

災害復興過程には何が必要か —ソーシャル・レジリエンス概念を中心に—

志賀 文哉

What is needed for the process of disaster recovery?
—Social Resilience and related ideas and frameworks—

SHIGA, Fumiya

E-mail: fshiga@edu.u-toyama.ac.jp

キーワード: 災害復興, ソーシャル・レジリエンス, ソーシャル・キャピタル, 適応可能キャパシティ, 復興のフレームワーク

keywords: disaster recovery, social resilience, social capital, adaptable capacity, framework of recovery

1. はじめに

東日本大震災から4年半を過ぎ、「被災」への関心は「復興」という言葉が浸透するにつれて薄れきっているように思われる。復興庁（2015）によれば、避難者は47万人から23万人へと減少し、がれき処理・公共インフラ復旧は済み、住宅再建では自主再建が進み、有効求人倍率は1.0を超えていている。このように被災地の現状を数字でみた場合、確かに被災直後の状況からは大きく状況が変化し、復興は着実に進んできているように見える。

しかしながら、実際のところは上述の客観的な指標等からは見えてこない復興の遅滞や状況の複雑化がある。東日本大震災のあと、街の再建計画を進めつつも高台に代替地を求めてなかなか十分な土地を確保できずに時間を要したこと、また宅地造成に3年以上かかり、当初は自宅再建を考えていた人もその間に別地での自宅を含む生活再建へと考え方を変えてしまうこと、仕事の種類が限られ十分に求職者を吸収できないことなどは震災後現地で確認してきたことである。震災前から人口の減少が進んでおり、そもそも復興の先にある未来が描けない状況にあったという問題も指摘される。しかし一方で、住民と行政が熟議を尽くして復興のまちづくりを進めることができた結果として復興のスピードを速めた宮城県岩沼市の事例も明らかになっている。復興のあり方は千差万別、地域ごとに異なるものであるが、復興に関わる中身やスピードを左右するのは何か、考えるための基礎的な概念が求められている。

本稿では、復興過程に関わる諸概念・考え方を整理し一部を検討することを目的にする。現時点では総合的な検討は未だ困難であるが、日本学術会議がまとめた災害に対するレジリエンス、特にソーシャル・レジリエンスに注目してその関連概念や復興に関わるフレームワークの考え方を取り上げて考えてみたい。

2. コミュニティ・レジリエンスについて

「レジリエンス」（resilience）とは、「復元力、回復力、弾力」などを意味する言葉で、端的には「困難な状況にあっても、しなやかに適応して生き延びる力」という意味で、社会のあらゆるレベルにおいて使われることが増えている。

災害からの復興においてもレジリエンスの視点による研究がなされており（日本学術会議、2015），人だけでなくコミュニティも対象に考えていく内容であるので、被災地における地域生活の復興に注目し考える際に参考になる。

災害という大きな困難に直面して、「それを受け止め、新たな安定状態を回復する」ためにコミュニティはどうあればよいのかを考えるには「コミュニティ・レジリエンス」の検討が必要になる。大きな災害に見舞われた時、行政機能は麻痺し機能を果たすことが難しくなる。その被災地で人々が生活の再建を目指すならば、復興の基点はコミュニティにあるといえ、そのコミュニティにとって何が必要なのかを考えることになる。コミュニティ・レジリエンス

とはそうした意味を持った「地域の回復力」をさす。そして「地域社会のコミュニティが安定した状態を回復するためには、そこで暮らす個人、地域の自然環境、その中で支え合う地域社会、雇用と収入を得るための生産環境が重要」である（早田、2015a）。

図は、コミュニティにおけるレジリエンスを高める様々なアクションを示すものである。重要と考えられる「個人」「自然環境」「(地域)社会」「生産環境」を四角に配置し、ローカルレベルから国際レベルまでのガバナンスの広がりで捉えたコミュニティの各部分に必要な支援を明示化し、つなぎながら整理していくものである。

コミュニティ・レジリエンスを進めるためには身近な地域の人とそのつながり、そこで活用される知恵、合意の形成、活動力が中心的に重要とされる（早田、2015a）。

仁平（2004）は被災からのレジリエンシー（回復力）の高いコミュニティの条件を次の10個挙げている。①自地域の信頼、②未来志向、③自地域の尊重、④自地域の受容、⑤肯定的地域観、⑥他地域の信頼と利用、⑦平静さ、⑧情報収集、⑨リスクテーキング、⑩実存的独立である。このうち、⑥は他の地域による支援への信頼が形成されており、互酬的に自地域から他地域への支援システムの確立の可能性も生じることを指している。これは災害からの回復力をどのようにすれば具備できるかを考える上で、災

害支援と受援を一体的に考えていく平時の準備が整えられる自治体の力と連関している。被災してもなお援助を受ける体制を組むことができる力を持っていることを示唆し、被災時以外では他の被災地に対して支援の実績を重ねることで、（災害時対応協定などを通して）いざという時に直ちに支援の申し出を受ける可能性が高いことや、自らの行政組織・体制に適合しやすい支援を得やすくなることが考えられる。

3. 適応可能キャパシティについて

コミュニティの回復過程で重層的になされる地方自治体や国からの支援や助成は、重要であるものの無尽蔵ではなく、実際のところ限界がある。そのような資源は公募等の方法を入れつつ公平な配分の形を取ることになる。そのため、限られた人材や費用などの資源を効率的に使うことが重要になるのであり、被災地内外のリソースを活用する力・可能性は「適応可能キャパシティ」と呼ばれ、NPO組織や復興関連プロジェクトを巻き込む力になる。

災害時対応と復興において、被災地がどれくらい援助を受けられるかを意味する「受援力」に注目されるようになっている。神戸市社会福祉協議会が2014年3月に作成した改訂版「こうべ災害ボランティア支援マニュアル」には第6節を「災害受援計画」に充て、「支援を受け入れる側もすみやかに受け入れ体制を整えられる」よう計画を作るものとしている。支援と受援のバランスを考えつつ、従来の情報処理、指揮調整、現場対応環境という3点に加え、ボランティア、NPO、企業など「民間の力」を4つ目の視点に位置付けている。上述のように地方自治体や国の支援に限りがあることから、第三セクターや民間の力が求められており、それが適応可能キャパシティの余力に貢献する。

4. ソーシャル・キャピタルについて

ソーシャル・キャピタルの明確な定義が存在しているとはいえないが、その論者の一人であるR・パットナムの主張からするとソーシャル・キャピタ

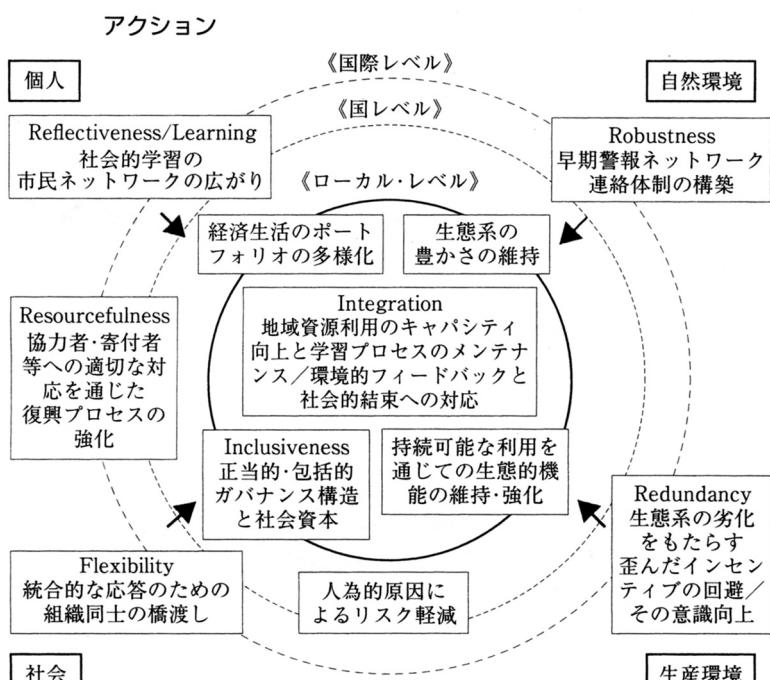


図 レジリエンスを高めるマルチレベルのアクション（早田、2015a）

ルの意味するところは以下のような内容になる。

“人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を高めることのできる、「信頼」「互酬性の規範」「ネットワーク」といった社会組織の特徴”（内閣府、2005）

一般的にソーシャル・キャピタルは、健康の増進、教育成果の向上、近隣の治安の向上、経済発展など有益な成果をもたらし、社会や個人の繁栄に寄与すると指摘されている。その一方で、ソーシャル・キャピタルは負の効果をもたらす可能性もあるとされる。結合型ソーシャル・キャピタルが強固であることは反面として排他性を示すこと、また社会の中に等しく分布するものではなく、偏在する特徴があるとすれば、一部の人しか享受できることになってしまふ。

ソーシャル・キャピタルは、その地域における歴史や文化面での長年の蓄積が反映されるところが大きいとするならば、現状を変化させることは簡単ではないかもしれない。しかし、ボランティア活動を始めとする市民活動とソーシャル・キャピタルは互いに高めあうような関係にあるとみられ、市民活動の活発な動きによって、今後のわが国のソーシャル・キャピタルが質と量の両面でより豊かなものとなっていくことが期待される。

日本大震災後の復興のキーワードの一つに「絆」がある。この言葉は、ソーシャル・キャピタルの「結束力」や人とのつながり（ネットワーク）を一文字で示しているとみるとみることができる。

一方で「橋渡し」はどうか。外部からの人や団体からの刺激を受けて、域内のNPOやボランティア団体が活性化し、人間関係の求心力（人と人が結びつききっかけや動機）を高めていくことは内に留まらない拡大の力であり、新しく構築された人間関係に信頼を醸成し強化していく。それが十分に機能するためには、次の3つが重要とされる。

- ①先駆性あるいは課題発見力の要素
- ②人間関係づくりを行うリーダーシップあるいはコードィネーターの要素
- ③コミュニケーションのための公共空間の要素

また、水平的でオープンなネットワークを醸成するための活動のルール（規範）の存在や、市民活動－社会的な成果の実現－市民活動の更なる活発化（信頼関係に基づくネットワークの広がり）といった好

循環を導き出すことなどもポイントとなっている。

震災以前の検討によるが、コミュニティ再興のために必要な仕組み（内閣府、2005）としては次の5つのポイントが注目される。

- ①住民の自発性を尊重し、参加しやすい仕組みを導入
- ②地域資源の活用などにより、地域の個性を發揮し、地域内外に分かりやすく情報発信
- ③ニーズや課題を持つ人々も地域資源のひとつとして、つながりの中に包含
- ④お互いに補い合える主体同士が積極的に連携する仕組みを導入
- ⑤地域経営などの観点を取り入れた自律的な活動を促進

地域福祉推進の観点からよく挙げられる内容も含まれている。こうしたことの担い手は公的な組織の他、NPO等民間の組織であってよく、むしろその方が必要なところに必要な仕組みを作っていくことになり、そのプロセスは参加者の主体性を引き出す効果を生むと考えられる。興味深いのは、市町村合併を機に全戸加入型のNPOを新市がイニシアチブを取っているものである。地域社会の弱まりを補うために、行政がソーシャル・キャピタルの維持を図る試みであり、住民の主体性は縮小するのではないかとの見方もある。しかし、地域住民の思いとは必ずしも一致しないまま、否応なく行政区が組み替えられていくような変化に直面した場合に、以前の生活での人間関係や社会関係を仕組みで支えるやり方は、震災後の地域ごとの復興を考える場合に前例を与えるものである。

5. 復興のフレームワーク

復興庁（2015）によれば、「新しい東北」先導モデル事業として「次世代型地域包括ケア」を推進するとしている。「地域包括ケア」システムとは、住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができるための地域の包括的な支援・サービスの提供体制を指す。その中核を担う地域包括支援センターの主な業務として「地域ケア会議」を開くことが2015年度から追加され、団塊の世代が75歳以上（後期高齢者）になる2025年までの同システムの完成を目指して本格的に進み出している。そのような基本的な考え方に対して「次世代型」とは「医療・介護の専門職だけではなく、市や事業者、

地域住民など、福祉・医療・介護・生活支援を行う者も連携。被災などで健康状態が悪化した市民を支援するための仕組み」と説明されている。この内容自体は特別に次世代を感じさせるものではないが、被災地の現状を踏まえた視点からは、被災の影響による健康悪化への対処がある。例えば、宮城県南三陸町での生活不活発病予防・改善の取り組みなどがなされていることが該当すると考えられ、そのような被災者実態を考慮していくこと自体は重要であろう。

被災後にこのシステム導入を検討するに当たっては、大きな被害があった故にその後の再建も大がかりであるが、考え方を変えれば、このシステムを計画的に実現していくには条件的に良い面もあるとの見方があった。高台へ移転するにせよ、一から土地造成し、コミュニティ機能を考えた上で再建を進める際にこのシステムを計画的に備えるのは一つの方法であり、効果的に地域包括ケアシステムのモデルを実現できるということが期待の中にはある。

宮城県岩沼市は、震災後に住民との熟議を重ねた上でいち早くコミュニティ再建のプロセスへ進んだことで注目される。その特徴は、地域包括ケアシステムが目指す、高齢社会の一層の進展への対策という枠組みにとどまらず、地域が継続的に発展し地域住民が住み続けるイメージ（復興のグランドデザイン）を共有し、住民参加のワークショップを通じて住民意見が反映された（園田 他, 2013）ことにある。2014年末に話題になった「消滅可能性都市」894都市の中に、宮城県でも23市町が含まれる中、岩沼市の名前はない。すなわち、2010年～2040年の30年間に、20歳～39歳の女性が半減する惧れはないと見込まれているのであり、そこでは、人口増加（次世代の生産）への可能性が残されていることを意味する。上述の年齢層の女性が地方から東京圏へ移動するのは、多く仕事を得ることが主要な動機とされる。復興した市町村において、コミュニティの機能が十分に回復しているならば、後期高齢者の増加があってもその人たちの支え手として働くことができる（雇用創出）のであり、人口の流出防止に寄与すると期待できる。

また、地方人口の減少を懸念し、日本創生会議を中心となって様々な手が加えられようとしている中で、「東京圏高齢化危機回避戦略」に関わるものとして日本版 CCRC が打ち出されている。CCRC と

は「継続的なケア付きリタイアメントコミュニティ」（Continuing Care Retirement Community）のことである。身体状態でいえば自立しているところから入居し、その後徐々に身体状態が変化して介護の必要が高まても引き続きその場（コミュニティ）に住み続けることができるところに特徴がある¹。米国で試行錯誤が重ねられ、大学も関わりながら地域づくりを行う一つのモデルになっており、それを日本に導入したものが日本版 CCRC であり、既にいくつかの場所で試みられている。その一つである Share 金沢では上述した比較的高齢の主居住層だけでなく、若年層である学生が住みこめる仕組みを持っており、「幅広い年齢層」の実現も模索している。

このような形式は、被災地で進む人口減少、消滅可能性都市化の進展の現実を押し留めていく方法の一つとして検討の余地がないわけではないであろう。前記の「地域包括ケアシステム」にしても大きな被害を受けたところから大きな飛躍で回復・復興を目指す場合に、国・地方自治体が先導的・管理的に、そして責任を持って推し進めるのであれば、一定の効果を期待できる。

しかし、一方ではこうした日本型 CCRC に対して警戒する声もある。嫌がる人に移転を強いる「強制収容所」になりはしないか、現代的な「姥捨て」になりはしないかという懸念である（山下, 2015）。上に示した健康なうちから住むという事情やどちらかと言えば高所得者の「高福祉型郊外住宅団地」であることからその懸念は今のところ杞憂に近いものと考えられる。しかしながら、むしろ居住者が高所得者に限られた「高福祉型」ならば、いわゆるゲーテッドコミュニティを公的に作っていくことになりかねず、すべての人の生活の安心安全をめざしていく地域包括ケアシステムとのずれが生じうると考えられる。

また、内閣府が2014年に示した「国土強靭化」という枠組みもある。この中で示される「しなやかさ」とは回復力の速さを示すものとされ、レジリエンスと関連するものとみることができる。但し、「国土強靭化」という表記が示すように、国レベルの政策志向モデルであり、先に示したコミュニティ・レジリエンスが「社会=生態系の回復モデル」と示されるようにいわば地域住民の生活の近いところか

¹ 自立型住まいから支援型住まいへ、さらに介護型住まいとコミュニティ内での住まいの移動はある。

らの回復を考えるボトムアップ型の概念であるところが異なり、内容的にも「国土強靭化」の方には欠如している視点があるなどの点で大きく異なるものとされている（早田，2015b）。

このように、復興のプロセスを国が考案したフレーム用いながら考えていくことは、震災と切り離された後も続く地域での生活の安定を考えてみる上で示唆的である一方で、よほど綿密に調整しながら進めなければ、場合によっては、蚕食状態での開発を進め、周辺地域との相互関係が悪化する可能性がある。また、「すべての地域住民に対しての復興」という視点が緩むと、一部の人だけに都合の良いものになってしまい、当初の期待からは大きく外れたものになりかねない。こうしたことを避けるために、先述のコミュニティ・レジリエンス概念を用いて、必要な4要素はどうであるか検討を行うこと、その中のソーシャル・キャピタルは十分であるかを確認することが必要であると考えられる。

6. 最後に

本稿においてはソーシャル・レジリエンス概念を手掛かりとして、関連概念や復興フレームワークを取り上げ、災害復興過程に必要な諸要素を検討した。

しかし、誰がそれを担っていくかの具体を考えねば、実際のところは絵に描いた餅に過ぎない。筆者が関わる、被災地で復興支援をしている人たち・NPO、被災地外で支援・研究している人たちがコミュニティ・レジリエンスのどこに影響力を持っているのか、持つうるのかを検討することは現に進む復興を考えるうえで、さらに次の大規模災害の備えを考える上で重要である。今回、種々の概念を考える上で貴重なベースとなる考え方を提示した早田（2015a）は、誰がどのような立場からソーシャル・キャピタルを形成していくのかについて、ソーシャルワークの個別支援、地域支援に言及しその役割に注目している。ソーシャル・キャピタル全般に対してソーシャルワーカーが独占的に担うというのではないが、ソーシャル・キャピタルに関わり、それを育てていく環境にあるソーシャルワーカーの専門性を高めることの重要さを強調し十分な役割を果たすことに期待を寄せている。このように具体的に誰がキーパーソンになりうるのかを、役割の専門性に注目しながら検討しておくことも重要であろう。筆者もまたソーシャルワーカーとして、これまでに関わっ

てきた人々の、災害復興における役割や位置関係を分析しながら、支援実践とその研究を進めていきたいと思う。

参考文献

- 早田宰（2015a）：地域再生・復興とソーシャル・キャピタル、ミネルヴァ書房、153-162
- 早田宰（2015b）：コミュニティ・レジリエンスの適応可能キャラシティ 2011年津波後の日本沿岸地域の分析、震災後に考える一東日本大震災と向き合う92の分析と提言一、pp586-596
- 園田千佳、坂本慧介、石川幹子（2013）：復興まちづくりの計画策定プロセスにおける住民ワークショップの役割に関する研究—宮城県岩沼市における復興まちづくりを通して—、日本都市計画学会都市計画論文集、48（3）、849-854
- 内閣官房国土強靭化推進室（2015）：国土強靭化とは？～強くて、しなやかなニッポンへ～
- 内閣府経済社会総合研究所編（2005）：コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究 調査報告書
- 仁平義明（2015）：災害からのレジリエンス—被災者側の視点、学術の動向、44-55
- 水見山幸夫 他（2015）：災害に対するレジリエンスの向上に向けて、学術の動向、8-86
- 復興庁（2015）：復興4年間の現状と課題、2015年3月
- メンタルヘルス.jp: レジリエンスとは、
<http://hr-mental.jp/glossary/dtl/264> (2015/9/17アクセス)
- 山下裕介（2015）：「地方消滅」予言が日本を滅ぼす：「積極的撤退」論とCCRCの罠、新潮45、34(7)、pp112-119

（2015年10月20日受付）

（2015年12月9日受理）