

日中の都市コミュニティにおける地区防災計画づくりに関する実証的研究 論文要旨

1 背景と目的（前文・第1・2章関係）

2011年に発災した東日本大震災では、行政の被災者への支援の限界（公助の限界）が明らかになったことから、自助・共助による防災活動を強化するため、2013年の災害対策基本法の改正で、地域コミュニティの住民の共助による防災計画制度である「地区防災計画制度」が創設された。同制度は、住民が主体となって地区の範囲や活動の内容を決めることができるボトムアップ型の画期的な制度であり、従来の行政中心のトップダウン型の防災対策を大きく変えた（防災のパラダイム転換論）。

同制度の企画立案に携わった内閣府の担当官から、同制度が、日本と同様に災害の多い中国のコミュニティである社区の防災活動の影響を受けているとの指摘があったこと、中国出身で四川大地震を経験した筆者が、同制度に関する内閣府のガイドライン作成にシンクタンク側の研究者として参加したことを契機として、日中の地域コミュニティでの防災活動の比較を行い、その優れた点について、住民の生命を守る観点から、その普及を図りたいと考えた。

そのため、本研究では、日中の都市コミュニティにおける地区防災計画づくりの分析を通じて、①防災活動が活発化する要因は何か、②コミュニティのリーダーのほか、外部有識者のような外部資源が、防災活動にどのような影響を与えるのか、③マンションコミュニティと校区のような一般的なコミュニティで差異がみられるのか、④日本と中国のコミュニティで差異がみられるのか、⑤以上を踏まえ、地域コミュニティの防災力を向上させ、未知なる災害に備えるには、どのように対応すればいいのか、について考察を行った。

2 データ収集・分析手法と事例の特徴（第1～8章関係）

筆者の身近にある地区防災計画づくりの事例やモデル事業の対象となったいくつかの事例を踏まえて考察を行った。

また、質的研究と量的研究の調査分析手法について、科学的な見地からその接合点について整理した上で、参与観察と組み合わせて、日中の地域コミュニティの関係者約20人に対する半構造化面接法によるインタビュー調査によってデータ収集を行った。

収集したデータの分析に当たっては、最近日本で開発された新しい質的な分析手法であ

る SCAT (Steps for Coding and Theorization) を利用した。SCAT の分析手法は、サーベイ調査のような大規模調査だけでなく、単発の調査や小規模な調査でも活用されている手法である。さらに、分析の客観性、妥当性、信頼性を担保する観点から、客観的科学的な計量テキスト分析手法である共起ネットワーク分析・頻出語分析も併用している。具体的な手順としては、SCAT で調査対象となるテキストデータをセグメント化し、そのテキストの中で注目すべきキーワードを抽出していく際に、共起ネットワーク分析と頻出語分析を併用することによって、重要なキーワードを計量テキスト分析によって統計学的に抽出したほか、キーワード間の関係性の強弱を共起ネットワーク分析の Jaccard 係数で判断し、分析結果の客観性を高めた。

本研究では、筆者が一番頻繁に参加観察を行った北九州小倉南区志井校区の事例を起点として、以前から筆者が研究対象としてきたマンションのコミュニティを含む内閣府のいくつかのモデル地区と比較しつつ、最終的に筆者の出身地である中国重慶市の一般の社区（防災模範社区）及びマンションの社区の事例と比較した。なお、比較に当たっては、各事例を、対象範囲が校区（一般の社区）かマンションか、被災経験があるかないか、モデル地区か否か、の 3 つの区分から類型化した。

本研究で登場する事例について、上記 3 つの区分から整理すると、起点となった北九州市小倉南区志井校区（第 3 章）は、校区単位で大きな災害経験のない地区の事例であり、内閣府のモデル地区には指定されていない。次の高知市下知地区（第 4 章）は、北九州市と同じ校区単位の事例であるが、南海地震という大災害を経験した地区であり、内閣府のモデル地区に指定されている。その次の熊本市中央区砂取校区のマンションの事例（第 5 章）は、高知市と同じように熊本地震という大災害を経験した地区であるが、マンションコミュニティを単位とした事例である。さらに、横須賀市平成町のマンションの事例（第 6 章）は、熊本市と同じようにマンションの事例であるが、大きな災害の経験がない。そして、中国の事例では、大きな災害経験を有するマンションの社区（第 7 章）、大きな災害経験はないがモデル地区である防災模範社区に指定された一般の社区の事例（第 8 章）を取り上げている。

3 結論（第 9 章関係）

ここまでの日中の都市コミュニティにおける地区防災計画づくりの分析を通じて、以下の点が指摘できる。

地区防災計画づくりに取り組んでいる地区では、①専門的な知識を持ったリーダーのほか、学識経験者、行政関係者、NPO 等の外部資源が、防災活動の活発化の大きな要因となっていること、②外部有識者等の外部資源は、リーダーの人脈を通じて、地域コミュニティの支援を行っており、それが地域コミュニティのやる気を引き出し、防災活動を高度化させていること、③マンションではコミュニティづくりが難しく防災活動も難しいと言われていること、

るが、地区防災計画づくりに取り組んでいるマンションと校区のコミュニティを比較すると、どちらも防災活動が活性化しており、その要因は共通していること、④日本と中国の事例を比較した場合、政治体制の違いから、基礎自治体との関わり方に違いはあるものの、どちらもコミュニティのリーダーの役割や外部資源の活用がコミュニティの防災活動の活発化の要因となっていること、⑤地域コミュニティの防災力を向上させ、未知なる災害に備えるには、地区防災計画づくりが有用であるが、地区防災計画づくりに取り組んでいるコミュニティは、成熟しており、地域活動の活発化、ソーシャル・キャピタルの醸成が進んでいる等の特徴がある。

本研究で紹介をした地区防災計画づくりに取り組んでいる地区では、専門的な知識を有する住民のリーダーのほか、学識経験者、行政関係者、NPO等の外部資源が防災活動の活性化のための重要な要素となっていることが判明した。

また、「地区防災計画制度」を企画立案した内閣府の元防災担当者へのインタビュー調査によって、日本の阪神・淡路大震災における真野地区の取組、中国の四川大地震での臨時社区や対口支援の取組等の要素が、同制度に受け継がれていることがわかった。また、このような要素が、地域コミュニティの現場において、ボトムアップ型でいかされており、日頃の活動を発災時にも活用する「結果防災」の考え方が普及しつつあることが判明した。

日本と中国では、政治体制等に大きな違いがあるにもかかわらず、地区防災計画づくりに取り組んでいるコミュニティは、専門的な知識を持つリーダーの影響を受けて、住民自らが主体となって活動に取り組んでおり、住民が共同して地域活動や防災活動に取り組むことによって、コミュニティの価値を向上させる実利的な共同性と、そのような価値の向上による定住意識の定着や精神的な安定に伴う心情的な共同性を強く持っている。また、リーダーの人脈による外部資源の支援も受けているほか、移住してきた新しい住民にも開放的であった。そして、防災活動をはじめとする地域活動全体が活発化していることから、課題ごとに組織化を進め、新しいリーダーを育成している場合もあった。これは、東日本大震災や四川大地震という大災害を経験した後、日本と中国では、地区防災計画づくりをはじめとする防災活動を契機として、地域活動が活発化し、奥田道大が提唱した有限責任型リーダーによる住民主体で開放的な「コミュニティモデル」に近いコミュニティが登場しつつあることを意味する可能性がある。