

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 26 日現在

機関番号：13102

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2016

課題番号：25820252

研究課題名(和文) 社会的包摂を考慮した参加型防災に関する研究

研究課題名(英文) Research on participatory community disaster preparedness considering social inclusion

研究代表者

松田 曜子 (Matsuda, Yoko)

長岡技術科学大学・工学研究科・准教授

研究者番号：90632711

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：社会的包摂を考慮した地域防災実践のため、防災に限らない地域の社会的要因を探求する手法を提案した。兵庫県三田市のニュータウンを対象に、昨年度実施した「地域の社会的要因を探る地域診断型アンケート」の結果を分析するとともに、対象地域に対して地域防災アンケートの「報告・ダイジェスト版」および「報告書」として地域に還元した。

社会的包摂を考慮した地域防災の実際的取り組みとして、愛知県で実施された「手づくりハザードマップ」の政策成立過程を、また、逆に社会的排除状態にあるとかがえられる東日本大震災における広域避難者(特に、自主避難者)の問題に着目し、排除状態にある要因分析を行った。

研究成果の概要(英文)：In order to implement participatory community based disaster preparedness considering social inclusion, the researcher proposed a method to explore social factors in the area which is not limited to disaster prevention. In a new town area in Sanda City, Hyogo Prefecture, the researcher analyzed the results of the "Community diagnostic questionnaire" to explore the social factors of the community, and feed back to the residents with the digest version of the report, and the report. As a practical achievement as community based disaster preparedness considering social inclusion, the process of establishing the policy of "Handmade Hazard Maps" implemented in Aichi Prefecture and the process of establishing the policy of the wide evacuees in the Great East Japan Earthquake (Especially voluntary evacuees), focusing on the problematic factors in the exclusion state.

研究分野：土木計画学・地域防災

キーワード：参加型防災 ポピュレーション・アプローチ 地域防災 広域避難者 被災者支援 災害脆弱性

1. 研究開始当初の背景

防災の分野では、決める手段としての市民参加だけではなく、住民自らが主体となり災害について学び、備える技術を高め、地域全体の脆弱性を低減させるリスク・コミュニケーションの試みも盛んにおこなわれている。これは、専門家に全てが委ねられていた以前に比べ、防災のエンドユーザーである市民が、主体的に防災に関わることの重要性が市民自身によって認知されてきたからである。こうした流れに伴い、市民参加型の防災を支援する形でのNPO(非営利団体)も全国に多数生まれ、防災を担う主体の多様化が進んでいる。地方においては、当地の大学がその役目を担っている場合も少なくない。

市民参加型の取り組みは今が黎明期にあり、盛んに事例の蓄積がなされているところである。この潮流をふまえた上で、本研究ではあえて参加に関する以下の2つの問いを提起する。

一つは、参加の偏在と、その結果としての参加の欠如の問題である。

行政が主導する計画と異なり、NPOなど民間が進める事業は、公平性や均質性を担保する必要がない。そのため、NPOはある地域に重点的に資源を投入し、そこで効果を生んだ実績を用いて次の地域でも展開する一点突破型の戦略を取る。それにより活動は迅速に進められ、成功事例も生まれやすくなる。しかしながら、この方式にのみ依っていると、意識の高いリーダーがいたり、住民の結束力が固いようないわば「強い」地域がNPOと組むことで、限られた防災活動の機会を独占する事態が往々にして生じる。地域が「強い」こと自体はもちろん望ましいことであるが、ややもすると「強くない」地域がそのまま取り残されてしまう。これが参加の偏在の問題である。

さらに、ソーシャル・キャピタルに関する既往の実証研究群が示すように、地域の「強さ」と住民の社会階層、およびその土地の災害脆弱性の間にある程度の相関が認められると仮定すると、災害に対する脆弱性の高い地域に暮らす住民が、防災の取り組みへの参加の機会から排除されるという、参加の欠如が起こる。実際に、地盤の軟弱な地域、古い木造家屋の密集地帯など、脆弱性が高いと言われている地域は、概して地域としての力そのものも弱く、そのためNPOなどの外部者と組んで主体的な事業を行う機会を得ることが難しい。

もう一つの問題は、社会的排除による参

加動機の喪失である。社会的排除とは、自分を必要とする存在、果たすべき役割、いるべき場所等が奪われた状態を指す。参加動機の喪失とはつまり、守るべき対象や役割を持たない人は、そもそも様々な機会に参加したり、ましてや防災活動に加わり災害に備える動機など持たないという問題である。これに類する議論は、これまで「寿命の短い高齢者は防災行動をとる動機が弱い」など極めて限定的なものにとどまってきたが、それは参加型を推進する背景に「生きている限り人には自らと周囲を守りたいという欲求がある」という基本的で強い前提が存在していたからだ。90年代以降、日本でも社会格差が増大し、孤独死や若年失業などの社会問題が顕在化している現在、この前提は見直さざるを得ない。

社会的排除を単に自己責任、個人の問題として帰着させるのではなく、社会全体の課題としてとらえ、互いに支え合うことで解決しようとするのが社会的包摂という考え方である。社会的包摂は社会的排除と対をなす概念として、80年代の欧州で盛んに議論され、今もEUの政策の根幹をなしている。本研究の目的は、上記2つの問題の存在を検証し、さらに、これらの問いに対する解決策として、社会的包摂の考え方を取り入れた参加型防災の方策を示すことである。

2. 研究の目的

参加型防災における参加の偏在と欠如、および参加動機の喪失という問題の存在を検証する。

地域に介入し、社会的環境を改善する社会的包摂を考慮した方策が防災上も有効であることを検証する。

3. 研究の方法

(1) 既往研究の文献調査

既往研究の文献調査を行い「地域による災害脆弱性」、「住民の社会階層」、「他者との協働への積極性」の間に相関があることを示す。

(2) 地域診断型アンケートの共同設計と実施

社会的包摂を考慮した地域防災実践のため、防災に限らない地域の社会的要因を探索する手法を提案する。兵庫県三田市のニュータウンを対象に、昨年度実施した「地域の社会的要因を探る地域診断型アンケート」の結果を分析するとともに、対象地域に対して地域防災アンケートの「報告・ダイジェスト版」および「報告書」として還元する。

(3) ポピュレーション・アプローチ型地域防災の実践例・および社会的排除状態にある災害被災者に関する事例の検討

社会的包摂を考慮した地域防災の実際的取り組みとして、愛知県で実施された「手づくりハザードマップ」の政策成立過程に着目し、より多様な地域住民の関心を引き起こす施策のあり方について検討する。

また、逆に社会的排除状態にあるとかがえられる東日本大震災における広域避難者（特に、自主避難者）の問題に着目し、排除状態にある要因分析を行う。

4. 研究成果

(1) ポピュレーション・アプローチ型地域防災モデルの検討

社会的排除という側面から参加型計画や防災が抱える課題と、それを克服するための取り組みを検討した。昨年度検討した社会的排除・包摂概念を整理し、公衆衛生分野で援用されるポピュレーション・アプローチの概念を防災まちづくりに当てはめた。さらにこのような地域の課題を糸口とし、結果的に防災力を高めるような取り組みを、「ポピュレーション・アプローチ型地域防災モデル」として提唱した。

防災以外の社会的課題に関心を持つ住民層も巻き込んだ地図づくりやワークショップ等の参加型取り組みについて検討した。また、西欧で発展した「参加」のあり方とは異なる我が国における「参加意識」について検討を行った。

(2) 地域診断型アンケートの設計と実施

社会的包摂を考慮した地域防災実践のため、防災に限らない地域の社会的要因を探求する手法を提案した。兵庫県三田市のニュータウンを対象に、昨年度実施した「地域の社会的要因を探る地域診断型アンケート」の結果を分析するとともに、対象地域に対して地域防災アンケートの「報告・ダイジェスト版」および「報告書」として還元した。

(3) 手づくりハザードマップの政策成立過程の分析

社会的包摂を考慮した地域防災の実際的取組のうち、愛知県で実施された「手づくりハザードマップ」の政策成立過程について、事業実施者の省察行為に着目した参加型防災事業としての検討を行った。

その実際的取組のうち、愛知県で実施された「手づくりハザードマップ」の政策成立過程に着目し、数百から1,000世帯程度の小地域における内水氾濫や水害の避難について、「住民参加の枠組み」をつくり、より多様な

地域住民の関心を引き起こす施策のあり方について検討した。

(4) 東日本大震災の広域避難者の社会的孤立状態の分析と見当

現在進行形の形で社会的排除状態にあると考えられる、東日本大震災における広域避難者、なかでも自主避難者の問題に着目し、問題の構造化と国内避難民問題の文脈における解釈を試みた。

東日本大震災における広域避難者、なかでも自主避難者の社会的孤立状態について主に「寄り添いホットライン」のデータを用いて検討した。

(5) 研究のとりまとめ

研究の最終年度には、以上の「地域防災アンケート」、「広域避難者支援」、「省察行為に着目した参加型防災事業」の事例および過程を「ポピュレーション・アプローチ型地域防災モデル」の実行事例として説明した。

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7件)

Yoko Matsuda: Networking of disaster relief volunteer organizations in Japan: the perspective of knowledge sharing, *Journal of Natural Disaster Science*, Vol. 37, No.1, pp. 1-10, 2016年5月. 査読有り

松田曜子, 「よりそいホットライン」平成27年度報告書, 2016年12月, 一般社団法人 社会的包摂サポートセンター, 分担執筆, 第4章 広域避難専門ラインに寄せられる相談内容

松田曜子, 津賀高幸: "被災者支援を行う民間非営利団体に対する行政の資金拠出のあり方に関する考察—東日本大震災における広域避難者支援活動に対する補助金交付の事例より—": *自然災害科学* Vol.34, (特別号), 2015年8月, pp. 35-45, 査読有り.

Yoko Matsuda, Roles of planners in a communicative survey - A case of distant refugees from eastern Japan, *Japan Social Innovation Journal*, Vol.6, No.1, pp.61-70, 2016, 査読有り.

松田曜子, 「よりそいホットライン」平成26年度報告書, 2015年10月, 一般社団法人社会的包摂サポートセンター, 分担執筆, 第6章 被災者からの相談

松田曜子・津賀高幸: 福島第一原発事故による広域避難者支援活動を行う民間団体に向けた公的資金の交付状況に関

する考察, 災害復興研究, Vol.6, pp.147-156, 2014.9.

松田曜子:南海トラフ巨大地震の新想定に対する自治体対応の現状と課題, 災害復興研究, Vol.5, pp.47-51, 2013.6.

〔学会発表〕(計 10 件)

松田曜子: "事業実施者の省察行為に着目した参加型防災事業のデザインに関する検討—愛知県みずから守るプログラムの事例より—": 地区防災計画学会第3回大会, (2017年3月4日).

松田曜子: "Community-based approach for multiple concerns – A population approach and barrier removal of professions": International Society of Disaster Risk Management (IDRiM 2016), (2016年10月1日).

Matsuda, Y. (2015) Disaster Knowledge Creation Process Observed in Collaborative Translational Action of Narratives in a Affected Area, The 6th Conference of the International Society for Integrated Disaster Risk Management, Scope Complex, Delhi, India 2015.11

Matsuda, Y.: "Wide-area and Long-term Evacuation from Fukushima Nuclear Accident: The General Picture of the Issue and a Survey Result in Shikoku": The 4th East Asian Law & Society Conference, (2015年8月5日).

Matsuda, Y.: Yoko Matsuda: Between "efficiency" and "every last survivor": Comparative study of disaster relief volunteer coordination in the US and Japan, The 5th Conference of the International Society for Integrated Disaster Risk Management, 2014.10.31.

松田曜子・前田洋介・岡本耕平: 市民参加型防災事業における「参加の枠組」の検討 - 愛知県みずから守るプログラムの事例より, 第33回日本自然災害学会学術講演会要旨集, 2014.09.26.

松田曜子: 社会的包摂の観点からみた参加型地域防災の課題に関する基礎的考察, 第48回土木計画学研究発表会・講演集, CD-ROM, 2013.11.3

松田曜子: 国際的難民支援の視点による広域避難問題の考察, 日本災害復興学会2013大阪大会予稿集, pp.68-71, 2013.10.12.

Matsuda, Y.: Issues on long-term and widespread evacuees by the Great East Japan Earthquake and Fukushima nuclear accident, The 4th Conference of the International

Society for Integrated Disaster Risk Management, 2013.09.

松田曜子: 東日本大震災および福島第一原発事故による長期・広域避難の課題と復興プロセス, 第47回土木計画学研究発表会・講演集, CD-ROM, 2013.

〔図書〕(計 1 件)

震災がつなぐ全国ネットワーク(共同執筆), 「ハイリスク予備軍」の人を見つけよう(災害関連死防止ポスター解説冊子), 2016年3月.

〔産業財産権〕

なし

〔その他〕

なし

6. 研究組織

(1)研究代表者

松田 曜子 (MATSUDA, Yoko)

長岡技術科学大学・工学研究科・准教授

研究者番号: 90632711