



ヒューマンパワーを取り入れた地域防災システムの構築に関する研究

青田, 良介

(Degree)

博士 (学術)

(Date of Degree)

2004-03-31

(Date of Publication)

2013-04-08

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲3092

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1003092>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



【 2 2 0 】

氏 名・(本 籍)	青田 良介	(兵庫 県)
博士の専攻分野の名称	博士 (学 術)	
学 位 記 番 号	博い第 4 7 1 号	
学位授与の 要 件	学位規則第 4 条第 1 項該当	
学位授与の 日 付	平成 1 6 年 3 月 3 1 日	

【 学位論文題目 】

ヒューマンパワーを取り入れた地域防災システムの構築に
関する研究

審 査 委 員

主 査	教 授	室 崎	益 輝
	教 授	塩 崎	賢 明
	教 授	三 谷	勲
	助 教 授	北 後	明 彦

1. 研究の背景と目的

(1) 研究の背景

1995年の阪神・淡路大震災では、未曾有の大災害を引き起こし、国や県、市町等行政による対応だけでは限界があることを認識させた。

行政が、緊急救援、復旧・復興のための制度を構築し、ハード・ソフトの両面において、多数の被災者が抱える共通の課題解決を中心に施策を展開するのに対して、NGO/NPOは、一人ひとりの被災者が抱える多様なニーズに柔軟、迅速に対応するなど、行政とは異なったスタンスで支援を展開してきた。当時“ボランティア元年”と呼ばれたように、震災を契機にした市民による新たな公的活動としても注目された。

震災を契機に、「自助」「共助」「公助」の考え方が紹介され、被災者やコミュニティの災害予防(Preparedness)、災害直後の救援(Response)、復旧・復興段階での生活再建(Rehabilitation & Reconstruction)等の面を中心に、自助又は共助による積極的な活動が期待されるようになった。

我が国では、近い将来、東海、東南海、南海地震といった、阪神・淡路大震災の規模を上回る広域的な大規模地震災害の勃発が予測されている。これについて、国の中央防災会議では、対応策の一つとして、行政、企業、NGO/NPO、市民等による“防災協働社会”の実現を提唱している。社会を構成する様々な主体が、それぞれのスタンスに立ちながらも、持ち味や独自の資源を生かし、互いに連携しながら、安全で安心な社会を構築することが求められる。

(2) 研究の目的

我が国のNGO/NPOの場合、社会を構成する主体の一つとしては、依然新しく、活動に必要な専門性やスキル、経験等が十分に蓄積されておらず、資金や人材、組織体制の整備等も依然発展途上段階にある。地震防災におけるNGO/NPOの役割を推進する必要がある。

そこで、本研究では、地震防災におけるNGO/NPOの世界的な先進事例を検証し、我が国の今後のNGO/NPOの役割について考察を加えることとした。具体的には、「事例1：2001年のインド・グジャラート地震」「事例2：1999年の台湾大地震」「事例3：1994年の米国ノースリッジ大地震」におけるNGO/NPOの役割について、被災者への支援活動の内容、支援の方策、NGO/NPO同士あるいは行政や市民との連携等を検証したうえで、教訓を引き出すこととした。さらに、それらをベースに、阪神・淡路大震災被災地のNGO/NPOが、どのような軌跡を辿ったかを検証することにより、“防災協働社会”の実現に向けて、今後どう展開すべきであるかを提言することとした。

災害対応に向けて、従来の建築、計画、構造系を中心にしたハード主体による研究とは異なり、ソフトな観点から、ヒューマンパワーによる市民力を防災に活用すべきとする研究はこれまでにあまりない。今後の我が国の防災NGO/NPO活動の役割を展望することは、官民双方による防災力の向上を図るうえで意義がある。

2 研究の構成と概要

本研究は、第1章から第5章までの5つの章で構成されている。

“第1章 インド・グジャラート地震におけるNGO活動を中心にしたコミュニティの生活再建支援について”では、2001年1月のインド西部地震でのNGOの役割について、インドにおけるNGOの歴史的な社会的役割を整理するとともに、地震発生後のコミュニティの生活再建のためにどのような活動を展開したかを考察した。具体的な事例として、「NGOと地域との連携」

「NGOとNGOの連携」「NGOと政府の連携」「NGOと海外支援機関の連携」を挙げ、そこから、NGOの機能として「地域密着性」「専門性」「ネットワーク性」を有することを明らかにした。さらに、インドNGOによる再建活動の特色、及び教訓として、コミュニティ・エンパワメントによる生活再建の重要性、及びNGO同士さらにはNGO外部との連携の重要性を導き出した。

“第2章 台湾大地震後の「全國民間災害後重建聯盟」から学ぶ民間中間支援団体の役割について”では、1999年9月の台湾大地震直後に台湾大学の学識経験者を中心とする「全國民間災害後重建聯盟(以下「全盟」と呼ぶ)」が設立され、「政府」「民間団体」「被災者」「市民」等をつなぐ役割を果たしたことから、中間支援の機能について考察した。具体的な活動として、「市民から民間団体への募金の審査」「再建項目別による民間団体の連携促進」「被災地での民間団体と被災者等との連携促進」「民間団体に対する財政支援」「民意調査の実施」「政府への政策提言」を実施したが、そこからコーディネーターとしての「包括性」、専門的知識、経験を生かした「専門性」、アカウンタビリティ向上による「信用性」、被災地に密着し被災者をエンパワメントする「自立支援性」といった特色を明確にすることができた。

“第3章 米国・ノースリッジ地震を契機に設立された多様化社会における中間支援型ネットワーク組織の機能に関する研究”では、1994年の米国・ノースリッジ地震の際の、CBO(Community Based Organization)と呼ばれる地域密着型組織と、行政及び赤十字といった全米レベルの災害救援団体(以下、「全国災害NPO」と呼ぶ)とを連携させるENLA(Emergency Network of Los Angeles)という中間支援組織の連携機能について考察した。ENLA、CBO、行政、全国災害NPOの役割について考察した結果、都市における多種多様なニーズは置き去りにされることが多いこと、マイノリティ・ニーズの課題解決には地域密着型組織の活用が有効であること、中間支援機能として地域密着型組織をネットワーク化し、行政や全国災害NPOと連携させることで、防災協働社会における「標準的なマスケア・サービス」と「個々の災害弱者へのサービス」の組み合わせが可能になることが明らかになった。

“第4章 阪神・淡路大震災の被災地NGO/NPOの活動に関する考察”では、上記3つの海外NGO/NPOの先進事例をもとに、被災地で活動する15のNGO/NPO及び連携組織の活動の軌跡を検証することにより、NGO/NPOの評価やそれらを取り巻く環境、活動の変遷、機能、今後の課題について考察した。震災再建の新たな担い手として登場したが、行政、企業等との連携が不十分など、その社会的基盤が整備されていないこと、そのため、海外NGO/NPOの共通機能である“地域密着性”“専門性”“ネットワーク性”を有する一方で、自らのエンパワメントのために“インキュベーション性”“教訓発信性”といった独自の機能を有していることが明らかになった。震災後、「救援」～「復旧」～「復興」へと活動を移行したが、今後の課題として、「軽減」～「予防」を展開するためには、NGO/NPOに対する社会的な支援が必要ながわかった。

最後に、“第5章 まとめと我が国の防災協働社会実現に向けての提言”では、第1章から第4章までの特色をまとめたうえで、東海・東南海・南海地震等将来の巨大地震災害への対応するための、防災NGO/NPOの役割について考察した。防災協働社会を構築する上において、防災NGO/NPOと行政、企業、市民等による連携が不可欠であるが、そのためにはNGO/NPOの社会的基盤を強化する必要があること、さらに、「地域密着性」「専門性」「ネットワーク性」を有するNGO/NPOを束ねて、将来の災害に備えた防災民間中間支援組織を設立する必要があることを提言した。

氏名	青田 良介		
論文 題目	ヒューマンパワーを取り入れた地域防災システムの構築に関する研究		
審査委員	区分	職名	氏名
	主査	教授	室崎 益輝
	副査	教授	塩崎 賢明
	副査	教授	三谷 勲
	副査	助教授	北後 明彦
副査			

要 旨

本研究は、地震等の大規模災害時における被害軽減のための地域の防災システムの構築のあり方を、ヒューマンパワーの活用と連携に着目して、主としてソフト面から検討したものである。具体的には、この10年間に世界で発生した大規模地震を取り上げ、震災後の社会組織の災害対応実態を詳細に調査し、そこでの課題や問題点さらには教訓を明らかにして、地域の被害軽減のための社会システムおよび防災システムのあり方を明らかにしたものである。

序章では、研究の背景と目的が、阪神・淡路大震災における経験を踏まえて、自助、共助、公助の整合をはかった社会システムの構築と、事前予防、応急救援、復興再建の防災サイクルの連携をはかった防災システムの構築の必要性が、述べられている。と同時に、その社会システムや防災システムの構築において、防災にかかわるNPOなどの中間的あるいは市民的なセクターが、大きな役割を果たすことの必要性が、述べられている。

第1章では、インドグジャラート地震(2001年)における、NGO活動を中心としたコミュニティの再建と被災者支援の実態を、現地調査を踏まえて具体的に考察している。この実態調査とそれを踏まえての分析により、震災後のコミュニティと地域の再建には、日常的な市民活動をベースにしたNGO等の存在が必要であり、その地域密着型のNGOと技術的な支援をはかる専門支援型のNGOが連携すること、さらにそれらのNGOが行政や国際機関と連携することが、不可欠であることを導き出している。

第2章では、台湾集集地震(1999年)における、「全国民間災害後重建連盟」(全盟と呼称)という民間中間支援団体に着目して、その設立の経緯から震災後の救援等の活動内容を、現地調査により明らかにし詳細に考察している。そのなかで、政府、市民、専門家、民間団体をつなぐ全盟のネットワーク組織としての機能と役割を整理し、ネットワーク組織として、コーディネートををはかる「包括性」、専門知識を活用する「専門性」、アカンタビリティを向上させる「信用性」、被災者をエンパワーメントする「支援性」が必要なことを、明らかにした。

第3章では、米国ノースリッジ地震(1994年)における、CBOと呼ばれる地域密着型組織とENLAと呼ばれる行政や赤十字などの全国レベルの支援ネットワーク組織を対象として、その活動内容の実態と相互の関係性を、現地調査および文献収集に基づいて明らかにしている。ここでは、大規模災害時における多様なニーズに応えるうえで、そのなかで見過ごされがちな、個別的なマイノリティニーズやアンメットニーズに着目することの必要性を明らかにし、それに対応するためには全国組織と地域組織の有機的な連携が欠かせないことを、明らかにしている。また、標準的なマスケアサービスと個別的な弱者サービスとの組み合わせが必要なことを、緻密な考察の上に論証している。

第4章では、上記3つの海外事例の調査結果とそこでの課題や教訓をもとにして、阪神・淡路大震災のコミュニティ再建や地域支援の実態を、海外事例と相対比較する形で、調査分析している。ここでは、15のNGOやNPOの活動が分析対象として取り上げられ、詳細なヒアリング等による調査が実施されている。その調査分析から、市民組織あるいは防災組織としての成熟がまた不十分なことが、NGO相互の連携やNGOと行政の連携を妨げているという、わが国の地域防災システムにおける課題を明らかにしている。その一方で、被災体験を発信しようとする情報発信性、成長段階にあるボランティア組織の育成を図ろうとするインキュベーション性を、阪神・淡路大震災後のNGOが持っていることを、評価できる特質として指摘している。

氏名	青田 良介		
<p>第5章では、以上の実態把握とその分析から導きだされた教訓を整理して、わが国における防災協働社会および地域防災システムのあり方を展望している。行政、市民、CBO、NPO、専門家による広範囲なネットワークが必要なこと、そのネットワークを支えるには、「専門性」「地域密着性」「コーディネータ性」をもつ中間支援的な防災NGO組織の育成が欠かせないことを、結論として提言している。</p> <p>以上により、本研究は地域防災システムのあり方について、市民の自発的なエネルギーを効果的に組み込む官民連携の態勢構築について研究したものであり、今後の地域防災システムの構築について重要な知見を得たものとして、価値ある集積であると認める。</p> <p>よって、学位申請者の青田良介は、博士(学術)の学位をうる資格があると認める。</p>			