

令和元年9月10日現在

機関番号：33906

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2015～2018

課題番号：15H03408

研究課題名(和文)大規模災害に対する「減災-復興」総合システムの構築に向けた臨床社会学的研究

研究課題名(英文)Clinical Sociology Toward Building "Mitigation-recovery" System of Large-scale Disaster

研究代表者

黒田 由彦 (Yoshihiko, Kuroda)

椋山女学園大学・文化情報学部・教授

研究者番号：30170137

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 11,700,000円

研究成果の概要(和文)：南海トラフ巨大地震の被害想定地域において、アンケート調査およびインタビュー調査を行い、個々の住民レベルとコミュニティ・レベルでの防災意識や取り組みがどのような状況にあるかを把握した。さらに、防災ワークショップを行い、意識啓発を行った。研究の結果として、客観的に高リスクな地域においてすら、従来型の意識啓発型防災・減災対策では効果が期待で「固い無関心層」が存在することが明らかとなった。そのような「固い無関心層」に対しては、集合的記憶に訴えかける取り組み、あるいは子供を通じたアプローチが一定の有効性をもっていることが判明した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

30年以内に生起する確率が80%と予測されている南海トラフ巨大地震に備えて、高リスク地域に居住する住民の防災意識の向上とコミュニティ・レベルでの減災の取り組みを充実させることは、喫緊の課題である。本研究では、「固い無関心層」に対して、集合的記憶を喚起する取り組み、および子供を通じたアプローチが有効であることを明らかにしたことは、学術的および社会的に意義がある。

研究成果の概要(英文)：We have conducted both qualitative survey and quantitative survey to grasp a situation of disaster prevention awareness and disaster prevention activities within local residents. Besides, we have held a workshop for awareness raising for disaster prevention toward local residents. As a result, we have found that there exist 'rigorous apathy' group in local residents, even if they live in high risk areas.

研究分野：社会学

キーワード：大規模災害 減災-復興 総合システム レジリエンス 脆弱性 臨床社会学

1. 研究開始当初の背景

1-1

われわれは平成 24 年度から「東南海・南海地震に対する地域社会の脆弱性とプリペアードネスに関する実証的研究」(科研費基盤研究(B)研究代表者:黒田由彦、平成 24 年度~26 年度)を遂行中であるが、既に災害に対する脆弱性とプリペアードネスに関して以下の知見を得ている。

まず東日本大震災の経験から得られた知見であるが、(1)災害に対する脆弱性は、ハザードの強さ、当該地域の地理的特性・人口学的特性・家屋密集度など物理的・客観的特性が潜在要因であるが、実際の発災時には、社会的要因——国・地方自治体の防災・減災政策の実効性、首長のリーダーシップ、地域防災組織の組織化率・活動水準、NPO など市民社会組織の活動水準、住民の防災知識水準、災害文化の地域への浸透度——によって増幅ないし低減されて顕在化する。それ故、脆弱性は地域別個性が極めて強い。東日本大震災では、潜在要因が同等でも津波による実際の人的被害が異なる例が多数見られた。

(2)プリペアードネスとは、災害で脆弱性が露呈することを防ぐ制度的・非制度的な備えを意味するが、東日本大震災においては「想定外」という表現が多用されたように、プリペアードネスが有効に機能しなかった事態が多発した。それはハザードの甚大性もさることながら、プリペアードネスの根幹である災害対策基本法が局地的災害を想定し、市町村を現場における対策主体としていることにもよる。たとえば、津波によって市町村の行政職員に被害が出たときに、補完体制が考慮されていなかったために、最前線において緊急対応の機能麻痺状態が続く結果を招いた。広域性・甚大性・複合性という 3 つの特性をあわせ持った大規模災害に対応しきれなかったのである。

(3)プリペアードネスに関しては、海辺に立地する小中学校で生存率が 99.8%であった「釜石の奇跡」の事例が端的に示すように、ローカルなコミュニティ・レベルにおける防災・減災の取り組みの有効性が実証された。

(4)東日本大震災からの復興の特徴を指摘するならば、国の復興体制構築の遅延、コミュニティの総合的復興という視点の欠如と硬直的復興行政、復興事業の著しい地域的跛行性という 3 つが浮かびあがる(黒田由彦 2014b)。それは、発災から復興までを射程に入れた災害対策の制度的枠組みが欠如していることに主因がある。

災害対策基本法は災害が起こるまでを想定した法律である。いざ災害が起こると災害救助法に沿って避難所が設置され、住宅を失った被災者のために仮設住宅が建設される。住宅再建の支援は被災者生活再建支援法に沿ってなされる。地域社会の復興は、インフラについては国土交通省、商工業は経済産業省、農林漁業は農林水産庁と縦割りになっている。つまり、コミュニティとそこで生活する人々の生活を総合的な視点から復興するという視点が欠如しており、それは復興に関する基本法がなかったことに集約的に表現されている。

以上の 3 点から、東日本大震災に関して、脆弱性を増幅した社会的要因として無視できないのは、復興を射程外に置いた中央政府の中央集権的災害政策が有していた限界、および部分的最適化を目指す個別省庁の集合体であるがゆえに事業遂行に柔軟性を欠く行政システムの硬直性、以上を指摘することができる。

1-2 南海トラフ巨大地震に関する脆弱性とプリペアードネス

次に、南海トラフ巨大地震に関する脆弱性とプリペアードネスに関する知見に移ろう。上に指摘した東日本大震災段階での脆弱性は克服される方向にあるのだろうか。

(a)東日本大震災の教訓を踏まえ、政府は災害対策基本法を 2 回にわたり改正し、また南海トラフ巨大地震に関して、国は地震学や防災工学など専門家による被害想定の見直しに基づいて、新しい防災対策を発表した。しかし大規模災害を想定した国・地方の役割分担の見直し、コミュニティ防災の位置づけなどに評価すべき点はあるが、防災・減災、災害対策、復興を総合的に捉え対策を考えるという発想に基づくものではない。復興基本法と言うべき大規模災害からの復興に関する法律も制定はされたが(平成 25 年法律第 55 号)理念法にすぎず、縦割り行政的な復興のあり方を抜本的に是正する可能性は低い。

(b)南海トラフ巨大地震対策に指定された地域を対象としたケース・スタディ(黒田由彦 2014a)によれば、巨大地震の到来が予測されている地域ですら、大都市自治体を除いて、一般に中小規模の地方自治体における防災・減災体制は充実しているとは言えない。たとえば、最大で 34m の津波が 5~20 分で到達すると予測されている高知県土佐清水市の防災担当職員はわずか 2 名であり、3 年程度で異動する。防災行政の専門性や施策の継続性は保証されない。高齢化が進んだ地区では、津波に対する諦念の態度すら見られる。

2. 研究の目的

本研究では、臨床社会学的手法を用いて、大規模災害が予想される状況下において、どのような脆弱性があるかを分析し(診断)脆弱性を縮減するプリペアードネス実現の条件は何か(短中期的処方)かつ発災後の復旧・復興を進める核となるレジリエンス(復元力)を高めるために何が必要かについて(長期的処方)コミュニティ・レベルをターゲットに明らかにする。さらに、コミュニティにおける住民の実践の効果を最大化するためにリージョナルかつナショナルなレベルにおいてどのような制度改革が不可欠かについても究明し、社会全体として大規模

模災害に対する「減災-復興」総合システムを構築するためにどのような制度改革が必要かについて政策提言を行う。

コミュニティを基礎に据えるのは、第一に、脆弱性は地域別個別性が極めて強いこと、それぞれのコミュニティの現場で把握しなければならないからである。第二に、コミュニティを構成する住民一人一人に防災・減災・復興対策における当事者性を回復させることが重要だからである。中央集権的な災害対策の最大の問題点は、災害当事者の住民を対策の客体にしてしまったことにある。第三に、国や地方自治体の防災・減災対策および復興体制の断片性・非連続性を是正するのは、コミュニティにおける人々の生活がもつ豊かな全体性だと考えられるからである。法制度の枠を越えた事態の発生に応答し、問題解決の方策を創発する力は、コミュニティに生きる人々の集合的営為から出てくる。

現実にはその芽はある。津波で大きな被害が予測されている高知市沿岸部のある地区では、広域避難と事前復興に向けて地元主体の取り組みが始まっている。徳島県美波町は財政に制約がある中で災害前の高台移転の検討が始まった。名古屋市をはじめ大都市でも津波の際の避難ビルの発掘など様々な試みがなされている。本研究は、このような試みや取り組みを、防災・減災-プリペアードネス-緊急対応-復興という災害マネジメントサイクルの中に理論的に位置づけ、社会全体としての「減災-復興」総合システムに発展させていく道筋を明らかにする。

なお、本研究において大規模災害として念頭に置くのは、「国難」(河田恵昭)と形容される南海トラフ巨大地震と首都直下地震である。南海トラフ巨大地震は30年以内に起きる確率が70%程度、南関東でM7クラスの地震(首都直下地震)が発生する確率は30年以内に70%だとされており、発生を想定した具体策が必要である。本研究では現象の説明を志向する実証科学の域を超えて、科学的発見をコミュニティへフィードバックする社会的介入を行い、他地域への移植を想定して、コミュニティ・レベル災害マネジメント・システムのモデル形成をめざす。

3. 研究の方法

3-1 平成27年度の具体的な研究改革・方法

(1) 市民社会組織の調査(概要の-1): 南海トラフ巨大地震、首都直下地震に対応可能な地域防災組織や災害NPOの中から有力団体を有意抽出し、市民社会組織の全国的な動向を把握するためにヒアリング調査を行う。

(2) 地方自治体の防災・減災政策調査: 都道府県は国の防災・減災対策を受けて、市町村は都道府県の対策を受けて、独自の防災・減災政策を展開しているが、DMC(災害マネジメント・サイクル)の観点からみて脆弱性把握およびプリペアードネスに問題があるか否かを把握するために、南海トラフ巨大地震防災策推進地域に指定されている707の市町村、および首都直下地震の緊急対策地区に指定されている310市町村を対象とした質問紙調査を行う。

(3) 住民意識調査: 名古屋市民を対象として、防災・減災に関する行動と意識を把握することを目的とした質問紙調査を行う。

(4) 東日本大震災復興過程の定点観測: 復興がどのような展開を辿るかに関して定点観測を行う。

(5) 成果の公表

3-2 平成28年度の具体的な研究計画・方法

(1) 東日本大震災復興過程の定点観測

(2) 臨床社会学的実践: 名古屋市南区の一つのコミュニティを選定し、臨床社会学的実践を行う。臨床社会学的実践とは、コミュニティ・レベルの災害マネジメント・システムを構築することを目的として、調査研究と社会改良を融合させる新しい試みである。

(5) 成果の公表: 前年度と同様、学会発表、WEBでの公開を行う。

3-3 平成29年度の具体的な研究計画・方法

(3) 成果の公表: 27年度および28年度と同様に学会発表、WEBでの公開を行う。

3-4 平成30年度の具体的な研究計画・方法

(1) 住民意識調査: 名古屋市民(初年度と同じサンプル)を対象として行う。

(2) 成果の公表: 報告書作成を行う。

4. 研究成果

4-1 2015年度の成果

南海トラフ巨大地震で大きな被害が予測されている名古屋市南区を対象として、南区役所防災担当部署、南区星崎学区消防団長、南区星崎学区学連会長に対してインタビュー調査を行った。星崎学区は、内閣府が進める「地区防災計画モデル制度」において、名古屋市内でただ1か所「地区防災計画モデル地区」(全国で22箇所)に選定された地区である。

ここで、地区防災計画とは、地域に住んでいる住民や、事業を営む事業者が、主体的に自分たちの住んでいる「まち」の防災に関して策定した計画を指す。東日本大震災において、地域住民や事業者による自助・共助の精神に基づく自発的な防災活動の重要性が改めて認識され、2013年(平成25年)の災害対策基本法の改正によって設置された制度である。地区防災計画

は、従来の市町村が定める地域防災計画とは違い、行政区を単位とする必要はなく、集落、商店街、自治会、工業団地、マンションなど、自由な対象範囲で防災計画を策定することができる。策定した地区防災計画は、市町村の防災会議に提案し、了承が得られれば、地域防災計画のなかに正式に位置づけられる。

さらに、同じく南海トラフ巨大地震で大きな被害が予測されている紀伊半島の大紀町錦地区、南伊勢町田曾浦地区、同神津佐地区において、プリペアードネスに関する調査を行った。

以上の調査から得られた知見は、(1)大都市において行政末端の防災・減災に関しては、法が定める最低限の機能しか果たす能力がないため、住民組織の主体的努力が果たす役割は大きい、地区によってその能力に大きなばらつきがあること、(2)自治体で統計的に財政力が弱い自治体であっても、首長や防災担当職員次第で、実質的に有効な防災対策が実行できること、以上である。

利用可能な資源の多寡は、減災能力に直結しないと総括できる。

4-2 2016年度の成果

第一に、平成27年度(2015年度)においては名古屋市南区星崎学区で質的調査を行ったが、平成28年度には引き続き名古屋市南区道徳学区、柴田学区で質的調査を行った。これら学区はいずれも江戸時代以降干拓が進んだ海抜ゼロメートル地帯であり、1959年の伊勢湾台風によって甚大な被害を受けた地域である(名古屋市全体の死者数1851人の内、南区はその76.5%にあたる1417人が犠牲になっている)。いずれの学区も、概ね南海トラフ巨大地震での震度は6弱~7弱、津波による浸水深度は1~3m程度が予想されている。質的調査の内容は、地区の観察(地形、道路、学校・公園・公的施設など指定避難場所等の分布など)文書資料の収集、インタビュー調査である。

第二に、平成27年12月に道徳学区、柴田学区、星崎学区、白水学区、千鳥学区の計5学区の住民を対象として、質問紙調査を行った。対象者は、5学区の有権者名簿から無作為抽出で選定した1511人、調査は郵送法により実施した。回収率は37%であった。

第三に、名古屋市南区千鳥地区において平成29年度(2017年度)5月に実施予定のワークショップに向けた準備作業を行った。具体的には、千鳥区の住民団体、災害NPO、大同大学防災研究グループとの打ち合わせを数回行った。

第四に、東日本大震災の被災地を対象とする定点観測およびインタビュー調査を行った。観測対象地は具体的には、宮城県女川町、南三陸町、気仙沼市である。インタビュー調査は、女川町長を対象として行った。

4-3 2017年度の成果

平成29年5月21日に名古屋市南区千鳥学区において防災シンポジウムを開催した。千鳥学区は平成27年度に行った質問紙調査の対象学区の1つである。シンポジウムの内容は、本学共同研究分担者・松木孝文大同大学准教授による「シンポジウムのねらいと意義」、大同大学と共同で設置・運営しているコミュニティ防災ラボ所属の鷲見哲也大同大学准教授による「この地域の水害の危険性と意外性」、本学共同研究代表者・黒田由彦による「南区の防災対策・意識の現状と課題」、本学共同研究分担者・室井研二名古屋大学准教授による「避難から復興へ」であった。以上を第1部とし、第2部では避難所設置体験ワークショップを実施した。災害NPO「レスキューストックヤード」の協力を仰ぎ、「嘔吐物処理(ノロウイルス等への対応)」「段ボールベッドの組み立て」「要配慮者への介護」の3領域毎に参加した地域住民のみなさんにインストラクションを行うとともに、実際に体験してもらった。防災・減災は災害に備えてのものであるが、実際に災害が起これば、すぐに避難生活・生活再建の模索という状況に移行する。防災・減災対策はそこまで見据えたものでなければならぬという考えに基づき、第2部のワークショップを企画・実行したが、住民のみなさんは極めて熱心に取り組んだ。研究成果をシンポジウムという形式でフィードバックするだけでなく、ではなにをなすべきかに関して住民活動に刺激を与えることができたと思われる。臨床社会学的実践の有効性に関して手応えを感じた。

4-4 2018年度の成果

第一に、研究の最終年度として、研究の初年度から継続している東日本大震災の被災地の復興状況の定点観測を行った。具体的には、仙台市荒浜地区、多賀城市七ヶ浜地区、東松島市野蒜地区、石巻市街および元大川小学校、女川町、南三陸町、気仙沼市、陸前高田市、釜石市、大槌町赤浜地区および吉里吉里地区、宮古市田老地区である。大まかに観測結果を述べるならば、地域によって違いはあるが、発災から8年が経過してもなお復興が道半ばの地域が多いという実態が明らかとなった。

第二に、名古屋市の住民を対象とした防災意識調査を行った。サンプル数は506、実査は調査会社に委託した。サンプル抽出方法は有意抽出、実査の方法はウェブ調査である。調査項目は、平成27年12月に南区5学区を対象として行った防災意識調査の調査票を基本に、名古屋市全体を調査するための修正を行い、作成した。調査目的は、名古屋市南区内で過去数年間積み重ねてきた質的調査、量的調査、防災シンポジウム等の臨床社会学的介入が住民に意識に何らかの影響をもたらしたかどうかの確認(南区だけの調査結果を平成27年12月実施の結果と比較する)、名古屋市における防災意識の区別比較である。海岸部に隣接した南区は、南海トラフ巨大地震によって地震被害だけでなく、津波による浸水被害が予想されているが、南区

住民の防災意識が他の地区の住民の防災意識とどのように異なっているのかに注目している。現在、調査結果の分析中であり、今後、報告書や学会発表の形で分析結果を公表する予定である。

5. 主な発表論文等

図書：

田中重好・黒田由彦ほか編，2019，『防災と支援 成熟した市民社会に向けて』有斐閣，総頁数 382。

論文：

田中重好・黒田由彦・高橋誠・室井研二，2018，「東海地方における『災害-防災』研究 歴史と現在」『東海社会学会年報』第 10 号，71-78。

学会報告：

黒田由彦・若山幸大，2018，「南海トラフ巨大地震被害予想地域におけるコミュニティ防災の現状と課題 名古屋市南区の事例」第 4 回震災問題研究交流会：早稲田大学。

〔雑誌論文〕(計 6 件)

〔学会発表〕(計 14 件)

〔図書〕(計 4 件)

* 以上は、黒田を中心とした一部であり、研究分担者の分を含めて網羅したものではないことをお断りしておきたい。

6. 研究組織

(1) 研究分担者

研究分担者氏名：田中重好

ローマ字氏名：TANAKA Shigeyoshi

所属研究機関名：尚絅学院大学

部局名：社会部門

職名：教授

研究者番号(8桁)：50155131

研究分担者氏名：高橋誠

ローマ字氏名：TAKAHASHI Makoto

所属研究機関名：名古屋大学

部局名：環境学研究科

職名：教授

研究者番号(8桁)：30222087

研究分担者氏名：室井研二

ローマ字氏名：MUROI Kenji

所属研究機関名：名古屋大学

部局名：環境学研究科

職名：准教授

研究者番号(8桁)：20310013

研究分担者氏名：丹辺宣彦

ローマ字氏名：NIBE NNobuhiko

所属研究機関名：名古屋大学

研究者番号(8桁)：90589269

部局名：環境学研究科

職名：教授

研究者番号(8桁)：90212125

研究分担者氏名：黒田達朗

ローマ字氏名：KURODA Tatsuaki

所属研究機関名：椙山女学園大学

部局名：現代マネジメント学部

職名：教授

研究者番号(8桁)：00183319

研究分担者氏名：山岡耕春

ローマ字氏名：YAMAOKA Kosyun

所属研究機関名：名古屋大学

部局名：環境学研究科

職名：教授

研究者番号(8桁)：7018118

研究分担者氏名：松木孝文

ローマ字氏名：MATSUGI Takafumi

所属研究機関名：大同大学

部局名：教養部

職名：准教授

(2) 研究協力者

研究協力者氏名：木田勇輔

ローマ字氏名：KIDA Yusuke

研究協力者氏名：辻岳士

ローマ字氏名：TSUJI Takashi

研究協力者氏名：王昊凡

様 式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

ローマ字氏名 : WANG Haofan

研究協力者氏名 : 若山幸大

ローマ字氏名 : WAKAYAMA Yukihiro

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。