

# 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—

庄司 知恵子\*

**要 旨** 本稿では、住民側の視点に立ち、自主防災組織の形成の論理に着目する。秋田県仙北市先達地区では、豪雨災害後、行政が自主防災組織の形成を促す中、自主防災組織を「作らない」という選択をした。その背景には、地域の高齢化という現状から導かれる実効性が伴わないという事実、「自主防災組織」という形をとらなくても、自主的な防災枠組みの形成ではだめなのかという疑問、「防災」だけに焦点を絞った生活ではなく、地域生活の何を守るのかという問いが存在する。自主防災組織を「作らない」という選択は、組織化が奨励される中に潜むパターンリズムを読み取った結果であり、みんなでその地域で生き続けていくということの営みを託した結果である。地域防災を考える際、尊重すべきことは「自主的」な営みであって、「自主防災組織」を作るプロセスではない。組織化促進を住民が「受け入れる」といったことだけではなく、「作らない」・「保留」といった営みから、住民が地域の防災に何を求めているのかを捉える必要があり、そこから「自主防災組織」のあり方を再検討することが求められる。

**キーワード** 自主防災組織 パターンリズム 防災コミュニティ

## 1. はじめに

本稿では、防災コミュニティの形成において、その核として期待されている「自主防災組織」(以下、会話等においては「自主防」)の組織化促進の中で、「自主防災組織」を「作らない」という選択をした秋田県仙北市先達地区に着目をする。後に述べるように、「自主防災組織」を巡る先行研究では、組織形態・活動の「画一化」が指摘されている(吉原, 2007)。消防庁が2017年に新たに示した『自主防災組織の手引き』(消防庁, 2017)では、「活動の具体的範囲及び内容を画一化することは困難」とされてはいるが、「自治会等の既にある団体をベースとする場合が一般的」(消防庁, 2017: 7)とされ、組織の基本的な班編成も示されている(消防庁, 2017: 18)。こういっ

た状況から、住民側は組織化を模索していく中で、「画一化」せざるを得ない状況にある。また、行政は自主防災組織の充実を図ることが役割とされているが、その中で、すでにある組織の活動の充実を図ることよりも、当該自治体でのカバー率<sup>(1)</sup>を100%にすることが目標とされているように思われる。都道府県のホームページには市町村ごとのカバー率を示した表が掲載されており、この点からもその様子が伺える。実際、筆者が聞き取り調査に行った宮城県石巻市の担当者は、「何の計画にしても言われるのは、やっぱり数字なんですよ。何%、もしくは充足率、結成率、必ず言われる」と話し、カバー率を上げることが、次の活動へのステップとなると話していた(2019年8月30日、聞き取り調査)。

\*岩手県立大学社会福祉学部 〒020-0693 岩手県滝沢市菓子 152-52 s-chieko@iwate-pu.ac.jp

自主防災組織が、「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織」(災害対策基本法第2条の2第2)であり、「画一化することは困難」(消防庁, 2017: 7)であると言うならば、住民側には、組織化促進への反応として、受け入れる/保留/作らないのカードが存在し、その結果には、バリエーションが存在するはずである。当然のことながら、自主防災組織を「作らない」という選択も許容され、尊重されるべきであろう。さらに、自治体において、自主防災組織結成によるカバー率100%は、あくまでも支援・介入の結果であり、目指すべき指標ではない。

これまでの自主防災組織を巡る研究は組織化形成における「画一化」の指摘(組織化強要批判)、もしくは、「優良事例」の提示(組織化奨励)、といったように、大きく見て二極分化している状況にあった。だが、基盤となる地域が、個々それぞれに異なった歴史・性格を有しているように、当然のことながら地域を基盤とする自主的な防災の形にもバリエーションが存在するはずである。「組織」を作ることの批判/奨励に終始してしまっただけでは、そもそもの「自主的」な営みをすくい取ることはできない。本稿では、「地域防災」自体は否定するものではないという視点のもと、その形が「自主防災組織」という形に絡めとられてしまうことの是非について考えたい。

以上より、本稿では、秋田県仙北市先達地区における自主防災組織を「作らない」という選択を事例に、そこに託された、住民側の論理について明らかにする。その上で、防災コミュニティの形成における自主防災組織の組織化の意味について検討をする。「防災コミュニティ」の形成が求められている昨今、本稿で扱う事例はネガティブなものに映るかもしれない。しかしながら、その選択の背景を探ることで、これからの地域防災の在り方についての提案をすることが本研究の意義であると考える。

## 2. 自主防災組織の組織化を巡る状況

### (1) 自主防災組織の制度的変遷

自主防災組織とは、『自分たちの地域は自分たちで守る』という自覚、連帯感に基づき、自主的に結成する組織であり、災害による被害を予防し、軽減するための活動を行う組織である(消防庁, 2017: 7)。災害対策基本法第2条2第2に、「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織」と書かれており、この組織が「自主防災組織」とされ、市町村は、自主防災組織の充実を図ることが求められている(第5条)。令和3年4月1日現在で、全国1,741市区町村のうち1,691市区町村で169,804の自主防災組織が設置され、自主防災組織による活動カバー率は増加傾向にある(消防庁, 2022: 198)。

そもそも「自主防災組織」とは、制度的にはどのように扱われてきたのであろうか。この点については、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、Ⅰ萌芽期(災害対策基本法の制定直後)、Ⅱ揺籃期(昭和40年代後半)、Ⅲ進展期(環境整備期)(昭和50年代)、Ⅳ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。黒田の記述を簡単にまとめると、Ⅰ萌芽期においては、「自主防災組織」という用語は生まれたものの、具体的な展開は未知数の時期であった。Ⅱ揺籃期では、昭和46(1971)年に起きたアメリカサンフェルナンド地震の影響を受け、大都市における地震対策推進を目的に大都市震災対策推進要綱が作成され、消防庁防災業務計画において自主防災組織の整備が対策の一つとして規定された。昭和48(1973)年には、『自主防災組織の手引き』(自治省消防庁)が作成され、各都道府県に送付され、町内会が組織化の主たる基盤として例示された。Ⅲ進展期においては、昭和58(1983)年に『改訂自主防災組織の

手引き』が作成され、Ⅱにおいて、災害の想定が地震災害を主としていたのに対し、風水害等災害全般が視野に置かれるようになった。また、都市部を中心に自主防災組織の必要性が言われていたが、地方においてもその必要性が示された。Ⅳ再強化期では、平成7(1995)年1月の阪神・淡路大震災を受け、同年12月に災害対策基本法の改正により、「自主防災組織」という用語が初めて法に明記され、行政の責務として組織育成も明記された。自主防災組織の整備・強化のための国庫補助制度が創設され、全国各地で組織化促進がなされた。

以上が黒田の整理である。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<sup>(2)</sup>。国も地方自治体も、自主防災組織を作ることを是とし、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。この点について、先行研究をもとに確認をしていく。

## (2) 自主防災組織を巡る先行研究

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(庄司, 2017)。

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)。

一と二は、組織化の強要批判の立場に立ち、三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、自主的に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言えよう。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、後にみるように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(1)で紹介した黒田(1998)が、IV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化はない。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)。その一方で、普段から「助け合いがある」という地域においては、それを理由に自主防災組織を作らないという主張は多くの地域で聞かれる(紙幅の関係上、詳細は割愛するが、筆者のこれまで行ってきた自主防災組織の行政を対象とした調査においては、そのような地域の存在について、必ずと言っていいほど聞かれている)。

黒田によると、市区町村(行政)が直面している問題としては、①資源(マンパワー、財源)の不足、②制度的ジレンマ(災害時の保障制度)、③アイデア不足が挙げられている(黒田, 1998: 256)。現在、①については、平成の大合併を通して、各自治体において職員の減少が指摘され、過疎高齢化のさらなる進化は財源の不足をもたらしており、より深刻な状況にある。②については、防火防災訓練災害補償等共済制度防災訓練等における補償制度が設立されたものの、それは訓練に限定されたものであり、災害時における自主防災組

織が負った被害への補償の難しさについては、東日本大震災を通して露呈した(紅谷, 2016)。③アイデア不足は依然として変わらない。この点については、アイデアの不足というよりは、そこには地域の実状と国の期待との齟齬が存在すると思われる。

以上に示したように、「自主防災組織」に対する「懐疑」のまなざしの理由として、地域の弱体化という中で「画一的」な形が求められるという点がある。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。

東日本大震災の際、先に触れた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<sup>(3)</sup>。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<sup>(4)</sup>。これは先行研究の三つ目につながる点であろう。

上記二つの事例から見えてくることは、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。

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。

以下で扱う、秋田県仙北市先達地区の事例は、自主防災組織を「作らない」という選択をしたという点で、上記に述べた二つの事例と比べると、ネガティブなものとして映るかもしれない。地域で繰り返られる自分たちの関係性を戦略的に自主防災組織という形に結びつけようという意図はなく、利用しようとしなかった事例と言える。そこには、住民側のどのような論理が存在したのであろうか。以下では、行政側の論理を確認した後、町内会長への聞き取りをもとに、住民側の論理を整理する。その上で、地域防災の在り方について検討をする。

### 3. 秋田県仙北市における自主防災組織の組織化を巡る行政側の論理と住民側の論理

#### (1) 秋田県仙北市の概要と災害の状況

秋田県仙北市は、岩手県との県境に位置する。平成 17 (2005) 年 9 月に、旧田沢湖町、旧角館町、旧西木村が合併し、現在の仙北市となった。地域の約 8 割 (892.5 km<sup>2</sup>) が森林地帯であり、山深い環境にある。調査時点 (平成 28 年 4 月末・住民基本台帳) の人口は、27,752 人、高齢化率は 38.5% であり、過疎高齢化の進んだ地域である (令和 2 年 3 月末の人口は 25,642 人、高齢化率は 43.5% (国勢調査))。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

主防災組織の組織率は、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災組織の現状を捉えようとした理由として、平成 25 (2013) 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 件という被害状況であった。

「8 月 9 日豪雨災害時初期対応検証結果報告」をもとに、豪雨災害の概況をみてみたい。

8 月 9 日 8 時 32 分、秋田地方気象台より、仙北市に対して、大雨 (土砂災害・浸水害)、洪水警報が発表された。9 時 10 分には、土砂災害情報において、仙北市が新たに警戒対象となる。11 時 30 分に先達地区町内会長より「家の前の道路が川になっている」との情報が市に入る。11 時 34 分 820 戸が停電、11 時 35 分、現地消防署員が土石流発生と認識、付近住民に避難を指示。状況確認のため、市職員が先達地区へ出発。12 時 25 分に市職員が先達地区に到着。12 時 30 分、市長が仙北市災害対策本部設置を決定、その間、先達会館に自主避難者あり。13 時 53 分、先達地区に避難勧告 (55 世帯 152 人)、避難所開設。14 時 10 分、市長が県知事に自衛隊災害派遣要請を行った。

上記状況を見てみると、災害発生から避難勧告がでるまで 2 時間以上の時間があり、住民からの情報提供は、土砂災害が生じたとされる時間の 5 分ほどの前である。土砂災害が起きるまで、避難勧告・指示はなく、住民たちは声を掛け合いはしたが、被害は避けられなかった。

#### (2) 組織化における行政側の論理

筆者は、豪雨災害後の自主防災組織の組織化における行政側の論理として、まとめている (庄司, 2017)。この内容を以下に簡単に述べる。

豪雨災害後、仙北市では自主防災組織の組織化を強化し、災害前 4 組織だったが、災害後 24 組織にまで増えた。しかしながら、カバー率は、9.7% と低い (平成 28 年 4 月 1 日現在、仙北市総

務部総合防災課調べ)。この豪雨災害に関しては、行政側は「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」という認識であり、「結局、これまで災害がおきていなかったということ(が今回の災害につながった)」と話す。国立研究開発法人防災科学技術研究所、水・土砂防災研究部門の調査の報告<sup>(5)</sup>でも、住民たちは過去の災害に対する認識はほぼない。

自主防災組織の組織化の必要性に対して、防災担当者は「公助は往々にして遅れる場合がある」と話す。実際に、土砂災害が起きたと思われる11時35分に現地にいた消防署員が避難の指示を付近住民に対して行い、避難勧告は、土砂災害発生後2時間後に出されている。当該地域は、災害後、県により土砂災害危険箇所として指定されたが、土砂災害危険箇所を抱える地域は市内350集落中117集落(2016年6月14日聞き取り調査)あり、広域かつ人材不足を理由に「いざ豪雨となった際、どこに力を入れ、誰が対応するのかといった判断は非常に難しい」(防災担当者)と話す。

このような状況の中で、今後の災害の可能性を考えた際、行政側は「ある程度行政からの連絡が行く形の位置づけ」として、自主防災組織を求め、「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(=自主防災組織)でとって」といえる体制を築きたいと考えている。その背景には、「人命や財産にかかわる事であると考え、自主防があるかないかで差は出てくる」ことが理由として挙げられる。組織化を促進するために、町内会・集落単位での形成を促し、1世帯あたり200円、拠点があることによってプラス3万円、一組織5万円を上限として活動費を出している。しかしながら、組織があったとしても「活動をしないで幽霊状況になっているところも何団体もある」「実績なしの為、申請しない」というところもあり、活動を充実させることの難しさを感じている。

組織化の難しさの理由の一つとして、防災担当者は「地域性」をあげる。仙北市は、2005年に

角館町・田沢湖町・西木村の2町1村で合併してできた自治体である。観光地としても有名な武家屋敷が立ち並ぶ角館の町場では、「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不審者扱い」がされ、「新旧住民間における合意形成の難しさ」(防災担当者)がある。農村部である旧田沢湖町や旧西木村「『作らない』ではなく『いらない』という姿勢」「うちには共助組織がすでにあるからいらない」と断られる状況にある。

組織化の難しさの理由の2つ目として、高齢化を理由に「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。組織化におけるキーパーソンとして役場OBの存在があげられ、「これを(組織化を)手掛ける人は半分くらいOBでないか」「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。逆に、役場OBがいない地域においては、組織化が促進されない。組織化の難しさは「高齢化」そのものというよりは、「高齢であるが故に申請が面倒である」という状況にあり、「合意形成の難しさ」もまた、「高齢であるが故に合意形成が難しい」と考えられる。

豪雨災害発生後、行政における防災の危機意識は増大した。そのため以上のように自主防災組織の組織化の促進を進めてきた。その背景には、県による危険箇所指定地域の増加があり、合併により広がった市域に対応する人材不足がある。しかしながら、担当者は「地域性」「高齢化」を理由に一律で進めることの困難性を感じているが、一方で「普段の生活から助け合いができている地域に対し、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」というように地域の状況を知っているが故に、組織化促進に悩む行政職員の存在がある。とはいえ、国・県の組織化促進の流れの中で、「人命や財産にかかわる事であると考え、自主防があるかないかで差は出てくる」という思いのもと、取り組まなければならないという状況にある。

以上が、行政側の組織化の論理とその困難性である。

#### (4) 住民側の論理—町内会長への聞き取りを中心に

ここでは町内会長の聞き取り(2016年8月24日)をもとに、自主防災組織を「作らない」という選択をした住民側の論理についてみていく。住民側の論理として①実効性が伴わないという事実、②自主的な防災枠組みの形成ではだめなのかという疑問、③地域生活の何を守るのかという問い、が挙げられる。以下、それぞれについてみていく。

##### ①実効性が伴わないという事実

先達地区では、豪雨災害を受け、自主防災組織を作ることを検討した。しかし、その結果、自主防災組織を「作らない」という選択をした。この点について、「みんなして、やりましょうと言ったんだ。みんな、やりましょう、やりましょうと。じゃあ、どういうふうにしますかといったときに、ハタと止まってしまったという現実」があったと話す。ここでいう「現実」とは、「高齢化」にある地域の実状と、そうであるが故に「実効性が伴わない」というものである。

「限界集落だ～(中略)～その中で、そういう人がた(=人たち)がお互いに自主防災だなんて言ったって、助け合うなんて言ったって、無理な話。若い人は仕事に出ているし、夜とかだったらいいかもしれないけれども。だから、自主防災といっても、最終的にはもう自助しかねえんだもんな。共助なんて言うのは、たまたま共助というのができるだけ」

先達地区の高齢化率は調査時点で48%(2017年7月現在)であった。自主防災組織およびその基盤となる町内会活動の問題点として、「高齢化」への言及は多くの研究において確認される。2で示した北松園自主防災隊では、地震が起きた際、組織図に示した役割を担っている人は不在であった。しかしながら、町内会活動の延長として避難所運営がなされ、それを支えているのは地域の若い世代の団体を通したつながりであった(「かもしか.net」という任意団体、40-50歳代が中心)。

北松園町内会の高齢化率は11.3%(2011年3月末実現在、住民基本台帳)であり、この様に人が集まり、活動が展開されるのは、地域が高齢化していないからともいえる。

先達地区に話を戻すと、「自主防災組織を作ってくださいって市に言われているんだけど、実効性が伴わないって、いつもいっているわけ」「たまたま共助というのができるだけ」と町内会長が話している「実効性」の意味は、北松園自主防災隊の避難所運営の事例と照らし合わせると良くわかる。高齢者が5割に近い状況で、「動ける人が居ない、人を助ける余裕なんてない」と町内会長は話す。

災害は、時間を選ばずに生じる。「そういう人がた(=高齢者)がお互いに自主防災だなんて言ったって、助け合うなんて言ったって無理な話。若い人は仕事に出てるし、夜とかだったらいいかもしれないけれども。」という言葉からは、統計上確認できる高齢化率もさることながら、「日中の高齢化率」の更なる高さが予想され、「防災活動」の展開の難しさがうかがえる。

##### ②自主的な防災の枠組みの形成ではだめなのかという疑問

豪雨災害後、自主防災組織を「作らない」という選択をした先達地区ではあったが、自分たちのできる範囲での地域防災について考えていないわけではない。

「(自主防災組織の意味は)ある。あるっていうのは、どんな機能を果たすかっていうことで、別に自主防災組織でなくて、結局、班を、今、6つあったものを3つにしたりして、その中で連携を取らせる、一つの防災の一環なんだよな」

先達地区では、災害の次の年に38世帯(空き家も含むため実質36世帯)を6班体制から3班体制にして、1班あたり5-6世帯から10-12世帯の規模に再編した。その理由は、お互い気遣う体制の規模を大きくすることにあるという。この班

体制は、ごみ当番やグラウンドの整備・維持管理、道路清掃などを行う枠組みであり、普段の町内会活動で一緒に行動をするメンバーである。今回の班の再編は、いわゆる防災において必要とされる「顔の見える関係」の層を厚くした形となる。豪雨災害時においても、お互いに安否を確認し合ったり、避難を促したり、救助活動に参加した住民もいた。それは、日常生活で培われた関係の延長線上に位置づけられた営みであった。先達地区にとっては、「自主防災組織」という形はとらずに連携の体制を厚くしたということが、自主的な地域防災の形といえるだろう。この枠組みで防災訓練も行っている。このように自分たちの地域の実情に即して、地域防災のことを話し合っているわけだが、その話し合いの内容を「自主防災組織」という形にしない理由として、町内会長は次のように話す。

「自主防災組織なんて、名前はいいよ、名前はさあ、つくれただって、行政側でも国側でも～(中略)～ただ形だけで、災害が出ました、私の家は誰もいませんなんて、そんな繰り返しそれをやる、まあ、みんな避難しましたとかって(札などを)裏返しにするとかなんていったって、それだって、逃げるお年寄りの人がそこまで頭行かかって、無理な話」

「アピールだけなんだよな。一番悪いことは、実効性がないまま、プロセスだけを重要視してつくっていくというのが。～中略～自主防を作って、ただ、補助金もらうんだから作るぐらいの意味じゃ実効性もないし、名前だけのものになるのは嫌だ」

こういった話だけを聴くと、住民側の行政施策の理解不足というふうに捉えることができるかもしれない。理解が不足しているのであれば、行政側としては、補助金をもらうことでより良い活動が展開できる、訓練をすることで活動費を得られるなど、住民側に対して、いくらでも自主防災組織の組織化のメリットを提示することができるだ

ろう。しかしながら実は、この町内会長は元行政職員である。自分が身を置いてきた場所の論理を十分に知ったうえでの言葉である。

防災訓練を行っても、高齢者たちの様子は「はあ？」という状況で、訓練自体の困難を感じざるを得ず、この状況から「人を助ける余裕なんてない」と町内会長は話す。以上を鑑みれば、当然のことながら、実際、災害が起きた時の住民側の状況も同様か、それ以上であることは想像に難くない。

### ③地域生活の何を守るのかという問い

補助金が付くのであれば、また、自分たちの助け合いの形に「自主防災組織」という名前が付くのであれば、自主防災組織の組織化を進めていこうというのが、住民側にとっても行政側にとっても、組織化を促進するうえでわかりやすい論理のように思われる。実際、2で触れた奄美大島の自主防災組織の代表は「自分たちの助け合いが形になるのはうれしい」と語っていた。また、自主防災組織が作られたことによって、地域の共通の課題としての「防災」を話題にし、地域の実情を認識する機会が得られたという町内会もある(庄司, 2011)。それを考えれば、先達地区についても、自分たちの考えを自主防災組織という形に昇華させても良いのではないかという単純な疑問が生じる。この点について、町内会長は自主防災組織があることによって守り切ることのできない地域の生活について話してくれた。

「自主防災組織、確かにみんなが、避難がばつとできるようにするというのが、それはいいんだろうけれども、ミイラ取りがミイラになるような形に追い込まれちゃうんだよな。結局、そういう動けない人を助けに行き、災害に巻き込まれるというような、逆に、あれ、津波のときに消防団員の人が、何とかーって言って行くような形というのが。そういうのが、俺、逆に怖い。」

調査当時は、避難情報に関するガイドラインと



して「避難準備情報・高齢者等避難開始」「避難勧告」「避難指示」という形をとっていた（令和3年5月に「避難勧告」は廃止され、避難指示に統合された）。この点について、避難指示であれば、それは行政の指示のもとに進められることから、責任の所在は行政にあると町内会長は話す。しかしながら、「勧告」の場合、いくら「助け合い」といっても、その行動に対して誰が責任を負うのだろうかという疑問を呈す。

「(避難) 勧告だば (= 勧告ならば)、自分の、『危ないから逃げてください』って、『いや、俺はまだいい』って(相手が)言えば、それで(自分には)強制力は何もない。」

「自主防災組織をつくって、あなたはこの人を助けてくださいねとか、ああやってくださいねというようなことはしたくないんだ、逆に。逆にそれをやっちゃえば、頼まれればやらなくちゃいけないと思うし、その人が死んだときに、『おめえがいねかったんだからだ』とかって言われたら、また困るだろうし。その連絡網の中で、『あなたが連絡さねかったんだからこの人が死んだ』とかつう。俺は、その次のことを考えてる。」

「防災」は、地域生活を守るために必要な事であろう。そして、そうであるからこそ、そこに住む住民は「防災」に協力すべきであろう。災害が、「地域」を限定して起こることを考えれば、それは目指されるべき地域社会のありようであり、災害が頻発する日本では重視される施策であり、「自主防災組織」は望まれるものであろう。しかしながら、この考えは、行政がその立場性から、住民側の生活に、良いに違いないという考えのもとなされた介入であり、まさに強いものが弱いものに良いであろうという価値基準のもとに介入するパターンリズムそのものである。

先達地区において、「実効性が伴わない」にもかかわらず、「自主防災組織」を作るということは、不可能ではないのかもしれない。また、他地域の

ように、形式的・戦略的に自主防災組織を作るということで、行政側の論理に乗ることも可能なかもしれない。しかし、行政側の論理に従い、外からの評価に依拠して「自主防災組織」を作ることが、結果として、「地域」が「住民個人に責任を負わせること」につながることを危惧し、「自主防災組織を作る」という選択をしなかった。町内会長の「俺はその次のことを考えてる」という言葉には、残された人々は、その後もこの地域で生きていくということを考えたときに、地域の中で「ずっと責任を負わなければならない人」を作ることの拒否であり、個人の命を支える事だけではなく、その地域でその後もみんなで生きていくことを見定めたいうでの決定である。地域の生活を守るために作られる「自主防災組織」は、「防災」だけに焦点をあてれば、「地域の生活」を守ることにつながるかもしれない。しかしながら、「防災」だけではなく、その地域で、みんなで生きていくという「生活」の部分に焦点をあてるならば、現時点で自主防災組織を作るとは、地域の「生活」を守ることにはつながらない。

自主防災組織を「作らない」という選択は、組織化が奨励される中に潜むパターンリズムを読み取った結果であり、みんなでその地域で生きていくということの営みを託した結果によるものである。以上が、「自主防災組織を作らない」という選択における住民側の論理である。

#### 4. まとめ

以上、秋田県仙北市先達地区の事例から読み取った内容をまとめる。

地域における防災体制の構築の必要性については、行政も住民も認識しているところである。豪雨災害後、行政は組織化の促進を図り、住民は組織化を検討した。しかしながら、住民側は自主防災組織を「作らない」という決定をした。その理由を高齢化により、「共助」と言っても「実効性が伴わないこと」を挙げるが、「作らない」ことの根本にあることは、災害後も続く「地域でみんなで生きていく」という「生活」を守るという論理

である。地域として「住民を追い詰める」のではなく、「個人に責任を負わすこと」を回避し、作りあげて来た「住民の生活」を守る姿勢がそこには存在する。

災害が頻発する日本において、地域において「防災」を考えることは大切な事であり、それは誰もが認めるところであろう。しかしながら、住民たちが考え出した「防災」に「自主防災組織」という冠をつけることが全てではない。尊重されるべきことは「防災」における「自主的」な営みであって、「自主防災組織」を作るプロセスではない。

そして、敢えて言うのであれば、「自主防災組織」は「自主的」なものではなく、管理の客体であることを行政が認めるということも重要なのではないだろうか。合併に応じて広がった領域に対し、「公助は遅れる」ことを前提としたうえで、自主防災組織を位置づけ、きちんとした「補償」の対象とすることで、行政もそして住民も望む「防災」の展開に道筋が開けるのではないだろうか。その議論がなされないまま、成立が難しい地域に対しても「共助」の基盤を求めることは、ある種の暴力でしかない。真なる「自主性」をくみ取り、尊重することが行政には求められ、その先に、防災コミュニティの成立が見えてくるのではないだろうか。以上より、今一度、住民の営為に寄り添ったうえでの「自主防災組織」の再考が求められる。

そう考えたときに、組織率・充足率を目指した形で組織化を推進する「敏腕」行政職員よりも、本稿の事例に出てくるような「普段の生活から助け合いができていて地域に対し、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」(仙北市防災担当職員)といった疑問を持ちながら組織形成を支援するような行政職員の存在が重要になってくるのかもしれない。その先に、「行政と市民の協働」による「防災」の形も描き出せるのではないだろうか。その意味で、先達地区の「作らない」という事例は、「保留」といった事例としても読み直せるかもしれない。

昨今の災害を受け、「事前復興」の大切さも言

われるようになってきた。自主防災組織も、その論理の中で展開される活動になるであろうが、当該コミュニティにて、どのような生活が繰り広げられてきたのか、そして、どのような生活を今後志向するのか、その中で「事前復興」が語られ、「自主防災組織」が位置づけられることが重要となる。先達地区では、ベースとなるのは「結」の精神であるといっていた。この点を捉えるためには住民の普段の生活状況の調査が必要となってくるため、今後の課題としたい。

#### 注

- (1) 全世帯数のうち、自主防災組織の活動範囲に含まれている地域の世帯数の割合(消防庁,2022:198)。
- (2) 『令和2年度防災白書』(内閣府) 附属資料43より。
- (3) 防災隊長への聞き取りの際、「かもしか・net」という北松園町内会・小鳥沢町内会40～50歳代の有志によって作られた団体によって、活発に町内会行事が行われ、その活動の延長線上に防災活動があると話してくれた。
- (4) 町内会長への聞き取りの中で、近所の「一人暮らしのおばあちゃん」のことを助けたいという思いが、「自主防災組織」という形になることのうれしさを伝えてくれた。岩手には「津波でんでんこ」という言葉があり、その意味を伝えたところ、非常に驚いていた。しかし、その後、「自分たちにとつての災害は「台風」であることから、準備が可能である。津波が来た場合、どうすればよいか不安である」という点についても話してくれた。
- (5) <https://mizu.bosai.go.jp/wiki2/wiki.cgi?page> より(最終アクセス2022年8月31日)

#### 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。

# The Logic of Residents' Choices Regarding the Formation of Self-support Disaster Reduction Associations : The case study in Senboku City, Akita Prefecture

Chieko Shoji

**Abstract** In the Sendatsu district of Senboku City, Akita Prefecture, the local government encouraged the formation of a self-support disaster prevention organization after a torrential rain disaster, but the residents chose not to form a self-support disaster prevention organization. Behind this is the "fact of ineffectiveness" derived from the current aging of the community, the question of whether it is not possible to form a voluntary framework for disaster prevention without a "voluntary disaster prevention organization," and the question of what to protect in community life rather than focusing on "disaster prevention" alone. The choice not to create a self-support disaster prevention organization is the result of reading the paternalism hidden in the encouragement to organize, and the result of entrusting the work of continuing to live together in the community. It is necessary to understand what residents want in terms of local disaster prevention, not only through their acceptance of the promotion of organization, but also through their refusal or withholding of such activities, and to reconsider the recognition of "self-support disaster prevention organizations" from this perspective.

**Key words** self-support disaster prevention organizations paternalism disaster prevention community