

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 15 日現在

機関番号：13901

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25380669

研究課題名(和文) 災害状況における公共性と共同性 共助を中心とした防災体制の構築

研究課題名(英文) The publicness and the commonness in the disaster

研究代表者

田中 重好 (tanaka, shigeyoshi)

名古屋大学・環境学研究科・教授

研究者番号：50155131

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,700,000円

研究成果の概要(和文)： 防災対策はもっとも「公共性の高い」課題である。戦後日本の防災対策を検討して、どういった形の「公共性」が防災対策や防災計画になかで形成されてきたのかを明らかにした。

防災計画や防災対策は、基本的に、中央政府と災害関係の専門家によって基本方針が作成され、それを元に、地方政府や防災関係機関が防災計画を作成し、防災対策を実施している。これは、日本の従来の「官による公共性」である。この「官の公共性」が「住民の共同性」とが矛盾対立を起こしていることに、現在の防災対策の問題点がある。

研究成果の概要(英文)： Disaster Management is “the most public subject”. I discuss the history of disaster management after WW in Japan. I make clear what sort of the publicness has been formed.

Disaster management policy and its planning has been made by the central government and professional staff, and under the supervision of central government local government and the relevant organizations make disaster plans and conduct disaster prevention measure. This is traditional “the publicness of the government”. In specific social sphere, we find the conflicts between “the publicness of the Government” and “the commonness of local people”. This conflicts are the most acute problem in Japanese disaster management.

研究分野：社会学

キーワード： 防災対策 防災計画 政府 公共性 共同性

1. 研究開始当初の背景

(1) 日本は「災害大国」といわれるほど、災害が多発しており、そのため、防災対策は行政課題のなかでも最重要の分野である。

(2) その重要な政策分野であるにもかかわらず、防災対策を全体として取り上げ、その特徴を明らかにした研究は少ない。

(3) 2011年東日本大震災が発生し、これまで多くの防災対策を蓄積してきたにもかかわらず、多くの犠牲者を出してしまった。この事態をなぜ生み出されたのかを、防災対策全体の問題として検討しなければならない。

(4) これまで社会学においては、大災害が発生するたびに、個別的に研究が行われてきたが、そうした研究の成果が次の災害時の研究に活かされてこなかった。それは、研究成果が蓄積し、ひとつの体系にまとめられなかったことが一つの原因だと考えられる。そうした反省の上に立って、今後、社会学における災害研究を総括する必要がある。

2. 研究の目的

災害状況における共同性と公共性とキー概念として、これまでの日本の防災体制・防災政策を再検討し、あわせて、東日本大震災での対応から公助・共助・自助それぞれが果たす役割を検討する。

3. 研究の方法

(1) 日本の防災に関連する法律、行政システム、政策を歴史的に検討した。

(2) 東日本大震災時の被害の発生と対策、復興過程を実証的に調査した。

(3) この研究の前提条件として、「公共性」「共同性」の概念を理論的に検討した。

4. 研究成果

(1) 「公共性」概念は、これまで多様な意味で用いられてきた。その一つの理由は、それぞれの文化社会圏のなかでの「公共」という言葉がもっている意味の違い・多様性によるものである。

そのため、本研究では、公共性を操作的に「行政の政策の公準」という意味でもちいることにした。

(2) 日本の防災対策は、1959年の伊勢湾台風災害を契機にして、1961年に制定された災害対策基本法によって体系化された。それ以前には、災害に関係する法律は150本以上の上り、一貫性に欠けるといわれていた。

災害対策基本法によって、災害対策は総合性、計画性を獲得した。とくに、政府、都道府県、市町村と災害に関連する指定公共機関の責務が明確にされた。さらに、この法によってはじめて、防災対策の計画化が行なわれるようになり、国全体の中央防災会議が防災基本計画を策定し、その基本計画に基づいて都道府県レベルの地方防災会議が地方防災計画を策定、さらに、市町村レベルでも地方防災会議が地方防災会議を策定するという、中央から地方への一貫した防災計画を策定することが行なわれるようになった。また、行政の防災計画に合わせて、指定公共機関においても防災のための業務計画の策定が義務付けられ、社会全体での防災対策が計画的に実施される体制が完成した。

その後、1978年には、大規模地震対策特別措置法が制定された。この法律は、地震予知の可能性が見込める時代になって、さらに、東海地震が「いつ起きてもおかしくない」といわれるようになったために、制定された法律である。この法によって、それまでの防災対策が緊急対応中心であったのに対して、「今後起こるであろう災害」に予防的に対応することになった。この防災体制においても、中央防災会議を中心に、地震が予知されたときには総理大臣が警報を発令し、社会全体が警報体制に入るといって、中央集権的な防災対応が準備された。

その後、1995年の阪神淡路大震災を経験して、災害対策基本法は大きな改正を加えられたが、その改正も基本的には、行政内部の組織対応力を強化するものであり、従来の中央集権的、行政中心の防災対策の考え方は変化していない。

このように、日本の防災対策には、行政の集権的分散システムのもと、「官の公共性」が貫かれている。このことが、防災対策を硬直化させている原因である。

(3) 1995年の阪神淡路大震災は、災害対策の歴史上ではひとつの画期をなしている。この年は「ボランティア元年」と称され、災害時に100万人以上のボランティアが緊急時の対応や復興に協力した。また、それにあわせるかのように、「行政の限界」が指摘され、行政中心の災害対応には限界があり、公助・共助・自助の総合的な力が必要であることが強調されるようになった。

(4) さらに、この頃より、「官の公共性」による災害対策や復興対策の硬直性をカバーするために、地方自治体の創設する復興基金とその柔軟な運用による復興事業の推進、ボランティアによる緊急対応や復興支援の動きも拡大してきた。それにあわせて、政府においても被災者生活支援法の制定とその後の改正、復興時における現物支給から一部現金支給の開始などが行なわれるようになった。さらに、政府の災害対策も、それ以前の

硬直性を緩和し、災害の緊急事態や被災者の困難さに直接答えるような改正も一部で行なわれてきた。

(5) 2011年3月に発生した東日本大震災以降にも、災害対策基本法が改正された。本研究との関連でもっとも注目すべきは、地区防災計画制度の導入である。これまで、政府の防災基本計画から市町村の地域防災計画まで、すべて行政中心の防災計画であったのに対して、今回の改正ではじめて行政以外のコミュニティレベルの防災計画の必要性を認めた。ただし、それ以外の災害対策基本法の改正点では、広域的な行政の災害対応力の向上といった、行政組織の防災力の向上に関連したものである。

(6) このように、日本の災害対策の基本的な考え方は、行政中心、集権的な防災体制・防災対策という原則の下に進められ、それは、阪神淡路大震災、東日本大震災という二度の大災害を経験しても、基本的な枠組みは変わっていない。

(7) 災害対応は、その地域に暮らす住民にとっては「共同の課題」である。しかし、「官の公共性」は「地域住民の共同性」をうまく吸いあげることができないため、結果として、事前の防災対策、緊急時の対応、災害からの復興という社会的場面において、「住民の共同性」と「官の公共性」の間の齟齬から、さまざまな機能不全を生んでいる。

(8) この具体例を一つ示せば、東日本大震災における津波からの避難行動が上げられる。

津波対策は、災害対策基本法成立以来、とくに、1960年のチリ津波災害を受けて以来、海岸堤防を強固に建造することを中心に進められてきた。こうしたハードな防災施設整備とともに、次のようなソフト対策も進められてきた。津波警報システムを整備し、沿岸地域での津波防災計画を策定し、定期的な避難訓練を実施し、ハザードマップを作成して防災の啓発活動をおこなって、津波による犠牲者を減らそうと、災害予防対策を積み上げてきた。

(9) しかし、東日本大震災では、2万人弱の津波犠牲者が発生した。この原因を地震・津波という自然現象、ハザードの大きさだけに帰着することはできない。社会現象としての災害は、基本的にいつも、ハザード×脆弱性＝災害であり、この脆弱性がどこにあったのかを探求することが、社会学の課題である。

この観点からすれば、「官の公共性」のもとに進められてきた従来の防災対策こそが、再検討されなければならない。

大量の津波犠牲者が発生したことは、政府が中心になって進めてきた防災対策が、共助や

自助レベルまで「届いていなかった」ことに原因がある。そして、そのことは災害をめぐる「住民の共同性」への着目が、政府はもちろん、自治体も、さらに、住民自身にも欠けていたことを意味している。

(10) 以上の検討を通して、防災対策への提言として次の点を指摘できる。今後、この「住民の共同性」と「官の公共性」との二つの間のミスマッチを解消するために、「共助」の側面を育成してゆくことが政策的に重要である。

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 3 件)

田中重好、東日本大震災を踏まえた防災パラダイム転換、社会学評論、査読有、64巻第3号、2013、366-385

Shigeyoshi Tanaka and Makoto Takahashi、The Sumatora-Andaman Earthquake and the Great East Earthquake : A Comparative Sociology of Disaster、査読無、Vol.35、2015、44-73

田中重好、東日本大震災におけるアンケート調査から見る津波避難行動、名古屋大学社会学論集、査読無、36号、22-47

〔学会発表〕(計 5 件)

田中重好、防災対策をどう進めるか、日本社会学会第86回大会(慶応大学)、2013.10.12

田中重好他、東日本大震災における自治体間支援の研究1、地域社会学会第37回大会(立命館大学)、2013.5.12

田中重好、津波防災対策と堤防整備、社会デザイン学会(立教大学)、2014.6.21

田中重好他、分権化と災害支援1、都市社会学会第32回大会(専修大学)、2014.9.11

田中重好、復興とコミュニティ、日本社会病理学会第30回大会(岩手大学)、2015.10.4

〔図書〕(計 3 件)

田中重好他、弘前大学出版会、東日本大震災 弘前大学からの展望、251

田中重好他、古今書院、スマトラ地震による津波災害と復興、404

田中重好他、名古屋大学環境学研究科、
新しい防災の考え方を求めて、214、150

〔産業財産権〕

出願状況（計 0 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況（計 0 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

田中 重好 (TANAKA Shigeyoshi)
名古屋大学大学院 環境学研究科教授
研究者番号：50155131

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：