

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 27 日現在

機関番号：32683

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2013～2015

課題番号：25590144

研究課題名(和文) 地域住民を主体とした災害対応体制の開発に関する研究 - 地域住民の災害エンパワメント

研究課題名(英文) A Study towards Developing a Community Disaster Response System - Empowering Community Residents in Disaster

研究代表者

明石 留美子 (AKASHI, Rumiko)

明治学院大学・社会学部・教授

研究者番号：00535396

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)：地域住民を主体とした災害対応体制に関する日米研究であり、米国ではカリフォルニア州、ニューヨーク州、ワシントンDCの緊急事態管理局、コミュニティ緊急事態対応チーム(CERT)を中心に調査した。また、サンフランシスコ、ニューヨークよりCERT関係者を招聘し、東京都港区で地域防災セミナーを開催し、参加者に防災意識アンケート調査を行った。本研究により、地域コミュニティ防災では地方自治体に加え中央政府にも重要な役割があること、住民は地域特有の災害への対応力に加え全国基準の共通な災害知識とスキルを備えるべきであること、ボランティアの専門性に応じたボランティア事前登録制度が必要であることなどの知見を得た。

研究成果の概要(英文)：This study investigated community disaster response systems in the US and Japan. Interviews were conducted with the Office of Emergency Management and Community Emergency Response Teams in California, New York and Washington DC. In Minato-district of Japan, the participants in the community disaster response seminar by CERT trainers and leaders from San Francisco and New York were studied, using a questionnaire, to investigate their disaster awareness. Suggestions for developing a community disaster response system in Japan are that: not only local government but also central government can play an important role in community disaster management; disaster training include developing people's basic disaster response skills (such as first aid) in addition to their specific skills to respond to local disasters; and a pre-register system of disaster volunteers in accordance with their professional skills be developed.

研究分野：社会福祉

キーワード：災害 防災 災害への備え 地域防災 コミュニティ防災 災害エンパワメント 自助 共助

1. 研究開始当初の背景

東日本大震災が発生し、日本では今後も東海・東南海・南海地震、南海トラフ巨大震災、首都直下地震等の巨大地震が予測され、各地で災害対策の強化が急務となっている（内閣府、2012）。筆者は、2012年に宮城県で東日本大震災における高齢者・障害者等への福祉支援について調査を行った（全国介護者支援協議会、2012）。調査の中で、被災県内外からの緊急支援が滞り、多くの人々が必要な支援を受けられずに命を失ったことが明らかになった。避難の声かけや誘導に奔走した民生委員にも多数の犠牲者が出た（全国介護者支援協議会、2012；全国社会福祉協議会、2012）。発災直後の公助機能が低下するなか、地域住民は自助、共助によって自己を守らなければならない。住民の災害対応力を高める努力が急務であるにも関わらず、地域住民の災害対応に関する研究は、海外では保健医療の分野に集中し（Ablah, Konda, Konda et al., 2010等）、日本では要援護者（安田、2012）やボランティア（伊永、2004）等の特定人口あるいは特定地域の経験（山下、2010等）に関するものは発表されているものの、地域住民の災害知識や災害対応力、住民を主体とした災害対応システムの開発に関する研究はほとんどみられなかった。

米国では、1985年にコミュニティ緊急事態対応チーム（Community Emergency Response Team: CERT）という概念が打ち立てられた。これは、発災後、公的な緊急支援にアクセス可能となるまで、地域住民自身で自己と家族、近隣住民や同僚、そして地域を守っていくシステムで、全米の多くのコミュニティでCERTが組成されている。住民がCERTに参加するには、連邦緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency: FEMA）が支援する7項目の研修（災害への備え、初期消火活動、簡易トリアージを含む災害医療活動、応急手当などの災害医療活動、簡易捜査・救済活動、災害心理とチーム組成、総括と災害シミュレーション）を受講し、災害対応力を高める必要がある。

2. 研究の目的

本研究では、米国よりCERT研修員およびCERTメンバーとして活動する地域住民を

日本に招聘して、東京都港区で地域住民を対象とした地域防災セミナー、東京都港区の自治体および住民との災害対応研究会を実施し、CERTの経験を検証したうえで、地域福祉の観点から日本の住民を主体とした災害対応体制のプロトタイプを検討することを目的とする。さらに、地域住民の自助、共助、公助の連携体制を提案する。日本の研究対象地域を東京都港区としたため、研究成果の一般化には課題があり、全国的な視点で成果を検討するものの、本研究は日本の災害対応体制を検討するパイロット研究であり、限界があることを明記しておく。

3. 研究の方法

本研究では、米国のカリフォルニア州（平成25年度）、ニューヨーク州（平成25・27年度）、ワシントンDC（平成27年度）の緊急事態管理局、CERT研修員およびCERTメンバーを中心に聞き取り調査を実施した。日本では、東京都港区を研究対象地域として選定し、同区の行政機関、住民、研究者との研究会で住民を主体とした災害対応について検討した（平成26年度）。また、平成26年度にCERT関係者を招聘して東京都港区で開催した地域防災セミナーで、参加を対象としたアンケートによる災害対応調査を実施した。

4. 研究成果

本研究は東京都港区を拠点としたパイロット研究であり、本研究で得た知見は、同区の防災ボランティア育成事業（平成26・27・28年度）、たかなわ地域防災研究事業（平成27年度）、明治学院大学と港区が運営する、60歳以上の港区民を対象に地域リーダーを養成するチャレンジコミュニティ大学（平成25・26・27年）において報告した。こうした研究会や講座を通して、港区では住民を主体とした地域コミュニティ防災への取り組みが進ちよくしている。

以下に、研究会や講座でこれまで発表・報告してきた本研究での知見をまとめる。

(1) 共助と公助の連携

米国では、政府への国民の信頼は薄く、自助努力を重んじる文化が浸透しているため、公助、行政サービスを受けることは国民の権

利であるとは一般的に考えられていない。しかし、CERTの運営については、調査を行ったニューヨーク州（マンハッタン）とカリフォルニア州（サンフランシスコおよびロサンゼルス）では、公助（緊急事態管理局・消防局）と共助（CERTに参加する住民）の緊密な連携がみられた。CERTの実際の実施母体は地方自治体と住民であるが、CERTの全国的な運営管理は連邦政府であるFEMAが担っている。CERTを中心とした米国のコミュニティ・レベルの防災では、自治体と州政府に加え、連邦政府による公助がかかわる制度となっていることが特徴といえる。

日本でも、地域コミュニティ防災では、住民との直接的な接点をもつ地方自治体が公助の主軸となる体制がとられている。国レベルでは防災基本計画、地方レベルでは都道府県・市区町村による地域防災計画が策定されており、東日本大震災以後、これらに加えて地域コミュニティ・レベルの防災計画として、地区防災計画制度が創設された。これは、地区居住者が自発的に提案する防災計画であり、ボトムアップ型であることが特徴となっている。しかし、日本では、国と都道府県、都道府県と市区町村の連携はあるものの、地域コミュニティ・レベルの防災は市区町村の自治体が担う役割であり、国が直接的にかかわる仕組みではない。

米国では、後述のように、連邦政府であるFEMAのガイドラインに従って地域コミュニティ防災が展開されている。そのため、各コミュニティでのCERTのあり方は、予算規模、災害の切迫度、人口構成を含め、各地区の特性に応じて特徴はあるものの、制度や運営の基本は全国的に共通する。日本では、地方自治体の所管となることから、地域コミュニティ防災のあり方は、地域・地区によって異なる状況となっている。

地域コミュニティ防災において公助と共助の連携が必要であることは既知の事実であるが、公助をどのレベルで捉えるのか、国のかかわりはどうするのかなど検討することが重要である。大規模災害では地域を越えた共助が必要になる。地域間で活用可能な共助のプロトタイプを、国の主導によって開発することの重要性は、本研究で得た知見の一つである。

（2）住民の災害エンパワーメント - 自助力・共助力の強化

住民が自助力・共助力を強化し災害に備えるためには、教育、訓練、緊急対応計画の策定と予行演習、対応力の改善（備蓄や家族での申し合わせなど）が必要要件とされている。CERTに参加するためには、7週間に渡る7項目の研修を受けなければならない。研修の内容は地域特有の災害に向けて応用される部分がある一方で、初期消火や災害医療など、防災に必要な基本的な知識とスキルが全国で共通して習得できるプログラムとなっている。前項でも述べたように、CERTの運営管理には連邦政府であるFEMAも関与しているため、全国で活用可能な研修プログラムと教材のプロトタイプが開発されている。各地のCERTはこうしたプロトタイプを基に、地域の特性に合った教材と研修プログラムを開発し使用している。FEMAの教材は一般に公開されており、FEMAのホームページから無料で入手することができる。

前述のように、日本では、地域コミュニティ防災は自治体主導であるため、全国で統一した研修は提供されておらず（全国展開している民間組織によるものは除く）、地域・地区によって様々な状況にある。居住地によって住民の防災知識やスキルが異なる状況では、地域を越えた共助が必要となった場合、住民間での意思疎通や協力が困難となることが想定される。地域や地区の特性に沿った防災が重要であることは当然であり、米国同時多発テロの現場となったワシントンDCでも、CERTの研修に地域特有のリスクであるテロへの対策も組み込んでいた。日本でも、災害の地域性に焦点を当てながらも、地域間で共通する基本的な自助力・共助力を養成し、防災について住民をエンパワーすることも重要と考える。これには、中央政府の支援が必要であると思われる。

（3）ソーシャル・キャピタルの構築

発災直後は行政機能が麻痺・不足するなど公助に限界が生じるため、被災地の住民は自助・共助で自らの安全を守る必要があるとの認識は、日本の国民のなかでも浸透してきている。政府も、災害時における自助と共助を重視し災害対策基本法の改正を含め、住民の自助力・共助力を高めるための取り組みを進

めているが、災害の知識と対応スキルをもつ個人が増加するだけでは、地域コミュニティの災害対応力は上がらない。住民の自助と共助によるソフトパワーが災害時に効力を発揮するには、災害対応力をもった人々が連携し、協力し合える体制、すなわちソーシャル・キャピタルの形成が必要となる。これは、災害に備えた住民同士が平時よりネットワークングにより信頼関係を築き、災害時の協力体制を示す防災計画を立て、共有しておくことを意味する。

CERT では、前述のように自治体が FEMA のガイドラインに沿って住民に研修機会を提供し、チームの組成を支援する。研修を終えた CERT メンバーには、月に一回程度の会合を推奨し、知識とスキルの維持向上を図るさらなる研修機会を提供している。こうした公助の介入によって、CERT メンバー間の交流が保たれ、チームが維持される。日本の先行研究では、平時の町内会や自治会などの地縁活動が災害時の地域防災力の向上につながる事が明らかにされている。こうしたことは、平時からの地縁活動の活性化を図っていくことの肝要性を示唆する。

また、高い災害対応力をもったソーシャル・キャピタルを形成するには、既存の多数の防災組織をどのようにまとめ、重複する役割をどのように整理すべきかを検討する必要がある。日本では、自治会、町内会、自主防災組織、消防団に加え、様々な災害ボランティア制度が存在し、災害時に活動が重複することが推測される。災害時に効果的な共助を展開するためには、平時に防災会議などを開催して、住民を含めた防災関係者を参集させ、それぞれの役割や活動範囲を明確にし、発災後の集合拠点や情報交換拠点を取り決めておく必要がある。こうした側面でも、地方自治体が有用な役割を果たせると考える。本研究を通して、米国では住民の防災への関心と共助体制をいかに維持していくか、日本では若い世代をいかにコミュニティ防災に参加させていくかが課題となっていることが明らかになった。

(4) ボランティアの事前登録

日本では、発災後、社会福祉協議会が災害ボランティア・センターを立ち上げ、災害ボランティアの募集と派遣を行う。災害ボラン

ティア・センターは、災害が発生してから立ち上げられるため、迅速な業務展開が求められる。このため、事前にボランティア登録を呼びかける社会福祉協議会も出ており、発災後、主に災害ボランティア・センターでスタッフとして役務提供が可能な人材の確保を試みている。また、日本赤十字社などでも、研修の参加者について災害ボランティアの事前登録を行っているが、日本では、住民の専門性に基づいて分野別に事前登録を行う制度は普及しているとはいえない。

米国では、CERT のほか、アメリカ赤十字社、FEMA、Citizen Corps、Medical Reserve Corps など、専門別に災害ボランティアの事前登録を行う団体が多く存在する。ロサンゼルス市の緊急事態管理局への調査でも、住民の専門性に基づいて災害ボランティア登録が行われていることが明らかになった。同局では、特に専門分野をもたない住民については、がれき撤去などの役割が充てられる体制になっていた。災害時にボランティアがそれぞれの専門分野で活動できる仕組みがあれば、ボランティアとニーズのミスマッチを縮小することができる。

ボランティア活動の歴史が長い米国では、国民が複数の機関にボランティア登録をしていることが多い。そのため、発災時に登録者に招集をかけ参加の意思を確認していたとしても、登録者は複数の登録先から随時招集されるため、実際に活動に参加してくるかは予測困難であるとの指摘があった。米国の例から、日本でも事前登録制度を検討していくなかで、ある程度事前登録先を整理して進めていくことが必要と思われる。

(5) 自然災害と人為的災害への対応

平成 27 年は、全世界でテロ活動が活発化し、自然災害を中心としてきた地域コミュニティ防災のあり方も人為的災害を含めて考えていく必要性が認識された。こうしたことから、平成 27 年は、ニューヨークとワシントン DC で、テロなどの人為的災害に住民はどのような備えを行っているのかについても調査した。原則として住民がテロに対応することは求められていないが、不審物・不審者に関する通報を住民がためらわなくなっている状況が報告された。また、ボランティアへの災害研修に爆破への対処法も含まれ

るようになったとの説明もあった。しかし、銃規制の徹底していない米国では、海外のテロ組織によるテロ行為よりも、一般人への無差別襲撃が深刻であるとの発言があった。日本においては、平成 32 年に東京オリンピックが開催されることから、テロ活動への住民の警戒は今後の課題となっていくと思われる。

住民への災害研修について、シミュレーションで予行演習していくことも大切であるが、研修の効果は発災してからでないと評価できないとの指摘が、ロサンゼルスでの調査であった。予測は困難ではあるが、どこでも発生しうる災害について、住民が災害対応力を向上させ、災害を管理していくという発想は、震災大国である日本において重要であると考えられる。

本研究の開始後に日本では自然災害が多発したことから、住民を主体とした災害対応体制の開発が急務と感じ、パイロット事業として、東京都港区での実質的な災害対応力の向上を目指す発表と報告を重視した。今後は、研究成果の普及を図るため、学術的に国内外で発表していく作業を進めていく。

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 1 件)

明石留美子・伊藤由希・清水和良「災害、災害管理、米国コミュニティ緊急事態対応チームについての研究」『研究所年報』44、2014 年、89-96 頁 .

[その他]

東京都港区自治体との CERT 研究会開催 (平成 25 年、東京都港区)
地域防災セミナー「アメリカの地域住民を主体とした防災 - コミュニティ緊急事態対応チーム(CERT)に学ぶ」主催(平成 26 年、東京都港区)
地域防災研究会開催(平成 26 年、東京都港区)
防災ボランティア養成講座での報告(平成 26・27・28 年、東京都港区)
たかなわ地域防災研究事業での発表(平成 27 年、東京都港区)
チャレンジコミュニティ大学(東京都港区のシニア層住民が対象)での災害管理講座(平成 25・26・27 年、東京都港区)

6 . 研究組織

(1)研究代表者

明石留美子 (AKASHI, Rumiko)
明治学院大学・社会学部・教授
研究者番号 : 00535396