

論 文

震災時に想定される避難所運営の課題 —防災訓練参加者調査から—

渡 辺 裕 子

I. 問 題

遠からず起こりうる危機と認識されている大地震への対応の課題は多岐に渡る。対応すべきレベルでは、個人、近隣社会、地方自治体や国などに分けることができる。また、震災発生直後からの時間軸についても、発生2～3日以内の緊急救援期、3ヶ月程度以内の避難援助期、それ以後の復旧期、長期的な社会の再建期など、いくつかの局面を設定できる¹⁾。本稿ではこれらのうち、近隣社会のレベルの非難援助期における避難所（地域防災拠点）運営の問題を取り上げる。

災害対策基本法によれば、市町村自治体は地域防災計画にもとづき、避難所の指定・運営・管理を行うこととされている。しかし、自治体の当該部署担当者からは、「行政の支援は震災発生2—3日以降となることが多いため、発生初期は住民自らが担う必要がある」などの声が聞かれる。他方で、住民の側は避難所の運営についてどのように考えているのであろうか。また、どのような住民が協力意思を持っているのか。協力できない場合の理由は何か。さらに、どのようにすれば地域のつながりを強くし、大震災が発生した場合に円滑な避難所運営ができるのであろうか。これらの問題を、2012年9月に埼玉県飯能市で実施された九都県市合同防災訓練参加者を対象とした調査にもとづき、検討

1) 例えば、西山（2007：69）は阪神・淡路大震災後のボランティア活動の展開に関する研究において、第1期：緊急救援期（震災後1週間）、第2期：避難救援期（1995年1～3月）、第3期：復旧・復興期（1995年4～12月）、第4期：生活再建期（1996～1997年）、第5期：まちづくり・社会のしくみづくり期（1998～1999年）、第6期：市民社会の再構築期（2000年～現在）、に分けている。

することを目的とする。

本稿の構成は以下の通りである。次節において調査の概要と調査対象の特徴について述べた後、まず第Ⅲ節で、「避難所運営に対する意識」について、「年齢層」ごとに住民の考え方がどのように異なっているのかを示す。第Ⅳ節では、「東日本大震災の被災者・被災地に対する意識と行動」や「日常的な地域活動」との関連を、分析する。結論を先取りすると、避難所運営に対する考え方には「年齢層」による違いが大きい。また、東日本大震災に際して取られた各人の意識・行動との関連はそれほど強いものではない一方で、日常的な地域活動の重要性が示される。そこで第Ⅴ節では、第Ⅲ節・第Ⅳ節の結果をふまえて、避難所運営の課題に即してさらに分析を行い、それに対処するための方策についても若干述べることにしたい。

Ⅱ. 調査の概要と調査対象者の基本的属性

1. 調査の概要

調査実施主体は、駿河台大学経済学部の本研究グループ²⁾、及び、防災訓練を企画・実施した埼玉県・飯能市である。訓練は埼玉県の中央会場となった飯能市内の運動公園と、市内の小学校区単位の会場とに分かれて実施された。このうち、本調査対象は後者の会場における参加者で、14小学校区の住民と市立小学校児童の保護者である。

調査期間は2012年9月2日～30日である。訓練日当日（9月2日）に各会場で調査票を配布し、回収もその場で行った。ただし、記入する時間がなかった場合には郵送とした。また、防災訓練当日は悪天候となり、配布が十分にできない、訓練が中止となるなどの事情が一部の学校区で生じた。そのため、後日、小学校や自治会を通して調査票を配布するなどして、未参加の人にも回答を依頼した。

調査票には本防災訓練に対する評価のほかに、防災意識・知識や東日本大震災への協力などに関する質問が含まれている。また、個人の基本的属性（年齢・性別・同居家族・職業）や、関連する質問として、日常的な地域活動につ

2) 渡辺裕子と南林さえ子である。また、調査員として、渡辺ゼミ・南林ゼミを中心とした本学学生が参加した。

震災時に想定される避難所運営の課題

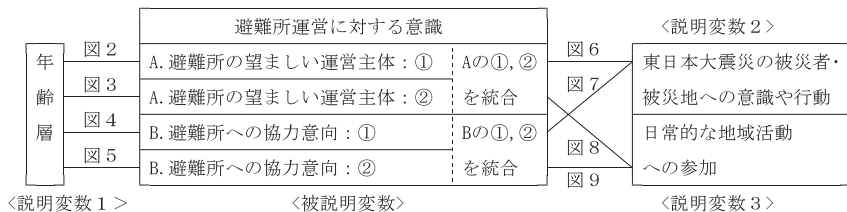


図1 本稿の分析枠組み

いても尋ねた³⁾。

本稿ではこのうち図1に示すように、「A. 避難所の望ましい運営主体」と「B. 避難所への協力意向」(被説明変数)を中心にとりあげる。A, Bは①, ②の各2問からなっており, 「年齢層」(説明変数1)との関連の分析については計4問の結果を図2～図5に示す。一方, 「東日本大震災の被災者・被災地への意識や行動」(説明変数2), 及び「日常的な地域活動への参加」(説明変数3)との関連は, Aの①と②, Bの①と②の回答をそれぞれ統合した上で分析を行っている(図6～図9)。なお, その際に用いた分析の手続きについては第IV節で述べる。

2. 調査対象者の基本的属性

回答者は「地域住民」と「児童の保護者」に大別されるが、それぞれ738人（45.8%）、717人（44.6%）であった。その他、市役所職員・小学校教員・駿河台大学調査員の62人（3.9%）、無回答92人（5.7%）を含み、計1,609人（100.0%）である。

性別・年齢別の人数内訳は表1に示す通りである。男性は60歳代が中心層で4割を占めているが、自治会会員の参加者が多いためである。これに対して、女性は30歳代・40歳代が7割に上るが、児童の保護者としての参加が多いことによる。その結果、性別の合計では、40歳代と60歳代が多い二双分布となっている。

3) 本調査の分析結果については今後、順次発表する。防災訓練の評価、震災時の心配ごと、防災への備えや知識については、『経済論集』次号の南林論文にて掲載の予定である。遠隔地からの東日本大震災への協力（募金、震災ボランティアのあり方）については、本研究の中心的な課題であるため、別稿で報告する。

表1 性別・年齢別の人数内訳

	20歳未満	20歳代	30歳代	40歳代	50歳代	60歳代	70歳以上	無回答	合計 (人数)
男性	0.0%	3.1%	6.4%	15.9%	15.8%	39.4%	19.0%	0.3%	100.0% (721)
女性	0.2%	3.1%	35.3%	34.5%	8.2%	13.4%	3.8%	1.5%	100.0% (863)
無回答	0.0%	0.0%	8.0%	0.0%	0.0%	8.0%	0.0%	84.0%	100.0% (25)
合計	0.1%	3.0%	21.9%	25.6%	11.5%	25.0%	10.6%	2.2%	100.0% (1,609)

いる。回答者は市全体の人口構成とはかなり異なるため、分析に際しては注意が必要である。

職業別（図表は省略）では、60歳未満では、男性は「フルタイム」が大半で90.0%である。一方、女性は多様である。「パート・アルバイト」が45.3%で半数近くを占めているが、「無職」が30.0%、「フルタイム」が23.4%である。60歳以上になると「無職」が多く、女性は73.4%に上り、男性でも49.5%と半数を占める。

Ⅲ. 避難所運営に対する意識

1. 避難所の運営主体

(1) 年齢層別の回答

避難所の運営に関して誰が中心になって行うことが望ましいかを、①救援物

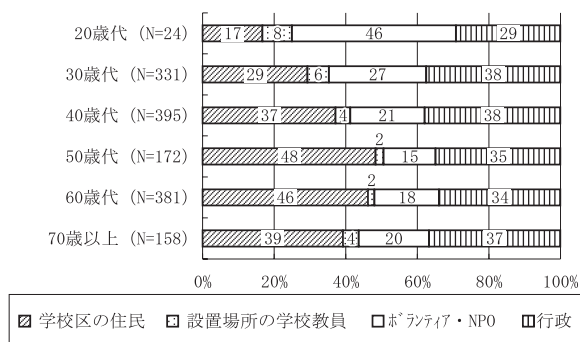


図2 避難所の望ましい運営主体：

①救援物資の分配・その他一年齢層別

df=15, $\chi^2=66.84$ (p=0.000)

震災時に想定される避難所運営の課題

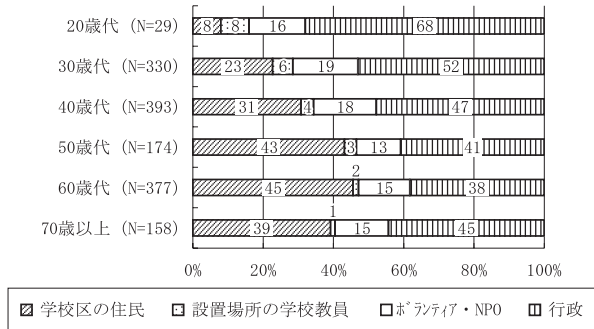


図3 避難所の望ましい運営主体：

②被災者要望のとりまとめ一年齢層別

df=15, $\chi^2=82.75$ (p=0.000)

資の分配やその他の運営と、②被災者の要望事項のとりまとめ、に分けて質問した。回答は「学校区の住民」「設置場所の学校教員」「震災ボランティアやNPO」「飯能市役所の担当部署（以下、簡略のため「行政」）」の中から1つを選択してもらった。

図2は①救援物資の分配等について示したものであるが、全体として回答は「学校区の住民」と「行政」に二分される。ただし年齢層別にみると、50～60歳代では前者が多い。

図3は②被災者の要望事項のとりまとめについて示しているが、全体では「行政」が最も多く、「学校区の住民」が次いで多い。とくに20～30歳代では「行政」を頼る傾向が顕著であるが、50歳代では意見は半々に分かれ、60歳代になると逆に「学校区の住民」のほうが多くなる。

「設置場所の学校教員」は、本調査では望ましい部門としてほとんど選択されていなかった⁴⁾。また、「震災ボランティア・NPO」は若い年齢層を中心に、とくに救援物資の分配等では期待が高いが、任務が被災者要望のとりまとめになると急激に減少する。

4) 学校長の立場はあくまでも避難場所の施設管理者であるが、阪神・淡路大震災では初動期に避難所の8割が教職員をリーダーとしていたとの調査結果もある。神戸市教育委員会（1995）『阪神・淡路大震災 神戸市立学校震災実態調査報告書』。吉川忠寛（2007：147）からの重引。

(2) 住民による運営意欲の低さ

行政は避難所の指定・運営・管理に対する責任を負っているが、実際の立ち上げや運営は必ずしも法の規定通りに行われるわけではない。避難勧告によらずに住民が自主的に立ち上げを行ったものを、追加的に承認する場合もある(松井 2011b : 153-154 ; 庄司・伊藤 2012)。現実的には臨機応変の対応が望まれ、住民のエンパワメントが不可欠である。

とはいえ、1995年の阪神・淡路大震災後に神戸市内の全自治会・町内会を対象に行った調査によれば、避難所の運営にあたった住民組織は15.5%に過ぎなかったという⁵⁾。佐々木ら(2012 : 60)による東日本大震災におけるある事例では、住民組織の立ち上がりの遅れにより、2011年3月13日から4月19日までは学校が運営していた。4月20日に学校が始業式を迎え本来業務に戻ったことで、ようやく住民による自主運営に移行した。しかしながらその後、自主組織は解散し、解散後は役場が運営を担うことになったという。

今日、全国的に自治会・町内会の機能は低下しこそすれ、向上しているとはいえない状況である。本調査の図2及び図3の結果からも、とくに若い年齢層ほど、「救援物資の分配は震災ボランティア・NPOに、住民要望のとりまとめは行政」とする回答が多い。確かに現実には住民中心の避難所運営はそう容易ではない。しかし、少なくとも住民要望のとりまとめなどは、学校区の住民自らが担うべきであろう。

2. 避難所への協力意向

(1) 年齢層別の回答

避難所開設2～3日後にスタッフやボランティアの募集が行われた場合、活動に参加するかどうかを、①自宅が無事で生活の継続が可能な場合と、②自宅が損壊し避難所にとどまる場合、に分けて質問した。回答は自分の意向に最も近いものを1つ選択する方式である。選択肢は不参加については、①、②ともに同じで、「病気や体力上の理由で参加できない」または「仕事や介護・育児のため参加できない」である。一方、参加の選択肢については、①と②でワ

5) 横田尚俊(1996)「〈災害とコミュニティ〉再考」『すまいろん』冬号。松井(2011a : 72)からの重引。

震災時に想定される避難所運営の課題

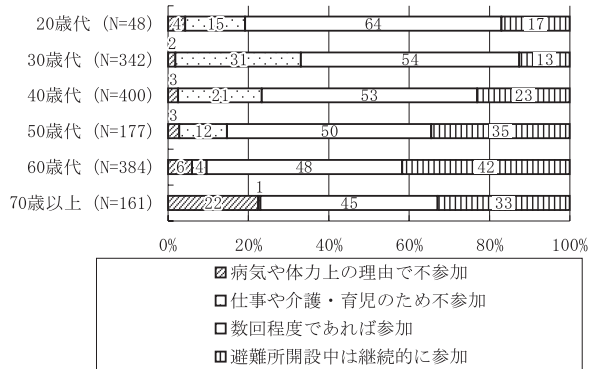


図4 避難所への協力意志：

①自宅が無事で生活の継続が可能な場合—年齢層別—
 $df=15, \chi^2=294.02$ ($p=0.000$)

ディングがやや異なる。①の場合は「避難所開設中は継続的に参加する」と「数回程度であれば参加する」に、②の場合は「避難所のスタッフとして参加する」と「避難所生活に必要な役割・作業を分担する」に分かれている。

これによれば、自宅からの通いの場合に積極的な「継続的」参加は少ないものの、避難所で生活する場合に「運営スタッフ」として参加してもよいと考えているのは少数であることが示されている。年齢層による回答の幅についてみると、図4から、①自宅で生活できる場合、「継続的」な参加意向を示し

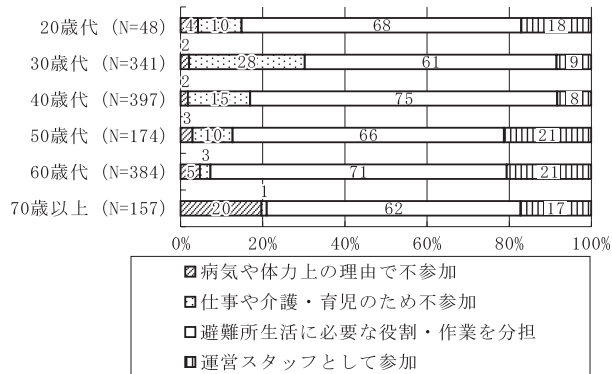


図5 避難所への協力意向：

②自宅が損壊し、避難所で生活する場合—年齢層別—
 $df=15, \chi^2=246.05$ ($p=0.000$)

たのは13～42%であり、「数回程度」は45～64%である。図5から、②避難所で生活する場合、「運営スタッフ」としての参加意向があるのは8～21%、「必要な役割・作業を分担する」のは61～75%である。

避難所で主力となる年齢層は50—60歳代であることが予想される。ただし、20歳代では、自宅で生活する場合に継続的に参加する者は多くないものの、避難所で生活する場合には「運営スタッフ」を担う意欲が比較的高い。また不参加の場合、70歳以上では病気や体力的な理由を2割の回答者があげている。30—40歳では仕事・育児などを理由にあげている回答者が多く、とくに30歳代では3割にのぼる。

(2) 運営スタッフの不足

運営スタッフの偏りは、少数派となる層の視点や意見が反映されないといった問題を生じやすい。しかし、避難所の担い手は年齢層別にみて、かなりの偏りが生じることが予想される。20歳代は30—40歳代に比べて運営スタッフとしての参加意向が高いが、家庭的責任があまり重くないことが理由として考えられる。そのため、20歳代は日常的に地域に根ざした生活をあまりしていないが、うまく取り込む方法を見出すことができれば、高校生などの10代も含めて活用が可能になるであろう。問題となるのは、30—40歳代が概して部分的な参加にとどまる点である。この年齢層の不参加理由については、第V節で分析することにした。

IV. 避難所運営に対する意識の関連要因

以下では、取り上げる具体的な変数と手続きについて述べた後、避難所運営に対する意識の関連要因として、始めに東日本大震災の被災地や被災者に対する意識・行動を、次に日常的な地域活動を示す。

1. 分析の手続き

前節の分析からは、避難所運営に対する意識は年齢による違いが大きいことが明らかにされている。回答への年齢の影響をコントロールする必要があるため、ここでは回答者を「地域住民」と「児童保護者」に分割する。それはこの区別によって、50歳代以上と40歳代以下に年齢層がおおよそ分けられることに

震災時に想定される避難所運営の課題

表2 避難所の望ましい運営主体：

「①救援物資の分配」と「②被災者要望のとりまとめ」の回答分類

①救援物資の分配 \ ②被災者要望のとりまとめ	学校区の 住 民	設置場所の 学 校 教 員	震 災 ボ ラ ン ティアやNPO	市役所の 担当部署
学校区の住民	1. 自助中心	5. その他	2. 共助中心	3. 公助中心
設置場所の学校教員	1. 自助中心	5. その他	2. 共助中心	3. 公助中心
震災ボランティアやNPO	1. 自助中心	5. その他	2. 共助中心	3. 公助中心
市役所の担当部署	1. 自助中心	5. その他	2. 共助中心	4. 一貫公助

加えて、防災訓練参加上の立場が区別され、簡便な方法ながら2つの要因をほぼ同時に統制できるためである。

(1) 避難所運営に対する意識

図1に示したように、避難所運営に対する意識は、「A. 避難所の望ましい運営主体」と「B. 避難所運営への協力意向」について2問ずつ設定されており、計4問となっている。しかし、本節では分析が煩雑になるのを避けるため、各2問の回答を組み合わせて、AとBをそれぞれ1つの被説明変数とする。

「A. 避難所の望ましい運営主体」では表2に示すように、「①救援物資の分配等」と「②被災者要望のとりまとめ」のうち、後者をより本質的な業務と考え、基本的に後者の回答によって5分類した。すなわち、「②被災者要望のとりまとめ」を「学校区の住民」がすべきとする回答を「1. 自助中心」、「震災ボランティアやNPO」とする回答を「2. 共助中心」とした。ただし、「市役所の担当部署」がすべきと考える回答についてはさらに、「②救援物資の分配等」では他部門とする場合を「3. 公助中心」、両方を担うべきとする場合を「4. 一貫公助」に分けた。「設置場所の学校教員」という回答は少数であったため、「5. その他」とした⁶⁾。

「B. 避難所運営への協力意向」は表3に示す方法により、回答を5分類した。すなわち、「②避難所で生活する場合」に運営スタッフとして参加する意向を示した者を「1. 運営スタッフとして参加」とした。次に、スタッフとしては参加しないけれども必要な役割を分担する者で、「①自宅で生活できる場合」には継続的に参加するという回答を「2. 積極参加」と、数回程度であれ

表3 避難所運営への協力意向：

「①自宅生活できる場合」と「②避難所で生活する場合」の回答分類

①自宅生活できる場合 \ ②避難所で生活する場合	健康・体力上の理由で不参加	仕事・家事等の理由で不参加	必要な役割を分担	運営スタッフとして参加
健康・体力上の理由で不参加	5. 健康・体力上の理由で不参加	5. 健康・体力上の理由で不参加	5. 健康・体力上の理由で不参加	5. 健康・体力上の理由で不参加
仕事・家事等の理由で不参加	5. 健康・体力上の理由で不参加	4. 仕事・家事等の理由で不参加	4. 仕事・家事等の理由で不参加	4. 仕事・家事等の理由で不参加
数回程度参加	5. 健康・体力上の理由で不参加	4. 仕事・家事等の理由で不参加	3. 部分参加	1. 運営スタッフとして参加
継続的に参加	5. 健康・体力上の理由で不参加	4. 仕事・家事等の理由で不参加	2. 積極参加	1. 運営スタッフとして参加

ば参加するという回答を「3. 部分参加」とした。その他の回答は①と②のいずれかで不参加を表明しているが、「4. 仕事・家事等の理由で不参加」と「5. 健康・体力上の理由で不参加」に分けた。

(2) 東日本大震災に際しての意識・行動

本調査では、東日本大震災における「募金行動」と「被災地ボランティアの望ましさ」を尋ねている。これら自体の詳細分析は別稿で行う予定であるが、ここでは自分が居住する地域の避難所運営に対する意識の説明変数として扱う。

6) 「自助・共助・公助」の概念は公共政策などの分野で広く使われている。例えば似田貝(2011:22)は、防災思想における主体観は、「自助=自己責任」「共助=近隣相互支援」「公助=行政・ライフラインの防災機関等の公共組織」に分けられるとしている。しかし、本稿の定義は、近隣の相互扶助を自助としている点で似田貝とは異なる。今日では共助の幅が拡大しており、本分析では相互扶助と外部からのボランティア活動を区別する必要性から、前者を自助、後者を共助とした。

被災者支援としての「募金行動」については、東日本大震災の発生直後から2012年8月までの約1年半の期間の募金合計額⁷⁾を用いているが、以下の分析では額の高低により、回答者を「1万円以上」の群と「1万円未満」の群に2分割している。

一方、震災ボランティアは被災地に赴いてであれ居住地での受け入れであれ、調査対象者には実際に活動をした者は多くないことが予想された。そこで参加実態ではなく、「被災地ボランティアの望ましさ」を尋ねている。具体的には、活動期間と自己負担額が異なる4つの仮想的活動ケース⁸⁾について、「1. 望ましい（2点）—どちらともいえない（1点）—望ましくない（0点）」で回答を得た。以下の分析では、4ケースの合計点（0—8点）を、「望ましい＝5—8点」と「望ましいとはいえない＝0—4点」の2群に分割した。

(3) 日常的な地域活動

取り上げる活動は、①福祉ボランティア、②公民館の講座、③地域の清掃や環境活動、④自治会の行事や活動、である。これら①～④については、「1. すでにしている—2. したい—3. 誘われればする—4. あまりしたくない」で回答を得ている。以下では、それぞれの活動において「すでにしている」群を抽出し、いずれの活動にも参加していない群との比較を試みた。

7) 筆者らが2012年1～2月に実施した埼玉県西部地区5市におけるボランティアを対象とした調査では、募金は複数回行われている場合が多く、3回以上が57%であった。渡辺（2012）を参照。

8) 質問は「社会全体で継続的に応援していくために、次の行動や仕組みは、一般的にどの程度望ましいと考えますか」とされている。ここで用いているのは全7問のうちの、「飯能市から被災地への1日のボランティア（8千円を自己負担）」「飯能市から被災地への1日のボランティア（3千円を自己負担、5千円を募金から支給）」「飯能市から被災地への1週間のボランティア（1万6千円を自己負担）」「飯能市から被災地への1週間のボランティア（6千円を自己負担、1万円を募金から支給）」の4問である。また、質問自体はインパーソナルな形式であるが、実際には回答者側にパーソナルな質問として受けとめられていたといえる。

2. 東日本大震災に際しての意識・行動との関連

表4は、東日本大震災に際しての意識・行動と避難所運営に対する意識の関連分析の結果要約表である。ここでとりわけ問題の関心となるのは、多額の募金をした者が、行政に依存するよりもボランティアの活用による共助志向などが高いといえるかである。また、他の地域のための震災ボランティアへの参加を望ましいと考える者が、自分の居住地域での避難所運営にも協力的といえるか、である。表によると、想定された関連がおおむね支持されていることがわかる。ここでは関連がみられた部分について、結果を示すことにする。

(1) 募金額との関連

図6は、「募金額」と「A. 避難所の望ましい運営主体」との関連を、地域住民と児童保護者の別に示したものである。これによると募金額が「1万円以

表4 東日本大震災に際しての意識・行動と避難所運営に対する意識の関連
—結果要約—

避難所に対する意識	関連要因	地域住民	児童保護者
A. 望ましい運営主体	募金額	「1万円以上」では自助中心が多い	「1万円以上」では自助・共助中心が多い傾向あり
	被災地ボランティア	差なし	差なし
B. 運営への協力意向	募金額	差なし	「1万円以上」では積極参加が多い
	被災地ボランティア	差なし	「望ましい」では積極参加が多い

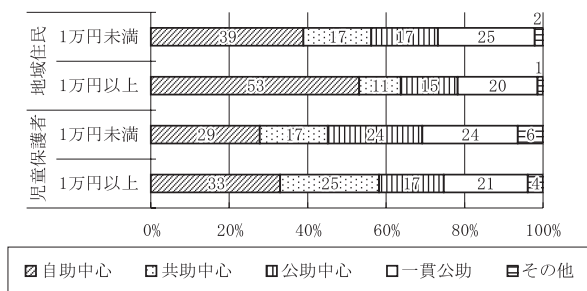


図6 募金額の高低別にみた避難所の望ましい運営主体
—訓練の参加者分類別—

上」の群では「1万円未満」の群と比べ、地域住民においては「自助中心」志向が多い。また、児童保護者においては「自助＋共助中心」志向が多い傾向がある。

一方、「募金額」と「B. 避難所運営への協力意向」との関連は地域住民においては、「1万円以上」と「1万円未満」の2群の差はそれほど明瞭ではなかった。これに対して児童保護者においては、2群の差が有意であった。すなわち、「1万円以上」の群では「1万円未満」の群と比べて「積極参加」が極めて多かった（図表は省略）。

募金額と年齢との間には、経験的にかなり強い相関関係が認められる⁹⁾。本調査でも「1万円以上」の募金をしているのは、地域住民では42%であるのに対して、小学校の児童保護者では25%程度と少数であった。つまり、児童保護者における「1万円以上」の群はかなり志の高い層であり、そのことが避難所運営の協力意向においても差になって現れたと考えられる。

(2) 被災地ボランティアの望ましさと関連

次に図7は、「被災地ボランティアの望ましさ」と「B. 避難所運営への協力意向」との関連を示している。被災地ボランティアを「望ましい」とする群と「望ましいとはいえない」群には、地域住民においては差はない。これに対

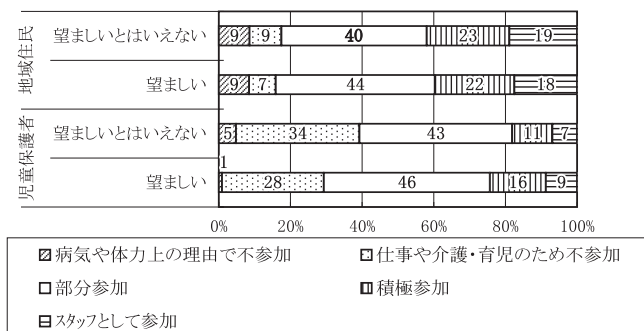


図7 被災地ボランティアの望ましさ別にみた避難所運営への協力意向—訓練の参加者分類—

9) 総務省HP (2012. 10. 12)

して児童保護者では有意な差があった。すなわち、「望ましい」とする群では参加意向が高かった。

「募金額」に比べて「被災地ボランティアの望ましさ」では説明力が弱い。それは、募金が行動の結果に関わる変数であり、客観的な基準といえるのに対して、被災地ボランティアについては仮想的な質問での望ましさという、主観的な意識レベルの変数を用いていることが、1つの理由と考えられよう。

ただし、避難所運営に対する意識には、東日本大震災に際して取られた行動・意識よりも、基本的に地域住民か児童保護者かの違いが大きいがみとれる。そのことは、回答者の年齢差に加えて、地域活動への関与のあり方が強い規定力を持つ可能性を示唆している。

3. 日常的な地域活動の影響

住民によって非日常的大震災で取られた行動には日常的な地域活動が極めて重要であったことが、これまで多数の研究によって指摘されてきた。例えば、阪神・淡路大震災時のコミュニティの事例調査¹⁰⁾や、新潟県中越・中越沖地震の際に実施された統計及び事例調査から¹¹⁾、そのことが示されている。そのためここでの問題関心は、第一に、回答者で何らかの地域活動に参加している群と何も参加していない群との間には、避難所運営に対する意識に違いがあるのかという点にある。第二に、参加群については、活動の種類によって違いが見出されるかという点にある¹²⁾。

10) 倉田 (1999: 3-21) は阪神・淡路大震災における西宮市の4つの異なるコミュニティの対応事例の比較を行っているが、地域の組織力の差が示されており興味深い。

11) 松井 (2011a: 113-114) は「中越沖地震後の生活についてのアンケート」において、地震前の町内会活動（活発・不活発）と地震時の町内会活動（機能した・機能しない）の関連を示している。また、小林 (2010) はインタビュー調査にもとづき、避難所の取り組みを時間軸に沿って描き、地域コミュニティによる運営が可能となった背景を考察している。

12) 渡辺 (2008) では、障害者の地域での統合を推進するための地域活動への参加について、活動の種類ごとに機能的な相違があることが、見出されている。

震災時に想定される避難所運営の課題

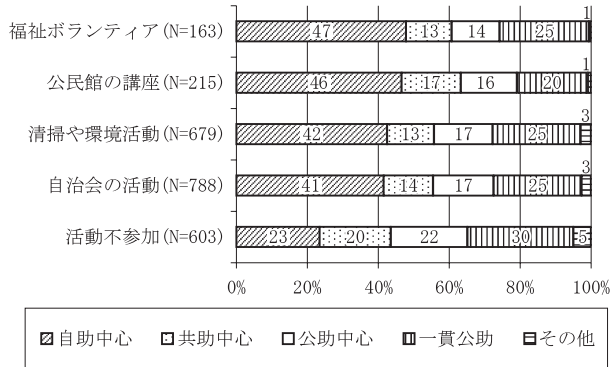


図8 避難所の望ましい運営体制—地域活動の参加種類別—

(1) 避難所の望ましい運営主体

図8に示すように、避難所の望ましい運営主体として「自助中心」を選択した比率は、「活動不参加」群では23%であった。何らかの地域活動に参加している他の4群と比較すると、際だって低い。反対に「公助中心＋一貫公助」が52%で最も多くなっており、行政への依存傾向が強いことがみてとれる。「活動不参加」群との対極にあるのが「公民館の講座」の参加群である。「自助中心」は46%と不参加群の2倍に上り、「公助中心＋一貫公助」は36%と少ない。

地域活動の種類によっても差がみられる。一見、意外なようであるが、「自治会」の参加群よりも、「福祉ボランティア」や「公民館の講座」の参加群の方が、むしろ学校区の住民による「自助中心」志向が強い。また、震災ボランティアやNPOを活用しようとする「共助中心」志向は、「福祉ボランティア」の参加群よりも、「公民館の講座」の参加群のほうがやや多くなっている。その結果、「一貫公助」が最も低いのは、自助とともに共助を活用しようとする「公民館の講座」の参加群であった。

(2) 避難所への協力意向

図9によれば、避難所に「運営スタッフとして参加」するとしているのは、「活動不参加」群では7%に過ぎない。加えて「積極参加」も13%であり、他の4群と比べて著しく低調である。

ただし、地域活動に参加している4群においても幅がある。「運営スタッフ

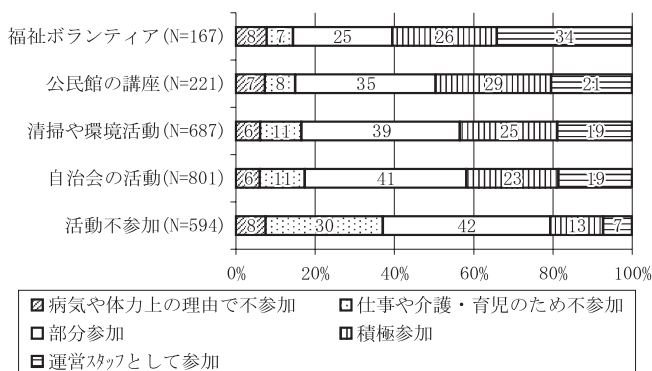


図9 避難所運営への協力意向—地域活動の参加種類別—

として参加」は「福祉ボランティア」の参加群のみが34%と際だって高い。このような格段のフットワークの軽さは、「福祉ボランティア」の参加群が日頃から対人的な支援活動に慣れているためと考えられる。他の3群ではおおむね同率で2割である。しかし、「運営スタッフ+積極参加」の回答率を合わせた場合には、差が存在する。すなわち「自治会」の参加群は42%であり、「公民館の講座」の参加群が50%であるのと比べて、あまり積極的とはいえない。この結果は、避難所の望ましい運営主体として、「自治会」の参加群に「自助中心」志向が予想外に低かった（図8）こととも、整合的である。

(3) 自治会参加者の消極性

避難所運営に対する意識について、地域活動への不参加群では参加群に比べて、行政依存が強く、避難所が開設された場合にも協力に積極的ではないことが予想される。この点は従来の知見とも一致する。しかし、他方で参加している活動の種類によって、避難所に対する意識に常識的な予想とはやや異なる差が見出された。第一に、なぜ「自治会」の参加群が学校区の住民による避難所運営をあまり支持しておらず、運営への協力にもあまり積極的でないのだろうか。第二に、なぜ「福祉ボランティア」の活動群が、震災ボランティアを活用する避難所運営をそれほど支持していないのだろうか。

自治会活動の参加者については、一つには加入が半ば「自動的」となっており（倉沢 1990）、他の活動ほど主体的に参加しているわけではない、という

理由が考えられよう。また、吉原（2011：2）によれば、町内会・自治会を土台にした自主防災組織の組織率は近年、全国的に高まっているものの、それは行政による過剰なテコ入れの結果であるという。実際に震災時に組織が機能するかどうかについては、疑問視されている。いずれにしても、各活動種別の活動者については、もう少し詳細な分析を加える必要がある。

V. 避難所運営の課題と方策

はじめに本稿のこれまでの分析の結果を要約し、ここでの検討課題を示す。まず第Ⅲ節では、震災時の避難所運営に対する意識は年齢による違いが大きいことが、明らかにされた。30—40歳代では避難所の運営に協力するかどうかでは、仕事や育児を理由として消極的であった。しかし、避難所では年齢・性別、要援護の別を考慮しつつ、運営委員会において多様なメンバーを選出することが不可欠である。そうでない場合には、子育て期の人や障害のある人など、欠けているメンバーの視点を反映させることができなくなるからである。そこで本節前半では、不参加となりがちな30—40歳代層についてさらに分析し、参加を促進するための方策を検討することにした。

第Ⅳ節では第一に、東日本大震災の被災地・被災者への行動や意識と、自己の居住地域の避難所運営に対する意識との間に、一定の関連を見出すことができた。しかしながらその関連が、震災が与えた影響であるのか、それとも、避難所運営への自助志向や協力意向の高い者が震災に際して協力的な行動・意識を示したのか、その因果関係は特定できない。そして第二に、より大きな影響力を持つのは日常的な地域活動であることが明らかになった。ただし、地域活動の種類によって影響の仕方が異なることも示唆された。そこで本節後半では、避難所運営に対する意識の違いがどのようにして生じたのかを分析し、望ましい住民の体制を作り出す方策について検討することにした。

1. 女性の参加の推進

(1) 「参加できない理由」についての分析

仕事や育児などのために避難所の活動に参加できないと回答したのは、どのような人であろうか。本調査では独立した質問として不参加理由を尋ねていないため、ここでは30—40歳代の回答者の基本的属性から理由を探ることにした

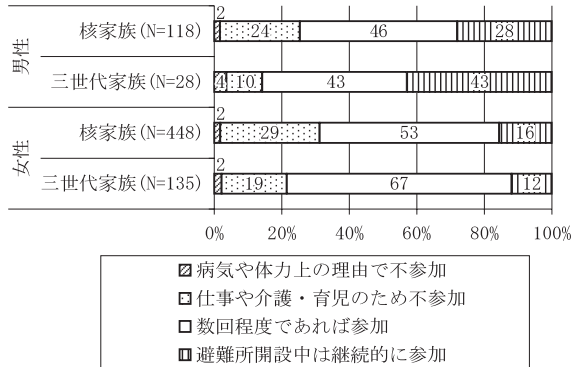


図10 避難所への協力意向：

①自宅が無事で生活の継続が可能な場合
—30～40歳の男女別・家族形態別—

い。ただし、職業については選択肢が「フルタイム」「パート・アルバイト」「無職」などの雇用形態による大雑把な分類であり、また、この年齢層の男性回答者はほぼ100%近くがフルタイムであったため、仕事を理由とした不参加については分析が困難であった。しかし、「同居家族の続柄」からは家族形態を類型化することができたため、その違いを分析することとした。

図10は避難所への協力意向①（自宅が無事で生活の継続が可能な場合）を、男女別・家族形態別に示したものである。性別を比較すると男性よりも女性に、参加できないという回答が多い。また、参加する場合であっても、継続的ではなく数回程度が多い。しかし、男女差もさることながら、家族形態の違いが大きい。女性では「三世代家族」の場合、仕事・育児などで参加できないという回答は19%であるが、「核家族」の場合には29%に上る。男性でも同様に、「三世代家族」の場合には10%であるが、「核家族」の場合には24%と多い。自宅が無事の場合には避難所へは通いとなるため、核家族では留守が生じ、参加への制約が大きいと考えられる。それに対して、夫婦の親が同居している場合には、留守番や家事・育児などを分担してもらえるため、避難所への協力が容易になるのである。

一方、図11は避難所への協力意向②（自宅が損壊し、避難所で生活する場合）について示している。それによれば、自宅での家事が不要となるためか、女性では家族形態による差は消失する。そして、避難所が生活の場となる場合には

震災時に想定される避難所運営の課題

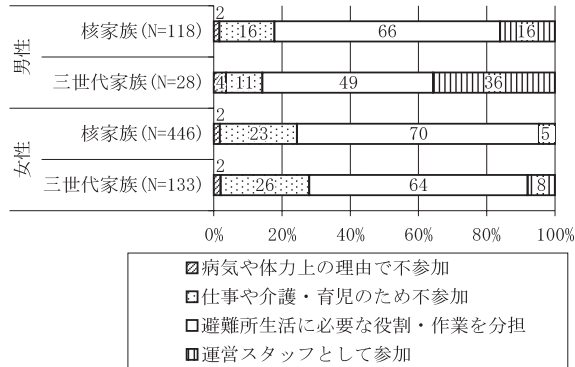


図11 避難所への協力意向：

②自宅が損壊し、避難所で生活する場合
—30～40歳の男女別・家族形態別—

性差が大きく現れている。「運営スタッフとして参加」する者は、男性に比べて女性では極めて少ないのである。

このような性差は、女性では社会的スキルが低いことを意味しているのであろうか。図は省略するが、この設問における性差は50歳代で小さくなり、60歳代では消滅している。したがって、社会的スキルというより、30—40歳代ではやはり家庭内の役割が女性には重いと考えられよう。

男性については、30—40歳代で三世代家族の回答者が28人と少数であるため、結果はやや控えめに解釈する必要があるだろう。しかし、三世代家族では核家族と比べて、「運営スタッフ」としての参加が一層増加する。本調査では同居家族の続柄について、夫方の親と妻方の親を区別していない。しかし、2010年国勢調査からは夫婦の親がどちらの親であるかも区別できるようになっており、それによれば全国平均では、夫方同居：妻方同居＝4：1である（鈴木 2012：6）。もし本調査でも同様に夫方同居が多いとすれば、自分の親と同居している男性は、家族的な制約からもっとも自由に避難所運営に関われる存在と考えられる。

(2) 女性の参加を推進するための方策

避難所運営において子育て期の女性が運営スタッフから脱けてしまう可能性があるが、震災への対応における女性の視点の重要性は、1995年に発生した阪

神・淡路大震災の際にはそれほど大きな論点とはなっていなかった。その理由は、「これまで日本では、防災や災害対応の分野は主に「男の世界」とみなされていた」(松井 2011b: 62) ためである。しかし、2004年の新潟県中越地震がきっかけとなり、国の第2次男女共同参画基本計画に「防災・災害復興」が新たに盛り込まれ、ようやくこの分野にも女性の視点や参画が必要であることが認識されるようになった。

しかし、2011年の東日本大震災においても、避難所運営に女性が参加していないことで、様々な問題が生じている。第一に、女性のプライバシーや安全性が守られにくい。日常的にDV被害者支援の活動を行っているNPO法人の代表・八幡悦子からは、衝立のない避難所の例が報告されている。それは資材の不足が原因ではない。自薦の60代男性リーダーは「皆さん私たちは家族です。衝立はいらないですね」と語り、拍手しない少数の人々の意見は無視されたとのことである(八幡 2012: 7)。また、女性の下着を安心して干す場所がない避難所が多く、男女共同参画の実現に取り組むNPO法人の代表・宗片恵美子らは、洗濯ボランティアを立ち上げた(宗片 2012: 52-54)。

第二に、避難所の役割分担では固定的な性別役割分業を押しつけられやすい。数百人の食事三食を被災女性たちが早朝から夜間まで調理室に缶詰になって調理するという避難所もあり、女性たちからは「負担が大きい。調理ボランティアを配置してほしい」という声も聞かれた(宗片 前掲書: 49)。

地域防災拠点(避難所)運営委員会に女性の意見を反映させる必要がある。そのためには、女性の運営委員の選出が不可欠である。そして参加・参画を可能にするには、家事・育児負担を軽減するためのボランティアの受け入れが是非とも必要となる。

2. 住民活動とボランティアとの接続

(1) ボランティアの受け入れ問題

本調査では避難所の望ましい運営主体について尋ねたが、回答者全体では「公助中心+一貫公助」志向が46%とほぼ半分を占めていたのに対して、「自助志向」は35%、「共助志向」は17%と少なかった。最も適当なものを1つだけ選択する回答形式によっていたため、公助に偏る結果が生じたと考えられる。とはいえ、ボランティアを受け入れる共助の体制については、あまり考慮され

ていないことがみてとれる。

ただし、これまでの震災においてもこのような事情は同じであった。新潟県中越沖地震の3年後に松井らが「復興と地域生活」アンケートを実施したところ、ボランティアの支援は「役に立った」としながらも、「抵抗感があった」との回答も少なくなかった。ボランティアの受け入れが成功した事例では、自治会役員が接続にあたり、住民に安心感を与えるなどの方策が取られたようである（松井 2011a：191-201）。東日本大震災において宮城県のある自治体では、外部からボランティアを受け入れることは異例であったという。「全国のようなNPO団体が支援の依頼を行ってきているが、原則、素性の不明な団体はお断り」だったのである（仁平 2012：116）。

そのため、地域と外部のボランティアとをつなぐ工夫が必要となるが、本調査においてこの役割を果たす住民層はだれであろうか。「福祉ボランティア」の参加群は望ましい運営主体について、「共助」志向が多いとはいえなかった。むしろ比較的ボランティアの受け入れに柔軟だったのは、「公民館の講座」の参加群だったのである。

(2) 各活動参加者の特性

そこで各活動参加者について、もう少し詳細に分析することにした。まず、4種類の活動の相互関連を調べてみたところ、「自治会の行事や活動」と「地域の清掃や環境活動」は同時に選択されていることが多かった。他方、「福祉ボランティア」や「公民館の講座」は相対的に独立していた。したがって、本調査における住民は大卒では、自治会や清掃・環境活動などの「地縁系」、「福祉ボランティア系」、「社会教育系」の3種類の活動層、及び、不参加層に分けることができるであろう。そして、このような分類にもとづき各活動者数の構成割合を示すと、最大多数派は「地縁系」であり、全体の57.8%が含まれる。次いで、いずれにも参加していない住民が39.5%であった。これに対して「福祉ボランティア系」は11.3%、「社会教育系」は14.3%で少数であった（これらの比率は複数選択であるため、合計が100.0%とはならない¹³⁾）。

次に4種類のうちいくつの活動に参加しているかに注目すると、表5に示すように、「地縁系」は平均が2.1種類であるのに対して、「福祉ボランティア系」は3.2種類、「社会教育系」は2.9種類と、約3種類の活動に参加していた。ま

表5 地域活動への参加者の特徴

住民の種類 (N)	活 動 参 加 率			平 均 活動数	4 種類すべて に参加している 比率
	自治会または 清 掃	公民館の 講 座	福祉ボラン ティア		
全回答者 (1,609)	57.8%	14.4%	11.3%	1.2	5.0%
地縁系 (930)	100.0%	21.1%	18.0%	2.1	7.8%
社会教育系 (231)	84.8%	100.0%	38.1%	2.9	31.6%
福祉ボランティア系 (182)	91.8%	48.4%	100.0%	3.2	40.1%

た、4種類の活動すべてに参加している者の比率は、「地縁系」では7.8%と少数であるが、「福祉ボランティア系」では40.1%、「社会教育系」では31.6%であった。

このように「福祉ボランティア系」住民は最も多くの地域活動に参加しており、自治会においても中心層となっているであろうことが想像できる。このように捉えると、先の図8において「福祉ボランティア」の参加者が「自治会」の参加者以上に「自助中心」を強く支持していた理由に、説明がつくのである。

また、「社会教育系」住民も複数の活動に参加している者が多く、「福祉ボランティア系」に近い。しかし、詳細を調べてみると、「地縁系」の活動からは距離を取っている者が「福祉系ボランティア系」よりも若干多い。一方で、38.1%が重複して福祉ボランティア活動をしており、「社会教育系」は福祉ボランティアと親近性が高い。このようなことから図9において、「公民館の講座」の参加群は、他の群と比べて「共助中心」志向を持つことが相対的に多くなった、と考えることができよう。

- 13) 本調査は防災訓練参加者を対象としており、自治会による動員による者も多かったため、「地縁系」が母集団におけるよりも過度に多く含まれている。筆者らが飯能市地域福祉計画の策定の際に行った無作為抽出法による2007年調査データでは、活動層は地縁系が35.5%、社会教育系が12.6%、福祉ボランティア系が9.1%、不参加層は57.7%であった。

(3) 自助と共助の接続の方策

現在の飯能市における防災コミュニティの基盤は、どのように評価できるであろうか。表5の地域活動の参加状況から捉えれば、住民はほぼ一元的に「地縁系」のネットワークに包摂されている。言い換えれば、「福祉ボランティア系」や「社会教育系」の相対的独立性が低いといえる。しかし、これらの活動の参加者が果たす役割は重要である。

「福祉ボランティア系」には、一般的に地縁における相互扶助を発展させたタイプと特定のテーマを追求するタイプが存在する。このうち前者のタイプは近隣社会との接続が良い。一方、後者のタイプは自治会や学校区を超え、自らのテーマに沿って、広く市内・市外の人々や団体とつながっている。外部との接触が多い後者のボランティアは、震災ボランティア・NPOを地域に呼び込み、前者のボランティアは学校区の住民とのつながりを可能にするであろう。外部ボランティアの受け入れには、これら地縁型とテーマ型の2つのタイプのボランティアの存在と連携が必要である。

また「社会教育系」は学習への関心が高く、新しい公共に関わる考え方を摂取することに積極的である。福祉問題やボランティアとの出会いは、福祉分野における公共のあり方を模索する契機となるであろう¹⁴⁾。

また、防災活動において自助と共助がうまくつながるためには、地域ネットワークにおける活動の重複参加者の存在が1つの鍵になると考えられる。そこには、ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）論の用語を用いれば、「橋渡し」の機能が期待できるからである¹⁵⁾。「地縁系」「福祉ボランティア系」「社会教育系」の各参加者は独立して活動をしつつ、互いに接点を持ち情報交換や知識の提供を行い、必要時には協同するネットワークを形成することが、防災コミュニティの基盤構築のために必要である。

その方策は、第1に「社会教育」型住民の育成である。今日の公民館の講座などには単発で講演会形式のものが多く、そのため、学習の成果を地域に還元

14) 実際に飯能市における介護系NPO・ぬくもり福祉会「たんぽぽ」は、公民館での女性講座の受講が出发点であった。

15) 「結束型 (bonding)」「橋渡し型 (bridging)」「連結型 (linking)」などのソーシャル・キャピタルの機能については、西出 (2007)、金谷 (2008) を参照。

していくフィードバックの機能が弱い。今後は防災に関するワークショップなどの参加者主体型の講座や連続講座などにより、参加者どうしの相互作用や修了者による活動グループの立ち上げにつながるようなプログラムを増やしていくことが、有効であろう。ボランティア団体・NPOとしての活動のノウハウの伝達も必要である。

第2に福祉ボランティアでは、テーマ型の広域で活動するグループは従来、地域との結びつきが弱かった。しかしながら、筆者らによる埼玉県西部地区5市のボランティアを対象とした調査では、団体代表者の約3割が団体固有のテーマにかかわらず、居住地の防災・震災活動に協力する意向を示していた(渡辺 2012:114)。一人暮らし高齢者を対象とした会食ボランティアや子どもや障害を持つ人との交流ボランティアは、炊き出しや子どもや障害を持つ人などの要支援者への対応など、避難所でも必要とされる場面が数多く予想される。これら外部の福祉ボランティア団体・NPOと地域との円滑な接続のためのマニュアル作りなどが、必要となる。

これらの方策には近隣社会レベルの努力や工夫ではなく、行政の社会教育部門や市町村社会福祉協議会・ボランティアセンターの役割と考えられるものも少なくない。多様な地域活動集団の活性化や接合には公的な部門などによる仕掛けも必要であろう。

〔謝辞〕本論文は、日本学術振興会科学研究費補助金「東日本大震災における遠隔地からのボランティアの費用と便益に関する研究」(2012～2014年度、基盤研究(c))の1年次成果の一部である。調査の企画と実査の準備にあたっては、飯能市危機管理室の池田吉男室長から助言と調整をしていただいた。また、実施にあたっては、飯能市教育委員会並びに市立小学校、市立行政センター、防災訓練参加者の皆様のご協力を得た。記してお礼を申し上げたい。

文献

- 新雅史 (2011) 「災害ボランティア活動の「成熟」とは何か」遠藤薫編『大震災後の社会学』, 講談社現代新書2136。
- 金谷信子 (2008) 「ソーシャル・キャピタルの形成と多様な市民社会—地縁型 vs.

- 自律型市民活動の都道府県別パネル分析」『ノンプロフィット・レビュー』日本NPO学会, 8(1), 13-31。
- 小林英史 (2010) 「地域コミュニティを主体とした避難所運営の可能性に関する考察—2007年新潟県中越沖地震時の柏崎市比角地区を事例として—」『地域安全学会論文集』13, 255-263。
- 倉田和四生 (1999) 『防災福祉コミュニティ—地域福祉と自主防災の統合—』ミネルヴァ書房。
- 倉沢進 (1990) 「町内会と日本の地域社会」倉沢進・秋本律郎編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房, 2-22。
- 佐々木幸寿・矢島明雄・福島正行 (2012) 「東日本大震災における学校の避難所運営：岩手県立大槌高等学校の事例」『東京学芸大学紀要 総合教育科学系』63(1), 55-70。
- 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—防災コミュニティの社会設計に向けて— [第2版]』東信堂, 99-124。
- 鈴木透 (2012) 「直系家族世帯の動向」『人口問題研究』68(2), 3-17 (国立社会保障人口問題研究所ホームページ, <<http://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/19688302.pdf>>, 2013. 3. 4 参照)。
- 総務省 (2012. 10. 12) 「(品目分類：その他の消費支出) 第3表, 1世帯当たり年間の品目別支出金額, 購入数量及び平均価格 (二人以上の世帯)」(総務省HP>政府統計の総合窓口>家計調査>家計収支編>二人以上の世帯>年報>2011年, <<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001100814>>, 2013. 3. 27参照)。
- 仁平典宏 (2012) 「2つの震災と市民セクターの再編」『福祉社会学研究』9, 東信堂, 98-118。
- 西出優子 (2007) 「ソーシャル・キャピタルの視点から見たボランティア活動の意義」『ボランティア白書2007』(社)日本青年奉仕会, 42-49。
- 西山志保 (2007) 『ボランティア活動の論理—ボランタリズムとサブシステム—』東信堂。
- 似田貝香門 (2012) 「防災の思想」吉原直樹編『防災の社会学—防災コミュニティの社会設計に向けて— [第2版]』東信堂, 13-42。
- 松井克浩 (2011a) 「ボランティアと防災実践活動」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, 191-209。
- 松井克浩 (2011b) 『震災・復興の社会学—2つの「中越」から「東日本」へ—』リベルタ出版。
- 宗片恵美子 (2012) 「お見舞い訪問からせんとくネットへ—被災女性の声をあと押し

する」みやぎの女性支援を記録する会『女たちが動く—東日本大震災と男女共同参画視点の支援』生活思想社, 44-61。

八幡悦子 (2012)「見えない被害, 届かない声」竹信三恵子・赤石千依子『災害支援に女性の視点を!』, 岩波ブックレット No. 852, 4-10。

吉川忠寛 (2007)「避難生活」大屋根淳ほか編『災害社会学入門』弘文堂, 142-149。

吉原直樹 (2012)「防災コミュニティの社会設計のために」吉原直樹編 (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, 1-8。

渡辺裕子 (2008)「社会参加の諸類型と福祉社会創造の戦略—障害者に対する市民意識調査から—」『駿河台経済論集』17(2), 141-159。

渡辺裕子 (2012)「東日本大震災におけるボランティア行動—埼玉県西部地域の統計調査から—」『経済研究所所報』第15号, 駿河台大学経済研究所, 99-118。