

日本経済大学

大学院紀要

第2巻 第2号

論文

- 組織集団における創造革新性パラドックスの発生メカニズムと克服方略に関する研究 (1)
—創造的アイデアの生成と仕事イノベーション—…………… 古川久敬 (1)
- 研究対象としてのゾンビ—社会科学におけるリサーチアジェンダ—…………… 石松宏和 (23)
- 商品売買の会計処理に関する一考察…………… 石内孔治 (33)
- ミャンマーの人的資源の展望 …………… 叶 芳和 (59)
- イノベーション創出における場とマネジメントの研究…………… 小松康俊 (75)
- 防衛調達原価管理におけるクロスファンクショナル組織の役割と効果に関する一考察
—日英の比較を中心として—…………… 森光高大 (91)
- 異種技術間での競争と製品スペックの変化…………… 中川 充 (103)
- 災害時の都市防災コミュニティ政策に関する研究…………… 仲間妙子 (115)
- インテリジェンスがマネジメントの一端を担う論拠…………… 菅澤喜男 (149)
- 製薬企業のグローバル戦略と研究開発投資…………… 関口 潔 (163)
- 製造業におけるグローバル戦略の変容…………… 丑山幸夫 (173)
- ミャンマーにおける保健医療の現状と今後の可能性…………… ウイン・トゥ・ミヤッカラヤ (189)

2014(平成26)年3月

日本経済大学大学院

災害時の都市防災コミュニティ政策に関する研究

仲間妙子

はじめに

本稿の背景は、大規模地震災害の発生時は、最も頼りとする行政も行政職員も同時に被災者となることであり、即時に十分な救助活動が期待できないことである。

本研究の主たる目的は、来襲の可能性が高いといわれる大規模災害における、共助と自助の効果による被害軽減への政策構築への理論展開とシステムの構築である。

災害発生時、行政機関がその機能を果たせなくなった時、平常時に生活を信託していた地域コミュニティが減災効果を呈しなければならない。大規模災害時の被害を最小限に食い止めるためには、地域の組織の連携や住民相互の救助・救援活動が不可欠になる。このようなソフト面の防災対策を進めるにあたって重要な視点は、地域のコミュニティ資源を十分に活用することである。今改めて大規模災害に備える「コミュニティの自主防災組織」の重要性が見直されている。災害後のコミュニティ資源活用の施策においては、住民、行政、企業など、様々な立場にある「地域のステークホルダー」が、地域に存在する資機材や物資を効果的に活用できる「自律型の協働のプログラム」を構築することが必須となる。

コミュニティの古典的概念は、地域性と共同性（共同感情）を基調としていた。

しかし、それは19世紀末頃の社会を念頭に置いたものであった。1920年代以降、機械文明や交通・通信手段の発達で生活圏が拡大し、社会的流動性も増した。それと相反して、地域の共同性が薄れ、近隣社会（neighborhood）が変質あるいは崩壊していった。そのためにコミュニティ研究のパラダイム転換が何度か試みられた¹⁾。

特筆すべきそれらの視点は、コミュニティを社会システムの一局面と考え、「共同性」や「連帯性」、「共同感情」を改めてとらえ直すことの意義であった。

本研究上、「都市」の位置づけが極めて重要になるが、現代都市の近隣関係の変容から、コミュニティ理論を再構成しようとする傾向にある。日本の場合のコミュニティ概念の形成と特質に関しては、コミュニティの持つ潜在的な力と、組織や住民を吸収した活動の科学性の証明が求められており、本研究においてもそれを意識した。

慣習として存在する地域の直接的な関係が、主観的な了解事象ではなく、複合的な科学的法則性を持つ客観的な事象として検証されたとき、防災環境の一般的概念や学問として

1) T. パーソンズは、地域性の中身について①生活を営む場としての居住地、②生活を支える職場、③行政サービスや公権力行使に関わる基礎的自治体の範疇、④ハード、ソフトのコミュニケーション・プロセス、の4つを設定し、総合的にアプローチすることであると提唱した。

広く受容への根拠性を持つと確信する。

都市化、情報化の進展は、同時に地域社会における新たな課題をも発生させた。都市への機能集中、地価高騰、幹線への集中立地など、中心地の商店街の衰退をはじめとする地方都市の空洞化により、地域社会の絆の崩壊や、家庭や地域の連帯力が低下してきたという問題の発生と併行して、コミュニティ活動を担う NPO 組織などが自生的に増加してくる背景を生み出したといえる²⁾。

都市化・産業化・情報化などの現代社会の変化は、旧来の地域社会の崩壊をもたらした地域社会にとっての諸困難を生み出している一方で、諸困難に対処する市民の自主的活動の動きも生み出すという相反現象も生み出した。このような市民サイドの動きこそが、災害に強いまちづくりのためのコミュニティ活動の根源となっていると考える。

I 防災コミュニティの準公共性

1-1 災害に直面したコミュニティの反応

本研究において、全体を通じてのいくつか重要な論点を確認でき、それらを提示すると以下ようになる。災害に直面したコミュニティの第一の論点は、災害に直面したコミュニティの反応であり、この反応は同時に平常時 (Loosely Structured Community) から緊急時 (Tightly Structured Community) への変動におけるコミュニティの適応能力であり、自己組織化の過程へのプロセスでもある。本稿上はこれを、「減災活動の過程」、「防災活動の過程」、「協働目標による自己組織化の過程」の3つの局面で理論考察する。

「減災活動の過程」は SAR³⁾ などの救援活動の局面であり、「防災活動の過程」は、震害連鎖を遮断し生活復旧に踏み出すための対処の局面を指し、「共同目標による自己組織化の過程」は、目の前の全ての環境を受容し、新たな社会組織を再構築する再組織化の局面を指すものである。

第二の論点は、理論考察と実証に当たってのコミュニティ政策のメルクマールである。

コミュニティ政策を論ずるには、その概念のメルクマールは不可欠であり、それが共通の政策概念にも影響する。コミュニティの重要な概念に関する主要な研究としては、デユルケミの体系論があげられる。彼の理論に準ずれば、「災害との遭遇、危機への対応がコミュニティを結束させるタイトな構造に変化し、地域格差や個性を持つコミュニティの特徴が形成され、それは、緊急時から再び弛緩な平常時に戻り、記憶としての被災体験は過去の平常形態にリニューアルされて、EVENT(イベント)を消化していく。こうしてコミュニティは体系的に更新・維持されて再度適応の過程をたどっていく。この一連のプロセスで、コ

2) たとえば、「環境保護のために地域でリサイクルを進める活動をする団体」や「NPO 東京いのちのポータルサイト」などが事例としてあげられる。

3) 岡田成幸 (2001) は「震災時における建物倒壊と人命救助について、倒壊した瓦礫の中から救出する SAR (Search And Rescue) について論及している。

コミュニティが成り立っていく」と評されている。

本研究上におけるデユルケミの主張の位置づけは、「コミュニティ生成過程」の論拠を補足しうる。彼は、「当該コミュニティが、一定の環境のなかで、生き残ろうとする共同目的を持つ限り、コミュニティ構造の強固な結びつきのパターン形成が不可欠である」と主張する。それゆえに、土着社会からみた住民活動評価、地域特性的主義に基づくコミュニティ形成の必然性を論ずる事が重要な課題となり、実際の事例においても阪神・淡路大震災における「東灘区の歴史生成の過程」においてデユルケミの主張が生きていたといえる⁴⁾。

「現場＝ボトムサイド」で形成される思考や認識の構造から離脱するのではなく、その構造の中に身を呈して始めて共有できる問題意識を抽出でき、「居住点や現場」の発想から、協働や地縁に通じ合える地域位相が創出してくると考えられ、現場サイドからの公共性の創出の原点となりうると考える。

その他に、マッキーバーやソローキンのコミュニティ概念などが挙げられる（表1）。

表1 主要なコミュニティ論の概念の比較

<p>1. マッキーバーのコミュニティ概念 特徴：コミュニティを2つのものから定義する。 * 地域性 * 共同性</p> <p>2. 1940年代のコミュニティ概念 特徴：2つのコミュニティ概念と3つのコミュニティ感情 * 地域性 * コミュニティ感情 (1) 「われわれ意識」(we-feeling) 分割できない統一体にともに参加しているという共有の感覚 (2) 「役割意識」(role-feeling) 位置ないし持ち場の感情。各人は相互交換の行われる社会的場面での果たすべき役割、自己の果たすべき機能があると感じている。 (3) 「依存意識」(dependency-feeling) コミュニティに依存しているという意識</p> <p>3. ソローキンのコミュニティ概念 特徴：類型的共同社会概念 * 人々を結合させる契機や絆を重視して、コミュニティはある絆によって形成された集団が累積されたものとする「累積的共同社会」論が特徴</p>
--

出典：小林敏章著『コミュニティ論』第一法規1983年より作成

4) デユルケミの体系論は、住民運動論の研究者たちによって論じられて、「居住点の思想」や「現場の思想」と重なりあう部分がある。筆者は、阪神・淡路大震災直後東灘区でアンケート調査を実施した。

災害に直面したコミュニティの第三の論点は、個と個がどのように向き合い、生き残るための共同の実践に入っていくかの「共同創出の過程」のあり方である。

G.H. ミードは「reflection：リフレクション（反省作用）」、共同体の認識における「全」の意識、創発特性、理想と現実との相互作用などの概念を用いて共同性を描きだした。

これは事態をありのままに直視し、その中に現われた極限のさまを、共通・共同性を紡ぎ出せる契機となりうる「伝統的なストック」を最大限生かすことで、説得力のある実践的なものに構築していく可能性を説いている。地域の伝統・個性を生かし、その生き残りをかけた実践を通じて、はじめてコミュニティは強くなる事が、リフレクションであり、現実である、と概念する。

G.H. ミード理論⁵⁾を発展させれば、人々はコミュニティを通じて自分達の生き残る道を切り開き、かつ伝統的なストックを温存させながら、さらに活用するすべを創造していく事が、「現場でのリフレクション」と考えられる。実際のコミュニティにおいて、防災戦略として活用可能な「伝統的なストック」を判断する事が重要な鍵であり、神戸東灘区の「だんじり祭り」はまさにその典型的な一例であると言える。

災害に直面したコミュニティ第四の論点は、「相互扶助的な意識」が中心となる「共助」の視点である。阪神・大震災の事例でも明らかのように、成熟しきった市民社会の中での賛美論的なボランティアとは明らかに差異のある、生々しい相互扶助活動の実態があった。

それらの情報やネットワークを生かす「情報チャンネルやネットワークの整備・拡大」の視点であり、災害時の民間レベルでの災害救援文化を構築し、救援体制をボトムサイドで充実かつ浸透させていくための媒体手段ともなりうる可能性であったと言える。

第五の論点は、生活様式を集約している都市の先進的なアーバニズムを、どのように環境の問題点として抽出するかの論点である。

現代都市は地域的なつながりを基礎に置いた「コミュニティ」そのものが希薄化し、随伴されるべき「共同感情」が緩慢か劣化した状況にある。共同集団の中の、個のコミュニティ感情や活動が大きな論点であり、誰かが戦略的に仕組むことで、集団の中の極小集団が時間を経て全体社会へ働きかける行為がどう評価されるかの意識と評価の問題でもある。

「共同感情の希薄化が進行する都市」のなかで、市民ボトルネックの防災コミュニティとは何なのか、またどのように構成されるべきなのか、どのように進展させ、継続させるかが、最終的にアウトカムすべき結論である。

また、コミュニティ構造の最強パターンの形成は、異なる現状認識の間の中から生まれた協働意識の再発見と形を変えた創出であると言える。

そこに至るまで、さまざまな試行錯誤と時間経過があり、個別の利害や認識を相互に批判しながらも、最終的には尊重し取り込むことでしか先に進まなかった「淘汰的な移行過

5) 徳川直人著『G.H. ミードの社会理論—再帰的な市民実践に向けて』東北大学出版会 2006年。

程」が見え隠れしていた。その協働意識の過程では、組織の「アイデンティティ」が常に問われると思われる。

しかし、平常時の観点からコミュニティをみたばあい、最大公約数的な災害対応を強調しすぎているのではないかという危惧もあり、結果的には生活に密着した平常時の土着的対応と災害対応は距離を持つことになる。それらを生活の中で、あるいは地域活動や経営活動の中でどうシステム化していくかは、今後においても重要な論点として研究の対象となっていくと思われる。しかし、それらを踏まえてもなお、災害文化の構築の価値の重要性が問われており、災害発生以降の地域社会の動きを、行政、組織、住民等それぞれの側面から描き出して、災害の全体像を体系的に観る必要性と意義を感じる。

1-2 地域における重要な要因「信頼度」の問題

他者を信頼する度合いを判断するために何回かにわたる「世界価値観調査」(1981年、1991年及び1996) が用いられている。回答者は、「一般に、大部分の人は信頼できると思うか、または、人と付き合う際には十分に注意する必要があると思うか」との質問に対して回答は、OECD加盟各国の間で「信頼感のレベル」が大きく異なることを示している。国別の相違は時間が経っても比較的一定している。近隣諸国はグループを形成する傾向があるが、これは、強い文化的・地域的な信頼感の過去からの実績があることを示唆している。

表2 信頼感の度合い (世界価値観調査)

大部分の人を信頼できるとする人の比率			
OECD加盟国			
ノルウェー	65.3	イタリア*	35.3
スウェーデン	59.7	ベルギー*	33.2
デンマーク*	57.7	オーストリア*	31.8
オランダ*	55.8	イギリス	31.0
カナダ*	52.4	韓国	30.3
フィンランド	47.6	チェコ共和国*	30.3
アイルランド*	47.4	スペイン	29.8
日本	46.0	メキシコ	28.1
アイスランド*	43.6	ハンガリー*	24.6
ドイツ	41.8	フランス*	22.8
スイス	41.0	ポルトガル*	21.4
オーストラリア	39.9	トルコ	6.5
アメリカ	35.6		
一部の非OECD加盟国			
インド	37.9	南アフリカ	18.2
チリ	21.9	アルゼンチン	17.5
ナイジェリア	19.2	ブラジル	2.8

* 1990-91年のデータ
 1. この調査で提起した質問：「一般に、大部分の人は信頼できると思うか、または、人と付き合う際には十分に注意する必要があると思うか」
 出所：「世界価値観調査」並びにKnack及びKeefer (1997)。

一般的に状況いかににかかわらず、他者を信頼する者の気質と、面識がある者を一般

的な「他者」からは区別して信頼する者の気質とを区別する必要がある⁶⁾、具体的な環境、背景及び状況が極めて重要である。

ある地域においては信頼感のレベルが高いのに、他の地域においては参加や信頼感が限られるということがありうる。Gal land は、信頼感や市民的参加についての一般的測定値は、いずれも、社会関係の質やマクロレベルでのその相互作用についての確実な指針とはならないと結論付ける。その意味するところは、「世界価値観調査」のような調査の結果は注意深く取り扱う必要があるということである。地域特性にこだわり詳細を求める理由付けがここにある。

1-3 コミュニティ活動の位置づけをめぐる論点

「コミュニティ活動」と「まちづくり」の位置関係に関する論点について整理すると、第一に、活動主体にかかわる問題がある。すなわち、コミュニティ活動の主体としては、大別して、「町内会・自治会」などの「地縁的組織」と、NPO 等の「自発的組織」とがある。「町内会・自治会」などは、一定の地域内に居住するすべての世帯を包含する組織であるのに対して、NPO 等は「個人の自発的な参加を原理とする組織」である。その為、これら性格の違う組織・集団を、実際のなまちづくりでどのように位置づけるかが重要な課題となってくる。

一方では、NPO の活動は、地域に基礎をおくコミュニティ組織（町内会や自治会）との連携をより強化することによって、その特性を活かしてまちづくりに貢献することができる⁷⁾、という考え方がありうる。つまり、まちづくりに構成的にかかわるコミュニティ活動の主体は基本的には町内会・自治会であるとする見解である。対して、むしろ NPO の活動を中心としてまちづくりを考えていこうとするスタンスでもある⁸⁾。

これらの相違点は、一つには、「町内会・自治会」の現実をどのように認識するかの違いに由来している。前者が、「これまで地域住民組織は行政業務の遂行を通じて、地方自治の中心的基盤である住民自治的力量を蓄積してきた⁹⁾」という認識を前提にしているのに対して、後者は、「旧来の地域社会の崩壊の中で町内会・自治会も機能しえなくなっている」という認識を前提にしている。

第二の問題として、「コミュニティ活動」と「自治体の政治行政」との問題がある。まちづくり論においては、「住民と行政のパートナーシップ」によるまちづくりという議論が重要なテーマとなる¹⁰⁾。問題は、そのパートナーシップのあり方であり、活動する NPO

6) 「世界価値観調査」(1990～1991年)では「親しい者」同士の信頼感と「知らない者」同士の間の信頼感との間の区別には留意を要するとされている。

7) 山崎丈夫『まちづくり政策論入門』自治体研究社、2000年 PP.87-88。

8) 前出の尾崎は、このスタンスに立っている。

9) 山崎丈夫『まちづくり政策論入門』自治体研究社、2000年 P.172。

10) この事例としては「住民と行政と企業と大学とのパートナーシップ学会」といったバリエーションがある。

や行政や企業が相互にコラボレーションをどのように図るか、その一連のプロセスを誰がどうやって統括して行くのか、その流れと結果を誰がどうやって評価するかについての具体的方法論が確立されていないことである。

ところで、この問題には2つの側面があると思われる。第一の側面は、まちづくりのプロセスを進める仕組みの問題である。松野弘（2009）は、「これまでの地域社会形成は「官の論理」あるいは「行政主導型」で進められてきたと捉えたうえで、これからは市民が主体となってまちづくりを進めなくてはならない」とする立場である¹¹⁾。しかも、そのばあい、主体としての市民はボランティアなアソシエーションとして組織化されることが前提となる。

しかし、このような考え方に対して、地方自治体の政治行政における住民自治の実質化を放置する立場も存在する。この立場からは、自治体の行政と住民のどちらが主導的であるべきかという視点ではなく、自治体行政への住民意思の反映をいかに実質化するかというかたちで問題が組み立てられる。

この2つの立場は、前者では、住民の共同性は、自治体の意思形成を媒介にしてのみ形成されるのに対して、後者では、市民レベルでの共同性が、住民の集合体としての地方自治体という団体から独立して、しかも複数形で存在するようになることが想定される。

倉沢進（2002）は、「まちづくり」の課題を「相互扶助的なシステムと専門処理的なシステムとの最適の組み合わせを模索し、新しい生活様式を作っていくこと」であるとしている¹²⁾。

相互扶助的なシステムとは、伝統的な地域組織を基盤とした住民相互の助け合いを原形としてイメージされるものであり、阪神大震災における東灘の事例がまさに該当すると考えた。

他方、専門処理的なシステムとは地域内のさまざまな問題処理を専門機関に委ねる都市的な共同様式を意味している。コミュニティ活動の位置づけをめぐる様々な論点を確認する事は、今後の政策提案を行う前段階としての必要性から、極めて重要なプロセスであると考えられる。

Ⅱ 災害に強い体質モデル事例（米国カリフォルニア州 CARD）

2-1 概要

米国は自然災害の多い国であるが、中でも最も深刻なのが局地的な大地震が発生する脅威が常にある「サンフランシスコ湾岸地域」である。米国地質調査所（USGS）はカリフォ

11) 松野弘は「これまでの地域社会形成は「官の論理」あるいは「行政主導型」で進められてきたと捉えたうえで、これからは市民が主体となってまちづくりを進めなくてはならないとする立場」をとる。

12) 倉沢進は、「まちづくり」を「コミュニティ形成」として「相互扶助」の概念・定義をしている。

ルニア鉱山・地質局（California Division of Mines and Geology）と共に、この地域が直面する地震の脅威のスペクトルを調べるため、様々な研究を始めている¹³⁾。

この地域の多くの活断層が災害のシナリオに大きな影響を及ぼすとされている。1989年のローマ・プリータ地震と1994年のノースリッジ地震を契機に、米国の都市に大地震が発生した場合、複雑なエネルギー・システム、通信システム、輸送システムに頼っている都市住民が長期的にどのような影響を受けるかを検討し、完全に把握しようとする都市災害のリスクマネジメントへの努力が地域や州全体で開始されたものである。

サンフランシスコ湾の東端にある断層地域は、災害に取り組む政府各局に特別な問題を投げかけている。この地域は非常に都市化が進んでいるため、州と連邦の役人は、この地域の大地震に対する脆弱性は、州の中で最も深刻な状況だと受けとめている。

地方の管轄地域が直面している問題は、人的被害を減らし、地域のインフラを守り、次の地震にどう備えるかである。災害への対応と復旧作業は一義的には市や郡の地方政府の責任であるが、地方政府の手に負えないような災害が発生したときには、州政府と連邦政府も迅速な対応を迫られる使命を帯びている。

連邦政府はこの重大問題を議会から省・局の報告書に至るまで多くのフォーラムで取り上げ、政策、研究の面からもっと議論するよう奨励した。問題にした点は「被害の大きい予測不能な災害に対し、国家としてどう備えるべきか」であった。アメリカにおける市民参加プロセスの例に漏れず、多くの大学、研究機関、専門機関、非政府組織がこの国家的議論に参加している。地域社会の人々も、災害後コミュニティ会議に多く参加した。

プログラムの先導は州の救急隊と共に連邦緊急事態管理庁（FEMA）が務めている。

2-2 プロジェクトインパクト¹⁴⁾

(1) オークランド・パイロット（1998年）

1997年に連邦緊急事態管理庁（FEMA）の「プロジェクトインパクト」が誕生したのは、長年の災害計画の最大の成果であると同時に、災害対策への新たな取組みの始まりでもある。このプログラムは、連邦政府の政策を調整して地方政府に実行できるように組み直したものである。負傷者と災害費用の軽減という連邦の緊急命題は、多様な状況下でも危険を減らせるようなプログラムを組み立てる必要性とした。結果として、地域の人々の個々の危険問題を解決するのだからため、当該プログラムは地元からの投資によって維持できると考えた。連邦緊急事態管理庁（FEMA）はパートナーとして元手資金と技術援助を提供し、州政府にも参加を求めて開始された。

連邦緊急事態管理庁（FEMA）はプログラムを試すために全米から7つの地域を選び、

13) 米国地質調査所（USGS）は2005年度の研究報告では、今後30年間にマグニチュード6.7以上の地震が発生する確率は70%近いと指摘されている。日本における南海トラフ地震の発生とほぼ確率的に同等と推測されている。

14) 「プロジェクトインパクトの出典はニッポン放送ホームページ <http://www.1242.com/bousai> を抜粋、参考にした。

各地域に対し、その地域特有の危険条件を自分たちで解決する方法を開発し、管轄地域内の住民にプログラムに積極的に参加するよう求めた。プロジェクトインパクトのカリフォルニアにおけるパイロット地域は、1998年はオークランド市、1999年はバークレー市とナパ市で開催され、2005年はサンレアンドロの隣接市で開催されている。

連邦緊急事態管理庁（FEMA）は知事の救急隊と共に、被害軽減投資を地方戦略に集中させる方法を選択した。災害対応の最初の大学となるカリフォルニア大学バークレー校を含む近隣の4つの市に照準を合わせることで、「プロジェクトインパクト」は意地域社会の価値に見合った「災害対策の育成」という効果を得た。

オークランド市は、州のプロジェクトインパクトのパイオニア的存在である。オークランド市、企業、住民の連携から始まった同市のSAFE（Safety and Future Empowerment）プロジェクトは、公共の安全を最優先させたものである。SAFEプロジェクトにはシェブロンオイル、EQE インターナショナル（Engineering Firm）、ワシントン相互銀行、アメリカ赤十字社、オークランド商業会議所、CARD（Collaborating Agencies Responding to Disasters）、オークランドを代表する18グループの非政府組織等の災害対策協力機関が参加している。連邦緊急事態管理庁（FEMA）が100万ドルの初期投資をしたのに対し、これらの機関やグループは、全体で直接資金と同様サービスという形で600万ドルの追加投資を行い、総計700万ドルの資金を投じて金融資源を整備している。

連携グループはオークランド地区の「危険分析」、「リスクアセスメント」を実施し、家庭および企業の強化プログラムを作成した。厳しい環境条件下でのシステム上の弱点は何かを確認するため、公共施設とインフラを対象として点検メニューをリストアップしている。

さらにSAFE（Safety and Future Empowerment）プロジェクトの参加団体は、施設を耐震レベルに格上げし、非常訓練や特別サービスを提供して社員を援助することを確約している。オークランドはプロジェクトインパクト近隣地区の信頼できるアドバイザーとなり、最も必要とされる技術援助を提供し、バークレーとサンレアンドロでの安全イベントにプロジェクトリーダーを派遣している。

オークランドの意欲的なプログラムは、初年度に25ヶ所の家庭と企業で安全改良を実施し、あらゆるタイプの施設について構造上、非構造上の危険軽減戦略を作りあげた。連携チームは持ち家所有者向けに、使いやすく便利な「改善ガイドブック」を作成した。これは同じような条件を持つあらゆる地域の参考となりうるもので、他のプロジェクトインパクトにも採用されている¹⁵⁾。

(2) バークレー・パイロット（1999年）

バークレー市は1999年にプロジェクトインパクトに参加した。タルサ市、オクラホマ市

15) このガイドブックは、普通の住民が家の耐災害性を高めようとするときに必要とする情報を網羅しており、掲載されている技術資料の幅広さの点でも比類のないものと専門家からも評価されている。

と共に連邦緊急事態管理庁（FEMA）の1999年度のモデル地域に選ばれている。

バークレーは地域安全活動に長くかかわってきた市である。1989年以降、公共の建物、公立学校、住宅の耐災害性を高めようと粘り強く政策に取り組んできた経緯を持つ。

地域の住民は、すべての公立学校と消防署の安全性を高めることや、公共安全ビルと緊急オペレーションセンターの州事務所の新建設に、総額2億6200万ドルの税金を充当している。連邦緊急事態管理庁（FEMA）と州の救急隊からの出資と併せ、これらの税金は「バークレー市民センタービル」と「中央図書館」の耐震補強に使われた。

更にバークレー市の消防局は、主要給水システムが地震で使えなくなった場合に備えて代替給水システムを開発した。市議会は、持ち家所有者が住宅の補強を行う場合に、地域の高齢者、低所得者、障害者には資金面、技術面で優遇し、直接支援するプログラムを制定した。当該市は建設プロジェクトの認可料を撤廃し、住宅や一定の補強が施されていない石造建築の耐震性改善プロジェクトには税金の割戻しを提案し、一定の資格を有する住民が安全改良をする場合には無料修理を提供している。

さらに「住宅の安全改良融資プログラム」を用意し、当該不動産が売却または所有権移転されるまで支払いを延期するサポート体制をとっている。このプログラムは、バークレー住民にとって防災活動へのモチベーションとなっている。

結果として、バークレー市では1999年度までに単独所帯の家の38%以上（約8,400軒）がなんらかの安全改良を行い、小規模アパートの30%以上が改良された。

湾岸地域行政協会の研究報告（1999）によると、これはサンフランシスコ湾岸地域で最も高い改良率だと報告している。バークレーのプロジェクトインパクトイニシアティブの主眼点は、産業界とより強力で緊密な連携をしてリスクと安全情報を共有すること、より良い政策を立案すること、地域の建築・改善コードと基準を改良するための法律の制定が課題となる。イニシアティブを通じて強化されるもう一つの連携は、国内で最初の災害対応大学であるカリフォルニア大学バークレー校（UCB：University of California, Berkeley）との連携である。

カリフォルニア大学バークレー校（UCB）は、同市の近隣住民と地元の学校と共に、学生、教職員、スタッフの安全にかつてない関心を払っている。当該校の地震安全プログラム、施設強化・改造のための地震実行プラン（SAFER：Seismic Action plan for Facilities Enhancement and Renewal）は、建物の安全性の問題に取り組むために再度開始された¹⁶⁾。

この安全プランニングの効果で、カリフォルニア大学バークレー校（UCB）の様子は一変した。カリフォルニア州、連邦緊急事態管理庁（FEMA）、並びに個人の寄付による

16) カリフォルニア大学バークレー校（UCB）はハイワード断層の真上にあり、施設の総点検によって、校内スペースの27%が「弱い」、「非常に弱い」にランク付けされ、地震対策には総額で10億ドル以上必要ことが分かった。SAFERプログラムの目標である、キャンパス内の安全確保と大地震後の運営維持が大学の新たな信条となっている。

支援を得て、進行中の建設プロジェクトだけでも2億3500万ドルの資金をつぎ込んでいる。

この地震対策を老朽化する教室、研究室、インフラを近代化するチャンスと受けとめて大学の革新の契機とした¹⁷⁾。

「地域経済における大学の役割」と「国の研究環境」を検討するために連邦緊急事態管理庁（FEMA）が新たに連携した先が、施設強化・改造のための地震実行プラン（SAFER）の災害対策大学プロジェクトであったといえる。

プロジェクトインパクトは政府、州、企業、住民、大学など研究機関を一体とした、地域総合連携のプロジェクトとしてバークレー市の防災管理を今も担っている。また、地域が被害軽減イニシアティブに着手する契機となるので、目に見える形で多くの成果をあげることが可能となる点が特徴である。

連邦緊急事態管理庁（FEMA）が、元手資金と技術援助を提供することの効果は大きい。地元住民は追加資金を提供し、民間にも連携の輪が広がる効果があがっている。

しかし、このプログラムは「地元の問題は地元で解決すること」を条件としているので、地域ごとに適切だと思ふ手段を利用することができる一方で、コストの面で負担を負う。

結果としては、被害予防を重視し、フォーカスされたプログラムでコストを削減する方法をとれば、長期的には、災害対策についてもっと持続可能性のある投資が可能となる。政府の自然災害対策評価については、「被害軽減作業」は「健全な環境」と「経済的実践」が結びついた時に最もうまくいくという点で多くの見解が一致している。

2-3 CARD¹⁸⁾ (Collaborating Agencies Responding to Disaster)

本研究では、住民と地域と地縁組織が一体となった「コミュニティ」の防災の効果と、地縁組織の潜在の被害軽減へのパワーに留意して研究に臨んだ。

災害時には、物資もスキルも持たない災害弱者が最も大きな犠牲を強いられることが多い。本節では、米国の災害多発地域であるカリフォルニアを中心とする「コミュニティベースの自律的な協働組織」であるCARDに着目する。CARDは、カルフォルニアの地震や、火災を受けて、CCBO（County Community Based Organizations）に災害対策準備対応を提供するために構築されたコミュニティ単位の官民協働組織である。

CARDは、ロマプリエータ地震（1989年）で大きな被害を受けたアラメダ郡で災害対策連絡機構として発足した。その対象は低所得者、障害者、高齢者などのマイノリティに対する支援を中心に、総合的な地域防災体制の整備を目指している。

CARDは、アラメダ郡を5つの地域に分け、数十の非営利組織（NPO）がそれぞれの

17) 連邦緊急事態管理庁（FEMA）の資金によりカリフォルニア大学バークレー校（UCB）プロジェクトにバローズホール、ヒルデブランドホール、ラティマーホール、シルバーラボの4つの建物が付け加えられた。

18) CARDとは（Collaborating Agencies Responding to Disaster）の略である。

専門領域で災害時の援助活動を分担するという斬新な方式を採用している¹⁹⁾。

CARDの組織形態は、単に地域を分割し、NPOの作業を分担しているだけではない。

人材を提供するボランティア・センター、州の災害対策課、災害対策専門のNPO赤字などとしっかりとしたネットワークを組んで、災害時に、NPOが救援活動に即時に取り組めるように準備されている。

「高齢者、子供、障害者、ホームレス、英語を話さない人、低所得者やその他継続的なサポートを必要とする人等」のコミュニティメンバーは、自身で対策準備、対応、復旧ニーズに対処する能力が期待できないため、これらの人々はファースト・ヴィクティム（First Victims）としての対象となる。

さらに、災害発生時および発生後に、訓練を受けた信頼される地域のサービス提供者がいないことは、これらのマイノリティの人々を危険な状態にさらすこととなる。

一般的に、公共災害サービスを提供する組織は、特別のニーズを持つコミュニティに対処できないか、またはサービスを提供できないことが多々あり、また、これら組織は長期的または継続的なサポートサービスの提供をするようには設計されていない。

対して、訓練、調整、統制を受けた地域機関は、災害発生時に特別のニーズを持つ人々のサポートを提供する唯一の機関である。

これらの意味でもCARDの訓練を受けた機関は、現在、コミュニティ対応の全局面でそれが果たす重要な役割から、緊急事態管理者、資金提供者、政府職員により認識されかつ評価される重要な立場にある。CARDは緊急事態発生時に、スタッフやサービス受益者が冷静に、安全を確保し、適切に対応する体制を整えるためのサポートを行う。これらの仕組みは地域においても、国内外においても多くの評価を得ている。

CARDの特性は地域住民の少額コストによる対策準備をサポートし、災害発生後のコミュニティに対して継続的にサービスを提供できるという点である。また、災害整備のための公的および民間の資金提供のための要件の確保を行い、他の緊急事態対応コミュニティとの強力なネットワークも構築している。

(1) CARDの支援機能

CARDは、コミュニティの訓練、調整、統制における成果により、地域、国内、国際的な評価と賞を得て実績を上げている。

CARDは地域住民が以下のような支援をうけられるようにサポートを行っている。

- ①小額のコストで地震対策の準備と対応を整える。
- ②災害発生後であっても、自分たちのコミュニティが継続的にサービスを提供できるといふ安心の担保の提供。

19) 具体的には、それぞれの地域で指導団体を決定し、ここを基軸として、食料、医療、住居、後方支援などの作業をNPOが分担して行っている。

- ③災害計画を整えるための公的および民間の資金提供者の要件を満たす。
- ④他機関や緊急事態対応コミュニティとより強力な関係をネットワーク化し、連携ラインを構築する。
- ⑤スタッフやボランティアの人々の安全の確保。
- ⑥災害対応、テロ行為、政府サービスと関連し、複雑な問題を簡単な言葉で理解させるためのアセスメントやコーディネートを行う。

(2) CARD のサービス

CARD は、他のコミュニティ機関や全体的な緊急事態対応構造と協働できるよう設計された緊急事態計画を策定、更新、維持する手助けをする。従事者が緊急事態に効果的に対処し、コミュニティ権利を与えられ、脅威を感じないようにするための手助けをする訓練もおこなう。

CARD はコミュニティ対応要員のために SEMS（標準、急事態管理システム）を提供し、最も使い易く、理解し易い訓練を提供している²⁰⁾。CARD は、自分たちの機関が机上訓練により対策準備および対応スキルを練習する際にもサポートを提供する。具体的なメニューは、収容施設の設置、覚書の作成、災害対策の資金集め、クライシスコミュニケーション等、特定事項に関する訓練により、それぞれの機関は相互サポート関係を他機関や地域政府とネットワーク化できる体制としている。

便益に関しては、サービス受益者やスタッフの安全を守り、災害発生後も運営を継続する方法を理解させ、費用効果的な訓練を提供することによりコミュニティサービス提供者に便益をあたえる。更に訓練され信頼されるサービス機関のセーフティネットを構築することは、特別のニーズを持つコミュニティに便益をあたえるメリットを持つ。

また CARD は、統制対応のためにコミュニティの全部分と提携することにより、政府をも支援する。警察、消防、緊急時サービス（Emergency Services）、その他災害時サービス機関と協働するコミュニティを訓練することにより、在来の緊急時対応要員に付加的な便益をあたえる。

小児ケア、高齢者ケア、またはその他の成長するビジネスコミュニティの重要コンポーネント等、サービス提供者の弾力性を強化することにより事業を支援する。

更に災害発生時に宗教倫理に基づき奉仕活動をする団体の下に集まる人々に対して、サポート、情報提供、ガイダンスへの手助けすることによりこれら団体を支援する。

財団や企業スポンサーが資金援助の面で脆弱なコミュニティへは、投資を確実なものにする手助けにより、出資組織に便益をあたえる。

すべての人々が対策準備および対応に各自の都合に合わせて完全に参加するための簡単な方法を構築することにより、一般公共の便益に資することができるとの理念を特徴とす

20) カリフォルニアの表全州対応機関が利用しているコミュニケーションと組織システムである。

る組織である。

(3) CARD の使命と対象

CARD の使命として、リスクに対して無防備な人々のニーズと懸念が緊急事態対策準備および対応で取り込まれることを確実にすることである、としている。“Prepare Now”は、特別なニーズを抱える個人のための災害計画に従事する人を支援するためのツール、専門知識、資源へのアクセスを提供している。リスクに対して無防備な人々とは、災害対策準備、救済・復旧作業で提供される標準資源にアクセスし、利用できない人々である²¹⁾。本サイトを用いることにより、誰が便益をえるのかについての対象の具体性に関しては次のように定められている。

表3 CARDからの便益受益の対象者

<p>●コミュニティをベースとする組織： それぞれの専門知識やコミュニティ認知により、従事する人々のための最善の資源になる。それぞれがサービス受益者に従事する態勢が整ったとき、災害が発生しても、それぞれが解決の策定、実行者となる。</p> <p>●地域政府： 特別なニーズを持つ人々のための計画をすることは、緊急時計画の不可欠な1コンポーネントである。コミュニティにおけるこれらニーズに取り組むために、本サイトの資源を利用し、コミュニティをベースとする組織と協働することができる。</p> <p>●近隣組織： 近隣地域は早期対策に欠かせない要素である。自分たちの近隣地域の対策準備をいかに機能させ、いち早く救助し、災害発生時にいかに協働するかを検討する。</p> <p>●家族： 自分の家族の中に高齢の親、英語を話さない親族、または障害を持つ子供はいるか。どのような緊急物資を準備しておくべきか、自分が愛する人々を助けるための他の方法として何かを学ばなければならないとする。</p>

出典：筆者作成

CARD の、急時対応訓練に関して、CARD は特別なニーズを持つ利用者の役に立つために、非営利団体、企業、宗教団体や政府などが、互いに協働することを可能にする災害対策および緊急事態対応訓練をプログラムし実行している。それらのコアカリキュラムには以下のものがある。

①機関緊急時基本計画

簡潔、安価、直接的な工程で、参加組織が各組織のためにカスタマイズされ、他の地域

21) 具体的に示されている対象者は以下のとおりである。①収容施設では適応できないニーズを持つ障害者。②避難命令を理解しない英語を話さない人。③災害サプライキットを持ち上げたり運んだりすることができない虚弱な高齢者。④助けを求めることを嫌がる移民したばかりの人。

機関や全体的な緊急事態対応構造と機能的に協働することを目的とした緊急時計画を策定、更新、維持するのを手助けしている。

参加組織は基本計画テンプレートを受け取り、これを完成して、各組織の特別なニーズに合わせてカスタマイズするための簡潔な作業を学ぶ。

②地域対応員のための事態コマンドシステム（Incident Command System：ICS）

これはカリフォルニアで最も利用しやすく、簡単な訓練であり、緊急事態対応および災害管理のために利用できる。同訓練は必要以上に頭文字を盛り込んで複雑なものにすることなく基礎情報を与え、参加者独自の対応オペレーションを行えるようにする。参加組織は、災害における役割と責任を明確にまとめた簡潔な「クリップボード」と「名札システム」を受け取る。

③自身および自宅での対応

これは、恐怖に対処し、過去の障害を除去することを目的としたもので、対策上個人的な側面に焦点を当て、参加組織の各個人のニーズにカスタマイズしている。

従事者、ボランティア、または地域住民が自宅、戦場、または路上で、緊急事態に効果的に対処できるよう自信を持ち、簡単な対応能力を身につけ、より安全であることを確信してもらうための手助けをする。

④環境危険削減ワークショップ

職場の物的環境を従事者、ボランティア、利用者にとってより安全な環境にすることに主眼を置いている。参加組織は彼らの組織の物的強度および脆弱性を知り、これらをどのように改善するべきかを理解し、危険削減にかかるコストを概算する。

参加組織には彼らの物的環境の安全性を改善するための明確な作業提案が与えられる。

⑤災害演習シナリオ／実践プラクティス

地震発生、避難所が設置される現場での緊急事態またはその他災害シナリオを用いて、組織が地震の災害計画をテストし、技能を更新するのを助ける。

これら演習は組織が彼らの計画を更新または、拡張、覚書（MOU）をテストし、政府やその他緊急事態対応員と効果的に協働するための方法を学ぶための機会を与える。

⑥機関集合会合

コミュニティ・ミーティングは、緊急事態サービススタッフやその他コミュニティ組織との関係を構築する支援をしている。これらミーティングは、緊急事態対応および災害対策情報を共有し、MOU（覚書）を策定するための理解を深め、必要なサービスを提供する期間にパートナーシップや重要な関係を構築する機会を与える。

CARD は状況が許す限り、新項目における訓練を構築、提供する。改善、高度化、または特化された訓練も要望に応じて提供可能なものへ再構築する。

CARD のサービスコースには、主として以下のメニューがある。

* 保育士（チャイルドケアギグァー） および両親のための災害対策

- * ワークショップ：緊急事態対策キットの構築
- * ワークショップ：覚書（MOU）
- * ワークショップ：非営利団体の PIO 機能／メディアリレーション
- * 病原体抑制および予防戦略
- * CARD Basics - CARD サービスおよびコースの概観レクチャー
- * シェルター・イン・プレイス（訓練および実践演習）
- * 不測事態への対策：誰もが助かるように
- * 優先ミッション：（危険に脆弱な住民は誰か、なぜ彼らはより脆弱で助けるのがより困難であるかのアセスメント）

CARD のサービスアプローチは、日常のきめの細かいインストラクションを重視して、避難生活にあたっての避難所、緊急用携帯器具、日常の健康予防などの細かい示唆が要領よくまとめられている。さらにポスター作成され、基本的な災害供給物資についてもまとめられている²²⁾。

2-4 まとめ

CARD は、災害多発地域であるカリフォルニアを中心とするコミュニティベースの自律的な協働組織である。カリフォルニアの災害に対して、災害対策準備と実際の対応のサポートを提供するコーディネート組織である。先の阪神・淡路大震災研究においては、東灘区における「生活協同組合コープこうべ」がその役割を果たしていた。コミュニティ・ベースとしては神戸「東灘区コミュニティ」がそれであった。

CARD との大きな相違点は、CARD が政府を取り込んだ官民協働組織であるのに対して、阪神・淡路大震災の事例はもっと狭い地域の、官民共同の連携のパワーであった。実際に CARD のような組織が編成されているわけではないが、それに準ずる機能を果たすべく、様々な協定によって緊急時のリレーションが担保されている²³⁾ 点では同質であるといえよう。

日本において望まれる防災管理の基本体質は、CARD に見られるコミュニティ・ベースの自律的で、自己訓練型、自己完結型のコラボレーション・プログラムであると認識する。

障害者、高齢者などのマイノリティに対する支援と、地域タイプ別防災体制の整備の点ではまだ日本は未整備といえる。しかし、複数の非営利組織がそれぞれの専門領域で災害時の援助活動を分担するという方式は、わが国における地域防災力の向上のために採用を

22) 水は、1つの大容器よりも複数の小容器に入れられている方が良く、通常のプラスチックボトルは6ヶ月ごとに交換し、特別無菌包装期限は5年間とする。食料は、好きな食べ物を選択し、（喉の渇きを誘発しないもの）選択した食べ物の賞味期限を記録しておき、その日が来る前に消費し、新しいものと交換しておくこと。可能であれば、調理が不要な食べ物を選択すること。応急処置用品に関しては、さまざまな大きさおよび価格を揃えておくこと。自分に適したものを選択すること。このとき、使用人数、自分および彼らの医療ニーズ、保管場所を考慮すること、とされている。

23) 具体的には、それぞれの地域で指導団体を決定し、ここを中軸として、食料、医療、住居、後方支援などの作業を NPO が分担して行なっている。

検討すべき視点であると認識する。

Ⅲ 防災資源としての自主防災組織の活用

3-1 防災コミュニティの準公共性

民間セクター組織等の地域コミュニティ資源の活用は、行政補完の社会資本の補完ともいえる。R. Putnam：パットナム（2001）は社会資本を次のように定義づけている。

「社会資本は、調整された諸活動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴である」としていた。

R. Putnam の著書『哲学する民主主義』（1993）の中で、イタリアにおける地方制度改革による州政府の導入において、この州政府の運営が北部では成功し南部では失敗したことに注目して分析をしている。R. Putnam は新設された州制度のパフォーマンスになぜ違いが起こるのかに疑問をもち、“社会文化的要素が、行政能力を決定する大きな要因になっているのではないか”との仮説を掲げて調査をおこなった。結果として、民主的政策がうまく機能するには市民的積極参加の水平的なネットワークを通して社会資本を育て、集合行為のジレンマを克服していくことが重要である、と結論づけた。

立木茂雄（1997）は、コミュニティの位置づけについて住民間で利害調整を進め、コミュニティの機能を残しつつ、行政区画を含みひとつに統合すべきであるとする。

すなわち、コミュニティの本質は市民主導や、行政と市民の一体感が存在していたことが、活動の成功の源泉であることを指摘しており、民間からの公共性創生の活動こそが、地域づくりの成否を握っている点を素描している。

本研究によって確認できた成果のひとつとして、被災者は、危機的状況への対応から生まれた交流の場から新しいコミュニティに身を乗り出していく動機付けを持つことの発見である。リニューアルされた新たなコミュニティは、新たな形のパートナーシップの創出を生み、民間からの公共性（Empowerment）が育っていく構成要因の一つとなっていた。

地域自主組織を考えると、基本的には、R. マッキーバーの言うコミュニティ組織の2類型が常に前提となる。すなわち、「コミュニティ型組織」と「アソシエーション型組織」である。市民自治や住民自治を議論するとき、市民、住民は「積極的なアクター」としてはごく例外的である。個人としての市民、住民は、選挙権者として投票行動者としてあらわれるか、サービスの受益者あるいは消費者としてあらわれる²⁴⁾。

現実では、「組織された市民」、「組織された住民の代表」こそが、積極的な活動を担い、意見を表明するかたちで、「協働の担手」ともなりうるというのが実態である。

「住民自治」は政治的な代表によって担われるといってもよい。この地域社会の市民に

24) これが古典派経済学者が描く「タックスペイヤー」である。現在では、公募市民として、あるいはパブリック・コメントの提案者として大きな意味を持ちつつある。

よる組織は、マッキーバーによるとコミュニティを基礎としたものとなる必須性を持つ²⁵⁾と定義される。

「コミュニティ型組織」は包括的であり、マルチ・パーパス的な、多くの目的や課題を持った組織である。清掃の当番や祭りの役員、防犯や交通安全など何でもありうる。

地域社会が抱える問題は全てその活動の対象となりうる。自ら選択して所属したり、メンバーとなるのではなく、その地域に住むこととなったり、ある団体に所属することによってメンバーたる地位を自動的に取得する。すなわち自治会や町内会型の組織である。

「アソシエーション型組織」は、一つの課題を解決するために、自発的に集まった市民、住民の組織である。テーマ型組織とも言える。そのために、その活動は地域的に限られないし、地域性からは比較的に自由である。NPO法人やボランティア団体がこれに相当する。

このふたつの組織をどのように地域に合った形で自己組織化していくかの政策が、持続可能な防災社会を意識した「地域政策」に他ならないといえる。

3-2 防災スキルとしての自主防災組織

C. バーナード（1968）は協働体系の目的が達せられる程度を、有効性（effectiveness）と能率（efficiency）の2つの要素に起因しているとする。民間組織や住民が協働行為へと乗り出すためには、上記の2つの要因を満たさなくてはならない。「参加者の動機をみたす程度を能率と定義し、能率によって得られる満足度を有効性」とするコモنزの概念は、コミュニティへの生成過程を示すプロセス的性格を持つと考える²⁶⁾。

本研究では、いろいろな災害環境を持つコモنزが、資源管理、利用形態、意思決定の方法等の差異により、膨大な量のコミュニティモデルを蓄積した背景があるといえる。

それは、十分に政策的・公共的であり、一方で利益追求的な私的性向を持つ、二面性を持つ社会基盤といえる。そのため個人、民間組織、行政といった、質の異なる主体たちの共通の有効性と能率を目指し、満たす可能性を生み出すといえよう。

地域における防災施策は、個々の力では不可能であった。しかし、個人が共有のミッションを持った時、それは組織使命として集積し、力を増した。さらに組織個々が単体で地域を救い、復興させる事もまた、不可能であった。しかし、組織が地域と共有のミッション

25) 「ある領域がコミュニティの名に値するには、それより広い領域からそれが何程か区別されなければならない、共同生活はその領域の境界が何らかの意味をもついくつかの独自の特徴をもっている。(中略) コミュニティは、社会生活の、つまり社会的存在の共同生活の焦点であるが、アソシエーションは、ある共同の関心または諸関心の追及のために明確に設立された社会生活の組織体である。アソシエーションは部分的であり、コミュニティは統合的である。一つのアソシエーションの成員は、多くの他の違ったアソシエーションの成員になることが出来る。コミュニティ内には幾多のアソシエーションが存在し得るばかりでなく、敵対的なアソシエーションでさえ存在出来る。(中略) しかし、コミュニティはどの最大のアソシエーションよりも広く自由なものである。それは、アソシエーションがそこから出現し、アソシエーションがそこに整序されるとしても、アソシエーションでは完全に充足されないもっと重大な共同生活なのである」(R. M. マッキーバー、『コミュニティ』(1917)。

26) 浅子和美（1994）はコモنزを二種類の概念に分類している。第一は、オープン・アクセスが成立する資源であり、第二の定義は、資源の利用が一定の集団に限られ、その資源の管理・利用について、集団中である規律が定められ、利用にあたって種々の権利、義務関係が伴っている場合をさす。

を持ったとき、それは公共政策と同等の力となっていた。地域コミュニティに存在する、新たな市民軸の生誕を可能にするのは、上記の連鎖過程に調整役として機能を担う民間組織が数多く、また、多業種が存在することであり、個々が組織同等に、組織が地域同等に、また地域が公共補完のパワーを集積する事の効果が結果的に連鎖のシナジーを生んだと結論付けられる。実はこの連鎖が、地域が自主的に災害を克服し、また自主的に復旧・復興することの重要なベースとなる事は、先の事例検証からも明らかである。

自主防災活動の必要性については、国も、被災地であった神戸市もその重要性について認識し、現在新たな地域整備の一環として、プロジェクトを立ち上げマネジメントに乗り出している。本研究では神戸市地域防災の核となる「自主防災組織＝防災福祉コミュニティ」を資料編²⁷⁾に取り上げてその実態を述べている。

3-3 市民のエンパワーメントの創出

(1) 「たまり場」としてのコミュニケーション

「たまり場」とは市民と行政、事業者が討論する場という概念での「たまり場」である。いわゆるハコモノとしての「コミュニティ施設」を作り、その運営を一部住民組織に任せることではない。「たまり場」はあくまでも多様な、多元的な市民団体や住民組織が、一定の課題について活動する場として定義された「たまり場」である。そのためには、「施設」、「資金」、「情報」、「人材」の4つが地域に投資される必要がある。

「施設」は公民館や自治会館、余裕教室、あるいは老人憩いの家や福祉センターなどであり随意に資源としての活用が必要である。余裕があれば、小学校区単位に「市民福祉センター」「市民活動センター」などを、新設して設置していくことも必要となる。

「資金」としては、市民活動支援基金を市の基金として設置し、そこに市民の寄付を受け入れることで公益信託基金として免税措置を活用できる事が望ましい。なお、NPO法人や有限会社などの法人を設置し、それが補助金や交付金、委託金の受け皿となる方法も考えられる²⁸⁾。東日本大震災以降は、徐々に進められていると思われる。

「情報」の地域的蓄積と発信の拠点は、まず行政情報や地域情報、全国情報を地域で参照できるレファレンス機能、インターネットスペースが必要となる。情報発信のハード面での整備である。ソフト整備として、タウン情報など地域情報紙・誌の編集部と編集委員会、地域の商店、飲食店などに地域情報を置くような、地域のホームページの設置とその更新と維持のための組織も必須となろう。

「人材」は、地域のコーディネーター役を担う主体が求められる。そして、「まちづくり」を総合的に調整し、縦横に組織することで多くの人材を発掘し、運用・活性化することが

27) 神戸市における「自主防災組織＝防災福祉コミュニティ」の概要 pp.330-335 参照。

28) 多くの福祉団体が、社会福祉法人や財団法人、さらに介護保険事業者やNPO法人を複合的に設けたコンプレックスの形となっているのも、このような外部資金活用のための工夫である。

求められる。災害などの緊急時のみではなく、平常時から機能し既に基盤が出来上がって「たまり場コミュニケーション」が存在している事が最大の要件となる。

(2) 継続的な地域イベントが生み出すパートナーシップ効果

「たまり場コミュニケーション」ができれば、地域で「総合計画」と「実施計画」の策定委員会や、そのモニタリング委員会を設ける。年に数回程度の経過報告と年次ごとの実施結果と事業達成度の報告や討論が保障される必要がある。

このような討論する委員会は、「地域支援センター」あるいは「地域連絡協議会」などとして「重層的な討論」と「評価の場」として設置されることが望ましい。

この情報は記録し、公開することが必要である。全ての意思決定とそれを巡る議論が、地域への説明責任が果たせるかどうかで積極的な参加や継続が担保されると思われる。

協働の仕事については、事業の企画段階からの市民参加が求められる。その意味では、事業の立ち上げから策定、執行、監査、事後評価までのフロー図を示して、どの段階での協働作業なのかを明示しておく必要がある。全ての執行責任者が関与すると共に、その場で意見交換を行う。かつ概算要求段階での予算の公開と、パブリック・コメントと情報の整理と公開のシステムが重要である。更に行政と市民の交流の場としての「まちづくりコーディネーター」を地域自治組織に配置する。彼らは制度および法令の解釈と運用を利用したり、活用したりする立場から議論する。NPO やボランティアと協働して活動もする。

防災環境教育の講師としても積極的に位置づけることが重要であろう。

一方で、制約的要件としての災害協定の必要性も街づくりの一点として押さえられるべき点である。先の事例で検証したように、災害協定は動機付けの効果が大きい。

行政と「まちづくりコーディネーター」と市民がお互いの領域を超えて活動する動機付けがある事は、継続的な地域イベントを生み出す契機となる。

実際に神戸市（行政）が新たな補足されたパートナー（コープこうべ）と災害協定を盛り込んで東灘のまちづくりにあたっていたし、改定しながら継続している（表4）。

その内容については昭和55年の協定は、平成7年の協改定とともに廃止に至っている。

表4 改正災害協定（神戸市と生活協同組合コープこうべ

緊急時における生活物資確保に関する協定	
神戸市（以下「甲」という。）と生活協同組合コープこうべ（以下「乙」という。）は、「緊急時における生活物資確保のための関係団体等との協力に関する要綱」第4条に基づき、次のとおり協定を締結する。	
（目的）	
第1条 この協定は、緊急時に際し、生活物資の確保及び安定供給を行うことにより物価の高騰及びパニックの防止を図り、もって市民生活の安定に寄与することを目的とする。	
（法令の遵守）	
第2条 この協定の施行にあたっては、消費生活協同組合法（昭和23年法第200号）その他法令を遵守しなければならない。	
（緊急時の認定）	
第3条 緊急時の認定は、甲乙協議のうえ、甲が行う。	
（生活物資の指定）	
第4条 生活物資は、別表1のとおりとする。	
2 前項に定めるもののほか、必要に応じて甲乙協議のうえ、指定できるものとする。	
（情報交換）	
第5条 甲及び乙は、平素から物価及び需給の動向、神戸市内の各店舗状況その他必要な事項について調査研究及び情報交換に努め、緊急時に備えるものとする。	
2 甲及び乙は、緊急時に関する情報を知り得た時は、直ちに通報し合うものとする。	
（緊急時体制）	
第6条 緊急時に際し、神戸市域を行政区毎に地域割し、それぞれの地域にある乙の各店舗が主として当該地域を管轄する。	
2 乙の店舗のうち、別表2に掲げる店舗を重点店舗に指定し、特別監視体制をとるものとする。	
（生活物資の確保）	
第7条 甲は、緊急時に際し、乙に対し生活物資の確保及び安定供給について要請するものとする。	
2 乙は、前項の要請を受けたときは、直ちに必要な措置を行うものとする。	
3 緊急時における物資調達等の伝達経路は、別表3のとおりとする。	
（情報提供）	
第8条 甲及び乙は、緊急時に際し、甲乙協力して、迅速かつ的確な物価、商品等の情報を市民及び報道機関等に提供するものとする。	
（支援体制の整備）	
第9条 乙は、Kネット協同連帯機構等との連携を強化し、緊急時における広域的な支援体制の整備に努めるものとする。	
（物価問題研究会の設置）	
第10条 甲及び乙は、この協定に定める事項を円滑に推進するため、物価問題研究会を設置するものとする。	
緊急時における生活物資確保に関する協定	
（その他）	
第11条 この協定に定めのない事項または疑義を生じた事項については、甲乙協議のうえ決定するものとする。	
（附 則）	
1 この協定は、平成7年9月11日から効力を有する。	
2 昭和55年3月28日締結の「緊急時における生活物資確保の為の神戸市と生活協同組合コープこうべとの協定」は、廃止する。	

(別表1 生活物資)

ア 神戸市民のくらしをまもる条例第28条の規定に基づき神戸市告示第46号（昭和49年7月16日）により告示された品目のうち液化石油ガスを除く8品目

小麦粉、しょうゆ、上白糖、食用油、育児用粉ミルク、灯油、ちり紙及びトイレットペーパー、ノートブックの8品目

イ 緊急時に必要とされる品目

パン、ハム、インスタント麺、魚肉缶詰、容器入飲料水、洗剤及びせっけん、ポリバケツ、飲料用ポリタンク、乾電池、懐中電灯、カセットガスボンベ及びカセット式ガスコンロ、ゴミ袋、ラップ、ローソク、軍手、運動靴、タオル、紙おむつ、紙コップ及び紙皿、生理用品、毛布、肌着の22品目

以上30品目

出典：コープこうべ広報編『1995 阪神大震災』、『防災マニュアル1（1997）』、『防災マニュアル2（1998）』、『防災マニュアル3（1999）』

3-4 地域防災組織のデザイン創出

地域における防災施策は、個々の力では不可能であった。しかし、個人が共有のミッションを持った時、それは組織使命として集積し力を増した。さらに組織個々が単体で地域を救い、復興させる事もまた、不可能であった。しかし、組織が地域と共有のミッションを持ったとき、それは公共政策と同等の力となっていった。

地域コミュニティに存在する新たな市民軸の創出を可能にするのは、上記の連鎖過程に調整役として機能を担う民間組織が数多く、また、多業種存在することであると結論付けられる。行政の保有する資源、情報や権限が強大で、まだまだ先例主義という行政経営が続く大都市圏では、「参画」や「協働」の論議は、「行政による市民活動支援の型」という傾向がきわめて強い。

市民参加を権利として保障するために行政はどのような責務を負うか、また行政とNPOとの協働関係はどうあるべきか、といった点に議論が集中している傾向がある点は否めない。

阪神・淡路大震災の被災地においては、神戸・阪神間における市民活動や市民社会意識の興隆の背景には、市民側と行政側のそれぞれの変化がある。市民側の変化とは市民社会意識の高まりであり、災害過程の中から、一人ひとりの市民が「自律」と「連帯」を基調とする市民社会意識の重要性に目覚めた。しかも、このような主体者意識は一人ひとりの生活復興にとって大変重要な意味を持つことが実感された。その結果として、ボランティアやNPOに限らず、自治会やまちづくり協議会など様々な市民社会組織による地域活動が展開されてきた（立木：2000）。

行政側の変化は、行政自身が被災者となることによってもたらされた。なにより行政職員自身が実体験し、さらに大都市直下型地震災害からの復興という前例のない事態に当たっては「公・共・私」それぞれが公共・公益性あるいは地域の共同利益の創生に参画し、協働することなしには達成できないと、行政の限界を認識し、従来のかたまりを一旦踏み出して、

公共・公益的事業のパートナーとして、協働を切実に求める事情あったといえる。結果的に、神戸・阪神間では、生活の再建や復興という未曾有の課題に対する解として公共への市民参画・協働の様々な社会実験が、復興基金などに代表される公的な資金や、阪神淡路コミュニティ基金、などに代表される民間からの資金、そしてそれ以上に多くの市民・事業者・団体間のネットワークを通じて紡ぎだされるソーシャル・キャピタル（Putnam, 2001）を資源として「民から公共性を紡ぎ出す」活動が継続されてきたといえる。

神戸・阪神の都市圏は、震災と復興という前例のない危機に直面することにより、ボランティアやNPO、まちづくり協議会、自治会などの様々な市民社会組織、企業などの協働のあり方にも新しい地域社会組織構造への強いベクトルが働いたといえる。被災地は参画と協働の成立を目指して、そこに存在する空間で、その場に居る主体による、幅広い議論や実践が繰り広げられて現在に至ったといえる。都市防災のヒントが多く内在すると言える。

(1) 組織の多様性と柔軟性

阪神・淡路大震災では生き埋めや建物等に閉じこめられた人のうち、生存して救出された人のうち約95%は、自力又は家族や隣人、すなわち救助救出を行う公的機関以外によるものであったとの結果が出ている。これは、消防、警察、自衛隊などが本格的に機能するまでの前段階においては、地域住民自らが主役となって防災活動を行うことの重要性を示している。地域に密着した組織としては、自治会や婦人会、PTA 等多々あるが、基本的な救援の装備と人的資源を有するためには、自主防災組織が最も救援能力を期待できる。

昨今、自主防災組織が見直されているが、地縁という意味からすれば、地域コミュニティのなかで、地縁組織を組み込んだ自主防災組織が、再度見直されるべきであろう。

都市の各地域にそれぞれの事情を組み入れた自主防災組織がそれぞれに組織化される必要があると考える。結果的にはそれが最も自分たちに合った機能や組織への道筋となるのである。自主防災組織については、災害対策基本法第5条（市町村の責務）で、「市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団等の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体等の防災に関する組織及び住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織（第8条第2項において「自主防災組織」という）の充実を図り、市町村の有するすべての機能を十分に発揮するように努めなければならない」と定められている。同法第8条では、国、地方公共団体に「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その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項」の実施に努めることを求めている。

(2) 「自主防災組織」の概観と役割

自主防災組織とは、災害対策基本法上は「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災

組織」と定義されているが、これを具体的にいえば、地震、風水害、火災等の災害が発生し、又は発生する恐れがある場合に被害を防止し、若しくは軽減し、又は予防するため、住民が自主的に結成し、運営する組織である。自主防災組織とは「通常は地域コミュニティ、自治会、町内会単位又は小学校区単位などで、組織されるものであり、災害が発生したときに地域内で中心となって、自らあるいは地域住民の身を守るための防災活動を行う活動をする組織」と定義できる。自主防災組織は、大規模な災害が発生した際、地域住民が的確に行動し被害を最小限に止めるため、日頃から地域内の安全点検や住民への防災知識の普及・啓発、防災訓練の実施など災害に対する備えを行うとともに、実際に災害が発生した際には、初期消火や被災者の救出・救助、情報収集、避難所の運営など大変重要な役割を担っている。

表5 平常時活動と災害時活動メニュー

<p>1. 平常時の活動</p> <p>①情報収集伝達活動</p> <p>②初期消火活動</p> <p>③避難誘導活動</p> <p>④災害弱者への援助活動</p> <p>⑤救出救護活動</p> <p>⑥救援物資（食事など）の分配活動</p> <p>⑦避難所の管理・運営</p> <p>2. 災害時の活動</p> <p>①地域内の防災環境の確認活動</p> <p>②防災知識の啓発・普及活動</p> <p>③防災訓練活動</p> <p>④防災用資機材の点検整備</p>
--

出典：「消防白書」平成18年版

VI 持続可能な災害管理

4-1 自律型災害対応の薦め

災害時のコミュニティの対応は、避難・救援をめぐる地域の互助活動から生活再建支援活動に至るまで、地域の被害規模や住民階層等の地域特性、ステークホルダー間の連携が大きく影響することが確認できた。

本研究において得られた主たる結論は、地域における民間組織が、住民と行政の緩衝帯的な役割をはたし、かつ、それらの持てる資産を「地域の資産」として活用できる背景が存在することの価値付けであった。ステークホルダー個々の役割分担が、災害時における地域社会の変動を緩和していく可能性を内包していると確認できた。

本研究上で特筆すべきは、R.M. マッキーバーが提唱した「コミュニティの機能活用を目的としたアソシエーション」とは、「企業を含む民間組織」そのものであった事である。

本来、地域空間に閉じていたこれらの組織は、産業社会の発展過程においては、地域特性はデメリットとして、開放されることを望んでいた。コミュニティの中で、民間組織が貢献主義と市場主義を両立させることは容易ではない。しかし、いったん災害の閉鎖された環境を強いられると、組織を継続させる目的は、地域コミュニティと一体化した復旧、復興への時限的目的となり、住民個々にも利益を分配することが可能になる。

本考察では、緊急時の環境下では、組織も一個の住民として、地域コミュニティに協同・参画することが極めて容易であると確認できた。さらに、行政が強いられる公平性や平等性には拘束されない為、ボトムサイドの柔軟な緊急対応も可能になると解明できた。

地域コミュニティに存在する民間組織と行政の連携は、災害管理の視点から、「防災の効果と安全性の担保」が期待できるといえる。

一方で災害を継続可能な防災へと誘導するためには、学問的に災害管理を論証し、継承する課題が残される。技術論的な分野のみならず、人命擁護という生理学的、医学的、社会科学的な視点からの学問体系をも、並行して確立すべきであると結論付けられる。

「地震国に安全に生きる」という前提にたてば、災害総合論ともいべき災害管理の体系理論が社会的合意形成と認知を受ける努力を、研究者はもっとすべきであろう。

本研究の学問横断的な分析は、被災直後の生存の可能性や、生活再建にいたるまでの自立の条件を究明することを最大の使命とした。実はこれこそが、災害を経てもまた、再生する、持続可能な社会に転換する要因の解明になりうるものであり、新しい防災市民パワーの可能性を示唆するものと確信する。

本研究では、住民の応急対応の現状や阪神・淡路大震災の教訓を対象として、災害時に人的被害を軽減する効果のある「地域特性と災害対応の特徴」を抽出してきた。さらに、「効果的な参画や協働が成立する構成要件」についても考察を進めた。

これら一連の研究から得られた主たる結論は、災害直後の市民救援は、発災直後、民間組織や住民、行政の連携でなされていたこと、また、効果を奏した救援の機能や体制やツールは、事前準備という形での「災害協定」として整備されていたという事実であった。

一方で、災害発生直後は大部分の住民層が災害時要援護者となるために、積極的には応急対応に参加できない可能性が高く、また地域によってコミュニティ資源の内容は様々であった。しかし、それらの前提を掲げてもなお、各コミュニティが、他の地域や民間組織（企業含む）、行政と連携体制を構築して、行政補完の新たな市民軸となる可能性を持つことは、本研究で得られた最大の成果であると言える。

本考察によって得られた研究上の重要な結論は以下のとおり提示できる。

- ①一定の資機材と防災活動の蓄積が防災資本として地域に存在した。
- ②救済活動は、近隣を中心とした範囲で日常的なつながりの基軸によるものが多く存在

していた。

- ③地域応急活動の主力として期待される民間組織の資源は、地域コミュニティの資源としても即利用可能な状態で担保されており、そういった組織は地域密着度が高かった。
- ④災害時の応急活動パターンは、被災地域全体の広域活動というよりも、町単位の地域コミュニティにおいて、地縁組織体を中心とした自主活動の形で展開される場合が多く、かつそれが、早期の人命救助に貢献していた。
- ⑤応急対応は地域格差が生じるため、災害時には地元の民間組織、住民、行政との連携が不可欠であり、一方でこの連携のネットワークが、大規模災害からの個人や地域の早期復興を促進していくパワーとなっていた。
- ⑥今後の課題として重要な事は、「防災」とか、「安全・安心」に関心を持つ人、それを具体的に進めていくシステムを社会としてどう構築していくか、又そういった人たちをどうやって育てるかの「防災教育」もしくは「人材育成」の課題があげられ、結果的には「人」あるいは「集団」、「組織」の問題でもあるということ。
- ⑦地域での滞在時間の多い女性は、極めて防災に関するリスクセンスが高く、防災意識の高さに比例した地域コミュニティ活動を実際に行っていた。参加組織は小規模な地域密着型の自治組織やPTA、そしてコミュニティなどであるが、それぞれへの積極的な参加が男性とほぼ同様に期待できること、「地域に集う女性たちの防災への活用」の可能性である。防災は自身を守り、家族を守り、地域を守るという女性特有の土着的な愛着心が、災害後の復旧や復興への底力となる強さを有していると確認できた。

災害上の弱者、要援護者として女性を見るのではなく、緊急時にもっとも身近なエンパワーメントの種（シード）としての視点で女性たちを防災に駆り立てることへの効果の期待である。実証でも事例研究やアンケート調査を通じて、女性の真のたくましさや再生への力強さを感じ得た。これらの結果を総括すれば、災害時の民間組織の緊急対応は、参画と協働の柱となって、地域の被害規模や救援の連携体制に大きく影響をすると確認できたといえる。孤立された地域における民間組織が、住民と行政の緩衝帯的な役割をはたし、かつ、それらの持てる資産を地域の資産として転用できる背景は、早期対応を迅速かつ、確実に履行するための必須要件である。さらに東灘区のように、地域帰属意識が高いほど、防災意識も高い結果が実際として確認できた²⁹⁾。

大規模災害時において、民間組織を含む地域コミュニティは、さまざまな形で関わる被災者が、自身の地域に持てる資産で、生きる糧を得て、生きる道を探ることが要求された。

その意味で災害直後の緊急対応期は、コミュニティの住民組織が主体となって地域社会を再生していかなければならない。「地域復旧」というより、「地域創造」の意思をもつところに持続可能性の効果と意義がある。国家や行政のみに依存する、「受動型の災害対応」

29) 警視庁警備心理学研究会編「大震災対策のための心理学的調査研究」、1996年によっても論証されている。

ではなく、自らの地域で緊急の事態や利害を克服し、更なる人的被害者を増幅させないための「自律型の災害対応」を、コミュニティごとにどうやって合意形成させるかが、コミュニティ・ガバナンス実現への大きな課題となる。

そのためには、地域コミュニティが地域課題を、多様な利害関係者共々自ら解決している「持久力」と「体力＝地域力」を持つ必要があり、その地域力を如何に開発するかが、災害を経ても又、持続可能なコミュニティを創出するエンパワーメントの構成要因となる。

4-2 考察による成果

本研究を通しての最も大きな成果は、第一に、過去の災害の被災事例を組織論的、社会関係論的視点から分析して、「コミュニティ・エンパワーメント」という新しい行政補完の可能性を導き出したことである。

第二に、地域の民間組織を地域資源として内部留保するマネジメントの発想を通して、「災害に強い体質づくり」と「防災政策の課題解決の新たな市民軸」をつくるという、防災管理上の新たな方向性の創出である。

災害を経てもなお、再生可能な持続的防災社会の基盤整備の一端として、本研究の意義を掲げることができると認識する。

「阪神・淡路大震災」という悲惨な都市型災害の環境下で、得られた結論は災害文化として伝承していくべきであると強く認識する。それらは、現場にあわせて自己組織化していく「民間組織の生き残り」と再生の様」と、粗悪な災害環境に必死に適応しようとする「東灘区」という「地域の生々しい生き残り」と復旧・復興の様」の実証分析からの教訓である。

これらの地域集団と特定組織の様態を「災害環境」として位置づければ、安心して安全に生きるための環境造りも可能になる。

「生活協同組合コープこうべ」は他の組織とは異なる特異な災害対応要因を有していた。地域のニーズにマッチした形で柔軟に事業を営んでいた。その事業活動こそが平常時の災害環境であり、「東灘区」というコミュニティにおいて、「組織」と「地域」と「住民」という3つの主体を強く結びつけるための動機付けともなっていた。

さらに大規模災害の閉鎖された環境を緩和するのは、平常から生活を信託していた地域であり地縁の絆であった。

地震国に暮らし、災害を回避できないとしたら、災害を克服して再生するシステムやプログラムが開発されるべきであろう。従来の災害研究のように、強靱な建物や構築物で被害を軽減するだけの防災管理は片手落ちである。災害を経てもなお、被害を最小限に食い止める社会基盤整備や、復旧・復興へのシステムの整備も災害マネジメントの一輪であると考えられる。

これらの結果を総括すれば、災害時の民間組織の緊急対応は、参画と協働の柱となって、地域の被害規模や救援の連携体制に大きく影響をすると確認できたといえる。

孤立された地域における民間組織が、住民と行政の緩衝帯的な役割をはたし、かつ、それらの持てる資産を地域の資産として転用できる背景は、早期対応を迅速かつ、確実に履行するための必須要件であることの結論が誘導できた。さらに東灘区のように、地域帰属意識が高いほど、防災意識も高い結果が実際として確認できた³⁰⁾。

大規模災害時において、民間組織を含む地域コミュニティは、さまざまな形で関わる被災者が、自身の地域に持てる資産で、生きる糧を得て、生きる道を探ることが要求された。

その意味で災害直後の激変期は、コミュニティの住民組織が主体となって持続的に地域社会を作り上げていかなければならない。「地域復旧」というより、「地域創造」の意思をもつところに持続可能性の効果と意義があると確信する。

国家や行政のみに依存する、「受動型の災害対応」ではなく、自らの地域で緊急の事態や利害を克服し、更なる人的被害者を増幅させないための「自律型の災害対応」を、コミュニティごとにどうやって合意形成させるかが、コミュニティ・ガバナンスの大きな課題となる。そのためには、地域コミュニティが地域課題を、多様な利害関係者共々自ら解決していける「体力＝地域力」と「持久力」を持つ必要があり、その地域力を如何に継続させるかが、災害を経ても又、持続可能なコミュニティを創出するエンパワーメント創出の構成要因となる。

4-3 残された課題

自立型・自己完結型組織として述べた自主防災組織は、当然ながら地域住民が「自分たちの地域は自分たちで守ろう」という連帯感に基づき、自主的に結成する組織である。

防災先進県の静岡県では、自主防災組織の89.5%は「町内会(自治会)と同じ組織」となっている³¹⁾。その結果、一部を除き、自主防災組織の独自性、自主性が育たず、行政主導の組織となっているという特徴がある。具体的に4つの課題が提示できる。

①訓練のマンネリ化等、自主防災組織活動が停滞している。

2002年静岡県自主防災組織実態調査報告書によれば、一回当たり防災訓練の参加率は24.8%、平均で自主防災組織に加入する全住民の25%程度となっている。訓練の内容は、消火訓練や避難訓練、炊き出し訓練などをあらかじめ決められた人が分担して行う「会場型訓練」が84.1%と大多数となっている。一方「シナリオのない訓練」や「図上訓練」など実践的な防災活動を想定した訓練を実施している自主防災組織は1割に満たないなど、訓練のマンネリ化問題をいかに避けるかが今後の課題となっている。

②活動が真に自主的・主体的なものになっていない。

全国の組織率は年々上がってはいるが、実際は、住民への防災思想・防災知識の普及を

30) 警視庁警備心理学研究会編「大震災対策のための心理学的調査研究」、1996年によっても論証されている。

31) 静岡県編『静岡県自主防災組織実態調査報告書』2002年。

きめ細かく行わないうちに、組織することに意義があるように錯覚し、行政間で組織率を競い、組織化推進だけを急いだことによるものと思われる。「自主」の名のとおり、「自分の命は自分で守る」、「自分達の地域は皆で守る」という意識を持つ必要がある。

③自主防災組織の役員の短期交替と高齢化等により、新たなリーダーが育っていない。

静岡県では、会長は町内会長と兼務が75.3%を占め、任期は1年以上3年未満、年齢は60歳代が多い。また、防災委員を「任命している」のは県平均で88.6%、人数は10人以下、任期は1年以上2年未満で、年齢は50歳代という自主防災組織がもっとも多い³²⁾。

警視庁警備心理学研究会が平成八年に出した、『大震災対策のための心理学的調査研究』によれば、自治会役員の年齢については、20歳代は0人、30歳代は1.4%、40歳代は6.4%という結果が報告されている。新世代のリーダーが育っていない事実を明らかに示している。リーダーになる人は年功序列や単なる町の有力者だけでなく、情熱を持って活動に取り組むことができ、危機に臨んで行動力と決断力を持った人が望ましい。

④マンションやアパートの住民、短期赴任者等を多く抱える地域では、隣保精神・連帯感が希薄であると言われている³³⁾。

しかし、マンションやアパート居住者のように、居住期間が比較的短い住民に地域帰属意識を持たせるのは、非常に困難なことである。マンションやアパート居住者の多い地域では、それを考慮に入れた柔軟な防災計画を作っておかなければならないであろう。

都市化の進展とともに共同体的な絆が弱まり、住民相互の自発的な助け合いを期待することは難しくなっているが、一人ひとりの力を結集し、より大きな力とするため地域単位の自主防災組織を育成することや、活動への積極的な参加を通して、個々人が連帯意識を持つことが大切である。

近年は、住民の防災意識の低下をはじめ、多くの課題も見られるようになってきた。

もちろん活発な活動実績により成果をあげている自主防災組織もあるが、日本全体を見ると、社会環境の変化もあり、役員の高齢化や後継者不足、コミュニティ意識の希薄化などによる活動の停滞や、自主防災組織間の格差拡大が顕著となっている。

そこで、これらの課題を解決するため、既存の消防団員や平成12年に創設された防災士に加え、新たに防災に関する専門的な知識と経験を有する人材を養成するなどの対策を講ずることにより、自主防災組織の活性化を図ることが必要であろう。

神戸市東灘区の事例のように、地域のイベントと防災の観点を盛り込んで組織化するなど、普段から「楽しみながら」住民の防災意識の高揚を図り、主体的な防災活動が行われる環境を整備することが必要であることは事例からも言及できる³⁴⁾。

自主防災活動は、住民の自主的な活動であり、その活性化にはリーダーの資質と熱意に

32) 静岡県編『静岡県自主防災組織実態調査報告書』2002年。

33) 地域帰属意識が高いほど、防災意識も高いとする。(警視庁警備心理学研究会編「大震災対策のための心理学的調査研究」、1996年)。

34) ①講演会・研修会・出前講座等の開催、②実践的な防災訓練の実施、指導、③防災マニュアル・防災マップの作成指導や協力、④家庭内対策の指導などがメニューとして運用されていることが望ましい。

負うところが大きい。そのため、自主防災組織のリーダーには、多くの住民の意見をまとめる見識や資質があり、かつ防災に積極的な関心がある人が望まれる。また、多岐に渡る迅速な対処が必要な防災活動やその準備に対応できる能力も必要である。

消防職員や消防団員経験者、医師、看護婦、自衛隊員経験者、建築等の専門的知識や経験を有する人達を活用する必要がある。これらの人々が自主防災組織のリーダー、指導者、協力者等として、専門の知識を生かした時、自主防災組織の機能向上が期待できる。

更に、他の地域の自主防災組織等との連携も重要な課題である。自主防災組織は一つ地域の防災組織であり、大災害時には、一つ地域だけで対応することが難しいことから、平常時より他の地域の自主防災組織との相互の応援協力体制等の連携を図ることの必要性は否めない。具体的には、①近隣自主防災組織との定期的な会合、②災害時の応援協力体制の確立、③合同訓練の開催、④避難地の運営体制の構築（分担）、⑤保有する資機材情報の提供、などが挙げられる。

大規模災害ほど、被害は一地域に限らないので、相互に情報を伝達し合い、助けあわなければならない。また、自主防災組織は、防災関係機関の指導や助言、助力を必要とする。

各種訓練の実施や日常活動を効果的に進めるために、防災関係機関や消防団、防災士、災害ボランティア、学校、事業所等の協力が欠かせない。地域での行政、自主防災組織、ボランティア等の組織の間、積極的な連携を推進するために、これらの組織を繋いでくれるボランティア的要素を持つコーディネーターの養成が必須である。

実際にも阪神・淡路大震災を契機として、さまざまな災害の現場でボランティアが活躍するようになってきた。災害時に機動性を発揮し、効果的なボランティア活動を行うためには、全国各地から駆けつけるボランティアを受け付け、仕事の配分や調整役となる災害ボランティア・コーディネーターの養成が必要である。被災地のニーズとボランティア資源とを結び付ける仕事がボランティア・コーディネーター活動を担う人々は、近年増加しつつあるが、その人々の善意を実際の支援活動として活用するためには、ボランティア・コーディネーターとして高い技術を持っておくことが不可欠である³⁵⁾。

さらに平常時から地域がコミュニケーションを持っている事が必須要因である。平常時にいかに地域と密接に結びついているかは大きな課題であり、また消化すべき課題である。

地域の身近な問題として要支援者や子供達のつながりを通じて、福祉の一端として地域を把握しておく事が望ましい。地域自治組織または小・中学校区において、「地域ケア・アセスメント」を主催し、恒常的な開催とそこでの議論を総括し政策化していくことである。

35) 東灘区の調査では10以上のボランティア組織ができており、それぞれがいろいろな地域でいろいろなメニューのボランティア活動を実践している(2006年7月調査)。

むすび

上述のように、平常時のコミュニティと地縁的組織が、ある共通のテーマを追求し、解決するために自らを再組織化する事が、「地域自主防災組織」の機能を有する協働の輪として期待できる。阪神・淡路大震災以降、こうした市民の力を生かしていく方向で、社会制度や社会の仕組みづくりが促進されてきた。然るに、最も期待されている行政やボランティアにも限界があることを認識しておく必要がある。交通手段が寸断されて被災地に入れないということも発生する。それらのリスクを考えたとき、むしろ「災害」というテーマだけに取り組んでいくのではなくて、平常時のさまざまな地域課題、や福祉、環境の保全、教育、地域交流のイベント等、日常的な地域活動の取り組みの中で災害への意識と備えを進めていく事が重要である。

自主防災組織については、未だ組織が結成されていない地域も多く存在し、また、組織化された地域においても当初の熱意が風化し、訓練等の活動がほとんど実施されていない地域が存在することも否定できない。

阪神・淡路大震災の時は、多くの人が力を合わせて多くの隣人達を救出した。また、初期消火も行った。しかし、災害への対応は個人個人が自然発生的に対応するので大きな力としてまとめあげる媒体が必要となる。そのため地域ごとの自主防災組織が多くでき、地域に最も近い人々を合わせることでできる組織的な対応が必須となる。

そのために大切なことは、日常での近隣とのつきあいが鍵となる。防災は訓練のみをすればいいというだけではなく、地域の人々の連帯感や絆が主たる原動力となる。

本稿では、大規模な地震災害時に、コミュニティの企業や市民などの潜在的な救済能力が、被害軽減に大きく貢献することを阪神・淡路大震災を省みて理論考察した。具体的な研究の対象組織として、「生活協同組合コープこうべ」がおこなった緊急対応を中心として、被災地における民間組織（営利組織、非営利組織とも）の応急対応について調査を重ねたものを参考にした。結果、孤立した住民と民間組織のリレーションが災害復旧の一つのポイントになっていた。注目すべきは「地域のコミュニティの被害軽減の効果」であった。

特に、緊急時に、地域の民間組織が役割分担できるパーツが多く存在したことは見逃せない事実である。民間組織の救済行動の効果は、自社の社員や資産を保全・復旧すると共に公共の運営を主体的に支援する体制であった。企業の本来の機能を生かし復旧事業や被災家屋の応急建設工事、宿舎提供や被災者への対応を行い、臨機応変なボトムサイドの意志決定がおこなわれていくことが被害軽減の鍵となると確認できた。

災害時に緊急対応でき、地域自律の機能をもち、非常時の物資の安定と情報の管理今後の課題として、地域に存在する組織のCSR育成や、BCPの充実、非常時における防災コミュニティの確保と理念の共有の重要性も確認できた。

マクロ対象としての「コミュニティ」と、ミクロ対象としての「民間組織」の事例研究

と理論考察は、緊急時下に多くの示唆を内在させている。

本研究を通じて一貫しているコンセプトは、「災害を経てもまた持続可能な防災社会」の創出である。本研究によって、「地域の平常時に培われた絆」と「災害対応能力」の相関はきわめて強いものであり、防災資源として極めて運用効果が高いと結論できる。改めて、地域の持てる力に資源の重要さに視点を置き換える事こそが、「災害を経ても尚、持続可能な地域づくりを可能にする再生への原点」であると考えられる。

(以上)

【参考文献】

- ・ クレイグ S. ウィンゴ (2000) (FEMA) 「米国地震被害軽減プログラム (NEHRP) の戦略プランについて」 第3回日米地震防災政策会議、カリフォルニア州サンフランシスコ、(URL<http://www.bousai.go.jp/jishin/epcf/epcf3/04-01.html>)
- ・ 徳川直人 (2005) 『G.H. ミードの社会理論—再帰的な市民実践に向けて』 東北大学出版会
- ・ 室崎益輝 (1998) 「大震災とは何であったのか」 『大震災以後』 岩波書店
- ・ 広井良典 『コミュニティを問いなおす—つながり・都市・日本社会の未来』 (ちくま新書)
- ・ 松野弘 (2009) 『コミュニティ—公共性・コモンズ・コミュニティアニズム』 勁草書房
- ・ 倉沢進 (2002) 『コミュニティ論』 放送大学
- ・ 岡田成幸 (1993) 「地震時の室内変容に伴う人的被害危険度評価に関する研究—その1 居住空間危険度マイクロゾーニングの提案」 『日本建築学会構造系論文報告集454』
- ・ 岡田成幸 (1996) 「地震時の室内変容に伴う人的被害危険度評価に関する研究—その2」 『日本建築学会構造系論文集481』
- ・ 熊谷良雄 (2002) 「大規模災害時の避難所運営に関する地域防災力評価 (共著)」 『地域安全学会論文集 No.4』
- ・ 熊谷良雄 (2002) 「大都市震災時における都心地区での滞留者数推計と仮泊可能性に関する研究：東京銀座地区を事例として (共著)」 『地域安全学会論文集 No.4』
- ・ 熊谷良雄 (2002) 「阪神・淡路大震災における重傷者発生世帯への調査に基づく死傷発生メカニズムの検討 (共著)」 地域安全学会論文集 No.4』
- ・ 熊谷良雄 (2001) 「大都市震災時における都心従業者の就業地滞留に関する分析 (共著)」 『地域安全学会論文集 No.3』 地域安全学会
- ・ (財) 阪神・淡路大震災記念協会 (2003) 『平成11年度 防災関係情報収集・活用調査 (阪神・淡路地域) 報告書』
- ・ (財) 阪神・淡路大震災記念協会 (2000) 『平成11年度 防災関係情報収集・活用調査 (阪神・淡路地域) 報告書』

- ・ (財) 阪神・淡路大震災記念協会 (2003) 『平成11年度 防災関係情報収集・活用調査 (阪神・淡路地域) 報告書』
- ・ 日本リスク研究学会編 (2000) 『リスク学事典 = Handbook risk of research』 東京ティビーエス・ブリタニカ
- ・ コープこうべ広報編 『1995 阪神大震災』、『防災マニュアル 1 (1997)』、『防災マニュアル 2 (1998)』、『防災マニュアル 3 (1999)』
- ・ 長田攻一・川越次郎訳 (1983) 『G.H. ミードの動的社會理論』 新泉社
- ・ Natanson, Maurice (1956) *The Social Dynamics of George H. Mead*, Public Affairs Press,

NIHON KEIZAIDAI GAKU

DAIGAKUIN KIYOU

The Bulletin of the Graduate School of Business
JAPAN UNIVERSITY OF ECONOMICS

Vol. 2 No.2

March 2014

Articles

- Processes Inherent in the Paradox of Innovative Creativity in Work Organizations (1)
—Generation of Creative Ideas and Job Innovation— FURUKAWA HISATAKA (1)
- Zombie as a Research Object —Research Agenda in Social Science—
..... ISHIMATSU HIROKAZU (23)
- A Study on the Accounting Transaction of Merchandise
..... ISHIUCHI KOJI (33)
- Prospects of Human Resources in Myanmar
..... KANO YOSHIKAZU (59)
- Research on the “Ba” and its Management for Innovation
..... KOMATSU YASUTOSHI (75)
- Study on the Roles and Effects of Cross-functional Organization in the Cost Management of Defense Procurement
—Based on the Comparison between Japan and UK Defense Procurement—
..... MORIMITSU TAKAHIRO (91)
- Study on the Relation between Inter-technology Competition and Change of Product Spec
..... NAKAGAWA MITSURU (103)
- Research on the City Disaster Prevention of Community Policy at the Catastrophic Disaster
..... NAKAMA TAEKO (115)
- Argument that Intelligence is Playing a part of Management
..... SUGASAWA YOSHIO (149)
- Global Strategy and R&D Investment of Pharmaceutical Companies
..... SEKIGUCHI KIYOSHI (163)
- The Transformation of Global Strategies in Manufacturing Industry
..... USHIYAMA YUKIO (173)
- Current Healthcare Situation and Business Opportunities in Healthcare Industry in Myanmar
..... WIN HTU • MYAT KALAYAR (189)