慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	小田原市「自主」防災組織の組織論的考察：自主防災組織調査(1989)年をめぐって
Sub Title	Voluntary organization on disaster prevention : an application of organization studies
Author	大矢根, 淳(Oyane, Jun)
Publisher	慶應義塾大学大学院社会学研究科
Publication year	1991
Jtitle	慶応義塾大学大学院社会学研究科紀要：社会学心理学教育学 (Studies in sociology, psychology and education). No.31 (1991.) ,p.57- 67
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論文
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN0006957X-00000031-0057

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

小田原市「自主」防災組織の組織論的考察

——自主防災組織調査（1989）年をめぐって——

Voluntary Organization on Disaster prevention

—An Application of Organization Studies—

大　矢　根　　淳
June Oyane

Recent Earthquake Study shows that a large earthquake may occur near Odawara during the 1990's or 2000's and the Tokai Earthquake in Suruga Bay may follow it in a few years.

From 1976 Odawara City Started preparations for the large earthquake and settled voluntary organizations on disaster prevention.

On this paper we inquire features and problems of this voluntary organization based on our research carried in 1989. This organizations are settled based on existing town associations (chounai-kai), and promote disaster prevention training once or twice a year. But many inhibitants don't know that they are involved in that organizations.

Further we refer to "voluntary" association along the preceding study of organizations.

Finally we propose the local system of the advisor on disaster prevention, which must inspect local conditions of disaster prevention and promote "disaster prevention town making".

目　次

1　本稿の目的
2　自主防災組織の一般的特質
2-1　自主防災組織の制度化
2-2　自主防災組織の基盤
3　小田原市自主防災組織の諸特長
3-1　結成の状況
3-2　活動状況と一般市民の参加
3-3　自主防災組織の問題点と課題
4　「自主」防災組織の組織論的考察
4-1　育成指導の論理とその限界
4-2　活性化のための組織論
4-3　「活性化のための具体策」と「防災まちづくり」のロジック
5　むすびにかえて

1. 本稿の目的

昨今，小田原市近辺は火山・地震等の活動が活発な地学的騒乱の時期をむかえ，[1] マス・コミの攻勢[2] も手伝って防災に対する関心が次第に高まってきている。本稿では，小田原市の自主防災組織に関する現況を探りその課題を検討するとともに，適切な地域防災組織について，組織研究の先行業績を参考に議論を進めていく。

なお，本稿で紹介する調査[3]は，文部省科学研究費昭和 62 年～平成元年度重点研究領域"社会組織の防災力に関する研究"（研究代表者水野欽司統計数理研究所教授）の一環として行なったものである。

2. 自主防災組織の一般的特質

2-1. 自主防災組織の制度化

全国で，地域における防災機能は従来，例えば，町内会・自治会内の防災班や婦人防火クラブ，少年消防クラ

表 2-1　全国の自主防災組織および地域防災関連組織結成状況

	平1	昭63	62	61	60	59	58	57	56	55
自主防災組織	59712	56626	54011	49837	46184	44022	41004	36898	32612	—
(組織数・世帯数)	15397349	14829065	14342079	13391063	12974681	12151190	10945320	10208015	—	—
婦人防火クラブ	14114	13816	13224	13133	12056	11867	11248	10740	9775	8216
(団体・人口)	2332709	2213326	2139368	1998176	1907539	1860225	1777535	1646700	1536136	1150000
少年消防クラブ	6154	6127	5589	5878	5724	6040	5848	5039	4596	3641
(団体・人口)	612147	613047	594080	619591	647163	669438	657787	590734	526605	380000

各年『防災白書』『消防白書』より作成

ブ，消防団等によって担われてきたが，それらは以下のような各法令によって統合・整備されて現在に至っている。

伊勢湾台風を一つのきっかけとして制定された「災害対策基本法」(昭和 36 年) 第 5 条では，「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織の充実を図り，市町村の有するすべての機能を十分に発揮するように努めなければならない。」と規定し，住民の自発的な防災組織としての防災市民組織結成を市町村の責務としている。

昭和 46 年，中央防災会議は「大都市震災対策推進要項」を発表し，この中で，こうした地域防災組織の必要性を強調している。東京都においては同年 10 月，「震災予防条例」を制定し，地域住民の自発的な防災組織を防災市民組織と規定している。

昭和 48 年，消防庁防災課は『自主防災組織の手引き』を刊行し，同時多発火災の消防の困難さを指摘した上で「自分たちの地域は自分たちで守ろう」という視点からコミュニティー活動の一環として自主防災組織の結成に期待している。さらに，自主防災を契機として，失われがちな地域住民の連帯意識を醸成していく必要性を指摘している。『自主防災組織の手引き』の中では，自主防災組織の意義・必要性の指摘から組織の規模・育成，リーダーの育成，規約の作成，防災計画の作成，班編成，既存地域防災との関係性といった自主防災組織の整備に関することのほか，実際の活動についてのマニュアルとして平常時の訓練，災害時の活動（情報収集・初期消火・避難誘導・救出救護・給水給食）についてのガイドを作成している。つまり，昭和 50 年以前に現在の地域防災組織としての自主防災組織体制が全国的に整備され始めたのである。

さらに，昭和 51 年の「大規模地震対策特別措置法」，昭和 56 年の「防火防災訓練災害補償等救済制度」によっていっそう組織化が進められた。自主防災組織および地域防災関連組織の結成状況は表 2-1 のとおりである。

2-2.　自主防災組織の基盤～既存の自治会組織との関連・役割

全国で，自主防災組織は既存の地域組織（町内会・自治会・自治会）を基盤に整備されてきた。そこでまず，町内会内における防災活動・役割を確認し，次に町内会内の防災担当部署の位置付けのパターン分類をし，その上で小田原市の自主防災組織の構造的把握を行なう。

現在の町内会における防災の位置付けは，町内会に関する数々の調査研究によって確認されているところであ

るが,[4] それらによると募金，行政事務連絡，夜警・街灯管理，清掃・衛生・下水道管理，献血協力等とともにかなり重要な位置をしめている。今回の調査で防災は，「行政連絡」に次いで，「清掃・消毒・下水道管理」，「街灯管理・夜警」と同様にかなり重要な位置付けをされている。

次に，町内会・自治会における自主防災組織の位置付けであるが，「自治会-自主防一体型」「サブシステム型」等が考えられ，そのパターンは図 2-1 に示すとおりである。小田原市の自主防災組織はその大部分が ① a に該当するが市内諸地域によって多少の違いが見られ，非常時の役割分担不明確型の ① b もある。しかし，総じて「一体型」が主流であり，「サブシステム型」ではない。それは，小田原市の自主防災組織育成の徹底した育成指導と当市における自主防災組織の基盤たる自治会の市行政への協力関係によるところが大きい。市では，『小田原市地域防災計画』中の「自主防災組織育成に関する指導基準」において「隣保協力体制があり，協同防衛の結合意識が高い現況の単位自治会組織を活用」することを明記し，自治会長を防災本部長とする組織任務分担を

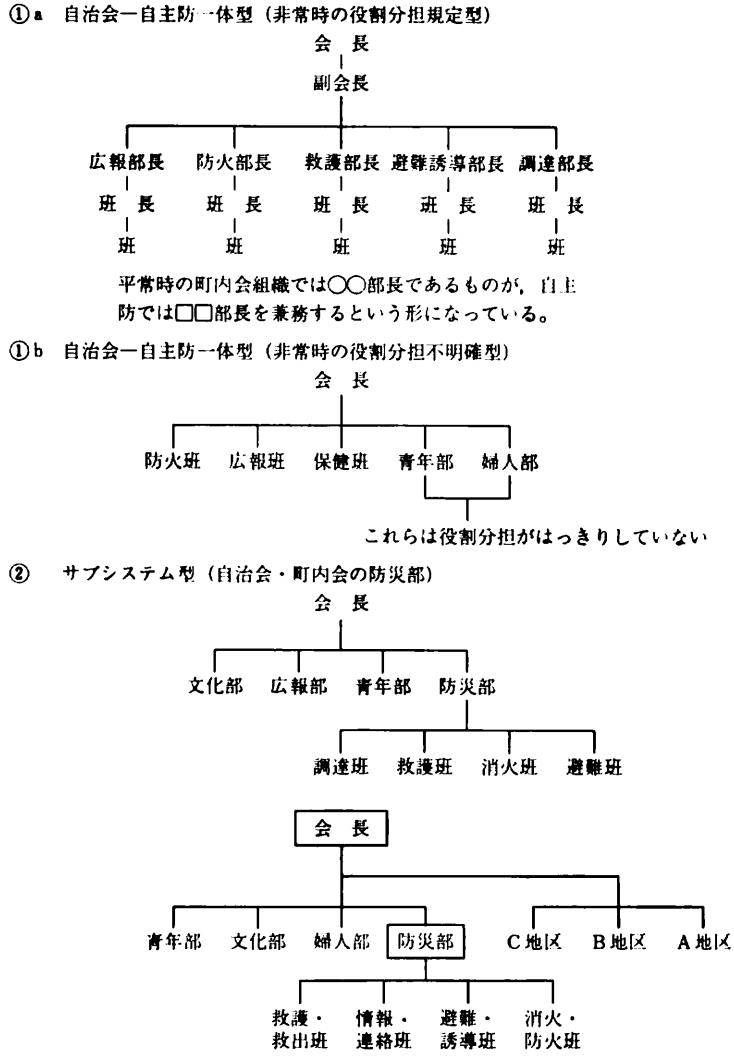

図 2-1　自主防災組織の形態
浦野正樹他『都市における地域活動』早稲田大学文学部社会学研究室，1990 年より

室町末	[惣　村]			
江戸時代	[5人組制度]	・相互扶助 ・年貢確保		
明治 26 年	[区及び区長の創設並びに職務章程]	・29区→36区	日清戦争 大津波 日露戦争 第一次世界大戦 関東大震災	軍人援護会，救護物資の配分は区が中心
昭和 15 年	[部落会町内会等整備要領] [常会指導要領]	・常会隣組制度		
昭和 22 年	[外勤嘱託員制度]→[地区嘱託員制度 [衛生嘱託員制度]↗ [保健嘱託員制度]→[保健嘱託員制度] [農業嘱託員制度]			
昭和 26 年	[平和条約締結]	・区　制 ・変形町内会 ・嘱託員		
昭和 31 年	[自主的住民組織結成の指導要望]	・13地区広報委員会		
昭和 32 年	[自治会設置要綱]	・自治会規約の雛形		
昭和 33 年	[22地区広報委員会]	・自治会結成（163地区自治会） ・嘱託員制度は発展的解消		

図 2-2　自治会組織の変遷
小田原市『小田原市史料』上巻（歴史編）・下巻（現代編），1966 年等より作成

組織図で基準化している。各自治会ではこの指導基準に従って自主防災組織を組織化し市に報告している。一方，こうした組織化が全市的にある程度スムーズに進行した一つの理由として自治会制度の市政への協力関係があげられる。小田原市には図 2-2 にあるように，明治時代前後から続くグラスルーツの地域組織があり，それらが戦後の町内会解体・再編成のプロセスにおいて連合自治会制度として再編されてきた。約 200 ほどの世帯を有する各単位自治会 10 ほどをまとめるかたちで存在する 25 の連合自治会は月 1 回の広報委員長会議を市と持ち各地域と市行政との意志の疎通を図っている。市の側でも防災に限らず様々な連絡・協力をこの場で行なってきた。市～自治会間でこうした関係性が保たれてきている点が，例えば防災に関する組織づくりの面でのスムーズさの一つの原因である。

3.　小田原市自主防災組織の諸特長

3-1.　結成の状況

われわれの調査において，自主防災組織設立の契機を組織化に関する具体的な発案・呼びかけと，その呼びかけ・発案の直接的きっかけの両面から聞いたところ，発案・呼びかけについては，「市の呼びかけ」「連合自治会の呼びかけ」の 2 つによって全体の回答数の約 8 割が占められている。これに，「自治会役員の発案」「地元住民からの要望」「消防団・地元防災組織からの呼びかけ」がつづく。市の強力な組織化の育成指導および連合自治会（広報委員長会議）を中心とする市との協力関係が自主防災組織の高い組織率を可能にしてきたことが分かる。

次に，「あなたの地域の自主防災組織は何年前に設立されましたか」と自主防災組織の設立時期を聞いたところ，「1～4 年前」7%，「5～9 年前」44%，「10～11 年前」31%，「12 年以上前」12% となっており，昭和 54 年前後に急速に組織化が進められたことがわかる。この年が持つ意味について，市の育成指導の経過を合わせて考えてみる。市では，昭和 51 年の「大規模地震対策特別措置法」をきっかけとして地域住民の自発的な防災組織の育成にのりだす。具体的には，昭和 52 年度から，市の安全対策課の職員が自主防災組織結成に関する案内を「紙芝居」の形にまとめ，毎日夜 7 時から地域を回り数自治会ずつ（参加は毎回約 20 人で該当単位自治会の三役を中心として）説明を行ない当時のすべての単位自治会を回った。その結果，昭和 53 年から登録される自主防災組織数が急速に増えることになる（表 3-1）。昭和

表 3-1　小田原市自主防災組織結成状況

年　度	自治会数	自主防災組織		
		結成数	累　計	結成率
50～53	230	17	17	7.4%
54	234	122	139	59.4
55	236	51	190	80.5
56	236	37	227	96.2
57	239	7	234	97.9
58	243	4	238	97.9
59	244	2	240	98.4
60	243	0	239	98.4
61	243	0	239	98.4
62	243	0	239	98.4
63	242	2	240	99.2
計	242	240		99.2

※結成率＝$\frac{\text{結成累計}}{\text{自治会数}}$

小田原市市民生活部防災対策課内部資料より

表 3-2　市防災担当部署の変遷

S. 32. 4	消防本部　警防課（水防）
～	土木主管課
37. 4. 1	総務部 総務課（災対法・地域防災計画）
44. 10. 18	消防本部 事務課 防災係
48. 4. 1	行政課 行政係
10. 1	行政課 防災係
51. 7. 1	安全対策課 防災係

51～52 年というのは，市にとっては想定される災害が全国の動向と平行して次第に地震という形で明確になってくる年でもあり，表 3-2 にあるように市の防災担当部署の変遷を見てみると当初，水防を中心としてとられていた対策が災害対策基本法を契機に包括的となり，消防機能を中心としてまとめられる経緯が分かる。そして昭和 51 年より大規模地震対策特別措置法をにらみ地震災害対応中心で対策が立てられ始めるようになる。

一方，呼びかけ・発案の直接のきっかけについて「自主防設立のきっかけは何でしたか」と聞いたところ，「神奈川県西部地震（小田原地震）説」58%，「東海地震説」55%，「河角博士による地震の 69 年説」14%，「洪水・土砂崩れの不安」6%，「放火等による火災発生の不安」6%，となっている。昭和 52～54 年当時，東海地震と神奈川県西部地震の両説が明確に区別された形で一般住民に認識されていたわけではないから，これらの回答の数字をそのまま読み込み，「小田原市の自主防災組織は神奈川県西部地震説をきっかけとしてその大半が組織化された」とは言えない。河角博士の 69 年説と合わせて，小田原近辺の巨大地震に対する地域としての備えの一形態としてかかる組織が地域に整備され始めたことが認知されたのである。

3-2.　活動状況と一般市民の参加

まず，防災に限らず自治会での会合開催の頻度を聞いてみると，「年 1 回」というのは 7 自治会（4%）で，残りの自治会は年に数回会合を開いている。「月に 1 回程度」が全体の約 4 割を占め，「2～3 か月に 1 回」が約 3 割となっている。また月に数回開催しているところも 1 割程度あった。

次に，防災についての会合の開催は，防災に議題を限っての開催は年平均 1.8 回，平均出席人数は 28.6 人であった。毎年 9 月 1 日の防災の日前後に 1 回と他に 1 回程度（火災予防週間に 1 回）が一般的である。また，自治会の会合の一議題として防災を扱った会合は年 3.1 回，その平均出席人数は 29.0 人であった。それらの会合への参加者の内訳は，「自治会三役」「自主防組長」がそれぞれ約 7 割，9 割との回答を得ているがこれらは当然として，その他には，「民生委員」「青年部の人」などがあった。自治会役員・地域のその他の役職者（民生委員等）以外の「一般の人々」の参加は，平均 20.0 人であった。平均的会合は役員 10 人弱，一般の参加 20 人程度といったところである。

そうした会合での議題・話題については，「防災訓練について」，「防災用具の周知・点検」といった話題が過半数以上の自治会で出ているが，その他に，「避難場所や避難のしかたについて」，「防災知識の啓蒙について」がそれらに次いで話題となっている。また，「組織編成・役員の選任について」も話題に上っているところが多いが，これは 1 年または数年で役職が持ち回りされる自治会がほとんどなので毎年恒例の話題である。

そこで次に，実際の訓練の模様について尋ねてみた。まず，防災訓練の開催頻度であるが，「1 年に 2 回以上」が 10%，「1 回」が 40% で，防災の日あるいは火災予防週間にあわせて年に 1～2 回実施しているところが約半数である。一方で，「5 年以上に 1 回ぐらい」，あるいは「やったことはない」とこたえている自治会もあわせて約 2 割程度あることを注記しておく。

実施した訓練の内容は『自主防災組織の手引き』等にもある基本的な訓練事項[5]が中心であるが，その他としては，市からの防災ビデオの借り出し，防災講演会の開

催，市の保有する起震車を用いた訓練などとなっている。

ここで，一般住民の側からの自主防災組織への参加度を見てみる。自主防災活動への参加については，「積極的に参加している」「誘われれば参加する」がそれぞれ19%，43% で約6割の人が参加もしくは参加可能な態度を示している。しかし一方で「参加していない」が約4割いる。

次に，活動中，防災訓練に的をしぼって聞いてみた。この 2〜3 年で自主防災組織主催の防災訓練に何回くらい参加したか，については，「数年で 1〜2 回」が過半数を占め，「参加していない」が全体の4分の1程度いる。これらをあわせると，この数年のうちに1回参加したかどうかという程度の人が全体の4分の3を占めることになる。総じて見ると，一般住民の訓練への参加度は数年に1回程度，数世帯〜10 世帯につき参加者1人程度である。

3-3. 自主防災組織の問題点と課題

組織運営の問題点については，「一般住民の関心の低さ」が突出しており，「資金不足」「用具の不足」といったハードな面の充実に関する項目が続き，「役員の高齢化」「活動のマンネリ化」といったいわばソフトな面に関する項目がこれらに続く。自治会単位で開催する自主防災関係の会合，年数回の訓練等，数世帯〜10 世帯に1人という参加程度では地域の防災に関する意識・対策の蓄積はなかなか進まないし組織的に見ても硬直化（マンネリ化）してしまう。資金・資機材の不足に関しては，市の5割負担ということでこれまで補助金を交付してきたが，準備すべき防災関連資機材は非常に多種・多岐にわたること，また，高価な資機材に関しては，自治会側で5割を負担することは自治会会計上難しい，そういった諸点が「資金の不足」として認識されている。

近年の小田原付近の地学的騒乱による防災に対する関心の高揚はわれわれの調査からも確認されたところであるが，この「関心」を地域住民の日常的防災「行為」に結び付け，さらに，個人レベルを越えてその地域独自の防災事情に見合った効果的な対策を地域社会内で独自に検討し充実させていくシステム作りの検討がなされることが今後の大きな課題であろう。

4. 「自主」防災組織の組織論的考察

前節で見てきたように，小田原市の自主防災組織は組織の機能上，あるいは組織の運営上様々な問題を内包している。しかし，この組織の何が問題か，どう改善されるべきかを問うためには，単にこの組織の欠点を発見し改善策を探るというだけでは十分ではない。この組織の存在自体を問い直すという作業が恒常的に行なわれ，その地域の防災状況に応ずるものとしての組織のあり方が問われなければならない。

そのためには少なくとも以下の3点に留意する必要があろう。

- はたしてこの組織は「自主」的かどうか。
- 市当局によって「育成」されるべき・されうるべきものかどうか。
- 地域の必要によって創りだされてきた組織かどうか。

この地域の人々の生命・有形無形の財産を守るためには，いかなる体制が必要か。この問題をその地域に属する人々が自問することがそもそものスタートである。そして，そうした「個人」の総和・延長として，地域防災組織が創造されることが理想であろう。しかし現実には，地域住民の地域問題（防災を含む）に関する関心の低さ・知識の少なさ，（これらは人々の流動性の高さ・地域定着率の低さといった点から説明されるであろう）および行政当局による組織図の作成・整備を主眼に置いた全地域一元的対策，といった地域住民と市町村行政双方のアプローチの不整合からくる様々な問題点，すなわち自主防災組織という名の下に運営されている地域防災組織の内実の様々な問題点が露呈してくることとなる。

それでは，この自主防災組織をいかに捉えていけばよいか。「『その地域』の人々の生命・財産を守るため」にはいかなる組織が必要か，という出発点からは直ちに自主防災組織が想定される必然性はないであろう。しかし，現実にはこの組織が地域防災を考えるに際しては中心的位置を占めている。そこでここでは，この問題に対して以下の諸点をもって回答としておく。

まず，都市社会学の先行業績において，現存する地域組織の1つとしての町内会・自治会のルーツを探る研究においてこの地域組織と地域住民の関係を「強制的全戸加入」と捉えるのではなく「自動的」と捉える視点，そして「自動的」と捉えるその根拠として，「危機突破・相互扶助」を目的として明治以来地域が再編成されてきておりそれが現町内会・自治会につながるという研究があること。[6] 2番目には，それに関連して，地域の防災＝自治会単位，という構造がほぼ自明視された形でこれまで展開されてきたという歴史的事実，言い換えれば，災害対策基本法を中心とする各種法令によって地域の防災をになう主体として「隣保共同の精神」を持つ地域組織と駆われたものが即，自治会を単位とする防災組織として各市町村によって認識され，地域に自主防災組織が整備

されてきており，その過程で全国において意義が唱えられなかったこと。大きく分けてこの2点が考えられよう。しかし後者に関しては，一般市民の関心・知識の低さと言う点と，行政側による巧みな操作によって組織整備において住民の反論をうまくかわしてきた，あるいは反論の回路を遮断してきた，という指摘もなされよう。そしてそのことが，地域の防災に関する関心を高めずに，さらには防災に関する地域の啓蒙活動をも阻害してきたというサイクルを形成してきたという指摘もなされうる。

筆者はここで，上述の2点を一応の根拠として地域の防災機能をになう中心的な組織として既存の自主防災組織を有効に活用していく意義があるという立場から，地域の防災事情に即した有効な対策を講じていくためにこの組織に地域防災のイニシアチブを取り戻すそのロジック，言い換えれば，地域住民が既存の自主防災組織を「場」として活用し地域の防災を効果的なものにするとともに，その活動を通じて地域を再確認し例えば「防災まちづくり」という方向性が再発見されていく，そして，市行政はそのアドバイス・手伝いという立場で参画していくという関係が形成されてくる，そうした組織形成のロジックを追及していきたいと考える。

4-1. 育成・指導の論理とその限界

小田原市の自主防災組織に対する一般市民の加入認識率は東海地震対応の地震対策強化地域の中でも低い数値を示しており，[7] このことは，市の自主防災組織を中心とする防災関連体制の整備努力と，それら施策の一般住民側の認識・利用・関わりとのギャップを示しているといえる。例えばこの数値のアップのためには，既存の啓蒙活動（パンフレットの配布等）の延長線上ではもはや成果はさほど期待できないという状況にあり，現況を維持するために予算・努力が費やされているのが現状であろう。ただ救いとなっているのは，われわれの調査によっても明らかにされているように，昨今の地学的騒乱により特にマス・コミの積極的な攻勢の下に少しずつ地域防災への関心が高められてきているといったことであろう。しかし，こうしたいわば外部からの影響力によって地域問題への関心が高まるといった図式ではなく，地域内部から湧上る関心を地域組織および担当行政が効果的な対策へと導いていけるという図式が望ましいのは言うまでもない。

ここでは，政府レベルでの対応策・各種法令を受けて市町村行政が取ってきた地域防災対策については一応の評価を下しながらも，地域防災のロジックを探るという原点を再確認していきたい。

結論を先取りするならば，地域防災はまず，地域防災事情を当該地域住民が自主的に把握し，既存の地域レベルでまかないきれない各種ハード・ソフトの諸対策について担当行政と折衝し充実させていき恒常的にその改良を図っていく，といったスタンスが理想的である。われわれはその媒介項としての役割を果たすべくアドバイザー制度の導入について言及することになろう。

小田原市の現実を見てみると，担当行政が上部からの圧力によりまず早急に組織図整備的に地域防災を編成し，予算を付け，各種資機材を調達する，といった地域住民の意向が存在「しない」ところで議論・対策が展開されてきた経緯がある。自主防災組織という既存の自治会を基盤とした地域防災組織を結成し，この結成を以て地域防災に地域住民の意向が反映されているとする，こうした論理において唯一，自主防災組織への民意の反映が確認できるのである。

ここで，自主防災組織整備のプロセスについて，次いで，小田原に特長的な地域組織的状況について触れておく。

小田原市の自主防災組織の結成状況については前節においてその概略が示された。昭和51～2年がそのスタートとされているが，これは市議会の議論を見ても明らかなように，昭和51年の国の「大規模地震対策特別措置法」および東海地震の強化地域に指定されたことがその出発点である。これをきっかけとして小田原市の地域防災組織は『小田原市地域防災計画』の第11節「自主防災組織育成に関する指導基準」において「組織結成の規模は，隣保協力体制があり，共同防衛の結合意識が高い現況の単位自治会組織を活用し，一組織の基準とする」という規定に従って組織化がスタートした。その出発点は明らかに行政主導であり，民意の施策への反映は見られない。

ただ，その初期において結成を促す意味で市の担当職員が当時毎夜，数自治会ずつを訪問し紙芝居形式で説明を行なったという行政と地域住民・現場との交流が見られた。しかしこれらは当時の担当職員の証言からも，各自治会の三役を中心とする人たちのみへの説明といった感があり，新組織結成に際して地域からの要望がとりまとめられ役立てられたという方向性は見られない。この案内作戦はむしろ，次ぎに触れる地域組織の状況を考慮しての挨拶回りといった見方が妥当であろう。

小田原市の地域組織は明治以来の「地区」委員制度の伝統，また，昭和30年代からは各単位自治会10ほど

をまとめる形で存在する「連合自治会」組織および，それら組織と市との連絡・交渉の場である月1回の「広報委員長会議」が特長的である。その特長とは，この組織が単なる上意下達のためのものではなく，市の各種行政に何らかの影響を及ぼすほどの存在であるということである。つまり，民意を反映しさらには市行政を動かすその回路として，既存の市議会のほかに連合自治会制度があるわけである。昭和 50 年代初頭，上位レベルでの決定を受けて市として自主防災組織の育成が市議会で決定された後，もう一つの意志決定機関ともいうべき連合自治会組織に対して伺いを立てる必要があり，それが，担当職員による戸別訪問であった。

小田原は酒匂川・早川の氾濫，富士山の噴火，大地震，海嘯，大火等各種の災害を経験しており，[8] 本来地域独自の防災組織の蓄積が成されてきていた。しかし，住民の社会的流動性の増大等によって地域に対する関心が低下してきたことによって，そうした地域独自の防災文化も希薄になり，畏れの社会化が世代間で継承されにくい状況になっていた。[9] ここに市行政による市全域一元的な防災組織形成がなされるための隙間が存在したといえる。防災に関する上位からの意向を市として早急に達成するため全国一律の防災組織が当小田原市においても既存の自治会制度を利用して容易に整備されたのであった。そのプロセスにおいては，一般住民→住民代表→意志決定，というシステムのうち，小田原市においては意志決定においてそのつながり・関係性が相対的に強い，議会（あるいはもう一つの意志決定システムである連合自治会）→意志決定，の範囲で議論が蓄積され，一般住民→住民代表，の部分の意志の反映は防災に関しては十分になされてこなかった。

昭和 50 年代初頭，防災に関する全国動向を反映して行政主導で組織図整備が各種法令に従ってなされてきたが，以上のようなことから，そのプロセスは行政事務レベルの業績であったといえよう。地域の防災事情を反映した各種防災体制，全般的な防災文化蓄積のための効果的なシステムが地域に根ざしたところで言及されてこなかった点が，組織図整備が一応終了し，その有効的な利用を充実させる必要が生じた段階で様々な問題点となって表われてきており，その諸問題点を認識しその地域に効果的な処方箋を検討するシステムがないことがさらなる問題点として立ち表われてきたのである。

4-2. 活性化のための組織論

それではここで，組織論研究の先行業績を参考にし，既存の自主防災組織の現時点での問題点および活性化について触れてみたい。

富永[10]は，組織は近代社会における機能分化の過程の中で家族や地域社会と異なって，特定機能を達成することを目的として人為的に「オーガナイズされた」行為システムであるから，これを機能理論の文脈で社会システムとして概念化するのに適している，すなわち，組織は社会システムという概念化が最も適合するような社会システムであるとし，社会学における組織理論・社会システム理論の展開をまとめたうえで独自の「構造-機能-変動理論」を提唱している。

富永によれば，社会学における組織分析の理論化は，マックス・ヴェーバーの官僚制論に始まり，バーナードによって一つの独立したディシプリンにまで高められた。ヴェーバーの官僚制論は，近代社会に固有の構造原理としての官僚制化された権力と支配の形態に着目してこれを近代社会に固有なもう一つの構造原理としての市場と対比した点で組織理論の出発点と見なされ，バーナードは「各部分が他の部分に相互関連しているゆえに一つの全体として扱わなければならない」としその全体は「諸部分の総和以上のもの」という指摘をし組織を「システム」として捉える観点を提示したとして評価される。しかしバーナード理論はルーマンによって「システムの内部部分だけを孤立させ，システムの環境を等閑に付するという決定的な欠陥を持っている」として「古典的組織理論」と呼称され批判された。

社会学の一般理論における社会システム論はまず，社会有機体論としての「全体対部分」の対比（スペンサーのシステム概念），次いで，社会機械論としての一般均衡理論である。後者は経済学を経由しパレートおよび上述バーナードらによって社会学に持ち込まれたものである。社会システム論の第3の形態としては，システムは環境に対して開かれている（オープンシステム）ことを前提とする，パーソンズの「境界維持システム」概念に代表される「システム対環境」の図式である。富永は，このパーソンズの構造-機能理論のアイデアを社会変動を説明しえない「均衡理論」として捉えるのではなく，システムが環境の変化からのインパクトを受けてこれに適応していくために自らの構造を変革していく点に注目してこの理論に社会変動を説明しうる潜在的可能性があると考えこの観点から当理論を再定式化し「構造-機能-変動理論」と名付けている。日本では，野中らによってコンティンジェンシー（環境適応）理論の名で総括された。[11]

社会システム論の第4の形態はルーマンらによる「自

己言及的システム理論」である。意味システムとしての社会システムが外部からの衝撃・情報を認知し自己の内部に変動の源泉を自ら作り出し，システムが自省作用を通じて能動的に構造変化を始発する過程を強調する理論である。その際，組織の構造変化の前提として，カオス(混沌)，ゆらぎ，不均衡等が置かれている。この考え方は，今田らによって，自己組織的システム理論として展開されている。[12]

また，加護野は，組織における「知識」の利用と獲得という視点から組織現象を理解しようとする「組織認識論」の考え方を提出している。[13] ここでは，既存の認識進歩の方法論の中での組織変動と，新しい認識進歩の方法論の獲得に伴う組織変動の2種類が存在することが指摘されている。組織変動が与件の変化によって受動的に引き起こされると見なす構造論的モデルに対して，環境変化による不適合に対して変動を始動する組織パターンではなく，さらに進んで，与件の変化を「先取り」して組織変動を開始する組織（組織変動は与件の変化に先行する）について論じている。小田原市の自主防災組織の活性化を考える際には例えば加護野の「組織における『知識』」の考え方は魅力的である。「潜在的に利用可能な知識プールの中に保存されている有用な知識を発見し，それを組み合わせて，それを組織的に利用可能な形に転化するプロセス」として組織的な「知識」獲得について論じているのである。このように，社会学および周辺諸科学の組織研究において，システムの環境との相互作用およびシステムの「内」からの自主的変革が論じられてきている。

これを小田原市の自主防災組織についてあてはめて考えてみると，個人，組織，行政の3つのレベルについてそれぞれ次のようなことが言えるであろう。便宜上まず組織のレベルから見てみると，自主防災組織は前節でも触れたように，防災活動に対する個人の関心，参加意欲の低さ，「長」の高齢化，活動のマンネリ化，資機材の不足，他業務の煩雑さ等からある行き詰りを見せている。個人のレベルでは，近年次第に高まりつつある防災に対する関心をうまく個人が地域組織活動へ接続できず，またそれゆえ十分な関連情報・施策を吸収できないままになっている。また，市防災行政においては，組織図整備的な自主防災組織の育成指導を行なってきたため地域の防災事情を個別に吸収するシステムがないまま昨今の自主防災組織活動のマンネリネリ化への効果的な対応策が講じられないという組織構造的問題を抱えている。市防災行政はさらに，上位意志決定機関としての県の防災対策の意向をも汲まなくてはならない位置にあり，個人レベル，自主防災組織レベルの様々な問題点に加えて市内部では単独で解決できないような全体レベル的問題にも直面しているといえよう。

個人の問題，地域・組織の問題，市・県の問題，これら3層のそれぞれの層「内」の問題，層「間」の問題およびその全体の整合性の問題を考えるに当たって，これまで検討してきた組織研究の先行業績から，個人のレベルでの地域生活に対する自己言及・自省作用を基礎とする自己組織システムが有効なのではないだろうか。しかしこの考え方は，個人レベルにおいて機能よりも意味を重視する自省的なコミュニケーション行為が，システムレベルにおいては環境からの様々な情報の流入を促進するような「ゆらぎ」の存在が前提とされている。小田原市の自主防災組織を見るとシステム内外にこうした要素が不足していることから組織の様々な問題点・マンネリ化が発生している。佐藤は，ハーバーマスのコミュニケーション行為の理論から「生活世界」と「システム」の間に「アソシエーション」を媒介とした「社会の三層構造」を構想し，惰性体としての生活世界を乗り越えて形成される「人々の自由な連合」を示唆している。[14] 地域防災は本来，その地域に居住する人々が，自己防衛・相互扶助といった視点から地域のソフト・ハードの各種防災文化を蓄積し，既存の地域組織を動員し，あるいは新たなシステムを模索しながら地域の安全性を高めていく主体的なプロセスそのものである。既存の自主防災組織にアソシエーションとしての意味を読みこみ地域防災の問題を解釈しようとしているのは筆者であるが，個人，地域組織，市行政の関係性について言及する際，佐藤の以下の論述は示唆的である。「〈アソシエーション〉として人々が結集することで，既存の惰性体としての日常的な「生活世界」に反省的視点を向けて，その「生活世界」を「対話的行為」によって復権することが，目に見えないところでわれわれの日常的な生活世界をコントロールしようとしているシステム世界に対抗して，個人が自主し主体的に生きうる要件である。」

4-3. 「活性化のための具体策」と「防災まちづくり」のロジック

しかし現実には，「結集し」て「惰性的日常生活」を認知し「反省的視点」を以て地域防災組織に主体的に係わることは地域一般住民には諸々の条件から困難であるし，であるからこそマンネリ化が起こってきたのであろう。そこで，個人↔地域防災組織の媒介項としてわれわれは「地域防災アドバイザー」制度を提案した。[15]

ある程度の防災関連専門知識を有する者をアドバイザーとして一定地域ごとに置き，地域独自の防災事情を把握し必要な情報・諸施策を検討し必要とあれば市防災担当行政に働きかけていく，そうした役目を持つ存在である。その役をになう者は，まず，防災に関するある程度の専門知識を有すること，次に，自治会長のように1年程度で役を持ち回りしていくのではなく，少なくとも数年～10 年というある程度の期間継続して地域の防災事情を見守り把握すること，さらに，その立場は市の広報委員的役割を期待されている現在の自治会長とは異なって独立的な見地から自由に発言ができるように保証されており，必要に応じて防災関係各機関から各種情報の提供を要請できることなどを特長とする。このアドバイザーには，地域防災の専門家という側面とともに，もう一つ重要な役割がある。それは，その地域に密着した防災関連アドバイスを通じて効果的に地域住民の防災関心を高め，例えば自主防災組織の諸活動への主体的参加を促す，その回路を創設するということである。今回の調査からも，自主防災組織の諸活動に参加可能な態度を示している人（積極的に参加する/誘われれば参加する）は全体の9割にも及ぶが，参加への積極的な動機付けがないため実際には5割程度の参加率にとどまっている。自治会活動の一環としての回覧板による防災の広報に終るのではなく，日常生活の一部としての防災ということを啓蒙し，地域の防災文化の再発見と世代間伝承・蓄積から，地域防災をめぐる現状の把握（地域内の危険個所の把握/点検，各世帯の世帯構成と災害弱者の確認/対応方法の検討等）さらには，地域「内」防災関連組織・活動動，および複数地域「間」の連携体制のアレンジまで，防災を契機（争点）として人々の日常生活のレベルと地域社会全体を連結するロジック，いわゆる「防災まちづくり」の観点から地域の状況を再確認する役目をになうことが期待される。

自治会のルーツを相互扶助・危機突破のための地域集団とする地域把握があるように，また，大災害に関する伝承が，ある場合には災害文化の蓄積・畏れの社会化というかたちで残されているように，個々人の日常生活の足下の安全性を契機とする住民の主体的（大資本による防災都市建設という文脈ではなく）地域把握が展開されていくことが，地学的騒乱の中に位置する小田原にとって重要なことであろう。

むすびにかえて

小田原市の自主防災組織の現況・課題等を組織研究の先行業績を参考にして論じてきたが，地域独自のヴォランタリスティクな防災組織・活動の可能性を追求する一方で，このまま放置しておけば次第に風化していってしまう地域防災文化を積極的に再評価する作業が不可欠である。本稿のテーマとの関連では，昭和 50 年代以前，すなわち，市防災行政によって市全域一元的に自主防災組織が整備される以前の地域独自の防災活動について，その活動内容・組織形態等を発掘し，現在の自主防災活動に地域ごとのリアリティーを付加するような活動およびそのための地域防災システムが言及される必要があろう。

註

1) 神奈川県西部（すなわち小田原）を震源域とする巨大地震は歴史記録が残っている 17 世紀以来平均 73 年周期で5回発生しており，これが繰り返されると 1990 年代の後半に小田原市周辺では震度 6～7 の大地震が発生するという学説が発表されている．また，1974 年の伊豆半島沖地震以来頻繁にこの地域で地震が発生し，しかもその震源が北上する傾向があること(「北上説」)，また，三宅島・大島・伊東沖と3年毎に火山噴火がありそれらが北北西の方向に進んでいることなどが学会の注目を集めている．そのような中，今夏には小田原直下型地震が発生し，これらの状況を総合的に見て「神奈川県西部は地学的騒乱を迎えつつある」と言われている．石橋克彦「大地震が世界都市東京を直撃する」『中央公論』，1987 年 9 月等より．

2) 新聞・雑誌に取り上げられた関連記事は，1933年に小田原に大地震」『日本経済新聞』，1977. 8. 27 が最初で，それ以降，科学技術会議が M 7 クラス地震予知に予算を付けたことや地学的騒乱状況に応じて書かれることになるが，89 年には県知事の諮問により「神奈川県西部地震問題懇談会」が設置されて具体的な対応の検討が開始された．その後，記事はより具体性を有する内容となり，「県西部地震，発生の切迫性は高い」『毎日新聞』，1990. 3. 28,「県西部地震の“前触れ”…「石橋説」裏付ける」『神奈川新聞』，1990. 8. 8, といった記事が続く．

3) 小田原市の自治会長全 242 名を対象として 1989 年8月に郵送法で実施した，回収率は 80. 6%(195 名)．主な質問項目は，自主防の属性，「長」の属性，活動実態，地震時の活動可能性評価，活動の問題点，西部地震の認知・被害予想・対策等，伊東沖噴火の影響，など．

4) 倉田和四生「3 地域住民組織の現状」『都市コミュニティー論』法律文化社，1985 年，中川剛「Ⅷ表層のまちと深層のまち」『町内会』中公新書，1980 年等．

5) 実施された頻度の高い順に「初期消火」「避難誘

導」「救出救護」「情報連絡」「炊き出し」「備蓄物資点検」「危険箇所点検」「津波・河川の監視」となっている.

6) 倉沢進他『町内会』財団法人地域社会研究所, 1987 年.

7) 総理府の調査によると地域の自主防災活動の有無については「行なわれている」と答えた者が全国平均で21.9%, 強化地域で 63.5% となっている. (『月間世論調査』, 1988 年 1 月) 小田原はわれわその調査で「加入している」と答えた者は 35% となっている.

8) 坂田正顕「小田原市における災害文化の形成をめぐって」早稲田大学社会科学研究所研究シリーズ災 20『災害と地域社会』, 1985 年.

9) 田中重好・林春男「災害文化論序説」『社会科学討究』第 35 巻第 1 号, 1989 年.

10) 富永健一「組織変動の理論をめざして」『組織科学』Vol. 22-3, 1988 年.

11) 野中郁次郎『企業進化論—情報創造のマネジメント』日本経済新聞社, 1985 年.

12) 今田高俊「自己組織性—社会理論の復活』創文社, 1986 年.

13) 加護野忠男「組織変動と認識進歩」『組織科学』Vol. 22-3, 1988 年.

14) 佐藤慶幸『ウェーバーからハーバーマスへ』世界書院, 1986 年.

15) 吉井博明・大矢根淳『神奈川県西部地震説と小田原市民』(報告書), 1990 年.