

熊本地震及び地区防災計画に関する 社会学的・行政学的考察

西 澤 雅 道*
金 思 穎**
筒 井 智 士***

目次

- I はじめに
 - 1 背景
 - 2 先行研究
 - 3 本稿の位置付けと調査手法
- II 熊本地震について
 - 1 熊本地震と共助
 - 2 インタビュー調査概要
- III 地区防災計画制度について
 - 1 町内会等を母体とした防災活動の歴史
 - 2 東日本大震災と阪神・淡路大震災の教訓
 - 3 災害対策基本法の改正と地区防災計画制度の創設
- IV 結びに代えて

* 内閣府大臣官房付・福岡大学法学部准教授

** 前専修大学社会知性開発研究センター客員研究員

*** 前内閣府防災担当、東日本電信電話株式会社

I はじめに

1 背景

2016年4月に発生した熊本地震¹によって、熊本等で多くの死傷者が発生し、死者・行方不明者は、6月時点で災害関連死の疑いのある方を含めて約70人である。

今回の熊本地震で有識者から指摘されているのは、行政や地域住民等の防災意識、避難訓練、避難所の整備、備蓄、耐震化、帰宅困難者対策、事業継続計画（BCP）等大規模広域災害が発生するたびに重要だとされてきた点について、再び問題が発生しているということである²。

東日本大震災の教訓を踏まえ、災害対策基本法（災対法）が改正されてきたのに、何故このようなことが繰り返されるのか。例えば、地域コミュニティの防災力の強化のために、地域住民や事業者によるボトムアップ型の自発的な防災計画である「地区防災計画制度」が2013年の災害対策基本法で導入されたが、そのような制度は、今回の熊本地震では活用されていないように思われる。

その実態を探るため、筆者は、熊本市の市街地及び郊外で調査を実施したが、本稿では、そのうち、免震マンションで実施したインタビュー調査を踏まえ、マンションコミュニティの現状と課題を中心に分析を行う。

2 先行研究

本稿では、マンションのコミュニティにおける防災活動に注目したが、最

¹ 気象庁は、一連の地震を「平成28年（2016年）熊本地震」（The 2016 Kumamoto Earthquake）と命名した。本稿では熊本地震とよぶ。気象庁（2016）参照。

² 2016年5月29日に福岡大学で開催されたシンポジウム「熊本地震を踏まえた地域防災力強化の在り方 in 福岡」のパネルディスカッションでの加藤孝明東京大学准教授の発言参照。「地域防災力を考えるシンポ」2016年5月31日『読売新聞』朝刊参照。

初に町内会等の一般的な地域コミュニティに関する災害研究等についても整理する³。

地域社会学の災害研究では、今野（2001）の神戸市真野地区等を対象にした阪神・淡路大震災後の事例研究で災害時における地域社会の役割が注目され、コミュニティの防災活動の研究が発展した。地域コミュニティの防災活動と福祉活動を接合した神戸市の「防災福祉コミュニティ」⁴について、コミュニティ論の観点から分析した倉田（1999）、震災前のコミュニティの成熟が復旧・復興の速さに影響するとした奥田（1999）、災害対応への期待をコミュニティに過度に負わせることを批判した大谷（1995）、震災を踏まえ、集中過密型の都市の脆弱性と都市の成長主義の限界を指摘した鈴木（1998）、都市防災の歴史を災害と法律改正の関係も踏まえて分析した吉井（1996）等がある⁵。そして、防災の観点から地域コミュニティと町内会等の関係について分析を行った吉原（2009）、町内会等や自主防災組織のような防災コミュニティの基層組織としての役割について、東北の6都市で調査を行い分析した吉原（2011）及び岩崎・鯉坂・上田・高木・広原・吉原（2013）第10章第3節もあるが、東日本大震災前の町内会等に係る分析を基にした研究である。さらに、東日本大震災後の研究としては、災害想定を前提として街づくりが進められた結果、住民自身の災害への備えが衰退し、想定外に対応できなく

³ 本稿では省略したが、災害以外の地域コミュニティの基層組織に関する理論的・実証的な先行研究については、金（2016a）7頁以下参照。

⁴ 神戸市内全域191地区でコミュニティが結成されており、自治会、婦人会、事業者、消防団等によって組織され、平常時の福祉的な活動を重視しつつ、災害時も活動できる組織である。1995年に神戸市が『神戸市復興計画』第5章に「防災福祉コミュニティ」を近隣生活圏の安心コミュニティとして位置づけたのがきっかけとなって広まった。倉田（1999）299頁参照。

⁵ 災害弱者との関係、町内会や自主防災組織との関係、ボランティアとの関係等に焦点をあてて、防災における地域コミュニティの在り方について研究したものとして、吉原（2012）がある。なお、横田（1999）では、大震災は、コミュニティ機能の意義の再認識やコミュニティ研究の発展につながったとしている。

なったと指摘する田中・船橋・正村（2013）及び田中（2013）等がある。

本稿の中心的なテーマである「地区防災計画制度」については、2013年に制度が創設されてから日が浅いことから、同制度に関する研究史になってしまうが、防災社会学等の観点からの「地区防災計画制度」に係る研究としては、制度の制定過程を関係研究会の経緯、国会審議等を含めて、参与観察的な立場から分析した金・西澤・筒井（2015）、西澤・筒井・金（2015）及び西澤・金・筒井（2016）、同制度によって促進される共助という用語の法的な位置づけについて、公助と対比させることによってその意義を明らかにするとともに、同制度の法設計の意義について考察を行った井上・西澤・筒井（2014）及び西澤・筒井（2014c）、同制度の創設に関わった内閣府の担当官による解説書である西澤・筒井（2014a）、内閣府が東日本大震災での支援側及び受援側の双方に対して実施した調査⁶を踏まえ、同制度について論じた守・西澤・筒井・金（2014）及び西澤・筒井（2014b）、同制度によって、防災活動をきっかけに、地域コミュニティ内の人間関係が良好になり、また、防災活動と連携する形で防犯活動や福祉活動等の地域活動が活発化すること、それらを通じたソーシャル・キャピタル⁷の醸成や地域活性化・まちづくりの可能性について論じた内閣府（2014a）、川脇・奥山（2011）、Kawawaki（2015）及び布施（2015）がある⁸。そして、社会学の立場からの同制度に関する研究としては、同制度は地域防災力強化の観点から地域住民にとって必要であるが、同制度をどこの地区でも実際に活用することが可能であるのかという、必要性和可能性のギャップがあることを指摘し、その課題を明らかにした西澤・筒井・田中（2015）、岩手県安渡町の計画づくりの過

⁶ 2013年3月に内閣府は、支援側3,000人及び受援側3,000人に対してインターネット調査を行い、支援側の誠意が受援側に高く評価されており、受援側の満足度が高いこと、ICT等による情報発信が支援側及び受援側の双方にとって大きな役割を果たしたこと、東日本大震災後、支援側及び受援側ともに支援活動への参加の意思を持つ者が増加していること等を明らかにした。内閣府（2013b）参照。

程等を参与観察的な視点から分析した大矢根 (2015a)、原発防災に係る計画づくりについて論じた大矢根 (2015b)、日中の地域コミュニティにおける防災活動について、同制度の創設者に対するインタビュー調査等を踏まえて、両国の地域コミュニティの防災活動について比較検討を行った金 (2015a) 及び金 (2015b)、マンションのコミュニティとの関係で同制度について論じた金・筒井・西澤 (2015)、金 (2016b) がある。その他、ワークショップを通じた地区防災計画づくりに関する田中 (2015)、事業継続計画 (BCP) 及び地域継続計画 (DCP) の観点から論じた磯打 (2015) 等がある。

⁷ ソーシャル・キャピタルを社会における人々の結びつきを強める機能を持つもので、個人に協調行動を起こさせる社会の構造や制度とし、家族や血縁関係からコミュニティ等の地縁ネットワークまで多様な存在の総体とした Coleman (1990) 302頁以下、ソーシャル・キャピタルを人々の協調行動を促すことにより、その社会的効率を高める働きをする社会制度であると定義し、信頼、互酬性・規範、ネットワーク等の要素から構成されているとした Putnam (1993)、アメリカのコミュニティにおいて政治、市民団体、宗教団体、労働組合等に対する市民参加が減少していることを実証し、ソーシャル・キャピタルが衰退しているとした Putnam (2000)、先進8カ国を例にソーシャル・キャピタルや市民社会の性格の変化やその要因について論じた Putnam (2002)、人々のネットワークを資源としてとらえ、個々人に重点を置いてソーシャル・キャピタル論を展開した Lin (2002)、信頼や互酬性をはじめとするソーシャル・キャピタルの維持・発展の在り方について解説した稲葉 (2011)、政治経済的な立場からソーシャル・キャピタルを所有できるようなものではなく、人々の間の関係を意味するとした宮川・大守 (2004) 参照。なお、Aldrich (2008) では、ソーシャル・キャピタルが大きいほど災害復興が速いことを明らかにしたほか、Aldrich (2012) では、1923年の関東大震災後の東京、1995年の阪神・淡路大震災後の神戸、2004年のインド洋大津波後のインドのタミル・ナードゥ、2005年のハリケーン・カトリーナ後のアメリカのニューオーリンズを例に、ソーシャル・キャピタルの豊かさが、被災した地域コミュニティからの人口・産業の移動を最小化し、コミュニティの復興を促進すると述べた。

⁸ この他に、同制度と ICT の関係について論じた西澤・筒井・金 (2014) 及び金・筒井・西澤 (2015)、経済学的な立場から同制度について考察した川脇 (2015)、工学的な立場から計画作成について考察した加藤 (2015) がある。

3 本稿の位置付けと調査手法

従来の先行研究では、東日本大震災後の災害対策基本法の改正や「地区防災計画制度」の創設といった地域コミュニティの防災制度やその実態関係に焦点をあてた研究は限られている。また、熊本地震を題材として扱った研究も、発災から時間が経過していないことから、ほとんど見られない。

そこで、本稿では、熊本地震の教訓を踏まえ、関係文献の調査、熊本市内の免震マンションに居住する住民に対するインタビュー調査等を通じて、地域コミュニティにおける共助による防災活動の在り方について考察を行った。

インタビュー調査（質的調査）に当たっては、事前リサーチで収集したインフォーマント（情報提供者）の所属等に関する情報を踏まえつつ、質問項目についておおまかな計画（インタビューガイド）を作成し、事前にインフォーマントにそれを提示して、インタビューに臨んだ。そして、質問項目についておおまかな計画を作成し、質問の流れに応じて柔軟に質問項目を変えることができる「半構造化面接法」（unstructured interview）を採用した。なお、本調査においては、インフォーマントから、当方より事前に提示した各質問項目に対して、回答のアウトラインを示すペーパーの提出があった。

本インタビュー調査では、地域コミュニティにおける個々人の生活にまで立ち入るものであり、インフォーマントのプライバシーに対する配慮が重要になるため、事前に十分な説明（インフォームド・コンセント）を行い、信頼関係（ラポール）を築いた上で、調査の進め方や情報の取扱い等について同意を得たほか、調査の分析に当たっても、個人情報の取扱いに十分な配慮を行い、人権の保護及び法令等の遵守に係る問題が生じないようにした。

II 熊本地震について

1 熊本地震と共助

2016年4月14日夜に最大震度7を記録した熊本地震が発生した。熊本県益

城町等では、家屋の下敷きになる等して死者や多くの負傷者が出たほか、高速道路や新幹線も寸断された⁹。

熊本県災害対策本部によると、特に家屋等の倒壊による窒息死や圧死が多かったといわれている。救出活動には、多くの自衛隊、警察、消防等が派遣され、倒壊した家屋から多くの被災者を救出した。

さらに、16日未明には、熊本県を震源とする最大震度7の地震が発生し、熊本、大分、福岡、佐賀、宮崎等で多くの死傷者が発生し、多くの地域で、交通網やライフラインが寸断された¹⁰。特に、阿蘇地方では大規模な土砂崩れが発生し、南阿蘇村の阿蘇大橋が崩落、東海大学阿蘇キャンパスの職員・学生約700人と周辺住民約300人が孤立したほか、東海大学農学部の子学生アパートの崩落で学生が亡くなった。また、宇土市役所等の公共施設や避難所が損壊した¹¹。

一連の災害による死者・行方不明者は、6月時点で災害関連死の可能性のある方を含めて約70人となっている。余震が継続し、大雨も続いていることから、被災者の避難生活が長期化する可能性もあり、また、現在は復旧しているものの、一時は、熊本空港（阿蘇くまもと空港）が閉鎖され、九州新幹線や九州自動車道が寸断されたことから、物流や人の流れに支障が生じ、不慣れな地元行政の対応にも大きな問題があり、避難所の物資が不足する等大きな混乱が起こった。

今回の熊本地震については、地元の行政や地域住民等の防災意識、避難訓練、避難所の整備、備蓄、耐震化、帰宅困難者対策、事業継続計画（BCP）

⁹ 「負傷者1千人超に、九州新幹線復旧のめど立たず」『読売新聞』2016年4月16日参照。

¹⁰ 16日の地震の規模は14日の地震の規模を上回ったため、気象庁は16日の地震を本震、14日の地震を前震と位置付けたが、「平成28年（2016年）熊本地震」という名称については、一連の地震について、熊本地震と引き続き地震活動としてとらえることとして、名称を変更しないこととした。

¹¹ 「熊本地震、死者41人に 千人孤立・9万人避難」『読売新聞』2016年4月17日参照。

等のように東日本大震災以降に強く対策が求められてきた問題が、再び同じように発生している。特に、地元の行政及び地域住民等の災害を我が事としてとらえ、それに備えるという予防的な感覚の欠如が、被害を拡大させたと思われる。

一方、国においては、東日本大震災の教訓を踏まえ、例えば、地域コミュニティの防災力の強化のために、地元の行政と連携した形での、地域住民や事業者によるボトムアップ型の自発的な防災計画である「地区防災計画制度」を2013年の災害対策基本法の改正で成立させ、2014年より施行させる等行政の支援だけに頼らない形で、地域コミュニティによる自発的な共助によって、少なくとも発災直後を乗り切れるような仕組みが作られたはずであった。しかし、同制度については、2014年度及び2015年度に内閣府によってモデル事業が実施され、全国37地区で制度推進のための取組が実施されていたが、九州では宮崎県で2つの事業が実施されただけであり、熊本県では取組が行われていなかった。

今回の熊本地震は、このように行政や地域住民の防災意識が弱く、「地区防災計画制度」のような共助による防災活動が十分に実施されていなかった九州地方を襲ったことになる。

熊本地震では、地元の行政による対応は極めて厳しい状況にあったが、それを心配して、積極的に支援したいというボランティアの動きがあった。全壊・半壊の家屋の数とボランティアの人数の比率で比較すると、その規模は、多くの学生等のボランティアが参加して「ボランティア元年」といわれた阪神・淡路大震災並みの規模であるといわれている¹²。

南阿蘇村等では、避難所で村役場の職員の数が不足しており、十分な対応ができないのを見かねて、中学生や高校生が自発的にボランティアを担うよ

¹² 2016年5月29日に福岡大学で開催されたシンポジウム「熊本地震を踏まえた地域防災力強化の在り方 in 福岡」での室崎益輝神戸大学名誉教授の報告参照。

うになり、物資運搬、避難者への食事の配膳、高齢者等の体調急変に備えた夜間見回り等を実施した¹³。

熊本市では、4月22日からボランティアの受け付けが始められた¹⁴が、中央区花畑広場に設けられた市の社会福祉協議会によるボランティアセンターには、受付開始前から1,000人以上のボランティア希望者が長い列を作った。ここでは、ボランティアを5人程度のグループに分け、被災者が求めている支援内容を聞き取ったり、避難所、救援物資集積所等で物資の仕分けや清掃への支援を担当するボランティアを募集していた¹⁵。ただし、余震が続く中の作業であり、不慣れな事務局は大混乱していた。

2 インタビュー調査概要

ここで、熊本市中央区の被災地で実施したマンション住民に対する調査の様相を紹介したい。対象となったのは、熊本県初の免震マンションである「パークマンション水前寺公園」であり、情報提供者（インフォーマント）は、福岡大学法学部西澤ゼミに所属する学生の父である小塩龍樹氏である。同氏は、1962年生まれの52歳であり、熊本大学法学部卒業後、同大学院で憲法を専攻した後、1990年に肥後銀行に入り、現在、同銀行監査部監査企画グループ副企画役を務め、また、同マンションの管理組合の理事長である。

インタビューは、2016年5月8日（日）午前中に同マンションの小塩氏宅を訪問し、約3時間にわたり実施された¹⁶。

¹³ 「熊本地震 避難所支える中高生 「生まれ育った南阿蘇のため」 2014年4月20日『産経新聞』参照。

¹⁴ 一方で、ボランティアに割り振る仕事が多分でない、ボランティアがやりたい仕事がない等の需要と供給のミスマッチの問題も出ている。

¹⁵ 「週末、私も助けたい ボランティアが長い列」 2016年4月23日『読売新聞』参照。

¹⁶ 同調査では、同じマンションに住む他の地域住民に対してもインタビュー調査を実施したが、詳細は別稿に譲るものとする。

インタビューは、基本となる質問事項を決めておき、詳細は、その場でインタビューの対象者にあわせて実施する「半構造化面接法」で実施し、調査に当たっては、①質問項目作成、②事前説明（インフォームド・コンセントの徹底、ラポールの構築等）、③インタビュー調査の実施、④調査結果の再構成、⑤メール等での追加情報収集、⑥確認依頼、⑦最終取りまとめ等の作業を分担して実施した。具体的には、①及び⑦は金が、②～⑥は西澤が、④は筒井等¹⁷が中心になって担当した。

以下は、調査での同氏とのやり取りを再構成したものの概要である。

（当方）当マンションの特徴はどのようなものか。

（小塩氏）熊本市の中心部である中央区東部の水前寺公園近くに位置しており、近隣には県庁等公共機関が多い。1998年に竣工した14階建のマンションで、敷地面積5849.2㎡、建物延床面積11792.7㎡、鉄筋コンクリート造りで、敷地内には大型の貯水タンクが設置されている。世帯数は110世帯だが、居住者数は把握していない。熊本県で初めてマンションとして免震構造を取り入れた点がウリとされている。

（当方）管理組合や自主防災組織の構成はどのようになっているか。

（小塩氏）管理組合は、総会や理事会があり、その下に修繕委員会がある。総会は年1回開催しており、11人の役員で構成されている理事会は毎月開催している。防災活動を行うための自主防災組織はない。

（当方）管理規約や防災計画はどのようになっているのか。

（小塩氏）管理規約を1998年10月7日に制定（最終改正は2003年5月11日）したが、防災計画に特化したものはない。

（当方）管理組合と町内会等との連携はどのようになっているのか。

¹⁷ なお、林・金・西澤・筒井（2016）でも、本インタビュー調査をもとに、経済法やICTの観点からの考察を行っている。

(小塩氏) 管理組合の理事会の役員を町内会の会合に出席させているほか、町内会の実施している廃品回収等の行事にも参加させている。

(当方) 防災訓練等はどのように実施しているのか。

(小塩氏) 地域の子供会(砂取校区)主催で火災避難訓練及び地震避難訓練を実施している。息子も小学生の時に参加していた。

(当方) 地域活動やコミュニティの活性化のための催しの実施状況如何。

(小塩氏) 七夕飾りやクリスマスツリーを住人有志が準備しロビーに設置して、短冊やクリスマスカードを住民が自由に飾り付けられるようにしてコミュニティの関係を作ろうとしてきた。以前は子供を対象にお正月に餅つき大会もあったが、今は子供が少なくなったので、なくなってしまった。

(当方) 4月14日前震及び16日本震の発災時の様子について教えてほしい。

(小塩氏) 14日の前震の際には、息子2人に連絡を取るように妻と娘に指示した上で、被害がなかったことを確認した。16日の本震の際には、停電でテレビを見ることができなかったことから、福岡にいる息子に連絡を取り状況を確認した。その後、懐中電灯や毛布等を準備して、念のため、妻と娘を連れて屋外の駐車場にある自家用車の中に避難した。マンションの室内は、タンス等の転倒も少なく居住には問題なかった。

一方、震度5強等の余震が続いたため駐車場の自家用車に避難する住民、砂取小学校に避難する住民も見られた。

マンションの管理組合の理事長としては、14日は外構部分の破損を確認し、また、16日には夜明けを待ってマンションの外観全体を確認したが、その時点でマンションの外壁には全く異常がなく、タイルの剥落もなかったことから、個人的には躯体には異常がないと判断した。

このほか、4月14日には、理事長及び修繕委員長を中心に館内放送をかけたり、エレベーター内に閉じ込められた人がいないか等の確認作業を実施した。15日には、持回り理事会により、修繕委員会に対して「地震による人的

及び物的な被害の発生・拡大を防止するために、必要な措置を行う」権限を理事会から委託することとした。16日には、理事長の判断により、自家用車に避難した住民向けに1階のトイレ付きの集会所を解放したり、マンションの出入り口を解放したり、破損した階段への立ち入り禁止措置等を実施した。

当該マンションは、110世帯と世帯数が多く、管理組合として住民全員の状況を正確に把握しきれていない部分もあるが、普段から互いに挨拶をして、顔の見える関係があるので、住民が助け合って一緒に避難所に行ったり、住民同士で安否確認等を行った。

(当方) 帰宅困難者を受け入れたような事例はあるか。

(小塩氏) いずれも夜間に発生した地震であり、周辺の住民や帰宅困難者が当該マンションに避難した事例は確認していない。

(当方) マンションにおける被害は比較的少なかったが、耐震(免震)の効果についてどのように感じているか。

(小塩氏) 当該マンションのウリであった免震構造の効果は、大変大きかった。熊本の市街地に関する報道では、地震発生時には、多くの建物で物が飛び散っているが、わたしの部屋ではそのようなことはなかった。小さい本棚や衣装ケースは倒れたが、それ以外では、棚から物が落ちるようなこともなく、また、ガラスや食器等にも全く被害はなかった。マンション全体でも、ほとんど物が倒れなかった。

周辺のマンションの内部は揺れでかなり大きな被害を受けたそうで、同僚等は、マンションの建物は無事であったものの部屋の中はメチャメチャになったそうである。また、マンションの玄関扉がゆがんで開け閉めができなくなるような被害も多数出ている。

(当方) 当マンションに親戚が避難されてきた例があるのか。

(小塩氏) 当マンションは、免震構造で被害もほとんどないほか、居住に支障がなく、安全であることから、住民が親族を呼び寄せて、一緒にマンショ

ンで生活を継続している。

(当方) 発災後に避難所に避難することは考えなかったのか

(小塩氏) 当該マンションでは、我々のように駐車場の自家用車に避難した住民が多数いた。また、避難所に避難した住民もいたが、私は、当該マンションの耐震性に信頼を置いているため避難しなかった。一時的に避難所に避難した住民も、避難所が混雑していて満身に寝られず、支援物資も十分に揃っていなかったことから、16日早朝に夜が明けると同時にマンションに戻ってきた。

(当方) ライフラインが止まって、マンションでの生活継続に困難はなかったのか。ボランティアの支援や支援物資を受け取ったのか。

(小塩氏) 他からの支援や支援物資は受け取っていない。16日の本震の際にも、当該地区は県庁の近くなので、電気も一時停電したものの、1時間程度ですぐに復旧した。当該マンションには大型貯水タンクもあり、電気があれば水も出るので、マンションとしての断水はなく、水に不自由することはなかった。発災後に、念のため20リットル入りポリタンクに水道水を確保したが、それを利用することもなかった。一方で、発災した16日やその翌日は新鮮な食糧の確保が難しかったほか、周辺のガスの復旧には時間がかかった。

(当方) マンションにおける防災用品や備蓄はどのようになっていたのか。

(小塩氏) 管理組合では、管理人室に防災用具一式を準備していたが、使う必要もなかった。住民各々が懐中電灯や水や食料等を持ち寄って対応できた。

(当方) 被災してからの生活の時系列的な変化を御教示いただきたい。

(小塩氏) 発災後1週間は、ガスが復旧せず風呂に入ることができなかった。2週目に入ると、ガスも復旧し、余震が続いていたことを除けば普通の生活に戻り、3週目(インタビュー時点)になると、当該マンションの住民は普段通りの生活をしているが、余震に対する不安を抱えている。

(当方) 市役所等行政の対応については、いろいろ不満も出ているようだ。

(小塩氏) 熊本市から「震災ごみは自由に捨ててよい」との指示が出て、大量のごみが道路に山積した。市はあわてて、震災と関係のないごみを出さないように訴えたが、一度行政が出した指示を変えるのは難しく、何十年も前のブラウン管のテレビが大量にゴミ捨て場に放置されている。このようなことになったのは、ごみの量を事前に考えずに指示を出した市の不手際である。

一方、国土交通省九州地方整備局の担当官が、免震構造の有用性について調査するため当該マンションに4月20日に実態調査に訪れた。今後は、事例を収集し、研究を重ねて建築基準法の改正等に反映されるようであるが、このような事例を国民の安全・安心な生活のために役立ててほしい。

(当方) 最後に震災を受けて感じていることを自由に述べていただきたい。

(小塩氏) 「本震」と思っていた14日の地震の翌々日にそれを上回る「本震」が発生する等全くの予想外で、現行の耐震基準では震度7で倒壊しないことを基準としているが、震度7の地震が2回目きたときに、既に1回目の震度7で弱っていて、耐えきれなかった建物が多数あった。「想定外」として片づけてしまっただけでは進歩がないので、なぜ「想定できなかったのか」、その原因を究明していくこと、その反省を踏まえて想定し直すことで行政が専門家としての矜持を示すことになる。また、当該マンションは、他の建物と比べ被害も少なく、室内も大丈夫であったため「安全」ではあるが、余震が続く中で「安心」までは得られず、「安心」は人の気持ちの問題であるため難しいと感じている。

Ⅲ 地区防災計画制度について

ここでは、本稿の検討の中心になっている「地区防災計画制度」について、その背景を含めて、整理しておきたい。

1 町内会等を母体とした防災活動の歴史

日本は自然災害が多いが、災害時に大きな役割をはたしてきたのが、町内会等の地域コミュニティである¹⁸。

町内会等における防災活動のルーツは、日本の伝統的な地域コミュニティである「むら」における相互の助け合いの関係にある。明治時代には、町村制に基づき、町村の下に旧来の「むら」単位で置かれた区は、社会生活上、自律的な一体性を保ち、地縁団体として、長くその機能を維持していた。

1940年9月の内務省訓令「部落会町内会等整備要領」では、町村の区等の単位での地縁組織を行政制度として整備し、町内会等は、①全市町村に設置され、②全戸を構成員とし（強制加入）、③市町村の補助的下部組織となること等が規定された。そして、町内会等は、戦時中には、物資配給等を担い、統制経済が機能するに当たり大きな役割を担った。

戦後、GHQは、町内会等の戦争での役割を踏まえ、1947年1月の内務省訓令第4号及び政令第15号により内務省訓令「部落会町内会等整備要領」を強制的に廃止させることで、町内会等の制度を廃止させた。しかし、1947年の地方選挙では、町内会等の有力者が躍進したことから、再びGHQの命令でポツダム政令「町内会部落会又はその連合会等に関する解散、就職禁止その他の行為の制限に関する件」（1947年5月3日）が出され、町内会等やその連合体の長の職にあった者が、関係する職に4年間就くことを禁止し、町内会等の財産の処分等を規定し、町内会等の活動を強制的に禁止した¹⁹。

しかし、1953年のサンフランシスコ条約締結に伴って廃止政令の効力が失われ²⁰、自然に地域コミュニティの住民によって町内会等の活動は復活した。

¹⁸ 町内会及び地区防災計画制度については、金（2016a）18頁以下をもとにしている。なお災害社会学からみたコミュニティ論や防災政策については、横田（2014）及び横田（2008）参照。

¹⁹ 地方自治研究資料センター編（1977）14頁以下参照。

²⁰ ポツダム緊急勅令廃止により、町内会等を禁じていたポツダム勅令が失効し、町内会等が復活した。岩崎・上田・広原・鯉坂・高木・吉原（1989）123頁参照。

この点について、「日本都市問題会議」では、①高田（1953）は、家族が機能を減退させる中で、隣組は、都市の人々に家族とは別の拠り所を与え、自治体と住民の間を媒介しているとし、②鈴木（1953）は、隣組や町内会等のような制度を施行するのは文明の方向や都市発展の方向に逆行するとし、③奥井（1953）は、都市化の進展によって町内の近隣集団・近隣社会は崩壊に瀕しており、近隣の組織化を進めることが重要であるとし、④磯村（1953）は、流動性の高い大都市では、町内会等・隣組は必要ないとし、個人の主体性や自発性に基づく別のコミュニティを形成すべきとした。

その後の町内会等の形成過程をみると、前述のように、単一機能の集団が融合して包括的機能を持つ町内会等へと発展しており、また、町内会等の廃止に伴い生まれた衛生組合、自警団、募金組織等の単一機能集団も再度合体している²¹。

地域コミュニティにおける防災活動は、数百戸程度の町内会等や複数の町内会等で組織される小学校区を母体として組織された「自主防災組織」による自発的な防災活動が中心となっている。また、近年は、マンション単位での数千戸（数千人）単位の町内会も出現しており、その防災活動にも注目が集まっているが、「建物の区分所有等に関する法律」に基づきマンション所有者によってつくられるマンション管理組合と任意団体である町内会等が別々に作られる等煩雑な仕組みになっている²²。

ここで、町内会等を母体にした自主防災組織について、災対法との関係を中心に遡ってみると、1947年のキャサリン台風、1948年のアイオン台風及び福井地震、1953年の集中豪雨等（いわゆる「昭和」28年災）のような災害の教訓を受け、1959年の伊勢湾台風を契機として、災害対策の基本理念と個別対策の総合化を図るため、1961年に災対法が制定され、市町村長の責務と

²¹ 岩崎・上田・広原・鯉坂・高木・吉原編（1989）11頁以下参照。

²² なお、管理組合も町内会等も法人である場合もある。

して「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織」の充実が努力義務として盛り込まれた（第5条第2項）。なお、当時は自主防災組織の芽生えの時期であり、その活動状況は明らかではないが、大都市の震災対策推進の流れの中で、都市部の地震災害を想定して、自主防災組織づくりが進められた。

伊勢湾台風以後は、大規模な災害がなかったこともあり、社会全体として、防災に対する意識が弱まったが、1976年に東京大学地震研究所助手であった石橋克彦氏による駿河湾地震説（後の東海地震説）の発表をきっかけに自主防災組織の結成が進み、地震だけでなく風水害を含めた災害全般に対策が広がったほか、地方でも自主防災組織が作られるようになった。ただし、同説と関係の深い静岡県等の活動カバー率は上がったものの、それほど変化のない県もあり、地域間格差が存在した。

その後、東海地震が発生しなかったこともあり、再び防災に対する意識が弱まっていたが、1995年の阪神・淡路大震災で地域防災力の重要性が再認識され、災対法の1995年改正で、行政の配慮規定に自主防災組織の育成に関する規定が盛り込まれた（第5条第2項、第8条第2項第13号）。そして、神戸市の防災福祉コミュニティのような防災活動と福祉活動等の連携にも注目が集まった。

その後も時間の経過とともに防災に対する意識が弱まったが、2011年の東日本大震災で再び共助による防災活動に注目が集まり、2012年の災対法改正では、都道府県防災会議の委員に自主防災組織のメンバーが加入できるようになり（第15条第5項第8号）、2013年改正では、新たに設けられた基本理念に自主防災組織に関する規定が盛り込まれた（第2条の2第2号）²³。

80年代以降に、地方から都市部への人口流入によって、マンションが急激

²³ 消防庁（2011）10頁、黒田（1999）、西澤・筒井（2014c）参照。

に普及したが、当時は、行政が主導して公団住宅等への入居を促進していたこともあり、行政からは、マンションは、都市計画と対立するものであり、一般に人間関係が希薄であり、単身者等も多く、各々が自由な生活を好む傾向があるので、そのような場所にコミュニティは育たないとか、既存の町内会等との連携は難しいとみられていた。

そのため、マンションが法令等に登場するのは、2000年代くらいまで待たなければならない。例えば、マンション標準管理規約、マンション管理組合、マンション管理適正化法（2000年成立）等が登場した。

そのような中で、兵庫県の加古川グリーンシティ等のマンションにおける共助による防災活動に注目が集まった。約2,000人が住む加古川グリーンシティが完成したのは、1986年であるが²⁴、1995年の阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、1998年に加古川市からの呼びかけにより同マンションの自衛消防隊及び防災防災委員会が一体化され、加古川グリーンシティ防災会が設立された。そして、その会が中心になって、積極的な地域活動や高度な防災活動を展開し、全国的に有名になった²⁴。

一方、都市化や少子高齢化の進展の中で、伝統的な地域コミュニティにおいても、マンションと連携した形での地域活動の強化の必要性が感じられるようになった。例えば、東京都東大和市の団地では、1戸建てに住む比較的裕福な高齢者の多い地域の伝統的な町内会等と隣接する比較的若者が多いマンションの地域コミュニティが連携して、防災活動に取り組む事例等もみられるようになってきている²⁵。そして、防災活動が伝統的な町内会等と新しいマンションにおける地域コミュニティとのネットワークを繋げ、地域防災力の向上へと導くことも指摘されるようになった。

²⁴ 同防災会 HP http://www.greencity.sakura.ne.jp/greencity_bousaikai/参照。

²⁵ 内閣府（2013a）35頁参照。

2 東日本大震災と阪神・淡路大震災の教訓

1995年の阪神・淡路大震災では、6,400人以上の死者・行方不明者が出ており、地震に伴うマンションを含む家屋の倒壊や火災によって亡くなった人が多かったが、大規模広域災害であるため、行政が全ての被災者を救出することが難しく(公助の限界)、助かった人の大半は、家族や近隣住民等によって救出されていることが明らかになり、共助の重要性が強調されるようになった(図1参照)²⁶。

また、2011年に発生した東日本大震災では、1万8,000人以上の死者・行方不明者が発生した。そして、本来災害時に被災者を支援すべき行政自体も大きな被害を受けた。例えば、岩手県大槌町では町長以下の多くの職員が津波によって亡くなった。そのため、行政が被災者を支援することが難しくなった(公助の限界)。このような厳しい状況の中で、生き残った住民等は、地域コミュニティの人間関係を利用して、相互に助け合い、連携して避難したり、避難所の運営を円滑に行う等により危機を乗り切った。このような地域コミュニティにおける共助の活動は、復旧・復興にも大きな役割を果たした。

また、釜石市は、昭和三陸地震(1933年)やチリ地震(1960年)等の津波で大きな被害を受けた経験があったことから、海岸で大きな揺れを感じたときは、肉親にもかまわず、各自一刻も早く高台に避難し、津波から自分の命を守れという「津波でんでんこ」²⁷とよばれる防災教育を実施してきたが、こうした防災教育が効果を発揮し、例えば、全校児童の9割以上が下校していた釜石小学校では、児童全員が無事に避難することができた。さらに、児童の中には、自宅にいた祖母を介助しながら避難を行ったり、津波の勢いの

²⁶ 内閣府(2014a) 4～5頁参照。

²⁷ 「でんでんこ」とは各自の意味の方言である。釜石市では、小中学生に対する防災教育で、地震発生時には、一刻も早く高台に避難し、津波から自分の命を守ることを教えていた。内閣府(2014a) 6頁参照。

強さを見て、避難してきたまわりの人々とともに、指定避難所よりもさらに高台へ避難したりする例がみられたほか、小中学生の行動の影響を受けて、地域コミュニティの人々の中にも一緒に避難をして助かる人が多く、自助だけでなく、共助としても注目された（釜石の奇跡）²⁸。

ただし、津波から自らの命を守るための小中学生の「津波でんでんこ」に基づく自助の行動が、地域コミュニティ全体の避難につながったという点で、結果的として共助の活動となった事例であり、阪神・淡路大震災におけるいわゆる互助的な共助とは、性格が異なっていることに留意する必要がある²⁹。

なお、本稿で焦点をあてているマンションの問題については、東日本大震災では、帰宅困難者に関しては、職場や帰宅路の近隣のマンションが避難場所となる場合もあり、マンションと周辺コミュニティとの間で新しい共生の形が生まれたという指摘もある³⁰。ただし、エレベーターが停止して多くの地域住民が長時間閉じ込められたり、断水のために、マンションの最上階まで住民自らが水を運ばなければいけなかったりする等マンション特有の課題も指摘されている。

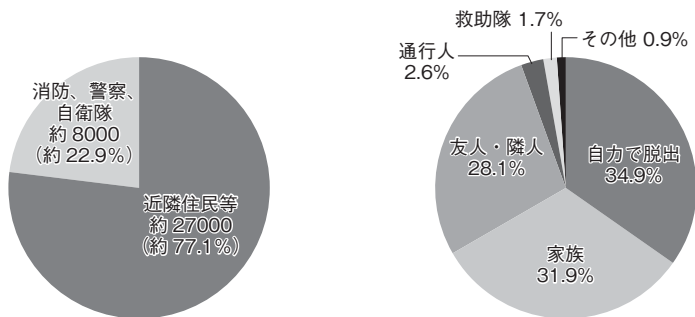


図1 阪神・淡路大震災における救助の主体（左）と生き埋め等の救助の主体等（右）（左：河田（1997）、右：日本火災学会（1996）参照）

²⁸ この他、内閣府が2014年2～4月に仙台市、大船渡市、気仙沼市で実施した「東日本大震災の被災地における共助による支援活動に関するヒアリング調査」では、地域コミュニティにおける共助が、被災者の生活の維持に大きな役割を果たしたことが判明しており、「①共助によって倒壊した自宅から救出された事例」、「②共助によって助け合って避難を行った事例」、「③共助によって助け合って避難所の運営を行った事例」、「④共助によって隣近所の住民が助け合って在宅避難を行った事例」等が報告されている。内閣府（2014a）6～7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

ここで、日本の災害対策法令制度の歴史を振り返った上で、阪神・淡路大震災及び東日本大震災の教訓を踏まえた共助に関する災対法の改正の経緯について整理してみたい。

吉井（2007）等では、災害関係法令の制定過程を4つの時期に分けている。最初が、1946年の南海地震等の教訓を踏まえ³¹、1947年の「災害救助法」³²の制定により、被災者救助の仕組みが創設された時期である。2つ目が、その後、大災害が頻発する中で、毎回、特別措置法がつくられていたが、1959年の伊勢湾台風を契機として集大成され、1961年に災対法が制定された時期である³³。3つ目が、東海地震の切迫性に関する東海地震説等の指摘と直前予知の可能性を受け、災害対策の中心が風水害から地震へとシフトし、1978年に「大規模地震対策特別措置法」が制定された時期である³⁴。4つ目が、阪

²⁹ 矢守（2012）44頁では、「てんでんこ」は、一見自助のみを強調するかにみえるが、家族やコミュニティといった事前の社会の在り方、事後の人身の回復やその結集にも大きな意味を持つものであり、実は共助の重要性を強調する要素を有していると指摘している。

³⁰ 都市防災美化協会・防災都市計画研究所（2015）第1章参照。

³¹ 1946年の南海地震では、大津波によって、四国や紀伊半島が大きな被害を受けた。その際には、救助水準に関する地域差、関係機関相互の連絡の不統一、罹災救助基金の資金不足等の問題が明らかになった。吉井（1990）50頁、吉井（2007）58頁参照。

³² 同法は、従来は都道府県に任されていた救助活動を国の責務とし、実際の救助を法定受託事務として都道府県知事に行わせることとしたほか、具体的な救助内容及び水準の明確化、必要な物資の取用、医療関係者、土木建築工事関係者、輸送関係者等の動員のような強い権限を知事に与えている。吉井（2007）58頁参照。

³³ 1947年のキャサリン台風、1948年のアイオン台風及び福井地震、1953年の集中豪雨（「昭和」28年災）等の教訓を受け、1959年の伊勢湾台風を契機として、災害対策の基本理念と個別対策の総合化を図ったのが同法である。吉井（1990）49頁以下、吉井（2007）59頁参照。

³⁴ 1961年の災対法制定後は、防災対策の進展と幸運が重なり、災害被害が顕著に減少していた。そして、東海地震説がマスコミで大々的に取り上げられたことを受けて、1978年に「大規模地震対策特別措置法」が成立し、長期予知を踏まえ、被災予想地域を特定し、当該地域を強化地域として地震防災対策を集中する仕組みが創設された。吉井（1990）56頁以下、吉井（2007）56頁参照。

神・淡路大震災を契機として、1998年に「被災者生活再建支援法」が制定された時期である³⁵。

吉井（2007）が整理した4つの時期の後に、東日本大震災を契機として災対法改正が行われているが、その特徴としてあげられるのは、阪神・淡路大震災の発災前までは、行政の公助を中心に災害対策の仕組みがつくられており³⁶、災対法では、国レベルの総合的かつ長期的な計画である「防災基本計画」、地方レベルの都道府県及び市町村の「地域防災計画」等が規定され、行政がトップダウン型で災害対策を行うことが前提とされていた³⁷。一方、阪神・淡路大震災及び東日本大震災後は、地域コミュニティにおける共助の動きに注目が集まり、共助を促進するための関係規定が同法に盛り込まれた³⁸。

以下では、地域コミュニティにおける共助の動き³⁹とその動きを促進するための法制度である「地区防災計画制度」について、その制定過程を含めて整理する。

まず、1995年1月に発生した阪神・淡路大震災においては、倒壊した家屋による圧死や火災による焼死が多く、救出された人の約8割が、地域コミュニティの人々によって救出されたが、このような事例を踏まえ、行政の対応能力を超えるような大規模広域災害の発生に備え、地域コミュニティの中で相互に助け合うこと、つまり共助による防災活動の重要性が強く認識される

³⁵ 吉井（2007）56頁以下、吉井（1996）127頁以下参照。なお、同法は、自然災害によって生活基盤に被害を受けた被災者に対して、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給する制度である。

³⁶ 同法第3条～第5条参照。中村（1983）、倉沢（1977）、倉沢（1998a）、倉沢（1998b）、黒田（1999）参照。

³⁷ 同法第3章参照。

³⁸ 1995年の災対法改正では、第5条第1項で「自主防災組織」という用語が明確に定義され、第7条第2項の住民等の責務の中に自発的な防災活動への参加が盛り込まれたほか、第8条第2項の行政による配慮規定の中に、自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備等の自発的な防災活動の促進に関する規定が盛り込まれた。

ようになり⁴⁰、例えば、神戸市では、地域コミュニティにおいて防災活動及び福祉活動を組み合わせた「防災福祉コミュニティ」事業が開始された⁴¹。

また、研究者の間でも、このような教訓を踏まえた研究が進み、室崎(2005)では、災害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強く推奨し、この計画づくりによる日常でのまちづくり、地域のNPOや企業とのつながりの構築等を提唱していた。これが後に、「地区防災計画制度」の法制化やガイドライン作成に強い影響を与えた。

2011年3月に発生した東日本大震災でも地震や津波によって行政機能が麻痺した状況において、岩手県釜石市の小中学校の児童や生徒が、高齢者を介助しながら避難したり、児童や生徒の避難行動の影響を受けて、地域コミュニティの人々が一緒に避難する等共助による活動が重要な役割を果たした⁴²。

³⁹ 共助による防災活動について検討するに当たっては、災対法と同法に規定され、消防庁が推進してきた自主防災組織の変遷についても留意する必要があるが、同法制定時から、市町村長の責務として「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織」の充実が努力義務として盛り込まれていた(第5条第2項)。当時は自主防災組織の芽生えの時期であり、どのくらいの組織が活動していたかは、明らかではないが、その後の大都市震災対策推進の流れの中で、都市部において、地震災害への対応を想定して、町内会を基盤として組織化が進められた。そして、東海地震説をきっかけに同組織の結成が加速化され、地震だけでなく風水害を含めた災害全般に対策が広まった。そして、地方においても同組織が必要であると認識されるようになった。その後一時低迷する時期もあったようであるが、阪神・淡路大震災では、地域防災力の重要性が再認識され、同法の1995年改正で、同組織を法律上で「自主防災組織」とし、行政による配慮規定の中に自主防災組織の育成に関する規定が盛り込まれた(第5条第2項、第8条第2項第13号)。その後、共助に関する関心が年々薄れていたが、東日本大震災で再び注目が集まり、2012年の同法改正では、都道府県防災会議の委員にも自主防災組織のメンバーが入ることができるようになり(第15条第5項第8号)、また、2013年の同法改正では、新たに設けられた基本理念に自主防災組織に関する規定が盛り込まれた(第2条の2第2号)。消防庁(2011)10頁、黒田(1999)参照。

⁴⁰ 内閣府(2010)1頁、同(2014a)4～5頁参照。

⁴¹ 内閣府(2014a)28頁、同(2013a)32頁、内閣府(2014b)別冊14頁参照。また、都市づくりの関係者も防災という観点を重要視するようになった。立木(2007)参照。

⁴² 内閣府(2014a)6頁参照。

また、地域コミュニティにおける共助が、被災者の生活の維持にも大きな役割を果たした。例えば、地域コミュニティにおいて、①倒壊した自宅から共助によって救出したり、②助け合って避難を行ったり、③助け合って避難所の運営を行ったり、④助け合って在宅避難を行った例がみられた⁴³。

このような地域コミュニティにおける共助の動きを受け⁴⁴、災対法の改正が行われ、共助については、まず、阪神・淡路大震災での教訓を踏まえ、1995年の改正でボランティアに関する規定が追加された。また、東日本大震災での教訓を踏まえ、2012年の改正で、教訓伝承、防災教育の強化等に関する規定が盛り込まれ、さらに、2013年の改正で、「地区防災計画制度」の創設が行われた⁴⁵。

同制度の創設に当たって、モデルとなったのは⁴⁶、伝統的な町内会等が中心になった自主防災組織の取組のほか⁴⁷、①阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、地域の防災活動と福祉活動を組み合わせた神戸市の「防災福祉コミュニティ」⁴⁸、②京都市の「身近な地域の市民防災行動計画」⁴⁹、③大手町・丸の

⁴³ 内閣府（2014a）7頁参照。

⁴⁴ なお、従来、地域コミュニティにおける地域防災を担ってきた消防団は、団員数が90万を切っているほか、30代以下の団員が6割を切る等団員の減少、平均年齢の上昇等が進んでおり、また、同様に地域防災を担ってきた自主防災組織についても、同様に社会の変化によって、その活動能力が落ちている。消防庁（2014）参照。

⁴⁵ 同制度に関する国会や関係研究会での議論は金（2016a）31頁以下参照。

⁴⁶ 内閣府で、消防庁、国土交通省等とも連携して検討が行われる中で、町内会や自治会をベースとした自主防災組織、過去の災害経験を踏まえ、地域コミュニティにおいて効果的な防災活動を行っている神戸市及び京都市の事例、資金、人材、ノウハウ等を持つ事業者が中心となって帰宅困難者対策を行っている東京駅周辺防災隣組の事例が注目された。

⁴⁷ 消防庁（2011）158頁以下参照。

⁴⁸ 内閣府（2014a）28頁、内閣府（2014b）別冊14～15頁、内閣府（2013a）32頁、神戸市（2010）参照。神戸市内全域191地区でコミュニティが結成されており、自治会、婦人会、事業者、消防団等によって組織され、平常時の福祉的な活動を重視しつつ、災害時も活動できる組織である。1995年に神戸市が『神戸市復興計画』を作成したが、その第5章に「防災福祉コミュニティ」は近隣生活圏の安心コミュニティとして位置づけられた。倉田（1999）299頁参照。

内・有楽町周辺の事業者が中心となり、帰宅困難者対策を行っている「東京駅周辺防災隣組」の事例である⁵⁰。

地区防災計画制度は、地域住民及び事業者が⁵¹、自らの地区の防災活動に関する計画の案(素案)を作成し、それを市町村防災会議に提案(計画提案)して、市町村地域防災計画の中に地区防災計画を規定させることによって、市町村と地区の防災活動を連携させ、地域全体の防災力⁵²を高めようとした。

従来の災対法に基づく防災計画制度は、国の「防災基本計画」、都道府県・市町村の「地域防災計画」等のように、行政によるトップダウン型の仕組みを前提としたものであったが、この「地区防災計画制度」は、地域住民や事業者(法人)が、自由に自らの防災計画の範囲である「地区」を決めることができるという前例のないボトムアップ型の制度である(図2参照)⁵³。

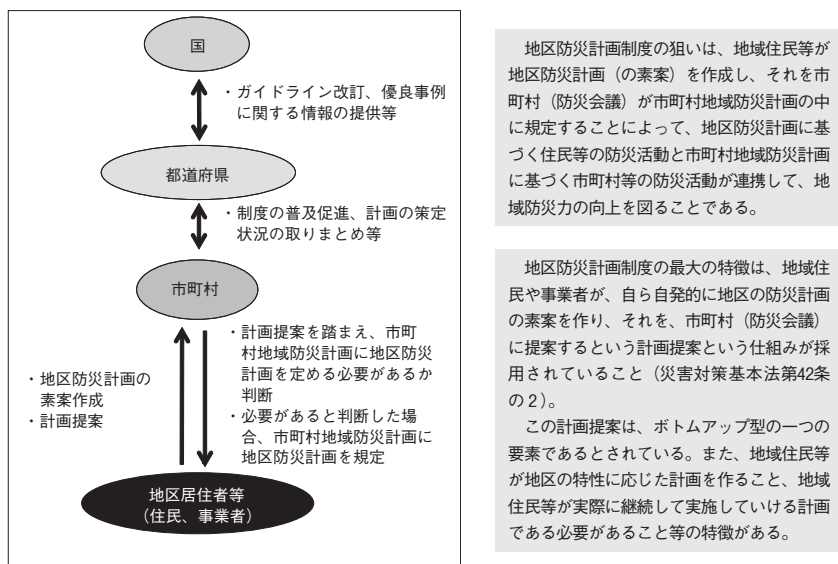


図2 地区防災計画制度の仕組み(内閣府(2014a)・金(2016a)参照)

また、①地域住民を主体としたボトムアップ型の計画である点のほかに、

②各地域コミュニティの特性に応じた計画（地域性の重視）、③計画に基づく訓練、評価・検証、見直しによるPDCAサイクルによる活動を重視した計画（継続性の重視）という三つの特徴を有している。

この「地区防災計画制度」は、2014年4月から施行され、内閣府において2014年度及び2015年度にモデル事業が全国37地区で実施されていた。しかし、九州では、宮崎県の中山間地域の2地区⁵⁴で実施されたのみであった。

⁴⁹ 内閣府（2014a）27頁、内閣府（2014b）別冊10～11頁、内閣府（2013a）33頁、京都市消防局（2010）参照。京都市では、災害による被害の未然防止及び軽減を目的に市内全域で自主防災組織が結成され、町内会単位の「自主防災部」、「自主防災部」を概ね小学校区単位で束ねた「自主防災会」が組織されている。そして、自主防災部では、町内版防災計画である「身近な地域の市民防災行動計画」が作成されている。

⁵⁰ 東京駅周辺防災隣組（2012）、内閣府（2014a）32頁、内閣府（2014b）別冊19～20頁参照。2004年に帰宅困難者対策のために東京駅周辺防災隣組を設立し、千代田区より帰宅困難者対策地域協力会として指定され、区と連携した帰宅困難者避難訓練の実施、まちの防災・防犯機能の向上等に取り組んでいる。また、発災時の活動ルールを定めており、その活動は、「千代田区地域防災計画」の中に盛り込まれている。

⁵¹ 計画の作成主体については議論があったとされる。原田（2013）、佐々木（2014）、西澤・筒井（2014c）、金（2015a）参照。

⁵² 地域防災力の定義については、矢守（2011）188頁では、被害軽減力を中心に捉える見解、被災後の地域社会の回復力を中心に考える見解等もあるが、これらの諸要素が地域防災力にとって不可欠なものであることから、統合的に解し、防災活動によって災害による被害を軽減し、被災後の速やかな回復を図る地域コミュニティの力のことと解する立場に立っており、本稿でもこの説にならうこととする。鍵屋（2005）3頁参照。また、社会学の立場から、雪、祭り等に関する地域の共同した対応を踏まえ、地域コミュニティの防災力について論じているものとして、田中（2007）227頁以下参照。地域防災力の制度化の過程については、大矢根（2014）3頁以下参照。

⁵³ 地区防災計画を定めるには、地域住民等によって作成された計画の素案が、市町村防災会議によって認定される必要があるが、認定に当たっては、計画の素案の作成主体に対して、法人格を必要とせず、法定計画としては珍しい。災対法第42条及び第42条の2、防災行政研究会編（2016）第3章、災害対策法制研究会（2014）15頁参照。

⁵⁴ 内閣府（2015b）、井上・山崎・山辺・川田（2015）参照。

IV 結びに代えて

熊本地震の被災地では、行政関係者も地域住民等も、地震が発生しないという思い込みが強く、東日本大震災等の教訓を自分の問題としてとらえることができていなかった。そのため、防災意識だけでなく、耐震化、避難所の整備、避難訓練、備蓄等が著しく不十分であった。

その背景としてあるのは、東日本大震災の教訓が、これまで被災経験に乏しかった熊本等九州では我が事して受け止められることがなく、行政も地域住民も防災意識を持って十分な備えをしてこなかったことがあげられる。

行政関係者も地域住民も、想定外ということを理由にあげているが、もともと熊本県の地域防災計画は、これよりも大きな被害を想定していたことはあまり指摘されていないようである。つまり、今回の災害は、決して想定外だったわけではなく⁵⁵、行政や地域住民が、災害を実際に発生することと考えて、防災訓練を行ったり、建物の耐震化を進めたり、家具を固定したり、備蓄をしたりというような、防災計画に応じて当然とるべき対策をとっていなかったことに大きな問題があるのではない。

国が推進してきた「地区防災計画制度」についても、過去の災害経験を受けて、法律改正を経て、災害対応に役立つような共助の仕組みが作られたにもかかわらず、熊本をはじめ九州ではほとんど普及していなかった。制度を推進する内閣府のモデル事業等の取組も九州では限られた地域でしか実施されておらず、取組として甚だ不十分であったように思われる。災害対策基本法の改正に伴う地区防災計画制度の普及啓発が図られている中で、熊本地震が発災したが、制度施行から3年目を迎える中で、普及啓発のスピードやその頻度、関係予算の状況等について、今後十分に検証を行う必要がある。

一方で、本稿のインタビュー調査の対象となった免震構造のマンションの

⁵⁵ 矢守（2016）1頁、熊本県地域防災計画（2015年度修正）参照。

住民は、耐震基準を満たした安全なマンションに居住していたため、まわりの建物が大きな被害を受ける中、地震の被害をほとんど免れ、避難所に避難する必要もなく、自分のマンションでそのまま生活を継続することができた。

当マンションでは、日頃から居住するマンションの安全性に気を配り、地域活動や防災活動の経験を積んでおり、今回の地震の際にも、地域住民が、落ち着いて行動し、被害を最小限に抑えることができた。今後は、このような事例を分析し、地区防災計画づくり等を通じた地域防災力の強化を図っていくことが重要になると考える。

本稿執筆中にも被災地では余震が続いており、被災者の避難所での生活は厳しいものとなっている。特に、今後注意すべきであるのが、災害関連死の問題である。東日本大震災等でも、発災を契機として、地域コミュニティでのネットワークが壊れ、慣れない避難所での生活が引き金となって、高齢者をはじめ多くの方が亡くなっており、今後は、行政が状況に応じた適切な支援を地域コミュニティに行い、コミュニティが一体となって災害関連死による死者を一人でも少なくすることが重要になる。

最後に、復旧・復興に当たっては、今回の災害の教訓を踏まえ、災害に強いまちづくりが求められる。その際には、行政によるトップダウンの復興ではなく、地域コミュニティを主体としたボトムアップ型の地域特性をいかしたまちづくりが求められており、そのための一つの制度として、「地区防災計画制度」が活用できるのではないか。同制度は、新しい制度ではあるが、既に、全国で先進的な取組が見られており、それらを参考に事前復興的な観点から、防災計画づくりを進めていくことが求められる。

謝辞

本書の執筆に当たっては、地区防災計画学会の室崎益輝先生（神戸大学名誉教授）、矢守克也先生（京都大学防災研究所教授）、大矢根淳先生（専修大

学人間科学部教授)、加藤孝明先生(東京大学生産技術研究所准教授)、林秀弥先生(名古屋大学大学院法学研究科教授)、井上禎男先生(琉球大学法科大学院教授)、田中行男先生(一般財団法人関西情報センター専務理事)、堀口浩司先生(地域計画建築研究所取締役副社長)、情報通信学会第34回大会で御助言をいただいた稲田修一先生(東京大学先端科学技術センター教授)をはじめとする多くの先生方から御示唆をいただいた。

また、被災地の調査では、インタビュー調査に御協力いただいたパークマンション水前寺公園管理組合の小塩御夫妻、福岡大学法学部西澤ゼミの大塚有紗さん、石松優弥さん、小塩大暉さんにお世話になった。

なお、本稿は、公益財団法人江頭ホスピタリティ事業振興財団の研究助成による研究成果の一部である。

御指導いただいた先生方に厚く御礼申し上げます。

参考文献 (50音順)

- ・岩崎信彦・鯉坂学・上田惟一・高木正朗・広原盛明・吉原直樹編(2013)『増補版 町内会の研究』御茶の水書房
- ・岩崎信彦・上田惟一・広原盛明・鯉坂学・高木正朗・吉原直樹編(1989)『町内会の研究』御茶の水書房
- ・磯打千雅子(2015)「土器川流域における気候変動に適應した強靱な社会づくり DCP(地域継続計画)策定プロセスにみる多様な地区防災計画展開の可能性」『地区防災計画学会誌』5号
- ・磯村英一(1953)「都市社会集団」東京市政調査会『都市問題』44巻10号
- ・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
- ・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—」『福岡大学法学論叢』59巻1号
- ・井上禎男・山崎裕行・山辺眞一・川田伸一(2015)「中山間地における地区防災計画」『福岡大学法学論叢』59巻4号
- ・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』慶応義塾大学出版会
- ・大矢根淳 (2015a) 「『安渡町内会津波防災計画づくり検討会』の取り組み地区防災計画」策定の体制と調査』『地区防災計画学会梗概集』 1号
 - ・大矢根淳 (2015b) 「3.11・1F (イチエフ) 災害後に原発防災レジリエンス醸成の道筋を考える」『地域社会学会年報』 27集
 - ・大矢根淳 (2014) 「津浪 (波) 避災の諸相」『専修大学社会科学研究所月報』 618・619合併号
 - ・大谷信介 (1995) 『現代都市住民のパーソナル・ネットワーク』 ミネルヴァ書房
 - ・岡田洋祐・林秀弥 (2014) 「クラウド産業論」勁草書房
 - ・奥井復太郎 (1953) 「近隣社会の組織化」『都市問題』(東京市政調査会) 44巻10号
 - ・奥田道大編 (1999) 『講座社会学 4 都市』 東京大学出版会
 - ・鍵屋一 (2005) 『地域防災力強化宣言』 ぎょうせい
 - ・加藤孝明 (2015) 「持続性のある市民主体の地域防災の進め方モデルの試案」『地区防災計画学会誌』 第2号
 - ・河田恵昭 (1997) 「大規模地震災害による人的被害の予測」『自然災害科学』(日本自然災害学会) 16巻1号
 - ・川脇康生 (2015) 「東日本大震災と被災地住民の近所付き合いの変化」『地区防災計画学会誌』 2号
 - ・川脇康生・奥山尚子 (2011) 「ソーシャル・キャピタルと災害復興」大阪大学 NPO 研究情報センター 『ソーシャル・キャピタルの実証分析』 18章
 - ・気象庁 (2016) 「平成28年4月14日21時26分頃の熊本県熊本地方の地震について (第4報)」
 - ・京都市消防局 (2010) 『自主防災組織防災活動事例集』
 - ・金思穎 (2016a) 『日中のコミュニティにおける防災活動の実証的比較研究～「地区防災計画制度」と「防災模範社区制度」を例に～』 地区防災計画学会 (同書は、2015年度修士学位論文をもとにしている)
 - ・金思穎 (2016b) 「ソフィアステイシア自主防災会総合防災訓練」『地区防災計画学会誌』 5号
 - ・金思穎 (2015a) 「日中の地域コミュニティにおける共助による防災活動に関する考察」『地区防災計画学会誌』 3号
 - ・金思穎 (2015b) 「日本の「地区防災計画制度」に基づく防災活動と中国の「社区」の防災活動に関する考察」『地区防災計画学会梗概集』 1号
 - ・金思穎・筒井智士・西澤雅道 (2015) 「地域コミュニティの防災力向上のための ICT の活用に関する考察」『第32回情報通信学会大会予稿』
 - ・金思穎・西澤雅道・筒井智士 (2015) 「コミュニティにおける防災活動に関する実証的考察」『都市問題』 106巻10号

- ・倉沢進 (1998a) 『コミュニティ論』放送大学教育振興会
- ・倉沢進 (1998b) 「社会目標としてのコミュニティと今日的課題」『都市問題』(東京市政調査会) 89巻6号
- ・倉沢進 (1977) 「都市的生活様式論序説」磯村栄一『現代都市の社会学』鹿島出版会
- ・倉田和四生 (1999) 「震災後の「防災福祉コミュニティ」の展開」岩崎信彦・浦野正樹・似田貝香門・山本剛郎・鶴飼孝造・辻勝次・野田隆編『復興・防災まちづくりの社会学』昭和田
- ・黒田洋司 (1999) 「自主防災組織」その経緯と展望』『地域安全学会論文報告集』8号
- ・神戸市 (2010) 『神戸市防災福祉コミュニティ』
- ・今野裕昭 (2001) 『インナーシティーのコミュニティ形成—神戸市真野住民のまちづくり—』東信堂
- ・災害対策法制研究会 (2014) 『災害対策基本法改正ガイドブック』大成出版社
- ・佐々木晶二 (2014) 「東日本大震災の復興事業の3つの再検証ポイント」『復興』(日本復興学会) 5巻3号
- ・消防庁 (2014) 『消防防災・震災対策現況調査』
- ・消防庁 (2011) 『自主防災組織の手引(改訂版)』
- ・鈴木栄太郎 (1953) 「近代化と市民組織」『都市問題』(東京市政調査会) 44巻10号
- ・鈴木広編 (1998) 『災害都市の研究—鳥原市と普賢岳—』九州大学出版会
- ・高田保馬 (1953) 「市民組織に関する私見」『都市問題』(東京市政調査会) 44巻10号
- ・立木茂雄 (2007) 「ソーシャル・キャピタルと地域づくり」『都市政策』(神戸都市問題研究所) 127号
- ・田中健一 (2015) 「地区防災計画策定に向けた地域特性を考慮した地域防災活動に関する研究」『地区防災計画学会誌』5号
- ・田中重好 (2013) 「東日本大震災を踏まえた防災パラダイムの転換」『社会学評論』(日本社会学会) 64巻3号
- ・田中重好 (2007) 『共同性の地域社会学』ハーベスト社
- ・田中重好・船橋晴俊・正村俊之編 (2013) 『東日本大震災と社会学—大災害を生み出した社会』ミネルヴァ書房
- ・地方自治研究資料センター編 (1977) 『戦後自治史第一巻』文生書院
- ・辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘 (2009) 『現代日本の自治会・町内会』木鐸社
- ・東京駅周辺防災隣組 (2012) 『東京駅周辺防災隣組ルールブック』
- ・東京都 (2014) 『東京都帰宅困難者ハンドブック』
- ・都市防災美化協会・防災都市計画研究所 (2015) 『帰宅困難者対策の連携強化に関する調査研究—東日本大震災の検証結果を踏まえて—』

- ・内閣府（2015a）『平成27年版防災白書』
- ・内閣府（2015b）『地区防災計画モデル地区フォーラム』
- ・内閣府（2014a）『平成26年版防災白書』
- ・内閣府（2014b）『地区防災計画ガイドライン』
- ・内閣府（2014c）『事業継続ガイドライン第3版解説書』
- ・内閣府（2013a）『平成25年版防災白書』
- ・内閣府（2013b）『平成23年東日本大震災における避難行動等に関する面接調査』
- ・内閣府（2013c）『事業継続ガイドライン（第3版）』
- ・内閣府（2010）『平成22年版防災白書』
- ・中村八朗（1983）『防災組織としての町内会』『都市問題』74巻11号
- ・西澤雅道・筒井智士（2014a）『地区防災計画制度入門』NTT出版
- ・西澤雅道・筒井智士（2014b）『東日本大震災における共助による支援活動に関する考察』『PRI Review』（国土交通省国土交通政策研究所）53号
- ・西澤雅道・筒井智士（2014c）『地区防災計画制度の法制化とその課題に関する考察』『地区防災計画学会誌』1号
- ・西澤雅道・筒井智士・金思穎（2015）『地区防災計画制度の創設の経緯並びにその現状及び課題に関する考察』『PRI Review』（国土交通省国土交通政策研究所）56号
- ・西澤雅道・筒井智士・金思穎（2014）『地区防災計画制度とICTの在り方に関する考察』『情報通信学会誌』32巻2号
- ・西澤雅道・金思穎・筒井智士（2016）『法と行政と市民社会～地区防災計画制度創設及び二つの規制改革を例に～』地区防災計画学会
- ・西澤雅道・筒井智士・田中重好（2015）『東日本大震災後の地域コミュニティの住民主体の法定計画の現状と課題』『災後の社会学』（日本社会学会震災情報連絡会）3号
- ・日本火災学会（1996）『1995年兵庫県南部地震における火災に関する調査報告書』
- ・原田保夫（2013）『災害対策法制について』東北大学講演録・講演資料
- ・林秀弥・金思穎・西澤雅道・筒井智士（2016）『熊本地震を踏まえた地区防災計画等による地域防災力強化の在り方』『名古屋大学法政論集』266号
- ・林秀弥・西澤雅道（2008）『競争評価の市場支配力に関する一考察』『情報通信学会誌』87号
- ・林秀弥・西澤雅道（2007）『電気通信事業における競争評価の現状と課題』『公益事業研究』（公益事業学会）59巻3号
- ・布施匡章（2015）『ソーシャル・キャピタルが防災活動に与える影響に関する実証分析』『地区防災計画学会誌』4号
- ・防災行政研究会編（2016）『逐条解説災害対策基本法第三次改訂版』ぎょうせい
- ・松下圭一（1962）『現代日本の政治構造』東京大学出版会

- ・宮川公男・大守隆 (2004) 『ソーシャル・キャピタル』 東洋経済新報社
- ・室崎益輝 (2005) 「防災都市づくりの5つの課題」『ひょうご経済』(ひょうご経済研究所) 85号
- ・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」『地域安全学会梗概集』34号
- ・矢守克也 (2016) 「想定内の中の想定外」『地区防災計画学会誌』7号
- ・矢守克也 (2012) 「「津波てんでんこ」の4つの意味」『自然災害科学』(日本自然災害学会) 31巻1号
- ・矢守克也 (2011) 「「地域防災力」とは」『災害対策全書4』ぎょうせい
- ・横田尚俊 (2014) 「戦後日本における災害・防災政策の展開」『山口大学文学会誌』64巻
- ・横田尚俊 (2008) 「災害研究からみた都市コミュニティ論」田中滋子編『地域家族・福祉の現在』まほろば書房
- ・横田尚俊 (1999) 「阪神・淡路大震災とコミュニティの〈再認識〉」岩崎信彦・浦野正樹・似田貝香門・山本剛郎・鶴飼孝造・辻勝次・野田隆編『復興・防災まちづくりの社会学』昭和堂
- ・吉井博明 (2007) 「災害への社会的対応の歴史」大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明『災害社会学入門』(弘文堂) 2章3節
- ・吉井博明 (1996) 『都市防災』講談社
- ・吉井博明 (1990) 「防災関係法令の制定過程と防災力向上のメカニズム」『社会組織の防災力に関する研究』
- ・吉原直樹編 (2012) 『防災コミュニティの基層』御茶の水書房
- ・吉原直樹編 (2009) 『防災の社会学』東信堂
- ・Aldrich, Daniel P. (2012) *Building Resilience-Social Capital in Post-Disaster Recovery*, The University of Chicago Press
- ・Aldrich, Daniel P. (2008) *Social, not physical, infra-structure: the critical role of civil society in disaster recovery*, Prepared Paper for the Annual Meeting of the American Political Science Association
- ・Coleman, James S. (1990) *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press
- ・Kawawaki, Yasuo (2015) *Role of Social Capital in Promoting Mutual Aid after Disasters*, Proceedings of the Annual Conference of the Japan Society of Community Disaster Management Plan, No.1
- ・Lin, Nan (2002) *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge University Press
- ・Pekkanen, Robert (2006) *Japan's Dual Civil Society: Members Without Advocates*, Stanford University Press

- Putnam, Robert D. (2002) *Democracies in Flux: the Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford University Press
- Putnam, Robert D. (2000) *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster
- Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press