

令和 6 年 6 月 28 日現在

機関番号：32649

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2018～2023

課題番号：18K01972

研究課題名（和文）災害と支援 地域のレジリエンス強化のための社会政策研究

研究課題名（英文）Support to enforce the resilience from disaster

研究代表者

尾崎 寛直（OZAKI, HIRONAO）

東京経済大学・経済学部・教授

研究者番号：20385131

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,800,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、被災地内外からの多様な支援（者）により創出されるサポート等が、被災者の生活再建および地域再生にどのような影響を与えてきたかをさまざまな観点から分析し、必要な支援のあり方をあきらかにしてきた。とりわけ広範なステークホルダーや社会資源を連結し、協働による対話的關係性を構築しうる中間支援の役割は重要であり、その創出を側面支援する施策が復興政策のメニューに位置づけられる必要がある。

研究成果の学術的意義や社会的意義

災害を被った地域のレジリエンスの強化は頻りに語られるものの、さまざまな種類の災害に通底して、何がその重要なファクターになりうるかは十分に整理されていなかったことから、本研究の独自の意義がある。また、被災地をフィールドとする本研究の成果は、被災地以外でも日本社会の喫緊の課題となっている地域再生とりわけ過疎地域の再生にも応用が可能だと考えられる。

研究成果の概要（英文）： This study has analyzed from lots of perspectives how the support created by various supporters from inside or outside the affected areas had been effective for the reconstruction of victim's lives and the regeneration of the region, and has clarified what kind of support was needed. In particular, the role of intermediary support, which can link a wide range of stakeholders and social resources and build interactive relationships through collaboration, is especially important, and measures to support its development should be placed on the menu of reconstruction policies.

研究分野：社会政策・環境政策

キーワード：災害復興 レジリエンス 支援 中間支援組織

1. 研究開始当初の背景

応募者はこれまで自然災害および社会的災害を対象に、時間軸を取り入れながら被災直後、5年後、10年後などと各地の被災者・地域の実情を把握し課題を明らかにしてきたが、そこで見えてきたことは、避難者にとっては支援する受入自治体・地域の対応（「支援力」と称する）のギャップによって、被災者・自治体にとっては支援（者）の受入と活用の仕方（「受援力」と称する）によって、復興や生活再建の「格差」が生じていたという事実である。もちろんそれだけで「格差」の要因をすべて説明できるとまではいえないが、きわめて重要な要素であったことは確認できた（この点では当方の共編著『岐路に立つ震災復興——地域の再生か消滅か』東京大学出版会、2016年、参照）。

支援の主体となるのは公的セクター（地方自治体など）から民間セクター（市民、市民団体・NPO、企業など）までさまざまあり得る。東日本大震災では、2016年度までに過去に例を見ない累計約10万人もの職員が被災3県の自治体へ派遣され、肥大化した自治体の業務の一翼を担った。また「公助の限界」の観点から自治体と民間事業者との間の「災害時応援協定」に基づき、物資や食糧等の供給、ライフラインの復旧などで、民間企業が主体的に関与する動きが見られるようになり、復旧の初期段階で多大な効果をもたらしている。医療・福祉でいえば、災害派遣医療チームDMATの支援が避難所での疾病対策・応急救護の面で大きな役割を果たしている。そして、数の上でも注目すべきは、阪神・淡路大震災以降急激に一般化したボランティアの結集など市民セクターの興隆であろう（渥美公秀『災害ボランティア』弘文堂、2014年）。東日本大震災では、被災3県の災害ボランティアセンターを通じた数だけでいっても5年間で約150万人が支援に駆けつけた（全国社会福祉協議会調べ）。

こうした市民セクターの力をどのように取り込んで活かしていくかという観点からの受援力は、地域再生の鍵だといえる。なぜなら、一旦災害で多くの被災者を生みだされれば、そのケアや生活再建は相当長期にわたる課題になるとともに、被災地のインフラ等ハード面の復旧以後は、いかに地域の持続可能性を獲得するかという地域づくりそのものが復興の課題になるからである。つまり、長期的に見た場合それだけでは不十分であり、被災者の「心の復興」や生きがいの維持・創出を含む自立支援、地域の再生という課題がより重要になってくるということである。そしてそれは必ずしも制度的な支援だけで果たせるものではなく、むしろ長期的な見守りや「伴走型」のサポート、ハード面の復旧後の地域づくりの主体といった人的支援が重要なファクターではないかと考えられる。

このような地域のレジリエンスを高めるファクターをどのように捉えるかが重要な課題となっている。

2. 研究の目的

近年の大災害に見られるように、被害の規模が個人や自治体単独のレジリエンス（復元力）を大幅に超えるような、あるいは回復に非常に長期を要するようなケースにおいては、支援力・受援力の差は決定的な意味をもっていたといえる。また、そうした力が強い地域では、既存の制度であってもそれを多様に活用または応用し、被災者の支援に資する政策の研磨がなされてきたこともこれまでの研究で確認されている。こうした事態を防ぐためにも、国の法制度の改善も必要であるが、同時に地域・自治体レベルの支援力および受援力強化のために知見を集約し、格差をなくしていくようなエンパワメントが求められる。同時にこうした差を生み出す要素・要因は何であるかを明らかにすることが、本研究の第一の目的である。（当然ながら「成功例」だけでなく「失敗例」も比較検証する。なぜ支援がレジリエンスを高める方向につながらなかったのか、その壁になった要因を明らかにする。）

これらを総合して、被災者・地域の生活再建・復興の格差をなくすための教訓を引き出し、支援を最大限機能させるための方法論の析出や制度提案につなげることが本研究のめざすところである。

3. 研究の方法

本研究の基本的な手法としては、支援という基本フォーマットに焦点を絞った横串で、各種の災害を横断的に比較し、災害形態を越えて通底する課題を洗い出し、重層的に比較・検証できる整理を行う。支援という基本フォーマットで各種の災害発生後の被災地および周辺地域の動きをとらえ直し、かつ発災からの時間的経過という時間軸におけるその機能変化を整理し、支援が有効に機能して——あるいはそれにつなげるために既存制度を柔軟に応用した——地域のレジリエンスが高まった仕組み・制度について検証する。

比較検証の対象としては、(1) 津波被災・原発被災、(2) 地震災害、(3) 火山災害、(4) 原爆被災および大気汚染公害、の4つの分野に分けて、〈現地調査(ヒアリング・一次資料入手)〉、〈文献・資料調査による研究体系化〉、〈比較研究〉、というプロセスを進める。現地では、訪問調査(面接型ヒアリング口述調査)を主としながら、関係の一次資料の入手に努め、それと並行して、関係地域の資料収集および文献研究、実地調査から見えてくる課題のスクリーニングを行うという流れである。

これらの方法によって、一般化しうる教訓を引き出し、個別事例の研究では提言しづらい法制度の改善の提言をめざす。

4. 研究成果

成熟社会においては、災害による生活落差にともなう被災者のニーズは多様化しており、制度的対応で充足しうる絶対的剥奪というよりは、R.K.マートンの言葉を借りれば、「相対的剥奪」を基礎に考える必要がある(石田淳『相対的剥奪の社会学』東京大学出版会、2015年)。後者の剥奪感、制度による一律救済では対応が難しく、漏れ落ちやすいニーズでもある。だがその対応の遅れが災害後の時間の経過の中で格差として顕在化してくるのであり、そうした復興の格差は地域・コミュニティ再生の障害となる。実際、被災地における住民の生活再建や復興においてはかなり地域差があることが確認された。

それゆえ本研究では、相対的剥奪感を左右する指標として支援のあり方に着目し、地域の長期的なレジリエンスを高めうる支援の方法論について深く検討してきた。なお、類似の研究としては、コミュニティの有するソーシャルネットワークを資源と捉え、被災後の復興に影響を与える様を考察する研究もあるが(D.P.アルドリッチ『災害復興におけるソーシャル・キャピタルの役割とは何か』ミネルヴァ書房、2015年、など)、本研究の場合は、元々の資源ではなく、発災後の外部の多様なアクターとの接点で創出されるサポート等が被災者の生活再建および地域再生に如何に影響を与えたのかを分析するという視点を重視してきた。

そのうえでまず、災害発生後の支援という観点でいえば、発生時期によって規模も広がりも大きな違いが確認されたが、もっとも注目できるのは発災後の支援の進化と継承という側面である。つまり、自治体同士の応援協定等の支援は、各種災害対応の蓄積が増えるにしたがって格段に進歩してきており、ノウハウの継承も進んできている。何よりかつて自ら災害を経験した地域の自治体職員やボランティアが、次の災害発生地域に応援・協力を積極的に参加し、経験を伝える媒介者の役割を果たしている側面がある。

また、課題の整理の結果見えてきたことは、被災者の支援にあたる専門職の役割の重要性である。今でこそDMATをはじめとした医療専門職、さらに福祉専門職の災害派遣(DWAT)が定例化し、重視されているが、そこに至るまでには、過去の災害現場でのさまざまな混乱や葛藤が生じていたことが影響している。

ただし社会的災害においては、人為的な環境破壊によってさまざまな困難な状況に置かれた被害者の問題(被害の事前予防や事後救済を含む)を解決する上で、有効な援助はもとよりアセスメントの面からも福祉専門職者によるソーシャルワークが大きな役割を果たしたということは稀有であった。もちろん社会的災害のほうは発生の時期が1980年代よりもさらに前になるため、一概に比較は難しいが、自然災害においては、雲仙普賢岳や阪神淡路大震災以降、住まいを失い長期にわたって避難施設などでの生活を余儀なくされた被災者の精神面を含めた健康課題がクローズアップされてきたため、福祉専門職者が現場に入り被災者のケアにあたるのが通常の対応になるなど、確実に変化している。

さらに、とくに社会的災害では多くの犠牲をもたらした悲惨な公害等の経験を風化させず、その教訓をいかに地域社会に埋め込むか(災害の教訓をいかに社会実装していくか)という点もレジリエンスにおいてきわめて重要であり、その観点から支援者の役割に期待できる面もある。本研究では、大気汚染公害の現場で実践される地域連携のモデルの意義を論じている。それは、災害の被害者といういわばマイノリティの健康回復・QOL向上を追求した取り組みが、より広範な一致点をふまえた再定義によって、結果的に幅広い地域連携と地域医療全体のレベルアップにつながる展開である。ここで重要なのは、医療機関・行政・草の根組織等の地域連携をコーディネートしながら、円滑につながることができる中間支援(組織)の意義である。中間支援組織が対話的關係性を積み上げ、協働の取り組みを推進することは地域の社会的レジリエンスの強化に貢献していると考えられる。

この点は自然災害の現場でも同様の取り組みが確認され、中間支援組織が被災住民と行政との間をつなぎ、被災経験の継承と持続可能なまちづくりの調整役になっている。(たとえば、新潟中越地震の現場では、全国初の「地域復興支援員」の人的支援制度がつくられ、それらの制度が外部の支援者の定着を促し、住民を巻き込んだまちづくりの結果、単なる復旧復興に留まらない地域づくりへと議論が発展し、あらたな農山村ビジネスの叢生にもつながっている。この新潟方式の経験は東日本大震災の現場にも応用され、支援者によって実践されている。

以上のように、災害によって社会的・経済的諸関係に大きなダメージが生じ、復興の課題をめぐって地域内の分断が起こりうるような状況の下で、地域の再生にとって必要な、広範なステークホルダーとの協働や社会資源を連結していく中間支援の役割はきわめて重要であることがわ

かった。このような組織を外部の支援者の力も入れながら育成していくのかも課題であるため、それらを財政面・運営面から側面支援する施策が復興支援政策のメニューにも位置づけられる必要がある。

これまでの調査で得られた知見はすでに論文に発表しているものもあるが、現在も執筆準備中である。こうした論文・著書などを通して政策提言を行っていく予定である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計8件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 尾崎寛直	4. 巻 49巻1号
2. 論文標題 「環境保健活動の新たな展開にみる地域連携の可能性」	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 『人間と環境』（日本環境学会編）	6. 最初と最後の頁 35-41
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 尾崎寛直	4. 巻 45巻2号
2. 論文標題 「公害問題とソーシャルワーク」	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 『ソーシャルワーク研究』	6. 最初と最後の頁 23-30
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 尾崎寛直	4. 巻 初版
2. 論文標題 「『食品公害』問題における補償制度の欠陥 公害事件等における政策形成の比較から」	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 『日本における環境政策形成をめぐる諸問題 宮本憲一氏の研究の継承とこれからの課題』（碓山洋編、金沢大学人間社会研究域附属地域政策研究センター）	6. 最初と最後の頁 163-173
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 尾崎寛直	4. 巻 53巻5号
2. 論文標題 新たな大気汚染公害被害者救済制度はなぜ必要か	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 『日本の科学者』	6. 最初と最後の頁 26-31
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 尾崎寛直	4. 巻 48巻4号
2. 論文標題 カネミ油症被害の『補償』問題 公害事件等との比較を交えて	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 『環境と公害』	6. 最初と最後の頁 9-13
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 尾崎寛直	4. 巻 52巻4号
2. 論文標題 汚染者負担原則と被害者救済 果たして適切な適用とはなにか	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 『環境と公害』	6. 最初と最後の頁 14-19
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 尾崎寛直	4. 巻 2023-E-01
2. 論文標題 公害被害補償における医療と福祉 制度間ギャップの解消に向けて	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 『水俣病における補償/福祉のジレンマと政策改善に関する研究報告書』(東京経済大学学術研究センターワーキング・ペーパー・シリーズ2023-E-01)	6. 最初と最後の頁 3-15
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 尾崎寛直	4. 巻 17巻1号
2. 論文標題 環境運動と政策当局の協働がもたらす変化と可能性	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 『環境経済・政策研究』	6. 最初と最後の頁 42-45
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) 10.14927/reeps.ron1701-001	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

〔学会発表〕 計11件（うち招待講演 3件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 尾崎寛直
2. 発表標題 「水俣病認定問題と地域再生」
3. 学会等名 日本環境会議 2022年大会
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 尾崎寛直
2. 発表標題 「公害事件等から考える『政策と科学』の蜜月問題」
3. 学会等名 唯物論研究協会第44回大会（招待講演）
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 尾崎寛直・李海訓
2. 発表標題 「『歴史の変動期』における多摩地域」
3. 学会等名 多摩日経懇話会（招待講演）
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 尾崎寛直
2. 発表標題 報告に対するコメント
3. 学会等名 「核実験被害援護措置の掘り起こしと国際比較研究」オンライン公開研究会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 尾崎寛直
2. 発表標題 大学と環境 コロナパンデミックがもたらしたもの
3. 学会等名 東京経済大学創立120周年記念シンポジウム「コロナ危機をバネに大転換」(オンライン)
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 尾崎寛直
2. 発表標題 「福祉コミュニティと災害～要援護者を地域で支えるしくみ～」
3. 学会等名 樺友会 2019年講演会(招待講演)
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 尾崎寛直
2. 発表標題 放射能汚染による健康被害者の援護制度構築に向けて～被爆者援護制度からの教訓とヒント～
3. 学会等名 第4回原発と人権 全国交流集会 第2分科会「原発災害と政策転換」
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 尾崎寛直
2. 発表標題 各種社会的災害の補償システムの比較研究から被ばく補償を考える
3. 学会等名 第2回トヨタ財団助成研究 共同研究会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 尾崎寛直・除本理史
2. 発表標題 「もやい直し」の現代的意義を再考する
3. 学会等名 第14回水俣病事件研究交流集会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 尾崎寛直
2. 発表標題 くらしきCOPDネットワークによる地域連携の意義
3. 学会等名 日本環境学会第49回研究発表会
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 尾崎寛直・野澤淳史・永野いつ香・除本理史
2. 発表標題 水俣病患者の療養における補償と福祉のジレンマ
3. 学会等名 第18回水俣病事件研究交流集会
4. 発表年 2024年

〔図書〕 計4件

1. 著者名 除本理史・林美帆編（尾崎共著）	4. 発行年 2022年
2. 出版社 東信堂	5. 総ページ数 216
3. 書名 『「地域の価値」をつくる 倉敷・水島の郊外から環境再生へ』	

1. 著者名 碓山洋 ほか編著 (尾崎共著)	4. 発行年 2022年
2. 出版社 丸善出版	5. 総ページ数 254
3. 書名 『宮本経済学の再評価と継承』	

1. 著者名 安藤聡彦・林美帆・丹野春香編著 (尾崎分担執筆)	4. 発行年 2021年
2. 出版社 ころから	5. 総ページ数 220
3. 書名 『公害スタディーズ 悶え、悲しみ、闘い、語り継ぐ』	

1. 著者名 尾崎寛直・李海訓編	4. 発行年 2021年
2. 出版社 『新・多摩学のすすめ 郊外 の再興』	5. 総ページ数 298
3. 書名 けやき出版	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------