

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——

井 上 禎 男*
西 澤 雅 道**
筒 井 智 士***

- I はじめに（井上・西澤・筒井）
 - 1. 検討の背景
 - 2. これまでの研究成果の意義と視点
 - 3. 本稿の射程と分析視角
- II 東日本大震災後の「共助」による支援活動の現状（西澤・筒井）
 - 1. 伝統的な自主防災組織、消防団等の問題
 - 2. 多様な主体の役割の拡大
- III 「共助」による支援活動と災害対策基本法の改正（西澤・筒井）
 - 1. 東日本大震災前の災害対策基本法
 - 2. 東日本大震災後の災害対策基本法の改正
 - 3. 地区防災計画制度の創設
- IV 今後の課題——大規模広域災害への法制度的対応（西澤・筒井）
 - 1. 「共助」に関する作用法的な規定の必要性
 - 2. 「共助」による支援活動拡大のためのICTの活用
 - 3. コミュニティづくり・まちづくりをめぐる問題
 - 4. 地区防災計画の規範性をめぐる問題
- V 展 望 ——「共助」の理念と法制度設計・運用上の課題（井上）
 - 1. 「共助」のアクター
 - 2. 「地域」「地区」「コミュニティ」のアクター
 - 3. 結 語——運用と活用

* 福岡大学法学部准教授

** 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）

*** 同主査

I はじめに

1. 検討の背景

2011年の東日本大震災では、地震及び津波によって、多くの死者・行方不明者が発生した。地域によっては、津波によって行政機関の庁舎が破壊され、地域の行政機能が、一時的に麻痺してしまうような例もあった。さらには、それらの被害が広域化したため、行政による被災者への支援が難航した。こうした経験を受けて、大規模広域災害においては、行政が直ちに被災者を支援することが難しいという「公助の限界」が、強く認識されるようになった（例えば、内閣府（2014b）では、公助に重点を置いて防災対策を行うべきだとする国民の数が10年前の調査の約1/3に減少した。同74頁参照。）。

そのような中で、注目されるようになったのが、住民自身による「自助」による防災活動であり、また、地域コミュニティ、ボランティア、NPO、事業者等による「共助」による自発的な防災活動である。この共助による支援活動は、災害直後だけでなく、災害から約3年が経過した現在も大きな役割を果たしている。

ところで、共助と災害対策法制についてふりかえてみると、1995年の阪神・淡路大震災の際に、大学生を中心とした137万を超えるボランティアが大きな役割を果たしたことから、同年の災害対策基本法の改正において、ボランティアに関する規定が災害対策基本法に初めて盛り込まれた。

そして、東日本大震災を受けた2012年及び2013年の災害対策基本法の改正では、東日本大震災での共助による防災活動の拡大を受けて、地域住民、ボランティア、NPO、事業者等多様な主体による防災活動が、基本理念の中に位置付けられたほか、共助関係の責務規定等も盛り込まれた。本稿は、こうした共助による支援活動について、法的な観点から分析検討を行うものである。

2. これまでの研究成果の意義と視点

近年の災害対策法制の全体像について整理したものとしては、例えば、生田長人編（2010）、武田文男（2011）等がある。しかし、その大半は、伝統的な災害対策法制全般について記述したものであり、前者は東日本大震災発生前の、後者は東日本大震災発生直後のものであることから、東日本大震災での共助に基づく防災活動の拡大には、ほとんど触れるところがない。

また、下山憲治（2010）では、自助、共助及び公助の区別を踏まえ、共助に関する防災法制の課題について整理しているが、あくまでも東日本大震災発生前の課題を整理したものである。

一方、東日本大震災後の防災活動の在り方について、法的な観点から検証を行ったものとして、生田長人（2013a）、武田文男（2012）等がある。これらは、2013年の災害対策基本法の改正前に、従来の災害対策法制全般について整理し、その大きな問題点を検証したものである。しかし、共助による支援活動という側面からの分析は、ほとんど行われていない。

また、最近の災害対策基本法の改正内容の紹介、その検証を行ったものとして、2012年の災害対策基本法の改正についての伊藤光明（2012）が、さらに2013年の災害対策基本法についての尾崎哲男（2013）、小宮大一郎（2013）、佐々木晶二（2013a）、志田文毅（2013）、内閣府（2013a）特集等がある。しかし、いずれも法改正全般を扱うものであり、共助による支援活動に関係する規定に触れられてはいるものの、共助による支援活動について検証を行うものではない。

3. 本稿の射程と分析視角

上記のように、1995年にボランティアに関する規定が災害対策基本法に盛り込まれ、さらに、2012年及び2013年の災害対策基本法の改正において、共助による支援活動に関する多くの規定が盛り込まれたにもかかわらず、これ

までのところ、東日本大震災後の共助による支援活動に関しての法的な観点からの分析は必ずしも十分ではなかったといえる。

そこで、本稿では、東日本大震災後の共助による支援活動の動きに焦点をあて、法的な観点を踏まえて、「共助」による支援活動の現状と課題について整理するとともに、今後の課題・展望にかかる検証ないし提示を行う。

本稿では、以下Ⅱで東日本大震災後の「共助」による支援活動の現状について、さらにⅢにおいて東日本大震災前後での「共助」による支援活動と災害対策基本法の改正について、地区防災計画制度の創設等を中心に、各々最新のデータを用いながら分析検討を行う。そして続くⅣでは、大規模広域災害への法制度的対応を念頭に置いた課題を提示する。以上が西澤・筒井の責任執筆部分である。その上で、最後にⅤとして、「共助」の理念と法制度設計・運用上の課題をも踏まえた展望を井上の責任執筆部分として提示する。なお、本稿における意見・分析にわたる部分は、筆者らの私見であることをお断りしておく。

Ⅱ 東日本大震災後の「共助」による支援活動の現状

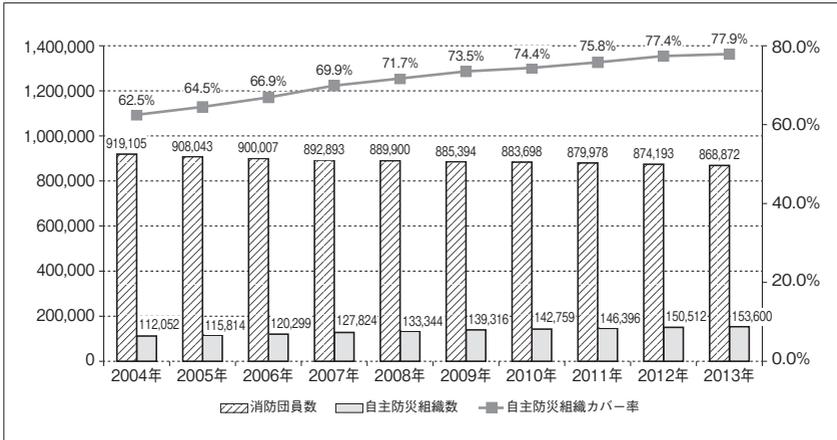
1. 伝統的な自主防災組織、消防団等の問題

従来、地域コミュニティにおいては、町内会や小学校区単位での住民による自発的な防災活動に関する組織である自主防災組織、常備消防と連携しながら消火や救助活動にあたる消防団等が、防災活動において大きな役割を果たしていた。

しかし、近年、社会環境の変化、コミュニティ意識の希薄化等に伴い、これらの活動への参加者が減ったり、高齢化が進んだりしており、活動自体の形骸化やマンネリ化が指摘されるようになっている（〔図表1〕参照）。

〔図表1〕 自主防災組織及び消防団の推移

(消防庁「平成25年版消防白書」データを基に西澤・筒井作成)

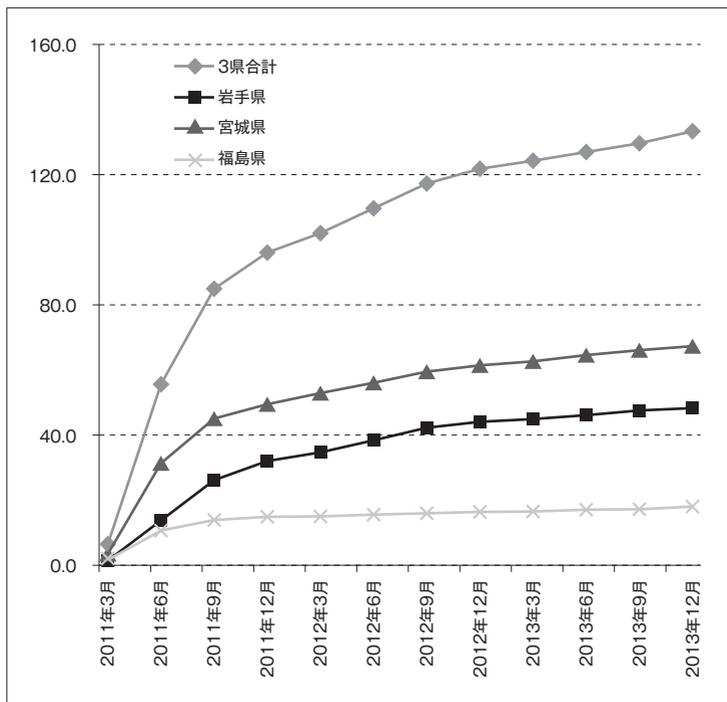


2. 多様な主体の役割の拡大

一方、近年、地域コミュニティ等における共助による支援活動の主体として注目されるようになってきたのは、地域住民、ボランティア、NPO、事業者等である。

前述のように1995年の阪神・淡路大震災の際に、全国から137万人を超えるボランティアが参加し、同年が「ボランティア元年」と呼ばれるようになったが、2013年の東日本大震災の際にも多くのボランティア、NPO等が共助による支援活動を実施しており、例えば、岩手、宮城及び福島において、現地の災害ボランティアセンターにおいて登録を行ってから支援活動を行った者だけでも、2013年12月時点で約133万4000人にのぼる（〔図表2〕参照）。

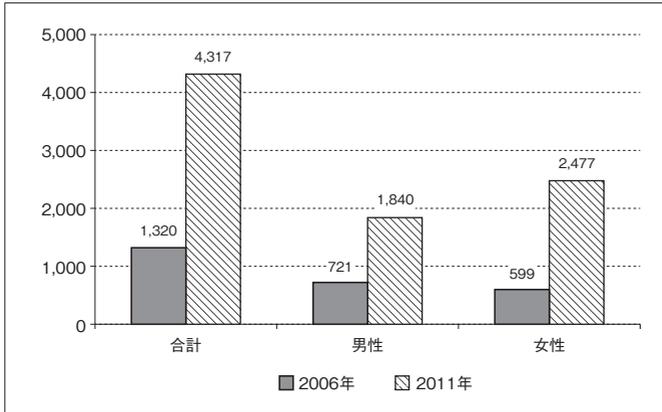
〔図表2〕 災害ボランティアセンターに登録して活動を行ったボランティアの累計（単位：万人、全社協発表を基に西澤・筒井作成）



また、総務省の社会生活基本調査によれば、東日本大震災が発生した2011年には、431万人を超える者が災害時のボランティア活動に参加したとされており、その数は、前回2006年の同調査よりも227.0%も増加した〔図表3〕参照）。なお、都道府県別に災害ボランティア活動の行動者率を見ると、2011年は全国で3.8%（2006年比2.6ポイント増）となっているのに対して、岩手県で11.1%（同9.6ポイント増）、宮城県で11.1%（同9.7ポイント増）、福島県で6.5%（同5.8ポイント増）となっており、被災地における行動者率が高くなっている。

【図表 3】 災害ボランティアへの参加者数

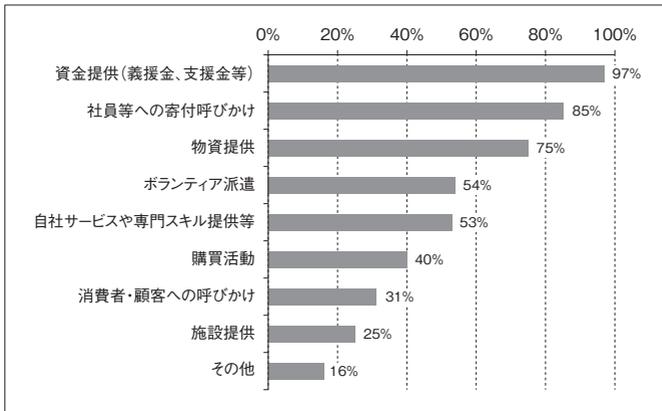
(単位：千人、総務省「平成23年社会生活基本調査」データを基に西澤・筒井作成)



さらに、事業者による共助による支援活動も拡大している。例えば、経団連のデータによれば、東日本大震災の際には、多くの事業者が被災地支援に取り組んでおり、資金及び物資の提供、ボランティアの派遣等の活動を実施している（[図表 4] 参照）。

【図表 4】 東日本大震災後に事業者が実施した支援活動

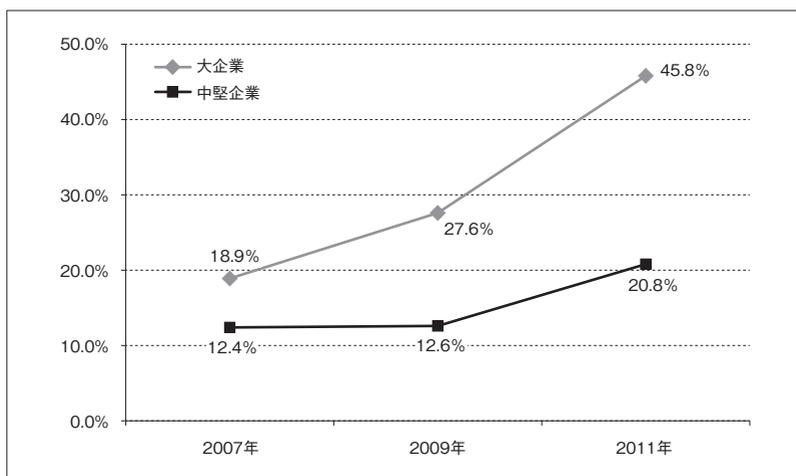
(日本経済団体連合会「2011年度社会貢献活動実績調査」データを基に西澤・筒井作成)



なお、最近、共助の要素が強くなりつつある取組として、企業の事業継続の取組の拡大がある（内閣府（2013c）参照）。例えば、事業継続計画（BCP）の作成率は、平成23年度には、大企業で約5割に達しており、その割合は、震災後も増加傾向にある（〔図表5〕参照）。

〔図表5〕 企業の事業継続計画（BCP）作成状況

（内閣府資料を基に西澤・筒井作成）



Ⅲ 「共助」による支援活動と災害対策基本法の改正

1. 東日本大震災前の災害対策基本法

東日本大震災発災前の災害対策基本法には、住民による自発的な防災活動に関する組織である自主防災組織（法律上は、「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織」と規定されている。（旧第5条第2項、現第2条の2第2号））、住民による防災活動等住民等の責務（旧第7条第2項、現同条第3項）、行政によるボランティアによる防災活動の促進に関する努力義務（第8条第2項第13号）

のような自助・共助に関する規定が置かれていた。

しかし、災害対策基本法は、古い基本法であるため、多くの基本法とは異なって基本理念が置かれておらず、自助・共助の災害対策基本法上の位置付けが明確でなかったほか、組織法・作用法的な規定の数と比較して、自助・共助に関する規定は、極めて限られていた（基本法としての性格については、塩野宏（2007）7頁～参照。また、災害対策基本法の性格等については、生田長人（2010）3頁～、武田文男（2011）312頁～参照。）。

2. 東日本大震災後の災害対策基本法の改正

東日本大震災を受けた2012年の災害対策基本法の改正では、自助・共助の取組に関する規定として、住民による教訓伝承に関する規定（現第7条第3項）が盛り込まれたほか、都道府県地域防災計画を作成・推進する都道府県防災会議の委員に、自主防災組織の関係者を指名することができるようになった（第15条第5項第8号）。

過去最大の災害対策基本法の改正となった2013年の改正では、平素からの防災への取組の強化の観点から、自助・共助に基づく防災活動に関する多くの規定が盛り込まれた。その主なものをまとめると、以下のようになる（なお、2013年に成立した議員立法である「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」（いわゆる国土強靱化基本法）にも、国土強靱化の基本方針の一つとして、同法第8条第6号に「事前防災及び減災のための取組は、自助、共助及び公助が適切に組み合わせられることにより行われることを基本としつつ、特に重大性又は緊急性が高い場合には、国が中核的な役割を果たすこと。」が盛り込まれている。）。

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位置付けた。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）。

次に、行政が、ボランティアの自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならないという行政とボランティアの連携に関する規定を定めた（第5条の3、第49条の3）。

また、事業者が、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して規定するとともに、行政と事業者との協定締結に関する規定も盛り込まれた（第7条第2項、第49条の3）。

そして、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を明記した（第7条第3項）。

3. 地区防災計画制度の創設

さらに、2013年の災害対策基本法の改正において盛り込まれた規定の中で、共助の観点から注目されるものとして、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防災力を高めるために盛り込まれた地区防災計画制度がある（第42条第3項）（なお、制度立案の背景となった考え方は室崎益輝（2005）参照。ここでは、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が推奨されていた。）。

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、特に注目されるのは、住民参加によるボトムアップ型の方法を重視し、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る。ここでは、地区居住者等は、市町村防災会議に対して地区防災計画を定めることを提案することができることとしている（第42条の2参照。（地区防災計画制度の詳細は、内閣府（2014a）、西澤雅道・筒井智士（2014a）、同（2014b）、同（2014c）、守茂昭・西澤雅道・筒井智士・金思穎（2014）、災害法制研究会編（2014）15頁～参照。））。

Ⅳ 今後の課題——大規模広域災害への法制度的対応

ここまで、東日本大震災後の防災面での自助・共助の動向について、その活動の現状と法制的な対応について整理してきた。

2012年及び2013年の災害対策基本法の改正によって、自助・共助による防災活動を法制度に盛り込み、特に地域防災力を強化するという点については、一定の成果があった。

しかしながら、現在、首都直下地震、南海トラフ地震等の大規模広域災害の発生が危惧されているところであり（中央防災会議（2013a）、同（2013b）等参照）、そのような大規模広域災害に対応するためには、法制的に、特に以下のような点について検討すべきであると考ええる。

1. 「共助」に関する作用法的な規定の必要性

災害対策基本法は、元来は行政の責務、組織、作用等に関する規定が大半であったが、1995年の阪神・淡路大震災及び2011年の東日本大震災という未曾有の大災害で明らかになった「公助の限界」を踏まえ、地域住民、ボランティア、NPO、事業者等の多様な主体による自助・共助に基づく防災活動に関する規定が加えられてきた。

ただし、これらの自助・共助に関する規定は、いずれも基本法的な理念や責務に関する抽象的な規定であり、それらを具体化する規定は、例えば、地区防災計画制度に関する規定等に限られている。

今後、大規模広域災害に備えるためには、行政による公助と連携する形で、自助・共助による活動をどのように活用するのか、具体的に規定することが必要である。例えば、大規模災害時には、被災者の要望を多様な主体に伝えたり、多様な主体が共助による支援活動を適切に行えるように被災者の要望と多様な主体の支援活動との間を行政が調整（マッチング）する必要があるが、それらに関する規定が全く存在しない。

今後は、行政における多様な主体に対する窓口に関する規定、多様な主体との具体的な連携に関する規定、多様な主体との具体的な調整に関する規定等の創設を検討すべきであると考え（内閣府（2013b）30頁によれば、東日本大震災発災時において、被災地で支援活動を行っている者もその支援を受けている者もマッチング機能の必要性を強く感じている。三浦光一郎・西澤雅道・筒井智士（2013）参照。）。

2. 「共助」による支援活動拡大のための ICT の活用

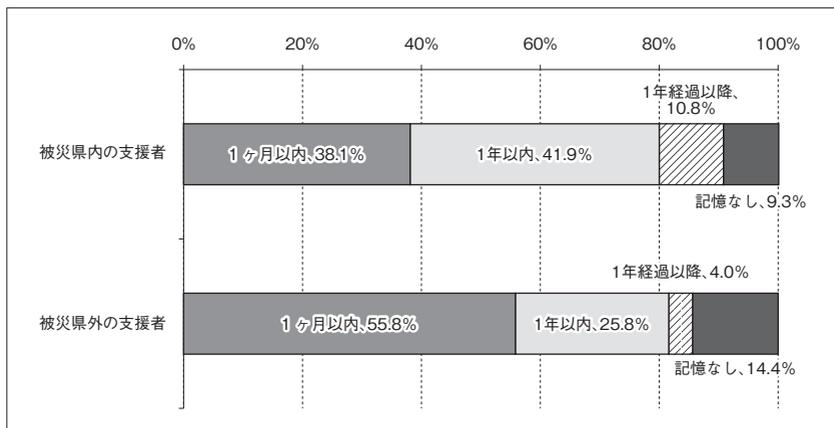
1995年や2013年の災害対策基本法の改正においては、ボランティア等に関する規定が盛り込まれた。過去の例から考えて、大規模災害時に何百万もの国民がボランティア等共助による支援活動に参加することが予想される。この支援活動を有効に活用するには、以下のような点に留意する必要があると考える。

まず、東日本大震災後のボランティア等共助による支援活動の参加者は、阪神・淡路大震災の際と比較すると、参加者が集まるスピードが遅いという問題が指摘されている（前掲 [図表2] 参照）。

また、東日本大震災は、大規模広域災害であったにもかかわらず、長期的な活動を行っているのは、被災県内の被災した地域コミュニティやその周辺の人々であり、現在、全国的な活動の動きが小さくなっているという指摘もある（発災から1年経過以後に支援活動を開始した者を見ると、被災県内の支援者が多くなっている。[図表6] 参照）。

〔図表 6〕 被災県内外の支援者の活動開始時期

(内閣府データを基に西澤・筒井作成)



このような背景としては、被災した地域コミュニティやその周辺の住民以外には、被災した地域コミュニティが現在も支援を必要としていることについて、十分な情報が届いていないという問題があげられる。そして、このような問題を埋めるためには、即時性、広範性、網羅性、廉価性等を有する ICT (Information and Communication Technology) を活用すべきであるとの指摘もある (内閣府 (2013b) 30頁参照。ここでは詳述しないが、災害情報の一般的な活用については田中淳 (2008) 参照。なお、以前より、後述する「ソーシャル・キャピタル」の観点から、ICT への参加が組織内部での同質的な結びつきである結合型 (bonding) と、異なる組織間を結び合わせる橋渡し型 (bridging) の双方を強める可能性が指摘されている。Norris (2003) 1 頁参照。)

この点、2013年の災害対策基本法の改正では、行政が、警報の伝達等のために情報通信事業者に対してインターネットを利用した情報提供を求めることができる旨の規定が導入されたが (第57条)、ICT の活用をさらに一歩進め、全国の国民に対して、被災者が必要としている支援活動に関する情報を即座

に伝える仕組み等を創設すべきであり、それらについて、具体的に法律に位置付けるべきであると考ええる。

3. コミュニティづくり・まちづくりをめぐる問題

2013年の災害対策基本法では、地域防災力の向上のために地区防災計画制度が創設されたところであるが、「ソーシャル・キャピタル」的な観点（「ソーシャル・キャピタル」は、「社会関係資本」と呼ばれており、Putnam（1993）によれば、信頼、規範、ネットワークを中心とした概念で、社会的効率性を高めるものであるとされる。井上禎男・稲葉一将・中村英樹・西土彰一郎（2013）21頁、田中敬文（2011）5頁、内閣府国民生活局（2005）3頁～、山内直人・伊藤英子編（2005）1頁～、内閣府国民生活局（2003）、Putnam（1993）56頁～、Coleman（1990）等参照。）からは、自発的なコミュニティの活性化が地域の防災・復興につながるという指摘もある（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たほか、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、まちの再建等が進められた。その際、「ソーシャル・キャピタル」は復興まちづくりを推進する上での鍵概念であったといわれている。また、2005年にアメリカ南東部で発生したハリケーン・カトリーナにおいても、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いわれている。さらに、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者の9割以上が家族や近所の人々によって助けられたといわれている。そして、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。なお、この際、発災後1ヶ月で130万人ものボランティアが被災地にかけつけたことから、同年は中国の「市民社会元年」といわれている。内閣府（2014a）46・49頁、守茂昭・西澤雅道・筒井智士・金思穎（2014）、山内直人・田中敬文・奥山尚子編（2013）146頁～、川脇康生・奥山尚子（2011）186頁～、

趙延东 (2011)、内閣府 (2010) 特集参照。)

また防災のみでは、活動を継続したり、地域コミュニティを活性化させることが難しいという指摘もあることから、ボトムアップ型で、地域防災力の向上と地域住民による自発的なコミュニティの活性化をうまく連携させていくことが必要であり、そのためには、例えば、地域コミュニティにおけるまちづくり等の初期の段階から、防災という概念を優先して組み込むことを法制化する必要があると考える (地域防災力については、矢守克也 (2011)、鍵屋一 (2005) 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として田中重好 (2007) 227頁～参照。大矢根淳 (2012) 86頁～では、まちづくりに事前復興、結果防災、レジリエンス等の概念を盛り込む重要性を指摘している。また、大矢根淳 (2007) では、防災が目的であることを強調せずに、日常的に防災活動を行う重要性を指摘している (結果防災・生活防災)。

なお、災害対策基本法以外の法律による制度であるが、2011年に法制化された都市再生安全確保計画制度では、帰宅困難者対策等を念頭に都市部でハード・ソフト両面の対策を進めようとしている。しかし、この制度は、行政を中心とした協議会が中心となる制度であり、地区防災計画制度のように自発的な防災活動を促進するという面が弱く、まちづくりについても、ハード面が強調されるという問題がある。

今後、「ソーシャル・キャピタル」的な考え方をより多く取り入れ、地区防災計画制度を活用し、防災をきっかけとしたまちづくり等を通じて地域コミュニティを活性化させるとともに、コミュニティにおける良好な人間関係の下、地域における自発的な防災活動を促進し、その活動を継続させることが重要であると考え。そして、安全・安心という観点から、地域の価値を長期的に高めることができるような法制的な仕組みが望まれていると考える (なお、2013年に議員立法で成立した「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」第7条第2項・第3項では、市町村が地区防災計画を定めた地区について、住民

参加の下で、事業計画を定めることになっており、地区居住者等による計画提案制度も盛り込まれた。この事業計画によって、地区防災計画を定めた地域コミュニティの防災活動が、地域コミュニティの意向に沿った形で支援されることが望まれる。同法については、務台俊介（2014）30～38頁参照。）。

4. 地区防災計画の規範性をめぐる問題

地区防災計画制度は、法制的には、1980年に都市計画法及び建築基準法の一部改正により創設された地区計画制度を参考にしている。また、計画提案部分については、2002年の都市再生特別措置法及び都市計画法改正により創設された計画提案制度を参考にしている。

都市計画法等に基づく地区計画制度は、地区防災計画制度と同様にコミュニティ型・ボトムアップ型の制度であるが、防災を主目的としたものではなく、土地所有者等土地に対する権利を持つ者を対象にしているほか、地区内の工作物等ハードを主な対象としたものである。

一方、今回創設された地区防災計画制度は、防災を目的に、土地の所有権等とは関係なく、地区居住者等を対象にしたものであり、ハード・ソフトに関係なく利用することができる。また、地区防災計画制度には、地区計画制度のような関係者による同意率のような制限がない。

このように地区防災計画制度は、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ほか、従来の地区計画にはないような地区居住者等を対象とした制度を作った点に法制的な特色がある。

しかし、ボトムアップ型という面では、法制的に以下のような課題が残ったと指摘されている。

まず、地区防災計画制度では、地区居住者等が計画の素案を作成して市町村防災会議に対して提案を行い、市町村防災会議が必要だと判断した場合は、

市町村防災会議が市町村地域防災計画の一部として地区防災計画を定めることになる。ここでは、あくまでも市町村防災会議が地区防災計画を定めることから、複雑な制度になっており、トップダウン的な要素があることから、ボトムアップ型という面では不徹底な面が残っている(この点、佐々木晶二(2013 b)では、地区防災計画の策定と復興まちづくりについて、高頻度の津波(数十年から百数十年の津波)を前提とした天端高よりも、地区住民が低い天端高での海岸保全施設を求めた場合について、「海岸管理者がその地区住民の意思を乗り越えて、高頻度の津波を前提にした天端高を主張する根拠はなくなると考える。」とし、「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いう意味である。」としている。)

これは、法制的にみて、地区居住者等が、法定計画の作成主体となるのは、馴染まないという問題があったためであるが、今後は、地区防災計画制度の運用を踏まえ、ボトムアップ型を徹底するため、地区居住者等が主体となって地区防災計画を定める形にしていくべきであると考ええる。

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対する計画の効果がないのではないかという指摘がある。つまり、ドイツ法的な観点から、規範性を持つ計画は行政の公権力の行使として行われるということを前提として、計画の法的な効果を維持する第三者効がないのではないかという指摘である。

この点、地区防災計画を規定する方法としては、①市町村防災会議が、地域の意向を踏まえつつ、地域コミュニティにおける防災活動計画を地区防災計画として市町村地域防災計画に規定する場合、②地域コミュニティの地区居住者等が、地区防災計画の素案を作成して、市町村防災会議に対して提案を行い、その提案を受けて市町村防災会議が、市町村地域防災計画に地区防災計画を定める場合があるが、いずれの場合も地区居住者等に対しては防災

活動を実施する努力義務がかかると解されている（第42条の2第5項）。

この努力義務は、住民等の責務（第7条第3項）の範囲内でかかるものであると解されているため、第三者効がないことが、現時点では、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、地区居住者等関係者が協議を行い、計画が規範性を持つようなフランス法的な仕組みを検討するのも一つの方法であると考え（原田保夫（2013）参照）。

V 展 望 —— 「共助」の理念と法制度設計・運用上の課題

1. 「共助」のアクター

「自助・共助・公助」のアクターをめぐる問題は、「公共圏」の形成主体としての“民”あるいは“官”の条件、自主自律の問題にもかかわるはずである。ここでは、法整備の必要性を認めずとも、つまり何らかの規範ないし型（形）を設定されない「共助」のあり方を考察し、特に“民による自主自律”の条件について議論することも可能である。しかし本稿では、「自助」「共助」「公助」が不可分密接の関連性のうちにあるという前提のもと、大規模広域災害に直面した日本社会において認識された「公助の限界」（Ⅰ-1参照。内閣府の調査結果が示すように、「公助」を求める国民の割合が相対的に低下していることは興味深い。また2014年2月8日付「朝日新聞」朝刊は、この調査結果を受け、地震などの災害について10年前に比べて「倍増」となる約6割超の人が、家族や身近な人と防災等を話題にしている現状を報じている）、阪神・淡路大震災からの「共助」の継続（Ⅰ-1参照）、東日本大震災以降の「事業者」が主体となった「共助による支援活動」の拡大（Ⅱ-2参照）に応答する“手立て”としての法制度設計を検討する場面での「自助・共助・公助」のアクターを念頭に置いている。

このような「自助」「共助」「公助」の関連性については、まず「自助」を「自立」の状態と想定した場合でも、「依存」の要素が排除されないことに留

意すべきだろう。つまり程度の違いはあっても、他者に「依存」した「自立」はあり得るから、われわれを取り巻く環境は、実は、「自助に先立って、(共助や)公助によって築かれる部分が大きい」ということになる。そして、沿革上では「共助」からの発展型として認められる「公助」の必要性和、その程度についてもまた、一様に規定できるものではない。結局のところ、「公助」の成立には、社会の構成員のコンセンサスが必要であり——もっとも、ここで市民による実質的な承認や同意の方法に関する議論もあり得るはずである。しかし、ひとまずは国会制定法の形式を採ることによって擬制される「民意」を想定することはできるだろう——、そして「共助の仕組みが成り立つためにも、公助による条件整備は不可欠」となる。われわれは、「自助・共助・公助」という「韻を踏んだ語呂のよさ」に流されることなく、また「政府の役割を過大に期待しない点」のみをクローズアップすることなく、「公助」によって「共助」のためになされる条件整備の一環としての法整備の役割を意識しながら、しかしさらには「自助第一ということではなくて、自助＝共助が可能となるような公助を設計すべき」点にこそ、目を向けなければならないはずである(引用・参照、武川正吾(2012)。もっとも、「自助」「共助」「公助」のあるべき区分と考え方については、これまで必ずしも十分な検討が行われてこなかったことも指摘されている。問題の所在と課題については、さらに生田長人(2013b)132-136頁を参照)。

今日の「共助」のアクターがより多様なものへと推移している状況と、「地区防災計画制度の創設」(Ⅲ-3参照)を理解する際の根幹として、まずは上述の点を確認しておきたい。そして、民・官の区分を問うことなく、さらには個や集団(ボランティアに関わる個人や事業者、行政主体のみならず、NPOやNGOのような種々の団体、さらには自治会・町内会や青年団、消防団などの地域団体)の各々にあって、あるいはその相互間における「共助」に際しての情報伝達・コミュニケーションツールとしてのICTの積極的な利活用(Ⅳ-2参照)も、

今後は、制度運用上、不可欠になるものと考えられる（なお、防災分野での SNS の積極活用については、佐賀県武雄市の facebook による災害情報の共有が先駆的であるが、2013年7月14日付「朝日新聞」朝刊は、防災や災害時の情報発信に特化したツイッターの運用を図る自治体が9都府県、都道府県庁所在地7市に拡大していることを報じている。）。

2. 「地域」「地区」「コミュニティ」のアクター

そうすると、「共助」のアクターは、必ずしも物理的なエリアに縛られない存在として観念されることになる。もっとも、物理的なエリアにおけるアクターとは必ずしも一致しないものであるとしても、ここでそれを排除すべき理由もない。結局は、「地域」「地区」、あるいは「コミュニティ」なるものが何を意味するのかということになる。

また、官ないし行政に限ってみれば、市町村合併による市町村の単位拡大にともなった問題も想起されるだろう。さらにより本稿にそくしてみると、「公助」あるいは「共助」の一方のアクターとしての自治体それ自体が被災する事態も生じ得る（I-1参照）から、その場合の市町村間の連携の必要性とその事実上の困難さも認識される。その際の市町村や行政機関における相互協力の要請（これを「共助」と呼ぶこともあり得るが、それは本稿のテーマとは別の意味での「共助」の用法である）も生じる。ここでは別途、「災害時相互応援協定」等の契約手法、あるいは「職員派遣」などの手法の実践による解決ないしは打開策を導く手立てが重要となるだろう。さらに、課題としての連携の費用負担の問題にも目を向けておくべきであろう（参照、大脇成昭（2011））。

ところで、今回の改正災害対策基本法上の法制度設計にあつては、「地区防災計画」が、「市町村地域防災計画」と明確に区分されていることに注目しなければならない（IV-4及び法第42条の2参照）。

したがって、「地域防災計画」の主体は「市町村（防災会議）」であるが、

他方で文言上は、「地区防災計画」の「提案」主体として「地区居住者等」が明記されているため、少なくとも、「市町村」に包含されることになる「地区」のエリアにおける「地区防災計画」の「提案」主体たり得るアクターを、「市町村（防災会議）」とは別の存在として認識・観念すべきことになる。そうすると、今回の法制度設計においては、当該「地区」における主体が個人や家族単位で把握されるものではないことは明瞭であると言える。このように考えると、「地区防災計画」の主体としては、当該「地区」における事業者やNPO、特定の協議会や組合等の団体、青年団、さらには消防団のような「地区」の安全安心を保障する団体などを、しかしより一般的には、「自治会」「町内会」など、当該「地区」における住民の意思決定にかかわる団体等を想定することができるだろう。

ここで「ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）」の観点（IV-3参照。「コミュニティづくり・まちづくり」とのかかわり）へと目を転じてみると、「人々が現実にもっている価値観について、また人々が単に買い手、売り手あるいは市民としてではなく、家族、近隣、職場などの日常生活においてどのように相互作用するか」に、その議論の「ブーム」の所在の一端があると解される一方、むしろ「直接、頻繁に、かつ多面的に相互作用する人々のグループ」を意味するのであれば、用語の上では、「ソーシャル・キャピタル」ではなく、「コミュニティ」を用いるべきとする主張も見受けられる（宮川公男・大守隆編（2004）15頁以下〔宮川〕）。そうすると、「コミュニティ」自体が「ソーシャル・キャピタル」たり得ると解する余地もある。併せてここでは、「ソーシャル・キャピタル」を測る物差しとしての一定エリア、単位としての括りにかかる歴史性を考慮する余地も認められる（稲葉陽二編（2008）第2章〔埴淵知哉・市田行信・平井寛・近藤克則〕）。

もっとも、わが国においてはむしろ、「ソーシャル・キャピタル」が「近所づきあい」を（も）一定の要素としながら、一定のあるいは何らかの「コ

コミュニティ」の中に存在するものとして捉えられているようである（参照、稲葉陽二編（2008）第3章〔石田祐〕）。したがって、「ソーシャル・キャピタル」の扱いについては、「信頼、規範、ネットワークを中心とした概念で、社会的効率性を高めるもの」という捉え方（IV-3参照）に呼応していると解しても、齟齬はないように思われる。

ところで、「地区」の意思を反映する「自治会」「町内会」については、ワシントン大学教授のロバート・ペッカネン（Robert Pekkanen）が、アメリカ市民社会の特色との対照性を導く前提として、日本における「自治会」（ここでは、自治会や町内会などの呼称で国内に約30万存在する団体を指している。）に着目している点が興味深い。

ペッカネンは、この「日本のローカルな市民社会の組織」への市民の参加・関与は、今日、減少ではなくむしろ増加傾向にあり、地域の交流や振興に大きな役割を果たしていると説く。すなわち、自治会には行政からの情報普及・アナウンスなどの「委託業務」はあっても、その活動に占める割合はごくわずかであり、また行政からの金銭的な支給ないし支援も少額にとどまること、しかし、そうした行政の「下請け」機能によって、むしろ行政との双方意思伝達のチャンネルが開かれることになり、自治体が「行政に対して道路や街頭の維持など、自分たちの要望を伝えるものとして利用している」こと、さらには、自治会への参加者は政治的に偏っておらず、会長等の自治会の役員もあくまで自主的に決定されるため、「行政からの介入」ないし「コントロール」は認められないから、アメリカにおいて従来から理解されてきたような国や行政の「強制的な下部組織」として日本の自治会はもはや位置づけられるものではなく、自治会は「市民組織ではない」という理解は誤りである、と指摘している（参照・引用、今村晴彦・園田紫乃・金子郁容（2010）153-157頁。また、ロバート・ペッカネン著／佐々田博教訳（2008）も参照）。

さらに、東日本大震災と自治の問題について、釜石市の復興過程を地域社

会学の観点から詳細に分析する吉野英岐は、自治会が「地域社会の日常的な運営を担う包括的な組織として存在する」ものであるとしながら、次のような位置づけを行っている。

吉野によると、地域社会の統合様式は、① 檀家組織、氏子組織、祭礼組織、郷土芸能保存会等として有形化される「シンボル(意味体系)レベルでの統合様式」と、② 入会地、共有林、共有牧野、公民館などを所有・利用・管理する団体である財産区、牧野組合、林野管理団体、消防団等である「資産(物的体系)レベルでの統合様式」に区分される。この区分を前提としながら、自治会は、「地域社会における最小の自治単位として、集落単位や丁目単位で設立されていることが多い」ものであり、「一つの自治会の区域は二つのレベルにおける住民統合の範囲と一致している場合と、より狭い範囲を基盤としている場合に分かれる。後者の場合は、二つのレベルでの統合様式の範囲にあわせて、複数の自治会が連合して一定規模の連合組織を形成している場合もある。これら二つのレベルの統合様式は地域の自治組織のあり方と密接に関連し、住民自治組織は重層的に設立されている」と分析する。その上で、東日本大震災時の「被災地では被災後に活動ができなくなった自治会が多い」ことにふれている。吉野によると、ここで一定要因の充足の必要はあったものの、前述の「重層」性とあいまって、「非被災地では大勢の避難者に対処するため、単位自治会を超えた中間的な住民自治組織が機能した」こととは対照的に、むしろ「被災地では日常的な活動の単位である単位自治会のほうが、中間組織よりも機能したといえる」とされる(引用・参照、吉野英岐(2013))。

そうすると、それ以外のアクターを排除するものではないが、あらためて「地区防災計画」の「提案」主体である「地区居住者等」としての「自治会」「町内会」等の存在意義が大きいことが認識されるだろう。

3. 結 語——運用と活用

日本の地域組織は、外から見ると、自律性や自発性が弱いとされるようである。あるいは一般論になるのかもしれないが、しかし確かに、特に人の流動が激しい都市部や単身世帯の多い地域・地区などでは、コミュニティないしエリアへの属性や帰属意識、ひいてはそこでの「防災」や「減災」に対する意識も希薄であるように推測される。もっとも、そうした「弱さ」、換言すれば、他者や相手に委ねる余地を残しておくことが、むしろ「つながり」をつくり出し、「コミュニティのちから」を出現させる「強み」でもある、という指摘も存在する（参照・引用、今村晴彦・園田紫乃・金子郁容（2010）152頁）。

それでも、「コミュニティ」の評価主体は、まずは当該コミュニティの構成員であるべきだろうから、何をもって自らが属す地域・地区・コミュニティが「いい」のか「悪い」のかを一概に画することはできないだろう。また、「防災」や「減災」のみが、コミュニティの評価要件たる得るわけでもない。

それでもあえて、「いいコミュニティ」には、「強い自発性の発露というより、むしろ、ほかの人たちから影響を受け、他人を配慮する、やや控えめな、さまざまな小さな活動の連なりが、一つの大波ではなく、たくさんのさざ波のように存在するというプロセスが見られる。そのプロセスの中で、全体としては満足度が高く、成果の上がっている『いいコミュニティ』が成立している。このようなものもまた、ソーシャル・キャピタルの一つのあり方だと考えられる」という指摘（参照・引用、今村晴彦・園田紫乃・金子郁容（2010）152頁、157頁以下）は非常に興味深いものであり、わが国の特徴として一考に値するように思われる。

もっとも、ここでは、あくまで“自発的なコミュニティの活性化”、“地区・地域における自発的な防災活動の促進と継続”（Ⅳ-3参照）の保障が、「自助」「共助」「公助」の前提ないし必要条件であることを強調しておかなければ

ばならない。

言い方を変えれば、たとえ「コミュニティ」の構成員のかかわり方に濃淡があったとしても、「コミュニティ」といった物理的、しかし自然発生的な線引きの中での「自主」「自発」に委ねれば足りると考えるべきであり、また、そうした人々の取組みが、そのエリアの事情にそくした対応を可能にするということである。そうすると、「地区防災計画」が市町村防災会議における意思決定に十分に反映されればよいとする現行法制度のスタンスには、違和感は生じないのではないだろうか。

しかし、このことを、「行政」における危機管理体制の構築という側面で捉え直すと、当該「体制や組織の整備が進んだのは全国レベルや府県レベルで、市町村レベルやコミュニティレベルでは課題が数多く残されている。体制の整備では『上高下低』の傾向があるといつてよい」とする指摘(引用、室崎益輝(2005))が、いまなお、継続しているように感じられる。すなわち、本稿のⅣにおいて課題として提示されている首都直下地震、南海トラフ地震等の大規模広域災害の発生が危惧される今日でも、自治体、特に基礎的自治体の意識の持ち方や“温度差”が現に存在しているように見受けられる。

しかしながら、その“温度差”を解消し、一律化を強いることもまだできないはずである。

1979年から東海地震を対象に指定されている「地震防災対策強化地域」(157市町村)に加え、2014年3月には、南海トラフ地震を対象に「地震防災対策推進地域」(707市町村)及び「津波避難対策特別強化地域」(139市町村)並びに首都直下地震を対象に「緊急対策区域」(310市区町村)が新たに指定され、それぞれ「基本計画」に基づき地震防災対策が推進されている。当該指定対象市町村が「危険な地域」としての状況を自覚し、さらには「防災対策推進地域」への国の財政支援措置ともあいまって、問題に対処する意識醸成が図られることは想像に難くない(なお、藤井聡(2014)は、「国土強靱化」の文

脈から、『ばらまき』を避けるために『防災と経済を分けるべきケース』があるとしても、『防災と経済を一体的に考えるべきケース』もまた明白に存在する」として、「防災の視点を平時の経済活動の中に、経済の視点を防災の取り組みの中にそれぞれ織り込んでいくこと」を説いている。確かに、当該視点やアクターの意識の持ち方いかんでは、防災事業を地域の経済政策との連携から模索する試みが「合理的」な機能を可能にすることにもなると考えられる)。

しかし、当該指定対象市町村以外の(基礎的)自治体においても、「市町村地域防災計画」や「地区防災計画」は無関係ではない。さらには、仮に、さしあたっての「危険な地域」に分類されなかったこと等に起因する住民意識等の醸成の不十分さが顕著であっても、あるいは、ここで事実上の「公助」の限界が認められたとしても、「防災」「減災」に対しての根本的な責任を果たすのは、あくまで基礎的自治体(市町村)だろう。この点は、法制度設計上、市町村防災会議が、「地区防災計画」の提案を受けて、「市町村地域防災計画に地区防災計画を定める必要があるかどうかを判断」すること(法第42条の2第3項)からも明瞭である。

そうすると、運用上の問題としては、「行政」において——またそれ以外のアクターにとってみても同様に——「計画」をつくる「地区」ないしコミュニティが優れていて、そうでないところは劣っているという意識の醸成はあってはならないし(稿末の〈追記〉記載の「座談会」での室崎発言)、また、現実に“高い意識”を持てる「地区」ないしコミュニティとそうではないところを評価対象として区分することも許されないだろう(法第42条の2参照。法文上はあくまで、「地区居住者等は、市町村防災会議に対して地区防災計画を定めることを提案することができる」という文言である)。仮に、市町村防災会議が「地区防災計画」の分析・検討やそのフィードバック機能を軽視するようなことがあれば、また反面で、過度に期待して追従することがあれば、それは「共助」の責任転嫁に他ならない。この点は、「『共助』に関する作用法的な規定の必

要性」(IV-1 参照)や「地区防災計画の規範性」(IV-4 参照)ともかかわる問題になるはずである(なお、フランスの場合、民へのシフト自体は否定できないにせよ、そのようにシフトした「市民社会」が果たして国を活性化するのか、依然として躊躇せざるを得ない状況が継続しているとも言えよう(参照、ロバート・D・パットナム編/猪口孝訳(2013)第4章「ジャン=ピエール・ウォルム」)。そして、住民の保護に特化すれば、フランスでは国主導による災害対策面での「集中的かつ即効性のある権限設定」が絶えず検討対象に置かれており、かつ実際の改善が試みられているとされる。こうしたフランスの「システムが日本でも考察されてよい」こと(引用・参照、浜谷英博・松浦一夫編(2012)第7章「新井誠」)は、否定し得ないのかもしれない。もっとも個人的には、その「示唆」するところへの精査には、さらなる時間を要すべきとも思っている。IV-4で述べられている「地区居住者等関係者が協議を行い、計画が規範性を持つ」点についても、直ちに否定はし得ないだろう。しかし、エリアないしコミュニティのアクターが可変的であればなおさらに、その「協議」による「合意」形成の“実”が問われることになるのかもしれない。もっとも、後述するように、そもそも「計画」に何を盛り込むかによっても、その意味合いは変わってくるはずである)。

「ソーシャル・キャピタル」の観念づけについては、それが個人とコミュニティ全体=「人と人との間」に存在するのか、あるいは、あくまで個人の資産=「個人のもの」としてみるべきなのか、といった論争も存在する(その指摘・整理として例えば、稲葉陽二(2011)23頁以下、宮川公男・大守隆編(2004)19頁以下[宮川])。また、そもそも「キャピタル(資本)」と呼べるのか、わざわざ「キャピタル」と呼ぶ必要があるのか、といった疑問も呈されている(その指摘・整理として例えば、坂本治也(2010)19頁以下)。学術ないし理論的にいずれに与するのかを直ちに明言することはできない。しかし少なくとも、われわれが「人とつながらずに生活することは不可能に近い」ことは、疑いないだろう。「私たちは、自動的に何らかのネットワークに組み込まれている」こともまた確かである。そして、ここでの「ネットワークはインターネット

だけではない」はずであって、「防災ネットワーク、地域ネットワークなどのネットワークは、必ずしもコンピューターに依存しない」はずである。肝心なのは、「連絡をとりあう、助けあいを密にする、といった意味合い」であるから、結局のところは、「人間ネットワーク」の一端となるものと言えるだろう（増田直紀（2007）ii - iii頁）。

「ソーシャル・キャピタル」の議論にあっては、ネットワークへの参加をめぐる種々の「しがらみ」の不可避性も認められるかもしれない（問題の所在と指摘について、稲葉陽二・大守隆・近藤克則・宮田加久子・矢野聡・吉野諒三編（2011）250・251頁 [稲葉]）。しかし、「ソーシャル・キャピタル」が、そもそもこのような包括的な観念であったとしても、その名称のうちに包含されるであろう「自発的なご近所の底力・ご近所性」を發揮してもらうための条件整備手段としての今回の改正災害対策基本法上の「地区防災計画制度」の有用性や創設の意義は、否定し得ないと考えてよい。

そして、「地区防災計画」の内容については、あくまで「地区のおかれた状況等を勘案して合意を得た部分のみを定めれば足りる」ものではあるが（生田長人（2013b）139頁）、なお観念的な印象は拭えないのかもしれない。

この点で、次のような事項の一例が提案されていることを紹介しておく。すなわち、「i その地区の防災に取り組む基本的な考え方 ii 災害予防として平常時に取り組むべき諸事項……訓練、防災マップの作成、避難地、避難ルートの確認、防災設備、器具等の整備、食料等の備蓄、情報通信網の整備、要援護者の把握、研修の実施等 iii 災害応急時に実施する諸事項……避難の誘導、安否の確認、要援護者の避難支援、被災者の救出・救護等 iv 災害応急時に防災行政側の要請を受けて実施する諸事項……災害予警報の伝達、避難の指示、勧告等の伝達等 v 災害直後に取り組むべき諸事項 vi 近隣の地区防災計画及び地域防災計画との関係に関する事項 vii 計画の実施に必要な費用に関する事項 viii 計画の推進体制に関する事項 ix

その他」といった、「地区防災計画」の具体的な内容（項目）の提示である（生田長人（2013b）139頁）。

これは、あくまでひとつのモデルを提示するものである。しかし、ここで掲げられる事項（内容）について、「地区」ないしは「コミュニティ」の自主・自発性を担保しつつ「地区防災計画」として策定し、提案にまで至ることは、決して容易ではないだろう。それこそ、“アクターの高い意識”が求められるように思われる。

また上記事項（内容）については、果たして「地区」のみの自主・自発で担保することが可能かという疑問も生じる。かかる疑問については、「地区」と「地域」との協働を念頭に置いて、このモデル中の特に「予防」に掲げられる「情報通信網の整備」「要援護者の把握」について、以下に私見を敷衍しておく。

まず「情報通信網の整備」に関しては、先に「共助」のための手段としてのICTの積極的な利活用が今後の制度運用上の不可欠な条件になることに言及したが（V-1参照）、われわれが「連絡をとりあう、助けあいを密にする」ためのツールは、当然のことながら、多様であることが望ましい。東日本大震災においても、許容範囲を超えた通信によって生じた混雑や障害発生はもとより、そもそも基地局等、通信網が被ったハード面での深刻なダメージも生じた。こうした経験を受けて、携帯3社（NTTドコモ、KDDI（au）、ソフトバンク）は、災害時通信対策を強化し、従来型の基地局の増設や太陽電池・蓄電池を使う「トライブリッド基地局」あるいは基地局車両やポータブルな基地の配置、さらには「気球型基地局」や「船舶型基地局」への取組みを始動させている（2014年3月7日付「朝日新聞」朝刊を参照）。このような取組みを積極的に推進すること自体には、異論は生じないはずである。しかし他方では、「災害放送」の役割論に終始することのない、平素からの市民・住民の信頼と安心を担保できるプロの送り手としての伝統的なメディアの役割、

経験則にも目を向けなければならない（この点での「登米コミュニティエフエム」の実践について、井上禎男・稲葉一将・中村英樹・西土彰一郎（2013）を参照）。何よりも、「共助」のためのツールは、アクターの任意、その最善の選択によるべきであるから、ICT のみに終始しないツールの重要性が当然に認識されるべきである。そうすると、「地区」を内包する「地域」のエリアの問題にもなり得ると考える。

「要援護者の把握」についても同様である。今回の災害対策基本法改正では、別途、法第49条の10が創設されている。同条の第1項には、市町村長が、「避難行動要支援者名簿」に関する基本的事項を「地域防災計画」に定めておかねばならないことが明記される（——「市町村長は、当該市町村に居住する要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの（以下「避難行動要支援者」という。）の把握に努めるとともに、地域防災計画の定めるところにより、避難行動要支援者について避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置（以下「避難支援等」という。）を実施するための基礎とする名簿（以下この条及び次条第1項において「避難行動要支援者名簿」という。）を作成しておかなければならない。）。ここでの個人情報の取扱いについては、以降の本条等によって措置されることになるが（当該制度の詳細については、宇賀克也（2014）を参照。また、山崎栄一（2013）第2編「自然災害と個人情報」も参照）、民生委員や自治会（すなわち「地区」レベル）での日常的なその利活用は、個人情報保護条例での目的外利用や第三者提供が認められた場合に限定される。そうすると、当該名簿への登録等にかかる理解と秘密保持義務等を前提とした情報共有を図るためには、「地区」と「地域」との協働が不可欠の前提となるはずである。

要するに、トップダウン的な要素とボトムアップ的な制度との併存（IV-4参照）によって措置される今回の新たな法制度設計にあつては、「地区」に

よる“自主性”の確保を基底としながらも、責任ある「地域」としての基礎的自治体の制度運用の手腕、いわば「共助」のための実効的な両者の協働機能が問われることになるものと考えられる。

< 参考文献一覧 >

- ・生田長人 (2013a) 「災害対策基本法制の抱える主要課題とその検討の視点」自治研究第89巻第1号
- ・生田長人 (2013b) 「防災法」(信山社)
- ・生田長人編 (2010) 「防災の法と仕組み」(東信堂)
- ・伊藤光明 (2012) 「東日本大震災の教訓・課題を踏まえた、災害対策法制の見直し」時の法令1918号
- ・稲葉陽二編 (2008) 「ソーシャル・キャピタルの潜在力」(日本評論社)
- ・稲葉陽二 (2011) 「ソーシャル・キャピタル入門——孤立から絆へ」(中公新書)
- ・稲葉陽二・大守隆・近藤克則・宮田加久子・矢野聡・吉野諒三編 (2011) 「ソーシャル・キャピタルのフロンティア——その到達点と可能性」(ミネルヴァ書房)
- ・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」福岡大学法学論叢第58巻3号 (2013年12月)
- ・今村晴彦・園田紫乃・金子郁容 (2010) 「コミュニティのちから——“遠慮がちな”ソーシャル・キャピタルの発見」(慶應義塾大学出版会)
- ・宇賀克也 (2014) 「防災行政における個人情報の利用と保護」季報情報公開・個人情報保護 Vol. 52 (2014年3月)
- ・大脇成昭 (2011) 「自治体の連携」法学教室 No. 372 (2011年9月号) 「特集法学にできること——東日本大震災を契機に考える」所収
- ・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
- ・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) 第5章第3節所収。
- ・尾崎哲男 (2013) 「災害対策基本法等の改正と大規模災害復興法について」CIPPS Information 59号
- ・鍵屋一 (2005) 「地域防災力強化宣言」(ぎょうせい)
- ・川脇康生・奥山尚子 (2011) 「ソーシャル・キャピタルと災害復興」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) 第18章所収
- ・小宮大一郎 (2013) 「災害対策基本法等の一部を改正する法律の概要」自治体法務研究2013年秋号
- ・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)

- ・坂本治也 (2010) 「ソーシャル・キャピタルと活動する市民——新時代日本の市民政治」(有斐閣)
- ・佐々木晶二 (2013a) 「災害対策基本法等の一部を改正する法律と防災まちづくりについて」Urban Study57号 (民間都市開発機構)
- ・佐々木晶二 (2013b) 「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) <http://shojo1217.blog52.fc2.com>
- ・塩野宏 (2007) 「基本法について」日本学士院紀要63巻1号
- ・志田文毅 (2013) 「東日本大震災を教訓とした災害対策関連法制の見直し第2弾について」地方財政2013年8月号
- ・下山憲治 (2010) 「防災法制の展開と今後の法的課題」生田長人編 (2010) 「防災の法と仕組み」(東信堂) 所収
- ・消防庁 (2013) 「平成25年版消防白書」
- ・総務省 (2011) 「平成23年社会生活基本調査」
- ・武川正吾 (2012) 「自助・共助・公助」月刊福祉2012年1月号「特集共助——現代における助け合い」論文IV
- ・武田文男 (2012) 「災害対策基本法の見直しと今後の課題」自治研究第88巻第12号
- ・武田文男 (2011) 災害対策全書1 (ぎょうせい) 第3章・第4章
- ・高橋洋・小島誠一郎 (2008) 「防災——協働のガイド」(日本防災出版社)
- ・田中淳 (2008) 「災害情報論の布置と視座」田中淳・吉井博明編 (2008) 「災害情報論入門」(弘文堂) 第1章第1節所収
- ・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)
- ・田中敬文 (2011) 「ソーシャル・キャピタル総説」(2011) 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) 序章所収
- ・中央防災会議 (2013a) 「首都直下地震の被害想定と対策について (最終報告)」
- ・中央防災会議 (2013b) 「南海トラフ巨大地震対策について (最終報告)」
- ・中央防災会議 (2012) 「防災対策推進検討会議最終報告」
- ・内閣府 (2014a) 「地区防災計画ガイドライン」
- ・内閣府 (2014b) 「防災に関する世論調査」
- ・内閣府 (2013a) 「平成25年版防災白書」
- ・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～支援側及び受援側の意識の変化について」
- ・内閣府 (2013c) 「事業継続ガイドライン第三版——あらゆる危機的事象を乗り越えるための戦略と対応——」
- ・内閣府 (2010) 「平成22年版防災白書」
- ・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」
- ・内閣府国民生活局 (2003) 「ソーシャル・キャピタル」
- ・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)
- ・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」広報ほうさい (内閣

府) 第75号

- ・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CDMPC地区防災計画について～」第31回情報通信学会大会予稿集
- ・浜谷英博・松浦一夫編 (2012) 「災害と住民保護」(三和書籍)
- ・原田保夫 (2013) 「災害対策法制について」東北大学講演資料等
- ・藤井聡 (2014) 「国土強靱化——防災と経済織り込み議論を」朝日新聞2014年3月13日付朝刊
- ・増田直紀 (2007) 「私たちはどうつながっているのか——ネットワークの科学を応用する」(中公新書)
- ・三浦光一郎・西澤雅道・筒井智士 (2013) 「共助による支援活動」広報ほうさい(内閣府) 第73号
- ・浜谷英博・松浦一夫編 (2012) 「災害と住民保護」(三和書籍)
- ・宮川公男・大守隆編 (2004) 「ソーシャル・キャピタル——現代経済社会のガバナンスの基礎」(東洋経済新報社)
- ・務台俊介 (2014) 「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律の成立について」近代消防社「近代消防」平成14年2月号
- ・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
- ・防災行政研究会編 (2002) 「逐条解説災害対策基本法(第二次改訂版)」(ぎょうせい)
- ・守茂昭・西澤雅道・筒井智士・金思穎 (2014) 「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～」地域安全学会梗概集 No. 34
- ・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)
- ・山内直人・田中敬文・奥山尚子編 (2013) 「NPO白書2013」(大阪大学NPO研究情報センター)
- ・山崎栄一 (2013) 「自然災害と被災者支援」(日本評論社)
- ・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
- ・吉野英岐 (2013) 「復興過程における住民自治のあり方をめぐって——岩手県釜石市の事例から」日本地方自治学会編『参加・分権とガバナンス』(敬文堂) 所収
- ・ロバート・D・パットナム編／猪口孝訳 (2013) 「流動化する民主主義——先進8か国におけるソーシャル・キャピタル」(ミネルヴァ書房)
- ・ロバート・ペッカネン著／佐々田博教訳 (2008) 「日本における市民社会の二重構造——政策提言なきメンバー達」現代世界の市民社会・利益団体研究叢書別巻(7)(木鐸社)
- ・Coleman, James S (1990) Foundations of Social Theory, Harvard University Press
- ・Pippa Norris (2003) Social Capital and ICT's: Widening or Reinforcing Social Networks? prepared for the Conference on Social Capital, Cabinet office, the Government of Japan
- ・Putnam, Robert D (1993) Making Democracy Work, Princeton University Press
- ・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）

< 付 記 >

本稿は共著論文であるが、井上個人に関しては、科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）（平成25年度交付分、平成26年度交付分）、挑戦的萌芽研究（社会科学・法学・公法学）、井上禎男「善き監守者のためのアポステリオリ」並びに、福岡大学推奨研究プロジェクト（平成25年度交付分）、原子力法・政策研究チーム（東原正明 [代表]、守谷賢輔、井上禎男）「原子力をめぐる民主的統制に関する研究」の成果の一部となる。

< 追 記 >

本稿の内容にもかかわるが、西澤及び筒井は、一般財団法人関西情報センター主催・内閣府共催「南海トラフ巨大地震に臨む——ICTを活用した地区の防災とBCP——」（2014年3月6日、於・大阪歴史博物館）に、パネラーとして参加した。また、引き続き開催された「ICTを活用した地域コミュニティの防災に関する座談会」には、西澤及び筒井に加えて井上もメンバーとして参加し、上記シンポジウムのコーディネーター（矢守克也氏）及びパネラー（西澤、筒井のほか、室崎益輝氏、羽藤竜太氏、斉藤恵一氏、但野克典氏）をはじめとする有識者（その他の学識経験者、大阪市・神戸市・京都市・四日市市の消防及び防災実務担当者等）との密な意見交換を行い、種々の得難い教示を得ることができ、知見を広めることができた。一般財団法人関西情報センター並びに特に「座談会」でお世話になった諸氏に、また別途、井上が個人的に教示を得ることができた、関西大学・山崎栄一准教授、熊本大学・大脇成昭准教授にも記して御礼を申し上げる。

< 追 記 >

なお、地区防災計画については内閣府のポータルサイトが開設されており、ガイドライン及びガイドライン（概要）が掲載されている（<http://www.chikubousai.go.jp/guideline.html> 2014年4月にアクセス）。

< 追 記 >

本文V-3の内容に関連して、本稿最終校正段階（2014年5月中旬）において、岡本正「災害対策基本法改正と地域における個人情報共有の実務——地域防災力を高めるシステムと同意書式作成のポイント」IP（『情報公開の実務』『個人情報保護の実務』別冊）Vol. 31（2014年4月30日発行）7-22頁にふれた。