると同じことを議論するにあたって、両者が何を意図して議論しようとしているのかに相違が見られれば、議論は噛み合わない。一方、規範上のあいまい性について言えば、「遺伝子組み換え食品は、世代間まで考慮すると問題が発生するかもしれない」という問題を取り上げたとき、ヨーロッパや日本では「遺伝子組み換え食品を利用したくない」という傾向が強いが、アメリカでは「そうでもない」という傾向が強いことが挙げられる。そもそもそれが問題であるかについて分類すると、問題であるとする日本と問題でないとするアメリカがあるといったことである。多主体がからむ問題が多くなっていることから、あいまい性の問題は大きな課題となりうる。

5-1-2 バイアスのあるリスク認知とリスク・マネジメント

前項のような要因がリスク認知を困難にしている。どのような結果がどういう確率で生じるかが明らかでない場合、たとえば、自然災害のようにリスクの大きさを正確に測ることはできない場合、あるいは多主体が利害関係者となることで関心をもつリスクが異なる

場合などがある。

災害の特徴として「適切なリスク認知がなされていない」ことが指摘される。災害は頻度が少ないことから、経験から学習することが困難であるため、適切な認知がなされない。また、経験的な学習回数が少ないなかで学習するため、リスク認知が系統的バイアスを含んでしまいかねない、という問題が生じうる。

バイアスを持つ人々が行う意思決定と、神のみぞ知る本来あるべき状況との間に、乖離が生じてしまうことは十分にありうることである。そのため、対策として状況に合わせた規制が必要になることが指摘される。ただし、本来あるべき姿というのを測ることができないため、正確なリスク評価が困難であるという問題が残る。したがって、重要となることは、よりバイアスの小さいなかで意思決定ができる状態をつくり出すことになる。

よりバイアスの小さいなかで意思決定を行うために、リスク・マネジメントが求められる。そのあり方の参考となるのが、多々納委員によって報告がなされた IRGC のリスク・マネジメント・サイクルである。大きく 2 つの領域に分けられ、査定領域ではリスクに関する知識の生成がなされ、マネジメント領域では行動に関する決定および実施について考慮がなされる。下図をもとに手順を見ておきたい。

まず、リスクに関する問題の明確化やスクリーニングなど事前評価がなされる。次に、リスクの査定、すなわち、ハザードの明確化および見積もりが行われ、利害関係者のリスク認知や社会的懸念・不安、社会経済的な影響について査定が行われる。それを踏まえて、リスクの性格を明確にし、リスクを軽減する代替案がないかどうかについて考察する。合わせて、寛容性および受容可能性についての判断がなされる。その判断をもとにマネジメント、すなわち、実践経験のフォードバックや代替案の査定などを踏まえた行動の意思決定および実施がなされる。

リスクのあることをしないという選択をしない限り、「リスクはゼロにならない」ことは直感的に理解できる一方で、「リスクをどのように判断し、社会として受け入れるか」ということは熟慮しなければならない。社会がリスクを受け入れることができるかどうか（受容可能性）を考えるときには、ある行為を実施したときに伴う便益と潜在的な費用であるリスクを比較することが妥当なアプローチである。たとえば、迷惑施設あるいは化学工場といったものの立地について受容可能である、あるいは受容可能でないという検討がなされる。次のように、影響の度合いと被害確率をあわせて判断する。

- ・ 影響の度合いが大きく、被害の確率が大きい場合:「そのリスクは社会として受容できない」と判断
- ・ 確率が小さく影響も小さい場合:「そのリスクは社会として受け入れることができる」と判断

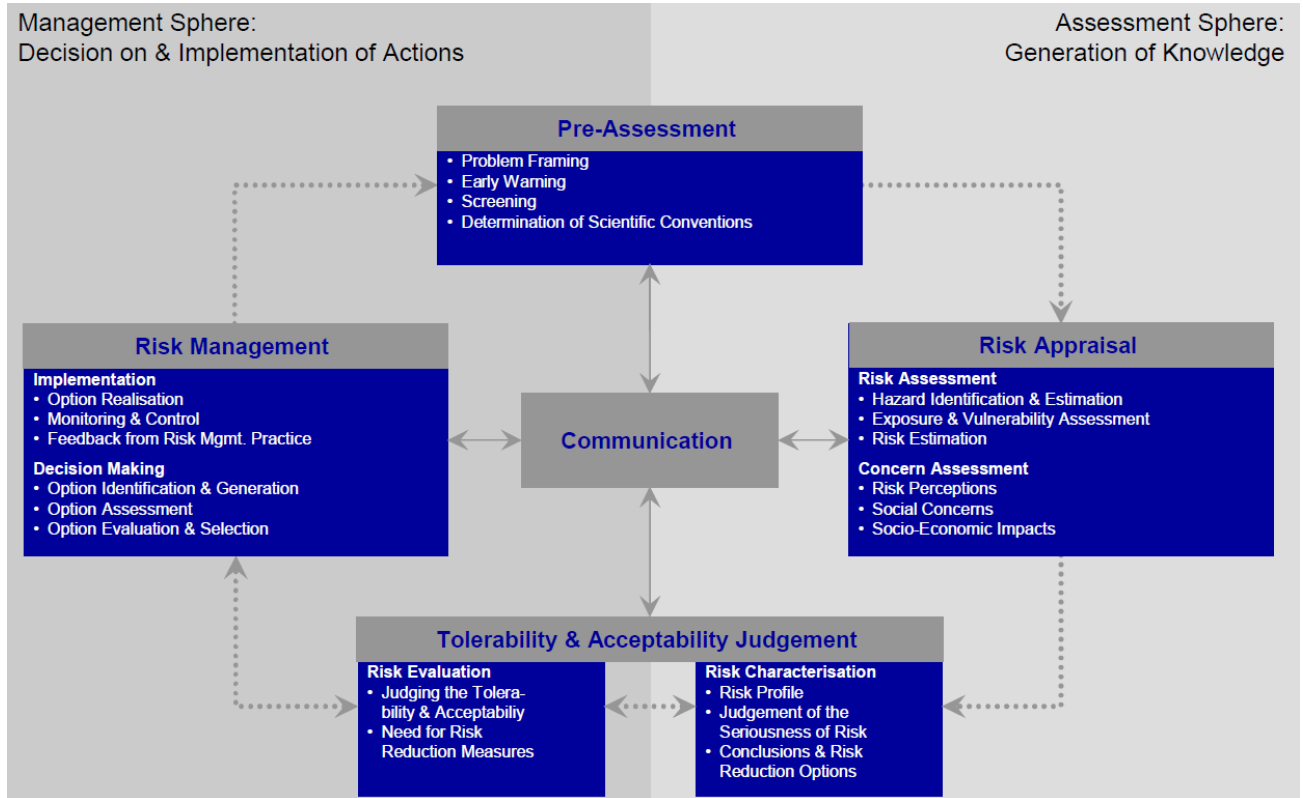


図 IRGCによるリスク・マネジメント

出所: Ortwin, Renn and Graham, Peter (2005)、多々納報告

リスクの受容可能性を評価する1つの形として、「信号モデル」がある。下図のように、縦軸に確率、横軸に結果の深刻さあるいは影響の範囲をとる。3つの領域について以下のような判断を下す。

- ・ 緑色領域: 確率と結果の深刻さあるいは影響の範囲を検討したとき、受容可能であると判断できる。「やりましょう」ということになる。
- ・ 黄色領域: 何か対処すれば、受容可能な状況になり得る。「そういうところは少しお金をかけてでもやりましょう」ということになる。
- ・ 赤色領域: あまりにもリスクが大きく、元に戻すためにコストがかかり過ぎる部分。「そういうリスクは最初から起きないようにしておきましょう」ということになる。

Figure 2: Acceptable, Tolerable and Intolerable Risks (Traffic Light Model)

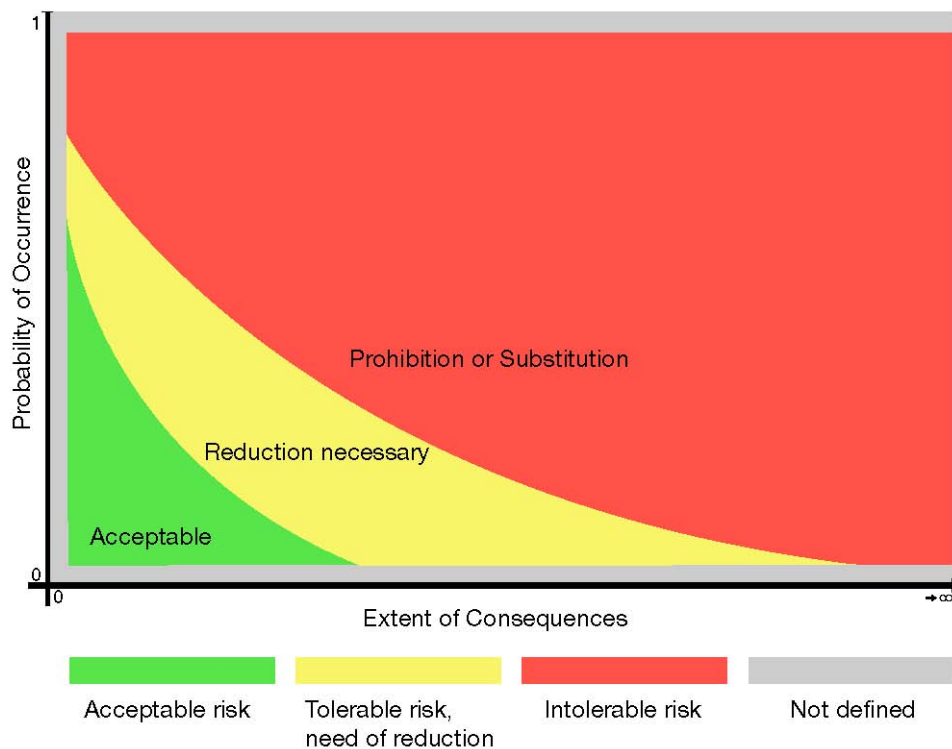


図 信号モデル

出所：Ortwin, Renn and Graham, Peter (2005)、多々納報告による

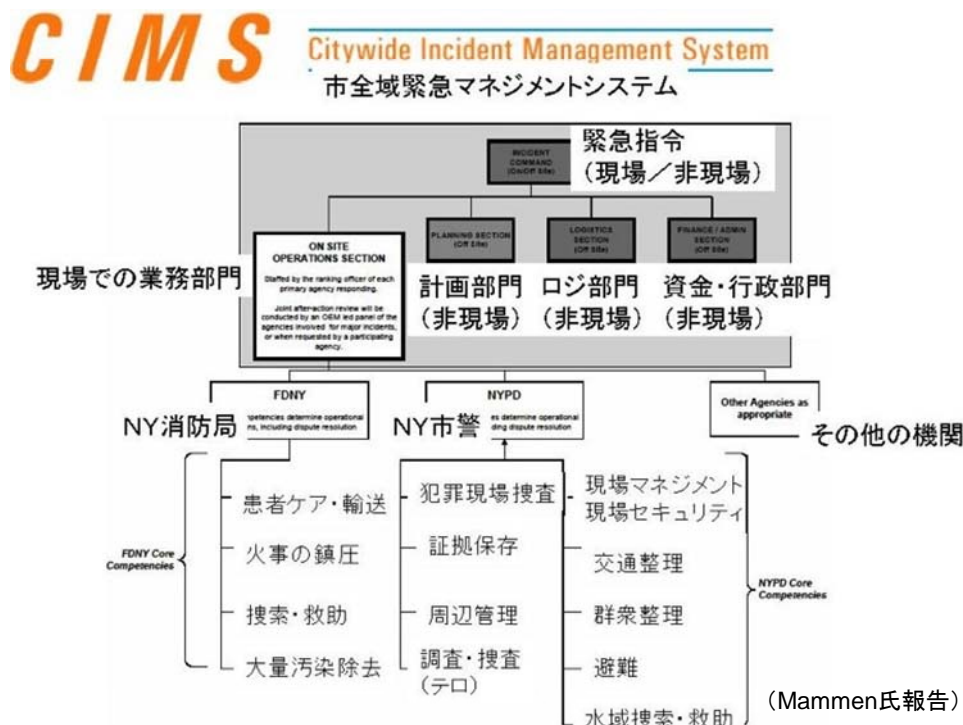
「全く同じ枠組みの議論にパーティシパトリー・テクノロジー・アセスメント (Participatory Technology Assessment) がある。要は、参加型で技術評価をするという流れが EU にあって、たとえば、エスカレーターの間もサイエンス・コミュニケーション・エスカレーター (Science Communication Escalator) とか似たようなものがあるのですが、そうすると、単純にリスクのところだけではなくて、問題を含んだ技術をどうやって社会の中に取り組むかというところを予測してリスクということになる。」(八木委員、第4回研究会)

5-2 領域を超えたリスク・ガバナンスの構築—誰がどのように統制するか

5-2-1 支配領域を超える問題

グローバル化によって支配領域を超えた問題が領域内に影響を与えることが増えているが、領域を超えてから関係者のシステムをうまく管理・運営できていないことが多く露呈されている。各システム統治者の統治が必要であるが、トップダウンで統治できる仕組みがない。

9.11 テロが発生した際に、アメリカの警察と消防はお互いに連絡調整することができなかった。そこで、Citywide Incident Management System (CIMS) という下図(1)のとおり領域を超えたガバナンスの仕組みが作られた。また、図(2)のように役割分担が定められた。しかし、復興段階においても、連邦政府と州政府と市政府の3者の連携がうまく取ることができていないことが Mammen 氏によって報告されている。CIMS というリスク・ガバナンスの仕組みをつくることができたとしても、機能させるためには課題が残されている。



図(1) Citywide Incident Management System の体制

出所：Mammen, David 氏講義資料 (筆者翻訳)

Unified Command Matrix

INCIDENT TYPE	PRIMARY AGENCIES
Aviation Incident	FDNY, NYPD, PANYNJ
Chemical, Biological, Radiological or Nuclear (CBRN) / Haz-Mat Incident	NYPD, FDNY*
Citywide Public Health Emergency	DOHMH, HHC, GNYHA, NYPD, FDNY
Explosion	FDNY, NYPD
Natural Disaster / Weather Emergency	OEM, NYPD, FDNY, DOT, DSNY
Power Outage	NYPD, FDNY
Rail Incident	FDNY, NYPD
Telecommunications Outage	DOITT, NYPD, FDNY
Utility Incident	FDNY, NYPD
Water Main Break	DEP, FDNY, NYPD

* CBRN / Haz-Mat Incidents

NYPD will be the Primary Agency at all CBRN / Haz-Mat incidents, with responsibility for overall site management, assessment and investigations (crime-scene / terrorism). FDNY will be responsible for life safety operations and mass decontamination (see *Core Competencies*, below).

OEM, as the City's Coordinating Agency, will respond to multi-agency incidents and participate in the Unified Command. OEM is responsible for coordinating resources from Emergency Support Function agencies, relaying situation information to the City's Emergency Operations Center, and supporting logistics needs.

図(2) CIMSにおける災害ごとの役割

出所：Mammen, David 講師の講演資料より

「フリーダム・タワーという名称のランドマークとなる建物のデザインが決まり、建設が始まり、基礎工事が終わった段階で、ニューヨーク市政府と警察が「建物が通りに近すぎて、爆弾を載せたトラックによる破壊活動を受けうるので安全ではない。建物を後ろに下げなければならない」と指摘した。セットバックすることの意味の大きさはたいしたことがないと思われるところだが、安全・安心という最も考慮されるべき点についての言及だけに知事は言い争うことはできなかった。しかし、「なぜ（長い準備期間があったにもかかわらず）建設前に連絡してくれなかったのか」と警察に対して怒りを表した。警察は、「我々は、現時点において建物のデザイン修正が不可欠であることを伝えているのである」と返答した。結果、建設は中止され、25 フィート（約 7m50cm）ほど建物を後ろに、さらに車の爆発に備えて、建物の素材を変更して建て直した。年数も費用も追加にかかることとなった。」（Mammen 氏、第 2 回研究会ゲスト講師、筆者翻訳）

「ニューヨークでは、Citywide Incident Management System (CIMS) と呼ばれるプログラムが制定された。このモデルとなったのは、カリフォルニア州の緊急マネジメントシステムである。問題は、この CIMS がニューヨークの警察と消防の間で運営されていることである。テロなどの人災あるいは自然災害のいずれかを問わず、災害対応についての責任のおよそ 95% を警察に与えた。これは消防との一線を画することになり、それぞれの長官が予算獲得において争った。我々が 9.11 後

に学んだことは、この2つの組織はWTCが襲撃されている間、コミュニケーションをとることが非常に困難であったことである。異なる無線機器を持っていたということなどから、警察は消防へ事態の状況についての情報提供することができなかった。そのこともあり、消防士に南タワーが既に崩壊したについて知らずことができず、北タワーから撤退するようという指令を受けても急ぐことはなかった。そして、北タワーの崩壊したときに200名に近くが亡くなることになった。つまり、200名の命がかかるほど両者の連絡体制、あるいは関係は円滑でない。それがCIMSの構築へと変わったが、消防庁長官は「これはまったくもって無意味である。次の災害時には消防士も警察官も混乱するだろう。混乱すれば街の安全は確保できない。コミュニケーションの不足と政府内関係についての不透明について議論しなければならない。」(Mammen氏、第2回研究会ゲスト講師、筆者翻訳)

5-2-2 多主体がからむリスク・ガバナンスの仕組みづくり

これまでのリスク・マネジメントの議論では、支配組織内すなわち一主体における対応が課題となっていた。現代社会はグローバル化の進展もあり、構造的に複雑性が高まっている。安全・安心を議論するために何か1つの事象や主体を捉えて議論しても、問題が枠外に移るだけに終わることが少なくない。また、支配領域外のところで生じる問題が支配領域内に影響を与えることも多くなっている。

それぞれのシステムが確立すると同時に、それらが相互に影響しあい、複数の利害関係主体の間で調整が必要となる場面が増えている。多主体がからむリスク・ガバナンスの仕組みづくりの議論が求められている。

「重要なのは、多主体となってきたときに何が起きたか。結局、今まで想定していないような対応をしなければならないということなんです。自身の問題だと思っていない問題が、実は私自身の問題だったということが問題なんです。どういうことかと言うと、システムとして、あるいは社会の仕組みとして、実はつながったり、くっついたり、あるいは状況がそういうふう押し合ったりするのですが、それをマネジメントする側、あるいは被害を受ける側が、それが自分の問題だと思っていないときに何か起きてしまう。もしくは、それが私のものだと分かっても、他の人を何とかしないと自分の問題が改善できないということを知っているにもかかわらず、それを改善する仕組みを持っていない、という問題が今のリスク・マネジメントの問題。それがリスク・ガバナンスの問題につながっている。」(多々納委員、第4回研究会)

「私はたとえば、関学という大学の将来を考えざるを得ないですが、同志社さんの将来も考えて手を打たないといけない、とは言わないわけです。しかし、誰かがそういうことをしないとけ

ないということがあります。」(高坂健次・関西学院大学教授、第4回研究会研究協力者)

「ステークホルダーとして関わっていくことはできるけれども、まさに日本の大学教育の将来どうなるのみたいな議論を自分たちで回していくんだという意識はないですね。そこまで言うのは、無いものねだりかなという気はします。しかし、今社会システムとしてリスク・マネジメントのプロセスを回していくという場面が結構出てきていて、その場合一体誰が回していくのかという話になる。ただし、回していく組織の主体の話なのか、何をシステムと捉えるのか、何をリスクと捉えるのかという話に対応しているというご指摘はそうだなと思います。」(山下委員・第4回研究会)

領域を超えた主体間において統制が必要であることは理解されているものの、その仕組みを誰が、どのようにマネジメントしていくか、という点が解決されていない。たとえば、交通部門や他のエネルギー供給部門などが相互に密接な関連をもつ状態において、相互の影響を吸収できるマネジメント方法がない。

課題を整理すると、多主体が絡む全体システムの統制に関する問題を解決するためには、次の4点を具体的に設計する必要がある。

- (1) 誰を相手として考えるか
- (2) その相手とのコミュニケーションをどうするか
- (3) どのような報酬・懲罰をどのように規定するか(権利・義務)
- (4) 誰が全体の面倒を見るか、また執行するか

「誰がどのように行動するかについて予測がついていないときのガバナンスの議論は、ヨーロッパの停電をきっかけに火がつかしました。フランスから来るはずの電気がスイスの山奥で止まってしまった。発生後すぐに制御や対応ができればよかったのですが、よその国で起こっていることを検知する方法をもっていなかった。」(多々納委員：第7回研究会)

「リスクが未知のとき、誰が覇権を握るか」というようなことになりましたが、たとえば、食の安全の議論でもアメリカのように「遺伝子組み換えは問題ない」と考えている一方で、ヨーロッパや日本では「不安だ」ということがある。各国がバラバラでやっていたら良いか、あるいはコーディネーションがあり得るのだろうかという議論もある。ハイテクとかバイオでは、そういうことをベースに議論をする。」(多々納委員：第7回研究会)

相手とどのようなコミュニケーションをとるかという問題については、前節の八木委員の議論につながる部分がある。すなわち、専門家と住民という異なる利害関係をもつ複数

の主体が相互に理解しあうためには、コミュニケーションのとり方に留意する必要がある。また、どういう権利や義務を主体がもつかということについては法システムに関する議論につながるであろう。個人の人権や自由が優先されるため、社会的な安全・安心の確保とは反対の方向に進むこともある。多様な主体がからむリスク・ガバナンスの仕組みづくりにはさらなる検討が必要とされている。

6 政策提言

さまざまな論点について検討した。「安全・安心の仕組みづくり方策」としての政策提言を以下のとおり5点に提示したい。また、それぞれの項目について改めて整理しておきたい。

- (1) ポジティブな安全・安心のビジョンを設計すること
- (2) 社会システム信頼を維持する制度設計を行うこと
- (3) 信頼が構築可能なコミュニケーション手法を採用すること
- (4) 地域の連帯を現代的な形で結びなおすこと
- (5) 安心の相場を把握する仕掛けを制度設計に組み込むこと

6-1 ポジティブな安全・安心のビジョンを設計すること

対症療法的な安全の確保が続くことが安心感を低下させている。また、次々と発生するリスクや危険に将来的な不安を覚える人が多くなっている。

本研究会では「安全安心社会」という安全・安心のポジティブなビジョンを前提におき、その道筋を探ることを課題とした。

現在の安全・安心の確保の仕組み、言い換えれば、リスクや危険を打ち消すための政策や施策が、最終帰結としての生きがいや豊かな生活を含んでいるかどうかを見ながら、また、それをどのように取り込んでいくことができるか、そして、それを反映した場合の政策や施策はどのようにあるかについて確認していくことが重要である。

6-2 社会システム信頼を維持する制度設計を行うこと

人々のライフスタイルの多様化や社会の複雑化によって、個人を信頼する生活は成立しにくくなっている。一方、社会システムを信頼することで生活が成立しているのが現代の特徴である。社会システムへの信頼は何も問題が生じていないときは、当然のものとして受け入れられ、そのことによって人々は安心を確保することにつながっている。

信頼の特徴として挙げられるのは、当然のものとして受け入れられていた信頼が崩されたときに限って問題となることである。また、ひとたび崩れた信頼を回復するには長期を要する。したがって、安心を確保しておくためには、信頼を崩さないようにする必要がある。近年、営利企業においても公共的な組織においても信頼を崩すような行動がしばしば発生している。

営利企業の市場では、信頼を崩すような行為が明らかとなった場合、市場メカニズムからその企業を排他する力が働くため、また働く人々が認識しているため、営利企業の市場は自律的に作動しやすくなっている。結果として、その社会システムは信頼を得ていると言える。ただし、財やサービスそのものが技術的な側面などから、一般市民が判定しにくい場合が多く、問題となっている。この側面は、市場メカニズムあるいはインセンティブ・メカニズムの働いていない取引においても同様である。さらに、担当企業や組織の自主性に任されているため、モラル・ハザードが発生しやすい状況である。多くの場合、プロセス上でチェック機能が働くが、それすらも作用しない事態が発生している。

社会システムの信頼を維持するための制度設計に必要な要素がインセンティブであればその導入が必要であるし、透明性などの確保が必要であれば、そのような法体系の整備が必要である。また、ひとつの危機管理の方法として、事後に措置がなされることを明確にすることが安心の確保につながる。なおかつ、事後の措置が実施されるということについて信頼を得ていることも必要である。

6-3 信頼が構築可能なコミュニケーション手法を採用すること

現在では、重要な意思決定のプロセスに市民参加が行われることがほとんどとなっているが、その参加が制度設計への信頼につながっていないことが指摘される。そして信頼を得られていないことは安心の獲得につながっておらず、むしろ不安を高める結果となっている。

市民参加、すなわちコミュニケーションの場が採用されているが、そのコミュニケーションの場において、説明したい側と説明を聞きたい側のリスク認知が異なっていることが把握されないままとなっている。結果、情報のミスマッチとなる。

それぞれが提供あるいは需要したい内容が何であるかについてまず把握することが重要である。その上で、一方通行でない、双方向のコミュニケーションが必要である。また、質問に対する情報はできる限り速やかになされなければならない。保留することは不信につながりうることを踏まえておく必要がある。

本研究会では、「対話フォーラム」という手法が話題となったが、上記のような要素を含んだコミュニケーションの結果、説明する側とされる側の双方に信頼感が醸成されたことが報告された。

6-4 地域の連帯を現代的な形で結びなおすこと

日常的なソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の醸成が必要であることが指摘される。人のつながりあるいは連帯は、リスクの共有をする地盤となりうる。特に、災害などの非常事態においては共助しか作用しない場合がある。

平時にコミュニティ内あるいは近所で親密なつきあいをするのはわずらわしいという人が増えているということがコミュニティの希薄化といった議論から想定される。結果、地域の脆弱性が高まり、回復力が弱まることになる。

したがって、昔ながらの連帯は想定できないので、新しい形の連帯が必要である。ソーシャル・キャピタルの議論ではブリッジング型（橋渡し型）のゆるやかなつながりが重要であることが指摘される。地域コミュニティではボンディング型（結束型）のつながりが想定されてきたが、現代的な形でコミュニティ内を結びなおす際には、前者のようなつながりを作ることが求められる。

6-5 安心の相場を把握する仕掛けを制度設計に組み込むこと

安全・安心を考えるときの前提は、安心にはきりがなく、安全には 100%の安全がない、ということである。安全と安心という 2つの要素があるときに、安全は確保されるが安心は確保されない、安心は確保されないが、安全は確保される、安全も安心も確保されない、そして安全も安心も確保されるというパターンが考えられる。

両者が確保されることは望ましいが、前提を踏まえると、最低限必要となるのは、安心が確保される程度の安全である。言い換えれば、安心が確保されることが重要である。全員の安心を追及するにはきりがなく、社会全体としての相場はありうると考える。

安心の相場を把握する努力が必要であり、そのような仕掛けが制度設計に組み込まれていることが安全安心社会の形成に大きく寄与すると考えられる。

参考文献

- 阿部泰隆 (1995) 『大震災の法と政策—阪神・淡路大震災に学ぶ政策法学』 日本評論社.
- 安全安心社会研究所 (2008) 『安全・安心の意識を支える社会的信頼システムのあり方』 (財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構報告書.
- 安全・安心まちづくり研究会 (1998) 『安全・安心まちづくりハンドブック—防犯まちづくり編』 ぎょうせい.
- 安全・安心まちづくり研究会 (2001) 『安全・安心まちづくりハンドブック—防犯まちづくり実践手法編』 ぎょうせい.
- 稲葉陽二 (2007) 『ソーシャル・キャピタル—「信頼の絆」で解く現代経済・社会の諸課題』 生産性出版.
- 浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編 (2007) 『復興コミュニティ論入門』 弘文堂.
- 大沢秀介・小山剛編 (2006) 『市民生活の自由と安全—各国のテロ対策法制』 成文堂.
- 「21 世紀文明の創造」調査研究事業第 2 部会 (2005) 『21 世紀における「安全・安心」概念の検討』 財団法人阪神・淡路大震災記念協会.
- 大屋雄裕 (2007) 『自由とは何か—監視社会と「個人の消滅」』 ちくま新書.
- 大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編 (2007) 『災害社会学入門』 弘文堂.
- 海保博之・宮本聡介 (2007) 『安全・安心の心理学—リスク社会を生き抜く心の技法 48』 新曜社.
- 鹿毛利枝子 (2007) 「日本における新たな『公共』と NPO・非営利団体」 『21 世紀ひょうご』 ((財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構) vol. 2.
- 唐木英明 (2007) 「安全・安心研究分野からの期待」 『学術の動向』 4 月号, pp. 49-51.
- 小林傳司 (2007) 『トランス・サイエンスの時代—科学技術と社会をつなぐ』 NTT 出版.
- 災害時要援護者の避難対策に関する検討会 (2006) 『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』 内閣府.
- 災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会 (2007) 『災害時要援護者対策の進め方について—避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例』 内閣府.
- 瀬尾佳美 (2005) 『リスク理論入門—どれだけ安全なら充分なのか』 中央経済社.
- 総合科学技術会議 (2004) 『「安全・安心な社会の構築に資する科学技術政策に関する懇談会」報告』.
- 多々納裕一・高木朗義編 (2005) 『防災の経済分析—リスクマネジメントの施策と評価』 勁草書房.
- 橘木俊詔・長谷部恭男・今田高俊・益永茂樹編 (2007) 『リスク学入門 1-5』 岩波書店.
- 電通・余暇開発センター編 (1999) 『価値観データブック』 同友館.
- 内閣府 『防災白書』.

- 内閣府 (website) 「国民生活意識調査」.
- 中村攻 (2005) 『安全・安心なみちを子ども達へ』 自治体研究社.
- 中谷内一也 (2006) 『リスクのモノサシ—安全・安心生活はありうるか』 日本放送出版協会.
- 日本学術会議 (2000) 『安全学の構築に向けて』.
- 日本学術会議 (2005) 『安全で安心な世界と社会の構築に向けて—安全と安心をつなぐ』.
- 日本建築学会編 (2005) 『安全・安心のまちづくり』 丸善株式会社.
- 日本都市センター (2004) 『安全・安心なまちづくりへの政策提言—生活犯罪・迷惑行為・暴力からまちを守る』 財団法人日本都市センター.
- 日本リスク学会編 (2006) 『リスク学事典 増補改訂版』 阪急コミュニケーションズ.
- 林敏彦編 (2005) 「21 世紀における「安全・安心」概念の検討—新しいパラダイムの構築に向けて」 『「21 世紀文明の創造」 調査研究事業研究報告書 (第 2 部会)』 財団法人阪神・淡路大震災記念協会・21 世紀文明研究委員会.
- 林敏彦 (2007) 「安全安心社会を求めて」 (財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査本部 21 世紀文明研究会.
- 堀井秀之 (2004) 『問題解決のための「社会技術」—分野を超えた知の協働』 中公新書.
- 堀井秀之編 (2006) 『安全安心のための社会技術』 東京大学出版会.
- 三上剛史 (2007) 「「社会的なもの」の鈍化か終焉か?—<連帯の喪失>と<道徳の迂回> : システム分化と統治性」 『社会学評論』 vol. 57, no. 4, pp. 687-707.
- 三上剛史 (2007) 「リスクと不安—グローバル化、公共性、連帯」 『21 世紀ひょうご』 ((財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構) vol. 3, pp. 1-11.
- 棟居快行・赤坂正浩・松井茂記・笹田栄司・常本照樹・市川正人 (1997) 『基本的人権の事件簿 第 2 版』 有斐閣.
- 村上陽一郎 (1998) 『安全学』 青土社.
- 村上陽一郎 (2003) 『安全学の現在』 青土社.
- 村上陽一郎 (2005) 『安全と安心の科学』 集英社新書.
- 山岸俊男 (1998) 『信頼の構造—こころと社会の進化ゲーム』 東京大学出版会.
- 山岸俊男 (1999) 『安心社会から信頼社会へ—日本型システムの行方』 中央公論新社.
- Ortwin, Renn and Graham, Peter (2005) White Paper on Risk Governance: Towards and integrative approach, The International Risk Governance Council.
- Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Touchstone Books.
- Slovic, Paul (1987) Perception of Risk, *Science*, no. 236, pp. 280-285.

第2章 安全安心社会をめぐる学際的アプローチ

第1部第2章について

第1部第2章は、研究会委員によって執筆された論文を所収している。第1章で取り上げた各論点の背景について厳密かつ詳細な理論・実証研究から議論や補足が行われている。

第2章の構成は次のとおりである。

- 1 「安全・安心」、「信頼」概念再考のために—社会的パースペクティブ」
三上 剛史
- 2 「憲法と市民生活における安全・安心」
井上 典之
- 3 「災害ボランティア活動の論理に関する一考察」
菅 磨志保
- 4 「ソーシャル・キャピタルをめぐる近年の研究動向」
鹿毛 利枝子
- 5 「安全安心のための仕組みに関する検討—構造物の品質確保のための検査制度における結託防止条件に関する考察」
多々納 裕一・吉田 護

なお、各論文は、本研究会のために執筆されたものであるが、収録する前に、安全安心なまちづくり政策研究群のワーキング・ペーパーとして一般公開を行った。それから再度、報告書に所収している。見出し記号など体裁に若干の変更を加えていることについて付言しておきたい。また、ワーキング・ペーパーについては当機構ウェブサイトから閲覧することも可能である。

1 「安全・安心」、「信頼」概念再考のために—社会的パースペクティブ

三上 剛史 神戸大学大学院国際文化学研究科 教授

【要約】

本稿は、「安全・安心」と「信頼」の概念を社会的観点から再検討しようとするものである。リスク社会論では、一般的には「技術的安全と社会的信頼を通じた安心の確保」と言われる。だが、もう少し詳しくその内容を検討するならば、これらの概念の中身は曖昧である。中でも厄介なのは「信頼」である。

信頼の社会的概念は、U・ベックやN・ルーマン、及びその他の「リスク社会論」に言及する研究者によって研究されてきたが、リスク社会化の進行とともに、国民・住民の信頼を取り付け維持することは行政組織の重要課題となりつつある。だが、そのような合意の取り付けが真にリスクの回避に繋がるものであるかどうかについては、判断が分かれている。

これらの点を踏まえて、まず、安全と安心の概念的内容を吟味し、これを信頼論に繋げたい。G・ジンメルの古典的信頼概念と、リスク社会に伴って出てきたルーマンとギデنزの信頼論を比較対照し、信頼という概念の今日的意義とその位置づけについて再考したいと思う。はたして、信頼は信頼できるのか。

序

本報告は、様々な学問的・実践的分野で頻繁に使用されるようになった、「安全・安心」ならびに「信頼」の概念を再検討しようとするものである。それらはU・ベックやN・ルーマンのリスク社会論を契機として、またA・ギデンズの「ハイ・モダニティ」論などを参照しながら形作られてきた概念であり、リスク社会における政策立案などの場面で多用されている。

「安全・安心」については、ルーマンが『リスクの社会学』(Luhmann,1991)において、危険の反対概念は「安全」ではないという主張をして以来、社会学的にはやや注意して用いねばならぬ言葉となったが、一般的には「安全・安心」という一対の言葉として、各方面で使用されている。各自治体がこぞって「安全・安心」を行政目標に掲げていることは周知の事実である(1)。

普通は「技術的安全と社会的信頼を通じた安心の確保」などという形で、で三つの概念が相互に関連づけられることが多い。ルーマンの『信頼』(Luhmann,1968)、ギデンズの一連の信頼論、R・パットナムのソーシャル・キャピタル論(Putnam,2000)、日本では『信頼の構造』(山岸、1998)などの影響を受けつつ、多少の混乱を含みつつも、使いやすい概念として、「安全・安心・信頼」が三点セットして浸透している。

しかしながら、少し突っ込んでその内容を検討し始めると、それらの概念の中身は曖昧である。中でも厄介なのは「信頼」である。リスク社会化の進行において、国民・住民の信頼を取り付け維持することは行政組織の重要課題となりつつあるが、そのような合意の取り付けが真にリスクの回避・軽減に繋がるものであるかどうかについては、判断が分かれる。

本報告では、なぜ「安全・安心」と「信頼」の概念が使用されねばならないのかという基本的な問いから入り、それらの時代的役割を確認した上で、信頼論の社会学系譜をG・ジンメル、ギデンズ、ルーマンに即して簡単に辿り、その後、信頼という概念の今日的意義とその位置づけについて再考したいと思う。はたして、信頼は信頼できるのだろうか。

1-1 リスク社会と「安全・安心」

「生産する人々の社会において、その構成員が遵守しなければならない基準が健康にあったとするならば、消費する人々の社会は、構成員にフィットネス(fitness)という理想を振りかざす」(Bauman,2000,p.77)。バウマンは『リキッド・モダニティ』の中で以下のように洞察している。

産業社会の「標準」概念は「標準」と「標準外」を峻別するのであり、健康とは、社会が割り当てた役割を継続して遂行できるだけの身体的・精神的状態を指している—それは

大抵の場合「雇用可能であること」を意味していた。ところが「フィットネス」というのは、生活上の柔軟性と適合性があることであり、端的には、消費社会の中で充実した消費生活を楽しみ、かつ自己実現に向けて前向きに生きることのできる態勢そのものを指している。「健康が規範への執着であるとするならば、フィットネスは全ての規範を破棄し、確立した全ての基準を放棄することだと言えるかも知れない」(ibid.,p.78)。

ここで問題となるのは、フィットネスが客観的には測定不可能なものであり、健康と違って個人的な主観的経験に基づく、しかも「その増進に自然の終焉がない」ものであるという点にある。「流動的近代」においては、このように、健康基準を含むあらゆる基準が揺さぶられ流動化しつつある。そして場合によっては、健康の追求自体が病気の原因とさえなっている。

我々はこれにF・エヴァルドやR・カステル、N・ローズらの指摘も加えるべきであろう。今日の我々は、不確実性に対する態度としては「予防」(prévention)から「警戒」(précaution)のパラダイムへと変化した(Ewald,1996,p.410)。因果関係を特定することによって損害を最小限に抑え被害を補償する「予防」の戦略とは異なり、「警戒」は、予めあらゆる潜在的危険性を洗い出し、それらを排除することによって、危険を前もって処理してしまおうとする態度である。

疾病に限らず、あらゆるリスクに対して、それをリスク・ファクターの結合に置き換え、それらをいち早く発見しモニターしようとする「効率性に取り憑かれた思考様式」(Castel,1991,p.295)だという言い方もできる。今や「我々は、フレキシブルであること、いつも自分自身を向上させることを求められており、…絶えず健康をモニターすることと、終わることのないリスク・マネジメントに急き立てられている」(Rose,2003,p.430)。

20世紀後半までの「産業社会」では、労働に基礎を置いた健康という概念が病気の対立項として存在し、健康は一定の普遍性を備えた基準として、また治療の終着点としてあった。これに対して、20世紀末から明確化した消費社会の構造は、正に消費の個別性と同様に、明確な基準を持たずしかもこれといった終着点のないフィットネスに取って代われ、病気という状態ではなく、将来的な危険、しかも個人的な選択に関わる生活上の危険として「リスク」が不安の対象となる。現代人の生活にビルトインされた「終わりのないこと」(nonfinality)は、多くの緊張と不安を生み、そして、その不安が治療されることなはない(Bauman,2008,p.13)。

1-2 「安全」の喪失

上述した構造をより一般化して生活上のリスク全体に拡大して考えてみると、健康がフィットネスに置き換えられたのと同じ構造が<危険ーリスクー安全ー安心>という概念連鎖にも存在していることが分かる。

そもそも「リスク社会論」とは何なのかを、安全・安心との関わりで問い直してみると、ベックやルーマンに代表される一連のリスク社会論は、19世紀以降の国民国家（あるいは広い意味での福祉国家）が保証・保障してきた「安全」概念の「脱構築」だったと見ることができる。

「リスク社会」が意識される20世紀後半までの近代社会においては、一般的な意味での「危険」に対応した、一定の客観性と普遍性を備えた基準状態としての「安全」が想定されていたはずである。そしてこの安全を確保するために、近代的タイプの危険に対する様々な「手なづけ」が存在した—I・ハッキングの言葉を使うなら「偶然を飼いならす」ことである（Hacking,1990）。

そこでは、失業、労働災害などに代表される近代的タイプのリスク＝「産業 - 福祉国家的リスク」（Lau,1989）が、一定の計算可能性に基礎を置いた予測と保障の制度として、社会的に保証・保障されていた。自然災害や健康上のリスクもまた、同様にして、制度的に飼いならされ、手なづけられていた。

それゆえ、広い意味での危険は、社会的仕組みの中で安全と結び付けられ、基準状態とその逸脱形態として、社会的・科学技術的に処理できるものとして想定されていた。産業 - 福祉国家的リスクは、いわば近代国家の社会的な力によって一定の枠内に押さえ込まれていたとすることができよう。

ところがこの「安全」は、新たに登場したリスク社会論によって（ポスト構造主義的表現をするなら）「脱構築」されてしまった。ルーマンが「安全」をリスクの反対概念として捉えることを批判し、＜安全／危険＞に替えて＜リスク／危険＞（Risiko／Gefahr）という概念対を設定したとき、安全（Sicherheit）という概念は何を失ったのか。

リスクという概念は、何らかの人為的選択によって将来的に降り掛かる損害を意味しているが、ルーマンの場合には、その損害が自らの選択によって引き起こされる場合を「リスク」、他者の選択によって自分に損害が及ぶ場合を「危険」と再定義している。これは『リスクの社会学』を貫く視点であり、またリスク・アセスメントの場などを想定すれば、その区別自体は重要であるが、さしあたりは、そのようなリスクと危険の区別よりも、まずはそこに現れた「安全」の位置の変化に注目したい。

＜安全／危険＞が＜リスク／危険＞という対に変えられたとき、単に危険が二つに分けられた（自己選択によるリスク／他者から被る危険）だけではなく、もはや安全はないのだという基底的事実が明らかになっている。リスクという概念を導入して「安全」と対比するとき、それが意味しているのは「絶対的な安全は存在しない」ということであり、また「人が何かを決定するときにはリスクを避けることはできない」という事実である（ebd.,S.37）。

ベックはこれをもっと一般的な用語で、分かり易い現代社会論として提起しているが、『危険社会』（Beck,1986）で彼が主張していることを一言で要約するならば、それは、リスク社会には近代社会が保証していた制度的安全がもはや存在しなくなったということである。

あり、これが科学技術から個人の日常生活にまで及ぶという状況の指摘である。ギデンズもその線上に居る。

「安全」が脱構築され、一般的危険が、選択的・再帰的・時間的概念としての「リスク」に置き換えられたとき、安全なき社会の不安を和らげる概念として「安心」が登場する。

安全が客観的・普遍的状态を表しているのに比べて、安心は主観的・個別のかつ状況主義的な可変性を持った概念である。病気という危険がリスクに変わり、健康という安全がフィットネスに変わったように、危険一般がリスクに置き換えられるのに伴って、安全は安心によって代替されることになった。

ただ、安心は消費における「満足」やフィットネスと同様に捉え処のない概念であり、言わばそれだけでは自分を支えることのできない頼りない主観的用語である。絶対的な安全—「大きな物語」としての安全—というものが喪失されてしまったことは分かっているが、安心というだけでは何に対する安心なのか分からない。そこで安全と安心を対にし「安全・安心」と言わざるを得ない。それがこの使いやすい言葉の構成であろう。そして次には、この安全・安心とリスクを媒介するものとして「信頼」の意義が高まらざるを得なくなる。

1-3 信頼論の構図

信頼という用語の意義はリスク社会状況を前にしてにわかには高まりつつあるが、元々は、G・ジンメルの古典的業績の中でその社会的意味が確認されていた概念である。そこでまず、ジンメルの信頼論を概観し、ジンメルのどの部分がどのようにルーマンとギデンズに継承され、どこに新しい要素が加わったのかを検討しておきたい。

現在の信頼論のほとんどは、この三者のバリエーションであるが、その中でも、信頼の意義を強調してリスクと信頼とをセットで考えようとする視点は、ジンメルを「再帰的」・「後期近代」風に読み替えたギデンズの立場と大同小異である。ギデンズの主体論的な理想主義は耳触りがよく、一見、リスク社会に希望を与えているようにも見えるが、それ自体が大きなリスクであることへの再帰的考察が欠けている。

1-3-1 ジンメルの枠組み

ジンメルの信頼論は、『貨幣の哲学』(Simmel,1900)、『社会学』(Simmel,1908)などの著作で論じられているが、“Glaube, Vertrauen”(信頼、信仰)という二つの言葉が使用されている。それぞれ英語では“belief”、“trust”に対応するが、ジンメルにおける両者の用法を厳密に規定することは難しい。ここでは、ジンメルの「信頼」には二つの言葉が対応し、

“Glaube”はより宗教的な信仰に近いニュアンスを持ち、世俗的意味での人間と社会に対する信頼“Vertrauen”も、その根底に“Glaube”の契機があつてこそ成り立ち得るのだという意味あいを汲み取っておきたい。

ジンメル（Simmel）の信頼論には信仰と信頼という、連続してはいるが区別もされねばならない二種類の契機が含まれていることが分かるが、もう一つ、重要な両面性がある。それは「知識」と「無知」に関わるものである。

大著『社会学』の「秘密と秘密結社」と題する章において、ジンメルは信頼のアンビバレンスを指摘している。我々の相互作用は、実は、相手に対する相互的な知識と、そして「無知」(Nichtwissen)とを前提として成り立っている。相手について何も知らなければそもそも関係を結ぶことなどできないが、しかし「知識は関係を積極的に条件づけるが、…関係はまた同じようにある程度の無知をも前提とするのである」(Simmel,1908,S.391)。我々は相手について知らないことがあるからこそコミュニケーションをとろうとするのである。

そこで、知と無知とを架橋するものとして信頼が要請される。「信頼は…仮説としての、人間についての知識と無知との中間状態なのである。完全に知っている者は信頼する必要はないし、完全に全く知らない者は、当然のことであるが、信頼することなどできない」(ebd.,S.393)。

要約するならば、ジンメルの「信頼」は、宗教的信仰において純粋な形で現れ、信仰という契機をベースとして人間に対しても現れる関係としての(信仰的)信頼と、知と無知の中間状態に位置する媒介的社会関係としての信頼という、二つの軸を持っていると言うことができる。

近代社会の形成と共にその意義が高まりつつあつた信頼は、信仰と信頼という(日常言語的には異なつた印象を与える)概念的二重性を保持しながら、知と無知との中間項としてその社会的機能を果たす役割を与えられた。

もはや信仰によって社会を支えることはできないが、しかし、それをベースとした信頼という社会関係は、正に貨幣がそうであるように、新たな近代的相互作用を開き発展させる可能性を持っている。そして、それは大都市特有の人間関係であるストレンジャー同士の、知と無知との狭間において展開するのであるということが、ジンメルが信頼に期待した時代的意味であつたと言えよう。

1-3-2 ギデنزによる更新

ジンメルによって開拓された信頼論の基本的枠組みは、ギデنز（Giddens）においては<信仰／信頼>という二重性をより強く引き継ぐ形で利用されている。

ギデنز（Giddens）は主に『近代とはいかなる時代か?』(Giddens,1990)で信頼論にページを割いている。ギデنز（Giddens）は今日の信頼論の典型として参照されることが多く、「専門家システム」

（「抽象的システム」）に対する信頼という概念や、E・H・エリクソンなどの心理学的研究への依拠によって導かれる「存在論的安心」、「基本的信頼」などの用語によって知られている。

近代化に伴い「人格的信頼」に替わって「抽象的システム」への信頼が重要性を増すことになるが、信頼というものを個人のアイデンティティ形成の原点から問い直しつつ、それを存在論的安心と基本的信頼の延長線上に置いて、今日では非人格的なシステムに対する信頼が要請されると同時に、人格的存在に対する信頼もまた自らの前向きな獲得に委ねられることになる（「親密性の変容」というものである）。

人格形成における心的要因の重視に傾いたギデンズの信頼論は、ジンメルのも「信仰／信頼」図式を拡張し、彼の言う「後期近代」に合せて変容させられたものとなっている。

だが、ギデンズ信頼論の本当の特性は、むしろごく簡単にしか触れられていないルーマン批判に最も特徴的に現れている。ルーマンは信頼と「確信」を切り離して、「慣れ親しんだ物事が存在し続けるであろうという、自明性（taken-for-granted）に関わる態度である確信（confidence）と…近代になって登場したに過ぎない、特にリスクとの関わりにおいて理解されるべき信頼（trust）」とをはっきりと区別しているが、それは正しくないと言うのである（Giddens,1990,p.30f.）。

ギデンズにおいて信頼は「人間やシステムを頼りにすることができるという確信」として定義され、そこでの確信は、他者の誠実さや愛、あるいは抽象的原理（専門技術的知識）への「信仰」（faith）を表現していると言う（ibid.,p.34）。それゆえ、信頼は確信から区別されるものではなく、むしろ「特定タイプの確信」なのである。

ギデンズにおいて、（ジンメル同様に）信頼は信仰と同じではないが、信仰に由来するものである。信頼は正確には「信仰と確信を結び付けるもの」なのである。

もちろんギデンズも、現代においてはかつてのような人格的信頼関係が困難であることは了解しており、その意味でも、現代信頼論を代表する理論タイプとなっている。信頼の働きに信頼を寄せ、人間と社会に対する根底的信頼感を信ずることで、「後期近代」という新しいタイプの社会の形成に寄与しようとする。だからこそ、多方面からの心情的支持を得ているが、ここには、ジンメルが抑え気味に語った信仰と信頼の狭間が、明るい陽光でかき消されているようにも見える。もちろんそれは、安心と信頼を社会運営の基礎に据え、リスク社会に前向きに取り組むための一つの処方箋ではある。

1-3-3 ルーマンの図式

ルーマンの場合には先述のギデンズとの比較で言えば、＜信仰／信頼＞の二重性よりも、＜知識／無知＞のアンビバレンスが強く引き継がれている。

ルーマンは信頼の機能を「複雑性の縮減」という観点から再検討し、日常的な慣れ「親しみ」（Vertrautheit）と、リスクを賭した「信頼」（Vertrauen）とを区別し、「人格的信頼」

と「システム信頼」の違いとその近代的特性に留意しつつ、前者から後者への重点の移行と近代化とを重ね合わせる。現在と未来を結ぶ「将来に向けられた」時間的な複雑性縮減メカニズムとして、信頼の現代的役割を検討している。

信頼は「リスクのある先行投資」である (Luhmann,1968,S.27)。信頼は「複雑性縮減を通して、信頼なしにはありそうもなく、また魅力がないままに留まったであろう行為の可能性を開く」のである (ebd.,S.30)。

信頼は慣れ「親しみ」と出来事の予測との中間的位置を占めており、「内的に保証された確かさで情報不足を補いつつ、利用可能な情報を過剰に利用し、行動予期を一般化することによって、社会的複雑性を縮減している」 (ebd.,S.126)。

ここで特に注目したいのは、ルーマンが信頼におけるシステムの合理性を<信頼/不信>という選択肢において捉え、信頼と不信の両面から複雑性縮減の問題を考えようとしていたということ、及び、そのルーマンが次第にリスク社会における信頼の機能に対して懐疑的になっていったということの二点である。

リスク社会との関わりにおいて、信頼の時間性は特に重要である。我々は判断の基礎となる情報の全てを知ることはできないがゆえに、未来において出来るであろう他者の行為やシステムの振る舞いを、現在におけるその他者への人格的信頼やシステム信頼によって処理することになる。これによって我々は、不確定性を潜在的に抱えてはいるが、どうなるのか分からない未来を生きるという過剰な複雑性からは逃れることができる。

ただし、いつも信頼すればよいという訳ではない。「信頼することが適切な場合もあれば、不信を抱くことが適切な場合もある」 (ebd.,S.112)。不信もまた信頼と同じく、社会的複雑性縮減に寄与するのである。

それゆえに我々は、社会的な複雑性を<信頼/不信>という「構造化された二つの選択肢へと二元図式化する」 (ebd.,S.118)。一般には信頼が原則で、不信はあくまでも例外であるべきだとされがちだが、システムにとっての合理性という観点から見れば、信頼と不信は相互に高め合うことができるのだとルーマンは考えている。

信頼を構成する「知識と無知」の同時存在というジンメルのアンビバレンスは、複雑性縮減における「信頼と不信」のそれに置き換えられている。ルーマンにおいて、信頼と不信が共に存在し得ることがシステムにとって合理的なのであるが、『信頼』を書いた時点では、あくまでも信頼の積極的意義を高く買っているようで、「不信の戦略」はその情緒性のために先入見に囚われ、学習可能性を奪ってしまうとして、信頼の方が「心理的にもっと容易な方法である」としている。

だが、リスク社会の現実が明らかになるに従って、ルーマンは信頼に疑いを持ち始めたようである。果たして、信頼は信頼できるのか。<信頼/不信>の二元図式はいつも信頼にプライオリティがあるような仕方で構造化されており、それゆえにギデンズは信頼を信頼するのであり、ジンメルもアンビバレンスを意識しながらも信頼の可能性に期待していた。ルーマンもある程度はそうであったはずだが、リスク社会に広がる「無知」の深淵は、

安易なリスク・コミュニケーションと信頼形成に不信を抱かせることになる。

1-4 リスク社会の信頼

「専門家やテクノロジー、他者の約束や慎重さへの信頼は、次第に消えつつある。そのような信頼は、(自らリスクを賭する) リスクのパーспекティブと、(それによって影響を蒙る) 危険のパーспекティブとの差異がもたらす不公平さによって、破壊される。そしてなるほど、危険が自然の出来事ではなく、…他者の決定に起因すればするほどそうなのである」(Luhmann,1991,S.123)。

全般的リスク社会化によって、あるいはベックの言う「リスクの個人化」も手伝って、我々の日常には様々なリスク・コミュニケーションが入り込むようになっているが、決定と被害に係る社会的・個人的主体の多様性は、リスク・コミュニケーションに際して単に誰かを、ある時点で、信頼すれば済むという訳にはゆかなくしている。

ここでルーマンが指摘する、意味の「時間的次元」(Zeitdimension) と「社会的次元」(Sozialdimension) の区別について触れておく必要がある。

この区別について、ルーマンは色々な著作で言及しているが、ここでの論点に引き付けて理解するならば、意味の時間的次元とは、ある事柄が将来的にどのような形をとるかという予測・予期に関わるものであり、これに対して社会的次元とは、あることを人々がどのように受け止め判断するかという合意に関わる問題である。

「リスク」という言葉は、これまでの(近代)社会に受け入れられていた「危険」と「安全」の概念に備わっていた二つの次元を分化させた。危険は将来的な「リスク」となり、また、特にルーマンの立論では、自ら負担するものにとっての「リスク」と被害者の「危険」に分化する。

前者は時間的次元、後者は社会的次元である。リスク論は一般にこの二つの次元が混合する形で形成されており、ベックにおいても前者は不確実性一般に関わり、後者の観点は「サブ・政治」、「不安による連帯」などの概念を生んでいる。そして「再帰性」(reflexivity)は両方の次元にまたがっている。

機能分化が進んでそれぞれに独自の仕方で作動する(経済、政治、法、科学などの)システムが自立した社会では「無知」あるいは「不知」(他者やシステムを知り得ないこと)の壁は高まらざるを得ない。出来事の予測や他者の行動予期はいっそう困難になりつつあるが、それゆえに安易な信頼は危険である。

ルーマンは『信頼』で展開した信頼の社会的機能を否定している訳ではないが、このような状況に鑑みると、信頼は知と無知との混合物であり、不信と信頼から成り立っているという、ジンメルからルーマンを経て定式化された図式が改めて確認されなければならないだろう。

だが、不信に彩られた「不信の戦略」が社会的には非生産的だとしたら、我々はどのようにして信頼と不信との割合を決めることができるだろうか。今日のようなリスク社会においては、他者を（システム信頼、人格的信頼の両方を含めて）信頼するにしても、あるいは信頼しないにしても、どちらにしても心理的には負担である。

かつてルーマンは、不信よりも信頼の方が心理的に負担が少なく、したがって<信頼／不信>の二元図式においては信頼にプライオリティがあると考えていたし、ギデンズはよりいっそうその傾向が強いが、今日もなおこの二元図式と信頼のプライオリティを採用することができるだろうか。

もしかすると、今の社会はもうどこかで「信頼」や「不信」そのものを当てにしなくなっているのかも知れない。次項ではこの点について試論的に考察してみたい。

1-5 信頼と監視

『信頼』の中でルーマンは、今日の世界は倫理的な行為原則を認めるにはあまりに複雑化しており、倫理的な思考様式を信頼問題にまで適用すべきかどうかは怪しくなっていると語っている (Luhmann,1968,S.114)。その後、幾つかの道德論的考察を経て、ルーマンが道德による統合を「断念」すべきだと考えたことはよく知られている。

では、現代社会は道德に替えて何によって社会を統合しているのか。もはや「統合」という言葉を使用することすら困難だが、皮肉にも、秩序維持に大きく貢献しているものの一つが「監視」である。

個々人の内面的主体性を道德的に確立させ、これによって秩序を維持する「規律訓練型権力」は、個人の外面的行動をモニターする「監視」という新しい統治のテクノロジーに置き換えられつつある。もちろん監視だけで社会が成り立っている訳ではなく、人格的信頼とシステム信頼も寄与しているはずである。しかし、それらは今やこれまで考えられていたような意味での信頼ではなくなりつつある。

問題なく日常生活が動いている内は、我々はシステムの合理性に保護されて無自覚的にシステム信頼の中で生きている。受身で受動的なシステム信頼である。しかしながら、一旦リスクが意識されると、システム信頼はそれぞれの主題ごとに「リスク」化し不安を生んでゆく。

一方、人格的信頼は私事化し、自分にとって重要な他者である人々との「親密圏」獲得・再獲得には努力しても、一般のストレンジャーには無関心である。リスク社会で問題となる信頼は、主としてシステム信頼に関わる側面であって、私事化した人格的信頼についてはそこでの主たるテーマとはならない。人格的信頼はむしろ自由の領域に委ねられると言ってもよかろう。システム信頼はリスク化し、人格的信頼は私事化している。

ここに至って、信頼は道德と似たような運命を辿りつつある。別の言い方をすれば、信

頼は外見上<監視と不信>に分岐しつつあり、とりわけ監視に依存する度合いが高くなっている。もちろん信頼が消滅した訳ではないが、私事的領域以外のシステム信頼は受動的で、それが上手く行っている間は意識されない。信頼が意識されるのは、リスクへの不安と不信が芽生えたときである。

個々人の道徳性や社会道徳を当てにすることの難しさは、監視のテクノロジーによって、いわば道徳を迂回する形で負担免除されている。監視は、相手の内面を意識しなくてよいという心理的負担の軽減を可能にする側面を持っている。監視は信頼のそもそもの基本的構造であった「二重性」と「アンビバレンス」を迂回している。監視はマイナスの印象を伴っているが、リスクをモニターし続けるという処理の仕方は、「信仰」の危うさと「無知」の限界をやり過ぎ、「不信」の心理的負担を回避することを可能にする。皮肉な成り行きである。

もちろんその場合にも、誰が監視するのか、監視の監視は誰が行うのかという問題が残る。また、どこまで監視すれば監視したことになるのかという程度の問題も解決されはしない。また、監視のゆき過ぎは信頼が機能すべき領域を枯渇させてしまう危険もある。

監視の功罪については、R・カステル＝D・ライアンらを初めとして、いわゆる「監視社会論」の中で様々な論点が交錯しているが(2)、一方では、「ユビキタス」社会に情報論的可能性を見いだそうという観点もある。監視を見る視点がこのように分裂していることが、正に、現代においては「信頼」が危ういバランスの上にしか成り立たないことを示しているのではないか。

システム信頼を欠かすことのできない機能分化した今日の社会に必要なのは、リスクに対応し不安を抑えるための安直な信頼を作り出すことや、不信を「合意の工学」で隠蔽することではない。システム信頼を可能にするための監視、あるいは監視という言葉が不適当ならば、<システムのモニター>とチェックを制度化することが求められるはずである。モニターの担い手は、行政機関やNGO、消費者団体、住民組織などのコラボレーションによらねばならないだろう。初期の基準作りの段階から、ステークホルダーによって担われるリスク・モニターと監視というものが、「ユビキタス社会」の柱の一つとなることもできるはずである。

〔注〕

(1)「安全・安心」という対句は日本におけるリスク論の特性であるという指摘があるが(石原、2007)、この場合の安全・安心は“safe and secure”であって、この用語自体は英語圏のリスク論にしばしば登場する。これに対して、たとえば山岸(山岸、1998)が言うような意味での「社会的不確実性が存在していないと感ずること」としての「安心」は“assurance”である。この辺りに安心論の用語上の不統一と混乱が伺えるが、本稿では、社会的不確実性の下で機能する信頼を主として問題とする。

更に、「(これまでの) 日本=安心社会、アメリカ=信頼社会」という分け方からも距離を取っておきたい。また、「信頼は信頼できるのか」どうかを再検討しようとする本稿の目的からすれば、＜安心に基づく社会から信頼に基づく社会へ＞という移項図式にも一定の留保が必要である。

(2) 情報化に伴う監視のリスクについては〔山口、2007〕が分かりやすい。

引用文献

引用訳文は全て原典からの訳出であるが、適宜、代表的翻訳文献も参照した。

Bauman,Z.,2000 : *Liquid Modernity* Polity Press, 森田典正訳『リキッド・モダニティ』、大月書店、2001年

Bauman,Z.,2008 : *Does Ethics Have a Chance in a World of Consumers?* Harvard Univ. Press.

Beck,U.,1986 : *Risikogesellschaft*, Suhrkamp. 東廉・伊藤美登里訳『危険社会』、法政大学出版局、1998年

Castel,R.,1991 : From Dangerousness to Risk, Burchell,G./Gordon,C./Miller,P. (eds.), *The Foucault Effect*, Harvester Wheatsheaf.

Ewald,F.,1986 : *L'État providence*, Bernard Grasset

Giddens,A.,1990 : *The Consequence of Modernity*, Polity Press. 松尾精文・小幡正敏訳『近代とはいかなる時代か?』、而立書房、1993年

Hacking,I.,1990 : *The Taming of Chance*, Cambridge Univ. Press. 石原英樹・重田園江訳『偶然を飼いならす』、木鐸社、1999年

Luhmann,N.,1968 : *Vertrauen*, 4.Auflag.,Lucius und Lucius.2000. 大庭 健・正村俊之訳『信頼』、勁草書房、1990年

Luhmann,N., 1991 : *Soziologie des Risikos*, Walter de Gruyter.

Putnam,R.D.,2000 : *Bowling Alone*, Simon & Schuster. 柴内康文訳『孤独なボウリング』、柏書房、2006年

Rose,N.,2003 : The Neurochemical Self and Its Anomalies, Ericson,R.V./Doyle,A. (eds.), *Risk and Morality*, Univ. of Toronto Press.

Simmel,G.,1900 : *Philosophie des Geldes*, Rammstedt,O.,(Hg.) Gesamtausgabe/Georg Simmel Bd.6, Suhrkamp,1989. 元浜・居安・向井訳『貨幣の哲学』(ジンメル著作集2・3)、白水社、1994年

Simmel,G.,1908 : *Soziologie*, Rammstedt,O., (Hg.) Gesamtausgabe/Georg Simmel Bd.2, Suhrkamp,1992. 居安正訳『社会学』(上)、白水社、1994年

石原孝二、2007 : 「リスク分析と社会」、『思想』No.963

山岸俊男、1998：『信頼の構造』、東京大学出版会

山口節郎、2007：「情報化とリスク」、今田高俊編『リスク学入門4 社会生活から見たリスク』、東大出版会

2 憲法と市民生活における安全・安心

井上 典之 神戸大学大学院法学研究科 教授

【要約】

近代立憲主義の下では、国家と個人が対置され、国家権限の行使は憲法上保障される自由・財産によって枠づけられていると考えられてきた。そのために、国家権力は「公共の福祉」の実現のためにのみ行使されることが考えられ、他方、公共の福祉の内容については必ずしも明確に定義づけられず、抽象的な危険回避・予防で最高裁の判例上も人権制約の許容性を判定してきている。

本稿の目的は、危険という概念の裏側に存在する市民の安全・安心というものを、正面から憲法上の法益としてとらえ直し、市民が国家に対して安全な社会や安心して暮らせる生活環境の構築を主張できないか否かという問題を、人権論・国家論の見直しによって検討することにある。そして、安全・安心というものが個人の自己決定・自己責任で調達できないものとするならば、憲法上、それを公共の福祉の内容として、国家に実現を求めることができる法益ととらえる可能性を探るものである。

2-1 はじめに—危険に対処する国家権限の問題

第二次世界大戦後の 20 世紀憲法学は、国家についての立ち入った検討をすることなしに「憲法とは国家の基本法である」との命題から直ちに実定憲法典に規定された規範の内容理解を展開することから、「国家論抜き憲法論」といわれている。そこでは、一応、領土・国民・統治権という三つの要素を備えた社会状態を「国家」ととらえ(国家三要素説)、そのような(社会学的・歴史的)国家を法的にどのようにとらえるかという観点から一応「国家」を法人ととらえつつも、社会契約論を前提に個人の人権を中心にして憲法の規範内容が展開されるのである。すなわち、人間が生まれながらにして当然に持つ権利としての基本的人権の基礎的要素としての個人の自己決定・自己責任を確認した後に、市民の「自由・財産」の保障は個人の自己決定・自己責任に基づくものとの見解が出发点となり、主として市民の「自由・財産」の保障とその制約の正当性を中心にした議論が展開されている。ここには、個人の活動領域を中心にした憲法上保障される自由・平等がテーマ化され、そのような自由や平等、個人の財産に対する危険要因としての国家という位置づけが、憲法学における歴史的に裏付けられた当然のものとして示されている。

しかし、20 世紀末から 21 世紀初頭の自然災害の発生や環境保護に対する世論の昂揚、いわゆる 9・11 以降の世界的規模での国際テロリズムの活動とその攻撃可能性、世紀の転換点から 21 世紀にかけてのグローバル化による経済領域での相互依存性から発生する様々な問題や、近年とみに増えている企業倫理の崩壊とコプライアンスの欠如からの食に対する安全性への疑問に直面し、市民生活における安全・安心への関心が高まるにつれて、危険発生に対処するための国家・公権力の役割が強く意識されるようになってきている。そこには、従来潜在的には存在していたが、必ずしも意識の上で十分認識されていたとはいえない予期せぬ危険が顕在化したことから、第二次世界大戦後、意識的に考慮の外に置かれていた国家の「危機管理」能力が問われ始めたという状況の出現がみられる。換言すれば、個人の自己決定・自己責任の強調の裏側に、少なくとも一定の範囲で国家・公権力が市民生活において発生する可能性を持つ危険に対して、事前にそれに対処する仕組みを予め備えておく必要性を市民一人ひとりが意識し始め、結果として、「国家の基本法」である憲法規範の内容を、その観点からとらえ直すことが憲法学に課せられるようになったということである。

この点と関連して、現実に、「内閣が日本国憲法の定める国務を総理する任務を十全に果たすことができるようにするため、内閣の機能を強化し、内閣総理大臣の国政運営上の指導性をより明確なものとし、並びに内閣及び内閣総理大臣を補佐し、支援する体制を整備すること」(中央省庁等改革基本法 4 条 1 号)を一つの目標として改革された 21 世紀における中央省庁の仕組みとして、「危機管理(国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急の事態への対処及び当該事態の発生の防止をいう。)に関するもの(国の防衛に関するものを除く。)を統理する」ために「内閣危機管理監」が内閣官房

に置かれ(内閣法 15 条)、危険に対する対処のための制度が準備されるに至っている。それだけにとどまらず、様々な危険に対処する仕組みが模索され、武力攻撃事態対処法や国民保護法、災害対策基本法や預金保険法、食品衛生法などによる実定法上の仕組みも整備されるようになっていく。そのために、もはや危険に対処する国家権限を無視した形で憲法論を展開することができない状況が目の前に現れているともいえる。

国家が国家であるためには、一定の地理的領域内で生活する市民の安全・安心を確保することが古典的な消極国家においても当然の任務とされていた。現代において、その任務の遂行、言い換えれば国家の権限行使が再び大きな問題となっているということは何を意味するのかが、現在の問題の理解のためにまず第一に必要となる。そこで、以下では、簡単に、市民の安全・安心というものが憲法上どのような内容・機能を持つのかを検討することで、現在問題とされて市民の「安全・安心」と憲法という「国家の基本法」との関係の一端を解明しようと思う。

2-2 人権制約原理としての「公共の福祉」と安心・安全

2-2-1 「公共の福祉」という国家権限

憲法・憲法学の存在意義は、国家権力を制限・コントロールすることによって、個人の自由・財産を守るところにあるというのが、従来の憲法学の一般的な通念であった。すなわち、「国家権力の制限・コントロールによる市民の自由実現」、これが憲法学のテーマとされていたのである。ここでは、憲法上国民に対して保障される人権としての自由・財産は国家の介入が原則として禁止される個人の私的領域であり、国家の行為が当該自由・財産に対する侵害として現れる場合にのみ憲法・憲法学と国家との接点が登場するにすぎなかった。そのために、国家は、自己の行為による憲法上の自由・財産への介入を侵害ではなく正当な活動としていかに正当化し得るのかという文脈において、人権保障の裏側から「陰画」として描かれてきたとの指摘がなされることになる。

そのような国家行為の正当性の議論は、人権制約のための「公共の福祉」についての議論として展開される。つまり、「人権といえども絶対的に無制約で保障されるものではなく、『公共の福祉』による制約に服する」という一般的命題の下で、憲法上保障されている自由・財産への国家の介入が「公共の福祉」に基づく権限の行使か否かが問題とされることになる。しかし、初期の最高裁判例がそうであったように、「公共の福祉」という憲法上の形式的な人権制約根拠を持ち出せば自由・財産の規制が許されるとの短絡的な結論が導き出せることの問題性が意識されるようになると、抽象的な「公共の福祉」論ではなく、自由・財産を規制し得る「公共の福祉」とは何かを明らかにすることが必要と考えられるようになった。すなわち、国家が達成すべき諸々の目標を総括する概念として「公共の福祉」

を設定したとしても、そして、国家は「公共の福祉」のために憲法上不可侵とされている自由・財産を制約することができるとしても、「公共の福祉」を強調するだけでは逆に自由・財産に対する危険を伴う、ということである。

そこで、「公共の福祉」とは何か、が問題として提起されることになるが、憲法学説は、これについて確固たる解答を提示してはいない。非常に一般的・概括的に、「公共の福祉」とは、各個人に対して基本的人権を平等・公平に保障するために人権相互間の矛盾・衝突を調整するための必要最小限度の規制のための原理(自由国家的公共の福祉)として、ならびに、各種の自由権の経済的裏付けとしての社会権を実現し、安定した経済的・社会的生活を実質的に可能となるようにするための社会的・経済的政策を実施することから生ずる自由・財産への介入の原理(社会国家的公共の福祉)という形で定式化するのみである。そしてこの点は、憲法自身が「公共の福祉」の内容を具体的に述べていない以上、やむを得ないことと考えられている。憲法は、「公共の福祉」の内容を具体的に決定せず、その決定は、第一次的には民主的な政治過程に委ね、当該決定が恣意に流れないようにするための仕組みについての手続・制度を規定するだけとなっている、ということである。いずれにしても、国家は「公共の福祉」に基づく権限によってしか個人の自由・財産に介入できず、「公共の福祉」が国家の活動の正当化根拠であると同時に、それが国家の活動の限界を画定する点は共通理解とされている。そして、「公共の福祉」の具体的内容は、個別の「自由・財産」の種類・性質に従って確定されていくことが今日の問題意識とされるに至っている。

2-2-2 判例にみる「公共の福祉」

この点で、最高裁判例は、自由・財産を制約する具体的な法令の合憲性審査の場面で、「公共の福祉」の内容を個別的に提示している。そこで、いくつかの重要な判例によって提示される「公共の福祉」の内容を確認しておくことが必要となる。

まず、たとえば、薬事法の薬局開設許可制の下での距離制限(適正配置)規制が問題となった薬事法違憲判決(最大判昭和 50 年 4 月 30 日民集 29 卷 4 号 572 頁)で、最高裁は、「国民経済の円満な発展や社会公共の便宜の促進、経済的弱者の保護等の社会政策及び経済政策上の積極的なもの」と「社会生活における安全の保障や秩序の維持等の消極的なもの」という二つのものを「公共の福祉」の内容として提示し、「医薬品は、国民の生命及び健康の保持上の必需品であるとともに、これと至大の関係を有するものであるから、不良医薬品の供給(不良調剤を含む。以下同じ。)から国民の健康と安全とをまもるために、業務の内容の規制のみならず、供給業者を一定の資格要件を具備する者に限定し、それ以外の者による開業を禁止する許可制を採用したことは、それ自体としては公共の福祉に適合する目的のための必要かつ合理的措置として肯認することができる」として薬局開設許可制自

体を職業の自由に対する必要かつ合理的措置とし、さらに、「適正配置規制は、主として国民の生命及び健康に対する危険の防止という消極的、警察的目的のための規制措置」であるとして、規制目的そのものは「公共の福祉に合致するものであり、かつ、それ自体としては重要な公共の利益ということができる」との判断を下している。

この経済活動に対する規制の問題と別に、財産権に関して、奈良県ため池条例事件最高裁大法廷判決(最大判昭和38年6月26日刑集17巻5号521頁)は、その「制限の内容たるや、立法者が科学的根拠に基づき、ため池の破損、決かいを招く原因となるものと判断した、ため池の堤とうに竹木若しくは農作物を植え、または建物その他の工作物(ため池の保全上必要な工作物を除く)を設置する行為を禁止することであり、そして、このような禁止規定の設けられた所以のものは、本条例一条にも示されているとおり、ため池の破損、決かい等による災害を未然に防止するにあると認められる」とし、「ため池の堤とうを使用する財産上の権利を有する者は、本条例一条の示す目的のため、その財産権の行使を殆んど全面的に禁止されることになるが、それは災害を未然に防止するという社会生活上の已むを得ない必要から来ることであつて、ため池の堤とうを使用する財産上の権利を有する者は何人も、公共の福祉のため、当然これを受忍しなければならない責務を負うというべきであり、「ため池の破損、決かいの原因となるため池の堤とうの使用行為は、憲法でも、民法でも適法な財産権の行使として保障されていないものであつて、憲法、民法の保障する財産権の行使の埒外にあるものというべく、従つて、これらの行為を条例をもつて禁止、処罰しても憲法および法律に抵触またはこれを逸脱するものとはいえないし、また右条項に規定するような事項を、既に規定していると認むべき法令は存在していないのであるから、これを条例で定めたからといつて、違憲または違法の点は認められない」として、危険に対する予防の観点からの規制はそもそも財産権の行使として憲法上も法律上も認められていないとの判断を下している。また、主要株主による株式等の短期売買利益の提供請求を会社に認める証券取引法の規制が問題とされた最高裁大法廷判決(最大判平成14年2月13日民集56巻2号331頁)では、財産権行使としての許容性それ自体ではなく「財産権に対する規制」について、それ「を必要とする社会的理由ないし目的も、社会公共の便宜の促進、経済的弱者の保護等の社会政策及び経済政策に基づくものから、社会生活における安全の保障や秩序の維持等を図るものまで多岐にわたる」とし、「上場会社等の役員又は主要株主がその職務又は地位により取得した秘密を不当に利用することを防止することによって、一般投資家が不利益を受けることのないようにし、国民経済上重要な役割を果たしている証券取引市場の公平性、公正性を維持するとともに、これに対する一般投資家の信頼を確保するという経済政策に基づく目的を達成するためのものと解することができる」と述べて、規制目的の正当性を提示している。ここに、経済的自由・財産権に対する規制の正当化根拠として、安全の確保、危険に対する予防、公平性・公正性の維持による投資家の信頼確保といった、社会生活における市民の安全・安心が提示されることに

なる。

以上の経済的自由・財産権に対する規制の可否とは別に、民主制国家において基本とされる表現の自由に対する規制についても、同じく社会の安全確保が「公共の福祉」の内容として提示される。たとえば、破防法煽動罪事件(最判平成2年9月28日刑集44巻6号463頁)で、最高裁は、「表現活動といえども、絶対無制限に許容されるものではなく、公共の福祉に反し、表現の自由の限界を逸脱するときには、制限を受けるのはやむを得ないものであるところ、右のようなせん動は、公共の安全を脅かす現住建造物等放火罪、騒擾罪等の重大犯罪をひき起こす可能性のある社会的に危険な行為であるから、公共の福祉に反し、表現の自由の保護を受けるに値しないものとして、制限を受けるのはやむを得ない」とし、また、過激派による関西空港開港反対集会の開催を拒否した問題が争われた泉佐野市民会館訴訟(最判平成7年3月7日民集49巻3号687頁)で、最高裁は、『公の秩序をみだすおそれがある場合』を本件会館の使用を許可してはならない事由として規定しているが、同号は、広義の表現を採っているとはいえ、右のような趣旨からして、本件会館における集会の自由を保障することの重要性よりも、本件会館で集会が開かれることによって、人の生命、身体又は財産が侵害され、公共の安全が損なわれる危険を回避し、防止することの必要性が優越する場合をいうものと限定して解すべきであり、その危険性の程度としては、前記各大法廷判決の趣旨によれば、単に危険な事態を生ずる蓋然性があるというだけでは足りず、明らかな差し迫った危険の発生が具体的に予見されることが必要であると解するのが相当である」として、「人の生命、身体又は財産が侵害され、公共の安全が損なわれる危険」の程度については経済的自由・財産権の場合よりも厳格な比較考量が必要との認識を示しつつも、自由規制の正当化根拠としての「公共の福祉」の内容としてはやはり安全性の確保が挙げられている。

以上の最高裁の判例から、憲法上保障される自由・財産の規制根拠としての「公共の福祉」は、その具体性、ないしは危険発生の予見可能性の程度という点で多少の違いが認められるものの、社会生活における安全の確保という内容が与えられることになる。しかし、「公共の福祉」の内容となる安全とは何かという点に関しては、災害発生の可能性からの予防、生命・身体・財産に対する危害発生の回避として、個人の生命・身体・自由・財産というやはり憲法上保障されている法益に対する危険防止・回避が安全の確保になるとの見解が暗示されている。すなわち、この見解によると、抽象的にせよ個人の法益に対する危険の防止・回避から市民に安心感を与えることが国家の「公共の福祉」権限とされているのではなく、「公共の福祉」の内容は、憲法学説がいうように、個人の憲法上の自由・財産の衝突を調整し、実質的に当該自由・財産が保障されるようにすることにあり、安全・安心は、個人の法益保護の結果、派生的に生み出される反射的なものにすぎないこととなるのである。これでは、安全・安心は憲法上保障される自由・財産に対して直接向き合うべき対抗利益ではなく、自由・財産の規制によって得られる副次的な産物にすぎない。しかし、はたして本当にそのような理解でよいのだろうか。国家による安全・安心の確保は、

人権制約の結果生ずる派生的・反射的利益にすぎないのか、という点の検討が必要になる。

2-3 法益としての安全・安心

2-3-1 安全・安心についての2つの方向性

人権制約原理としての「公共の福祉」の内容にみられる安全は、それ自体は規制の結果得られる副次的なものであるとしても、「自由・財産」の制約によって国家から与えられるものとの理解が可能になる。そして、そのようにして得られる安全が確保されることによって、一般市民は、心理的な感情として安心というものを抱くことができるようになる。ここでは、個人の自由・財産を他者の権利侵害の可能性を根拠にして規制することにより、一般市民の安全が国家によって保全され、その結果として安心感を市民が抱くという図式での「公共の福祉」の実現が図られている。

これに対して、「自由・財産」に対する危険からの保護という視点から見れば、一般市民の安全・安心は、国家による規制によっても「自由・財産」に対する危険が発生する可能性を持つために、被規制者の立場に置かれた個人にとっては、国家の介入からの保護の必要性を要求しなければならないことになる。すなわち、国家による「自由・財産」の規制は、被規制者の側からみれば自己の「自由・財産」に対する危険と映り、まさに当該個人にとっては自己の「自由・財産」についての安心は国家によって否定されているということである。このような視点が登場するが故に、実は「公共の福祉」は国家による安全・安心の確保という権限と等置されず、他者の権利・利益の侵害の危険回避・予防という権限に縮減されていると考えられる。ここに、安全・安心の確保という問題について、「公共の福祉」という国家の権限を中心にした「自由・財産」の保障を軸に据えて考えた場合の2つの方向性が示されることになる。

第一に、人権制約原理としての安全は、人権行使による他者の権利侵害という抽象的なレベルでの危険の回避を意味し、その結果として市民には抽象的レベルでの安心が付与されることになる。すなわち、無制約の状態の自由・財産の行使を観念すれば、相互にその衝突が起こり、力の強い者の自由・財産の行使のみが可能となるだけであるし、また、力の強弱を別をしても、近代立憲主義の基底的原理である「個人の尊重」を前提にすると、すべての市民に平等に自由・財産の利益享受が保障されていなければならないということである。この状態を確保するためには、国家がその権限を行使して、自らの支配に服する市民(国民)に対して強制力をもって濫用と思われる自由・財産の行使を規制しなければならない。無制約の自由・財産の行使は無秩序を惹起し、その結果として生じる社会不安を除去するという任務を国家が引き受ける、という図式での市民の安全・安心の確保になるのである。これは、近代国家の出発点において当該国家の特性が消極国家とされた時点で

も、公共の安全・秩序の維持をその最も基本的な目的としていたところに現れる。ここでは、市民は国家の支配に服従するという受動的な地位において、国家が物理的暴力を独占し、統一的な権力によって統一的に支配を及ぼすことで、市民は他者からの不当な物理的暴力(自由・財産の濫用)から保護されることになるのである。

これに対して、「自由・財産」が保障されている状態の維持が自己の権利保障についての安全を意味し、各人が安心感を得られるという場面では、国内における物理的暴力を独占する国家の不在が必要とされる。ここでは、「国家からの自由」の実現によって、すなわち、国家の不在の結果として具体的に権利が保障されていることによって市民には安心感が得られるのである。この点で、20世紀憲法学の存在意義は、近代国家の下で自力救済が禁止された状態において、前述のように、物理的暴力を独占する国家権力を制限しコントロールすることによって、前国家的な人権として保障される個人の自由・財産を守るというところに見出されていた。したがって、第一の場面とは異なり、国家と市民の安心感(=自由・財産の保障)は対立的に把握され、国家権力の登場は市民に不安を与えることになり、市民の安全・安心を確保する方法は国家の不在であるとされる。その結果として、第一の場面での国家の任務は、抽象的なレベルではなく、少なくとも通常の判断能力を持つ市民の目から見ても具体的に少なくとも合理的と感じられる程度にまでは自由・財産の行使の制約についての正当化理由が必要とされ、抽象的な国家目的としての公共の安全・秩序の維持という視点からの「公共の福祉」の内容規定は懐疑的に受け取られることになるのであった。

しかし、以上の第一の場面と第二の場面が本当に対立的で矛盾したものであるのかが、現在の国家・社会状況の下で、事実の問題としてではなく、憲法規範における法的な問題として検討されなければならない。第一の場面では、国家ではなく私人である第三者からの自己の自由・財産に対する危険からの保護としての安全・安心が問題になる。第二の場面では、国家権力そのものによる自由・財産に対する危険からの保護としての安全・安心が問題とされる。そして、第一の場面では、権利を侵害される危険のある市民・権利を侵害する可能性のある私人・国家という三極関係で問題がとらえられているのに対して、第二の場面では、権利を規制される市民・権利を侵害する国家という二極関係で問題がとらえられている。しかし、どちらの場合にも、自己の自由・財産が確保されているという権利保障の状態が安全な状態であり、自由・財産という権利が危険にさらされていないことによって安心が得られる、というとらえ方においては同じ方向を向いているものとなっている。ということは、問題を三極関係(あるいは侵害可能性のある私人を複数存在するとすれば多極関係)でとらえることと二極関係でとらえることに、結論において逆のベクトルが働くほどの憲法規範における自由・財産保障の意味があるのかということになる。

2-3-2 国家による現実的自由の実現

第二の場面での自由・財産保障の実現＝国家の不在との観念の背後には、実は一定の国家観・人間像が存在する。それは、国家権力の行使は個人の行動の制約であり、それを憲法によって枠づけてコントロールすることが個人の自由の実現であり、他方、自由・財産という基本的人権の享有主体である市民一人ひとりが国家の援助・支援なしでも自律的な意思と能力に基づいて自己の人生を自己決定によって送ることができる、という近代立憲主義の下での基本理念である。しかし、憲法規範として自由・財産が保障され、国家が何もしなければそこで保障される自由・財産が現実的に実現される、すなわち、市民一人ひとりがその利益を享受できるか否かは、すぐれて偶然に依存することになる。自由・財産が現実的自由となるためには一定の条件を必要とし、そのような諸条件は今日において市民一人ひとりがすべて自力で調達できるものではなく、公的な管理統制の下ではじめて実現され得ること、したがって、国家の不在が自由の最大化であるという観念は現在では単なる擬制にすぎないことは否定できないものとなっている。そうだとすれば、第二の場面で問題とされる国家による規制は、場合によっては第一の場面での自由・財産の確保の手段となり得る。そしてこのように、自律的な個人の能力によってのみでは自己の「自由・財産」が十全に確保できないという現実を前提に問題をとらえ、いかにして安全・安心を実現するのが問われている現在、憲法によって創設される、あるいは憲法の存在と表裏の関係にある「国家」という制度によって個人の「自由・財産」の保障が実現されているという市民の信頼を前提にしなければ、そこでの安全・安心の確保は不可能になる。

それでは、国家は安全・安心を法益として保護する権限・義務を負うのが残された問題となる。そのためには、自由・財産とは別に、安全・安心が独立の法益となるのが前提問題として検討されなければならない。

立憲的意味の憲法とされる日本国憲法は、他の国の憲法典と同じように、「自由・財産」を基本的人権のカタログとして保障するが、安全の確保のためのカタログは規定していない。安全・安心は、果たして近代立憲主義の理念の下での規制の結果得られる反射的利益なのか。しかし、自由を原則とし、国家は具体的危険の存在する場合にのみ必要最小限で規制を加えることができる、という消極国家の理念は、様々な場面で限界を露呈している。その意味で、消極国家として規定されていた自由主義的な市民的法治国家は、現在では積極国家、社会的立憲国家へと移行している。その際に重要なのは、積極国家・社会国家が消極国家・市民的法治国家を否定したわけではなく、前段階のレベルで存在していた国家に新たな目的を付け加えたものであるということである。消極国家において存在していた公共の安全・秩序の維持という目的は否定されておらず、積極国家においてもそれを継受した上で新たな目的が追加されている。それは、社会の中に存在する危険に国家自身が対処して、市民の現実的自由を実現するということである。その場合、国家権力の発動による危険への対処という方法で安全を生み出し、現実的自由の実現によって安心を付与する、

という図式で国家の活動をとらえ直せば、従来、規制と考えられてきたものも真の自由を阻害する要因の除去としてとらえ直すことが必要になる。ここに、現実の実定憲法典の下での国家目的論の再考の必要性が登場する、と言い換えることができる。但し、その場合、危険への対処の裏側に「安全・安心」があるというとらえ方では、いつまでも憲法学におけるキーワードは「危険」という姿で現れるにすぎない。むしろ「安全・安心」をキーワードに、「自由・財産」への国家権力の介入の比例性という観点からの人権論の見直しも、規制概念の見直しと共に必要となることはいうまでもない。

2-4 まとめと問題提起

「市民が最大限の安全を求めるならば、それに応えるのが政治部門の責務ではないのか。薬害や食の安全、環境保護と同じように、テロや組織犯罪、日常生活を脅かすその他の犯罪に対しても、国は積極的な立法・行政を通じて規制権限を行使し、皆が安心して暮らせる社会を実現すべきではないのか。監視が犯罪の予防や解明に役立つのであれば、憲法学はなぜ反対するのか」(小山・後掲ジュリスト 48 頁)。

日本国憲法を基礎にして民主的法治国家の確立が今日なお課題であり続けていることに鑑みれば、戦前の明治憲法下での国家主義的潮流からの決別のために、「国家」を前面に押し出して、安全・安心の確保を国家目的として展開することに懐疑的であったことにはそれなりの理由があろう。そして、社会において存在する危険に対処するための「国家の危機管理能力」論は、法益としての安全・安心の議論というよりも、むしろ憲法学では「危機管理」による人権制約に対する問題提起の議論になっていたのではないかと、という点は指摘できる。市民の安全・安心は一種のスローガンとしては一定の意義を認められるとしても、それを超えて法理論的に正面から取り上げることは、国家による私的領域への不必要なまでの介入を承認してしまわないかという警戒感から、個人の自己決定・自己責任を名目に、あるいは「個人の尊重」をキーワードとして、国家権力の登場を抑制してきたといえる。そこには、「国家」そのものに対する不信感から、「国(くに)」に囚われずに「個人」としての市民の存在を中心に憲法論の構築を目指す 20 世紀憲法学の基本姿勢が見出せる。

しかし、安全・安心の問題は、本来的に市民個人の自己決定・自己責任の問題かという点の問い直しが現在生じている。市民一人ひとりが国家の援助・支援なく本当に自己の自由・財産を現実的自由として確保し得るのかという問いについては、ノーの回答しかないのではないかと。自由を現実的自由として享受するためには、そして、財産を財産として保有するためには、それらを真に自由・財産として承認し、その享受の前提条件を法的に整備する制度が必要になる。それと同じように、市民の安全・安心を確保するための国家の「危機管理」は、安全・安心のための法的制度作りを必要とする。そこには、国家によっ

て行使される「公共の福祉」の権限が、人権として憲法上保障されている権利の制約原理としての議論としてだけでなく、「安全・安心」を保護されるべき法益としてその権限の実質的内容に取り込むことが必要となる。

この点はさらに、近代立憲主義の理念を継受し、日本国憲法の基本原理とされる「個人の尊重」の解釈にも反映されなければならない。「個人の尊重」原理に対応する国民の「幸福追求権」(憲法 13 条)は、現代国家において国家の不在によってのみ実現されるわけではない。もちろん、個人の「幸福」の内容は、市民一人ひとりが国家の援助なしに決定することができる。しかし、それを追求し、実現するためには、国家の不在が最良の策であるという状況は現実にマッチしないものとなっている。そして、個人の「幸福」が何よりも安全で安心できる社会での生活にあるとすれば、「幸福追求権」の内容に市民一人ひとりの安心できる生活というものが含まれることになる。この観点からも、安全・安心というものの憲法規範としての法益性を考える時期にきているのではないだろうか。

参考文献

赤坂正浩『立憲国家と憲法変遷』3頁以下(2008年・信山社)。

井上典之「危機管理と憲法」赤坂・井上・大沢・工藤『ファーストステップ憲法』321頁(2005年・有斐閣)。

大沢秀介「現代社会の自由と安全」公法研究 69 号 1 頁(2007年)。

大石眞『『安全』をめぐる憲法理論上の諸問題』公法研究 69 号 21 頁(2007年)。

工藤達朗「自然災害からの保護を求める憲法上の権利」公法研究 61 号 206 頁(1999年)。

工藤達朗『憲法の勉強』3頁以下、240頁以下(1999年・尚学社)。

小山剛「震災と国家の責務」公法研究 61 号 196 頁(1999年)。

小山剛「陰面としての国家」慶應義塾大学法学研究 80 卷 12 号 143 頁(2007年)。

小山剛「監視国家と法治国家」ジュリスト 1356 号 48 頁(2008年)。

中島徹「財産権の自然性と実定性」ジュリスト 1356 号 12 頁(2008年)。

西原博史「リスク社会・予防原則・比例原則」ジュリスト 1356 号 75 頁(2008年)。

長谷部恭男「国家は撤退したか—序言」ジュリスト 1356 号 2 頁(2008年)。

森英樹『『戦う安全国家』と個人の尊厳』ジュリスト 1356 号 57 頁(2008年)。

3 災害ボランティア活動の論理に関する一考察

菅 磨志保 大阪大学コミュニケーションデザイン・センター 特任講師

【要約】

阪神・淡路大震災以降、災害後の救援・復旧、復興の場面で、市民の自発性に基づく活動が幅広く展開されるようになってきたが、特に救援の場面では、被災地に「災害ボランティアセンター」が開設され、そこに遠隔地から「災害ボランティア」として一般市民が参加するというスタイルの活動が定着しており、「共助」の新しい担い手として位置づけられるようになった。

こうした「ボランティア」という関係性に基づく支援活動は、従来から行われてきた地縁血縁をはじめ、既存の社会関係を通じたインフォーマルな支援活動とは異なる論理を持っているように思われる。本稿では、「災害ボランティア」の活動が、どのように成立し、他の活動主体との関わりの中でどんな役割を果たしてきたのか、さらにまたそれが繰り返し行われてきたのか、市民による災害救援活動の論理について考察を試みた。

その結果、まず、被災社会の側に大勢の支援者を受け入れる社会的条件（緊急社会システム）が成立すること、他方で、「ボランティア」という関係性が、不特定多数の人たちが助け合い、共同性を発揮するための仕掛けとして機能していること、などが見出された。

3-1 「災害ボランティア」という社会現象

14年前の阪神・淡路大震災。連日テレビの画面に映し出された救援活動に走る若者の姿は、見る人たちに希望を与えた。その姿に触発されて被災地に向かった人も少なくなかったであろう。被災地には支援を求める大勢の人たちと、膨大な復旧作業があった。そうした状況の中で、自分の持っている時間と労力を、普段の職場や学校での役割を離れて提供した人たちは「ボランティア」と呼ばれた。被災地では、またテレビの画面を通して被災地の外でも、日々大量に「ボランティア」という現象が経験されていた。被災地で活動したボランティアの数は年間137万人を超え（兵庫県推計）、その動きは社会現象としても注目されるようになり、1995年は「ボランティア元年」とも呼ばれた。

もちろん、この震災のずっと前から、大規模な災害が発生すると大勢の人たちが駆けつけ、無償の救援活動が行われてきたし（関東大震災、伊勢湾台風など）、また「元年」と言われても、現実には1960年代以降、既にボランティア活動は、福祉や教育などの分野で一般市民の余暇活動として定着しつつあった（菅,2004）。

しかし、震災以前の「ボランティア」は、どこか自己犠牲や奉仕といったマイナスのイメージが付きまとい、一部の人の奇妙な活動と見られがちであった。震災は、大勢の人たちにボランティアする／されるという体験の場を提供し、「ボランティア」を身近で等身大の存在にした。それまでこの言葉に課されていた「自己を犠牲にして他人に尽くす大変な活動」といった重み・暗いイメージは、大勢の人たちのボランティア体験を通じて、「誰でも気軽に参加できる」活動になり、「被災者に感謝される」ことを通して自己充足・自己実現も可能な活動へと置き換えられていった。災害ボランティアという社会的な現象は、「ボランティア」に肯定的な意味を付与する役割も果たしていたと言えよう（山下・菅 2002）。

他方、実際の災害現場でも、ボランティアは、行政や地域コミュニティなど、既存の対応主体の限界を補い、支援の網から漏れている問題を見つけ出し、対応していった。「ボランティア」は、個々人の自発的な意志から協働で問題を解決していく新しい手段としても注目された。

そして震災以降も、大規模な災害が起これば必ず、ボランティアが被災地に駆けつけるようになった。その数は、数千人から数万人、多い時は数十万人にも上る。また、救援活動が収束した後も、復興に向けて息の長い支援活動が行われるようになってきている。なぜ、これほど大勢の人たちが、災害時、ボランティア活動に参加し続けているのだろうか。

本稿では、災害にかかわるボランティア活動が、どのような条件のもとに成立し、他の主体との関わりの中でどのような役割を果たしてきたのか、また、その後も繰り返されてきたのか、その活動を成立されている論理について、既往研究を紐解きながら考察を加えていく。

3-2 救援活動の論理

阪神・淡路大震災の後、多くの人の関心は「なぜ、あれほど大勢の人たちがボランティアとして被災地に駆けつけたのか？」に向けられた。そしてその理由についても、様々に議論されてきた。なかでも「人々の中に他人を思いやる意識が強まったのではないか」という、活動に参加した個人の内面に理由を求める議論が目立った。普段は何かと批判の対象になりがちな「今どきの若者」が多く参加したこともあり、若者の意識変化に日本の将来の希望を見出すような議論も少なくなかった。

しかし、仮に個人の意識が変化し、活動に向かう動機が形成されたとしても、被災地の側で大勢の人々を活動の現場につないでいく条件が用意されなければ、受け入れは難しいであろう。個人の側に形成される参加のストーリーも、被災地側の状況との関係で考えていく必要がある。まずは、被災地の側に形成される状況から見ていこう。

3-2-1 社会的条件としての「緊急社会システム」

大規模災害に襲われた被災地には、当然のことながら、救援・復旧活動が必要な状況が生まれる。被災地の中で“これは非常事態である”という緊張に満ちた状況認識が共有され、消火・救命救急・避難といった命を守る活動、被害の拡大を防ぎ壊れた社会システムを復旧させる活動が何よりも——普段の行政活動・経済活動を休止しても——優先される。このように、被災社会の中で一時的に形成される“救援・復旧活動を最優先すべし”という合意(規範)を、災害社会学や災害心理学では「非常時規範」と呼んできた(広瀬他 1981)。

被災した人々の側でも、身の安全を確保し、落ち着きを取り戻してくると、生き残った者同志の連帯感が高まり、相互の助け合いが活発に行われ「利他的な感情や行動のほとばしりによって、大衆的な救済活動が開始され」ていく (A.H.バートン 1969=1974)、いわゆる「災害ユートピア」と呼ばれる時期を迎える。

こうして、この時期、通常とは異なる形で様々な救援・復旧活動が展開されていき、その混乱の中から「緊急社会システム」と呼ばれる一時な助け合いの仕組みが形成される(山本 1981 ; 野田 1997)。ボランティアによる活動も、この「緊急社会システム」の中で、他の様々な災害対応に関わる組織と関係を取り結びながら展開されていくことになる。ではこの中で、ボランティアはどのような役割を果たしているのだろうか。

日常とは異なる緊急事態下で、組織はどう事態に対応していくのか。実態を分析し、よりよい対応を引き出すために様々な研究が行われてきた。ここでは、ボランティアの対応の特徴を明らかにするために、災害後、組織がどのようにその機能(業務の内容)と構造(人員体制)を変化させたのかを分類した研究を念頭において考えてみることにする(表1)。

災害対応に関わることが期待されている組織(災害時関連組織)は、激変した環境の中で緊急事態に対応していくために、新たに生じた業務に取り組んだり(機能の変化)、人員

を増加させて（組織構造の変化）、何とか乗り切ろうとする。

たとえば、警察や消防など、もともと緊急事態に対応してきた専門組織は、通常と同じ業務を同じメンバーで効率性を高めるなどして対応することになるが（タイプⅠ）、災害により仕事量が急増すれば、組織は人数を増やして事態に対応していこうとする（タイプⅡ）。また、学校が避難所になった場合、先生たちは教育機能の回復に加え、避難所運営という普段行わない業務にも対応することが求められる（タイプⅢ）。もちろん災害時であれば、普段どこの組織も扱っていなかったような問題が発生し、新たに人を集めて対応せざるを得ないような状況もたびたび発生する（タイプⅣ）。

表 1 緊急社会システムにおける災害時関連組織の 4 類型

		機能（タスク）	
		変化なし (Regular)	変化あり (Non-regular)
構造	変化なし (Old)	タイプⅠ (Established) 定置型組織	タイプⅢ (Extending) 転置型組織
	変化あり (New)	タイプⅡ (Expanding) 拡大型組織	タイプⅣ (Emergent) 創発型組織

(出典) Dynes, R.R. & Quarantelli, E.L., 1968.

災害時のボランティア活動を考えてみると、これまでも述べてきたとおり、新たに発生した問題や潜在化している問題を発見して対応していくケースを多く見出すことができる。また、活動体制についても、たとえば、阪神・淡路大震災では、公的機関による受け入れが失敗に終わった後、ボランティア自身が自主運営組織を結成し、人が変わっても活動が回っていく仕組みを独自に構築していった。この独自の仕組み——“災害版”のボランティアコーディネートを核とする「災害ボランティアセンター」——は、その後の災害への対応でも継承されていった。フレキシブルなネットワーク型の組織形態をとるボランティアは、他の主体が取り組まない新たな業務を積極的に担う一方、自らの活動体制自体も、状況に合わせて自己修正を加えていた。

震災当時の災害ボランティアの活動システムについては、様々な調査研究が行われ、明らかにされてきたが（菅・山下・渥美, 2008）、いずれにせよ、非常時であるという規範が形成され、その規範の下で展開される助け合いの活動を通じて「緊急社会システム」が立ち上がり、その中で不特定多数の人々が新たに発生した問題に対応する仕組みとして、上述のようなボランティア・システムが形成されていたということである。被災地が人手を必要としていることは明らかであり、さらに、多くの人手を受け入れるための社会的な条件が形成されていたことで、それまで阪神間の被災地とは全く縁が無かった人でも、被災地の問題に関わっていくことを可能にしていたと言えよう（山下・菅 2002）。

3-2-2 災害ボランティア論の展開

こうした緊急時の活動を見ていくとき、興味深いのは、通常のボランティア活動では常に問われる“する側”の論理——自発性・無償性・公共性——に関する議論があまり聞かれなかったことである。むしろ、実際の現場の体験から、こうした従来の論理を批判的に検討し、「社会との関わり」で何をしたのか、どんな役割を果たしていたのかを実証的に検討していく議論や、その検討結果から新しいボランティア像”を提示しようと試みる議論の方が多く見られた。ここで少し、阪神・淡路大震災後に展開された災害ボランティアをめぐる議論を振り返っておこう。それらは大きく3つに分けられる。

①防災・危機管理論的アプローチ

まず1つは、ボランティアを災害対応の主体と捉え、被災地の「緊急社会システム」の中で果たしていた役割等について論じたものである。救援活動に関わっていたボランティア自身、調査や助言活動などで被災地に来ていた防災研究者・実務家等が、現場でのボランティア活動の実態や反省をふまえ、政策科学的な視点から多くの知見——日常・非日常の連続性、行政との連携の問題、情報収集・分析システムの問題、制度化の問題など——を汲みだし、将来の災害に備えたボランティアの実践論を展開していった（浦野他 1996；渥美 2001；山下・菅 2002）。これらの議論は、防災行政に活用されうる素材を提供するとともに、災害ボランティアのネットワークづくりに対しても有効な知見を提供していった。

②市民社会論的アプローチ

もう1つの議論は、災害という局面を超えて、日本社会を変革する力としてボランティアを位置づけていこうとするものである。震災時、公的セクターはうまく対応できなかった。それに対し、ボランティアという「市民セクター」は大きな力となった。災害ボランティアは官に代わる民の力を発現した。そうした力こそ理想的な「市民社会」を構築するために必要なものである——といった議論である（本間・出口 1996）。しかし、こうした「市民社会論」は、現場の感覚とはややズレていた。現場で出会ったボランティアたちには、社会を作り変えようという変革の意思をあまり感じなかったし、自ら統一的な運動主体であることを自覚し、「国家に対抗する“市民セクター”を構築していくのだ」という志向を持っていたようには——少なくとも混乱した現場の中では——見えなかった。むしろ「問題に直面しながら、試行錯誤しながら、できることを何とかしていた行為者」という印象が強い。

当時、被災地で「災害ボランティア」「震災ボランティア」と呼ばれていた活動を見ていくと、とにかく普段の仕事の範囲を超えて、何らかの形で無償の支援活動を行えば、それはみな「災害ボランティア」と呼ばれていたことも指摘されている（八ッ塚・矢守 1997）。普段は行政職員、企業の社員として働いている者でも、通常の役割を超えて被災地支援に関わることもあるだろう。震災当時、流通業者が寄贈物資の在庫管理をしたり、保健・医

療、建築、語学等の専門性を持った人たちが無償で支援活動を展開していた。これらは、災害現場で必要とされる専門的スキルを、緊急事態だからということで特別に無償提供していたケースである。多分に状況がそうさせた活動であるが、彼らも「ボランティア」と呼ばれていた。

別の言い方をすれば、現場では「ボランティア」になれば、普段の社会的役割を超えて問題に関わることができた。「ボランティア」は、異なる者同士が新たな関係をつくり、共同していく際の回路を提供するという機能も果たしていたと言える。

③相互関係論的アプローチ

このように、問題に関わるきっかけを提供する主体としてボランティアを捉え、そこに現れる関係性に注目した議論も展開された。ここでは市民社会論的な理念志向にとらわれることなく、また災害・防災という局面のみにその意味を限定するのでもない形で、現場のミクロな社会過程に焦点を当て、ボランティアとボランティア、ボランティアと被災者の関係がどのように成立し、維持され、展開していくのかが論じられている。

こうした関係性からボランティアを捉えていく議論を3つ目のアプローチとして位置づけておく。この議論の中に、従来の“する側”からのボランティアの論理——自発性・無償性・公共性——を批判的に検討し、それを超えて“等身大のボランティア像”を求めていく試みを見出すことができる。それはまた、活動に参加し、問題解決のための関係をどう築いていったのか、個人の側からの論理の構築にもつながっていった。この議論は、上述の②の議論とともに、復興段階に入った後のボランティア活動において、さらに深く論じられていくことになる。

以下、この3つ目のアプローチに依拠しながら、活動に参加する個人の側から、どのような論理が構築されるのか、さらに見ていこう。

3-2-3 相互性の論理

ボランティア活動は、もちろん、相手が存在し、相手と関係性を取り結ぶことで成立する行為である。震災の現場はまさに、ボランティアと被災者、ボランティア同士による協働作業の連続であった。

そもそも、他所からやってきた知らない人が、いきなり地域に入ってきて地域の問題に関与し、支援活動を始める——といったことは日常生活の中ではあまり考えられない。

自らの災害ボランティア体験を基に、人間関係からボランティアを考察した原田(2000)は、ボランティアという関係が、特別な理由がない限り知らない人と接触すべきでないとする現代社会の暗黙の前提を打ち破る契機となり「ボランティアを通じて、知らない人同士が出会い、関係を始める」ことに注目している。

阪神・淡路大震災の現場では、地域コミュニティが大きく被災して共同性が発揮できない、

また神戸という都市性から共同性が発揮し難い状況があった。しかし震災の現場は、多くの支援を必要としていた。山下（2002）は、震災時のこうした状況の中、不特定多数の人たちが助け合い、共同性を発揮するための仕掛けとして「ボランティア」が機能していたことに注目する。さらに山下（2002）は、当時のボランティアの体験談、新聞の投書・雑誌の特集に寄せられた意見を読み解きながら、ボランティア自身が、活動実践や（間接的）体験を通じて、自発性・無償性・公共性といった従来の論理を超えて、「助け合い」を基調とする相互性の論理を成立させていく過程を分析している。

まず、ボランティア活動において最も重要な要件とされてきた「自発性」（自主性・自律性も含まれることがある）は独りよがりという態度を生み、場合によっては被災者を大きく傷つける可能性がある一方、やりすぎて「燃え尽き症候群」に陥ることもあり、指示や管理の必要性も指摘されていた。「とにかくどんな動機でも良いから、来て見る」という意見すら見られた。また「無償性」についても、「自立の妨げとなる」という意見、また被災者の側から一方的に支援を受けることへの苦痛などが表明され、ボランティアに対する謝礼や単位認定の意見も見られた。ここからも完全な無償性が成立しにくいことがうかがえる。「公共性」——自分のためではなく、他人や社会のためになる——についても、「こうすべき」であることを「する側」が決めるのではなく、相手の存在が意識されている意見が多い。

こうして、活動する者に重苦しく圧しかっていた自発性・無償性・公共性への構えは、現場での活動実践を通じて相殺され、相手と取り結ぶ関係に基づく「相互性」の論理を組み込むことで、身近で、気軽に参加できる活動へと意味づけされ直していった。こうした意味の転換が、マスコミを通じて全国に広がっていったことで、個々人が活動に参加しやすい状況をつくっていた。被災地の側でも外部から大量の支援を受け入れるシステムが形成されていたことは既に触れたが、このように、支援する個人とそれを受け入れる被災地の双方の条件が同時に成立したことで、「災害ボランティア」が大規模に展開される状況が整えられたのではないかと考えられる。

先の山下（2002）は、こうした自然で身近になったボランティアを、「緊急社会システム」下で展開されていた「助け合い」の一部であると位置づけている。助け合いは、特定の人と人との間で成立する関係だから、不特定多数のボランティアと被災者の間で、その関係が成立するとは考えにくい。しかし、支援を受ける側は、何らかの形で、受けた支援に報いたいという心理が働く。それが「社会への恩返し」という形で、社会的に発現される最も典型的なケースが、他の被災地への支援であろう。災害の経験や、支援—受援を通じて得た知識を、次の災害への対応に活かしていく——それは「被災地責任」とも言われた——まさに、文字通りの「恩返し」である。こうして助け合いは、他の被災地への「お返し」という形で、より大きな文脈で成立していくことになり、実際、これまでの災害でも、被災して支援を受けてきた人たちが、次の被災地で活躍するという形で「助け合い」が展開されてきた。「相互性」の論理は、さらに「助け合い」「お返し」という形で、救援活動が繰り返される条件を作ってきたともいえる。

3-3 復興支援から減災へ

関係性からボランティアを捉えていく議論は、一過的な救援活動が収束した後、被災地に残された長期的な問題に取り組んでいく復興支援活動の現場でも展開されてきた。ここでは取り残されていく被災者を支援する論理、活動を継続させていく論理が模索されていった。

西山（2005）は、ボランティアと被災者が出会い、それを継続していく過程に焦点を当て、両者が「生」を媒介にした、より深い関係性を構築していくプロセスの中に、ボランティアな活動の本質と論理を見出していく議論を展開している。

また、復旧・復興期へと移行する中で展開された多様な市民活動に関する考察の中で、従来の市民社会論をベースにした先（(2)②）の議論、すなわち、国家との対抗関係から市民セクターを捉え、そこに民のロジックを見出していくといったような運動論や、理念的・観念的な議論を超えて実践的な視点から現場に生成される市民社会を検討していく議論も展開されていった。

NPO 法の施行後、社会の中で実際に市民セクターが形成されつつある状況の中で、NPO をめぐる議論は、組織経営の観点から資源（人材・資金・情報等）獲得の戦略や、自発性に基づく組織に求められる特有のマネジメントの方法論（自発性の組織化）に焦点が当てられてきた。しかしこうした議論とは別に、また上述のような対抗性や理念的な市民社会論とも距離をおいて、実践的な視点から、市民社会を構想していく議論が展開されていった（市民と NGO の「防災」国際フォーラム実行委員会編 1998；震災復興市民検証研究会 2001；震災 10 年市民検証研究会 2005）。とりわけ、現場の関係者同士が同じ「場」を共有しつつ、これらの議論を行ってきた点に注目したい。特に、こうした議論の場が、災害後の節目（1 周年、3、5、10 年）ごとにもたれてきたことが重要である。節目に立ち、その時点から近い過去を振り返り、実践の意義と成果を検証し、そこから課題と教訓を引き出しつつ、どのように次のステップを踏み出していけば良いのか。問題を解決に導き、さらにそこから新しい価値観を発信していく道筋づくりが、こうした共同の「場」を通じて行われてきた。ここに被災地発の「市民社会」の創出を見て取ることができよう。それは、一人ひとりが自分のくらしと地域のあり方について発言し、決めていける社会を目指して行われてきた実践そのものでもある。それはまた、震災後の厳しい経験と、支援—受援の「助け合い」を通じて得られた「いのちの大切さ」という価値観に支えられてきたことも指摘しておきたい。阪神・淡路大震災以降の多くの被災地では、災害後の対応を通じて、市民活動の重要性が認識されていったが、同時に、過去の被災地から受け継がれてきた「助け合い」を通じて、「いのちとくらし」のかけがえのなさに対する意識も引き継がれていった。

3-4 再び、災害ボランティアとは？—今後の検討課題

本稿では、災害ボランティアの活動が、どのように成立し、行われ、どのような役割を果たしていたのかについて、社会との関わりや活動の文脈という側面から——したがって自主性や動機といったボランティア「する側」の内面とは離れて——論じてきた。

しかし、実際のボランティア活動の現場で気づかされることは、その活動がどのような役割を果たしているかということよりはむしろ、援助者として被災者とどう向き合い、関係を取り結んでいくのかという側面である。

ボランティアは当事者ではない。しかし、できるだけ被災者に寄り添い、同じ目線で問題を捉えようと努める。被災者の辛さを共有しようと努め、復旧・復興という目標に向かって、被災者に伴走する支援者である。

平常時から対人援助活動を行っている福祉や開発援助などに関わるボランティアは、被援助者との関わりの中で、様々な問題や悩みを抱えつつ活動している。災害時は、支援する—されるという活動が大量に行われるため、“人を支援する”ことに伴う問題が、より鮮明に出てきやすい。と同時に、時間的に切迫した状況下で、限られた資源で活動を行わねばならないため、被災者のつらい思いに丁寧に寄り添うことよりも、つい支援活動の効率化を追求してしまいがちである。しかし、その前に、相手にどう関わるのか、関われるのか、その意味が問われる活動であることに留意したい。このように、個々の現場における支援のあり方を考えていくことは、意味や価値の問題を問うことにつながっていく。市民による自発的・主体的な活動の意味と、その価値について考えるとき、公共性は何によってどのように担われるのかという問題にもつながっていく。この問題を考えていくことが、災害時の個別の援助活動を超えて、全体の中で検討する際に必要な視点ともなる。

引用・参考文献

渥美公秀, 2001『ボランティアの知——実践としてのボランティア研究』大阪大学出版会.

バートン,A.H.=安倍北夫監訳, 1969=1974『災害の行動科学』学陽書房.

ラファエル,B.=石丸正訳, 1986=1989『災害の襲うとき—カタストロフィの精神医学』みすず書房.

浦野正樹・大矢根淳・土屋淳二編著, 1996『阪神・淡路大震災における災害ボランティア活動』早稲田大学社会科学研究所(研究シリーズ36号).

市民とNGO「防災」国際フォーラム実行委員会編, 1998『阪神大震災 市民がつくる復興計画』神戸新聞総合出版センター.

震災10年市民検証研究会編, 2005『阪神・淡路大震災10年』文理閣.

- 震災復興市民検証研究会編著, 2001『市民社会をつくる』市民社会推進機構.
- 菅磨志保,2004「ボランティアから市民活動、NPO へ——社会サービスを担う新たな主体として」人と防災未来センター『平成 14・15 年度研究論文・報告集』DRI 調査研究レポート Vol.2, 141-155 頁.
- 菅磨志保, 2008「災害ボランティアの論理」菅磨志保・山下祐介・渥美公秀編著『災害ボランティア論入門』弘文堂 (第 2 章) 59-81 頁.
- 菅磨志保・山下祐介・渥美公秀編著,2008『災害ボランティア論入門』弘文堂.
- Dynes,R.R. & Quarantelli,E.L.,1968,“Group Behavior under Stress :A Required Convergence of Organizational and Collective Behavior Perspectives.”*Sociology and Social Research*, 52, pp.416-429.
- 辻 勝次, 2001『災害過程と再生過程』晃洋書房.
- 西山志保, 2005『ボランティア活動の論理——阪神・淡路大震災からサブシステム社会へ』東信堂.
- 野田 隆, 1997『災害と社会システム』恒星社厚生閣.
- 原田隆司, 2000『ボランティアという人間関係』世界思想社.
- 広瀬弘忠, 1981『災害への社会科学的アプローチ』新曜社.
- 宮田加久子, 1988「災害時の援助行動」安倍北夫他編『自然災害の行動科学』(応用心理学講座 3) 274-287 頁.
- 山下祐介, 2002「震災ボランティアはいかに語られたか」山下祐介・菅磨志保『震災ボランティアの社会学』ミネルヴァ書房, 234-261 頁.
- 山下祐介・菅磨志保, 2002『震災ボランティアの社会学—阪神・淡路大震災から〈ボランティア=NPO 社会〉へ』ミネルヴァ書房.
- 山本康正, 1981「災害と組織」広瀬弘忠編『災害への社会科学的アプローチ』新曜社.
- 八ッ塚一郎・矢守克也, 1997「阪神・淡路大震災における既成組織のボランティア活動」グループダイナミクス学会『実験社会心理学研究』vol.37, No.2, 177-194 頁.

【備考】

本稿は、菅磨志保・山下祐介・渥美公秀編著 (2008)『災害ボランティア論入門』弘文堂の第 2 章 (菅磨志保「災害ボランティアの論理」(59-81 頁) の 2 節に修正加筆を行ったものである。

4 ソーシャル・キャピタルをめぐる近年の研究動向

鹿毛 利枝子 東京大学大学院総合文化研究科 准教授

【要約】

本稿では、ソーシャル・キャピタルをめぐる最新の研究動向を概観する。ソーシャル・キャピタル研究は、その規定要因をめぐる研究と、効果をめぐる研究の二つに大別されるが、前者の流れの研究としては、近年、とりわけ民族的多様性とソーシャル・キャピタルをめぐる研究が活発化している。後者の流れは近年やや低調であるが、ソーシャル・キャピタルの効果をめぐる、より精緻な理論構築が端緒についたところである。

4-1 はじめに

本稿では、「ソーシャル・キャピタル」(社会関係資本)をめぐる海外での最近の研究状況を概観する。よく知られるように、「ソーシャル・キャピタル」の概念は、古くは1910年代にアメリカの教育学者ライダ・ハニファンによって提起され、それ以降経済学者グレン・ラウリーや、フランスの社会学者ピエール・ブルデュールらによっても用いられたものであるが(坂本 2004)、学会・実務の世界において大きく脚光を浴びるようになったのは、ロバート・パットナムの『哲学する民主主義』(*Making Democracy Work*)が1993年に公刊されて以降のことである。

2002年ごろまでの研究の発展については既の機会に別に論じているので(鹿毛 2002a、2002b)、本稿ではそれ以降、この5、6年ほど間の展開を中心に取り上げたい。また「ソーシャル・キャピタル」については実務の分野でも多くの論考があるが、本稿では社会学・経済学・政治学など、主として学術分野での研究を中心に取り上げる。

ソーシャル・キャピタルをめぐる研究は、その規定要因をめぐる研究と、効果をめぐる研究の二つに大別される。以下本稿では、次節においてソーシャル・キャピタルの規定要因についての研究の展開を、次いでその効果をめぐる最近の研究を概観する。

4-2 ソーシャル・キャピタルの規定要因

4-2-1 ソーシャル・キャピタルと民族的多様性

ソーシャル・キャピタルの規定要因を考える上で近年、特に注目を集めているのは、民族的多様性との関係、とりわけ民族的多様性もしくはその拡大が、ソーシャル・キャピタルを侵食するか否かという問題である。この論点は、部分的にはロバート・パットナムが著書『ボーリング・アローン』(2000)において、「架橋的 (bridging)」と「固定的 (bonding)」ソーシャル・キャピタルという区別を行った際に提起したものであるが、同時に、特に西ヨーロッパ諸国における近年の移民の急増が社会に及ぼすインパクトを探ろうとする機運の高まりともタイミングが一致し、研究が大いに発展している。

この点に関するこれまでの研究は、民族的多様化が他者への信頼感情などを低下させるという主張と、そうではないという主張に、二分している。たとえばアメリカのデータを用いた Alesina and Ferrara (2002)は、民族的に多様な地域に居住する個人は、他者への信頼感情が低いという分析結果を提出している。他方 Nannestad et al. (2008)は、デンマークのデータに依拠しながら、民族的に多様な地域に居住する個人ほど、同じ民族の他者のみならず、他民族の他者に対する信頼感情も高いと報告する。中間的な立場としては、デトロイト地域のデータを分析した Marshall and Stolle (2004)が、民族的多様性の信頼感情に対す

るインパクトは民族によっても異なり、民族的に多様な地域に居住することは黒人の信頼感情を上昇させるが、白人の信頼感情は低下させるとしている。

これらは民族的多様性が個人レベルでの信頼感情に及ぼすインパクトを検討したものであるが、地域レベル・社会レベルにおけるソーシャル・キャピタルに対するインパクトを分析した研究も、同様に錯綜した状況である。たとえば世界 60 カ国のデータを分析した Delhey and Newton (2005)は民族的に多様な国ほど信頼感情も低いとする一方、74 カ国のデータを分析した Bjornskov (2007)は、民族的多様性と信頼感情の間には関係がないと結論づけている。また Anderson and Paskeviciute (2006)の分析では、民族的・言語的多様性がソーシャル・キャピタルに及ぼす影響はソーシャル・キャピタルの指標によっても異なり、たとえば信頼感情にはマイナスの影響を及ぼすが、自発的結社への参加水準にはプラスの影響を及ぼすとする。

このように民族的多様性がソーシャル・キャピタルに及ぼす影響をめぐる研究は大きく対立しているが、今後の研究の方向性としてはいくつか考えられる。一つには、Anderson and Paskeviciute (2006)のように、「多様性」を一括りに扱うのではなく、民族的多様性と言語的多様性、さらには宗教的多様性といった異なるタイプの多様性のもたらすインパクトをより仔細に区別しながら分析を進める必要があるだろう。また民族的多様性と、信頼感情をはじめとするソーシャル・キャピタル指標の間の関係は一律ではなく、国によっても異なる可能性がある (Nannensted 2008: 427-8)。というのも、民族間の関係や感情は、その国や地域のもつ歴史的な特性や経験に大きく影響を受けると考えられ、他民族との「現在における」経験がソーシャル・キャピタルに及ぼす影響も、そのような「過去からの」歴史的要因に拘束されるはずだからある。今後の研究では、このように分析対象地域の歴史的な文脈をもより考慮した分析が求められるであろう。

4-2-2 ソーシャル・キャピタルを形成するその他の要因

民族的多様性以外にも、ソーシャル・キャピタルを規定する要因については、様々な方向から研究が発展している。初期のソーシャル・キャピタル研究では、所得分布の平準性が高い水準のソーシャル・キャピタルに繋がるということが指摘された (e.g. Boix and Posner 1998) が、2000 年代に入るとこの研究を一歩進めて、福祉国家とソーシャル・キャピタルの関係を探る研究が進展している (e.g. Kumlin and Rothstein 2005; Larsen 2007; Rothstein and Stolle 2008)。

所得分布の平等性がソーシャル・キャピタルを促進するとすれば、先進諸国において所得分布を大きく規定する福祉国家までが分析の射程に入ってくることは当然である。ただ、福祉国家とソーシャル・キャピタルの関係を探った最近の研究の問題は、それがスカンジナビア諸国の事例に依拠しすぎていることであろう (e.g. Kumlin and Rothstein 2005; Larsen 2007)。福祉国家研究においては、リベラル型 (英米型) 福祉国家、大陸ヨーロッパ

型福祉国家、スカンジナビア型福祉国家という、3タイプの福祉国家の区別がなされているが（Esping-Andersen 1990）これまでのソーシャル・キャピタル研究は「北欧型」福祉国家とその他の福祉国家がソーシャル・キャピタルに異なる影響を及ぼすことは認めながら、福祉国家の3類型がそれぞれどのようなインパクトをもたらすかは十分に考慮しているとはいえない。今後はこれまでの福祉国家研究の成果と、ソーシャル・キャピタル研究をより緊密に結びつける努力が必要であるように思われる。

福祉政策のみならず、ソーシャル・キャピタルを促進するその他の政策的要因についても研究が進んでいる。Mettler (2005)によれば、アメリカの第二次世界大戦経験世代がその他の世代と比較して高い参加水準を示すのは、いわゆる GI 法によるものであると指摘する。教育政策の効果というわけである。

初期のソーシャル・キャピタル研究はフォーマルな自発的結社を通じたソーシャル・キャピタルの醸成機能を重視したが、近年の研究は、ソーシャル・キャピタルがインフォーマルな社交を通して促進される可能性を指摘している。Green and Brock (2005)の実験手法を用いた分析によれば、フォーマルな団体への参加のみならず、インフォーマルな社交によっても交渉の技能や互酬性の規範の形成が確認されたという。ノルウェーのデータを分析した Wollebæk and Selle (2002)においても、同様の結果が報告されている。これらの研究は、ソーシャル・キャピタルの醸成において、従来過度に重視されてきたともいえる自発的結社の役割を相対化しようとする試みとして評価しうるだろう。

4-3 ソーシャル・キャピタルの効果

前節においてみたように、ソーシャル・キャピタルは政策的・制度的・社会的なさまざまな要因によって形成される。ではこのように形成されるソーシャル・キャピタルは社会的にどのような効果をもつのか。ソーシャル・キャピタルの要因面の分析の隆盛と比較して、その効果をめぐる分析は、近年さほど盛り上がっているとはいえない。ソーシャル・キャピタルをめぐる近年の研究は、その効果を探るよりも、むしろソーシャル・キャピタルは多くの社会的利益をもたらすことを示した初期のソーシャル・キャピタル研究の成果を前提とした上で（e.g. Putnam 1993; 2000）、その規定要因を探るというスタイルが主流になりつつある。

とはいえ、ソーシャル・キャピタルの効果をめぐる研究が全く進んでいないわけではない。従来の研究の多くは、ソーシャル・キャピタルが一律に政治的・経済的・社会的パフォーマンスを向上させるという、比較的単純な構造の議論をとってきたが、実際の関係はそれほど単純ではない。たとえばソーシャル・キャピタルが経済成長を加速する効果をもつことは多くの研究によって主張されてきたが（e.g. Fukuyama 1995）、Uslaner (2002)が指

摘するように、アメリカが比較的高い成長率を実現した 1990 年代以降は、とりわけアメリカにおける社会的紐帯の指摘された時期と重なる。とすれば、ソーシャル・キャピタルは単純に経済成長を加速させるのではなく、成長を促進するとしても何らかの条件に媒介されて機能すると考える方が現実的であろう。ソーシャル・キャピタルの効果をめぐるより精緻な理論構築が課題となってきた。

このような方向に一步踏み出そうとするのが、Newton (2006)である。この論文では、ソーシャル・キャピタルと政治的信頼感の関係が、多変量解析を用いた多国間比較分析においてはしばしば確認されるにもかかわらず、一国単位の事例分析においては確認できないことを指摘する。たとえばスウェーデンでは国際的に見てもソーシャル・キャピタルの水準は高いが、ここ数年の経済成長率は高いとはいえないし、また政治的信頼感情もむしろ近年低下している。Newton によれば、ソーシャル・キャピタルと経済成長、政治的信頼感情といった変数は、相互に連動するのではない。政治的信頼感情は、主として経済成長率に影響されるが、それはソーシャル・キャピタルに媒介され、同じように経済成長率が低くても、ソーシャル・キャピタルの水準の高い国や地域においては、政治的信頼感の低下は増幅される可能性がある」と指摘する。実証的な検証は今後の課題であるが、ソーシャル・キャピタルをすべての社会・経済問題の万能薬とみなすのではなく、より精緻な方向に議論が進んでいるのは歓迎すべきであり、さらなる議論の発展が待たれる。

4-4 結語—安心・安全社会への含意？

一連のソーシャル・キャピタル研究は、本プロジェクトの主眼でもあり、安心・安全社会に向けた仕組みづくりについても、重要な貢献をする可能性をもつ。最近の研究では、ソーシャル・キャピタルの高い地域では、災害からの復興からも高いとされる。たとえば Aldrich (2008)は関東大震災後の関東地域のデータを用いて、高いソーシャル・キャピタルに特徴づけられる地域では震災後の復興も比較的速かったという分析を示した。同様に、Kage (forthcoming)も、第二次世界大戦の戦災からの日本の復興が、社会的紐帯の比較的緊密な地域の方が、そうでない地域と比較して、速やかに進んだことを示した。経済的格差の拡大をはじめとして、ソーシャル・キャピタルには不利な条件が日本でも揃う中、安全・安心という観点からすれば、日常からソーシャル・キャピタルを醸成しておくことが、自然災害・人災を問わず、突発的な災害に対する社会の「免疫力」を培うことになるだろう。

参考文献

- Aldrich, Daniel (2008), "Social, Not Physical, Infrastructure: The Critical Role of Civil Society in Disaster Recovery," Paper Prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, MA.
- Alesina Alberto, and Eliana E. La Ferrara (2002), "Who trusts others?" *Journal of Public Economy*, vol. 85:207-34.
- Anderson, Christopher J., and Aida Paskeviciute (2006), "How Ethnic and Linguistic Heterogeneity Influence the Prospects of Civil Society: A Comparative Study of Citizenship Behavior," *Journal of Politics*, vol. 68: 783-802.
- Bjornskov, Christian (2007), "Determinants of generalized trust: a cross-country comparison," *Public Choice* vol. 130:1-21.
- Delhey, Jan, and Kenneth Newton (2005), "Predicting cross-national levels of social trust: global pattern or Nordic exceptionalism?" *European Sociological Review*, vol. 21:311-27.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Fukuyama, Francis (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Green, Melanie C. and Timothy C. Brock (2005), "Organizational Membership versus Informal Interaction: Contributions to Skills and Perceptions that Build Social Capital," *Political Psychology*, vol. 26: 1-25.
- 鹿毛利枝子 (2002a) 『『ソーシャル・キャピタル』をめぐる研究動向(一) : アメリカ社会科学における三つの『ソーシャル・キャピタル』』『法学論叢』151 巻3号。
- 鹿毛利枝子 (2002b) 『『ソーシャル・キャピタル』をめぐる研究動向(一) : アメリカ社会科学における三つの『ソーシャル・キャピタル』』『法学論叢』152 巻1号。
- Kage, Rieko (forthcoming), "Making Reconstruction Work: Civil Society and Information after War's End," *Comparative Political Studies*.
- Kumlin, Steffan, and Bo Rothstein (2005), Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare-State Institutions," *Comparative Political Studies*, vol. 38: 339-65.
- Larsen, Christian A. (2006), "How Welfare Regimes Generate and Erode Social Capital: The Impact of Underclass Phenomena," *Comparative Politics*, vol. 40.
- Mettler, Suzanne (2005), *Soldiers to Citizens: The GI Bill and the Making of the Greatest Generation*. Oxford: Oxford University Press.
- Nannestad, Peter (2008), "What Have We Learned about Generalized Trust, If Anything?" *Annual Review of Political Science*, vol. 11: 413-436.
- Nannestad, Peter, Gunnar Lind Haase Svendsen, and Gert Tinggaard Svendsen (2008), "Bridge over

- Troubled Water: Migration and Social Capital,” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 34: 607-631.
- Newton, Kenneth (2006), “Political support: Social capital, civil society and political and economic performance,” *Political Studies*, vol. 54, no. 4: 846-64.
- Putnam, Robert D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Rothstein, Bo, and Dietlind Stolle (2008), “The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust,” *Comparative Politics*, vol. 40, vol. 4.
- 坂本治也 (2004) 「社会関係資本の二つの『原型』とその含意」『阪大法学』53巻6号。
- Uslaner, Eric M. (2002), *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Wollebæk, Dag, and Per Selle (2002), “Participation and Social Capital Formation: Norway in a Comparative Perspective,” *Scandinavian Political Studies*, vol. 26: 67-91.

5 安全安心のための仕組みに関する検討—構造物の品質確保のための検査制度における結託防止条件に関する考察

多々納 裕一 京都大学防災研究所 教授

吉田 護 京都大学 GCOE 「アジア・メガシティの人間安全保障工学拠点」 特定助教

【要約】

2006 年度に発生した構造計算書偽装問題は、我が国の既存構造物の品質に対する国民の大きな不安と建設業者に対する不信を投げかける結果となった。都市の形成に関わる各利害関係者のインセンティブを考慮に入れつつ、各利害関係者に適切な規律を与える社会制度を構築することは、安全・安心な都市社会の形成を目指す上での重要な研究課題である。

その上で、本稿では、構造物の品質を確保するための検査者のインセンティブ問題に着目し、公共事業の設計照査の民間委託に伴うモラルハザードや結託の発生メカニズムに関して数理モデルを用いて分析する。公共主体、設計者、検査者の関係性を明示的に示すと共に、それらを防ぐ制度的枠組みについて検討する。

5-1 はじめに

構造物の品質(e.g. 耐震性)を確保することは、東海・東南海・南海地震や直下型地震が懸念されている日本において、最も基本的な地震対策である。一方で、構造物の生産に関わるいくつかの主体の近視眼的な行為によりその品質が損なわれる事態が発生している。たとえば、阪神・淡路大震災の際に震度7を観測した地域において、1981年の建築基準法改正後に建てられた住宅の約5パーセントが倒壊している¹⁾。建設省建築研究所(現、独立行政法人建築研究所)の見解に拠れば、1981年の建築基準を守って建てられた建物は、震度7の地震にあっても倒壊することは原則としてありえないとしていた²⁾。当然、様々な予測不可能な環境要因により、不十分な耐震性をもった建物を結果として存在する可能性は否定できない。しかしながら、幾つかの事後的な調査からも明らかになっているように、倒壊の要因は筋交いの欠如や金物の不備など、工事の手抜きによるものであった³⁾。また、2006年度に発生した構造計算書偽装事件は、設計者、ディベロッパー等が近視眼的に利潤を求めた結果、当時の建築基準法を満たさないマンションが130棟以上建設され、大きな社会的関心を集めた⁵⁾。地震リスクにさらされている我が国において、構造物の生産に関わっている利害関係者に安全性向上に関して適切なインセンティブを与えるための方法を探求することは、地震からの人的・経済的被害を軽減させる上でも大変重要な研究課題である。さらに、こうした問題は、日本に限った話ではない。たとえば、トルコ大地震においては、数多くの違法建築物の存在が、甚大な被害をもたらした主要な要因であることが指摘されている⁶⁾。また、2008年の四川大地震においても、四川省内だけで6898棟の校舎が倒壊しており、建築業者による手抜き工事、さらに建設業者と検査者の癒着の問題等が問題視されている⁷⁾⁸⁾。各国の構造物の生産に関わる社会制度は当然異なるが、短期的利益を求めようとする設計者、施工者、さらに検査者に起因した問題は、安全・安心な都市社会の形成のための共通の課題である。

このような課題に対して、社会としてどのように制度を構築し、構造物の生産に関わる近視眼的な利害関係者を規律付けるか、それが本研究の課題である。なお、本研究で取り上げるこの課題は、古くは紀元前18世紀から問題視されていた。古代バビロニアのハンムラビ王が発布したハンムラビ法典229条には次の一説が記されている⁹⁾。「家を建てたものは、建築が適切に行われずにその家が倒壊し、その住民を死なせてしまった場合は死刑に処す」("If a builder build a house for someone, and does not construct it properly, and the house which he built fall in and kill its owner, then that builder shall be put to death.")。これは、紀元前18世紀の時点で、本研究で問題視する課題が存在していたことを示唆している。では、もし仮に現代社会において極刑を課すことが可能であれば、違法建築は無くなるだろうか。

手抜き工事はなくなるかもしれないが、その帰結は、社会から家を建てる人がいなくなる、ということかもしれない。どのような制度を設計するかは、ただ単に罰則を厳しくすれば良いという話ではない。構造物の品質を確保するためには、その生産に関わる利害関係者に適切なインセンティブを付与する必要がある、本研究は、こうした観点から適切な制度の設計を試みるものである。

5-2 構造物の品質を確保する上での検査者の役割

5-2-1 構造物の品質に関する事後確認の困難性

施主(依頼人/principal)は、設計・施工業者(請負人/agent)に構造物の建設を依頼する際、希望する構造物の品質を提示し、業者はそれに応じて構造物の設計、施工を実施する。しかし、施主にとって完成した構造物が要求性能の全てを満たしていることを確認することは、必ずしも容易なことではない。たとえば、構造物の耐震性能に関わる瑕疵はその内部構造に関わる問題であり、専門知識・技術を有していない施主は、施工前は言うまでもなく、施工後でさえも施主自身で構造物の耐震性能を確認することは難しい。また、地震の発生により構造物が倒壊することでその瑕疵は暴露されうるが、地震の発生頻度は低いいため、瑕疵が暴露されるまでの潜在期間は非常に長い。これは、施主は構造物が完成し、設計・施工業者との取引が成立した後において、当該構造物の質を直接確認する機会はほとんど存在しないことを意味する。本研究では、施主が構造物の品質を取引成立後においても確認することが困難であるという性質を、構造物の品質に関する「事後確認の困難性」と呼んでいる。この事後確認の困難性の下では、業者は、構造物の不備が発覚する可能性が低いことを知っているため、短期的利益を求めて意図的に怠慢な設計・施工を実施する誘引をもちうる。すなわち、人為的な理由で十分に耐震性を有さない構造物が建設される問題は、この品質の事後確認の困難性をどのように解決するか、という点に帰着される。

5-2-2 事後確認の困難性下における検査者の役割

経済学において、依頼主と請負主の間で取引される財の質に関する情報量の違いは、情報の非対称性(asymmetric information)として記述される。ただし、質に関する情報の非対称性と単に言っても、その非対称性の度合いに応じて、財は探索財(search good)、経験財

(experience good), そして信用財(credence good)に分類される¹⁰⁾¹¹⁾。探索財とは、財の購入前にその質を観察可能な財を指し、経験財は財の購入後にその質を観察可能な財を指す。そして、信用財は、財の購入後においても、その質が観察困難、または不可能な財を指す。その点では、質の事後確認の困難性に着目した場合、構造物は信用財としての側面が強いと言える。信用財の取引成立可能性に関して、たとえば Darby ら¹¹⁾は、買手と売手の二者間での信用材取引は非効率となる均衡が発生することを示している。構造物の品質の事後確認の困難性下において、安定的な住宅取引が成立するためには、業者が施主の要求性能を適切に満たしうる構造物を建設する技術・知識を有しており、さらに、適切な設計・施工を実施する動機を有していることが求められる。こうした業者への能力と意図に対する信頼性¹²⁾が確保されてはじめて、施主と業者の間で安定的な取引が可能となる。

どのような社会制度を構築することで業者は信頼に足る存在になりうるか、情報の非対称性に起因した問題を解決するための枠組みを参考にしてみよう。ただし、その中で、構造物の品質に関する事後確認の困難性に着目した場合に有効な対策は多くない。たとえば、免許制度について、Leland は市場に参入する請負人の最低限の能力を確保する点を指摘している¹³⁾。その点では、構造物の生産に関わる専門家が保有する様々な資格は、業者の能力に関する期待としての信頼を確保する上では有効である。しかし、資格を獲得した後の業者の行動を規制するものではないため、免許制度のみでは意図に関する期待としての信頼は確保出来ない。また、Shapiro は、免許を獲得する際の投資が事後に提供するサービスの限界費用を低下させることを仮定し、免許獲得コストが大きい免許制度に対しては事後的なモラルハザードが発生しにくくなることを示している¹⁴⁾。すなわち、建設市場に参入する業者に対して、より取得が難しい免許制度を設けることで、事後的なモラルハザードを防ぐ可能性があることを示唆している。これは免許制度により、能力だけでなく意図に対する信頼も業者は獲得可能であることを示唆する結果である。ただし、Shapiro のモデルは、業者がモラルハザードを引き起こさない動機を、評判メカニズムに求めている点は留意する必要がある。評判メカニズムは、取引した財の質を取引後に確認した買手によって、その売手または売手が供給している財が信頼に足ることが情報蓄積・情報伝播される仕組みである。会計監査等の枠組みにおいてその有効性が示されているが¹⁵⁾、評判メカニズムが有効に機能するためには財購入後にその不備を観察可能であり、かつその不備が暴露されるまでの期間が短くなければならない¹⁶⁾¹⁹⁾。上記で述べたように、構造物の不備が発覚する可能性が低い場合、その不備の潜在期間は長く、十分な評判メカニズムは期待出来ないだろう。また、情報の非対称性に起因した問題を防ぐ他の方策として、事後保証(warranty)が重要な役割を果たすことも示されている²⁰⁾²¹⁾。住宅市場、建設市場における瑕疵担保責任制度²²⁾は、構造物の不備が発覚した場合に業者にその保証を求めるものであり、構造物

の取引が成立する上でその役割は大きい。また、不備の発覚に伴う責任の所在を明確化しておくことで、紛争費用、たとえば構造物の不備に伴う損害賠償訴訟に要する費用等、を抑える効果も期待される。しかし、あらゆる構造物の瑕疵に対して有効とは考えにくい。雨漏りやコンクリートのひび割れ等は、比較的、潜在期間も短く、施主自身で明らかな瑕疵として観察可能であるため、瑕疵担保責任制度は有効に機能する。一方で、構造物の耐震性に関する瑕疵は、地震の発生頻度が小さいことを考慮しても、潜在期間が非常に長い瑕疵といえる。このとき、業者は、事後的に生じうる費用を軽視し、近視眼的に利益を求める可能性がある。そのため、潜在期間が長い瑕疵に対しては、瑕疵担保責任制度は必ずしも有効に機能しない。

免許制度、評判メカニズム、さらに事後保証制度は社会で多く利用されている情報の非対称性を解決する方策である。しかし、構造物の品質の事後確認の困難性の問題に着目するとき、業者を規律付ける上で必ずしも有効に機能しない。特に、評判メカニズムや事後保証制度が有効に機能しない点は熟慮しなければならない。これは、構造物の生産に関わる設計者、施工者等の利害関係者を規律付けるためには、構造物の不備が明らかになった時点に依存するのではなく、構造物が建設された直後において構造物の品質を評価する必要があることを示唆する。すなわち、適切な設計、施工がなされたことが、設計、施工がなされている最中、または完了した直後において確認されなければならない。

上記で記したように、構造物の品質に伴う問題を考える場合、広く社会で取り入れられている制度的枠組みは有効でない場合が多い。このとき、構造物の品質を判断可能な能力と適切な判断を下そうとする動機を有した、施主や業者とは異なる信頼に足る第三者による検査が必要となる。実際、構造物の建設過程においては、数段階の検査が義務付けられている。信頼に足る第三者による品質の認証(certification)により、品質の事後確認の困難性下においても、施主と業者間の間で安定的に取引が成立するものと考えられる。

5-2-3 検査者のインセンティブ問題

構造物の品質を確保する上で、さらには設計・施工業者が信頼に足ることを示す上で、検査者は大変重要な役割を果たす。ただし、設計者や施工者の信頼性が問題視されたのと同様に、検査者自体の信頼性も問われることとなる。

既往研究において、検査者は社会厚生を最大化する主体としてモデル内で描かれる場合も多い。しかし、近年では、米国における Enron-Andersen の会計情報の偽装問題や日本における耐震偽装問題など、検査機関自体のインセンティブが問題視される機会も多くなっ

てきた。このとき、検査者は社会厚生を最大化する主体としてではなく、私的便益を享受する主体として捉える必要があり、検査者に対しても、適切な検査を実施する能力と意図に対する信頼性が確保されなければならない。すなわち、検査者の能力や意図に関する信頼性が確保される社会的な仕組みが存在していなければ、構造物の品質に関する事後確認の困難性に起因した問題を克服したとは言えない。

検査者が私的便益を享受する主体として捉えるとき、検査者をどのように規律付けるかに関して、大きく二つのアプローチが存在する。一つが事後責任アプローチであり、二つ目が報酬契約によるアプローチである。会計監査の枠組みにおいて、不正を犯しうる責任を当事者だけでなく、それを防ぐことが可能なゲートキーパー (gatekeeper) にも負わせるべきだという議論がある^{23)・25)}。これを構造物の建設の文脈に当てはめれば、不備が発覚した場合 (たとえば、構造物の倒壊等により不備が発覚した場合等) に、検査者にも責任を負わせようとする枠組みである。当然、構造物の建設には様々な利害関係者が関わるため、問題が発生した際の余計な紛争を避けるためにも、事前に責任の所在を明確化しておくことは極めて重要である。ただし、検査者に対して責任を負わせることで検査者を規律付けようとする枠組みは、設計者や施工者に対して事後責任が必ずしも有効に機能しないのと同様に、必ずしも有効とは言えない。すなわち、仮に検査者が怠慢な検査を実施し、耐震性が基準を満たさない構造物が建設されたとしても、その不備が明らかになる可能性は極めて低く、近視眼的な検査者が課された事後責任を考慮するとは限らない。当然、地震による構造物の倒壊により検査者の怠慢な検査が暴露され、その検査者を罰することは可能である。しかし、例え怠慢な検査者を罰することが出来たとしても、地震による人的・経済的被害を軽減させるという本来の目的は達成されない。そのため、私的便益を求める検査者の規律付けに関しても、事後責任に依存するのだけでは不十分である。筆者らはそのような立場から、検査者を規律付ける枠組みとして、検査結果に基づく報酬契約によるアプローチについて分析、提案している²⁶⁾。これは検査結果と検査者の利得を関連付ける枠組みであり、端的に言えば、検査者による不備の発見を評価する枠組みである。この枠組みにより、不備が発覚する時点ではなく検査が完了した時点において、部分的であるが検査の質を評価可能となる。

以下では、公共事業の設計照査の民間委託を対象に、行政、設計者、検査者の三者間のインセンティブとその階層性に着目した上で、検査結果に基づく制度的枠組みにより、設計者、検査者が引き起こしうるモラルハザードや結託を防ぎうることを示す。

5-3 設計照査の委託と結託防止契約

5-3-1 公共事業における設計照査の委託

近年、民間の知識・技術を活用するため、公共工事の設計図書に関する設計照査の民間委託がなされるようになってきている²⁷⁾。技術系公務員の不足が問題視されている地方部においては特に、こうした設計照査の外部委託が増加していくことが予想されている。しかし、公共機関の実施する検査と民間機関の実施する検査では、その実施主体のインセンティブにおいて根本的に異なる。そのため、どのように照査業務を委託した民間機関を規律付けるかは、社会基盤整備全体の信頼性にも通じる重要な課題である。仮に、受託した民間機関(検査者)が設計照査の際に利益を求めた場合、適切な照査業務を実施しない場合も起こるだろう。また、たとえ検査者が不備を見つけたとしても、設計者との結託によりそれを意図的に公共機関に報告しない場合も発生しうる。設計段階での不備は、施工段階、維持管理段階にまで影響を及ぼす。さらに、地震の発生等に伴う構造物の倒壊は、時として設計段階の不備を明らかにするが、それには莫大な人的・経済的被害を伴う可能性がある。そのため、耐震性等に関わる重大な不備を含まない設計図書が作成されるよう、設計者、検査者に適切なインセンティブを付与することは極めて重要な課題と言える。

こうした研究動機のもと、本研究では設計図書の照査業務を民間業者に委託する場合に発生しうる、設計者、検査者が引き起こすモラルハザード及び結託の問題に着目し、それを防ぐ枠組みの一つである検査結果に依拠した報酬スキームのあり方について数理モデルを構築し分析を行う。さらに、検査者の選択タイミングが、こうしたモラルハザード及び結託を防ぐために必要な費用に影響を与えることを示す。一部の近視眼的な設計者、検査者の存在は、社会基盤整備全体の信頼性を損ない兼ねない危惧すべき問題である。下記の分析は、検査を市場に委ねる上で、良者が評価され、かつ悪者が市場から駆逐される社会制度を構築するための政策的示唆を得ることを目的としている。

5-3-2 既往研究と本研究の位置付け

結託の問題に関して、principal/agent モデルの枠組みの中で数多くの研究蓄積が存在する。中でも、agent-supervisor 間の結託問題に関して、Tirole²⁸⁾が先鞭をつけた。Tirole は、principal-agent-supervisor(auditor)の三層構造の中で、agent にとって不利な情報を supervisor が隠匿する代わりに agent から supervisor に賄賂報酬が支払われる結託(事後の結託)を分析

し、この結託を防ぐ条件である結託防止条件(coalition-proof condition)を考慮した最適報酬契約を導出した。なお、supervisor に関して、非効率的なタイプの agent を発見し、それを principal に報告した場合は、他の場合と比較してより大きな報酬が得られるよう報酬を設定することで、principal は agent と supervisor 間の結託を防ぐことが出来ることが示されている。また、Kofman²⁹⁾は Tirole の分析をもとに、より中立的な検査者を検査する検査者を導入した上で、agent への罰則の上限に応じた agent, supervisor への最適報酬契約について分析している。その中で agent への罰則の上限と検査者への報酬が相殺されることを示しており、必ずしも非効率的な agent への罰則が有効でないことを示している。また、これらのモデルは supervisor の検査時の努力水準に関する意思決定問題を含んでいないのに対して、Mehmet は Tirole の枠組みを検査時の努力水準に関する意思決定問題を含んだ形へと拡張した上で、supervisor が検査を実施する前の段階で agent と賄賂契約を結び、意図的に検査を実施しないタイプの結託(事前の結託)の問題を考慮した最適報酬契約について分析している³⁰⁾。このとき、検査費用が小さい場合には事前の結託は無視可能であることが示されている。

本研究においても、設計照査の委託に伴う公共主体(principal) - 設計者(agent) - 検査者(auditor)の三層構造を考えている点で、これらの研究の流れを汲むものである。しかし、これらの研究が、agent の生産性に関するタイプの情報の非対称性の問題を対象にしているのに対して、本研究では、agent のタイプは同一と仮定した上で、agent(設計者)の作成物である、設計図書の質に関する情報の非対称性の問題を取り扱っている点は注意が必要である。agent の生産性のタイプは短期的には不変であることが通常仮定されるのに対し、設計図書に不備がある場合はその不備を修正することでその設計図書は基準を満たす。このとき、設計者は、設計図書の不備が発覚した場合に設計者が負担することとなる修正費用を避けるために、検査者との間で結託行為に及ぶ誘引を持っている。このとき、後のモデル分析で示すように、事前の結託が常に principal (公共主体)にとってより重要な問題であるという新たな結論を導く。

本研究では、設計者、検査者が引き起こすモラルハザード問題と共に、4 つのタイプの結託を考慮する。4 つのタイプの結託とは、下記の通りである。

- 結託 *a* :設計図書の作成以前の段階で、当該設計図書を合格させる代わりに設計者が検査者に賄賂を渡す賄賂契約を結んだ後に、設計者が設計時に努力水準に関する意思決定を下すタイプの結託
- 結託 *b* :設計者が設計図書の作成時に努力し、設計者が検査者に賄賂を渡す賄賂

契約を結ぶタイプの結託

- 結託 c : 設計者が設計時に努力をせず、その後当該設計図書を合格させる代わりに設計者が検査者に賄賂を渡す賄賂契約を結ぶタイプの結託
- 結託 d : 設計図書の不備を示す情報を獲得した検査者に対して、設計者は賄賂をわたす代わりに情報を隠蔽してもらうタイプの結託

事前、事後の結託はそれぞれ結託 a 、結託 d に相当する。本論文ではさらに、設計者が設計時の意思決定を下した後に発生する結託 b, c を考慮している点も既存の研究に無い新しい点である。これら4つの結託の問題を考慮することで、後述するように、どのタイミングで検査者を選択するか、検査者の入札のタイミングが極めて重要な問題となる。

設計者と検査者間の結託の可能性は、構造物の品質を確保し、地震被害を軽減させる上では極めて重要な問題である。市場に検査を委ねていく中で、公共主体はこれらを防ぐ制度を構築する必要があることは言うまでもない。本研究では、以上のような問題意識の下で、設計者と検査者の間で発生する4種類の結託メカニズムについてモデル化すると共に、結託を防ぐ検査結果に基づく報酬スキームの枠組みについて分析する。

5-3-3 基本モデル

a) モデルの前提条件

公共工事(e.g. 橋梁)において、公共主体が設計図書の作成業務及びその設計照査業務を民間企業に委託する場合を考えよう。なお、公共主体は設計者と検査者を公共入札等を通じて選択するものとし、設計者と検査者は同一ではないことを仮定する。本研究では、入札制度については深くは触れないが、公共主体により選択された(または入札競争の勝者となった)時点で、どの設計者、検査者が選択されたかは公開されるものとする。基本モデルで想定している、モデルの論理的順序結託[T1]は下記の通りである。

1. 公共主体は設計者及び検査者を選択し、それぞれと契約を締結する。
2. 設計者は設計時の努力水準($e \in \{0,1\}$)を選択し、設計図書を作成する。
3. 検査者は作成された設計図書を受け取り、検査時の努力水準($i \in \{0,1\}$)を選択し、設計図書の質に関する情報($n_s \in \{n_\phi, n_b\}$)を獲得する。
4. 検査者は公共主体に検査結果($m_s \in \{m_\phi, m_b\}$)を報告する。
5. 公共主体は検査結果 m_s に応じて、設計者、検査者それぞれに報酬を支払う。

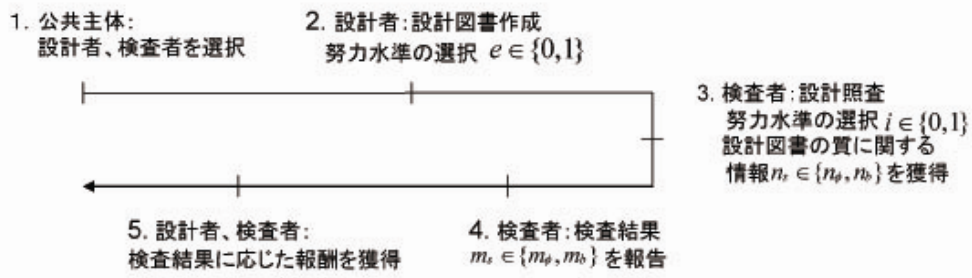


図 3-3-1 モデルの論理的順序

図 3-3-1 は、基本モデルの論理的順序の概略図である。ここで分析を簡易化するため、設計者により作成される設計図書の質に関して、 $S \in \{G, B\}$ の二種類を仮定する。なお、 G は公共主体の要求性能を満たす設計図書、 B は満たさない設計図書とする。設計者の選択する努力水準に応じて作成される設計図書の質は変わるものとし、努力水準 e を選択した場合に質 S の設計図書が作成される確率 $p(S, e)$ を

$$\begin{pmatrix} p(G,1) & p(G,0) \\ p(B,1) & p(B,0) \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} p & 0 \\ \bar{p} & 1 \end{pmatrix}, \quad (3.1)$$

と定義しよう($\bar{p} = 1 - p$)。設計時に努力する($e = 1$)場合においても、作成された設計図書が常に公共主体の要求性能を満たすわけではないことに注意しよう。 p は設計者の能力と見なすことが可能である。一方、設計時に努力をしない場合($e = 0$)は常に公共主体の要求性能は満たさない。これは意図的に要求性能を満たさない設計図書を作成する場合に相当する。設計者が負担する設計費用に関して、努力水準 e の関数として $c(e)$ で表す。なお、分析を簡易化するため、 $c(1) = c$ 、 $c(0) = 0$ とおく。次に、検査者が獲得する設計図書の質に関する情報も二種類、 $n_s \in \{n_\phi, n_b\}$ を仮定する。なお、 n_b は当該設計図書が要求性能を満たさないことを示す立証可能な情報であり、一方で、 n_ϕ はそのような証拠を含まない情報とする。ここで、設計図書の質が S 、検査者が選択する努力水準が i の際に検査者が情報 n_s を獲得する確率を $q(n_s | i, S)$ とし、

$$\begin{pmatrix} q(n_\phi | 1, G) & q(n_b | 1, G) \\ q(n_\phi | 1, B) & q(n_b | 1, B) \\ q(n_\phi | 0, G) & q(n_b | 0, G) \\ q(n_\phi | 0, B) & q(n_b | 0, B) \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} 1 & 0 \\ \bar{q} & q \\ 1 & 0 \\ 1 & 0 \end{pmatrix} \quad (3.2)$$

で定義する($\bar{q} = 1 - q$). すなわち, 設計図書が公共主体の要求性能を満たす場合($S = G$), 検査者の努力水準に関わらず, 情報 n_b は獲得できないことを仮定する. また, 設計図書の要求性能を満たさない場合($S = B$), 検査者は努力したとしても常に情報 n_b を獲得できないことは注意しよう. q は検査者の能力と見なすことが可能である. 設計者が負担する検査費用 $d(i)$ に関して, 分析を簡易化するため, $d(1) = d, d(0) = 0$ を仮定する. 検査者が公共主体に対して報告する検査結果も同様に, $m_s \in \{m_\phi, m_b\}$ の二種類を仮定する. なお, m_b は当該設計図書が要求性能を満たさないことを示す検査結果であり, 検査者が情報 n_b を獲得している場合に限り報告可能な検査結果とする. 一方, m_ϕ は, 設計図書の不備を指摘する情報を含んでいない検査結果を表す. 本章ではベンチマークとして, 検査者が獲得する情報を公共主体も観察可能な場合を想定する.

公共主体は, 設計者, 検査者の選択する努力水準は観察不可能であることを仮定し, 検査者により報告される検査結果に応じて報酬を設計するものとする. なお, 公共主体は設計者, 検査者に対する総支払い報酬を最小化するように報酬契約を設計するものとする. 設計者, 検査者の報酬をそれぞれ報酬 $k_e(m_s), k_i(m_s)$ とし, $k_e(m_\phi) = v, k_e(m_b) = w, k_i(m_\phi) = t, k_i(m_b) = 0$ とおく. ただし, 検査者が情報 m_b を報告した場合, 設計者は設計図書の修正作業(または再設計)を実施可能なものとする. その際の費用を c_r で表す. 一般に, 努力をした場合としない場合で修正費用 c_r は異なるが, ここでは分析を簡易化するため, 同一であることを仮定する. また, 修正費用 c_r は, 質の低い設計図書を作成したことによる評判の低下に伴う費用や入札制度が指名競争入札制度の場合には, 指名企業の中から外される可能性に伴う費用も含まれるものとし, 外生変数であることを仮定する. 設計者が修正作業を実施するとき, 設計図書の質は完全に B から G へと更新されるものとし, 設計者は報酬 t を獲得出来るものとする.

b) 最適報酬契約設計問題

検査者により検査結果 m_b が報告されたとき, 設計者は常に修正作業を実施する場合を考えよう. この条件式は

$$t - c_r > 0 \tag{3.3}$$

で与えられる. この条件下において, 設計者, 検査者の努力水準 i, j を選択する場合の期待効用はそれぞれ

$$\pi_e(e, i) = t - (1 - ep)iqc_r - c(e) , \quad (3.4)$$

$$\pi_i(e, i) = \{1 - (1 - ep)iq\}v + (1 - ep)iqw - d(i) \quad (3.5)$$

で表される。ここで、設計者、検査者の最適な行動 (e^*, i^*) をナッシュ均衡解として、

$$e^* = \arg \max_{e \in \{0,1\}} \pi_e(e, i^*) \quad (3.6)$$

$$i^* = \arg \max_{i \in \{0,1\}} \pi_i(e^*, i) \quad (3.7)$$

で表そう。このとき、 $(e^*, i^*) = (1,1)$ がナッシュ均衡解となる条件式は、

$$pqc_r > c \quad (3.8)$$

$$\bar{p}q(w - v) > d \quad (3.9)$$

で与えられる。 c_r は前節で述べたように、必ずしも小さいものではない。以下では(3.8)が常に満たすものとして分析を進める。(3.8), (3.9)を満たす条件下において、 $(e^*, i^*) = (0,0)$ はナッシュ均衡解ではなく、 $(e^*, i^*) = (1,1)$ が唯一のナッシュ均衡解となることが示される。条件式(3.9)は、公共主体が報酬を設計する上で考慮すべき検査者の誘引両立制約である。

次に、公共主体は設計者、検査者の参加制約として、

$$\pi_e(1,1) \geq 0 \quad (3.10)$$

$$\pi_i(1,1) \geq 0 \quad (3.11)$$

を考慮する必要がある。さらに、検査者に支払う報酬に関する検査費用補償制約として、

$$v - d \geq 0 \quad (3.12)$$

$$w - d \geq 0 \quad (3.13)$$

を考慮する。これらの条件を課さない状況下では、検査者が検査時に努力をして検査結果 m_ϕ を報告した場合に、検査者の利得が非正となる状況が発生するが、この状況は社会的に受け入れ難い。そのため、公共主体は検査費用補償制約を考慮するものと仮定しよう。また、これらの制約条件の形式は、有限責任制約として既存の文献では知られているが、本研究の文脈上、検査費用補償制約と呼ぶこととする。

設計者、検査者が努力水準 $(e, i) = (1,1)$ を選択した場合の公共主体が支払う総報酬額

$B(1,1)$ は,

$$B(1,1) = t + (1 - \bar{p}q)v + \bar{p}qw \quad (3.14)$$

で表されるため、公共主体の最適報酬契約設計問題は下記のように表される。

$$\begin{aligned} [P1] \quad & \min_{t,v,w} B(1,1) \\ & \text{s.t. (3.8), (3.9), (3.10), (3.11), (3.12), and (3.13)} \end{aligned}$$

これを解くと、最適報酬契約 $(t_1^*, v_1^*, w_1^*) = \left(\bar{p}qc_r + c, d, d + \frac{\bar{p}q}{d} \right)$ が導出される。なお、条件式(3.9), (3.10), (3.11)が拘束する。このとき、 $w_1^* > v_1^*$ が成立する。すなわち、不備を見つけた検査者の利得を大きくするような仕組み（たとえば、直接的な金銭補償や不備を見つけた検査者が次回の設計照査の競争入札時に優遇されるような制度など）を構築する必要性があることを示唆している。

5-3-4 結託の発生メカニズムと最適報酬設計問題

a) モデルの前提条件

前章では、公共主体は検査者が獲得した設計図書の質に関する情報を公共主体も観察可能であることを仮定した。しかし、現実的には、公共主体は検査者が選択した努力水準や獲得した設計図書の質に関する情報を観察可能ではない。本章では、公共主体は検査者が報告した検査結果のみ観察可能な状況を考える。その上で、上記の四つの結託を防止する条件を考慮した設計者、検査者の報酬契約を分析する。

設計者、検査者間の結託の発生タイミングを含んだモデルの論理的順序結託[T2]は下記の通りである。ただし、下記で導出する結託防止契約の下では、どのタイプの結託も均衡解において発生することはない。図 3-3-2 は、本章のモデルの論理的順序の概略図を示したものである。

1. 公共主体は設計者及び検査者を選択し、それぞれ契約を締結する。
2. 結託 a が発生する。
3. 設計者は設計時の努力水準 $(e \in \{0,1\})$ を選択し、設計図書を作成する。

4. 結託 b , c が発生する.
5. 検査者は作成された設計図書を受け取り, 検査時の努力水準 ($i \in \{0,1\}$) を選択し, 設計図書の質に関する情報 ($n_s \in \{n_\phi, n_b\}$) を獲得する.
6. 検査者が情報 n_b を獲得した場合, 結託 d が発生する.
7. 検査者は公共主体に検査結果 ($m_s \in \{m_\phi, m_b\}$) を報告する.
8. 公共主体は検査結果 m_s に応じて, 設計者, 検査者に対して報酬を支払う.



図 3-4-1 結託の可能性を考慮したモデルの論理的順序

b) 結託防止条件を考慮した最適報酬契約設計問題

公共主体は上記で定式化した結託防止条件を含めて, 設計者, 検査者の最適報酬を設計する. なお, 結託 a , 結託 b 及び c , 結託 d が発生しない条件, 結託防止条件 a , bc , d はそれぞれ下記のように表される. (紙面の都合上, 結託防止条件の導出過程は省略する.)

$$\bar{p}q(w-v)-d \geq \bar{p}qc_r+c \quad (3.15)$$

$$w-v \geq c_r + \frac{\bar{p}q}{d} \quad (3.16)$$

$$w-v \geq c_r \quad (3.17)$$

その最適報酬設計問題は下記のように定式化される.

$$[P2] \quad \min_{t,v,w} B(1,1) \\ \text{s.t. (3.8), (3.9), (3.10), (3.11), (3.12), (3.13), (3.15), (3.16) and (3.17)}$$

これを解くと, $(t_2^*, v_2^*, w_2^*) = \left(\bar{p}qc_r + c, d, d + c_r + \frac{c+d}{\bar{p}q} \right)$ が導出される. このとき, $t_1^* = t_2^*$, $v_1^* = v_2^*$, $w_1^* < w_2^*$ が成立し, 拘束する条件式は (3.9), (3.10), (3.12), (3.15) で与えられる. 基本モデルで拘束した検査者の誘引両立制約は拘束せず, 代わりに検査者の結託防止条件

a が拘束することが分かる。公共主体は、検査機関が不備を見つけた場合には、最低限の費用補償 d にさらに追加的な報酬として、 $c_r + \frac{c+d}{\bar{p}q}$ を支払う必要があり、その額はモラルハザードのみを考慮した場合と比較してより大きくする必要があることが分かる。また、追加的な報酬の第一項である c_r に関して、これは修正費用だけでなく、不備のある設計図書を作成したことが社会的に暴露されうることによる罰則や評判損失に伴う費用であることを既に記載した。ここでは外生変数として取り扱っているものの、この費用が大きいほど、検査者が不備を見つけた場合に支払うべき報酬額が増加することは、留意する必要がある。Kofman(1993)らがはじめて指摘したように、agent(本モデルにおける設計者)への厳しすぎる罰則は結託を防ぐために検査者に支払う費用と相殺される。これは、不備を含む設計図書を作成した設計者に対する厳しい罰則(入札時の指名停止等)は、設計者と検査者との間の結託が発生しやすい状況を作りだすため、必ずしも有効でないことを示唆している。

c) 検査機関の選択のタイミングとその効果

上記の分析により、設計図書の作成以前の段階で、当該設計図書を合格させるよう設計者と検査者が結託する可能性により、結託が存在しない状況下と比較して、公共主体はより多くの報酬を検査者に支払う必要性があることが示された。

本来、設計者と検査者の関係が顔の見えない関係であれば結託が発生することはない。そのため、結託を防ぐために競争入札の結果を公開しない等の規制を考えることも可能である。しかし、入札に参加したが落札出来なかった業者にその落選を通達しないことは難しく、結果、業界内のネットワークにより誰が落札者かを非公開にすることは難しいと考えられる。以下では、公共主体が検査者に対して支払う報酬を抑えるための枠組みとして、情報公開のタイミングではなく、検査者の入札のタイミングの問題に着目し、設計者が設計図書を作成した後に設計者を選択する場合について分析する。具体的には、設計者が設計図書を作成した後に検査者を選択することで報酬設計にどのような影響があるかを明らかにする。本章で分析するモデルの論理的時間順序[T3]は下記の通りである。図 3-4-1 はモデルの論理的順序をまとめたものである。

1. 公共主体は設計者を選択し、契約を締結する。
2. 設計者は設計時の努力水準($e \in \{0,1\}$)を選択し、設計図書を作成する。
3. 公共主体は検査者を選択し、契約を締結する。
4. 結託 b, c が発生する。
5. 検査者は作成された設計図書を受け取り、検査時の努力水準($i \in \{0,1\}$)を選択し、設計図書の質に関する情報($n_s \in \{n_\phi, n_b\}$)を獲得する。

6. 結託 d が発生する.
7. 検査者は公共主体に検査結果 $(m_s \in \{m_\phi, m_b\})$ を報告する.
8. 公共主体は検査結果 m_s に応じて, 設計者, 検査者それぞれに報酬を支払う.

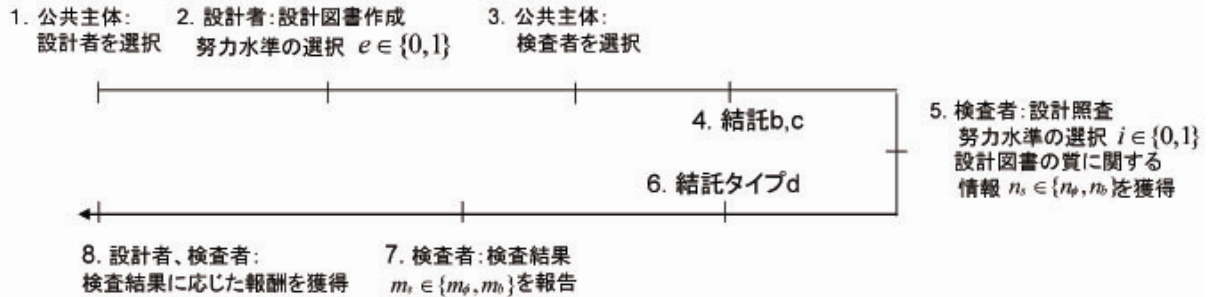


図 3-4-2 モデルの論理的順序 (検査者の選択タイミングの変更)

d) 検査者の選択タイミングの変更の効果

このとき, 公共主体の最適報酬設計問題は,

$$[P3] \quad \min_{t,v,w} B(1,1) \\ \text{s.t.}(3.8), (3.9), (3.10), (3.11), (3.12), (3.13), (3.16) \text{ and } (3.17)$$

で与えられる. これを解くと, 最適報酬契約に関して $(t_3^*, v_3^*, w_3^*) = \left(\bar{p}qc_r + c, d, d + c_r + \frac{d}{\bar{p}q} \right)$ が導出される. なお, 条件式(3.10), (3.12), (3.16)が拘束する. すなわち, 結託防止条件 bc は拘束されるが, 結託防止条件 d や誘引両立条件は拘束しない. これは設計者が設計図書を作成した後に発生する設計者, 検査者間の結託が問題視されることとなる. さらに, 上記で導出された最適報酬に関しては, 下記の命題が成立する.

命題

タイミング $[T3]$ の方が $[T2]$ より, 設計者, 検査者に支払われる総報酬額(エージェンシー費用)は小さい

本命題の証明は $t_2^* = t_3^*, v_2^* = v_3^*, w_2^* > w_3^* (> w_1^*)$ より明らかである. この結果は, 設計者と検査者を同時に選択する場合と設計者が設計図書を作成した後に検査者を選択する場合には, 後者の方が結託が発生しにくい状況であり, それを防ぐための費用も小さくて済むことを示唆している.

5-4 おわりに

安全・安心な都市社会を形成するためには、その都市形成に関わる数多くの利害関係者のインセンティブと適切な制度を設計することは必要不可欠である。本稿では、設計照査の委託を対象に、公共主体、設計者、検査者の三者間のインセンティブと階層性に着目した上で、契約理論を用いて、設計者と検査者が引き起こすモラルハザード、結託を防ぐ枠組みについて分析を行った。設計図書の作成以前の段階で当該設計図書を合格させるよう設計者と検査者が賄賂契約を結ぶ結託(結託 a)が最も危惧すべき結託である点、公共主体は設計者と検査者を同時に競争入札等により選択するのではなく、設計者が設計図書を作成した後に検査者を選択することで、結託 a が発生しにくい状況を作り出すことが可能となる点を示した点は、本モデルから得られた帰結として現実社会に適応する上でも一考する余地があるだろう。

ただし、本研究で得られた結論は筆者らが仮定した状況下で得られたものであることは注意が必要である。本研究では、不備を含む設計図書が検査を通過する4つのタイプの結託を想定したが、設計者が不備を含んだ設計図書を意図的に作成し、検査者に伝えてその不備を報告させ、検査者が得た報酬を逆にキックバックさせるタイプの結託も発生しうる。この結託は、実際に不備のある設計図書が検査を通過するわけではないので、問題の重要性は上記の4種類の結託とは性質が異なるものの、検査費用の増加を招きかねない問題である。二社に設計図書の照査を委託するモデルも含めて、今後さらなる検討が必要だろう。

また、実際の公共工事においては施工者からの指摘により設計図書の不備が見つかる例も少なくない。本研究においては、公共主体、設計者、検査者のインセンティブの観点から最適契約の導出を行ったが、構造物の品質を考える上で施工者のインセンティブの問題も欠かすことは出来ない。さらに、本研究では入札制度については深く触れていないが、設計者、施工者、さらに検査者をどのような入札制度のもとで選択するべきかに関しても報酬体系と共に議論される必要がある。また、検査者が引き起こしうるモラルハザードや結託等の違法行為に対して、罰則ではなく追加的な報酬で対応することに関しては、社会的に受け入れがたいかもしれない。直接的な金銭報酬だけでなく、検査者のランク制度や検査実績に伴う指名競争入札制度など、不備の発見が評価される社会制度は幾つか考えられる。本研究では一回限りの検査委託を対象に分析を行ったが、複数回の検査委託、検査の需給を考慮した制度設計を検討する必要がある。これらは今後の課題である。

最後に、賞罰システムの導入に伴う否定的側面についてもさらなる見当が必要である。たとえば、藤井³¹⁾は、法的な賞罰システムの導入の否定的効果として、過去の研究事例から、内発的動機の低減／駆逐効果、倫理的フレームから取引的フレームへの意思決定フレ

ーム変遷効果，トリレンマ問題の誘発効果の三点を挙げており，法律の導入や運用にあたっては，既に存在している社会的規範と調和する必要性があることを指摘している．公共機関と民間機関では，支配している行動規範が異なるため，検査の適切性を確保するための方策は異なる．民間に検査を委ねていく中で，実務者の心的影響を踏まえた上で制度を構築する必要がある．

これらは今後の課題であるが，安全・安心な都市社会の形成のための社会制度設計への理解を深めるという点において，本稿が一躍を担うのであればそれは筆者の本望とするところである．

参考文献

- 1) 建設省：「平成7年阪神・淡路大震災建築震災調査委員会中間報告」，神戸市中央区一部の建物の悉皆調査，1995年．
- 2) 建設省，「建設白書」，1994年版．
- 3) 朝日新聞，1996年2月3日．
- 4) 震災復興の歩み，一産業と都市の再生一，長岡 豊 編，知碩書院，pp.171-202, 1998.
- 5) 国土交通省：「建築物の安全性確保のための建築行政のあり方について」答申，平成18年8月31日．
- 6) Hanifi Binici: March 12 and June 6, 2005 Bingol-Karlioiva earthquakes and the damages caused by the material quality and low workmanship in the recent earthquakes, *Engineering Failure Analysis*, 14, pp.233-238, 2007.
- 7) 毎日新聞，2008年5月14日．
- 8) 朝日新聞，2008年5月27日．
- 9) Leonard W. King: *The Code of Hammurabi*, Kesseinger Publishing, 2004.
- 10) Pitchik, C., Schotter, A.: Honesty in a Model of Strategic Information Transmission, *The American Economic Review*, Vol.77, No.5, pp.1032-1036, 1987.
- 11) Darby, M.R. and Kari, E. : Credence goods and fraudulent experts, *RAND Journal of Political Economics*, Vol.844, No.1, pp.107-119, 1997.
- 12) 山岸俊男：信頼の構造—こころと社会の進化ゲーム—，東京大学出版会，1998.
- 13) Leland, H.E. : Quacks, Lemons, and Licensing ; A Theory of Minimum Quality Standards, *Journal of Political Economy*, Vol.87, pp.1328-1346, 1979.
- 14) Shapiro, C.: Investment, Moral Hazard, and Occupational Licensing, *The Review of Economic Studies*, Vol.53, No.5, pp.843-862, 1986.

- 15) Braian W. Mayhew, Auditor Reputations Building, *Journal of Accounting Research*, Vol.39, No.3, pp.599-617, 2001.
- 16) Shapiro, C.: Premiums for High Quality Products as Returns to Reputations, *Quarterly Journal of Economics*, Vol.98, pp.659-679, 1983.
- 17) A Shaked and J. Sutton : Imperfect Information, perceived quality and the formation of professional groups, *Journal of Economic Theory*, vol.27, pp.170-181, 1982.
- 18) David M. Kreps, and Robert Wilson: Reputation and Imperfect Information, *Journal of Economic Theory*, Vol.27, pp.253-279, 1982.
- 19) Allen, F.: Reputation and Product Quality, *Rand Journal of Economics*, Vol.15, pp. 311-327, 1984.
- 20) Grossman, S.J., The Informational Role of Warranties and Private Disclosure about Product Quality, *Journal of Law and Economics*, Vol.24, No.3, pp.461-483, 1981.
- 21) Emons, W.: Warranties, Moral Hazard, and Lemons Problem, *Journal of Economic Theory*, Vol.46, pp.16-33, 1988.
- 22) 大西正光, 小林潔司, 大本俊彦 : 建設契約における瑕疵責任ルール, 土木計画学論文集, Vol.20, no.1, 2003.
- 23) R.H. Kraakman, Gatekeepers: The Anatomy of a Third-Party Enforcement Strategy, *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol.2, No.1, pp.53-104, 1986.
- 24) V.G. Narayanan, An Analysis of Auditor Liability Rules, *Journal of Accounting Research*, Vol.32, pp.39-59, 1994.
- 25) S.Pae, S.Yoo, Strategic Interaction in Auditing, An Analysis of Auditors' Legal Liability, Internal Control System Quality, and Audit Effort, *Journal of Accounting Review*, Vol.76, pp.333-356, 2001.
- 26) Alfred E., and Andreas L.: Limited Liability and Imperfect Information -On the Existence of Safety Equilibria Under Products Liability Law, *European Journal of Law and Economics*, Vol.5, pp.153-165, 1998.
- 27) 日経コンストラクション, 「民間活用が広げる土木の可能性」, 2007年5月25日号, pp.48-49.
- 28) J.Tirole, Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations, *Journal of Law, Economics and Organizations*, 2, pp.181-214, 1986.
- 29) Kofman, F. and J.Lawarree: Collusion hierarchical agency, *Econometrica*, Vol.61, pp.629-656, 1993.
- 30) Mehmet Bac and Serkan Kucuksenel: Two Types of Collusion in a Model of Hierarchical Agency, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol.127(2), pp.262-276, June, 2006.
- 31) 山本顯治(編) : 紛争と対話, 法動態学叢書・水平的秩序 4, pp.23-53, 2007.

第2部 個別政策の検討

第2部について

各章の研究概要は次のとおりである。

第1章では、災害時要援護者支援の問題について取り上げた。

このテーマは、兵庫県防災計画室から問題提起を受けたものである。研究体制は、本体研究会のメンバーを基本とし、このテーマに詳しい当機構の研究者および県防災計画室の協力を得た。分析は、自治体担当者へのヒアリングおよび県防災計画室によって実施された市町アンケート調査を活用して行った。

第2章では、地域防災における事業所の役割について検討した。

このテーマは、兵庫県豊岡市防災安全課より問題提起を受けたものである。研究体制は、本体研究会のメンバーを基本とし、豊岡市防災安全課および産業課の協力を得た。分析は、豊岡市防災安全課と協力して、豊岡市内の事業所に対して実施した独自のアンケート調査をもとに行なった。

第2部は、研究会の2年目より追加された研究課題である。2つの研究課題は、提案のあった政策課題であり、本研究会のしたで、それぞれのテーマごとに研究者および実務家で研究体制を構成し、政策提言を行っている。

第1章 災害時要援護者支援対策

災害時要援護者支援について、国および兵庫県からガイドラインが提示され数年が経った。この支援の仕組みが機能するためには、地方自治体における仕組みづくりだけでなく、地域コミュニティにおける共助の仕組みが必要である。また、都市部と地方部はそれぞれの地域特性に起因する課題が残されている。インタビュー調査および兵庫県による市町アンケート調査をもとに政策提言を行う。

研 究 体 制

研究責任者	林 敏彦	研究調査本部	研究統括／放送大学	教授
研究主査	山下 淳	研究調査本部	上級研究員／関西学院大学	教授
担当研究者	石田 祐	研究調査本部		研究員
研究協力者	越智 祐子	研究調査本部		研究員
研究協力者	磯辺 康子	神戸新聞社会部	記者／	
		研究調査本部	特別研究員	(2006～2007年度)
研究協力	兵庫県防災計画室			

研究概要および研究調査から得られた知見

■研究概要

国による災害時要援護者支援に関するガイドラインができ、兵庫県においては県のガイドラインも作成された。自治体ごとの進捗状況をそれらのガイドラインをもとに測ると多くの自治体でいまだ実地的な仕組みづくりが進んでいない。しかしながら、見方によっては、その自治体の地域特性を活かした手法によって進めることが必要である。すなわち、コミュニティの力、社会的制度が成立するような地域では無理に個人情報保護の問題とで苦しまなくても、主体性に任せておき、災害という特殊な状況において生じる課題についてだけ追加的に情報を共有しておく、という方法もある。一方、この手法は人口流動性の高い都市部では難しい。都市部においてはコミュニティというものを意識させるという気長な手法もありうるであろうが、ある程度自治会や町内会などによる縦のリーダーシップを発揮する必要があると考えられる。ただし、自治会加入率が低いのも都市部であるという課題もあり、さらなる検討が必要とされる。

■知見 1

個人が情報を得られる道具およびインフラ(社会資本)と、地域における人的ネットワーク(社会関係資本)を組み合わせた体制を築いておく。

要援護者と支援者のつながりを作ると同時に、それぞれが緊急時に速やかに情報が得られるように、たとえば伊丹市の緊急告知 FM ラジオを所有しておく（過去の災害では情報が伝わっていないことが多い）。人とモノの組み合わせによって、避難所への円滑な避難行動を可能にする。

■知見 2

民生委員などの各種相談員、自主防災組織、自治会・町内会の活動のいずれが要援護者支援の仕組みづくりにおいて活発に動くかは、その地域ごとの特性であり、行政は地域主体との連携を図ることがその仕組みの構築に重要である。

平時に醸成されている信頼関係、またそれにもとづく安心感が要援護者名簿の作成をはじめ、支援体制を組むのに大きな効果をもつ。

■知見 3

対象グループで一律に災害時要援護者を指定するだけでなく、該当する人の居住状況や地域コミュニティの状況、すなわち家族の協力を含めた自助を加味してから、近隣や地域の共助による要援護者の仕組みを作るという手順を踏むことが重要である。

実態はすでに支援者が見当たらないということが問題となっており、カバーできる実現可能性から優先度をつける必要がある。

■知見 4

必ずしもガイドラインにしたがって仕組みを作らなくても、地域ごとの特性を活かした仕組みづくりが有効である場合もある。

地理的、人口的な特性によって可能となる仕組みが変わってくる。また、災害時の住民の主体性に任せるためには、必ずしもすべてがガイドライン通りでなくてもよいと考えられる。特に、郡部ではコミュニティがいまだに形成されており、自主性に任せられる地域については、尊重していくことが重要であろう。

1 問題の背景—避難することへの支援の必要性

1-1 本研究の構成

ここ数年の間に、災害時要援護者支援への取り組みが集中的に進んでいる。内閣府や消防庁から発信を契機に、全国的にこの仕組みを促進していく様子が見えてくる。一方、自治体間では進捗状況が大きく異なる。

そこで、地方自治体においてどのように取り組みが進んでいるかについて把握する。また、先進的に取り組んでいる自治体へのヒアリングから、課題に対してどのように取り組み、どのように進めることができているかに注目し、今後の取り組み方に対して示唆を得る。

第1章では、災害時要援護者支援が課題として挙げられている背景を簡潔に整理する。第2章では、兵庫県防災計画室が実施した県内自治体向けのアンケート調査の結果を見ながら、現状について把握する。最後に第3章で、要援護者支援の対策の促進方策について検討する。

1-2 災害時要援護者支援の仕組みと背景

実態を把握する前に、災害時要援護者支援とはどういう仕組みか、また近年注目されている背景と導入過程について示しておきたい。

災害時要援護者とは、「必要な情報を迅速で的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するのに支援を必要とする人々」（消防庁）、あるいは「必要なときに必要な支援が適切に受けられれば自立した生活を送ることが可能（な人々）」（災害応急対策制度研究会 2005）であると説明される。地方自治体のウェブサイトでは、市民向けに、「災害発生時および発生が予想されるときに避難行動に支援を必要とする方で、家族等の支援が受けにくい方」（養父市）と簡潔ながら具体的な環境を含めた説明がなされている。

もっと簡単に言い換えれば、「災害時に避難所まで自分で速やかに避難できない人」が災害時要援護者と呼ばれ、それに該当する人の生命・身体を守る仕組みが「災害時要援護者支援」である。

具体的にどのような人が災害時要援護者支援として考慮されているかを一覧にすると以下のとおりである。現段階で多くの自治体で列挙されているものを示している。

- 身障手帳 1・2 級
- 療育 A 判定
- 精神手帳 1 級
- 知的障害
- 要介護度 3 以上（4 以上）
- 一人暮らし重度障害者、視覚、聴覚障害者のみの世帯
- 認知症高齢者
- 一人暮らし等高齢者台帳登録者
- 高齢者のみ世帯（夫婦合わせた年齢が 150 歳以上）
- 寝たきり・認知症高齢者で保健福祉台帳登録者
- 寝たきりを抱える世帯
- 妊産婦
- 乳幼児・児童
- 日本語に不慣れな外国人
- 重度障害者の中で希望された方
- この他災害時支援が必要と認められた人
- 災害時に自力で避難することが困難な方

現在の災害時要援護者支援の仕組みが検討されるきっかけとなったのは、2004年7月の新潟・福井豪雨災害である。2004年は台風の上陸が多かった年であり、対策会議で議論がなされている間にも、10月の台風23号などが猛威を振るい、兵庫県では豊岡市で堤防の決壊が起こり、大規模災害となった。また、他の市町でも多くの地域が被災した。

「平成16年7月梅雨前線豪雨災害対策関係省庁局長会議」で課題として示されたのは、大きく以下の5点である（内閣府 website）。

- 豪雨災害時の防災情報の伝達・提供の迅速化・確実化
- 災害時に高齢者等が安全かつ迅速に避難できる体制の整備
- 河川堤防の点検・整備をはじめ総合的な治水対策の推進
- 局所的集中豪雨に係る観測・予報体制等の充実強化
- その他応急活動の支援強化等

また、災害時要援護者支援を全国的な制度として促進するために、『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』（集中豪雨時等における伝達情報および高齢者等の避難支援に関する検討会 2005）が発表された。しかし、個人情報保護法の施行（2003年）を背景に、要援護者の名簿作りや要援護者情報の地域での共有に抵抗を覚える人が多くなり、仕組みづくりが難航することとなった。

そこで、翌年にガイドラインの改正が発表され（災害時要援護者の避難対策に関する検討会 2006）、情報共有が行えるような枠組みの作り方が提示された。加えて、『災害時要援護者対策の進め方について―避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例』を提示し、自治体の取り組み促進を図っている。2006年3月の改正後のガイドラインで課題として挙げられていることは次のとおりである。

- 要援護者や避難支援者への避難勧告等の伝達態勢が不十分である
- 要援護者情報の共有・活用が進んでいない
- 避難行動支援計画が具体化していない
- 避難所での支援のあり方を検討する必要がある
- 関係機関間の連携を促進する必要がある

また、それらへの対応として、横断的な組織である「災害時要援護者支援班」の設置、「関係機関共有方式・手上げ方式・同意方式」を活用した要援護者情報の収集および共有、要援護者支援についての全体的な考え方と個別避難プランの作成、避難所における要援護者専用の相談窓口の設置、福祉サービス提供者間の連携、といったことが示されている。

そのような対応策が示されたものの、新潟県中越沖地震（2007年7月16日）における災害時要援護者の安否確認が迅速でなかったと評価し、厚生労働省は要援護者名簿を民生委員などと共有する体制づくりを作るように自治体に通知を行っている（朝日新聞2007年8月20日）。要援護者のケアがうまくいったという地域では日常のコミュニティ内の関係性が良好であるという論も見られ、納得のいく話であろう。ただし、日本全土のコミュニティのあり方を鑑みると、地域力といったことにだけ期待することは、災害時対応という点においては難しいように思われる。そういった考えから、地域活動の実践的な取り組みを進めることを通じて、コミュニティ内の人間関係を形成することが目標に掲げられている。それは防災活動においても期待されている側面がある。

他方で、東海地震などの大規模災害が予見されている現在、地域の防災あるいは減災対策は急を要している側面もある。したがって、行政による地域防災体制づくりも求められている。そこで、次章で、市町がどのように地域の災害時要援護者支援の取り組みを進めているかについて現状把握を行うことにする。

2 災害時要援護者支援の現状把握—兵庫県市町アンケート調査をもとに

2-1 行政内部の体制づくり

兵庫県防災計画室が2008年7月に、兵庫県41市町を対象に実施したアンケート調査をもとに、災害時要援護者支援に関する自治体の取り組みの進捗状況を見ていくことにする。

進捗を見る参照として、内閣府の「災害時要援護者対策の進め方」で提示される平常時の災害時要援護者支援の仕組みを取り上げることにする。そこで示されているフローチャートは図1のようになっている。そこから行政側における本質的かつ重要な項目を抜粋すると以下のとおりである。

- 災害時要援護者支援班の設置（内部体制）
- 避難準備情報等の判断基準の設定（情報伝達体制）
- 対象者の範囲の決定（要援護者情報の収集・共有）
- 定期的な要援護者情報の更新（要援護者情報の収集・共有）
- 要援護者避難支援の指針・個別計画の策定（避難支援プラン作成）

これらの項目がどの程度進められているかについて、アンケート調査の集計データを見ながら把握する。特別に指摘しない限り2008年7月時点の状態である。

災害時要援護者支援対策についての関係部局の横断的な検討委員会を設置している、あるいは設置していたことがあるという自治体は14あるが、同じく、防災と福祉を中心とした横断組織によって形成されるプロジェクトチーム、「災害時要援護者支援班」の設置については8自治体となっている。設置予定や検討段階であるといったことも考慮し、未定である、あるいは今後設置について検討を予定しているという自治体は27に上り、半数以上がこれからの状況である。（表1）

関係部局を擁した行政内部の体制という点では、災害時要援護者支援対策はまだこれからであると言える一方、表2の「避難準備情報等の判断基準」および表3の「対象者の範囲の決定」の状況を見ると、前者は、27の自治体が既に定めており、近い将来に決まると考えられる自治体も5ある。後者ではそれぞれ18と13であり、割合的には7割以上の地域で進んでいる。

凡例
 赤字:重要な対応事項
 緑:対応事例等
 →:時系列的な対応の流れ →:情報共有、連携等を行う関係機関等

取組項目						
対応主体	<1 内部体制の整備>	<2 関係機関との連携>	<3 情報伝達体制の整備>	<4 要援護者情報の収集・共有>		<5 避難支援プラン作成>
市町村	<ul style="list-style-type: none"> ●地域防災計画の修正 ●防災関係部局と福祉関係部局との合意形成 		<ul style="list-style-type: none"> ●避難準備情報等の判断基準の設定 ・ハザードマップ等により避難準備情報等の意味合いを住民に対し周知 ●地域防災計画の修正 			<ul style="list-style-type: none"> ●要援護者避難支援の指針等の策定
災害時要援護者支援班	<ul style="list-style-type: none"> ●災害時要援護者支援班の設置 ・班の業務内容の整理、班構成の決定、実務担当者の設定、班内の役割分担の決定 ●自主防災組織との協力体制整備 ●自主防災組織、福祉関係者に対する防災研修の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ●福祉避難所の設置に係る協定締結 	<ul style="list-style-type: none"> ●情報伝達手段・方法の決定 ・消防団・自主防災組織への周知 ・各団体への情報伝達責任者の決定 ・自主防災組織内での伝達方法・ルートの実状把握 ●障害特性に応じた活用機器の検討 ・福祉関係者の意見も取り入れながら実施 	<ul style="list-style-type: none"> ●各部署が保有している要援護者情報の現状の確認 ・優先的に支援する要援護者の基準の整理 ●対象者の範囲の決定 ・要援護者の概数を把握するとともに、対象者の範囲を検討 ●個人情報保護条例における取扱の検討・決定 ●(必要に応じて)個人情報保護委員会に諮問 ・要援護者情報の管理・更新方法の決定 ・守秘義務の確保方法の決定 	<ul style="list-style-type: none"> ●福祉部局が保有する情報の集約、電算開発 ●要援護者名簿の内容の検討 ※住所や氏名等の基本的な情報にとどめる ●支援関係者と誓約書の取交 ●支援関係者に対する研修会の実施 ●行政内部、当該要援護者の支援関係者への要援護者情報の提供 ※要援護者のプライバシーに配慮 ●定期的な要援護者情報の更新 ・内容更新に伴う旧版回収、破棄 	<ul style="list-style-type: none"> ●要援護者避難支援プランのひな形作成 ●避難支援プラン(個別計画)を策定 ・避難支援者の決定・説明・周知 ※難病患者等優先的に支援が必要な要援護者から作成 ※要援護者本人の同意が得られない場合は、行政内部のみで共有
避難支援者	<ul style="list-style-type: none"> ●要援護者への戸別訪問等による信頼関係の構築 		<ul style="list-style-type: none"> ●情報伝達責任者、情報伝達ルート等の決定 ●避難準備情報等の理解 	<ul style="list-style-type: none"> ●見守り活動等による要援護者情報の収集 	<ul style="list-style-type: none"> ●市町村からの要援護者名簿の受領 ・要援護者リスト取扱に係る研修会への参加 ・守秘義務の確保に係る誓約書の提出 ●要援護者本人への訪問活動 	<ul style="list-style-type: none"> ●避難支援プラン(個別計画)の策定(個別計画)に参画 ※要援護者本人の同意を得てさらに詳細な情報をきめ細かく把握 ・避難支援者の特定 ・要援護者との信頼関係の醸成
要援護者	<ul style="list-style-type: none"> ●日常の支援者との関わり強化 		<ul style="list-style-type: none"> ●避難準備情報等の理解 		<ul style="list-style-type: none"> ●災害時要援護者の避難支援に関する理解 	<ul style="list-style-type: none"> ●避難支援プラン(個別計画)作成に対する同意 ●避難支援者、避難所、避難方法の確認 ・支援者との信頼関係の醸成

避難支援者:地域の近隣住民などの中で、災害時に要援護者の避難支援を引き受けた者

図1 内閣府の提示による「平常時における要援護者支援活動」の流れ
 出所:内閣府(2007)

表1 災害時要援護者支援班の設置について

	度数
① 平成19年度までに設置済み	8
② 平成20年度に設置予定	3
③ 平成21年度までに設置予定	1
④ 現在設置について検討中	2
⑤ 今後設置について検討予定	11
⑥ 未定	16
合計	41

表2 避難準備情報・避難勧告・指示等の発令の判断基準の設定

	度数
① 定められている	27
② 20年度中に定める予定	5
③ 21年度以降に定める予定	3
④ 定める予定はない	6
合計	41

表3 対象者の範囲の決定

	度数
① 平成19年度までに策定済み(枠組みを作らず、希望制としている場合も含む)	18
② 平成20年度に策定予定	13
③ 平成21年度までに策定予定	0
④ 現在策定について検討中	6
⑤ 今後策定について検討予定	4
合計	41

つまり、現段階では、行政内部で災害時要援護者支援に特化した横断的な体制づくりよりは、どこかの部署で先行的に進められていることがうかがえる。防災と福祉の連携が必要であり、福祉部局を中心に進めるのが実践的考慮から良いと指摘はなされるものの、現状はどのようになっているだろうか。

それを知る手がかりとして、災害時の要援護者名簿の把握および作成をどの部局が主となって行っているかの状況を見てみたい。どの程度の地域まで(全域あるいは一部)網羅しているかという範囲については考慮せずに、作成しているかどうかを観点に再集計したものが表4である。防災関係部局が主となって名簿の把握や作成を行っているのは、7自

治体（17%）であり、福祉関係部局は25（61%）である。なお、その他の部局が主となる形態は現時点では存在しない。したがって、災害時に関する対応事項であっても、要援護者支援に関しては、多くの場合、福祉関係部局が主たる対応部局となっていることがうかがえる。

表4 災害時要援護者名簿を主となって作成している部局

	度数
① 防災関係部局	7
② 福祉関係部局	25
③ その他の部局	0
④ いずれの部局も作成していない	9
合計	41

主たる対応部局が異なるとどのような違いが現れてくるだろうか、という疑問が湧く。因果関係についての分析はデータの性格上難しいが、クロス集計で見ると一定の関係が浮かび上がってくる。表5と表6はそれぞれ、横断的部局による支援班の設置の有無と、要援護者名簿の共有の方法が、要援護者名簿の主たる部局とどのような関係にあるかを集計したものである。防災部局が主となって災害時要援護者名簿の情報を収集および作成している方が、要援護者支援班の設置比率が高い。また、名簿情報の共有についても防災部局では85.7%が共有している一方、福祉部局の場合は48.0%となっている。つまり、名簿の作成という一部分の業務からではあるが、災害時要援護者支援の体制づくりの中で、根幹的業務の主たる担当部局がどこであるかということは、横断的なプロジェクトチームの形成や情報共有のあり方にも異なる形態をもたらす可能性がうかがえる。

表5 災害時要援護者名簿の担当部局と要援護者支援班の設置状況

	設置済み	設置の予定・検討	合計
防災部局	3	4	7
	42.9	57.1	100
福祉部局	5	20	25
	20.0	80.0	100

上段は度数、下段は比率

表6 災害時要援護者名簿の担当部局と名簿情報の共有

	共有している	災害発生時に情報を提供	共有はしない	合計
防災部局	6 85.7	1 14.3	0 0.0	7 100
福祉部局	12 48.0	10 40.0	3 12.0	25 100

上段は度数、下段は比率

名簿情報の共有については、「(直前を含む) 災害時に情報を提供する」あるいは「共有はしない」としている自治体が、名簿を作成している 32 自治体のうち、14 (43.8%) ある。個人情報取扱いに関する懸念や心配があるという声が多く見られることから、内閣府等で提案されている関係機関共有方式のあり方や同意あるいは手上げ方式によって同意をとるだけでは運用において不十分さが残っているとも言える。

平常時の行政内部における情報共有の問題に関し、現在、課題と考えられていることとして、次の3つが挙げられる。

- ①「個人情報保護の目的外使用、あるいは個人情報保護条例による制約」による課題である。要援護者の同意を得ることによって克服できる点であるが、得られない場合の共有が困難であるという懸念が出ている。最も多く聞かれる理由である。
- ②「対象者の絞込みができていない」という課題である。一人暮らしの高齢者であるということからリストの作成はできるが、そのうち一人で避難できない人は誰かということや、妊産婦・乳幼児、日本語に不慣れな外国人などを特定することが難しい、という問題である。
- ③「要援護者情報の更新」という課題である。要援護者に該当する人は時間の経過とともに変化する。したがって、常に更新をしていく必要があるが、更新作業は容易ではない。また、電子データによる管理も可能であるが、災害発生時にコンピュータが使用できなくなる可能性もあり、紙媒体で保存していく必要がある。

2-2 避難支援プランの全体計画と個別計画の作成

名簿の作成や情報共有の体制が行政内部で進められた先で課題となるのが、災害時要援

護者支援の対策の個別避難プランである。言い換えれば、要援護者一人ひとりについて避難プランを策定することであり、災害時要援護者支援の中で最も重要な取り組み部分になると言える。

避難支援プランについては、全体計画と個別計画がある。大綱のような全体的計画を策定している自治体は8であり、近い将来に策定予定である自治体を含めると19となり、およそ半数の市町で策定がなされると言える。(表7)

一方で、個別計画については、一部で策定しているという回答を含めても6つの自治体で進められているのみであり、策定について今後検討を予定あるいは未定という自治体が27に上っている。(表8) 数字としては大きくないが、これについては注意深く考える必要がある。ここでは現状把握に留め、第3章において議論する。

表7 避難支援プランに関する全体計画の策定状況

	度数
① 平成19年度までに策定済み	8
② 平成20年度に策定予定	8
③ 平成21年度までに策定予定	3
④ 現在策定について検討中	10
⑤ 今後策定について検討予定	12
合計	41

表8 避難支援プランに関する個別計画の策定状況

	度数
① 平成19年度までに管内全域あるいは一部で策定済み	6
② 平成20年度に策定予定	0
③ 平成21年度までに策定予定	4
④ 現在策定について検討中	4
⑤ 今後策定について検討予定	10
⑥ 未定	17
合計	41

2-3 要援護者に関する優先度づけ

行政内部における情報共有においても「対象者の絞込みができていない」という課題が挙げた。避難支援プランの個別計画の策定についても、実施する時間の制約を考慮すると、

優先度を検討し、誰の計画から立てていくかを考える必要がある。内閣府（website-b）では、次のように記している。

避難支援プラン（個別計画）の策定に当たっては、支援すべき要援護者の優先度を検討し、災害危険地域など被災リスクの高い地域や孤立のおそれのある地域の者を重点的・優先的に進める。

つまり、個人的・社会的な要因としての要援護者の程度を検討したうえで、自然・地理的なリスク要因を鑑みて、順次進めていくことが求められている。

対応方策として絞り込み方を考えれば、まず、自分ひとりでは避難できない人が周りの協力を得られる環境にいるかどうかを検討することになる。たとえば、家族は同居しているか、隣近所の人の協力が得られるか、また、一日 24 時間の中で同居家族の協力が得られない時間帯があるか、などの情報が重要である。その次に、自然・地理的な環境要因を考慮する必要がある。たとえば、地すべりの起こる地域であるとか、浸水の可能性のある地域である、といった情報を要援護者の居住地と照らし合わせる必要がある。

表 9 は、要援護者リストを作成する際に考慮した、または、しようとしていることについて集計がなされたものである。最も考慮されていることは、「要援護者の一元的な名簿を作成すること」であり、回答した自治体は全体の 65.9%に上る。要援護者名簿の作成方法にもよるが、行政が保有する情報を一元的にリスト化した名簿では、実際には避難支援を必要としない人も含まれる。

何らかの支援を得られる環境にある人となない人をあわせて名簿にしておくよりも、支援が得られない対策を必要とする人の名簿作成が実際的であるし、効率的であると考えられる。個人的・社会的要因の観点から、それがどの程度すでに検討されているかについては、家族や地域の環境を検討するかどうかが重要であると言える。調査結果によると、「自主防災組織や近隣住民の支援が得られるかどうか」（61.0%）、「民生委員など各種相談員の支援が得られるかどうか」（51.2%）、「消防団や水防団の支援が得られるかどうか」（31.7%）、「要援護者と家族・地域の支援力を重ね合わせること」（26.8%）、「要援護者の家族の支援が得られるかどうか（24.4%）」がそれぞれ検討されている。

要援護者の優先度はどのようなハザードがあるかとの関係についても考慮することが求められる。いわゆる、自然・地理的要因の観点から、「エクセル等を用いて」、「GIS 等を用いて」ということが考えられている。

表 9 要援護者名簿を作成するにあたり考慮・検討していること（複数回答）

① 要援護者の一元的な名簿を作成すること	27
② 要援護者の家族の支援が得られるかどうかの検討	10
③ 消防団や水防団の支援が得られるかどうかの検討	13
④ 民生委員など各種相談員の支援が得られるかどうかの検討	21
⑤ 自主防災組織や近隣住民の支援が得られるかどうかの検討	25
⑥ 要援護者と家族・地域の支援力を重ね合わせる	11
⑦ エクセル等を用いて、ハザード情報の一覧表から要援護者を選ぶ	3
⑧ GIS等を用いて、要援護者情報をハザードマップと重ね合わせる	9
⑨ さまざまなハザードについて検討	3
⑩ その他()	1

以上において、現時点においてどのような取り組みが地方自治体の行政において行われているかについて見てきた。現状を踏まえ、次章では、災害時要援護者支援対策の促進方策となるヒントを探すことにする。

3 災害時要援護者支援の促進方策

3-1 促進方策—地域の事情を考慮した実効的な仕組み

前章では、要援護者支援の現状を全体的に把握した。本章では、個別の自治体の取り組みも見ながら、地域によっては、ガイドラインとは異なる取り組み方法のあり方もあることを示し、より実効的な仕組みのあり方と促進方策について議論したい。

3-1-1 促進要因—住民自治活動と被災経験

兵庫県調査では、要援護者支援に対する取り組みの促進要因を直接に尋ねている。たとえば、トップダウンの影響が大きかったか、それとも部局間や地域との連携が円滑に進んだからであるか、あるいは各主体が熱心に取り組んだからか、または過去に被災経験があるからか、といったことが問われている。

結果を見ると、最も大きかったものから、「民生委員など各種相談員が熱心に取り組んだから」、「過去の被災や事故の経験が大きな影響を与えたから」、「民生委員など各種相談員との連携が進んだから」、「自主防災組織や自治会・町内会との連携が進んだから」、「自主防災組織や自治会・町内会が熱心に取り組んだから」、などとなっている。(表 10)

そこから、促進要因となる主体は、「民生委員などの各種相談員」と「自主防災組織や自治会・町内会」といった住民自治組織であることがわかる。各種相談員が重要となる理由には、日常的にケアしている人と災害時要援護者の対象者が重なることが挙げられる。また、要援護者情報の収集に関して、「民生委員さんが言うならば」といった声とともに情報収集が進められるケースも多いようであり、平時に醸成される信頼関係のもとで取り組みを進めることができている。

自主防災組織や自治会・町内会が促進要因となっている理由には、要援護者名簿の作成、要援護者の所在地図の作成、支援者の探索、などの優位性が挙げられる。たとえば、自治会に加入している世帯を全体的に把握しているのは自治会などであり、体系化されたネットワークを生かして、要援護名簿の作成を行うことができる。また、要援護者が自分の支援者を探せない場合に、最も期待される主体となっていると言える。

その次の促進要因として、過去の災害や事故の被災経験という外性的要因が見られる。実際に、養父市では、火災事故をきっかけに一部地域において住民が自発的に活動を行い始めたということがある(ヒアリング調査)。災害についても 2004 年の台風 23 号による被害の大きかった豊岡市や西脇市において、要援護者名簿への同意率を見ると、問題意識が高まっていることがうかがえる。要援護者名簿への同意率が極めて高水準であり、7 割から 9 割の同意が得られている。つまり、問題となった事態が明確であることが地域におけ

る深刻な問題意識として昇華し、活動や同意に結びついているということが推察される。

見方を変えれば、被災経験がない、あるいは地域の問題意識となるまでの災害に遭っていない場合、危機意識やリスク意識が芽生え難いことも想像される。実際に、各地域で温度差があることがヒアリング調査からも指摘された。特に、「このあたりでは災害はほとんど起こらない」という意識があると、要援護者対策はじめ、防災や減災活動への取り組みに対するモチベーションは高くない。そのような地域においても、災害発生確率がないわけではなく、現在多くの自治体で公表されているハザードマップの活用や被災地域の経験を学ぶ機会を設けるなどによって、問題意識に昇華させていくことで促進に力を与える必要があるだろう。

そして、前章でも触れたが、行政内部の連携体制の構築も促進要因として多く挙げられている。第1章の冒頭で列挙したように要援護者の対象は幅広く、福祉部局だけでも複数の担当課にまたがる。加えて、緊急時を専門に検討する防災あるいは危機管理担当部局、前章で課題として挙げた個人情報保護を担当する総務等の部局、さらにまちづくり部局などが関係する。それらの部局が横断的な協力体制を築くことは、支援制度を押し進める中で出てくる課題の克服スピードを速め、仕組みづくりを加速させよう。

表 10 災害時要援護者支援の取り組みの促進要因（複数回答）

① 市長が定例会議や議会答弁で述べた	1
② 市長が担当課に指示した	0
③ 各担当部局の連携が円滑に進んだから	8
④ 各担当部局がそれぞれ熱心に取り組んだから	7
⑤ 民生委員など各種相談員との連携が円滑に進んだから	12
⑥ 民生委員など各種相談員が熱心に取り組んだから	15
⑦ 消防団や水防団との連携が円滑に進んだから	1
⑧ 消防団や水防団が熱心に取り組んだから	1
⑨ 自主防災組織や自治会・町内会との連携が円滑に進んだから	9
⑩ 自主防災組織や自治会・町内会が熱心に取り組んだから	8
⑪ 過去の被災や事故の経験が住民や行政部局に大きな影響を与えたから	13
⑫ その他()	4
⑬ 進んできたとは思わない	3

3-1-2 役割分担の認識—行政と住民、住民と住民

内閣府が提示する災害時要援護者支援対策の進め方における基本的な考え方では、まず、自分と隣近所、そして地域コミュニティといった、自助と共助で災害時対応を行うことが

述べられている。その上に、行政による体系的な体制を整えることにより、より迅速かつ的確な対応を行うことが期待されている。

災害時要援護者の自助・地域（近隣）の共助を基本とし、災害時要援護者への情報伝達体制や避難支援体制の整備を図ることにより、もって地域の安心・安全体制を強化することを目的とする。

自助と特に共助が求められる背景には、大規模災害時には、地域の一人ひとりの安否確認等に費やす人手が行政にはないことが予見されていることがある。そこで、行政は、地域コミュニティの中でなんとか防災・減災活動や緊急救助を進めることを求める。そのためには、コミュニティの人々がもつ共助の意識が重要であろうことが指摘され、現段階ではその意識が十分でないのではないかという問題意識と、共助の意識の醸成をどのように行っていけばよいかという問題関心が示される。

ただし、まったく共助の意識がないわけではなく、表 11 が示すように、住民自治組織が自発的に災害時要援護者支援の体制をとっている場合も多く見られることがわかる。

表 11 行政とは別に自主防災組織等が独自に要援護者支援の体制をとっているか

1 はい	19
2 いいえ	7
3 わからない	13

近年、地域コミュニティや自治会などのブロック単位で、自発的に取り組む活動を支援する動きが行政にある。たとえば、明石市においても市民会議や地域福祉会議といった形でブロックごとに活動を行い、それを行政が支援するという仕組みがある。そういった活動の中で、災害時要援護者支援に取り組むといった動きもある。毎年活動を続けると地域内のネットワークが形成され、その後はどのタイミングで要援護者支援に取り組むにしても、連携等が円滑に進みやすくなると予想される。

共助の意識が希薄であったり、地域のネットワークが十分でなかったりすることの問題は、要援護者に対する支援者不足の問題に通ずる。現在、多くの地域で支援者不足であることが指摘されている。近隣の協力者の必要性を説得していく必要があることが論じられるが、平時のインフォーマルあるいは緩やかなネットワークの形成をもとにしなければ、説明だけでは支援者になってもらいにくいことが想像される。

地域コミュニティのつながりが強くある場所では、「わざわざ作る必要はない」といった反応が見られ、「役割分担」以前に、個別計画すら必要としないことが指摘される。そういった地域においては、無理に個別計画を立てることはコミュニティの関係性をフォーマルなものにし、インフォーマルな関係性を毀損することにもなりかねないため、行政は日常のつきあいでは捉えきれない情報の提供など追加する程度にとどめ、災害対応の補完の役割を担うことがよいと考えられる。

3-1-3 地域の状態に合わせた対策—都市と農村、コミュニティの存在の有無

要援護者支援の仕組みは、要援護者と支援者がおり、支援者が要援護者の支援を行うという基本設定は変わらなくても、地域によってはそれが成立しない場合がある。当然反対に、放っておいても成立する場合もあるだろう。いわゆる、都市部と農村部のような相違に起因する状態である。たとえば、以下のような状況が想定される。

- 高齢化が進んだ住宅地では、緊急時に高齢者による高齢者のケアを行うことになる。
- 昼間人口の少ない地域では、日中に災害に見舞われるとマンパワー不足になりうる。
- 人口の流動性の高い地域では、平時のつきあいが希薄である場合が多く、緊急時に頼りにできるかどうかという不安が生じうる。
- 流動性の高い地域では、支援者と要援護者の関係を作っても、支援者が移動すると新たな関係をつくらなければならず、信頼関係が構築しにくい。
- 個人情報保護（に対する理解はともかく）により敏感に反応する地域（都市部）では、行政管理情報を地域の団体と共有することに合意が得られにくい。
- 隣近所とのつきあいが深く、どのような生活を営んでいるかをよく知っている。
- 職住一体型地域で、支援しうる人が多く存在する。

高齢者が多く、支援者不足に陥りそうな地域については、災害時には消防団などが優先的に対応するという考えられる。また、ハードインフラで対応できる部分を手厚くしておくということも、費用の面が検討しうるなら、対応としてありうるだろう。かたや、近所づきあいの延長で災害対応に臨めるような地域であれば、災害時という特殊な状況の想定においてどのような行動が求められるかという予備知識と訓練を幾度かするだけで大きな効果をもつと考えられる。

3-1-4 情報伝達手段の整備—社会資本と社会関係資本の活用

災害情報の伝達ルート確保は現在、**表 12** のとおりになされている。最も多く整備されているのは、従来から準備されている広報車である。これまでの災害でも広報車は出動しているが、多くの調査から広報車の音は聞こえなかったという指摘が出ている。数台の広報車が短時間のうちに廻ることのできる範囲は限られるし、豪雨や暴風雨の際には音がかき消されて聞こえないということになる。

次に多いのは、近年整備されている携帯電話を利用した防災メール等による情報伝達であり、インターネット、CATV やコミュニティ FM、がそれに続く。また、防災行政無線や放送機関への依頼も半数の自治体で確保されていることがわかる。防災行政無線についても 2004 年の台風 23 号のときには聞こえなかったという指摘が多く出ており、個別の無線機あるいは FM ラジオが必要となることが明らかとなっている。たとえば、伊丹市で使用されている個別受信機は、緊急放送が入る際に自動的に電源が入るようになっており、コミュニティ FM を通じて放送がなされることになっている。要援護者登録や支援者登録がなされている世帯に無料で配布されている。

表 12 確保されている災害情報の伝達ルート

① 防災行政無線	20
② 広報車	37
③ 個別受信機	12
④ インターネット	23
⑤ 携帯電話への防災メール等	29
⑥ CATVやコミュニティFM	23
⑦ 放送機関への依頼	20
⑧ 確保されていない	0
⑨ その他()	8

インフラなど（社会資本）から得た情報、あるいは個人が感知した情報が人的ネットワーク（社会関係資本）を介し、間接的に情報伝達がなされ、非常に助かったという声が台風 23 号の災害後の調査で述べられている。その中では事業所も大きな役割を果たしていたことも論じられている。安全安心社会研究所の豊岡市事業所調査では、事業所の多くが情報提供については事業に甚大な被害が出ていても行うことができるとしており、事業所を拠点とした情報伝達網の設定も今後の災害への備えとして有効に働くことが考えられる。

3-2 残された課題

3-2-1 地域住民における要援護者の情報共有

個人情報保護の問題があることとは別に、災害時要援護者支援の仕組みを機能させるためには、支援者と関連する地域の団体、すなわち自主防災組織や自治会・町内会が情報を共有する必要がある。現在、行政がなんらかの地域の主体と情報を共有している場合、どのような地域の主体と共有しているかについては、**表 13**のようになっている。

共有している場合に、最も多い共有パターンは「民生委員」であり、その次に多いのは「自治会・自主防」と「消防団」である。消防署や警察署まで共有している自治体は少ない。

表 13 要援護者情報の共有相手先

民生委員、所管消防署、警察署	1
民生委員、消防署	1
民生委員	5
民生委員、自治会・自主防	2
消防団、民生委員、自治会・自主防	3
消防団、民生委員、自治会・自主防、消防署、警察署	1
庁内、消防団、民生委員、自治会・自主防	2
地域によって、情報管理団体を決める、自治会、民生委員、防災組織	1
自治会・自主防	2
共有範囲を定めてない	1
未記入	1

地域の主体と共有することにはまだ課題があると考えている理由には、個人情報保護や情報漏えいに対する懸念が最も多く見られる。別の意見としては、災害時には同意の有無に関わらず要援護者に当たる全員への対応が必要となるが、地域と共有する要援護者情報は同意者の情報のみとなり、実際の運用に当たっては漏れが生じてしまう、ということが挙げられている。

3-2-2 対象範囲の限定

要援護者の対象となる人を、一定の客観的な基準だけで区切ると、自分で何でもできる

人や家族の支援を受けられる人まで一緒になって名簿化されてしまうため、地域での支援の可能性などを加味し、優先度をもって実際的な名簿を作成していくことが重要であり、そのためにどのような地域環境を検討しているかの回答結果について先に示した。

作成する名簿上においても優先度を記していくと、より迅速にかつ的確に要援護者の支援を行うことができる。たとえば、西脇市では、次のように ABC の 3 段階を要援護者名簿の各要援護者にふっている（西脇市ヒアリング調査、webiste）。

- A：「直ちに支援が必要（一人では避難できない）」
- B：「安否確認が必要（声がけをすれば避難できる）」
- C：「その他（見守り）」

それほど多くは出ない議論ではあるが、ありうる指摘としては、災害時に被災する可能性があるのは要援護者に限らないのに、要援護者だけに仕組みが特化しているというものがある。そのようなコメントを受けてか、北海道石狩市では、「災害時に安否確認を希望する」という住民について条件を問わずに登録してもらう方法を採用しているという（松下 2007）。

3-2-3 次の取り組みステージへ

自治体間で取り組みステージが異なるものの、すべての自治体で取り組みが進められようとしている。現在の取り組みがどの段階にあるかを示すことができるものとして、**表 14**がある。

表 14 災害時要援護者支援対策として、現在取り組んでいること

① 要援護者情報の共有化	26
② 避難支援プランの策定	13
③ 自主防災組織、福祉関係者に対する防災研修の実施	11
④ 要援護者参加型の防災訓練の計画・実施・広報	9

これまでに見てきたように、初期段階の作業で課題として出てくることに要援護者情報の共有化がある。災害時対応への準備として目的外使用が可能と考えられるとされるが、やはり抵抗のある面が残っており、共有化が課題となる。共有化については個人情報保護の問題の次に最新情報の共有化をいかに図っていくかということがある。それについては

ここでは含まれていないと考えるが、その手法として近年コンピュータや地理情報システムを用いたデータベースの構築が進んでいる。

次の段階として考えられることは、避難支援プランの策定であり、全体計画と個別計画の策定が求められる。これらの目的は、要援護者一人ひとりが無事に避難所に避難することにある。いわゆる個別計画の形が整うことであると言える。ただし、必ずしも統一された方法で個別計画を立てる必要はないことについて先述した。要援護者と家族の関係性、要援護者と隣近所をはじめとする地域コミュニティの関係性がどのような状態にあるかが鍵となり、背景にある、都市部や郡部といった地域的な性格、あるいは被災経験があるかどうか、といったことに注目する必要がある。その結果、行政がどの程度介入し、取り仕切るべきかが異なってくると言える。

最後には関係者の訓練を行い、実際に課題となることを事前に見つけておくことが大事である。近年の災害時の避難所の実態から、要援護者には滞在し難い状況になっているため、要援護者をケアできる体制をとることができる福祉避難所を指定することが進められている。そこでは特別な資機材が備蓄され、援護する人材の確保がなされている。

災害時要援護者支援はセンシティブな問題を多く抱えているため、行政と地域においてもなかなか進捗しないのが現状である。その中で、さまざまなアプローチが試みられ、一歩ずつ進んでいると言える。今後の研究課題としては、地域の視点から見て、促進方策として有効であったものを把握していくことが挙げられる。

参考文献

- 愛媛県上浮穴郡消防本部 (2004) 「過疎地域で積極的に進める災害弱者対策」『ガバナンス』10月号.
- 石巻市保健福祉部福祉計画策定室(2006)「石巻市における要援護者の避難支援の取り組み」『国民生活』1月号, pp.18-24.
- 伊藤淑子 (2003) 「被災地における災害弱者の生活とケア—虻田町保健師らによる高齢者への援助を中心に—」『開発論集』第71号 pp.83-105.
- 江原勝幸 (2004) 「災害弱者援助における地域ネットワークの活用」『静岡県立短期大学部研究紀要』18-W号.
- 江原勝幸 (2005) 「震災避難期の災害弱者支援に関する考察」『静岡県立短期大学部研究紀要』19-W号.
- 江原勝幸 (2006) 「福祉避難所における災害時要援護者の支援に関する考察」『静岡県立短期大学部研究紀要』20-W号.
- 岡田直人, 白澤政和, 橋本力, 朝野英子, 鄭尚海, 堂園裕美, 増田和高, 三谷勇一 (2006) 「新潟県中越大震災における要支援・介護高齢者に対する危機管理の実態と課題」『老年社会科学』, 28 (1) pp.58 - 65
- 越智祐子・立木茂雄 (2006) 「『災害時要援護度』概念構築の試み—台風23号水害時における在宅人工呼吸器装着者の災害リスク回避行動の分析から」『評論・社会科学』81号, pp.19-39.
- 越智祐子・立木茂雄 (2007) 「『災害時要援護度』概念の構築」『減災』no.2, pp.90-98.
- 小嶋正・村井祐一・森本佳樹 (2005) 『社会福祉・介護事業現場における個人情報保護と情報共有の手引き』東京都社会福祉協議会.
- 小山剛 (1999) 「震災と国家の責務」『公法研究』61号, pp.196-205.
- 災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会 (website) 『災害時要援護者対策の進め方について—避難支援ガイドラインのポイントと先進的取り組み事例』内閣府, 2007年3月,
(http://www.bousai.go.jp/oshirase/h19/070320giji/1_taiouhou.pdf) 2008/1/29.
- 災害時要援護者避難支援研究会編 (2006) 『高齢者・障害者の災害時の避難支援のポイント』ぎょうせい.
- 災害時要援護者の避難対策に関する検討会 (website) 「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」内閣府, 2006年3月,
(http://www.bousai.go.jp/hinan_kentou/060328/hinanguide.pdf) 2008/1/29.
- 災害時要援護者の避難対策に関する検討会 「災害時要援護者の避難対策に関する先進的・積極的な取組事例」内閣府, 2006年3月,
(http://www.bousai.go.jp/hinan_kentou/060328/siryoku1.pdf) 2008/1/29.

- 災害時要援護者の避難対策に関する検討会（website）「災害時要援護者の避難対策に関する検討会—検討報告」内閣府，2006年3月，
（http://www.bousai.go.jp/hinan_kentou/060328/hinankentou.pdf）2008/1/29.
- 集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会（website）「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」内閣府，2005年3月，
（http://www.bousai.go.jp/oshirase/h17/050328giji/05_shiryous3.pdf）2008/1/29.
- 集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会（website）「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」内閣府，2005年3月，
（http://www.bousai.go.jp/chubou/12/siryos3_2.pdf）2008/1/29.
- 管磨志保（2001）『『災害弱者』と災害支援—阪神・淡路大震災以降の概念の広がりと対応の変化を中心に—』『日本都市学会年報2000／都市とガバナンス』第34巻
- 園部逸夫監修・藤原静雄・個人情報保護法制研究会（2005）『個人情報保護法の解説（改訂版）』ぎょうせい.
- 高橋直子（2004）「なぜ、高齢者を救えなかったのか？—改めて問われる災害弱者対策—新潟集中豪雨災害ルポ」『Governance』9月号，pp.25-30.
- 立木茂雄（2006）「災害時における要援護者対応の今後のあり方」『国民生活』1月号，pp.10-13.
- 立木茂雄（2007）「災害時の要援護者支援とふだんからの地域の見守り」『季刊福祉労働』no.115，pp.12-23.
- 内閣府（website-a）「3-3 平成16年7月福井豪雨」
（http://www.bousai.go.jp/hakusho/h17/BOUSAI_2005/html/honmon/hm110303.htm）2009/1/30.
- 内閣府（website-b）「避難支援プラン全体計画のモデル計画」
- 中島成総法律事務所（2006）『個人情報保護法の解説』一橋出版.
- 西脇市（2008）「災害時・緊急時 要援護者避難のための近隣協力体制づくり」ヒアリング資料.
- 林春男（2003）『いのちを守る地震防災学』岩波書店.
- 林春男・田村圭子（2005）「2004年7月13日新潟水害における人的被害の発生原因の究明」『地域安全学会論文集』no.7，pp.197-206.
- 廣井脩（1995）『災害と日本人—巨大地震の社会心理』時事通信社.
- 廣井脩（2004）「自治体に迫られる災害弱者対策」『Governance 2004年9月号』pp.20-21
- 松下哲夫（2007）「要援護者の名簿作成など多い課題—避難準備情報を新設」『日経グローバル』no.68，pp.26-29.
- 室崎益輝（2004）『『災害弱者』とコミュニティ防災』『ガバナンス』no.42，pp.22-24
- 養父市（website）「「災害発生時要援護者台帳」を作成します」
（<http://www.city.yabu.hyogo.jp/www/contents/1189754931463/index.html>）2008/2/6.
- 山崎栄一・立木茂雄・林春男・田村圭子・原田賢治（2007）「災害時要援護者の避難支援—

個人情報により実践的な収集・共有を目指して」『地域安全・安心学会論文集』no.9, pp.157-166.

山下淳 (2006) 「災害時要援護者の支援と地域」『ひょうご自治』9月号, pp.9-10.

山下淳 (2006) 「安心・安全のまちづくりと個人情報保護」『月刊地方自治職員研修』7月号, pp.14-17.

第2章 地域防災と事業所—豊岡市事業所調査をもとに

地域防災の担い手の中心は行政と住民であったが、近年、事業所の役割が注目されている。什器や組織的な力を持っている事業所が、地域防災に対してどのような意識をもっているかを明らかにする必要がある。そこで、豊岡市防災安全課と協力して、豊岡市内の事業所に対してアンケート調査を実施した。その結果をもとに、事業所を含めた地域防災のあり方について政策提言を行う。

研 究 体 制

研究責任者 林 敏彦 研究調査本部 研究統括／放送大学 教授

研究主査 山下 淳 研究調査本部 上級研究員／関西学院大学 教授

担当研究員 石田 祐 研究調査本部 研究員

研究協力 豊岡市防災安全課・産業課

研究助言 菅 磨志保 「仕組み研」研究委員／大阪大学コミュニケーションデザインセンター 特任講師

研究概要および研究調査から得られた知見

■研究概要

近年の多発する災害から数多くの教訓が得られており、より迅速な被災地の対応や復興が求められている。その中で、日常からの備えの重要性が指摘され、地域の防災力の向上が課題となっている。これまで、行政と住民が主たる活動体に位置づけられてきたが、災害の多発や大規模化という自然要因、また高齢化や都市化など様々な社会要因の理由から、事業所の役割が期待されている。

そこで、本研究は、2004年10月の台風23号によって甚大な被害を受けた豊岡市に所在する事業所を対象にアンケート調査を実施した。回収データの集計と分析から得られた知見は次のとおりである。

■知見1

次に災害が生じた場合に備えて、約9割の事業所が地域防災に何らかの形で関わることの可能性について考慮している。

- ・ 2004年の災害時には3割程度の事業所が地域に対する貢献は何もできなかったとしているが、今後何らかの活動を行うことを予定しているのは89%である（第2章3(1)）。

■知見2

被害の程度が重度になっても地域貢献を行う意思はある。どのようなことやものが求められているかが明らかとなると貢献の可能性が高まる。

- ・ 事業継続に対して甚大な被害を被った場合でも、半数の事業所は何らかの支援を地域に対して行うことができると回答している（第2章3(2)）。
- ・ その背景には、防災による地域貢献を行う理由として、事業所は地域に支えられているからと考えることがあると言える（第2章3(5)）。
- ・ 情報が入る仕組みがあれば7割超の事業所が何らかの地域貢献がしやすくなると回答している（第2章3(4)）。

■知見3

地域防災に関連する活動へ参加するきっかけとして、地域住民や地域住民組織からの要請が事業所長の指令と同じくらいに大きな影響力を持つ。特に、地域における連携に大きな影響力を持つ。地域防災体制の促進には地域の主体間のコミュニケーションが鍵となる。

- ・ 「防災マニュアルの作成」や「事業継続計画（BCP）の作成」には、事業所長のイニシアティブによるところが大きい（第2章3(3)）。

- ・ 「地域の消防訓練」や「自主防災組織や自治会との覚書を交わす」ことについては、地域住民のイニシアティブによるところが大きい（第2章3（3））。
- ・ 「防災無線の設置」については行政の影響が大きい（第2章3（3））。

■知見4

事業所が防災活動による地域貢献を行う背景には、地域住民との関係性が重要であるとするところがある。その認識は日頃からの付き合いに支えられている。事業所と地域住民の関係醸成が防災活動における協力体制の構築を円滑にする。

- ・ 「事業所は地域に支えられている」、「事業活動の対象が地域住民である」といったように営利・非営利関係なく地域あるいは地域住民との関係の重要性が見出される（第2章3（6））。
- ・ 実際につきあいが濃かった事業所の方が2004年台風23号時に地域貢献をした確率が高かった（回帰分析による推定結果から）。

■知見5

消防団員を雇用する事業所が相当数あることから、事業所が消防団や水防団へ理解を示すことぬきには、消防団による地域防災活動を期待することができない。消防団への理解は示されているので、制度的な支援によって人材を消防団に提供しやすくする必要がある。

- ・ 豊岡市では消防団員を雇用している事業所が4割程度存在する（第3章3（7））。
- ・ 消防団員の団員構成は、豊岡市では7割超が被雇用者であり、職務地の消防団への理解と派遣許可が消防団の機能するために重要な要素となる（第1章（2））。
- ・ 実際の消防団員の派遣は、「業務に支障がない範囲で」という制約がつく（先行研究から）。

■知見6

災害対応に必要な人材や物資を伝達する情報網の整備や、行政・地域住民などが先導して事業所の協力を獲得していく仕組みを構築することによって、より有効な防災体制を築くことができる。

- ・ 情報の提供は多くの事業所が行えると回答している（第3章3（4））。
- ・ かかったコストへの対価を検討することが物資の提供などをしやすくする（第3章3（4））。
- ・ 行政や地域住民主導の仕組みづくりがあれば人材や物資などが提供しやすくなると回答している（第3章3（4））。背景には、何をしたいかわからないとする事業所が多いことが挙げられる（先行研究から）。
- ・ ひいては地域経済の復興に結びつき得る（先行研究から）。

1 問題の背景—地域防災力の課題

1-1 これまでの地域防災の体制と限界

地震や台風や豪雨などの自然災害が多発する日本では、自治会や町内会あるいは消防団や水防団など、地域住民と行政や病院など公的機関を主たる活動体とし、そこに事業所の力も借りながら災害対応を行ってきた。

しかしながら、現在、民間事業所の活力を借りたいとする自治体が増加しており、その関係を協定や登録などによって明示的な形で蓄積していこうとする動きが進んでいる。これまでの地域住民と行政という2つの主体から、地域住民・行政・事業所という3つの主体による対応が今後の災害対応のモデルとして考えられている。

この背景には、近年、大規模災害の多発により各地が次の災害へ意識を強めていることが挙げられる。また、自然科学分野の研究から、兵庫南部地震から地震の活動期にはいったとする見解や今後30年の間に東南海地震やそれに端を発して連鎖的に地震が生じるという予測が立てられていることがある(図1)。さらに、温暖化による風水害の発生が予測されており、さまざまなハザードに対応する必要に迫られている。

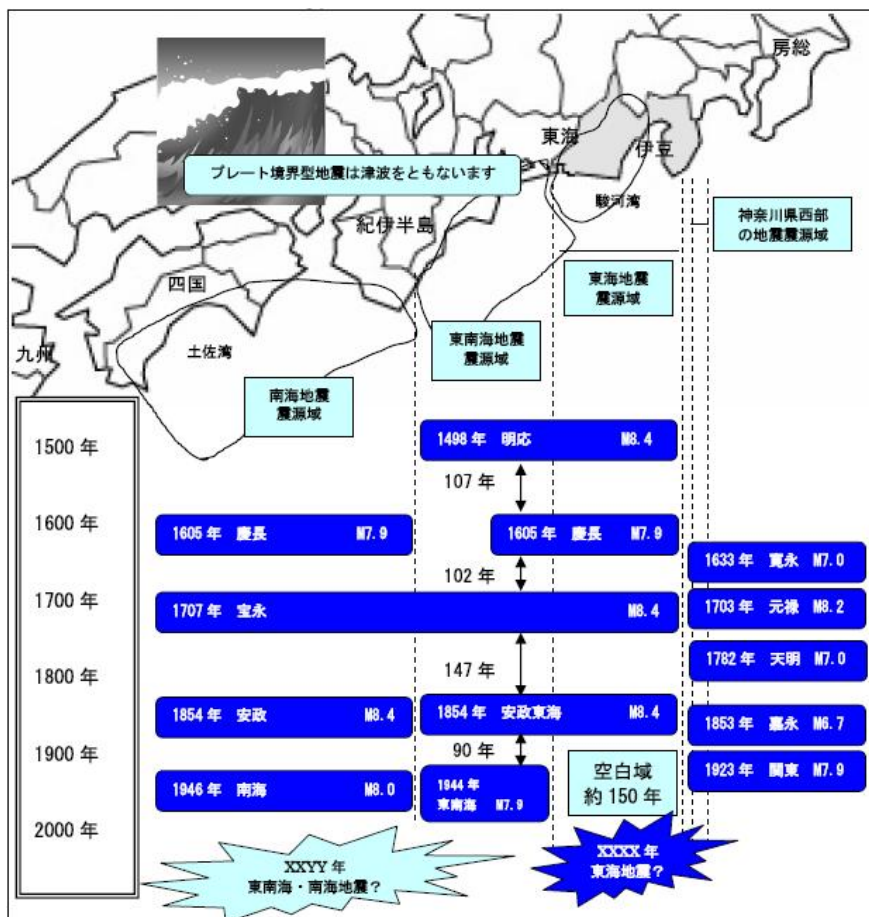


図1 太平洋岸で発生した地震と将来予測

出所：静岡県（2007）

自治体が対応を急ぐ背景にあるのは自然現象だけでなく、都市的要因および社会的要因

によるところも大きい。都市部で特に見られることは、全国的な傾向ではあるが特に都市部における自治会や町内会などの結束力の低下である。大都市部に比べるとまだ組織がしっかりとしていると考えられる、豊岡市の被災後の調査においても、災害の規模が大きかったために自主防災組織が思ったほど機能しなかったという意見があるが、それを考慮しても、自治会に加入していない人がいることから住民すべてをカバーできなかったという課題が認識されている（松浦・河本 2005）。なお、加入率に関しては、**図2**のように人口規模の大きい自治体ほど加入率が低いことがわかる。もう1つは、ビルの高層化や地下街の拡大といったインフラ構造の複雑化である。たとえば、地下街への水の流入が発生しやすくなっている一方、避難方法はテナント等の関係者をはじめ、利用者にはほとんど認識されていない。

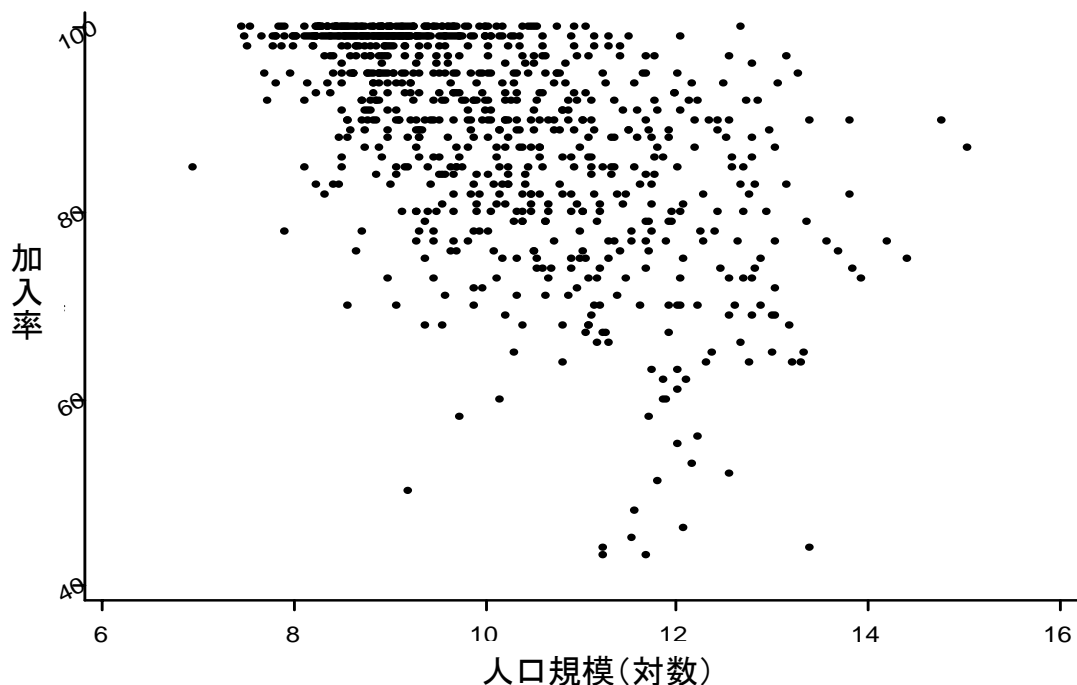


図2 自治体の人口規模で見る自治会・町内会への加入率

出所：関西社会経済研究所・東北開発研究センター編（2005）調査をもとに筆者作成

地方で特に問題となるのは社会的要因の方であり、少子化および高齢化の現象が緊急対応に及ぼす影響が懸念事項となっている。すなわち、災害対応に力を発揮し得る若手が事業所が集中する中心市街地に多く働きに出るため、日中時間に被災した場合、居住地の地域コミュニティで人手不足になることが予想される。また、事業所は復旧作業として人手が必要となるため、時間を問わず、事業所に社員を招集することが想定され、その結果地域コミュニティに若手が不足することになる。

地域コミュニティにおける人手は自主防災組織あるいは消防団を通じて活用されるが、

事業所の理解なしには成立しなくなっている。豊岡市の防災・減災を語る会で指摘された消防団についての意見や提言を見ると、以下ようなことが挙げられている（表1）。各地で危惧されていることが実際の被災時について現象として現れていたことがわかる。すなわち、消防団に加入している若手の人材確保が課題となっており、今後の災害の備えとして、行政と事業所との話し合いや連携を必要となることが指摘されている。

また、東京大学廣井研究室の調査によると、都市部よりも地方部において被雇用者（サラリーマン）比率が高くなっていることが指摘されていることから（東京大学廣井研究室2006）、消防団員の平時の所属傾向という社会的要因が、消防団が機能し得るかどうかに影響を与えることが考えられる。参考に豊岡市の消防団員の構成を見ると、表2のようになっている。豊岡市の中では、城崎消防団を除くすべての消防団において被雇用者比率が圧倒的に高い。同様に個人の意思で自由が利かない公務員・準公務員の数も消防団によっては団員数の2割を超えている。そして、どの消防団においても自営業者は少ない。したがって、表1の消防団が機能するために示された意見を踏まえると、事前の事業所および行政との議論と関係構築を行わなければ、消防団が果たすことのできる役割が極めて不透明になる。

表1 消防団についての意見および連携に関する提言

<p><消防団についての意見></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 「消防団の行事などに会社員である団員が出席できないことがある」 ● 「期待されていることは多いが、平日昼間に出動できる人間が少ない。新規団員の確保さえままならない状態である」 <p><消防団との連携に関する意見・提言></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 出初式でも、会社を休んで出ることが困難という声を聞く。行政から事業所に消防団、消防活動に対してのお願いはされていると聞いているが、今後も改善できることがあれば取り組んで欲しい」 ● 「台風 23 号の時、企業は(消防団に)無関心であったと思う。住民との意見交換が終われば、次は企業へも防災・減災を語る会のような説明会を実施すればどうか」
--

出所：豊岡市防災安全課提供資料から一部抜粋

表2 豊岡市における消防団の団員構成

(2006年9月1日時点)

	豊岡消防団	城崎消防団	竹野消防団	日高消防団	出石消防団	但東消防団
女性団員	5	0	0	0	7	0
被雇用者団員	348	64	236	502	301	220
自営業者団員	64	64	38	0	12	12
公務員・準公務員団員	23	4	62	70	70	50
実員数	495	132	338	582	369	251
条例定数	505	150	358	583	380	254

出所：豊岡市（website）

事業所に消防団への参加についての理解を得ることや防災活動への参加と同時に重要と考えられるのは、事業所自身の復旧および復興である。その手法の一つとして、緊急対応から復旧・復興までの災害対応において地域の資源を活用することが指摘されており、災害関連需要に対する売上が事業所の経済活動の復旧につながることを示唆されている（永松・西井 2005）。一方、地域資源の活用が制度的な制約（災害救助法における食料供給の上限金額の設定）から促進されにくくなっていることが考察されており、調達価格については市場価格よりも高めの設定を行うなどの工夫が必要であるされる。

たとえば、兵庫県西宮市では、事業所が持つ自衛消防隊が行政の消防防災関係機関を補完する役割を担うことを目指して、1996年から「西宮市消防協力隊」という制度を実施している。この制度では、地域コミュニティにおいて事業所が迅速に対応できるという考え方を基礎に、災害対応の活動範囲を小学校区程度にすることが盛り込まれている。また、事業所の懸念事項にもなり得る対応コストについても、燃料費や修理費の物的コストの補填や労災による人的コストの補償が明記されている。

以上のように、自然現象的要素とともに、それを受け止める社会基盤が都市的・社会的な要素の変化によって脆弱化していることを事業所の協力によって補うことが現在の喫緊の課題となっている。

1-2 災害時における事業所の活躍と日常時の防災活動

前節のように、現在、事業所の協力が行政的な観点から期待されているが、これまでの災害時に事業所はさまざまな活躍をしていることが明らかとなっている。阪神淡路大震災後に、多くの事業所が自発的に地域支援を行ったことが聞き取りやアンケートによる調査から明らかとなっている。事業所のこうした行動は、自然災害時や大規模災害時だけでなく、人為災害や局地的災害においても見られる。消防庁（2005b）などの資料をもとに事例をいくつか挙げておきたい。

1995年1月17日の阪神・淡路大震災では、火災がいたるところで発生した。この時、事業所が持つ自衛消防隊の隊員らが地域の消火活動に出動し、火災の鎮火に努めた。また、事業所が持つ物資やサービスを提供したり、体育館などを避難所として提供した。

2000年9月の東海豪雨では、被災地のスーパーマーケットが屋上駐車場に地域住民の車を避難させることを行い、数多くの車が冠水するのを防いだ。

2005年4月に尼崎市で発生したJR列車事故では、周辺事業所の従業員らが消防や警察よりも先に緊急対応を行った。その後も消防および警察と連携し、大破した車両から被災者の救出や誘導、応急手当や病院への搬送を行った。

事業所が主体となった事業所間の連携構築も見られている。たとえば、日中に被災した場合、大規模な帰宅困難者の発生が予想される東京駅周辺では、事業所が「東京駅周辺における防災対策のあり方に関する検討委員会」をもとに、「東京駅周辺防災隣組」という実践的な連携の取り組みがなされている。

これらの事例からも理解し得るように、事業所は住民同様に被災地や被災地の近くに所在することになるため、初期の災害対応を迅速に行うことが可能な主体として期待されている。かつ、事業所はさまざまな専門技術や資機材を保有しているため、その協力を得られるかどうかは復旧復興に重要な影響力を持つと言える。加えて、地域経済の復興という観点からも重要視されている。

近年の数多くの大規模災害の経験から、復旧・復興を進めていくために、地域住民・自主防災などの地域組織・行政・ボランティアなどと事業所が協力する仕組みづくりが重要であることが指摘される。各地で事業所を巻き込んだ防災体制の整備が進められている。

1-3 行政と事業所の連携と事業所内の環境整備

1-3-1 行政・地域コミュニティと事業所の連携

事業所が実際に活躍したことや備えを行っていることが大きく取り上げられると同時に、政府・行政の地域防災政策においても、地域住民および自主防災組織の活動と併せて、事業所の協力が期待されている。その背景には、(1) 地域に密着し、被災地の近くに所在することから、迅速な初動対応が可能であること、(2) 日常的に事業所の活動の中で培った組織力が発揮できること、そして、(3) 専門的な資機材や技術（スキル）を保有し、多様な活動が可能であること、といった点が考えられている（消防庁 2005）。すなわち、平時から取り組んでいる企業活動の特性を生かし、災害直後の初期消火や救出・救援において専門技術を必要とする時、事業所に最も早く行動してもらうことを期待していると言える。

事業所が防災活動に関わることは、災害対応に貢献するというだけでなく、地域経済の立ち直りにも影響することが考慮されている。調査研究からも防災関連の需要に対する売上が事業所の元通りの操業に寄与することが指摘されている（永松・西井 2005）。さらには、災害を契機としたコミュニティビジネスの立ち上げと展開が生活復興に寄与し得ることが示唆される（山口・菅・稲垣 2007）。

また、新自由市場主義が盛んになった背景もあり、防災分野における民間活力の活用が議論されるようになった。その1つの整理として、企業と防災に関する検討会議（2003）がある。ここでは大きく4つのことが指摘されており、1つは災害対応における事業所の役割として災害対策基本法などで示される地域貢献や地域との連携である。2つは、企業同士の連携による防災力の向上や企業の参画によるまちづくりという考え方である。3つは、事業所が防災活動に投資するための市場メカニズムの構築であり、防災マークや防災会計といったことが検討されている。そして4つは、リスクマネジメントからの視点であり、BCPの策定に向けた環境整備が議論されている。

制度的な枠組みを見ると、防災基本計画や災害対策基本法が事業所の果たすべき役割について言及している。防災基本計画では、震災対策編第1章第3節3で「国民の防災活動の環境整備」として「企業防災の促進」を行っていくことがうたわれており、(1) 従業員・顧客の安全、(2) 経済活動の維持、(3) 地域住民への貢献、の3点が挙げられている¹²。また、災害対策基本法では、第7条において自発的な防災活動への参加が事業所について

¹² 次のように示されている。「企業、災害時の企業の果たす役割（従業員、顧客の安全、経済活動の維持、地域住民への貢献）を十分に認識し、各企業において災害時行動マニュアルの作成、防災体制の整備、防災訓練等を実施するなどの防災活動の推進に努めるものとする。このため、国及び地方公共団体は、企業のトップから一般職員に至る職員の防災意識の高揚を図るとともに、優良企業表彰、企業防災マニュアルの作成等の促進策の検討、実施を図るものとする。また、地方公共団体は、企業を地域コミュニティの一員としてとらえ、地域の防災訓練への積極的参加の呼びかけ、防災に関するアドバイスを行うものとする。

も期待されていると解釈される。

さらに、実践的なものとして策定される地域防災計画では、たとえば豊岡市のものを見ると、災害予防第4款において「企業等の地域防災活動への参画促進」が明記されている。そこでは、事業所の平常時対策として次の8つの行動と、災害時に事業所が果たすことが期待される4つの役割が示されている(表3)。また、風水害や地震・津波など災害ごとに、救助・救急医療対策の人命救出活動に携わる関係団体として、事業所が消防団や自主防災組織あるいは住民などとともに記されている。

表3 地域防災における事業所の役割

<p><事業所の平常時対策></p> <ul style="list-style-type: none">● 自衛防災組織の育成● 防災訓練の実施● 地域の防災訓練への参加● 防災マニュアル(災害時行動マニュアル)の作成● 防災体制の整備● 防災資機材、非常食等の備蓄● 事業継続計画(BCP)の策定(施設の防災性強化、被害想定に基づく復旧計画、計画の点検・見直し等)● 従業員の消防団への入団等、消防団への積極的な協力 <p><災害時に事業所が果たすことが期待される役割></p> <ul style="list-style-type: none">● 従業員・顧客の安全● 経済活動の維持● ボランティア活動への参加、帰宅困難者支援等の地域への貢献● 地元自主防災組織との連携
--

出所：豊岡市(2006)

事業所は地域コミュニティの一員であると位置づけられており、さらに近年、企業の社会的責任が議論される風潮からも、事業所が防災活動に関わってもらうことが求められている。果たして事業所がそれをどのように受け止めることができるだろうか。日本経団連が実施している社会貢献活動実態調査では、災害に限らず広く社会貢献について、企業(事業所)がどのように考え、実際にどのような活動を行っているかについて明らかにしている。その中で、社会貢献活動を「社会的責任の一環として」および「地域社会への貢献」と捉えている事業所が他の理由に比べて圧倒的に多く、また、ここ数年で社会貢献活動を強化していることがわかる(日本経団連 2006, 2007)。

地域防災に特化した消防庁の調査においても、「協力するのは難しい」と回答したのは1

割程度であり、「地域の一員として、協力している」としたのは経団連の加入事業所と商工会議所のそれぞれ 46%と 28%である（消防庁 2005a）。したがって、事業所は、社会的貢献や地域貢献として防災に関わることを積極的に捉えつつあると言える。

一方で、「協力をしたいが、どのような協力ができるかわからない」とした事業所が半数近くに上っている（消防庁 2005）。阪神淡路大震災を経験した事業所が地域支援を行わなかった理由として、「事業所の被災状況からその余裕がなかった」（47%）ことや、「地域からの要請がなかった」（25%）ことを挙げていることを考慮するならば（流郷・室崎 1997）、被害の状況を想定しながら、行政や住民と具体的な協力方法を検討する機会をもつことが、いざと言うときの対応により大きな動きを得られるだろう。

今後の災害対応を検討する際には、事業所が実際に地域支援を行う行動原理について明らかにしておく必要がある。流郷・室崎（1997）の調査結果によると、「地域支援を行った契機」として、「自発的に」（47%）、「会社社長の支持で」（25%）、「地域からの要請で」（11%）が上位 3 つに挙げられている。つまり、事前に検討を行ってなくても、7 割を超える事業所が事業所のトップダウンを含めて自発的に地域支援に協力し得ることが示唆される。

以上のような制度や実態調査を背景に、事業所が地域防災に貢献する環境整備の重要性が指摘されている。環境整備の方法を分類すると、大きく次の 2 つのことが求められる。1 つは近年取り組みが進められている、事業所と地方自治体との間で具体的な連携体制を築くことであり、もう 1 つは事業所内における環境整備である。

前者の事業所と自治体の連携については、災害対応を速やかに行うための情報共有やそのための連絡体制整備などが必要となる。具体的方策として地方自治体において進められていることとして、「防災協力事業所登録制度」および「防災協力協定」がある。

防災協力協定は、災害発生時における事業所の協力が迅速かつ的確に得られるように、事業所と地方自治体が事前に協定書ないしは覚書によって連携を明確にすることができる制度であり、物資・技術・搬送・誘導などさまざまな協定が結ばれ得る（図 3）。もう 1 つの防災協力事業所登録制度は、事業所が事前に防災協力事業所として登録することによって、災害発生時に、地方自治体が協力要請を行うことができるようにするものであり、防災協力協定の締結に比べると手続きが簡単であり、小規模な事業所でも参加可能であることが指摘されている（消防庁 2005a）。いずれの制度においても、前もって行政がどのような防災手段を事業所から得られるかが把握できるメリットがある。

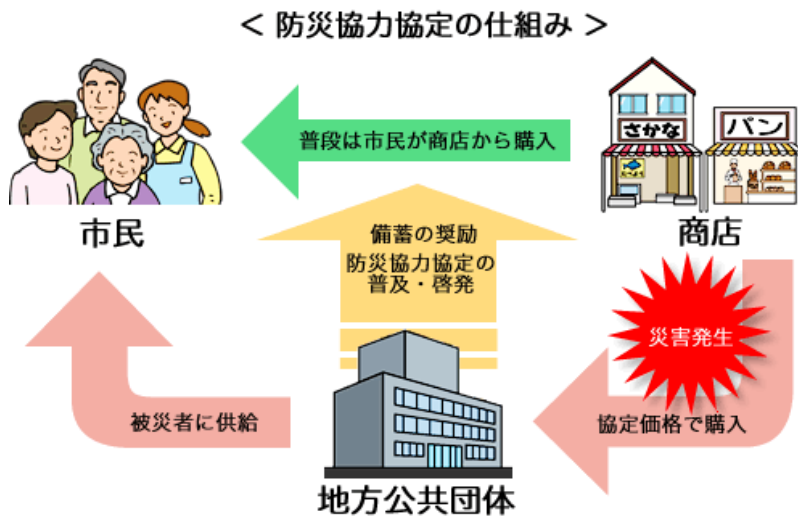


図3 防災協力協定の仕組み—災害時に商店が物資を提供する防災協力協定
出所：消防庁（2005a）

地域と事業所の連携としては、自主防災組織との協働体制の構築、地域での防災情報共有のための仕組みの構築、防災に係るリーダー的人材の育成などが指摘されている（静岡県 2007）。

消防庁の「消防団協力事業所表示制度」の取り組みは、事業所と消防団の連携を目指したものであり、消防団への協力を促進することが期待されている。先の事業所登録制度や協定でも同様の動きが見られるが、防災マークを表示できる制度であることを売りにしている。この背景には、防災活動への投資によって企業イメージの向上につながり、それが市場で評価されるといふ、防災貢献を市場メカニズムの乗せることが考慮されている。

事業所が消防団に対してどのような意識を持っているか、また協力を行っているかに関する調査を見ると、消防団員である従業員が「雇用されている」と回答したのが2割程度であり、「いない」としたのは、経団連所存の事業所の29%、商工会議所所属の事業所の52%となっており、「わからない」としたのはそれぞれ53%と21%である。（消防庁 2005）つまり、消防団員である者が社員として雇用されていると認識している事業所が5分の1くらいであり、社員が消防団に関わっているかどうかという情報を得ていない事業所が経団連関係では半数、商工会議所で2割程度存在することがわかる。

1-3-2 事業所内の環境整備

事業所内の環境整備としても最も指摘がなされることは、社員のボランティア活動支援である。経団連の調査では、「支援している」というのが1993年時点では35.3%の事業所

であったのに対し、2000年あたりからは6割以上の事業所がそのように回答している。その理由の最上位は、「地域社会の維持発展につながる」からというものであり、それに続いて「支援を望んでいる社員がいる」からという、個人の意識の高まりから事業所に影響を及ぼす形のボトムアップ的な要素も企業の社会貢献活動を促進しているという興味深い結果も示されている。

事業所内の環境整備が広く社会的に認識されることによって、市場価値の高まりが期待されるという議論があるが、事業所が消防団への協力をどのように考えているかについて知る必要がある。消防庁(2005a)の調査では、消防団へ協力することを企業の社会貢献と「捉えることは可能である」が過半数に上っている。他は、約3割が「具体的な活動内容がわからないので検討が必要である」と回答し、1割弱が「難しい」としている。

具体的に従業員が地域の消防団に参加することについては、注目すべき回答結果になっている。「地域貢献になるので入団は問題ない」とする事業所が2割程度にである一方で、5割超が「業務に支障のない範囲であれば」、1割超が「勤務時間外であれば構わない」、そして「認められない」が5%程度となっている。つまり、平時はともかく、緊急時に被雇用者の消防団員が地域防災に携わるためには、各事業所での詳細な取り決めを事前に検討しておかなければ、いざというときには許可を得にくくなると考えられる。

豊岡市が台風23号災害に関し、区長を対象に実施した調査では、自主防災組織と事業所の関係についての指摘が見られる。「自主防災組織の活動が機能し、問題がなかったという区が25%であり、65%の区で課題があった」と指摘されており、その課題の背景の1つとして、「組織員が勤務先での防災対策のため帰れない」といったことが挙げられている。(豊岡市2004)

阪神淡路大震災時の神戸市では、地域防災計画に記されている指定避難所が364箇所あったのに対し、私的な避難所が249箇所と半数近くに上ったことが示されており(神戸市1996)、事業所などが緊急時に避難場所の提供を行うことは重要な役割を果たすことがわかっている。しかし、私的な避難所へ物資の配給が廻ってこないという問題もあるため、事前に協定を結び、避難所生活の長期化も見据えた体制を築く必要がある。

ボランティア制度や消防団への参加といったことをどの程度認めることができるかどうかは、それぞれの事業所によって異なることが考えられるが、地域防災の促進のためにはそういった制度の充実が重要になる。

2 地域防災に関する事業所の意識と行動—アンケート調査の結果

2-1 研究調査の目的と分析の視点

地域防災体制の構築において事業所が参加することが期待され、事業所の役割が議論されている。しかし、そもそも事業所は地域防災に関わることについてどのように意識しているかを把握することが必要であり、またどのようなモチベーションによって防災活動あるいは地域貢献活動を行っているかについて理解しておく必要がある。

政策的には、どのような仕組みやインセンティブがあれば、どのような形の地域貢献ができるか、また、事業所が地域防災において役割を担うとすれば、一体どのような活動を行うことが可能であるか、について知ることが実践的な地域防災体制の構築にとって重要である。

そこで、以下の論点を中心に、事業所の地域防災への意識と行動を明らかにする。

- 過去の被災時の経験と今後の災害時の対応方針に差が見られるか。
- どのような災害状況下において、どの程度関わることができるか。
- 平時にどのような防災活動の取り組みを行っているか。
- 防災活動を行うきっかけを作ったのは誰か。
- どのような仕組みがあれば、地域貢献が行いやすいか。
- 防災活動という地域貢献を行う理由は何か。
- 事業所に消防団員はどの程度存在しているか。

2-2 アンケート調査の概要

2-2-1 対象

この調査は、豊岡市の協力を得て、2004年の台風23号で被災した旧豊岡市地域に所在する事業所で、かつ2008年度版の電子電話帳に登録されていた全1,965の事業所に対し地域防災に関するアンケート調査を送付した。

2-2-2 調査方法、実施時期、回収率

アンケートの概要(対象、回収率、有効回答数、調査期間、方法)は以下の通りである。

- 方法：郵送留置法によるアンケート調査
- 調査期間：2008年2月4日～2月29日
- 回収率：約21%(419件)
- 有効回答数：414件

2-2-3 旧豊岡市の事業所の概況

旧豊岡市の事業所数および事業所当たりの従業員数の推移は図4のようになっている。事業所数が1991年以降減少傾向にあり、3,619社から3,235社(2004年時点)になっている。1事業所当たりの従業員数は、1986年から1996年の間に6人から7人へと増加し、その後7人程度で推移している。

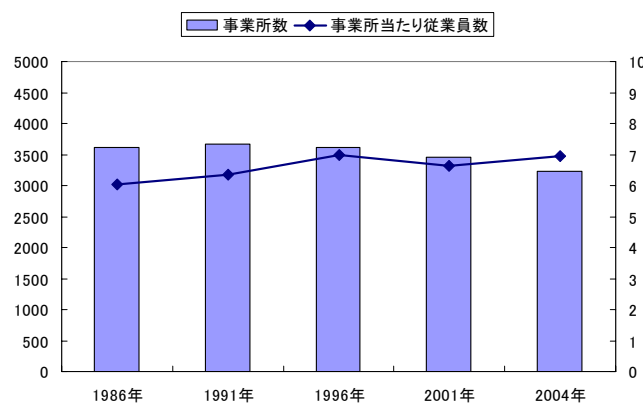


図4 旧豊岡市の事業所数および事業所当たり従業員数の推移
出所：商工課「兵庫県の事業所」(豊岡市防災安全課提供資料)

2-3 集計結果における特徴的な意識と行動

2-3-1 災害時の地域活動—「2004年台風23号時」と「今後の対応方針」の比較

水害が発生した直後から3日目くらいまでに、事業所が「事業活動の一環として行ったこと」、「従業員や役員に対して行ったこと」、そして「地域に対して行ったこと」の3つについて質問した。そのうち、本論の問題関心から地域に対して行ったことを中心に据えて、台風23号時（問1(3)）と今後の災害時の対応方針（問7(3)）を比較してみたい。

先に2004年時の回答を見ると、地域に対して「特に何もしなかった」事業所が28.6%であった。事業活動や従業員・役員活動（資料2）と比べると、事業経営としては自然なことであるが、地域活動は後回しになる傾向が示されている。それでも、およそ7割の事業所が甚大な災害後であったにもかかわらず地域に対して迅速な活動を行ったと考えることができる。内容を見ると、多いものから順に、「物資の提供」(21.7%)、「情報の提供」(20.7%)、「サービスの提供」(18.3%)、「資金の提供」(16.0%)、「従業員のボランティア活動への派遣」(15.7%)、「炊き出し」(6.2%)となっている（図5）。

今後の災害対応方針についての回答を見ると、ほとんどの項目において提供する予定と考えている事業所が2倍程度増加している。また、「特に何もしない」という回答が11.7%となっており、実際に被災した場合と想定問答であることの制約はあるが、2004年時の28.6%と比較すると大幅に減少している。

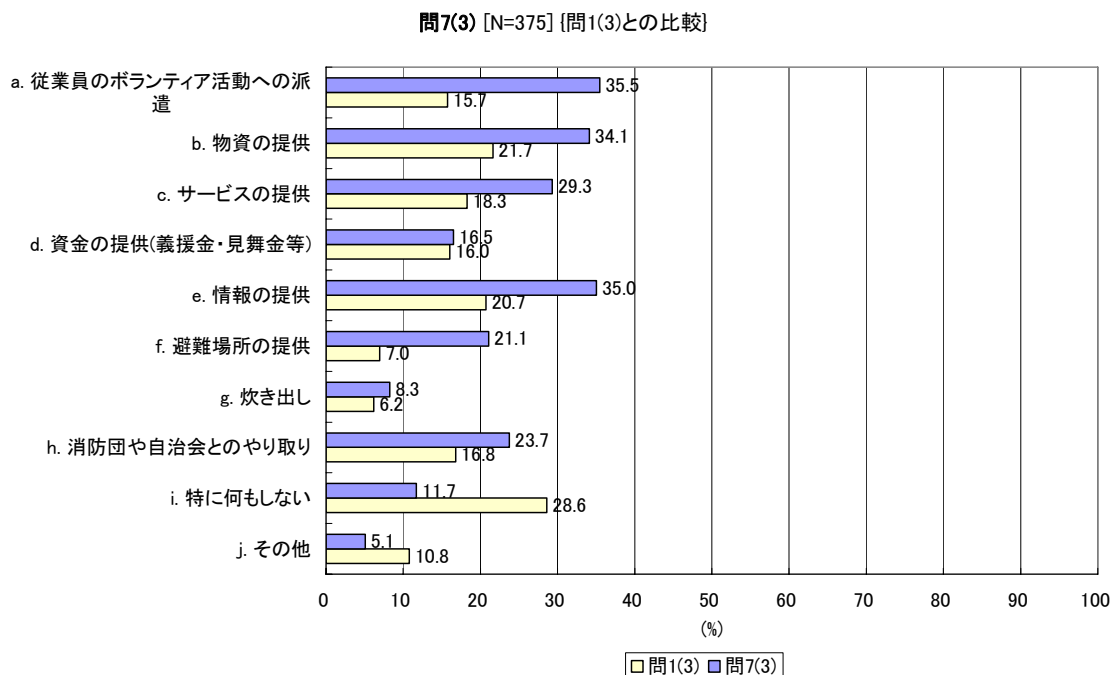


図5 地域に対する活動—2004年台風23号時と今後の対応方針

2-3-2 被害の程度を考慮した地域活動の可能性

地域活動の可能性は事業継続に対する被害の程度に左右されると想定される。そこで、4つの状況を想定してもらい、事業の復旧業務と併せて、地域に対してどのようなことが行い得るかについて回答を得た。想定する状況は次のとおりである。「事業継続に対して、重大な被害を被っている場合」、「売上高の50%くらいの被害を被っている場合」、「売上高の20%くらいの被害を被っている場合」、そして「事業継続に対して、まったく被害がない場合」という4段階である。

結果は、自然な結果であるが、被害の程度が軽いほど地域に対する活動を行う確率が高くなることが分かった。言い換えてみると、被害の程度が重度になるほど地域に対する活動を行う余裕がなくなることになるが、事業継続に対して甚大な被害という重度の想定においても、半数近くの事業所はなんらかの活動を行い得るとしている（図6）。

具体的な中身を見ると、「従業員の派遣」、「物資・サービスの提供」、「情報の提供」、「地域の他事業所との協力」といったことを行うことができるという事業所がそれぞれ4割程度に上っている。これらの事業所との連携を地域において図ることが地域防災の備えとして求められる。

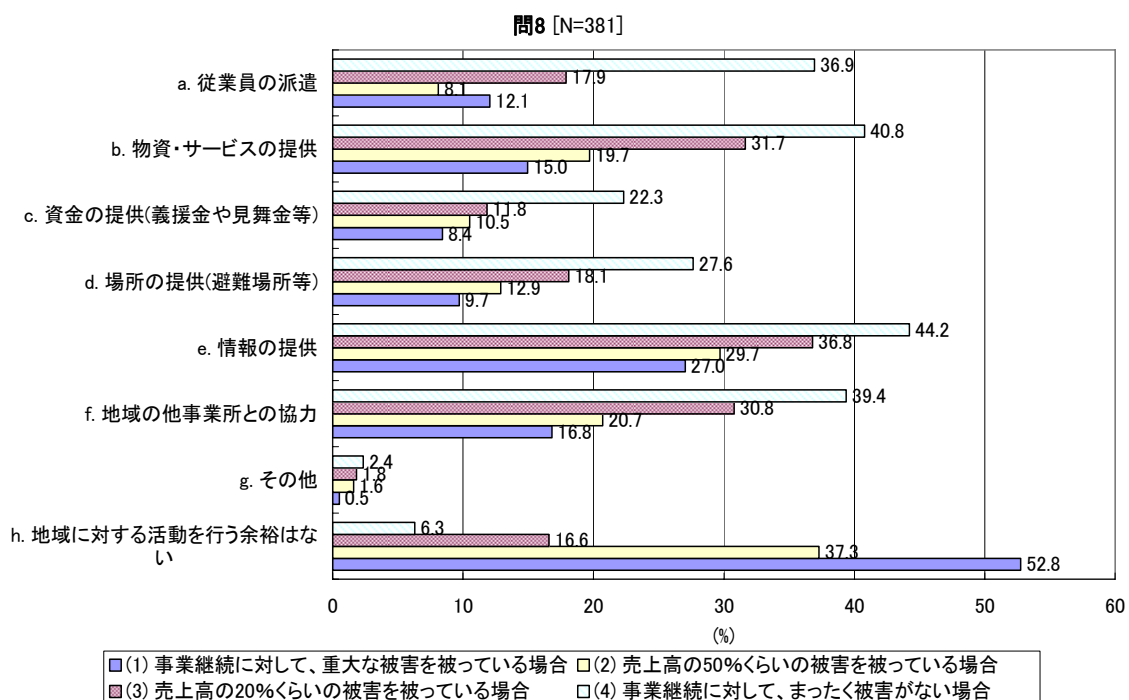


図6 想定被害の程度別に見た事業所の地域に対して行い得る活動

2-3-3 事業所が取り組んでいる「平時の防災活動」と「きっかけ」

事業所が事業所内外でどのような防災の取り組みをしているかについて集計したものが図7である。最も回答比率が高かった項目は、「防災行政無線を備えている」(40.2%)であった。地域コミュニティや行政との協力に関しては、「地域の消防訓練に参加している」(23.7%)、「従業員の消防団入団等、消防団に積極的に協力している」(21.7%)、「災害時に向けた協定を自治体と締結している」(12.5%)、「災害時に向けた覚書を消防団や自治会等と交わしている」(6.8%)となっている。

災害時と比べると、平時の活動は活動比率が低くなっていると言える。事前の取り決めや日常時の活動が必要不可欠であると指摘される一方で、実際に日頃から活動を行うのは事業所にとってコストが高いと考えられる。この比率を上げていくためには、事業所が地域防災活動に関わりやすくするための環境整備が必要になると考えられる。

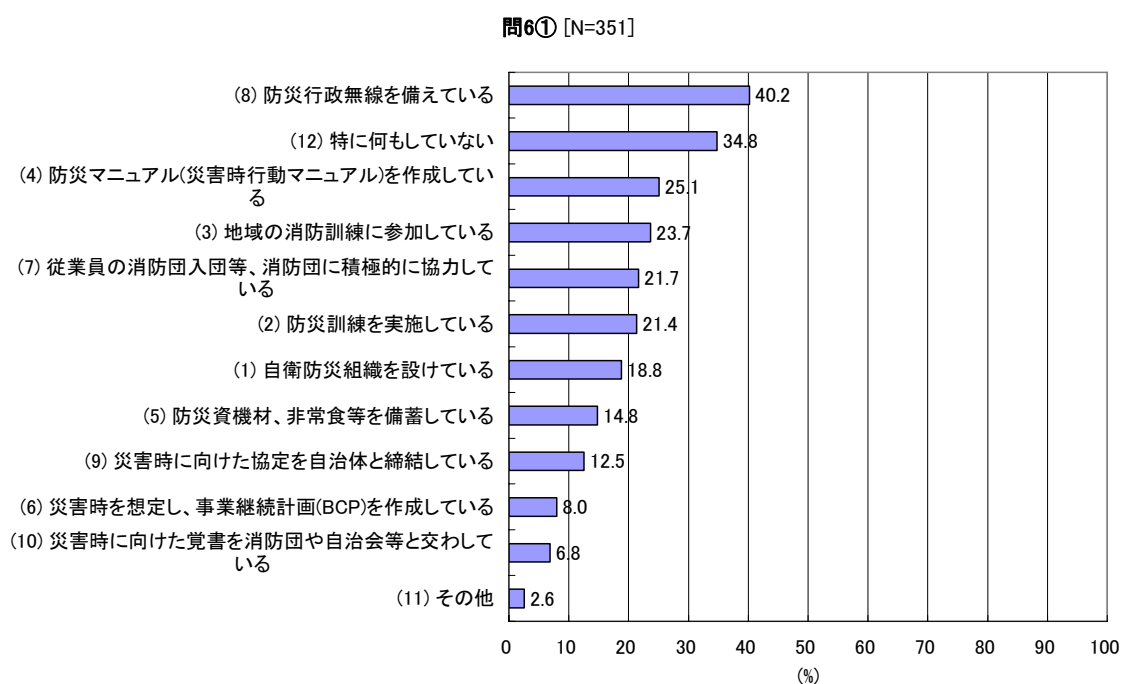


図7 地域防災関連の事業所内外の活動

次に、防災活動の取り組みを行っている事業所がそのきっかけとしたことが何であるかに注目し、今後地域防災活動を高めていくための鍵となる部分を明らかにしたい。図7の項目について、きっかけとなった人および主体別に活動項目を積み上げたものが図8である。活動ごとに活動しているとした比率が異なるため、ここでは棒グラフを事業所数で示している。

総合的に見ると、当然のこととして指摘できるが、「事業所長」によるきっかけが最も多

く、延べおよそ180社である。2番目は興味深いことに、「地域住民」がきっかけとなった地域活動が多く、170社を超えている。3番目は「行政」であり、約130社である。4番目は「従業員」で100社程度となっている。総合数とともに注目されることは、その活動内容である。事業所長と地域住民がきっかけとなった延べ数はほぼ同数であるものの、内訳を見ると大きく異なる。簡潔にまとめると、「防災マニュアルの作成」や「事業継続計画（BCP）の作成」、「防災行政無線の設置」といったことに関しては事業所長に優位があり、「地域の消防訓練」や「災害時に向けて消防団・自主防災組織と覚書を交わしている」といった地域との連携については、地域住民からのアプローチの影響力がより大きいことがうかがえる。なお、防災行政無線の設置については、行政からのアプローチが最も影響力を持っている。

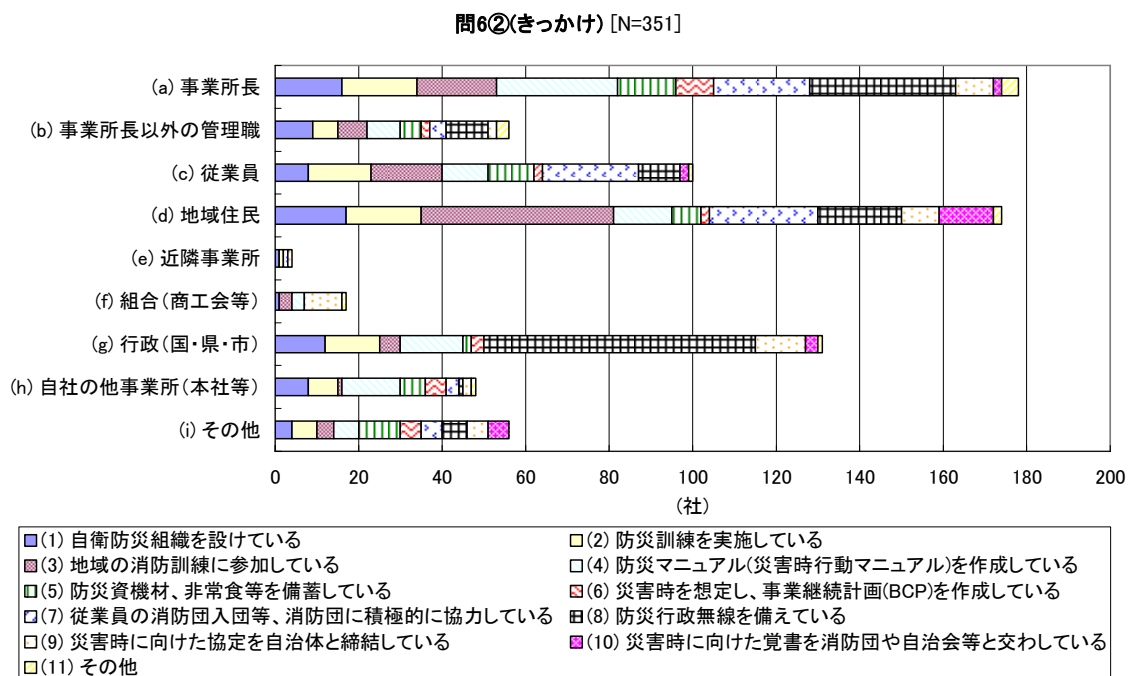


図8 活動のきっかけ別に見た事業所内外の防災活動

2-3-4 地域防災の向上に向けた仕組みづくり

「どのような公的な仕組みが整備されれば、活動や貢献がしやすくなりますか」という質問に対して回答を得た。最も比率が大きかったものは、「災害時に事業所に対して求める情報が入る仕組み」で76.8%に上った。その後には、「行政主導による防災活動の仕組み」(63.2%)、「消防団や自治会の主導による防災活動の仕組み」(59.5%)が続いている。一方で、「地域防災への貢献に対して認証マークが授与される仕組み」は32.2%であり、「現

状のまま、特に追加的な仕組みがない場合」の27.1%と大差がなかった。(図9)

ここから、事業所は何を必要としているかが明らかとなれば、支援する準備があると捉えることができる。前章で先行研究が得ている結果に、「何をしたいか分からない」という回答が多かったことも踏まえると、そういった情報網の整備が重要になると考えられる。また、先述のとおり、4割近くの事業所が人材や物資などを提供できると考えていることから、事前に何が提供できるかを把握しておけば、災害時に情報を伝えることでさまざまな対応で時間のない中、的確な復旧活動に取り組むことができる。

また、事業所としては、行政あるいは消防団や自治会など地域の公的な主体による主導があることが望ましいと考えている。先述の地域防災活動のきっかけで見たように、地域の連携に関しては地域住民組織が影響力を持ち得る。したがって、行政主導で場や機会を作り、地域住民組織が実践的な対応について事業所に期待することを一緒に検討することが望ましい形であると言える。

現在進められている認証マークによるインセンティブの付与は、社会貢献活動を行っているというアピールをするには好ましい制度として受け入れられている一方、実際に何かを提供することに対しては、他の制度ほど影響力を持たないことがうかがえる。消防庁(2005b)で検討されているように、SRIファンドのような実態的な有益性があるインセンティブの付与が必要になると考えられる。

「仕組みの整備がもし進んだ場合、どのようなものが提供しやすくなるか」という回答について見てみたい。まず、中身を問わずに総量で見ると、情報が入る仕組みや行政主導の仕組みが整備された場合、追加的な仕組みが何もない場合に(100社程度)に比べて、4倍の事業所が人材や物資などの提供がしやすくなるという回答している。他の仕組みについても認証マークを除いて、2倍から3倍以上の事業所が何かを提供しやすくなるという回答がある。(図10)

どのようなものが提供しやすくなるかという中身は、整備される仕組みによって異なる。当然の結果ながら、物資やサービスに対価を得られる場合には、物資を提供しやすくなるという実情を反映した結果が示されている。提供しやすい最も大きな貢献は、情報である。コストが小さいこともあるだろうが、避難に事業所の情報が役立ったという話もあるため、事業所を活用した情報伝達網の整備を検討することは有益であろう。

問10① [N=348]

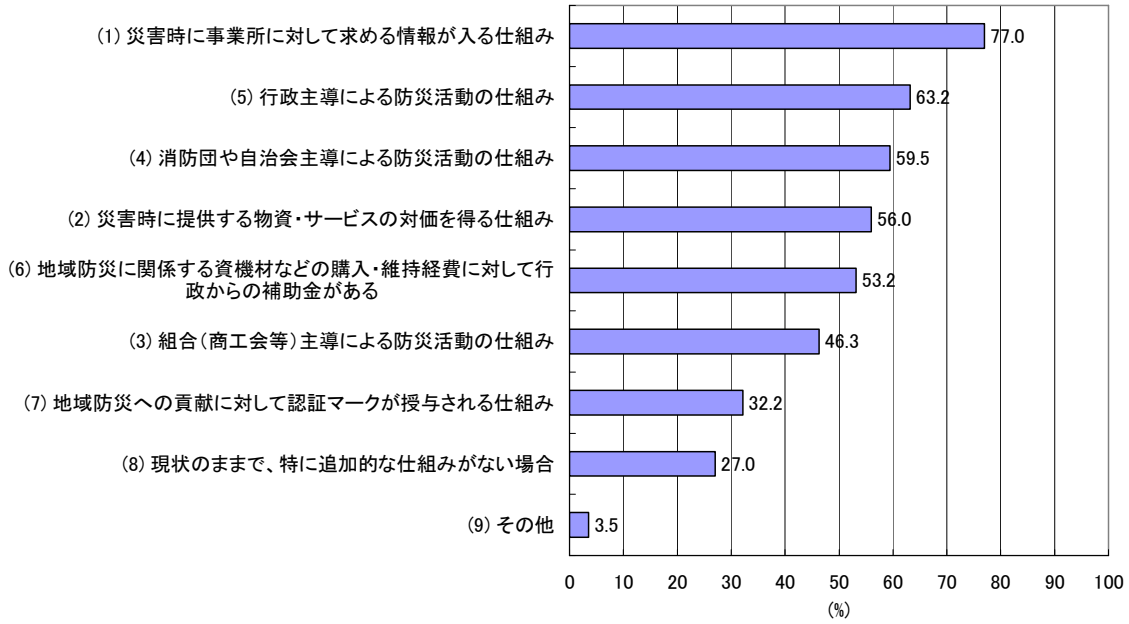


図9 地域貢献がしやすくなる仕組み

問10② [N=348]

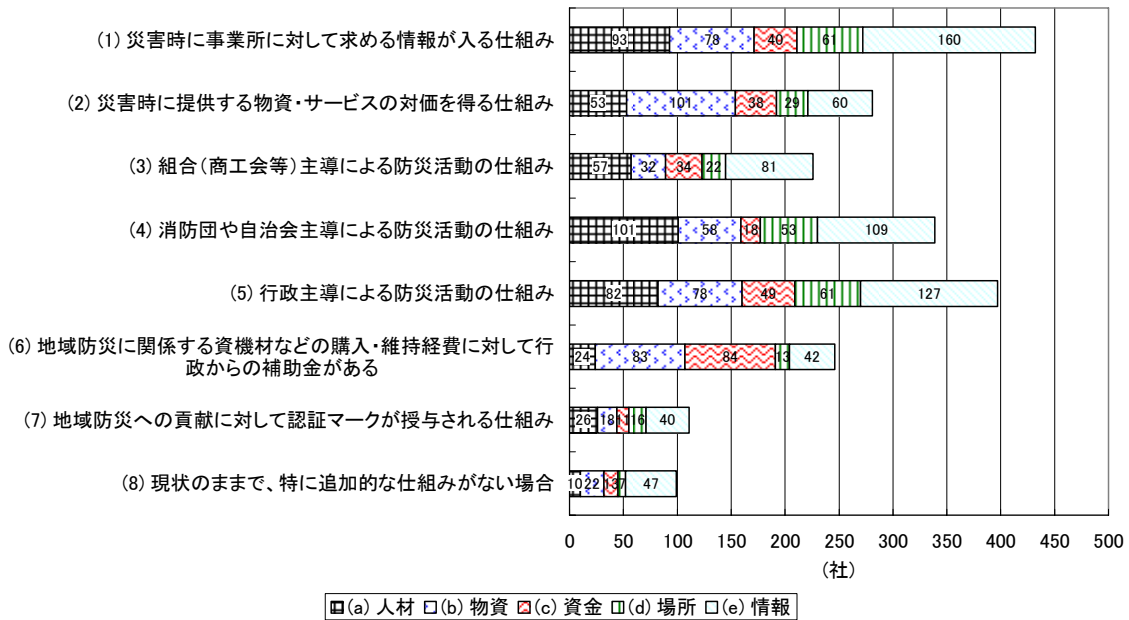


図10 仕組みの整備によって提供しやすくなるもの

2-3-5 防災活動による地域貢献に対する意識

防災活動を通じて地域に貢献することについて、「非常に重要」、「やや重要」、「あまり重要でない」、そして「まったく重要でない」の4段階で尋ねた。その結果、66.6%が非常に重要であると回答し、やや重要であるという回答とあわせると、9割を超える（資料2）。

興味深いのはその理由である。「非常に重要」あるいは「やや重要」と回答した事業所が、重要であるとする理由として最も多く挙げたのは、「事業所は、元来、地域によって支えられているものであるから」（66.1%）であり、「業務の対象が、地域や地域住民であるから」（52%）、「日頃から周辺の事業所や住民と係わり合いがあるから」（46.9%）となっている。これらに共通する点は、事業の利益に関係する、関係しないということの別はあっても、事業所と地域住民あるいは地域が相互関係によって成立していると考えていることである。他に、比率は小さいが、防災活動によって従業員の協力体制を強めるという、事業所内部への効果によい影響があると考えられている。（図11）

一方、「あまり重要でない」あるいは「まったく重要でない」と回答した事業所の理由は、最も多かったものが「地域とは関わりのない事業内容であるから」（38.5%）であり、続いて、「事業活動を最優先に行うことが地域の利益につながるから」（30.8%）、「業務が防災活動の内容と関係していないから」（23.1%）、「防災活動以外の地域貢献をしているから」（15.4%）となっている。（資料2）

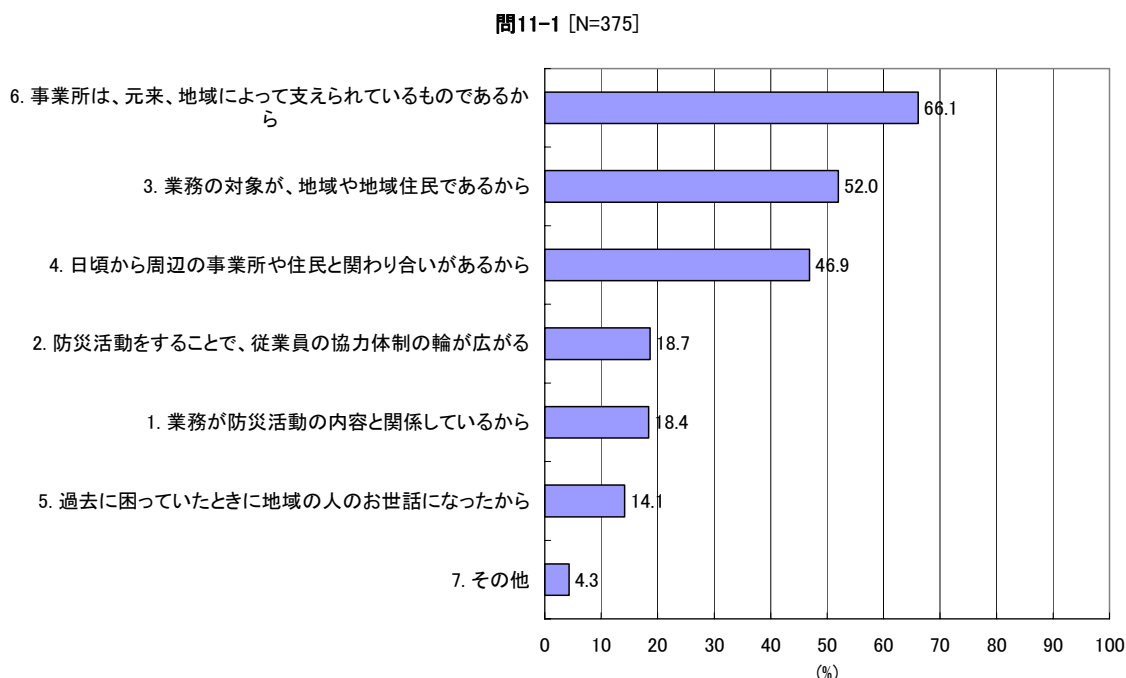


図11 防災活動による社会貢献が重要であるとする理由

2-3-6 日常的な周辺事業所や住民とのつきあい

先に見たとおり、事業所が地域に対して防災活動による貢献を行う背景には、地域とのつながりの重要性の認識がある。それでは、実際に日常的になつきあいがどの程度交わされているかについて見てみたい。周辺の他事業所や住民とどのようなつきあいがあるかを尋ねた結果、「日常的に取引や私的なつきあいがある」事業所が49.0%とほぼ半数であり、「日常的に回覧やあいさつを交わすなど最低限度のつきあいがある」が37.3%、「日常的に事業所の催し物に招待したり、施設を開放するような関係がある」が2.3%である。「全く関わり合いがない」事業所は11.4%であった。(資料2)

続いて、周辺の他事業所や住民と一緒にを行う活動の具体を尋ねたところ、最も回答が多かったのは「地域行事へ参加している」(55.2%)であり、その次に、「回覧板のやりとりがある」(52.3%)、「地域の美化活動に参加している」(35.0%)、「地域の防犯活動に参加している」(24.9%)となっている。かたや、「特にない」という事業所も22.9%存在する。「地域の防災活動に参加している」という回答は17.9%であり、他の活動との相対比較では低くなっていることがわかる。(図12)

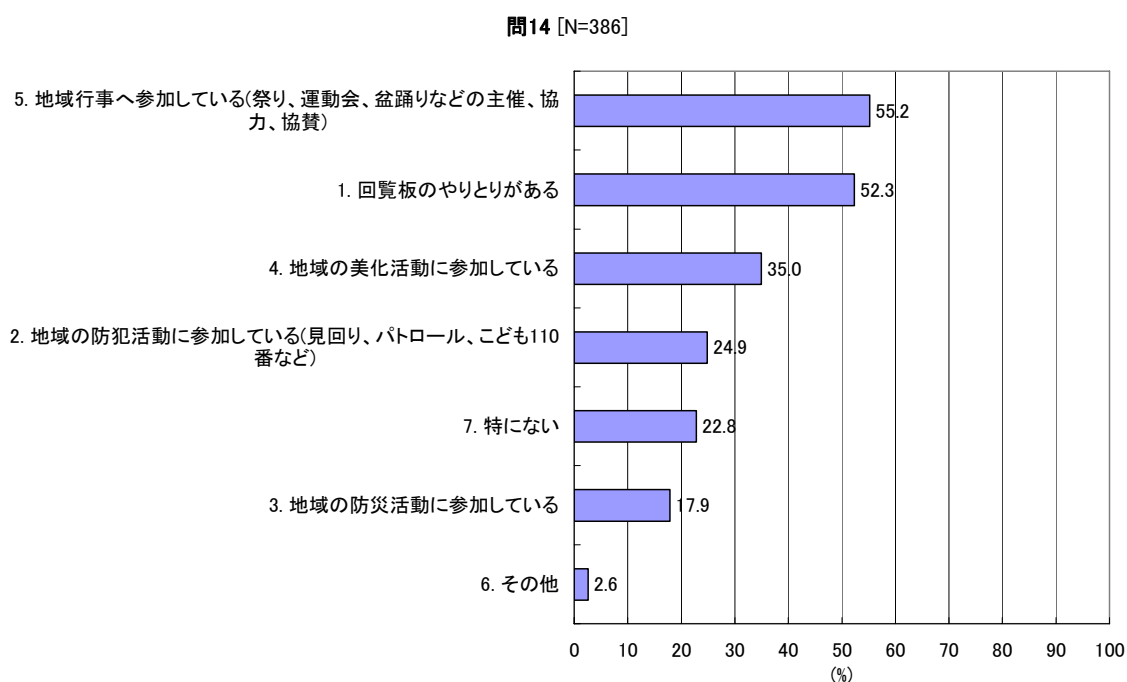


図12 参加している地域活動

2-3-7 消防団員の有無

消防団員が事業所の事業復旧に参加するため、地域における消防団の活動に支障があるという意見が出ていることが指摘された。現状、豊岡市ではどれくらいの事業所が消防団員を雇用しているかについて見てみたい。現在、消防団員である従業員が「いる」事業所は全体の43.1%であり、「いない」が50.9%、「わからない」が5.9%である（図13）。前章で紹介した経団連や商工会議所関連の事業所ではわからないと回答した事業所が相当数あったが、豊岡市では事業所の規模という要因はあるだろうが、ほとんどの事業所が把握していることがわかる。

消防団員がいる事業所が半数ほどあることから、そのような事業所の消防団への理解が必要不可欠になる。多くの場合、理解は示されているが、実際、従業員が事業所での労働時間を消防団の活動によって削ることは当然のことながら、職務時間として扱えないとする回答が多い。公益的な性格を帯びる活動だけに公的な枠組みによる支援が必要となるだろう。

問15(現在)① 消防団員の有無 [N=320]

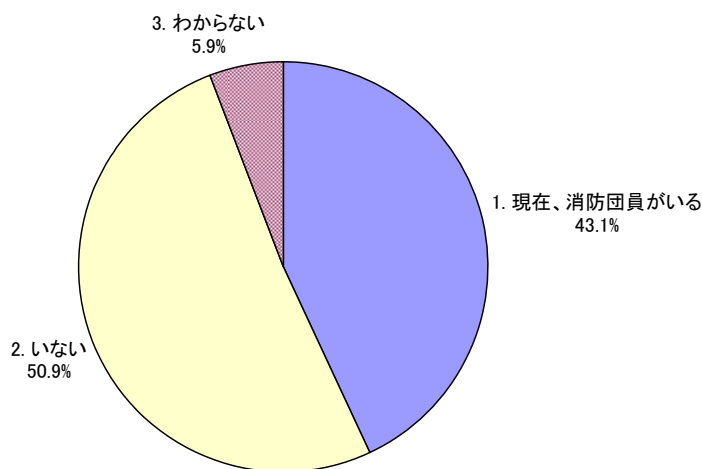


図13 消防団員である従業員の雇用状況

3 地域防災において期待される事業所の役割—考察と政策的含意

3-1 地域防災において期待される事業所の役割

現在の地域防災体制の目指すモデルは、行政・公的機関と住民・住民組織に事業所を加えた複合的な連携体勢である。その体制をどのように築いていくかが現在の地域防災課題であり、本研究では事業所の意識と行動に着目し、事業所のモチベーションや公的な仕組みづくりの整備の影響などを明らかにすることを分析目的とした。そこで、2004年10月の台風23号によって甚大な被害を受けた豊岡市に所在する事業所を対象にアンケート調査を実施し、回収データの集計と分析から以下のような知見を得た。

- ① 次に災害が生じた場合に備えて、約9割の事業所が地域防災に何らかの形で関わることの可能性について考慮している。
- ② 被害の程度が重度になっても地域貢献を行う意思はある。どのようなことやものが求められているかが明らかとなると貢献の可能性が高まる。
- ③ 地域防災に関連する活動へ参加するきっかけとして、地域住民や地域住民組織からの要請が事業所長の指令と同じくらいに大きな影響力を持つ。特に、地域における連携に大きな影響力を持つ。地域防災体制の促進には地域の主体間のコミュニケーションが鍵となる。
- ④ 事業所が防災活動による地域貢献を行う背景には、地域住民との関係性が重要であるとするところがある。その認識は日頃からの付き合いに支えられている。事業所と地域住民の関係醸成が防災活動における協力体制の構築を円滑にする。
- ⑤ 消防団員を雇用する事業所が相当数あることから、事業所が消防団や水防団へ理解を示すことめきには、消防団による地域防災活動を期待することができない。消防団への理解は示されているので、制度的な支援によって人材を消防団に提供しやすくする必要がある。
- ⑥ 災害対応に必要な人材や物資を伝達する情報網の整備や、行政・地域住民などが先導して事業所の協力を獲得していく仕組みを構築することによって、より有効な防災体制を築くことができる。

冒頭に述べたように、都市的要因や社会的要因が防災あるいは減災の活動を難しくしており、従来どおりの行政と住民だけを災害対応の主体とするだけでは不十分な状況である。この調査で明らかになったことの1つには、事業所は「社会貢献」という観点と「地域に存在する事業所」という考え方を保有しており、地域防災についても協力する意向をほとんどの事業所が示していることがある。すなわち、事業所を第3の主体として考慮し、地域防災の体制づくりを進めていくことができると言える。

また、事業所はそれぞれの専門技術や専門の資機材を持っているが、その情報を把握することなしにはいざというときには迅速な対応が何もできない。したがって、行政・病院・住民・自治会・自主防災組織などとあわせて事業所の情報を、それぞれの主体の役割とともに明確にしておくことが重要である。

3-2 今後の課題

実際に進められている事業所を活用した取り組みには、災害時に協力する企業を募り、事前登録や協定の締結を行うことによって、協力できる事業所の所在や提供できる専門技術や資機材をデータベース化することなどがある。その次には、行政や住民との議論によってより詳細な取り決めを行っていく必要があるだろう。たとえば、公的な指定避難場所以外には配給がいかないようでは、事業所を避難場所として指定した場合に配給がまわらない可能性が出てくる。そういった細かい調整を検討する必要がある。

本研究では防災活動のきっかけだけに注目したが、取り組み後の実践的な体制を築くためには、どのような場や機会を設けてどのような議論を行うか、ということが重要である。たとえば、災害に強いまちづくりといったことを観点に、FEMAによって推し進められたプロジェクト・インパクトという施策では、地域コミュニティの住民や行政や事業所などの関係主体がハードとソフトの両面の防災対策の協議を行い、詳細な取り決めを検討している。(FEMA website)

他に本研究で扱わなかった課題として、自治会・町内会あるいは自主防災組織の役割が挙げられる。自治会・町内会あるいは自主防災組織は行政と住民をつなぐ有効な役割を担い、台風23号時にも被災時から被災後まで一貫して重要な役割を担っていたという示唆が得られている(松浦・河本 2005)。他にも、区長の消防署勤務の経験が自主防災組織の初動体制を迅速にしたという話もあり(神戸新聞 2005)、事業所と同様に住民一人ひとりにおいても、どのような能力を持っているかということ把握することも防災対応の備えとなるだろう。本研究の調査においても、事業所が地域で連携関係を築くきっかけとなっていることがわかっている。より詳細な分析については今後の研究課題としたい。

参考文献

- 池田潔・早川厚志 (2005) 「台風 23 号とかぼん産業」 台風 23 号被災地域の産業・生活再生支援ネットワーク 『「台風 23 号被災地域の産業・生活再生支援のための総合調査」 報告書』 兵庫県立大学経済経営研究所, pp. 53-60.
- 企業と防災に関する検討会議 (2003) 「企業と防災—今後の課題と方向性」 内閣府.
- 神戸市 (1996) 『平成 7 年兵庫県南部地震 神戸市災害対策本部民生部の記録』 .
- 神戸新聞 (2005) 「台風 23 号 円山川水系 検証 3.27」 2005 年.
- 神戸新聞 (2006) 「自治体と事業所の協定」 2006 年.
- 静岡県 (2007) 『事業所の地震防災対策—地震防災応急計画及び地震防災対策計画作成指針』 地震対策資料 no.227-2007.
- 消防庁 (2005a) 「災害時における地方公共団体と事業所間の防災協力検討会報告書」 .
- 消防庁 (2005b) 「災害時における地方公共団体と事業所間の防災協力・連携の促進に向けて—地域防災力向上に向けた先進事例から」 .
- 豊岡市 (website) 「台風 23 号の概要」
(<http://www.city.toyooka.lg.jp/www/genre/0000000000000/1000000000886/index.html>)
2008/7/10 閲覧.
- 豊岡市 (2004) 「台風 23 号災害に対する区長アンケート 調査結果」 12 月.
- 豊岡市防災会議 (2006) 「豊岡市地域防災計画—みんなの力で命と暮らしを守る」 .
- 永松伸吾・西井進剛 (2005) 「災害対応及び復興支援施策と地域経済復興」 台風 23 号被災地域の産業・生活再生支援ネットワーク 『「台風 23 号被災地域の産業・生活再生支援のための総合調査」 報告書』 兵庫県立大学経済経営研究所, pp. 11-52.
- 日本経団連 (2006, 2007) 「社会的貢献の意識と実態に関する調査」
- 松浦昭・河本一行 (2005) 「災害時におけるコミュニティの役割」 台風 23 号被災地域の産業・生活再生支援ネットワーク 『「台風 23 号被災地域の産業・生活再生支援のための総合調査」 報告書』 兵庫県立大学経済経営研究所, pp. 61-.
- 流郷博史・室崎益輝 (1997) 「大地震時における事業所の地域での防災的役割に関する研究」 『日本建築学会大会学術講演梗概集』 F-1, pp.901-902.
- 山口一史・菅磨志保・稲垣文彦 (2007) 「大規模災害時などにおける生活復興への有効な手段に関する調査」 『平成 18 年度ヒューマンケア実践研究支援事業研究成果報告書』 pp. 19-42.

(奥付)