

浦安市における東日本大震災時の自治会活動と担い手に関する研究

The Study on the Activities of Neighborhood Associations and Human Resources against the Disaster of the Great East Japan Earthquake in Urayasu City

不動産学研究科 博士後期課程

山内自希 (Yamauchi Mizuki)

指導教員：阪本一郎 (Sakamoto Ichiro)

1. はじめに

本研究は災害時において自治会活動が有効であったかに着目した。自治会活動をどの様な見方で把握し評価するかを、明確にする必要があるため、ソーシャル・キャピタルの概念を用いた。ソーシャル・キャピタルが豊かであると、地域の問題が解決され易く、安全な環境に安心して生活を営め、生活水準が向上すると説かれている。しかしながらソーシャル・キャピタルの捉え方は様々あり、また曖昧であり歴史と共に変容している。ソーシャル・キャピタルの捉え方は、生まれ持った個人の資質や後天的な能力から、活動組織そのもの、組織のメンバー間になりたつつながり、さらに組織に枠付けられない個人の間になりたつつながりへと変わってきている。組織そのものと個人間のつながりを視点に論じられており、それはつまり、「人のつながり」は組織に内在するものであり、組織を通じて得られるつながりもまたソーシャル・キャピタルであるといえる。個人が持っている資質だけではなく個人間の「つながり」や「ネットワーク」にも価値があり、その「つながり」がさらに大きな価値を生み出すことは、近年の研究で共通して論じられている。

本研究では、ソーシャル・キャピタルを、地域の資本となる「個人そのものの資質」と「人のつながり」であると捉える。さらに自治会を、「人のつながり」を育む組織として捉える。地域に生じた問題を実際の災害に当てはめ、ソーシャル・キャピタルである「人のつながり」が自治会を通じて得られ、その「人のつながり」が災害時に作用しているか注目した。

2. 研究の目的

本研究では、自治会がソーシャル・キャピタルとして機能したかを明らかにする。先行研究によると、

自治会の持つ機能について、また期待されている役割には枚挙に暇が無い。しかし本研究では、ソーシャル・キャピタルとしての自治会の機能は①組織的な行動をとる仕組みを持つ場 ②人のつながりを育む場 ③人の資質を向上させる場の3つと捉える。これらの機能が災害時に機能したかを明らかにするため、実際の災害時に当てはめてそれぞれ以下の4点を検証する。

①自治会はソーシャル・キャピタルとしての機能を果たす組織であるかとの観点から、災害時に自治会は組織的な行動がとれたかを明らかにする。

②自治会が人をつなぐ場であることを示すことを通じて、自治会のソーシャル・キャピタルを測る指標を検討する。その指標を用いて自治会として活動できた要因を明らかにする。

③災害時の活動を担ったのはどの様な人かを明らかにし、高齢者の有用性・持家居住者の有用性・組織役員経験の有用性を示す。

④災害時に活動を担った人を把握するため、自治会役員評価、地域の住民の評価、自己の評価の3つの方法を用い、それぞれの方法の適用性を示す。

3. 研究の範囲

本研究では、災害時の自治会活動と地域住民の活動を研究の対象としている。そのため、行政や自衛隊・社協・PTA・NPO・自主防災組織・ボランティア団体の活動については、必要に応じて触れる。

さらに、災害時は2011年3月11日に発生した東日本大震災の活動を対象としている。対象地域である浦安市では、液状化と液状化に伴うライフラインの被害が主であった。そのため、生命の危険・身体への被害や建物倒壊などの被害について、また、火災・洪水・津波などの被害については本研究では取り扱っていない。

自治会の災害時の活動については多数あり現在でも活動している所もあるが、本研究では災害時に緊急対応として自治会が活動したかを明らかにするため、地震直後の活動を対象とした。そのため、その後の中長期的な復旧・復興についての活動は本研究では取り扱っていない。

そして、浦安市の自治会を対象としている。多くの住民が都心へ通勤・通学する都市型の自治会である。そのため、山村部や農村などの生業を通じて昔からある伝統的な自治会は分析の対象となっていない。

本研究における用語の定義

日常活動：自治会でやっている日常的な活動のこと。

Ex. 総会や役員会、お祭り、防犯パトロールなど。

災害時の自治会活動：東日本大震災において自治会として行った活動のこと。

Ex. 対策本部立ち上げ、被害状況や安否確認など。

防災活動：日常活動のうち、防災を主題とした活動のこと。「日常活動」は自治会でやっている活動全般を指し、防災に関する活動との区別がないため、本研究では「防災活動」と防災活動以外の活動を分けた。

Ex. 防災訓練、防災セミナー、災害時の連絡網など。

日々の自治会活動：日常活動のうち、防災活動以外の活動のこと。

4. 研究対象地域について

研究の対象地域となっている浦安市は、東京駅から直線で約12Kmと都心へのアクセスが良い。浦安市における通勤・通学者約8万人のうち59%が他県へと通勤・通学している。その多くは東京23区内へ通勤・通学していると思われ、中町・新町においてはその傾向が著しい。市の3/4が海を埋め立て開発してきた土地にあたるため、住宅地としては歴史が浅い地区が多い。

市の特徴と同じく、自治会も特徴が3つに分かれている。

元町：20自治会ある。火の用心・共同清掃・防犯の為に自治会が発足したため、現在でも継続的に防災・防犯パトロールを行っている。自治会加入率は市内で比べると低い。

中町：32自治会ある。開発毎に自治会を発足させており、団地単位と開発毎の住宅地単位となっている。自治会の地域内に管理組合の範囲が概ね重なっている集合住宅地がある。地区計画の制定や、マンショ

ン大規模修繕合意形成において管理組合に協力するなど住環境に関する問題解決に向けて活動している自治会が多い。

新町：28自治会（2011年3月時点。現在は29自治会）ある。開発単位又は集合住宅毎に自治会を発足させており、自治会の地域内に管理組合の範囲が概ね重なっている集合住宅地が多いのが特徴である。そのため、入居時に管理組合加入と同時に自治会加入を義務付けている所も多く、自治会加入率はほぼ100%となっている。

東日本大震災では、千葉県浦安市は震度5強の揺れを観測した。浦安市は津波や建物倒壊・火災などの被害は受けていないが、液状化の被害を受けた。人的被害には及ばなかったが、市内約92%の建物に何らかの被害を及ぼし、市内約88%の土地が液状化した。

5. 災害時の自治会の活動

2011年3月11日の東日本大震災で被災した浦安市の自治会が、どのような活動を行ったのかをアンケートを用いて調査した。災害時の自治会活動の実態を把握する為に、震災当時の自治会会長、副会長又は防災部長などの役員に、当時を振り返り確認して回答する様お願いをした。アンケートの調査項目については表1の通りである。

表1 自治会アンケート概要

3.11 震災時における自治会活動アンケート調査
調査対象：浦安市内のすべての自治会 (当時、80自治会)
回答者：自治会長または防災部長等の役員
調査期間：2011年7月20日～8月15日
配布回収：郵送
回収票数：75票 (93.8%)
有効回答数：75票

浦安市地域防災計画では、災害時にすべきことは①避難者の誘導及び救出救護の協力 ②被災者に対する炊き出し、救援物資の配分及び避難所内の世話業務の協力 ③被害状況調査、広報活動等災害対策業務全般についての協力 ④自主防災活動の実施などが自治会の役割とされている。これらの災害時に自治会が求められている活動を行うに至るまでに、3つのステップが必要と考えた。まず、消火・救出・支援等の必要性を判断するための「状況の把握」。活動を行うための「活動の拠点づくり」と「活動の体制づくり」、これらを経て、個々の対住民活動へ繋がっていく。状況の把握、活動の拠点づくり、活動の

体制づくり、についての順序は必ずしもこの通りではなく、同時もしくは順不同の可能性もある。自治会として求められている個々の活動については「対住民活動」と名付け、活動に至るまでのプロセスとは分けた。対住民活動は、自治会が求められている活動である安否確認、避難誘導、物資給付、避難所の運営、情報の収集を指す。

調査項目は、活動プロセスと対住民活動それぞれに対応させて設定した(図1)。

組織として活動する体制がとれたことについては、「被害状況の把握」「対策本部立ち上げ」「ボランティア募集」の活動内容より分析を行い、多くの自治会が組織的な体制づくりを行っていることを明らかにした。

次いで、災害時に求められている活動に対しては、「高齢者等の安否確認」「防災倉庫の利用」「水の手配」「トイレの手配」「各種相談窓口の設置」「ニーズの把握」「情報の入手」「情報の伝達」の活動内容より分析を行い、多くの自治会が実際に活動を行っていたことを明らかにした。

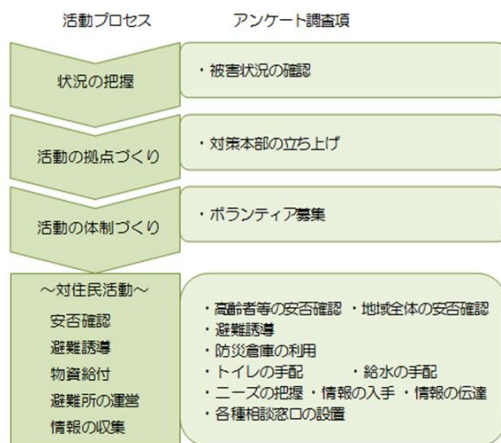


図1 活動プロセスとアンケート調査項目

しかしながら、「避難誘導」は必要がなかったため行わなかった自治会が殆どであり、自治会がソーシャル・キャピタルとしての役割を果たしたかを測る指標になり得なかった。

これらの結果により、浦安市の多くの自治会が、災害時において組織的に活動する体制づくりを行っており、組織的に活動できたことが明らかになった。自治会はソーシャル・キャピタルの機能を果たしたことを示した。これらの活動の対象範囲からみると、自治会は自治会会員のソーシャル・キャピタルであることがわかった。

しかし、自治会は地域全体のソーシャル・キャピ

タルとなるには不十分であり、地域を代表とする組織として評価するには改善すべき点があることを示した。

6. 災害時の自治会活動の成立要因

6. 1 防災活動と災害時の活動

浦安市地域防災計画によると、災害時はもとより、平常時においても「自主防災活動の実施」を自治会は求められている。これまでの自治会の防災活動について、「特に力をいれて活発に行っていた」自治会と「活発に行っていた」自治会は合わせても23%しかなかった。多くの自治会は、活発ではないが継続的に行う程度であった。

そこで、これまでの防災活動の活発さを自治会の評価を用いて「活発に活動」と「あまり活発に活動はしていない」の2段階に分けた。

対策本部立ち上げを「自治会が災害時に機能する要件」と捉え、日々の自治会活動が活発な自治会ほど対策本部立ち上げがなされているのかみた。

実際に自治会が行った活動のなかでも、災害時に自治会が活動すべきこととして、対策本部を立ち上げることを規定している自治会もあった。対策本部は、災害対応にあたる為の拠点となり、情報収集や復旧のために行う「トイレの手配」「給水の手配」の必要性の決断を行う組織となりうるからである。また、住民からの情報や要望を得る拠点ともなる。この様な理由から自治会が災害時に組織的な体制がとられたか否かに注目して、指標として比較可能な「災害本部の立ち上げ」を用いた。さらに、対策本部が立ち上げられたかどうかを評価するため、「必要無かった」との回答を抜き、「対策本部を立ち上げた」と「対策本部は立ち上げられなかった」を分析に用いる。

表2 対策本部立ち上げと防災活動の関係性

対策本部立ち上げ	対策本部立ち上げ		合計
	立ち上げた	立ち上げられなかった	
これまでの防災活動			
活発に防災活動	10 (90.9)	1 (9.1)	11 (100.0)
あまり活動していない	20 (74.1)	7 (25.9)	27 (100.0)
合計	30 (78.9)	8 (21.1)	38 (100.0)

(回答自治会数, カッコ内は%)

表2より、防災活動が活発であれば、対策本部を立ち上げている自治会の割合が大きい。防災活動の活発さが対策本部の立ち上げと関連があると明らかにするため、 χ^2 検定を行ったが有意な結果は得られなかった。

よって、防災活動が活発であれば対策本部を立ち

上げている傾向にあるが、統計的には明らかにできなかった。

これまでに行っていた防災訓練や防災セミナーは、主に火災を想定しているものであった。浦安市での被災は液状化であり、今までの防災訓練で得ていた火災の危険や人命救助の知識は生かされなかった。今回の災害時に必要だったのは「被災を受けた後に何をするか」であり、今までの訓練は生かしきれなかったのであろうと考えられる。

また、「役員や担当者が被災・不在」だったことも理由であった。役員や担当者の代理を務められる様な人が存在していない、防災知識を持った人の不足していることも明らかになった。防災活動は、「人のつながり」を育む場であることを目的とした活動ではないからであろう。そのため関係性が得られなかったのではと考えた。

6. 2 日々の自治会活動と災害時の活動

日々の自治会活動は様々な種類があり、各自治会が独自に工夫していた。日々の自治会活動の程度は「とても活発に行っていた」、「活発に行っていた」を合わせると57%と過半数を越える。

日々の自治会活動を活発に行うことにより、「担い手」の確保とソーシャル・キャピタルである「人のつながり」を育成する。そして、災害時にそれらのソーシャル・キャピタルが発揮され、自治会が組織として活動ができる体制がとれたのではないかと仮説を用いた。

日々の自治会活動の活発さを自治会の評価を用いて、「活発に活動」と「あまり活発に活動はしていない」の2段階に分けた。対策本部立ち上げを「自治会が災害時に機能する要件」と捉え、日々の自治会活動が活発な自治会ほど対策本部立ち上げがなされているのかみた。

表3より、日々の自治会活動が活発であれば、対策本部を立ち上げている自治会の割合が大きい。日々の活動の活発さが対策本部立ち上げと関連性があると明らかにするため、 χ^2 検定有意水準5%でな結果が得られた。

防災活動の活発さよりも、日々の活動の活発さが災害時の対応を有効にしていることを明らかにするために、日々の自治会活動も防災活動も活発である自治会と、日々の自治会活動は活発だが防災活動はあまり活発ではない自治会では、対策本部立ち上げ率に違いが生じるのかをみた。

表3 対策本部立ち上げと日々の活動の関係性

対策本部立ち上げ		立ち上げた	立ち上げられなかった	合計
日々の自治会活動	活発に活動	19 (95.0)	1 (5.0)	20 (100.0)
	あまり活動していない	15 (71.4)	6 (28.6)	21 (100.0)
合計		34 (82.9)	7 (17.1)	41 (100.0)

(回答自治会数, カッコ内は%)

表4では、質問ごとの回答数が異なっているため、表2・表3と合計値が一致していないが、日々の自治会活動が活発であるグループは防災活動の水準に関わりなく、対策本部の立ち上げを行っていることが示されている。このことより、災害時の自治会活動には、防災活動よりも日々の自治会活動が有効であったとの有力な根拠が得られたと考えられる。

表4 自治会活動水準と対策本部立ち上げ

自治会活動水準		対策本部立ち上げ	立ち上げた	立ち上げられなかった	合計
活発に日々の活動している	活発に防災活動している		7 (87.5)	1 (12.5)	8 (100.0)
	あまり防災活動していない		9 (100.0)	0 (0.0)	9 (100.0)
	小計		16 (94.1)	1 (5.9)	17 (100.0)
あまり日々の活動していない	活発に防災活動している		0 (0.0)	0 (0.0)	0 (100.0)
	あまり防災活動していない		10 (62.5)	6 (37.5)	16 (100.0)
	小計		10 (62.5)	6 (37.5)	16 (100.0)
合計			28 (84.8)	7 (21.2)	33 (100.0)

(回答自治会数, カッコ内は%)

実際の災害時に被害を受けた自治会の、これまでの日々の自治会活動が役に立った理由をみた。「お祭りなどのイベントを通じて、自治会内に顔見知りが増えていた」との理由から、お祭りやイベントは、災害時にも有効となる「人のつながり」を育んでいることが明らかになった。

日々の自治会活動を通じて育まれた人のつながりが、組織として活動するのに有効であるということを示した。ソーシャル・キャピタルが「人のつながり」によって定義されていることから、「人のつながり」を育む日々の自治会活動が災害時に役立つことは妥当な結論と言える。

6. 3 日々の自治会活動の影響要因

(1) 住宅地タイプ

先行研究などで語られている様に、賃貸住宅居住者と分譲住宅居住者に違いがあるのかみた。定住志向と共通の利害関係があることにより、地域に根付いてコミュニティに参加しようとの思考から住民同士の結びつきが生まれ、日々の自治会活動が円滑に行えるのではないかと。さらに、管理組合が存在することにより、また、入居時期が同じであると居住者

の同質性が高くなり、日々の自治会活動が円滑に行えるのではないかと仮説を用いた。

住宅地には様々なタイプがあるが、定住志向・利益共有・同質性からみるために、表5では住宅タイプを4つに分けた。定住志向については、分譲住宅中心で構成されている計画集合住宅地（分譲中心）と、大半が賃貸住宅中心で構成されている又は寮や社宅を計画集合住宅地（賃貸中心）に分けた。

利益共有については、計画集合住宅地（自治会内の住宅地が計画的に建設されたマンションのみで構成され、土地・建物を共有し、それらを管理する組織を持つ）と計画戸建住宅地（自治会内の住宅地が計画的に建設された戸建住宅で構成されており、似たタイプの住宅が立ち並ぶが管理組合は持たない）の2つからみる。

同質性については、一般住宅地（マンション・アパートや戸建て住宅が混在しており入居時期や住宅タイプが統一ではないため、地域内の住民の属性が異なる）と計画戸建住宅地（同じ入居時期に同じ様なタイプの住宅に入居するため、入居者の年齢・職業・家族構成・世帯収入などが同じと考えられる）からみる。定住志向について分譲中心計画集合住宅地と賃貸中心計画集合住宅を比較すると、分譲中心計画集合住宅が日々の自治会活動を活発に行っていた。これは、賃貸住宅居住者は定住志向が薄く地域のコミュニティへ参加しないため、日々の自治会活動が求められていない又は日々の自治会活動を行いたくとも人手が確保出来ずに行えないのではないかと考える。

表5 住宅地タイプと日々の自治会活動

日々の自治会活動	活発に活動	あまり活動していない	合計
自治会地域内住宅地タイプ			
一般住宅地	16 (72.7)	6 (27.3)	22 (100.0)
計画戸建住宅地	4 (36.4)	7 (63.6)	11 (100.0)
計画集合住宅地（分譲中心）	18 (62.1)	11 (37.9)	29 (100.0)
計画集合住宅地（賃貸中心）	2 (28.6)	5 (71.4)	7 (100.0)
合計	40 (58.0)	29 (42.0)	69 (100.0)

(回答自治会数, カッコ内は%)

次いで、利益共有について計画集合住宅地と計画戸建住宅地を比較すると、計画集合住宅地が日々の自治会活動を活発に行っていた。計画戸建住宅地と計画集合住宅地は、どちらもほぼ同時期に入居し、居住者が同質である。しかし、土地・建物を共有しそれらを管理する組織を持つかどうかの点に違いがあり、管理組織の存在が日々の自治会活動を円滑に行える礎となっていたのではないかと考える。

同質性については、一般住宅地と計画戸建住宅地

を比較すると、一般住宅地が日々の自治会活動を活発に行っていた。地域の住民が同時期に入居し、年齢・職業・家族構成・世帯収入などが同じであり同質性が高い自治会よりも、地域に多様な住民が混在している自治会の方が日々の自治会活動は活発であった。

前節において、日々の自治会活動の活発さが災害時の自治会活動と関連があることを明らかにした。そこで、住宅地タイプ別についても同様の結論が得られるかをみるために、災害時に自治会が組織的な体制がとられたか否かの分析を行った。

やはり、日々の自治会活動が活発な自治会は、災害時に活動できていることと同時に、日々の自治会活動が活発ではない自治会は災害時にも活動が十分には行えていないことが再確認された。

自治会地域内に重なって管理組合が存在する自治会では、管理組合の存在が高く評価されている。そこで、管理組合の範囲が重なる住宅地であれば、災害時の活動が行い易くなっていたか確かめた。

自治会と同じ空間範囲に管理組合が存在することにより、対策本部が立ち上げられる傾向にあった。その理由として①自治会と管理組合が連携することにより自治会の活動水準が上がる ②役員を経験する機会が増える ③管理組合の持つ施設を利用できることが要因ではないかと考えた。

要因①について、自治会と管理組合との関係をみた。管理組合との役割分担を定めている自治会では、対策本部を立ち上げられていた。このことは、自治会と管理組合が役割分担を定めるといったお互いの立場の確認していることが、災害時の活動を円滑に行えたことを示している。

要因②について、自治会と同じ空間範囲に管理組合が存在することにより、対策本部が立ち上げられる傾向にあるのは、役員を経験する機会が増えるからと考える。管理組合役員を経験することが、災害時の自治会活動を担うきっかけとなったのかについては後述の担い手の属性で触れる。

要因③である、自治会と同じ空間範囲に管理組合が存在することにより、対策本部が立ち上げられる傾向にあるのは、管理組合の持つ施設を利用できるからではないかを明らかにする為に、相談窓口の設置について分析を行った。設置率と設置場所から、自治会と管理組合の範囲が重なる住宅地では、災害時の活動が行い易くなっていたことがわかった。

(2) 年齢構成

総務省消防庁の調査⁽¹⁾によると、役員の高齢化に伴い自治会を継続的に維持することが難しい、との問題を抱えている自治会が多い。そこで、高齢者の多い自治会は、活動を支える人材が少なくなり満足に活動が行えなくなるのではないかと仮説を用いた。高齢化が進んでいる地域では日々の自治会活動が活発ではなるのか調べた。自治会地域内の65歳以上の高齢者の割合と全国の高齢率は23.1%。浦安市では11.8%となっている。そこで表6では、浦安市の年齢構成から鑑み自治会地域内の65歳以上の高齢者率^{注1)}8%未満、8%以上16%未満、16%以上の3つに分類した。

表6より、地域の高齢化に伴い日々の自治会活動が不活発になっているとはいえ、特に定まった傾向はみられなかった。このことから、高齢化と日々の自治会活動の活発さについて、関連があるとは言えない。地域の高齢者率が高くとも、日頃活動出来る人は居るであろうし、65歳以上になると全員が災害弱者になるという訳ではないであろう。

表6 地域の高齢者率と日々の自治会活動

日々の自治会活動 高齢者(65歳以上)率	活発に活動	あまり活動していない	合計
8%未満	14 (58.3)	10 (41.7)	24 (100.0)
8%以上16%未満	12 (50.0)	12 (50.0)	24 (100.0)
16%以上	14 (66.7)	7 (33.3)	21 (100.0)
合計	40 (58.0)	29 (42.0)	69 (100.0)

表7 役員の高齢者率と日々の自治会活動

日々の自治会活動 役員高齢者(70歳以上)率	活発に活動	あまり活動していない	合計
8%未満	9 (50.0)	9 (50.0)	18 (100.0)
8%以上16%未満	6 (46.2)	7 (53.8)	13 (100.0)
16%以上	15 (68.2)	6 (27.3)	22 (100.0)
合計	30 (58.0)	22 (42.0)	52 (100.0)

(表6表7共に回答自治会数、カッコ内は%)

そこで表7では、地域の高齢者率ではなく自治会役員の高齢者率からみた。役員の年齢は10歳単位でしか把握できなかったため、65歳以上の高齢者率はわからなかった。代わりに自治会役員の中の70歳以上の役員の比率を使用した。役員の高齢化に伴い日々の自治会活動が不活発になってはならず、高齢者率が16%以上の自治会では日々の自治会活動が活発になっている。このことから、高齢化と日々の自治会活動の活発さについて、関連があるとは言えない。さらに、役員の高齢化が日々の自治会活動を阻害する要因となっているとは言えないことが明らかになった。地域の高齢化、自治会役員の高齢化が共に、日々の自治会活動の制約となり活動を阻害する要因とはなっていないことがわかった。むしろ、

高齢者の存在は日々の自治会活動を円滑に行う要因と考えられる。

(3) 自治会規模と加入率

自治会の会員が多いと、活動に参加する人が増え、多様な活動が催されるため、日々の自治会活動が活発になるのではないかと考えた。そこで自治会の規模を測るために、自治会の加入世帯数を用いた。分析の結果、自治会加入世帯数が多ければ日々の自治会活動が活発になる傾向があることがわかった。加入世帯数が多ければ、活動を行う際に規模の効果が生じ、多彩な活動が成立し日々の自治会活動が活発になったのではないかと考える。

自治会の加入率については、自治会の活動の活発さをみる指標としてしばしば用いられている。しかしながら、自治会加入率が高いと日々の自治会活動活発であるとは言えず、加入率に関わらず日々の自治会活動は行われていた。加入率と日々の自治会活動が活発さに傾向はみられない。このことから、自治会加入率と日々の自治会活動の活発さについて、関連があるとは言えない。

日々の自治会活動は自治会会員を対象としており、地域全体を対象としているかは不明である。自治会が地域全体のソーシャル・キャピタルとなるには、また地域を代表する組織となりうるには、やはり加入率を上げる必要があるであろう。

7. 災害時の活動の担い手

7.1 担い手の把握方法と得られた属性

実際の活動を担った人を量的に把握することは可能だが、どの様な属性を持つ人なのか把握するのは困難を極める。そこで実際の災害時に活動を担った人を把握する方法を自治会評価、住民評価、自己評価の3つ提案し、その方法を用いて担い手を把握した。表8では、それぞれの方法の適用性を検討するため得られた結果を比較した。

自治会評価と自己評価については担い手の属性を把握することが可能であったが、住民評価では担い手の属性の把握は困難であった。そのため、住民評価による担い手の属性については比較が行えない。

自治会評価と自己評価において明らかになった属性は、共通した結果となった。

役員経験については、自治会評価による担い手の多くは管理組合役員の経験があり、自己評価による担い手の多くは自治会役員経験があるとの結果とな

った。これは調査結果の違いではなく、調査対象地域の違いがもたらした結果と考える。

表8 把握された担い手の属性比較

担い手属性	自治会評価	住民評価	自己評価
主な性別	男性	把握困難	男性
最も多い年代	60代		60代
主な住居形態	分譲		持家
平均居住年数	19.3年		19.8年
主な役員経験の場	管理組合		自治会
最も多い活動内容	泥掻き等	水や風呂等提供	水や食料等提供
活動対象	自治会全体	隣・近所	地域全体
評価者と回答者の関係	自治会役員に評価された自治会会員	地域の住民に評価された人	自らを評価した人

7. 2 担い手の把握調査方法の違い

担い手把握調査方法の違いについては、表9の通りである。

表9 担い手把握調査方法の性質比較

	自治会評価	住民評価	自己評価
評価者	自治会役員	地域の住民	自分
評価の対象となる活動	自治会が行った活動に限定	住民に認識された全ての活動	自分が行った活動に限定
活動対象	自治会全体	隣・近所	地域全体
把握される人	自治会役員から評価された人	住民から評価された人	自分で評価した人
把握される程度	列挙してもらうため確実だが限定的	身近な活動も含まれるため高い	地域を対象とした活動が挙げられるため低い
得られた主な属性	男性・60代・分譲・長期居住・管理組合役員経験 →自己評価と類似	把握困難	男性・60代・持家・長期居住・自治会役員経験 →自治会評価と類似
懸念	自治会と関係ある人が選ばれる	同じ人物が重複して選ばれる	個人の性格に依存する

これら自治会評価、住民評価、自己評価の3つの方法を用いることにより、異なる活動の担い手を把握出来ることがわかる。また、対象となっている活動が異なっているが、担い手の属性については類似性が高い結果が得られた。これらのことから、それぞれの方法を組み合わせる事で、より良い担い手の把握が出来ると考える。

8. 論文の結論

本研究では、災害時に自治会が緊急対応を行えたかどうかを明らかにするために、ソーシャル・キャピタルの概念を用いることで分析の枠組みを提示した。具体的には、自治会を「組織的な行動をとる仕組みをもつ場」、「人のつながりを育む場」、「人の資質を向上させる場」の3つであると捉えた。

2章では、自治会がソーシャル・キャピタルとして機能したかについて、検討を行った。具体的には、災害時に自治会が組織として活動する体制がとれたか、組織として活動を行ったかについて焦点を絞り以下の結論を得られた。

①多くの自治会が組織的な体制がとれたことを明らかにした。この結論は、「被害状況の把握」「対策本部立ち上げ」「ボランティア募集」といった災害時の自治会活動項目の分析から得られた。

②多くの自治会が組織的な活動を行ったことを明らかにした。この結論は、浦安市地域防災計画が自治会に求めている活動項目の分析から得られた。

③上記の①と②より、自治会は自治会会員のソーシャル・キャピタルであることを明らかにした。しかし、地域全体のソーシャル・キャピタルとしての役割を果たしたかに関しては、不十分であることも明らかにした。

災害時に多くの自治会は、自治会会員の一部と会員全員を対象に活動を行っており、自治会地域内を対象に活動を行っている自治会は少数であった。自治会は地域全体のソーシャル・キャピタルであるかには疑問が残り、地域を代表とする組織として評価するには改善点が残る。

3章では、自治会が災害時に活動できた要因を探った。特に、自治会が「人のつながりを育む場」であることと、災害時の自治会活動との関係に着目した。得られた結論は以下の通りである。

④自治会が災害時に活動できた要因として、防災活動が必ずしも有効ではなかったことを示した。この結論は、「対策本部立ち上げ」を「自治会が災害時に機能する要件」と捉え、防災活動との関係を分析することで得られた。防災活動が「人のつながりを育む場」であることを目的とした活動ではなかったことが原因と考えられる。

⑤自治会が災害時に活動できた要因として、日々の自治会活動が重要であることを明らかにした。この結論は、「対策本部立ち上げ」と、日々の自治会活動との関係を分析することで得られた。さらに、日々の自治会活動を通じて育まれた人のつながりが、組織として活動するのに有効であることを示した。ソーシャル・キャピタルが「人のつながり」によって定義されていることから、「人のつながり」を育む日々の自治会活動が災害時に役立つことは妥当な結論と言える。

自治会が災害時に活動できた要因として、日々の自治会活動が重要であることを明らかにした。しかし、日々の自治会活動の活発さは、自治会とその地域が置かれた状況に影響されると考えられる。そこで、これらの属性と日々の自治会活動との関連を分析した。得られた結論は以下の通りである。

⑥住宅地を定住志向・利益共有・同質性の視点から分類することで、日々の自治会活動の活発さに影響することを示した。i 定住志向の低い賃貸中心計画集合住宅地では、日々の自治会活動が活発ではない ii 利益共有がある分譲中心計画集合住宅地では、日々の自治会活動が活発である iii 同質性の高い計画戸建住宅地では、日々の自治会活動が活発ではない の3つより結果を得た。

さらに、日々の自治会活動が活発ではない計画戸建住宅地の自治会は、災害時にも活動出来ていないことを再確認した。また、分譲中心計画集合住宅地が災害時に活動が行えた理由として、自治会と同じ空間範囲に管理組合が存在することにより自治会と管理組合が連携し、災害時の役割分担が定められていること、そして管理組合の持つ施設を利用できることの2点を示した。

⑦高齢者の存在は、日々の自治会活動の阻害要因でないことを明らかにした。むしろ、地域の高齢者率・自治会役員の高齢者率が高くなると、日々の自治会活動が活発に行われている傾向がある。高齢者の存在は、日々の自治会活動のプラスの要因となっている。ただし、高齢化がまだ顕著ではない浦安市の結論であることを留意する必要がある。

4章では、災害時に担い手となった人を把握し、その属性をみた。これまでの研究では調査対象とならなかった災害時の活動の「担い手」を3つの調査方法により把握し、分析を行った。得られた結論は以下の通りである。

⑧高齢者が重要な担い手であることを明らかにした。この結果は、実際に災害時の担い手となった人の属性を分析し得られた。高齢者は災害時には災害弱者とみなす従来の考えとは異なる結果である。なお、男性、持家居住者、長期居住者が担い手となる傾向があることも示した。

⑨自治会の役員経験は担い手にとって「人の資質を向上」させるのに有効であることを示した。

⑩管理組合の役員経験も、自治会役員経験と同様に、担い手にとって「人の資質を向上」させるのに有効であることを示した。自治会と範囲が重なる管理組合では、自治会よりも役員の経験者を増やす機会が多く、それが担い手にとって有効である。

⑪自治会や管理組合を含む地域活動団体の役員経験が、災害時に担い手となる可能性を高めていた。

⑫災害時の活動の担い手を把握する方法として、自治会評価、住民評価、自己評価の3つを提案し異

なる活動についての担い手を把握した。しかし、担い手の属性については類似性が高い結果が得られ、把握方法として妥当であったことを確認した。

これらの結果を通じて本研究では、自治会が災害時にソーシャル・キャピタルとして有効に活動していること、そのためには日々の自治会活動の活発さが重要であり、また、高齢者が担い手として重要であることなどを明らかにした。

9. おわりに

災害時にソーシャル・キャピタルの機能を発揮できる自治会となるには、主に5点を提言する。

①日々の自治会活動では「人のつながりを育む場」であることを念頭に置いた活動を活発に行う必要がある。

②平常時の防災活動において「人の資質を向上させる場」としての活動だけでなく、「人のつながりを生む場」である活動を取り入れる必要がある。

③自治会が地域を代表する組織として評価されるためには、自治会会員だけに機能する組織であってはならない。

④組織の役員経験が、災害時の活動の担い手として有効である。そのために役員経験者を増やす工夫が必要である。役員の輪番制が必ずしも組織の弱体化を招いているとはいえ、役員の経験を通じて、地域全体を考慮する姿勢が備わる機会の1つではないかと考える。

⑤高齢者が災害時に要救護者になるのではなく、むしろ担い手となり得ることから、高齢者を日頃から担い手と認識し、把握し自治会活動に巻き込む工夫が必要である。

さいごに、対象地である浦安市の震災における被害は液状化であり、日中で人的被害の無い被災が研究対象となった。このため、夜間・人命が脅かされる様な被害についてはさらなる研究が必要である。

また、自治会活動の活発さについて自治会役員の主観的な評価を用いているため、さらに客観性を高める資料を用いた分析が必要である。

謝辞

浦安市自治会役員と市民の方々、並びに関係各所に御理解御協力賜りましたことを深謝致します。また多大なお力添えと励ましの御言葉を頂いた皆様にこの場を借りて感謝申し上げます。

参考文献

(1)総務省消防庁 2009年 災害対応能力の維持向上のための地域コミュニティのあり方に関する検討会
注 1)浦安市平成 25年 4月 1日作成住民基本台帳人口(年齢別・町丁目別)より、自治会が含む町丁目の年齢構成を用いて集計した。自治会のエリアは丁目の中で分かれている場合があるため、それらの自治会は同質とみなした。