

東日本大震災を受けた地区防災計画制度の創設に関する考察 ～災害対策基本法改正及び内閣府の「共助による支援活動調査」を踏まえて～

Consideration on “Community Disaster Management Plan”
- Based on the change in attitude of the supporters and the supported people after the
Great East Japan Earthquake -

守 茂昭¹・西澤 雅道²・筒井 智士³・金 思穎⁴
Shigeaki MORI¹, Masamichi NISHIZAWA², Satoshi TSUTSUI³, Siying JIN⁴

¹一般財団法人都市防災研究所上席研究員・東京駅周辺防災隣組事務局長

²内閣府（防災担当）付普及啓発・連携担当参事官室総括補佐（災害対策法制企画室室員）

³内閣府（防災担当）付普及啓発・連携担当参事官室主査

⁴専修大学大学院文学研究科

2011年3月の東日本大震災では、大規模広域災害時の行政による公助の限界が明らかになり、地域住民や地域コミュニティの自助・共助による防災活動に注目が集まった。これを踏まえ、2013年の災害対策基本法改正において、地域防災力強化の観点から、地域コミュニティの住民及び事業者によるボトムアップ型の防災活動に関する計画である「地区防災計画制度」が創設された。

ところで、従来の地域コミュニティに関する調査では、地域コミュニティ関係者（地域コミュニティ活動に参加している関係者）による共助による防災活動がどのように実施されているか、その防災活動がどのように地域防災力の向上に結びつくのか等については、必ずしも明らかになっていなかった。

そこで、本稿では、内閣府の東日本大震災における共助による支援活動に関する意識調査のデータを利用して、地域コミュニティ関係者と被災県外からの支援者の支援活動の傾向について分析を行い、地域コミュニティと地域防災力（災害時対応の実行力）の関係を明らかにするとともに、「地区防災計画制度」の在り方について検証を行う。

The Great East Japan Earthquake in 2011 caused massive damage to wide area and revealed the limit of “Public-Help” efforts made by national/local governments. In the wake of the Great East Japan Earthquake, some voluntary activities by residents and businesses in certain areas of municipalities (“Local Residents”) held from the views of “Self-Help” and “Mutual-Help” in collaboration with such municipalities were also confirmed. The FY2013’s revision to the Disaster Countermeasures Basic Act allowed each municipality to include “Community Disaster Management Plan” that defines disaster community-level management activities suited to the characteristics of each area, in order to promote such voluntary disaster management activities as well as disaster management capabilities in local communities in a bottom-up approach. This report analyzes the change in attitude of the supporters and the supported people based on the “Questionnaire Survey on Support Activities in the Great East Japan Earthquake”, and “Community Disaster Management Plan” based on the Disaster Countermeasures Basic Act .

Keywords : *The Great East Japan Earthquake, Community Disaster Management Plan, The Disaster Countermeasures Basic Act*

第1 はじめに

1 本研究の目的

2011年3月の東日本大震災では、我が国観測史上最大の巨大地震とそれに伴う津波や原子力発電施設の事故により、広域にわたって未曾有の大規模災害が発生した。東日本大震災での死者・行方不明者は約1万9,000人であり、1995年の阪神・淡路大震災の死者・行方不明者数約6,400人を大きく上回った。

この東日本大震災では、広域にわたって大規模な被害が発生した場合、行政が被災者を短時間で全て救助したり、行政が被災者のために避難所等の運営を全て行うことは難しく、行政による対応には限界があること（公助の限界）を明らかにした。

このような公助の限界を受け、地域住民自身が自分の身を守る（自助）とともに、地域コミュニティにおいて、地域住民同士が助け合って、行政等と連携しつつ、避難したり、避難所等を運営すること等自発的な共助による防災活動に注目が集まった。

このような共助の役割の重要性を踏まえ、平成25年の災害対策基本法改正において、共助に関係する規定が多く盛り込まれたところであり、特に地域コミュニティの住民及び事業者による自発的な防災活動が大きな役割を果たすようになったことから、地域防災力（地域防災力については、矢守（2011）³⁶⁾、鍵屋（2005）⁶⁾ 3頁参照。雪対策を例に地域コミュニティの共同性について分析したものとして田中（2007）¹⁷⁾227頁～参照。）強化の観点から、地域コミュニティの住民及び事業者によるボトムアップ型の自発的な防災活動に関する計画である「地区防災計画制度」が新たに創設され、平成26年4月から同制度が施行された。

ところで、従来の調査には、平時から地域コミュニティが活性化しているほうが、災害後のまちの復興や地域コミュニティの復興が早いとか、地域再生につながるのか、災害時の共助の活動をよりスムーズに行うことにつながる等と指摘したものはあるものの、実際に地域コミュニティ関係者による災害時の共助による防災活動がど

のように実施されているか、その防災活動が具体的にどのよう地域防災力の向上に結びつく可能性があるのか等については、従来は、必ずしも明らかになっていなかった。

そこで、本稿では、内閣府（2013b）²¹⁾（三浦・西澤・筒井（2013））のデータを追加分析し、東日本大震災における地域コミュニティ関係者の共助による支援活動に関する傾向分析を行い、地域コミュニティと地域防災力の関係を明らかにするとともに、それらを踏まえ、「地区防災計画制度」の在り方について検証を行う。

2 先行調査

共助と防災に関する先行調査としては、東日本大震災前の事例であるが、内閣府（2010）²²⁾P1～の特集では、阪神・淡路大震災で認識された民間主体の防災活動の広がりについて紹介するとともに、地域防災力、ボランティア等に関するアンケート調査結果を検証し、行政や共助の主体間の連携、継続的な共助による活動を可能とするための工夫、地域の防災リーダーの育成等が地域防災力強化のために必要である旨指摘している。しかし、地域防災力の強化と共助の関係について具体的に検証されてはいない。

また、内閣府（2013a）²⁰⁾P23～の特集では、東日本大震災を受けての住民の意識変化、ボランティア、企業等の取組、消防団や自主防災組織の取組等について紹介しているほか、住民、自主防災組織、事業者等多様な主体が、地域コミュニティにおいて防災計画を作成したり、自らが主体となって防災訓練を実施している具体的な事例を紹介し、多様な主体が連携して地域の防災力の向上を図る重要性を指摘している。しかし、あくまでもデータや事例の紹介に留まっている。

一方、研究者による分析としては、まちづくり、都市政策、地域再生、復興、抽象的な防災概念等を地域コミュニティと関連づける研究は見られるが、東日本大震災以降に、自発的な防災活動による地域防災力と共助の関係を検証した例はない（川脇（2011）⁷⁾175～187頁、吉川（2007）³⁷⁾、立木（2007）¹⁵⁾4～19頁、神戸市（2004）¹¹⁾、兵庫県（2001）³¹⁾参照。なお、少し観点が異なるが、NPO等への信頼、市民活動・地縁活動への参加等と被災地の支援率・受援率の関係を見た調査として、日本NPO学会（2014）²⁹⁾参照。）

なお、川脇・奥山（2013）⁸⁾146～154頁では、NPO学会等によるネット調査を基に、東日本大震災からの復興に向けた共助の意識とソーシャルキャピタルの関連性をソーシャルキャピタル指数で表しており、地域のソーシャルキャピタルを育むことが災害時の共助活動をよりスムーズに行うことにつながると指摘している。また、川脇（2011）⁷⁾では、ソーシャルキャピタルと災害復興の関係について検証を行っているが、いずれも、具体的な地域防災力の強化と共助の関係にまで踏み込んで検証を行っているわけではない。

このように、先行調査では、地域コミュニティが活性化しているほうが、地域防災力が高くなるとか、復興が早くなるという抽象的な指摘はあるものの、実際に地域コミュニティ関係者による災害時の防災活動の在り方が、どのように地域防災力の向上に結びついたかについては、十分に明らかになっていない。

3 分析の位置付け

上記を踏まえ、本項では、まず、地域コミュニティにおける防災活動の現状と災害対策基本法の改正について整理した後、内閣府（2013b）²¹⁾を追加分析し、被災地の

地域コミュニティ関係者とそれ以外の者の支援活動を定量分析によって比較し、両者の傾向の違いを明確にすることによって、地域コミュニティ関係者による災害時の防災活動が、地域防災力の向上に結びついているかについて、検証を行う。

そして、最後に、地域コミュニティと地域防災力の関係や「地区防災計画制度」の在り方についてまとめる。

なお、本稿における分析・意見等にわたる部分は、筆者達の私見である。

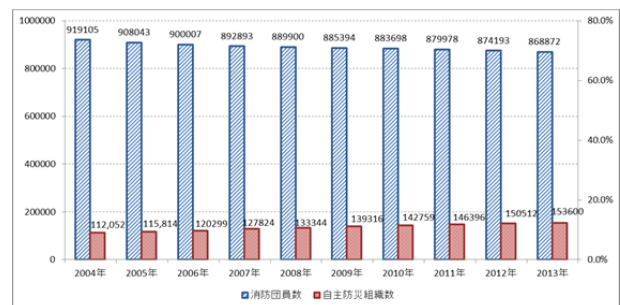
第2 地域コミュニティにおける防災活動の現状

1 消防団、自主防災組織及びボランティア

従来、地域コミュニティにおける防災活動は、消防団、自主防災組織等によって担われてきたが、これらの伝統的な組織は、その活動が縮小又は頭打ちの傾向にある。

例えば、消防団は、防災訓練等地域コミュニティに密着したきめ細かな防災活動を組織的に行ってきており、地域の防災活動の要として活躍してきたが、社会環境の変化や地域におけるコミュニティ意識の希薄化等に伴い、団員の減少、高齢化等が問題になっている。

また、地域の住民による自発的な防災活動組織である自主防災組織は、全国で約15万あり、組織による活動カバー率（全世帯数のうち、自主防災組織の活動範囲に含まれている地域の世帯数）は77.4%と高くなっている。しかし、組織数及び活動カバー率の上昇は緩やかであり、消防団と同様に社会環境の変化等により、その活動環境は厳しくなっている（図表1、消防庁（2013）¹⁰⁾参照）。



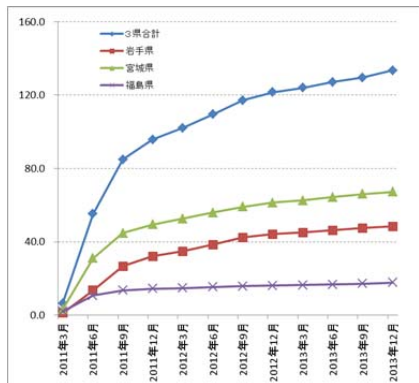
図表1 消防団員数及び自主防災組織数（出典：消防庁（2013）¹⁰⁾のデータを基に筆者作成）

一方、阪神・淡路大震災の際に、全国から学生を中心に137万人を超えるボランティアが、支援活動を行い、復興の原動力となった。その動きは、災害時のボランティア活動が日本で広がるきっかけになった（菅・山下・渥美編（2008）第1章、大矢根・浦野・田中・吉井編（2007）第7章参照）。

そして、東日本大震災の際にも、多くのボランティアによる支援活動が行われた。岩手、宮城及び福島3県の災害ボランティアセンターを経由した活動者だけでも、2013年12月までにのべ133万人を超えている（図表2参照）。なお、2013年に災害時のボランティア活動に参加した者は、431万7,000人（2006年比227.0%増）とされている（総務省（2011）¹³⁾参照）。

また、この震災以降、共助の議論に加わった大きなテーマのひとつに、被災者救済を行うボランティアや市民に課せられる善管注意義務の問題がある。これは、警察・消防・自衛隊・消防団といった公的組織に属する職員の場合、その活動の責任が行政組織により担保されるのに対し、一般市民の共助活動においては、責任の所在は活動している個人に帰趨することになり、この責任を公的にオーソライズする方法がない、という問題であり、

共助活動を行う個人の責任を社会として位置付ける方法論が求められている（中野（2012）²⁵⁾ 参照）。



図表2 東日本大震災での災害ボランティア活動者の累計数（出典：全社協データを基に筆者作成）

2 災害時の地域コミュニティにおける防災活動

一方、発災直後や復興期に大きな役割を果たすのは、地域コミュニティにおける共助の防災活動であるとの指摘もある。

例えば、1995年の阪神・淡路大震災では、倒壊した家屋から救出された人の約8割は家族や近所の人々によって救出されており（内閣府（2010）²²⁾ 参照）、復興においても、地域コミュニティの活動やボランティア、NPO等の市民相互の関係が相まって、被災者の生活再建、まちの再建等が進められている（神戸市（2004）¹¹⁾、兵庫県（2001）³¹⁾では、ソーシャル・キャピタルが復興推進に大きな役割を果たしている旨指摘している。）。

また、2005年にアメリカ南東部で発生したハリケーン・カトリーナからの復興に当たっても、市街地の8割が水没・浸水したニューオーリンズ市の人口回復状況が、ソーシャル・キャピタルの大きさと相関しているともいわれている。

そして、2008年に中国で発生した四川大地震でも、倒壊した建物に閉じ込められた人の9割以上が家族や近所の人々によって助けられ、地域コミュニティレベルで「一方有難、八方支援」という伝統的な互助の考え方のもとで、地域住民相互の助け合いが行われ、地域コミュニティにおけるソーシャル・キャピタルが再生したといわれている（西澤・筒井（2014a）²⁶⁾、同（2014b）²⁷⁾、同（2014c）²⁸⁾、内閣府（2014）¹⁹⁾46頁、川脇・奥山（2013）⁸⁾参照。四川大地震時には、発災後1ヶ月で130万人のボランティアが被災地にかけつけ、同年は中国における「市民社会元年」といわれている。）。なお、四川大地震後の中国の地域コミュニティである「社区」

（中国の市・区の下部組織である街道・鎮に属する自治組織であり、居民委員会という大衆的自治組織が管理している。）における共助による防災活動も注目されている（趙（2011）⁴⁰⁾、史・王（2012）⁴¹⁾、李（2012）⁴²⁾77頁～参照）。

3 災害対策基本法の改正と地区防災計画制度の創設

共助による支援活動が、災害時に大きな役割を果たすようになってきていることから、2013年の災害対策法制の見直しにおいても、共助に関する規定が多く追加された。

まず、基本理念に、住民による防災活動、自主防災組織による防災活動等多様な主体による自発的な防災活動を規定した。この多様な主体とは、地域住民や自主防災組織のほか、ボランティア、NPO、事業者等を含んだ概念

である（第2条の2第2号）。

また、行政とボランティアの連携に関する規定（第5条の3）、災害時に必要な事業活動の継続（事業継続）に努めることを事業者の責務とする規定（第7条第2項）、行政と事業者との協定締結に関する規定（第49条の3）が盛り込まれたほか、地域住民の責務として、生活必需物資の備蓄や防災訓練への参加等が明記された（第7条第3項）。

さらに、地域コミュニティにおける自発的な防災活動を促進し、ボトムアップ型で地域における防災力を高めるため、コミュニティレベルでの防災活動を内容とする地区防災計画制度を創設した（第42条3項）（なお、制度づくりに強い影響を与えた室崎（2005）³³⁾では、防災に強い都市づくりの課題について述べる中で、コミュニティレベルでの防災計画づくりを推奨していた。）。

本制度は、地区の居住者及び事業者（地区居住者等）によって実施される防災活動を対象とした計画制度であるが、注目されるのは、住民参加によるボトムアップ型の仕組みを採用し、災害対策法制の分野で初めて、計画提案の仕組みを採用したことであり、地区居住者等は、市町村防災会議に対して、地区の特性に応じて地区防災計画を定めることを提案することができる（第42条の2参照）（井上・西澤・筒井（2014）¹⁾、災害法制研究会編（2014）¹²⁾15頁～参照）。

第3 データと分析

1 利用するデータと仮説

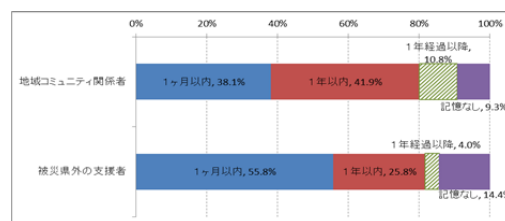
第1 - 2で述べたように、先行研究では、地域コミュニティ関係者の活動が、実際に地域防災力の向上に結びついているかは、必ずしも明らかになっていなかった。

そこで、2013年3月に、東日本大震災の被災地に対する支援活動を行った者及び支援を受けた者に対して実施された内閣府（2013b）²¹⁾のデータを用いて追加分析を行い、東日本大震災における被災県内の地域コミュニティに比較的近いと思われる支援者（地域コミュニティ関係者）と被災県外の支援者（県外の支援者）を比較して、①地域コミュニティ関係者のほうが、発災後長い期間にわたって活動するか、②地域コミュニティ関係者のほうが、地域コミュニティ等との関係を重視・影響を受けて活動するか、③地域コミュニティ関係者のほうが、支援活動を行うことに対する満足度が高いか、④地域コミュニティ関係者のほうが震災の影響を受けて支援活動への参加意識が高くなるか、の4点について検証を行う。

なお、同調査では、全国の調査対象者3,000人のうち59.5%の者（支援者）が東日本大震災に関連して支援活動を実施したと回答し、また、被災地の調査対象者3,000人のうち33.3%が支援を受けたと回答している。

2 防災活動の開始時期

支援者の防災活動の開始時期については、地域コミュニティ関係者のほうが、発災から1年以上経過してから活動を開始した割合が比較的高い（図表3参照）。



図表3 防災活動の開始時期（内閣府（2013b）のデータを基に筆者作成）

これは、自分自身やまわりの者の被災対応を終えた後に、支援活動に入ったり、地域コミュニティとのつながりの強さから、発災から時間が経過してからも、支援活動を開始・継続している可能性がある。

3 地域コミュニティとの関係

支援者が支援活動を開始した動機については、全体として被災地の役に立ちたいと思ったことが多い。また、地域コミュニティ関係者では、家族、友人等の被災、業務上の必要性、友人等からの勧誘等を理由とするものが比較的多く、地域コミュニティ内でのつながり等が支援活動の動機となっている（図表4参照）。

	地域コミュニティ関係者	被災県外の支援者
被災地の役に立ちたいと思ったため	49.3%	70.8%
家族、友人等が被災したため	20.7%	4.4%
業務上必要があったため	10.7%	5.1%
友人等から誘われたため	7.8%	3.5%
金銭、時間等に余裕があったため	2.2%	3.3%
なんとなく、その他	9.3%	12.9%

図表4 支援活動開始の動機（内閣府（2013b）のデータを基に筆者作成）

支援活動の契機となった情報源としては、地域コミュニティ関係者では、所属する企業・団体・学校、家族・友人等のつながりが大きな情報源となっている。一方、県外の支援者では、テレビ、インターネットのサイト、SNS、新聞・雑誌等が高くなっており、マスコミやインターネットが大きな情報源になっている（図表5参照）。

	地域コミュニティ関係者	被災県外の支援者
テレビ	28.1%	40.5%
インターネットのサイト、SNS等	13.0%	17.7%
所属する企業・団体・学校等	20.4%	16.1%
家族・友人等	24.4%	11.9%
新聞・雑誌	3.3%	5.6%
ラジオ	2.6%	1.7%
講演会・イベント等	1.9%	1.8%
その他	6.3%	4.6%

図表5 支援活動開始の契機となった情報源（内閣府（2013b）のデータを基に筆者作成）

支援活動開始に当たっての手段としては、地域コミュニティ関係者は、自ら段取りを整えたり、家族や友人、災害ボランティアセンターを通じて段取りを整えており、地域コミュニティとのつながりを活用している。一方県外の支援者は、所属する学校・企業、支援団体等を通じて段取りを整えている（図表6参照）。

	地域コミュニティ関係者	被災県外の支援者
所属する学校・企業等	18.5%	21.7%
NGO/NPOその他の支援団体	12.6%	18.1%
自ら直接	21.1%	15.2%
地方公共団体	14.1%	15.4%
家族、友人等	15.6%	8.1%
災害ボランティアセンター	9.3%	6.5%
その他・記憶なし	8.9%	14.9%

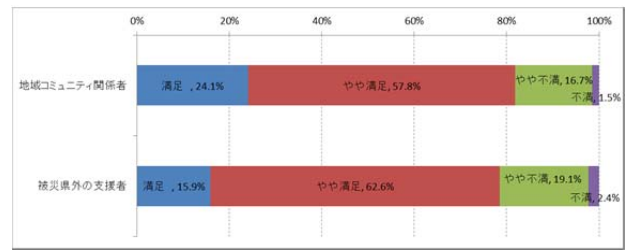
図表6 支援活動開始に当たっての手段（内閣府（2013b）のデータを基に筆者作成）

4 防災活動に対する満足度とその理由等

防災活動に対する満足度については、地域コミュニティ関係者の満足・やや満足は81.9%であり、県外の支援者よりも高くなっている（図表7参照）。

満足している理由は、県外の支援者は、自分の考え通りに行動できたこと、お金がかからなかったこと等を理由としてあげている。一方、地域コミュニティ関係者は、（活動の）成果や被災者との接点（人間関係）等をあげており、地域コミュニティとのつながりが影響している可能性がある（図表8参照）。

一方、不満な理由としては、地域コミュニティ関係者



図表7 支援者の満足度（内閣府（2013b）のデータを基に筆者作成）

	地域コミュニティ関係者	被災県外の支援者
自分の考え通りに行動できた	17.4%	31.2%
被災者と接点を持てた	35.9%	22.1%
お金がかからない	11.1%	14.9%
時間が想定内で収まった	11.5%	11.2%
感謝された	19.3%	6.7%
成果があがった	11.9%	6.5%
人間関係が構築できた	14.4%	4.4%
その他	4.8%	5.4%

図表8 支援者の満足の理由（内閣府（2013b）のデータを基に筆者作成）

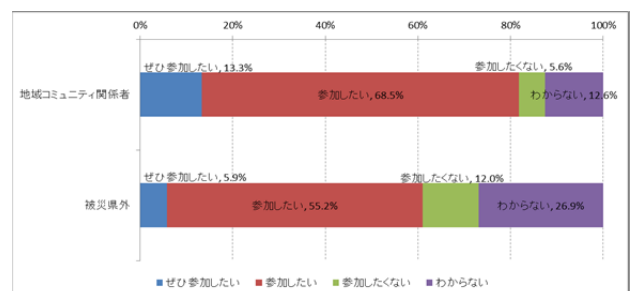
は、十分な行動がとれなかったこと、人間関係が面倒であること等の理由が比較的多い。これは、地域コミュニティ内での人間関係の難しさ等があらわれていると思われる（図表9参照）。

	地域コミュニティ関係者	被災県外の支援者
十分な行動がとれなかった	62.2%	41.0%
成果がわからない	31.1%	32.9%
被災者との接点がない・不十分	20.0%	27.3%
結果が相手に伝わらない	8.9%	7.1%
自分の考えと違う行動になった	8.9%	5.6%
予想より時間を費やした	17.8%	3.7%
予想よりお金がかかった	13.3%	3.4%
人間関係が面倒	6.7%	3.1%
その他	2.2%	10.2%

図表9 支援者の不満の理由（内閣府（2013b）のデータを基に筆者作成）

5 震災後の支援活動への参加意識

地域コミュニティ関係者の今後の支援活動への参加意識（ぜひ参加したい+参加したい）は、県外の支援者よりも20ポイント以上高くなっている。これは、震災を契機に、地域コミュニティやその周辺での絆が強くなったことが影響した可能性がある（図表10参照）。



図表10 震災後の支援活動への参加意識（内閣府（2013b）のデータを基に筆者作成）

6 仮説の検証

まず、①地域コミュニティ関係者のほうが、発災後長い期間にわたって活動するかについては、第3-2で分析したように肯定できると思われる。

また、②地域コミュニティ関係者のほうが、地域コミュニティ等との関係を重視・影響を受けて活動するかについては、第3-3で分析したように肯定できると思われ

る。

③地域コミュニティ関係者のほうが、支援活動を行うことに対する満足度が高いかについては、第3-4で分析したように肯定できる。

④地域コミュニティ関係者のほうが震災の影響を受けて支援活動への参加意識が高くなるかについては、第3-5で分析したように肯定できる。

このように冒頭で設定した仮説は4点とも肯定された。

第4 最後に

1 地域コミュニティ関係者の支援傾向

第3での分析によれば、地域コミュニティ関係者による被災地に対する支援活動は、比較的長い間継続される可能性があり、地域コミュニティとの関係も深く、支援者自身の満足度や活動への参加意識も高くなっている。

このことから、一概に、地域コミュニティ関係者による支援活動が、県外の支援者よりも効果的であるとはいえないが、心理的にも距離的にも、被災地に近いことから、地域コミュニティによりそった長期的な支援活動を行い、長い目で被災地を支援していく傾向があるほか、支援活動を通じて共助の意識を高めていくような傾向があると思われる。

この点、共助による被災地に対する支援活動は、メディア等での取り上げられ方が影響するため、災害発生後数ヶ月は爆発的に増加するものの、それ以降は減少する傾向が指摘されている。しかし、大規模広域災害時には長期的な視点のニーズが高く、この短期集中型の共助と長期的支援のニーズとのミスマッチをどう解消するかが重要な問題となっているが（山内（2014）³⁴参照）、地域コミュニティ関係者による共助をいかに活性化させるかがこのミスマッチを解消する鍵ではないか。

そして、発災時に地域コミュニティにおける共助による活動を活用する一つの手段となるのが、法制化された「地区防災計画制度」であり、この制度を効果的に活用し、平常時からの地域コミュニティにおける防災活動を高め、また、近隣のコミュニティとの連携だけでなく行政機関との連携を図ることが、地域防災力向上につながるかと考える。

2 地区防災計画とソーシャル・キャピタル

「災害は忘れた頃にやってくる」といわれるが、いざというときに、「地区防災計画制度」を活用して、地域コミュニティごとに効果的な防災活動を実施できることは、地域防災力を向上させ、住民の生活や事業者の活動等の維持・活性化につながるが、少し軸をずらすと、以下のようにも考えられる。

まず、地域コミュニティにおいて、①人的なネットワーク、②お互い様の規範（互酬性）、③相互の信頼関係の三つの要素を中心として、社会的な効率性を高めるものを「ソーシャル・キャピタル」と呼ぶが、「ソーシャル・キャピタル」を促進し、地域コミュニティにおける良好な関係を維持することが、効果的な防災活動につながる可能性があるといわれている（井上・稲葉・中村・西土（2013）² 21頁、田中（2011）¹⁸ 5頁、内閣府国民生活局（2005）²³ 3頁～、山内・伊藤編（2005）³⁵ 1頁～、内閣府国民生活局（2003）²⁴、Putnam（1993）³⁸ 56頁～、Coleman（1990）³⁹等参照。）。

また、防災活動をきっかけとして「ソーシャル・キャピタル」が促進され、地域コミュニティの良好な関係を構築したり、良好な関係にある地域住民が合意して、地域コミュニティの実情に応じたまちづくりを行うことにもつながる可能性がある（内閣府（2014）¹⁹ 49頁参照）。

そこで、「地区防災計画制度」を運用するに当たっては、「ソーシャル・キャピタル」と地域防災力の双方が互いに高め合っていくような（ポジティブ・フィードバックな）関係を地域コミュニティの中で構築することが重要になると考える。

また、計画のレベルが上がれば、災害が起きた場合に、まちを作り直す方法等について、地域住民の間で話し合っておくきっかけとなる可能性もある（事前復興）。

なお、その際には、災害の恐ろしさを喧伝するのではなく（田中（2013）¹⁶）では、「脅しの防災」が、防災力強化の観点からは逆効果となる場合があることを指摘している。））、日常生活の中で身を守る活動を習慣づける必要があると考える（大矢根（2012）³、大矢根（2007）⁴参照。生活防災・結果防災とも呼ばれる。）。

3 共助と法的責任

もう一つ、共助と責任の問題について論じておきたい。

東日本大震災以降、都市再生安全確保計画等との関係で事業者の善管注意義務が論じられており、企業が責任を免れるためには、発災時の帰宅困難者や従業員の安全確保のためのマニュアルを作成することが重要だといわれている（中野（2012）²⁵参照）。

一方、都市再生安全確保計画と比べられることの多い「地区防災計画制度」にも同じような議論があてはまるのであろうか。例えば、町内会が地区防災計画を作成しなかったり、地区居住者等が計画に基づいて防災活動をしないうちについて民事的な責任を問えるのであろうか。

この点、法文上、地区居住者等には計画に基づく防災活動を行う努力義務がかかる（第42条の2第5項）ものの、この努力義務は、あくまでも従前からある住民等の責務（第7条第3項）の一部に過ぎない。立法者の意思を類推する限り、そのような共助の民事的な責任を問うこと（又は、計画を作成することでそれを免れること）を「地区防災計画制度」は想定していないと考える。

それは、自助・共助は、行政の責任を地域住民や地域コミュニティに押し付けるものではなく、あくまでも自発的な活動を推進するものだからである。

また、災害を予見することは困難を極め、行政にとっても大きな問題となっている中で、地域住民等が自発的に行う共助に対して行政と同じような責任を負わせることは酷であり、また、責任を負わせることにより、いざというときに、地域住民が共助による活動を躊躇するようになっては、本末転倒である。

そして、このような限界を踏まえ、自助・共助に基づく活動を行う地域住民等も、その活動を行うに当たっては、法的な責任を負う行政と積極的に連携していくことが不可欠であると考えられる。

4 地区防災計画の課題

「地区防災計画制度」には、災害対策法制の中に初めて、地域コミュニティにおけるボトムアップ型の計画制度を導入したが、ボトムアップ型という面では、課題が残ったと指摘されている。それは、同制度では、市町村防災会議が計画を定めることになっており、トップダウン的な要素があるからである（佐々木（2013）⁹）では、「法律上は市町村が地区防災計画の策定の必要性を判断することになるが、地元の住民等がまとまってその素案を作成する段階においては、避難活動等を地区の共助で行う住民の意向が存在していることから、これを否定する理屈は市町村には事実上存在し得ない。」としている。）。

これは、地区居住者等が計画の作成主体となるのは、

法制的に適さないという考えが立法時にあったためであるが、今後、制度の運用を踏まえ、地区居住者等が主体となった制度に改めることを検討すべきであると考え。また、地区防災計画制度では、地区居住者等が入れ替わった場合、入れ替わった後の者に計画の効果が及ばない（第三者効がない）のではないかという指摘がある。この点について、第4-3でも述べたように、努力義務の問題であるため、運用上は、それほど大きな影響はないのかもしれないが、地域防災力のさらなる向上を図るためには、地区居住者等が協議を行い、計画が明確に規範性を持つような仕組みに改めるべきであると考え（井上・西澤・筒井（2014）¹⁾、原田（2013）³⁰⁾参照）。

参考文献

- 1) 井上禎男・西澤雅道・筒井智士（2014）「東日本大震災後の「共助」をめぐる法制度設計の意義—改正災害対策基本法と地区防災計画制度を中心として—」福岡大学論叢第59巻第1号
- 2) 井上禎男・稲葉一将・中村英樹・西土彰一郎（2013）「地域放送のもうひとつのモデルを求めて—登米コミュニティエフエム—」福岡大学論叢第58巻第3号
- 3) 大矢根淳（2012）「地域防災活動におけるレジリエンス—川崎市多摩区中野島町会「防災マップ」づくりの事例から—」かながわ政策研究・大学連携ジャーナル第3号
- 4) 大矢根淳（2007）「生活再建と復興」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）所収
- 5) 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）
- 6) 鍵屋一（2005）「地域防災力強化宣言」（ぎょうせい）
- 7) 川脇康生（2011）「ソーシャルキャピタルと防災」山内直人・田中敬文・奥山尚子編「ソーシャル・キャピタルの実証分析」（大阪大学 NPO 研究情報センター）所収
- 8) 川脇康生・奥山尚子（2013）「ソーシャルキャピタルと復興」山内直人・田中敬文・奥山尚子編「NPO 白書2013」（大阪大学 NPO 研究情報センター）所収
- 9) 佐々木晶二（2013）「地区防災計画を、復興まちづくり・防災まちづくりに活用する視点」（私案）
- 10) 消防庁（2013）「平成25年版消防白書」
- 11) 神戸市復興・活性化推進懇話会（2004）「平成15年度復興の総括・検証」
- 12) 災害法制研究会編（2014）「災害対策基本法改正ガイドブック」（大成出版社）
- 13) 総務省（2011）「平成23年社会生活基本調査」
- 14) 菅磨志保・山下祐介・瀧美公秀編（2008）「災害ボランティア論入門」（弘文堂）
- 15) 立木茂雄（2007）「ソーシャル・キャピタルと地域づくり」神戸都市問題研究所「都市政策」第127号
- 16) 田中重好（2013）「「想定外」の社会学」田中重好・船橋春俊・正村俊之「東日本大震災と社会学」（ミネルヴァ書房）第10章所収
- 17) 田中重好（2007）「共同性の地域社会学—祭り・雪処理・交通・災害—」（ハーベスト社）
- 18) 田中敬文（2011）「ソーシャル・キャピタル総説」山内直人・田中敬文・奥山尚子編「ソーシャル・キャピタルの実証分析」（大阪大学 NPO 研究情報センター）
- 19) 内閣府（2014）「地区防災計画ガイドライン」
- 20) 内閣府（2013a）「平成25年版防災白書」
- 21) 内閣府（2013b）「東日本大震災における共助による支援活動に関する調査報告書」
- 22) 内閣府（2010）「平成22年版防災白書」
- 23) 内閣府国民生活局（2005）「コミュニティ機能再生とソーシャルキャピタルに関する研究調査報告書」
- 24) 内閣府国民生活局（2003）「ソーシャルキャピタル」
- 25) 中野明安（2012）「都市再生安全確保計画における善管注意義務の解釈について」（東京駅周辺防災隣組講演会資料）
- 26) 西澤雅道・筒井智士（2014a）「地区防災計画制度入門—内閣府「地区防災ガイドライン」の解説とQ&A—」（NTT出版）
- 27) 西澤雅道・筒井智士（2014b）「地区防災計画ガイドラインについて」広報ぼうさい（内閣府）第75号
- 28) 西澤雅道・筒井智士（2014c）「東日本大震災を踏まえた地域コミュニティ及び企業における防災計画～ICTを活用した地区防災計画とBCP（事業継続計画）～」第31回情報通信学会大会予稿集
- 29) 日本 NPO 学会（2014）「震災からの生活復興と民間支援に関する意識調査」
- 30) 原田保夫（2013）「災害対策法制について」東北大学講演資料等
- 31) 兵庫県（2001）「平成13年度生活復興調査結果報告書」
- 32) 三浦光一郎・西澤雅道・筒井智士（2013）「共助による支援活動」広報ぼうさい（内閣府）第73号
- 33) 室崎益輝（2005）「防災都市づくりの5つの課題」ひょうご経済研究所「季刊ひょうご経済」第85号
- 34) 山内直人（2014）「復興支援の長期戦略 NPO や地縁役割増す」平成26年3月31日日本経済新聞経済教室
- 35) 山内直人・伊藤英子編（2005）「日本のソーシャル・キャピタル」（大阪大学 NPO 研究情報センター）
- 36) 矢守克也（2011）「概説「地域防災力」とは」災害対策全書4（ぎょうせい）第6章所収
- 37) 吉川忠寛（2007）「復旧・復興の諸類型」浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛「復興コミュニティ論入門」（弘文堂）所収
- 38) Putnam, Robert D(1993) Making Democracy Work, Princeton University Press
- 39) Coleman, James S(1990) Foundations of Social Theory, Harvard University Press
- 40) 赵延东（2011）「社会网络在灾害治理中的作用—基于汶川地震灾区调查的研究」中国软科学2011年第8期（中国软科学研究会）
- 41) 史鉄尔、王松（2012）「灾变社会工作者的社会资本重构路径分析—以5·12四川地震灾区为例」广东工业大学学报社会科学版2012.12
- 42) 李妍焱（2012）「中国の市民社会—動き出す草の根NGO」岩波新書