

1 はじめに

戦後、日本政府は国土保全事業を進めると同時に、1961年には災害対策基本法を制定し、大規模災害に対する対応体制の整備を進めてきた。ところが、1995年の阪神・淡路大震災以降、それまで行政（国・自治体）が中心となっていた防災への取り組みのあり方が見直され、「自助」（住民）、「共助」（地域コミュニティなど）、「公助」（行政）それぞれが役割を分担して防災にあたる考え方が広まりつつある。なかでも、地域に住む住民同志が協力し合って防災にあたる「共助」は重要である。また、ロバート・パットナムの『哲学する民主主義』（原題：Making Democracy Works）以降、様々な分野で応用され、研究が進みつつある「ソーシャル・キャピタル」に関する議論が防災の分野にも応用され、多くの防災研究者によって事例の紹介や理論的研究がなされている。しかしながら、「共助」ないし防災における「ソーシャル・キャピタル」に関する実証的な研究は、まだほとんどなされていないのが実状である。そこで本章では、いくつかのアンケート調査によって収集したデータを基に「共助」のあり様を検討し、「地域防災力」というキーワードを基に、地域コミュニティが防災に対しどのような効果を上げているのかを実証的に分析する。

まず第2節では、これまでの日本の防災のあり方を概観し、「公助」の限界が取りざたされていることを示すとともに、「共助」の重要性について述べる。また、関連する概念として「ソーシャル・キャピタル」についてやや詳細な議論を行い、防災におけるコミュニティの役割に関する議論を整理するとともに、地域防災力に関する仮説を提起する。

第3節では、前節で提起した仮説を、まずひとつの基礎自治体の中の地区レベルでの分析を行う。調査対象は、関東地方に存在するX市である。X市は主として出張所管区ごとに分かれた18の地区が存在しており、町内会、自治会といった活動もこれらの地区ごとにまとまっている。そこで、X市が毎年実施している「市民意識調査」のデータを基に相関分析及び主成分分析を

行う。そして、コミュニティの結束が地域の防災力にどのように影響を与えているかを分析する。

第4節では、コミュニティ活動と地域防災力に関する仮説の検証を都道府県レベルで行う。基になるデータは、明治大学危機管理研究センターが2004年に実施した「住民の危機管理に関わる意識調査」である。このデータを基に、10都府県の比較を、前節と同様に相関分析・主成分分析を用いて行い、コミュニティ活動が活発なほど、防災に関する取組みが盛んであることを明らかにする。また、コミュニティ活動以外の3つの独立変数も含む重回帰分析を行い、他の変数を統制しても、コミュニティ活動が地域防災力に与える影響が強いことを示す。

第5節では、これまでの議論に加え、自治体がどのような役割を果たしているのかを検討する。参考にするデータは、前述の「住民の危機管理に関わる意識調査」、及び、毎日新聞社が2005年に実施した「防災に関する調査」である。その結果、地域防災力の向上のためには、コミュニティ活動に加え、防災政策に関する「市町村への信頼」が重要な役割を果たしていることを示す。

第6節では、これまでの議論をまとめ、今後の自助・共助・公助のあり方についてのいくつかの検討を行う。

2 防災における地域コミュニティの役割

1 「公助」の限界

わが国の防災は、主として国や自治体を中心とした「公助」によって進められてきた。

終戦からの十数年間にわたり、主として台風などの風水害の被害により、毎年のように1,000人を超える犠牲者が発生した。政府は、国土保全事業を

推進することにより、災害に強い国土づくりを進めていくと同時に、1961年には災害対策基本法を制定し、法的にも大規模災害への対応体制を整備していった¹。こうした国の動きにあわせて、地方自治体も、各地域の災害特性に応じた地域防災計画の策定などを通じて、災害に強い地域づくりを推進していった。これらの取り組みや、防災・予測技術の発展により、1959年の伊勢湾台風を最後に、自然災害による犠牲者の数は著しく減少し、日本は、「世界でも有数の自然災害の多い国」でありながら、「世界で最も防災対策が進んでいる国」という内外からの評価を高めていった。

しかし、こうした行政主導の防災対策が進む一方で、国民の防災意識はなかなか向上せず、個人レベルでの防災対策はほとんど行われてこなかった²。そこで1970年代になると、「いざ災害が発生したら被害を受けないようにするのは住民自身であり、一人ひとりが住宅の耐震化、家具等の転倒防止、非常持ち出し品の整備、訓練などへの参加等、日頃から災害への備えを進めるべきである」という自助努力が奨励されるようになり、「公助」と並行して「自助」の重要性が、主として行政の側から叫ばれるようになった³。しかし、大きな災害が発生した直後は意識が向上するが、「喉元過ぎれば熱さを忘れる」との言葉のとおり、平穏な時間が続くと個人の災害意識はすぐに低下するのが現状であり、自助としての対策の継続的な推進や、防災意識の持続が課題となっていた⁴。

こうした、基本的には公助に依存しつつ、自助を奨励していく防災対策のあり方の限界を露呈したのが、1995年に発生した阪神・淡路大震災であった。地震発生直後に発生した火災件数は神戸市で60件、西宮市11件であり、両市が準備していた消火能力（神戸市11件、西宮市3件）を遥かに超えるものであった⁵。全壊住宅104,906棟、家屋に閉じこめられた被災者約164,000人という数は、当日、兵庫県下で動因可能であった警官や自衛隊員では対応不可能だった⁶。特に人命救助の面は、公助の限界が顕著に示された。すなわち、当日家屋に閉じこめられた被災者のうち被救助者は約35,000人であったが、そのうち消防・警察および自衛隊によって救助されたのは約7,900名（約22.5%）のみで、残りの8割近くの被災者は、家族や近隣住民によって救助された。さらに重要なのは、公的機関による被救助者の生存率よりも、

親族や近隣の人々による被救助者の生存率の方が高かったことである。救助時間がより短く身体障害をより軽度にしたからである⁷。

歴史的に例をみない大都市直下型地震となった阪神・淡路大震災は、公助の限界と自助と共助の重要性、及び、公助の在り方について新しい発想が必要であることを示すことになった。この教訓を受け、政府ではこれまでの防災対策の見直しが行われ、公的な防災対策の限界をみずから認めるとともに、「減災」という概念のもと、市民ならびに地域や企業等との協働のなかで、「共助」を柱として災害に立ち向かう方針に切り替わったのである。

そして、2004年に発生した新潟県中越地震では、道路寸断によって孤立状態に陥り、全村民が村外への避難を行うことになった旧山古志村をはじめとする中山間地域の集落では、住民同士の協力による安否確認と食事の確保が行われるなど、あらためて「共助」の重要性とその効果が明らかになった⁸。

2 「共助」の重要性

大災害が発生しても、国や地方自治体、自衛隊といった行政の効果的介入には数日を要する。言い換えれば、災害発生後72時間は「公助」はほとんど期待できない⁹。また大規模災害時の避難所生活、回復期の災害弱者へのケアを考えると、防災活動における近隣、血縁、コミュニティの果たす役割は非常に大きいものがある¹⁰。

災害で被害をゼロにするのは不可能である。阪神・淡路大震災は、災害が起こった際に、いかに人の命を守りながら被害を軽減できるかという「減災」の重要性を改めて浮き彫りにしたと言えよう。そして、「減災」のために何が重要なのかの示唆を示したのも震災である。家屋の耐震化や各家庭での備蓄とともに、もしものときの初動体制について地域の中でどう取り組んでいくのか、「地域」を軸とした日頃からの備えの重要性が、震災によって再認識されたのである¹¹。こうした「共助」の重要性について、鍵屋は以下のように述べている。

「いかに自治体や企業・団体が防災体制を整えようと、最終的に自らのいのちを守るためには、市民一人ひとりの日頃からの心がけと、行動力に行き着くのが防災である。そして、助かった者は、地域で救援を必要とする人々

を助ける、そのような関係ができることで地域全体の防災力が向上する¹²。」

このように、市民一人ひとりの心がけによって人々の間に対話が生まれ、人間関係を育んでいく姿が見られる地域こそが、「災害に強いコミュニティ」であると言える¹³。ところが、多くの人々にとって、災害は必ずしも日常的に身近な問題ではない。むしろ、一生遭遇しない可能性もある縁遠い問題であると言わざるを得ない。そのため、いつ起こるかかわからないその日のために常日頃準備し、みんなで協力し努力を継続することはなかなかできない。したがって、何よりも地域住民同士が相当に高い防災意識を共有し、かつ、その地域社会における人と人とのつながりが緊密であることが重要な鍵となる。この点に関し、共助体制の確立に大きなヒントを与えるのが「ソーシャル・キャピタル」の概念である。

3 ソーシャル・キャピタルとは？

近年、政治学やその周辺領域の分野において、ソーシャル・キャピタルに関する議論が活発に行われている。その反面、ソーシャル・キャピタルの概念に関しては議論が多岐にわたっており、論者間で必ずしも一致していない。これらソーシャル・キャピタルの概念の整理に関しては他の研究に譲り、ここではごく最小限の定義を述べるに留めておく。

政治学の分野でソーシャル・キャピタルが流行するきっかけを作ったパットナム（Putnam）によると、ソーシャル・キャピタルとは、「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、互酬性の規範、ネットワークといった社会組織の特徴」と定義されている。ソーシャル・キャピタルが高い地域は、住民相互が信頼し合い、「与えられれば与えよ」もしくは「情けは人のためならず」といった、助け合いの規範が共有されている。また、スポーツ団体や文化活動、NPOなどの団体活動が活発に行われている。反対に、ソーシャル・キャピタルが低い地域は、お互いを信頼せず、進んで助け合うようなこともしない。当然、付き合いは疎遠であり、団体活動は活発ではない。このような特徴を持つソーシャル・キャピタルが、政治や経済など、社会における様々な活動に大きな影響を及ぼしているというのが、ソーシャル・キャピタル論の主張である。

実はソーシャル・キャピタルの概念は、古くから存在する。最初に Social Capital という概念を提起したのはアメリカの教育学者ハニファン（Hanifan）であると言われている。彼は「善意、仲間意識、相互の共感、社会的交流」などをソーシャル・キャピタルとし、学校へのコミュニティの関与が重要である理由を示すためにこの概念を用いた。次にソーシャル・キャピタルに言及したのは、フランスの社会学者ブルデュー（Bourdieu）である。彼は、個人が権力や資源にアクセスするためのネットワークなどをソーシャル・キャピタルとし、個人のソーシャル・キャピタルが教育機会や雇用機会を規定するとして、社会階層を分化、固定化させる仕組みという観点から、この概念を用いた。ほぼ同じ時期に、アメリカの社会学者コールマン（Coleman）も、個人に協調行動を起こさせる社会の構造や制度をソーシャル・キャピタルとし、合理的な個人が協調行動を起こすメカニズムを、信頼・互酬性の規範・社会的ネットワークで説明した。

このように、「ソーシャル・キャピタル」という概念は20世紀初頭から繰り返り言及されている。しかし、それぞれは別個の研究にとどまり、学界全体や社会に対して大きなインパクトを及ぼすことはなかった。ソーシャル・キャピタルの概念が広く浸透するのは、アメリカの政治学者パットナムの登場を待たなければならない。

1993年、パットナムは Making Democracy Works を発表し、政治学界はおろか、世界中の様々な分野の学界、政府機関、国際機関に大きな影響を与えた¹⁴。少し長くなるが、その内容を簡単にまとめてみよう。

パットナムのテーマは、「政策がうまくいっている地方政府（自治体）もあれば、うまくいっていない地方政府もある。その違いをもたらすのは何か？」という、非常にシンプルなものである。彼はこれを検証するために、イタリアの20の州について、20年近くにもわたる継続的な調査を行った。まず彼は、政策がうまくいっているかないかを数値で表すため、12の政策分野について州ごとに計量的なデータを収集し、それを因子分析してひとつの因子（政策パフォーマンス指数）を検出した。政策パフォーマンス指数は州ごとに差が見られ、特に、全体的に高いパフォーマンスを有する北部各州と、全体的に低いパフォーマンスを有する南部各州の差が顕著であった。問題は、