

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 —

庄司知恵子¹

Current Status and Problems of Self-support Disaster Reduction Associations: A Hearing Investigation on Senboku City-Akita and Ninohe City-Iwate.

SHOJI Chieko

本稿では、自主防災組織をめぐる研究の動向を整理し、秋田県仙北市、岩手県二戸市における防災担当職員への聞き取り調査から、自主防災組織の組織化の現状と課題について考察した。行政側が自主防災組織の組織化の必要性を認識する背景には、地域における災害経験がある。行政は補助金による支援や、活動についての宣伝を通して組織化を進めているが、組織率の「伸び悩み」を感じている。その背景には、地域におけるリーダー役の不在や、住民側と行政側との自主防災組織の必要性に対する認識のズレが挙げられる。自主防災組織の組織化だけではなく、組織化された後、実効性をどのようにして担保していくかが、今後の課題となる。

キーワード：自主防災組織 防災士 カバー率（組織率）

This paper presents an overview of research trends on Self-support Disaster Reduction Associations. Thereafter, through several interviews with staff members in charge of disaster reduction from Senboku City-Akita and Ninohe City-Iwate, I examine the current organizational process and issues of self-supported disaster reduction associations. Due to the historical experience of disasters in the affected regions, administrative bodies do recognize the necessity of organizing into Self-support Disaster Reduction Associations. The administration tries to encourage organizing of these associations through the support of subsidies and the promotion of activities, but found the formation rate of these Associations to be somewhat 'sluggish.' The reasons include a lack of people in leadership positions within the regions, and a gap in the residents' recognition of the need for these associations. Future research objectives include not only the formation rate of these Self-support Disaster Reduction Associations, but also need to consider how to ensure the efficacy of these Associations.

Keywords: Self-support Disaster Reduction Associations, Disaster Preventionist, Formation Rate (of organizations)

I. はじめに

本稿の目的は二つある。一つは、自主防災組織の組織化をめぐる研究動向をまとめ、研究を進める上で求められる視点について整理することである。そしてもう一つは、一つ目の作業を受け、秋田県仙北市および岩手県二戸市の防災担当職員の聞き取り調

査¹をもとに、自主防災組織の組織化をめぐる現状と課題について考察することである。

以下、IIでは、自主防災組織をめぐる研究の動向を整理し、IIIでは、研究の視点を提示する。以上を受け、IVでは、秋田県仙北市、岩手県二戸市における防災担当職員への聞き取り調査から、自主防災組

¹ 岩手県立大学 社会福祉学部

織の組織化の現状と課題について提示する。最後にVでは、調査の結果を振り返り、今後の研究の方向性について述べる。

II. 自主防災組織をめぐる研究動向

1. 自主防災組織とは

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、災害時においては、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。

2. 先行研究の整理－期待と実際

自主防をめぐる先行研究は、概ね以下の三点にまとめられる。

(1) 自主防の組織化における国のテコ入れ、画一的な組織化に対する批判

自主防は、その名が示す通り住民による自主的な防災活動を行う組織である。しかし、その組織化には、国のテコ入れが強く働いている。この点について、地域の個性を無視した画一的な組織化であるとの批判や（吉原、2007）、国の過剰なまでの地域への期待に対して疑問視する声もある（庄司、2011）。

(2) 核となる町内会・自治会の弱体化

自主防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＝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。

(3) 自主防の必要性、普段の町内会活動の重要性

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、p.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. 東日本大震災と自主防

筆者はこれまで、以上に示した自主防をめぐる議論をもとに、「防災とコミュニティ」との関係について研究をすすめてきた。

東日本大震災における盛岡市北松園町内会を基盤とした「北松園自主防災隊」の動きについて分析した調査研究（庄司・伊藤、2012）では、自主防が効果的に活動を展開する要素として、日常的営為によって紡ぎだされた人々の関係性の存在を指摘し、このような関係性を保持している自治会を核とし、弱体化している近隣自治会との相互連携のもとに防災活動を展開することが必要であることを提示した。その意味で、「防災コミュニティ」は、ひとつの自治会を枠組みとして捉えるのではなく、重層的・広域的に捉えることが求められるとした（庄司・伊藤、2012）。

東日本大震災では、画一的な基準で作られた自主防の規約に従い、自治会長が住民の点呼をした結果、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、自主防の結成を見送ったという（毎日新聞2011年7月2日）。その一方で、震災後、各地の選挙戦では、自主防の組織化を目標として掲げ、国は自主防の強化育成を進めている。

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。そのことを考えれば、画一的な基準の下に自主防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、防災コミュニティのバリエーションであろう。その際、住民と自主防の向き合い方、組織化を進める行政の動き方、自主防の組織化だけではなく、実効性についても着目し、検討する必要がある。

III. 自主防の組織化を捉える視点とその意義

1. 研究において求められる視点

以上より、自主防の組織化を研究する際、求められる視点として、以下4点を提示する。

第一に、自主防をめぐる住民の選択とその論理を明らかにする必要がある。自主防を巡る制度政策の動き、自治体の動きを追い、その動向をもとに住民たちの選択（自主防を作る／作らない／再編する／再編しない等）と政策のズレについて捉える。

第二に、「防災コミュニティ」のバリエーションを描き出す必要がある。自主防をめぐる住民たちの選択の論理を、基盤となる自治会の活動や、災害文化、災害経験との関連から捉える。事例を積み重ね、「防災コミュニティ」のバリエーションを提示する。

第三に、「防災コミュニティ」形成における自助・公助・共助の役割について述べる必要がある。自助・公助・共助により成立し、様々な主体がかかわる防災において、各々の主体がかかわる根拠とその根拠を相互に認識しあう過程を捉え「防災コミュニティ」成立における相互補完性の条件を提示する。

第四に、「防災コミュニティ」形成における政策的支援を提示する必要がある。災害発生時に実質的かつ効果的な「防災コミュニティ」形成のための支援について、政策的な提言を行う。その際、国・県・地方公共団体の重層的なかかわり方を捉える。

以上、まとめると、自主防の組織化をめぐる研究において、自主防を巡る住民の選択の論理を明らかにすることと、それに基づく「防災コミュニティ」のバリエーションの提示が求められ、制度・政策および住民の論理との合致点を提示することが必要である。

本視点に基づき、活動の展開において困難がある事例、自主防の組織化を拒否する事例を扱うことは、これまでの研究が、好事例の分析にとどまり、そうではない地域に対する支援のあり方を提示できずにいたことを考えると重要な点である。

2. 本研究の意義

このような視点をもち研究を進めていく意義として以下3点が見出される。

第一に、住民と行政のズレを埋め合わせる情報の提示が可能となる。自主防を巡っては、行政側の期待に反し、住民側の体制の弱さが指摘されている。

「防災コミュニティ」のバリエーションを示すことにより、防災をめぐる相互の立ち位置を見直す視点を提供し、災害について地域住民と行政とが一体となって考える仕組みを作り上げることが可能となる。

第二に、自主防をめぐる二極分化した議論の架橋となる視点の提示が可能となる。自主防を核とした防災コミュニティについてのこれまで議論は、批判と期待といった立場に二極分化している。防災コミュニティのバリエーションを示し、自主防をめぐる住民選択の論理を明らかにすることにより、より柔軟な枠組みで自主防をめぐる議論が可能となる。

第三に、コミュニティの持続可能性にかかわる条件の提示が可能となる。誰にとっても課題となりうる「災害」に対し、住民にとって共通の資源である「地域」のあり方を提示することは、持続可能性が求められるコミュニティ形成の議論につながる。

以上の視点に立ち、本稿では行政の防災担当者に聞き取りした内容をもとに、自主防の組織化の現状と課題についてみていく。

国が示した防災計画の下、都道府県が計画を定め、それに従い、市町村が計画を立てることになるわけだが、そこに定められた内容に基づき、住民への周知を図るのは市町村の担当者である。つまり、これまでに示してきた自主防への期待と実態のズレを直接経験しているのは、市町村の防災担当者である。防災担当者の視点に基づき、組織化の現状と課題をまとめることは、国が進める「防災コミュニティ」の形成において、これまで触れられてこなかった制度政策と住民をつなぐ「媒介者」「仲介者」の視点から問題点を捉えることを可能とする。

以上の内容について、以下では、秋田県仙北市、岩手県二戸市の調査結果から考えていく。

IV. 組織化の現状と課題 - 行政担当職員への調査から

1. 秋田県仙北市の調査より

(1) 秋田県仙北市の概要と組織化の状況

秋田県仙北市は、秋田県の東側中部、岩手県との県境に位置する。2005(平成17)年9月、旧田沢湖町、旧角館町、旧西木村が合併して誕生した。庁舎は、旧田沢湖町に位置する。地域の約8割(892.05平方キロメートル)が森林地帯であり、山深い環境にある。人口は27,752人、高齢化率は38.51%(平成28

年4月末日時点・住民基本台帳)である。主な産業は、農林業であるが、水深日本一の田沢湖や温泉、スキー場、角館の武家屋敷など、多くの観光資源を有しており、観光産業も主要な産業である。秋田新幹線の沿線に位置し、新幹線駅を2つ有していることから、買い物などの生活圏は秋田県内の秋田市・大曲市ならびに岩手県盛岡市となっている。岩手県との県境に位置することから、防災の情報共有は岩手県の雫石町と頻繁に行われている。

仙北市における自主防の組織率は、平成28年4月1日現在、9.7%（仙北市総務部総合防災課調べ）と極めて低い状況にある。

仙北市を対象に自主防の現状を捉えようとした理由として、平成25年8月9日に起きた豪雨災害がある。この豪雨によって生じた土砂災害により、仙北市先達地区では住民6名が亡くなり、住宅全半壊が6件という被害状況となった。この被害を受け、町では防災の必要性を認識し体制整備を進めてきた。その結果、災害前までは4組織しかなかった自主防が24組織に増えた。とはいえ、組織率としては10%に満たない状況であり、担当者が語るには「伸び悩んでいる」というのが現状である。以下、仙北市の取り組みから、自主防の現状と課題についてみていく。

(2) 自主防の必要性

豪雨災害後、共助の必要性を認識する中で、仙北市では自主防の組織化を進めてきた。その理由として、「公助は往々にして遅れる場合がある」と担当者は話す。この「遅れる」とは具体的にどのようなことを指しているのだろうか。平成25年の豪雨災害について、防災担当職員から語られた話の内容をもとにみていく。

担当者の話によると、土砂災害のあった先達地区は「地形的にそんな洪水もする所はないし、道路のがけ崩れとか、沢があふれる程度の事はあった」。しかし、「結局、(これまで災害が)起きていなかったということ」が今回の災害につながったと振り返る。土砂災害が起きたのは、8月9日午前11時35分のことであった。同日午前8時32分には大雨警報と洪水警報が出され、9時10分には土砂災害情報が出されていた。土砂災害が起きるまで2時間もの間がある。その間、地域ではどのような動きがみられたのだろうか。

防災科学研究所の住民への聞き取り調査²によると、多くの住民が、この地区は豪雨に対して安全と考えており、豪雨発生時には、土石流よりも先達川の氾濫を警戒していたという。当日は朝8時30分頃から水路が増水する、斜面が崩壊する直前には濁った水が道路を流れるなどの兆候を捉えてはいた。土石流発生後、住民が協力して救助活動にあたり、その後避難したとされている。調査の内容からは、大雨洪水警報、土砂災害警戒情報には、多くの住民が気づいておらず、発災後の避難であったようだ。

土砂災害情報が出され、発災まで2時間という時間があり、この間、災害情報をもとに、住民相互に声をかけあって逃げることは可能であったと考えられる。しかし、「これまで大きな災害はなかった」という思いが、警報等への気づきを遅くさせ、被害の拡大につながったと考えられる。防災科学研究所の調査では、発災後、消防署へ通報をした人も対象となっており、この点からも発災当時、いわゆる公助として対応は、警報等に限られていたことがみてとれる。

災害後、当該地域は県により土砂災害危険箇所として指定された。しかし、市内約350集落のうち、土砂災害危険箇所を抱える地域は117集落存在し(秋田魁新報, 2016年8月9日)、かつ広大な土地を抱え、人材に限られる仙北市にとって、いざ豪雨となった場合、どこに力を入れ、誰が対応をするのかといった判断は非常に難しいところである。

「そういう場面(豪雨など大きな災害が起きる)があるかどうかということはわからない」が、自主防が作られることによって、「ある程度行政からの連絡が行く形の位置づけ」がなされ、「会長とかに電話して、そっち、危ないから逃げる体制、ちょっと自主防でとって」ということが可能となると担当者は話す。「人命や財産にかかわることであると考えると、自主防があるかないかで、差は出てくる」と担当者は感じている。

仙北市では、自主防組織化の際、町内会・集落単位での形成を促進してきた。結成された自主防には1世帯あたり200円、集会所のような拠点があれば3万円を上乗せし、一組織5万円を上限として補助金を出している。集落や学校などに赴き、自主防の必要性を伝えてきたが、「伸び悩みを感じている」

と担当者は話す。また、組織が作られたとしても、それがすぐさま活動に結びついているとは感じられない。というのも、活動を条件に補助金を前払いしていることから、「活動をしなくて幽霊状況になっているところも何団体かある」と話す。中には、「実績なしの為、申請しない」という組織もあるという。以上のように仙北市では、豪雨災害の経験から自分の身を守るのが大変なときの助け合いの基盤として、さらに、公助が間に合わないときの声かけ等の基盤として、自主防の重要性を認識しているところである。

(3) 組織化の難しさー地域性の違い

担当者は組織化の必要性を感じながらも、組織化の難しさについて話し、その理由として、「地域性」をあげる。

仙北市は、田沢湖町・西木村・角館町が合併してできた市であるが、旧角館町においては自主防の結成が少ない。その点について、「角館は、アパートとか借家が多い中で、世帯について聞きに行くとな審査扱い」されるというように、行政担当者といえども、住民とかかわることの難しさを話す。旧田沢湖町や旧西木村では、農村における住民間の親密な付き合いが繰り返されているのに対し、旧角館町は佐竹藩時代の武家屋敷を代表とする町場であり、現在も仙北市の中では都市的な要素を持っている地域である。住民同士の交流が少ないとされており、隣近所を知らない人もいる中で、「昔からいる人はやりたいと思っけていても、ためらうところはそういうところなのかな」というように、新旧住民間における合意形成の難しさを話す。

それに対し、旧田沢湖町や旧西木村において、組織化の際に感じる難しさは、「作らない」のではなく「いらない」という姿勢だという。住民たちに、共助組織として自主防の必要性を話すと、「うちには共助組織がすでにあるからいらない」と話すという。つまり、それは、担当者が「3日買い物にいけなくてもしのげる」というように、すでに住民間で助け合いのつながりが存在するという意味から発せられたものである。

担当者は、当該地区の助け合いにおけるつながりの存在を認めながらも、「作るのが面倒くさいというのが(町内会の)半数(はいる)」と話す。組織の立ち上げがうまくいっている地域には、キーパー

ソンが存在し、「これを(組織化を)手掛ける人は半分くらいOBでないか」と話す。その理由としては、申請書等の書類作りが面倒であるため、住民たちが組織化をためらっている状況がみられ、うまく組織立ったところは、「OB同士で資料を融通して上書で増えたという感じ」がみられると話す。組織の立ち上がりにおける市役所OBのようなキーパーソンの存在に加え、活動の展開においては、「重鎮で長く親方やっているところがうまくいく」と話し、地域の関係性のもとに認められたリーダーの存在が、活動の展開を左右すると考えられる。

このように、町場と農村といった地域性が異なる地区を抱える仙北市においては、組織化の推進を一律で進めていくことが困難である。また、普段の生活から助け合いができていく地域に対し、補助金によって、自主防を無理に作らせることが、果たして地域の防災力向上につながるのかどうかという疑問が、担当者の中には存在する。

当初、組織化の難しさについて、担当者は「高齢化」ということを、筆者に対して理由として挙げた。もちろん、40%近い高齢化の状況を考えると、それは否定できない。しかし、その背景には「申請の面倒くささ」や「合意形成の難しさ」が存在し、「高齢であるが故に申請が面倒である」、「高齢であるが故に合意形成が難しい」というように解釈することも可能であり、申請を容易にする方法や、合意形成の促進等、支援のあり方を検討することが求められると同時に地域性に沿った形での促進方法を検討する必要があるのではないだろうか。

2. 岩手県二戸市の調査より

(1) 岩手県二戸市の概要と自主防組織化の状況

岩手県二戸市は、岩手県の北部、青森県の県境に位置する中山間地域である。平成18年に旧二戸市、旧浄法寺町と合併して誕生した。主な産業は農林産業であるが、国内漆の7割をシェアする浄法寺漆を中心に据えた地域づくりが展開されている。人口は28,174人、高齢化率は34.0%である(平成28年4月1日現在・住民基本台帳)。

二戸市の自主防の組織化の状況は、平成28年4月1日現在で40組織、53.7%の組織率となっている。平成27年4月1日現在の岩手県の組織率は、83.8%であり(総務部総合防災室調べ)、県の組織率からみると、二戸市の組織率は、決して高いものとはい

えない。このような中、二戸市では地域における防災の必要性を認識し、防災の取り組みを積極的に進めてきた。ホームページでは、防災に関して丁寧な情報提供を心がけ、自主防の補助金の制度を組織化の状況に合わせて変更し、組織化の基礎固めに努めてきた。平成26年度から、防災の地域リーダーを育成するために、「防災士」の育成にも力を入れ、積極的に防災政策を進めている地域である。以下、二戸市の取り組みから、自主防をめぐる現状と課題についてみていく。

(2) 自主防の必要性

自主防は、防災における自助・共助・公助の「共助」の役割を担うことについては、誰もが理解するところである。二戸市においては「共助」における自主防の必要性をどのような点から捉えているのであろうか。

「自助や共助の力を上げないと、防災力は絶対に上がらない」、その際、まずは「自分の身は自分で守る」「自助」が大切であると担当者は話す。「怪我をしてしまうと、その人を安全に運び、助けるために、45人の人が必要」となり、それは、初期消火を行ったり、避難遅れの人を助けたりといった人員を奪うことになるため、共助の形にも影響してしまうことになる。自助により助けられる側から助ける側になることが重要となる。従って、まずは自助の必要性を住民たちが認識しなければならない。その点について、自主防が核となり避難訓練などを通して伝えることが求められる。

また、二戸市の地理的状況からも自主防の必要性を話す。二戸市は山間地を抱えているため、何らかの災害が起きた際に、「交通の寸断」が懸念される。大きな災害が起きれば、職員も被災することから、すぐには孤立地域への対処はできない。そうなったときに、「地域で近くの人たちを助けてもらう」という営みは必ず必要になり、その核としての役割が自主防に求められる。地域防災を考えたときに、消防団の存在も考えられるが、何か災害があった際には、消防団は地域の巡回や消火活動などに出なければならず、住民同士の助け合いの基盤としては難しいと担当者は考えている。

担当者は、自主防とコミュニティとの関係について、もともとつながりが密である地域を想定しながら、「自主防という形で必ずしも作らなくてもいい

ということもあるとは思う」と話す。しかしながら、「いざというときに、ある程度組織として、資機材とかを整備したり、訓練をしていただきたいという考えがある」とも話す。平成28年度から自主防の補助金の内容に見直しをかけ、組織化と防災訓練への助成が主だったものを資機材（発電機等）の購入にも対応した助成を出すことにした（組織化は1団体あたり2万円とし10団体を予定、防災資機材購入事業180万円、防災訓練・研修事業60万円とし、構成世帯数や申請内容により振り分ける）。自主防として組織化していることが、様々な資機材を購入するための助成を受ける条件となっていることを考えると、普段のコミュニティにプラスして自主防を作る必要性を担当者は捉えている。

二戸市では、後に述べるように防災士の育成に助成金を出したり、コミュニティFMであるカシオペアFMと協定を結び、より身近な形で災害情報を住民に伝えたり、またホームページでも災害に関して積極的な情報提供に努めており、地域防災に力を入れている様子が確認される。その背景には、二戸市において平成11年に起きた大雨による土砂災害が挙げられる。この災害で住民2名が亡くなった。担当者は入庁（平成7年）してから最も大きな被害であったと話す。担当者はこの当時、災害に対する経験が初めてであったこともあり、発生してからでは対応に限界があることを痛切に感じた。この災害により、地域防災の重要性、特に事前対策の重要性を認識し、それが、現在の仕事にも生かされていると話す。当時、防災担当の課長補佐だったのが、現在の市長であり、防災士導入を決定した前市長からの引継ぎとして現在も、二戸市では防災に力を入れて取り組んでいるとのことであった。

(3) 組織率と実態の乖離

これまでみてきたように、二戸市では地域防災に力を入れてきた地域であり、その要として自主防を位置づけている。しかしながら、その組織率は53.7%と決して高い値ではないことは既に述べた通りである。とはいえ、組織率の高さがすぐさま地域の防災力の高さを示しているわけではない。この点については、「カバー率」にみられる課題から考える必要がある。

自主防の組織率は、「カバー率」によって捉えられている。「カバー率」とは、自主防がその活動の

範囲としている地域の世帯数を管内世帯数で割った値である。つまり、ある市の世帯数が1,000世帯とする。その市に20の自主防があるとする。その20の自主防が活動を展開する範囲の世帯数が、合わせて800世帯としよう。すると、カバー率は80.0%となり、自主防の組織率は80.0%となるのである。ただし、この20の組織すべてが、実効性を伴った活動を展開しているかという点、そうとはいえない。

たとえば、二戸市で聞かれた話として「婦人防火クラブ」の存在が挙げられた。この「婦人防火クラブ」も自主防として位置づけられ、県でも市でもカウントに含まれている。「婦人防火クラブ」というのは、昭和37年に自治省（現総務省）消防庁が出した、『予防行政の運営方針について』において、民間における防火組織の育成が重要であるとする中、家庭の主婦等を中心に地域を枠として組織化された団体である。「家庭防火」が活動の原点だが、その後、地域の実情や特性を生かした防火・防災活動を展開することを期待されている³。東日本大震災において、積極的に活動を展開する状況も確認されている（日本防火協会、2012）。しかしながら、自主防の組織化が求められるようになった阪神淡路大震災以前から存在する「婦人防火クラブ」においては、自主防本来の目的となる活動がされていない団体も存在する。しかしながら、自主防の組織率を算定する際、「婦人防火クラブ」もカウントされているのが現状である。

また、隊員数の捉え方の違いも影響している。隊員数というのは、二戸市では自主防が活動範囲とする当該地域の人口数である。しかし、地域によって隊員の捉え方は様々である。たとえば、世帯から1名の参加としているところは、構成世帯数と隊員数が一致する。当該地域に住む人たち全員を隊員として位置づけている地域は、構成世帯数よりも隊員数が多くなる⁴。そして、構成世帯数よりも隊員数が少ないところは、少ない隊員で構成している地域の範囲が大きいこととして理解される。結果として、その自治体のカバー率の向上につながっている。

このカバー率や隊員数の数が、イコールで活動の充実を表している数値とはなっていない。この点について、「厳密なカバー率」とはいえないのではないかと担当者は感じている。

(4) リーダーの不在とリーダーの養成

二戸市における53.7%という組織率に対して、担当者は、今後の組織率の上昇の難しさを話す。そこには、地域における「リーダーの不在」を理由としてあげる。「リーダーの不在」といったときに、単に人がいないというよりは、「キーマンがいないとやっぱり、必要性をまず理解してもらうところからスタートしなきゃならないので」と担当者は話す。このように、自主防の必要性を認識した人が地域の中にいるという点が、自主防の組織化と実効性という点で重要になる。実際に継続的に防災訓練を行い、補助金の申請をしている自主防をみると、その組織のリーダーや事務局は、地域における自主防の重要性を認識していると考えられる消防署や市役所のOBが多いという。

しかしながら、当然のことではあるがすべての地域に消防署や市役所OBがいるわけではない。このような現実に対し、二戸市では地域における防災リーダーの育成を目指し、平成26年度より「防災士」の育成に力を入れている。防災士とは、NPO日本防災士機構が認証する民間資格である。防災士の資格をとるためには、研修を受け、その後試験を受験し、公的機関が行う「救命救急講習」を受講することが求められる。それら証明書をもとに、日本防災士機構に資格取得の申請をし、審査に合格することによって資格取得となる。

二戸市では約1千万円の事業費を計上し、資格取得に際し1名あたり6万円程かかる経費を助成し、資格取得の促進を図っている。助成対象者は公募枠・自主防（町内会）推薦枠・消防団枠・職員枠という4つの枠組みで募集をかけ、1年間に50名、3年間で150名の防災士育成を目指している。平成28年7月時点で、95名の防災士が育成された。民間企業が助成を出して養成しているケースは多く確認されるが、自治体が助成に取り組んでいるケースは少なく、岩手県では宮古市と釜石市と二戸市で取り組まれている。二戸市では、県内初となる連絡協議会を平成28年7月に結成した。連絡協議会では、それぞれの地域の状況を共有しあい、防災士同士の横のつながりつくることを目的としている。今後は、防災士の人たちに地域の出前講義の講師として参加してもらうことも市では目指している。

V. 調査のまとめと今後の研究の方向性

以上、秋田県仙北市、岩手県二戸市の防災担当者へ聞き取りから、自主防の現状と課題についてみてきた。

どちらにおいても、過去の災害の経験が地域での防災対策を進めていく上で、きかっけとなっていることがわかった。「起きてみて初めてわかった」とし、「それではだめだ」といった類の発言をどちらの職員からも聞かれたことから、災害が起きることを想定し、前もって防災体制の整備が求められ、その核としての自主防の存在が位置づけられる。そして、共助の基盤としてはもちろんなのだが、どちらも公的支援の限界の先に、自主防の存在と役割を位置づけている点が見てとれた。この点については、「行政の末端組織化」の点として、問題視する見方もあるだろう。しかしながら、現実に公助の限界があることを考えたとき、共助・自助との組み合わせのもとにそれぞれの補完について検討していかねばならない。

組織率に関しては、どちらも「伸び悩み」を感じている。その中でも、組織率の高い二戸市は「組織率と実態との乖離」を感じている。そこには、実効性の課題がある。組織率の低い仙北市は、組織を作ったところで実効性を伴わない組織を作る可能性があること、またそもそも助け合いが成立している地域に、組織率を伸ばすためだけに組織を作ることについて疑問を感じている。「伸び悩み」の背景には、「実効性」をいかにして担保するかということと、そもそも自主防がどのような役割を担う組織なのかといった点を、住民・行政ともに共有することが求められているといえよう。この点から、組織率は、地域防災の状況を測る一つの指標となり得るかもしれないが、それはあくまでも「組織化」の状況であり、「実効性」を捉える指標にはなり得ないということがいえる。

そのような中、一足先に防災対策の強化を進めてきた二戸市の場合、「防災士」の育成という形で新たな取り組みを展開している。組織化および活動の展開において、二戸市も仙北市も市役所や消防署OBをキーパーソンと考えてはいるが、その人材も限られていることから、二戸市が「防災士」を育成することによって、地域防災のキーパーソンを育成していくことは、非常に有益な取り組みといえるだ

ろう。しかしながら、二戸市防災士連絡協議会会長に聞いた話では、「資格をとったからといって、その人がすぐさま地域のメッセンジャーになれるかというとは違う」というように、彼らに即戦力としての役割を期待するのは難しい。防災士の資格取得者を、地域防災の中にどのように位置づけていくのかといった点が、今後の課題となるだろう。そのひとつが、平成28年7月に設立された二戸市防災士連絡協議会のあり方の検討であろう。また、防災に関する横のつながりを地域の中で作ることは、筆者の関心でもある自主防の相互補完のあり方についての検討にもつながる点である。今後の動向を追っていきたい。

今回は、行政の防災担当者に話を聞くことによって、組織化を促進する側から捉えた自主防の現状と課題についてまとめた。研究として求められる次なる作業は、「なぜ、自主防を作らないのか」といった住民側の論理を明らかにすることであろう。行政の期待に対し、住民側の作らない論理にみられる「ズレ」を明らかにし、双方の視点に立った支援のあり方を検討することが求められる。そして、組織率の多寡だけではなく、組織化された後の「実効性」という視点から自主防のあり方を検討することが研究の視点にも、現場の視点にも求められるだろう。そのためには、実効性を担保できている自主防の事例だけをとりあげるのではなく、担保できていない組織の事例もとりあげることにより、自主防のバリエーションを描き出すことが必要である。その先に「上から」ではなく、「下から」も支えられた「防災コミュニティ」が描き出されるといえよう。

(注)

- 1 秋田県仙北市防災担当者には、平成28年6月14日に、岩手県二戸市防災担当者には、平成28年7月12日に、それぞれ1時間半ほどの聞き取り調査を行った。調査ガイドは特に準備せず、自由に会話を進めながら話をしてもらった。
- 2 防災科学研究所が平成25年9月12日から13日に行った聞き取り調査を参考にしている。ただし、その内容については、ペーパーでまとめたものはなく、以下、サイトから引用させてもらった。最終アクセス日は平成29年

1月7日である。

<http://mizu.bosai.go.jp/wiki2/wiki.cgi>

- 3 日本防災協会が2005年に発行した婦人防火クラブリーダーマニュアル。以下サイトより引用。http://www.n-bouka.or.jp/leader_manual/
- 4 岩手県総務部総合防災室発表の「自主防災組織の現況」をみると、自治体ごとの把握の仕方の違いがみてとれる。最終アクセス日は平成29年1月13日である。
https://www.pref.iwate.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/002/537/jisyubousosikiritu-h27.pdf

(引用文献)

- 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
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 東信堂 59-86
日本防火協会 2012 被災地のクラブ員が語る被災体験と活動の記録：東日本大震災と婦人（女性）

防火クラブ

- 総務省消防庁 2007 自主防災組織の手引き
総務省消防庁 2011 消防白書 平成25年版
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— 防災の社会学 第二版 東信堂 99-124
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

(付記)

本稿は、科学研究費「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」(研究代表者：庄司知恵子)の成果の一部である。

なお、本稿執筆にあたり秋田県仙北市総務部総合防災課・田口俊彦氏、岩手県二戸市役所総務政策部防災対策室・内田将裕氏から有益なご助言をいただいた。ここに記して、感謝いたします。