

令和 5 年 6 月 29 日現在

機関番号：21201

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2016～2022

課題番号：16K21253

研究課題名(和文) 自主防災組織の形成にみる選択とその論理 住民の日常的営為に着目して

研究課題名(英文) The Logic of Whether or Not to Form of Self-support Disaster Reduction Associations: Focusing on the Daily Activities of Residents

研究代表者

庄司 知恵子 (SHOJI, CHIEKO)

岩手県立大学・社会福祉学部・准教授

研究者番号：30549986

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,700,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、防災の基盤となることが期待されている町内会・自治会における自主防災組織形成の選択論理に着目し、住民側・行政側双方への調査を通じて、以下の3点を明らかにした。

第一に、住民の日常活動、具体的には既存の地域組織・活動、災害文化、災害経験との関連で、自衛に関する選択の論理を明らかにした。第二に、行政が求める「防災コミュニティ」の形成において、彼らの選択がどのような位置づけにあるのかを制度的・政策的な観点から分析した。第三に、「防災コミュニティ」のバリエーションを提示し、災害時に自主防衛が実質的かつ効果的な活動を展開するための方法を提案した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

第一に、自主防を巡る選択の論理を、住民の日常的営為、具体的には地域社会における既存の組織や活動、災害文化、災害経験との関連から明らかにした。第二に、彼らの選択が今日、国が求めている「防災コミュニティ」の形成においてどう位置づけられるのかを制度・政策的側面から分析した。第三に、調査をもとに「防災コミュニティ」のバリエーションを提示し、災害が生じた際に実質的かつ効果的に活動を展開できる自主防のあり方と必要な施策について提示した。

研究成果の概要(英文)：In this study, we focused on the logic of choice regarding self-protection in neighborhood associations and community associations, which are expected to serve as the foundation for Self-support Disaster Reduction Associations, and clarified the following three points through surveys conducted on both the resident and administrative sides.

First, we clarified the logic of choice regarding self-protection in relation to the daily activities of residents, specifically, existing local organizations and activities, disaster culture, and disaster experience. Second, we analyzed the position of their choices in the formation of the "disaster reduction community" required by the government from an institutional and policy perspective. Third, we presented variations of the "disaster reduction community" and suggested ways in which voluntary defense can develop substantive and effective activities in the event of a disaster.

研究分野：農村社会学

キーワード：自主防災組織 防災コミュニティ 町内会・自治会 地域運営組織

1. 研究開始当初の背景

阪神淡路大震災以降、国は地域における防災活動の重要性を指摘し、「防災コミュニティ」の形成をすすめてきた。その核となるのが自主防災組織(以下、「自主防」)である(総務省消防庁, 2007)。自主防とは、「地域住民の連帯意識に基づき自主防災活動を行う組織で、平常時においては、防災訓練の実施、防災知識の普及啓発、防災巡視、資機材等の共同購入等を行っており、災害時には、初期消火、避難誘導、救出・救護、情報の収集・伝達、給食・給水、災害危険箇所等の巡視等を行う組織」であり(総務省消防庁, 2013) 自主防の育成強化が国の防災基本計画に掲げられている。自主防は自治会を基盤として結成されることが多く、「防災コミュニティ」の基盤として、自治会には大きな期待が寄せられている。東日本大震災以降、「防災コミュニティ」の形成が、大きく取り上げられるようになり、それとともに「自主防」への期待も増した。しかしながら、その基盤とされる自治会の弱体化が指摘されている。

以上に示したように、自主防災組織を核とした「防災コミュニティ」形成の是非について検討することの必要性が、研究開始当初の背景である。

2. 研究の目的

本研究では、東日本大震災以降の自主防災組織を核とした「防災コミュニティ」の形成について検討する。その際、自主防の基盤として期待されている町内会・自治会(以下、「自治会」)での自主防を巡る選択(自主防を作る/作らない/再編する/再編しない)に着目し、住民側・行政側の調査を通して、以下3点を明らかにする。

第一に、自主防を巡る選択の論理を、住民の日常的営為、具体的には地域社会における既存の組織や活動、災害文化、災害経験との関連から明らかにする。第二に、彼らの選択が今日、国が求めている「防災コミュニティ」の形成においてどう位置づけられるのかを制度・政策的側面から分析する。最後に、調査をもとに「防災コミュニティ」のバリエーションを提示し、災害が生じた際に実質的かつ効果的に活動を展開できる自主防のあり方と必要な施策について提示する。

3. 研究の方法

いくつかフィールドを定め(豪雨災害を経験した秋田県仙北市/津波被災地である宮城県石巻市北上町/豪雨災害を経験した岩手県二戸市/地方都市である岩手県盛岡市)、住民側と行政側への聞き取り調査を行い、組織化におけるそれぞれの論理を整理することで、上記目的に沿って考察を行う。なお、研究期間中、鹿児島県奄美大島および広島県東広島市においても調査を行ったことから、以下の考察は事前に設定したフィールドに加え、後に加わった2フィールドも含んだものとなる。

4. 研究成果

(1) 自主防災組織の制度的変遷についての整理

自主防災組織の制度的変遷については、庄司(2023)にてまとめた。以下、その抜粋となる。

自主防災組織については、黒田(1998)に詳しい。「自主防災組織」という言葉が、公的な文書に初めて登場したのは、昭和34(1959)年の伊勢湾台風の被害を受け、昭和36(1961)年に災害対策基本法が成立し、その後示された防災基本計画(昭和38(1963)年)の中であった。黒田は、自主防災組織の制度的な扱いについて、萌芽期(災害対策基本法の制定直後)、揺籃期(昭和40年代後半)、進展期(環境整備期)(昭和50年代)、再強化期(阪神・淡路大震災以降)の4つの時期に分け、それぞれの特徴についてまとめている。

この黒田の整理に倣うならば、東日本大震災以降は、自主防災組織の組織化において新しいフェーズに入ったものと予想されるが、状況は変わっていない。あえて言うのならば、得策ないままの「再々強化期」と言っても良いと思われる。東日本大震災を受け、国、そして地方自治体は、自主防災組織の組織化を進めてきた。その甲斐もあり、自主防災組織の活動カバー率は平成27年に8割を超え、その後も伸びている。国も地方自治体も、自主防災組織を作ること、組織化を促している。災害は、誰か一人にピンポイントで害をもたらすのではなく、ある程度の範囲を限定して生じるものである。この点を考えるならば、地域を枠組みとして、防災の要となる自主防災組織を作ることについては誰もが納得のいくものであり、期待をするものであろう。震災後の選挙戦では、防災の要として自主防災組織の組織率向上が目指されていた。しかしながらその一方で、自主防災組織に対する「懐疑」とでもいうべきまなざしも注がれている。

(2) 先行研究の整理

自主防をめぐる先行研究については、庄司(2017)にまとめており、以下抜粋となる。

自主防災組織を巡る先行研究は、おおむね以下の三点にまとめられる。

一つは、「『自主』防災組織」と言いながらも、組織化においては国のでこ入れが強く働いているという点である。地域の個性を無視した画一的な組織化であるとの批判（吉原 2007）や、国の過剰なまでの地域への期待に対して疑問視するものもある（庄司, 2011）。二つ目として、自主防災組織の基盤として期待されている自治会に目を向けると、その期待とは裏腹に弱体化が指摘されている（菱山・吉原, 2008）。それは、担い手の高齢化、地付き層の減少、単身世帯の増加等により自治会活動の停滞によって導かれる（庄司, 2011）。ここから自主防災組織＝自治会という枠組みへの安易な期待には再考が求められる。三つ目として、災害は、誰かひとりに害を及ぼすのではなく、地域を限定して生じる。従って、災害による被害を少なくするためには、地域における協働の体制が求められ、その際、「災害を生き延びるためのリソース」（松井, 2008: 59）として自治会を位置づけることは有用である。とはいえ、地域において住民による防災活動が効果的な働きをするには、普段の自治会活動の蓄積が必要となる（今野, 2001; 倉田, 1999）。

(3) 先行研究に基づく自主防災組織の現況（調査より）

先行研究で示した一つ目と二つ目は、組織化の強要批判の立場に立ち、三つ目は組織化奨励の立場に立ちつつも、「普段の自治会活動の蓄積」が条件として提示されている。

一つ目の点について、東日本大震災では、画一的な基準で作られた自主防災組織の規約に従い、自治会長が住民の点呼を行った結果、逃げ遅れ、犠牲となったと考えられる例があった（毎日新聞 2011 年 4 月 22 日）。このような状況から、岩手県釜石市のある地域では、自主防災組織の結成を見送ったという（毎日新聞 2011 年 7 月 2 日）。また、筆者が行ってきた調査からも、「画一化」につながる知見がいくつか得られている。奄美大島笠利のとある集落にて自主防災組織の調査を行った際（2019 年 11 月 1 日）、手渡された組織図は、「〇〇自主防災組織」と書かれており、「〇〇」の部分のみ手書きで、他はワープロ打ちの字であった。つまり、自主的とされる自主防災組織の組織編成は、他の自主防災組織の組織図をコピーし、集落名のみ修正液で消し、手書きで書かれたものであった。これは自主防災組織の形成が「画一的」であることを端的に示したものとえよう。さらに、盛岡市北松園自主防災隊の調査を行った際（2011 年 5 月 28 日）、組織図の役割について代表者に聞いたところ「充て職に過ぎない」と言われ、東日本大震災時の避難所運営は組織体系を無視して行われた。

二つ目については、(2) で紹介した黒田（1998）が、の時点（1995 年の阪神・淡路大震災以降）での自主防災組織をめぐる問題点として述べている点と大きな変わりはない。むしろ、現在はより深刻化しているといえる。黒田によると、自主防災組織が存在している地域においても、参加者の少なさ、メンバーの高齢化、資金の不足がみられる。存在していない地域において、組織化の必要性を認知している地域の場合、自主防災組織が存在している地域の問題と同様の問題を抱える中、どのように組織化するかが課題としてあげられている。自主防災組織の必要性を認知していない地域は、組織化に関する問題に直面していない地域であるとする。この点については、黒田が指摘した当時より、高齢化がより進んでいる現在、自主防災組織の基盤となる町内会・自治会の「弱体化」として指摘されている（吉原, 2011）。

以上に示したように、「自主防災組織」に対する「懐疑」のまなざしが存在し、その理由として、地域社会の弱体化という中で「画一的」な形が求められているという点がある。しかしその一方で、「自主防災組織」が「画一的」であることを認識しつつも、積極的な取り組みを行う地域もあり、「自主防災組織」について、以下のような語りが聞かれる。これは先行研究の三つ目につながる点である。

東日本大震災の際、盛岡市の北松園自主防災隊では避難所運営を行ったが、その時は組織体系を無視して活動が進められた。その理由を住民に聞いた所、地域的に震災が起きた際に必要とされる要職についている人が多く、職場に行かなければならないため地域には役割を担う人たちは不在であったからという。とはいえ、組織体系に従わなくとも、避難所運営はうまくいった。その理由として、普段の町内会活動の蓄積であると住民は話す。また奄美大島の集落においても、毎年やってくる台風への対応として、自主防災組織という形で自分たちの助け合いが形となることを積極的に求めている。上記二つの事例から見てくると、行政が求めている自主防災組織の姿と住民側が求めている姿のズレであり、さらに言うならば、行政の形式的な求めに対して、住民側は戦略的に自主防災組織という形を利用しているという点であろう。その際に、「自主防災組織」には、地域生活を通して築かれた関係性に対する「思い」のようなものが託されており、単純に「防災」という視点だけからは、その組織の存在意味について語ることは難しいように感じる。地域社会を基盤とした防災体制の必要性は、おそらく誰もが認めるところであろう。しかしながら、地域にはそれぞれの歴史があり、生活がある。自主防災組織形成を巡る住民の選択そのことを考えれば、画一的な基準の下に自主防災組織の組織化を進めることには無理がある。そこで明らかにしなければならないことは、地域における防災について住民たちがどう向き合い、自分たちの生活の何を守ろうとしているのか、その中で自主防災組織の位置づけについて捉える事であろう。

(4) 研究成果のまとめ

本研究では、東日本大震災以降の自主防災組織（以下、「自主防」）を核とした「防災コミュニティ」の形成について検討した。研究遂行において、自主防の基盤として期待されている町内会・自治会（以下、「自治会」）での自主防を巡る選択（自主防を作る / 作らない / 再編する / 再

編しない)に着目し、住民側・行政側の調査を通して、以下3点を明らかにした。

第一に、自主防を巡る選択の論理を、住民の日常的営為、具体的には地域社会における既存の組織や活動、災害文化、災害経験との関連から明らかにした。具体的には、豪雨災害を経験してもなお、「自主防を作らない」という選択をした秋田県仙北市の事例からみてきた。「災害を防ぐ」「災害から守る」といった視点からでは自主防再組織の形成は促進されない。彼らは、災害が起きる前からあった、そして、災害が起きてもおお続く地域での生活を守るために「自主防を作らない」という選択をした。高齢化が著しい地域の現状を受け、組織をつくって災害弱者を助けましょうというようなことは困難であり、組織が形成されたことによって誰かに責任を負わせるようなことを、地域として拒否をしたのである。それは、災害が起きてもおお、そこで生きていく人たちの生活を守るという事に基づいている。

第二に、彼らの選択が今日、国が求めている「防災コミュニティ」の形成においてどう位置づけられるのかを制度・政策的側面から分析した。自主防を作るという事は、現在、地域の再編において、その作業とセットになっている様子が見られた。具体的には、広島県東広島市の「地域運営組織」の形成と自主防の形成から確認できた。しかし、災害が起き、自主防が動いた際の事故については補償がなく、これは東日本大震災でも課題として挙げられてきたが、未だに整備されていない。このような中、「責任」の所在が争点となる。

第三に、調査をもとに「防災コミュニティ」のバリエーションを提示し、災害が生じた際に実質的かつ効果的に活動を展開できる自主防のあり方と必要な施策について提示した。「自主防を作る」という事だけを重視するのであれば、地域再編の流れと一緒に取り組むことが良い。行政側にとっても、カバー率100%を達成することが次のステップにつながる。しかしその一方で、「実効性」を兼ねた防災組織の形成においては、住民側の論理を捉える必要がある。形だけ作ること自体を否定はしないが、それとともに実効性が伴う形での組織化の支援が行政には求められる。

引用文献

- 紅谷昇平、2016、「災害時の自主防災活動による被害への補償と地区防災計画についての一考察」『地域安全学会梗概集』第39号:149-150。
- 菱山宏輔・吉原直樹、2008、「防災と防犯の間」、吉原直樹編『防災の社会学 第一版』東信堂。
- 今野裕昭、2001、『インナーシティ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。
- 倉田和四生、1999、『防災福祉コミュニティ』ミネルヴァ書房。
- 黒田洋司、1998、「『自主防災組織』その経緯と展望」『地域安全学会論文報告集』252-257。
- 松井克浩、2008、「防災コミュニティと町内会」、吉原直樹編『防災の社会学 第一版』東信堂。
- 庄司知恵子、2011、「町内会と自主防災組織」、吉原直樹編『防災コミュニティの基層 東北6都市の町内会分析』御茶の水書房。
- 庄司知恵子・伊藤嘉高、2012、「都市部町内会における東日本大震災への対応 盛岡市松園地区北松園町内会「北松園自主防災隊」の事例」、吉原直樹編、『防災の社会学 第二版』東信堂。
- 庄司知恵子、2017、「自主防災組織の組織化にみる現状と課題 秋田県仙北市および岩手県二戸市の行政担当者への調査から」、『岩手県立大学社会福祉学部紀要』第19巻:73-82。
- 総務省消防庁、2011、『消防白書 平成25年版』。
- 総務省消防庁、2017、『自主防災組織の手引き』。
- 総務省消防庁、2022、『消防白書 令和3年版』。
- 吉原直樹、2007、『開いて守る 安全・安心コミュニティ作りのために』岩波書店。
- 吉原直樹、2011、『防災コミュニティの基層 東北6都市の町内会分析』御茶の水書房。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計8件（うち査読付論文 5件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 6件）

1. 著者名 庄司知恵子	4. 巻 23
2. 論文標題 これからの「むら」を捉える視座	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 総合政策	6. 最初と最後の頁 1-20
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 庄司知恵子・平川全機	4. 巻 22
2. 論文標題 津波被害と生活再建 東日本大震災の研究動向整理から	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 岩手県立大学社会福祉学部紀要	6. 最初と最後の頁 65-74
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 庄司知恵子	4. 巻 19
2. 論文標題 自主防災組織の組織化にみる現状と課題 秋田県仙北市および岩手県二戸市の行政担当者への調査から	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 岩手県立大学社会福祉学部紀要	6. 最初と最後の頁 73-82
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 庄司知恵子	4. 巻 24
2. 論文標題 自主防災組織形成を巡る住民の選択の論理 秋田県仙北市の事例から	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 総合政策	6. 最初と最後の頁 15-26
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 庄司知恵子	4. 巻 25
2. 論文標題 行政側の視点から捉えた地域運営組織の形成の意味 広島県東広島市における「住民自治協議会」の事例より	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 岩手県立大学社会福祉学部紀要	6. 最初と最後の頁 27-36
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 李賢京・庄司知恵子	4. 巻 113
2. 論文標題 地域のコミュニティとしての宗教施設 : 東広島市福富町久芳地区の正覚寺を事例に	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 東海大学紀要 文学部	6. 最初と最後の頁 47-65
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 庄司知恵子・西城戸誠	4. 巻 51
2. 論文標題 被災地におけるコミュニティナース事業の展開にみる復興と地域福祉の接続 : 宮城県石巻市北上町における「社会関係の復興」を巡るガバナンスの困難性とその解消に向けた行政の役割とは	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 社会学年報	6. 最初と最後の頁 93-104
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 西城戸誠・庄司知恵子	4. 巻 28
2. 論文標題 石巻市北上町ウィーアーワン北上の10年と復興政策への応答 : 津波被災地の復興過程における「住民自治」の展開と「身の丈の復興」	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 環境社会学研究	6. 最初と最後の頁 106-121
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 庄司知恵子
2. 発表標題 自主防災組織の組織化にみる現状と課題 秋田県仙北市を事例として
3. 学会等名 日本社会学会
4. 発表年 2017年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------