

# コミュニティ論に基づく災害リスクガバナンスの再編を促進させる 「社会防災システム」の在り方に関する一考察

A Study on Social Disaster Prevention System for Reorganizing Disaster Risk  
Governance Based on Community Theory

○崔 青林<sup>1</sup>, 李 泰榮<sup>1</sup>, 島崎 敢<sup>1</sup>, 田口 仁<sup>1</sup>, 臼田 裕一郎<sup>1</sup>

Qinglin CUI<sup>1</sup>, Taiyoung YI<sup>1</sup>, Kan SHIMAZAKI<sup>1</sup>, Hitoshi TAGUCHI<sup>1</sup>  
and Yuichiro USUDA<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 国立研究開発法人 防災科学技術研究所

National Research Institute for Earth Science and Disaster Resilience

Community-resident-based activities for improving regional disaster preventing strength which cooperating with government and expert to build self-help, mutual assistance and public assistance system became important after Hanshin Awaji Earthquake. However, almost the anti-disaster organizations from resident's association and neighborhood association still hasn't reached self-organization in disaster preventing activities. This study proposes requirements of regional disaster preventing activity for reorganizing disaster risk governance based on academic framework of community theory, and discusses future social disaster prevention system which met the requirements.

**Keywords** : regional disaster preventing activity, risk governance, community, social disaster prevention system, natural disaster

## 1. はじめに

阪神淡路大震災以降、地域防災力の向上には、地域住民や地域コミュニティが主体となって行政や専門家などと連携し、自助・共助・公助のネットワークを実効的に構築することが重要であると認識されるようになってきた。東日本大震災では、地域住民自身による自助、地域コミュニティにおける共助が重要な役割を果たした。このように、行政だけでなく、地域住民や自主防災会、地域企業や NPO など、地域コミュニティに係る様々な主体が連携して自然災害に対応することは災害リスクガバナンス<sup>2)</sup>の再編と呼ばれ、防災上の重要な視座の転換として指摘されている。今後も、首都直下地震、南海トラフ地震等の大規模広域災害が予想されている。これらの被害を低減するためには、日頃からの地域防災活動を通じて、地域コミュニティにおける自然災害リスクコミュニケーションを継続的に行うことで、災害リスクガバナンスを再構築しておくことが重要と考える。

災害対策基本法の改訂（1995 年）、そして「災害被害を軽減する国民運動の推進」（中央防災会議 2005）を機に、全国各地で自治会や町内会等を母体とする自主防災組織が結成され、各種防災訓練、避難所への参集訓練等が行われるようになった<sup>3)</sup>。全国の自治会等の数は 30 万団体を超えて

おり<sup>4)</sup>、これらの底上げは重要な課題と言える。また、地域コミュニティで行われる、防災（減災）活動により広い層の参加を促すことも課題である。しかし、地域コミュニティの力のみで地域防災活動を展開することはハードルが高いと指摘されている<sup>5)</sup>。今後、地域コミュニティからの防災活動のニーズはさらに高まると考えられ、地域防災活動を見直す時期に来ていると言える。

本研究では、コミュニティ活動としての地域防災活動を促進される「社会防災システム」の在り方を新たに提案することを目的とする。そのために、まずコミュニティ論の学術的枠組みを踏まえて、特に災害リスクガバナンスの再編を目的とした地域防災活動に必要な要件を提示する。そして、上記の要件を満たす地域防災活動を促進する社会防災システムの在り方を考察する。

## 2. 本研究のアプローチ

筆者らは、地域社会（コミュニティ）における地域防災活動がなかなか進まない実態に注目し、その要因として、地域社会において構成されている「社会防災システム」には、構造的問題が存在すると仮説を立てた。その構造的問題を解決するために、まずコミュニティ論と自然災害リスクガバナンスの学術的な枠組みを整理する。その上で

コミュニティ活動としての地域防災活動に必要な要件を提示する。地域防災活動を展開する上で重要な事項を示すことができれば、社会防災システムの構造的問題や在り方を考察できると考えられる。そこで、地域コミュニティの構成とその役割（図1）を一般システム理論に基づき、「社会防災システム」として限定的に定義し、「社会防災システム全体が階層化・細分化された各種サブシステムの集合体」として、地域コミュニティの地域防災活動の概念的に捉える。

上記を踏まえ、コミュニティ論に基づく災害リスクガバナンスの再編を目的とした「社会防災システム」の在り方を考察する。ただし、考察はコミュニティ論、災害リスクガバナンスの理論的体系を前提とする。なお組織・団体の個別実態、組織間の連携効果や外部環境の影響が、ここでは考慮しない。

### 3. 地域防災活動の要件整理

#### 3.1 コミュニティ論の展開

コミュニティ論の古典的な研究として、マッキーバー<sup>6)</sup>は、コミュニティを「地理的空間的広がりを持ち、集団を構成するメンバーによって自然発生的に生まれる生活共同体」と定義しコミュニティの基礎的要件として「地域性」と「コミュニティ感情（「共属意識」、「役割意識」、「依存意識）」を挙げている。その後の研究では次第に、「相互作用」<sup>7)</sup>が重視されるようになり、さらに「権力構造の分析」<sup>8)</sup>や「構造機能分析」<sup>9)</sup>へと発展している経緯があるが、コミュニティを地域社会とみなすかぎり、マッキーバーの定義を出発点とするのが、今でも有効<sup>10)</sup>である。また、コミュニティの概念は地域的広がりの上に、それらの無数のアソシエーション（特定の利害関心を追求するために作られる組織体；例えば、会社、NPO法人、一般社団法人など）を含む包括的な地域社会であり、その概念は地区から国まであらゆるレベルで成立し得るものと言える。

日本でコミュニティの定義を初めて公的に示したのは、国民生活審議会の1969年の報告書<sup>11)</sup>である。同報告はコミュニティ自体が社会環境の変化に適応するように、「従来の古い地域共同体が崩壊し、住民の自主性と責任感にもとづいて、多様化する各種の住民要求と創意を実現する集団」に変貌していると指摘している。伝統的な地域共同体の崩壊によって現れた地域組織の空白を埋めるために、政策的にも「コミュニティづくり」が展開されるようになり、ほぼすべての自治体が行政施策の重要な柱となっている。

今日に至って住民のふれあいを高めるコミュニティ形成は小学校区範囲の主要の組織を関連づける協議会の形成が要件となっている。しかし小学校区単位の組織化が大震災では有効な活動ができなかったため、自治会単位の組織に改編された事例<sup>12)</sup>があるように、地域防災を目的としたコミュ

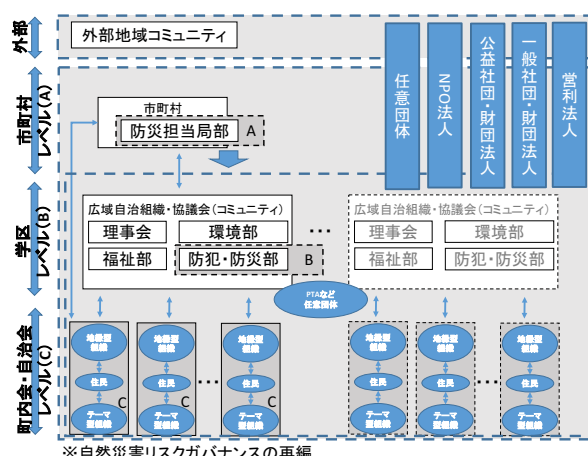


図1 地域コミュニティ構造(地域防災活動)

ニティ形成は未だに試行錯誤の段階と言える。

#### 3.2 自然災害リスクガバナンス

災害をめぐる人々の思想と対応は、近代と前近代では大きく異なる。明治維新以降、防災という災害対策等の危機管理機能が、地域から国家に大規模に移転されてきた歴史がある。一方で、阪神淡路大震災、東日本大震災を経て、地域住民自身による自助、地域コミュニティにおける共助が重要な役割を果たしたことが再認識された。これを受け、地域コミュニティ主導の地域防災活動を促進させる施策が重視されるようになった。これまで経済発展の中で、地域防災のニーズを満たしてきた企業や行政の対応には限界があるため、コミュニティ活動の役割が高まってきていると言える。この流れは防災をめぐる「公と私の役割分担をどう再確定するか」と「公と私の間存在する「すきま」をどう埋めるか」という地域コミュニティにおける災害リスクガバナンスの再編でもある。行政は、地域コミュニティが地域防災活動において、災害リスクガバナンスの再構築に高い期待<sup>13)</sup>を寄せるようになってきた。ガバナンスの再編が重要な役割を発揮するのは地域防災に限ったことではないが、災害時や復旧・復興時のようにリソースや時間に制限がある状況下では、より重要となる。

こういった流れの中では、地域コミュニティは、制度にすべてを依存せず、自立的かつ協働的に事態に対処できることが求められる。このためには地域住民が現実社会の多様性を十分に認知・理解した上で、具体的な対応を考える必要がある。さらに地域社会を構成する個人や組織・団体などの多様な主体が「ゼロリスク」を前提とせず、自然災害リスクを認知・理解し、対応・許容すべきリスクレベルをそれぞれ決定する必要がある。そして、これに基づき相互に協働して持続的に取り組むことが災害に強い社会を形成すると考えられる。このような考えに基づき、行政等による制度的・組織的な防災対策にとどまらず、個人や地域コミュニティ、NPO、民間事業者等の多元的な主体による水平的かつ重層的なネットワークによる協働

という「災害リスクガバナンス」の再編を目指すことが重要である。特に、日頃の地域防災活動を通じて、地域コミュニティにおいて実効性のある災害対応力や復旧・復興力を担保する社会的要請に応えることが求められる。

### 3.3 地域防災活動に必要な要件

地域コミュニティによる地域防災活動は該当地域の地域防災・減災、災害対応または災害からの復旧・復興を目的とした「コミュニティ活動」であると考えられる。また、地域防災上の意義を保証するために、地域防災に関する専門知や活動のノウハウなどを活用することが言うまでもない。これを踏まえ、地域コミュニティが行う災害リスクガバナンスの再編を目的とした地域防災活動にとって、必要な要件を下記に示した。

1) 【目的が明確であること】地域防災活動はあくまで「防災に関する困りごとの解決」や「望ましい災害対応、復旧・復興の実現」など必要かつ実在する欲求を満たすために行われるものでなければならない。例えば、コミュニティという人々の繋がり形成は、(そのような繋がり自体が地域防災のために求められる場合を除いて)副産物であって、それ自体が目的ではない。

2) 【コミュニティが形成されること】コミュニティは、目的達成のプロセスによって必然的に形成されるものと考えられる。地域防災力の向上という目的によって、地域の人々の間に相互依存意識と相互の繋がり意識、そして役割意識がしだいに発達し、「コミュニティの創出・形成につながる活動」が展開される。一般的には、コミュニティの構成員は、活動の主題ごとの活動のアクティブな担い手と周辺的な協力者である。

3) 【コミュニティ形態が多様であること】災害発生を想定した場合、災害対応等の主体を確保するためには、地域住民を巻き込む必要がある。しかし日頃から形成される様々なコミュニティは、かつての伝統的なコミュニティとは異なっているかもしれない。例えば、地縁性を基礎としつつも、一定の地域に居住する全住民をその構成員としなくてもいい。また、地域外に居住する住民も構成員として受け入れるような多様性がある。目的や構成が異なる様々なコミュニティ形態を受容することで、結果的に地域住民を網羅的に巻き込んだ地域防災活動を展開できると考えられる。

4) 【コミュニティ(活動)が階層的であること】コミュニティは、一つの地域にいくつも成立することもありうる。災害対応や復旧・復興の実効性とその主体を確保するために、町会・学区・市域・広域の異なるエリア設定において役割を明確にし、コミュニティ(活動)が階層化、重複化することが望ましい。また、コミュニティ(活動)の階層化、重複化によって、コミュニティ形成をはじめ、地域防災活動において、人材の確保がより容易となる。別々で実施される具体的なテーマごとの取組みを繋ぐ活動テーマの包括性<sup>14)</sup>に

もつながる。

5) 【構成員が重複していること】コミュニティの複雑な構成を見越した地域協働を実現するために、複数のコミュニティの間の構成員の重複も意味を持つ。構成員の重複はコミュニティ間の意思疎通に限らず、地域防災上の課題をより柔軟に対応するためのチーム構成やコミュニティ内の人材活用、人材育成のための場づくりにも効果的である。また、地域コミュニティの構成員が、地域の制限を持たない一部テーマ型コミュニティにも在籍することで、外部とのつながりを形成しやすくなる効果もある。

6) 【全体協議を行う「場」が確保されていること】地域防災活動は行政、専門家と地域関係者との間での災害リスクコミュニケーション(情報や意見のやり取りの相互作用的過程)の一環として実施される。これらの活動は結果的に、よりローカルなコミュニティ活動にフィードバックされて、地域課題の具体化や役割分担の明確化につながることを要求される。地域コミュニティにおいて、さまざまな関係組織・団体等を集めて、これらを協議する場が用意されている必要がある。

7) 【実効性のある継続的な協働が実現できるガバナンス構造が構築されること】コミュニティの防災上の課題を解決するための地域防災活動は、人々が継続的に協働せざるをえない状態であることが前提と言える。また地域防災活動によって構築されたガバナンス構造は自然災害の発生など、突発的な事態にも対応できることが要求される。なお上記1)～6)が確実に実行されることが7)の前提条件となる。

## 4. 災害リスクガバナンスの再編を促進させる「社会防災システム」の在り方

本節では、これまでの議論を踏まえ、災害リスクガバナンスの再編を促進させる社会防災システムの在り方について考察する。まず、本研究では社会防災システムを下記のように定義する。社会防災システムは互いに作用している構成要素からなる。個々のシステムはそれぞれの役割を持つと同時に、部分システムや全体システムとの間で互いに関連性を持つ。上位システムを構成するサブシステムも相互に作用し合い、全体的な目的を達成する為の役割を相補的に果たしている。この中で、必要とされる役割もしくは、その役割を果たす主体が欠けていることは地域防災活動を展開できない要因と言える。これらが明らかになれば、欠けている役割を他の組織や団体が担うもしくは提供することで、地域防災活動が展開できるようになる(図2)。

地域コミュニティが、社会防災システムの中で、3章で提示した必要な要件をクリアした地域防災活動を自主的に展開すれば、災害リスクガバナンス構造の再編が行われると考えられる。このとき、「平常時」の地域防災活動の過程で再編されたガ

バランス構造が「災害時」や「復旧・復興時」に有効に機能するようになることが重要である。しかし特に大規模広域災害の経験に注目すると、「平常時」における地域防災活動は、「災害時」や「復旧・復興時」において、地域コミュニティが実効性のある活動を行うための「主体」の形成、「果たす役割」の具体化、「協働体制」の構築が十分であった事例は少ない。その構造的な問題として、1) 地域コミュニティの形成と活動展開のハードルが依然と高いため、地域コミュニティが保持する役割（主体）が少ない、2) 「平常時」の活動主体と「災害時」「復旧・復興時」の対応主体とのギャップが存在するため、実効性が担保されない。3) 上記1)、2)を踏まえた、行政、市場、地域コミュニティの役割分担と協働体制は明確ではないため、役割（主体）の補填がスムーズに進まない、の三点が考えられる。

上記の構造的な問題を解決するためには、図3のように既存の社会防災システムをさらに構造化し、機能拡張を提案する。まず、地域コミュニティ側が地域内の居住者や組織・団体を巻き込み、コミュニティ内部に実行主体や役割を確保する地域内のガバナンスの再編を図る。地域コミュニティが自らカバーできない重要な役割（主体）があれば、地域コミュニティ以外の組織・団体がその役割（主体）を補填することが重要である。その場合は平常時しか関われない組織・団体が該当地域にその役割を根ざせるよう、支援活動に徹することが重要である。また、地域コミュニティ以外の組織・団体でも、該当地域における災害対応や復旧・復興に直接的に関わるなら、構成員の立場で「平常時」の地域防災活動に参画することで「災害時」や「復旧・復興時」など制約条件がかかる非常事態における実効性のある地域協働がより担保される。行政や専門家は構成員としての参画のほか、地域防災活動やその支援活動がスムーズに展開できるように、行政サービスや専門知を地域コミュニティに提供することが求められる。

## 5. まとめ

本研究では、コミュニティ論の学術的枠組みを踏まえて、災害リスクガバナンスの再編を目的とした地域防災活動に必要な要件を7項目を提示した。これを踏まえ、地域コミュニティが「災害時」「復旧・復興時」に実効性のある地域協働のためには、「平常時」において、階層化された包括的な地域防災活動を展開できることが重要である。そのために既存の社会防災システムをさらに構造化し、役割（主体）の補填機能を拡張する必要があると考えられる。また、これらの機能を実現するために、地域コミュニティ側だけでなく、行政も市場も含めた地域社会全体で社会的コンセンサスを得ることが重要と考える。そして「平常時」に展開される地域防災活動こそが社会防災システムの再構築という観点で上記の課題を解決す

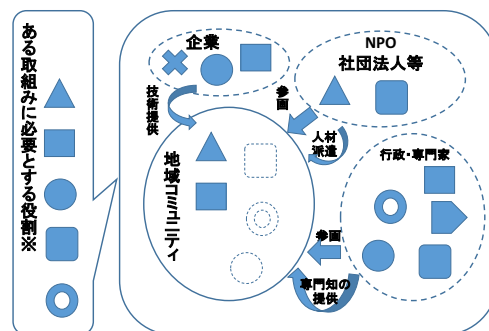


図2 役割(主体)補填による地域防災活動の促進  
(概念図)

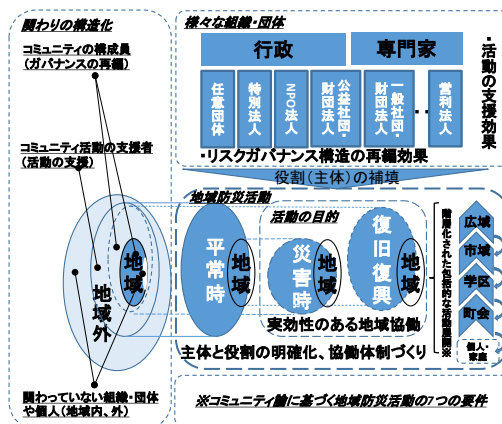


図3 社会防災システムの在り方(概念図)

るための合意形成の場としても期待される。

## 参考文献

- 1) 岡田憲夫(2006): 総合防災学への道, (荻原良巳・岡田憲夫・多々納一編), 京都大学学術出版, pp. 9-54,
- 2) 長坂俊成・池田三郎(2008): 災害リスクガバナンス研究の戦略と方法, 日本リスク研究学会誌, 17(3), 13-23.
- 3) 内閣府防災: 平成26年度防災白書, 第2章 平成26年
- 4) 総務省: 地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査, 2003年
- 5) 総務省消防庁防災課: 災害対応の能力と地域コミュニティの基盤・機能に関する検討会報告書, 平成22年3月, pp.12-32
- 6) R. M. MacIver, Community, 1917, P.12
- 7) Harold F. Kaufman, "Toward an Interactional Concept of Community," Social Forces, XXXVIII No.1 (October, 1959)
- 8) Floyd Hunter, Community Power Structure: A Study of Decision Makers, 1953
- 9) Roland L. Warren, The Community in America, 1963
- 10) 倉田和四生(1985): 「都市コミュニティ論」, 法律文化社, 第2章
- 11) 国民生活審議会調査部会編: 「コミュニティ生活の場における人間性の回復」, 昭和44年2月
- 12) 倉田和四生(1999): 「防災福祉コミュニティ」, ミネルヴァ書房
- 13) 仁平義明ほか(2008): 「東北6県全市町村の防災研修ニーズ」 仙台都市研究六号 pp. 1-10, 東北都市学会
- 14) 永松伸吾ほか(2009): 「地域リスクとローカルガバナンスに関する調査: 目的と結論」, 防災科学技術研究所研究資料第330号 pp. 1-5