

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年5月14日現在

機関番号：32682

研究種目：基盤研究（B）

研究期間：2010～2012

課題番号：22330049

研究課題名（和文） 都市地域社会の安心安全を支える自治体施策に関する研究

研究課題名（英文） Research on Urban Safety and Local Governance

研究代表者

市川 宏雄（ICHIKAWA HIROO）

明治大学・政治経済学部・教授

研究者番号：80298041

研究成果の概要（和文）：本研究プロジェクトの主たる目的は、都市における安心安全を確保するために効果的な自治体の組織運営と施策は、どのようにあるべきか、明らかにすることである。この目的を達するため、三度にわたる大規模なアンケート調査を実施した。この結果、自然災害への対応については自治体に対する期待が高いものの、自治体組織内部での人事異動が短期間で行われるなど、地域の特性に応じた施策を実施するうえでいくつかの課題があることが明らかになった。

研究成果の概要（英文）：The goal of this study was to explore the mechanisms involved in the local governance of urban security and safety. Three questionnaire surveys were conducted. As results of those surveys, the following facts were revealed. There are high expectations for municipalities to make sufficient responses to natural disasters. By contrast, local public office has insufficient capacity for the crisis management, because of frequent personnel changes and so on. As described above, a variety of issues and problems were recognized.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	2,600,000	780,000	3,380,000
2011年度	900,000	270,000	1,170,000
2012年度	1,500,000	450,000	1,950,000
年度			
年度			
総計	5,000,000	1,500,000	6,500,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：行政学

1. 研究開始当初の背景

災害発生時に、行政の救援が十分に行きわたらなかつた地域において、被害が軽微であった場合には、その地域がもともと危機管理対応に対する“地域力”を有していることが想定できる。都市部では、人口の過密、建築物の密集などにより、災害時に大規模な被害が生じやすい。それゆえ都市部における地域力の維持、向上は喫緊の課題である。しかし、

国の内外を問わず、都市部におけるコミュニティの地域力は低下傾向をたどっており、災害弱者を支える受け皿として機能しなくなりつつある。たとえば、1995年にシカゴで700人、2003年に欧州全土で3万5千人以上の死者を出した強烈な熱波災害では、犠牲者の大半が独身の高齢者であった。これら的高齢者の多くは、孤独死というかたちで死亡後数日から数週間後に発見されたことは、

都市部における地域力および安心安全施策の停滞が、先進国共通の課題であることを端的に示している。なかでも地震、台風、津波等、“災害大国”であるわが国の取り組みについては、国際的に関心が高い。

それにもかかわらず、これまで、都市住民と行政（都市部の自治体）を対象とした全国レベルでの総合的な分析の実施や、その対外的な発信は実施されてこなかった。

2. 研究の目的

本研究の全体構想における最終的な目標は、次の三つである。①都市における安心安全を確保するために効果的な自治体の組織運営と施策は、どのようにあるべきか、②また自治体を実施する安心安全施策の実効性は、都市部の地域コミュニティの持つ“地域力”との間に、どのような相関が存在するのか、③都市住民の安心安全、都市の危機管理能力を強化するために、住民、NPO、民間企業といった各主体がどのように寄与できるか、について明らかにすることにある。これらの目標を達成するため、本研究では、都市住民と都市部の自治体の双方に対してウェブと郵送による多段階のアンケート調査を実施することにより、自治体が安心安全政策を立案するにあたり、不可欠の要素となる「高い地域力」の成立要件について明らかにする。

3. 研究の方法

2で示した問いにこたえるため、本研究では、都市住民と都市部の自治体の双方に対してウェブと郵送による多段階のアンケート調査を実施した。各年度における詳細な方法は次の通り。

第1年度である2010年度は、東京及び人口100万人を越える政令市等の都市住民（東京23区、札幌市、仙台市、千葉市、さいたま市、川崎市、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、福岡市）、5400サンプルを対象にウェブを通じて「都市住民の防災・危機管理に関する意識調査」（地域力調査）を実施した。この地域力調査では、①地域行事への参加や、自治会、PTAなどのコミュニティ活動などの地域活動への参加頻度といった一般的なコミュニティの結束度について、②また、個人レベルでの自己防衛手段をとっている度合について、③さらに、基礎自治体による安心安全施策や防災施策についての関心度や認知度、防災訓練への参加頻度、自治体職員との接触頻度など、自治体による安心安全施策や自治体職員との接点等について回答を求めた（2011年2月14日～28日実施）。

第2年度にあたる2011年度は、特例市以上の市と特別区の合計123団体を対象に「防

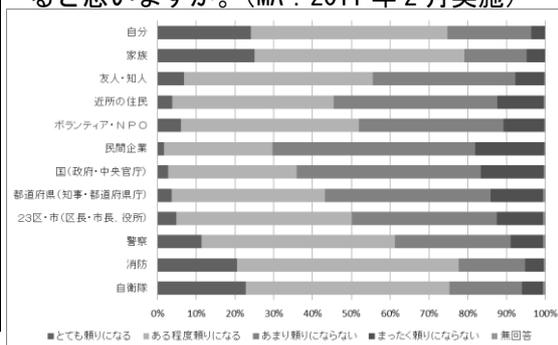
災・危機管理に関するアンケート調査」を実施した。本アンケート調査は、首長を対象とした「首長アンケート」と、防災・危機管理業務を担当する部署を対象とした「担当課アンケート」の2種類からなる。これをそれぞれ特例市（人口20万人以上の市）以上の市と特別区（東京23区）の合計123団体に郵送し、記入後に郵便で返送してもらうか、危機管理研究センターHPから電子化された様式をダウンロードしてもらい、電子メールで返信する方式で実施した。「首長アンケート」は69団体、「担当課アンケート」79団体から回答があり、回収率はそれぞれ56.1%（首長アンケート）と64.2%（担当課アンケート）であった。

最終年度にあたる2012年度は、東京23区及び人口140万人を越える政令市等の都市住民（横浜市、大阪市、名古屋市、札幌市、神戸市、京都市、福岡市）、3600サンプルを対象にウェブを通じて「都市住民の防災・危機管理に関する意識調査」を実施した。この地域力調査では、①地域行事への参加や、自治会、PTAなどのコミュニティ活動などの地域活動への参加頻度といった一般的なコミュニティの結束度について、②また、個人レベルでの自己防衛手段をとっている度合について、③さらに、基礎自治体による安心安全施策や防災施策についての関心度や認知度、防災訓練への参加頻度、自治体職員との接触頻度など、自治体による安心安全施策や自治体職員との接点等について回答を求めた（2013年2月14日～19日実施）。

4. 研究成果

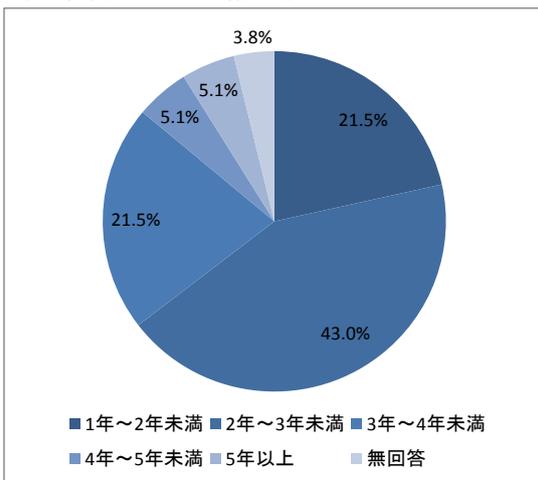
第1年度に実施した「都市住民の防災・危機管理に関する意識調査」では、行政機関への不信感が高まっている一方で、大規模災害時においては民間企業等の団体よりも行政機関に対する信頼度は相対的に高いこと、地域の防災力の強化について基礎自治体を中心となって進めていくべきと考える都市住民が過半数を占めていることなどが明らかになった（図1）。

図1 Q15. 自然災害（大地震や水害など）が発生したとき、誰が、どれくらい頼りになるとお思いますか。（MA：2011年2月実施）



第2年度に実施した「防災・危機管理に関するアンケート調査」では、首長の防災・危機管理に対する認識、各自治体の防災・危機管理体制と施策等を把握することができたほか、首長の防災・危機管理意識とその自治体の施策との間での相関、さらに各地域の防災地域力との相関等について検証することが可能となった。また、防災・危機管理担当部局の規模や職員研修、在籍年数等についても調査を行い、自治体においても、平均在籍年数が3年程度であることが示された(図2)。

図2 防災・危機管理施策を所管する部局の職員の平均在籍年数



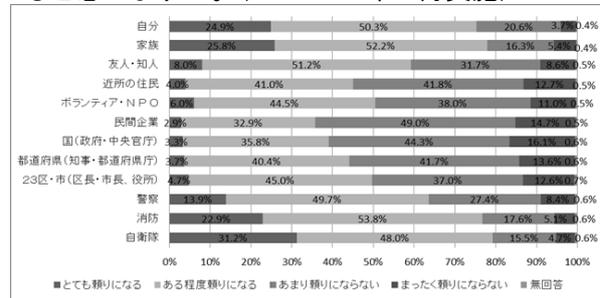
なお、同アンケートでは、本研究実施中に発生した東日本大震災への政府等の対応に関し、本研究と関連する部分について調査を実施したが、そこでは、震災対応と原発事故対応について多くの首長は別個の事案であるとして、区別してとらえていること。および、震災対応については初動対応を中心に相対的に高い評価を与えているのに対し、原発事故対応については、きわめてきびしい評価を下していることが明らかになった。

第3年度に実施した「都市住民の防災・危機管理に関する意識調査」では、東日本大震災発災前よりも、防災に関する行政機関への依存感が低下している反面、とくに国の行政機関に対する信頼感がやや高まっていること、地域の防災力の強化について基礎自治体を中心となって進めていくべきと考える都市住民が依然過半数を占めていることなどが明らかになった(図3)。

以上の調査結果から明らかになったことの一つは、頻繁にいれかわる防災担当者のもとで、いかに地域の特性に応じた防災施策を実施するかということである。また、今後の研究課題としては、地域の住民のニーズや提案を受け入れつつ、行政がかかえる課題を住民にも共有してもらうには、どのように制度化をすすめるべきか、その条件となる要因を

明らかにしていくことなどが指摘できるであろう。

図3 Q15. 自然災害(大地震や水害など)が発生したとき、誰が、どれくらい頼りになると思いますか。(MA:2013年2月実施)



5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計22件)

- ①市川宏雄・西村弥・砂金祐年・佐々木一如・飯塚智規(2013)「東日本大震災後の都市住民の防災・危機管理に関する意識傾向～第2回ウェブアンケート調査の結果を通じて～」『自治体危機管理研究』第11号、査読無、pp.83-97
- ②西村弥(2013)「危機管理における行政の役割について考える」『ようこそ!政治経済学部の知の世界へ。2013』第1号、査読無、pp.109-122
- ③市川宏雄、佐々木一如、砂金祐年、西村弥、飯塚智規、三浦正士(2012)「首長および担当課における防災と危機管理～防災・危機管理に関するアンケート調査結果～」『自治体危機管理研究』第9号、査読無、pp.103-121
- ④中邨章(2012)「公助頼りと防災計画の見直し：大震災から学ぶ自治体の危機管理」『NOSA I』第64巻6号、査読無、pp.29-37
- ⑤中邨章「悲劇から学ぶ自治体の危機管理：反省と展望」『自治体危機管理研究』第9号、査読無、pp.11-21
- ⑥中邨章(2012)「東日本大震災から学ぶ自治体の危機管理」『Think-ing』第13号、査読無、pp.2-5
- ⑦牛山久仁彦(2012)「いま求められる議会、議長のリーダーシップ」『ガバナンス』第133号、査読無、pp.25-27
- ⑧牛山久仁彦(2012)「東日本大震災と広域行政：自治体連携の新たな展開」『ガバナンス』第130号、査読無、pp.24-26
- ⑨佐々木一如(2012)「行政組織の危機管理：東日本大震災からの教訓」『国土舘大学政治研究』第3号、査読無、pp.223-234
- ⑩西村弥(2012)「自治体における業務継続計画(BCP)の現状と課題」『危機管理レビュー』第1号、査読無、pp.1-28

- ①西村弥 (2012)「地域の危機管理に求められるもの：自治体の現状と危機管理士制度」『NOSA I』64巻4号、査読無、pp.4-11
- ②市川宏雄 (2011)「東京の大都市圏計画における分散政策--理想と現実の相克」『政経論叢』第79巻3・4号、査読無、p.323~354
- ③市川宏雄 (2011)「首都東京のバックアップに答えはある」『都政研究』第44巻9号(通号516)、査読無、pp.4-9
- ④市川宏雄・西村弥・砂金祐年・佐々木一如・飯塚智規 (2011)「都市住民の防災・危機管理に関する意識傾向～ウェブアンケート調査の結果を通じて～」『自治体危機管理研究』第7号、査読無、pp.65-79
- ⑤中邨章 (2011)「行政と危機管理--大災害の悲劇を知恵に」『ガバナンス』第126号、査読無、pp.24-26
- ⑥中邨章 (2011)「悲劇を知恵に--災害復興の要件と危機管理の反省」『地方自治職員研修』第44巻9号(通号620)、査読無、pp.2-9
- ⑦牛山久仁彦 (2011)「自治体が直面する遠地避難の現状と課題」『自治体危機管理研究』第8号、査読無、pp.41-47
- ⑧佐々木一如 (2011)「なぜ『想定外』は発生するのか--危機認知への行政組織の対応と課題」『都市とガバナンス』第16号、査読無、pp.75-79
- ⑨砂金祐年 (2011)「震災を機に地域コミュニティの強化を」『Joyo ARC』502号、査読無、pp.6-11
- ⑩砂金祐年 (2011)「茨城県村松村における結核療養所の受容と地域振興～『原子力の村』東海村の原点～」『コミュニティ振興研究』13号、査読有、pp.1-24
- ⑪西村弥 (2011)「行政における『安全』と『安心』に関する考察--食品安全行政における現状と課題--」『季刊行政管理研究』第136号、査読有、pp.33-47
- ⑫砂金祐年 (2010)「地域コミュニティと地域課題--地域防災力、及び男女共同参画を中心に」『コミュニティ振興研究』11号、査読有、pp.21-47

[学会発表] (計3件)

- ①Akira Nakamura 'Rehabilitation and Recovery from the Great East Japan Earthquake: Lessons from the Triple Disasters' American Society for Public Administration (APSA) 15 March 2013
New Orleans, US
- ②Akira Nakamura 'Crisis Management and Leadership' Eastern Regional Organization for Public Administration (EROPA) 29 October 2012 Jakarta, Indonesia.
- ③牛山久仁彦「自治体が直面する遠地避難の現状と課題」日本自治体危機管理学会、2011

年10月29日、東京

[図書] (計4件)

- ①市川宏雄、久保隆行、森記念財団都市戦略研究所 (2012)『東京の未来戦略--大変貌する世界最大の都市圏』、東洋経済新報社、総286ページ
- ②中邨章、牛山久仁彦編著、砂金祐年、西村弥ほか4名 (2012)『政治・行政への信頼と危機管理』芦書房、総191ページ
- ③竹中平蔵、船橋洋一、市川宏雄ほか8名 (2011)『日本大災害の教訓 複合危機とリスク管理』東洋経済新報社、pp.105-148
- ④福島原発事故独立検証委員会 (砂金祐年、佐々木一如ほか24名)『福島原発事故独立検証委員会 調査・検証報告書』日本再建イニシアチブ、総403ページ

6. 研究組織

(1) 研究代表者

市川 宏雄 (ICHIKAWA HIROO)
明治大学・政治経済学部・教授
研究者番号：80298041

(2) 研究分担者

- 中邨 章 (NAKAMURA AKIRA)
明治大学・研究・知財戦略機構・客員研究員
研究者番号：20109804
- 青山 侑 (AOYAMA YASUSHI)
明治大学・専門職大学院ガバナンス研究科・教授
研究者番号：50386421
(2011, 2012：連携研究者)
- 牛山 久仁彦 (USHIYAMA KUNIHICO)
明治大学・政治経済学部・教授
研究者番号：30308704
- 源 由理子 (MINAMOTO YURIKO)
明治大学・専門職大学院ガバナンス研究科・教授
研究者番号：10468829
(2011, 2012：連携研究者)
- 砂金 祐年 (ISAGO SACHITOSHI)
常磐大学・コミュニティ振興学部・准教授
研究者番号：00433574
- 佐々木 一如 (SASAKI KAZUYUKI)
明治大学・専門職大学院ガバナンス研究科・特任講師
研究者番号：90559832
- 西村 弥 (NISHIMURA WATARU)
明治大学・政治経済学部・専任講師
研究者番号：80468826