

関西学院大学災害復興制度研究所と災害復興研究への私の道標

——来し方を振り返り、新たな地平を見つめて

1 はじめに

私は2013年4月から、今年2016年3月まで関西学院大学で教育と研究に携わる幸運な機会を得た。本務は総合政策学部教授としてであったが、災害復興制度研究所の所長を兼務する光栄に浴した。このたび、私自身がこれまでの道程を振り返り、ささやかでも私に関わることができたことを記す道標となる一文を添えてひとつの区切りとする機会をいただいた。

本企画を進めていただいた野呂雅之教授（主任研究員）からは、ことさら新たに筆を起す必要はないとの寛容なご提案があった。既発表の研究論文・論説等から代表的なもの見繕って概観できる形で抄録を作るイメージかと思い、またそうすることは定年・退職していく者として最低限の務めかと観念して承知した（事実、私の前に所長をされた室崎益輝先生は定年にあたってそのような特集の抄録を残されている）。しかし、いざ「見繕って抄録」を作るという段になってはたと一歩も進まなくなってしまった。

率直に告白すべきであろう。私はなるほど防災・減災の研究・教育分野においていささかの専門性を磨いてきた一人ではある。しかし、本研究所在掲げている「災害復興」（につなげていく）ということを見据えて、昔からどこまで一貫して自身が研鑽してきたのであろうか。そのことを真摯に反省してみるならば、本当に恥ぢずかしくな

る。若い時から遠きを見据え、紆余曲折を乗り越えて、しかるべく「災害復興の精神と使命」にたどり着いたのではない。むしろこの研究所に勤める機会を得て初めて、その精神と使命を明確に自覚し、体感したというのが正直なところである。いや、関学で勤める以前から、「総合防災学」を標榜する一人として、ある程度観念的にはその重要性に気づき、それなりの指摘もしていたようにも思うが、本腰を据えて考究し、現場を訪ねて研鑽を重ねてきたとは言い難い。図らずもそのことを改めて自覚し反省する機会となった。

このような事情から、私が自身を振り返るためにとりあえず見繕った「本抄録」は、むしろ脈絡を欠く「雑録」になってしまった感がある。そこで後付け的な説明になるが、私が時々は何を思考し、いづこを志向して今に至ったのかを簡単にたどって補助線としたい。いわば関西学院大学災害復興制度研究所と災害復興研究へいたる私の道標である。

また研究所にご縁を得たことで「災害復興の精神と使命」を時に応じて省察することになった。こうした学びの過程で私自身が望むにいたった「今後の地平」についてもささやかではあるが言及し参考に供したい。

2 複数の道筋をたどった研究アプローチ

- 1) 災害とリスクを結び付ける研究アプローチ（採録論文ではRと記す）

以下、時間的系譜を示すため、このアプローチに即してごく要所のみを示しておく。以下の他のアプローチについても基本的に同じである。

- ・1985 年 「災害をリスクとみる」必要性を指摘
 - ・1990 年以前 水資源・都市環境問題を中心に防災から減災のための災害と環境のリスクマネジメントの方法論の提案を目指す
 - ・(1995 年 阪神淡路大震災発生)
 - ・1995 年～現在 災害リスクマネジメントを中心とした総合防災の必要性を提唱するイニシアティブをとる
 - ・2000 年～2008 年 総合防災学を掲げる国際運動のイニシアティブをとる
 - ・2008 年ごろ～現在 災害リスクマネジメントから災害リスクガバナンスへと広げた総合防災・減災を提唱
 - ・2009 年～現在 国際総合防災学会の設立と推進に従事
 - ・(2011 年 東日本大震災発生)
 - ・(2012 年 京都大学防災研究所 定年退職)
 - ・(2012 年～2013 年 熊本大学自然科学研究科・減災型実践研究教育システム研究所に勤務)
 - ・(2013 年～2016 年 関西学院大学・総合政策学部および災害復興制度研究所に勤める)
 - ・2013 年～現在 地域復興の経験と結び付けた災害復興について研究を始める、「小さな事起こし」による持続的な地域復興の可能性を指摘する
- 2) 総合防災学のためのパースペクティブ、コンセプト開発のアプローチ(採録論文では P と記す)
 - 3) 災害リスクを含む多様なリスクの下での総合的な都市・地域マネジメントのための方法論の提唱(採録論文では M と記す)
 - 4) 過疎地域の持続的な地域活性化に関するフィールド研究(採録論文では C と記す)

なお上の分類はあくまで整理の目的であり、実際の研究は当然、明確に一つの流れのアプローチのみではありえず、二つの流れが交錯・重複して

いることを指摘しておくべきであろう。

そのことを記すためにたとえば CR (C と R が掛け合わされたアプローチ)と記した研究もある。

なお抄録に記した各研究の具体的狙いや内容についてはここでは触れることはしない。

3 持続的な地域復興とそのガバナンス ——絶えざる再成長の超長時間軸に沿って

最後に、関西学院大学・災害復興制度研究所が掲げる「災害復興」の理念の追求を進めていくうえで、少しでも私固有の見方を添えておきたい。何らかの形で今後の発想転換につながれば幸いである。

21 世紀に入った間もない時期に、日本が経験した一連の大きな自然災害は災害復興という観点からみて以下のような特徴と課題を私たちに突き付けている。(以下、「自然災害」に限って話を進める。)

- ①災害復興は根源的には人の復興であるが、そのためには人が生活・生業のよりどころとする地域の復興でもある。
- ②地域は(自然)災害のハザード(災害を引き起こすきっかけとなる自然現象)のほかにも多くの地域を衰亡させることにつながりうる外部からの脅威(存亡リスク)にも日常的に繰り返し曝されている。たとえば山間地域の過疎化の脅威であり、大都市のもろもろの都市問題の背後にあるリスクである。
- ③したがって、災害復興を地域復興の枠組みの中で持続的にガバナンスしていくという発想転換が求められる。そのためには「持続的な地域復興の時間軸」を考え、ガバナンスの方法と具体化を多角的に議論しなければならない。「持続的な地域復興」には、「復興のビジョン」や「復興の方向性・指針」が必須である。災害の直後に「復興のビジョン」や「復興の方向性・指針」を急ぎ議論し、合意することはきわめて難しい。もしそれがあつて程度可能となることがあるとすれば、災害が起こる以前のずっと前から日常的に地域が絶えずさらされている衰退リスクに想像力を

働かせるとともに、目指すべきビジョンや指針を検討して緩やかでも合意していく努力が関係者によって積み上げられている場合であろう。そこからたゆまず「地域を起こし（興し）ていく」、地域復興が事前から日常的に行われているべきなのである。これはある種の「災害の事前復興」の考え方にもつながるものであるが、自然災害だけにとらわれない形でより広く、長い時間軸の上で災害復興を地域復興としてガバナンスしていくことを主張している点に特徴がある。

- ④たとえば東日本大震災や熊本地震からの災害復興にあたっては、地域の存亡リスクにさらされながら地域復興を図っていかなければならないという視点を欠くことはできない。またその持続的なガバナンスをしていく超長時間軸で柔軟かく地域復興モデルをデザインし、観察・検証していかなければならない。これは21世紀前半の現在から中後半にわたる未来につながる新しい経験知を紡ぎあげていく挑戦でもある。そのためには、〈先見性〉をもって政策・戦略をデザインするとともに、10年、20年、50年単位のたゆまぬ時間をかけて学習を重ね、同じ地域において復興モデルを継続的に積み上げていくとともに、その系統的な観察と検証が肝要である。
- ⑤「ガバナンス」は「マネジメント」を含むが、バザードやリスクを想定内に収めて特定の主体だけでコントロールしたりすることが可能な場合に不可欠となる。したがって減災や災害復興を含む地域復興を行うためには、政府・行政機関によるトップダウンのマネジメントだけではなくガバナンスというアプローチや体制づくりを図らなければならない。ガバナンスには何らかの当事者意識や能力・権限を持った複数の主体が参加し、役割分担と連携をする水平型の統治システムがなじむ場合が多い。ただしガバナンスは同時にイニシアティブをとる主体や総合調整を図る推進役や触媒役も不可欠である。災害復興では政府・行政機関がその役割を担うガバナンスのタイプもありうるが、政府以外の民間や住民組織、NGOなどが発議し、調整し合いなが

ら、政府機関を巻き込んでいく下から上げていくガバナンスにこそ、よりその本領が発揮される可能性がある。またその結果として、まちづくりのルール・制度などが社会実験的なプロセスを経てソーシャルデザインされていくことが期待できる。このようなトップダウン的制度設計とは趣の異なる、ボトムアップ的で柔軟性のあるデザインプロセスが「制度の卵」を生み出すことにもなる。これもガバナンスならではの特徴であろう。

- ⑥「超長時間」スケールも視野に入れた〈先見性〉のヒントは歴史を振り返ることによっても得られるに違いない。ここでいう「超長時間」とは百年単位、千年単位の「長い長い時間スパン」を指す。地域社会を構成する世代を超え、人間の寿命もはるかに超えた時間スケールで見るということである。事実、同じ地域やその周辺で自然災害のハザードは形やスケールを変えて超長時間軸上で繰り返し訪れている。結果として、大きな被害につながる災害も繰り返し起こっている。災害を契機として目指すべきビジョンや指針を修正しながら「再成長（regrowth）」を図るもので、持続的発展（sustainable development）は当然そのような「絶えまぬ地域起こし（地域復興）」と不可分の関係にあるのである。この点は地域復興や災害復興を論じる際に、あまりこれまで指摘されていない重要なポイントである。
- ⑦もし（日本列島に住んできた）人類が地域を繰り返し復興させる過程で、過去の災害から（まったく不十分ながらも）何らかを学び、活かした営みを続けているとすれば、そのような知識・知恵は何かを明らかにしておく必要がある。このように考えると、歴史学、人類学、民俗学、民族学、社会学、政治学などの一見ガバナンスとは無縁の人間科学・社会学との学術的連携がこれからはより一層重要になってくるであろう。また地域の人々の意識や行動、ひいては社会システムが変わるためのボトムアップ的で柔軟性のあるデザインに必要な知は、行動科学や社会心理学などから学ぶところも多いはずである。

4 「復旧」の時間軸を「復興」の時間軸とあえて区別して並進関係として位置づける提案

以上のように「復興」を持続的な地域復興プロセスとしてとらえていくパースペクティブに立つとなると、私たちが「(災害からの)復旧」と呼んでいる時間軸上の対応・活動の位置づけにも発想転換を迫られることに気づく。つまり特定のある災害が契機となり始まる「復旧」に対して、「復興」はその事前のずっと前から始まっている(より正確には、始まっているべき)営みである。であれば、「復興」はその災害が起こった時点で時計の針が回り出す「復旧」とはそもそも時間を計測する次元(軸)が本質的に異なると考えるべきであろう。つまり特定の災害が起こった時点と地域でそこかに時計が回る「復旧」とは異なって「復興」ははるかに長い時間軸に沿って大きな時計の「長針」が回り、それに合わせてガバナンスされ続けている。災害が発生するとそこを起点として新たな針(短針)が回り出すと解釈できる。災害発生後は、災害復旧が終息するまで「復旧時計」は時を刻む。それとは別の時間軸に沿って地域復興は当該の災害を契機として短針が並進するように時を刻み始めるが、長針はずっと以前から継続的に時間を刻んで来ている。さらに人間復興を究極の姿として追及する地域復興は、災害を契機として「復興のビジョン・指針」を修正しながら長時間、超長時間軸に沿ってガバナンスを継続的に進めていくことが求められる。この過程はある意味で段階ごとに成長の達成度を確認しながらスパイラルに向上する形で継続的再成長を目指す点に特徴がある。したがって時間スパンの長さや時間スケールの違いを考慮すれば、復旧の時間軸と復興の時間軸は質的にも異なる平行した軸であり、災害が起こった時点でスイッチが入って動き出していずれ終息を意図した「復旧時計」と、そうではない「復興時計」とは並進関係にあるとみなすことが肝心であろう。

もう一つ「復旧」について補足すれば、少なくとも我が国において用いられている意味では「復旧」は文字通り、「旧に(回)復する」ことを目指すものである。より狭義には「災害前の状態」が量的・実物的あるいは機能的に規定できること

を前提していると解釈できる。したがってライフライン・インフラや住居・オフィス、工場などの物理的施設の復旧はこのような言葉の原義に即して典型的な復旧の対象として取り上げてよい(ただし生活復興に関わる施設は別である)。この意味で「復旧曲線」などのモデル化や評価にもなじむものである。そこには時間軸上で増大し、(短い)有限時間でめざすべき完全回復状態に到達し終息していくというパターンが想定できる。一方、「地域復興」は持続的な取り組みを事前、事後に必要とするとともに、「復興状態」を縦軸に取ったその時間的推移はある種の波動曲線を描くとみなすことができよう(自明なことであるが、あくまで復旧がいずれ成功するとしての話である)。しかも「復興状態」はきわめて主観的、価値判断的特性に関わるものであり定量化になじまないものである。とりわけそれが一人ひとりの人間復興となるとその個人的特性や感情・感覚の問題ともなり測定・評価がきわめて難しくなることが予想できる。さらに重要なことは、仮に何らかの形で「復興曲線」を表すことができたとしても、時間軸上で局部的に上下に変動することをもって一概に復興が進んでいないと言えないことである。そのような波動はある種のゆらぎであれば、生活という生きた営みでは自然なパフォーマンスとみなせないこともないであろう。またより長期的にはその都度、復興課題が異なってくると考えられるので、そもそも同じ尺度で縦軸の「復興状態」を議論すること自体が適切ではないというべきであろう。そうであれば、所定の復興課題をクリアした後は、別の復興課題のガバナンスの系(レジーム)に移ることが望ましい。その場合はその都度、縦軸の尺度は異なることになり、復興曲線もゼロからの再出発となることもあり得るであろう。これを複数の系にわたって時間軸上で観測記述すると、系ごとにアップ・ダウンすることが見込まれる。このような解釈の妥当性は今後の議論と研究をまつとして、一つの論点として指摘しておきたい。

ともかく「復興」は「復旧」はこのように異質な事柄であるので、「復旧のあとに復興が始まる」という思い込みは見直すべきであろう。復興のガバナンスではその点の違いを明確に踏まえておく

ことが望ましい。もちろん実際の現場では「復旧」と「復興」は、それを担う人や資源、タイミング等で錯綜し、相互作用を起こしている。復旧と復興の活動においてむしろマイナスに作用する相互干渉はガバナンスの観点から再点検すべき点があるかもしれない。そうは言ってもこのような輻輳と相互作用は実際の現場ではある程度不可避であり、むしろ積極的に関係づけるべきことがらもあるはずである。また「復旧」と「復興」の切り分けのタイミングについては現場の人々の心理や心情、倫理的・道義的要素も絡んで複雑であることも理解しておくべきであろう。

5 Disaster Area Revitalization, Regrowth and Governance の名称に託された研究所の未来の地平

本研究所は今年度に英文名称を改め Institute of Disaster Area Revitalization, Regrowth and Governance (IDiARRG) と称することとなった。幸い、改称に当たっての議論で私の意見やアドバイスを活かしていただく機会となった。定年退職を前にした時点で、やっと「災害復興」を掲げる本研究所の新しいステージづくりにささやかな貢献ができたことは光栄である。なお新たな英語名称のキーワードである disaster area（被災地）、revitalization（再活性化）、regrowth（たゆまぬ再成長）とそれらの governance（ガバナンス）がそれぞれ密接に上の議論で私流の解釈で触れている。もちろんそれをどのような意味合いで災害復興制度研究所の今後の地平を特徴づけるかは今後の研究所や大学関係者の皆様方が主体的に検討し、選択的に吟味していくべきことである。