

博士論文

災害後の回復力とコミュニティ・エンパワメント：
福島復興における「顔の見えるコミュニティづくり」の意義

篠原 祥 哲

目 次

序章 論文の目的と概要	5
第1節 人間の安全保障と東日本大震災	5
第2節 人間の安全保障における「能力強化（エンパワメント）」	9
第3節 論文のねらい	9
第4節 研究のアプローチ	14
第5節 論文の構成	14
第6節 論文の特徴と射程	17
第7節 コミュニティ・エンパワメントの定義と研究対象	19
第8節 福島のコミュニティづくりにおける本論文の立場	22

第I部 人のつながりによるセーフティーネットの意義

第2章 災害後のコミュニティ・レジリエンスを高めるソーシャル・キャピタル（SC） ..	23
第1節 多様なソーシャル・キャピタルの議論	23
第2節 SC議論の関係図	28
第3節 ロバート・パットナム、ピエール・ブルデュー、ナン・リンのSC論	29
第4節 災害復興とソーシャル・キャピタル	33
第3章 阪神・淡路大震災におけるソーシャル・キャピタル（SC）	47
第1節 浮き彫りになった孤独死	47
第2節 孤独死の特徴	51
第3節 復興公営住宅の孤独死	53
第4節 神戸市の孤独死対策	54
第5節 NPO・NGOなどの民間支援	57
第6節 神戸市の草の根ワークショップからみえてきたSCの重要性	60

第II部 福島における住民主体のコミュニティづくりの現状と課題

第4章 福島の課題【分断と孤立の問題】	68
第1節 東日本大震災と孤独死	68
第2節 福島の避難生活	68
第3節 福島県の避難者の複雑な特徴	70

第4節	避難者の心身の状況	72
第5節	避難者に対する行政の対応	79
第6節	コミュニティ形成の課題	80
第5章	福島における住民主体のコミュニティ活動の分析	84
第1節	住民主体のコミュニティづくり	85
第2節	福島のコミュニティづくりに取り組む団体へのアンケート調査	90
第3節	アンケートから見えてくる住民主体のコミュニティ活動の現状と課題	127
第III部 求められる外部支援の要諦		
第6章	「返礼と応答のリーダー」への外部支援のあり方	136
第1節	地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の特徴と研究対象	136
第2節	「返礼と応答のリーダー」	139
第3節	贈与論と互酬性の規範	142
第4節	均衡的互酬性を導く外部支援のあり方	146
第5節	WCRP フクシマコミュニティづくり支援プロジェクトからの考察	148
第6節	均衡的互酬性とコミュニティ活動	153
第7章	「本心を表明できない孤立」	157
第1節	ソーシャル・キャピタルのダークサイド	157
第2節	子育て中の母親と「本心を表明できない孤立」	159
第3節	「本心を表明できない孤立」と生物学的市民権	164
第4節	対応の糸口	167
第5節	アドボカシー型組織の財源	171
第6節	連結型ソーシャル・キャピタルによるエンパワメント	178
第8章	「信頼関係を構築する顔の見える関係」	189
第1節	ソーシャル・キャピタル醸成と「顔の見える関係」	189
第2節	真正な社会と「顔の見える関係」	191
第3節	行政の非人格性	193
第4節	求められる地域組織の専門性	195
第5節	個別性と「顔の見える関係」	197
第6節	学びと対話から生まれる実践知	198
第7節	論文の結語	201

第 8 節 「存在論的な人間の安全保障」の必要性	203
第 9 節 中越地震復興から考察する「顔の見える関係」の支援	204
第 10 節 地域運営組織と中間支援組織による「顔の見える関係」の可能性	209
第 11 節 歴史的背景や地域の特性から考えるレジリエンス	211
参考文献・論文・ウェブサイト	214

序章 論文の目的と概要

第1節 人間の安全保障と東日本大震災

人間の安全保障とは、「人間一人ひとりに着目し、生存・生活・尊厳に対する広範かつ深刻な脅威から人々を守り、それぞれの持つ豊かな可能性を実現するために、保護と能力強化を通じて持続可能な個人の自立と社会づくりを促す考え方」とされる¹。

この人間の安全保障は、1994年国連開発計画（UNDP）が発表した『人間開発報告書 1994年版』によって国際社会に公となった概念である。この中で人間の安全保障を飢餓・疾病・抑圧等の恒常的な脅威からの安全の確保と、戦争等日常生活から突然断絶されることから保護を含む包括的な概念であると示され、そのために国家の安全保障だけではなく、そこに人間開発の概念から導かれる安全保障の必要性が主張された。

日本は国連難民高等弁務官の緒方貞子が人間の安全保障を初期に提唱した一人であったことや小渕恵三首相が積極的にこの人間の安全保障の概念の必要性を語ったことによって人間の安全保障を日本外交の中心的な理念として据えることになった²。

そして2001年日本政府は緒方貞子とノーベル平和賞を受賞したアマルティア・センを共同議長とした「人間の安全保障に関する国際委員会」を設立し、人間の安全保障の概念構築と国際社会が取り組むべき方策について検討した。2003年同委員会は『人間の安全保障の今日的課題』という報告書をコフィ・アナン国連事務総長に提出した。そこでは人間の安全保障を「人間の生にとってかけがいのない中枢を守り、すべての人の自由と可能性を実現すること」³と定義し、それを追求する上で「貧困に結びついた人間の安全保障」と「紛争に結びついた人間の安全保障」を基本としながらも国際的な脅威を地球環境問題、感染症、自然災害等含め幅広く捉え、人々の生命、生活、尊厳をいかに守るかということが主張された。そしてその方策として打ち出されたのが人々の「保護（プロテクション）」と「能力強化（エンパワメント）」である。

その後、この日本における人間の安全保障の理念は開発援助政策として位置付けられていく。2003年の『政府開発援助大綱』において人間の安全保障の視点が次のように掲げられた。

¹ 外務省「人間の安全保障 分野をめぐる国際潮流」

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/index.html>（2020年7月25日閲覧）

² 1998年5月シンガポールにて小渕恵三は外務大臣として演説し、「経済危機において、最もしわ寄せを受けやすいのが、貧困層、高齢者、障害者、女性・子供等の社会的弱者です。健康や雇用といった問題は、『人間の安全保障』（ヒューマン・セキュリティ）に関わる問題であり、従来より我が国はこのような社会開発分野への取り組みに対して政府開発援助（ODA）により積極的に支援を行なっていますが、今後この分野の協力を一層拡充していきたいと考えています」と述べ、日本の援助と人間の安全保障との関係について述べた。また1998年12月2日東京で小渕恵三は総理大臣として人間の安全保障の考え方を示している。「私は、人間は生存を侵されたり尊厳を冒されることなく創造的な生活を営むべき存在であると信じています。『人間の安全保障』とは、比較的新しい言葉ですが、私はこれを、人間の生存、生活、尊厳を脅かすあらゆる種類の脅威を包括的に捉え、これらに対する取り組みを強化するという考え方であると理解しております。」これらの演説は外務省ホームページ

https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eo_0504.html と

https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eos_1202.html を参照（2020年7月26日閲覧）

³ 人間の安全保障委員会（2003）『安全保障の今日的課題 人間の安全保障委員会報告書』朝日新聞社、p.11

紛争・災害や感染症など、人間に対する直接的な脅威に対処するためには、グローバルな視点や地域・国レベルの視点とともに、個々の人間に着目した「人間の安全保障」の視点で考えることが重要である。このため、我が国は、人づくりを通じた地域社会の能力強化に向けた ODA を実施する。また、紛争時より復興・開発に至るあらゆる段階において、尊厳ある人生を可能ならしめるよう、個人の保護と能力強化のための協力を行う⁴。

ここでは紛争や自然災害、感染症対応における「個々の人間に着目した人間の安全保障の視点」という理念を「人づくりを通じた地域社会の能力強化」というように地域社会に具体化し、それに対する「保護と能力強化」を謳っている。

さらにこの『政府開発援助（ODA）大綱』を实地適用するために策定された 2005 年の『中期政策』の中で、人間の安全保障の実現に向けた援助のアプローチとして次の 6 項が列記された⁵。

- (1) 人々を中心に据え、人々に確実に届く援助
- (2) 地域社会を強化する援助
- (3) 人々の能力強化を重視する援助
- (4) 脅威にさらされている人々への裨益を重視する援助
- (5) 文化の多様性を尊重する援助
- (6) 様々な専門的知識を活用した分野横断的な援助

この 6 項において、地域社会の住民との対話、援助関係者や他の援助国、NGO 等との連携の促進、地域社会の絆の強化、ガバナンスの改善等に対する住民参加型の支援を行うこと、そのために人々の自立に向けての能力強化を重視するとともに、生命、生活及び尊厳が危機にさらされている人々への支援を実施すること、さらに文化の多様性が尊重される社会の形成と複雑化する問題に対応するための専門的知見の活用等が謳われたのである。こうして「人間の安全保障」は日本の援助政策の主要な柱として打ち出されたのである。

このように人間の安全保障のコンセプトが日本国内に浸透した時に発生したのが東日本大震災である。東日本大震災は未曾有の大災害であり深刻な被害をもたらした。死者 1 万 5,899 人、行方不明者 2,528 人、重軽傷者 6,157 人と甚だしく深刻な人的被害をもたらした⁶、震災後の避難生活で亡くなった震災関連死者は 3,739 人にのぼり⁷、震災から 9 年半を過ぎ

⁴ 外務省ホームページ

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/04_hakusho/ODA2004/html/honpen/hp203010000.htm
(2020 年 11 月 3 日閲覧)

⁵ 外務省ホームページ

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/05_hakusho/ODA2005/html/honbun/hp203020000.htm
(2020 年 11 月 3 日閲覧)

⁶ 警察庁発表（2020 年 9 月 10 日）、警察庁ホームページ

<https://www.npa.go.jp/news/other/earthquake2011/pdf/higaijokyo.pdf> (2020 年 11 月 3 日閲覧)

⁷ 復興庁発表（2019 年 12 月 27 日）、復興庁ホームページ https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-6/20191227_kanrenshi.pdf (2020 年 11 月 3 日閲覧)

たにも関わらず 42,685 人が避難生活をおくっている⁸。

この東日本大震災の対応において、人間の安全保障の理念とその実地適用が十分になされたかどうか懐疑的な議論がある。クリストファー・ホブソンは震災から 2 年後の 2013 年 6 月横浜で開催された第 5 回アフリカ開発会議（TICAD V）における安倍晋三首相のスピーチの中で、東日本大震災の復興との関連の中で人間の安全保障が全く語られなかったことから、日本政府は人間の安全保障を途上国支援との関連のみで用いられるドクトリンとみなしているのではないかと問題提起している⁹。安倍首相は「我が国が人間の安全保障の観点に立って実施する食料、教育、保健等を中心とした社会システムの強化、女性や若者の自立への手助けといった支援はこの地域の人々に経済発展への希望をもたらす地域安定化に貢献するはずと考えます」¹⁰と演説したように、アフリカ開発との関連の中で人間の安全保障について言及している。しかしホブソンは、この会合はアフリカ開発に焦点を当てるものではあるものの、そこには人間の安全保障に関する概念的議論がベースにおかれる場であったと述べた。そして、この会合を通して東日本大震災と人間の安全保障の議論が十分に上げられなかったことで、日本の政治家は人間の安全保障が日本国内にも関連があるという基本的な点を理解していないと語った¹¹。

さらにホブソンは『人間開発報告書 1994 年版』において示された人間の安全保障の 4 つの主要特性を引用して、東日本大震災と人間の安全保障の関連で発生した問題について論じている。

第一は、人間の安全保障の「普遍性」である。先に挙げたように、日本の政治家にそれが自国以外の途上国のみにも適用されるという根拠のない思い込みがあったため、国内問題に関連づけて取り扱われなかったという。第二に、人間の安全保障の「相互依存性」である。自然災害は経済、食料、健康、個人、コミュニティとの関連で発生するものであり、相互関連的な考察が必要であるが、これがおろそかにされ個別ごとの独立した対応によって必要以上に多くの犠牲と損失を招いたという¹²。第三に、人間の安全保障の「予防性」的側面である。事後の介入よりも脅威を事前に防ぐことに力点がおかれるべきであったが、東日本大震災の場合、東京電力福島第一原発事故に対する備えが不十分であったという。第四に、人間の安全保障の「人間中心性」である。原発事故の避難や復旧時、被災者の安全を最優先すべきであったが、東京電力は自らの利益を守ることに関心をおいており、多くの政治家は被災対応よりも菅直人元首相の辞任の追及に熱心であったという。これらの理由から東日本

⁸ 復興庁発表（2020 年 10 月 30 日）、復興庁ホームページ http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/20191129_hinansha.pdf、（2020 年 11 月 3 日閲覧）

⁹ Hobson, Christopher (2014) *Life after the triple disaster*, Paul Bacon, Christopher Hobson eds. *Human Security and Japan's Triple Disaster: Responding to the 2011 earthquake, tsunami and Fukushima Nuclear Crisis*, Routledge Humanitarian Studies, Routledge

¹⁰ TICADV・テーマ別会合 5-平和構築の強化-安倍総理オープニングスピーチ（2013 年 6 月 2 日）、外務省ホームページ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000005585.pdf>（2020 年 11 月 3 日閲覧）

¹¹ Hobson, Christopher (2014)、p.199

¹² 経済的な安全保障では自営業者や日雇い労働者の雇用が守れなかったこと、食料の安全保障では避難時における食料が十分に届かなかったこと、個人の安全保障では住宅再建が遅れたこと、コミュニティの安全保障では住民間の支援に関するネットワークが失われたことや福島における離散家族が増えたこと等を指摘している。

大震災において人間の安全保障の観点からの対応がなされなかったと論じている¹³。

上記したホブソンの主張の通り、人間の安全保障が東日本大震災の対応における政策方針として用いられたケースは殆ど無いように思われる。例えば 2005 年の ODA の『中期政策』における人間の安全保障の実現に向けた 6 項の援助アプローチは、日本政府の東日本大震災復興構想会議における提言の一つであるコミュニティ主体の復興¹⁴という方針の実地適用として有益であると考えられるが、この『中期政策』に基づいた政策として実行されなかった。

一方、元々自然災害は、『人間開発報告書 1994 年版』において人間の安全保障に対する脅威とみなされている。この報告書で人間の安全保障を適用すべき状況として「日常生活の 패턴の突発的かつ有害な途絶」が挙げられ、自然災害との関連性において議論されている。また 2003 年の人間の安全保障委員会においても、自然災害は経済危機、紛争という 3 種類の危機の一つとして捉えられ、人間の安全保障に深刻な打撃を与えると説かれている。

さらに潘基文国連事務総長は、2012 年 4 月の人間の安全保障報告において次のように述べ、東日本大震災と人間の安全保障の関係性について論じている。

第一に、人間の安全保障は、現在および新たな脅威、つまり広範囲にわたる横断的な脅威に対応して、人々の生命、生活及び尊厳を確保することを目的としている。そのような脅威は、絶対的貧困や紛争に直面している脅威に限定されない。最近の東日本での地震と津波、およびヨーロッパとアメリカでの財政経済的課題によって示されているように、今日、世界中の人々は、途上国と先進国を問わず、さまざまな不安定な状況の中で生活している。これらの脅威は政府と人々の両方に深刻にあらわれ、個人の保護とエンパワーメントが安定と発展、そして人間の進歩を満たすための基礎となるという安全の考えが求められているのである¹⁵。

『人間開発報告書 1994 年版』において、人間の安全保障は「人間開発に対応する選択権を妨害されずに自由に行使でき、しかも今日ある選択の機会は今後も失われないという自信をもたせること」であるとも説明されている。ところが、東日本大震災では震災発生からまもなく 10 年が経つが、未だにこの選択権の自由が妨害され、且つ将来においてもその回復が見込まれない人々が多数存在しているのである。

¹³ ホブソン、クリストファー（2012 年）「3.11 後の日本における人間の安全保障」United Nations University <https://jp.unu.edu/publications/articles/human-security-in-japan-after-the-11-march-disasters-2.html>（2020 年 7 月 26 日閲覧）

¹⁴ 東日本大震災復興構想会議（2011）『復興への提言～悲惨のなかの希望～』の復興構想 7 原則の中の原則 2 として「被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興を基本とする。国は、復興の全体方針と制度設計によってそれを支える」という原則が打ち出された。

¹⁵ UNSG（2012）, *Follow-up to General Assembly resolution 64/291 on human security : report of the Secretary-General*, UNSG A/66/763, 5 April, p.5

第2節 人間の安全保障における「能力強化（エンパワメント）」

本論文は人間の安全保障との関連の中で、東日本大震災の復興における諸課題とその解決に向けた方策を論じるものである。その研究対象は、人間の安全保障において人々の生命、生活、尊厳を守るために示された「保護（プロテクション）」と「能力強化（エンパワメント）」という2つのアプローチのうち、「能力強化（エンパワメント）」に主に焦点を当てるものである。

この2つのアプローチは『人間の安全保障の今日的課題』において示されたものである。そこでは人間の安全保障は「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」と関連づけられ、「保護（プロテクション）」とは「恐怖からの自由」に対応し、紛争下における一般人の保護の必要性から生み出されるとされた。一方、「能力強化（エンパワメント）」は「欠乏からの自由」に対応し、人間開発の中心に個々人の能力強化を位置づけたものである。緒方貞子は、プロテクションとは上からの『統治』の考え方であり、一方、エンパワメントは下からの『自治』の考え方であり、これら統治と自治が一体化してはじめて「グッド・ガバナンス」が可能となるという¹⁶。つまり上からの保護というトップダウンと人々やコミュニティーのエンパワメントというボトムアップが連携するアプローチによって、人間の安全保障が具現化されるのである。

さて、『人間の安全保障の今日的課題』においてエンパワメントとは「人々が自らのために、また自分以外の人間のために行動する能力」であり、「能力が強化されることにより人々が個人としてのみならず、社会としての潜在能力までも開花されうる」¹⁷としている。そして、人間の安全保障を推進するために「困難に直面する人々に対し外側から何ができるかということよりも、その人々自身の取り組みと潜在能力をいかに活かしていけるかということに、重点を置いてしかるべきである」¹⁸という。つまり政策や制度の整備等のガバナンスの向上や上からの保護という外側からの守りを待つという受動的姿勢ではなく、すべての人間は生まれながら等しく潜在能力を持っているという前提に立ち、その能力を発現・強化することによって自身の問題解決を図ることができるようにして、より良き社会へと導くことなのである。

第3節 論文のねらい

この人間の安全保障実現のためのアプローチの一つであるエンパワメントを考察する中で、東日本大震災の復興課題解決に向けた方策を探究するのが本論文の目的である。その課題とは福島県長期化する避難生活によって社会的な孤立を余儀なくされた人々に対する支援である。そしてその一つの取り組みとして住民主体のコミュニティづくりの有用性とそれに対する外部サポートのあり方を論じるものである。

まもなく震災から10年目を迎えるが、原発事故のあった福島県の避難者は他県と比べて

¹⁶ 2003年12月2日シンポジウム「安全保障の今日的課題」の基調講演でのコメント

¹⁷ 人間の安全保障委員会（2003）、p.20

¹⁸ 前掲書、pp.20-21

突出している。福島県内 7,471 人、県外 29,441 人が避難し、合計すると 36,912 人となり、これは、東日本大震災の全避難者 42,685 人の約 86%以上を占めている。長期化する避難生活は心身に深刻な影響を及ぼしている。それは災害関連死にも反映し、福島県の災害関連死は 2,272 人と全災害関連死の 60%を超えている。また大多数の避難者の住居は仮設住宅から災害公営住宅に転居した。2020 年 1 月末時点で、岩手、宮城、福島 3 県のプレハブ仮設住宅に住む避難者は、709 人となり、最大人数であった 2012 年 3 月の 11 万 6,565 人の約 1%まで減った¹⁹。2020 年に、約 3 万戸の災害公営住宅に入居する予定である。

しかし、1995 年の阪神・淡路大震災の復興期にみられたように、現在、避難者が仮設住宅から災害公営住宅に転居後、周囲とのつながりが薄れることによって、心身の健康を害することが懸念されている。特に阪神・淡路大震災における避難生活の中で顕在化した問題として孤独死がある。震災発生から 4 年間で 233 人が孤独死として亡くなったが、震災の 5 年後から 9 年間で 1,097 人を超える孤独死が発生したのである。この増加の要因は避難生活が仮設住宅から災害公営住宅に移転され、仮設住宅時において日常的に存在していた周囲の人々とのつながりが、災害公営住宅への引越しによって喪失されたためであると考えられている。

この経験からも、東日本大震災における災害公営住宅における孤独死は、その対応が必要とされる急務の問題となっている。しかしながら、この問題に対応する外部支援が弱体化している。例えば福島県社会福祉協議会で登録しボランティアを行った人数は、ピーク時の 34,385 人（11 年 5 月）から、323 人（18 年 3 月）と大幅に減少しているのである²⁰。

しかしもう一方で外部支援が減少していく中で、住民同士の孤立防止のための「見守り」「寄り添い」などコミュニティ活動が様々な地域で開始されてきているのも事実である。これらの状況は、筆者が事務局長を務める公益財団法人世界宗教者平和会議（WCRP）日本委員会²¹による福島のコミュニティづくり支援²²を通して実感していることである。2014 年～19 年、福島県内避難地、県外避難地、帰還地域などにおいて 260 以上の活動事例を認識している。それらには例えば、活動事例地域交流（カフェ、茶会、コンサート、フラダンス、演劇）、伝統芸能の再建（盆踊り、夏祭り）、仮設・公営住宅の自治活動（住宅清掃、旅行、体操教室）、子ども対策（保養、学習指導、農業体験）、放射能への取り組み（測定、甲状腺検査、学習会）、その他（美容支援、自分史作成、情報誌、グリーンケア、歌集制作、ペット支援）等がある。

このような住民主体によるコミュニティ活動によって生み出される人々のつながりは、

¹⁹ JIJI. Com https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_soc_earthquake-higashinihon20200307j-02-w330（2020 年 11 月 3 日閲覧）

²⁰ 福島県社会福祉協議会（2018 年 8 月 29 日発表）<http://www.fukushimakenshakyo.or.jp>（2020 年 8 月 1 日閲覧）

²¹ WCRP とは、1970 年に発足した諸宗教の連帯によって平和活動を推進する国際組織である。1999 年より国連経済社会理事会（ECOSOC）の「総合協議資格」を有する。世界 90 カ国に WCRP ネットワークを持ち、諸宗教間の対話・協力活動を通して紛争和解や軍縮、難民支援、開発援助、環境保護などの平和活動に取り組んでいる。日本委員会 は、WCRP の日本における組織として 1972 年に日本宗教連盟の国際問題委員会を母体として発足し、2012 年より公益財団法人となった。上記の平和活動に加えて、東日本大震災後は、被災地において復興事業を実施した。

²² 詳細は第 5 章参照

彼らの復興感の高まりに関連性があることを、過去の災害調査が示している（図 1-1²³、図 1-2²⁴）。

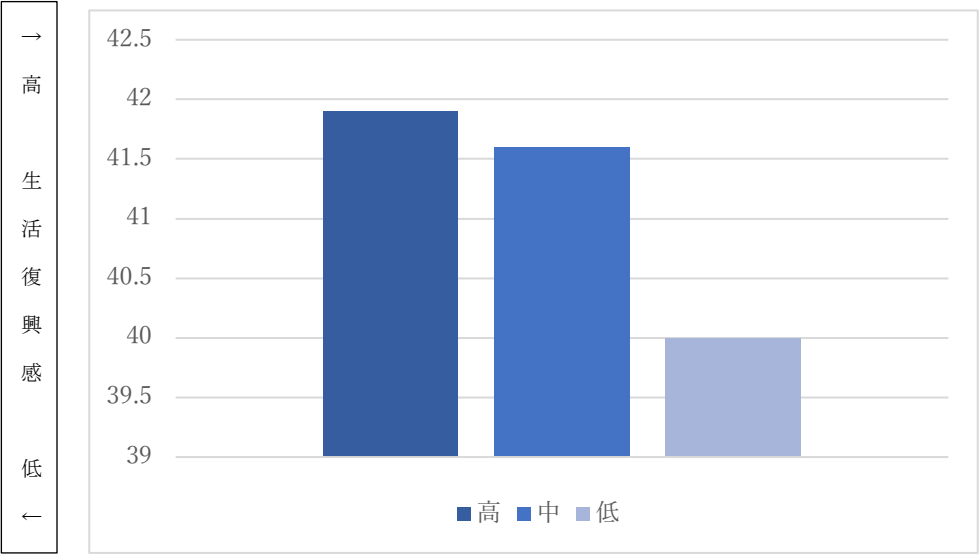


図 1-1 兵庫県生活復興調査における生活復興感

縦軸は、生活復興感（「生活の充実度」「生活の満足度」「1年後の生活の見通し」の計 14 項目）の平均得点、横軸は近所づきあい（「近所におすそわけをする家がある」「近所に世間話をする人がいる」など）や地域活動（「まちのイベントに参加している」「地域でのボランティア活動 をしている」など）の度合いを示す。

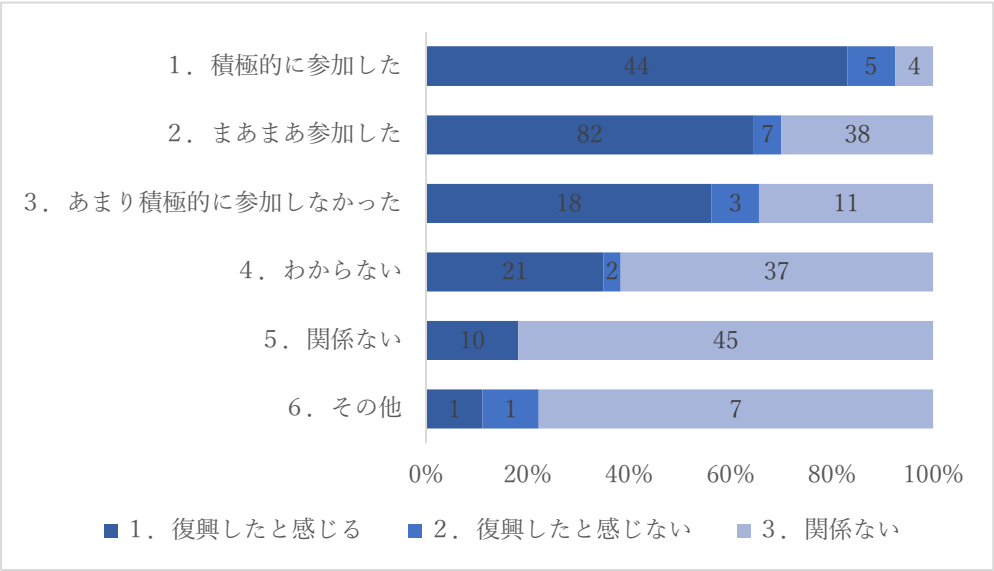


図 1-2 新潟中越地震における復興活動への住民参加と復興感の関係

²³ 兵庫県（2005）『生活復興調査報告書（平成 17 年度）』、p.104

²⁴ 中越防災安全推進機構・復興プロセス研究会（2015）『中越地震から 3800 日～復興しない被災地はない～』ぎょうせい、p.80

東日本大震災においても様々な住民主体のコミュニティづくりが行われているが、しかし実際のところ高齢化が進み、住民同士が移転を繰り返す中で活動を継続していくことは困難な状況となっている。さらに福島の場合、原発事故による放射線被害をも被っており、地域活動をより複雑にし、一層難しくしている側面もある。このような状況において外部組織による住民主体のコミュニティ活動へのエンパワメントにつながるサポートのあり方が問われているのである。

そこで、本論文はこの住民主体のコミュニティづくりをエンパワメントするための方策を研究するものである。そしてその際、近年の災害に関する国連防災世界会議や国際防災戦略等の国際会議で、コミュニティ・レジリエンスの強化の観点から人と人とのつながりによるセーフティーネットの存在の重要性が指摘されていることに注目する。それは、ソーシャル・キャピタル (Social Capital、以下 SC と略記) とも呼ばれるものである。

フランシス・フクヤマは SC を、「二人あるいはそれ以上の個人の間の協力を推進する具体的に例示されるインフォーマルな規範」と定義し、成功した近代社会をつくるためにこのインフォーマルな文化が不可欠であるという。フクヤマは成功した近代社会をつくるにはフォーマルな法、強い政治、経済制度が重要であるが、それだけではリベラル・デモクラシーが適切に機能せず、そこにはインフォーマルな文化的価値観の共有が必要とされてきたと主張した²⁵。また次のようにフォーマルな制度とインフォーマルな文化の関係を説明し、フォーマルな制度の限界性を指摘した。

近代のリベラルな民主主義社会の多くにとって問題なのは、文化的な前提条件を当たり前のように取り込めないことである。アメリカなどはこれにもっとも成功した例だろうが、それはたまたま強力なフォーマルな諸制度を、柔軟で頼りになるインフォーマルな文化とうまく合体させられたからである。とはいえ、フォーマルな制度がうまく機能しているからといって、その元にある社会がテクノロジーや経済や社会の変化に負けず、それにふさわしい文化的価値観や規範を保っていけるとはかぎらない、むしろ現状は反対だ²⁶。

災害研究においてフクヤマが述べるフォーマルな制度に比べて、インフォーマルな SC との関連の研究は少ないが、行われてはいる。大方の研究は住民の SC の高まりと復興促進との関係についてであり、SC が豊富であれば復興プロセスが比較的順調であるとの関連性を示している²⁷。しかしながら、ではどのように SC が形成、醸成されていくかという研究は

²⁵ フランシス・フクヤマ (2000)『大崩壊の時代』早川書房

²⁶ 前掲書、p.25

²⁷ 代表的なのはダニエル・アルドリッチの研究である。アルドリッチは関東大震災、阪神・淡路大震災、2004 年インド洋大津波、2005 年ハリケーン・カトリーナの復興と SC を研究し、人とのつながりを通じて利用できるネットワークや社会的資源という SC は、経済的資源や政府等の外部機関からの支援の量、あるいは損害の程度等の要因よりも、復興を促進する要因になるという主張した。アルドリッチ、ダニエル (2015)『災害復興におけるソーシャル・キャピタルの役割とは何か―地域再建とレジリエンスの構築―』石田祐、藤澤由和訳、ミネルヴァ書房。また原田博夫 (2012)「東日本大震災とソーシャル・キャピタル (社会関係資本)」『社会関係資本研究論集』3 号、専修大学社会関係資本センターなども災害復興を SC の醸成との関連で詳細に論じている。

ほとんど見当たらないのが現状である。その形成要因や過程を明らかにした先行研究は少ない。この点について OECD では、学習が SC を媒介にして健康や社会参加に及ぼす影響について実証研究を進めているが、これらの研究の知見に基づくコミュニティモデルの構築とその実現にむけた実践的な取り組みはほとんどなされていない²⁸。

SC は文化的な価値や規範であるため、人為的に作り出すのは難しいとの論考もある。旭英昭は国家の政策によって SC を増やしたり、広げたりすることに限界があると論じており、国家が最もそれに寄与できるとすれば教育であると主張した²⁹。そして市民社会、宗教、グローバリゼーションが SC を増やす可能性を秘めていると述べている。このように SC の醸成は長期的な視野に立ち、さらには世代を超えて引き継がれる行動様式によってなされるものと考えられ、短期的な施策によってなされるものではないとも言えるのである。このような理由から災害復興という期間が限定される中で SC をいかに醸成していくかという観点からの研究があまりなされていないと言えるのではないか。

しかし災害復興の観点から言えば、近年、避難生活における人々の社会的な孤立に対する行政等の制度的対応の限界が指摘され、住民間の自律的組織のインフォーマルな活動による SC 醸成の必要性に関する主張が増え始めてきているのも事実である。この住民間のコミュニティ活動は、特に 1995 年の阪神・淡路大震災後に実施された立木茂雄らの住民ワークショップやアンケート、仮設住宅で医療活動に取り組んだ額田勲らの経験によって孤立防止における有益性を示しているのである。筆者も、福島におけるコミュニティ支援活動を通して、住民の主体的なコミュニティ活動が地域の SC の醸成に資していることを実践的に認識しており、このコミュニティ活動が今後の福島における社会的な孤立に対応する不可欠な取り組みの一つになると実感しているのである。

そこで本論文は、SC は住民主体のコミュニティ活動によって醸成されるという仮説に基づき、このコミュニティ活動を支えるための有益な外部サポートのあり方を見出すものである。阪神・淡路大震災後、急増し問題化した仮設・復興公営住宅における孤独死への対応には行政、NPO 等の取り組みが活発化したが、そこでの主要課題の一つは外部支援から住民主体の互助、共助による社会的な孤立対策へと移行することであった。そして現在の東日本大震災の復興過程においても行政、NPO 等の孤立対策が進められているが、それにも関わらず避難者の心身の健康状況の悪化が懸念されている。今後、行政、社会福祉協議会、NPO 等による外部支援の一層の縮小が見込まれることから、社会的な孤立対策の担い手の比重は住民同士の互助、共助に置かれることが予想される。

一方、被災地域におけるコミュニティ活動の実際が十分に把握されていない現状がある。本論文が想定しているコミュニティ活動は行政という公的機関ではなく、公益法人や NPO 等の法人格を持つ組織でもない、住民の任意のグループや復興公営住宅の住民自治組織と

²⁸ 牧野篤 (2015) 「学習を基盤とする持続可能で価値多元的な社会モデルの構築」『かがく研究費助成事業 研究成果報告書』<https://kaken.nii.ac.jp/ja/file/KAKENHI-PROJECT-24530993/24530993seika.pdf> (2020 年 8 月 1 日閲覧)

²⁹ 旭英昭 (2017) 「むすび：国家、社会、そしてソーシャル・キャピタル」、東大作編『人間の安全保障と平和構築』、日本評論社、p.279

いったインフォーマル性の高い住民グループによるものである。このインフォーマル性のゆえに、行政や研究機関の調査の範疇からはみ出てしまった可能性がある。

本論文はこれまで先行研究が殆どないといってよい福島の震災復興期における住民主体のコミュニティづくりを研究対象とし、その現状と課題への調査を通して住民主体のコミュニティづくりが行われる要因や活動の原動力の要諦について探求するものである。そしてこの研究から得た知見を SC の醸成に向けたコミュニティ活動へ活用することで、社会的な孤立対策の一助になればと考える。

第4節 研究のアプローチ

以上の内容を研究する本論文は、福島のコミュニティづくりにおける住民主体の団体・グループの直接の意見を把握することに、力点を置く。それはコミュニティづくりの当事者の意見・心情こそが現実感を持った有効な取り組みにつながるものであり、それらを軽視した支援は実際に効果がないどころか、逆に負の影響を与えてしまうことがある。そのため、本論文が結論として主張するコミュニティづくりの外部支援の要諦は、団体・グループの意見を把握する前には、明確な回答はない。あくまでも、コミュニティづくりの現場の意向こそが、本論文の結論を導くものであるとしている。したがって本論文の第5章で行うアンケートやヒアリングは、論文の主張の中核を形成するものであり、それだけにこれらの分析に重きが置かれるのである。

そこで本論文は、最初に理論的側面としての SC と実際の側面としての阪神・淡路大震災後の復興経験の研究から住民主体のコミュニティづくりの必要性を明らかにするが、その後、団体・グループへのアンケートを実施し、住民主体のコミュニティづくりの実態の把握とその分析を行うことになる。ここで、はじめて論文の主張の方向性が定まるのである。

そして、現場から得た意見を出発点として、コミュニティづくりの有効な外部支援を探求するために、これまで社会学、人類学、政治学、教育学等の諸学で議論が行われてきた概念を活用する。それらは SC、レジリエンス、贈与論、生物学的市民権、真正性の水準、官僚制、学びと対話等である。これらの議論はどれも深甚な知の営みであり、輕輕に活用するのは憚れるものであるが、あえてこれらの議論を随所に参照するのは、現場の意見を適切に分析し、その中から求められる外部支援の有効なあり方を適正に抽出するという作業において、必要に迫られるからである。

その中でレヴィ＝ストロースの「真正性の水準」の議論は、団体・グループのアンケートから導かれる結果と本論文の結論である「顔の見える関係」による外部支援のあり方を接続させる可能性が高く、本論文の主張に重要な影響を与えるものであるため、特に注目されることになる。

第5節 論文の構成

本論文は3部から構成されている。第I部では、コミュニティに代表される人と人とのつ

ながりによるセーフティーネットの意義を、理論面と経験面の両面から考察する。

はじめに第2章において、このセーフティーネットの内容と災害復興におけるその重要性について理論面から論じる。ここでは主にSC論に着目し、これまで蓄積されてきたSCの議論を整理し、それが災害復興においてどのように活用されてきたかを分析する。稲葉陽二によれば、SCの定義は論者により様々あるが、どの論者も共有しているのが「相互信頼・互酬性の規範・ネットワーク」のいずれか、ないしはこれらのすべてがもつ外部に対する影響力への注目であるという。本論文ではロバート・パットナムとピエール・ブルデュー、そしてナン・リンのSCの定義を主に援用するため、これらの議論を紹介する。その後、災害対応と深く関連するコミュニティ・レジリエンスの議論を参照し、この観点からSCと災害復興を論じたダニエル・アルドリッチの議論を振り返り、SCの有用性について検討する。

次に、第3章は、経験的側面からのアプローチとして、阪神・淡路大震災の復興過程における孤独死の状況を分析し、行政、NPO等の孤独対策を概観する。そこでは阪神・淡路大震災の復興時において研究が促進されたSCについての議論を振り返り、災害復興における10年目の課題に対応する住民主体のコミュニティ活動への支援の糸口を探る。東日本大震災の災害復興期における社会的な孤立への対応を考察する上で、阪神・淡路大震災は多くの教訓を残している。第一に、阪神・淡路大震災が東日本大震災と同様に大規模災害であること。第二に、震災発生から25年が経っていることから、東日本大震災復興の時期に応じた対策を参考にできること。第三に、避難者の孤独死が顕著になり、それに対する様々な対応がなされ、その知見が豊富にあること。第四に、災害復興におけるSCの意義についての調査がなされていることがある。

第II部では、福島復興における現状と課題、そして住民主体のコミュニティづくりの実態把握を行う。

まず第4章において、本論文の分析対象となる福島の全般的な復興課題と避難生活が長期化する被災者の心身の状況について論じる。福島の災害の特徴は自然災害に加えて東京電力福島原子力発電所事故により復興課題が複雑化していることである。例えば、避難者の状況をみるだけでも強制避難、自主避難あるいは震災前の住居で避難生活をおくる人と区別され、また住居の種類も自宅、プレハブ仮設住宅、民間賃貸借上げ住宅、知人・友人宅、災害公営住宅と多様にあり、これに家族構成、年齢、性別、職業、病気や障害の有無などの諸要因が絡み合っており一様ではない。このため受けられる行政サービス、賠償・補償内容も異なり、それが住民間の対立や分断を生むことがある。この章では、こうした状況下における福島の人々の心身の健康状況を分析し、それに対応するための行政やNPOの取り組みについて検討する。特にコミュニティ形成の必要性が福島県の「こころの健康度・生活習慣に関する調査」等の健康調査で明らかになり、また福島県と復興庁による「長期避難者等の生活拠点の検討のためのコミュニティ研究会」においてもその有用性に関する議論が行われたので、こうした調査と研究会にも注目する。

そして、第5章では、2019年12月に筆者が、福島における住民主体のコミュニティづく

りに取り組む 182 団体・グループに送付したアンケート調査の結果を提示し、その分析を行う。これら 182 団体は WCRP 日本委員会が 2014 年～19 年に実施した「フクシマコミュニティづくり支援プロジェクト」の支援対象団体である。「フクシマコミュニティづくり支援プロジェクト」の実施にあたっては、福島県、福島県社会福祉協議会、市町村役場、市町村社会福祉協議会、中間支援組織等に依頼し、幅広く支援希望団体・グループを募った。そして WCRP 役員、福島県における医師、弁護士、NPO ネットワークの実務責任者によって構成される選考委員会にて申請団体・グループの事業を審査し、支援対象団体・グループを決定した。これらの団体・グループの特徴は、第一に、行政や社会福祉協議会、NPO 等を通して幅広く募集したため団体・グループの地域的偏りが少ないこと。第二に、WCRP の選考委員会に福島の復興活動に詳しい異業種の専門家が加わることによって団体・グループの活動が多種多様であること。第三に、団体・グループの法人格を不必要としたことによって、NPO や社団法人といった法的に規定された組織ではない仮設住宅の自治会や趣味のグループ等のインフォーマル性の高い住民組織が多いということがある。アンケートでは「団体の性質と特徴」、「活動の原動力」、「地域の課題とその対処」、「団体の課題とその対処」、「期待される外部サポート」の 5 つの観点からの質問を作成した。そしてこのアンケートから住民主体のコミュニティづくりを促進する外部サポートのあり方の糸口を見出す。

第 III 部は、団体・グループへのアンケート結果から導かれる住民主体のコミュニティづくりに求められる外部支援の要諦について考察する。

第 6 章において、アンケートから団体・グループが「地縁型住民自治組織」と「テーマ型市民活動組織」によって異なる特徴を持つことが明らかになる。それに応じて外部サポートも異なるが、ここではそれぞれの分析射程を設定する。「地縁型住民自治組織」は団体・グループのリーダーの認知的側面へのエンパワメントがより重要である可能性が示されており、そのためリーダーの認識や意識、価値観に焦点を当てた認知的 SC を考察する。一方、「テーマ型市民活動組織」は、「地縁型住民自治組織」と比較して住民の孤立への捉え方に特徴がある。孤立というのは、「他とのつながりや他からの助けがなく、一つまたは一人だけで存在すること」³⁰と一般的に定義され、「地縁型住民自治組織」は、仮設住宅や復興公営住宅等のコミュニティにおいて、こうした孤立状況にある人を、住民間のつながりを強めていくことによって対応することを想定している。他方、「テーマ型市民活動組織」の場合、地域のつながりの強さが、逆に住民の孤立状況を生み出すことがあることにも着目している。それは、震災から月日が経ち、地域の復興が加速されるにつれて、「放射能被害への不安を口に出しづらくなった」、「周りの人の意見と反対の意見を言えなくなった」という思いを抱く子育て中の母親世代を具体的に想定している。本論文では、これを「本心を表明できない孤立」と捉え、孤立の問題の範疇に入れ分析の対象とする。「テーマ型市民活動組織」は、この問題への対応として、外部組織との連携の必要性を強く抱いていることから、両者の連携を促進する SC を論じる。

³⁰ 明鏡国語辞典 https://sakura-paris.org/dict/明鏡国語辞典/content/2275_1318 (2020 年 9 月 18 日閲覧)

本章ではまた、「地縁型住民自治組織」のリーダーの特徴を「返礼と応答のリーダー」と捉え、SC の一つの特徴である互酬性の規範をもとにしたリーダーのコミュニティ活動における動機に対する外部サポートの要諦を探る。

第7章は、「テーマ型市民活動組織」の「本心を表明できない孤立」への対応について論じる。住民の強いつながりという SC の高まりは、一方でそのつながりから溢れるという「排除」という負の側面として現れることがある。この SC の負の側面は福島における子育て中の母親の放射能被害への不安を口に出しづらくなったという「本心を表明できない孤立」の問題と関連する。ここでは実際に子育て中の母親の「本心を表明できない孤立」に取り組む市民団体を事例に取り上げ、どのような外部サポートがこの問題に対応するのに有益であるか考察する。

そしてまとめの第8章では、これまでの議論で明らかになってくるコミュニティ・エンパワメントによる SC の醸成において最も肝心と思われる「顔の見える関係」の意義について論じる。本章を通して本論文の主張が収斂される。

第6節 論文の特徴と射程

本論文は、住民主体のコミュニティ活動を分析する上で、SC の理論的枠組みを随所に活用する。その SC 論において本論文を特徴付けるとすれば、次のことが言える。

第一に、本論文は人々の認知的な SC の醸成に重きを置いていることである。

SC は構成要素によって社会構造的（制度的）SC と認知的 SC に分類することができる。社会構造的（制度的）SC とは社会組織・制度の存在に関連したものであり、これは組織における役割、ルール、手続き等を示す。認知的 SC とは個人の心理的な変化プロセスや態度に直接影響を与えるものであり、規範、価値観、信条等である³¹。この2つのタイプの SC は相互補完関係にあり、社会構造的（制度的）SC が機能するためには認知的 SC が必要であり、認知的 SC は社会構造的（制度的）SC によって強化、再構築されるという³²。JICA の報告書にも指摘されているように、社会構造的（制度的）SC は比較的形成しやすいが、認知的 SC の形成は容易ではなく時間がかかるものとして捉えられている³³。

本論文は、ネットワーク構築の機能や多様なアクターの関係性への分析といった社会構造的 SC の研究が多い中で、現在の福島コミュニティの SC においてはこうした社会構造的 SC というよりも、地域に密着しているコミュニティリーダーの存在が決定的に重要であるとの認識にもとづいて、認知的 SC の分析に重心が置かれている。この比重は第5章で示されたアンケート結果の分析から導き出されたものである。

³¹ 国際協力事業団国際協力総合研修所（2002）『ソーシャル・キャピタルと国際協力-持続する成果を目指して-【事例分析編】』、p.7。JICA では、社会組織・制度に関係する SC のことを制度的 SC という語句を用いているが、本論文では、同じ意味として、稲葉陽二が活用する社会構造的 SC という語句を主に用いる。

³² Uphoff, N. (2000) “Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation” in P. Dasgupta and I. Serageldin (Eds.), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington D.C.: The World Bank.

³³ 国際協力事業団国際協力総合研修所（2002）

林春男が、被害を出さないようにする予防の多くは「物の力」であるが、被害が出てしまったときにそれをできるだけ小さくする力は主に「人の力」とであると主張しているように³⁴、現在の福島の復興期にあたっては如何に「人の力」を高めていくかが重要であり、この「人の力」を育むことによる SC の醸成が求められているのである。

第二に、本論文はミクロの SC を分析の対象とすることである。

SC の分類にはその機能が及ぶ範囲に焦点を当て、ミクロとマクロのレベルに分ける考えがある。ミクロな SC はコミュニティ、小集団における情報ネットワークや住民間の協調行動などである。マクロな SC は政治制度、法的拘束力、経済発展等の、より広範な住民を含む社会・政治的環境に関するものである³⁵。

マクロな SC ではなくミクロな SC に限定するのは、住民主体のコミュニティづくりのあり方を住民レベルから考察するというボトムアップのアプローチを採用しているからである。草の根レベルの取り組みに焦点を当てることによって、震災から 10 年目を迎える被災地の社会的な孤立に関する実践的な対応を考察することを目指している。

そのため、これら実践的な取り組みが政府の政策や公的な支援制度と密接に結びついていくことは明らかであるが、これらとの関連の研究は今後の研究課題として、本論文の射程の範囲から外すこととした。以上の本論文の射程は図 1-3 であらわすと以下の通りになる³⁶。

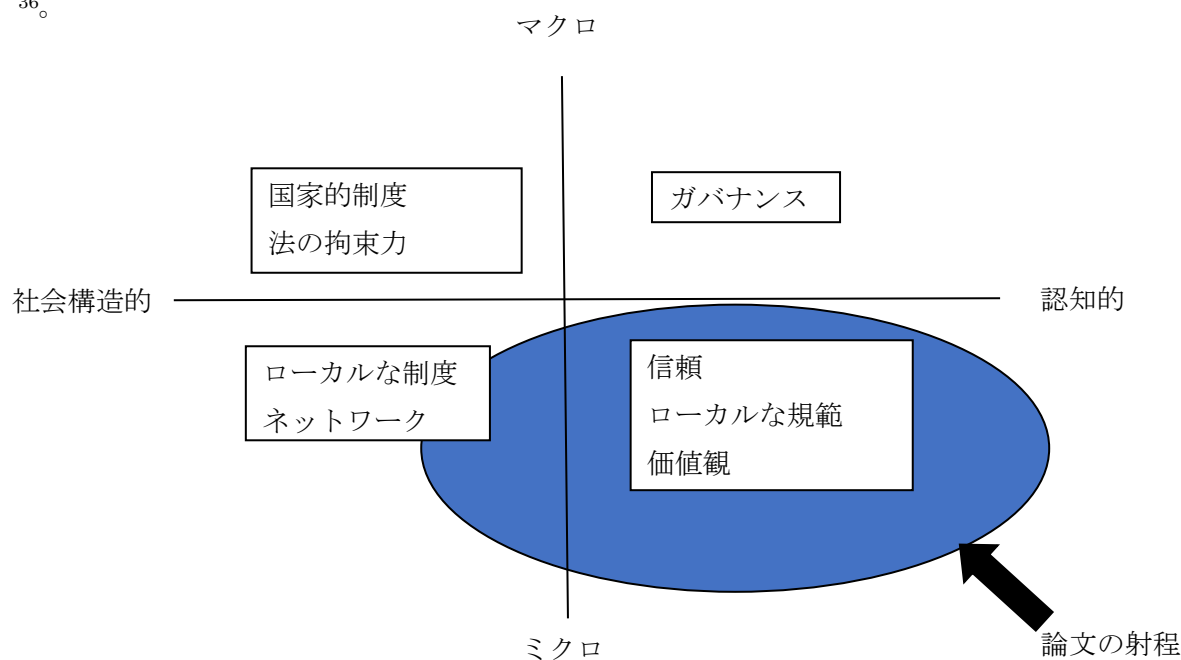


図 1-3 SC の 2 次元分類

³⁴ 林春男「Shake Out 提唱会議による『地域防災セミナー』講演 http://www.bousai-hokkaido.jp/BousaiPublic/html/common/sim_tsunami/data/shakeout/120801HokkaidoShakeout_02.pdf（2020 年 8 月 2 日閲覧）

³⁵ 国際協力事業団国際協力総合研修所（2002）

³⁶ Grootaert and van Bastelaer（2001）https://www.researchgate.net/figure/Forms-and-Scopes-of-Social-Capital-Grootaert-van-Bastelaer-2002-4_fig1_44838947, p.20（2020 年 8 月 3 日閲覧）

X 軸における認知的領域と Y 軸におけるミクロの領域の交差する「信頼、ローカルな規範、価値観」の領域が主な研究範囲であり、ローカルな制度とネットワーク領域にも一部関連する。

第7節 コミュニティ・エンパワメントの定義と研究対象

本論文は、人間の安全保障において人々の生命、生活、尊厳を守るために示されたアプローチの一つである「能力強化（エンパワメント）」に焦点を当てるものである。エンパワメントの定義は上記した通りであるが、それをコミュニティづくりとの関連で考察する際は「コミュニティ・エンパワメント」の概念を用いることになる。このコミュニティ・エンパワメントは、近年、地方自治や医療、保健、災害対応分野で注目を集めている。

世界銀行は開発戦略においてコミュニティ主導型開発を定め、その柱の一つとしてコミュニティ・エンパワメントを取り上げている³⁷。また世界保健機構（WHO）はオタワ憲章において提唱したヘルスプロモーションを実施する中で、地域の主体的な活動を促進するためにコミュニティ・エンパワメントの必要性を述べている。このように多様に活用されているコミュニティ・エンパワメントであるが、その意味も論者によって多様な説明がなされている。麻原きよみは集団及び地域のメンバーが共通の問題を解決できるよう力を結集し、生活をコントロールできる力をつけるとし、メンバーの問題を地域の共通の問題として認識することとコミュニティ・エンパワメントを説明している³⁸。マリリン・テイラーは、力の劣ったコミュニティに対して外部から技能や知識を注入することで力を付与するという考えではなく、当事者の潜在的な力を顕在化させ、自ら意思決定し行為することが可能な主体へと変化していくプロセスと解説している³⁹。野田万里と千田みゆきは、日本のコミュニティ・エンパワメントの研究が、当事者グループなど自主的なグループにおけるコミュニティ・エンパワメントの特性を質的に分析した研究や、保健師を対象としたコミュニティ・エンパワメントの支援技術を質的に分析した研究、住民からみたコミュニティ・エンパワメントの望ましい状態を質的に分析した研究、評価指標に関する研究などの様々な動向があると整理している⁴⁰。

このように論者によってコミュニティ・エンパワメントは多様に説明されているが、明確に定義されたものはないと言ってよい⁴¹。そこで本論文では野田万里と千田みゆきが、国立情報科学研究所（CiNii）web や医学中央雑誌 web 等から検索されたコミュニティ・エンパ

³⁷ World Bank（2006）

<http://documents1.worldbank.org/curated/en/141321468160492559/pdf/372700YDN50YouthCDD01PUBLIC1.pdf>
（2020 年 7 月 16 日閲覧）

³⁸ 麻原きよみ（2000）「エンパワメントと保健活動 エンパワメント概念を用いて保健婦活動を読み解く」『保健婦雑誌 56』 p.1120-1126

³⁹ テイラー、マリリン（2017）『コミュニティをエンパワメント するには何が必要か 行政との権力・公共性の共有』牧里毎治、金川幸司監訳、ミネルヴァ書房

⁴⁰ 野田万里、千田みゆき（2017）「コミュニティ・エンパワメントの概念分析」『埼玉医科大学看護学科紀要 10 巻 1 号』

⁴¹ 中山貴美子（2006）「コミュニティエンパワメントとは？コミュニティエンパワメントと保健師活動」『保健師ジャーナル 62』医学書院、p.10-15

ワメントに関する文献を幅広く分析対象とし、そこからロジャースの概念分析のアプローチ法⁴²で抽出したコミュニティ・エンパワメントの概念を用いる。

誰もが安心して暮らせる健康な地域を目指して、組織や地域の人々が、対等な立場で互いに話し合い、合意の形成を行う中で、緩やかな絆で繋がり、支えあう関係を形成し、共通の課題解決に向かうプロセスである⁴³。

野田と千田はこの概念を開発するにあたり、コミュニティ・エンパワメントの本質と概念を構成する属性（関連因子）、概念に先行して生じる要件としての先行要件、前提、概念の結果としてもたらされる帰結、さらに代用語、類似語に関する記述を抽出して分類し、そして概念の定義を再構築したのである。その分類から概念が導かれたコミュニティ・エンパワメントの分析を示したものが図1—4である⁴⁴。

⁴² Rodgers,B.L. and Knafl,K.A. (2000) *Concept Development in Nursing: Foundation, Techniques, and Applications, 2nd ed.*, W.B. Saunders Company, Philadelphia. ロジャースは、概念は開発されるものであり、それは時間の推移や状況の変化によって再評価され、洗練されていくという。野田と千田はコミュニティ・エンパワメントの概念は時代や社会的・文化的背景の影響に左右されるものであるからロジャースのアプローチ法による文献検討が適しているとしている。

⁴³ 野田万里、千田みゆき（2017）p.67

⁴⁴ 野田万里、千田みゆき（2017）p.68。この概念モデルでは、コミュニティ・エンパワメントの代用語として「ヘルスプロモーション活動」としているが、これは著者の専門領域である医療、看護の側面を強調した見地によるものと考えられる。本論文はヘルスプロモーションの観点に加え、コミュニティにおける災害支援と被災者の尊厳との関係、コミュニティが持つアドボカシー（政策提言）機能、コミュニティへのファンドレイズ等の観点からも考察するため、この代用語はさらに多くの意味を含むことになる。

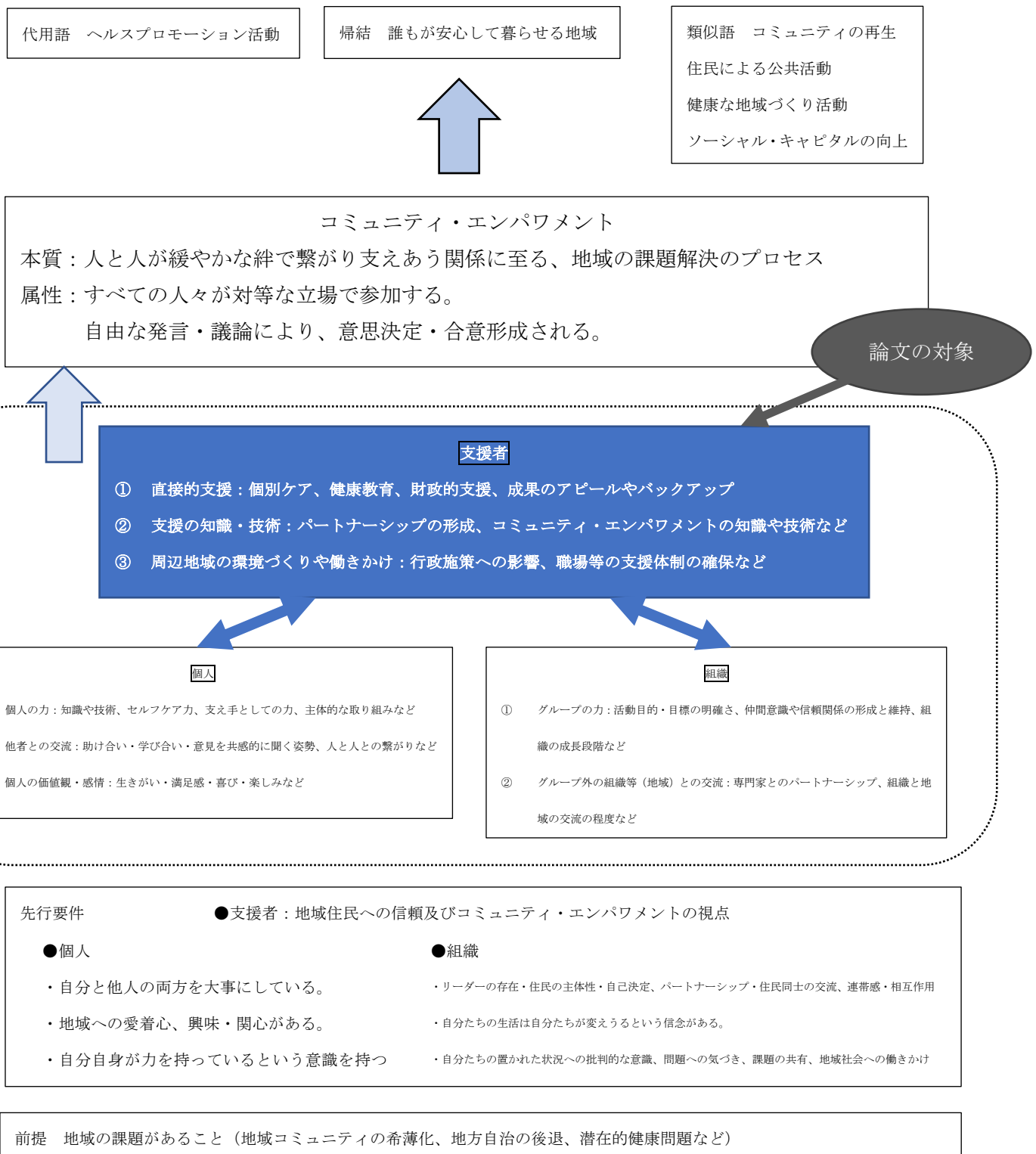


図 1—4 コミュニティ・エンパワメント概念モデル

この図の通り、コミュニティ・エンパワメントを推進するためには、前提として地域の課題への認識があり、「自分と他人の両方を大事にしている」等の個人の先行要件、「リーダーの存在」等の組織の先行要件、「支援者の地域住民への信頼及びコミュニティ・エンパワメントの視点」という支援者の先行要件が存在している必要がある。そして、それらが互いに関連する3つの影響要因によって強まったり弱まったりする中で「人と人とが緩やかな絆で繋がり支えあう関係に至る、地域の課題解決のプロセス」という本質と「すべての人々が対等な立場で参加する。自由な発言・議論により意思決定・合意形成される」という属性を満たしたコミュニティ・エンパワメントが図られ、その帰結として「誰もが安心して暮らせる地域」が実現するのである。この図の類似語にも記述されているように、このコミュニティ・エンパワメントによってSCの向上も図られると想定されているのである。

そこで本論文がいう外部支援の意味は、この図1-4の支援者の部分に該当する。ここでは個別ケア、財政的支援、成果のアピールやバックアップなどの「直接的支援」やパートナーシップの形成、コミュニティ・エンパワメントの知識や技術などの「支援者の知識・技術」、行政施策への影響、職場等の支援体制の確保等の「周辺地域の環境づくりや働き」という支援者側のはたらきかけが、コミュニティ・エンパワメントの影響要因として捉えられている。このコミュニティ・エンパワメントにおける支援者が、どのように住民主体のコミュニティづくりに対し有益なサポートを行うことができるかを明らかにすることが、本論文の主要なねらいである。

第8節 福島コミュニティづくりにおける本論文の立場

この論文は、避難者が元々住んでいた原発事故の被災地域に戻り、生活を再開するといった住民の帰還を促すものではない。政府が前のめりとも考えられる避難指示区域の解除を行い、これを「帰還促進政策」と捉える多くの批判がある⁴⁵。本論文は、避難者の福島県内外における避難先の生活、あるいは避難元での生活を問わず、あくまでも避難者がそれぞれの地域において社会的な孤立に陥らないための住民主体のコミュニティづくりへのサポートのあり方を研究するものである。したがって、福島コミュニティ研究において帰還促進のニュアンスとして誤解につながる「コミュニティ再生」という言葉は使わず、本論文では「コミュニティづくり」という言葉の使用に拘る。

⁴⁵ 最近で著名なのは2018年10月、国連人権理事会で有害物質の管理・処理などを担当するバスクト・トゥンジャク特別報告者の会見がある。トゥンジャクは東京電力福島第1原子力発電所事故で避難した子どもや出産年齢の女性の帰還の危険性を主張し、被曝線量が年間1ミリシーベルト以下ではない日本政府の避難指示解除を批判した。

第Ⅰ部 人のつながりによるセーフティーネットの意義

第2章 災害後のコミュニティ・レジリエンスを高める ソーシャル・キャピタル (SC)

2011年3月11日に発生した東日本大震災後、多くの人々は、この未曾有の危機をのり越えようと、精神的、物理的な連帯と団結を呼びかけ、それは「絆」という象徴化された言葉となり、爆発的に流布した。2011年の恒例行事である財団法人日本漢字能力検定協会の「今年の漢字」に「絆」が選ばれたように、日本政府、企業、市民団体、大学で“絆プロジェクト”“絆の再生”“被災者との絆”などの言葉が飛び交った。

この「絆」は、人々の日常生活においてどのような意味があるのか。震災からの復興過程において「絆」は実際に有効に機能しているのか。このような問いに対して、一つの回答を示そうとするのがSC論である。

SCの一般的な定義は、ロバート・パットナムの「調整された諸活動を活発にすることによって、社会の効率性を改善することのできる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴」⁴⁶が広く浸透している。この信頼、規範、ネットワークは、多様な分野でそれぞれ独自の用法で活用されていたのを、それが一つの用語にまとめられ、研究者、政策担当者、市民の間に広く普及していったのがSCである⁴⁷。政治学、社会学、経済学、経営学、社会疫学、教育学、NPO論、犯罪心理学、ネットワーク論、開発論など幅広い分野で扱われている。

第1節 多様なソーシャル・キャピタルの議論

SCには、論者によって広範かつ多様な概念がある。本論文の研究方法としては、SCが震災復興後のコミュニティづくりにどのような示唆を与えるかを念頭におきながら、これまでのSCに関する概念および定義、類型等について概観する。そのうえで、現在の震災復興とSCの接点や適用に向けての可能性を明らかにしたい。その際、コミュニティ・エンパワメントに関連深い論者としてロバート・パットナムとピエール・ブルデュー、ナン・リンの議論に注目する。

空閑睦子や山本靖彦は、SCの概念を論者ごとに整理し、その多様性と複雑性を示している（表2-1）⁴⁸。

⁴⁶ パットナム、ロバート（2001）『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造』河田潤一訳、NTT出版、p.167

⁴⁷ 坪郷實（2015）「ソーシャル・キャピタルの意義と射程」『ソーシャル・キャピタル』坪郷實編、ミネルヴァ書房、p.1

⁴⁸ 空閑睦子（2010）「ソーシャル・キャピタルに関する成功研究の整理：今日までにおける定義の概要と文献サーベイから見た日本の研究の動向」*CUC policy studies review*、千葉商科大学。山村靖彦（2010）「地域福祉とソーシャル・キャピタル論の接点に関する考察」『別府大学短期大学部紀要 29』別府大学短期大学部

表 2－1 様々な SC の議論

研究者名	年	定義
Hanifan, L.J.	1916	自治のためのコミュニティの発展のためには SC（善意、仲間意識、相互の共感、社会的交流）の蓄積が必要であり、そのための投資も必要である。
Jacobs, J	1961	建築学・都市社会学的な視点から都市開発などの問題を提起し、近代都市における隣人同士のネットワークが、相互監視や助け合いを生み、その機能を SC と表現した。
Loury, G	1977	アメリカにおいて、白人と有色人種を比較した場合、白人の方が生まれた時点においてすでに人的資本獲得に有利な環境にあり、このような利点を指摘。SC は、人的資本の獲得を助ける社会的位置で、長期的な社会関係性の結果をもたらされるものとした。
Granovetter	1983	「弱い紐帯の持つ影響」、橋渡し型がより多くの雇用機会を生む。
Bourdieu, P	1986	人間の日常的、現実的なコミュニケーション活動に着目。長期継続的なネットワークに内在し、個人が活用できる現存のまたは潜在的な資源と、SC を定義。
Coleman, S.J.	1988	社会構造のある局面から構成されるものであり、その構造の中に含まれている個人に対し、ある特定の行為を促進するような機能を持つものと定義。SC はいくつかの機能によって定義されているものとした。
Baker, W.	1990	個人がもつ経済的、人的資源を使う機会を与えるネットワーク
Burt, S.R.	1992	関係構造における個人の位置づけによって創造される利点
Putnam, R.	1993	協調的行動を用意することにより、社会の効率を改善しうる信頼、規範、ネットワークなどの社会的仕組みの特徴
Fukuyama	1995	信頼が広くゆきわたることから生まれる社会の能力、また集団で共有される価値や規範
Evans	1996	公的なものと私的なもの、政府と市民との連結を助けるもの
Woolcock	1998	相互利益のための集団行動を促進する規範とネットワーク。集団内・外に存在する。
Colier	1998	持続的な社会的相互作用と、その作用による持続的な効果で、政府のものと市民的なもの
Knack	1999	政府（国家）から市民社会（世帯）まで、そのグループの相互利益のための集団行動を促進するもの
Narayan	1999	社会構造のなかに存在する社会関係や規範で、目的達成のための協調行動を促すもの。結合型と橋渡し型がある。
Krishna & Uphoff	1999	互惠的集団行動をうながす社会的ネットワークや役割、機構、規則な

		ど（構造的なもの）と、そうした行動に人々を向かわせる信頼、互惠、団結、参加、規範、協調、情報、価値、信条など（認知的なもの）
Woolcock & Narayan	2000	人々が共同的に行動することを促進するネットワークや規範で、統合型、橋渡し型、連結型
Lin	2000	特定目的の行為においてアクセスされたり、活用される社会構造の中に埋め込まれた資源
世界銀行	2000	SC とは、社会的つながりの量・質を決定する制度、関係、規範である。社会的なつながりは、経済の繁栄や経済発展の持続に不可欠である。SC は端に社会を支えている制度ではなく、社会的なつながりを強くするための糊の役割をはたしているのである
OECD	2001	グループ内ないしはグループ間の協力を容易にさせる規範・価値観・理解の共有を伴ったネットワーク
Grooteart & Bastelaar	2001	人々の相互関係性を決定づけて、経済的、社会的発展に寄与する、制度、関係、態度、価値
Adler & Kwon	2002	SC とは、個人またはグループが当てにすることができる他人の好意である。SC の源泉は、当該行為者同士の社会的関係の構造と内容のなかにある。SC の効果は、それによって当該行為者になる情報・影響力・連帯性にある。
New Zealand	2002	相互の利益または共通の目的のために行動する能力を創出する、アクター間の関係性
稲葉陽二	2005	「心の外部性（他の経済主体への影響）」を伴った信頼・規範・ネットワーク

ソーシャル・キャピタルという新しい表現をつくり出したのは、米国ウエスト・ヴァージニア州の農村学校制度で働き、また教育長を務めた L. ジャドスン・ハニファンである⁴⁹。彼が担当する地域社会が家族の孤立や停滞をまねいている原因として、人々の近所づきあいが薄れていっていることに気づき、深刻な社会・政治問題を解決するには、地域住民の間の連帯を強化する以外に方法はないと確信した。そこで、ハニファンは、ソーシャル・キャピタル（SC）という新しい言葉を活用し、地域社会における住民同士の関わり合いを再活性化することで、民主主義と社会の発展を支えていくことを提起した。ハニファンは、1916年に発表した論文の中で SC の意味について説明している。

SC とは、日常生活の中で、不動産、動産、現金といった有形の物資を最も意義あるものにするもので、個々人や家族間における同情や仲間意識、善意といった社会的な交流を表す言葉であるとした。そして地域社会における SC の有用性として、熟練した指導者が加わり

⁴⁹ パットナム、ロバート（2013）『流動化する民主主義—先進8カ国におけるソーシャル・キャピタル』猪口孝訳、ミネルヴァ書房、p2

ながら、住民が娯楽等のために時々集まり、懇親を深めることによって互いに懇意になることで協力関係が生まれ、このことで、地域の構成員が簡単に生活状態の全般的な向上を目指すようになると主張した⁵⁰。ハニファンは、農村コミュニティの自治や教育の発展における重要な要素として SC を見出し、善意、仲間意識、共感、社会的交流の蓄積とそのための投資が必要であるとした。そして農村コミュニティの SC を醸成するための機関としてコミュニティセンターの存在を重視した。このハニファンが示した SC の概念は、その後に展開される SC の議論における決定的な要素のほとんどを網羅していたが、当時、全くと言ってよいほど認知されるに至らず、社会から忘れ去られてしまったのである。

しかしながら、60 年代から脚光を浴びてくるようになる。この時期の代表的な論者として、アメリカの都市研究者であるジェーン・ジェイコブスがいる。ハニファンは農村における SC の重要性を提起したが、ジェイコブスはボストンなど都市社会学的な視点から SC について言及した。ジェイコブスが SC の着想を得たのは、1954 年フィラデルフィアでのことである。そこで都市計画委員会の実務責任者を担っていたエドモンド・ベーコンが、都市、近隣住区はそれ自身のなかに自己再生の種を持つ動態的な有機体であるという「再生＝種」メタファーに着目し、高層ビル予定地に案内されたときに、辺り一帯に「人っ子一人いないのはなぜか」と感じた時である⁵¹。彼女は、ジャーナリストであり、また活動家としてワシントンスクエアを貫通する幹線道路計画や様々なニューヨークの公共事業への反対運動の先頭に立った。彼女は都市の自治の実態を調査して、自治の成功は人々が複合的につながりあうことによって蓄積される SC によっていると訴えたのである。つまり近隣におけるネットワークは、ある種の集積性を帯びながら永続すると考えられ、それが SC であると述べた⁵²。ハニファンやジェイコブスに見られるように初期の SC 論は、SC を主にコミュニティの中に見出していたようである。

80 年代に入ると、SC の議論は、個人とネットワークとの関連を重視して行われるようになってきた。

シカゴ大学のジェームス・コールマンは、公立学校生と私立学校生の学力差の原因を究明することによって、SC の影響について論じた。コールマンは、学力差の規定要因は、教科カリキュラムの内容や親の文化教養度の違いではなく、学校に蓄積され、生徒に利用可能な SC の違いによるものであると結論付けた。それをカトリック系の私立学校に体现された学校特性から説明している。この学校特性とは、宗教を基盤としたコミュニティであり、そしてその内実は「親同士が社会関係で結ばれているようなコミュニティであり、その関係構造が閉鎖的であったり、親がコミュニティの諸機関と関わりを持っている」という「家族外の世界関係資本」⁵³である。つまり、同じ宗教組織構成員が多重的に結びついた世代間の構造

⁵⁰ Hanifan, L. (1916) New possibilities in education in E. Ostrom & Ahn (eds.) *Foundations of Social Capital*, Edward Elger Publishing, pp.22-35

⁵¹ 河田潤一 (2015) 「ソーシャル・キャピタルの理論的系譜」『ソーシャル・キャピタル』ミネルヴァ書房、p.24

⁵² ジェイコブス、ジェーン (2010) 『アメリカ大都市の死と生』山形浩生訳、鹿島出版会

⁵³ コールマン、ジェームズ (2006) 「人的資本の形成における社会関係資本」『リーディングス ネットワーク論』野沢慎司編訳、勁草書房、p.227

的閉鎖性があり、学校・教職員・親における信頼と互酬性の規範からなる関係性を生徒が利用することで、学習量が増え、好成績をもたらしているという。コールマンは、いわゆるクラブ財としての SC を見出した。SC を社会における人々の結びつきを強める機能と捉え、社会的ネットワークや信頼、互酬性の存在を重視した。この観点は、後のパットナムの理論展開に大きな影響を与えることとなった。

この時期から SC 論は、多様な議論として幅広く展開する。後に紹介するブルデューは、文化資本論との関連、バートは構造的空隙論、ベイカーは合理的選択論、フクヤマは社会の信頼や規範、リンは社会ネットワーク理論、ウールコックは集合行為問題、ナラヤンは開発論など、様々な論者の専門とするアプローチによって SC 論が展開されてきたのである。そして、1990 年代半ばからは、SC という概念は政策的な文脈で活用・言及されることとなった。OECD や世界銀行の「コミュニティをベースにした発展計画」、イギリスにおけるブレア政権下の「社会的排除/包摂政策」などそれらの代表的なものである。

これら多様な SC 論を大まかに把握するために、稲葉が示した概念整理図を見てみたい。SC の理解には、SC を 2 つの要素で分類し、それを交差する中で検討することが有用である。第 1 の分類は、SC を構造として理解するか認知として理解するかである。構造的 SC とは、協力や互酬性に寄与するネットワーク、役割、規則、先例や手続きによって提供される社会的組織などであり、認知的 SC とは、互酬的集団行動に寄与するような規範、価値観、態度、信念などである。この 2 つのタイプの SC は相互補完的である。第 2 の分類は、特定の社会集団に共通の社会特性として SC を理解するか、それとも個人や個人間のネットワークを SC として把握するかである。

第2節 SC 議論の関係図

図2-1は、この2つの分類の交差を示した関係の図である。これは、グロータート（Grootaert）とヴォン・バステラート（Von Bastelaert）らの図をもとに、稲葉が私的財、クラブ財、公共財をあてはめて分類し、さらに筆者が加筆したものである⁵⁴。

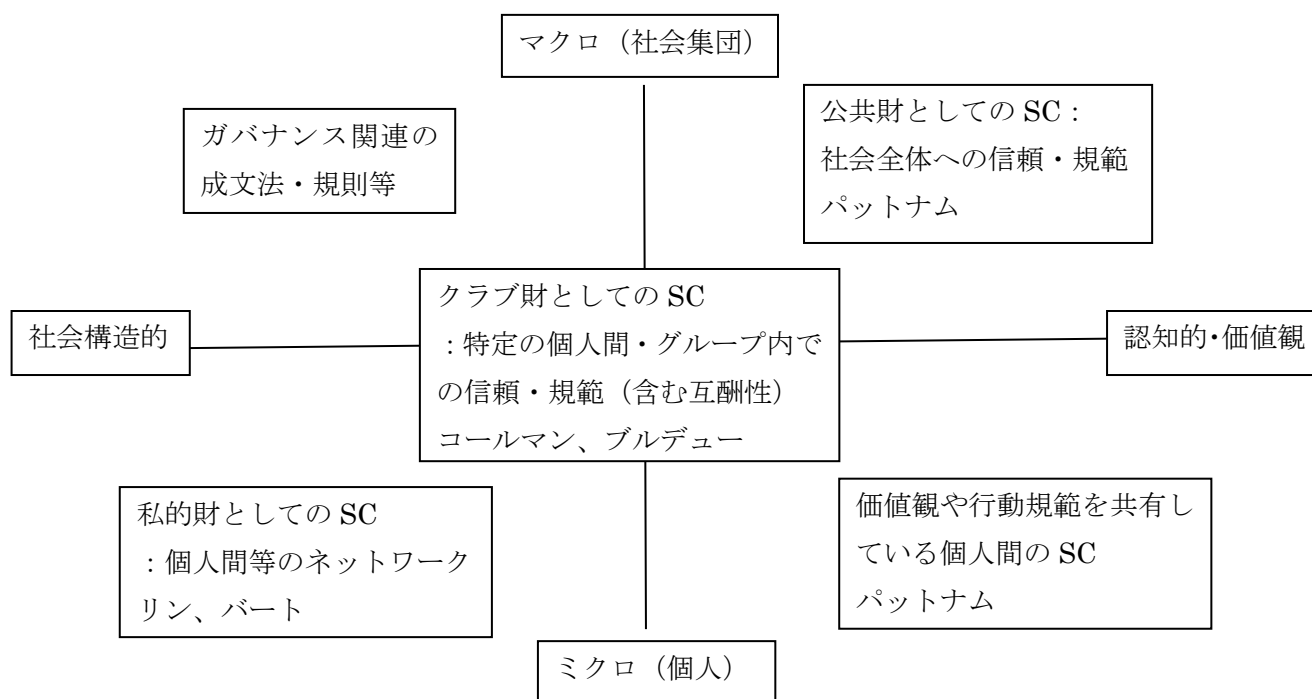


図2-1 SC 議論の関係図

横軸はSCの認知的側面と構造的側面に関する議論である。縦軸は、社会集団（マクロ）と個人（ミクロ）の特性に関するSC論である。第一象限は価値観や行動規範の共有があるマクロな社会集団としてのSCであり、自発的に参加する者だけで構成される社会集団である。価値と行動規範を共有し、相互の信頼によって形成される組織とも言える。この場合、SCは公共財として考えられる。代表的な論者はロバート・パットナムである。第二象限は、ネットワーク構造を有している社会集団であり、ガバナンス関連の規則などがある。日本のケースで言えば町内会や農村の相互扶助的な組織が典型であろう。第三象限は、個人間の人的ネットワークである。これは私的財としてのSCと言われている。ここでの代表的な論者は、リンやバートである。第四象限は価値観や行動規範を共有している個人間の関係であり、これは志を同じくする同士や親友などである。また、これらの4つの象限すべてに関わるのがSCをクラブ財と捉え、特定の個人間のみならずグループ内の信頼と規範として論じるものである。コールマンやブルデューに代表される⁵⁵。

⁵⁴ 稲葉陽二、吉野諒三（2016）『ソーシャル・キャピタルの世界』ミネルヴァ書房、p.42

⁵⁵ 今井雅和（2011）「ソーシャル・キャピタル論とは何か」『ソーシャル・キャピタル論の探求』日本経済評論社、P.5

本論文との関連において、これらの SC 論の中で多く取り上げられるのは、パットナムとブルデュー、ナン・リンの論理である。本論文のテーマは、福島復興におけるコミュニティづくりによる SC の醸成であるが、パットナムは、人々のつながりや連帯という特定の信頼関係は外部への影響力を持ち、不特定の他者を含む社会全体にも波及し、一般的な信頼関係が高まると主張している。これは復興全般に渡って SC の必要性を示すものであり、いわば SC 論の基本となる視座を提供している。また本論文は、コミュニティづくりの根幹にあるのが地域リーダーのリーダーシップであると捉え、その源泉をパットナムがいう互酬性の規範という人々の認知的側面に見出すことから、これらの理論枠組みの適応性が高い。

第二に、福島の複雑な復興過程においては、ただ人々の結束を強めるだけでは解決できない問題が多々ある。例えば、原発事故による放射能被害によって人々の分断と排除の問題が生じている。このような問題を考察するためには、信頼関係を高めるという SC の正の側面のみならず、同時に SC がマイナスの影響を及ぼしているという SC の負の側面への視座も必要である。その意味で、社会変換のための SC という含蓄が見出されるブルデューの SC 論にも触れておくことは意義のあることである。さらにリン・ナンは、SC の負の側面として発生する社会的な孤立問題に対し、個人や組織のネットワークを駆使しながら孤立からの脱却を考察する上で、有益な理論を提示している。

第3節 ロバート・パットナム、ピエール・ブルデュー、ナン・リンの SC 論

(1) ロバート・パットナムの SC 論

1990 年代以降、SC が本格的な研究として脚光をあびるようになった立役者はパットナムであるといっても過言ではない。パットナムは『哲学する民主主義』において、イタリアの北部・南部の諸州における 1970 年から 20 年間の政府の効率や経済発展の違いを分析し、その要因として SC の多寡に求めたのである。パットナムが問題としたのは、それぞれの州政府のパフォーマンスと州民の満足度に明白な差が見られたことである。

パットナムは、1977 年 1 月から 1988 年 12 月にかけて 6 回にわたり州民の州政府のパフォーマンスへの満足度について質問した。活用した指標は、州政府の安定性、予算の迅速性、立法改革、家庭医療制度、産業政策、住宅開発さらには官僚の応答性などを含む 12 の項目であり、それらについて州民がどのように評価しているかである。

その結果、北部諸州は、高いパフォーマンスであり、民主主義が安定し州民の高い満足度を得られたという相関がみられ、南部諸州は、低いパフォーマンスであり、民主主義が不安定で低い満足度との相関関係が表れていたのである。その違いは、地域における信頼、互酬性の規範、市民ネットワークによって特徴づけられる SC の蓄積によるもので、それが豊富であれば行政の高い効率化や高水準の経済発展を導くとしている。ここに見られるパットナムの SC の捉え方の特徴は、SC を個人の資産ではなく、社会やコミュニティに帰属するものとしている点である。

またパットナムは、北部と南部の結果は、社会経済的近代化の充実度とともに、市民的関

与の重要性を示しているという。つまり、伝統的な市民参加の強さが、高いパフォーマンスと満足度の要因になっていることを分析から明らかにしたのである。州民に対する指標の中で①アソシエーションの数、②新聞購読率、③国民投票での投票率、④総選挙での優先投票の利用率の4つを取り上げ、それが市民参加に関する規範とネットワークを体現し、SCを高めていると実証的に論じた。貧困と経済的後進性を特徴とする南部諸州は、社会的・文化的な結社への参加が消極的であり、恩顧主義がはびこり、政治は地元の名士やボスが行うものであり、市民自らが担うものとは考えず、市民文化が容易に発達してこなかった。一方、北部諸州は、自発的結社が発達し、市民が地域の諸問題に参加し、政治的争点への議論にも積極的に関与していた。パットナムは、この南北格差の要因は、州政府の行政職員の安定度、地域の都市化・教育レベル、工業化などの水準ではなく、市民間の信頼、規範、ネットワークというSCの高い社会組織の特徴が、社会の効率化と関係していると主張する。さらに、こうした高水準のSCの醸成は、「互酬性の規範」と「市民的積極的参加」によってもたらされるという。

パットナムの論じるSCは、私財であると同時に公共財でありうる点が重要である。SCへの投資から得られる利益は、投資者が獲得できるリターンもあるが、大部分は公共財として不特定他者に渡るものである。この点においてパットナムは一般化された互酬性に着目する⁵⁶。互酬性は、通常、二者関係や相互関係といった特定の形をとる。しかし、この一般化された互酬性は、誰に役立つのか特定できない公共財の構築に対して貢献するものであるとしている。

さらに、パットナムは、『孤独なボウリング』⁵⁷において、全米51州のマクロ統計を駆使した実証研究から、政治的・宗教的・社会的活動への参加、家庭の中の結びつき、人々の相互信頼といったSCのレベルが、1950年代以来アメリカ社会が高度経済成長する中で後退したことを論じた。その中で、ボーリング愛好者数に注目し、ボーリング愛好者の人数は増えている一方で、そのためのサークル加入者が減少していることから、「一人ぼっちのボーリング」が増えていると主張した。その原因を世代変化、電子メディアによる娯楽の私化、共稼ぎによる時間的・金銭的余裕の喪失、長期化する通勤時間など4つをあげた。

そして、パットナムは、どのようにSCを増加させていくかについて提言を行った。それは娯楽から政治までさまざまな次元での参加を促すことや、人々がコミュニティに関与する機会を提供する施策をすることで、SCが高まり、コミュニティが再生するというものである。つまり市民の自発的な結社・アソシエーションであり、それは例えばNPO活動やサッカークラブなどの活動を通して、構成メンバー間に「特定の信頼関係」が生まれ、ひいてはこの信頼関係が外部効果を持ち、不特定の他者を含む社会全体にも波及し、一般的な信頼関係が高まるという。

このようにパットナムは、政治制度や経済発展が自動的に民主主義をもたらすのではな

⁵⁶ 三隅一人（2013）『社会関係資本—理論統合の挑戦—』ミネルヴァ書房、P.81

⁵⁷ パットナム、ロバート（2006）『孤独なボウリング—米国コミュニティの崩壊と再生』柴内康文訳、柏書房

く、人々の結びつき方、社会組織のあり様が政治や経済に重要な影響を与えるということ、10年、20年という長期間に及んで詳細な調査を行い実証したのである。パットナムのSC論には多くの批判があるが⁵⁸、SCを広く世の中に認知させた貢献は大きい。

(2) ピエール・ブルデューのSC論

パットナムのSC論は、人々の信頼、互酬性、ネットワークの参加と民主主義の安定や行政の効率、経済発展との関連性の主張である。公共政策においてSCが社会的資源として利用され、これが潤滑油として機能し有用性を生み出すというのである。

しかし、パットナムのSC論に強い影響を受けて世界銀行が導入した「コミュニティをベースにした発展計画」において、公共政策におけるSCの活用が逆に有害性をもたらしたと、アジミナ・クリストフォールは問題提起した。SCの制度への埋め込み問題として、階層的な社会構造がキャピタルと権力の不平等な配分に及ぼすインパクトを見落とし、結果として貧困者へのエンパワメントという目標が失敗に終わったと指摘した⁵⁹。そこで、クリストフォールは、ブルデューのSC概念の再考と再発見を提案した⁶⁰。ここでブルデューのSC論を見てみたい。

パットナムは、市民社会の活動が政治的、社会的統合を導き、その成熟度を高めるSCの利点を強調するが、それに対しブルデューは、逆にSCが統合を妨げ、排除を伴うといったダークサイドの側面を明らかにする。文化資本、象徴資本、そしてSCの概念を使い、既存の社会構造の再生産、社会階層制と不平等について説明している。ブルデューによれば、排他的組織のネットワークにより社会の分断が促進され、社会的な不平等を再生産させるSCの形成が起こる。しかし他方、ブルデューは、このようなSCのダークサイドに対し、SCが社会転換のプロセスにおいて積極的な役割を果たす可能性についても論じているのである。

社会学者としてのブルデューは、SCの定義を、個人にとっての「相互認識と相互承認とからなる、多少なりとも制度化されたもろもろの持続的な関係ネットワークを所有していることと密接にむすびついている、現実的ないし潜在的資力の総体」であり、「共通の特性を所有しているばかりでなく、永続的で役に立つ結合関係によってひとつにまとまっている、一集団への所属と密接に結びついている資力の総体」としている⁶¹。ブルデューによれ

⁵⁸ 佐藤誠はパットナムのSC論への批判として次の点をあげている。第一に、数量分析に対する批判である。対象が特定グループに偏っていることや、白人中産階級が中心であり、60年代から盛んになった公民権、反戦、女性、環境、コミュニティ、同性愛者などの社会的抗議運動への理解がなく分析がなされなかったこと。第二に、南北イタリアの比較分析は、歴史的規定性を用いているが故に、地理的決定論、文化的決定論さらには宿命論にもなりかねないという点である。イタリア北部のSCが1000年かけて醸成したことを主張するが、では、南部はこれから1000年かけなければSCは醸成されないのではないかという皮肉となること。第三に、政府による公共財への投資が顕著にSCの水準が上がる可能性があるが、国家の介入によってSCを創出する点について言及がないこと。第四に、初期のパットナムの議論に、SCのダークサイドへの指摘が少なく、肯定的な面への主張に偏りがあったこと。第五に、グローバリゼーションとの関係の中で、SCの増減についての分析が欠如していること。テレビの普及など市民生活にグローバリゼーションの影響は非常に強いがそれへの記述がほとんどないこと。佐藤誠（2003）『社会資本とソーシャルキャピタル』『立命館国際研究』立命館大学

⁵⁹ 坪郷實（2015）p.15

⁶⁰ 前掲書、p.14

⁶¹ ブルデュー、ピエール（1986）『社会資本』とは何か―暫定ノート』『actes 1』福井徳彦訳、日本エディタースクール出版部、p.31

ばSCは、経済資本と文化資本という他の2つの資本と結合し、知覚、評価、プラチックなどへの一定の心的諸傾向のシステムであるハビトゥスを形成する。このハビトゥスは、「もろもろの正統的交換を有利にし、非正統的交換を排除しようとする諸制度のすべてに従属」するものであり、「集団の存在と存続にとってどの点からみてもふさわしく、可能な限り同質的な諸個人を、あきらかに不合法的やり方で集めつつ、しかるべき機会（ラリー、クルージング、レセプション等）、場（上流地域、エリート学校、クラブ等）、プラチック（社交的室内ゲーム、文化セレモニー）」⁶²を創出するという。そして、SCは、個人の自己実現に必要な資本として、固定された階級の中で再生産し蓄積され、それが政治的支配の一部となると考えられた⁶³。

ブルデューはまた、SCがこうした社会構造の再生産と同様に、社会構造の変動や社会転換のプロセスにおいても積極的な役割を果たすことができると論じている。グローバリズムの進展によって、資本主義的關係による不平等と服従が益々生み出され、増大することから、それを停止させ、社会権と公共の福祉を獲得する必要がある。そこで、文化資本とともにSCが、この社会転換のプロセスにおいて重要になる。具体的には、支配グループによる階層制と不平等の継続的条件により操作されていることに対し、「何が支配されているグループの集合的利益を構成するのか」、「支配されているグループの集合的権力がどのようにして取り戻されるか」についての認識の変化が必要となる。この認識の転換が、ブルデューの社会転換アプローチのキー要素となっている⁶⁴。そして、支配する側が隠している真実を明らかにするために、被支配グループが、研究者や活動家の協力を得ながら、共通目的の実現を目指すネットワークを構築し、政治的競争のプロセスに入らなければならないとしている⁶⁵。ブルデューは、ハビトゥスは人々の実践によって形作られたものであり、不変のものではないため、少しずつ新しいものを組み込んだり、古いものを部分的に排除することによって、社会的変換が少しずつ起きていく可能性があることを示唆している。

（3）ナン・リンのSC論

パットナムのSC論は公共財としてのSCという視座に重きが置かれているが、リンの場合はSCを個人財として扱っている。リンはSCを「目的的行為によってアクセス・動員される社会構造に埋め込まれた資源」⁶⁶と定義し、社会的ネットワーク理論の中でSCを論じている。個人やグループがSCをどのように形成するのか、また個人やグループが関係する社会構造やネットワークを活用することで、どのようにそれらの目的が達成されるのかというミクロレベルの効果に焦点を当てている。つまりリンのSCは個人やグループが、特定

⁶² ブルデュー、ピエール（1986）pp.33-34

⁶³ 河田潤一（2015）p.25

⁶⁴ 坪郷實（2015）p.15

⁶⁵ Christoforou, Asimina, and Davis, John (eds.) (2014), *Social Capital and Economics. Social Values, Power and Social Identity*, New York: Routledge, p.65-81

⁶⁶ リン、ナン（2014）『ソーシャル・キャピタル—社会構造と行為の理論—』筒井淳也、石田光規、桜井政成、三輪哲、土岐智賀子訳、ミネルヴァ書房、p.38

のネットワークを形成し、そこで便益を得られるという私的な社会関係資本とも言えるのである。

そして SC の以下の特徴を際立たせている⁶⁷。

- ・個人やグループの初期の地位がよりよいものであるほど、よい SC へアクセスと活用が容易になる。
- ・同集団の紐帯が強いほど、SC の維持をしやすくする。アクセス可能な資源は行為者と他者との間の信頼感や互惠的相互関係、認知された義務感等の強さによってより多くなる。
- ・紐帯が弱いほど、資源獲得のための行為にとってよい SC へのアクセスがしやすくなる。同集団内の紐帯が弱いほうが、他の集団との結びつきというブリッジが可能になり、それが他集団の情報を学んだり、獲得することができる。
- ・このブリッジとは二つの行為者集団を結ぶ少数のつながりであり、同集団におけるブリッジの近くにいる個人ほど、より良い SC にアクセスしやすい。
- ・しかしブリッジの近くにいるだけでは有益ではなく、集団それぞれの資源保有の多寡の差によっては、より良い SC の可能性にアクセスできない。より良い SC へとアクセスしやすいのは、相対的に高い地位にある行為者とつながるブリッジに近接している行為者である。

社会構造によって埋め込まれた資源に対して、個人が相互関係や社会的ネットワークを通じてどのようにしてアクセス可能になるのか、このアクセスがいかんして利益を生むべく利用されるのかということが、リンの SC 論における問題意識である。このためリンは、信頼や互酬性の規範といった認知的 SC ではなく、人々の相互行為や社会的ネットワークに特化して SC を論じているのである。

このように SC の定義や研究関心の違いがあるが、本論文では SC 概念の多義的意味を包括的に整理したり厳密に定義するのではなく、その多義性を用いて福島の社会的な孤立という現実における機能に着目する。そのため、検討課題である孤立の性質の違いによって SC の論者を使い分けて活用するものである。

第4節 災害復興とソーシャル・キャピタル

災害復興において何故、SC が重要になるか。そのことを論じるにあたって、レジリエンスという概念の説明から開始したい。

(1) レジリエンスの議論

レジリエンス (Resilience) とは、「跳ね返る」や「飛び戻る」という意味を持つラテン語の *resilire* を語源としていと考えられ、一般的に「外部から力を加えられた物質が元と同じ均衡状態に戻る能力」あるいは「人が困難から立ち直る力」と説明されている。この言葉は人間の精神、組織や経済、生態系、防災・減災、経営、マネージメントといった様々な分

⁶⁷ この特徴はリン、ナン (2014) pp.76-99 を参照。

野において活用されるようになってきている。例えば、物質の「弾力性」、金融制度の「安定性」、精神的な「打たれ強さ」、生き方の「しなやかさ」等のように使われている。特に、昨今においては環境の変化や激甚災害への対応のニーズの高まりから気候変動や災害対応の分野で注目を集めている。

しかし、様々な学術分野でレジリエンスに関する論文が多数発表されているが、以下の表2-2に示されるようにレジリエンスという用語の定義は多義的であり、定義が定まっているとは言えない⁶⁸。

⁶⁸ 田代邦幸（2017）「世界の研究者は『レジリエンス』をどのように捉えているのか」『リスク対策.com』
<https://www.risktaisaku.com/articles/-/2667>（2019年9月1日閲覧）

表 2 - 2 リジリエンスの多様な定義

元の状態に戻るのが望ましいとする考え方	
Sheffi(2005) サプライチェーンのレジリエンスに関する書籍	レジリエンスとは、物体が変形した後に元の形に戻る能力のことで、企業に関しては、高インパクトかつ低頻度の混乱（途絶）の後に、通常のパフォーマンスレベルに戻る能力および速さのことである。
Ponomarov and Holcomb (2009) サプライチェーンのレジリエンスに関する論文	業務の継続性を、求められるレベルの連結性になるように維持し、構造や機能をコントロールすることによって、予期できない事象に備え、途絶に対応し、そこから復帰するためのサプライチェーンの適応能力。
Bruneau (2003) 地震に対するコミュニティのレジリエンスに関する論文	社会的混乱を最小にしつつ将来の地震の影響を軽減するために、ハザードを軽減し、災害が発生した時にはその影響を抑制し、復旧活動を遂行するための、社会的単位（組織やコミュニティなど）の能力
元に戻る以外にも望ましい状況があり得るという考え方	
Christopher and Peck (2004) サプライチェーンのレジリエンスに関する論文	（事業活動などが）阻害された後で、システムが元の状態に戻るか、より望ましい新たな状態に移る能力
Zolli and Healy (2012) 組織やコミュニティのレジリエンスに関する書籍	劇的な状況の変化に直面しても、システム、企業、または個人が、その核となる目的や一貫性を維持する能力。（中略）レジリエンスはまた常にシステムを最初の状況に復旧させることと同等とは限らない。
McChrystal 他 (2015) 組織のマネジメントやイノベーションに関する書籍	レジリエンスのパラダイムでは、マネジャーは予期しない脅威が不可避であるという現実を受け入れる。強力で専門化された防壁を築く代わりに、パンチをかわし、あるいはパンチから利益さえも得ようとするシステムを構築する。レジリエントなシステムとは、予期できない脅威を前にして、必要な時に自己修復することができるようなシステム
Walker and Salt (2016) 生態系のサステナビリティに関する著書	あるシステムが混乱を吸収し、なお基礎的な機能と構造を保持する能力

この論者の中で、災害との関係でレジリエンスの定義付けを行っているのがブリュノー（Bruneau）である。レジリエンスとは、①危険性を軽減し、②災害発生時の災害の影響を封じ込め、③災害の影響を軽減するかたちで復興を実行するための能力としている。そして

これらの能力を高めるために、頑強性（Robustness）、冗長性（Redundancy）⁶⁹、代替性（Resourcefulness）、即応性（Rapidity）が必要とされていると主張している。

頑強性とは、建物や道路、設備などのハード面の耐震化や組織の結束力などが考えられる。冗長性とは、組織機能の多重化の充実と対応策としての複数のバックアップの備えなどである。代替性は、物的資源、人的資源、経済資源の確保などであり、即応性は、混乱事象に対する迅速かつ効果的な対応である。

林春男は、この災害レジリエンスの4つの構成要素の関係を図2-2のよう模式化した⁷⁰。個人や地域、国、世界など社会から求められている機能を縦軸とし、その機能が100%果たされている状況と仮定する。横軸は、時間の経過を示している。災害が起こった場合、機能が破壊されることによって喪失する。それは一部であったり全部であったりする。そしてそこから機能を回復しようとするプロセスが復旧や復興と呼ばれるものである。これが災害を乗り越えるプロセスである。図2-2の「被害」と「復旧期間」の関係における「事業中断」の青色の三角形の面積を小さくすることがレジリエンスの向上であると定義している。

⁶⁹ 国土交通省は redundancy を「冗長性」の他に「余剰」の意味としても用いている。「自然災害等による障害発生時に、一部の区間の途絶や一部施設の破壊が全体の機能不全につながらないように、予め交通ネットワークやライフライン施設を多重化したり、予備の手段が容易されている様な性質」としている。国土交通省「用語解説ページ」
<https://www.mlit.go.jp/yougo/j-r.html>（2020年9月4日閲覧）

⁷⁰ 林春男（2018）「災害レジリエンスと防災科学技術」『京都大学防災研究所年報 第59号A』京都大学防災研究所、p.35

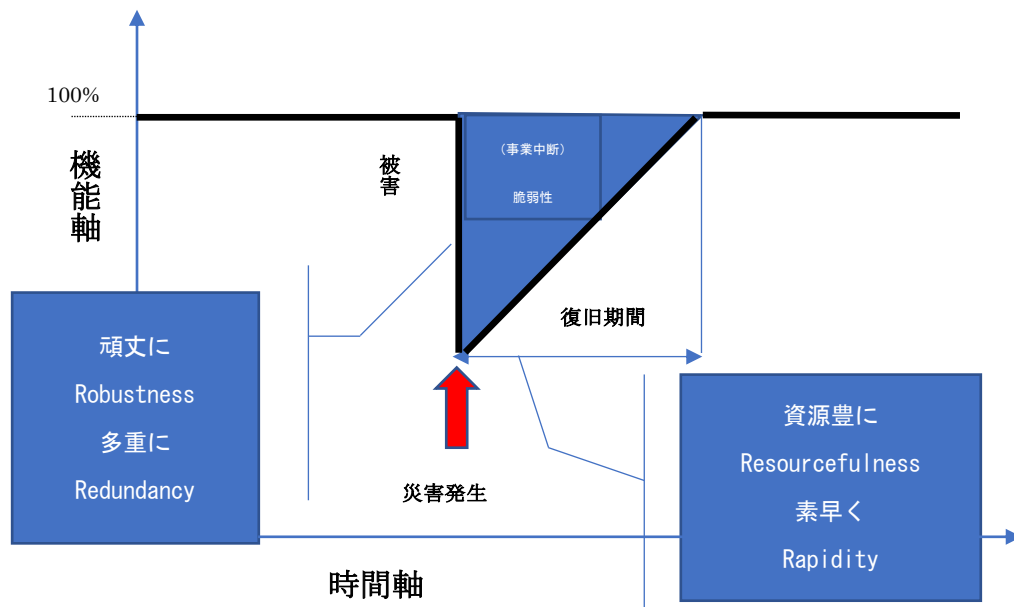


図 2-2 災害とレジリエンス

この青色の三角形の縦軸は、レジリエンスの要素としての頑強性と冗長性であり、横軸にあたるものが代替性と即応性であるとしている。そして、この図から読み取れるものとして、2つのレジリエンスの向上の方策があると指摘する。一つは、被害が出ないように個々の要素を強靱化し、システムを多重化する等、機能喪失を防ぐといった予防力の向上であり、もう一つは速やかな機能回復のために復旧資源を多く集め、迅速に対応するといった回復力の向上である。

今村文彦は、レジリエンスを「しなやかさ」の意味を用いながら説明している。

真正面で、外力に対抗するのではなく、自分自身を柔軟に対応させながら、受ける力を最小限にする考えである。起こりうる自然災害の形態を的確に想定し高度な防御水準を効率的で迅速に確保するとともに、万一の中核機能の途絶に備えた迂回ルートなどの確保を通じたリダンダンシーの強化を図ることも含まれる。広域的な行政・コミュニティの連携による広域防災・危機管理体制の構築を通じて、自助・共助・公助のバランスのとれた総合的な防災・減災対策を実施する⁷¹。

そして、このしなやかさとしてのレジリエンスの重要な内容として、「さまざまな自然災害や複合災害に対応できる」、「自然と共生し継続的な機能を維持できる」、「回復力（バックアップ、リダンダンシー機能）のある」、「複数のレベル（自・共・公）で連携し、さまざま

⁷¹ 今村文彦（2014）「東日本大震災を経験した中でのレジリエンスとは？」『オペレーションズ・リサーチ Vol.59 No. 8』2014 年 8 月号、公益社団法人日本オペレーションズ・リサーチ学会、p.441

な対応ができる」、「臨機応変な対応ができる」などをあげた。こうしたレジリエンスの考えは、少子高齢化、予算規模の縮小、施設の老朽化などの現在の社会的背景を踏まえるとさらに重要になると指摘している。

このレジリエンスをさらに幅広い観点から捉えているものとして、2013年に米国のロックフェラー財団によって創設された“100 Resilient Cities”がある。これはロックフェラーが創立100周年を記念した事業であり、都市のレジリエンスの評価と向上を目的とする包括的フレームワークである。レジリエンスが優れた都市を選定し、資金面と技術面から支援し、さらなるレジリエンスの向上を後押しするものである。2016年までの3年間で、1,000以上の都市が応募し、100の都市が選定された。日本からは富山市と京都市が選ばれている。富山市は超高齢・人口減少社会を見据えた、過度に車に頼らない「公共交通を軸としたコンパクトなまちづくり」を基本政策にしていることや、土砂災害への備えとしての自然災害対策が評価された。京都市は、街の総合的な防災の取り組みの観点で評価された。

“100 Resilient Cities”における考え方は、レジリエンスを、平常時の困窮や欠乏、人口減少、少子高齢化などの慢性的な「ストレス」と、地震や台風、家事などの突発的な「ショック」とに分け、「ショックとストレスに対して、より着実に、耐久し、反応し、適応するための能力であって、それはまた苦難の時代にはより頑強になり、豊かな時代にはより豊かに生きるためのものである」としている。

“100 Resilient Cities”における評価選定は、次の観点から行われている。過去の経験を未来の意思決定に活用しているという **Reflective**、代替資源の利用法を認知しているという **Resourceful**、意思決定における共同所有者としての意識の醸成を重視しているという **Inclusive**、広範なシステムや組織を統合しているという **Integrated**、システムが周到に計画、構築、管理されているという **Robust**、外乱を吸収しうる十分な容量があるという **Redundant**、環境の変化に対応する代替手段を採用する意思と能力があるという **Flexible** の7つである⁷²。

ここで注目すべきは、Bruneau が示したレジリエンスの定義における4つの構成要素が物質的、構造的な資源におかれるのに対し、意思や意識など人々の認知的側面にかかわる非構造物への言及があることである。つまり、レジリエンスの定義の中に多様な人々を巻き込むことを意図して、レジリエンスをもたらしビジョンの立案やその実現のための自律的な企画構築力と柔軟な実行力が含まれているのである。そしてこの観点から、以下の図2-3⁷³のように、より包括的なレジリエンスの指標を提示している。

⁷² ROCKEFELLER FOUNDATION ARUP (2014), *City Resilience Framework*

⁷³ 上田遼 (2017)「地域レジリエンス向上を目指して」富士通総研、
<https://www.fujitsu.com/jp/group/fri/column/opinion/2017/2017-8-1.html> (2019年7月3日閲覧)

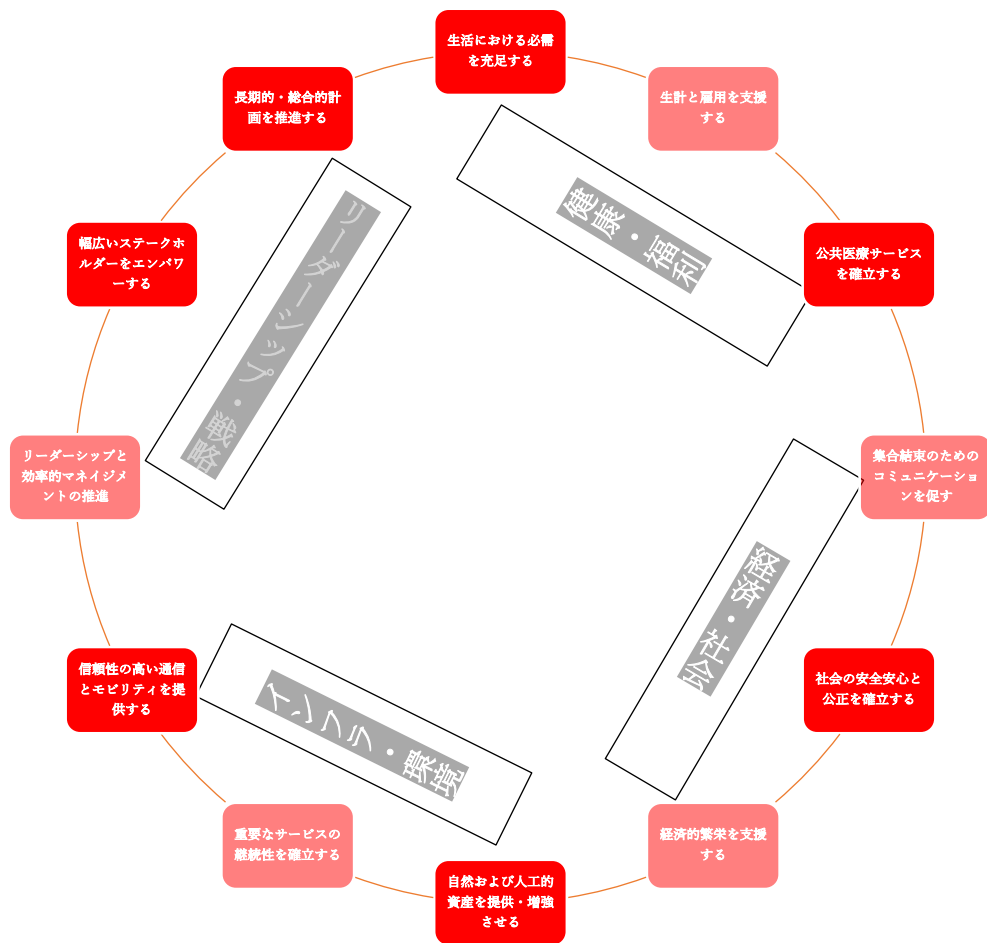


図 2 - 3

ロックフェラー財団 “100 Resilient Cities” におけるレジリエンスシティフレームワーク
100 Resilient Cities (2014) を元に筆者作成

(2) 震災復興とレジリエンス

近年、このレジリエンスの概念は、災害復興との関連の中で注目されるようになってきた。

災害との関連においてレジリエンスが語られるようになったのは、自然災害の脅威への対応に関する人々の考え方が変化してきたことに起因している。巨大地震などの自然災害や急激な気候変動によって、将来の変化を厳密に予測することは難しく、不確実性を伴っていくという現実直面している。災害は、従来の被害の予測と抑止を前提とした「防災」という考え方だけでなく、被害が発生すること自体は避けられないということを前提として、被害の影響の最小化を目指す「減災」の考え方が重視されるようになってきている。この「減災」との関連の中でレジリエンスの議論が促進されているのである。

① 兵庫行動枠組とコミュニティ

このレジリエンスと災害との関連性は、2005 年、神戸市で開かれた第 2 回国連防災世界

会議において活発に議論がなされるようになってきた。この会議は、2005 年 1 月、22 万 7,000 人が犠牲となったインド洋津波による壊滅的な被害を受けて開催された。ここで採択された「災害に強い国・コミュニティの構築：兵庫行動枠組 2005 - 2015 (HFA)」では、災害に強い国・コミュニティを構築するために 10 年間で推進すべき課題を具体的に示している。①防災のための統治力（組織的、法的、政策的な枠組み）、②災害リスクの特定、評価、観測、早期警報、③災害知識の普及、防災教育、④災害リスク要因の削減、⑤効果的な応急・復旧への備えの 5 課題である。これらの課題に対応する際、HFA で強調されたのが、コミュニティ・レベルでの活動の重要性である⁷⁴。

HFA とコミュニティの関連は、戦略目標の中で次のように述べられた。

- ・すべてのレベルにおいて、持続可能な開発のための政策、計画策定に防災のリスクの視点をより効果的に統合し、災害の予防、軽減、脆弱性軽減について特に重点を置く。
- ・災害対応力を体系的に高めるために、すべてのレベル、特にコミュニティ・レベルで、制度、仕組み、および能力を開発・強化する。
- ・被災したコミュニティの復興に際し、リスク軽減アプローチを緊急時の備え、応急対応、復興プログラムの設計、実施に計画的に取り入れる⁷⁵。

さらには、「コミュニティの参加オーナーシップ」の項目では、「具体的な政策の導入、ネットワークの促進、ボランティア人材の戦略的管理、役割と責任の特定、必要な機関や資金の委譲や供給を通じて、災害リスクの軽減へのコミュニティの参加を促進する」と謳った。

このようにコミュニティ機能による積極的な災害対応を促すための具体的な取り組みが明記されたのである。

この HFA の特徴は、90 年代以降の災害対応に関する重点シフトを反映したものである。それは、第一に、構造物的対応からソフト的対応へのシフト、第二に、応急対応から予防段階の重視へ、第三に国から地方自治体・コミュニティの重視へ、第四に、開発と災害との関連性の重視へのシフトである⁷⁶。

② 2009 年国連国際防災戦略 (UNISDR)

現代社会における災害対応力の強いコミュニティ形成を目的として、レジリエンスを災害対応における中心的な概念とする。レジリエンスを、「ハザード（災害の原因となる台風、

⁷⁴ HFA の 10 年前の 1994 年横浜市で開催された第 1 回国連防災世界会議で採択された「より安全な世界に向けての横浜戦略」では、防災への取り組みの重要性を政治レベルから一般市民レベルまで普及させることが謳われ、このために国際社会や国家レベルの推進の必要性が強調されたものの、具体的なコミュニティの役割に関する言及は少なかった。

⁷⁵ 内閣府ホームページ「兵庫行動枠組」日本語仮訳 <http://www.bousai.go.jp/kokusai/wcdr/pdf/wakugumi.pdf>, pp.3-4 (2020 年 11 月 9 日閲覧)

⁷⁶ 国際協力機構 (2008)『キャパシティ・ディベロップメントの観点からのコミュニティ防災-コミュニティを主体とした災害対応能力の強化に向けて-』JICA 緒方研究所

地震などの物理的な外力のこと)にさらされたシステム、コミュニティあるいは社会が、基本的な機構及び機能を保持・回復することなどを通して、ハザードからの悪影響に対し、適切なタイミングで効果的な方法で抵抗し、それを吸収・受容し、またそこから復興する能力」と定義した⁷⁷。

③ 東日本大震災復興構想会議

2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災後における政府の復興構想会議による『復興への提言～悲慘のなかの希望～』では、次のように述べられている。

今回の津波は、これまでの災害に対する考え方を大きく変えた。今回の津波の新水域は極めて広範囲であり、その勢いは信じ難いほどに巨大であった。それは、物理的に防御できない津波が存在することをわれわれに教えた。この規模の津波を防波堤・防潮堤を中心とする最前線のみで防御することは、もはやできないということが明らかとなった。

④ 仙台防災枠組

これらの議論は、2015 年仙台市で開催された第 3 回国連防災会議において、コミュニティのレジリエンス強化という方向性に導かれることになる。ここで採択された「仙台防災枠組 2015 - 2030」では、HFA によって防災の取組は進んだが、一方、この 10 年間に世界では災害によって 70 万人以上の命が失われ、約 2,300 万人が住む場所を失ったこと等、災害による被害は増大していることを指摘した。そこで HFA から得た教訓をもとに、「4つの優先行動」を規定した。①災害リスクに対する理解、②災害リスク管理のための災害リスクガバナンスの強化、③レジリエンスの実現を目指した防災投資、④効果的な応急対応に向けた準備の強化と「より良い復興 (Build Back Better)」である。特に、この「より良い復興 (Build Back Better)」⁷⁸の考えにおいて、社会のレジリエンス強化の必要性を強調し、国や地方自治体とともに個人や市民社会、コミュニティ等の役割の重要性を謳った。

このような考えは、災害時におけるレジリエンスの必要性への認識を深める要因となっている。そして、仙台防災枠組に示されるように、昨今の災害対応とレジリエンスの議論から見えてくることは、コミュニティ機能に着目していることである。その要因は、第一に、これまでの国家による復興や安全対策が限界にきていること。第二に、減災という考え方が浸透してきていること、第三に、人々とのつながりによるセーフティネットの議論が多くなってきていることである。

⁷⁷ 辻中豊、山内直人編 (2019)『ソーシャルキャピタルと市民社会・政治』ミネルヴァ書房、p.209

⁷⁸ これは、自然災害をグローバルな視点から捉え直し、環境に配慮し、社会の回復力 (レジリエンス) を促し、災害を軽減する対策を盛り込み、持続可能なコミュニティを再生する試みのこと。産業や経済の復興をめざしつつ、住民の生活の質や社会的弱者への公平性を配慮し、住民が主体的に参画する過程を樹脂することである。中村安秀 (2013)「ビルド・バック・ベター：アチエ地震津波支援から学ぶ」『生産と技術』第 65 巻第 1 号、社団法人生産技術振興協会

(3) ダニエル・アルドリッチのソーシャル・キャピタル論

これらの要因によって、災害対応における SC の重要性への認識が高まってきているのである。

アルドリッチは、『災害復興におけるソーシャル・キャピタルの役割とは何か』において理論的背景から実証的検証までを行っている⁷⁹。そこで彼が訴えるのは、災害復興における SC に焦点を当て、「高い水準のソーシャル・キャピタルは、経済的資源や、政府や外部機関からの支援、また損害の低さなどの要因よりも、復興を促進する要因になること、そして被災者がより効果的な地域の再建のために協力し合うことを助長する」⁸⁰ということである。それを実証するために、定量的な分析だけでなく、現地を訪問し実際の聞き取りによる定性的な分析を行うという「ハイブリットな研究手法」を用いている。

アルドリッチは、災害復興と SC を論じるにあたって、用語の定義を整理している。災害を「平時の活動が損なわれ、コミュニティー帯に被害をもたらす恐れがあるような、あるいは大きな被害の原因となるような出来事」と定義し、地域の復興を「移住、もしくは一時避難していた被災者と新たに移り住んでくる人々によって、徐々に日常生活を取り戻していくことを通じて、人口が被災前の水準まで回復していくプロセス」とした。また、レジリエンスについては「連携した働きかけと協力し合って行う活動を通じて、災害などの危機を切り抜け、効果的で効率的な復興に取り組むための地域が持つ潜在能力」⁸¹と定義した。

そして、災害後において復興が最も早くもたらされる要因として「社会経済的状況、人口密度、被害の大きさ、支援量といった一般的によく取り上げられる要因よりも、高い水準のソーシャル・キャピタルが復興の原動力としてより大きな影響を与える」と述べている。表

(2-3)は、アルドリッチが復興の要因の特徴を比較したものである⁸²。アルドリッチは、復興における SC の有効性を示すと同時に、特定のグループだけに恩恵をもたらし、社会の周縁部あるいは末端に取り残された人々への復興を遅らせるという負の側面があることも指摘している。

⁷⁹ アルドリッチ、ダニエル (2015)

⁸⁰ 前掲書、p.2

⁸¹ 前掲書、p.9

⁸² 前掲書、p.19

表 2－3 復興の要因の特徴

要因	仮説と想定	調査での適用
統治	よりよい情報を持ち、より優れた意思決定者は、復興を速める	・リーダーの能力 ・レントシーキングや汚職の有無
外部支援	支援の量が大きいほど、復興は速まる	・政府や NGO から地域へ提供される支援金、物資、専門家の量
被害の大きさ	被害が大きいほど、復興にかかる時間は長くなる	・死者、負傷者、家を失った人の数 ・インフラの状況や財政的損失
人口密度	人口密集地域では、住宅ストックの置き換えが困難であることから、復興が遅れる	・1 km ² 当たりの人口
人口動態・社会経済的な状況	富裕層が多く、平均年齢が若く、多数派の民族が多く占め、高学歴者の多いコミュニティであるほど、復興がより速い	・所得、学歴、人種、平均年齢、持ち家、経済的格差
ソーシャル・キャピタル	ボランティア意識やボランティアグループのメンバーシップが高く ⁸³ 、信頼関係がより強い地域では、集合行動の問題が克服され、復興がより速い。同時に、社会の周縁部にいるアウトグループの人々の復興を遅らせる	・地域のボランティア組織の数 ・投票率 ・信頼とボランティア意識の水準 ・uur Panchayats（長老会議）のメンバーシップ ・地域のイベントや祭りの参加

さらにアルドリッチは、これまでの様々な論者が展開してきた多様な SC 論を、コミュニティアン的、ネットワーク的、制度的、共同作用的とカテゴリー別に整理した上で、これらの違いを超えて描かれるものとして、結束型、橋渡し型、連結型の3つのタイプの SC の説明を行った。すなわち、結束型とは、「特定の互酬性を補強して連帯を生むもの」（パットナム）や「家族や親しい友人、近隣住人」（ウールコック）⁸⁴と定義されるもので、家族やコミュニティメンバー間の結束に該当する。橋渡し型とは、民族や人種、宗教といった垣根を越えて、ある集団やネットワークのメンバーとその外部にあるネットワークに属するメンバーとの間に関係を築くものである。そして、連結型とは、「社会における明確な権力や形式的な権力、また制度的な権力、もしくは権威勾配を超えて交流する人々の間の信頼関係によるネットワーク」である⁸⁵。これらの関係図は以下の通りである（図 2－4）⁸⁶。

⁸³ 本論文では「メンバーシップの高さ」を「所属するグループへの帰属意識の高さ」と捉える。

⁸⁴ アルドリッチ、ダニエル（2015）p.45

⁸⁵ 前掲書、p.47

⁸⁶ 前掲書、p.48

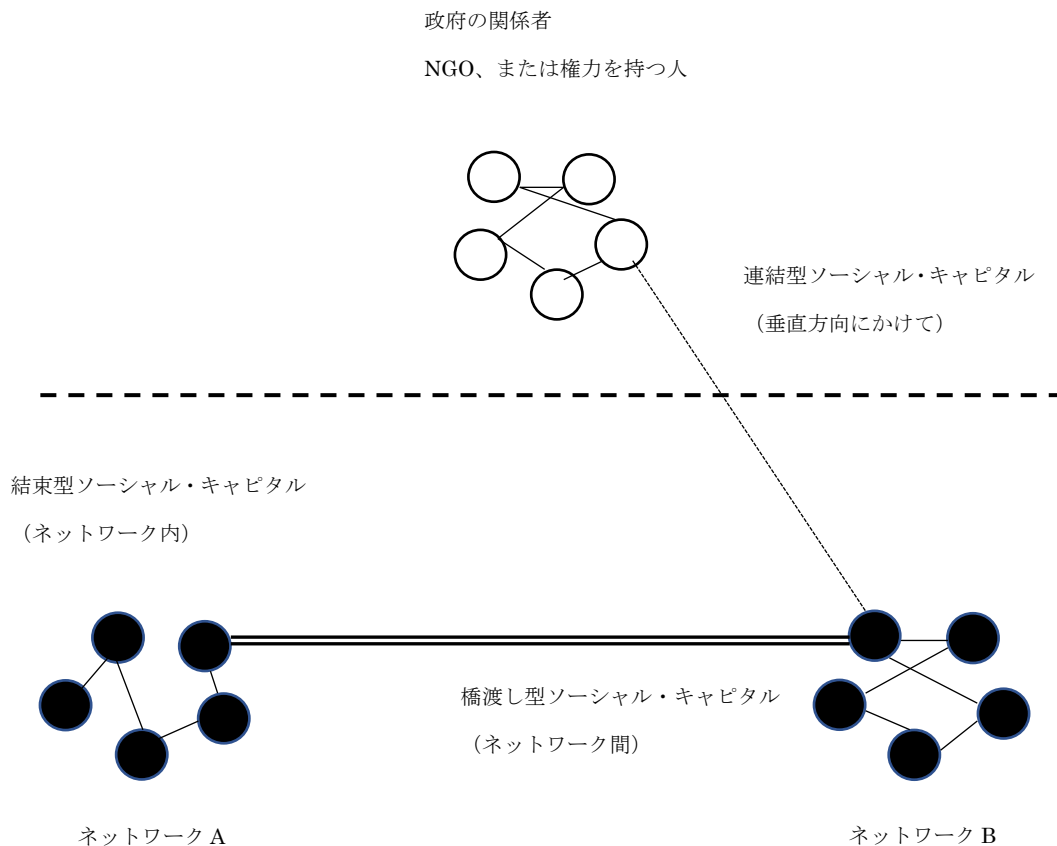


図 2-4 結束型、橋渡し型、連結型ソーシャル・キャピタル

アルドリッチは、オルソンが「集合行動問題」と呼んでいる、協調行動をとらないことから生じる問題を、フリーライダーやコモンズの悲劇、囚人のジレンマなどを通して説明し、これに対応するための一つの方法として、高い水準の SC を活用することを提案する。第一に、SC は人々の他者の行動に関する期待を形作ること。第二に、SC はネットワークや集団の中にいる人々に対して、取り巻く環境や景気の動向、流行、またはその他の様々な重要な事柄に関する情報や知識を提供すること。第三に、SC が信頼性の程度に関する情報をやり取りすることによって人々の間に信頼関係を築くこと。これら 3 つの要因によって人々の集合行動への参加率を高め、個人間の協力を一層促すことになるという。つまり、SC は単なるつながりを意味するだけではなく、こうした集合行動問題を克服する機能があると指摘した。

そしてアルドリッチは、1923 年の関東大震災、1995 年の阪神・淡路大震災、2004 年のインド洋大津波、2005 年のアメリカで発生したハリケーン・カトリーナの 4 つの巨大災害における復興過程において SC がどのような役割を果たしたかについての検証を行っている。インタビュー調査や利用可能なデータに基づいた計量分析等、定性的・定量的なアプローチを用いている。

関東大震災では、東京都の警視庁が保存している地区レベルのデータを元にして、各地域の人口が、被災後の10年間でどのように変動したのかを調査した。地域レベルでのSCを、自治体での選挙の投票率と1年間に行われた政治的デモ活動の回数で測定し、この2つの指標が高い数値を示した地区では、高い人口増加率を示していると論じた。また、関東大震災では被災直後に行なった日本人以外の在日朝鮮人への暴行があったことから、結束型SCの負の側面の存在を強調した。

阪神・淡路大震災では、神戸市の9つのすべての区の15年以上にわたる量的データと2組の地区における事例研究をもとに比較分析を行い、SCと人口増加との関係を調査した。ここでのSCの指標は区ごとの人口当たりのNPO数を適用し、被害の大きさや社会経済的資源、人口密度、経済格差等を組み合わせて分析した。その結果、生活保護受給世帯の多い地域では人口回復が順調に進んでいないことや、独自のコミュニティを支援する組織を作る試みをしている区では、復興が比較的順調に進んでいることを証明した。

インド洋大津波では、インドのタミル・ナードゥ州の6つの村に関する質的調査や60の村に関する定量的分析を行った。そこで、結束型と橋渡し型の両タイプのSCが高い地域において復興が速いことが判明したが、指定カースト民であるダリットや女性、他のマイノリティに関しては復興から取り残されていると指摘した。また避難場所で過ごした日数、被災直後の支援物資を受け取る基準を満たした世帯数比率、被災支援金の受給資格のある世帯数比率の3つの変数で分析し、復興を遅らせている最大の要因として、カーストの存在を挙げた。そして、政府やNGOから多くの支援を受け取っている人の特徴として、結束型と橋渡し型のSCを豊富に所有していることと論じた。

ハリケーン・カトリーナでは、被災者のための仮設住宅の設置の受入に関するSCの影響について分析した。ニューオリンズの郵便番号（ZIPコード）単位で、FEMAの被災者用トレーラーハウスや仮設住宅の設置状況を調査したところ、その結果として、強固なSCを持つ地域では、それらの受入を拒否するための活動を行い、FEMAや設置の責任を持つニューオリンズ市に別の地域での設置を決定させている。つまり強固なソーシャル・キャピタルは、自己のグループにとって都合の悪くなるような事態を避けさせ、結束力の弱いネットワークの地域に押し付けたのである。アルドリッチは、その結果、トレーラーハウスや仮設住宅が、そうした結束力の弱い地域に集中して設置され、ニューオリンズの全体としての復興は遅くなったと分析した。

アルドリッチは、これらの事例を通して、災害復興に関連する政策においてSCの必要性を次の5つで論じている。

第一は、復興政策や計画において物的インフラのみならず、社会インフラとしてのSCに着目すべきこと。第二に、高いレジリエンスの基礎に結束型SCがあることから、それを毀損しない政策であること。第三に、強固すぎる結束型SCは、それに属さない人々を排除することがあるため、その負の側面に配慮すること。第四に、連結型SCが乏しく、支援を得るための外部への関わりがない人々に対するエンパワメントによる支援を行うこと。そ

して第五に、トップダウン型の復興政策や計画だけでは、地域住民の意向が十分に反映されないので、参加が可能となる政策決定の仕組みを作ることである。

アルドリッチはこの論文において、災害というマイナスの状態から正常時へと個人や地域が立ち戻るレジリエンスの具体例を、SC と関連づけて検討を行った点において独自性を発揮した。膨大な災害データの分析、さらには関係者への丹念なヒアリングによって説得力のある研究となった。

以上、災害における SC 活用の可能性をみてきた。上述したように、近年の国際社会における災害対応では、減災の考えを基調としレジリエンスの概念が重要視されているのである。そしてレジリエンスは、特に 2015 年の第 3 回国連防災会議で顕著になったコミュニティ・ベースにおける適用との関係で注目を集めているのである。さらにこのコミュニティ・レジリエンスの構成要素として物質的、構造的な資源に加えて、セイフティー・ネットとしての人々のつながりの必要性が指摘され始めている。この人々のつながりのへの視座は、1990 年代以降活発に議論が行われている「相互信頼・互酬性の規範・ネットワーク」という SC 論の中で確保できると考えられる。

こうした背景のもと、近年の災害対応における議論の主要な潮流の一つに SC 論が存在しているのである。それは、「高い水準のソーシャル・キャピタルは、経済的資源や、政府や外部機関からの支援、また損害の低さなどの要因よりも、復興を促進する要因になること、そして被災者がより効果的な地域の再建のために協力し合うことを助長する」とのアルドリッチの主張に、より一層の眼差しが向けられることを意味しているのである。

第3章 阪神・淡路大震災におけるソーシャル・キャピタル（SC）

東日本大震災より16年前に発生した阪神・淡路大震災は、日本における大震災後の復興過程に多くの教訓を遺している。東日本大震災の復興を検証し、今後の展望を見据える上で、その経験則は有益で実用的な情報ともいえる。ここでは阪神・淡路大震災の復興とソーシャル・キャピタル（SC）の関係について検証していく。

1995年1月17日未明の5時46分に、戦後初めて日本の大都市における直下型地震である阪神・淡路大震災が発生した。マグニチュード7.3、最大震度は7を記録した。この震災によって死者・行方不明者が6,437人、負傷者は43,792人、住宅被害は639,686棟で、その内全壊が104,906棟であった。被害総額は9兆9,268億円である。因みに東日本大震災の被害額は約17兆円と推計されている。

避難者は、ピーク時となった震災から6日目の1月23日で1,153施設に31万6,678人となった。避難所から仮設住宅への避難生活の移行は、最も早く実行されたのが、洲本市で16日後の2月2日であった。震災から302日が経った95年11月15日において、最大46,617人が仮設住宅に入居した。その後、入居者数が減り、すべての仮設住宅の入居者が退去したのが震災から5年が経った2000年1月14日であった。当初、仮設住宅を設ける期間は原則2年とされていたが、設定期限が3回延長された。仮設住宅退去後は、自力で住宅を確保するか、または災害復興用の公営住宅に入居することとなった。復興公営住宅等の供給戸数は42,137戸である。

第1節 浮き彫りになった孤独死

この阪神・淡路大震災において、大きな衝撃をあたえたのが孤独死の問題である。阪神・淡路大震災の孤独死は、2013年12月までの19年間で1057人に上った（表3-1）⁸⁷。仮設住宅において236人、復興公営住宅において824人であった。阪神・淡路大震災での犠牲者は直接死5,502人、間接死932人であるが、その後に亡くなった孤独死が間接死を超えている。

⁸⁷ 塩崎賢明（2014）『復興＜災害＞——阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波新書、p.22

表 3－1 応急仮設住宅と復興公営住宅における孤独死者数

	男	女	合計
仮設住宅 1995			46
1996			72
1997			70
1998			39
1999			6
小計	162	71	233
復興公営住宅 2000	41	15	56
2001	32	23	55
2002	50	27	77
2003	49	20	69
2004	52	18	70
2005	38	31	69
2006	41	25	66
2007	36	24	60
2008	27	19	46
2009	44	18	62
2010	26	25	51
2011	16	20	36
2012	41	20	61
2013	20	26	46
2014			
2015			33
2016			
2017	43	21	64
2018			64
合計	675	382	1057

上田智子らによれば、孤独死の定義は 11 種類あり、その中で共通する定義として、次の 5 つが挙げられる。自宅内の死亡、看取りなし、独居、社会的孤立、自殺の有無である⁸⁸。また神戸市に所在をおくみどり病院の院長であった額田勲医師は、大災害の被災地におけ

⁸⁸ 上田智子、上原英正、加藤佳ほか（2010）「孤独死（孤立し）の定義と関連する要因の検証及び思想的考究と今後の課題」『名古屋経営短期大学紀要 51』名古屋産業大学・名古屋経営短期大学、pp.109-131

る医療の深刻な問題として孤独死を捉え、以下のように述べている。

“孤独死”とは単なる「独居死」ではない。貧困の極みにある一人暮らしの慢性疾患罹病者（アルコール依存症も含めて）が、病苦によって就業不能に追いやられ、次いで失職により生活崩壊という悪性の生活サイクルに陥り、最終的には持病の悪化、もしくは新たな疾病の合併が引き金となって、死に追いやられるケースがあまりにも多い。その証拠にはほとんどの孤独死が異常死体（変死）として、死後、監察医の検死の対象となっており、そのことは死に至るほどの重症の患者が医療機関の系統的な日常管理から離脱していることを意味している。このように肝心の医療も含め周囲から疎外されて死に至っていく事実こそ、大災害の被災地の医療を考える上で看過しえない問題だと思われる⁸⁹。

つまり、家族や親類、友人、近隣などと日頃からのつながりがあり、たまたま誰にも看取られずに迎えた死ではなく、日常的に社会的に孤立し、その果てに亡くなったということである。そして、額田は孤独死とは、①低所得、②慢性疾患、③社会的孤立、④劣悪住環境という4つの条件のもとに病死・自死にいたると説明する。

兵庫県が1996年に全仮設住宅4万8300戸を対象にした調査では、仮設住宅の住民の主な収入源は、年金、恩給による世帯が36.9%と最も多く、続いて給与所得世帯が33.6%、自営業が6.3%、貯金が3.4%であり、約40%の世帯が職についていなかった⁹⁰。また別の調査では、仮設住宅の入居者の収入階層において、7割が年収300万円以下の低所得層という状況であった⁹¹。

健康面では、大震災の喪失体験などのトラウマや、その後の避難所、仮設住宅での通常の生活からかけ離れた不便な生活によって、心身共に疲弊していった。1997年、兵庫県が被災世帯の健康調査をまとめたところ、仮設住宅5,300人のうち、「病気がある」が6割に上り、体調面では肩がこる、疲れやすいなどすべての項目で震災前を上回った。そして、精神面でも半数以上が「問題あり」であり、一般の数値と比べ3倍にものぼったのである⁹²。

さらに社会的孤立ということでは、コミュニティの崩壊との関連がある。阪神・淡路大震災において仮設住宅、復興公営住宅の入居方法に問題があった。

第一に、避難所から仮設住宅への入居方法である。2000年2月に神戸市が設置した「震災復興の都市政策的検証と提言」研究会が、阪神・淡路大震災における神戸市の災害危機管理体制や防災対策についての検証を行い、政策提言として報告書を発表した。その報告書によれば、応急仮設住宅募集においてコミュニティづくりの点で課題を残したと述べている。

⁸⁹ 額田勲（2013）『孤独死』岩波書店、pp.116-117

⁹⁰ 神戸弁護士会（1997）『阪神・淡路大震災と応急仮設住宅—調査報告と提言—』p.22

⁹¹ （財）阪神・淡路大震災記念協会（1998）『平成9年度防災関係情報収集・活用調査（阪神・淡路地域）調査票』p.40

⁹² 神戸新聞朝刊（1997年7月16日）「復興へ 第16部（2）仮設住宅の死/高齢者に気力の衰え/環境変化がストレス」

・第1次募集は、募集戸数の8割を応募者全体で抽選し、残り2割を落選者のうち高齢者・障害者・母子家庭のみで行うことを県と協議の上決定し、1月24日に記者発表した。しかし、その時点で、寒い避難所に多数の高齢者等がおられることから、人道的に被災弱者を優先すべきであると厚生省・建設省の意向をうけた兵庫県の強い指示があり、1月25日未明、抽選方法を急きょ変更し、全面的に優先順位による弱者優先方式とした。申し込みは59,449件に登ったが、結果として第1順位の世帯のみ(21,581世帯)での抽選となったため、高齢者ばかりが入居し、若い層からの不満を多数のこすこととなった。

・以降第4次募集まで、この弱者優先による入居決定方式をとった結果、高齢者等の弱者が大半の団地ができるなど入居者に偏りができ、その後のコミュニティづくりに課題を残すこととなったのは否めない⁹³。

本来、コミュニティを支える活性のある人々と高齢者、障がい者などの社会的弱者が、どちらか一方の人数が多過ぎる等の偏りを生じさせるのではなく、これらの人口割合がコミュニティを保つために適切な比率であることが望ましい。しかし、阪神・淡路大震災では、社会的弱者優先の住宅提供によって、社会的弱者が集中するコミュニティが形成されることとなった。

第二に、多くの仮設住宅・復興公営住宅の入居は、抽選方式で行われたことである。阪神・淡路大震災の避難者は最大23万人を超え、仮設住宅の数も約3万戸となった。これほど多数の仮設住宅の確保には、大規模な用地が必要になるため、ポートアイランドや六甲山の北の西神ニュータウンの未利用地等、被災地の神戸市から遠隔地に仮設住宅が建設された。また、仮設住宅は、最初の着工から半年をかけて順次建設されていったため、仮設住宅の入居決定は、公平を期するために抽選方式が用いられたのである。その結果、仮設住宅では入居者同士が、今まで全く知らない人々との居住を共にすることとなった。人と人のつながりが断たれ、コミュニティを失ってしまい、近所づきあいも外出も減ってしまったのである。

塩崎賢明によれば、図3-1のように、震災前は7割以上の人が「付き合いがあり楽しい」、「あまり付き合いはなかったが近所みんな知り合いで楽しかった」など楽しい近所付き合いの中で生活していた⁹⁴。しかし、地震発生から復興公営住宅の入居までの主に仮設住宅の期間では「楽しい付き合い」は減少し、「あいさつ程度」の付き合いになり、その後の復興公営住宅の入居時から、「ほとんど付き合いがない」という状態になったのである。

⁹³ 震災復興の都市政策的検証と提言研究会（2000）行政資料「震災復興の都市政策的検証と提言報告書」『都市政策第99号』財団法人神戸都市問題研究所、p.164

⁹⁴ 塩崎賢明（1999）「復興公営住宅の住宅供給計画と居住者の意識」『大震災四年半・住宅復興の軌跡と展望』日本建築学会建築経済委員会

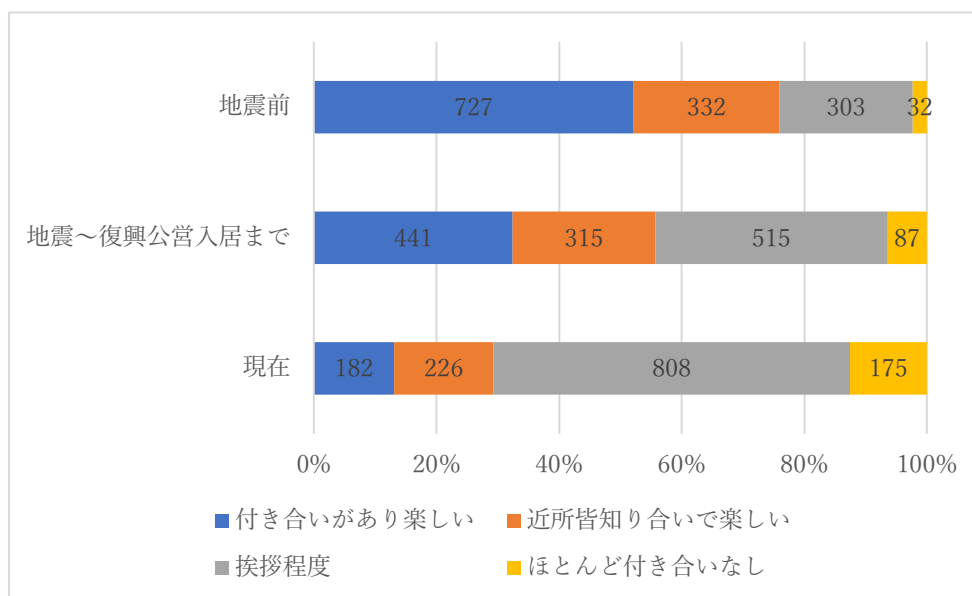


図 3—1 近所付き合いの程度の変化

※現在とは 2014 年

第 2 節 孤独死の特徴

ここで阪神・淡路大震災における孤独死の特徴をみてみたい。震災の発生した 1995 年～2003 年末までの 9 年間ににおけるすべての死体検案書の 9,894 件から、神戸市東灘区、灘区、中央区、兵庫区、長田区、須磨区、垂水区に立地する仮設住宅及び復興公営住宅における孤立死の状況を分析した研究がある。兵庫県監察医務室の死体検案書及び警察による死体発見報告書のデータを用いて田中正人らが行ったものである⁹⁵。仮設住宅における 91 件、復興住宅 190 件の孤独死を対象とした。

1995 年～2000 年の 5 年間設置された仮設住宅における孤独死の性別年齢別分布であるが、60 歳代の男性が突出しており、その次は 50 歳代の男性となっている。80 歳以上の女性も多い。

この 60 代と 50 代の男性が孤独死のハイリスクグループとなっていることに関して、上野易弘神戸大学医学部教授の調査によれば、仮設住宅における孤独死の死因の 30%はアルコールが遠因とみられる肝臓疾患であることが指摘されており、その中で男性が 90%を占め、平均年齢は 58 歳であったという⁹⁶。また上野は、仮設住宅の 40 歳～60 歳代の病死の男性においてアルコール依存症による肝疾患が 43.8%であり、これは通常の男性病死者の 10 数パーセントと比べると明らかに高い数値であると指摘し、アルコール性肝疾患が仮設

⁹⁵ 田中正人、高橋千香子、上野易弘（2009）「被災市街地における住宅セーフティネットの構築に関する研究」『住宅総合研究財団研究論文集 No.36』、一般社団法人住総研

⁹⁶ 上野易弘他（1998）「震災前後における神戸市内の独居死の比較検討」『神戸大学都市安全研究センター研究報告 No2』 p.279-284

住宅における中年男性の孤独死の最大の特徴であると分析した⁹⁷。

次に、田中らの研究から発生件数の推移をみると、孤独死は 1995 年（14 件）から 1997 年（30 件）にかけて倍増し、その後 1998 年～1999 年（23 件）に収束に向かったようにみえるが、しかし、その間、仮設住宅の入居世帯数が減少したことで、毎年の平均入居世帯数に対する孤独死の発生件数の割合である発生率に関しては、1995 年以降、一貫として増加しているのである。1995 年は 0.099%、1996 年は 0.188%、1997 年は 0.287%、そして 1999 年は 0.652%と上昇していった。

そして、田中らは、被災者が死亡してから発見されるまでの経過について注目し、分析している。この経過時間の長短によって、被災者の社会的な孤立状況の把握が可能となるためである。発見が遅い場合、社会的接点は少なく、孤立していた状況が推測される。

1 日以内に発見される孤独死は約 6 割であり、5 日前後は 9 割である。最長は 24 日であった。年齢との関係では、70 歳以上の 7 割強は 1 日以内に発見されているが、50 歳～60 歳代は 6 割弱であり、40 歳代以下となると 4 割弱と小さくなっている。高齢者層ほど、早期に発見されるが、年齢が下がるにつれて発見が遅れる傾向となっている。

また、居住期間との関係では、2 年以上の長期居住者は早期に発見される傾向があることを説明する一方、1 年～1 年半未満という居住期間において発見の遅れる割合が最大値を示していることに注目している。このことは居住期間が長いほど近隣との関係が密になっている可能性が高いことを述べ、また入居後 1 年未満は、入居前の人間関係が続いていることもあり、比較的早期に発見されるが、時を経るうちにその従前の人間関係が希薄になり、社会的接点が減少することで孤独死の発見が遅れると説明し、その期間が 1 年～1 年半未満であると推測している。そして、田中らは仮設住宅における孤独死に至る主要なプロセスに 2 つの特徴を見出している。一つは、長期間の仮設住宅の生活で近隣関係を築きながら孤独死に至る高齢者と、もう一つは、入居後、適切な近隣関係を築けないまま孤独死に至り、発見が遅れる若年層である。

さらに孤独死の発見の契機と経過時間についても分析している。孤独死の発見が 7 日以上の場合、腐敗等による異変・異臭を隣人などが察知し通報・発見するという「異変・異臭」と、家賃や生活保護費などの支払／受取が長く滞り、行政等が連絡・発見するという「手続きなし」の 2 つの契機によるものである。これらは周囲に孤独死の存在すら気づかれていなかったケースであり、近隣との関係がほとんどなかったと考えられる。一方、1 日以内の発見の多くは、親類、知人などの関係者が、音信不通などコミュニケーションが途絶えたことを不審に思う中で発見するという「応答／連絡なし」である。このことから、発見の長期化は、社会的孤立を意味するものであると推察することができる。

⁹⁷ 上野易弘（1997）「孤独死、自殺、労災死などの震災関連死の実態」『阪神大震災研究 2 苦闘の被災生活』神戸新聞総合出版センター、p.150

第3節 復興公営住宅の孤独死

阪神・淡路大震災の場合、仮設住宅の被災者は、非常に高い割合で復興公営住宅に入居したと考えられる。田中らは復興公益住宅における孤独死の状況も分析している。1997年から2003年までに孤独死は190件発生している。年齢別にみると50歳～70歳代の件数が突出しており、いずれの年代も女性よりも男性のほうが多い。これらの傾向は、仮設住宅と概ね共通している。年別では、1997年の1件から2000年の35件まで増加し、2001年から2003年は30件から48件で推移している。仮設住宅が時の経過とともに入居者が減少していくのとは異なり、復興公営住宅は年々入居者が増えているため、必ずしも発生率は増加しているとは限らない。ここで田中らが強調するのは、年齢との関係で、2000年までは70歳以上の高齢者ではなく、60歳代以下の孤独死の増加が顕著であるということである。このことは、復興公営住宅の入居者は総じて高齢者が多いことから、孤独死の増加は入居者の高齢化のみに起因するのではないということである。

また、発見までの経過時間では、1週間以上の孤独死が30%以上を示している。これは仮設住宅よりも発見するのが遅れているケースが多いということである。そして、分析は、1997年～99年では経過時間が15日以上の場合がごく少数であったが、2000年～01年では30日近く、そして2002年～03年では30日を超える時間が多くなったことを示し、発見されない死が増加してきており、その分、社会的孤立の問題が深刻化してきていると推測している。

田中らは、仮設住宅の分析と同様に復興公営住宅においても、孤独死の発見の契機を重視し、そこから被災者が社会的接点を持っていたかをどうかを推し量っている。復興公営住宅では、社会的接点がほとんどなかったと推測される「異変・異臭」と「手続きなし」は、1997年から2003年の間、毎年、増加しており、2003年では孤独死全体の半数を超えた⁹⁸。他方、周囲の人々に確かに存在は認識されていたことが推測される「応答／連絡なし」と「気配不在」は、1997年から2003年までほぼ横ばいになっている。このことから田中らは、復興公営住宅における孤独死は、ある程度社会的接点を持ちながらたまたま発生した孤独死と、社会的接点がほとんどなかった生活をしていてその必然的帰結として生じた孤独死の2つのタイプの合算であると述べている。

そして、社会的接点がほとんどない発見されにくい孤独死が増加している原因として、居住環境をあげ、「異変・異臭」と「手続きなし」が、相対的に大規模住棟で、その高層階に居住していることが多いことを分析から導いている。またその復興公営住宅は、既成市街地ではなく郊外・臨海部に位置していることも指摘した。このことから、この「異変・異臭」と「手続きなし」といった社会的接点をほとんど持たない層が、大規模、高層、郊外・臨海部といった居住環境にたまたま集中していたのではなく、特定の居住環境がこうした層への変化に影響を及ぼしたと考えるのが妥当であると述べている。

⁹⁸ 1997年～99年は15件中5件（33%）、2000～01年で18件中7件（39%）、2002～03年で27件中14件（52%）という状況であったのである。

これらの仮設住宅、復興公営住宅における孤独死の分析から⁹⁹、あらかじめ孤独死のリスクがあったのではなく、阪神・淡路大震災で被災し、移転を繰り返す中で、近隣などの人間関係を途絶えざるを得なかった人々が、不可逆的に孤独死のリスクを高めていったと分析している。確かに、もともと社会的接点をほとんど持たないという孤独死のリスクが高い人々が仮設住宅や復興公営住宅に集中したという議論もあるが、しかし、そのリスクがリスクのままで改善されないのは、避難生活という環境の特性によって決定付けられたと結論付けている。

塩崎は、2010年の東京23区内における一人暮らしで65歳以上の自宅での死亡者数を孤独死数とみなしこれと、阪神・淡路大震災の復興公営住宅における孤立死数を比較したところ、復興公営住宅のほうが、東京23区内より孤独死の発生率が約2倍以上であることから、復興公営住宅は他の地域と比べてより深刻であったと指摘している¹⁰⁰。

田中らの分析は、主に住居環境と孤独死の相関関係についてであり、その孤独死対策への提言は仮設住宅や復興公営住宅の建設・配分・入居システム、デザインなどのハード面におかれている。しかし、入居者の交流や見守りといったコミュニティ活動に関するソフト面の提言はなされていない。田中らは、これらソフト面の取り組みとして、仮設住宅における「ふれあいセンター」の機能についても分析しているが、十分な効果がなかったとの見解を示している¹⁰¹。

第4節 神戸市の孤独死対策

こうした避難生活における孤独死の厳しい現状がある中で、行政や市民団体などからはどのような施策が行われたのであろうか。次に、阪神・淡路大震災における神戸市の孤独死に対する取り組みを振り返ってみたい。

神戸市の見守り対策は、震災直後の仮設住宅において始まった¹⁰²。まず生活再建や復興住宅情報を伝達・相談する生活復興支援相談員を配置した。震災発生3か月後にはケア付き仮

⁹⁹ その他に田中らは復興公営住宅の住居環境と発見の経過時間についても分析している。ここで強調しているのは、住棟規模の大きさと居住階の違いである。100戸以上の大規模な住棟では、より小規模な住棟に比べて発見が遅く、また1～7階の低・中層階よりも8階以上の高層階のほうが、発見期間が長くなるとのことである。大規模住棟は小規模住棟に比べ、居住者の匿名性が高まり、交流が生じにくくなり、また低層階は外部との接点を持ちやすいが高層階は、それに比べて困難であるからである。また興味深い分析として、就業の有無、アルコール依存の傾向と、住居環境（大規模住棟と高層階居住）との関係がある。田中らは、大規模で高層の居住と、年金を受給している高層層ではない「無就業」層の割合とアルコール依存傾向の有無に、相関関係があることを見出している。

¹⁰⁰ 東京都監察医務院が、2010年の東京23区内における一人暮らしで65歳以上の自宅での死亡者数は2,913人と公表していることから、東京23区では1万世帯あたり6.59人の発生率とし、他方、2010年の復興公営住宅では、42,000戸における孤独死数が51人であり、1万世帯あたり12.14人の発生率となる。塩崎賢明（2014）p. 25-29

¹⁰¹ 田中らの分析では、孤独死の発生率と「ふれあいセンター」との関連では、「ふれあいセンター」が設置された仮設住宅のほうが、低く発生率がおさえられている。また孤独死の発見時間と「ふれあいセンター」との分析では、発見1日以内の割合は、「ふれあいセンター」の設置の有無に関係なく同じであるが、7日以上は設置されている場合は14.9%、設置されていない場合は0%である。このことから、田中らは、「ふれあいセンター」は発見の遅れを抑えることができないが、「単身世帯の単独での死亡」の発生を抑止していると分析している。そして、そこからの推論として、「ふれあいセンター」は一定の人間関係に恵まれながら生じる孤独死に対して抑止効果を持つが、社会的接点を失い、完全に孤立した状況で孤独死に陥るプロセスを抑止できないと述べている。

¹⁰² 松原一郎、峯本佳世子、石井孝明（2015）『阪神・淡路大震災の高齢者地域見守り活動とその後の展開』『都市政策第161』公益財団法人神戸都市問題研究所、p. 46-47

設住宅を市内 21 か所に 1,500 戸を設置し、虚弱高齢者、障害者等を避難させ、そこに「生活支援員」を派遣した。また一般仮設住宅には「ふれあい推進員」を配置して、見守り体制を整備した。そして 1997 年には、避難者が復興公営住宅に移り始めることに対応するため、復興公営住宅に「高齢世帯支援員」を派遣し、健康状態把握・安否確認、そして新たな地域のコミュニティづくりを行った。2001 年には在宅介護支援センター 77 か所に「見守り推進員」を配置し、地域全体の高齢者の見守りや地域団体、住民と連携したコミュニティづくりを行った。さらに、被災後に多数建設されたシルバーハウジング（高齢者向け公的賃貸住宅）に生活援助員（ライフサポートアドバイザー；LSA）を 54 名配置し、高齢者見守りとコミュニティづくりを推進した。この他にも復興公営住宅以外の一般地域を対象に高齢者を個別訪問する「見守りサポーター」等の事業も実施した。

これら見守り事業の中核を担っている「見守り推進員」は、看護師、介護福祉士、社会福祉士、ホームヘルパー等の資格を有し、日頃より地域福祉に従事している人々が担っている。具体的な業務としては、①見守り連絡会の開催、②高齢者生活情報の共有、③高齢者の定期訪問、④ボランティアの育成などである。

2005 年以降は、介護保険制度の改正にともなって、在宅介護支援センターを地域包括支援センターに移行し、その中に「見守り推進員」を配置した。そしてこの地域包括支援センターにおいて、さらに広範囲できめ細かい高齢者見守り活動を行うため、この地域包括支援センターの出先機関として公営住宅の空室を利用した高齢者自立支援拠点「あんしんすこやかルーム」を設置し、震災から 20 年が経った 2015 年、市内に 42 か所が存在している。この「あんしんすこやかルーム」は、地域包括支援センターに配置されている「見守り推進員」では担いきれない地域コミュニティの形成や見守りを行うアウトリーチとしての役割を担っている。表 3-2 はこれら神戸市の見守り事業の変遷である¹⁰³。

¹⁰³ 松原一郎、峯本佳世子、石井孝明（2015）p. 46

表 3 - 2 神戸市の見守り事業の変化

年（高齢化率）	支援対象	支援体制
1995 年（13.5%）	仮設住宅	・ケア付き仮設住宅←「生活支援員」の派遣相談・巡回 ・一般仮設住宅←「ふれあい推進員」による見守り
1997 年	復興住宅	・復興公営住宅←「高齢世帯支援員」の派遣による見守り ・シルバーハウジング←「生活援助員・LSA」による見守り * 区社協に地域福祉活動コーディネーターを配置し、地域見守りや復興住宅でのコミュニティづくり支援
2000 年	全市地域	・復興住宅以外の住宅←「見守りサポーター」による見守り * 介護保険制度発足
2001 年（17.0%）	全市地域	・在宅介護支援センターに「見守り推進員」配置、民生委員、友愛訪問ボランティア、見守りサポーターとの連携見守り
2002 年	（単身世帯）	* ガス会社、老人福祉施設の協力で ICT 見守りモデル事業
2003 年	（単身世帯）	* ガス会社と契約しガスメーターによる ICT 見守り実施
2004 年（20.0%）	全市地域	・見守りサポーターと見守り推進員とを統合し「見守り推進員（SCS）」として地域のコミュニティづくり支援
2005 年	全市地域 公営住宅	・地域包括支援センターに「見守り推進員」を配置 * 大規模公営住宅に地域包括支援センターのランチ機能として「高齢者自立支援拠点づくり事業（通称：あんしんすこやかルーム）」4 か所をモデル実施
2006 年	全市地域	・あんしんすこやかルームを全市で 9 か所に拡大、見守り活動、コミュニティづくり支援を継続
2014 年（25.1%）	全市地域	・あんしんすこやかルームを全市で 42 か所設置 * 新たな地域包括ケア体制づくり

「支援体制」における「・」は見守り事業そのものの変化を、「*」は付随する関連周辺の変化を表している。

さて、これらの神戸市の取り組みは、どのように評価されるのか。阪神・淡路大震災後、仮設住宅や復興公営住宅において高齢化率が高く、地域のつながりが弱い地域において孤独死などの深刻な問題が生じてきたため、上記した通り、神戸市は独自の公的支援として見守り対策を行ってきた。特に「見守り推進員」は見守り事業の重要な役割を担ってきた。「見守り推進員」は地域の民生委員やボランティアとの連携をはかり、地域の高齢者のニーズにそった交流事業や健康事業に取り組み、住民同士で見守り、支え合う地域活動への支援を行ってきた。

これらの見守り活動の展開の実態について、松原一郎、峯本佳世子、石井孝明は 2011 年

と 2014 年、高齢者見守りの地域拠点である「あんしんすこやかルーム」を対象に、非参与観察／聞き取り調査を行った。この調査は、震災後 20 年における成果と課題を明らかにするためのものであった¹⁰⁴。2011 年の調査は 2 か所の「あんしんすこやかルーム」における見守り推進員に対しての非参与観察調査であり、2014 年の調査は市内 4 地区の「あんしんすこやかルーム」の関係者の聞き取りである。

その結果、見守り事業の課題として浮かび上がったのは、次の点である。

第一の課題は、見守りや地域活動を行う担い手不足である。見守り事業を行っている推進員は高齢化が進み、また、担い手の多くが他の地域活動を掛け持ちするなど、一部の方に負担が偏っている。この状況にも関わらず、新たな担い手の発掘がなされていない。

第二は、地域コミュニティのもつ共助機能の低下である。近隣の付き合いが希薄化するとともに市民の地域への帰属意識が薄れ、相互に助け合うという機能が低下していることである。

第三は、見守り活動の負担感のイメージである。訪問型で対面型の活動や高齢者保護などには、監視・管理的なニュアンスも伴い、見守り活動が重荷と認識されやすいことである。

そして、これらの課題解決に向けた必要な取り組みとして、幅広い層の市民も地域の見守りや支え合い活動に参加を促すための啓発活動をあげている。生活支援などの高齢者の問題が、実は身近な地域住民の共通の課題であることを認識することが必要であるという。

さらに、支え合いのコミュニティづくりにおける「見守り推進員」の役割が大きくなっているとの認識は広く共有されているものの、地域の状況によってはコミュニティ活動が住民主体ではなく見守り推進員が主体となった活動になりがちであることを指摘し、住民同士の主体的なコミュニティづくりの必要性が述べられている。

公的な見守りや住民同士の支え合いを創造するための神戸市によるコミュニティづくりは、震災後の「見守り推進員」を中心に地域見守り活動を展開してきた。それが現在、地域包括支援センターとして、一般施策としての地域福祉を担うように発展していることは、全国の地域福祉の先進事例として大きな意義をもつものである。一方、公的機関としての限界も示しており、松原らの調査結果が示しているように、公的支援の「見守り推進員」のみの取り組みではなく、住民の主体的な支え合いが必要であると指摘されているが、これへの有効なアプローチがなされていない。このように、如何に住民の主体的な取り組みを後押し・支援することができるかが主要な課題の一つとして認識されるのである。

第5節 NPO・NGO などの民間支援

(1) 支援の概要

公的な取り組みの他に、阪神・淡路大震災では「ボランティア元年」といわれるように、震災直後から、神戸市に全国各地から多くのボランティアや NGO が現地入りした。兵庫県調査によれば震災直後 1 か月の 1 日当たりの人数は、避難所で 12,000 人、物資の搬出・

¹⁰⁴ 松原一郎、峯本佳世子、石井孝明（2015）

搬入で 3,700 人、炊き出し・地域活動等 4,300 人の合計 20,000 人にのぼった。1995 年 3 月末までに延べ 113 万人がボランティアに参加した¹⁰⁵。

市・区社会福祉協議会等の社会福祉法人、神戸医療生活協同組合、医療系団体、自治会などの地縁組織、まちづくり協議会、大学、宗教法人といった広い意味での民間非営利組織が、多くのボランティアの受け皿になった。この阪神・淡路大震災におけるボランティアや民間非営利組織の活動が契機となって 1998 年 12 月に「特定非営利活動促進法（NPO 法）」が成立し、NPO・NGO の法的基盤が整備されたのである。

ボランティア団体の役割は、避難所運営、物資の整理・運搬、被災者ケア・相談、避難所から仮設住宅の引っ越し支援、コミュニティづくり、イベントの開催等であった。

孤独死対策としても、ボランティア団体の見守りが行われた。阪神高齢者・障害者支援ネットワークは、神戸市の西神第 7 仮設住宅で活動を行った。この西神第 7 仮設住宅は 1,060 戸のうち、65 歳以上が 600 人を占めている。行政による孤独死対策の見守りでは不十分との認識で、1995 年 6 月から「ふれあいテント」を立てて、看護師を含む毎日 10 人が見守りボランティアを行った。高齢者や障害者、アルコール依存症患者を中心に在宅福祉をサポートした¹⁰⁶。

また神戸市灘区のボランティア団体「神戸元気村」は、1995 年 7 月から仮設住宅の相次ぐ孤独死の発生をうけ、仮設住宅における緊急通報システム「ベルボックス」の活動を始めた。これは一人暮らしの高齢者宅の電話に通信器を接続し、ペンダント式のボタン「ベルボックス」を押すと、神戸元気村事務所の電話に発信先のメッセージが流れ、それを神戸元気村から折り返し連絡を入れるシステムである。心のケアに取り組むこのベルボックスは、約 400 台にも上った。

これらボランティア団体の活動は「いわれなくてもやる、いわれてもやらない」というキーワードが特徴であるように「自立・自発・自己決定・自己責任」という考えにもとづいている。こうした活動は、阪神高齢者・障害者支援ネットワークの「ふれあいテント」や神戸元気村の「ベルボックス」に見られるように、専門性、先駆性を発揮する取り組みであった。さらに、行政との協働における政策提言（アドボカシー）の機能もこうしたボランティア・NPO の意義のある特徴である。震災以降、ボランティア・NPO の様々な提言によって行政との協働実践や制度改革などに結び付いた事例が多々ある¹⁰⁷。

（２）支援の課題

これらボランティア・NPO の震災対応にはどのような課題があったのか。震災後 20 年を経た 2014 年に（公財）神戸いきいき勤労財団いきいき勤労部長の森田拓也が、神戸市で

¹⁰⁵ 兵庫県県民生活部生活文化局生活創造課「阪神・淡路大震災一般ボランティア活動者数推計」

<https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk41/documents/000036198.pdf>（2019 年 12 月 12 日閲覧）

¹⁰⁶ 黒田裕子（1997）「“ふれあいテント” ボランティア活動—西区を中心とした活動を通して—」『都市政策 No.86』財団法人神戸都市問題研究所、p.57

¹⁰⁷ 追悼行事「1.17 の集い」、「1.17 希望の灯り」の設置、神戸まちづくり研究所、復興住宅における見守り等はボランティア・NPO による提言によって行政との協働が行われた。

活動を展開した4つの団体にヒアリング調査をしている¹⁰⁸。森田は、ヒアリング調査から見てきたこととして、震災から誕生し、平常時のNPO活動及び他都市災害支援に取り組んできた神戸市のNPOの似通っている特性が、自立、分散、多様、協調のレジリエンスの4要素であること、行政との連携に際し、NPOは平常時から行政と意見交換が必要であるとの認識を持っていること、災害時の行政と民間の連絡調整の場が必要であるが、役所の中に本部があり、そこが指揮命令系統を集約することを嫌っていること等をあげている。そして、NPOが活動を展開する際、外部からのボランティアばかりあてにするのではなく、近場の地域コミュニティ同士が相互支援する体制をつくっていかねばならないことも、ヒアリング調査から導かれた結論としてあげた。

孤独死対策としてSCを考察する際、地域コミュニティによる住民同士の主体的な支え合いがどの程度機能しているかが重要になる。この点に関しては、インタビューを受けたNPOからも指摘されている。被災地NGO協働センターの村井雅清顧問は、「当事者や地域の人々が主体的にやったらいいという構図が、20年間でどれだけできたかといえできていない。外からの支援の話ばかりではなく、もっと当事者が中心になったり、被災地の人たちが助け合うということの基本があって、そこへ外部のサポーターが何層にも支援体制をつくるというパターンが必要」¹⁰⁹、「最後までつき合うのは、その地域の人。地域の人が何とかしないといけないというようになっていく。最初からそういう助け合いの仕組みがあったら、当然、顔の見える関係が濃くなって、復興と一緒に考えようということになり、誰かが知恵を出して、賛同が集まったりする」と述べ、被災者間の支え合いの必要性を指摘している。認定特定非営利活動法人コミュニティサポートセンター(CS神戸)の中村順子理事長は、「(行政)からCS神戸に運営してくれとの相談があったケースでは、3か月だけやって、その間に住民コミュニティを育成し、自立してもらった。六甲アイランド第3仮設では『何しにきたんや』と怒られた。それ以降、住民グループ立ち上げ支援が重要と気づく」¹¹⁰と述べ、被災当事者による住民のコミュニティづくりの重要性を指摘する。さらに特定非営利活動法人神戸まちづくり研究所の野崎隆一理事長は、「東北でも、ドーンと組織ボランティアがたくさん入ってすぐに引き揚げない。ずっといる。今、そのことが自立を損ねている。もっと近隣同士で助け合うなかで、ちょっとずつ引いていくようなプログラムにしないと」と述べ、外部支援が、住民同士の助け合いを行うための自立をそこねている点を指摘している。

以上、孤独死に対する見守り活動を、神戸市における行政の公的支援とボランティアやNPO等の民間支援の状況についてみてきた。震災から20年が経った中での両者の研究から浮き彫りになったのは、被災者の見守り活動は、外部からの支援だけでなく、住民の主体的な支え合いが必要されているということである。神戸市の「あんしんすこやかルーム」の

¹⁰⁸ 被災地NGO協働センターの村井雅清顧問、認定特定非営利活動法人コミュニティサポートセンターの中村順子理事長、特定非営利活動法人神戸まちづくり研究所の野崎隆一理事長、特定非営利活動法人しゃらくの小倉譲代表理事の4団体。森田拓也(2015)「阪神・淡路大震災からのNPO・NGOの活躍と現在」『都市政策 第161』、公益財団法人神戸都市問題研究所、p. 64-69

¹⁰⁹ 前掲書、p.65

¹¹⁰ 前掲書、p.66

調査では、「見守り推進員」の高齢化にともなう人員の減少や、地域住民が自らというよりも「見守り推進員」が主になっての事業が行われ、住民の主体性の発揮につながっていないとの問題が提起されている。またボランティア・NPO の活動においても、住民の自立した支え合いのためのコミュニティづくりに対する支援のあり方が課題となっており、そのアプローチの方法の開発に苦心している。

第6節 神戸市の草の根ワークショップからみえてきた SC の重要性

(1) 神戸市の草の根ワークショップ

こうした支援活動において、神戸市も SC を視野にいたれた復興事業の必要性を認識しはじめた。神戸市は震災から5年目にあたる1999年7月から8月にかけて被災者の生活再建草の根ワークショップを開催し、「生活再建とは被災者にとって何を意味するのか」、「生活再建を進める上で役に立つと被災者が考えている要因とは何か」を明らかにすることを試みた。このワークショップは神戸市内で12回開催し、269名の市民や支援関係者が参加した¹¹¹。ワークショップでは参加者が、生活再建と被災者に関する意見をカードとして提出した。全体で1,623枚の意見カードが出されたが、これを整理・分類すると被災者にとっての生活再建は7つの要素に集約されることが判明した。それは①すまい、②人と人とのつながり、③まちづくり、④こころとからだ、⑤そなえ、⑥景気・生業・くらしむき、⑦行政とのかかわりの7要素である。そしてこの中で①すまいと②人と人とのつながりの2つの要素が生活再建上の最重要課題であることが判明した。

震災から8年と9年にあたる2003年と2004年にも同様の生活再建ワークショップが行われた。「生活の再建にとって大事なことは？」を被災者や支援者に直接問いかけた。2003年の神戸市内ワークショップは、神戸市内全9区で開催し、188名の市民が763枚の意見カードを提出した。2004年では兵庫県南部地域の5つの県民局単位でそれぞれ開催し279名の市民が748枚の意見カードを出した。図3-2は、5年目の1999年と8年目、9年目の2003-2004年ワークショップの検証結果のグラフである¹¹²。

¹¹¹ 立木茂雄（2016）『災害と復興の社会学』萌書房、pp.186-203

¹¹² 前掲書、p.199

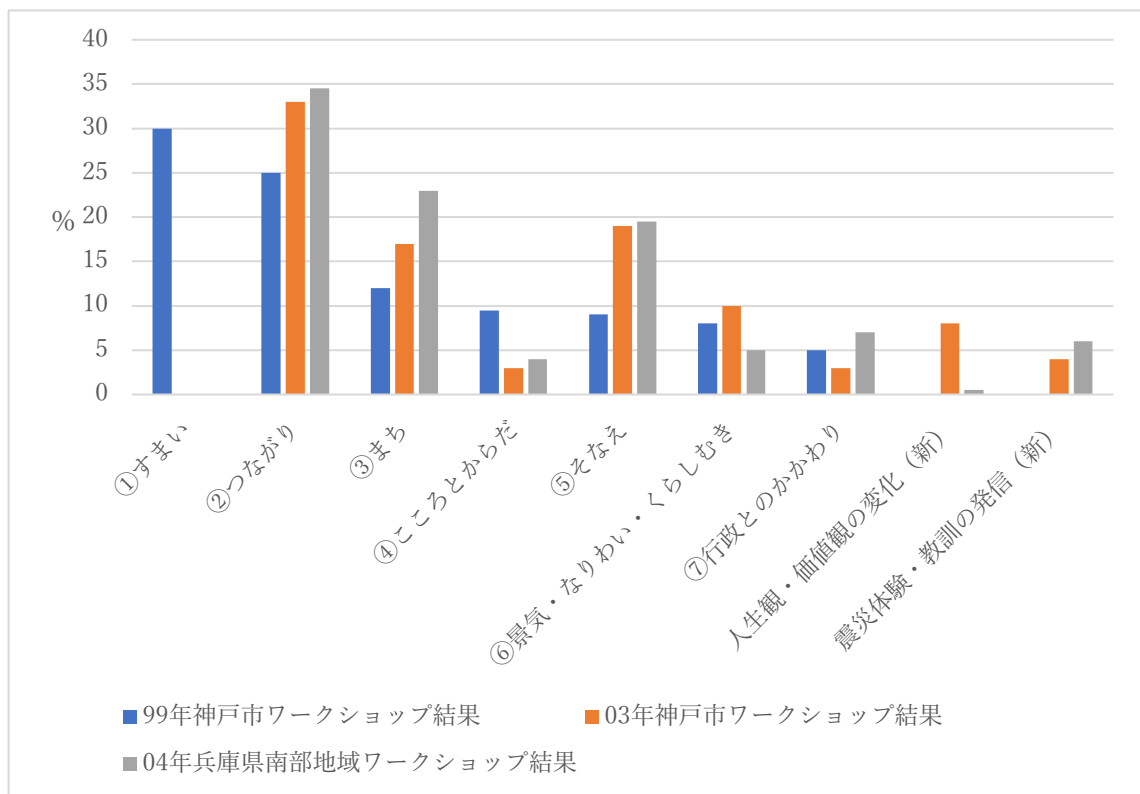


図 3-2 生活再建を進める上で重要だと指摘された意見群の変化

このグラフで分かる通り、5年目の1999年の検証では最多だった①すまいは、2003年と2004年の検証では皆無になる一方で、②つながりが最多の意見となった。最初の5年は医・食・住が生活上の課題であったが、5年から10年にかけてこれらの課題から脱し、長期的には人と人とのつながりを求めるようになったのである。阪神・淡路大震災において孤独死の危険性が社会的に認識されはじめるようになるのと、同様の震災後の時間経過であると考えられる。

このワークショップを参考に、神戸市は、10年目を迎える復興の総括・検証作業を行い、自律と連帯という市民的価値の重要性をもとに、「これからの神戸づくり」の基本的方向性として「①地域力の強化は協働と参画のまちづくりが鍵となる」、「②個別具体の課題対応からうまれたまちづくりの手法を、持続的・総合的に展開させていく」、「③水平的で開放性の高いネットワークとしてのソーシャル・ルキャピタルの醸成」という3点をあげたのである¹¹³。そして神戸市は、今後の神戸のまちづくりを進める推進力として、水平的で開放性の高いネットワークとしての「ソーシャル・キャピタルの醸成」を重要な鍵としていったのである¹¹⁴。

¹¹³ 神戸市市民参画推進局地域力強化推進課（2011）『ソーシャルキャピタルの醸成を通じた地域づくり～5年間の調査・分析を踏まえて～報告書』p.6

¹¹⁴ 前掲書、p.110

（２）SC 形成促進要因のためのワークショップとアンケート

しかし、他方では、震災から時間が経つにつれ、孤独死の増加にみられるように地域でのつながりが希薄になってきているとの指摘があった。そこで神戸市は地域でのつながりを創造するために、（財）神戸都市問題研究所に委託し、2006 年から 2010 年の 5 年間ににおける地域の安全・安心感と地域活動との関係等から SC の分析を行った¹¹⁵。

最初に、神戸市地域活動推進委員会委員で同志社大学社会学部の立木茂雄教授を中心に、行政、NPO 法人、市民、大学、事業者を対象として、SC の形成促進要因について、ワークショップや事例検討、アンケート調査をもとに考察した。そこで、神戸市における SC の構成要素を仮に 8 つに分類し、以下の通り定義した。

地域の興味・愛着軸	「地域の歴史やウリを知る」ことを前提に、「地域に興味や愛着がある」こと
あいさつ軸	「長くからその土地に住んでいる」ことを前提に「近所であいさつや声かけができる」こと
イベント軸	「時間や金に余裕がある」ことを前提に「地域のイベントや行事が多くある」こと
子どもとの関わり軸	「夫婦や家族に団らんと社交がある」ことを前提に「近所のこどもとのかかわりがある」こと
多様な住民参加軸	「長くからその土地に住んでいる」ことを前提に「多様な住民参加ができる」こと
共通の課題軸	「共通の敵や問題がある」こと
地域組織の継続力	「多様な役割を持ったメンバーからなる地域組織が継続する」こと
自律力（行政の支援軸）	「役所がかかわり過ぎない」こと

次に、2006 年から 2010 年までの各種地域活動に関する調査から、地域の安全・安心感と SC の関係を分析した。2006 年の活発な地域活動が展開されている 9 つの地域に関するフィールド調査、2007 年、2008 年、2010 年の神戸市内の自治会・管理組合基本調査、さらには 2009 年の地域の SC と地域の安全・安心に関する質問項目を盛り込んだ神戸市一万人アンケートが分析対象となった。

自治会・管理組合基本調査では、SC はコミュニティの住民の努力によって高めることができるとの前提に立って、先に 8 つに分類した SC の定義から、具体的な SC 醸成方法として次の 5 つの軸を想定した。第一軸は「多様な住民参加」、第二軸は「イベント活用」、第三軸は「組織の自律力」、第四軸は「興味・愛着喚起」、第五軸は「あいさつ」である。これらの SC 醸成要因の尺度をはかる項目としては、例えば「いろいろな人たちが地域の活動に参

¹¹⁵ 前掲書、pp.34-35

加できるように、間に入って仲介してくれる人を見つけること」、「子どもと大人と一緒に参加できるような行事・イベントを開催すること」、「地域がかかえる共通の問題を住民に広く知ってもらうこと」、「地域の魅力やウリを見つけだすこと」、「近所同士であいさつをすること」等であり、これらの項目への回答は「1. ある程度行っている」から「5. ほとんど行っていない」の5件ライカート尺度である。これらの主成分分析を地域の担い手である自治会・管理組合の代表者の回答データについて行った。2007年調査は神戸市内1,813の自治会・管理組合の有効票が回収された。2008年調査は1,565有効票、2010年は1,972有効票であった。

これらを活用した分析結果として、この5つのSC形成促進要因は、それぞれの調査において地域におけるSC量を高める効果が確認されたのである。つまり、①多様な住民や事業者、団体とゆるやかな連携のネットワークを張り巡らせること、②多種多様で、多くの住民が参加できるイベントを活用すること、③組織としての自律性や継続性を維持する工夫をすること、④地域やテーマの魅力や「売り（セールスポイント）」を発信し、住民が地域を知り愛着を高められるような働きかけをすること、⑤近所同士であいさつを意識的に励行すること。これらと地域のSCの増幅は関連性があることを明らかにしたのである¹¹⁶。

また2009年神戸市一万人アンケートを用いたSC量の分析をも行っている。上記した自治会・管理組合の代表者を対象とした社会調査は、コミュニティ活動に意欲的に関わっている人々から得られる知見であり、いわば特定の人々を対象としているものである。これに対して、広く一般市民を対象とすることで特定の人々のみならず、コミュニティの関わり度合いの多様な人々への調査が可能となるからである。調査対象は神戸市の住民基本台帳・外国人登録原票から無作為に抽出された20歳以上の神戸市民1万人であり、実際の有効回答者は5,173人であった。質問項目は、自治会・管理組合基礎調査と同様に5つのSC醸成要因の軸を用いてSC量の分析を行った。この2009年一万人アンケート調査においても、自治会・管理組合基礎調査と同様、5つのSC醸成要因である「多様な住民参加」、「イベント活用」、「組織の自律力の確保」、「興味愛着の喚起」、「あいさつ」は、それぞれの地域のSC量を高める効果が確認されたのである。これら一連の調査は、「地域づくりがソーシャル・キャピタルを活性化させ、その結果として地域の安全・安心を高める」との結論を示したのである。

そして、注目すべきは、2007年、2008年、2010年の神戸市内の自治会・管理組合基本調査及び2009年神戸市一万人アンケートの分析は、5つのSC醸成要因のうち、特に組織の自律力確保がSC量に与える影響が強いということを示した¹¹⁷。これらの分析をあわせた5つのSC醸成要因の成分は、「多様な住民参加」0.12、「イベント活用」0.42、「組織の自律力の確保」0.65、「興味・愛着喚起」0.39、「あいさつ」0.34であった。2010年自治会・管理組合基本調査における「組織の自律性」の質問項目は、例えば「地域の課題を解決する

¹¹⁶ 前掲書、p.72

¹¹⁷ この分析は前掲書、p.92に示されている。

ときに頼りにできる人や手助けをしてくれる人を見つけること」、「役員の決め方や運営が引き継がれるように、マニュアルやハンドブックを作ること」、「行政の下請けではなく行政と対等な関係を保って地域活動を行うこと」などである。つまり地域組織の自律的で継続的な運営や住民の主体性に関するものである。そこで、この調査では、特に組織としての自律性や継続性を維持する工夫といった「組織の自律力確保」が SC を豊かにすることに大きな影響を与えると強調しているのである¹¹⁸。

しかし、同時に各組織は、同じ人が各組織の代表者を兼務するなど、活動の担い手不足や役員の高齢化といった課題を抱えているとの懸念を述べている。そして、その解決の一つとして、以下の「コミュニティ・プラットフォーム」の必要性を示した¹¹⁹。

- 住民が「わがまち」と認識できる範囲で〔近隣性・地域性〕
- 地域組織や NPO など様々な活動主体がゆるやかに連携し〔総合性〕
- 地域組織の（大多数の）総意に基づく地域（連携）組織が主体となり〔代表性・主体性〕
- 活動拠点を確保して〔活動の場〕
- 市とパートナーシップ関係を構築し〔協働性〕
- 様々な地域課題を包括的に解決〔包括性〕

そして神戸市は、この「コミュニティ・プラットフォーム」を明確に「新しい公共」の主体として位置づけ、指定管理や各種業務の委託先として優先的な選定、地域自ら行うコミュニティビジネスに対する初動期支援など、それが安定的な財源を確保できるような方策を講じなければならない、と今後の方向性について提言しているのである¹²⁰。

阪神・淡路大震災後の避難生活における孤独死の問題から、それへの対応としての神戸市を中心とした公的機関の取り組みと NPO などの民間支援のあり方についてみてきた。そして震災から 10 年経った中で人々が生活復興感として求めているのが「人々とのつながり」であり、それこそが SC 量を高めることが分かった。

（３）住民の自律組織による SC の醸成

立木は、2001 年から 2005 年の被災者の生活復興感の推移に関する調査を行い、図 3-3 で示されている通り、居住地の行事への参加の回数が多いほど、復興感が回復していることを示した¹²¹。一方、ほとんど行事に参加しない被災者の復興感は、回復することはなく、年数を経るとともに低下していったのである。

¹¹⁸ 前掲書、p.116

¹¹⁹ 前掲書、pp.116-117

¹²⁰ 前掲書、p.117

¹²¹ 立木茂雄（2016）p.203

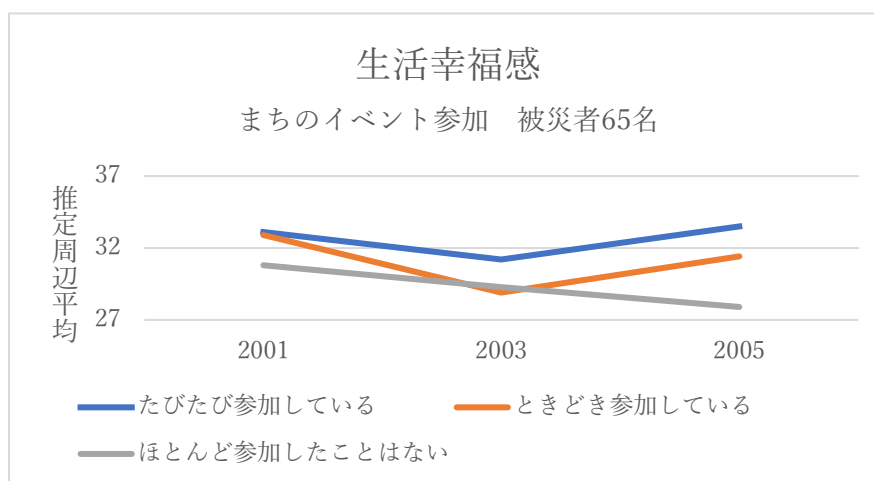


図 3-3 まちのイベントへの参加と生活復興感の推移

また立木は、被災者の居住地におけるまち全体の住民相互の付き合いと生活復興感についても分析結果を示しており、図 3-4 の通り、付き合いが多いまちに住むほど、震災から 10 年目にあたる 2005 年には復興感が上昇していったが、他方、付き合いのほとんどないまちに住む人ほど、復興感が低下したと指摘した¹²²。つまり、SC の量が豊かなところに住むことにより生活復興感が高まっていることを実感する人が多かったのである。

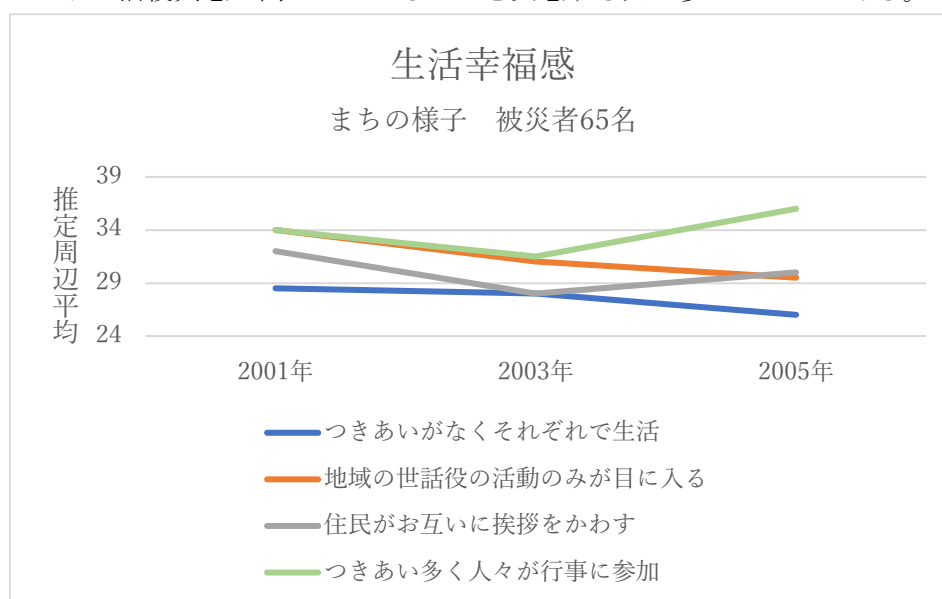


図 3-4 震災後のまちの様子と生活復興感の推移

上述した調査、研究にあったように SC を高めるために、公的な施策や NPO などの民間組織のつながりの創出への取り組みが求められているが、そこから見てきた課題は、如何に、公的機関や民間組織が、被災者同士が支え合う当事者による自律性のある地域組織を支

¹²² 前掲書

援するかである。

内閣府も、阪神・淡路大震災で指摘された復興対策の課題として、高齢者地域の見守り等の人的支援の必要性から、地域における住民の自立的サービス活動が不可欠との認識を示し、公的セクター中心の生活再建支援から、地域セクターの早期再生を促すことを挙げている¹²³。また地縁組織とボランティア組織との協働のしくみづくりをあげ、従来型の地縁組織と、ボランティア団体や行政との協働を円滑に図る仕組みづくりの必要性を指摘している。

（４）高水準の自治を確保した地域による孤独死ゼロ

この章の最後に、阪神・淡路大震災後、神戸市内の仮設住宅において仮設診療所「クリニック希望」を開設し、被災地医療に取り組んだ額田勲の論考により、孤独死と地域の見守りの関係について考察する。額田の主張は、孤独死を防止させるための地域の自律的組織の重要性を際立たせるものである。

額田は、神戸みどり病院の医師であったが、震災から7カ月後の1995年8月、仮設住宅における被災地医療を行うため、神戸市最大の仮設住宅である西神仮設住宅に「クリニック希望」を開設した。以来、98年4月末の3年半近くで延べ25,000人を診療した。その被災地における医療活動の中で孤独死と向き合ってきた。額田は、孤独死を「低所得で、慢性疾患に罹病していて、完全に社会的に孤立した人間が、劣悪な住居もしくは周辺領域で、病死および自死に至る時」と定義している¹²⁴。神戸市警察当局の「一人暮らしの被災者が仮設住宅内で誰にも看取られずに死亡、事後に警察の検死の対象となる異常死体」という客観的事実のみによる定義ではなく、その経済的、医学的、社会的な背景を加えた定義を行ったのだ。このような定義になった理由を額田は、「“孤独死”の意味内容を広く社会的に説明して、できることならばそのような悲惨な死を回避したいという願いからすれば、前述（神戸市警察当局）の規定では言いつくせる本質はほんのわずかである」と述べ、あくまでも医師として孤独死を撲滅させるための意味合いを持たせるためであったとした¹²⁵。そして、孤独死と「独居死」を明確に区別し、「貧困の極みにある一人暮らしの慢性疾患罹病者（アルコール依存症を含めて）が、病苦によって就業不能に迫りやられ、次いで失職により生活崩壊という悪性の生活サイクルに陥り、最終的には持病の悪化、もしくは新たな疾病の合併が引き金となって、死に迫りやられるケースがあまりに多い」としている¹²⁶。

西神仮設住宅は、様々な規模の複数の仮設住宅の集合体となっているが、「クリニック希望」はその一つの「第一仮設住宅」の中に位置していた。「クリニック希望」が医療活動をしていた3年半、「第一仮設住宅」における行政認定の孤独死はゼロであった。この仮設住宅は、6百数十あった被災地の仮設住宅地の中で、最も大型の仮設住宅の一つであり、高齢

¹²³ 内閣府ホームページ「阪神・淡路大震災で指摘された復興対策の課題」

http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/syutohukkou/pdf/shiryo_3-3-1.pdf（2019年11月1日閲覧）

¹²⁴ 額田勲（2013）p.180

¹²⁵ 前掲書、p.88

¹²⁶ 前掲書、p.116

者が8割近くを占めるものであるにもかかわらずである。額田は、この原因として、高い水準の自治によるコミュニティが形成されていたと指摘する¹²⁷。

額田は、第一仮設住宅における自治会設立は、他の自治会と比べ遅れており、また特別に傑出した自治会役員がいたとも思えない、また“個人英雄主義的なボランティア”も存在しなかったと振り返る。外部からの必要な援助と不必要な援助を明確にし、すべての企画を自治会を中心に行ったため、多くのボランティアは不満を持って撤退していったという。そして、孤独死対策にとっては、“華々しく報道されたボランティア”を中心とした安否確認ではなく、住民相互の持続的な人間関係が決定的に重要であると語る。隣近所の連携が密で、生活単位にもとづく小さな集団の人間関係が良好なコミュニティこそが、最良のライフラインであるとの推測をはたらかせている。

無論、額田は外部支援の重要性も指摘している。早期の医療、福祉の救済や職業訓練などの社会的なバックアップの整備を求めている。さらに仮設住宅の住民の多くが低所得者であることから、国全体における本質的な弱者救済の社会システムの未整備と孤独死との関連性を厳しく指摘しているのである。

その意味で、孤独死対策はアルコール依存症のみとの関連で短絡的に講じられるのではなく、医療、福祉に加えて、貧困対策や雇用対策、住居環境の整備、良好なコミュニティづくり等、包括的な対策が必要であると訴えているのである。

これまで、SC との関連で阪神・淡路大震災の教訓をみてきた。SC 醸成には様々な観点が必要であり、当然、政策的なものが求められるが、ここで見えてきたことは、自律したコミュニティ活動の必要性である。最後に額田が言うように、孤独死対策としては、隣近所の連携が密で、生活単位にもとづく小さな集団の人間関係が良好なコミュニティこそが、最良のライフラインであるとの推測が可能なのである。

阪神・淡路大震災の経験から、孤独死対策においては、第三者ではない、住民の主体による SC の醸成が必要であるということが判明した。この住民主体のコミュニティづくりが第一義的であり、それをどう支えるかが外部、つまり行政や NPO 等の役割である。そのため本論文では、10 年目をむかえる東日本大震災では、この住民主体のコミュニティづくりがどのようになされたのかについて集中的に分析を行う。

しかし、震災から 10 年後のそうした住民組織を分析した研究は少ない。実際の近隣関係やコミュニティ活動、見守り支援等との関係はほとんどつかめていない。それらの定量的な把握は困難であるとの論者も存在する¹²⁸、また住民同士の支援という、いわゆるインフォーマルな私的支援の研究はほとんどないという論者もいる¹²⁹。

本論文は、阪神・淡路大震災で重要性が認識されたこの課題を、現在の東日本大震災の福島が直面している課題と重なり合わせ、その解決への糸口を探究するものである。

¹²⁷ 前掲書、pp.275-276

¹²⁸ 田中正人、高橋千香子、上野易弘（2009）p.374

¹²⁹ 薛欣怡（2019）「個人レベルのソーシャル・キャピタルの視点から見た復旧・復興過程研究の論点整理：高齢者に焦点をあてて」『東京大学大学院情報学環紀要 情報学研究 No.96』、p.86

第Ⅱ部 福島における住民主体のコミュニティづくりの現状と課題

第4章 福島の課題【分断と孤立の問題】

2011年3月11日に発生した東日本大震災から10年が経とうとしている。ここでは、長期化する福島の避難生活の概況や避難者の心身の健康状況、そして行政のコミュニティ形成の取り組みについて分析し、住民主体のコミュニティづくりの重要性について検討する。

第1節 東日本大震災と孤独死

2019年7月～8月、毎日新聞が岩手、宮城、福島の被災3県の復興公営住宅における孤独死に関してアンケート調査を行った。アンケート対象となったのは、復興公営住宅が整備されている64市町村である¹³⁰。そのアンケートでは約2万9000戸ある復興公営住宅において岩手県42人、宮城県138人、福島県28人で合計208人の孤独死が発生していることが判明した。岩手県と宮城県を合わせると180人に達しており、仮設住宅時における155人より増加した¹³¹。多数の避難者が、仮設住宅から復興住宅に移転し始めた2017年頃から孤独死の数が急増している。2016年3県で23人であったのが、2017年は54人、2018年は76人と増え続けている。一方、多くの被災者が復興公営住宅に移転したため、仮設住宅の戸数は減少しており、岩手県、宮城県の仮設住宅における孤独死は2013年の29人が最多であったが、2018年は6人と減少している。

阪神・淡路大震災で顕在化した孤独死の問題は、仮設住宅で233人が死亡し、深刻な社会問題として認識された。さらに、仮設住宅から復興公営住宅に移転してからも増加しており、2000年から2018年の累計で1,097人に上っている。特に、震災から7年目の2002年が復興住宅における孤独死のピークとなっている。この経験からも、東日本大震災における復興公営住宅における孤独死は、その対応が求められる急務の問題となっている。

第2節 福島の避難生活

最初に東日本大震災における避難の変遷を振り返りたい。2011年3月11日の地震・津波発生直後、被災地域では多くの人々が学校等の緊急避難所や親戚・知人宅等へ避難した。また、この日、東京電力福島第一原子力発電所事故発生によって、政府は福島第一原発から半径3km圏内の住民に避難指示、10km圏内の住民に屋内退避指示を出した。原発事故の過酷

¹³⁰ 毎日新聞ホームページ（2019年9月9日）

https://mainichi.jp/articles/20190909/k00/00m/040/318000c?_ga=2.12315316.124919402.1576706271-445416277.1544919048（2019年12月20日閲覧）。このアンケートでは孤独死を「災害公営住宅の単身世帯で誰もみとられずに亡くなった人」と幅広く定義し、その数を尋ねている。岩手県は「1人暮らしで災害公営住宅で亡くなった人（自殺者除く）」、宮城県は「宮城県警が把握している災害公営住宅の1人暮らしの死者」、福島県は「1人暮らしで県営の災害公営住宅居室内で死亡した人」とそれぞれ定義して回答をした。

¹³¹ このアンケート調査では、福島県は仮設住宅での孤独死の数を把握していないと回答をしている。

さが明らかになる翌 12 日早朝には 10 km 圏内、同日夕方には 20 km 圏内の住民に対し、避難指示を出した。さらに政府は、3 月 25 日には 20～30 km 圏内の住民に避難指示を出し、その対象を拡大した。この間、3 月 15 日、全国知事会を通じて福島県から各都道府県に避難者の受入要請が行われ、全国の各自治体が福祉施設や公民館等を開放し、避難者の受入が始まった。福島県内では郡山市のビッグパレットふくしま、県外では例えば埼玉県のさいたまスーパーアリーナなどが代表的な避難先となった。4 月、災害救助法にもとづいて応急仮設住宅の建設がはじまり、2011 年夏には多くの被災者が仮設住宅に移り住むようになると、ほとんどの緊急避難所は閉鎖した。また仮設住宅の他に、借り上げ住宅を活用した「みなし仮設住宅」¹³²でも多くの避難者が仮の住まいとしての生活を開始した。2011 年 9 月には大熊町、双葉町、浪江町、富岡町、川内村、葛尾村、飯館村、川俣町、広野町、楡葉町、いわき市、田村市、南相馬市の各自治体が原発避難者特例法に基づく指定市町村の指定を受けたことにより、避難者は避難先の各自治体から行政サービスの受給が可能となった。この時期から長期的な避難生活に突入することとなった。

震災発生の 3 月から 9 月までに、政府による退避指示は複雑化していく。拡大する放射能汚染が明らかになるにつれて、政府は避難指示を整備した。4 月 22 日、半径 20 km 圏内を立ち入り禁止とした「警戒区域」、1 か月以内に立ち退きを求める「計画的避難区域」、居住はできるが避難の準備を求める「緊急時避難準備区域」が指定された。これによって、浪江町、双葉町、大熊町、富岡町、楡葉町、広野町、葛尾町、川内町、飯館村の全域、田村町、南相馬市、川俣町も一部が対象になった。9 月時点でこれらの対象となった避難者は「強制避難者」と呼ばれ、約 10 万人に上った。この強制避難者のみならず、原発事故による避難者として自主避難者がある。自主避難者とは、避難指示区域外の人々で、特に放射能汚染と健康被害に不安を抱える小さい子どもを持つ母親のように、政府からの指示によって避難するのではなく、自主的に避難生活をおくる人々である。

避難者の人数に関しては、県外避難者数の最多は約 6 万 2000 人台で、それは 2012 年 1 月から同年 6 月までの期間である。その後、減少し、2019 年 3 月には約 3 万 1000 人となっている。県内避難者は最多であった 2012 年 6 月の 10 万 1000 人から減少し、2019 年 3 月で 1 万人台となっている¹³³。

政府は 2012 年 4 月、福島県内 11 市町村について避難区域再編を行った。早期の帰還をめざす「避難指示解除準備区域」（年間換算の放射線量が 20 ミリシーベルト以下）、帰還まで数年以上かかる「居住制限区域」（20～50 ミリシーベルト）、5 年以上帰還できない「帰還困難区域」（50 ミリシーベルト超）である。そして 2014 年 4 月からこれら 3 つの区域の解除をはじめた。2014 年 4 月に田村市、同年 10 月に川内村（一部を除く）、15 年 9 月に楡葉町、16 年 6 月に葛尾村、川内村（全域）、同年 7 月に南相馬市の避難指示が解除となった。

¹³² 都道府県が民間賃貸住宅を借り上げ、家賃や敷金・礼金・仲介手数料などが国庫負担となる制度。被災三県からの避難者は一律で入居が認められた。

¹³³ 県外避難者数については福島県避難者支援課「福島県から県外避難状況」、県外避難者については福島県「平成 23 年東北地方太平洋沖地震による被害状況即報」としている。

さらに 17 年 3 月～4 月には川俣町、浪江町、飯館村、富岡町でも解除が実施された。また、自主避難者に対しては、2017 年 3 月にみなし仮設住宅の提供が終了している。

政府の避難区域解除の根拠は、除染による放射線量の低下としているが、しかし、帰還先の原発被害の影響は流動的である。除染後、放射線量が再上昇したことや、原子力発電所による汚染排出が収束していないこと、帰還先の生活インフラが未整備であること等によって避難者の元の地域への帰還は進まないのが現状である。

続いて、県外避難者の状況を概括する。2019 年 11 月 30 日現在、福島県外における避難者は 31,148 人である¹³⁴。人数の多い避難先の内訳をみると東京都 3,483 人、茨城県 3,226 人、埼玉県 2,969 人、栃木県 2,766 人、宮城県 2,717 人となっている。特徴的なのが福島県と隣接している山形県と新潟県の避難者であり、震災 1 年目の 2011 年、山形県が最多人数であり、新潟県は東京に次ぐ 3 番目であった。1 万人が避難生活をおくった山形県は避難指示区域外からの自主避難者が多く、その中でも母子避難者数が多かった¹³⁵。母子避難者とは、収入を得るために夫が福島県内に残り仕事に従事する一方、小さい子どもを持つ母親は放射能被爆のリスクを回避するために県外に別居することである。山形県は他の都道府県に比べて、「二重生活」が物理的に可能であったと推測される。事故から 3 か月後の 2011 年 6 月に 7000 人を超える避難者を受入れた新潟県は、東京電力柏崎刈羽原発が立地する柏崎市に、震災前から原発産業の共通点を持つ浜通りとのつながりがあったため、避難指示区域から多くの避難者が避難した。一方、新潟市では自主避難者が 8 割弱であった。

第 3 節 福島県の避難者の複雑な特徴

福島県の避難者は多様で複雑化しており、一括りにして把握するのは困難である。まず、被災者と避難者を区別する必要がある。被災者でありながら、震災前の住居で留まっている人々と避難生活をしている人々が存在する。避難者の中でも、「警戒区域・計画的避難区域・緊急時避難準備区域」等に指定されたことで自宅に戻れない「強制避難者」と、区域外に住居がある福島県民のうち自主的に避難していた「自主避難者」が区別される。また県内避難者と県外避難者を区別することができる。さらに避難生活でも、プレハブの応急仮設住宅、民間賃貸借上げ住宅、知人・友人宅、復興公営住宅という住居の種類も多様である。これに家族構成、年齢、性別、職業、病気や障害の有無などの諸要因が絡み合って福島の避難者はきわめて多様である。この多様性のため、直面する困難や課題、受けられる行政サービス、賠償・補償内容も異なっている。このため同じ避難元あるいは同じ家族であっても、一人ひとりの避難者の考えや意見の相違があり、対立や分断を生むことがあった。

¹³⁴ 福島県ホームページ（2019 年 12 月 2 日）<https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/359577.pdf>（2019 年 12 月 24 日閲覧）

¹³⁵ 橋本慎吾・津賀高幸（2015）「避難先での支援の違いを知る」『原発避難白書』関西学院大学災害復興制度研究所・東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）・福島子どもたちを守る法律家ネットワーク（SAFLAN）編、人文書院、p.124-128

（１）避難者の家族間の分断

これらの対立や分断は、福島県が行っている福島県避難者意向調査からも見てとれる¹³⁶。最新の調査結果である 2016 年の意向調査では、避難者の家族の半数近くの 47.5%が2か所以上に分散して生活をしていることが分かる。これから推測されるのは、家族内の考え・意見の相違である。まず世代間の意識の違いがある。高齢者の祖父母世代の多くは、避難前、近隣の顔なじみとの触れ合いを楽しんでいたが、避難先での生きがいの喪失、運動不足やストレスからくる身体の不調に悩んでいる。そのため、比較的、避難前の地域に帰還したいという意向が多い。これに対して、子育て世代の親たちは子供の健康被害のリスクを考え、なるべく避難元から遠方での生活を希望することが多い。また、夫婦間においても、福島県内に仕事を持つ夫と子供の健康被害の観点から県外避難を求める妻との間で別居せざるを得ない夫婦や、放射能をめぐる夫婦の価値観の違いから離れて暮らしているケースもある。

（２）損害賠償による分断

住民の分断を招いた問題では、東京電力による損害賠償がある。福島原発事故によって大量の放射性物質が拡散し、20 万人近くの人々に避難生活を強いてきた。農林水産業への莫大な被害、川、山、海などの自然環境汚染、建造物の価値低下など様々な被害と損害をもたらした。これに対して政府は、2011 年 4 月に「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する指針」として第一次指針を発表し、その後、順次、中間指針等が策定された。この指針によって損害を類型化し、多くの被害者の損害を処理していくこととなったが、この賠償には構造的な問題があった。

除本理史が指摘しているように、加害者である東京電力の原発事故の被害賠償責任を曖昧にしたまま、被害者への賠償は加害者の主導で進められてきた¹³⁷。東京電力が賠償基準を作ったため、その内容は住民の希望と必ずしも一致していなかった。指針で示された最低限の保障が、その上限とされたり、膨大で複雑な手続きによって被災者の申請を困難なものにした。また強制避難者には、「避難生活に伴う精神的苦痛」への賠償金として一人あたり月 10 万円が支払われたが、自主避難者には少額の賠償があったに過ぎなかった。そして、避難指示解除と連動し、賠償が打ち切られた。山本薫子が批判するように 2015 年 6 月、政府が「原子力災害からの福島復興の加速に向けて（改定）」を閣議決定した 2018 年 3 月の賠償終了は、被災者の自立の名を借りた避難者切り捨てと呼ばれてもおかしくないのである¹³⁸。

問題を多く孕んだ賠償は、受け取った避難者にとっても別の精神的な苦痛の要因となることが報告されている。賠償を受け取った強制避難者は、周囲から「賠償金の焼け太り」

¹³⁶ 福島県ホームページ（2018 年 9 月 28 日）<https://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/ps-hinansha-ikouchousa.html>（2019 年 12 月 25 日閲覧）

¹³⁷ 除本理史（2013）『原発賠償を問う——曖昧な責任、翻弄される避難者』岩波書店

¹³⁸ 山本薫子（2017）『『原発避難』をめぐる問題の諸相と課題』『原発震災と避難 原子力政策の転換は可能か』長谷川公一、山本薫子編、有斐閣、pp.76-77

とも嫌味をいわれるような風説があり、強制避難者であることを隠しながら生活をしている人々も多く存在している。このように、原発事故の賠償金は人びとの分断を加速させた側面もあったと言えるのである。

（３）自主避難者の厳しい状況

特に、自主避難者においてはさらに深刻な状況があった。自主避難者にとっては、放射能による健康被害のリスクを避けることが避難の大きな動機であり、その大多数は子育て世代であった。避難元の行政・学校への不信があり、また被災地域で、避難対象地域に指定されていないが、放射線量の値が高い地域があることも避難の動機となった。自ら計測した線量が行政から発表されたものを大きく上回るという経験や、それに対する行政や教育機関の対応が納得のいくものではなかった、といったケースもある。しかし、総じて強制避難者と比べて、賠償や支援策が乏しいため、経済的に困窮する被災者が多い。

例えば、新潟県に避難した福島県の人を対象にした新潟県のアンケート調査があるが、ここに明確に強制避難者と自主避難者の生活の差があらわれている¹³⁹。2018 年 9 月～10 月にかけて行われたアンケートでは、「困りごと、不安なこと」という質問に対し、強制避難者は、「健康」が最も多く、次は「先行き不透明で将来不安」であるが、自主避難者は「生活費の負担が重い」が最多で、次は「民間賃貸住宅家賃補助終了」となっており、経済的な不安が先行している。また福島県の『福島県避難者意向調査』においても、強制避難者と自主避難者の苦悩が分かれることが判明する。「現在の生活で不安なこと・困っていること」を問うこの調査では、強制避難者、自主避難者とも第一位は「自分や家族の身体の健康のこと」であるが、第 2 位は、強制避難者が「避難生活の先行きが見えないこと」であるのに対し、自主避難者は「生活資金のこと」となったのである¹⁴⁰。

第 4 節 避難者の心身の状況

（１）「こころの健康度・生活習慣に関する調査」

福島県は、福島県立医科大学に委託し、県民健康調査の一環として「こころの健康度・生活習慣に関する調査」を 2011 年から毎年実施している¹⁴¹。これは東日本大震災及び原発事故の体験やこれらの災害による避難生活により多くの人々が不安やストレスを抱えていることから、県民の心身の健康状態や生活習慣を正確に把握し、一人ひとりにあった支援を行うために開始されたものである。

この調査の対象は、2011 年時に避難区域に指定された市町村等に住民登録をした人である。2018 年の調査では 205,673 人が対象となった。調査票は、対象者の年齢区分に応じて

¹³⁹ 新潟県ホームページ（2019）<https://www.pref.niigata.lg.jp/sec/shinsaifukkoushien/1356909351361.html>
（2019 年 12 月 29 日閲覧）

¹⁴⁰ 福島県ホームページ（2016）<http://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/170908.pdf>（2020 年 1 月 2 日閲覧）

¹⁴¹ 福島県ホームページ（2019）<https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/336444.pdf>
（2020 年 1 月 13 日閲覧）

配布され、一般用調査票は本人が、それ以外（中学生以下）は保護者等が回答した。回答者数（回答率）は0歳～3歳用が688人（19.1%）、4歳～6歳用が699人（18.5%）、小学生用が2,030人（19.8%）、中学生用が905人（16.1%）、一般用が36,561人（20.0%）であった。本調査では住民のこころの健康度を示す国際的な指標「K6」¹⁴²を使っている。K6で24点中13点以上の場合、気分障害（うつ病）や不安障害などの可能性がある。

¹⁴² K6は米国の Kessler, R.C らが、うつ病・不安障害などの精神疾患をスクリーニングすることを目的に開発した精神的問題の程度を表す指標である。一般住民を対象とした調査で心理的ストレスなどを調査する。「神経過敏に感じましたか」「絶望的だと感じましたか」「そろそろ、落ち着かなく感じましたか」「気分が沈み込んで、何が起ころうとも気が晴れないように感じましたか」「何をやるのも骨折りと感じましたか」「自分は価値のない人間だと感じましたか」の6つの質問について5段階評価「まったくない」（0点）、「少しだけ」（1点）、「ときどき」（2点）、「たいてい」（3点）、「いつも」（4点）で点数化する。合計点数が高いほど、精神的な問題がより重い可能性があると考えられている。厚生労働省ホームページ <https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/20-21.html>（2020年1月14日閲覧）

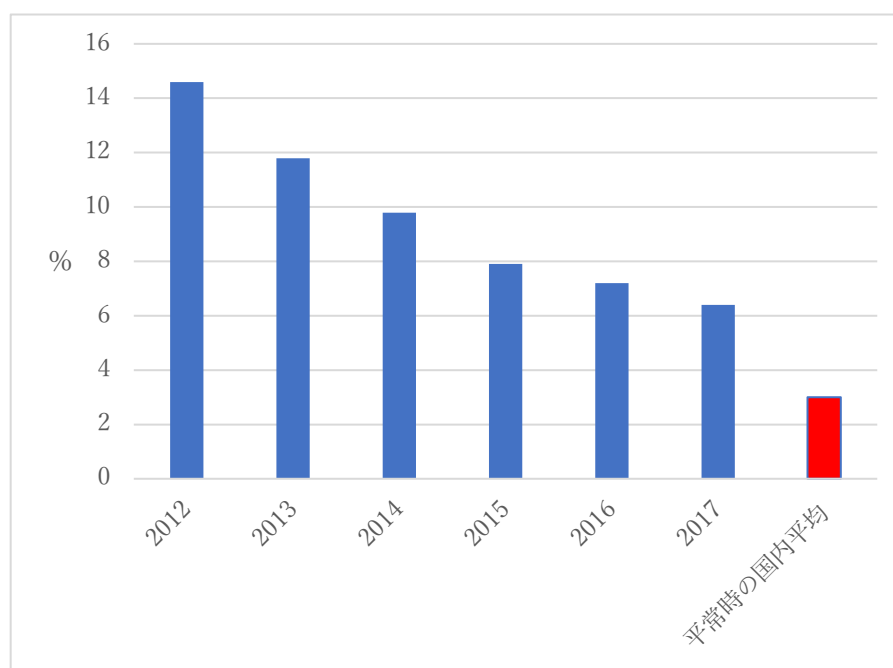


図4-1 「K6」が13点以上の被災者の割合

福島県立医科大学では、先行研究によって国内平均（平常時）で13点以上を示す人の割合は3%ほどであると判断しているが、2018年2月～10月に実施した調査では、K6が13点以上だった住民の割合は、2012年の14.6%から年々減少したものの、2017年では6.4%であり、平常時の国内平均より2倍以上高い水準であった。そして、その後、K6が13点以上の割合が高止まりし、減少していないという（図4-1）¹⁴³。

また、2017年の調査における男女別でみると女性6.9%、男性5.8%で、女性の方が高い傾向であった。これは全国調査と同じ傾向を示している。年代別では、16歳～39歳が8.3%、40歳～64歳が7.3%、65歳以上が5.4%であり、若い世代ほど心理的苦痛を抱える割合が高いことを示している。さらに、福島県内居住者に比べ、福島県外居住者が心理的苦痛を抱える割合が高いことも判明した（福島県内居住者6.0%、福島県外居住者9.0%）。

2018年と2017年のこの調査から推測されることは、福島県の避難区域における住民のこころの健康度は、震災直後の深刻な状況からは改善しているものの、全国平均レベルには届いていないということであり、特に県外避難者で女性の若い世代が、より精神的苦痛を背負い込んでいるということである。

（2）福島県避難者意向調査

福島県が実施している福島県避難者意向調査においても、避難者の心身の状況を伺うことができる¹⁴⁴。これは2016年に福島県が避難者の生活状況や支援ニーズを把握するために

¹⁴³ SYNODOS http://sydonos.jp/fukushima_report/23222 （2019年12月25日閲覧）

¹⁴⁴ 福島県ホームページ（2016）<http://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/170908.pdf> （2020年1月3日閲覧）

行ったアンケート調査で、避難者 58,018 世帯にアンケート用紙を郵送し、16,417 世帯から回答（回収率 32.9%）があったものである。

この意向調査も、心身の不調を抱える多くの避難者の実態をあぶりだしている。それによれば、心身の不調を訴えている同居家族がいる世帯は 62.1%に上っている。その不調の内容（複数回答）は、「よく眠れない」57.3%、「何事も以前より楽しめなくなった」54.6%、「疲れやすくなった」50.5%、「イライラする」43.8%、「憂うつで気分が沈みがち」41.6%、「孤独を感じる」39.1%の順となっている。意向調査に回答した半分以上の人が、心身の不調を訴えているのである。

（３）「福島原発事故後の親子の生活と健康に関する調査」

中京大学の成元哲教授らは、2013 年から 19 年、毎年、「福島原発事故後の親子の生活と健康に関する調査」を行い、福島県の親子の心身の健康状態の調査を行っている¹⁴⁵。以下、2019 年の調査からこれらの状況をみてみたい。

調査は、福島県中通りの 9 市町村（福島市、桑折町、国見町、伊達市、郡山市、二本松市、大玉村、三春町）の 2008 年度出生児 6,191 名のうち、2017 年の本調査に回答した 936 名を主な対象としている。2019 年は、そのうち 805 名の母親が回答した。

それによれば、放射能による「健康影響の不安」に 43.9%、「子育て不安」に 31.5%、「情報不足」に 56.5%があてはまると回答し、放射能被害への不安感が高い。また、原発事故や放射能について「話題にしにくい」と回答しているのが 29.3%となり、3 割弱の母親は、不安を抱えながらも、その不安について声をあげることを躊躇うようになっている。

そして、成教授らは原発事故から 8 年が経過した中で、主に 4 つの生活変化があると指摘する。第一に、「補償をめぐる不公平感」、「放射能の情報に関する不安」、「いじめや差別への不安」という 3 つの項目に、5 割以上「あてはまる」という回答があり、これについては 2013 年以降、継続的な高止まり傾向があること。第二に、「健康影響への不安」、「経済的負担感」、「保養への意欲」、「子育てへの不安」の 4 つの項目には、ゆるやかな減少傾向にありながらも 4 割の人が「あてはまる」と回答していること。第三に、「あてはまる」が急激に減少し、その後、横ばいとなっているのが「地元産の食材を使用しない」、「洗濯物の外干しをしない」、「避難願望」であること。第四に、該当者は少数であるが、事故直後から一定の割合で推移している「放射能への対処をめぐる配偶者、両親、周囲の人との認識のずれ」の存在である。

この母親へのアンケートが示すように、福島の補償をめぐる不公平感を持つ人が、半数以上存在し、そのことは住民間の分断を引き起す要因になっていると考えられる。このアンケートの自由回答の中でも、次の母親の声が記載されている¹⁴⁶。

¹⁴⁵ 福島子ども健康プロジェクトホームページ（2019）

file:///C:/Users/wcrp27/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/M3GAVS97/第7回調査速報値.pdf （2019 年 12 月 30 日閲覧）

¹⁴⁶ 成元哲、牛島佳代、松谷満（2019）「福島の母かく語りき 2019 年調査の自由回答欄にみる福島県中通りの親子の

「もう8年たつのに、避難している方々は補償（お金）をあてにしているのか、自立していないように感じます。働かずにパチンコに行ったり、ウロウロしています。8年の間、生活再建のために時間や補償（お金）を使っていれば、働かずにのほほんとしている人、もっと減ってるんじゃないのかなと感じます。そんな現況をよく把握して、そろそろ補償（お金）やめたらいいのではないかと思います」

「福島県内でも補償内容で人の和が崩れた。私自身補償内容は納得いかない。東電からのお金で裕福な暮らしをしている人を見るとやはり面白くない。震災で家も家族もなくして苦しんでいる人がいるのに、原発の被害者は高額なお金をもらってパチンコ、飲み歩いているとかの話を聞くとどうなのかと思う。震災の被害者にも東電の賠償額の金額までとはいかなくとも、それなりにお金をあげてほしいと思う。」

健康不安と密接な「放射能の情報に関する不安」も、5割以上の母親が継続的に抱いている不安である。アンケートでは次のような声が記述されている。

「震災からまもなく8年ですが、将来の子どもたちの健康面が心配です。この思いは何年経っても消えることはないです。甲状腺検査でガンが見つかる子どもが増えていますが、放射能の影響ではないと専門家の方がおっしゃっていますが、何の根拠をもっておっしゃっているのか？全然説得力がなく、TVニュースを見る度に不安と怒りを覚えます。それじゃあ、全国の子たちの甲状腺を検査し、集計した結果を堂々と開示していただきたいと思います。そのくらいのことをしていただかないと、子どもを持つ親として、母親としての安心も信用もできません」

さらに「いじめや差別への不安」についても、次の記述がある。

「福島に住んでいいことで、将来差別を子ども達が受けるのではと考えると悩む。福島から避難して、いじめを受けた子ども達もいる。子ども達の内には大人の責任もあると思う。色々な考えがあることも分かるが、差別、いじめが起きないように願っています」

（4）避難者の心身の状況に関する分析

上記した調査以外にも、避難者の関する心身の状況を分析した研究がある。

前田正治らによれば、津波だけでなく原発事故の体験は、住民の記憶に刻み込まれ、様々な外傷後ストレス反応を生み出し、慢性身体疾患、生活への不安、失職、社会的つながりの喪失、損害補償に関する心配等も、この外傷後ストレスに関連しているという。特に若年の母親は、被ばくの身体リスクへの慢性不安によって強く影響されていると述べている。さら

に、放射線リスクや将来の計画に関しての意見の相違から、災害以前にあったコミュニティや家族のレジリエンスの低下を招いていることも指摘し、こうしたコミュニティ・レジリエンスの低下によって、震災関連自殺の増加が懸念されると論じている¹⁴⁷。

針金まゆみらは、「こころの健康度・生活習慣に関する調査」のデータから、社会経済的要因と被災関連要因を調整して、多重ロジスティック回帰分析によるオッズ比（危険度）の算出によって、高齢者の日常生活の自立度とこころの健康度の関係について分析した。その結果、両者には有意な関連があることを証明した。日常生活の自立度が低い人は高い人に比べて、こころの健康度が2倍以上低くなっているということである。加えて、避難所や仮設住宅に暮らしていること、県外に住んでいること、津波を体験したこと、原発事故を体験したこと、死別を体験したこと等の震災の影響も、こころの健康度の低さに影響していると論じている¹⁴⁸。

大類真嗣らは、東日本大震災および放射線災害後に新たに開始した飲酒行動と精神的な苦痛と睡眠障害との関連を研究した¹⁴⁹。2012年、2013年の県民健康調査において、震災前に飲酒習慣がないと回答した20歳以上（震災時）の3万7687人を対象に、震災後に新たに飲酒を開始した群と、継続的に飲酒していない群を比較した。分析の主な内容は2012年時点における精神状況や睡眠満足度、震災経験、放射能による健康不安、失業、多量飲酒等の要因の関係であり、2013年の調査時点では、2012年から継続的に飲酒行動している群の関連する要因について検討した。その結果として、震災後に飲酒行動を始めたのは、3569名（9.6%）であり、その内、656名（18.4%）は大量飲酒者であった。震災後新たに飲酒行動を開始した群で、2013年調査時でも飲酒行動を継続していたのは953名（53.8%）であり、その中の227名（28.8%）が多量飲酒者であった。そして、震災後新たに飲酒行動を開始した要因として、男性、青壮年者、不満足な睡眠、精神的苦痛、震災経験、放射能への健康不安が、有意な関連性があることが判明した。大類らは、震災後の不満足な睡眠や精神的な苦痛が新たに飲酒行動を開始しやすくしており、また震災から2年経過した段階において、多量飲酒者が飲酒行動を継続しやすいことから、震災後、早期に介入して適正飲酒を促すような医療支援が必要であると述べている。

大江美佐里らは、福島県「県民健康調査」から住民1万2371名を対象とし、3年間のPTSD症状の推移をパターン化し、それと心理的回復に関連する因子を探索した。統計解析

¹⁴⁷ Masaharu Maeda and Misari Oe, (2018) Mental Health Consequences and Social Issues After the Fukushima Disaster, *Asia Pacific Journal of Public Health*, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1010539516689695> (2020年1月14日閲覧)

¹⁴⁸ Mayumi Harigane, Yuriko Suzuki, Seiji Yasumura, Tetsuya Ohira, Hirooki Yabe, Masaharu Maeda, and Masafumi Abe (2017) The Relationship Between Functional Independence and Psychological Distress in Elderly Adults Following the Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant Accident: The Fukushima Health Management Survey, *Asia Pacific Journal of Public Health*, <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1010539516683498> (2020年1月2日閲覧)

¹⁴⁹ Masatsugu Orui, Yuka Ueda, Yuriko Suzuki, Masaharu Maeda, Tetsuya Ohira, Hirooki Yabe and Seiji Yasumura (2017) The Relationship between Starting to Drink and Psychological Distress, Sleep Disturbance after the Great East Japan Earthquake and Nuclear Disaster: The Fukushima Health Management Survey, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, <https://www.mdpi.com/1660-4601/14/10/1281/htm> (2020年1月3日閲覧)

の結果として、「日常生活の中で笑う機会があること」は、症状が良好な方向に推移することと強く関係しているとして、こうした機会を作る必要性を述べている¹⁵⁰。

広崎真弓らは、うつやトラウマ等の災害後のこころの問題に関して、ポジティブな感情のひとつの表れとしての笑いがどのように心理的な影響を及ぼすかを研究している。県民健康調査から20歳以上の5万2320名に、笑いの頻度と仕事状況、家族人数の変化、転居回数等のライフスタイルとの関連を調べた¹⁵¹。その結果、ほぼ毎日笑うと答えた人は全体の27.1%であり、男性より女性の方が多く、また高齢者層より若年層の方が多数であった。また、震災前後で家族の人数が減った人と家族の人数が増えた人とでは、約1.2%、家族が増えた人のほうがよく笑っている。転居回数も5回以上の人と2回以下の人とを比較した場合、2回以下の方のほうが、約1.2倍よく笑っているとの結果であった。さらに、全く運動習慣がない人と毎日運動する人、レクリエーション活動に滅多に参加しない人とよく参加する人との比較では、それぞれ約2.3倍、毎日運動する人とレクリエーションによく参加する人のほうがよく笑っている。健康状況と笑いとの関係については、極めて健康状態が悪い人に比べて、良好と答えた人は約2.8倍、極めて良好と答えた人は約4.6倍よく笑っているという結果であった。これらの結果から、広崎らは、笑いの頻度は性別や年齢、ライフスタイルや健康状態と関連があることが判明したとして、良好な健康を維持するためには、地域におけるレクリエーション活動等に参加し、笑いを増やすことが必要であると述べている。

上述したように、現在の福島の問題は多様である。地震、津波に加えての原発事故は、広域的な被害によって長期間の避難生活をもたらし、放射能汚染による進まぬ除染、格差のある賠償・補償問題、原発事故の未収束、放射能汚染水の流出、農産物の汚染ダメージ、住民間の分断、増加する震災関連死、避難者の心身の健康問題、コミュニティの崩壊等々の問題を引き起こしている。

しかし、こうした長期化した複合災害における避難者への様々な政策は、避難者の心身の改善に一定の成果を上げている一方、多くの矛盾を生み出している。家族や地域コミュニティやソーシャル・キャピタルが分断された状況で復興公営住宅や戸建住宅建設を推進していること、自主避難者が借上げ仮設住宅支援を打ち切られたように極端に格差付けされた原子力賠償であること、帰還した人あるいは避難先での生活を継続している人の孤立化・分断化が生じていること、などである。

¹⁵⁰ Misari Oe, Hideto Takahashi, Masaharu Maeda, Mayumi Harigane, Senta Fujii, Itaru Miura, Masato Nagai, Hirooki Yabe, Tetsuya Ohira, Yuriko Suzuki, Seiji Yasumura, and Masafumi Abe, Changes of Posttraumatic Stress Responses in Evacuated Residents and Their Related Factors: A 3-Year Follow-up Study From the Fukushima Health Management Survey, *Asia Pacific Journal of Public Health*, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1010539516680733> (2020年1月2日閲覧)

¹⁵¹ Mayumi Hiroaki, Tetsuya Ohira, Seiji Yasumura, Masaharu Maeda, Hirooki Yabe, Mayumi Harigane, Hideto Takahashi, Michio Murakami, Yuriko Suzuki, and others (2018) Lifestyle factors and social ties associated with the frequency of laughter after the Great East Japan Earthquake: Fukushima Health Management Survey, *Quality of Life Research*, <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11136-017-1750-y> (2020年1月3日閲覧)

第5節 避難者に対する行政の対応

(1) 政府の対応

このような課題を持つ避難者の状況の背景には、政府をはじめとする行政の取り組みの影響がある。次に、行政をはじめとする公的機関の避難者対応について概括する。

震災後、矢継ぎ早に出された国による避難指示によって、被災地の自治体は全国に避難した住民のサポートを行った。当初の対応は住民の所在確認が中心であった。

2011年4月、総務省は「全国避難者情報システム」を設置し、避難者に対する避難元自治体から見舞金などの各種給付の連絡、国民健康保険証の再発行、税や保険料の減免・猶予・期限延長等の通知が届く仕組みを確立した。しかし、この全国避難者情報システムには、避難者が自ら登録しなければ自治体はその避難者を認知することができない等、運用上の弊害もあり、各自治体における避難者数把握で大きな問題となった¹⁵²。

政府や県による被災者支援は、1947年に公布された災害救助法にもとづいて実施されていた。緊急対応時以降、主要な支援は応急仮設住宅の建設ならびに「借上げ住宅」の提供という住まいの確保に移った。特に借上げ住宅に関しては、従来の県が家主と契約して被災者に提供するという仕組みが改善され、避難者が自ら契約した住宅も事後的に借上げ住宅として認めるという措置がとられた¹⁵³。このため、この借上げ住宅には多くの被災者が避難した。ただし、この制度も、災害救助法が根拠となっているため供与期間が2年間という限定的なものであった。その後、単年ごとの延長が繰り返されたが、利用者はいつ制度が終了するのか不明という将来の見通しが立たない不安定な生活を強いられた。

2011年8月には、政府は避難者の権利保障に関する緊急対策として「原発避難者特例法」を制定・施行した¹⁵⁴。これは総務大臣が指定した「指定市町村」¹⁵⁵から住民票を移さず全国に避難している避難者が、避難先の自治体において「特例事務」¹⁵⁶に関するサービスを受けられるようにすることを定めているものである。

この特例法は緊急対策として意義はあったが、長期化する避難生活においてはいくつかの問題点が顕在化した。岡田正則は、第一に、この法律の及ぶ対象者は「指定市町村」からの避難者に限定されており、自主避難者が対象とされていないこと、第二に、受給できるサービスが少ない、手続きが複雑、避難先自治体の本制度理解が乏しい等、制度自体の内容と避難先における本制度の周知がなされていないこと、第三に、「住所移転者」が避難元自治体の復興まちづくりの施策に継続的に関わられるようなしくみが欠けていることなどを上げ、同法律の抜本的な改正を求めている¹⁵⁷。

¹⁵² 西城戸誠、原田峻（2019）『避難と支援 埼玉県における広域避難者支援のローカルガバナンス』、新泉社、p.132

¹⁵³ 2011年4月、厚生労働省より通知

¹⁵⁴ 正式名称は「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律」。

¹⁵⁵ いわき市、田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楡葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、川内村、葛尾村、飯館村の13市町村

¹⁵⁶ この「特例事務」とは要介護認定、保育所入所、予防接種、児童生徒の就学等の医療・福祉・就学に関する事務である。

¹⁵⁷ 岡田正則（2017）「原発災害避難住民の『二重の地位』の保障－「生活の本拠」選択権と帰還権を保障する法制度の提案」『学術の動向』日本学術協力財団、p.81

2012年6月21日には、「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律（以下、原発事故子ども・被災者支援法）」が施行された。

この法律は、自主避難者に対する政府・東京電力等からの支援や賠償が十分でない状況を改善するために、与野党超党派による議員立法で成立したものである。これによって正確な情報提供や、放射線による健康上の不安解消、子ども・妊婦への医療の確保、被災者支援の継続、子どもの就学、食の安全等の必要な措置を講じるようにした。しかし、政府はこの法律に基づき、具体的な支援内容を定める「被災者生活支援等施策」についての基本方針の決定を、一年以上にわたって放置した。その後2013年10月に定められた基本方針も、基本的には既存の制度をほとんど引き継ぐだけで、政府の財政的責任の曖昧さや、受給者の権利性の希薄さなどの問題があり、内容的には不十分なものであった¹⁵⁸。

このように、政府による避難者対策は、災害救助法、原発避難者特例法、原発事故子ども・被災者支援法という避難者の権利保障に関わる法律をもとに行われてきたが、避難者の多様な生活状況に加えて、複数の法律や制度が絡み合い、その上、東京電力による損害賠償の複雑さもあり、避難者に支援格差による分断と混乱をもたらすことにもなった。

（2）福島県の対応

福島県の避難者対応は、福島県外の避難者受入自治体等の調整や、県内外の避難者と避難元地域との関係維持などの支援を行っている。避難者の多い各都道府県に職員を派遣し、避難先の自治体との連絡調整や避難者の相談対応にあたった。さらに全国各地に避難する住民に対して月2回の広報誌等の発送による情報提供、県外避難者に対する「こころのケア事業」、ホールボディカウンター検査による健康管理、甲状腺検査などを実施している。

また、避難者の相談・見守り・交流の場の提供をするために避難者支援にあたる民間団体への補助金支給、官民の被災者支援団体のネットワークづくり、避難者相談案内窓口「ふくしまの今とつながる相談室 toiro」による電話相談を行っている。

さらに避難生活の長期化に対する対応として、約5,000戸の復興公営住宅の建設に着手し、応急仮設住宅からの移転を図った。そして復興公営住宅が立地する地域と避難者の交流を促進するため、「コミュニティ交流員」を配置し、近隣住民との交流や自治会の組織化をサポートしている。

第6節 コミュニティ形成の課題

（1）行政の対応

阪神・淡路大震災で大きな問題となったのが、孤独死の問題であった。上述したように、阪神・淡路大震災では、応急仮設住宅において発生した孤独死は、20年を経てもその数は

¹⁵⁸ 福田健治・川崎健一郎（2015）「子ども・被災者支援法の成立と現状」関西学院大学災害復興制度研究所ほか編『原発避難白書』、人文書院、p.213

増え続けているが、震災から 10 年目をむかえる東日本大震災においても、孤独死の増加が懸念されている。

避難者のコミュニティ形成に対する福島県と復興庁の取り組みは、2012 年 9 月に発足した「長期避難者等の生活拠点の検討のための協議会」から開始された。ここでは、2013 年 3 月に福島復興再生特別措置法改正によってつくられた長期避難者生活拠点形成交付金（コミュニティ交付金）の活用を中心に、受入自治体における避難者の生活拠点のハードとソフトを一体的に整備する計画が示された。主には避難者向けの復興公営住宅の建設計画であったが、住宅団地に集会所やサポートセンターを設置する等のコミュニティ形成事業についても議論された。この協議会は 2013 年 6 月の第 2 回目の会合を持って終了したが、コミュニティ施策におけるソフト事業の議論が十分でなかったことから、新たに 2013 年 7 月に「長期避難者等の生活拠点の検討のためのコミュニティ研究会」を発足させ、6 回にわたってコミュニティ確保のための取り組みについて検討した。

そして研究会は、2014 年 3 月に報告書「魅力あるコミュニティづくりのヒント」をまとめた。ここで提言された内容は、①復興公営住宅整備、②生活拠点内外での拠点づくり、③コミュニティ活動、④ICT の利活用、⑤長期間のコミュニティ維持の工夫、という 5 つの観点からの課題と解決の方策、および具体的な事業例の明示であった。

ここでは、長期間にわたってストレスを感じる避難生活において、住民の満足度がより高い暮らしを実現するためには、住民の主体的なコミュニティ維持・形成が重要であること、復興公営住宅への避難は長期的かつ他市町村への避難になるため、受入市町村の住民との良好な関係づくりが必要であり、スポーツや文化活動を通じた交流活動が求められること、震災から年数が経過し、ボランティアや NPO、企業からの復興支援が減少することが見込まれるため、避難者に対するきめ細やかな支援を行う「復興支援員」が不可欠であること、コミュニティ活動の中核となる自治会役員の負担が大きく、住民の参加率が低くなることから、コミュニティ活動は一つに集約された大きな単位のコミュニティではなく、小規模な単位のコミュニティが複数ある状態が望ましいこと等が示された。

この報告書をもとに、福島県をはじめとする行政側の対応として、主に次の事業が実施された。一つ目は、先にも述べた復興公営住宅の入居者同士や周辺住民との交流活動を支援するコミュニティ交流員の配置である。これは福島県から事業を受託した NPO 法人「みんなぽく」¹⁵⁹が担っており、2018 年時で約 90 人のコミュニティ交流員が、いわき市、福島市、郡山市、会津若松市、南相馬市の 5 つの地域に配置されている。具体的には、復興公営住宅における入居前交流会や自治会発足支援、周辺地域住民との交流等である。

二つ目は、市町村社会福祉協議会による生活支援相談員の配置である。戸別訪問やサロンなどの活動を行っている。この生活支援相談員の特徴は、避難元と避難先の双方の社会福祉

¹⁵⁹ 2012 年 6 月、いわき市内で復興支援を行う NPO、社会福祉協議会、民間団体、個人からなる復興支援のネットワーク組織として「3.11 被災者を支援するいわき連絡協議会」が設立され、その後 2017 年 4 月、名称変更により「NPO 法人みんなぽく」となった。被災者の自治活動やコミュニティ活動の支援、住民への復興に関する情報提供等を行っている。

協議会に配属されることによって、頻繁に訪問できない避難元の生活支援相談員に代わって、避難先の生活支援相談員が戸別訪問をしたり、あるいは双方が一緒に戸別訪問をすることによって、社会福祉協議会間の連携によって避難者の見守りを行う点にある。

三つ目は、県や市町村の復興支援員の配置である。復興支援員の活動内容は多様である。住民のコミュニティづくりのための広報紙の作成や自治会立ち上げ、イベントなどを行っている。

（２）避難者とソーシャル・キャピタル

ここで福島の住民における SC はどのような状況であるのか、以下の二つの住民調査を参考にしたい。

高木竜輔が 2017 年 1 月に復興公営住宅の住民に対して実施した調査がある¹⁶⁰。この調査は、原則として入居開始から 1 年以上経過した団地の住民を対象としたものである。福島市、会津若松市、郡山市、いわき市、桑折町の 14 団地 661 世帯に質問調査票を配布し、354 世帯から回答があった。表 4－1 は、その回答データの一部であるが、団地内住民との付き合いでは、6 割強の入居者が団地内において「たまに立ち話をする」等、ある程度の人間関係があることがわかり、また団地内の活動でも 6 割以上が参加している。このことから高木は、福島県が事業委託している「NPO 法人みんぷく」によるコミュニティ交流事業によって、団地内入居者の人間関係がある程度形成されていると考察している。しかし、表 4－1 に示されているように、困りごとがあった時に団地内の住民を頼りにできるかという問いでは、「頼りになる」と「やや頼りになる」の両者をあわせても 36.1%に留まっている。ここから高木は、ある程度の人間関係はあったとしても、コミュニティとして入居者同士が生活を支えるまでにはなっていないと分析している。

表 4－1 団地内住民との付き合い

たまに立ち話 39.9%	お互いの家を行 き来きする程度 16.0%	一緒に外出する 程度 7.9%	交 流 は な い 13.4%	顔を知っている 程度 22.7%
-----------------	-----------------------------	--------------------	--------------------	---------------------

団地内の活動（清掃活動やお茶会等）

積極的に参加 24.9%	ある程度参加 39.0%
--------------	--------------

表 4－2 困りごとで頼りにできる相手

頼りになる 13.4%	やや頼りになる 22.7%	あまり頼りにならな い 39.9%	頼りにならない 16.0%
-------------	------------------	----------------------	------------------

¹⁶⁰ 高木竜輔（2018）「福島県内の原発避難者向け復興公営住宅におけるコミュニティ形成とその課題」『社会学年報』No.47、東北社会学会

この調査から高木は、コミュニティ形成における課題として、住民同士が支え合う共助によるコミュニティ維持が可能であるかという点をあげている。今後の団地居住意向では、若年層が他地域での住宅再建を検討しており、復興公営住宅から転出する可能性が高くなることや避難指示区域の解除と自治体の役場機能の帰還が見込まれていること等によって、復興公営住宅における高齢者の割合が益々高くなり、災害弱者の集約化がもたらされると懸念されている。これまでは、「みんぷく」によるコミュニティ交流支援によって、団地内の住民同士のつきあいや行事への参加がある程度確保されているが、「みんぷく」の支援も永続的に続くとは考えられないことから、住民の主体性による共助の取り組みの必要性を指摘している。

また 2016 年 2 月に福島県社会福祉協議会が、生活支援相談員に対して行った質問紙調査の報告書¹⁶¹では、仮設住宅や復興公営住宅以外にも、みなし仮設住宅や避難先で住居を再取得した場合に、コミュニティから引きはがされ孤立するケースを示している。そこには「避難元以外で自宅を再建する場合の課題」として、再建世帯が、町内会への入会や地域行事への参加を通じた再建先の地域とのコミュニケーションを強く求められていると述べた上で、危惧されることとして、賠償金等を受けている避難者へのやっかみという地域住民の偏見があることを指摘している。

（３）住民主体のコミュニティづくりの必要性

上述したように福島の避難者の生活改善を図るための公的支援が行われており、住民間の SC は高められていると考えられるが、しかし、阪神・淡路大震災の事例のように、今後も住民の孤立が深まり、様々な心身の健康悪化が懸念される。高木や福島県社会福祉協議会の調査から、これからの行政支援の限界も指摘されており、住民の主体的なコミュニティづくりの必要性が指摘されている。

「こころの健康度・生活習慣に関する調査」を活用した分析で、針金らが指摘しているように、心身の健康と日常生活の自立度の高さに相関関係があるならば、住民の主体的な活動は、健康上の予防措置としても考えられる。また、広崎や大江らも「県民健康調査」のデータから裏付けているように、レクリエーションや運動に参加することによって、「笑い」が生まれ、うつやトラウマを克服できるということであれば、住民主体のコミュニティづくりが、現状に直面している孤独の問題に十分に対応できる可能性があると推察される。

¹⁶¹ 除本理史（2019）「避難者の生活再建と住まいの再生」『ふくしま原子力災害からの複線型復興』ミネルヴァ書房、p.99

第5章 福島における住民主体のコミュニティ活動の分析

これまで、阪神・淡路大震災ならびに東日本大震災における福島の避難者の心身の状況と政府、各自治体の復興政策について論じてきた。その中で判明してきたのは、住民の心身の良好な健康状態を維持するためには、無論、行政や民間組織による施策が重要であるが、しかし、それ以上に必要とされているのが住民主体の共助の観点からのコミュニティづくりだということである。

阪神・淡路大震災の復旧時、神戸市内の仮設住宅において仮設診療所「クリニック希望」を開設し、被災地医療に取り組んだ額田勲がいうように、隣近所の連携が密で、生活単位にもとづく小さな集団の人間関係の良好なコミュニティこそが、最良のライフラインであるという。また、東日本大震災においては、復興庁と福島県によって設立された「長期避難者等の生活拠点の検討のためのコミュニティ研究会」が、2014年3月の報告書「魅力あるコミュニティづくりのヒント」の中で、避難者の日常生活におけるストレスを低減するためのコミュニティ形成について、住民の負担軽減や、集会所利用の効率化のため、一つに集約された大きな単位のコミュニティではなく、住民の特性（年齢、性別、趣味等）に応じて形成される小規模単位のコミュニティが複数ある状態を推奨したことも、重要である。

この住民主体の活動を行う小さなグループとは、どのような組織で、どのような特徴を持ち、どのような取り組みを行っているのか。

第1節 住民主体のコミュニティづくり

(1) 住民主体のコミュニティづくりの概要

この住民の主体的な取り組みを理解するために、市民社会論の視点を理解することから始めていきたい。というのは、本論文が論じるコミュニティ・レジリエンスを高める SC の役割に、この市民社会論が有益な示唆を与えると考えられるからである。フランク・シュワルツは市民社会を「家族と政府の中間にあり、そこでは社会的アクターが市場において利益を追求するのではなく、また、政府の中で権力を追求するのでもない領域」と定義している¹⁶²。図5-1は市民社会の概念図である¹⁶³。

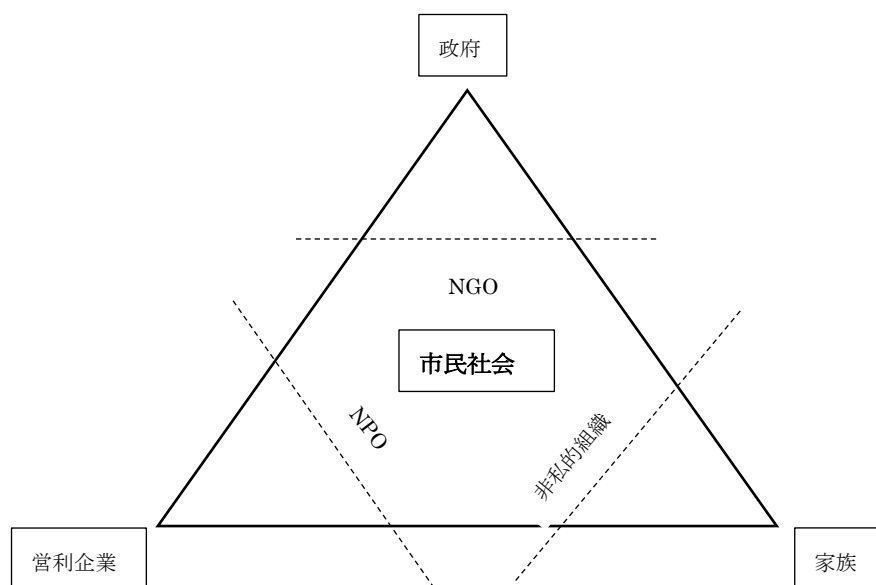


図5-1 市民社会概念図

この図は、政府、市場、家族との関係性において市民社会の領域をイメージ化している。政府との相違という意味で NGO（非政府組織）、営利企業との相違として NPO（非営利組織）、家族等の親密圏との区別として非私的組織が位置付けられている。この市民社会が公益的な様々な活動を展開するという。

また古田雅雄は、市民社会を「非強制的な共同社会の空間を意味する。家族、信仰、利害、イデオロギーなどといった、様々な空間を満たす相互関係的なネットワークと言い換えてもよい。ネットワークは労働組合、教会、政党、運動、生活協同組合、近隣のコミュニティ、仲間・友人関係などの結社（association）という形の間接集団を發展させ、また抑制する共同社会でもある」と、シュワルツよりも幅広く説明している¹⁶⁴。

¹⁶² Schwartz, Frank (2002), *Civil Society in Japan Reconsidered*, *Japanese Journal of Political Science* 3 (2), Cambridge University Press, p.196

¹⁶³ 辻中豊、ロバート・ベッカネン、山本英弘（2009）『現代日本の自治会・町内会-第一回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス』木鐸社、p.20

¹⁶⁴ 古田雅雄（2012）「現代市民社会論—その概念化への試論—」『社会科学雑誌第5巻』奈良産業大学社会科学学会、

そして、こうした住民主体のコミュニティ活動には、主に3つの機能があると考えられている。第一は、SCの醸成である。つまり市民活動には信頼や互酬性の規範、ネットワーク化の醸成という社会的パフォーマンスを高める機能がある。第二は、社会サービスの供給である。国家や地方自治体が、財政難等の理由から公共サービスを十分に供給できなくなっており、そのため代替的な機能を果たす意味で市民社会への期待が高まっている。第三は、アドボカシー（政策提言）の機能である。様々な市民や団体の利益や主張を、市民社会の組織が代弁し、政府や地方自治体の政策に反映するための活動である¹⁶⁵。

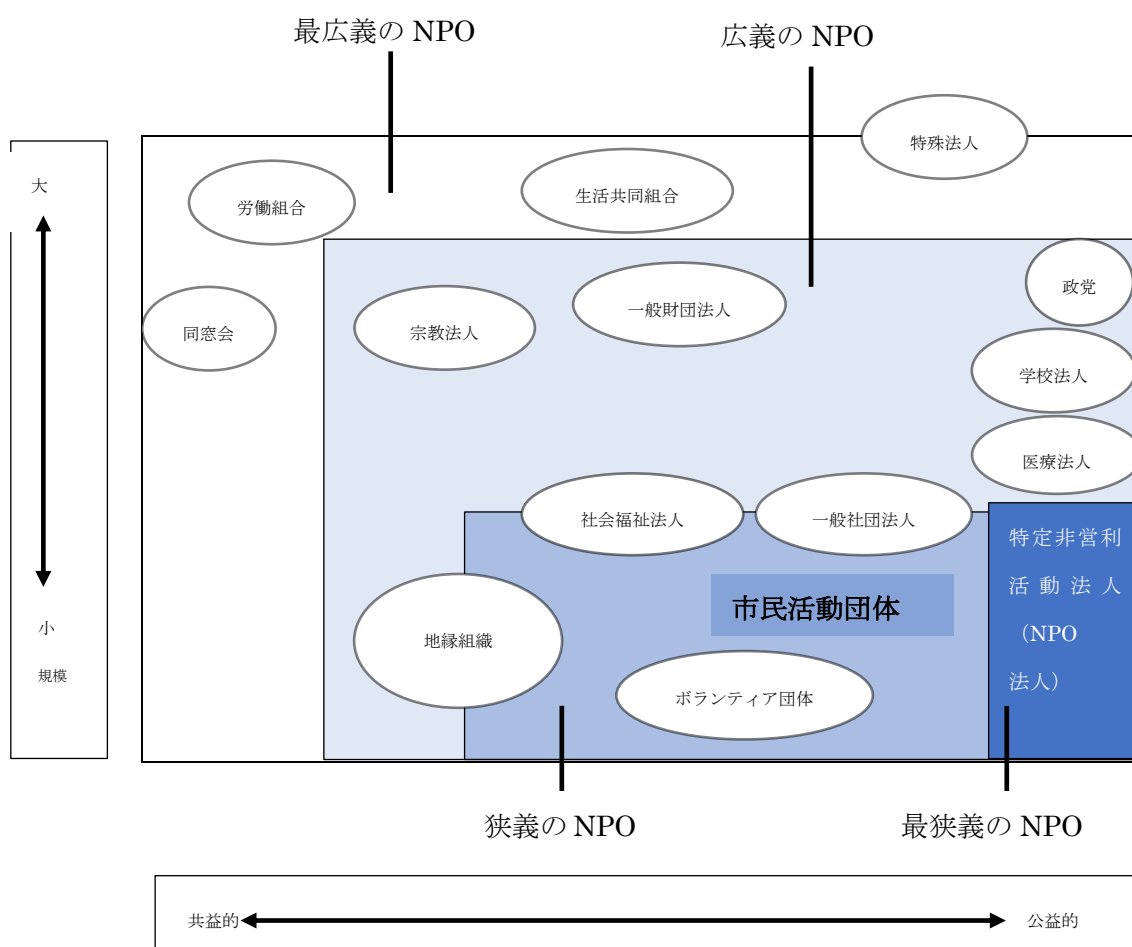


図5-2 NPO概念図

図5-2はNPOをめぐる諸概念の構成図である¹⁶⁶。これはNPOの規模の大きさと、共益と公益という活動の性質との関係において表されたものである。この図においてはNPOという用語が用いられているが、市民社会領域における組織・団体の関係図としても捉えることができる。

p.409

¹⁶⁵ 辻中豊、ロバート・ペッカネン、山本英弘（2009）p.21

¹⁶⁶ 風見正三・佐々木秀之（2018）『復興から学ぶ市民参加型のまちづくり』創成社、p.2

ここで記されている広義の NPO には、労働組合や生活協同組合、宗教法人、学校法人、医療法人などが含まれており、一方、狭義の NPO として、NPO 法人、ボランティア団体、地縁組織等がある。

この中で、本論文が取り上げるのは、狭義の NPO の領域である。この領域に、本論文が目的とする住民主体の小グループが存在する。ここに議論の焦点を当てる理由は、阪神・淡路大震災の経験から導かれる教訓と現在の東日本大震災の地域の課題への必要性に加えて、この狭義の NPO 領域における団体数の多さと団体加入率の高さがある。

(2) 団体数・団体加入率

この狭義の NPO の国内における団体数を見てみると、NPO 法人は、2019 年 11 月末で 51,439 団体である¹⁶⁷。同じ地域に住む住民同士で組織された団体である自治会・町内会などの地縁団体は、総務省の 2013 年調査で 29 万 8700 団体あり、団体数でいえばこれらの地縁団体は日本の市民社会においては最大数となっている¹⁶⁸。

また表 5-1 は、明るい選挙推進協会が 2018 年に意識調査した国内の団体加入率である¹⁶⁹。ここでも自治会が抜きんでて高い率であり、続いて同好会・趣味のグループ、同窓会となっている。NPO・地域づくり団体はこの中では下位層に位置している。また、注目すべきは「どれにも加入していない」が 44.3%となっており、なんらかの団体に属さない人が半数近くいることである。

¹⁶⁷ 内閣府 NPO ホームページ <https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-seni> (2020 年 1 月 2 日閲覧)

¹⁶⁸ 総務省ホームページ https://www.soumu.go.jp/main_content/000307324.pdf (2020 年 1 月 2 日閲覧)

¹⁶⁹ 明るい選挙推進協会 <http://www.akaruisenkryo.or.jp/wp/wp-content/uploads/2018/07/48syuishikicyosa-1.pdf> (2020 年 1 月 8 日閲覧)

表 5－1 団体加入率（2018 年）

％（n=2151）

1	政治家の後援会	3.3
2	自治会	24.8
3	青年団・消防団	1.0
4	老人クラブ（会）	5.2
5	PTA	7.2
6	農協その他の農林業団体	2.8
7	労働組合	6.0
8	商工業関係の経済団体	1.3
9	宗教団体	3.8
10	同好会・趣味のグループ	13.8
11	住民運動・消費者運動・市民運動の団体	0.7
12	NPO・地域づくり団体	1.5
13	同窓会	11.3
14	その他	1.4
15	どれにも加入していない	44.3
16	わからない	2.4
	無回答	

明るい選挙推進協会のこの調査は、2006 年から衆議院議員選挙ごとに行われており、これまでの 5 回の意識調査をみると、「どれにも加入していない」が最も数が多く、団体の加入率からみると自治会が 1 番であり、NPO の加入率は 1 % で推移している（表 5－2）¹⁷⁰。

表 5－2 国内の団体の加入状況

	2006	2010	2013	2015	2018
自治会	46.1	34.5	24.7	24.7	24.8
同好会・趣味のグループ	13.9	12.8	15.8	15.0	13.8
住民運動・消費者運動・市民運動	1.1	0.9	1.1	0.5	0.7
NPO・地域づくり団体		1.8	1.7	1.8	1.5
どれにも加入していない	34.1	39.9	40.0	42.6	44.3

これらの調査から、人々の団体加入においては自治会と同好会・趣味のグループの 2 つで

¹⁷⁰ 明るい選挙推進協会 <http://www.akaruisenkkyo.or.jp/060project/066search/> （2020 年 1 月 8 日閲覧）

4割ほどになっており、これらは他の団体加入率と比べて明らかに高くなっている。

（３）「地縁的關係（地縁型住民自治組織）」と「選択的關係（テーマ型市民活動組織）」

狭義の NPO の領域における住民加入率の高さの上位を占めた自治会と同好会・趣味のグループは、社会関係において「地縁的關係」と「選択的關係」に分類することができる。「地縁的關係」とは、“当人の意思では選ぶことができない関係”であり、土地や地域に根ざした自治会、町内会、子ども会、老人クラブ、PTA などがそれにあたる。本論文ではこれを「地縁型住民自治組織」と呼ぶ。一方、「選択的關係」は、“当人の意思で選ぶことができる関係”であり、選択縁や趣味縁とも呼ばれ、ここでは自発的なボランティア活動や、趣味や同好サークルにあたるものである。これを「テーマ型市民活動組織」と呼ぶ。

地縁型住民自治組織の代表である自治会は、近隣住民組織とも呼ばれ、人々にとって最も身近な社会集団である。この名称は様々ある。自治会の他、町内会、区、町会、部落会、区会、地区、集落、組などである。近年、その加入率が減少し、上述した意識調査では4分の1に留まっているが、国内の団体加入率では最多となっている。自治会に対する評価は様々である。戦前に法制化された古い社会の名残り、老人だけの組織、市町村などの行政の下請け、選挙の集票団体等の批判がある一方で、災害、介護、ゴミ出し、見守り、治安、環境対策、地域の祭り・伝統行事の開催等においては、自治会を中心とした「人のつながり」や連帯への期待も高まっている。辻中らは、自治体の役割として、①SCの醸成、②他団体との相互連携の構築、③社会サービス活動、④市区町村等の自治体との協力・連携、⑤政治参加をあげ、自治会の積極的な価値を見出している¹⁷¹。

一方、テーマ型市民活動組織は、自発的なボランティアや NPO、あるいは文化活動やスポーツ等の趣味を軸とするようなグループ、サークル、あるいはクラブなどである。このような「選択的關係」は、社会的な構造や制度・組織に基盤を持つものではなく、個々人の意思や好み、趣味に基盤を持つものである。それゆえ人々に個別的なアイデンティティの基盤を提供する可能性を持っており、それは、かけがえのない個人としての存在を承認される場を提供するものであるとも言えるのである¹⁷²。

¹⁷¹ 辻中豊、ロバート・ペッカネン、山本英弘（2009）pp.29-31

¹⁷² 加藤康子（2017）「趣味縁研究の系譜と現代社会におけるその現れの一例：群馬県前橋市『前橋〇〇部』の事例から」『文化経済学』第14巻第2号、p.48

第2節 福島のコミュニティづくりに取り組む団体へのアンケート調査

本論文は、災害復興過程において、SCを高める住民主体のコミュニティづくりをもとに、現在、被災地域で直面している人々のつながりの喪失から生じる孤独死の防止のための具体的な解決方法を提示することを目指している。

第4章で論述したように、震災から10年目をむかえる東日本においては、特に福島県における孤立防止対策の必要性が指摘されている。これに対する復興庁、福島県、各市町村の公的支援が実施されており、これらの施策評価の実態は、様々な調査や研究が蓄積されつつある。

しかしながら、本章で述べる狭義のNPOの領域における団体・組織に関する福島県の活動実態の調査はほとんど存在していないと推測される。特に、この領域における法人格をもたない自治会、同好・趣味のグループ、地域運営組織などのいわば私的な復興支援活動に関する研究は、復興におけるこれらの重要性が指摘されているにも関わらず、少数にとどまっている。この原因は、実態の把握が困難なことにある¹⁷³。

しかし、阪神・淡路大震災や東日本大震災の避難者に対する心身のケアで必要とされるのは、SCの醸成であり、それを生み出す住民主体のコミュニティづくりであることは、これまで論じてきたとおりである。そこで、この実態を把握することは、現在の住民主体のコミュニティづくりの課題を抽出し、その課題解決のための道筋を提示することを可能にするのである。そしてこのことは、SCを高め、避難者の孤独対策にも効果をもたらすと考えられる。

そこで、福島の住民が主体となって活動していると推測される団体・組織にアンケート調査を行った。

(1) WCRP フクシマコミュニティづくり支援プロジェクトの概要

このアンケート調査の対象となった団体は、公益財団法人世界宗教者平和会議(WCRP)日本委員会が実施した「WCRP フクシマコミュニティづくり支援プロジェクト」における支援対象団体である。筆者はこのプロジェクトの実務責任者であった。

このプロジェクトは、震災から間もなく4年が経とうとしている2014年12月から実施された。福島のコミュニティづくりに取り組む住民主体のグループに財的支援を行う事業である。プロジェクトが実施された背景には、地域によって異なる支援の格差や住民の放射能被害に対する認識の違い、避難指示区域からの避難者と避難先の住民との軋轢等、地域の分断が顕著になってきたこと、そして、長期化する避難生活によって、全体の震災関連死が3,100名を超え、避難者の心身の健康状況が深刻になっている状況があった。

支援対象団体は、福島県内の住民、全国各地に広域避難をしている福島出身の住民、またこれらの住民に対する支援者からなる団体・組織で、3人以上のメンバーで構成される団体である。団体の法人格の有無は問わなかった。また、対象となる活動内容は、「東日本大震

¹⁷³ 辻中豊、ロバート・ペッカネン、山本英弘(2009)、p.26

災の『福島』に関係するコミュニティの再生・活性を図る活動」とし、コミュニティづくりを促進する活動や、コミュニティを活性化させる活動、自治力の向上を図る活動、地域の課題を解決する活動とした。

支援金額は上限 20 万円である。団体・組織への支援金配布にあたっては、WCRP において年 4 期の選考委員会を経て支援を実施した。選考委員会は、WCRP 役員、被災者と交流をもつ医師、弁護士、NPO 連携組織の責任者によって構成されており、支援団体への決定は合議のうえ委員全員の一致にもとづいてなされた。そして、支援対象団体・組織に、支援金に関する事業の実施後に報告書の提出を義務付けた。

（２）フクシマコミュニティづくり支援プロジェクト応募、支援状況

2014 年 10 月より 2019 年 3 月までの 4 年半、18 期に分けて支援の募集を行った。募集は、福島県庁、福島県社会福祉協議会、そして福島県の浜通り、中通りにある各市町村の社会福祉協議会、NPO の中間支援組織にプロジェクト募集の周知を依頼した。

その結果、図 5－3 にある通り、応募団体・組織は 428 件、そのうち採用事業は 263 件にのぼった。応募に対する採用率は 61.4%である。そのうち約 30%の団体・組織が複数回応募しているため、採用団体・組織は 182 団体である。

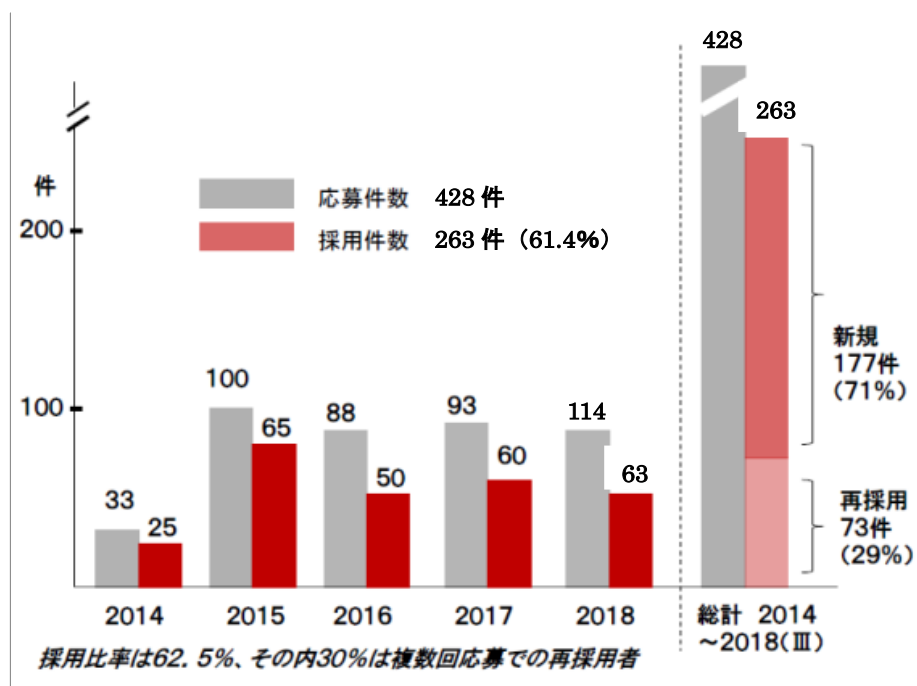


図5-3 WCRP フクシマコミュニティづくりプロジェクトの団体の応募と採用件数

採用した活動内容は、カフェ、茶会、コンサート、フラダンス、演劇など住民間の交流を促進するもの、伝統芸能、盆踊り、夏まつり等の地域文化の再建、放射能測定、避難者に対する自然野菜の提供、甲状腺検査等の放射能に関わる事業、住宅清掃、見守り等の仮設住宅・復興公営住宅の自治会事業、学習指導、保養、農業体験等の子どもに対する事業、その他、歌集制作、ペット支援、女性の美容、自分史作成、タウン情報誌、包丁砥ぎ、グリーンケア等がある。このように住民主体のコミュニティづくりは多岐に渡った。

表5-3は、採用した仮設住宅と復興公営住宅への支援事業である。この263件のうち4分の1(24.8%)が地縁組織である仮設・復興公営住宅の自治組織である。ここで特徴的なのは、2016年までは、自治組織からの採用数は全体採用数の1割に満たなかったが、2017年からは4割近く(123件中47件)にのぼってきたことである。さらに、2016年までは自治組織の支援は自治会以外の申請が多く、自治会自らによる申請は少なかったが、2017年から仮設住宅・復興公営住宅自治会支援の申請は、住民自らの申請が多くなった。2017年は18.3%であったものが、2018年では48%に急増した。このデータから住民主体の自治組織の活動が徐々に開始されてきたと推測される。

表 5－3 WCRP フクシマコミュニティづくりプロジェクトにおける自治会件数

	仮設・復興住宅支援の採用案件数／全採用案件数（％）			
総計	62／263（24.8％）（2014 年度～2018 年度 IV 期）			
提案者別	自治会以外の提案		自治会みずからの提案	
2014	4／25（16.0％）	11／140 （7.9％）	2／25（8.0％）	4／140 （2.9％）
2015	3／65（4.6％）		2／65（3.1％）	
2016	4／50（8.0％）		0／50（0.0％）	
2017	5／60（8.3％）	11／123 （10.0％）	11／60（18.3％）	36／123 （32.7％）
2018	6／52（11.0％）		25／52（48.0％）	

表 5－4 は、2019 年 3 月末時点での本プロジェクトにおける福島県の復興公営住宅自治会の数である。福島県には 15 市町村に 71 の復興公営住宅があったが、そのうち、42.3％にあたる 30 団地の自治会が本プロジェクトに財的支援の申込をし、支援を受けた団地である。団地のある市町村では 73.3％にあたる 11 市町村にのぼった。

表 5－4

2019 年 3 月の福島県の各市町村別復興公営住宅数／プロジェクト参加の復興公営団地数

福島市 7／5	会津若松市 5／2	郡山市 17／6	いわき市 17／13	白河市 2／0
二本松市 4／1	田村市 2／1	南相馬市 5／1	本宮市 3／0	桑折町 2／1
川俣町 2／1	大玉村 1／0	三春町 2／1	川内村 1／0	広野町 1／1

全団地数 71	参加団地数 30（42.3％）
団地のある市町村数 15	参加団地のある市町村 11（73.3％）

（３）コミュニティづくりアンケート

このアンケート実施の目的は、東日本大震災後の復興過程における住民主体のコミュニティづくりの実態を把握することを通して、課題を抽出し、そのための解決策を提示することである。アンケート概要及び調査対象は以下の通りである。

実施主体	公益財団法人世界宗教者平和会議（WCRP）日本委員会
アンケート期間	2019 年 12 月 3 日～2019 年 12 月 20 日
調査対象・母集団	WCRP フクシマコミュニティづくりプロジェクトの支援団体 182 団体 ¹⁷⁴
回答数	107 団体（回収率 58.8%）
集計方法	<p>・アンケート集計は、少数点第二位を四捨五入し、少数点第一位でパーセンテージを表記した。</p> <p>・回答数制限がある設問に対し、その制限数を超えた回答は、該当設問の総回答における少ない回答順から削除し、制限数内におさめた。その際、総回答における少ない回答順において同数回答である場合は、ランダムに一つを選択し削除した。</p>
集計カテゴリー	<p>集計は 107 団体の合計と、自治会等の地縁をもとにした地縁型住民自治組織（38 団体）と NPO・サークル等のテーマ型市民活動組織（69 団体）のカテゴリー別の合計を行った。</p> <p>結果表には 107 団体合計を【総合計】、地縁型住民自治組織を（地縁）、テーマ型市民活動組織を（テーマ）と表記した。</p> <p>またパーセント表示は、それぞれの母集団との関係で計算した。つまり 107 団体の母集団は 107 であり、地縁型住民自治組織の場合の母集団は 38、テーマ型市民活動組織の母集団は 69 である。</p>

調査対象団体の主な活動は、上述した以下の内容である。

- ・住民間の交流促進：カフェ、茶会、コンサート、フラダンス、演劇等
- ・伝統芸能、盆踊り、夏まつり等の地域文化の再建等
- ・放射能に関わる事業：放射能測定、避難者に対する自然野菜の提供、甲状腺検査等
- ・仮設住宅・復興公営住宅の自治会事業：住宅清掃、見守り等
- ・子どもに対する事業：学習指導、保養、農業体験等
- ・その他：歌集制作、ペット支援、女性の美容、自分史作成、タウン情報誌、包丁砥ぎ、グリーンケア等

¹⁷⁴ これらの団体は、公益財団法人世界宗教者平和会議（WCRP）日本委員会ホームページ「東日本大震災復興支援」http://saas01.netcommons.net/wcrp/htdocs/jozccsknm-150/#_150 に、WCRP 日本委員会のフクシマコミュニティづくり支援プロジェクトの支援先団体として、支援実施ごとに掲載されている。（2020 年 11 月 15 日閲覧）

以下が、アンケート調査結果からみる住民主体のコミュニティづくりの実態である。

問1 活動を開始したきっかけ（該当するものすべて）

- | |
|--|
| <p>1. 住んでいる場所の課題解決という問題意識のある人達が、自然に集まって活動がはじまった。</p> <p>【総合計 37 団体・34.6%】（地縁 10 団体・26.3%）、（テーマ 27 団体・39.1%）</p> <p>2. 問題意識のある特定の人が、意欲を持って周囲の人に声をかけて活動がはじまった。</p> <p>【総合計 48 団体・44.9%】（地縁 12 団体・31.6%）、（テーマ 36 団体・52.2%）</p> <p>3. 行政やほかの組織から依頼されて団体を設立した。</p> <p>【総合計 30 団体・28.0%】（地縁 25 団体・65.8%）、（テーマ 5 団体・7.2%）</p> <p>4. 趣味や興味を同じくする人達が、サークル活動の一環として活動を開始した。</p> <p>【総合計 16 団体・15.0%】（地縁 4 団体・10.5%）、（テーマ 12 団体・17.4%）</p> <p>5. わからない</p> <p>【総合計 1 団体・0.9%】（地縁 1 団体・2.6%）、（テーマ 0 団体・0%）</p> <p>6. その他：【総合計 18 団体・16.8%】・100 年続く会の地域組織・宗教教団として被災者支援の立上げ・長年の地域の伝統として活動・災害公営住宅で下水処理が共同の浄化槽を自治会で管理するとの行政の指導があった為・農家の冬期間の産業として・母校が閉校になるため最後のイベントとして・地域に現在のサービスが1か所もなかった・先人達からの継承・キリスト教信仰によるディアコニアの実践・専門家集団としての立上げ・みんぷくの紹介</p> <p>不明：（3 団体・2.8%）</p> |
|--|

全体的にみると4割を超える団体が「問題意識のある特定の人が、意識を持って周囲の人に声をかけて」始まったと回答し、また次に多い回答が「住んでいる場所の課題解決という問題意識のある人達が、自然に集まって」始まったというものだったことから、この2つの回答に共通する地域の「問題意識のある人」の存在が、住民主体のコミュニティづくりが開始される重要な要因となっていると考えられる。

しかし、個別的にみると、自治会などの地縁型住民自治組織は約66%が行政や他団体からの依頼によるものであるため、必ずしも「問題意識のある人」の主体的な意思によって活動が開始されたとはいえず、むしろ外部からの依頼や要請に応えることが要因になっていると推測される。

問2 活動開始における課題（該当するもの3つ）

1. 活動拠点となる場所の確保

【総合計 24 団体・22.4%】（地縁 3 団体・7.9%）、（テーマ 21 団体・30.4%）

2. 活動に必要な設備や機器の確保・充実

【総合計 31 団体・29.0%】（地縁 14 団体・36.8%）、（テーマ 17 団体・24.6%）

3. 活動内容や活動方針の決定

【総合計 23 団体・21.5%】（地縁 17 団体・44.7%）、（テーマ 6 団体・8.7%）

4. 活動資金の確保

【総合計 72 団体・67.3%】（地縁 24 団体・63.2%）、（テーマ 48 団体・69.6%）

5. 活動参加者の確保

【総合計 55 団体・51.4%】（地縁 24 団体・63.2%）、（テーマ 31 団体・44.9%）

6. 周囲の理解や協力

【総合計 34 団体・31.8%】（地縁 14 団体・36.8%）、（テーマ 20 団体・29.0%）

7. 団体活動の立上げのノウハウがない（9 団体・8.4%）

【総合計 9 団体・8.4%】（地縁 4 団体・10.5%）、（テーマ 5 団体・7.2%）

8. その他

【総合計 6 団体・5.6%】（地縁 1 団体・2.6%）（テーマ 5 団体・7.2%）

・多数の避難者の対応・広報の方法・行政の理解・交通（移動）の便・前例のない活動

9. 特にない

【総合計 4 団体・3.9%】（地縁 0 団体・0%）（テーマ 4 団体・5.8%）

不明（2 団体・1.9%）

コミュニティづくりの開始における課題は、7 割弱の団体が「活動資金の確保」をあげ、また半数以上の団体が「活動参加者の確保」をあげていることから、資金と人員の確保が大部分であると考えられる。また 3 割の団体が「周囲の理解や協力」を課題としてあげていることは、資金と人員の確保の課題との関連があるものと推測される。つまり、周囲の理解と協力が十分でないことは、資金と人員の確保に大きな影響を及ぼしているとも見込まれるのである。

地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織における回答割合に大きな差があるのは、「活動拠点となる場所の確保」と「活動内容や活動方針の決定」である。「活動拠点となる場所の確保」では、地縁型住民自治組織は約 8 %にとどまるのに比べ、テーマ型市民活動組織は約 30%にのぼる。地縁型住民自治組織は地縁組織としての自治会、町内会が大半であるため、仮設住宅や復興公営住宅における集会所を利用しているものと推測されるが、テーマ型市民活動組織は地縁型住民自治組織と比べると場所の確保で苦心していると考えられる。

また「活動内容や活動方針の決定」ではテーマ型市民活動組織が約 8 %の回答であるのに

対し、地縁型住民自治組織では約 44%となっている。テーマ型市民活動組織は主体性にもとづく活動のため、活動内容や方針が定められているものと推測されるが、地縁型住民自治組織の場合、必ずしも主体性をもとに活動が開始されたのではなく、外部からの要請や依頼によって活動が開始されたケースが多いため、活動の内容も方針も定まらないまま、先んじて団体を設立したものと推察される。

問 3. 団体の年齢構成で、最も多い年代。(該当するもの 1 つ)

1. 10 代以下	【総合計 0 団体・ 0 %】(地縁 0 団体・ 0 %) (テーマ 0 団体・ 0 %)
2. 20 代	【総合計 1 団体・ 0.9 %】(地縁 1 団体・ 2.6 %) (テーマ 0 団体・ 0 %)
3. 30 代	【総合計 9 団体・ 8.4 %】(地縁 0 団体・ 0 %) (テーマ 9 団体・ 13.0 %)
4. 40 代	【総合計 17 団体・ 15.9 %】(地縁 0 団体・ 0 %) (テーマ 17 団体・ 24.6 %)
5. 50 代	【総合計 15 団体・ 14.0 %】(地縁 5 団体・ 13.1 %) (テーマ 10 団体・ 14.5 %)
6. 60 代	【総合計 39 団体・ 36.4 %】(地縁 20 団体・ 52.6 %) (テーマ 19 団体・ 27.5 %)
7. 70 代	【総合計 19 団体・ 17.8 %】(地縁 9 団体・ 23.7 %) (テーマ 10 団体・ 14.5 %)
8. 80 代以上	【総合計 3 団体・ 2.8 %】(地縁 2 団体・ 5.3 %) (テーマ 1 団体・ 1.4 %)
不明	(4 団体・ 3.7 %)

全体的にみると最も多い年代は 60 代となっている。これは地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の両方にいえる。しかし、次に多い年代はこの両者で異なり、地縁型住民自治組織は 70 代であるが、テーマ型市民活動組織の場合は 40 代である。また地縁型住民自治組織は、ほぼ 50 歳以上の年代から構成されており、これらの年齢層が地縁組織としてのコミュニティ活動の主要な担い手になっていると考えられる。一方、テーマ型市民活動組織は 30 歳から 70 歳のほぼすべての世代から構成されている。

問4. 平均的な予算規模（該当するもの1つ）

1. 1万円未満	【総合計4団体・3.7%】（地縁3団体・7.9%）（テーマ1団体・1.4%）
2. 1万円～5万円未満	【総合計11団体・10.3%】（地縁4団体・10.5%）（テーマ7団体・10.1%）
3. 5万円～10万円未満	【総合計8団体・7.5%】（地縁5団体・13.2%）（テーマ3団体・4.3%）
4. 10万円～15万円未満	【総合計5団体・4.7%】（地縁0団体・0%）（テーマ5団体・7.2%）
5. 15万円～20万円未満	【総合計11団体・10.3%】（地縁6団体・15.8%）（テーマ5団体・7.2%）
6. 20万円～30万円未満	【総合計14団体・13.1%】（地縁5団体・13.2%）（テーマ9団体・13.0%）
7. 30万円～50万円未満	【総合計10団体・9.3%】（地縁6団体・15.8%）（テーマ4団体・5.8%）
8. 50万円～100万円未満	【総合計13団体・12.1%】（地縁4団体・10.5%）（テーマ9団体・13.0%）
9. 100万円～500万円未満	【総合計17団体・15.9%】（地縁5団体・13.1%）（テーマ12団体・17.4%）
10. 500万円以上	【総合計10団体・9.3%】（地縁1団体・2.7%）（テーマ9団体・13.0%）
不明（5団体・4.7%）	

団体の平均的な予算は、15万円から500万円未満の中に全体の6割が該当しており、それぞれの回答が約10%前後で存在している。その中で15万円から100万円の団体は約45%である。この規模が住民主体のコミュニティづくりに取り組む団体の概ねの予算規模と想定できる。500万円以上の予算規模はほとんどがテーマ型市民活動組織である。

問5. 団体の収入で最も割合が大きいもの（該当するもの1つ）

1. 会費	【総合計 36 団体・33.6%】（地縁 25 団体・69.4%）（テーマ 11 団体・15.9%）
2. 事業収入	【総合計 6 団体・5.6%】（地縁 0 団体・0%）（テーマ 6 団体・8.7%）
3. 行政からの補助金	【総合計 16 団体・15.0%】（地縁 5 団体・13.2%）（テーマ 11 団体・15.9%）
4. 民間からの助成金	【総合計 28 団体・26.2%】（地縁 6 団体・15.8%）（テーマ 22 団体・31.9%）
5. 寄附金	【総合計 15 団体・14.0%】（地縁 2 団体・5.3%）（テーマ 13 団体・18.8%）
6. その他	【総合計 4 団体・3.7%】（地縁 0 団体・0%）（テーマ 4 団体・5.8%）
不明（2 団体・1.9%）	

地縁型住民自治組織は約 69%が会費と回答し、自己資金を確保している。一方、テーマ型市民活動組織は、「行政からの補助金」、「民間からの助成金」、「寄附金」を合わせると約 66%となり、外部組織からの財源を収入としているのが3分の2の団体に上る。

問6. 団体の活動場所（該当するものすべて）

1. 仮設・復興住宅における集会所	【総合計 35 団体・32.7%】（地縁 26 団体・68.4%）（テーマ 9 団体・13.0%）
2. 地域の学校	【総合計 4 団体・3.7%】（地縁 0 団体・0%）（テーマ 4 団体・5.8%）
3. 地域の公園	【総合計 4 団体・3.7%】（地縁 3 団体・7.9%）（テーマ 1 団体・1.4%）
4. 地域の集会所	【総合計 44 団体・41.1%】（地縁 15 団体・39.5%）（テーマ 29 団体・42.0%）
5. ボランティアセンター（5 団体、4.7%）	【総合計 5 団体・4.7%】（地縁 0 団体・0%）（テーマ 5 団体・7.2%）
6. 関係者の自宅（27 団体、25.2%）	【総合計 27 団体・25.2%】（地縁 1 団体・2.6%）（テーマ 26 団体・37.7%）
7. その他の施設【総合計 42 団体、39.2%】：寺、関係団体の所有施設、市の施設、教会 3、 自団体事務所 5、老人・保養施設 5、農場 2、娯楽場、市内の物件 4、銀行等の会議室、	
8. 特になし（0 団体・0.0%）	
不明（2 団体・1.9%）	

地域の集会所が約 41%、仮設・復興住宅における集会所が 32.7%であるように、公的な集会所を活動場所としていることが多い。ただし仮設・復興住宅における集会所は、地縁型住民自治組織では約 68%となっているのに比べ、テーマ型市民活動組織は約 13%に過ぎない。

また自団体の建物や老人・保養施設等、その他の施設を活用している団体も全体で 4 割程度あることから、コミュニティづくりは、ある特定の場所に偏って展開されるのではなく、多様な場所で行われているものと考えられる。

問 7. 運営上の課題（該当するもの上位 2 つ）

1. 事務処理（スタッフ）の体制が十分でない

【総合計 38 団体・35.5%】（地縁 17 団体・44.7%）（テーマ 21 団体・30.4%）

2. ノウハウがない（9 団体、8.4%）

【総合計 9 団体・8.4%】（地縁 2 団体・5.3%）（テーマ 7 団体・10.1%）

3. 行政や他団体との連携が難しい

【総合計 26 団体・24.3%】（地縁 14 団体・36.8%）（テーマ 12 団体・17.4%）

4. 予算が足りない

【総合計 56 団体・52.3%】（地縁 18 団体・47.4%）（テーマ 38 団体・55.1%）

5. その他【20 団体、18.7%】 ニーズのマッチング、宿泊場所や現地の交通、地域における認知不足 2、必要なニーズが届きにくい、行政の助成金申請が困難、人材不足 4、車両 20 台の維持が困難、活動参加者が少ない 2、住民の意識が薄れている、参加者の交通、事業へのニーズが少ない、地域への引き継ぎ、活動規模、

6. 特になし（10 団体、9.3%）

【総合計 10 団体・9.3%】（地縁 2 団体・5.3%）（テーマ 8 団体・11.6%）

不明（2 団体、1.9%）

5 割を超える団体が、予算が足りないということを運営上の課題としてあげている。次に、事務処理を行うスタッフ等の人員が不足していることも 3 割以上の団体が認識している。この予算と人員の確保は地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の双方の共通する主要な課題であるといえる。

地縁型住民自治組織は行政や他団体との連携の難しさを約 37%の団体が回答しているが、これも問 2 の回答と同じように、予算や人員の課題解決の方策の一つとして考えられる外部組織との連携が十分になされていない実状の表れと推測される。

問 8. 課題解決のための取り組み（該当するもの上位 2 つ）

1. 会議で話し合う

【総合計 61 団体・57.0%】（地縁 30 団体・78.9%）（テーマ 31 団体・44.9%）

2. 行政に相談する

【総合計 21 団体・19.6%】（地縁 9 団体・23.7%）（テーマ 12 団体・17.4%）

3. 他団体との連携を図る

【総合計 56 団体・52.3%】（地縁 21 団体・55.3%）（テーマ 35 団体・50.7%）

4. 運営のための学習会・セミナーに参加する

【総合計 10 団体・9.3%】（地縁 2 団体・5.3%）（テーマ 8 団体・11.6%）

5. その他【13 団体、12.1%】連絡、コミュニケーションの徹底、みんぶくの協力、固定経費の削減、資金の確保、
周囲への活動内容の周知、地域民の意識の高揚、資金調達、活動の縮小、活動内容を
伝え、周囲に協力を求める、職員の能力向上、助成金の申請、参加を外部に呼び掛け
る

6. 特にない（8 団体、7.5%）

【総合計 8 団体・7.5%】（地縁 1 団体・2.6%）（テーマ 7 団体・10.1%）

不明（5 団体、4.7%）

半数以上の団体は団体内で協議することと、他団体との連携を図ることをあげている。特に地縁型住民自治組織においては、約 79%が団体内で協議することを回答している。一方、これらと比べ、行政に相談するが約 3 分の 1 程度となっている。

このことを SC 論で考えると、団体内で話し合うことは団体内の結束型 SC を高めることになり、また他団体との連携という意味では橋渡し型 SC を高めることとなる。そして、行政等の財的、人的資源が蓄積される組織との連携は、連結型 SC の醸成を意味するものである。この連結型 SC の高まりが十分でないことが、財的、人的資源の不足を補うことを困難なものにしていると考えられる。

問9．活動への参加者に関する課題（該当するもの上位2つ）

1．活動への参加者が少ない
【総合計 57 団体・53.3%】（地縁 27 団体・71.1%）（テーマ 30 団体・43.5%）
2．住民の十分な理解が得られない
【総合計 17 団体・15.9%】（地縁 8 団体・21.1%）（テーマ 9 団体・13.0%）
3．住民の移動が頻繁で交流が図りにくい
【総合計 7 団体・6.5%】（地縁 4 団体・10.5%）（テーマ 3 団体・4.3%）
4．住民への活動参加の呼びかけが難しい
【総合計 41 団体・38.3%】（地縁 14 団体・36.8%）（テーマ 27 団体・39.1%）
5．その他【22 団体、20.6%】：関係の希薄化、少子化と娯楽の多様化、若者の参加者の少なさ、高齢者の移動手段、無関心、専門性の確保、単身男子世代の参加が少ない、活動参加メンバーが同じ、新規参加者が少ない、住民生活の場が広い、参加者住民の（放射能被害）に対する関心が薄れている、参加のための交通手段の確保、県外避難者への連絡、近隣住民の意識の低さ、チームとしてまとまらない、広報活動、交流会慣れしてきている、高齢者中心2、各人が抱える課題の多様化、
6．特にない
【総合計 20 団体・19.0%】（地縁 4 団体・10.5%）（テーマ 16 団体・23.2%）
不明（4 団体、3.7%）

全体で半数以上の団体が、活動への参加者が少ないと回答した。特に、地縁型住民自治組織は約 71%に上った。そして、その参加を促すための呼びかけが困難であると、全体の約 38%の団体が回答した。このことから参加者確保のための住民への周知ということが、活動上の主要な課題であると推測される。

またその他の課題として、活動のための高齢者の交通の確保という回答も散見され、高齢参加者の移動に関する課題も見逃せない課題であると考えられる。

問 10. 活動への参加者に関する課題解決の取り組み（該当するものすべて）

1. 積極的に広報する	【総合計 60 団体・56.1%】（地縁 26 団体・68.4%）（テーマ 34 団体・49.3%）
2. 活動を行う曜日や時間を工夫する	【総合計 56 団体・52.3%】（地縁 29 団体・76.3%）（テーマ 3 団体・39.1%）
3. 住民が楽しめる催しを行う	【総合計 51 団体・47.7%】（地縁 28 団体・73.7%）（テーマ 23 団体・33.3%）
4. 地域の課題に対応した活動を行う（34 団体、31.8%）	【総合計 34 団体・31.8%】（地縁 11 団体・28.9%）（テーマ 23 団体・33.3%）
5. 個別に声かけを行う	【総合計 47 団体・41.1%】（地縁 17 団体・44.7%）（テーマ 30 団体・43.5%）
6. 他団体と連携する	【総合計 42 団体・39.3%】（地縁 17 団体・44.7%）（テーマ 25 団体・36.2%）
7. インターネット・SNS を活用する	【総合計 27 団体・25.2%】（地縁 0 団体・0%）（テーマ 27 団体・39.1%）
8. 行政に相談する（14 団体、13.1%）	【総合計 14 団体・13.1%】（地縁 4 団体・10.5%）（テーマ 10 団体・14.5%）
9. その他【9 団体、8.4%】：保護者学習会、職員の学習会、地域の職員の学習会、大震災供養のために、NPO 団体から一緒にどうかとの依頼があれば行政等への相談することもある、イベントを大きくする、学校、幼稚園、保育園を通じてチラシを配布する、住民同士の話合い、外部への呼びかけ	
10. 特になし	【総合計 3 団体・2.8%】（地縁 1 団体・2.6%）（テーマ 2 団体・2.9%）
不明（4 団体、3.7%）	

問 9 で多くの団体が、活動への参加者が少数であることを課題としているが、問 10 で示された解決方法では、全体で半数以上が「積極的に広報する」と「活動を行う曜日や時間を工夫する」であった。

地縁型住民自治組織の場合、「活動を行う曜日や時間を工夫する」と「住民が楽しめる催しを行う」を 70%以上が回答したが、特に、テーマ型市民活動組織と比較すると「住民が楽しめる催しを行う」は回答率に倍以上の開きがある。地縁型住民自治組織としての活動傾向として「楽しめる」ことの意向があると推測できる。

広報の方法では、テーマ型市民活動組織の約 39%は「インターネット・SNS を活用する」と回答したが、地縁型住民自治組織の同回答はゼロである。それに対し「個別に声かけを行う」は約 48%であり、このことは地縁型住民自治組織が近隣住民の参加を想定しているという地縁組織の特徴を表している。

一方でインターネット・SNS等のIT活用が全くなされていない現状は、広報における主要な課題の一つとして考えられる。今後、地縁型住民自治組織であってもITの使用度を高めていくことが、広報上の課題に対する有効な解決策となりうる可能性がある。

さらに地縁型住民自治組織の約76%が「活動を行う曜日や時間を工夫」と回答しており、問9で「新規参加者が少ない」や「若者の参加者が少ない」、「高齢者中心」、「交流会慣れしてきている」という自由回答があったように、同じ参加者が頻繁に集う現状から、幅広く多様な人々が集う活動に改善したいという意向を持っていると推察できる。

問 11. 地域の復興における最も深刻な課題（該当するもの3つ）

1. 住民における孤立（孤独）	【総合計 61 団体・57.0%】（地縁 29 団体・76.3%）（テーマ 32 団体・46.4%）
2. 高齢化にともなう医療・介護（44 団体、41.1%）	【総合計 44 団体・41.1%】（地縁 24 団体・63.2%）（テーマ 20 団体・29.0%）
3. 子育て	【総合計 20 団体・18.7%】（地縁 2 団体・5.3%）（テーマ 18 団体・26.1%）
4. 地域経済の活性化（32 団体、29.9%）	【総合計 32 団体・29.9%】（地縁 12 団体・31.6%）（テーマ 20 団体・29.0%）
5. 雇用・仕事の確保	【総合計 12 団体・11.2%】（地縁 6 団体・15.8%）（テーマ 6 団体・8.7%）
6. 放射能被害	【総合計 27 団体・25.2%】（地縁 5 団体・13.2%）（テーマ 22 団体・31.9%）
7. 住民間のつながりの薄さ	【総合計 47 団体・43.9%】（地縁 17 団体・44.7%）（テーマ 30 団体・43.5%）
8. 復興のための資金不足（13 団体、12.1%）	【総合計 13 団体・12.1%】（地縁 6 団体・15.8%）（テーマ 7 団体・10.1%）
9. 特になし（1 団体、1%）	【総合計 1 団体・1%】（地縁 0 団体・0%）（テーマ 1 団体・1.4%）
不明（3 団体、2.8%）	
その他自由回答（24 団体、22.4%）	

この問いは、団体の責任者やリーダーが地域における課題をどのように捉えているかを調査するものである。各団体のコミュニティづくりの活動内容の設定に、責任者やリーダーの現状認識が重要な影響を与えていると考える。

全体として最も深刻な課題としてあげられている最上位は、「住民における孤立」（57%）であり、地縁型住民自治組織では約76%にのぼっている。

全体における2番目は、「住民間のつながりの薄さ」(44%)である。孤独死の増加が指摘されているように、各団体においても住民の孤立への認識が広がり、コミュニティワークの必要性への認識につながっている。

3番目の「高齢化にともなう医療・介護」では、避難指示が解除された福島県内9市町村の区域で実際に住んでいる居住者の高齢化率(65歳以上)が45.5%という高い状態であるように¹⁷⁵、多くの団体もこの高齢化に伴う課題の深刻さを認識している。特に地縁型住民自治組織はテーマ型市民活動組織の2倍以上が回答しており、地縁組織における特徴的な課題となっている。

一方、テーマ型市民活動組織が、地縁型住民自治組織に比べてより強く課題として認識しているのが「放射能被害」と「子育て」である。それぞれ回答率として「放射能被害」は2.4倍、「子育て」は4.9倍の認識の差がある。これは団体の年齢層の違いを反映すると同時に、テーマ型市民活動組織と地縁型住民自治組織との間で異なる問題意識の代表的なものである。

つまり、地縁型住民自治組織は、「楽しめる催し」等を通して住民間のつながりの醸成を図り、高齢化等の課題に対応しようとする意識が強い。これは結束型のSCを高めて課題を解決するものである。しかし、この回答から推測できるものとして、テーマ型市民活動組織の場合は住民間の孤立に対する課題意識を持ちつつ、放射能被害や子育て等の直面する課題解決への意向があることである。放射能被害による子育ての不安と仮定するならば、テーマ型市民活動組織の想定する課題として、こうした放射能被害への声を上げられずに子育てしている母親世代の「孤立」が浮かび上がってくる。住民の結束が強くなるにつれ、その結束を損なうような発言を出しづらくなり、問題が放置され対応がなされなくなることである。ここに「孤立」に対応する地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織のそれぞれの活動の志向性の特徴が把握できるのである。

¹⁷⁵ 毎日新聞ホームページ(2019年) <https://mainichi.jp/articles/20190311/k00/00m/040/141000c> (2019年12月3日閲覧)

問 12. これらの課題解決のために地域コミュニティで必要なこと（該当するもの2つ）

- | |
|--|
| 1. 行政への働きかけ |
| 【総合計 42 団体・39.3%】（地縁 17 団体・44.7%）（テーマ 25 団体・36.2%） |
| 2. 住民間の交流促進 |
| 【総合計 65 団体・60.7%】（地縁 27 団体・71.1%）（テーマ 38 団体・55.1%） |
| 3. 地域活性化のためのイベント（23 団体、21.5%） |
| 【総合計 23 団体・21.5%】（地縁 11 団体・28.9%）（テーマ 12 団体・17.4%） |
| 4. 他地域・他団体との連携（28 団体、26.2%） |
| 【総合計 28 団体・26.2%】（地縁 7 団体・18.4%）（テーマ 21 団体・30.4%） |
| 5. 住民への情報提供の強化（34 団体、31.8%） |
| 【総合計 34 団体・31.8%】（地縁 9 団体・23.7%）（テーマ 25 団体・36.2%） |
| 6. 特にない（2 団体、2%） |
| 【総合計 2 団体・2%】（地縁 0 団体・0%）（テーマ 2 団体・2.9%） |
| 不明【2 団体、1.9%】 |
| その他自由回答【12 団体、11.2%】 |

問 11 で多くの団体が深刻な課題として認識している「住民の孤立」、「住民間のつながりの薄さ」という住民の孤独の問題に対して、全体では6割の団体が、住民間の交流促進をはかることが最も必要な取り組みであると回答している。地縁型住民自治組織では約 71%にのぼる。本アンケートの対象である団体は、実際に被災地でコミュニティづくりを行う団体であるため、より住民間の交流促進の必要性を実体験として認識しているものと推察される。

また次に多いのが行政への働きかけであり、約4割の団体が回答している。住民間の交流という共助とともに、行政等の公的機関による公助の取り組みの必要性も認識していると考えられる。

問 13. 継続的なコミュニティ活動に必要なこと（該当するもの 1 つ）

1. リーダーの意欲	【総合計 26 団体・24.3%】（地縁 13 団体・34.2%）（テーマ 13 団体・18.8%）
2. 予算	【総合計 37 団体・34.6%】（地縁 12 団体・31.6%）（テーマ 25 団体・36.2%）
3. スタッフの人数	【総合計 10 団体・9.3%】（地縁 4 団体・10.5%）（テーマ 6 団体・8.7%）
4. 行政からのサポート	【総合計 16 団体・15.0%】（地縁 3 団体・7.9%）（テーマ 13 団体・18.8%）
5. 他団体からの支援	【総合計 9 団体・8.4%】（地縁 5 団体・13.2%）（テーマ 4 団体・5.8%）
6. わからない	【総合計 2 団体・1.9%】（地縁 0 団体・0%）（テーマ 2 団体・2.9%）
不明	【2 団体、1.9%】
その他自由回答	【19 団体、17.8%】

この問いは継続的な活動を実行するための要因を調査するものである。全体の結果として上位を占めたのは、1位の「予算の確保」と2位の「リーダーの意欲」の2つである。さらにこの2つを地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織別にみるとその回答率の高さに違いがある。テーマ型市民活動組織では最も多い回答は「予算の確保」であるが、「リーダーの意欲」はその約半数に留まっている。一方、地縁型住民自治組織では「リーダーの意欲」が最も多く、「予算の確保」は2位となっている。

自由回答では、「予算の確保」について「高齢化により申請書が書けないので、（地方自治体からの）補助金、助成金を活用できない」、「メンバーの自己資金の持ち出しで活動を行っている」という声があり、継続的な活動を支える困難について述べている。

また「リーダーの意欲」に関しては、「主体的に動くメンバー」、「リーダーを支える行政のサポート」、「行政、民間、専門の共通意識」という回答があり、リーダーに対する周囲の人や組織の役割の重要性を指摘している。

問 14. 活動をはじめたきっかけ（該当するもの 1 つ）

1. 課題解決のための使命感

【総合計 57 団体・53.3%】（地縁 15 団体・39.5%）（テーマ 42 団体・60.9%）

2. 好きだから始めた

【総合計 10 団体・9.3%】（地縁 1 団体・2.6%）（テーマ 9 団体・13.0%）

3. 日頃、周囲にお世話になっているから

【総合計 15 団体・14%】（地縁 10 団体・26.3%）（テーマ 5 団体・7.2%）

4. 時間をつくれるようになったから

【総合計 4 団体・3.7%】（地縁 2 団体・5.3%）（テーマ 2 団体・2.9%）

5. 友人・知人に頼まれたから

【総合計 10 団体・9.3%】（地縁 7 団体・18.4%）（テーマ 3 団体・4.3%）

6. 家族からの勧め

【総合計 0 団体・0%】（地縁 0 団体・0%）（テーマ 0 団体・0%）

不明（2 団体、1.9%）

その他自由回答（28 団体、26.2%）

この問いは、コミュニティ活動を牽引する団体リーダーが活動を開始した理由を尋ねるものであったが、最も多かったのは地域の課題解決の使命感である。「自分達と同じ思いをしていても声をあげられず活動も出来ない人が居ると知った時」、「自治会役員として団地内住民の交流の場を作り、住民の孤立化をなくすため」という自由回答におけるコメントがあった。

また、回答の 2 番目に多かったのは「周囲にお世話になっている」であり、その次が「好きだから始めた」と「友人・知人に頼まれたから」である。この 3 つの回答率は、地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の差が大きく開いている。「周囲にお世話になっている」と「友人・知人に頼まれたから」は地縁型住民自治組織が高く、「好きだから始めた」はテーマ型市民活動組織が高い。

「周囲にお世話になっている」と「友人・知人に頼まれたから」の 2 つの回答に共通しているのは、自らの主体性というよりも他者の存在や行為、依頼に応えようとする意思が活動開始の動機になっているという、いわば他者への応答という動機である。地縁型住民自治組織の場合、この 2 つの回答を足した数は、最も多かった「課題解決のための使命感」よりも高いポイントになった。

自由回答においても、これらの回答に関連あるコメントが最多であった。「過去にお世話になった方が多く住んでいます。少しでも過去のお礼をと考え活動をさせて頂いております」、「人間は皆、お互い様」、「地域の恩返し的な動機」、「大震災からお世話になり、被災者の町の復興のために犠牲者の供養のため」等である。さらに、「団地内住民の高齢化に伴う役員のなり手不足から、会長職を引き受け活動している」、「他の人材がいなかったため」と

いうコメントもあり、必ずしも主体性にもとづく活動ではなく周囲の状況の影響によって活動を開始せざるを得なかったという、いわば、消極的な動機にもとづく回答もある。

このように、コミュニティ活動をはじめたきっかけとして、多くのリーダーにおいては、「課題解決への使命感」という強い主体性にもとづく動機と、「お世話になっている」、「他の人がいなかったため」という必ずしも積極的な動機ではなくお互い様意識にもとづく動機という2つのタイプが存在していると考えられる。前者はテーマ型市民活動組織のリーダーとして、後者は地縁型住民自治組織のリーダーとしての特徴と捉えることができる。後者はSC論でいえば「互酬性の規範」の動機にもとづくリーダーといえよう。

問 15. 活動の継続を支えたもの（該当するもの1つ）

1. 団体のメンバーの協力

【総合計 54 団体・50.5%】（地縁 22 団体・57.9%）（テーマ 32 団体・46.3%）

2. 外部からの協力（8 団体、7.5%）

【総合計 8 団体・7.5%】（地縁 4 団体・10.5%）（テーマ 4 団体・5.8%）

3. 研修会やセミナー（0 団体、0%）

【総合計 0 団体・0%】（地縁 0 団体・0%）（テーマ 0 団体・0%）

4. 活動自体の楽しさからの充実感

【総合計 19 団体・17.8%】（地縁 2 団体・5.3%）（テーマ 17 団体・24.6%）

5. 日頃のお世話へのお返しという気持ち

【総合計 12 団体・11.2%】（地縁 8 団体・21.0%）（テーマ 4 団体・5.8%）

6. 課題解決への意欲（10 団体、9.3%）

【総合計 10 団体・9.3%】（地縁 2 団体・5.3%）（テーマ 8 団体・11.6%）

不明（2 団体、1.9%）

その他自由回答（16 団体、15.0%）

この問いは、団体の責任者やリーダーにとって活動の継続に有効であった要因を探るものである。これは、コミュニティ活動の開始と継続的な実行が、団体の責任者やリーダーの意欲といった内面の動機によるところが大きいとの仮説にもとづき設けた問いである。

コミュニティリーダーの継続的な活動を支えていることとして、団体のメンバーの協力を半数以上が選択している。このことは、団体や組織における相互協力や団体内部における支え合いの重要性を示している。

また次に多かったものは「活動自体の楽しさ」であり、心が満たされることによって活動が継続されていることが分かる。この問いではテーマ型市民活動組織の回答率が、地縁型住民自治組織の回答率よりも約 4.6 倍高い。自由回答には「参加者の共感の声」、「子供たちの

笑顔」、「利用者からの声」というコメントがあり、コミュニティ活動を義務感から行っているのではなく、それ自体に生きがいややりがいを見出していることがうかがわれる。

また、地縁型住民自治組織の回答で2番目に高いのが「日頃のお世話へのお返しという気持ち」であり、「課題解決への意欲」よりも多い。テーマ型市民活動組織と比べると、地縁型住民自治組織のほうが約3.6倍高い。ここでも地縁型住民自治組織の活動を支えている要因として、「互酬性の規範」にもとづく動機の重要性が浮かび上がったのである。

問 16. コミュニティ活動は地域のつながりを創出したか

1. はい

【総合計 87 団体・81%】（地縁 30 団体・78.9%）（テーマ 57 団体・82.6%）

2. いいえ

【総合計 5 団体・5.0%】（地縁 3 団体・7.9%）（テーマ 2 団体・2.9%）

3. わからない（14 団体、13%）

【総合計 14 団体・13%】（地縁 5 団体・13.2%）（テーマ 9 団体・13.%）

不明（1 団体、0.9%）

この問いは、自己の活動がコミュニティづくりに資しているかどうか、自己判断してもらうものである。8割を超える団体が、コミュニティづくりに資する活動をしていると答えている。その理由には、参加人数が多かったこと、自らが行うコミュニティ活動に行政や他団体からの協力が得られたことという外形的な評価と、地域活性化につながっていること、孤立防止に役立っていること等の主観的な評価が見られる。

SC の醸成という観点からは、「構造的な SC」と「認知的な SC」の双方において、有益であると考えられる。構造的な SC とは、実際に構築されたネットワークや役割、規則などであり、この場合、参加者数、地域における連携構築、団体の発足などがあてはまる。一方、認知的な SC とは互酬的集団行動に寄与するような規範、価値観、態度、信念などをさすが、この場合は「楽しみにしているという声が多くなった」、「また来てといわれた」等である。アンケート調査の結果は、コミュニティづくり活動が、この両方の SC の醸成と多分に関係があることを示していると考えられる。

問 17. コミュニティや地域のつながりを醸成する活動（該当するもの 3 つ）

1. 地域のまつり	【総合計 50 団体・46.7%】（地縁 19 団体・50%）（テーマ 31 団体・44.9%）
2. 体操教室	【総合計 10 団体・9.3%】（地縁 3 団体・7.9%）（テーマ 7 団体・10.1%）
3. カフェ・お茶会	【総合計 53 団体・49.5%】（地縁 18 団体・47.4%）（テーマ 35 団体・50.7%）
4. 日帰り旅行	【総合計 19 団体・17.8%】（地縁 12 団体・31.6%）（テーマ 7 団体・10.1%）
5. 宴会	【総合計 9 団体・8.4%】（地縁 7 団体・18.4%）（テーマ 2 団体・2.9%）
6. カラオケ大会	【総合計 8 団体・7.5%】（地縁 6 団体・15.8%）（テーマ 2 団体・2.9%）
7. 挨拶運動	【総合計 12 団体・11.2%】（地縁 11 団体・28.9%）（テーマ 1 団体・1.4%）
8. インターネット・SNS による交流	【総合計 13 団体・12.1%】（地縁 0 団体・0%）（テーマ 13 団体・18.8%）
9. 共同による清掃活動	【総合計 23 団体・21.5%】（地縁 19 団体・50%）（テーマ 4 団体・5.8%）
10. 伝統芸能・演劇・コンサート	【総合計 21 団体・19.6%】（地縁 3 団体・7.9%）（テーマ 18 団体・26.1%）
11. 子ども対策（保育、学習指導）	【総合計 21 団体・19.6%】（地縁 0 団体・0%）（テーマ 21 団体・30.4%）
12. 地域における共同の見守り・安全対策	【総合計 26 団体・24.2%】（地縁 13 団体・34.2%）（テーマ 13 団体・18.8%）
不明（2 団体、1.9%）	
その他自由回答（27 団体、25.2%）	

この問いは、どのような活動内容がコミュニティや地域のつながりを醸成するかについて調査するものである。すでに各団体は具体的な活動を実施しているため、自身の活動を最良目に評価する可能性があることを前提に結果を分析する必要がある。

約半数の団体が、カフェ・お茶会と地域のまつりをあげている。カフェ・お茶会は、住民の新たな主体的な行動によるものであり、趣味や同好サークルのような「選択的關係」による活動である。一方、地域のまつりは、新たに立ち上げたものもあるが、これまでの伝統的行事を継続するというケースもあり、いずれもその地域に根差した地縁にもとづく取り組みで、「地縁的關係」による活動と推測される。

この2つの活動は「地縁的關係」と「選択的關係」を代表するコミュニティ活動であると考えられるが、地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の双方がこの2つの重要性を認識していることがわかる。これらの2つの活動どちらか一方のみの活動ではなく、両者が共存する地域においてコミュニティづくりがより有効的になされていくものとも考えられよう。

地縁型住民自治組織の回答では、「共同による清掃活動」が50%、「地域における共同の見守り・安全対策」が約34%、「日帰り旅行」が約31%、「挨拶運動」が約29%あり、これらの活動がコミュニティのつながりを醸成するものと認識されていると考えられる。

一方、「子ども対策」は、地縁型住民自治組織の回答がゼロであるが、テーマ型市民活動組織は約30%が回答している。「カフェ・お茶会」も半数が回答しているように、子育てをする母親世代が自主的にグループや団体を作り、こうした課題に主体的に取り組んでいることが想定される。

問 18. コミュニティづくりが進み、地域のつながりが強くなる時に生じるマイナス面の認識（該当するものすべて）

- | | |
|-------------------------------------|--|
| 1. 周りの人の意見と反対の意見を言えなくなった | 【総合計 26 団体・24.3%】（地縁 6 団体・15.8%）（テーマ 20 団体・29.0%） |
| 2. 避難先から元に住んでいた地域のコミュニティに戻りづらくなった | 【総合計 26 団体・24.3%】（地縁 9 団体・23.7%）（テーマ 17 団体・24.6%） |
| 3. 放射能被害への不安を口に出しづらくなった | 【総合計 31 団体・29.0%】（地縁 6 団体・15.8%）（テーマ 25 団体・36.2%） |
| 4. 震災によって経済的な格差が生じ、それによって住民間で分断が起きた | 【総合計 50 団体・46.7%】（地縁 17 団体・44.7%）（テーマ 33 団体・47.8%） |
| 5. 復興が地域全体ではなく、一部の人達の生活再建しかなされていない | 【総合計 52 団体・48.6%】（地縁 20 団体・52.6%）（テーマ 32 団体・46.4%） |
| 6. コミュニティ活動におけるマイナス面は、特にない | 【総合計 27 団体・25.2%】（地縁 12 団体・31.6%）（テーマ 15 団体・21.7%） |
| 不明 | 【4 団体 3.7%】 |
| その他自由回答 | （25 団体、23.4%） |

この問いは、結束型 SC の負の側面を把握するための問いである。SC は人々のつながりを強化し信頼関係を高めることが、ある目的を効率的に達成することにつながるという考えであるが、一方、人々のつながりが強化することが、逆に、ある一定の人々を排除する危険性をともなう。

この問いに対し、5 割弱の団体が一部の人達の生活再建しかできていないことと、経済的

格差によって住民間で分断が起きたことを回答しており、復興における格差と分断の問題をあげている。

次に多いのは約3割が回答している「放射能被害への不安を口に出しづらくなった」であり、これも住民間の分断を生じさせている一つの要因であると考えられる。この回答の特徴は、テーマ型市民活動組織の回答率は約36%であるが、この回答率は地縁型住民自治組織よりも約2.3倍高くなっていることである。さらに「周りの人の意見と反対の意見を言えなくなった」の回答率もテーマ型市民活動組織が、地縁型住民自治組織よりも倍近く高くなっている。このことは、復興に向かう住民間の結束が強くなればなるほど、結束を阻害すると思われるような反対意見を自ら控えてしまうというSCの負の側面を示している。

第4章でも論じたように福島の場合、放射能被害の健康リスクに関しての認識の違いが住民間にあり、それは復興に向かう姿勢にも現れている。健康リスクを低減させるために放射能被害が低い地域での避難生活を長期化する意向を持つ住民と、放射能被害地域の健康リスクが低減されていると考え、その地域の経済復興や街づくりの促進の意向を持つ住民との関係などである。このアンケート結果から推測できるのは、前者の住民が自身の意向を表明することが難しくなっていることであり、そしてこの課題の認識は、テーマ型市民活動組織の方が強く持っているということである。

ちなみに、「放射能被害への不安を口に出しづらくなった」の約3割という回答率は、第4章において提示した成元哲教授らの「福島原発事故後の親子の生活と健康に関する調査」における放射能被害への不安について29.3%が「話題にしにくい」と回答しているのとはほぼ同じ数値である。

問19. コミュニティのつながりから生じたマイナス面への対応（該当するもの2つ）

1. 団体内で話し合う

【総合計 48 団体・44.9%】（地縁 28 団体・73.7%）（テーマ 20 団体・29%）

2. 行政に対応してもらうように働きかける

【総合計 24 団体・22.4%】（地縁 9 団体・23.7%）（テーマ 15 団体・21.7%）

3. 他の団体と協働した対応

【総合計 28 団体・26.2%】（地縁 6 団体・15.8%）（テーマ 22 団体・31.9%）

4. 課題解決に向けた住民間の話し合いに参加する

【総合計 25 団体・23.4%】（地縁 14 団体・36.8%）（テーマ 11 団体・15.9%）

5. 対応しない（できない）というものもある（21 団体、19.6%）

【総合計 21 団体・19.6%】（地縁 6 団体・15.8%）（テーマ 15 団体・21.7%）

不明【4 団体・3.7%】

その他自由回答【19 団体・17.8%】

コミュニティにおけるマイナス面への対応であるが、団体内での話し合いが多い。特に地縁型住民自治組織の回答は約 7 割に上っている。

その他の回答もそれぞれ 20% 台で分散している傾向にある。この回答結果から各団体の対応は様々であると推測されるが、その理由は、自由回答にみられるように、こうしたマイナス面への各団体の有効な対応が見出せないという戸惑いの表れであるとも推察できる。

その中で地縁型住民自治組織は「課題解決に向けた住民間の話し合いに参加する」が約 36%、一方、テーマ型市民活動組織では「他の団体と協働した対応」が約 32% あり、この回答に若干ではあるが両者の課題解決の方法の違いがあると推測される。

問 20. 現在の生活で大事と思うこと（上位 3 位を順番づける）

集計にあたっては、順位ではなく回答総数でカウントした。

1. すまい	【総合計 26 団体・24.3%】（地縁 14 団体・36.8%）（テーマ 12 団体・17.4%）
2. 人とのつながり	【総合計 81 団体・75.7%】（地縁 29 団体・76.3%）（テーマ 52 団体・75.4%）
3. まちづくり	【総合計 25 団体・23.4%】（地縁 7 団体・18.4%）（テーマ 18 団体・26.1%）
4. ところとからだ	【総合計 66 団体・61.7%】（地縁 23 団体・60.5%）（テーマ 43 団体・62.3%）
5. 災害へのそなえ	【総合計 28 団体・26.2%】（地縁 14 団体・36.8%）（テーマ 14 団体・20.3%）
6. 景気・くらしむき	【総合計 24 団体・22.9%】（地縁 9 団体・23.7%）（テーマ 15 団体・21.7%）
7. 行政との関わり	【総合計 21 団体・20.0%】（地縁 8 団体・21.1%）（テーマ 13 団体・18.8%）
8. 人生観の変化	【総合計 21 団体・20.0%】（地縁 5 団体・13.2%）（テーマ 16 団体・23.2%）
9. 震災体験・教訓の発信	【総合計 22 団体・21.0%】（地縁 5 団体・13.2%）（テーマ 17 団体・24.6%）
不明	（2 団体、18.7%）

これは、第 3 章で紹介した立木茂雄らの調査を参考にした問いである。立木らは、阪神・淡路大震災から 10 年後に、被災地域に住む人々の生活における重要項目について調査したのであった。ここでは、東日本大震災から 9 年の月日が経とうとしている中で、福島復興

に携わる人がどのようなことを生活の中で大事と考えているのかを把握しようとしたのである。

アンケート結果では、「人とのつながり」が1位となっており、これは阪神・淡路大震災から10年後の状況と同じである。地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の両方で1番目である。この結果から、人とのつながりを創出するコミュニティ活動が求められていることがわかる。次に多い回答が「こころとからだ」である。これも地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の両方で2番目にあげている。第4章で論じた通り、心身の健康は「人とのかかわり」によって影響されるため、この回答数の多さからもコミュニティ活動の重要性が見出される。

問 21. 有益であった外部（行政・他団体）のサポート（該当するもの2つ）

1. 行政や他団体に関する情報提供
【総合計 31 団体・29.0%】（地縁 15 団体・39.5%）（テーマ 16 団体・23.2%）
2. 財的支援
【総合計 73 団体・68.2%】（地縁 26 団体・68.4%）（テーマ 47 団体・68.1%）
3. 研修会・セミナー
【総合計 11 団体・10.3%】（地縁 6 団体・15.8%）（テーマ 5 団体・7.2%）
4. ネットワークづくり
【総合計 32 団体・29.9%】（地縁 7 団体・18.4%）（テーマ 25 団体・36.2%）
5. 運営や活動の広報の協力
【総合計 42 団体・39.3%】（地縁 15 団体・39.5%）（テーマ 27 団体・39.1%）
6. 特にない
【総合計 3 団体・2.8%】（地縁 2 団体・5.3%）（テーマ 1 団体・1.4%）
不明（1 団体、0.9%）
その他自由回答（9 団体、8.4%）

この問いは、実際にこれまで団体が受けてきた外部支援の内容の有益性について尋ねるものである。

外部からの支援では財的支援が最も有益であったという。これは、先のアンケート結果にも現れているように、団体が直面している最も多い運営上の課題である予算の確保への対応のためであると考えられる。地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の両方で最も多い回答となっている。

また、広報協力も4割弱の回答があり2番目に多い。これも、問9において判明した通り、団体の活動上の課題として最も多くあげられた参加者数の確保に対する解決の方策であると思われる。これも地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の両方で2位となってい

る。

地縁型住民自治組織では、行政や他団体に関する情報提供が同率2位となっている。テーマ型市民活動組織では3位ながらも36%の回答があったネットワークづくりも、有益な外部サポートと回答している。

問 22. 地域外の団体等の外部組織が果たすべき役割（該当するもの3つ）

1. 復興の課題を幅広く伝える

【総合計 53 団体・49.5%】（地縁 14 団体・36.8%）（テーマ 39 団体・56.5%）

2. 地域復興のための財的支援

【総合計 62 団体・57.9%】（地縁 23 団体・60.5%）（テーマ 39 団体・56.5%）

3. 長期的なボランティア派遣

【総合計 28 団体・26.2%】（地縁 10 団体・26.3%）（テーマ 18 団体・26.1%）

4. 短期的な復興イベントの開催

【総合計 7 団体・6.5%】（地縁 5 団体・13.2%）（テーマ 2 団体・2.9%）

5. 長期的な復興イベントの開催

【総合計 3 団体・2.8%】（地縁 1 団体・2.6%）（テーマ 2 団体・2.9%）

6. 国や行政との協議におけるサポート

【総合計 45 団体・42.0%】（地縁 17 団体・44.7%）（テーマ 28 団体・40.6%）

7. 経済活性化のための観光促進

【総合計 15 団体・14.0%】（地縁 5 団体・13.2%）（テーマ 10 団体・14.5%）

8. 事務作業の手伝いなどの後方支援

【総合計 19 団体・17.8%】（地縁 13 団体・34.2%）（テーマ 6 団体・8.7%）

9. コミュニティづくりの専門的助言

【総合計 31 団体・29.0%】（地縁 14 団体・36.8%）（テーマ 17 団体・24.6%）

10. 特になし

【総合計 2 団体・1.9%】（地縁 0 団体・0%）（テーマ 2 団体・2.9%）

不明（2 団体、1.9%）

その他自由回答（11 団体、10.3%）

この質問は、住民主体のコミュニティづくりの活動を実施する中で、外部団体に求めるサポートについて尋ねるものである。外部からの支援の弊害は、受援者が求める支援ではなく、外部支援者の意向が優先されてなされるケースが多々あり、それが受援者の自主性を奪い、ひいては受援者の尊厳を奪うことにもなりかねないという点にある。受援者が求めていることは何かを受援者に訊くのが本質問の目的である。

全体的なアンケート結果は、地域の外部団体に求める支援として「財的支援」と「復興の

課題を幅広く伝えること」が上位となっている。震災から月日が流れると、被災地域以外では復興はすでに終了し、被災地が直面している課題に対する意識が薄くなってきている¹⁷⁶。しかし、被災地域における復興上の課題は依然として山積しており、その認識の差異を是正するため、外部団体に復興の課題を幅広く伝えることを期待していると考えられる。また、地域外からの支援が、被災地域の課題に対して有効になされていないという支援のミスマッチが生じていることから、被災地域の正しい情報の伝達を求めているとも推察される。

さらに、国や行政との協議におけるサポートも約 42%の回答がある。地縁型住民自治組織は2番目、テーマ型市民活動組織は3番目に多い回答となっている。国や行政との関係は、復興上の課題に対する行政対応の要請や自己の活動に対する助成金の申請等が考えられるが、こうした国と行政との調整は、対等なパートナーシップを構築することが困難であると考えられる。それは、国や行政は公権力の機関であり、法的・行政的権限、公的機関としての権威、人的、財的等の活動資源等で、市民や住民組織に対し圧倒的優位の立場にあるからだ。こうした国や行政との関係構築において、コミュニティづくりを行う団体は外部支援を求めているように推測される。外部組織は、地域のコミュニティづくりを担う団体と国・行政の間をつなぐ、いわゆる中間支援の役割も期待されているのであろう。

また、地縁型住民自治組織では「コミュニティづくりの専門的助言」も約 39%回答しており、「復興の課題を幅広く伝える」と同じく3番目に多い回答となっている。地縁型住民自治組織による活動が開始された経緯として、行政等の外部からの要請があり、活動内容やその方向性を定める前に組織が先に作られたものが多い。このため組織設立後に活動のあり方を考えるために、専門的助言が必要になったためと推測される。

¹⁷⁶ 2019年2月16日～17日、朝日新聞が行った東日本大震災の全国定例調査によれば、「国民の間で福島第一原発事故の被災者への関心が薄れ、風化しつつあると思いますか」という問いに対し、71%が「風化しつつある」と回答している。朝日新聞（2019年2月17日）<https://www.asahi.com/articles/ASM2T4TW2M2TUZPS007.html>（2020年1月15日閲覧）

問 23. 地域の復興における若者が与えた影響（該当するもの 2 つ）

- | | |
|---------------------------------|--|
| 1. ボランティアによる実質的な復旧作業 | 【総合計 54 団体・50.5%】（地縁 20 団体・52.6%）（テーマ 34 団体・49.3%） |
| 2. 元気と明るさをもたらす触れ合い（80 団体、74.8%） | 【総合計 80 団体・74.8%】（地縁 29 団体・76.3%）（テーマ 51 団体・73.9%） |
| 3. おもしろいイベントの企画 | 【総合計 9 団体・8.4%】（地縁 5 団体・13.2%）（テーマ 4 団体・5.8%） |
| 4. マナーの悪さによる雰囲気の悪化 | 【総合計 0 団体・0%】（地縁 0 団体・0%）（テーマ 0 団体・0%） |
| 5. 気軽なおしゃべりなどによる会話の促進 | 【総合計 26 団体・24.3%】（地縁 14 団体・36.8%）（テーマ 12 団体・17.4%） |
| 6. あまり影響がないように思う | 【総合計 8 団体・7.5%】（地縁 1 団体・2.6%）（テーマ 7 団体・10.1%） |
| 不明 | 【5 団体、4.7%】 |
| 自由回答 | （13 団体、12.1%） |

この質問は、若者が復興支援に果たす役割について調査するものである。大学生ボランティアが団体間をつなぐ橋渡し型 SC の醸成に一定の効果があるとの論考がある¹⁷⁷。また、調査の仮説として、住民の主體的なコミュニティリーダーの特徴は、支援を受ける側というよりも支援をする側の意識を強く保持している人が多く、そのような人はボランティアを目的として被災地にくる若者へのお世話を通して、自己の存在意義を確認し、生きがいを見出しているとの推察があり、この問いを設けた。

若者のボランティア参加がもたらした影響では、「元気と明るさをもたらす触れ合い」に 7 割以上の団体が回答している。問 15 で、コミュニティリーダーの継続的な活動を支えたものに、活動自体の楽しさからの充実感が上位にあげられていたが、こうした活力と明るさをもたらす若者の存在は、コミュニティ活動の原動力の一つになっていると考えられる。

2 番目に多いのは「ボランティアによる実質的な復旧作業」、3 番目に多いのは「気軽なおしゃべりなどによる会話の促進」である。特に 3 番目の会話の促進は、地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の差が倍以上あり、地縁型住民自治組織の方が回答率が高い。地縁型住民自治組織を構成する人が 60 歳代から 70 歳代の高齢者であり、普段、同一メンバーで活動していると推測すると、若者との触れ合いは日常の活動の中で特別な出来事であったと考えられよう。そして、地縁型住民自治組織のメンバーは、日頃お世話になっていることのお返しという互酬性の規範を動機として活動を行っている人が多いと推測されるが、こうした人は外部からの支援を受けること自体に重荷を感じる可能性がある。そこで若者

¹⁷⁷ 浅野英一（2013）「ソーシャル・キャピタルの観点から見た学生ボランティア活動による過疎地域の活性化～和歌山県すさみ町におけるケース・スタディ～」『摂南経済研究第 3 巻第 1・2 号』摂南大学経済学部、pp.77-95

との会話の気軽さは、負担感を感じるほどの支援の重荷ではないということも、地域の復興への影響があったと思われた要因と想像する。

問 24. 行政との関係（該当するものすべて）

1. 行政と頻繁に連携している
【総合計 32 団体・29.9%】（地縁 12 団体・31.6%）（テーマ 20 団体・29.0%）
2. 活動内容は、行政と全く関係のないものである
【総合計 20 団体・29.0%】（地縁 9 団体・23.7%）（テーマ 11 団体・15.9%）
3. 行政との連携は、スムーズにできている
【総合計 31 団体・29.0%】（地縁 11 団体・28.9%）（テーマ 20 団体・29.0%）
4. 行政の補助金の活用は、申請などの手続きが複雑で手間がかかるのであまり活用しない
【総合計 32 団体・29.9%】（地縁 13 団体・34.2%）（テーマ 19 団体・27.5%）
5. 活動内容から行政との連携は不可欠である
【総合計 45 団体・42.0%】（地縁 21 団体・55.3%）（テーマ 24 団体・34.8%）
6. 復興における行政の施策のチェック機能も行っている。何かあれば協議している
【総合計 12 団体・11.2%】（地縁 6 団体・15.8%）（テーマ 6 団体・8.7%）
7. 行政の対応に不満がある
【総合計 19 団体・17.8%】（地縁 8 団体・21.1%）（テーマ 11 団体・15.9%）
不明【5 団体、4.7%】
その他自由回答【12 団体、11.2%】

この質問は、連結型 SC の醸成についての調査であるが、財源や施設等の資源を最も多く有していると考えられるのが行政機関である。この行政機関との関係構築は、各団体の活動に大きな影響を与えているものと推察される。

全体のアンケート結果では、4 割以上の団体が「行政との連携が不可欠」と回答し、その中で地縁型住民自治組織は約 55%がそのように回答している。また全体の約 3 割の団体は「行政と頻繁に連携している」、「行政との連携は、スムーズにできている」とのことである。

一方で、行政への不満がある団体は 2 割弱であり、その内容は、自由回答にある通り、対応の遅さ、補助金申請の複雑さ、非協力的な姿勢などである。

また行政の補助金の利用は、3 割の団体が申請の複雑さから行っていないとのことである。このアンケート結果で示されたように、各団体の活動の中で活動資金の確保が最も大きな課題となっているが、その課題解決として行政の補助金利用が考えられる。複雑な申請手続きによって十分に活用されていないとの理由であるが、この申請手続きの改善や申請時における団体へのサポートによって、団体が抱える財的な課題解決の一つの可能性はある。

問 25. WCRP フクシマコミュニティづくり支援プロジェクトの 1 団体あたりの支援額の限度は 20 万円であったが、この支援額の評価（該当するもの 1 つ）

1. 適切な金額

【総合計 81 団体・76.0%】（地縁 29 団体・76.3%）（テーマ 52 団体・75.4%）

2. 少ない金額であった

【総合計 14 団体・13.0%】（地縁 4 団体・10.5%）（テーマ 10 団体・14.5%）

3. 多い金額であった

【総合計 8 団体・7.0%】（地縁 5 団体・13.2%）（テーマ 3 団体・4.3%）

不明【4 団体、3.7%】

自由回答

この質問は、財的支援の金額のあり方について質問したが、20 万円の支援金が適切であったとの団体は、76%であった。多い金額という認識ではなく少ない金額という認識のもと、受け取る側としては、「負担が少なくて良い」、「他の財源を利用するためこの金額で良い」、「自力で財源を集めることも必要」、「一つの団体ではなくなるべく多くの団体に支援すべき」等の理由で適切であったとの回答であった。財源の問題は、多くの団体で直面しているが、自助努力の必要性を述べる回答も散見される。

このことから、住民主体のコミュニティづくりは、一方的な財的支援だけでなく、自力による財的確保につながる必要があることが必要であり、このことは住民の尊厳の問題に関わっているものと考えられる。つまり、多くのコミュニティリーダーはこれらの活動を行う動機として使命感やお互い様という互酬性の規範にもとづいており、自己実現や日頃お世話になっているという負い目を感じている中での活動であると推察される。一方的な財的支援は、他者への依存度を高め、自己実現から離れ、さらに負い目を負うことになりかねないと考えられる。住民主体のコミュニティづくりにおいては、支援を受ける側の精神的な尊厳への配慮が求められるといえよう。

問 26. WCRP フクシマコミュニティづくり支援プロジェクトでは、支援金は銀行振り込みではなく、直接の手渡しを基本とした。この手渡しの方法の評価（該当するもの 1 つ）

1. 直接手渡しは良かった

【総合計 92 団体・86.0%】（地縁 34 団体・89.5%）（テーマ 58 団体・84.1%）

2. 銀行振り込みのほうが良かった

【総合計 6 団体・15.8%】（地縁 1 団体・2.6%）（テーマ 5 団体・7.2%）

3. わからない

【総合計 8 団体・7.5%】（地縁 3 団体・7.9%）（テーマ 5 団体・7.2%）

不明【2 団体、1.9%】

この問いは、連結型 SC の醸成のあり方の一つの側面について調査するものである。つまり、団体が財的、人的資源を持つ他の団体や組織との信頼関係にもとづくネットワークをどう構築するかについてである。WCRP はこの構築を直接の対面方式で築き上げていくことを目的としたが、この方式がどの程度有効であったかを測るものである。

この直接手渡し方式を良かったと回答したのが 86%にのぼった。その理由は互いの団体の理念、目的の共有、団体間の信頼構築、詳細な活動報告の実施、簡便な手続き、顔の見える関係構築等である。団体間の信頼構築には、支援する側と支援を受け取る側という立場の隔たりを超える必要があるが、そのためには互いの団体の的確な情報把握が重要である。この方式は連結型 SC の醸成に有効であると考えられる。

さらに、回答理由の中に、WCRP に対する活動報告の機会を得ることができ、直接、感謝の気持ちの伝達が可能であったという意見が散見された。特に地縁型住民自治組織では互酬性の規範にもとづくコミュニティリーダーが多く存在するが、これらの人は日頃お世話になっていることのお返しという気持ちを動機として活動を行っているのである。そのため他者へのお礼や感謝を伝えるという行為こそ、その人の活動を行う根本的な欲求を満たすものであると推察できる。こうしたコミュニティリーダーの内面の充実にこそ、コミュニティ活動への継続的な動機を確保できるのである。支援者と受援者の両者間における相互信頼にもとづくコミュニケーションは、互酬性の規範にもとづくコミュニティリーダーの活動を支える有効な手段であると考えられる。

問 27. WCRP フクシマコミュニティづくり支援プロジェクトでは、団体間の連携を図ることを目的に、年に 1 回、コミュニティづくりの集いを開催した。このような集いは、有益であったか（該当するものに 1 つ）

1. 有益であった

【総合計 66 団体・61.7%】（地縁 21 団体・55.3%）（テーマ 45 団体・65.2%）

2. あまり有益とは思えなかった

【総合計 4 団体・3.7%】（地縁 1 団体・2.6%）（テーマ 3 団体・4.3%）

3. わからない

【総合計 34 団体・31.8%】（地縁 16 団体・47.1%）（テーマ 18 団体・26.1%）

不明【3 団体、2.8%】

これは、団体間の出会い、連携を構築するいわゆる橋渡し型 SC を形成するために実施した「コミュニティづくりの集い」についての問いである。このような集いに約 6 割の団体が有益性を感じた。その理由では、他団体のコミュニティづくりの事例の学びや他の団体との出会い、そして、同じ活動上の理念や課題の共有によって活力を得る機会となったなどが多

い。こうした SC を高めるための機会や場の重要性もこれらの回答から認識できる。

自由回答の中に、こうした団体同士が出会い、互いの団体の活動を学び合う機会に参加したのは初めてであったという回答が散見される。震災後、NPO 法人間の情報交換は、ふくしま連携復興センター等の中間支援組織が実施してきたこともあるが、こうした住民主体のコミュニティ活動に取り組んでいる団体間の交流・連携する場はそれほど多く設けられてきていないようである。このアンケートの「問 8. 課題解決への取り組み」に対して、「他団体との連携を図る」に半数以上の団体が回答していることを考えると、こうした団体同士の連携を創出する場所が必要であると考えられる。

表5-5 アンケートから導かれる福島におけるコミュニティづくり団体の特徴

		全体	地縁型住民自治組織 (自治会、町内会等の地縁組織)	テーマ型市民活動組織 (趣味のグループ、NPO等)
問1	活動開始のきっかけ	・40%が「問題意識がある人」が開始	・65%が行政や他団体からの依頼	半数以上が「問題意識のある特定の人」が開始
問2	活動開始の課題	・7割弱が活動資金 ・半数以上が活動参加者の確保 ・3割が周囲の理解や協力	・活動場所の確保は8% ・活動内容や方針の決定は44%	・活動場所の確保は30% ・活動内容や方針の決定は8%
問3	年齢構成	・最も多いのは60代	・2番目に多いのは70代 ・ほぼ50歳以上の年代	・2番目に多いのは40代 ・30歳から70歳のほぼすべての年代で構成
問4	平均的予算規模	・15万円から500万円未満に6割 ・15万円から100万円に45%	・500万円以上は1団体	・500万円以上は9団体
問5	団体収入の割合		・69%が会費	・行政、民間等の外部からの助成金、寄附金が66%
問6	活動場所	・地域の集会所が41%で最多 ・仮設・復興住宅集会所が32.7% ・自団体事務所、保養施設等、多様な場所（その他回答が4割）	・仮設・復興住宅の集会所は68%で最多。テーマ型市民活動組織の5倍以上	・仮設・復興住宅の集会所は13%
問7	運営上の課題	・予算が足りない52%で最多 ・スタッフが十分でないが36%	・行政や他団体との連携が難しいが37%で、テーマ型市民活動組織の倍以上	
問8	運営上の課題解決の取り組み	・会議で話し合うが57%で最多 ・他団体との連携が52%	・会議で話し合うが79% ・行政に相談するが24%しかない	・行政に相談するは17%しかない
問9	活動への参加者	・参加者が少ないが53%で最多 ・参加呼びかけが難しいが38%	・参加者が少ないが71%	

問 10	参加者の課題解決の取り組み	<ul style="list-style-type: none"> ・積極的に広報するが 56%で最多 ・活動の曜日時間を工夫するが 52% 	<ul style="list-style-type: none"> ・活動の曜日時間を工夫するが 76%で最多 ・楽しめる催しは 73%でテーマ型市民活動組織の倍以上 ・インターネット・SNS はゼロ ・個別に声がけが 48% 	<ul style="list-style-type: none"> ・楽しめる催しは 33% ・インターネット・SNS は 39%
問 11	地域における最も深刻な課題	<ul style="list-style-type: none"> ・住民における孤立が 57%で最多 ・住民間のつながりの薄さが 44% 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民における孤立が 76%で最多 ・高齢化の医療・介護は 63%でテーマ型市民活動組織の倍以上 	<ul style="list-style-type: none"> ・放射能被害が 32%で地縁型住民自治組織の 2.4 倍 ・子育ては 26%で地縁型住民自治組織の 4.9 倍
問 12	地域における課題解決で必要なこと	<ul style="list-style-type: none"> ・住民間の交流促進が 61%で最多 ・行政への働きかけは 39%で 2 番目 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民間の交流促進が 71%で最多 	
問 13	継続的なコミュニティ活動に必要なこと	<ul style="list-style-type: none"> ・予算が 35%で最多 ・次がリーダーの意欲で 24% 	<ul style="list-style-type: none"> ・リーダーの意欲が 34%で最多 	<ul style="list-style-type: none"> ・予算が 36%で最多 ・リーダーの意欲は 19%に留まる
問 14	活動開始のきっかけ	<ul style="list-style-type: none"> ・課題解決の使命感が 53%で最多 	<ul style="list-style-type: none"> ・周囲の人にお世話になっているが 26%で 2 位 ・友人・知人に頼まれたは 18%で 3 位 ・この 2 位と 3 位を足した回答率は 1 番目の課題解決の使命感 36%を超える 	<ul style="list-style-type: none"> ・課題解決の使命感は 61%で最多。 ・好きだから始めたは 13%で 2 位
問 15	活動継続を支えたもの	<ul style="list-style-type: none"> ・団体のメンバー協力が 51%で最多 	<ul style="list-style-type: none"> ・日頃のお世話へのお返しという気持ちが 21%で 2 番目。テーマ型市民活動組織よりも 3.6 倍高い。また課題解決への意欲 (5%) よりも高い 	<ul style="list-style-type: none"> ・活動の楽しさからの充実感が 25%で 2 位。地縁型住民自治組織よりも 4.6 倍高い
問 16	活動は地域のつながりを創出したか	<ul style="list-style-type: none"> 8 割が創出したと回答理由として構造的 SC と認知的 SC の両方が高まった 		

問 17	つながりを醸成する活動	<ul style="list-style-type: none"> ・カフェ・お茶会が 50% で最多 ・地域のまつりが 47% で 2 位 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域のまつりと清掃作業が 50% で最多 ・見守り・安全対策、日帰り旅行、挨拶運動は 30% 程度存在 ・子ども対策はゼロ 	<ul style="list-style-type: none"> ・カフェ・お茶会が 51% で最多 ・子ども対策は 30%
問 18	コミュニティづくりから生じるマイナス面	<ul style="list-style-type: none"> ・一部の人間しか生活再建がなされていないが 49% で最多 ・経済的格差が生じ分断が起きたが 47% で 2 位 		<ul style="list-style-type: none"> ・放射能被害への不安を口に出しづらくなったが 36% あり、地縁型住民自治組織の 2.3 倍。 ・反対意見を言えなくなったが 29% あり、地縁型住民自治組織の約 2 倍。
問 19	マイナス面への対応	<ul style="list-style-type: none"> ・団体内で話し合うが 45% で最多 ・その他の回答は 20% 台で分散 ・有効な対応が見出せないという戸惑いがある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・団体内で話し合うが 74% で最多 ・住民間の話合いに参加するが 36% で 2 位 	<ul style="list-style-type: none"> ・他団体との協働が 32% で最多
問 20	現在の生活で大事なこと	<ul style="list-style-type: none"> ・人とのつながりが 76% で最多 ・こころとからだが 62% で 2 位 	全体と同じ	全体と同じ
問 21	有益であった外部サポート	<ul style="list-style-type: none"> ・財的支援が 68% で最多。地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の両方と同じ ・広報協力が 39% であり 2 位。これも地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の両方で同じ 	全体と同じ	全体と同じ
問 22	外部組織が果たすべき役割	<ul style="list-style-type: none"> ・財的支援が 58% で最多。 ・復興の課題を幅広く伝えるが 50% で 2 位 	<ul style="list-style-type: none"> ・国や行政との協議におけるサポートが 45% で 2 位 ・コミュニティづくりに関する専門的助言が 39% で 3 位 	<ul style="list-style-type: none"> ・国や行政との協議におけるサポートが 41% で 3 位

問 23	復興における若者の影響	<ul style="list-style-type: none"> ・元気と明るさをもたらす触れ合いが 7 割以上であり最多。 ・実質的な復旧作業が 2 位 ・気軽なおしゃべりなどの会話の促進が 3 位 	<ul style="list-style-type: none"> ・気軽なおしゃべりは、テーマ型市民活動組織よりも倍以上多く回答 	
問 24	行政との関係	<ul style="list-style-type: none"> ・ 4 割以上の団体が行政との関係は不可欠との回答で最多 ・ 3 割は行政と頻繁に連携している、スムーズにできていると回答 	<ul style="list-style-type: none"> ・行政との連携が不可欠は 55%で最多 ・行政の補助金の活用は申請などが複雑で手間がかかるので活用しないが 34% 	<ul style="list-style-type: none"> ・行政との連携は不可欠が 35%で最多
問 25	20 万円の支援金	<ul style="list-style-type: none"> ・適切であったが 76% ・理由に自助努力の必要性 		
問 26	手渡し方法	<ul style="list-style-type: none"> ・良かったが 86% ・団体間の信頼関係の構築 ・互酬性の規範と御礼の機会 		
問 27	コミュニティづくりの集い	<ul style="list-style-type: none"> ・有益であったが 61% 		

第3節 アンケート結果から見えてくる住民主体のコミュニティ活動の現状と課題

(1) 地縁型住民自治組織の特徴的な傾向

地縁型住民自治組織は60歳代と70歳代が中心的な構成年代であり、その活動の多くは仮設・復興住宅における集会所や地域の集会所を利用しているという地縁組織の性格を帯びている。これらの半数以上の団体の予算規模は15万円から100万円未満であり、その多くは団体会員の会費によって賄われている。

活動開始の切っ掛けとなっているのは行政や他団体からの依頼によるものが多い。また団体のリーダーが活動に取り組むのも「周囲の人にお世話になっているから」と「友人・知人に頼まれた」という、必ずしも主体性にもとづく動機ではなく、周囲の存在の影響を主観的に感じ取る、あるいは実際に受けとることからであると言える。またこうしたリーダーの活動継続の意思を支えたのも「団体のメンバーの協力」と「日頃のお世話へのお返し」という気持ちであり、周囲の存在の影響が強い。

地縁型住民自治組織は、「住民における孤立」を地域における最も深刻な課題として認識しており、「人とのつながり」を現在の生活における最重要なものとして考えている。それへの対応として「住民間の交流促進」と「行政への働きかけ」が意識されているのである。さらに地域のつながりを醸成する活動として重視しているのが地域のまつりと清掃作業であり、カフェ・お茶会、見守り・安全対策、日帰り旅行、挨拶運動も効果があると認識している。

団体の課題面をみると、まず活動の開始時の課題は活動資金と参加者の確保である。活動内容や方針の決定についても課題となっている。活動開始後の運営上との課題としては「予算が足りない」と「事務処理（スタッフ）の体制が十分でない」とことであり、さらに行政や他団体との連携の難しさである。活動参加者における課題としては、参加者が少ないこと、これと関連して活動への呼びかけの難しさをあげている。このように資金と人員の確保が地縁型住民自治組織の主要な課題である。

これらの課題解決のための取り組みは、大方が団体内の会議で話し合うことであり、他団体との連携も存在するが、行政との連携は十分に行われていない。また参加者を増やすための取り組みでは活動の曜日時間を工夫すること、楽しめる催しもの企画することである。活動周知は個々の人々への声かけであり、インターネット・SNSは活用しない。

そして、コミュニティづくりを継続的に実施するうえで必要なこととしては、「予算の確保」よりも「リーダーの意欲」を重視しているようである。

有益であった外部支援は財的支援と広報協力であり、これらは団体が抱える最大の課題である予算と参加者の不足を補うものであると考えられる。外部組織に求める役割では、多くは財的支援であるが、国や行政との協議におけるサポート、コミュニティづくりに関する専門的助言もある。また若者が復興に与えた影響として「元気と明るさ」、「ボランティア」、「気軽なおしゃべり」も高く評価している。行政との関係では、連携は不可欠であるものの、行政の補助金は申請手続きが複雑なため活用していないという団体が一定程度ある。

（２）テーマ型市民活動組織の特徴的な傾向

テーマ型市民活動組織の参加者は 60 歳代が最も多いが、ほぼ同程度として 40 歳代も多い。年齢構成は 30 歳代からと 70 歳代と幅広い。活動場所は地域の集会所が多いが関係者の自宅等も一定程度ある。団体の予算規模はほぼすべての予算額カテゴリーに分散して当てはまるが、100 万円以上の団体は 3 割存在している。これらの収入源の多くは行政、民間等の外部からの助成金や寄附金である。

活動開始のきっかけは「問題意識のある人」の存在が大きい。団体のリーダーは課題解決の使命感を活動の動機としている。またリーダーの継続的な活動を支えているのは団体のメンバーの協力とともに活動の楽しさからもたらされる充実感である。

地域における深刻な課題として、住民の孤立を強く意識しており、そのため現在の生活で最も大事ことは「人とのつながり」であるとの認識を持っている。加えて深刻な課題として受けとめているのが放射能被害であり、その関連として子育ての問題もある。

これらの課題への対応として、住民間の交流促進とともに行政への働きかけと、住民への情報提供の強化が求められると認識している。具体的な活動としてはカフェ・お茶会が最も重視され、地域のまつり、子ども対策も重要と認識している。

また地域のつながりが強くなる時に生じるマイナス面として、地縁型住民自治組織と比べて特徴的なのは、「放射能被害への不安を口に出しづらくなった」と「周りの人の意見と反対の意見を言えなくなった」ことであり、これらは 3 割程度の団体が認識している。そしてこのマイナス面への対応として、他の団体との協働を重視している。

活動における課題は、活動開始時、大方が活動資金と参加者の確保を課題としており、また活動拠点の場所の確保も苦心している。運営上の課題としてあげられているのが地縁型住民自治組織と同様に「予算が足りない」と「事務処理（スタッフ）の体制が十分でない」ことである。活動参加者における課題も、参加者が少ないことと活動参加の呼びかけの方法についてである。

これらの課題解決への取り組みとしては、他団体との連携を最も重視しており、加えて団体内の会議で話し合うという方法である。行政との連携はほとんど認識していない。また参加者増員のための取り組みでは個別に声がけ、インターネット・SNS を活用した積極的な広報を行うことである。

そして、コミュニティづくりを継続的に取り組むには「予算の確保」が最も必要なこととして認識している。

有益であった外部支援は財的支援と広報協力であり、ネットワークづくりもある。外部組織に求める役割としては多くは財的支援であるが、同程度に復興の課題を幅広く伝えることを求めている。国や行政との協議におけるサポートも存在する。さらに行政との関係では、連携は不可欠であるとし、3 割程度が行政と頻繁に連携しているのである。

(3) 地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の傾向の違い

表 5－6 地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織における組織、運営、活動の比較

	共通	地縁型住民自治組織	テーマ型市民活動組織
団体の性質と特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・年齢構成は 60 歳が中心 ・地域の集会場が活動の場所 	<ul style="list-style-type: none"> ・年齢構成は 60 歳～70 歳 ・仮設・復興住宅における集会所 ・予算規模 15 万～100 万円 ・収入は会費 	<ul style="list-style-type: none"> ・60 歳と 40 歳が中心年齢だが、年齢幅が広い ・地域の集会所と関係者の自宅 ・100 万円以上が団体の 3 割 ・収入は外部からの補助金や寄附金
活動の原動力	<ul style="list-style-type: none"> ・リーダーの活動を支えたものは団体のメンバーの協力 	<ul style="list-style-type: none"> ・活動開始は行政や外部からの依頼 ・リーダーの活動の動機は「お世話になっている」と「周囲の依頼」 ・リーダーの活動を支えたものは「周囲の人にお世話になっている」もある 	<ul style="list-style-type: none"> ・活動開始は問題意識のある人の存在 ・リーダーの活動の動機は課題解決の使命感 ・リーダーの活動を支えたものは「活動の楽しさの充実感」もある
地域の課題とその対処	<ul style="list-style-type: none"> ・住民における孤立が最も深刻な課題 ・現在の生活で大事なものは人とのつながり ・課題解決は住民の交流促進と行政への働きかけ 	<ul style="list-style-type: none"> ・効果のある活動は①地域のまつりと清掃作業、②カフェ・お茶会、③見守り・ 	<ul style="list-style-type: none"> ・放射能問題と子育ても深刻な課題として認識している。 ・住民への情報提供の強化も課題解決の方法でもある ・効果のある活動は①カフェ・お茶会、②地域のまつり、③子ども対策

		安全対策、④日帰り旅行、⑤挨拶運動	<ul style="list-style-type: none"> ・つながりがもたらすマイナス面として「放射能被害への不安を口に出しづらくなった」と「周りの人の意見と反対の意見を言えなくなった」がある。 ・このマイナス面への対応は、他の団体との協働
団体の課題とその対処	<ul style="list-style-type: none"> ・開始時の課題は活動資金と参加者の確保 ・運営上の課題は「予算が足りない」と「事務処理（スタッフ）の体制が十分でない」 ・参加者の課題は人数の少なさ 	<ul style="list-style-type: none"> ・開始時の課題は活動内容と方針の決定もある ・運営上の課題は「行政や他の団体との連携の難しさ」もある ・課題解決方法は、「団体内で話し合い」 ・解決のための行政との連携は十分に行われていない ・参加者の少なさへの解決は行事の曜日や時間を工夫することと楽しめる催しの実施。インターネットの活用はゼロ ・継続活動はリーダーの意欲が重要 	<ul style="list-style-type: none"> ・開始時の課題は活動場所の確保もある ・課題解決方法は「他の団体との連携」 ・解決のための行政との連携はほとんどない ・参加者の少なさへの解決は個別に声かけとインターネット・SNSの活用 ・継続活動は予算の確保が重要

外部サポートのあり方	<ul style="list-style-type: none"> ・ 有益であった外部支援は財的支援と広報協力 ・ 求められる外部団体の役割は財的支援が多い ・ 行政との連携は不可欠 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 求められる外部役割は、国や行政との協議におけるサポート、コミュニティづくりに関する専門的助言もある ・ 若者がもたした「元気と明るさ」、「ボランティア」、「気軽なおしゃべり」を評価 ・ 行政の補助金は複雑な申請手続きのため活用しないというもある 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 有益であった外部支援としてネットワークづくりもある ・ 求められる外部役割は復興の課題を幅広く伝えること、国や行政との協議におけるサポートもある ・ 3割程度が行政と頻繁に連携
------------	--	--	--

表5－6は、アンケート調査の回答を「団体の性質と特徴」、「活動の原動力」、「地域の課題とその対処」、「団体の課題とその対処」、「外部サポートのあり方」の5つに分類し、そこから見てきた「コミュニティづくりを行う住民主体の組織」の特徴と、その中から見出された地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の違いを表したものである。この表から、コミュニティづくりを行う住民主体の組織の主な特徴と、地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の違いを抽出する。

① 異なる団体リーダーの動機

地縁型住民自治組織のリーダーは自発性にもとづく動機ではなく、周囲の存在の影響を受けそれに応えるという動機で活動を開始し、継続しているタイプである。「お世話になっている」ことに対する返答であり、これはSC論でいうところの互酬性の規範にもとづくリーダーである。いわば「返礼と応答のリーダー」である。行政や他の組織から依頼されて活動を開始した団体が多く、その団体のリーダーも「周囲の人にお世話になっている」、「友人・知人に頼まれた」という動機で活動を開始している。またその活動を継続する動機となっているのも、「団体のメンバーの協力」とともに「日頃のお世話へのお返し」である。この「応答と返礼のリーダー」は周囲の影響を自覚的に受け取り、そのことに応えることによって自らが日頃頂いている恩恵を返していくという内面の動機があると考えられる。

一方、テーマ型市民活動組織のリーダーの動機は課題解決への使命感である。団体の活動開始は「問題意識のある特定の人が、意欲を持って周囲の人に声をかけて活動がはじまった」と「住んでいる場所の課題解決という問題意識のある人達が、自然に集まって活動がはじまった」が大方であった。また、団体のリーダーの活動開始の動機も「課題解決のための使命感」が最も多かった。このいわば「使命感のリーダー」は自発性と自律性が高く、強い問題意識を持っているリーダーと言えよう。

② 継続的な活動に必要な「リーダーの意欲」とそのリーダーを支える「周囲の協力」

継続的な活動に必要なこととして、テーマ型市民活動組織の場合は「予算」が最多であったが、地縁型住民自治組織は「リーダーの意欲」であった。テーマ型市民活動組織は「使命感のリーダー」によって強力なリーダーシップで牽引されているため、そもそもが「リーダーの意欲」が継続的な活動の原動力になっている。テーマ型市民活動組織は、団体の予算の多くが行政からの補助金や民間からの助成金、寄附によるものが多く、継続的な活動のためには予算が最も重要なものであると考えられる。

一方、地縁型住民自治組織の場合、予算は会費収入によるものが多く、外部からの資金ではなく自己資金であるため、テーマ型市民活動組織よりも比較的安定したものであると推察される。アンケートで「リーダーの意欲」が最多となったことは、地縁型住民自治組織の多くが問題意識を持った人が集って設立した団体ではなく、行政や他の団体に依頼されて活動を開始したという受動的要因のためであり、意欲のあるリーダーが多く存在しているとは想像し難い。また年齢層も60歳以上という高齢者が中心のため、リーダーの担い手が少ないという状況を反映したものと考えられる。地縁型住民自治組織の活動継続にとって最も重要なのは、リーダーの担い手を如何に確保するかということであると推測できる。

このリーダーの継続的な活動を支えたものとして、地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の両方とも、「団体のメンバーの協力」を最多としている。特に地縁型住民自治組織の場合、活動の継続は「リーダーの意欲」によるものであるもので、それを支える「メンバーの協力」の重要性は高い。「返礼と応答のリーダー」を支える周囲の協力は、地縁型住民自治組織の継続的な活動に大きな影響を与えているものと考えられる。

③ 孤立への対応としての住民のつながりとその課題

地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の両方が、地域の復興における最も深刻な課題として「住民における孤独」を認識しており、またこれと関連するように現在の生活で最も大事なことを「人とのつながり」と感じている。そのため両組織とも住民間の交流促進への強い意識からコミュニティづくりを展開している。

具体的な活動内容として、地縁型住民自治組織は地域のまつりと清掃活動を有効な活動と認識している。これらは地縁組織としての特徴を表すものであり、地域のまつりはある特定の地域におけるイベントであり、人々がそこで交流を図りつながりを醸成すると考えら

れる。清掃活動も住んでいる地域や団地等を住民自らの手で清掃するもので、住民が共に行うことで人々のつながりが作られると考えられる。そしてこうした活動へ多くの参加者を促すために、地縁型住民自治組織は「住民が楽しめる」ということを大事にしている。地縁型住民自治組織が地域における最も深刻な課題として「住民の孤立」の次にあげているのが「高齢化にともなう医療・介護」であることから、この住民交流では高齢者が参加可能となる楽しい地域活動が求められていると推察される。

一方、テーマ型市民活動組織が考える有効的な活動内容はカフェ・お茶会であり、次に地域のまつり、保養・学習指導等の子ども対策と続いている。テーマ型市民活動組織の年齢構成は60歳代とともに40歳代が多く、他の世代も幅広く構成されている。また地域の深刻な課題として放射能問題に32%、子育てに26%の団体があげており、こうしたことからテーマ型市民活動組織は子育てをする母親世代が一定程度、存在していると考えられる。

このテーマ型市民活動組織の特徴的なコミュニティづくりにおける課題は、地域のつながりが強くなる時に生じる「放射能被害への不安を口に出しづらくなった」と「周りの人の意見と反対の意見を言えなくなった」ということであり、これらもそれぞれ36%、29%の団体が認めている。このため「住民交流の促進」の次に「住民への情報提供の強化」や「行政への働きかけ」の必要性が認識され、またそのために「他の団体と協働した対応」が考えられている。

問題意識がある人によって活動が開始され、また団体のリーダーも課題解決への使命感が活動の動機となっていることから考えると、テーマ型市民活動組織は地域の人々のつながりを醸成するのみではなく、つながりから生じるマイナス面の克服のための取り組みも行っていると考えられる。

このことは、コミュニティづくりにおける人々のつながりを醸成する地縁型住民自治組織とは異なる意義を、テーマ型市民活動組織が持つことを表していると思われる。

④ 団体の課題とその解決方法

地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の両方の団体において課題となっているのが、予算と運営スタッフ、参加者といった人員の確保である。この2つは共通した課題として明確に意識されている。しかしさらに詳細に見ると、この2つの課題は地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織では若干異なる傾向がある。地縁型住民自治組織の場合は活動参加者の人員に関する課題の方が予算の課題よりも重要視されているようである。一方、テーマ型市民活動組織にとっては予算の問題が重要である。活動開始から活動の継続において予算の確保が常態化した課題と認識している。

そして、こうした課題の解決方法の傾向にも違いがある。地縁型住民自治組織は団体内での話し合いによる自力解決の傾向が強く、一方、テーマ型市民活動組織は他の団体との連携に向かう傾向がある。

地縁型住民自治組織の場合、運営上の課題解決として8割近くが「会議で話し合う」とし

ており、またコミュニティのつながりから人間関係におけるマイナス面が生じた場合の解決方法も「団体内で話し合う」が7割を超えている。そのため参加者の課題も「活動を行う曜日や時間を工夫する」や「住民が楽しめる催しを行う」といったように、団体内でアイデアを絞りながら対応している。予算の課題に対してもメンバーの会費という自主財源を主な収入としているため、団体内の話合いが有効な手段として認識されているものと考えられる。このような地縁型住民自治組織の課題解決のあり方は、SC論でいえば結束型SCを高める方法であるといえる。

しかし、団体内における自力解決に比べ他団体や行政との連携は十分に図られていないようである。参加者確保については自力解決（「活動の曜日や時間を工夫する等」）に比べ、他団体との連携は大幅に少ない。その他、「地域コミュニティへの課題解決に必要なこと」、「継続的なコミュニティ活動に必要なこと」、「活動の継続を支えたもの」、「つながりが生じたマイナス面への対応」のすべてにおいて10%台しか他団体との連携の重要性を認識していないのである。つまり橋渡しSCの醸成はほとんど意識されていないと推測することができる。

さらに最も財的資源を保有していると考えられる行政との連携は、その必要性は認識され一定程度「行政と頻繁に連携している」が、申請などの手続きが複雑で手間がかかるため利用していない。このことは財源確保において連結型SCが十分に高まっていないことを意味するものである。その要因は地縁型住民自治組織が高齢者中心であり事務作業をスムーズに行えないことと、行政側の補助金利用の仕組み自体が申請し難いものになっている可能性があることである。

地縁型住民自治組織においては、結束型SCが豊富に存在していると考えられるが、他団体や行政との連携といった橋渡し型SCと連結型SCの高まりは比較的少ない状況である。外部とつながるインターネット・SNSの活用が全く行われていない。

一方、テーマ型市民活動組織は運営上の課題解決を「他団体との連携を図る」が最多であり、つながりにおけるマイナス面の対応も「他の団体との協働した対応」が一番目になっている。

またテーマ型市民活動組織にとって、活動の開始と継続において最も必要性が高いものは予算であるが、行政や民間等、他団体からの財源によるものが多いため、課題の解決方法は他の団体との連携を図ることが中心となっている。橋渡し型SCと連結型SCの醸成による予算獲得である。

⑤ 外部支援のあり方

地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の両方とも、外部支援の中で有益であったのが「財的支援」が最多であり、その次が「広報協力」である。これは両方の組織の課題である予算の確保と活動参加者増員への対応のためである。

地縁型住民自治組織は、財的支援の次に外部組織の果たすべき役割として、国や行政との

協議におけるサポート、コミュニティづくりに関する専門的助言をあげている。これは地縁型住民自治組織が行政や他団体からの依頼によって成立したものが多く、活動内容や方針が定まる前に組織作りが先行してしまったため、活動内容や方針の決定が重要な問題となったからである。こうした外部組織からの支援が不可欠となった所以である。

また外部支援として復興における若者の活動の有益性も認識されている。地縁型住民自治組織に特徴的な「返礼と応答のリーダー」は外部からの支援を受けること自体に必要以上の重荷を感じ、またお世話になるよりもお世話をする方を好む傾向が強いと推察されるが、若者の存在は、こうした「返礼と応答のリーダー」にとって本来の自己の内面的な欲求を満たしている可能性があると推測される。

一方、テーマ型市民活動組織は有益であった外部支援として「ネットワークづくり」も認識している。行政や他団体との連携によって団体が直面している課題を解決するというテーマ型市民活動組織の特徴が表れている。これは SC 論で言えば、橋渡し型 SC と連結型 SC を高めることによる課題解決である。

また求められる外部組織の役割では財的支援と同様に復興の課題を幅広く伝えることを求めている。これは被災地域が直面している課題が他の地域の人々から忘れられていく風化への懸念と、復興におけるニーズと支援のミスマッチを防ぐためであると推測される。また国や行政との協議におけるサポートの必要性も認識されており、これは団体に対して圧倒的優位の立場にある国や行政と対等なパートナーシップを構築するためであると思われる。

さらに地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の両方とも行政との連携は不可欠であると、それぞれ3割程度が行政と頻繁に連携している。住民主体のコミュニティづくりという共助の取り組みは、国や行政の施策という公助との関連の中で、一定程度実施されている。

第 III 部 求められる外部支援の要諦

第 6 章 「返礼と応答のリーダー」への外部支援のあり方

第 1 節 地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の特徴と研究対象

前章ではアンケートで地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の特徴を「団体の性質と特徴」、「活動の原動力」、「地域の課題とその対処」、「団体の課題とその対処」、「期待される外部サポート」の 5 つの観点から把握することを意図した。

本章では、第 5 章で抽出したこれらの特徴をもとに、住民主体のコミュニティづくりに対する外部支援のあり方を検討する。

表 6-1 はアンケート結果をもとに地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織について、孤独対策を目的としたコミュニティづくりにおける特徴を示したものである。

表 6-1 地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の特徴

	組織の特徴	構想すべき必要な外部サポート
地縁型住民自治組織	<ul style="list-style-type: none">・ 結束型 SC への強い志向・ 孤立への対応は住民交流という SC を高める必要性・ 活動参加者、運営スタッフ等の人員の課題・ 活動の原動力は予算ではなくリーダーの意欲・ リーダーのタイプは「返礼と応答のリーダー」・ 外部組織との連携があまりない	<ul style="list-style-type: none">・ 人間の尊厳に配慮した、負い目を与えない支援
テーマ型市民活動組織	<ul style="list-style-type: none">・ 橋渡し型 SC と連結型 SC への強い志向性・ 孤独への活動の特徴的な放射能被害不安への対応という SC の負の側面への取り組み・ 予算確保が大きな課題・ 「課題解決」のための使命感にもとづく連携するリーダー	<ul style="list-style-type: none">・ 排除されている住民へのエンパワメント・ 外部組織と連携による行政対応

(1) 地縁型住民自治組織の「返礼と応答のリーダー」

地縁型住民自治組織は、地域において最も深刻な課題として「住民における孤立」、「住民間のつながりの薄さ」を認識しており、そのため現在、生活において最も大事にしていることを「人とのつながり」と考えている。したがって、そこで取り組む活動の方向性は住民のつながりを創出するための住民交流の促進となり、これはパットナムのいう「特定の互酬性を補強して連帯を生む」結束型 SC に相当する。地縁型住民自治組織の主要な課題は活動参

加者や運営スタッフ等の人員の確保であり、仮設・復興公営住宅の自治会や町内会といった地縁組織の人員のリソースは限られていると考えられる。

地縁型住民自治組織の多くが団体の継続的な活動として最も重要と考えているのは「リーダーの意欲」であり、SCにおける互酬性の規範をもとにした、他者に対する「返礼と応答」を活動の動機としていると推察できる。

本章は地縁型住民自治組織を支える外部支援のあり方を探るにあたって、コミュニティづくりにおける制度やネットワーク、組織といった、SC論でいうところの構造的SCではなく、人々の認識や意識、価値観に焦点を当てた認知的SCを扱う。それは最も多くの地縁型住民自治組織が、団体の継続的な活動の要因として「リーダーの意識」を最重要なものとして現実的に捉えているからである。このことは、コミュニティ活動を継続的に支えているのが制度やシステムであるよりも、実際のところ人の認知的側面である可能性を示している。

（２）テーマ型市民活動組織の「つながりの喪失による孤立」への取り組み

テーマ型市民活動組織も、地縁型住民自治組織と同様に地域の深刻な課題として「住民における孤独」を最も深刻と捉えており、人とのつながりを醸成するために住民交流の必要性を認識している。しかし、テーマ型市民活動組織の場合、課題解決へのアプローチは、地域内住民や団体内部の結束を図るよりも、他団体や行政といった外部組織との連携を志向する傾向がある。これはSC論でいえば、ある集団やネットワークのメンバーとその外部にあるネットワークのメンバーとの間に信頼関係を築く橋渡し型SCに当たり、さらに行政等の豊富な社会的な資源を有する組織・団体との信頼関係を築く連結型SCに相当する。このことは、団体の活動財源とも関連している。テーマ型市民活動組織が団体の設立や継続的活動のために最も必要としている要素は財源の獲得であり、これらの財源は会費収入等の自主財源ではなく、他団体や行政等の外部組織からの助成金、補助金、寄附金によって賄われているからである。

地縁型住民自治組織と比較してテーマ型市民活動組織に特徴的なことは、住民の孤立への捉え方である。地縁型住民自治組織が取り組む住民の孤立とは、孤独死に代表される人とのコミュニケーションの喪失や引き籠り等によって他者とのつながりが欠如した状態であり、いわば「つながりの喪失による孤立」である。一方、テーマ型市民活動組織はこの「つながりの喪失による孤立」とともに、復興が進み地域のつながりが強くなるにつれて「放射能被害への不安を口に出しづらくなった」、「周りの人の意見と反対の意見を言えなくなった」といった、いわば「本心を表明できない孤立」についても、孤立の問題として認識していると考えられる。この「本心を表明できない孤立」は第5章のアンケートで示されたように「放射能被害への不安を口に出しづらくなった」が36%存在し、この回答率は地縁型住民自治組織よりも約2.3倍高くなっている。また同様の質問に対しては、「福島原発事故後の親子の生活と健康に関する調査」でも29%が「放射能問題を話題にしにくい」と回答し

ている。

本論文は、テーマ型市民活動組織の「本心を表明できない孤立」への取り組みに対する外部支援のあり方についても論じる。「本心を表明できない孤立」は、他の地域の災害復興にはあまり見られない福島の固有の課題と考えられ、他の地域の復興からの教訓と知見がこの「本心を表明できない孤立」への対応に十分に適用できないと想定されるからである。福島の「本心を表明できない孤立」に関する研究はまだほとんど存在しないが、ここにこそ、福島の特有の復興課題に対する解決への糸口が見出されると考えられる。

これはまた、SC 論において SC のマイナス面を論じることにつながる。人々の信頼、互酬性の規範、ネットワーク化を高める SC の醸成が社会の効率性を高め、復興や福祉、教育等において有益である一方、SC が高まることによってマイナス面が生じることも指摘されている。SC が既存の階層構造に組み込まれ、不平等の固定化を招くケースであるが、それが福島のコミュニティづくりにおいては、放射能の健康被害への不安を抱える住民が排除され、抵抗の声を上げられなくなっているという形で生じるのである。

以上のように本論文は、コミュニティづくりに関するアンケート調査の結果から、福島の孤立問題への対応として、地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織におけるそれぞれに特有の課題を取り上げる。すなわち、地縁型住民自治組織では、SC 醸成のための「返礼と応答のリーダー」を支える外部サポートであり、テーマ型市民活動組織では、SC の負の側面である「本心を表明できない孤立」への取り組みを支える外部サポートである。

本章では「返礼と応答のリーダー」への外部支援のあり方を論じ、次章では「本心を表明できない孤立」への対応を扱う。

第2節「返礼と応答のリーダー」

第5章のアンケート調査の問13において、コミュニティ活動を継続的に行っていくために重要とされているものについての質問に、最も多くの地縁型住民自治組織があげたのは「リーダーの意欲」であった。第5章でも論じたように、地縁型住民自治組織の設立の理由として多いのは行政や他の団体から依頼されたという受動的な理由である。意欲のある人の自発的動機によって設立されたテーマ型市民活動組織と異なり、地縁型住民自治組織は意欲的なリーダーによって運営されているのではない状況が想像できる。団体の継続した活動を実施するには「リーダーの意欲」が最重要であるとの認識は、こうした意欲的なリーダーが乏しい状況であるからこそのものであろう。予算や行政、他の組織からのサポートという団体運営の条件的要素ではなく、団体運営の原動力の中核はあくまでもリーダーによる主体性の発揮であるとの認識が示されているともいえる。いずれにしても、地縁型住民自治組織においては、リーダーの存在が最重要であるとの見方が主流である。

問14ではリーダーが活動をはじめたきっかけを問うたが、「日頃、周囲にお世話になっているから」、「友人・知人に頼まれたから」との答えが多かった。必ずしも自発性の発揮ではなく周囲の存在の影響を自覚しそれに応えるという受動的理由が多いのである。

問14の自由記述欄には次のようなコメントがあった。

「退職後、父の介護にひと区切り、自分だけが幸せならということではなく、住民の笑顔、会話の大切さを十分学んだので被災後体育館での炊き出し等が良い経験になっていた。」

「大震災からお世話になり、被災者の町の復興のために犠牲者の供養のため(同じ住民として)」

「他の人材がいなかったため」

「地域の恩返しの動機」

「相談された団体設立の仲間の熱意に感激したから」

「人間は皆、お互い様」

「他の支援事業でも手伝ってもらっているから」

「現在、自治会長をしているが、団地内住民の高齢化に伴う役員のなり手不足から、会長職を引き受け活動している」

問15は活動の継続を支えたものを問うたが、「日頃のお世話へのお返しという気持ち」が「団体のメンバーの協力」の次に多かった。自由記述欄にも次のコメントがあった。

「事故の初期から現在まで、ともすると孤立感を感じる事が多い中で、外部(第3者的な見方のできる人)からの意見、支援、(物、カンパ)励ましに支えられてきています。本当に苦しい時に助けられ、神さまはいると感ぜられてから、覚悟を決めてやっています。」

「避難してきた私達を支えてくれたたくさんの方々に、誰かのために、自分のために、人様の支えになれるなと思うから」

本論文では、このような「お世話になっている」との内的動機を持つリーダーのことを、すでに述べたように、SCにおける互酬性の規範をもとにした「返礼と応答のリーダー」と表現している。

この「返礼と応答のリーダー」にはどのような特徴があるのかについて分析を深め、そのことから見えてくる外部サポートのあり方を考察してみたい。

(1) 地縁型住民自治組織とソーシャル・キャピタル (SC)

第5章のアンケートを通して浮かび上がる「返答と応答のリーダー」の特徴は、SC論という「互酬性の規範」をもとにするリーダー像である。強い主体性や自発性、地域の課題に対する問題意識からのコミュニティ活動への参加というよりも、「日常、周囲にお世話になっているから」という負い目と「友人・知人に頼まれたから」という他者への応答、もしくは義務感といった動機をもつリーダーである。

そして、この「返礼と応答のリーダー」が多く活躍する場は、地縁型住民自治組織であり、これを代表するのが仮設・復興住宅における自治会、地域における町内会といった地縁組織である。自治会・町内会は、これまで多くの識者によって批判されてきた。それは自治会・町内会は行政に主導され戦時体制へ組み込まれた経験をもつことから、行政の下請けや末端組織にすぎないという批判である¹⁷⁸。市民社会論的観点から見たときの「後進性」や「お上依存」の受動性といった観点からの論評である。

一方で、第5章でも論じたように、自治会・町内会の「人や団体をつなぐ」役割の有益性への注目も存在する¹⁷⁹。SC論との関係ではこの点が重要である。第一に、日本の地域社会を支える自治会・町内会は住民間の結束型SCを醸成する場である。つまり住民間に円滑な人間関係の形成があり、協力的な自治会では多様な活動が可能になり、また共同作業を通して信頼や互酬性の規範を伴う良好なネットワークが形成されることである。第二に、地域運営組織に代表される他団体との相互関係の構築が容易であることである。自治会は、子ども会、老人クラブ、婦人会、青年団、消防団、社会福祉協議会等の地域に根をはる組織や非地縁組織であるNPO等と連携し、地域の諸課題の解決に向けた取り組みを行っている。これは橋渡し型SCの醸成である。第三に、自治会・町内会は「行政と市民を媒介する」役割があることである。一方で団体のメンバーである市民のために活動しつつ、他方で行政と連携し政策遂行に協力しながら自らの主張も伝達する。これは連結型SCの醸成といえるのである。

ハーバード大学でパットナムから指導をうけたロバート・ペッカネンは、自治会・町内会に対して行政から支給される財源や委託業務は、活動全般からみれば一部にすぎないこと、役員の決定は自治会・町内会自身が行っており、行政の介入がないこと等から、自治会・町

¹⁷⁸ 松野弘 (2004) 『地域社会形成の思想と論理—参加・協働・自治—』 ミネルヴァ書房、佐藤慶幸 (2007) 『アソシエーティブ・デモクラシー』 有斐閣

¹⁷⁹ 辻中豊、ロバート・ペッカネン、山本英弘 (2009)

内会は自律性のある市民組織であると述べている。また、行政とのつながりを利用して行政に対して自らの要望を伝え、行政施策を促すという行政との効果的協働が行われていると指摘し、自治会・町内会を「ソーシャル・キャピタルを維持し、行政効率を促進させる点で際立っている」としている¹⁸⁰。

（２）「返礼と応答のリーダー」と「周囲の協力」

自治会・町内会は「返礼と応答のリーダー」を生み出し、それを通して SC を高めている。そのメンバー同士は水平的な関係にある。したがって「返礼と応答のリーダー」は、強いリーダーシップを発揮し周囲を主導するのではなく、周囲の協力を受けながら「つながり」によって自治会・町内会を運営するのである。

周囲の協力を受けるということは、「返礼と応答のリーダー」を表す一つの重要な資質である。第5章のアンケートの「問8. 課題解決のための取り組み」について約8割近くの団体が「会議で話し合う」と回答し、団体内メンバー同士の意見交換から解決の方策を探ることを第一としているのも、このことと関係がある。ちなみにテーマ型市民活動組織の場合は「会議で話し合う」ことよりも「他団体との連携を図る」が最多である。また、「問15. 活動の継続を支えたもの」についても、地縁型住民自治組織は「団体のメンバーの協力」を最多としているのである。これらの回答から、「返礼と応答のリーダー」は、孤立した一人が強いリーダーシップを発揮して団体運営を行うのではなく、周囲の協力を得ることで生じる「人とのつながり」を築きながら進めていく特徴があることが分かる。

周囲の協力を得ることについて、金子郁容はボランティアにおける「バルネラビリティ (vulnerability)」の言葉を用いて示唆に富む説明をしている。金子はボランティア活動をする人が「助けるつもりが助けられている」と不思議な経験をすることを紹介し、それを説明するために「バルネラビリティ」という言葉を使った。

バルネラブルであるということは、弱さ、攻撃されやすさ、傷つきやすさであるとともに、相手から力をもらうための「窓」を開けるための秘密の鍵でもあるのだ。バラネラビリティは、弱さの強さであり、それゆえの不思議な魅力があるのだ¹⁸¹。

ボランティアは敢えて自分をバラネラブルな状態にし、周囲とのつながりを獲得するという性質があると説明している。

コミュニティづくりに携わる「返礼と応答のリーダー」は、必ずしも「弱さ、攻撃されやすさ、傷つきやすさ」という性質があるとは考えられないが、このことは、「返礼と応答のリーダー」が周囲の協力を得ながら運営を進める性質の一面を表しているとも思われる。つまり、「返礼と応答のリーダー」は一見、自発性や主体性が弱いように見えるかもしれない

¹⁸⁰ ペッカネン、ロバート（2008）『日本における市民社会の二重構造』佐々田博教訳、木鐸社

¹⁸¹ 金子郁容（1992）『ボランティア もう一つの情報社会』岩波書店、p.125

が、実はそのことで周囲の協力を得て「つながり」を創出し、SCを醸成していると想像されるのである。活動開始のきっかけは「日頃、お世話になっている」「友人、知人に頼まれたから」という、必ずしも地域の課題解決への強い使命感にもとづくものでなく、受動的かつ周囲に依存するというバラネラビリティにあるからこそ、コミュニティづくりを通したSCの醸成における強みを発揮していると推測される。こうした行動様式の中に「返礼と応答のリーダー」の慎ましやかな自発性が存在しているのである。

このような観点から、「返礼と応答のリーダー」によるコミュニティづくりは、多くの人の参加を呼び込み、またこれら参加者の活動に対する貢献を引き出し、結果的に「返礼と応答のリーダー」自身に満足を与える可能性が高くなると想定する。

しかしながら、この特徴が活きるのはそれが結束型SCを醸成する時であり、地縁型住民自治組織は、外部との連携に消極的であることが第5章のアンケートで反映している。「団体の課題解決」や「参加者確保」の方法は自力解決よりも、他団体との連携による解決が少ないのである。特に「地域コミュニティへの課題解決に必要なこと」、「継続的なコミュニティ活動に必要なこと」、「活動の継続を支えたもの」、「つながりが生じたマイナス面への対応」のすべてにおいて、他団体との連携の重要性を認識しているのは10%台にすぎない。つまり、他団体との連携という橋渡しSCの醸成はほとんど意識されていないのである。何故、地縁型住民自治組織の「返礼と応答のリーダー」は橋渡しSCの醸成を意図しないのか。この問いに外部支援の有効な支援のあり方を探る鍵があると思われる。

第3節 贈与論と互酬性の規範

(1) 贈与と負い目

ここでは文化人類学の交換論を参考に、被災者支援に関わる支援を「贈与」と捉え、この関係から、「返礼と応答のリーダー」がコミュニティづくりに取り組む原動力であるSC論における「互酬性の規範」について議論を行う。

交換論の古典的研究として代表的なものは、1924年にマルセル・モースが出版した『贈与論』である。モースは、ニュージーランドの先住民族マオリ族の人、家族、部族、土地に結び付いた財産を人に贈る時の風習や、北米の先住民の部族間の贈与に関するポトラッチという儀礼を研究し、さらに経済の歴史の起源を考察する中で、未開部族の贈与の風習は人類全体に無意識に眠る古層であることを指摘する。そして贈与交換の意義を示し、資本主義が発達し、行き過ぎた利益の追求が行われている社会の改善を構想したのである。

モースの考える贈与は贈与交換であり、これは一方的に贈り物を相手におくるのではなく、贈与には必ずお返しがあるということである。モースは『贈与論』において「贈り物をもったら贈り物でお返しをしなければならない」、「贈り物をあげるのはいつだってお返しの贈り物を期待しているから」という古詩を紹介し、「贈り物の循環を強制するような力」、「贈り物を与え、お返しをさせる力」の存在を認めている¹⁸²。贈り物にはお返しの義務が生

¹⁸² モース、マルセル（2009）『贈与論』吉田禎吾、江川純一訳、ちくま学芸文庫、p.110

じているとしているのである¹⁸³。つまり、モースのいう贈与の風習は互酬性の原理にもとづいているのである。

モースはこの義務を「与える義務」、「受領の義務」、「返礼の義務」の3つに分類する。これらの義務的要素は、単なる親切心や利他的な動機ではなく地位や名誉、道德等からの要請によってなされなければならない。またいったん贈与として差し出されたら、受け取る側はそれを受け取り、返礼をしなければならないのである。この3つの義務が生じるところに規範が形成されるのであり、SC論の「互酬性の規範」の基層的な思想はこのモースの贈与論であると想定できよう。

そして、贈与の「受領の義務」とそこからもたらされる「返礼の義務」は、贈与を贈られた側に「負い目」を感じさせることになるという。この負い目をモースは「貰ってお返しをしないことは、貰った者をより低い地位に落とさせることであり、とりわけ、お返しの意思なくして貰った場合に、著しい」と述べ、贈与が貰い手に強い負債感覚を生じさせ、反対に贈り手は意識的であれ無意識的であれ、優越感や精神的満足等の代償を期待していると指摘する¹⁸⁴。そこで、モースは「われわれの一切の道徳的努力は、裕福な《施行家》の名誉を傷つけるような非情な恩人ぶりを排除する方向に向けられる」と、贈与交換における危険性への道徳的対応の必要を述べている。

この貰い手の「負い目」や「負債感覚」は、震災復興における支援者と被災者との関係においても生じる可能性があることを様々な識者が指摘している。

ロバート・コールズは、「ボランティアは相手に希望をもたすが、相手にねたみやひけめを感じさせることもある」¹⁸⁵と述べ、デビッド・スレイターは「見返りを受け取ることなく与える行為は、返済できない借りによって受け手に足枷をはめることになる。とりわけ絶望的に困っている状況では、それは受け手が自己の尊厳を要求する可能性を否定することになる。このことは、無力感や疎外感につながる。そして最終的に、「純粋な贈り物」は、贈り手と受け手の間のいかなる関係をも否定することになる。なぜなら互酬とは、関係性そのものに属するからだ」¹⁸⁶と述べている。ビヴァリー・ラファエルは、「世話を受ける代償として自立と苦情の権利は放棄」しなければと語っている¹⁸⁷。

仁平典宏は「近代的な権力は、善意を装い贈与するふりをして、決定的な負債を与えていく存在として概念化されてきた」と述べ、贈与が「相手や社会にとってマイナスの帰結を生み出す」という贈与のパラドックスを主張した¹⁸⁸。仁平は日本のボランティア活動にはこの傾向が強くなることを指摘し、平等の実現を目指した支援は、支援者と非支援者との間に権

¹⁸³ 岩野卓司（2019）『贈与論 資本主義を突き抜けるための哲月』青土社、p.22、岩野はモースが贈与を贈与交換としていることを、すべての思想家や研究者が納得していないことを指摘している。ハイデッカー、レヴィナス、デリダ、マリオンらは贈与をお返しのない純粋で無条件なものと考えていることをこの著書の中で論じている。

¹⁸⁴ モース、マルセル（1973）『贈与論』『社会学と人類学Ⅰ』有池亨訳、弘文堂

¹⁸⁵ コールズ、ロバート（1993）『ボランティアという生き方』池田比佐子訳、朝日新聞社、pp.359-362

¹⁸⁶ スレイター、デビッド（2013）『ボランティア支援における倫理—贈り物と返礼の組み合わせ』森本麻衣子訳、トム・ギル他編『東日本大震災の人類学—津波、原発事故と被災者たち「その後」』人文書院、pp.80-81

¹⁸⁷ ラファエル、ビヴァリー（1989）『災害の襲うとき—カストロフの精神医学』石丸正訳、みずう書房、p.346

¹⁸⁸ 仁平典宏（2011）『「ボランティア」の誕生と終焉：「贈与のパラドックス」の知識社会学』名古屋出版会

力関係や上下関係を作り出すとしている。またルース・ベネディクトは、日本における恩と義理の概念を用いて「負い目」を説明している。一般の日本人にとって恩は無限の負い目、義理は有限の負い目であり、それを受け取った者は返すことが良い徳行であるとしている。このことは、災害時の支援やボランティアによる贈与の受け手である被災者は、それを返そうとする特徴を示すものと考えられる。

（２）一般的互酬性から均衡的互酬性への移行による「負い目」の軽減

では、この負い目の議論から「返礼と応答のリーダー」によるコミュニティづくりをどのように支えていくことが可能であるのかを考察する。

手掛かりとして、モースの贈与の義務的循環論を発展させたマーシャル・サーリンズの互酬性の３つの定義を想起したい。『石器時代の経済学』においてサーリンズは、互酬性を社会的距離に応じて類型化した¹⁸⁹。（１）一般的互酬性、（２）均衡的互酬性、（３）否定的互酬性である。この場合の社会的距離とは、人間関係の親密さの程度に応じた関係を示す。（１）一般的互酬性は家族や氏族、地域など親しい関係にみられるものであり、贈り手は返礼を期待せずにも贈与し続けるという互酬性である。返礼があるとしてもすぐに実行されなくてもよい。（２）均衡的互酬性は、贈与に対して可能な限り定まった期間の中で返済されることが期待される贈答交換である。これは社会関係よりも経済的取引に近い。贈り手と受け手には親密性は必要がないが、否定的互酬性がおこらないために、ある程度の信頼性が必要である。（３）否定的互酬性は自己の損失なしに利益を得る交換である。盗み、値切り、いかさまなどがこれにあたる。贈り手と受け手の関係は遠い状態である。

この３つの互酬性の中で、「返礼と応答のリーダー」が取り組む地縁型住民自治組織によるコミュニティづくりは（１）一般的互酬性にあたると考えられる。それは、第一に、地縁型住民自治組織は地縁組織としての性格が強く、そこにはその地域に住む住民同士の密接なつながりがあると想定できるからである。日常のゴミ出し、清掃、買い物等の地域活動には互助的な要素があり、こうした活動に貢献した人は別の住民からの返礼を期待するかもしれないし、受け手の人は負い目を感じているケースがある。第二は、この場合の受け手は自身が抱えている負債を即座に返済するのではなく、「いつか」返そうと考えていると思われることから、贈与の返礼に時間をおくことが想定されているからである。

次に、地域外の外部からの支援という贈与と被災者としての受け手という関係で考察すると、均衡的互酬性と一般的互酬性の２つの互酬性が混在していると考えられる。これについては田所聖志が分析している¹⁹⁰。田所によれば、支援している側が例えばボランティアであれば、ボランティアはボランティア活動を通して自己実現による満足感を得ているなど何かを得ていると考えられ、その返礼としてボランティアを行っていると考えられるが、一方、受け手はボランティアによるサービスを得ているため、両者に均衡的互酬性の関係が成

¹⁸⁹ サリーンス、マーシャル（1984）『石器時代の経済学』山内昶訳、法政大学出版局

¹⁹⁰ 田所聖志（2018）「地域包括ケアにおける『互助』概念と贈与のパラドックス——互酬性をてがかりに」『日本健康学会誌』日本健康学会、p.187-97

立していると捉えられる。しかしまた、ボランティアが受け手に対する返礼の意味を感じていないとすれば、サービスの受け手が「もらった恩や義理を返さなければならない」という一方的な思いを抱くだけになり、両者の関係は一般的互酬性の関係にもなる。したがって、外部からの支援と住民との間には「均衡的互酬性」と「一般的互酬性」の2つの互酬性が存在していると、田所は言うのである。以上が、互助的組織である地縁型住民自治組織の互酬性の概念となる。

このような観点から考察をすると、地縁型住民自治組織の「返礼と応答のリーダー」のコミュニティづくりを行う内面的理由とそれに対する外部支援については、次のことが言えるかもしれない。第一に、「返礼と応答のリーダー」は、日常生活における住民同士の一般的互酬性の関係の中で、「いつか返礼をしなければならない」という負い目を感じており、第二に、外部支援者との関係では一般的互酬性と均衡的互酬性の両方が成立しているが、均衡的互酬性を強調する関係が、受け手である「返礼と応答のリーダー」の負い目を低減する可能性があるように推測される。そこで、第三に、贈り手である外部支援者は受け手である「返礼と応答のリーダー」との関係を、一般的互酬性から均衡的互酬性へと移行させる仕組みに関わる必要があることとなるのである。第四に、しかしながらこの場合両者の均衡関係の構築のあり方が問われることになるが、災害の場合、贈り手と受け手との非対称性がより一層明確になり、受け手にとって圧倒的な贈与は返礼ができないものと認識され、受け手の自己の尊厳を大きく傷つけるものとなる。互酬性の規範をもとにする「返礼と応答のリーダー」を支えるということは、贈り手である支援者との関係を一般的互酬性から均衡的互酬性へと、十分に対称性を確保した上で移行させることであると考えられよう。

（3）東日本大震災における支援と贈与論に関する先行研究

先に触れたように、この互酬性の規範にもとづくリーダーは、周囲の人との一般的互酬性の関係を感じているが、この関係を均衡的互酬性の関係に移行するために、団体のリーダーや責任者の役目を引き受けていると考えられる。この均衡的互酬性を確保するためのあり方はどんなものなのかが、次に論じるテーマである。

はじめに、東日本大震災における支援する側と支援される側との関係をボランティアの実体験にもとづき贈与論から論じている研究を参照したい。デビッド・スレイターは東日本大震災におけるがれき撤去等のボランティアを行っていた際、ある被災者からスレイターが申し出たボランティアを拒否された。それでもスレイターはボランティア活動の提供を強く申し出て、その自宅のがれき撤去を行った。そしてボランティア終了後、現場から去る時に、その被災者である住民からコップやグラス等を貰ったのである。この住民からの贈り物に対し、スレイターはこの贈り物は感謝の気持ちを表したのではなく、面識のない者に対して借りを作ってはならないという気持ちの表れであったと報告している。そしてモースの「贈与論」を引き合いに出しながら、支援する側と支援を受ける側との間のコミュニケーションが対等な関係ではなくなり、それが支援を受ける側の自尊心を傷つけ、支援の拒否を

招いてしまっていると指摘する。そしてそれでも支援を受けた場合、支援された側は、対等な関係を維持するために何らかの返礼を通して関係の均衡を図っていくとしている¹⁹¹。

坂田悠江は被災地である宮城県の離島でボランティア活動をしながらいールド調査を実施した¹⁹²。坂田が所属するボランティア団体が、その離島でボランティア活動と全島民の生活状況把握のための聞き取り調査を行った中で、被災者である島民とこのボランティア団体との間で信頼関係が構築され、それによって支援者と受援者の不均衡な関係が是正された体験を論じた。ボランティアに対する返礼として被災者から団体に渡される贈与としての手土産と、そしてその手土産を受け取ったことを団体内のメンバーが贈答記録である「ありがとうノート」によって認識し手土産を直接受け取っていないメンバーでも島民に会った時にお礼が言えるようにすること。こうした被災者とボランティアの互いの贈与の交換、またそれに対する返礼の交換の中で信頼関係が構築されていったという。

内尾太一は、NPO 法人「人間の安全保障」フォーラム (HSF) ¹⁹³による南三陸町の被災した子ども達への学習支援等のボランティア活動の実体験から支援と受援の関係を贈与論的に論じている¹⁹⁴。全国から届く匿名の支援に対し、被災者はそれらを受け取ることに精神的な負担を抱えていたことを実際に見聞きし、その原因を、送り主に感謝を伝えるという返礼ができないことに求めた。そしてさらに過度の贈与が行われた場合、この精神的な負担である負債感を通り越し、受け取る側に対する侮辱となり得ると論じ、これをジョージ・ケイティブという痛みなき抑圧という概念で説明した。痛みなき抑圧とは、他者の善意によって生じる受け手の侮辱は、個人あるいは集団を強制的に低位に置くものであり、人々は善意によって得られる利益に喜ぶ一方、善意を施した者に支配され、貶められることである¹⁹⁵。内尾は東日本大震災の被災者への支援も、この痛みなき抑圧を被災者に及ぼしていたと述べている。そして、被災者から支援物資の「おすそわけ」を貰った経験から、このおすそわけという行為に、被災者が抱えている精神的負債を軽減される効果が含まれていると指摘した。支援者がこの支援物資のおすそわけから始まる被災者からの返礼を受け取ることで、人間同士のやり取りの均衡を取り戻し、被災者は痛みなき抑圧によって社会的弱者に貶められた自らの尊厳を回復するというのである。

第4節 均衡的互酬性を導く外部支援のあり方

以上の贈与論と支援の先行研究から、「返礼と応答のリーダー」の一般的互酬性から均衡的互酬性への移行を導く外部支援の手がかりを考察する。

第一にスレイターが体験したように、「返礼と応答のリーダー」は借りをつくってはならないという意識が根底にあると考えられる。モースが「貰ってお返しをしないことは、貰っ

¹⁹¹ スレイター、デビッド (2013)

¹⁹² 坂田悠江 (2014) 「なぜ災害ボランティアを続けるのかー宮城県の離島における一事例研究」『東北人類学論壇』東北大学大学院文学研究科文化人類学研究室

¹⁹³ 2011 年 4 月、東京大学大学院総合文化研究科「人間の安全保障」プログラム (HSP) の有志によって設立された。

¹⁹⁴ 内尾太一 (2018) 『復興と尊厳ー震災後を生きる南三陸町の軌跡』東京大学出版会

¹⁹⁵ 前掲書、p.99 の記述をもとに筆者が説明。

た者をより低い地位に落とさせることであり、とりわけ、お返しの意思なくして貰った場合に、著しい」¹⁹⁶と語ったように、贈与に付随する贈与交換が貰い手に強い負債感覚を生じさせ、さらには屈辱感も生起させることから、貰わないという選択が好ましいように思える。このことは地縁型住民自治組織における「返礼と応答のリーダー」が外部との連携に消極的であることを裏付けるものであると推測できる。

第二、しかし、震災によって苦境に陥った被災者にとっては、周囲や全国からの支援を受けなければならず、震災後から負債感を背負うことにならざるをえなかった。この状況になると、被災者は他者への感謝の念と同時に屈辱感を覚えるともいえる。

第三に、このような自己の矮小化から脱却するために、受益者は何らかのお返しの行動をすることが必要となる。たとえば、スレイターが受益者から貰ったコップやグラス、坂田が貰った手土産、内尾が貰った支援物資のおすそわけである。これらは、受益者による支援者との関係に均衡性を回復させる動きである。

第四に、受益者が特定の人に対してであれ、不特定の人に対してであれ、貰った贈与に対する返礼の義務を果たすため、地域のつながりの醸成等の地域課題の解決を図るコミュニティづくりに取り組むことがある。これが地縁型住民自治組織の「返礼と応答のリーダー」が活動に従事する主要要因の一つであると考えられる。

「多様な互酬性」を構想する社会学者のトニー・フィッツパトリックは、互酬性を原始的な社会契約にまで遡り、社会の人々の生が相互依存の関係にあるという根源的事実から見直したところ、人々がメタ義務として互いに助け合わねばならないという義務を最初から負っていると述べている¹⁹⁷。これは贈与の返礼として、特定の個人を対象とするのみならず、互いに助け合わねばならない義務という互酬性にもとづき、広く地域社会も対象とするとの考えである。地域活動への取り組みが受益者の返礼となる可能性を示唆しており、このことは後の第6節においてさらなる論考を加える。

以上、受益者側による一般的互酬性から均衡的互酬性への移行についての考察を行ったが、次に外部支援者が配慮すべき支援のあり方を考察する。

第一に、受益者の根底にある、借りをつくってはならないという意識に敏感であることが必要である。受益者の仮りをつくらないということは、なしうる限り他人に面倒や迷惑をかけず自立した生活をおくりたいという心情があると考えられる。そのために支援者は、受益者の自立心を損なわない関係構築による支援を考える必要がある。

第二に、受益者から返礼を受け取る相手としての役割を果たすことが重要である。それは受益者との関係において均衡的互酬性を作り出し、そのことによって受益者の精神的負債を少しでも軽減させる効果があると考えられるからである。

第三に、坂田が経験したように、受益者と支援者が贈与を交換し、さらに返礼をも交換し合い、その繰り返しの中から両者の信頼関係が構築されることを意図するべきであろう。こ

¹⁹⁶ モース、マルセル（1973）p.371

¹⁹⁷ 平野寛弥（2012）「社会政策における互酬性の批判的検討—新たな社会構想としての『多様な互酬性』の可能性—」『社会学評論 63（2）』有斐閣、p.243

の信頼関係によって支援者と受援者との垣根が解消され、そのことが長期的な人間関係を生むことになり、受益者の負い目が解消された状態での支援活動が可能になると考えられる。

第四に、「返礼と応答のリーダー」の負い目の感情、精神的な負担感にさらに上乗せするような贈与の重荷を感じさせる支援を避けるべきである。負い目を与えない外部からのエンパワメントが求められる。

これらの条件に比較的適合する外部支援と考えられるのが、若者による支援である。

第5章のアンケートの間23「地域の復興における若者が与えた影響」では、「元気と明るさをもたらす触れ合い」に7割以上の団体が回答している。また、3番目に回答が多かった「気軽なおしゃべりなどによる会話の促進」は地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の差が倍以上あり、地縁型住民自治組織の方が回答率が高い。これは、地縁型住民自治組織の「返礼と応答のリーダー」が、外部からの支援を受けること自体に重荷を感じる可能性があるものの、若者との会話の気軽さは、負担感を感じるほどの支援の重荷ではないことを示唆しているとも考えられる。そして、逆に若者というゲストへのお世話を通して、ホストの主体性が発揮されることもある。このことは負い目を与えない外部支援の在り方の、一つの例として考えられる。

第5節 WCRP フクシマコミュニティづくり支援プロジェクトからの考察

先に示した外部支援の4つの有用性について、第5章で紹介したWCRP日本委員会の「フクシマコミュニティづくり支援プロジェクト」の事例を用いて考察する。

改めて述べれば、このプロジェクトは2014年から18年に実施し、福島在住民主体のコミュニティづくりを支援するものであった。地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織によるカフェ、茶会、コンサート、フラダンス、演劇など住民間の交流、盆踊り、夏まつり等の芸能・伝統文化再建、放射能測定、避難者に対する自然野菜の提供、甲状腺検査等の放射能に関わる事業、住宅清掃、見守り等の仮設住宅・復興公営住宅の自治会事業、学習指導、保養、農業体験の子どもに対する事業等への財的支援を行うプロジェクトである。

このプロジェクトの支援方法には次の特徴があった。

第一は、支援額が行政や他の助成団体と比較すると少額である20万円を上限としたことである。例えば、地域の復興やコミュニティづくり、被災者支援を行う団体への支援事業である2014年に福島県が実施した「平成26年度福島県地域づくり総合支援事業（ふるさと・きずな維持・再生支援事業）」の場合は、上限額が1,000万円であり下限額は100万円であった。WCRP日本委員会の20万円という限度額の決定に際しては、WCRP日本委員会の財源の限度範囲ということもあるが、実際のWCRP日本委員会の支援活動の経験から、住民主体のコミュニティづくりは運営メンバーが約10名以下、参加者が50名～100名の小規模のグループ活動が多い、と経験的に判断したことによるものである。

第二は、支援金を受け取った団体にとって使い勝手が良く、活用の自由度が高い支援金で

あったことである。コミュニティ活動に資するものであれば用途には殆ど制約がなかったため、各団体のプロジェクトに係る事業費のみならず、人件費、事務所賃貸料、スタッフ交通費といった管理費にも活用できるものであった。これが、たとえば福島県地域づくり総合支援事業の補助金であれば、NPO 法人の経常費（事務所の光熱費、人件費）や打合せ飲食代等、活用が認められていない支出がある。

第三は、支援金申請時と活動報告時における書類作成の簡便性が高いことである。このプロジェクトを立ち上げた際、WCRP 日本委員会が対象として想定したコミュニティづくりは、被災者であり高齢者が中心となる仮設・復興公営住宅における住民自治組織をイメージした。そのため、支援金申請書や活動報告書の記述欄を可能な限り少なくし、団体からの申請を容易にした。また福島県地域づくり総合支援事業では、申請時に定款・規約・会則、役員名簿等の添付書類が義務付けられているが、このプロジェクトでは仮設・復興公営住宅の自治会を想定していたため、これらの添付書類が存在する可能性が低いので、提出を求めなかった。

第四に、WCRP 日本委員会から団体への支援金の受け渡しは、銀行送金ではなく訪問による直接手渡しを基本としたことである。通常、行政や助成団体から各団体の支援金、助成金の受け渡しは銀行送金である。現金を直接受け取るよりも、銀行送金の方が適切かつ簡便に経理処理が可能であるが、WCRP 日本委員会はコミュニティづくりを行う団体との直接の対面を重視したのである。財的支援の実行と同時に団体同士の信頼関係を構築することを目指し、その信頼関係の構築こそが、福島の真のコミュニティづくりを可能にするのではないかという WCRP 日本委員会に共有された思いがあった。

こうした WCRP の財的支援は、各団体にどのように受けとめられたのであろうか。第 5 章で行ったアンケートを参照してみたい。ここで注意すべきは、財的支援を行った側の WCRP 日本委員会が、支援を受け取った団体を対象にして、WCRP 日本委員会の支援のあり方を問うているという点である。先に贈与論を参照して議論したように、贈り手と貰い手とは非対称的な関係にあり、貰い手である団体は贈り手である WCRP に精神的な負い目を感じている可能性がある。そのため、このアンケート結果を参照する際には、こうした贈与関係があるという事実を念頭におく必要がある。団体によっては、それこそ返礼の意味で WCRP の支援を最良目に高く評価している可能性があることも想定する。

（１）「使用条件の少ない小さな補助金」

まずアンケートの問 25 の「20 万円の支援額のあり方」の結果を見てみたい。第 5 章で示したように、地縁型住民自治組織の場合、「適切な金額」と回答した団体は 76.3%であり、「少ない金額」は 13.0%、「多い金額」は 13.2%であった。以下はそれぞれの回答の主な理由の記述である。

「少ない金額」:

- ・ イベントを開催するには最低 50 万円必要なため

- ・立ち上がって間もない団体で小規模な為、必要と思われる機材等がまだ不足しているため

- ・団地は 92 世帯により、参加者によっては少ないこともあります。

「多い金額」:

- ・当自治会の年間予算が少ないので、20 万円という金額は多く感じました。
- ・当支援金は芋煮会に当てたのだが、使い切るためにわざわざ長野県より呼んだ知人に報酬（高額）を払ったり和太鼓等呼んだこと。

「適切な金額」:

- ・地域民の協賛も得たいと思っていたので十分な金額であったと思っています。
- ・いろいろな行事を行っていく上で自力でできるものは、自分達も努力するべきと考えるから。全て支援を受けるやり方では組織が怠惰すると思っている。
- ・適切な金額で事業が処理できる。何回が支援をしてもらいました
- ・金額内で考えて実施していけば多い少ないはないと思います
- ・支援限度額の計画をたてた
- ・多過ぎると努力を怠りそうです。
- ・資金不足のおり、事業展開において会員に思わぬサービスができた。
- ・支援額が大きな助成金はたくさんあるが、小さな規模での活動にとっては大変有難いものでした。

このうち「適切な金額」と回答した理由に、「いろいろな行事を行っていく上で自力でできるものは、自分達も努力するべきと考えるから。全て支援を受けるやり方では組織が怠惰すると思っている」、「多過ぎると努力を怠りそうです」がある。これらは、他者から借りをつくることへの抵抗と自立した運営への意欲の表れであると考えられる。財的確保は地縁型住民自治組織とテーマ別市民活動組織の両者にとって最も深刻な課題となっており、その分、贈与としての意味は他の贈与と比べて受け取る側の負債感をより重くしていると想像する。

団体の活動を可能にするためには財的資源を適切に調達し、かつ負債感を軽減させなければならない。他者からの借りと感じる負債感を可能な限り少なくし、逆に貰い手の自立心を確保することである。20 万円という金額が多いと感じるか少ないと感じるかは、受け取る団体の組織や活動規模に応じて当然多様であるが、ここで重要なのは贈与する側の外部組織の認識である。テーマ別市民活動組織が「適切な金額」と回答した中に「負担が少なくて良い」とのコメントがあったが、贈与する側は、貰い手の自立心への道筋への洞察を深くする必要がある。アンケートから見る限り、現在の住民主体のコミュニティーづくりを行う団体にとっては 20 万円という金額は概ね適切であったと推測できるが、これは「返礼と応答のリーダー」が抱く負い目をある程度まで抑制し、残りの負い目を自身のコミュニティ活動

を通して満足のいく程度まで返済できたとも推論できよう。このような「使用条件の少ない小さな補助金」は、事務作業上の負担とともに精神的な負担をも軽減させる効果があると考えられる。

さらに、この「使用条件の少ない小さな補助金」における「使用条件の少ない」という特徴の有用性も自由回答の中で散見された。「目下の課題対応のための小規模なイベントや取り組みをフォローするには十分な金額であり、その分使い勝手の良さ、幅広い取り組みを対象として頂いた点は大変有難かった」、「他の補助金と比べて制限も少なく、使い勝手の良い補助金でした」という回答である。マリリン・テイラーはイギリスのあるコミュニティ基金が地域組織への補助金として僅かな額を4年以上提供したことで、多様な事業が展開された事例を紹介している¹⁹⁸。

（２）「訪問による支援金の直接手渡し」

アンケートの問 26.「直接手渡しの支援金方法」の結果はどうか。地縁型住民自治組織の実に 89.5%が「直接手渡し良かった」と回答した。「銀行振り込みのほうが良かった」は 2.6%、「わからない」は 7.9%である。以下はそれぞれの理由の主な記述である。

「銀行振り込みのほうが良かった」:

- ・あくまでも元気でしたので銀行振り込みのほうが良かったです。

「わからない」

理由の記述なし

「直接手渡し良かった」

- ・互いに顔が見えることが私たちは有難かった。手渡しは大変な作業だと思いますが、心が通じる気がしました。
- ・WCRP の担当者との顔の見える関係づくりとイベントに関わる地域の情報を現地です話し合うことで、目的意識が伝わったと感じます。
- ・直接会うことによって活動内容や支援プロジェクトの役員さんと意見交換できた。
- ・直接手渡ししてもらうことで、相手の顔が見え感謝の度合いも違うし、大事に使わなくてはという気持ちも特別になったと思う。
- ・人の暖かみを感じられる
- ・直接要望なり、詳細な報告が出来ました
- ・お互いに相手の顔が見えたのでよかったです。
- ・団体へのアピールができるため、良かった

¹⁹⁸ テイラー、マリリン（2017）p.239。ここでテイラーは、この小さな補助金をイギリスの地方組織が、イベントのための部屋の賃料、お祭りのテントや大天幕などの備品費、子どもの活動費、公認訓練講座の受講料、コミュニティ形成計画の実施費用、2カ国語によるニュースレター作成のためのソフトウェア代、旅費等に活用したことを報告している。そして、ある地方のファシリテーターの次のコメントを紹介している。「様々な集団は、ほとんど制約を受けることなく補助金を使ってきた。これは、広範囲にわたって優れた効果をもたらし、非常に工夫されたものや、目に見える重要なインパクトを与えるものも多かった。そうした緩やかな資金提供の仕組みに関して、人々が予測していた事態とは反対の結果がもたらされたのである。」

- ・当自治体イベント開催日に合わせてお越し頂き、自治会員の皆様の前で受けたので感激でした。金額が同じでも、振り込みと違い、あたたかみのある支援金でした。
- ・手続きが（書類）にサインで済み大変らくに手間かからず直接手渡してよかった
- ・心がこもった対応だったと感じる。

地縁型住民自治組織では、9割近くが「直接手渡し良かった」と回答している。「お互いに顔がみえることが良かった」、「心が通じた」との回答があるように、団体同士というよりも人間同士の関係構築によって団体間の信頼構築が図れたことが良かったとのことである。また、活動内容の報告や要望を直接伝えることができたとのコメントがあるが、団体の活動や目的を語ることを通して、自己の活動についてのより深い理解を得られたということに意義を感じているのであろう。

これは、「返礼と応答のリーダー」が外部支援を受ける際に求めているものを表している。すなわち、外部団体との信頼関係の構築である。互いの活動内容への相互理解、そして良好な人間関係の構築によって培われる信頼関係である。

坂田は、受益者と支援者が贈与を交換し、さらに返礼をも交換し合い、その繰り返しのなかから両者の信頼関係が構築されると語り、そしてこの信頼関係が支援者と受援者との垣根を解消させ、そのことが受益者の負い目を軽減させると指摘した。

そうであるならば、この直接手渡しには贈与と返礼の交換の機能があったのではないかと考えられる。WCRPのスタッフが支援対象である団体に支援金を贈呈するために訪問したのであるが、そこでは逆に、受援者である団体から湯茶のサービスを受けたり、その土地の特産品の提供を頂いたり、また唄やダンスが得意な人がそれを披露してくれたりとの歓待を受けたことが多々あった。

WCRPのスタッフが、支援金を贈呈する際に心掛けていたことは、受益団体の方々への敬意を持ち続けることであった。コミュニティづくりに取り組むリーダーの多くは自らも被災者であり、避難生活をおくる人々である。その人々が地域の課題解決のために尽力しているという状況に対し、WCRPのスタッフは心からの尊敬の念を持っていた。したがって、支援金を「与える」のではなく「贈呈をさせて頂く」という意識で臨んでいたのである。「贈呈」とは、相手への敬意を表し謹んで差し上げるという意味である。したがって、支援金の贈呈とともに団体への敬意の表明をするために訪問するという意味合いが、支援金の直接手渡しにあったのである。

このような支援者と受援者が出会う場は、お互いが贈与し、返礼が繰り返される場となる。山下晋司が言うホストとゲストの関係が構築されているのである。山下は東日本大震災後、被災地を訪問する観光に新しいタイプが創造されていることに着目した。ボランティアとツアーを組み合わせた「ボランティア・ツアー」、「ボランティアバス」、あるいは「まなび」と「旅」が結びついた「まなび旅」等である。こうしたツアーでは仮設住宅等の被災地域を訪問し、実際に被災者に触れる中で、被災地の現状や課題、地域の文化や生業、生活等を学

ぶのである。山下は、この新しい観光の中にみられる「ホスト」と「ゲスト」の関係が、贈り手と貰い手の対等でない関係を解消し、均衡的な関係を創造する可能性があることを指摘した¹⁹⁹。

支援金の直接手渡しという形での WCRP スタッフの訪問は、いわばゲストの立場になり、支援を受け取る側は訪問を受けるというホストの立場である。この関係性は、直接手渡しの場面において贈与と返礼を相互に交換し合う中で、信頼関係が培われ、それが均衡的互酬性を生み出したと考えられる。

山下が論じるゲストとホストとの関係性の逆転による均衡関係の構築は、60 歳以上の高齢者のメンバーが多い地縁型住民自治組織において、若者との交流により鮮明になると推測される。

第6節 均衡的互酬性とコミュニティ活動

ところで、こうした均衡的互酬性は、何故、住民たちのコミュニティ活動の実践につながっていくのであろうか。特定の対人関係における贈与交換という均衡的互酬性から、支援の受け手が広く地域社会などの不特定多数への返礼を通して負い目を解消することが、何故可能になるのか。先に紹介したトニー・フィッツパトリックは、人々は元来、メタ義務として互いに助け合わねばならないという義務を負っていると述べているが、これはどのようなことなのか。この問題を考察する上で、医療人類学者の浮ヶ谷幸代の主張は有益な示唆を与える。

浮ヶ谷は、人は自由意思や選択的意思を超えて否応なく「他者ととともに暮らす」なかでの関係性に組み込まれていると主張する。イギリスのコミュニティケアに関するマーティン・ブルマーの議論を参照しながら、「他者ととともに暮らす」ことから生じる日常生活での「巻き込む/巻き込まれる」という関係が、社会的な交換や互酬的な関係性を捉える際のポイントになると論じている²⁰⁰。

浮ヶ谷は、著書『ケアと共同性の人類学 北海道浦河赤十字病院精神科から地域へ』において、浦河日赤精神科病棟の看護師の日常的な看護実践や地域の精神保健福祉におけるピアサポーターの取り組みを通して、具体的な「ケア」のあり方について論じている。これらの活動の分析を通して、社会的、制度的に構成された日常業務としての医療、看護というフォーマルなサポートと、ピアグループと地域住民、看護師、そして患者といった多様な人達によって編まれるインフォーマルなサポートが存在すること、そしてこの両者が接続され、連関構造の広がりができることで、共同性の一つの型が形成されるという²⁰¹。こうした形で実践されるケアは、看護師、患者、ピアサポーター、地域住民が互いに「応援する/される」ということを通して、「巻き込む/巻き込まれる」という関係を生み出し、この互酬的關係が地域へと開かれていくという。

¹⁹⁹ 山下晋司 (2013) 「復興ツーリズム論：3.11 以後の新しい観光」『家計経済研究』家計経済研究所、p.19

²⁰⁰ 浮ヶ谷幸代 (2009a) 『ケアと共同性の人類学 北海道浦河赤十字病院精神科から地域へ』生活書院、p.22

²⁰¹ 前掲書、p.354

浮ヶ谷は「応援する/応援される」の意味を、病院内の看護実践や地域のコミュニティ活動における「助ける」、「配慮する」、「見守る」、「もてなす」、「場を演出する」といった、日常生活での人間関係の基底としてのケアに含まれる多義的な要素を含むものとして語る²⁰²。その上で、「応援」という概念を3つの側面から説明している。第一に、「応援する」側と「応援される」側の関係は一方的な関係ではなく、双方向の関係であることである。つまり日常の「応援」という行為は、「応援する側」は同時に「応援される側」になり、「応援される側」は同時に「応援する側」になるという両者の相互作用的な関係であること。第二に、他者を「応援する」ための力を身に付けるために自分自身を「応援する」というように、「応援する」ことは自己への配慮を伴うことによって支えられていること。自己への配慮は、自己と他者とのつながりを生み出すということである。第三に、「応援する側」と「応援される側」は二者関係に止まるだけでなく、複数のアクター間で連鎖していく関係を形づくるということである。つまり多くのアクターを巻き込む実践へと拡張され、開かれた関係を形作るという特徴があるという²⁰³。

先に触れたように **WCRP** は支援金の贈呈ということで支援対象の団体に訪問するが、そこで多くの学びや気づきを得ることが多々ある。**WCRP** の担当スタッフである鈴木克治は支援のために訪問すると「逆に歓待してくれて、**WCRP** の活動を励ましてくれる。本来ならば避難者の方々を励ますのが私たちの目的であるが、私たちが励まされている」という。支援対象団体のスタッフの優しさに驚いたり、「ご本人も厳しい生活状況の中で、無償で人のために一生懸命活動をしている」と感動し、「**WCRP** も避難者の方々から見習うことが多い」と述べ、**WCRP** 支援活動の一層の充実を誓う機会となっていると語る。このように、他者から「頂いた」刺激は、さらなる他者の利益のために自己を高める配慮となったのである。そして **WCRP** と支援対象団体との相互関係は、次章で説明するフクシマコミュニティづくりの集いや様々な集会において多様なネットワークと接続し、新たな関係構築へと広がったのである。

浮ヶ谷は、サリーنزの互酬性の分類に基づく考察から、浦河赤十字病院の地域実践における「応援する/される」、「巻き込む/巻き込まれる」という関係は、一般的互酬性と均衡的互酬性との混合した関係であると位置付けている。患者と看護師、看護師とピアサポーターといった直接的な二者関係から生じる均衡的互酬性を論じた上で、一般的互酬性が生起し、連鎖していると主張する。

他の人たちを巻き込みながら連鎖する「応援する/応援される」という関係においては、「応援している」という働きかけはすぐに返礼されるべきものではなく、また直接の相手に対して返礼されるべきものと捉えられているわけでもない。むしろ、時間を経て、また相手を変えて応答するという連鎖構造を作ることから、一般的互酬性の関係とが混在しており、親しい関係だけに限定

²⁰² 前掲書、p.304

²⁰³ 前掲書、p.307

されるわけではない。時と場合によって、専門職ケアによる意図的な働きかけが顕在化するときもあれば、インフォーマルな「場」での友人、知人など親密な関係のときもあるという混合したものである。(中略)

「応援する」という働きかけが一点に集中されるのではなく、関係性の連鎖を波紋のように広げるものだとなれば、この関係性は倫理の基底として重なる広義のケアとして捉えることができる。「応援する/される」という実践から、社会的役割関係と<顔>のある関係とが交叉したり、混在しながら連鎖したりするという社会的結合のあり方を、すなわち社会的役割関係の基底に人と人との<つながり>が基本原則として組み込まれているようなあり方を、一つの共同性のあり方として示すことができるのではないだろうか²⁰⁴。

ここに、地域のリーダーが、互酬性の規範にもとづく動機によってコミュニティ活動を行う手がかかりがある。均衡的互酬性にもとづく動機だけでは、返礼はある特定の人に対して行うものになる。しかし、浮ヶ谷が指摘するように、返礼の連鎖構造が時間を経て生成することからすると、そこでは同時に一般的互酬性をもとにした関係も生成しているのである。均衡的互酬性による受け手の負い目を解消させるための特定の対象者に対する返礼は、地域における「応援する/応援される」という関係性に内在し組み込まれていると考え、この返礼は特定者だけでなく、広く地域に開かれることになる。このことから、地域では均衡的互酬性と一般的互酬性は混在しているものであり、互酬性の規範にもとづく返礼は特定者に対してであれ、コミュニティ全体に対してであれ、負い目の解消という点では差異はなく同等なものであると推察されるのである。

地縁型住民自治組織における「返礼と応答のリーダー」を支える外部支援のあり方は、贈与論における均衡的互酬性を強く出せるような関係構築を図ることである。そしてそれは一般的互酬性における返礼としてコミュニティ活動の参加へと導かれるのである。上述したように「使用条件の少ない小さな補助金」「訪問による支援金の直接手渡し」「若者との交流」はその具体的な手掛かりの一例である。

これらの活動は、当然、外部支援としての問題も孕んでいる。現在の被災地が直面しているコミュニティづくりの課題に対応するにはより多額の財的支援が必要ではないか、団体への訪問する時間と金額、労力があるならば、それらは、より直接的なコミュニティづくりの事業に活用すべきではないか、住民のコミュニティづくりには若者のようなアマチュアではなく、スキルを持った専門家が必要であるのではないかなど、様々な問題点に関する批判は想定できる。

しかしながら、支援を受け取る側の被災者の視点が最も優先されるべきことは言うまでもない。これは人間の安全保障という「オーナーシップ」の尊重であり「ボトム・アップ・アプローチ」の実施である。被災者は支援対象者としてのみ捉えるのではなく、復興を推進する主体でもある。このことは、第8章において再び論考を加える。

²⁰⁴ 前掲書、p.310

本章では、コミュニティづくりを推進する地縁型住民自治組織の「返礼と応答のリーダー」を支える外部支援のあり方を論じたが、この「返礼と応答のリーダー」の活動の原動力は、SC 論でいう互酬性の規範を基盤にしている。この基盤を踏まえた支援こそが、「オーナシップ」を尊重した「ボトム・アップ・アプローチ」によるコミュニティづくりを可能にするのである。

第7章 本心を表明できない孤立

第1節 ソーシャル・キャピタルのダークサイド

第5章のアンケートで、テーマ型市民活動組織の特徴的なことは住民の孤立への捉え方であることが判明した。テーマ型市民活動組織においては、「つながりの喪失による孤立」とともに、復興が進み地域のつながりが強くなるにつれて「放射能被害への不安を口に出しづらくなった」、「周りの人の意見と反対の意見を言えなくなった」という「本心を表明できない孤立」の問題が目立ってくる。アンケートでは「放射能被害への不安を口に出しづらくなった」が36%存在し、この回答率は地縁型住民自治組織よりも約2.3倍高くなっている。同様の質問には「福島原発事故後の親子の生活と健康に関する調査」でも、29%が「放射能問題を話題にしにくい」と回答している。

本章はこうした声を課題として捉え、解決のために取り組むテーマ型市民活動組織に焦点を当て、SC論にもとづく外部支援者の役割について考察する。このテーマ型市民活動組織は、子育て、高齢者サークル、音楽や演劇、文芸などの趣味や娯楽、または放射能測定等に取り組む団体等その活動内容は様々あるが、ここでは放射能問題において「本心を表明できない孤立」にある子育て世代の母親たちの組織に関して分析する。

「本心を表明できない孤立」はSCにおけるマイナス面を表したものと考えられる。第2章において論じた通り、SCは個人レベルからコミュニティレベル、さらには国レベルにおける災害復興や民主主義、ガバナンス、健康、教育等、人々の幸福をもたらす正の側面があると考えられてきた。しかし一方で、SCは負の側面があることも指摘されている。マーク・ワーレンは、SCによって促進されるテロ、組織的犯罪などの「負の外部性」²⁰⁵に注目すべきであると主張し²⁰⁶、またパットナムも互酬性の規範による特定のネットワークは、内部に対しては様々な恩恵をもたらすが、ネットワークの外部への効果は常に正のものとは限らないと述べている²⁰⁷。高い水準の結束型SCは、「高い水準のアソシエーションナリズム（結社主義）」を生み、ナチス台頭の要因の一つにもなったとされる。この高水準の結束型SCが、その集団外の人を犠牲にして団結を深めている等の事例がある。マフィア、ネーション・オブ・イスラム、ネオナチ、暴力団等は結束型SCによって結びついているものの、その中心理念には憎悪と悪意、反モラルが見られる。また性差別の常態的な制度化や、汚職や不正の温床に資するSCの負の側面も存在している。

さらに、SCの負の外部性として排除の問題がある。SCは住民間の結束を強め緊密なネットワークを創出する働きがあるが、それは同時に、その外部者に対し排除というかたちを

²⁰⁵ 外部性とは「ある経済主体が財・サービスを生産したり消費したりする行為が、他の経済主体に対して付随的な効果を市場機構を媒介する事なく及ぼす現象」と定義される。奥野正寛、鈴木興太郎（1988）『ミクロ経済学〈2〉』岩波書店。経済学における負の外部性とは、この効果によって「悪影響」がもたらされるもので、例えば公害などがある。SCにおいては「信頼、互酬性の規範、ネットワーク」が、周囲に悪影響を及ぼすことである。

²⁰⁶ Warren, M.E. (2008) The nature and logic of bad social capital, *The Handbook of Social Capital*, Oxford University Press, pp.122-149

²⁰⁷ パットナム、ロバート（2006）

とることにもつながる。パットナムも、SC の基盤となるコミュニティは「自由を制約し、不寛容を促進する」と述べている。この SC の負の外部性はネットワーク外の者に対する排他性を生じさせているのみならず、ネットワーク内における負の外部性ももたらす危険性がある。稲葉はそれを「しがらみ」がもつ負の外部性と呼んでいる²⁰⁸。

いわゆる「しがらみ」がもつ負の外部性は、それが悪いことであることを知り、かつ個人的には不本意であっても、つまり個人的には参加者に負の外部性を生じていてもそのネットワークに参加せざるを得ない。組織に属した個人に問題が生じた場合の対応として、意見を述べて対応を求める (Voice) かやめるか (Exit) の二つが考えられるが、現実には Voice や Exit に加えて、沈黙 (Silence) し意にそぐわなくとも組織の指示に従うという対応もありうる²⁰⁹。

この稲葉の「しがらみ」に関する論述は、福島の子育て世代の母親の「本心を表明できない孤立」の考察へ示唆を与えている。つまり、稲葉のこの論述における組織をコミュニティに置き換えるならば、高い水準の結束型 SC のコミュニティが復興事業の推進のため放射線問題を軽視する傾向を持つ場合、放射線問題を不安に思う母親達はそのコミュニティにおいて Voice として意見を表明できない限り、Exit としてそのコミュニティから出ていくか、それとも Silence として声をあげず、こっそりと暮らすという対応を余儀なくされる。これは SC の負の外部性がコミュニティ内で生成されている状況である。

このような SC のダークサイドへの対応を、ワーレンは互酬性の議論を用いながら論じている²¹⁰。ワーレンによれば、人々の一般的な互酬的な関係は、それが公に正当化できる場合は、利他性や公益心などの形態となってあらわれるが、一方、特定化互酬性は、公にあらわすことができない場合、腐敗となる²¹¹。ワーレンはこの関係を次のように語る。

平等主義下の関係では一般的互酬性は誰もが利益を得る協力を創り出すが、特定化互酬性は社会交流の基本的な接着剤として機能する。しかし、平等主義的でない関係においては、互酬性はより資源をもった人々の手に蓄積される権力を生じさせる可能性がある。これらの権力は、忠誠をより強固にしたり、助け合いの行為をより確固なものにするために用いられる。これらの権力は、力の基盤であり、互酬性が一般的か特定化しているかによって、温情主義的なコミュニティか恩顧主義か、政治的腐敗、その他の搾取的ないしは排他的関係となる²¹²。

²⁰⁸ 稲葉陽二 (2014) 「ソーシャル・キャピタルのダークサイド」『ソーシャル・キャピタルのフロンティア-その到達点と可能性-』ミネルヴァ書房、p.250

²⁰⁹ 前掲書、p.250

²¹⁰ ここでいう「一般的互酬性」と「特定化 (的) 互酬性」とは、パットナムによれば「あなたがそれをやってくれたら、私もこれをしてあげる」という特定の個人間の関係における互酬性を「特定化 (的) 互酬性」とし、「あなたからの何か特定の見返りを期待せずに、これをしてあげる、きっと誰か他の人が途中で私に何かしてくれると確信があるから」という「より価値がある」のが「一般的互酬性」としている。パットナム、ロバート (2006) p.17

²¹¹ Warren, M.E. (2008) p.138-139

²¹² 前掲書 p.142、和訳は、稲葉陽二 (2014) p.247 から引用

ワーレンは、一般的互酬性は公に正当化できる利害関係であるので、そこでは SC のダークサイドは制御されるが、特定の個人間で形成される特定化互酬性においては、公に正当化できない利害関係のもとで SC のダークサイドが形成されるという。そこでワーレンは、SC のダークサイドへの主な対策として、政治における分権化と言論の自由の必要性を主張している。

政治の分権化と言論の自由に対する SC の関係は、政治権力と SC の関係性の議論でもある。SC 概念の適用による世界銀行の「コミュニティをベースにした発展計画」を批判したアジミナ・クリストフォルーは、世界銀行のプロジェクトが貧困状況にある人々やグループへのエンパワメントに失敗した原因として、既存の階層的社会的構造における政治権力の不平等性への視点を欠いていたためとしている²¹³。クリストフォルーによればコミュニティの SC が階層的社会的構造や制度に埋め込まれ、それが既存の不平等な権力構造の再生産に利用されていることが問題である。そこでクリストフォルーは、社会構造を変化させることに焦点を当てたブルデューの SC 論に注目したのである。

ブルデューは SC を、既存の階層制構造と不平等を再生産するネットワーク論として説明してきた。そして、既存の社会構造を変革するために文化資本、象徴資本とともに SC が重要な役割を果たすという²¹⁴。ブルデューによれば、既存の階層的社会的構造における支配グループと支配されるグループに関して「何が支配されているグループの集合的利益を構成するのか」、「支配されるグループの集合的権力がどのようにして取り戻されるのか」についての認識の変化が重要である。そしてその変化を起こすには、「社会転換のためのネットワークとしての SC」として、「ニーズを表現し、社会構造を再構成し、公共の福祉を維持する権利と義務を認識する地域のグループと専門家の間のネットワーク」²¹⁵が必要である。そのことによって、支配されるグループの役割の強化が図られるというのである。

ブルデューがいう地域グループと専門家の間のネットワークは、SC 論でいうところの橋渡し型 SC と連結型 SC に相当すると考えられよう。それはまた、SC を「目的的行为によってアクセス・動員される社会構造に埋め込まれた資源」と定義するナン・リンの SC 論とも関連がある。リンは個人やグループが利益をもたらすために関係する社会的ネットワークの活用について論じているが、福島における「本心を表明できない孤立」を考える場合、子育て中の母親が社会的ネットワークの利用を通して社会構造に埋め込まれた資源 (SC) を獲得する中で、孤立状況に対応するための手がかりを与える。

第2節 子育て中の母親と「本心を表明できない孤立」

第5章のアンケートからも、テーマ型組織が外部組織との連携という橋渡し型 SC と連結型 SC の強化を強く求めていることは明らかである。「本心を表明できない孤立」問題にこ

²¹³ Christoforou, Aimina and Davis, John (2014)

²¹⁴ この論考は坪郷實 (2015) p.15 を参照

²¹⁵ Christoforou, Aimina and Davis, John (2014) p.79

うした橋渡し型 SC と連結型 SC はどのような役割を果たすことができるであろうか。

本章においては、この問いを、第 5 章のアンケート結果に基づいて、福島復興過程で生じている子育て世代の母親の「本心を表明できない孤立」を事例として考察する。

この問題に取り組む団体を分析対象と選択するにあたっては、アンケートの中の次の設問への回答を考慮した。第一に、地域の復興が進むにつれてコミュニティにおけるマイナス面の認識として「放射能被害への不安を口に出しづらくなった」と回答していること。第二に、行政との関係において、「行政と頻繁に連携している」「復興における行政の施策のチェック機能も行なっている。何かあれば協議している。」と回答していること。行政との何らかの関係があることは連結型 SC の分析に不可欠である。第三は、団体の運営や活動における課題解決方法として「他団体と連携」を重視しているという姿勢が示されていること。これらの条件に適合する団体としていわき市の「ママ café かもみーる」の取り組みを事例として取り上げる。

「ママ café かもみーる」は 2015 年 1 月に設立された、子育て中の母親たちがカフェを通したコミュニティ活動を行う団体である。東京電力福島第一原発事故による放射能の被曝から子どもを守る母親達を中心となって設立し、放射能被害への不安な気持ちを抱く母親たちが集い、その不安感を分かち合い、日常の子育てを励まし合う活動を行なっている。市民による放射能測定を行う団体「TEAM ママベク」と連携し、放射能防護についての呼びかけも行なっている。さらには広くいわき市の子育て中の母親と協働し、放射能被害から子どもを守るためにいわき市や環境省などの行政機関に政策提言も行なっている。

この「ママ café かもみーる」と「TEAM ママベク」の中心的なリーダーとして A さんがいる。A さんは震災後、子育て中の母親の不安感に寄り添う活動を開始し、「ママ café かもみーる」や「TEAM ママベク」などを通して、母親目線で放射能問題と向き合ってきた。A さん自身も 3 人の子どもを持つ母親である。

A さんは震災後から行政、専門家の放射能対応に対して不満を募らせ、問題意識を抱いていた。頻繁に開催されていた放射能被害に対する勉強会や講演会において「チェルノブイリ事故の時には、神経質な母親が子どもたちの心と身体に影響を与えた」などと、母親の不安感が原因で子どもの心身の健康が害われたという医師や専門家の発言を何度も繰り返し聞かされ、母親たちの子どもを守りたいという思いが蔑ろにされたという。そしてこうした思いを抱く母親は自然と、その思いを自ら否定し、声をあげなくなったという。

こうした不安感を抱く母親を中心に、2012 年 3 月、A さんは「いわき母笑みネットワーク」という団体を立ち上げ、日頃の生活上の悩みや子どもの教育に関する心配等を共有し、母親同士が励まし合う場をつくった。「仲間を作って思いを語り合うことは、心の負担を軽くするためにとっても大切であるということを身を持って感じてきました」²¹⁶と語るように、このネットワークを通して、母親同士が震災後の困難な状況を支え合い、信頼関係を育んで

²¹⁶ (公財) 世界宗教者平和会議 (WCRP) 日本委員会主催「復興に向けた宗教者円卓会議 in 東京」(2015 年 5 月 20 日・国際連合大学) における A さんの発言。

いったのである。

その中で、震災直後の子ども達の初期被曝の状況を開示することと子ども達の放射能被害に対する防護の要求を、いわき市にはたらきかける行動を開始した。いわき市では 2011 年 4 月 6 日に小中学校の始業式が行われ、4 月 9 日に安全宣言を発表したが、これは原発事故が終息していない中での学校再開であり、また市が安全宣言を出したことで、その後の防護に対する認識が低下しているとの危惧があったからである。

しかし、この行動の中で様々な葛藤が生じたという。A さんによれば、放射能被害に不安を抱く子育て中の母親と、放射能被害への不安よりも経済や社会活動を優先する人々との間の中で分断が生まれ、家庭内においても軋轢が生じることがあった。

原発や東電関連の職業に従事する市民、原発事故による被害を受けながらも、その影響をなかったことにしなければ立て直すことのできない職業に就く市民、例えば農業や漁業、観光や販売、流通、飲食業など。原発事故による被害を訴えれば、利益を得ることができない、暮らしが成り立たないという理由、そしてお互いの立場を思いやることや分断を恐れるという理由により、権利を主張する声は更に小さいものとなっていき、どうにもならないという諦めによって原発事故の被害を受け入れてしまっているという現実があります。私たちのような、なんの立場も持たない母親しか、子どもの未来を守りたいという声をあげることができなくなった理由は、そのようなところにあります。しかしながら、なんの立場も持たない私たちですら、名前と顔を出してのアクションはとても難しく、新聞やテレビで報道されたことにより、親戚中からの批判を浴びて離婚騒動になったり、夫からの暴力を子どもの目の前で受け、子どもを悲しませたくない、このような活動は一切内緒で行うことになった母親も存在します²¹⁷。

このような困難な状況の中でも活動を継続した A さんは、行政や周囲の人々との信頼関係を構築するために、自分たちの主張を母親の感情のみに基づくものではなく、客観的なデータに基づいたものにする必要を感じ、放射能汚染のモニタリングを行い、それを数値化する取り組みを開始した。このモニタリングは 2013 年 7 月に発足した「TEAM ママベク」で実施し、子どもの行動を熟知している母親自身が放射能測定器²¹⁸を使って空間線量や土壌汚染を調べることにした²¹⁹。

²¹⁷ A さん（2015 年 5 月 20 日）

²¹⁸ 空間放射線量測定機器は GPS 連動型の空間線量率自動記録システムであるホットスポットファインダーを使用している。タブレット PC と小型の超高感度ガンマ線検出器を持ち歩いて計測するだけで、GPS で特定された現在地から移動経路ごとに、瞬時にスーパーマップル(昭文社)等の全国地図情報上に、空間線量率マップを自動作成する。また空間線量率測定(高感度、自然環境用)線量当量率(μ Sv/h)と計数率($s^{-1}=cps$)の切り換えが可能な日立アロカメディカル(株)TCS-172B も使用している。土壌測定機器は、高精度 NaI シンチレーション検出器を搭載した最新型のガンマ線スペクトルメータのベルトールド社製 LB2045wp 使用している。

²¹⁹ 測定方法は、ホットスポットファインダーで学校(校舎の外)の敷地内、及び校庭を満遍なく測定し、0.23 マイクロシーベルト/毎時以上の場所があった場合は、日立アロカメディカルの TCS-172B で地上から 1m の高さで測定している。空間線量については、校庭の四角と中央を、日立アロカメディカルの TCS-172B を用いて、地上から 1m の高さで測定している。詳細は「認定 NPO

法人いわき放射能市民測定室たちね」ホームページ <https://tarachineiwaki.org/radiation/result#mamabeku> 参照 (2020 年 6 月 28 日閲覧)

当初、このモニタリングは子ども達が頻繁に遊ぶ公園や通学路を対象としていたが、2013年10月～15年2月、「TEAM ママベク」はいわき市教育委員会と交渉し、いわき市の小学校、中学校、保育園、幼稚園でも測定できるようになった。小学校は75校を測定したが、そのうち19校からホットスポットが見つかった。「TEAM ママベク」は、この測定結果をいわき市教育委員会学校支援課、除染課、こどもみらい課に報告し、これらのホットスポットの幾つかについて、いわき市による再度の除染実施につなげることができた。しかしTEAM ママベクの測定で判明したすべてのホットスポットで除染が行われたのではなく、そこには環境省の除染措置の基準や除去土壌の基準を示す「除染関係ガイドライン」によって除染対象にならないものもあったという。

Aさんはまた、2014年10月、いわき市が2014年12月から学校給食にいわき産米を使用する方針を打ち出したのに対し、方針撤回をもとめる要望書をいわき市と全国から集まった23,897筆の署名とともに、いわき市教育長に提出した。要望書では、「放射能の影響を受けやすい子どもたちのことは、予防原則の立場で優先的に守るべき。学校給食に急いで使わずとも復興の道はほかにもある」などと訴え、北海道産米の使用継続を求めた。しかし教育長は、放射性物質の検査体制が整い何重にもチェックしていることで「安全が確保されている」などとして、食育の観点からも「地元のものを食べて郷土愛を育むことも大切」と理解を求めてきた²²⁰。最終的にはAさんらの訴えはかなわず、2014年12月からいわき産米の給食がはじまった。この要望書提出と署名活動によって、Aさんらは地域の分断を招いたとの批判をあびたという。

このような動きは福島県の復興の妨げになるという批判を受けることにもなりました。(中略) 私たちは、給食についての権限を持つ行政に対し、「子どもたちを守って下さい」とお願いを続けたのですが、この動きは生産者さんを否定するものだと言われ、同じ被災者でありながら、望まない対立構造の中に私たちは立たされることにもなりました。しかし、生産者さんの中にも、「この動きは当然のことだ」と、心を痛めながら、署名をして下さった方もいらっしゃいました。全国に拡散しての必死の署名活動も虚しく、教育長の判断によって、去年の12月から、給食での地元産米の使用が始まりました。「子どもたちが、将来水俣の子どものような差別を受けないためにも、地元のものを早く食べさせてやりたい」とおっしゃる教育長の言葉は、とても重いものとして私たちの胸に残っています。みんなが同じものを食べるのが基本である給食の時間、自宅からご飯を持参する子どもたちは、同調圧力により、苦しみや悲しみを抱えています²²¹。

子育て中の母親の声を行政や教育委員会に届けることは、福島復興の渦中では、逆に住民の分断や軋轢を生じさせてしまうこともあり、このような取り組みに母親が参画すること自体に動揺や躊躇が生まれ、しだいに声をあげられなくなるのである。Aさんは、こうし

²²⁰ 『福島民友』2014年10月15日

²²¹ Aさん(2015年5月20日)配布資料『～福島県いわき市より～』

た母親を励まし、また放射能被害について学び合い、そして行政との協議を行うために「ママ café かもみーる」を発足したという。

これまでに「ママ café かもみーる」は、小さなお茶会と称したカフェを 40 回以上開催し、母親たちが安心して語り合う場を設けている。大規模なカフェでは一人一人の母親に寄り添うことが困難なため、少人数制のカフェをこまめに開催し、きめ細やかな対応を行うことにしたのである。また行政への政策的アドボカシーも継続的に行っており、現在は、福島県内の「リアルタイム線量計測システム」とよばれる約 2,400 台のモニタリングポストが 2021 年 3 月末までに撤去される計画に対し、配置継続などの要望活動を行なっている。

上記のように、震災後から子育て中の母親として、地域の同じ問題意識を共有する母親とともに放射能被害の問題に向き合ってきた Aさんは、2017 年 9 月ビックパレットふくしまで開催された WCRP 日本委員会主催の「フクシマコミュニティづくりプロジェクトの集い」において、「本心を表明できない孤立」に陥る母親たちの苦悩について語った。

自分の思いや主張が言えないままきたので、いろんな構図がぐちゃぐちゃになったと思う。そもそも何が原因だったのかという話にも至らないまま急がされている原発事故の幕引きの渦に巻き込まれてきてしまっている原因は、自分を主語にして話すことが非常に怖い、他人にどう思われるか恐怖に感じる日本人だからなのか、当時皆と違うことをさせた親は学校のクラスに一人くらいだった。さらに同調圧力でどんどん減る一方。言葉を奪われてしまっている。そもそもの社会のシステムや一人一人の主張の仕方など根本的なところを問われていると思う。そこを改めない限り同じことを繰り返すと思う。

原発事故の収束との関係で、母親たちの「本心を表明できない孤立」が生じてきており、そのことを「言葉を奪われてしまっている」とまで表現した。Aさんはまた、家族内の複雑な関係から「本心を表明できない孤立」に陥る状況についても述べた。

母子避難の厳しさ、避難先の母子の暮らしからくるストレスが局限状態に達すると虐待になったりもする。精神的に崩れてしまってどこに向かっていくか。旦那さんは奥さんに（避難先から）戻ってきてほしいため、安全だという情報を流し続ける。そうすると奥さんは、自分が不安定のために偏った判断をしたかもしれないと思うようになり、安全だと確信が持てたので帰ってきたと言うようになり、いかに安全かということを発信する側にたってしまう。そうすると原発事故は起こったけれども大したことはないという発信を世界にしているように思う。この背景を理解できないので、人々はそのまま受け入れる。精神的に疲弊は半端ない。長期的な問題だと覚悟するまでのメンタル力が問われると思う。

Aさんは、このような思いを抱いている子育て中の母親の「本心を表明できない孤立」に関して持続的に取り組んできた。「ママ café かもみーる」や「TEAM ママベク」の活動によ

って、「不安に思っていたのは自分だけではなかった」との感想をもらすようになった母親たちもあり、放射能被害に対する不安を持つ母親が孤立から抜け出し、同様の悩みを抱く母親同士が連帯するという結束型 SC の醸成がなされているのである。

第3節「本心を表明できない孤立」と生物学的市民権

「本心を表明できない孤立」にかかわる A さんらの放射能問題に対する主張は、1986 年旧ソ連で起きたチェルノブイリ原発事故の放射能汚染被害者を調査したアドリアナ・ペトリーナの「生物学的市民権」の主張と酷似するところがある²²²。

ペトリーナは、事故後のウクライナにおける被害者について長期観察を行いながら、国際社会や旧ソ連、ウクライナ等の専門家からのヒアリングや被害者への訪問調査などを通してチェルノブイリ事故被害者の救済状況を論述している。政治的、社会的、疫学的な背景の分析とともに、現地の生活者の細かい心情まで描き出している。ペトリーナはそこで、国際的、社会的なサポートが役に立たない状況で被害者が生存のための自衛として主張していることを「生物学的市民権」と称しているのである。生物学的市民権の定義は、「生物学的損傷を認知し補償するための医学的・科学的・法的基準に基づいて遂行される社会福祉の一形態に対する巨大な要求であり、またそれに対する選別的なアクセス」²²³というものである。

ペトリーナは、1989 年のソ連崩壊からウクライナ独立という政治的な体制変化にともなう混乱の中で、チェルノブイリ被害に対する調査、被害者の治療、社会補償の制度的措置等が適切に行われず、被害者はいわば放って置かれたという。「断片的な調査作業、優先事項の見込み違い、国際組織間の協力の欠如、一貫性のない資金援助や不適切な資金配分・使用、また不完全なデータ・情報収集」²²⁴等が原因で人体への健康被害の調査が進まなくなり、その結果、20 年後の 2005 年に発表された WHO の公式見解において、チェルノブイリ関連死は事故の緊急措置にあたり被曝した作業員の 50 名だけであったという、事故の著しい矮小化が生じたのである²²⁵。WHO は「推定被曝量に加え、放射線被曝以外の原因も含めた交絡変数に基づく統計検出力がない以上、一般人や高レベルの汚染地域から避難してきた人口の死亡率の原因を調査しても、放射線の影響について科学的に有効な情報は得られないだろう」²²⁶と説明しているが、放射能被害について説明できる科学が存在していないという

²²² ペトリーナ、アドリアナ（2016）『曝された生 チェルノブイリ後の生物学的市民』弼川準二監修、森本麻衣子・若松文貴訳、人文書院

²²³ 前掲書、p.37

²²⁴ 前掲書、p.13

²²⁵ World Health Organization（2005）20 Years Later a UN Report Provides Definitive Answers and Ways to Repair Lives, *Chernobyl: the true scale of the accident* <https://www.who.int/news/item/05-09-2005-chernobyl-the-true-scale-of-the-accident>（2020 年 6 月 30 日閲覧）。その一方で IAEA、WHO など国連 8 機関、ウクライナ、ベラルーシ、ロシアの代表が加わって 2003 年に結成された「チェルノブイリ・フォーラム」の主催で、2005 年 9 月 IAEA（国際原子力機関）本部で開かれた国際会議では、20 年間の事故影響研究として「放射線被曝にともなう死者の数は、将来ガンで亡くなる人を含めて 4000 人である」と結論した。Chernobyl Forum, Chernobyl's Legacy: Health, Environmental and Socio-economic impacts and Recommendations to the Governments of Belarus, the Russian Federation and Ukraine, IAEA 2005

²²⁶ ペトリーナ、アドリアナ（2016）p.14

のも同然であった。

このような、いわば非科学的な状況においてチェルノブイリ事故の被害を主張する者は、電離放射線の神経系統への影響の因果的関係を否定する多くの専門家によって、情報に関する慢性的なストレスから来る「放射線恐怖症」とレッテルを貼られることになる。1996年 WHO の見解も、心因性による健康障害について述べている。

汚染された領土に住む人口集団に対するインパクトがずば抜けて大きかったのは、放射線によって将来もたらされ得る健康以外への恐れによって引き起こされる精神的ストレスであった。事故直後に提供される情報が不足していたため多大なる恐怖と不信が生じた。こうした懸念から多くの心因性の健康障害が生じていたことは明らかである²²⁷。

事故による放射線の影響が心理学的枠組みでしか語られなくなり、放射線による生物学的な被害が否定されることになった。それは、被害者の補償を受ける権利が保障されないことを意味したのである。そこでウクライナの被害者は、自身の心身の不調や障害が慢性的なストレスによる心因性ではなく、チェルノブイリ事故による放射線被曝と生物学的な関連性があると主張することによって、病人としての社会的地位を獲得し、その地位から生じる補償の権利を国家から得ようとしているのである。これがペトリーナのいう「生物学的市民権」である。

ペトリーナが描くウクライナ市民は、ポスト社会主義国の新たな政治的、経済的変容から生じた法、福祉、医療等における非人間的な官僚制度の負のスパイラルに翻弄されながらも、「生物学的市民権」を行使する能動的主体として様々な運動に取り組んでいる。被曝線量の測定や国際的な被曝基準の調査、放射線医学の学習、ウクライナにおける補償システムや被曝認定にまつわる政治的・社会的背景についての情報収集、専門家や研究者との連帯等、主体的な行動によって自衛しているのである。ペトリーナは、国家から有益な補償が得られる障害者認定の取得に成功した人やそれに失敗している人などの日常を描きながら、ミッシェル・フーコーがいう生権力の浸透した社会との生政治における「生物学的市民権」の概念化を図り、その意義を論じている。

「生物学的市民権」を獲得するためには国家や行政の官僚組織や医療従事者との交渉や協議が必要となるが、ウクライナ市民の「生物学的市民権」をめぐる闘争は、個々人によるものが多く、地域コミュニティや団体等の集団的な活動は少ないように思える。1991年にウクライナの全市民によって設立されたとされる非政府市民団体チェルノブイリ基金は、汚染地域に住み続ける人々の調査や健康管理を行なったが、1995年までに財源が尽きてしまった。このチェルノブイリ基金には、長期の疫学的研究、健康への社会心理的影響の調査、放射線摂取量の遡及的分析、放射線に関する健康データベースの設立などが期待されてい

²²⁷ WHO (1996) *Health Consequences of the Chernobyl Accident : Result of the IPHECA pilot projects and related national programmes*, p.429. 和訳は、ペトリーナ、アドリアナ (2016) p.234 を引用。

たのである²²⁸。しかし実際には、チェルノブイリ基金は市民から評判が悪く、ペトリーナは「チェルノブイリ基金から来る金は被害を受けた市民よりも官僚の懐を肥やしている」という市民の声を紹介し、基金で集められた金が財務省や医療科学アカデミー、チェルノブイリ省に無用に流れ、市民に有効に活用されなかったと述べている²²⁹。

ペトリーナによれば、ウクライナ市民が国家による補償を受け、社会保護の制度に参加するのに有用であったのは、「ブラット」とよばれる人間関係によるコネや縁故である。ブラットは、「国家の特権や保護に対するアクセスが人間関係や物質的資源を通じて得られるという非公式的な実践を指す」²³⁰と説明されている。社会主義の名残でもあるこのインフォーマルなネットワークが、被害者と社会保障や医療、政府とを結びつける一つの主要な方法であったのである。

以上に見てきたウクライナの「生物学的市民権」をめぐる事例は、福島「本心を表明できない孤立」の中にある子育て中の母親たちのケースにも光を当ててくれるだろう。

数々の政治家の発言²³¹、放射能被害を覆い隠すような経済優先の風潮、原発再稼働への動き、早期の原発事故収束宣言、そして不十分な放射能測定等々、問題は多々あるが、大きな問題として放射能被害への日本政府の対応の在り方がある。それは放射能リスクの低減活動よりも、除染作業とリスクコミュニケーションによる「不安の軽減」を対策の柱としたことである。自主避難、保養、土壌や食品の放射線検査、子どもの健康診断などの様々なリスク低減活動に対して政府は積極的な姿勢を示さず、これらは地方公共団体や民間組織が担ってきた。日本政府は放射能被害への実質的対応よりも、放射能被害の人々の「不安の軽減」に対するリスクコミュニケーション事業に重きを置いたのである²³²。

この政府のリスクコミュニケーション事業には多くの批判が存在する。たとえば、この事業は住民たちの「知識不足」を前提としており、行政が招いた専門家が講演して大衆に「正しい知識」を伝えるという一方的な知識の伝達になっている。そしてそこでは、子どもの健康を守りたいと思う母親たちは放射線を主観的に怖がっているという「放射線恐怖症」として捉えられ、その不安は不必要だという説得の機会になっているという。つまり政府のリスクコミュニケーション事業において、低線量被ばくへの不安は、非科学的な認知による誤った感情であり、放射線のメリットや他のリスクについての正しい知識の欠如から生まれた、地元産業や健康維持にとって有害な過剰反応であると見なされているのである²³³。

Aさんがいうように、政府のリスクコミュニケーションが、放射線を主観的に不安に感じているという「放射線恐怖症」を前提としている点は、ウクライナで健康被害が慢性的なス

²²⁸ ペトリーナ、アドリアナ（2016）p.98

²²⁹ 前掲書、p.162

²³⁰ 前掲書、p.61

²³¹ 2013年6月自民党の高市早苗政調会長の「悲惨な爆発事故を起こした福島原発を含めて、それによって死亡者がでている状況にもない。そうすると、やはり最大限の安全性を確保しながら活用するしかないだろうというのが現況だ」という発言や2014年6月石原伸晃環境大臣が中間貯蔵施設に関して、その施設の建設ができるかどうかは「最後は金目でしょ」という発言は多くの批判を招いた。

²³² 高橋征仁（2015）「低線量被ばく問題をめぐる母親たちのリスク認知とリスク低減戦略——千葉県・茨城県の汚染状況重点調査地域を中心にして」『災害復興研究』第7号、関西学院大学災害制度復興研究所、p.47

²³³ 前掲書

トレスによる心因性と診断されるところと類似している。このように行政と母親たちの主張が異なる場合、自衛していくしかない母親たちは、外部と連携するという橋渡し型 SC と連結型 SC を高めていくことによってのみ、絶大な政治的資源や影響力を有する行政と対峙することができるのである。

第4節 対応の糸口

こうした「本心を表明できない孤立」に取り組むテーマ型組織が、どのように外部組織と連携し、協働しているのかについて考察したい。「ママ café かもみーる」のアンケート回答（第5章）によれば、団体の運営上の課題は、事務処理（スタッフ）の体制が十分でないことと予算が足りないことであり、また活動への参加者が少ないことである。そしてこれらの課題への対応として、団体自ら特に力を注いでいるのが他団体との連携と情報発信である。

「ママ café かもみーる」が期待する外部組織の支援の内容は、財的支援とネットワークづくりへの協力である。また、地域復興に果たすべき外部組織の役割は、「復興の課題を正しく伝える」、「地域復興のための財的支援」、「長期的なボランティア派遣」であった。

これらのことからすると、「ママ café かもみーる」の課題解決は、他団体との連携によるネットワークの拡充を図ることによって団体の運営や活動における財的、人的サポートを確保していくことであり、そのために情報発信を積極的に行い、「ママ café かもみーる」が目指す活動理念や内容を多くの人々に理解してもらうことであると考えられる。このことは橋渡し型 SC と連結型 SC を高めることによって、団体自身へのエンパワメントを図ることに相当するだろう。

Aさんはヒアリングに応じる中で、「ママ café かもみーる」と「TEMA ママベク」の活動において人々の信頼を得るために有益であったこととして、次のことを挙げている²³⁴。

第一に、「ママ café かもみーる」のカフェを通した、子育て中の母親同士による定期的な触れ合いである。そこで放射線被害の不安感を共有し、変化の多い復興における日常生活を励まし合い、また放射能被害についての学びを深めることができたという。さらに、このカフェにおいて、自己の考えを適切に表現し相手に伝えるというコミュニケーションの技法を学び合う機会も持ったという。放射能被害は家庭においても軋轢を生み出すが、Aさんによれば多くの家庭において子育て中の母親は、夫との会話の中で自己の本心を伝えることができず、自己の意思を表明するのをためらい、自己の意に反して夫の意向に従う傾向があるという。そこで自己の意思を無理やり抑えるのではなく相手と自己の意思を通じさせる対話の技法の必要性を実感したのである。

第二は、母親たちが自ら行う放射線測定による周囲への説得力の向上である。測定を開始する以前、周囲に放射線測定のさらなる必要性を訴えたところ、母親が感情的に訴えているとぞんざいに扱われた。しかし、実際に母親たちが放射能測定器を活用してモニタリングを行い、その結果のデータを示して説明をしたところ、周囲の反応は「劇的に変わった」とい

²³⁴ Web 会議システム Zoom によるヒアリング（2020 年 8 月 3 日）

う。放射能測定は「TEAM ママベク」で実施したが、子どもが頻繁にふれる遊び場、道路、学校、幼稚園等の教育現場について、母親自身の手でデータを収集した。そのデータは、行政にモニタリングポストの増設を求める際に有益な説得材料となった。

第三は、市民科学「いわき放射能市民測定室たらちね（以後、「たらちね」とよぶ）」との連携である。「たらちね」は「TEAM ママベク」と連携して放射能測定を行う市民団体である²³⁵。いわゆる市民科学を実践する専門的組織である。「TEAM ママベク」が地域で行う放射能測定に関する機材は「たらちね」から借用したものであり、そこで測定したデータは「たらちね」が解析し、ホームページ上で公表するという関係である。「たらちね」は、「TEAM ママベク」への専門的な助言、広報による発信サポート、母親の放射能被害に関する知識を習得する学習会等を提供しているのである。このような団体との連携によって「TEAM ママベク」の活動が支えられたのである。

第四は、母親が自ら放射能測定をすることによる自身の安心感の向上である。A さんによれば、子育て中の母親は子どもの行動形態をよく把握しており、モニタリングポストの適切な設置場所を認識している。こうした生活実態に則した測定を自ら行うことは、放射線被害に対する精神的な負担の減少につながっているのではないかという。

第五に、いわき市教育委員会との信頼関係の構築である。上述したように「TEMA ママベク」はいわき市教育委員会と交渉し、「TEMA ママベク」の測定で発見したホットスポットの除染実施に導いている。初めて A さんがいわき市教育委員会を訪問した時、放射能問題の担当者は警戒心を露わにして取り付く島もないような態度であったが、A さんは要求を突き付けるのではなく丁寧な対話を心掛けたという。この対話の姿勢によって徐々に「TEMA ママベク」といわき市教育委員会との間に信頼関係が構築され、除染実施に向けた行政との話し合いが進んでいったという。そしてホットスポットの除染をめぐる長期間の話し合いによって、現在は良好な人間関係が築かれ、協議がスムーズになったという。

以上のような A さんのヒアリング結果から、「本心を表明できない孤立」への対応の糸口として、次のことが言えるだろう。

第一に、「小さなお茶会」というカフェ等が、同じように放射能被害への不安を抱く母親同士の気持ちを共有する場になることである。「本心を表明できない孤立」に陥る原因は、第5章のアンケートや A さんらの発言にあるように、放射能被害対策よりも復興優先の政策、またそれを支持する多くの人々との日常生活において、放射能被害への不安から意見や考えを述べてしまうと周囲との分断や軋轢が生まれるため、自らの気持ちを表明することを躊躇してしまうことである。こうした母親の心情を受け止め、安心して本音を述べられる

²³⁵ 「たらちね」は、2011 年 11 月に事務局長の鈴木薫が中心となって市民の命と健康も守るために市民自らの放射能測定を行う目的で設立された。「不安の払拭はその正体を追い詰め正しく識知することから始まる」と設立の趣意に謳われているように、医師、専門家の協力を得て原発事故等の被曝者に対して内部被曝をより低く抑えるための日常的な食品検査や運動場などの高線量地域の汚染調査、また海洋調査や人体の全身放射能測定等を行い、それをまとめホームページや書籍にて報告している。その他、甲状腺検診事業、子ども向けの保養事業、定期的な放射能問題に関する学習会等幅広い事業を行っている。

スペースの存在が子育て中の母親を励ますのである。「ママ café かもみーる」のある母親が「不安に思っていたのは自分だけではなかった」という共感から「ほっとする～」という実感を持つようになったことは、「本心を表明できない孤立」を乗り越える最初の一步であると言える。

第二に、子育て中の母親が本心を表明できるよう自身のコミュニケーションスキルの向上を図ることである。カフェを開催する中で、Aさんは、家庭における夫との関係で悩んでいる子育て中の母親に相談を持ちかけられることがよくあるという。その中で認識したことは、自分の気持ちを適切に表現できず悩んでいる母親が多いということである。例えば、ある子育て中の母親が放射能被害を避けるためにより被害の少ない地域への引越しの希望を持っていたとしても、夫の仕事状況や介護等の家庭事情を勘案して引越しへの思いを表明せず、自分の心に閉じ込めていることがある。しかし、それが精神的な苦痛となり、心身に影響を及ぼしている子育て中の母親は少なくない。Aさんは、こうした母親の心情を家庭において適切に表現し、夫との良好な対話を実現することが必要と認識し、そのためにコミュニケーションスキルを身につけるための学習の重要性を主張する。このような対話におけるコミュニケーション技法の習得は、「本心を表明できない孤立」への母親自身の心理的、精神的な対応として有益であると考えられる。

第三に、子育て中の母親が自ら放射能測定する市民科学の実践の中から安心感を得られていることである²³⁶。この安心感は、行政の発表のみに頼るのではなく、市民が自らの手で測定し、確認し合うことによって放射能測定の開始から結果発表までのプロセスが可視化されたことから生まれてきたと推測される。自らが放射能測定を実施することの意義を、「たらちね」の放射能測定アドバイザーである遠藤藤一は次の通り語る。

日々の仕事を手でこなすこと。手仕事をしながら考えると間違いはないし、正しいところへ行ける。頭だけ考えていたらろくなことにならないでしょ。手仕事で良心を育てる。これ、縄文の心に通じるんです²³⁷。

遠藤は、放射能測定を、薬品を使ったり、データを読みとり、それを記録したりするという手仕事として捉えている。この手仕事を自ら行うことで放射能測定に関する信頼感の厚みが増していくのであり、行政の発表のみを信じることから脱することができるのである。

これまで政府は、放射能被害の説明として、食品に関してだけでも年間 100 回以上のリスクコミュニケーション事業を行っている。しかしこうした政府の放射能測定の報告より

²³⁶ 「たらちね」の鈴木薫事務局長は、福島復興における課題の一つとなっている放射能被害への認識の違いによる住民間の分断をも軽減できるとして、次のように語る。「『見えない・におわない・感じない』放射能の話題は分断を招きます。測って数値を可視化し、議論できる材料をテーブルにあげることで分断を緩和できます。原発事故で失ったものは多いけど、これ以上失わないために、放射能汚染の実相を知り、気をつけ、予防していくことが大事なのです。」NO NUKES PRESS web Vol. 008 (2018 年 8 月/28 日)首都圏反原発連合、p.3 <http://coalitionagainstnukes.jp/?p=11297> (2020 年 7 月 3 日閲覧)

²³⁷ NO NUKES PRESS web Vol. 008 (2018 年 8 月 28 日) p.7 (2020 年 7 月 3 日閲覧)

も、実際に母親自身が手で行っている放射能測定のほうが結果の信憑性を得ているのである。

人類学者の山極壽一によると、身体を通したコミュニケーションがなく言葉だけの場合、言葉とその言葉を発する人の表情や態度等の印象との関係にギャップがある場合、人は不安になり、互いへの信頼感を担保できなくなる。信頼感を高めるのは「身体の同調」であるという。「身体の同調」とは、誰かと一緒に同じものを見る、聞く、食べるという共同作業であり、五感を使った身体的な共感や、同じ経験の共有を意味する。山極はこの「身体の同調」は時間がかかるが、「言葉のやり取りだけではとうてい得られない強い信頼を互いの間に築きあげることができる」²³⁸と語っている。

政府が示すデータは、子育て中の母親たちからみると、放射能被害に対する政府の不誠実な印象との関連によって、信頼性を失っている。他方で、自らが同じく放射能被害に不安を持つ母親とともに手仕事として放射能測定を行うことは、同じ経験を共有することであり、そこから強い信頼感が生まれてきたと考えられよう。

第四に、いわき市教育委員会との関係づくりは人間関係の構築によってなされているという点である。「TEMA ママベク」はいわき市教育委員会（以下、教育委員会）との関係づくりに細心の注意を払ってきた。「TEMA ママベク」はモニタリングポストの増設の協議の際、否定や批判などの攻撃的姿勢や感情的な態度を表すのではなく、教育委員会と友好関係を持ちながら共にこの問題解決を図ろうとしてきた。一方的な要求をするのではなく協働と対話の姿勢を保ってきた。また、子育て中の母親の不安という主観的な気持ちを伝えることに加えて、自ら測定した客観的なデータを提示することで、「TEAM ママベク」が教育委員会の信頼を得られるように配慮してきた。こうした関係づくりによって、モニタリングポストの増設や学校におけるホットスポット表示の看板設営などを実現してきたのである。

上記したように、「ママ café かもみーる」と「TEAM ママベク」の活動に通底していることは、信頼度を高めるということである。放射能被害への不安を抱く母親同士の気持ちを共有するカフェなどで母親同士の信頼を高め、市民科学を实践する「たらちね」との結びつき（橋渡し型 SC）によって、自らの手で放射能測定することでデータの信頼度を上げ、母親たちの不安感を和らげているのである。この信頼関係を生み出したのは、手仕事による「身体の同調」であったと考えられる。手仕事による身体の同調は、言葉だけによる政府発表を一方的に信じるという一種強制的なコミュニケーションではなく、五感をつかったコミュニケーションの営みであった。

そして、教育委員会との協議においても、信頼関係の構築を目指す姿勢が現われている。

「TEAM ママベク」の客観的な測定データの提示に加えて、教育委員会に足繁く通い、一方的な抗議でなく対話の姿勢で臨んだ話し合いは、両者の間で「身体の同調」を生み出し、連結型 SC を醸成したと考えられる。その結果、放射線防護策がとられるようになったので

²³⁸ 山極壽一「作者・筆者インタビュー」光村図書 https://www.mitsumura-tosho.co.jp/kyokasho/c_kokugo/interview/tsukurareta/index.html（2020年7月4日閲覧）

ある。いわば「顔の見える」信頼関係による効果であると言えよう。ここに「本心を表明できない孤立」に取り組む団体の、橋渡し型 SC と連結型 SC の高まりを見て取れるのである。

第 5 節 アドボカシー型組織の財源

次に「ママ café かもみーる」と「TEAM ママベク」が抱えている財源の問題を考えたい。第 5 章のアンケートで、テーマ型市民活動組織が、「運営上の課題」として最も多くあげていたのが予算の確保である。また、「継続的なコミュニティ活動をする際に必要なこと」として一番にあげているのも財源である。A さんへのヒアリングの中でも、上記した活動を支えるための活動資金の確保に苦心していることが語られた。

この課題を解決するのにテーマ型組織が期待しているのは外部組織との連携である。第 5 章のアンケートにおいても、テーマ型組織が外部組織との連携で最も有益であったサポートとしてあげているのは財源確保である。外部組織とつながることによって財源を確保することは連結型 SC であり、これによって団体自身の組織を強化し、充実させることが可能になるのである。

このテーマ型組織の中で、特に財源確保が難しいのが「ママ café かもみーる」や「TEAM ママベク」のようなアドボカシー型の組織である。通常、市民活動におけるこれらの財源は支援者からのカンパと外部組織からの助成金が主である。しかし諸外国に比べ、日本ではこうしたアドボカシーに取り組む団体への助成金は非常に少ないのが現状である。アドボカシーとは本来、「弁護」や「主張」などを意味することであり、そこから派生し社会的課題を解決するために政府や諸機関、市民への働きかけ、政策形成や政策変更、世論形成を促す活動を示す。直接政府等と対話するアプローチから、署名活動、啓発のためのキャンペーンなど目的に応じて様々な手法がある。

このようなアドボカシーに取り組む団体は、概ね政府、企業、民間組織等の外部組織から財的支援を得ることに苦戦している。第一に、政府の方針や政策に反したアドボカシーを行う場合、政府系財団やファンドからの資金助成を得ることは容易でない。行政による補助金や助成金の場合、行政の定めた補助要綱の趣旨や内容に厳格に適合する活動のみに財的支援がなされる傾向がある。そのため、行政からの補助金や助成金を受け取ることによって団体のアドボカシーの内容に制限がかかる可能性がある。

日本政府は 2011 年 12 月 16 日、東京電力福島第一原子力発電所の原子炉について「冷温停止状態」を達成し、事故収束をめざしたロードマップのステップ 2 を完了したとして「原発事故収束」を宣言した。そして「万が一トラブルが生じても、敷地外の放射線量が十分低く保たれる点が技術的に確認された」と述べ、放射能被害への懸念を払拭しようとした。さらに 2013 年 9 月 7 日、ブエノスアイレスで開かれた国際オリンピック委員会（IOC）総会において安倍晋三首相はオリンピック招致プレゼンテーションを行ない、原発事故を「私から保証をいたします。状況は制御されています」²³⁹と宣言した。このように政府は国内外に

²³⁹ 首相官邸ホームページ「平成 25 年 9 月 7 日 IOC 総会における安倍総理プレゼンテーション（日本語訳）」

福島原発事故の収束を高らかに宣言することで、放射線被害の矮小化を図ってきた。そのためこの問題に関するアドボカシーは政府の意向に反しているものとみなされ、政府の関連する機関や組織の支援を得ることは難しい状況となっている。

第二に、民間組織からの財的支援も十分に期待できない。震災からまもなく 10 年を迎える中で、福島の復興のための民間組織による支援額は全体として減少の一途を辿っている。そして、A さんも述べる通り、放射能被害の不安への取り組みは、周囲への軋轢をまねくものである。寄附者は寄附対象団体や個人の活動や理念に共感するものであるが、放射能被害の不安を訴える母親たちに歩調を合わせる人は多くはなく、むしろそうした母親達は少数派となっている。このような状況において資金を確保することは決して容易ではないのである。

(1) 顔の見える関係づくりとしての市民ファンド

こうした団体を支えるためには、行政や大規模な民間組織からの補助金や助成金ではなく、限りなく母親たちの目線にたったサポートが必要である。そこで近年、全国的に創設されつつあるのが市民ファンドやコミュニティ財団、市民参加型基金と呼ばれるものである。内閣府の定義では「市民社会の新しい価値を創造し、様々な社会課題を解決するため、市民が主体となって運営し、市民から寄附を集め、市民活動に助成を行う団体」²⁴⁰としている。田邊信男らは公益的・社会的な事業や活動を支援するために市民が資金を拠出して形成した営利を目的としない基金であり、それを「社会的課題」の解決を目的とした市民公益活動に助成している組織とした上で、「行政からの出損金や負担金による資金提供を受けていない団体」と捉えている²⁴¹。行政から補助金等の資金提供を受けている組織では、行政からの関与が強く、市民の自律的な組織運営ができなくなるからであるという。この種の市民ファンドは、内閣府によれば 2013 年時点で全国に約 40 団体あり、年間数千万円から数億円と多額の助成を行う団体が存在する一方で、市民からの寄附を十分に集めることができず事業が軌道に乗っていない団体も相当数存在するという²⁴²。田邊らの調査によれば、年平均寄附金額等が「500 万未満」の団体が全体の 50%以上を占めており、財源規模の小さい団体が多い²⁴³。

こうした市民ファンドの特徴は、第一に、政府や行政の意向に縛られず、市民自らが共鳴する公益性・社会性の高い事業に活用されうること。第二に、必ずしも多数が支持するとはいえない団体であっても、たとえ一人であっても少数者の事業や活動への理念や考え方に共感することができれば支援が行われうること。第三に、行政が手掛けられない新しい社会課題

https://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/0907ioc_presentation.html (2021 年 1 月 31 日閲覧)

²⁴⁰ 内閣府共助社会づくり懇談会資金面の課題に関する WG (2013 年 12 月 24)「資金面の課題の解決に向けて」

https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/report33_6_03.pdf (2020 年 7 月 8 日閲覧)

²⁴¹ 田邊信男、氏原岳人、阿部宏史 (2018 年)「市民主体の市民ファンド組織運営上の課題とその解決策に関する考察」『都市計画論文集 Vol.53 no.3』、公益社団法人日本都市計画学会、p.466

²⁴² 内閣府共助社会づくり懇談会資金面の課題に関する WG (2013) (2020 年 7 月 8 日閲覧)

²⁴³ 田邊信男、氏原岳人、阿部宏史 (2018 年)、p.470

を発掘し、社会に発信していく「提言・提案」の機能があること。第四に、営利を目的としたファンドではないため、ビジネス化に馴染まない事業を行う市民団体にとっては活用へのハードルが低くなることである。

こうした市民ファンドは寄付者と寄付対象団体の「顔が見える関係」を創り出し、信頼や共感を生み出すという SC の醸成に寄与する可能性が高いのである。

（２）WCRP フクシマコミュニティづくり支援プロジェクト

ここで、「ママ café かもみーる」と「TEAM ママベク」へ継続的な財的支援を行った市民ファンドである WCRP フクシマコミュニティづくり支援プロジェクトについて検討する。WCRP はこのプロジェクトを通して「ママ café かもみーる」に 2014 年、2016 年、2017 年、「TEAM ママベク」に 2014 年に財的支援を行った。

WCRP フクシマコミュニティづくり支援プロジェクトの特徴は第 5 章で論じられているが、ここではアドボカシー型団体・グループを支援する市民ファンドとしてどのような性質があったのかについて検討し、そこから「本心を表明できない孤立」にどのような外部支援が有用であるかを展望する。

まず WCRP の復興支援の方針と活動のあり方について説明する。

2011 年 6 月に開催された WCRP 日本委員会理事会で、東日本大震災復興支援に取り組むにあたり WCRP は 3 つの活動方針を策定した。（１）失われたいのちへの追悼と鎮魂、（２）今を生きるいのちへの連帯、（３）これからのいのちへの責任である。

（１）は宗教者としての独自のアイデンティティーを示すものであり、仏教、神道、キリスト教等の宗教が死者への弔いや供養、鎮魂を日常的に重要なものとして認識していることから、18,000 人以上が死者・行方不明者として犠牲になった東日本大震災復興に取り組むにあたって強く意識した。毎年 3 月「WCRP 東日本大震災の追悼と鎮魂ならびに復興合同祈願式」²⁴⁴を被災地域で開催し、多様な宗教者によって死者の慰霊が行われた。また地域において死者を弔う宗教施設の修復事業も実施した²⁴⁵。

（２）は仮設住宅や復興公営住宅へのボランティア、風呂付き車両等の物品支援、被災地域の人材育成、子ども保養事業、傾聴・電話相談等の精神的ケア、障がい者等の社会的弱者支援など人道的な観点からの社会的サービスの実践である。

（３）は東日本大震災の教訓を活かし、現代日本の課題を抽出することで将来の社会づくりに活かすための取り組みである。これはアドボカシー型の取り組みといえる。政府関係者の参加を伴う復興のための円卓会議や福島放射能被害に関する学習会、原発のあり方を見つめ直す勉強会、2015 年国連防災世界会議の提言のための会合を開催し、多様な宗教者の意見を糾合し世論形成のためのアピールや、政府や行政関係者との対話を行ってきた²⁴⁶。

²⁴⁴ 2012 年大槌町、13 年山田町、14 年南相馬市、15 年名取市、16 年相馬市、17 年雄勝町、18 年波江町、19 年岩沼市で実施した。

²⁴⁵ 2013 年荒浜神社（南三陸町）、14 年下増田神社（名取市）、14 年地福寺（気仙沼市）の修復

²⁴⁶ 「復興に向けた宗教者円卓会議」は、2012 年 5 月仙台市、13 年 5 月福島市、14 年仙台市、15 年東京都・国連大学

このように WCRP は、復興のための社会的サービス事業のみならずアドボカシー活動を行っていたため、アドボカシー型団体との親和性があったのである。

以上の方針にもとづき、具体的な活動としては、宗教者が持つ社会的資源を活かすべく（１）被災者の精神的ケア、（２）地域コミュニティづくり、（３）社会的弱者への寄り添いの主に３つの内容で行われた。元々、宗教は精神領域を扱う性質があり復興活動においても被災者の精神的ケアの活動に積極的に取り組んできた。また宗教的な祭りや年中行事が地域コミュニティにおけるつながりを醸成している側面もあることから、コミュニティづくりにおいても重要な役割を果たせると考えた。そして、宗教者は社会正義の実現をめざすという宗教信念にもとづき、社会で虐げられた人や排除された人への寄り添い活動に重きをおいてきたのである。「本心を表明できない孤立」の問題を注視したのも、社会的に排除されたものへの寄り添いの一環であった。

上記した WCRP の方針や活動にもとづき、WCRP フクシマコミュニティづくり支援プロジェクトによる支援金の拠出を決定していった。選考委員会の委員は福島県の復興課題に精通する医師、弁護士、NPO 中間支援組織の実務責任者と WCRP の神道、仏教、キリスト教からなる宗教者、そして WCRP 事務局長の 7 名である。年 4 回ある選考委員会において各団体・組織からの申請書を精読し、それぞれが採用団体と不採用団体を決め、それを全員で共有、議論しながら結論を出すものである。この選考委員会の特徴は（１）基本的に支援金拠出への前向きな姿勢があること、（２）社会で見落とされがちな課題や一見マイナーな課題であっても、これらの課題に普遍的な問題との関連を常に見出す姿勢があること、（３）申請書の形式的な体裁よりも団体の理念や想い、情熱といった主観的な動機への関心が高いことである。

これらの特徴の背景には、WCRP の選考委員が、支援対象団体へ支援金を贈呈したらその役務が終了するのではなく、その団体が向き合っている課題を自己の問題としてともに考えるという協働の姿勢を持っていたことがある。この支援を通してつくられた関係から、地域の小さいが重要な問題を普遍的な問題として広く社会に認知させるような役割を担っているという自覚があった。

フクシマコミュニティづくり支援プロジェクトにおいて 2012 年から 2019 年まで選考委員を務めた山崎庸貴は、2015 年 WCRP フクシマコミュニティづくり支援プロジェクトの集いの閉会の挨拶の中で、次のように述べた。

こんなこと勝手にいってはいけませんが、「助成金は支援ではない」というのが持論です。私も皆さまと同じようにここの課題を何とかしたいとか、皆さまと同じように強く思っています。ですが、それらの課題はひとつひとつがとてつもなく膨大で複雑な課題です。そのひとつひとつをプロジェクトメンバーだけで解決することはできません。だからこそ、皆さん方がおられて、そ

で実施した。2015 年 3 月には第 3 回国連防災世界会議が仙台市で開催されたが、そのパブリックイベントとして「防災と宗教」シンポジウムを開き、提言書をまとめ国連防災機関（UNDRR）に提出した。

ここに助成をさせて頂いていることを通して、一緒にやらせて頂けることに大きく感謝をしたいと思います。「助成金いただけて、ありがとうございます。」と感謝の言葉をいただくことは非常にありがたいことですが、それ以上に私たちプロジェクト自身が皆様方に感謝させていただいております。たくさんの課題に向き合って頂いて、それを日々解決しようと尽力されていることに深く感謝を申し上げたいと思います。

(3) WCRP フクシマコミュニティづくり支援プロジェクトの集い

このように WCRP は支援対象団体と想いを共有することを大切にしてきた。そのために第6章で論じた通り、直接の出会いによる支援金贈呈を行ってきたが、それに加えて、支援を行った期間において年に1回、支援対象団体と WCRP とが対話する「フクシマコミュニティづくり支援プロジェクトの集い」を、郡山市のビックパレット福島で開催してきた。2015年は31団体100名、16年は39団体90名、17年は45団体80名、18年は38団体80名が参加した。

この集いでは各団体の活動報告が行われ、また小グループにわかれて『避難地域における住民同士の支え合い』、『離れて暮らす家族への助け合い・寄り添い』、『放射能問題との向き合い』、『祭り・芸能による心の繋がり』等のテーマで議論を行った。小グループでの議論は全体会議で報告され、各団体が直面している課題の共有とその解決に向け必要な対策について議論が行われたのである。

この集いを通して、WCRP と支援対象団体及び団体間のコミュニケーションが図れたのである。この連携の中から各団体が抱えている活動への想いや熱意が共有されるとともに、それぞれが直面する課題への理解が図られ、さらにはそれらの課題解決を参加者同士で考えることができたのである。

この集いに関して、テーマ型市民活動組織は第5章アンケートで65.2%が有益であったと回答した。有益であったと回答した理由には次のようなコメントがあった。

・自分達の活動での課題点（主に参加者の確保）等を話せる良い機会でした。実際に解決への糸口をつかむ事ができました。そしてやはりこれからの活動へのモチベーションを保つ良い機会となりました

・参加の難しさはあったが、発表の機会を頂けたことはありがたかった

・他団体の活動内容を知ることができた。若い人達が活動されているのをとても誇りに思えました。日本も捨てたものではないと感じました。若い方々にどんどん活動を期待したいです。

・様々な団体の報告やネットワークづくりにも役立つと思いました。

・他団体の情報や思いを知り、自分達だけではないことを知ることは活動の継続になったと思う。

・多くの団体が様々なかたちで地域の住民のために活動している姿を聴いて頼もしく思いました。

・自分たちの活動を継続させ、発展させるために他団体との連携を模索しています。なので良か

ったのですが、なかなか、具体的にはなりません。交流から次の協働に行くには、もっと時間と仕掛けが必要なのだと思います。今は「情報提示サイト」のようなものを作って福島の人、NPO 団体がつながる仕掛けが必要と感じています。

- ・福島県内での団体等の活動目的や今後の課題を見える形で話し合える機会がありとても感謝しております。

- ・自分達だけでなく、こんなにも多くの人がいちいちいろいろな場所でいろいろな活動をしていることを知り、明日へのエネルギーをいただき、福島は必ず復興できる、それはいつになるか分からないけれど、きっとできると未来が少し見えてきた。

- ・同志の方々と夢を語り合うことで心強く感じたからです

- ・他団体との情報の共有化は大切です。問題点や悩みを語り合える場はこれからも必要です。又いつの日か開催等の機会がありましたらご案内とアドバイスをお願いいたします。

- ・自分達の活動がコミュニティ形成のための活動であることから、同じ方向性の他団体の活動は刺激となり、さらに活動意欲が沸いてくる。

- ・参加団体から要支援先を教えてもらい、実際そこを何回も支援した。

このように、集いを通して概ね団体間の連携や活動に対するモチベーションを高める効果があったとの回答がある。このことは、WCRP と団体との関係が支援団体と受援団体という財的のみの関係ではなく、地域の課題を解決するパートナー同士という関係であり、そこから両者間の信頼にもとづく関係が構築されたことを意味する。第 6 章でも触れた通り、ここでも、信頼関係の構築は、出会いを通して「顔の見える関係」の対話による学び合いから生成されたのであり、連結型 SC を醸成する要因となったと言えるのである。

（４）「WCRP 復興に向けた宗教者円卓会議」と連結型 SC

WCRP は財的支援や団体間の交流を図るとともに、行政関係者等との対話によるアドボカシー活動も行ってきた。2012 年から 2015 年まで実施した「WCRP 復興に向けた宗教者円卓会議」はその例である。この円卓会議は行政関係者、市民、NGO、メディア、社会福祉協議会関係者、宗教者らが一堂に集うもので、WCRP が 2012 年から 15 年まで毎年主催したものである。この円卓会議は 2 日間のプログラムを組み、行政関係者からの復興状況の説明や各団体からの活動報告が行われ、「コミュニティ再生」、「精神的ケア」、「社会的弱者への寄り添い」といった様々なテーマに関する議論を行った。議論はすべて公開であった。2012 年は 70 名、13 年は 80 名、14 年は 100 名、15 年は 100 人が出席した。行政関係者では 2013 年に青田稔相馬市総務部長、2014 年に村井嘉浩宮城県知事、岡本全勝復興庁統括官、2015 年に田村太郎復興庁復興推進参与らが参加した。

A さんは、2015 年に東京で開催された円卓会議において「ママ café かもみーる」と「TEAM ママベク」の発表を行い、いわき市の子育て中の母親の放射能問題に対する苦悩と、互いに励まし合いながらそれに向き合う母親たちの活動について訴えた。ここでの訴えが、どのよ

うな影響を政策決定に及ぼしたかは複雑な政治プロセスにおいて図ることは容易ではない。しかし少なくとも A さんの訴えは、公開の場においてメディアや NGO、宗教者等の社会的影響力をもつアクターが出席している中で披露されることに意味があったと考えられる。このようなアドボカシーは閉じられた個別交渉で行うよりも、開かれた場でなされることのほうが効果的である。行政関係者や住民、様々なステークホルダーが一同に集う場はアドボカシー機能を高める側面があるといえよう。

アドボカシーには世論喚起という機能もある。このような多様な社会的役割を持つアクターが集う中での発言は、「本心を表明できない孤立」の問題を社会的に周知する場でもある。

この円卓会議の中で、A さんは福島産の食品を食べて応援するという風潮が放射能被害の問題を覆い隠す要因になっていると主張したが、その報告後、A さんは参加した宗教指導者から次のような質問をうけた。

ご発表のなかでいちばんショックだったのは、食べて応援が被害を増長するという、私たちはやっぱり食べて応援したり、お買い物をして応援したりということが、聞くと喜んでいただいている方もいらっしゃると思って、させていただいてきている部分もあるので、その食べて応援の被害ということが一体、どういうことなのかということをお話しいただければなと思いました。よろしくお願い致します。

それに対して A さんは次の通り回答した。

全体的なそういう流れとして、食べて応援とか、風評被害という言葉が本当はどうなのかっていうことを全体一人ひとりがきちんと見極めないと、結局いちばん人体に影響を受けやすい感受性の強い子どもたちが給食で真っ先に食べることを強いられて、福島の子どもたちが食べているぐらい安全なんですよっていうことを PR するような、そういう使われ方をしてしまっているということです。

このような質疑応答の中で、「本心を表明できない孤立」についての内容の一端を説明できることは、少しずつだが孤立への解消に向かうことになったかと思われる。この後、この円卓会議における出会いを契機に、A さんの訴えは多くの人々に伝わっていくようになる。例えばこの3ヶ月後、国会議員、メディア、大学教員、NGO 関係者らを含む 5,000 人が集ったある宗教組織の会合に A さんは招かれ、福島の子育て中の母親の心情について訴える機会を得た²⁴⁷。このように WCRP は、財的支援とあわせてアドボカシー機能をも重視し、支援対象団体との関係構築を図ってきたのである。

²⁴⁷ 2015 年 8 月 2 日立正佼成会主催「宗教の対話／対話の宗教」 <https://www.kosei-kai.or.jp/rkknews/2015/post15342/> (2020 年 7 月 18 日閲覧)

第6節 連結型ソーシャル・キャピタルによるエンパワメント

以上の WCRP の取り組みの経験を通して、「本心を表明できない孤立」に対応するための連結型 SC の醸成における外部支援の要諦は、次のことだと考えられる。

(1) 共感する理念と開かれた姿勢

第一に、市民が行うアドボカシーの内容に対する理解と共感する資質が求められることである。市民ファンドの特徴であるアドボカシーの内容は、政府や行政の意向に縛られず、市民自らが共鳴する公益性・社会性の高いものであり、必ずしも多数が支持する内容でなくとも、たとえ一人であっても少数者の事業や活動への理念や考え方に共感する必要がある。地域の課題に対する深い洞察とそれを導く学習が求められる。

「本心を表明できない孤立」に悩む子育て中の母親は、家族や親戚、友人、知人といった周囲の多数の人々が復興促進に取り組む中で、放射能被害の不安に対して声をあげられなくなっている現状がある。こうした少数と思える子育て中の母親の孤立への理解と共感への糸口は、当事者が持つ苦悩との出会いである。特に孤立を深める母親たちの声は表面に出てくるのが少ないため、外部団体がそれを把握するためには受動的な姿勢では不可であり、自ら情報を得るために能動的な調査・研究が必要である。WCRP の場合、「ママ café かもみー」との出会いは、フクシマコミュニティづくり支援プロジェクトの広報を、被災地域の行政や社会福祉協議会、中間支援組織等に頻繁に訪問し依頼したことの中から生まれたのである。

アドボカシーの内容への共感、それが個人的な利益の追求よりも、より広い普遍的な利益への追求に関連していることで深まる。

放射能被害への不安への対応は、私的利益の追求ではなくそれは普遍的利益の追求としても捉えることができる。それは、ペトリーナらが主張している「生物学的市民権」と接続しているからである。「市民権は人間存在に特有の生命維持に必要な特徴によって形成される」²⁴⁸とニコラス・ローズが述べるように、「生物学的市民権」は普遍的人権であると考えられよう。

WCRP の選考委員会ではこの「生物学的市民権」という言葉を認識してはいなかったが、責任者である前島宗甫は、過去に原発労働者の実態を研究し、原子力産業の構造的な暴力性の実態を熟知していた。原発労働者にまつわる過酷な労働環境、偽装請負、多重下請け、原発関連会社の隠蔽体質、作業時における放射線量のごまかし等々、多くの不正が蔓延っており、作業員の基本的人権を蔑ろにする暴力性が内在していることの問題意識を前島は強く持っていた。A さんらが WCRP に支援金の必要性を切実に訴えることに対する共感があったのである。

さらに WCRP 日本委員会は、東日本大震災による東京電力福島第一原発事故後、原子力

²⁴⁸ ローズ、ニコラス (2014)『生そのものの政治学 二十一世紀の生物医学、権力、主体性』檜垣立哉、小倉拓也、佐古仁志、山崎吾郎訳、法政大学出版会、p.24

エネルギー問題に対して次の立場を公にしてきた。

- ・WCRP 日本委員会は、東京電力福島第一原子力発電所の事故が、世界的に大きな影響を及ぼしていることを大変深く受け止め、憂慮している。
- ・原子力発電は安全に管理できるという人間の思い上がりを反省し、あらゆるいのちが安心して暮らせるよう宗教者として取り組まなければならない。
- ・何十万年もの影響を及ぼすと言われる核廃棄物の処理方法は依然不明瞭なままである。現在の生活を享受するために原子力発電に頼り続けることは、将来世代の人々に私たちの生活の後始末を負わせることになる²⁴⁹。

これは、5年に1回開かれるWCRP世界大会が2013年（第9回）ウィーンで開催されるに際し、日本委員会から世界大会に向けて発表した提言文である。このWCRP日本委員会の提言文は、世界から600人の宗教指導者が集ったWCRP世界大会の宣言文において「生きとし生けるすべてのものを守り、将来世代を守るために、核による被曝並びに汚染の脅威を訴える」²⁵⁰と謳われる起因となったのである。このようにWCRPは、原子力エネルギーと放射能被害は基本的人権という普遍的な価値を侵害する危険性があることを認識し、それらに対する懸念と憂慮を国内外で共有していたのである。組織としてWCRPは「ママcafé かもみーる」や「TEAM ママバク」の活動に対する共感の素地があったのである。

第二に、支援団体は一方的に財的支援を行うのではなく、地域の課題を学び合う姿勢が求められるということである。

支援団体が支援対象団体の活動目的や内容に関心を払わず、資金の流れだけを意識する態度があることを多くの識者が指摘している。申請書の書式の適切性や会計処理の信憑性といった運営の技術面のみに着眼する傾向である。ソーシャル・ジャスティス基金運営委員長の上村英明はこの件に関して次のようにコメントしている。

一般的には、助成金を出す側は、応募書類を審査して、お金をちゃんと出したから頑張っねと贈呈式のようなものをします。時期がくれば、お金をちゃんと申請した目的通りに使ったか会計のチェックが入り、合格すれば型どおりの報告会が開催されますと、まるでお行儀のよい冷たい関係です²⁵¹。

このような支援団体からの一方的な財的支援のみではなく、支援団体と支援対象団体が協働して同じ地域課題に取り組む姿勢を持ち、互いに学び合うことが肝要である。

²⁴⁹ 2013年10月16日第7回WCRP日本委員会理事会において採択された内容

²⁵⁰ 第9回WCRP世界大会宣言文 <https://www.wcrp.or.jp/pdf/about/assembly/世界大会%E3%80%80ウィーン宣言の日本語仮訳>（2020年6月30日閲覧）

²⁵¹ ソーシャル・ジャスティス基金ホームページ <http://socialjustice.jp/p/report20151104/>（2020年7月11日閲覧）

2014 年から 2016 年まで選考委員会委員長を務めた前島宗甫は、2015 年 WCRP フクシマコミュニティづくり支援プロジェクトの集いの開会挨拶において次のように述べた。

私たちの活動は支援金を手渡すことだけでなく、皆さんが抱えている問題を私たち自身の問題として捉えていきたい。この集いを通して、さらに福島の問題を学び、その対応として WCRP ができることを考える機会としたい。

こうした取り組みを可能にするには、外部団体が地域課題への認識を持ち、課題解決のためのアドボカシー活動の必要性を団体の理念や方針に謳い、それを幅広く周知することである。アドボカシー活動はともすれば政治的、党派的な活動と捉えられてしまい、市民や NPO から疎まれる傾向がある。しかし、市民組織によるアドボカシー活動の必要性は多くの識者が論じているところである。市民団体は日常生活に密着し身近な課題に取り組んでいるが、こうした観点からのアドボカシー活動は民主主義を支える権利行使である。民主主義の根幹をなすのは政党政治であるが、現代社会の多極化は利益の多元化を生み出し、必ずしも政党のみでその利害調整が十分にはたせるとは考えられない。市民団体のアドボカシーは、こうした政党政治の限界を補完するものでもある。

外部支援組織は、このアドボカシー活動の必要性を認識し、そのことを社会に明示することで、アドボカシー活動を試みる団体と連携する窓口を広く開けておくことが重要である。WCRP の場合、上述したように復興事業に取り組む方針や内容においてアドボカシー活動の必要性を明記し、それをホームページやメディアを通して伝え、また会合、イベント等でも訴えてきたのである。

（２）アドボカシーの政治化プロセスのための「柔軟で自立したネットワーク」の構築

地域の課題をともに解決するための「柔軟で自立したネットワーク」の構築である。福島の子育て中の母親が「本心を表明できない孤立」に陥る主要な原因の一つは、政府のリスクコミュニケーションが被災者の心理的な問題として矮小化されていることであり、これに対して A さんらが求めているのは、ペトリーナが主張したチェルノブイリ事故の被災者の「生物学的市民権」と同様に、生物学的な実証にもとづく被害状況の把握であり、それを根拠にした政策の施行である。これは権利の行使を要求する政治化のプロセスであるといえる。

アドボカシーにはこの政治化プロセスが含まれる。ここで重要なのは連結型 SC の醸成であるが、テイラーは地域の団体が持つ能力やネットワーク、組織へのエンパワメントを通して、目的を達成するための様々な活動やエネルギーをつなぎ合わせるインフラの整備による制度的能力の高まりが重要であると説明している²⁵²。

²⁵² テイラー、マリリン（2017）、p.274

図7-1「エンパワメントの樹木」²⁵³はテイラーによって示されたものであるが、「レベル1」の各団体の学習やネットワーク、組織能力によって内部的結束が図れたものを、「レベル2」において団体のインフラ整備等の制度的能力が高まることによって、「レベル3」の市民としてエンパワメントがなされ行政等の公的機関と対等なパートナー関係が築くことが可能になる。その際、橋渡しの役割として外部支援は、「レベル2」で地域団体へのエンパワメントにおいて重要であるという。

²⁵³ 前掲書

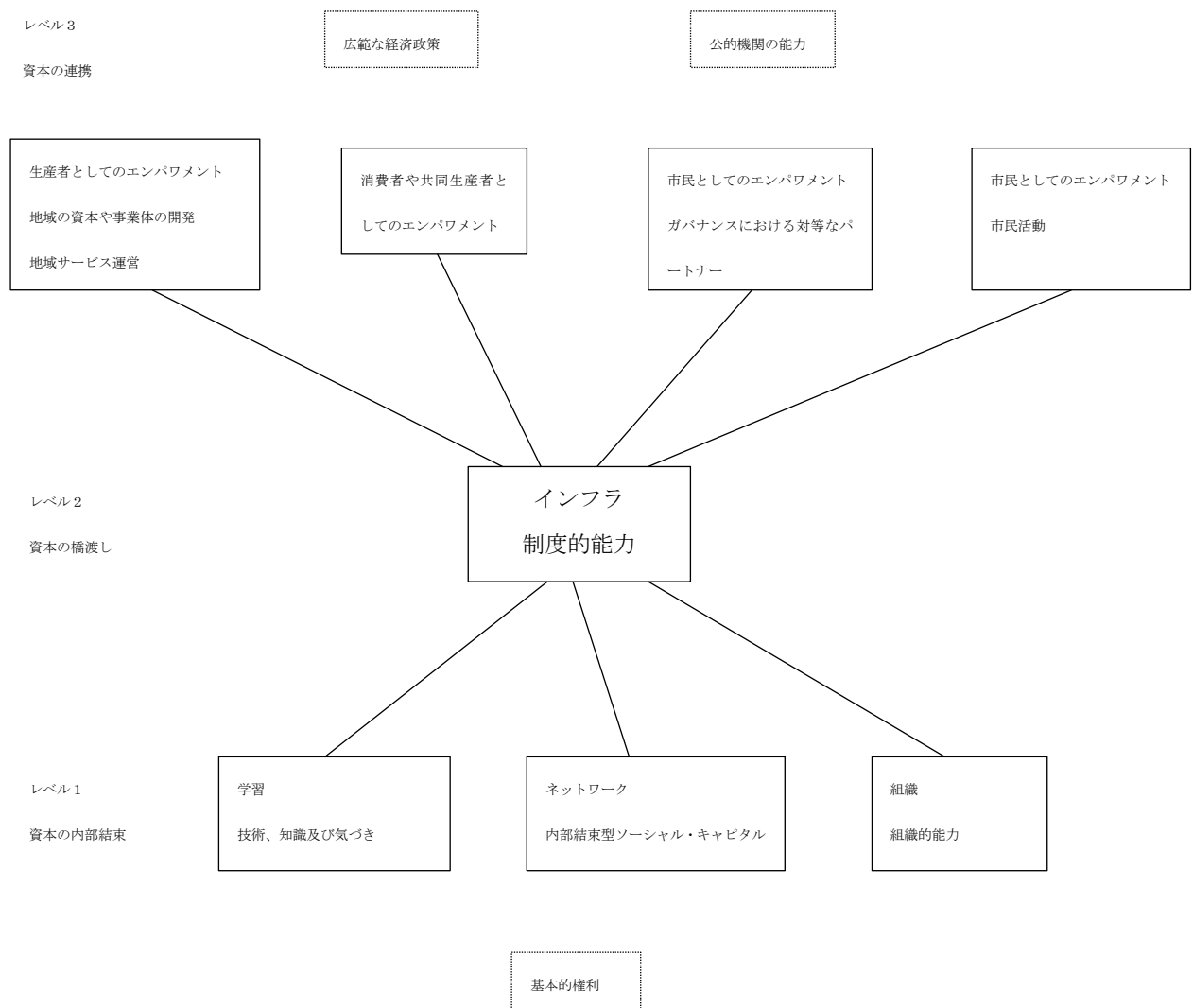


図 7-1 エンパワメントの樹木

ここに外部組織の果たすべき役割がある。団体が高い同質性で組織されていたとしても、外部との連結性が弱いと、順応性を欠くがゆえに活力が失われていくという。そこで外部組織が共同することにより相互作用や相互学習がなされ、信頼と敬意に基盤を置いた多様な関係が発達し、これによってインフラの整備がなされ制度的能力が高まる²⁵⁴。テイラーによれば、そこで必要とされるのが「柔軟で自立したネットワーク」であるという。

この「柔軟で自立したネットワーク」の特徴を考えてみたい。まず一つ目に、これは多様性をもとにしたネットワークである。地域の団体と外部組織は狭く窮屈な経路ではなく多様な経路で結ばれることが必要であり、このことが連結型 SC の醸成につながるのである

²⁵⁴ 前掲書、p.327

255。「ママ café かもみーる」や「TEAM ママベク」は地域においては「たらちね」と連携し、広域的には WCRP ともつながりがあったが、これらの他にも多様な団体との関係構築が行われていた。ある特定の団体とのつながりだけでは硬直的ネットワークとなり閉鎖性が生まれる危険性がある。このような場合は特に行政等との信頼にもとづく連結型 SC を生成するのは困難になる。逆に特定の団体のみではなく多様な団体が参画する開かれたネットワークでは、そこに公益性が生じたとみなされるケースがある²⁵⁶。行政が団体との信頼にもとづくパートナー関係を構築するための判断基準は、その団体が公益性を有しているかという点である²⁵⁷。公益性とは「特定の個人や組織のみではなく広く社会一般の利益に関する様子」²⁵⁸と定義されており、特定の個人や組織を優遇することを避ける傾向がある。行政との連結型 SC の醸成は、この公益性をどのように確保するかにかかっている。

地域における団体が複数の団体と連携してネットワーク化を図ることによって公益性が確保され、行政からある特定の団体だけのアドボカシーという見方をされる可能性が低くなることで、行政との連結型 SC が高まる可能性がある。

この複数の団体がグループ化し、行政との連結型 SC の醸成が比較的有効に機能した例として、「子どもが自然と遊ぶ楽校ネット」²⁵⁹がある。これは福島県における青少年育成に取り組む8つの民間団体からなるネットワークであり、原発事故の影響によって外で遊びづらくなった子供達に放射能線量が低い地域で保養プログラムを行なっている。2013年に開始し毎年2,000人の子供達が参加して、大自然の中で思いっきり体を使ったレクレーションや自炊、テントでの就寝などのプログラムを楽しんでいる。もともとは2011年から2012年にかけて、こうした保養プログラムのニーズが高かったことから、それぞれの民間団体が同様のプログラムを個々に行ってきた。しかし運営資源の限界やマンパワー不足の面もあり、継続的な実施が困難になってきていた。そこで、2013年より、個々で行っていたプログラムを同じスキームの中で行うことによって、より多くの子どもを受け入れるための母体作りのためにこのネットワークが設立されたのである。福島県や福島県教育委員会等の行政機関の対等なパートナーとして、協働・連携が行われている。

二つ目に、テイラーは、この多様なネットワークが生成するためには次のことを担う新しいタイプの調停者や仲介者が必要となるという。

²⁵⁵ 前掲書、p.328

²⁵⁶ ここで参考になるのは、東日本大震災の被災した中小企業の復旧を補助する中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業（グループ補助金）である。これは被災した中小企業の復旧を補助するものであり、行政は私有財産制度のために一私企業に対する補助は行えないが、「被災地域の復興」、「コミュニティの再生」という目的を掲げ、中小企業が一社以上のグループを組むことによって一私企業ではなく公益性を確保したと見なして、その復旧支援を行う政策である。このグループ補助金は、これまでの震災対応における公共政策ではなかったものであり、この度の東日本大震災時においてはじめて実施された政策である。このグループ補助金を活用した中小企業関係者から非常に喜ばれている制度である。

²⁵⁷ 篠原祥哲（2014）『東日本大震災における宗教施設の課題と公共政策』東北大学公共政策大学院リサーチペーパー。このペーパーにおいて筆者は、東日本大震災の被災地域の県、市における災害復興担当者へのインタビューから、行政がパートナーシップを構築する対象団体の選定の判断に、その団体の公益性の有無が大きく影響されることを明らかにした。

²⁵⁸ 実用日本語表現辞典 <https://www.weblio.jp/content/公益性?dictCode=JTNHJ> （2020年7月15日閲覧）

²⁵⁹ 子どもが自然と遊ぶ楽校ネット <https://www.kodomo-gakkounet.com>

- ・境界を超えた知識の交換を促進させること。
- ・境界を超えて潜在的同盟者（potential allies）を結びつけること。
- ・ニーズに焦点を合わせるのではなく、アセットに基づいた活動を行うこと。
- ・合同学習（joint learning）を促進すること。

この調停者や仲介者が、連結型 SC を醸成する外部組織の役割を担うと考えられる。WCRP が実施したフクシマコミュニティづくり支援プロジェクトの集いの効果には、これらの要素の一端が存在したように推測される。上述したように、WCRP は財的支援の他にこの集いを 2015 年～18 年毎年行い、この集いには福島復興に取り組む様々な団体や NPO、宗教者、メディア等が出席し、交流や意見交換を行いながら、復興課題やその解決のあり方について学び合った。福島の被災地域の課題に取り組む当事者としての住民は、他の地域の住民ともつながり、また福島の住民を外部から支える諸団体が連携し、さらには行政機関と協議を行ってきた。このような多様なアクター同士がコミュニケーションを図ることによって、テイラーがいう境界を超えた知識の交換や潜在的同盟者との結びつきが実現した。この潜在的同盟者の中には、行政と強固な交渉のパイプを持つ団体や財的支援に関する助成財団も存在し、これらが地域の住民組織の活動を支える役目を果たしたのである。ここでの学びは、日々コミュニティ活動に取り組む実践者同士でなされるため、自己の団体がもつ資産（アセット）を念頭に入れた実際的な議論が行われたのである。

第 5 章のアンケートで判明した通り、テーマ型組織のリーダーの特徴は課題解決への使命感にもとづくリーダーであることだが、外部組織からの支援が少ないことから外部との連携の必要性を強く感じている。このリーダーを支える外部支援は、こうした「柔軟で自立したネットワーク」によることが重要である。

そして、この「柔軟で自立したネットワーク」を構築するために必要となるのは、主催する団体の信頼性であり、その信頼性は多様性を大切にしている団体であることに基づく。コミュニティづくりの集いに出席した参加者の一人は、「感想発表」の時に次のように述べた。

WCRP ならできるのではないかということで、WCRP へ提案した。原発や放射能の問題についていろいろな考え方をもっている人が集まっても対話できる場や会合を開いてほしい。(2017 年集い「分科会 A」)

放射能に対して不安を持っている人同士、安全と思っている人同士でのコミュニケーションは可能である。このような状況の中で、違う価値観をどう認め合うかが重要。多様性の中でのコミュニケーションのあり方が求められている。そうした意味で WCRP は違う宗教をもつ人々が集まり、対話・協力を積み重ねてきた経験がある。違う価値観の人同士のコミュニケーションの方法

を教えてほしい。(2016年集い「分科会C」)

地域の団体を支えるために外部支援を行う団体にも、多様性を尊重する組織であることが求められており、そこに信頼関係が生まれてくることをあらわしている。「柔軟で自立したネットワーク」をつくるために、外部組織自体が多様性をベースとしていることで団体との関係づくりが促進されるのである。行政との関係づくりにも同様のことがいえ、連結型SCを醸成するための主要な要因として考えられる。

テイラーは三つ目に「既存の組織に埋め込まれたフォーマルな法的・手続き的ルール」に依拠するのではなく、「交渉を通じて協力のなかでルールや実践方法を見出していく」ということが求められるという。「本心を表明できない孤立」は、既存の法的枠組みの中では対処することができない課題であるために生まれる苦悩である。そのため新たな政策を求めてアドボカシー活動が行われるのである。

WCRPが開催してきた「復興に向けた宗教者円卓会議」は、公的機関の法的手続き・ルールに則って行うフォーマルな会合ではなく、WCRPという民間団体が主催するインフォーマルな会合である。このインフォーマルな会合では、そこでなされた議論は必ずしも政策として実行されるものではない。しかし、インフォーマル性のゆえに立場を超えた自由な議論によって相互の信頼が育まれる可能性がある。ミシュタルは人々の信頼が発展する要因の一つとして、ネットワークのインフォーマル性をあげている。

複雑で、予期できないような問題が数多く存在する世界のなかで、信頼という条件を再び創造するためには、しばしば、フォーマルな区分や境界、規則といったフロンティアを踏み越えていく必要がある。アンガーが説得力のある言葉で述べているように、社会的状況の変革や改善の可能性は、『非個人的なものを個人的なものに置き換える』²⁶⁰にかかっている²⁶¹。

さらにミシュタルは、インフォーマル性が権力を制限し、ネットワークの自発的な協力が生まれるという。

そのようなシステムでは、人々が自由に自己統治を行い、市民性によって人々はお互いの尊厳を守り、形式化された構造の権力を制限するために社会的ネットワーク（社交性）を利用することができる。また、そこには個人が自律するための、そして親密性を発展させるための十分な余地がある。このようなシステムは、協同のルールによって自発的な協力を確固たるものとすることができるのである²⁶²。

²⁶⁰ Unger, R. (1987) *False Necessity*, Cambridge University Press, p.139

²⁶¹ Misztal, B. (2000) *Informality: Social Theory and Contemporary Practice*, Routledge, p.2 引用はテイラー、マリリン (2017) p.71

²⁶² Misztal, B. (2000)、p.127 引用は前掲書、p.71

SC 論における重要な要素である信頼性には、フォーマルな関係のみではなく、インフォーマルな関係も必要があるように考えられる。「復興に向けた宗教者円卓会議」はこのような関係づくりの場であったかもしれない。

(3) インフォーマル性と空間の関係

ジョン・ガヴェンタはこのようなインフォーマル性をもとにした空間の特徴を、3つの意思決定がなされる空間に分類しながら説明している²⁶³。一つ目は「閉鎖された空間」である。これは政策決定の空間が市民やコミュニティには閉ざされている空間である。幅広く市民に相談するのではなく、官僚や専門家、選ばれた代表のみによって議論がなされる場である。この場合の市民の抵抗は、この閉ざされた空間を開かせるためのデモなどの大衆運動の形をとる。二つ目は「招待空間」であり、これは政府や超国家的組織などの権力によって特定の市民やコミュニティが招かれ、政策決定者とともに議論を行う場である。この招待空間は継続的あるいは一時的に制度化されており、市民やコミュニティは招待されているものの招待者によって支配・統制されている。三つ目は「要求空間」と呼ばれるもので、市民やコミュニティが自発的に作り出す場である。政府の制度的な機会に組み込まれるのではなく、多くの同じ要求をもつ市民が集い、政策等への抗議を行う社会運動の場と言える。ガヴェンタは、この3つの空間は地方レベル、全国レベル、超国家レベルという政策決定の3つのレベルに分類されるという。またこれらの分類に加えて、権力も可視化されている形態、隠されている形態、不可視の形態の3つの次元に分類され、これらの類型群がルービックキューブのような立方体として相互に関連する中で権力のあり方の変容を説明している。

ガヴェンタが指摘するのは、市民やコミュニティが権力との関係において自己の要求を政策として実現するためには、「招待空間」と「要求空間」との隙間に存在する自律的な空間が必要だということである。そこに変革の可能性が生まれるという。

福島の復興の例で考えるならば、この「招待空間」には、政府の東日本大震災復興構想会議、復興庁の復興推進委員会、福島県の福島県復興ビジョン検討委員会、いわき市のいわき市復旧・復興計画検討委員会等、復興計画を最終決定するために活用または設置された委員会や審議会がある。これらには行政や議員に加えて、財界、学識者、NPO、市民等で構成される。また行政主導の復興のためのまちづくり懇談会やタウンミーティング、市長とのふれあいトークワーク等、幅広く住民を巻き込んだ会合もある。「本心を表明できない孤立」との関連でいえば、政府が実施するリスクコミュニケーション事業も「招待空間」と想定されよう。上述したように、そこでは子育て中の母親たちが求める生物学的市民権は心理的なものであるとし、対話というより放射能被害の矮小化という政府の意向の説得の場と化していると、Aさんらは不満を表明している。

一方、「要求空間」としては、2012年から19年まで毎年行なっている「原発のない福島

²⁶³ Gaventa, John (2006) Finding the Spaces for Change: A Power Analysis, *IDS Bulletin Volume 37 Number 6*, Institute of Development

を！県民大集会」や「市民科学者国際会議」、「さよなら原発 10 万人集会」や脱原発等の国会前デモ等があげられる。これらの行動は政府等の制度的制約をうけず、市民、コミュニティの自主的で自由な集まりによって政府等に要求を訴えるものである。

この「招待空間」か「要求空間」かの問題は、市民、コミュニティが体制の内部と外部のどちらから変革を目指すかという問題でもある。カールレイとスミスは次のように述べる。

制度化された政治過程に参加しその中で変革の重要な担い手であり続けるべきか、それとも自立を主張して外側から圧力を加えるべきか、というジレンマがある。後者を選んだ場合、代表を送り出していない社会部門が、政治過程の中では不可能な意見表明をできるようになるが、おそらく根本的な変革には影響を与えないであろう²⁶⁴。

カールレイとスミスは「要求空間」という外側からの訴えでは根本的な変化が望めないとしている。一方、テイラーは、「招待空間」が市民やコミュニティの要求を行政につたえる唯一の正当なチャンネルとなるならば、それはそこに入れない人たちを犠牲にすると述べ、市民が自ら声を発し本領を発揮できる自立した「要求空間」（一般空間）²⁶⁵が必要となると語る。そして、市民が望むならば「招待空間」に参加しそこで主張すればよいとするが、しかし最終的には「市民が自ら育んだ空間とその空間から発展した連帯からこそ変革が起きる」²⁶⁶という。

この「招待空間」と「要求空間」の隙間に存在する自律的な空間にこそ、市民、コミュニティの主張を政策に反映する可能性があるというガヴェンタはいう。WCRP の「復興に向けた宗教者円卓会議」は、行政の主催ではない民間のインフォーマルな会議である。しかしここには行政関係者も出席し、NPO、市民、宗教者、研究者等と議論に参加したのである。その意味で「招待空間」ではないが、完全に「要求空間」でもないのである。「復興に向けた宗教者円卓会議」は「招待空間」と「要求空間」の隙間における会合であったと考えられる。

（４）住民主導の 1.5 トラック会合とリスクコミュニケーション

「招待空間」と「要求空間」の隙間というあり方は、近年の外交スキームとして多用されつつあるトラック 1.5 協議を想起させる。政府間交渉がトラック 1 協議、民間同士がトラック 2 協議と呼ばれているが、その政府と民間が合同で協議するものがトラック 1.5 協議である。このトラック 1.5 協議は政府や行政主催のものが多く、「招待空間」を創出しているが、ここで重要なのは行政主導によって住民やコミュニティが招かれるのではなく、住民やコミュニティが主導する会合に行政が参加することである。つまり「住民参加」ではなく「行政参加」とよばれるという性質を持つ会合である。

²⁶⁴ Carley, Michael and Smith, Harry. (2001) Civil Society and new social movements, *Urban Development and Civil Society: The Role of Communities in Sustainable Cities*, Earthscan, p.186

²⁶⁵ テイラーはガヴェンタのいう「要求空間」を「一般空間」と呼ぶ

²⁶⁶ テイラー、マリリン (2017) p.354

WCRP の円卓会議は民間主導の会議であるが、行政担当者が参加したことで、民間主導のトラック 1.5 会合が実現したのである。ここに行政担当者が出席した理由の一つには、この会合は政府等が行う公式な会合ではなくインフォーマルな会合であったからである。このインフォーマル性は、アンガーが言うように「非個人的なものを個人的なものに置き換える」ことを可能にしたのである。例えば 2014 年の WCRP 円卓会議に出席した復興庁のある幹部は、発表の冒頭、次のようなコメントを行なった。

このような宗教の会議に役人がでてきていいのかなと思いつつ、事務局の篠原さんにお世話になっているものですが命によって出てきました（笑）。

個人的な関係によって出席が可能になったという発言であるが、このインフォーマル性が連結型 SC の醸成の糸口になり得るのである。WCRP は全国規模の宗教ネットワークであるため、地域の団体よりも広い社会的なネットワークを有しており、こうした外部組織が持つ SC を適切に活かし、地域の団体へのエンパワメントを行うことが重要である。そしてそのためには、外部組織が地域の団体と同様の問題意識を持ち、信頼関係が構築していることが必要である。

「本心を表明できない孤立」に対応するリスクコミュニケーション事業は行政主導によるものが圧倒的に多いが、住民主導によるリスクコミュニケーションがほとんどない。住民主導であればこそ、行政による説得といういわば上から目線のリスクコミュニケーションではなく、対等な立場での対話が促進されるのである。そしてそこに行政が参加するという「行政参加」が求められるが、こうした住民主導のリスクコミュニケーションこそ「招待空間」と「要求空間」の隙間にある自律的な空間であり、この空間づくりに外部組織の対応の一端がある。その際、重要なのは行政、住民間の信頼関係の構築であり、これはフォーマルな関係に加えてインフォーマルな関係の中から生じる「顔の見える関係」づくりである。

第8章「信頼関係を構築する顔の見える関係」

第1節 ソーシャル・キャピタル醸成と「顔の見える関係」

これまで住民主体のコミュニティづくりを通じたSCの醸成のあり方をめぐって、第5章のアンケート結果をもとに地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織を区別し、それぞれが直面している課題を抽出する中で、それらの解決に向けた有益な外部支援について考察してきた。概括すると図8-1に示される。グレーの範囲が外部支援に該当する。

外部組織が住民主体の地域団体と関係構築を図るためには、第一に、その団体を牽引しているリーダーをはじめとするメンバーの人間としての尊厳への配慮が求められる。第5章のアンケートで判明しているのは、特に地縁型住民自治組織の場合に明らかであったが、地域団体が継続的にコミュニティ活動を行う要因として最も重要なのはリーダーの意欲や使命感という認知的な側面であった。そこでは、SCの互酬性の規範を大切にする地域活動を担う人々が抱く、外部支援を受け取ることによる負債感の解消という動機が大きな要因となっていた。そのため外部支援は、そうした人々の意識に敏感でいることが必要となるのである。

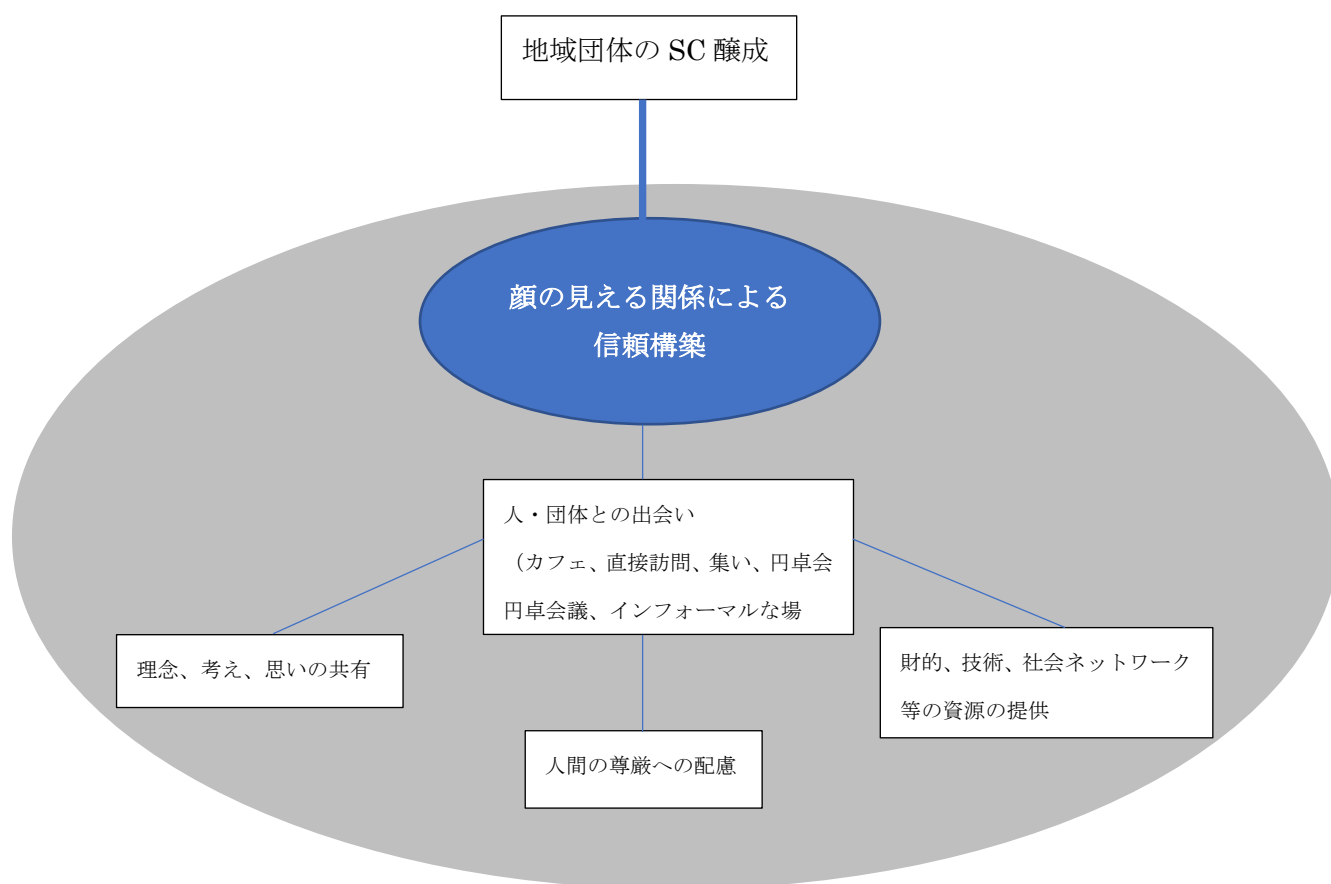


図8-1 地域団体のSC醸成と顔の見える関係による外部支援

第二に、外部支援にあたって住民主体の地域団体の理念や考え、思いを共有することが重要である。これは主にテーマ型市民活動組織に該当し、特に「本心を表明できない孤立」に陥る放射能被害に不安を持つ子育て中の母親グループとの関係構築において必要とされるのである。「本心を表明できない孤立」とは、周囲の大勢と意見が異なる少数者であるが故、本心を表明することが困難になる状態である。そこで外部支援は、地域団体と同じ課題意識を持つことではじめて関係づくりがなされるのであり、たとえそれが少数者の問題であっても普遍的な問題との関連性が認識されるならば、共に問題解決に取り組むパートナーとしての態度を持つことが重要である。

第三に、コミュニティ・エンパワメントとしての外部支援には、財的支援、技術的援助、社会的ネットワーク活用等がある。地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の双方にとって、これらの支援は欠くことのできないものである。

第四に、これらの外部組織による支援は、直接的な出会いによる顔の見える関係によって創成された信頼感でつながる中で、地域団体の SC 醸成に役立つのである。団体訪問、カフェ、集い、会合、インフォーマルな関係といった直接の人同士、団体同士の触れ合いという顔の見える関係が信頼関係を生み、それが地域団体の結束型 SC、橋渡し型 SC、連結型 SC を高め、団体をエンパワメントしているのである。

ここで最も重要なのは、外部支援者と支援対象団体との「顔の見える関係」である。本論文では、この「顔の見える関係」にこそ、地域団体の SC の醸成の鍵があると考えられる。アンケートで判明しているように、第一に、WCRP の支援金の直接手渡し等によって、支援する側と支援される側との間で贈与と返礼を相互に交換し合うことが、均衡的な関係が生み出し、信頼関係という SC を醸成していること。第二に、フクシマコミュニティづくり支援プロジェクトの集い等において、支援する側と支援される側が同じ時間と空間を共有する中で、それぞれの団体の理念や考えを相互理解し、それが強い結びつきを生成していること。第三に、社会転換においては、既存の組織に埋め込まれたフォーマルな法的・手続きのルールではなく、「非個人的なものを個人的なものに置き換える」インフォーマル性の高い空間が必要であること。第四に、「TEMA ママベク」がいわき市といわき市教育委員会との協議によってモニタリングポストの増設や学校におけるホットスポット提示看板の設置を実現し、そのプロセスに人間同士の信頼関係があったように、たとえ行政との連結型 SC 醸成であっても「顔の見える関係」が重要な役割を果たしているのである。そして第五に、放射能被害への不安を抱く子育て中の母親が自ら放射能測定を行うことで不安感の軽減につながったこと。これは、政府や行政の結果発表を受動的に信じることは異なり、手作業による測定という実際の共同作業から得た数値が母親たちの数値への信頼を高めているのである。「顔の見える関係」を或る対象同士の経験的で身体的な接合と捉えるならば、母親たちが自ら行った測定は母親と放射能との間で生成された「顔の見える関係」の経験的実践と言えるのではない。

このように、アンケートやヒアリング等を通じた住民の主体的なコミュニティづくりの

分析から、地域団体の SC 醸成に有益な外部支援に通底している要因として「顔の見える関係」があると推察できるのである。

第2節 真正な社会と「顔の見える関係」

「顔の見える関係」は代替可能な役割関係と代替不可能な「顔」とによって構成されると考えられる。これは浮ヶ谷がいう看護実践における「顔の見える看護」という関係にも確認できる。看護実践において専門的役割の「だれでもどこでもできる」という代替可能な看護を一方で保持しながら、患者の固有性と看護師の固有性を重視する「ごく普通の人と人との関係」による看護の意義を見出し、これらの両者が一体となって実施されるのが「顔の見える看護」であると主張した²⁶⁷。

この主張に関連して、ここで人類学者レヴィ=ストロースの「真正性の水準」の議論を参照したい。

レヴィ=ストロースは、「3万人の人間は、500人と同じやり方では1つの社会を構成することはできない」²⁶⁸と述べ、この単純な区別こそが人類学の社会科学に対する最も大きな貢献になると語っている。レヴィ=ストロースのいうこの区別は「真正な社会」と「非真正な社会」の区別であり、次のよう説明される。

将来おそらく、人類学から社会科学へのもっとも重要な貢献は、社会的実存の二つの様相の、根本的な区分を導きいれた（意識しないで、ではあるが）ことにあったと判断されるだろう。つまり、一方は、原初において、伝統的でアルカイックなものとして認められた生活様式であり、それは何よりもまず、真正の社会の様式である。他方は、より後になってあらわれたもので、第一の型もたしかにそこに不在なのではないが、不完全にまたは不十分に真正な諸集団が、いっそう広大な、それ自体まがいものの刻印を打たれている体系のもとに、組織されているのである²⁶⁹。

つまり、「真正な社会」とは、人と人との「顔」のみえる関係からなる小規模な集まりであり、小さなローカルな地域共同体が想定されている。この社会では人と人との関係は役割関係を超え、個人の「顔」のある関係、つまり個人の「かげがえのなさ」を前提とした関係がつくられている²⁷⁰。つまり代替不可能な関係である。一方、近代になって出現した行政や法、市場、貨幣、メディア等、人と人とのむすびつきを媒介する諸制度によって出現したのが大規模な「非真正な社会」である。ここでは人は、一般化されたカテゴリーや役割といった代替可能で比較可能なものへと還元される。これは国家や大規模な都市を想定している。

²⁶⁷ 浮ヶ谷幸代（2009a）

²⁶⁸ レヴィ=ストロース、クロード（1972）『構造人類学』荒川幾男、生松敬三、川田順造、佐々木明、田島節夫訳、みすず書房、P.409-410

²⁶⁹ 前掲書、p.409

²⁷⁰ 小田亮は、「真正な社会」における〈顔〉のみえる関係を、主体のかけがえのなさ（代替不可能性・単独性）と表している。小田亮（2010）「真正性の水準と『顔』の倫理—二重社会論に向けて—」『グローカリゼーションと共同性』成城大学民俗学研究所ローカル研究センター、P.248

そして、レヴィ=ストロースは、真正な社会が現代の非真正な社会に包摂されながらも、一元化されることなく維持されていることを主張した。

小田亮は、この真正な社会と非真正な社会の2つの社会関係の議論を用いて、両者の適切な関係維持の必要性を「二重社会論」で論じている²⁷¹。小田は真正な社会と非真正な社会をそれぞれ「普遍性－単独性」と「一般性－特殊性」の軸として捉えている。一人の人間のかげがえのなさは「普遍性－単独性」の軸において生まれるが、社会のシステムは交換可能で比較可能な「一般性－特殊性」の軸にそって組み立てられる。その上で、「一般性－特殊性」の軸にある非真正な社会において、「普遍性－単独性」の軸である真正な社会の存在意義を高める必要性を述べた。小田は、「ひとは非真正な社会のみを生きることができないゆえに、真正な社会と非真正な社会を二重に生きている」²⁷²と語り、「二重社会」論の視点を提示する。これは、非真正な社会を否定し、真正な社会がそれにとって替わるという社会のあり方ではなく、非真正な社会においても真正な社会が存在し続け、ひとが非真正な社会と真正な社会との「往復」を取り戻すことによって、個の代替不可能性を覆い隠すような全体化へと向かうのを阻止することである。それは「一般性－特殊性」と「普遍性－単独性」の交換可能性を保ち続けることによって可能になるという。そして、真正な社会が非真正な社会を飼いなすことによって、人類の基本的な生活単位であったローカルな小さな共同体のつながりを取り戻すことになる」と述べている。

さらに、このように主張する背景には、「地域の共同体」が人と人との「顔」のみえる関係によって構成されているという日常的な実践知があるという。

小田は、真正な社会の関係性である「顔のある関係」について次のように述べている。

「＜顔＞のある関係性」というときの＜顔＞について、説明しておこう。＜顔＞とは、代替可能で比較可能な特殊性でも、まったく代替不可能で比較不可能な単独性 *singularity* でもない、「関係性のなかの特異性 *singularity*」を指しており、＜顔＞のある関係性とは、なんらかの類似性を自分たちのなかに互いにみいだしながらも、究極的には隣接性のみによって保持される、比較不可能な個としての他者との直接的なつながりを指している。実際に顔と顔をあわせている関係であっても、＜顔＞のない関係であることもある。たとえば互いに顔を知っている教員と学生とが顔をあわせて話していても、教員は相手を「学生」というカテゴリーに押し込めて了解し、学生も相手を「教員」というカテゴリーによって了解しているのなら、そこには＜顔＞のある関係性はない…。いわば目は顔に向けられていても＜顔＞をみないで話しているのである。＜顔＞は、対話の中で、そのようにカテゴライズされた役割関係を否定し壊すような過剰性として、つまり「学生」というカテゴリーに完全には押し込めることができない過剰なものとして現われる。いかにいえば、＜顔＞とは、分割されたカテゴリーや役割によって計量することのできない過剰な「なにか」のことである」²⁷³

²⁷¹ 小田亮 (2010)

²⁷² 前掲書、p.255

²⁷³ 小田亮 (2006) 「序章＜顔＞のあるつながり」『日常的抵抗論 Web 版』 <https://garage->

WCRP フクシマコミュニティづくり支援の「支援金の直接訪問」における贈与と返礼の繰り返しによって生成された信頼関係は、支援者である WCRP と受援者である各団体・グループとの関係において、社会的役割関係を超えた「ごく普通の人と人との関係」を構築させる要因になったのである。ここに、地域のつながりを創造するのに欠かせない SC の要素として、代替不可能な「顔の見える関係」が認められるのである。

第3節 行政の非人格性

行政や専門家による支援という社会的役割関係からの支援と同時に、「顔の見える関係」が求められている。第5章のアンケートにおいて、特に地縁型組織の行政との関係については、半数以上の団体が「行政との連携が不可欠」と回答し、約3割は「行政と頻繁に連携している」、「行政との連携はスムーズにできている」と回答している。しかし一方で、この問の自由回答には以下のような批判的なコメントもあった。

- ・窓口があまり支援活動に非協力的です
- ・被災者との考えの格差
- ・活動内容は伝わっていても進んで情報を発信してくれない
- ・現状の評価の違いがあり、結果、必要性を行政が無いと判断してしまうところ
- ・支援の打ち切りなど知事は国を向いている
- ・県は復興ありき、原発事故は終わったという路線にしたいという流れ。国に向いているのだろうが、被害者の県なのだから被害者に寄り添ってと言いたい。現場の職員とは、同じ被災者という観点から、どんなことができるか探りたい。
- ・官民一体となり、それぞれの持ち味を出し合うのが望ましいがまだまだ官は民を下に見ているのは事実である。協働体制を確立するのはいつになるのだろうか。
- ・形式ばかり先行していてめんどろ
- ・震災当時いっぱいになって行動した私達に第3者の考えで対応してきた。机の上での考えが中心でがっかり

このように、行政との関係は、顔の見える関係とは対象的である。マックス・ウェーバーは、官僚制の性質を、①協定や指令によって目的合理的または価値合理的に、規則が制定され、②規則は抽象的な体系として、個々のケースに適用され、すべての意思決定と行為が規則に基づき、③官僚制における上司も部下も非人格的な秩序に従い、規則内で命令と服従がなされる等と説明している²⁷⁴。

また、官僚制の組織では、①規則に拘束された事業運営が継続的に行われ、②職位、職務

sale.hatenablog.com/entry/20110221/1298268655 (2020年6月8日閲覧)

²⁷⁴ マックス・ウェーバー (1975)『支配の諸類型』世良晃志郎訳、創文社、pp.13-14。また、この論述は村上綱実 (2002)「ネットワーク組織と官僚制理論」『応用社会学研究 2002 No.44』立教大学社会学部編も参照。

の権限と内容が明確に定義され、③官職階層制の原理にもとづき統制され、④技術的規則の適用による運営のための専門的知識と訓練を必要とし、⑤官職財産と私的財産の完全な分離によって公私が区別され、また官職の専有がなく、⑥予備的な討論や最終的な決定まであらゆる種類の処分や指令は文書化される等としている²⁷⁵。

さらに、官僚制組織の職員は次のような性質を持つという。①人格的には自由であり、非人格的に官職義務に服従し、②歴然とした官職階層制の中にあり、③明確な官職権限をもち、④自由な選抜によって雇用契約が結ばれ、⑤試験と免状によって認証された専門資格によって任命され、⑥自己の官職を唯一のまたは主たる職業として扱い、⑦厳格で統一的な官職規律と統制に服している等が前提とされる²⁷⁶。

このような官僚制組織には、規則にもとづいた意思決定と行為という形式的な合理性があり、それによって組織における職務や運営は標準化される。そして、職員は非人格的に職務に服することによって個別性は捨象され、定められた規則の順守が貫徹されなければならない。ウェーバーは「官僚制的行政は知識による支配を意味し、この点がこの行政の特殊合理的な基本的性格をなしている」²⁷⁷、また「官僚制的行政が優越性を獲得した偉大な手段は専門的知識である。専門知識がまったく不可欠のものであるということは、財貨調達についての近代的な技術と効率的運営との結果である」²⁷⁸と述べ、職員の専門性にもとづく規則と運用が求められているという。すなわち「官僚制」とは「専門的知識」による支配と行政にほかならないという。

代替可能な官僚制における行政の職員の非人格化に関して、R.K.マートンは、「人格的な関係を最小限にとどめ、(中略) 個々のケースがもつ特殊性はしばしば無視される。しかし顧客は自分自身の問題は他とは性格が違うのだと確信している。」そのため「取り扱いが非人格的で、(中略) 余りにも人情がなさすぎる」と非難されることを述べ、人間関係の非人格化から市民との関係で摩擦が起きやすいことを指摘している。

さらに行政の社会構築性、論的一貫性、客観性、標準化、合理性を保つために求められる専門性との関連で、ウェーバーは専門知識をもつ職員による支配を「官僚支配」とし、その中で専門職員は自己の権力的利害ができるだけ統制されないこと、自己利得の拡大を達成しようとし、「個人的威信」、「虚栄の関心」、「無統制状態への欲望」の利害に動機づけられるという²⁷⁹。さらに専門職員の優位性を保持するため「彼らの知識や意図を秘密にするという手段によって、更に一層高めようとする…。官僚制的行政は、その傾向からすれば、常に、公開性を排斥する行政である。官僚は、できさえすれば、彼らの知識や行動を、批判の目から隠そうとする」²⁸⁰と述べ、「官僚支配」の問題点を示している。これら官僚制と行政の特

²⁷⁵ マックス・ウェーバー (1975) pp.14-16

²⁷⁶ 前掲書、pp.20-21

²⁷⁷ 前掲書、p.29

²⁷⁸ 前掲書、p.27

²⁷⁹ 村上綱実「組織論Ⅰ」『官僚制組織とは何か』<https://www2.rikkyo.ac.jp/web/hikaku/bureaucracy.htm> (2020年6月12日閲覧) p.10

²⁸⁰ マックス・ウェーバー (1996)『支配の社会学Ⅰ』世良晃志郎訳、創文社、p.122

徴は、レヴィ=ストロースがいう非真正な社会の代表的な事例である。

このような非真正な社会としての行政組織においては、コミュニティ活動への支援は、支援金に対する過剰なモニタリング実施や、受益者としてのコミュニティ団体への詳細な活動報告の提出要求が付随する傾向があると、多くの識者は指摘している²⁸¹。活動のビジョンや内容よりも金銭の支出や制度上の手続きに高い関心を払い、そのため複雑な支援の申請様式を定め、厳密な活動報告書の提出を要求するのである。行政上の管理体制が強化され、支援における指標の標準化が推進され、このことがコミュニティ・リーダーの活動に対する動機ややる気を低減させている可能性がある。これは行政に限らず民間の助成財団にもみられる傾向である。助成金の支出にあたって詳細な申請書と報告書を求め、一定の活動の評価基準が提示され、それを客観的なモニタリングでチェックし、数値化した評価を下すのであるが、これが受益団体との間で相互不信をもたらす。こうした支援の規制化は、地域組織やコミュニティ団体のエンパワメントと逆行していると思われる。

福島県にあって放射能測定をしている或る市民団体は、放射能学習会を4回開催する目的で、某市から助成金を受け取ったという。そして3回まで学習会を開催したが、4回目は団体内の様々な事情から開催が困難なことが判明し、4回目の開催を行わない決定をしたところ、助成金を支出した市から、困難であっても申請書の通り4回目の開催を強要されたとのことである。しかし4回目の開催は到底実現できるものではなかったもので、その依頼を断ったところ、事業変更の詳細な理由を明記した報告書を求められたという。この経験を通して、「何のための助成金かわからなくなった。これだけ負担を強いられると、活動を実施する気持ちが萎えてくる」と語った。このような行政からの助成金の過度の規則遵守や画一的な手続きは、却ってコミュニティ活動による復興推進を制限させているようである。

テイラーは行政や支援団体の厳格な施策によって生じるコミュニティ活動へのマイナスの影響を、マイケル・パワーが名付けた「監査社会」の考えを持ち出し、次のように論じている。第一に、イノベーション創出活動と監査社会の考えが相容れないことから、国連の国際比較調査によれば、優れたコミュニティ開発の重要な特徴の一つは「定型的な手続きよりも柔軟さ」を求めていること。第二に、多くの過剰なモニタリングの要求がコミュニティ活動を阻み、その実施者の意欲を削いでいること。第三に、こうした施策によってコミュニティ密着型組織の運営方法を専門化させていること、などである。そして、効果的な施策は、効果予測にもとづく厳格なモニタリング・システムよりも、長期にわたって相互に対話と学習を繰り返し替えることにあると主張している²⁸²。

第4節 求められる地域組織の専門性

形式化した行政・官僚制による非真正な社会は、コミュニティ活動に対しても専門性を有することが求められる。総務省は、2019年3月に地域運営組織の強化のために行われた調

²⁸¹ テイラー、マリリン（2017）、p.195-199においてEdwards, J., Batley, R., Chandler, D., Taylor, M., Parkes, T., Craig, G. Purdue, D., Anheier, H., Kendall, J.らのコメントを紹介している。

²⁸² 前掲書、p.198

査・研究をまとめた報告書「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業」を発表した。地域運営組織とは、自治会・町内会という地縁型住民自治組織と地域で活動する市民団体やNPO等のテーマ型市民活動組織が協働し、共に地域の課題を解決する住民主体の自治組織である²⁸³。2017年12月22日に閣議決定された「まち・ひと・しごと総合戦略（2017改訂版）」においてその重要性の再認識が示され、2020年までに達成すべき重要業績成果指標（KPI）の一つとして、「住民の活動組織（地域運営組織）の形成数を5,000団体目指す」ことが明記された。これを踏まえ、地域における多様な主体を包摂し、連携させる地域運営組織の健全かつ持続的な運営を確保するための方策について調査研究が行われている。

この報告書では、全国11の地域運営組織を実地調査し、そこから判明した課題として、「人がいない」、「資金がない」、「地域に必要な事業を展開できない」、「行政の関わりが薄い」をあげた。またこれらの原因を、「地域運営組織」に対する理解と必要性の認識の欠如、情報やノウハウの不足、多様な財源の確保についての工夫の乏しさ、的確な地域ビジョン・計画立案への技術的能力不足、行政職員の専門知識や経験、情報の欠如に求めた。そして、地域において、人材の確保、資金の確保、的確な計画策定とその進行管理が十分にかつ適切になされない根底に、地域運営組織の形成・運営における「経営」の視点の欠如があるとまとめている。さらに、これらの課題とその原因を解決するために、総務省は、「組織運営」や「行政・地域住民間の情報共有の方法」、「地域のビジョン策定の透明化の図り方」、「多様な住民の参画の促進の施策」、「財源の確保の手法」、「事業の管理や評価方法」等の習得を目的とした地域の人材育成の方針を示している。このように事業のノウハウを伝え、専門的なアドバイスの必要性を盛り込みながら、組織運営の方法を提示しているのである。

²⁸³ この地域運営組織の重要性は、近年、日本政府によっても認識され始めた。2014年12月に、政府は、人口減少、超高齢化という日本が直面する大きな課題への対応として、地方創生を目的とした「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」を発表し、これを実現するための施策を示した「まち・ひと・しごと創生総合戦略（以下「総合戦略」）」の閣議決定を行った。その後、2015年12月、この総合戦略の大幅な改定が行われたが、この中に地域課題解決のための持続的な取組体制として、地域運営組織の形成の重要性が規定されたのである。この総合戦略を受け、総務省内に「暮らしを支える地域運営組織に関する研究会」を設置し、地域運営組織の健全かつ持続的な活動を確保するための方策について調査研究を行った。この研究会では、地域運営組織の定義を「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織」としている。つまり、地域運営組織は、地域の課題を共有し、解決方法を検討するという「協議機能」と、課題解決への実践という「実行機能」がある。この地域運営組織が求められている背景に、地縁組織である自治会・町内会の地域における活動機能の低下がある。これまで地域内における意思決定や行事などの自治・共助活動は自治会・町内会などの地縁組織が担ってきたが、人口減少や高齢化、地縁組織の加入率低下や、地域課題の多様化・広域化等によって、これまでの地縁組織の役割を果たすことが困難な状況になってきたためである。この自治会・町内会の機能を補完するために、市民団体やNPO法人が地域活動に参加し、地縁組織と一体となって地域の課題に対応するのである。2015年、総務省が全市町村（1,741）に実施したアンケート調査によれば、地域運営組織がある市町村は494自治体であり、組織数は1,680団体である。また地域運営組織が「ない」と回答した1,093市町村の965市町村（88%）が、地域運営組織を現在ない地域に立ち上げていく必要性を感じているという。研究会では、この自治会・町内会と地域運営組織は「車の両輪」として地域の暮らしを支える重要なパートナーであり、それぞれの組織に足りない部分を互いに捕捉し合う「相互補完」の関係構築が重要であると述べている。具体的には、自治会・町内会メンバーが地域運営委員の構成員になることによって、地域住民の地域運営組織に対する理解を促す一方、地域運営組織は、地域住民へのチラシ配布などを通して自治会・町内会への加入率を高めるなどの相互補完の事例を示している。また、こうした活動により、それぞれの活動の活性化が図られ、新たなリーダー・担い手が発掘されるという相乗効果の可能性も示している。総務省地域力創造グループ地域振興室（2016）『暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書』

第5節 個別性と「顔の見える関係」

しかし、果たしてこのような専門性の取得を促すだけで、コミュニティリーダーの育成が可能になるのであろうか。第5章のアンケートで、多くの地縁型組織を支えているのはコミュニティの「リーダーの意欲」であり、そのリーダー達は、SC論でいう互酬性の規範をもとにした他者に対する「返礼と応答」を活動の動機としている傾向があると判明した。また「本心を表明できない孤立」に対応する子育て中の母親グループは、専門的知識の取得とともに地域の教育委員会や他の支援団体との関係構築において、人間関係による信頼が有益な手掛になったことを経験的に実感している。これらのことは、コミュニティ活動を継続的に支えているのは制度やシステムというよりも、実際のところ人の認知的側面の方である可能性を示唆している。

確かに、コミュニティ組織に関する管理・運営・評価等の客観的な基準を満たす技能を取得する必要性はある。これらのことはコミュニティ組織を円滑にかつ適切にマネジメントしていく上で有益であると考えられる。しかしこれらの管理面の要求が高すぎたり、厳密な事業評価を求めたりすることは、コミュニティリーダーの意欲を奪い、活力を減少させる危険性がある。恩恵をうけるはずの支援が、逆にコミュニティ活動を不活発に導くこともあり得るのである。

ここで重要となるのは、小田亮のいう真正な社会と非真正社会という二重社会における人の「往復」による関係構築であり、さらには真正な社会が非真正な社会を飼いならすことによって人類の基本的な生活単位であったローカルな小さな共同体のつながりを取り戻すことになるという主張である。

上記したような総務省による地域運営組織の強化は、「だれでもできる」という代替可能な人による組織運営を意図しており、そこには代替不可能なコミュニティリーダーの個別性は想定されていない。制度やシステムから導かれる代替可能な人材の育成という非真正な社会における構想である。しかし一方、人と人との「顔の見える関係」、代替不可能な人との関係づくりといった観点に関連する調査、分析、提言はほとんどない。

第5章のアンケートでは、コミュニティリーダーの継続的な活動を支えているのは「リーダーの意欲」であり、返礼と応答をもとにした動機であった。この観点から考えると、非真正な社会における役割をベースとした人と人との関係ではなく、「ごく普通の人と人との関係」といった個人の「顔」のある関係を前提とした人材育成が必要なのである。

それは換言すれば、官僚制・行政の専門的な役割関係から逸脱するコミュニティリーダーの個別性に呼応する支援のあり方でもある。もちろん専門的な役割関係も必要であるが、しかしこの役割関係による人間関係の圧倒的な影響に比べて、「顔の見える関係」による支援の重要性への認識と、それに対応する事例の提示は少ない。

浮ヶ谷は、この「顔の見える関係」の有意性を、医療行為を行う看護職と患者との関係を通して論じている。浮ヶ谷は制度的な役割関係に求められる代替可能な実践には回収できない代替不可能な関係性として、「顔の見える関係」の意義を次のように示している。

ケア提供者に迫ってくる顔や、当事者のもつ生活の歴史性や生活の論理に裏打ちされた複数の「顔」に応答するために、「顔の見える関係」という視点を導入することは、専門職実践における役割関係には回収され得ない関係性に着目することの意義を示している。(中略) 当然ながら「顔の見える関係」だけで専門職実践が遂行されているわけではない。しかし、この視座はこれまでの近代の専門職批判やそれに応えるために議論されてきた社会的役割関係(医療者－患者関係)モデルにおいて、見落とされていた部分である²⁸⁴。

人と人との関係は役割関係を超え、個人の「顔」のある関係、個人の「かげがえのなさ」を前提とした関係が求められているのである。特に、コミュニティリーダーを支える外部支援において、行政をはじめ財的規模が大きい民間の支援団体は、制度的、専門的な支援に比重がおかれ、支援対象者の個別性の関心は少ないように推定される。

この支援対象者の個別性の配慮をもとにした支援には、制度的で専門的な知識や技能とは区別される、実践にもとづく実践知や暗黙知といった別の専門的な技能が求められるかもしれない。この実践知と暗黙知の再考の必要性を、医療実践の観点から浮ヶ谷も指摘している。近年、合理的、明示的、量的、形式的といった科学的合理性や専門家システム、オーディット文化(監査文化)によって、臨床の医学実践における実践知や暗黙知は消滅の危機に瀕していることを警告している²⁸⁵。

第6節 学びと対話から生まれる実践知

ここでコミュニティリーダーに対する外部支援者の実践知について考えてみたい。ここで参考になるのが実践コミュニティ論である。E.ウエンガーらは実践コミュニティを「あるテーマに関する関心や問題、熱意などを共有し、その分野の知識や技能を、持続的な相互交流を通して深めていく集団」²⁸⁶と定義し、谷本らはこれを「多様なアクターが現実直面する重要な問題を解決するために、互いにインフォーマルな学習プロセスを重ねて、知識を共有し蓄積する場である」²⁸⁷と説明している。この実践コミュニティ論によれば、実践知を生み出すためには「顔の見える関係」が必要であり、それにはある一定の「時間と場所」において支援者と受益者の固有性が尊重される場が重要となる。

第5章のアンケートの回答コメントから推察されるように、WCRPの「支援金の直接手

²⁸⁴ 浮ヶ谷幸代(2009b)「臨床から生まれる『開かれた専門性』 オーディット文化の向こう側」『応用社会学研究 2009 No.51』、立教大学社会学部編、p.149

²⁸⁵ 浮ヶ谷(2019b) p.152 また浮ヶ谷は専門家システムで再生産される専門知の特徴を Beck, U., Giddens, A. and Lash, S.,の議論をもとに次の5つの点をあげている。①非人格的原理に基づいているゆえに特定地域を超えて普遍的に通用しかつ分権化していること、②定式的真理ではなく、知識の修正可能性に対する確信(方法的懐疑心に依拠する確信)と結びついていること、④抽象的システムに対する信頼を「秘伝の知恵」では生み出せないこと、⑤制度的再帰性と相互に影響しあうため、日常の技能や知識の喪失と再占有という過程が働く。

²⁸⁶ ウエンガー、エティエンヌ、マクダーモット、リチャード、スナイダー、ウィリアム(2002)『コミュニティ・オブ・プラクティス—ナレッジ社会の新たな知識形成の実践』野村恭彦監修、桜井祐子訳、翔泳社、p.33

²⁸⁷ 谷本寛治、大室悦賀、大平修司、土肥将敦、古村公久(2013)『ソーシャル・イノベーションの創出と普及』NTT出版、p.71

渡し」、「フクシマコミュニティづくり支援プロジェクトの集い」、「復興に向けて宗教者円卓会議」という場で起きていたことは、支援者と支援対象者との相互承認による相互の学びの場であったと考えられる。WCRP とコミュニティリーダーが会う場所は相互承認の場でもあった。支援対象者であったコミュニティリーダーは、自己のコミュニティ活動における理念や活動内容を語り、また同様に WCRP スタッフも WCRP の支援に対する考えを伝え、そこに共通理解が生まれ、そこからそれぞれの団体の活動に対する相互承認が生成されたのである。

教育学者の牧野篤は、現在の日本では、社会の紐帯が切断され、人々の孤立の度合いが深まり、自我の不安定さに苛まれていると指摘し、「私たちが他者とともに生きているという感覚を持てなくなっていること、つまり他者へと自己を移して、他者から自己を見つめるまなざしを失っていることと等しい」と分析している²⁸⁸。このことは、社会の基盤である人々のつながりと「信頼」が解体し、コミュニティが崩壊する危機に直面していることを裏付けているという。

一方、牧野はまた、草の根レベルにおいて人々が他者との関係の中で相互承認を繰り返しながら自分自身を革新していくような、新しい「社会」をつくりだしていく取り組みが開始されている事例を紹介し、その現代的意義を説明している²⁸⁹。例えば、飯田市の公民館「分館」という場が、住民の自治活動を活発にし、住民間の相互関係における生活の安定性を生み出していると実証し、それは分館が住民の身体レベルの関係を創出する機能を持っているからだと主張した。

牧野がいうこの公民館「分室」は、顔の見える関係を生み出す「時間と空間」が確保された場であると考えられる。「分館」にはお花見、お祭り、運動会等の様々なイベントを通して住民が交流し合い、その中から身体レベルの承認関係が形成される仕掛けが内在しているという。地域住民の相互承認の関係性の中から地域のつながりを定常化させており、その機能を目に見える認識レベルまで引き上げる作用を及ぼしているというのである。

さらに牧野は、地域における多世代交流型の活動である千葉県高柳地域での「地縁のたまごプロジェクト」や豊田市の中山間地域で展開されてきた「若者よ田舎をめざそうプロジェクト」の事例を紹介している。これらのケースでも、住民が自分の生きているコミュニティを足場に当事者として生活を考え、世代を超えたつながりによるコミュニティ活動を実践する中で住民間の相互承認が生まれ、それが個人の変容を促し、このプロセスが地域社会の生成のプロセスになっているというのである。牧野はこのプロセスを「学び」と呼び、この「学び」による社会づくりを提唱している。

このような牧野の論考を参考にすると、「顔の見える関係」とは相互承認による「学び」の実践プロセスのことであり、それは他者とともに生きている自己の存在を身体性レベルにおいて認識する関係と考えられる。そうであるならば、WCRP が行ってきた「支援金の

²⁸⁸ 牧野篤 (2018) 『社会づくりとしての学び』東京大学出版会、p.1

²⁸⁹ 牧野篤 (2018)

直接訪問」などは、そうした「顔の見える関係」を身体レベルにおいて創出する場であったと考えられる。そして、支援者と受援者という垣根を超えて、相互承認による学びのプロセスが実現されたものと考えられる。

一般に、支援者、特に財的援助を行う支援者は、支援対象者を出来る限り客体化し、支援規則やガイドラインに厳密に適合するような分析を通して、支援対象者が実施する事業の妥当性や合理性、実行可能性などを調査し、支援に結びつける。そこでは支援者個人の主観的な判断を排除する必要がある。そのため支援者は、支援のスキルを学び、それを支援者と受援者の間で駆使しながら、両者の関係構築を図るのである。こうして従来は、いわば支援者と受援者との間に一線を引くことが、適切な関係づくりだと思われてきた。

しかし、顔の見える関係を相互承認による学びのプロセスと位置付けるならば、こうした硬直した関係を乗り越える必要がある。外部支援者に求められるのは、受援者を単に支援の対象とするのではなく、自ら地域の問題に取り組む人々とともに地域を築いていく共同者として自己を位置づけることである。

これは、相互の学び合いを通して、受援者を受け入れるということである。受け入れるということを考えるにあって、鷲田清一の「歓待」についての論考を参考にしたい。鷲田は次のように説明する。

他人を迎え入れることが他人を「われわれ」の一員として「われわれ」のうちに併合することではないということだ。他人の歓待とは、(中略)〈客〉を迎え入れる者をその同一性から逸脱させるものである。いいかえるとそれは、「社会的分類のなかで範疇化された」自己を揺さぶり、つきくずすきっかけとなるものなのである²⁹⁰。

他者に「出会う」というのは、少なくともおのれの同一性の外にでる用意があるということだ。護るべき同一的なものをもたぬこと、(中略)これが他者に開かれてある条件となる²⁹¹。

つまり、受援者の課題と苦悩を共有するという姿勢は、支援規則やガイドラインに沿う支援者としての役割に固執するのではなく、自己とは異なる他者の考えや論理と向き合う姿勢であり、自己を他者に向けてより開いていくという「より開かれた支援」の在り方である。このことを牧野は次のように論じる。

自己を自分と他者との「間」につくりだし、他者を介して自己を見つめることで、自己の中に他者を見出し、その他者から社会を照射することで、自己の立ち位置を常に批判的に検討し、社会の諸問題を受け止め、その解決を我が事として引き受けようとする自己生成が必要となる²⁹²。

²⁹⁰ 鷲田清一 (2018)『「聴く」ことの力 臨床哲学試論』ちくま学芸文庫、p.142

²⁹¹ 前掲書、p.224

²⁹² 牧野 (2018)、p.241

牧野のこの論考は、研究者と研究対象の関係についての提唱であり、自己である研究者は、研究対象である他者との関係構築の際、他者が抱えている問題を我が事とする必要があると論じている。これは「より開かれた支援」の考察にも適合する。つまり、支援者は受援者の問題への当事者意識を持つことが求められているということである。

第7節 論文の結語

上記の考察から、図8-1における「顔の見える関係による信頼構築」は、図8-2のような構成になる必要がある。

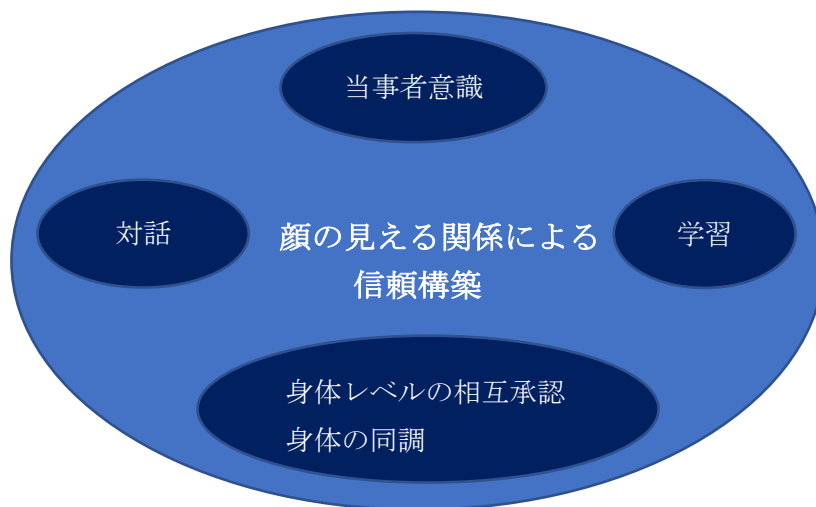


図8-2 「顔の見えるより開かれた支援」

外部支援を行うものは、被支援者との対話と学び合いを通して、互いの理念、活動、心情について身体レベルの相互承認を行う中で当事者意識を持ち、それによって支援対象団体との間に信頼が築かれ、「顔の見える関係」が実現されるのである。身体レベルの相互承認とは、第7章で論じた山極壽一が主張する「身体の同調」と相通じるものと考えられる。そしてこの関係によって「より開かれた支援」が可能となるのである。

本論文は、まもなく震災から10年目を迎える福島の復興における深刻な課題の一つとなっている住民の社会的な孤立を防止するために、住民主体のコミュニティづくりを通して如何にSCを醸成していくかについて論じたものである。本論文は、ダニエル・アルドリッチらが主張している、人とのつながりを通じて利用できるネットワークや社会的資源というSCは、経済的資源や政府等の外部機関からの支援、損害の程度等の要因よりも、復興を促進する要因になるという論拠を仮説としている。

第2章で論じたように、災害復興におけるSCの重要性は、国連防災世界会議や国際防災戦略等の国際会議の議論の中で、コミュニティ・レジリエンスの強化の観点から指摘されている。また東日本大震災復興構想会議においても、『復興への提言～悲慘の中の希望～』に

示された復興構想の原則の一つに「被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興を基本とする」と謳われ、コミュニティの主体性にもとづく復興が求められたが、このコミュニティ形成に必要とされるのが SC である。

孤独死の問題が顕著となった阪神・淡路大震災の経験においても SC の重要性が指摘され、それは地域の人々をつなぐ住民主体のコミュニティ活動によって形成されるという主張がなされた。神戸市の草の根ワークショップや神戸市一万人アンケート、仮設住宅で診療にあたった額田勲医師の医療現場からの洞察などで、それが明らかになったのである。

しかしながら、住民の主体的コミュニティづくり活動の必要性への認識は高まったものの、その形成と活用のあり方が十分に把握されていたわけではなかった。阪神・淡路大震災後、急増した孤独死に対応すべく行政、NPO 等の外部支援の取り組みが活発化したが、そこでの主要課題は、外部支援から住民主体の共助による孤独死対策へと移行することであった。ある外部支援者は、「当事者や地域の人々が主体的にやっただけという構図が、20 年間でどれだけできたかといえどできていない。外からの支援の話ばかりではなく、もっと当事者が中心になったり、被災地の人たちが助け合うということの基本があって、そこへ外部のサポーターが何層にも支援体制をつくるというパターンが必要」と支援活動を振り返り、住民の主体的な支え合いの必要性は認識されているものの、その形成が十分になされていないと語っている。

そして、現在の東日本大震災の復興過程においても、行政、社会福祉協議会、NPO 等によって孤独対策が進められているが、それにも関わらず、避難者の心身の健康状況の悪化が懸念されている。今後、こうした行政等の外部支援は縮小していくと見込まれることから、孤独対策の担い手の比重は住民同士の共助に置かれていくことが予想されている。福島県立医科大学等の調査では、心身の健康改善において、地域のコミュニティ活動が有益であることが示されている。

そこで、本論文は災害復興期における住民主体のコミュニティづくりの形成、維持される要因を分析し、それに対する外部支援のあり方を考究するために、福島の復興に取り組む団体・グループの実態調査を目的としてアンケートを実施した。

このアンケート結果によって、団体・グループが「地縁型住民自治組織」と「テーマ型市民活動組織」によって異なる特徴を持つことが明らかになった。「地縁型住民自治組織」については、団体・グループのリーダーの認知的側面へのエンパワメントがより重要である可能性が示されており、そのためリーダーの認識や意識、価値観に焦点を当てた認知的 SC を考察した。一方、「テーマ型市民活動組織」は子育て中の母親の「本心を表明できない孤立」という福島特有の孤立の課題に取り組んでおり、その解決に向けて、地域グループの結束型 SC、連結型 SC 醸成に向けた外部支援のあり方を検討した。

パットナムは、SC の蓄積の要素として公的諸問題への市民的積極参加とともに、権威と従属の垂直的關係ではない、互酬性と協力という水平的な人間関係であることを主張した

が²⁹³、この水平的な人間関係を構築するために「負い目に配慮した均衡的互酬性を導く外部支援」の重要性を、「使用条件の少ない小さな補助金」、「訪問による支援金の直接手渡し」、「若者による支援」の事例を用いて論じた。

また、ブルデューは、社会転換のためのネットワークとしての SC を論じ、地域のグループと専門家の間のネットワークの必要性を提唱した。リンは、個人やグループが、特定のネットワークを形成し、社会構造に埋め込まれた資源を活用することで、そこから便益を得るという SC の有用性を指摘した。これらの SC 論を参照し、ネットワーク形成のあり方を、WCRP の「フクシマコミュニティづくり支援プロジェクトの集い」や「WCRP 復興に向けた宗教者円卓会議」の活動等の事例を分析し、その中から「身体と同調」、「共感する理念」、「柔軟で自立したネットワーク」、「インフォーマル性」という SC の醸成に必要な要素を抽出した。

これらの論考の収斂から得られたのが、本章の図 8-1 に概括を示した「顔の見える関係」による外部支援の重要性である。この「顔の見える関係」とは図 8-2 にある通り、支援者と受援者の相互の学習と対話によって身体レベルによる相互承認が行われる中で、外部組織が当事者意識を持つことである。このことによって外部支援者の「より開かれた支援」が実現するのである。

これが SC 醸成のための外部支援の要諦であり、本論文の結論である。

この結論にたどり着いたのは、住民主体のコミュニティづくりを実施する団体・グループへのアンケートである。10 年目を迎える福島の復興における住民主体のコミュニティ活動への実態を把握するのは困難である。公益法人や福祉法人、NPO 法人の活動実態は、法人格を有しているため、行政諸機関において認識可能であるが、法人格を持たない地域住民のコミュニティ活動は、プライベートな性質を強く持つものもあり、公的機関がそれらの活動の情報を十分に得ることは難しい。この実態の把握が可能になったのは、これまで WCRP との関わりのあった団体・グループの協力のよるものである。これらの団体は、序章でも述べたように、WCRP のホームページや福島県内外の行政や社会福祉協議会、NPO 等を通して幅広く WCRP の支援事業を周知した中で、WCRP との関係構築された団体・グループであり、地域や活動内容は多様なものとなっている。アンケートに協力した団体・グループは、当然、福島のコミュニティづくりに取り組むすべての団体・グループを網羅したことにはならないが、これまで法人格を持たない団体までを対象としたコミュニティづくりに関するアンケートがあまりなされていないという現状を考えると、107 団体・グループからアンケート回答を得たことは、福島の復興における住民主体のコミュニティづくりの実態を掴む上で、有用性の高いものであったと推察される。

第 8 節 「存在論的な人間の安全保障」の必要性

序章でも述べたように、本論文は予め明確な結論があったのではなく、現地の団体・グル

²⁹³ パットナム、ロバート (2001) pp.105-106

ープの声・意見を把握することによって、はじめてその道筋を見出そうとするものであった。とはいえ、大まかな仮説として、コミュニティ・エンパワメントにおける外部支援は、序章で紹介した①健康教育、財政的支援などの「直接的支援」、②パートナーシップの形成における「支援の知識」、③行政施策への影響や職場等の支援体制の確保といった「周辺地域の環境づくりや働きかけ」を想定し、これらの具体的な取り組みを検討するものとも推察していた。しかし団体・グループのアンケート結果から浮き彫りになったのは、これらの具体的な方策や手段の内容というよりも、これらをより住民の意向に基づいた実行を可能とさせる原動力としての認知的側面による外部支援が求められているということであった。すなわち、これが「顔の見える関係」による「より開かれた支援」ということである。

東日本大震災を人間の安全保障の観点から分析したポール・ジェームスは、人間の安全保障が経済的、軍事的な安全保障という物質面に重きが置かれている傾向を指摘し、東日本大震災ではこうした安全保障とともに人間の「存在論的な安全保障」が求められてきていることが明らかになったと主張した。この「存在論的な安全保障」とは人々の内面における不安や孤独といった精神的な次元に対する安全保障であり、それはまたコミュニティにおけるアイデンティティーや文化という次元に対するものであるという。そこでジェームズは、これまで人間の安全保障の中心的な課題であった「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」に留まらず、「存在論的」な側面の安全保障の必要性を述べた²⁹⁴。このジェームズのいう「存在論的な人間の安全保障」は、本論文で主張した「顔の見える関係」づくりによる被災者の尊厳と個別性に配慮した支援と相通じるものである。

第9節 中越地震復興から考察する「顔の見える関係」の支援

それでは、この「顔の見える関係」による災害後のコミュニティづくりとは、具体的にどのようなものであろうか。ここで、東日本大震災から7年前の2004年10月に発生した新潟県中越地震後の復興におけるコミュニティづくりの事例を参照する。過疎化・高齢化の深刻な農山村を襲った中越地震は死者68人、重軽傷者4,795人の犠牲をだし、ピーク時には約10万人が避難した。

「顔の見える関係」による外部支援という観点から中越地震の復興を考える上で重要なのが、震災から約半年後の2005年5月に発足した地域復興のための中間支援組織「中越復興市民会議（以下「市民会議」）」である。この市民会議は民間の任意団体であり、「一人ひとりの小さな声を大きな流れへ」をテーマに、「おこす事業（花植え等）」、「よりそう事業（集落のミーティング参加等）」、「つたえる事業（アーカイブの作成等）」、「つなぐ事業（防災とボランティアのつどい等）」、「考える事業（被災地交流会の開催等）」を実施した²⁹⁵。

²⁹⁴ James, Paul (2014) Human Security as a military security leftover, or as part of the human condition?, Paul Bacon, Christopher Hobson eds. *Human Security and Japan's Triple Disaster: Responding to the 2011 earthquake, tsunami and Fukushima Nuclear Crisis*, Routledge Humanitarian Studies, Routledge

²⁹⁵ 室崎益輝、富永良喜、兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科編（2018）『災害に立ち向かう人づくりー減災社会構築と被災地復興の礎』ミネルヴァ書房、p.64

市民会議は、災害復興や地域づくりの経験者はいなかった²⁹⁶。「住民自らが主体的に地域について考え、行動する意識の醸成」と「そこから生まれてきた活動を支援する」という共通認識はあるが、具体的な復興支援のイメージはなかった。そこでとにかく現場へ行って住民の話を聞くことを大切にした。被災地域において「移動井戸端会議」という被災者復興支援会議や地域の資源を発見するための住民ワークショップ等を開催することを通して、住民が発する声に耳を傾けた。そして、その中から少しずつ住民の主体的な復興活動が芽生えていったのである。

こうした市民会議の活動を新潟県が目するようになり、県は地域の現状理解のために「集落再生支援チーム」をつくり、市民会議と共に現場に入り、協働して住民の声を直接聴くこととなった。行政機関は、地域全体を公平、公正に取り組み、より多くの人の利益を目的とした最大公約数的なサービスを実施するため、インフラ復旧や生活再建のハード面の支援を優先する傾向がある。一方、民間は自由に動けるため、目の前にいる個人を支援したり、自分の得意な分野の活動に専念できる。ソフト面を重視し、人々の微妙な人間関係等のプライバシーにまで関わることができる。新潟県と市民会議における復興活動は、このような互いの特徴を活かし、短所を補完しながら実施することが可能になったのである。

この協働から、農山村の復興に取り組んでいる集落が一堂に会し、情報交換やネットワークづくりを進める「地域復興交流会議（以下「交流会議」）」が生まれた。この交流会議は住民と外部支援者との関わりの醸成のみならず、集落同士の横の連携も生成した。その連携において互いの復興活動に関する相互啓発がなされるようになり、復興の加速が上がっていった。さらにこの交流会議は、復興基金施策である「地域復興支援員設置支援」や「地域復興デザイン施策支援」、「地域復興デザイン発表会」の創出の契機となり、また各地域のネットワーク組織「えちご川口交流ネット REN」、「山古志住民会議」、「MTN サポート（旧小国町）」の設立とつながっていったのである。

特に、「地域復興支援員設置支援」によって各市町村に配置された「地域復興支援員」は、コミュニティづくりにおける住民の主体性を引き出すのに有効的な役割を果たした。この地域復興支援員の多くはまちづくりの専門家ではなく、そのキャリアは元公務員、企業経験者、主婦、学生、NPO 等、多様であった。彼らは「地域の復興のためのネットワークづくり」、「イベント等の企画や実施支援」、「住民と行政の連絡調整」、「被災者の見守り」等を行った。

以上のような取り組みが行われた中越地震後の復興において、「顔の見える関係」による支援の意義として2つの観点を示す。

第一は、支援制度における支援対象者の個別性に配慮された実践知にもとづく施策が行われたことである。市民会議や交流会議は、住民と行政、外部支援者が参加する中で地域の復興についての話し合いが行われた。時には飲食を共にし、参加者の信頼関係を強固にしてい

²⁹⁶ ここでの議論は、稲垣文彦ほか著、小田切徳美解題（2014）『震災復興が語る農山村再生—地域づくりの本質—』コモンズを参照。

った。そこでは、行政の一方的な復興計画の説明ではなく、地域課題の共通認識を培うことが意図されたのである。市民会議の中心的な役割を果たした稲垣文彦によれば、被災地域における支援対象者と支援者の間で重要なのは「個人と個人が互いに心を開いている」ことであり、「個人と個人が互いの存在を認め合っている状態」であるという²⁹⁷。この関係の中から共通認識が生まれてくるのである。これらの会議から、既存の支援制度では適用されない施策が生み出されたのである。

それは復興基金の活用に、従来の発想のない個性的な支援事業が実施されたことに代表されるであろう。この復興基金とは、災害からの復興において、「既存の復興施策を補完し、被災者の救済及び自立支援のために、また被災地域の総合的な復興対策を長期的、安定的、機動的に進めるため」²⁹⁸の国から地方公共団体への財政措置である。この復興基金の大きな特徴は、「復興基金を活用し機動的・弾力的な施策を実行」²⁹⁹することができるように、基金使途における地方公共団体の広範な裁量が認められていることである。地方公共団体による地域の実情にあった独自の支援策が可能になるのである。

中越地震復興における住民、市民会議、そして新潟県をはじめとする行政との協働は、住民の意向が反映され、創意工夫のこらされた復興基金の活用を生み出した。例えば、地域で長年利用されている鎮守・神社・堂・祠施設の再建を目的する「地域コミュニティ施設等再建支援」がある。本来、宗教施設への公的支援は、政教分離原則によって行われなかったことが通例であるが、中越地震の復興においては、集落の行事を司る心の拠り所であり、もしそれが消滅してしまうと地域の住民が地元を離れてしまうという声があった。そこでこれらの宗教施設は、人々が地域で集うコミュニティ施設と見なされ、支援が行われたのである。また、災害救助法では、規模が小さい棚田への修復は支援対象としていないが、被災した農家が自ら修復を行うことであれば、復興基金から小規模補助金を受け取る措置が臨時的にとられた。これによって種まきから収穫までの1年を無駄にせず、農家自身の生きがいにもつながった。

これらの事例は、既存の支援制度を、住民と行政が「顔の見える関係」によって信頼構築し、その中から考え出された実践知として、制度を住民の意向に沿うように巧みに活用した取り組みである。

第二に、専門家ではない「ごく普通の人」による支援の意義がさらに明らかになったことである。市民会議は複数の集落を対象に、地域づくりのプロセスについて比較を行った。方法は集落ごとに外部者の関与、住民の成功体験、住民の共通体験、住民の主体性の有無、住民の共通認識の5つの観点を、地域づくりの出来事ごとに分析した。その結果、専門家と呼ばれる人が関与する集落とまちづくり経験のない若者が関与する集落では、住民の主体性

²⁹⁷ 稲垣文彦ほか著、小田切徳美解題（2014）pp. 251-253

²⁹⁸ 内閣府ホームページ（2016）「復旧・復興ハンドブック（平成28年3月）」

http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkousesaku/saigaitaiou/output_html_1/images/dept/cao_fukkou/handbook.pdf, p.57 （2020年11月8日閲覧）

²⁹⁹ 前掲 （2020年11月8日閲覧）

の生成に差があることが判明した。専門家が関与する集落は、区長や世帯主といった一部の住民との間で復興プランについての話し合いが行われるが、複数の住民が参加する活動が乏しいため、住民の主体性は生まれず、地域づくりは進まなかった。一方、若者は専門家ではない一人のよそ者として地域のイベント等に参画し、分け隔てなく住民と関わり、そこで得た気づきや感想などを住民に伝えた。そのことによって、住民の主体性が生み出され、地域づくりが進捗したのである。

この要因を稲垣は、寄り添い型サポートの存在と指摘した³⁰⁰。この寄り添い型サポートとは、まちづくりの専門的知識をもたない、集落に寄り添う伴走型支援者が行う支援として考えられている。稲垣は中越地震が顕在化させた本質的な課題として「過疎化・高齢化の課題に主体的に向き合ってこなかった地域社会の姿勢にある」とし、それは「集落の伝統的な体質と誇りの空洞化による諦め感にある」と説明した。この誇りの空洞化とは、農山村の住民における「その地域に住み続ける意味や価値を見失い、地域に将来に関して諦めにも似た気持ち」と小田切徳美が解説する心情である³⁰¹。

このような集落の地域づくりのサポートには段階が必要であるとし、それは第一に住民の主体的意識を醸成する「寄り添い型サポート」と、第二に住民の主体性が生まれた後の、集落の将来ビジョンづくりと実践に対する「事業導入型サポート」であると稲垣は主張する。寄り添い型サポートとは、住民の不安や悩みを共に考え、行動するというサポートであり、外部支援者が積極的に住民と関係づくりを行い、「よその者の目をとおして集落の資源に気づきを与え、その魅力や資源を活かした小さな活動を行う」³⁰²ことである。そこで住民が成功体験を共有する中で主体的な意識を醸成し、自信を取り戻すというサポートである。このサポートを担ってきたのが必ずしも専門家ではない地域復興支援員であった。

事業導入型サポートとは、この寄り添い型サポートによって主体性を発揮した住民が、「集落の将来ビジョンをつくり、そのビジョンをもとに事業を進めていく活動に対する専門的なサポート」であり、コンサルタント等のまちづくりの専門家が主に担った。

市民会議の集落の復興プロセス比較で判明したことは、誇りの空洞化などに陥り地域力がマイナスな状態である集落に、最初に事業導入型サポートを行っても、かえって逆効果である、ということである。その場合は、寄り添い型サポートを地道に行うことが先行されるべきで、その後、地域力がプラスになったところで事業導入型サポートを実施すると地域づくりがより進むということである。

稲垣は、それまで復興支援に携わる関係者の中で、この寄り添い型サポートの重要性への理解が十分になされていなかったと指摘する。そのため事業型サポートへの復興費用は多く活用されるのに対し、寄り添い型サポートに関しては殆どなかったという。しかし、中越地震の復興施策として誕生した地域復興支援員の制度は、この寄り添い型サポートの重要性が認められ、公費で必要となる費用が充てられた最初のケースとなったのである。そして、

³⁰⁰ 前掲書、pp.220-221

³⁰¹ 小田切徳美（2013）『農山村再生に挑む』岩波書店、pp.231-232

³⁰² 稲垣文彦ほか著、小田切徳美解説（2014）p.221

この地域復興支援員は、2009 年、総務省の地域おこし協力隊、そして 2012 年、同じく総務省の東日本大震災における「復興支援員」制度という政策化につながったのである³⁰³。

この地域復興支援員の特徴は、被災者と支援者が、支援関係における支援される者、支援する者という立場をもとにした関係ではなく、「個人と個人が互いに心を開く」、「互いに学び合う関係づくり」である。稲垣は、地域づくりに携わる中で「開くこと」の大切さに気づいたという。

ここでは、ボランティアも被災者に存在を認められているのだ。「あー、こうして話を聞いてもらうのが本当にうれしい」という言葉は、私のことを聞いてくれる「あなた」という存在がいてよかったと伝えようとしている。開いた状態とは、個人と個人が互いの存在を認め合っている状態を指すのではないか³⁰⁴。

このように地域復興支援員と支援対象者の個別性が現れる関係が、寄り添い型サポートの特性である。さらに、中越地震の復興プロセスを「開くこと」という観点から総括した。

これまでのプロセスをつくりだしてきた原理は、ごく簡単だ。とにかく開くこと。そして開く単位を小さな単位から少しずつ大きくしていくこと。この原理をもとに、少しずつ大きくしていくための仕掛け（基金施策など）や場づくり（地域復興交流会議など）のイメージ（デザイン）を大切にした。この積み重ね（プロセス）が 10 年間の復興プロセスである³⁰⁵。

このように中越地震の復興プロセスには、「顔の見える関係」による支援の特徴が随所に現れているのである。ここには、小田のいう真正な社会と非真正な社会という二重社会における人の「往復」による関係構築のあり様が見られる。例えば、市民会議や交流会議は住民、行政、外部支援者が参画し、復興への制度設計やインフラ整備といった行政や支援者の専門性といった役割関係にもとづく議論が行われたのと同時に、懇親会や食事会も頻繁に開かれ、個人と個人との信頼関係の醸成もなされたのである。そこから、住民の意向が十分に反映された独自の復興基金の有用な活用が実施されたのである。いわば、復興基金制度という非真正な社会に対して、支援者と支援対象者の信頼関係からなる真正な社会が飼いならした好例であると言えよう。

³⁰³ 速水聖子らは、東日本大震災における「復興支援員」の課題を指摘している。それは、仮設住宅の避難者が住宅再建や復興公営住宅等への転居が頻繁にあることから、コミュニティ形成支援が十分に機能していないこと。また仮設住宅に取り残されてしまう住民への支援には専門的技能が必要であることもあり、こうした被災地の刻々とした変化に復興支援員だけでは対応しきれないことだと語っている。しかし、こうした支援の課題にこそ、復興支援員の存在は、何のための支援か、支援とは何かという根本的な問いを投げかけるものであり、震災復興の本質的な意味と向き合う機会を創造する意義があると述べている。速水聖子、平井太郎、黒田由彦、室井研二（2019）「地域社会におけるガバナンス型支援の創発・展開」田中重好、黒田由彦、横田尚俊、大矢根淳編『防災と支援 成熟した市民社会に向けて』有斐閣、pp.291-292

³⁰⁴ 稲垣文彦ほか著、小田切徳美解題（2014）p.253

³⁰⁵ 前掲書、p.254

また寄り添い型サポートと事業型サポートとの関係も、真正な社会と非真正な社会の関係を如実に示していると言えよう。非真正な社会のものと想定されるコンサルタント等の専門家による事業サポートのみだと住民の主体性が発揮されず、結果として復興が十分に進捗できないが、真正な社会のものとして考えられる役割関係ではない「ごく普通の人」による寄り添い型サポートによって、住民の主体性が回復され復興プロセスが活性化されたのである。この寄り添い型サポートと事業型サポートの組み合わせによる復興プロセスは、非真正な社会と真正な社会の「往復」を想定でき、その必要性を認めうるものとして推察される。

第10節 地域運営組織と中間支援組織による「顔の見える関係」の可能性

次に、東日本大震災の復興過程においてこの「顔の見える関係」が具体的にどのような展望を開くのか考察したい。それは、本研究の将来に残された課題とも言える。そこで、今後この関係による支援の可能性がある既存の取り組みとして2つの組織に注目する。

一つは、先にふれた地域運営組織である。地域運営組織に関して、金川幸司は、「地域組織」という別の名称を用いて震災対応の機能を分析し、その特徴を説明している³⁰⁶。この組織を、第一に、住民自身の手で自発的に設立された組織（アソシエーション）であり、第二にミッション（公益目的）の共有による結びついた集団と規定して、この規定に該当する限り、組織形態、法人格の有無は問わないとしている³⁰⁷。金川は、東日本大震災後に誕生した地域運営組織は、行政や旧来の地縁組織にかわるソフトな復興まちづくりの担い手として存在感を増してきたという。地域組織は、地域やコミュニティの課題解決を図るため、地域固有の知恵と高度な専門的知識、ボランティアと専門家、事業収入と助成資金・寄附などを組み合わせ、様々な団体・組織の情報、知識、人材、資金の調整を担った。またそのことによって、地域におけるソーシャルイノベーションを促進し、多様な復興事業を展開したという。

さらに、復興まちづくりにおける民主的な合意形成の実現にも貢献した。情報の共有、学習機会の提供、熟議プロセスの構築、世代、立場を超えた意見表明の機会の創出等によって、まちづくり協議会等のフォーマルな組織の運営を補完的にファシリテートしてきたのである。つまり、地域組織には、町内における①フォーマル・インフォーマルな組織間の連携、②地区・コミュニティ間の結合、③世代間の融合の促進などの役割があるのである。また外部アクターとの交流を深化させ、新たな情報収集や知識の獲得にあたってもきた。

この特徴は、コミュニティ・エンパワメントを、フォーマルとインフォーマルを組み合わせた自己学習と外部組織との交流、連携という内外の視点によって実践するものである。ここに、人々の役割関係のみならず個別性による関係が重視され、また外部に対してより開かれたオープンな関係づくりへの可能性が存在する。総務省が2020年までにこの地域組織の

³⁰⁶ 金川幸司（2018）『公共ガバナンス論 サードセクター・住民自治・コミュニティ』晃洋書房、pp.176-189

³⁰⁷ 前掲書（2018）、p.188

形成数を 5,000 団体目指すとしているが、行政の専門知識の習得や規則・ルールの学習に偏らず、コミュニティ活動の実際の現場から生み出された実践知の学び合い中で、組織づくりが行われることが必要である。地域組織は、行政が求める専門性を実践知が飼いならすという「顔の見える関係」がより重要視される場となる可能性がある。

もう一つは中間支援組織の存在である。これは先に触れた中越復興市民会議にあたるものである。中間支援組織とは、地域の様々なグループを支援する NPO や民間団体のことである。「中間支援」の原語は「Intermediary」であり、それが「媒介」を意味するように資源を仲介し、ネットワークの促進を図るとともに、アドボカシーや調査活動による価値創出を目的としている。近年、この中間支援組織の存在が注目を集めてきており、SC の醸成に有益なはたらきをする可能性がある。内閣府は次のように意義を示している。

福祉や環境問題などの固有のミッションではなく、市民活動そのものを育成・支援するというミッションを持った中間支援組織は、市民活動にとって必要な様々な資源を必要とする団体に提供したり、提供可能な主体を紹介したりする。その資源は地域の様々なセクターにある場合や地域外にしかない場合もある。中間支援組織の活動により、これらの異なるセクター間や地域内外のつながりが醸成されていくと考えられる。このような中間支援組織の資源・技術の仲介機能やネットワーク・コーディネート機能を強化していくことが望まれる³⁰⁸。

図 8-3 に示したように、この中間支援組織は地域の内外の組織をつなぐ橋渡し型 SC を生み出し、さらには行政をはじめとする資源や情報を多く持つ組織と、地域で活動を行う組織との間をつなぐという連結型 SC をつくりだすはたらきがある³⁰⁹。災害対応において中間支援組織は、被災者と支援者、支援者と支援者、被災者・支援者と政府・地方公共団体の間をつなぎ、これらの関係構築を円滑にし、それぞれのニーズと供給資源をマッチングし、より効果的な支援を可能にする機能がある。

³⁰⁸ 内閣府国民生活局（2003）『ソーシャル・キャピタル——豊かな人間関係と市民活動との好循環を求めて』国立印刷局、p.95-96

³⁰⁹ 青田良介、津賀高幸「福島第一原子力発電事故に伴う広域避難者を支援する中間支援組織について——『東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）』『全国災後民間重建聯盟（全盟）』の事例から中間支援組織が抱える課題と持続可能な仕組みを考察する』『研究紀要『災害復興研究』第 6 号』関西大学災害復興制度研究所、p.136

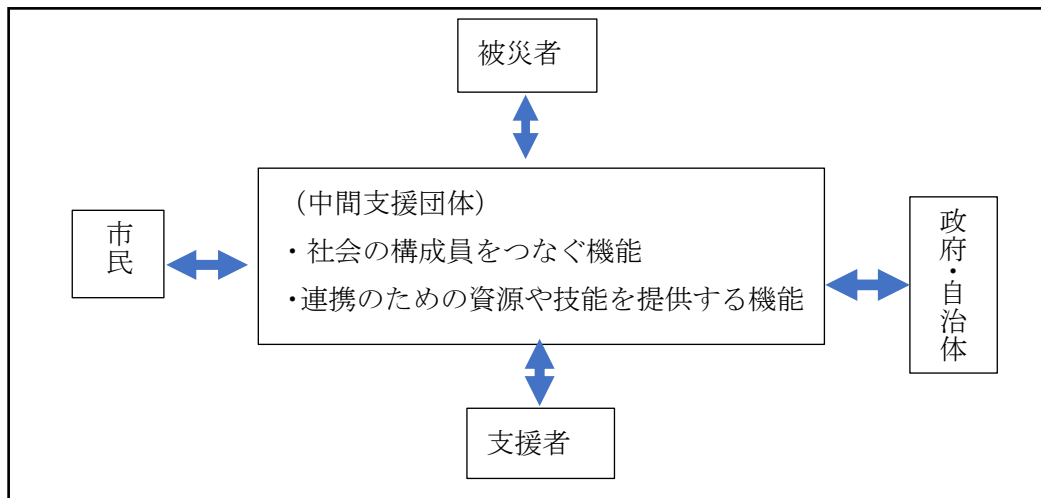


図 8-3 民間中間支援団体の機能

そして中間支援団体の特徴は、「顔の見える関係」づくりに重きを置いていることである。例えば、2017 年 12 月に設立した「ふくしま百年基金」³¹⁰は幅広く市民の寄付を募り、そこから地域の課題に取り組む団体・グループに財的支援をする中間組織としての機能がある。

「ふくしま百年基金」は、市民と団体・グループとの間の「顔の見える関係」づくりの中から設立されたのである。団体設立にあたり「ふくしま百年基金」は、福島県内にある 59 のすべての市町村において市民や団体・グループを対象としたワークショップを開催し、福島における復興課題や地域のニーズについて議論し、学び合いを行なってきた。このことを通して「ふくしま百年基金」は、住民の心情、考えを身体レベルで汲み取り、集約することで団体の目的と活動内容を定めたのである。

中間支援組織はこのように、身近な人間関係を築く中で「顔の見える関係」を生み出し、それを基盤として行政や他の団体との信頼感を高めるという SC の醸成をもたらす可能性がある。

今後は、地域運営組織と中間支援組織が創出する「顔の見える関係」が、制度的で専門的な知識や技能ではない、人々の個別性に配慮した実践知と暗黙知を駆使したコミュニティ・エンパワメントの具体的な実践、さらには行政が求める専門性を実践知が飼いならす明示的な方法、これらの観点を深く掘り進める必要がある。

第 11 節 歴史的背景や地域の特性から考えるレジリエンス

最後に、本論文で扱いきれなかった研究領域にも触れておきたい。それは、SC やコミュニティ・レジリエンスの考察に、福島の歴史的背景や地域の特性の観点を含むことができなかったことである。奈良由美子と稲村哲也らは、レジリエンスを人類史的視点のもとに置き、

³¹⁰ ふくしま百年基金 <https://cf-fukushima.org>

モンゴルの遊牧民やフィリピンの先住民等の歴史的、文化的背景によって生成された地域独自のレジリエンスの様相を論じ、それらから「共同性」「多様性」「移動性」「柔軟性」等といったレジリエンスの要素を抽出した³¹¹。そこには、レジリエンスが地域の歴史や文化に密接に関連するものであり、それだけに地域ごとに存在するレジリエンスのあり方は多様であるという認識がある。したがって、レジリエンスの議論には地域の歴史や文化の観点が必要となるのである。

本論文の場合、福島がその地域にあたる。福島の地域的特徴とは何か。例えば全国で3番目となる広大な大地と豊かな自然、農業や漁業等の自然環境と一体となった生業、多彩な民族芸能や祭礼行事、「班」、「組」等における「結の精神」にもとづく人々の強い結びつき等々がある。一方、1951年国土総合開発法にもとづく京浜工業地帯再建のための電源開発地域として只見川地域が位置付けられ、1963年全国総合開発計画による新産業都市として常盤郡山地区が選出されたこと等、福島は政府主導によって外来型開発ともいべき工業化が進んでいった。そして1967年には東京電力福島第一原子力発電所の本格的建設が開始されたのである。その間、こうした高度経済成長による地域再編の影響もあり、過疎化と高齢化が進行していった。

特に、経済大国日本の国益を原子力エネルギーによって支えるという国策で、福島に原発が立地されたという歴史への考察は、福島の震災後のレジリエンスを分析する際に、外せないものである。何故なら、高橋哲哉が指摘するように戦後日本の国家社会に組み込まれた「犠牲のシステム」がそこに存在しているからである。高橋は、この犠牲のシステムを次のように説明する。

犠牲のシステムでは、或る者（たち）の利益が、他のもの（たち）の生活（生命、健康、日常、財産、尊厳、希望等々）を犠牲にして生み出され、維持される。犠牲にする者の利益は、犠牲にされるものの犠牲なしには生み出されないし、維持されない。この犠牲は、通常、隠されているか、共同体（国家、国民、社会、企業等々）にとっての『尊い犠牲』として美化され、正当化されている³¹²。

東日本大震災の原発事故は、日本全体の国益のために、福島（および他の原発立地地域）の人々の生活（生命、健康、日常、財産、尊厳、希望等々）が犠牲になるという、構造的な差別が顕在化されたものと考えられる。

第7章で論じた「本心を表明できない孤立」に陥る子育て中の母親たちの心情は、高橋が言う「この犠牲は、通常、隠されているか、共同体（国家、国民、社会、企業等々）にとっての『尊い犠牲』として美化され、正当化されている」という、犠牲のシステムの只中で翻弄され続けている苦悩ともいえるかもしれない。その意味で、歴史的背景と地域における特

³¹¹ 奈良由美子、稲村哲也（2019）『レジリエンスの諸相—人類史的視点からの挑戦—』一般社団法人放送大学教育振興会

³¹² 高橋哲哉（2016）『犠牲のシステム 福島・沖縄』集英社新書、pp.209-210

性に関する論点は、福島のコミュニティ・レジリエンスのあり方をより深く洞察する上で、至極重要なものである。

この論文は、社会的な孤立に対応するコミュニティづくりの現状と必要とされる対応について論じることを、第5章の団体・グループへのアンケートを基軸として論を組み立てているが、アンケート結果の分析に際し、さらなる歴史や文化の観点からの研究アプローチが必要であった。今後の研究課題である。

以 上

【参考文献・論文・ウェブサイト】

【日本語文献・論文】

- 青田良介、津賀高幸「福島第一原子力発電事故に伴う広域避難者を支援する中間支援組織について―『東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）・『全国災後民間重建聯盟（全盟）』の事例から中間支援組織が抱える課題と持続可能な仕組みを考察する』『研究紀要『災害復興研究』第6号』関西大学災害復興制度研究所
- 麻原きよみ（2000）「エンパワメントと保健活動 エンパワメント概念を用いて保健婦活動を読み解く」『保健婦雑誌 56』医学書院
- 浅野英一（2013）「ソーシャル・キャピタルの観点から見た学生ボランティア活動による過疎地域の活性化～和歌山県すさみ町におけるケース・スタディ～」『摂南経済研究第3巻第1・2号』摂南大学経済学部
- 旭英昭（2017）「むすび：国家、社会、そしてソーシャル・キャピタル」、東大作編『人間の安全保障と平和構築』、日本評論社
- アルドリッチ、ダニエル（2015）『災害復興におけるソーシャル・キャピタルの役割とは何か―地域再建とレジリエンスの構築―』石田祐、藤澤由和訳、ミネルヴァ書房
- 淡路剛久（2018）『原発事故被害回復の法と政策』日本評論社
- 稲垣文彦ほか著、小田切徳美解題（2014）『震災復興が語る農山村再生―地域づくりの本質―』コモンズ
- 稲葉陽二（2014）「ソーシャル・キャピタルのダークサイド」『ソーシャル・キャピタルのボランティア―その到達点と可能性―』ミネルヴァ書房
- 稲葉陽二、吉野諒三（2016）『ソーシャル・キャピタルの世界』ミネルヴァ書房
- 今井雅和（2011）「ソーシャル・キャピタル論とは何か」『ソーシャル・キャピタル論の探求』日本経済評論社
- 今村晴彦（2011）『コミュニティのちから』慶應義塾大学出版会
- 今村文彦（2014）「東日本大震災を経験した中でのレジリエンスとは？」『オペレーションズ・リサーチ』公益社団法人日本オペレーションズ・リサーチ学会
- 岩野卓司（2019）『贈与論 資本主義を突き抜けるための哲学』青土社
- 上田智子、上原英正、加藤佳ほか（2010）「孤独死（孤立し）の定義と関連する要因の検証及び思想的考究と今後の課題」『名古屋経営短期大学紀要 51』名古屋産業大学・名古屋経営短期大学
- 上野易弘（1997）「孤独死、自殺、労災死などの震災関連死の実態」『阪神大震災研究2 苦闘の被災生活』神戸新聞総合出版センター
- 上野易弘他（1998）「震災前後における神戸市内の独居死の比較検討」『神戸大学都市安全研究センター研究報告 No2』神戸大学都市安全研究センター

- ウエーバー、マックス（1975）『支配の諸類型』世良晃志郎訳、創文社
- ウエーバー、マックス（1996）『支配の社会学Ⅰ』世良晃志郎訳、創文社
- ウエンガー、エティエンヌ、マクダーモット、リチャード、スナイダー、ウィリアム（2002）『コミュニティ・オブ・プラクティス—ナレッジ社会の新たな知識形成の実践』野村恭彦監修、桜井祐子訳、翔泳社
- 浮ヶ谷幸代（2009a）『ケアと共同性の人類学 北海道浦河赤十字病院精神科から地域へ』生活書院
- 浮ヶ谷幸代（2009b）「臨床から生まれる『開かれた専門性』 オーディット文化の向こう側」『応用社会学研究 2009 No.51』、立教大学社会学部編
- 内尾太一（2018）『復興と尊厳—震災後を生きる南三陸町の軌跡』東京大学出版会
- 岡田正則（2017）「原発災害避難住民の『二重の地位』の保障—「生活の本拠」選択権と帰還権を保障する法制度の提案」『学術の動向』日本学術協力財団
- 奥野正寛、鈴木興太郎（1988）『ミクロ経済学〈2〉』岩波書店
- 小田亮（2010）「真正性の水準と『顔』の倫理—二重社会論に向けて—」『グローカリゼーションと共同性』成城大学民俗学研究所ローカル研究センター
- 小田切徳美（2013）『農山村再生に挑む』岩波書店
- 風見正三・佐々木秀之（2018）『復興から学ぶ市民参加型のまちづくり』創成社
- 加藤康子（2017）「趣味縁研究の系譜と現代社会におけるその現れの一例：群馬県前橋市『前橋〇〇部』の事例から」『文化経済学』第14巻第2号
- 金川幸司（2018）『公共ガバナンス論 サードセクター・住民自治・コミュニティ』晃洋書房
- 金子郁容（1992）『ボランティア もう一つの情報社会』岩波書店
- 河田潤一（2015）「ソーシャル・キャピタルの理論的系譜」『ソーシャル・キャピタル』ミネルヴァ書房
- 関西学院大学災害復興制度研究所・東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）・福島の子どもたちを守る法律家ネットワーク（SAFLAN）編（2015）『原発避難白書』人文書院
- 関西学院大学社会安全学部編（2016）『東日本大震災復興5年目の検証』ミネルヴァ書房
- 空閑睦子（2010）「ソーシャル・キャピタルに関する成功研究の整理：今日までにおける定義の概要と文献サーベイから見た日本の研究の動向」
- 黒田裕子（1997）「“ふれあいテント” ボランティア活動—西区を中心とした活動を通して—」『都市政策 No.86』財団法人神戸都市問題研究所
- 神戸市市民参画推進局地域力強化推進課（2011）『ソーシャルキャピタルの醸成を通じた地域づくり～5年間の調査・分析を踏まえて～報告書』
- 神戸弁護士会（1997）『阪神・淡路大震災と応急仮設住宅—調査報告と提言—』
- 国際協力機構（2008）『キャパシティ・ディベロプメントの観点からのコミュニティ防災—コミュニティを主体とした災害対応能力の強化に向けて—』JICA 緒方研究所

- 国際協力事業団国際協力総合研修所（2002）『ソーシャル・キャピタルと国際協力-持続する成果を目指して-』
- コールズ、ロバート（1993）『ボランティアという生き方』池田比佐子訳、朝日新聞社
- コールマン、ジェームズ（2006）「人的資本の形成における社会関係資本」『リーディングスネットワーク論』野沢慎司編訳、勁草書房
- 西城戸誠、原田峻（2019）『避難と支援 埼玉県における広域避難者支援のローカルガバナンス』、新泉社
- 坂田悠江（2014）「なぜ災害ボランティアを続けるのかー宮城県の離島における一事例研究」『東北人類学論壇』東北大学大学院文学研究科文化人類学研究
- 佐藤誠（2003）「社会資本とソーシャルキャピタル」『立命館国際研究』
- 佐藤慶幸（2007）『アソシエーティブ・デモクラシー』有斐閣
- サリーズ、マーシャル（1984）『石器時代の経済学』山内昶訳、法政大学出版局
- 塩崎賢明（2014）『復興＜災害＞——阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波新書
- 塩崎賢明（1999）「復興公営住宅の住宅供給計画と居住者の意識」『大震災四年半・住宅復興の軌跡と展望』日本建築学会建築経済委員会
- ジェイコブス、ジェーン（2010）『アメリカ大都市の死と生』山形浩生訳、鹿島出版会
- 篠原祥哲（2014）『東日本大震災における宗教施設の課題と公共政策』東北大学公共政策大学院リサーチペーパー
- 除本理史（2019）「避難者の生活再建と住まいの再生」『ふくしま原子力災害からの複線型復興』、ミネルヴァ書房
- 除本理史（2013）『原発賠償を問う——曖昧な責任、翻弄される避難者』岩波書店
- 震災復興の都市政策的検証と提言研究会（2000）行政資料「震災復興の都市政策的検証と提言報告書」『都市政策第99号』財団法人神戸都市問題研究所
- スレイター、デビッド（2013）「ボランティア支援における倫理ー贈り物と返礼の組み合わせ」森本麻衣子訳、トム・ギル他編『東日本大震災の人類学ー津波、原発事故と被災者たち「その後」』人文書院
- 関谷雄一、高倉浩樹編（2019）『震災復興の公共人類学』東京大学出版会
- 薛欣怡（2019）「個人レベルのソーシャル・キャピタルの視点から見た復旧・復興過程研究の論点整理：高齢者に焦点をあてて」『東京大学大学院情報学環紀要 情報学研究 No.96』
- 総務省地域力創造グループ地域振興室（2016）「暮らしを、支える地域運営組織に関する調査研究事業」
- 成元哲、牛島佳代、松谷満（2019）「福島之母かく語りき 2019年調査の自由回答欄にみる福島県中通りの親子の生活と健康」『中京大学現代社会学部紀要』第13巻第1号抜粋
- 高木竜輔（2018）「福島県内の原発避難者向け復興公営住宅におけるコミュニティ形成とその課題」『社会学年報』東北社会学会

- 高橋征仁（2015）「低線量被ばく問題をめぐる母親たちのリスク認知とリスク低減戦略——千葉県・茨城県の汚染状況重点調査地域を中心にして」『災害復興研究』第7号、関西学院大学災害制度復興研究所
- 高橋哲哉（2016）『犠牲のシステム 福島・沖縄』集英社新書
- 立木茂雄（2016）『災害と復興の社会学』萌書房
- 田所聖志（2018）「地域包括ケアにおける『互助』概念と贈与のパラドックス——互酬性をてがかりに」『日本健康学会誌』日本健康学会
- 田中正人、高橋千香子、上野易弘（2009）「被災市街地における住宅セイフティネットの構築に関する研究」『住宅総合研究財団研究論文集 No.36』、一般社団法人住総研
- 田邊信男、氏原岳人、阿部宏史（2018年）「市民主体の市民ファンド組織運営上の課題とその解決策に関する考察」『都市計画論文集 Vol.53 no.3』、公益社団法人日本都市計画学会
- 谷本寛治、大室悦賀、太平修司、土肥将敦、古村公久（2013）『ソーシャル・イノベーションの創出と普及』、NTT出版
- 丹波史紀、清水晶紀（2019）『ふくしま原子力災害からの複線型復興』ミネルヴァ書房
- 中越防災安全推進機構・復興プロセス研究会（2015年）「中越地震から 3800 日～復興しない被災地はない～」ぎょうせい
- 辻中豊、ロバート・ペッカネン、山本英弘（2009）『現代日本の自治会・町内会』木鐸社
- 辻中豊、山内直人（編）（2019）『ソーシャルキャピタルと市民社会・政治』ミネルヴァ書房
- 坪郷實（2015）「ソーシャル・キャピタルの意義と射程」『ソーシャル・キャピタル』坪郷實編、ミネルヴァ書房
- テイラー、マリリン（2017）『コミュニティをエンパワメントするには何が必要か 行政との権力・公共性の共有』牧里毎治、金川幸司監訳、ミネルヴァ書房
- 戸田典樹編（2018）『福島原発事故 取り残される避難者』明石書店
- 内閣府国民生活局（2003）『ソーシャル・キャピタル——豊かな人間関係と市民活動との好循環を求めて』国立印刷局
- 中村安秀（2013）「ビルド・バック・ベター：アチエ地震津波支援から学ぶ」『生産と技術第65巻第1号』社団法人生産技術振興協会
- 中山貴美子（2006）「コミュニティエンパワメントとは？コミュニティエンパワメントと保健師活動」『保健師ジャーナル 62』医学書院
- 奈良由美子、稲村哲也（2019）『レジリエンスの諸相-人類史的視点からの挑戦-』一般社団法人放送大学教育振興会
- 仁平典宏（2011）『「ボランティア」の誕生と終焉：「贈与のパラドックス」の知識社会学』、名古屋出版会
- 人間の安全保障委員会（2003）『安全保障の今日的課題 人間の安全保障委員会報告書』朝日新聞社
- 額田勲（2013）『孤独死 被災地で考える人間の復興』岩波現代文庫

- ・野田万里、千田みゆき（2017）「コミュニティ・エンパワメントの概念分析」『埼玉医科大学看護学科紀要 10 巻 1 号』埼玉医科大学リポジトリ
- 橋本慎吾・津賀高幸（2015）「避難先での支援の違いを知る」『原発避難白書』関西学院大学災害復興制度研究所・東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）・福島の子どもたちを守る法律家ネットワーク（SAFLAN）編、人文書院
- パットナム、ロバート（2001）『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造』河田潤一訳、NTT 出版
- パットナム、ロバート（2006）『孤独なボウリング—米国コミュニティの崩壊と再生』柴内康文訳、柏書房
- パットナム、ロバート（2013）『流動化する民主主義—先進 8 カ国におけるソーシャル・キャピタル』猪口孝訳、ミネルヴァ書房
- 林春男（2018）「災害レジリエンスと防災科学技術」『京都大学防災研究所年報 第 59 号 A』京都大学防災研究所
- 速水聖子、平井太郎、黒田由彦、室井研二（2019）「地域社会におけるガバナンス型支援の創発・展開」田中重好、黒田由彦、横田尚俊、大矢根淳編『防災と支援 成熟した市民社会に向けて』有斐閣
- 原田博夫（2012）「東日本大震災とソーシャル・キャピタル（社会関係資本）」『社会関係資本研究論集』3 号、専修大学社会関係資本センター
- （財）阪神・淡路大震災記念協会（1998）『平成 9 年度防災関係情報収集・活用調査（阪神・淡路地域）調査票』
- 東日本大震災復興構想会議（2011）『復興への提言—悲惨のなかの希望—』
- 兵庫県（2006）「生活復興調査報告書（平成 17 年度）」
- 平野寛弥（2012）「社会政策における互酬性の批判的検討—新たな社会構想としての『多様な互酬性』の可能性—」『社会学評論 63（2）』有斐閣
- 福田健治・川崎健一郎（2015）「子ども・被災者支援法の成立と現状」関西学院大学災害復興制度研究所ほか編『原発避難白書』、人文書院
- フランシス・フクヤマ（2000）「大崩壊の時代」早川書房
- 古田雅雄（2012）「現代市民社会論—その概念化への試論—」『社会科学雑誌第 5 巻』奈良産業大学社会科学学会
- ブルデュー、ピエール（1986）『『社会資本』とは何か—暫定ノート』『actes 1』福井徳彦訳、日本エディタースクール出版部
- ペッカネン、ロバート（2008）『日本における市民社会の二重構造』佐々田博教訳、木鐸社
- ペトリーナ、アドリアナ（2016）『曝された生—チェルノブイリ後の生物学的市民』弼川準二監修、森本麻衣子・若松文貴訳、人文書院
- 前田昌弘（2016）『津波被災と再定住—コミュニティのレジリエンスを考える』京都大学学術出版会

- 牧田満知子、立花直樹編 (2017)『ソーシャル・キャピタルを活かした社会的孤立への支援』ミネルヴァ書房
- 牧野篤 (2018)『社会づくりとしての学び』東京大学出版会
- 松野弘 (2004)『地域社会形成の思想と論理ー参加・協働・自治ー』ミネルヴァ書房
- 松原一郎、峯本佳世子、石井孝明 (2015)「阪神・淡路大震災の高齢者地域見守り活動とその後の展開」『都市政策 第161』、公益財団法人神戸都市問題研究所
- 三隅一人 (2013)『社会関係資本ー理論統合の挑戦ー』ミネルヴァ書房
- 村上綱実 (2002)「ネットワーク組織と官僚制理論」『応用社会学研究 2002 No.44』立教大学社会学部編
- 室崎益輝、富永良喜、兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科編 (2018)『災害に立ち向かう人づくりー減災社会構築と被災地復興の礎』ミネルヴァ書房
- モース、マルセル (1973)「贈与論」『社会学と人類学 I』有池亨ら訳、弘文堂
- モース、マルセル (2009)『贈与論』吉田禎吾、江川純一訳、ちくま学芸文庫
- 森田拓也 (2015)「阪神・淡路大震災からの NPO・NGO の活躍と現在」『都市政策 第161』、公益財団法人神戸都市問題研究所
- 山川充夫、瀬戸真之編 (2018)『福島復興学』八潮社
- 山下晋司 (2014)『公共人類学』東京大学出版会
- 山下晋司 (2013)「復興ツアーズ論：3.11 以後の新しい観光」『家計経済研究』家計経済研究所
- 山村靖彦 (2010)「地域福祉とソーシャル・キャピタル論の接点に関する考察」『別府大学短期大学部紀要 29』別府大学短期大学部
- 山本薫子 (2017)「『原発避難』をめぐる問題の諸相と課題」、『原発震災と避難』、有斐閣
- ラファエル、ビヴァリー (1989)『災害の襲うときーカタストロフィの精神医学』石丸正訳、みずず書房
- リン、ナン (2014)『ソーシャル・キャピタルー社会構造と行為の理論ー』筒井淳也、石田光規、桜井政成、三輪哲、土岐智賀子訳、ミネルヴァ書房
- レヴィ=エストロース、クロード (1972)『構造人類学』荒川幾男、生松敬三、川田順造、佐々木明、田島節夫訳、みずず書房
- ローズ、ニコラス (2014)『生そのものの政治学 二十一世紀の生物医学、権力、主体性』檜垣立哉、小倉拓也、佐古仁志、山崎吾郎訳、法政大学出版会
- 鷺田清一 (1999)『「聴く」ことの力 臨床哲学試論』ちくま学芸文庫

【外国語文献・論文】

- Carley, Michael and Smith, Harry. (2001) Civil Society and new social movements, *Urban Development and Civil Society: The Role of Communities in Sustainable Cities*, Earthscan,

- Christoforou, Asimina, and Davis, John (eds.) (2014), *Social Capital and Economics. Social Values, Power and Social Identity*, New York: Routledge
- Gaventa, John (2006) Finding the Spaces for Change: A Power Analysis, *IDS Bulletin Volume 37 Number 6*, Institute of Development
- Hanifan, L. (1916) New possibilities in education in E. Ostrom & Ahn (eds.) *Foundations of Social Capital*, Edward Elgar, pp.22-35
- Hobson, Christopher (2014) Life after the triple disaster, Paul Bacon, Christopher Hobson eds. *Human Security and Japan's Triple Disaster: Responding to the 2011 earthquake, tsunami and Fukushima Nuclear Crisis*, Routledge Humanitarian Studies, Routledge
- James, Paul (2014) Human Security as a military security leftover, or as part of the human condition?, Paul Bacon, Christopher Hobson eds. *Human Security and Japan's Triple Disaster: Responding to the 2011 earthquake, tsunami and Fukushima Nuclear Crisis*, Routledge Humanitarian Studies, Routledge
- Misztal, B. (2000) *Informality: Social Theory and Contemporary Practice*, Routledge,
- ROCKEFELLER FOUNDATION ARUP (2014), *City Resilience Framework*
- Rodgers, B.L. and Knafl, K.A. (2000) *Concept Development in Nursing: Foundation, Techniques, and Applications, 2nd ed.*, W.B. Saunders Company, Philadelphia.
- Schwartz, F. J. (2003), "What is Civil Society?," F. J. Schwartz and S. J. Pharr eds. *The State of Civil Society in Japan*. Cambridge: Cambridge University Press,
- Unger, R. (1987) *False Necessity*, Cambridge University Press
- UNSG (2012) , *Follow-up to General Assembly resolution 64/291 on human security : report of the Secretary-General*, UNSG A/66/763, 5 April
- Uphoff, N. (2000) "Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation" in P. Dasgupta and I. Sergageldim (Eds.), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington D.C.; The World Bank.
- Warren, M.E. (2008) The nature and logic of bad social capital, *The Handbook of Social Capital*, Oxford University Press
- Weber, M., (1976) *Wirtschaft und Gesellschaft, 5 Aufl.*, besorgt von Johannes Winckelmen, Tingen: J.C.B. Mohr

【ウェブサイト】

明るい選挙推進協会

<http://www.akaruisenkkyo.or.jp/wp/wp-content/uploads/2018/07/48syuishikicyosa-1.pdf> (2020年1月8日閲覧)

上田遼 (2017) 「地域レジリエンス向上を目指して」 富士通総研

<https://www.fujitsu.com/jp/group/fri/column/opinion/2017/2017-8-1.html> (2019 年 7 月 3 日閲覧)

小田亮 (2006) 「序章<顔>のあるつながり」『日常的抵抗論 Web 版』 <https://garage-sale.hatenablog.com/entry/20110221/1298268655> (2020 年 6 月 8 日閲覧)

外務省 <https://www.mofa.go.jp> (2020 年 7 月 25 日、26 日、11 月 3 日閲覧)

警視庁 <https://www.npa.go.jp> (2020 年 11 月 3 日閲覧)

厚生労働省 <https://www.mhlw.go.jp> (2020 年 1 月 14 日閲覧)

国土交通省「用語解説ページ」 <https://www.mlit.go.jp/yougo/j-r.html> (2020 年 9 月 4 日閲覧)

子どもが自然と遊ぶ楽校ネット <https://www.kodomo-gakkounet.com> (2019 年 8 月 1 日参照)

JIJI. Com https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_soc_earthquake-higashinihon20200307j-02-w330 (2020 年 11 月 3 日閲覧)

NO NUKES PRESS web Vol. 008 (2018 年 8 月/28 日)首都圏反原発連合、p.3 <http://coalitionagainstnukes.jp/?p=11297> (2020 年 7 月 3 日閲覧)

公益財団法人世界宗教者平和会議 (WCRP) 日本委員会ホームページ <http://www.wcrp.or.jp>

総務省 https://www.soumu.go.jp/main_content/000307324.pdf (2020 年 1 月 2 日閲覧)

ソーシャル・ジャスティス基金ホームページ <http://socialjustice.jp/p/report20151104/> (2020 年 7 月 11 日閲覧)

田代邦幸 (2017) 「世界の研究者は『レジリエンス』をどのように捉えているのか」『リスク対策.com』 <https://www.risktaisaku.com/articles/-/2667> (2019 年 9 月 1 日閲覧)

認定 NPO 法人いわき放射能市民測定室たらちねホームページ <https://tarachineiwaki.org/radiation/result#mamabeku> 参照 (2020 年 6 月 28 日閲覧)

内閣府共助社会づくり懇談会資金面の課題に関する WG (2013 年 12 月 24) 「資金面の課題の解決に向けて」 https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/report33_6_03.pdf (2020 年 7 月 8 日閲覧)

内閣府ホームページ「特定非営利活動法人の認定数の推移」 <https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-seni> (2020 年 1 月 2 日閲覧)

内閣府「阪神・淡路大震災で指摘された復興対策の課題」 http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/syutohukukou/pdf/shiryo_3-3-1.pdf (2019 年 11 月 1 日閲覧)

内閣府ホームページ (2016) 「復旧・復興ハンドブック (平成 28 年 3 月)」 http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkousesaku/saigaitaiou/output_html_1/images/dept/cao_fukukou/handbook.pdf (2020 年 11 月 8 日閲覧)

新潟県 <https://www.pref.niigata.lg.jp> (2019 年 12 月 29 日閲覧)

林春男「Shake Out 提唱会議による『地域防災セミナー』講演 http://www.bousai-hokkaido.jp/BousaiPublic/html/common/sim_tsunami/data/shakeout/120801HokkaidoShakeout_02.pdf (2020 年 8 月 2 日閲覧)

兵庫県県民生活部生活文化局生活創造課「阪神・淡路大震災一般ボランティア活動者数推計」
<https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk41/documents/000036198.pdf>(2019 年 12 月 12 日閲覧)

福島子ども健康プロジェクトホームページ (2019)
<file:///C:/Users/wcrp27/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/M3GAVS97/>
 第 7 回調査速報値.pdf、(2019 年 12 月 30 日閲覧)

福島県 <https://www.pref.fukushima.lg.jp> (2019 年 12 月 2 日、24 日、25 日、2020 年 1 月 2 日、3 日、13 日閲覧)

福島県社会福祉協議会 <http://www.fukushimakenshakyo.or.jp> (2020 年 8 月 1 日閲覧)

復興庁 <http://www.reconstruction.go.jp> (2020 年 10 月 30 日、11 月 3 日閲覧)

ふくしま百年基金 <https://cf-fukushima.org>

ホブソン, クリストファー (2012 年)「3.11 後の日本における人間の安全保障」United Nations University <https://jp.unu.edu/publications/articles/human-security-in-japan-after-the-11-march-disasters-2.html> (2020 年 7 月 26 日閲覧)

牧野篤 (2015)「学習を基盤とする持続可能で価値多元的な社会モデルの構築」『かがく研究費助成事業 研究成果報告書』<https://kaken.nii.ac.jp/ja/file/KAKENHI-PROJECT-24530993/24530993seika.pdf> (2002 年 8 月 1 日閲覧)

村上綱美「組織論 I」『官僚制組織とは何か』
<https://www2.rikkyo.ac.jp/web/hikaku/bureaucracy.htm> (2020 年 6 月 12 日閲覧)

明鏡国語辞典 <https://sakura-paris.org/dict/明鏡国語辞典> (2020 年 9 月 18 日閲覧)

山極壽一「作者・筆者インタビュー」光村図書 https://www.mitsumura-tosho.co.jp/kyokasho/c_kokugo/interview/tsukurareta/index.html (2020 年 7 月 4 日閲覧)

Grootaert and van Bastelaer (2001)
https://www.researchgate.net/figure/Forms-and-Scopes-of-Social-Capital-Grootaert-van-Bastelaer-2002-4_fig1_44838947 (2020 年 8 月 3 日閲覧)

Harigane, Mayumi; Suzuki, Yuriko; Yasumura, Seiji; Ohira, Tetusya; Yabe, Hirooki; Maeda, Masaharu; and Abe, Masafumi; (2017) The Relationship Between Functional Independence and Psychological Distress in Elderly Adults Following the Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant Accident: The Fukushima Health Management Survey, *Asia Pacific Journal of Public Health*,
<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1010539516683498> (2020 年 1 月 2 日閲覧)

- Hirosaki, Mayumi; Ohira, Tetsuya; Yasumura, Seiji; Maeda, Masaharu; Yabe, Hirooki; Harigane, Mayumi; Takahashi, Hideto; Murakami, Michio; Suzuki, Yuriko; and others (2018) Lifestyle factors and social ties associated with the frequency of laughter after the Great East Japan Earthquake: Fukushima Health Management Survey, *Quality of Life Research*, <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11136-017-1750-y> (2020 年 1 月 3 日閲覧)
- Hobson, Christopher (2012 年)「3.11 後の日本における人間の安全保障」United Nations University <https://jp.unu.edu/publications/articles/human-security-in-japan-after-the-11-march-disasters-2.html>
- Maeda, Masaharu and Oe, Misari (2018) Mental Health Consequences and Social Issues After the Fukushima Disaster, *Asia Pacific Journal of Public Health* , <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1010539516689695> (2020 年 1 月 14 日閲覧)
- Oe, Misari; Takahashi, Hideto; Maeda, Masaharu; Harigane, Mayumi; Fujii, Senta; Miura, Itaru; Nagai, Masato; Yabe, Hirooki; Ohira, Tetsuya; Suzuki, Yuriko; Yasumura, Seiji; and Abe, Masafumi; Changes of Posttraumatic Stress Responses in Evacuated Residents and Their Related Factors: A 3-Year Follow-up Study From the Fukushima Health Management Survey, *Asia Pacific Journal of Public Health* , <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1010539516680733> (2020 年 1 月 2 日閲覧)
- Orui, Masatsugu; Ueda, Yuka; Suzuki, Yuriko; Maeda, Masaharu; Ohira, Tetsuya; Yabe, Hirooki; and Yasumura, Seiji; (2017) The Relationship between Starting to Drink and Psychological Distress, Sleep Disturbance after the Great East Japan Earthquake and Nuclear Disaster: The Fukushima Health Management Survey, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, <https://www.mdpi.com/1660-4601/14/10/1281/htm> (2020 年 1 月 3 日閲覧)
- SYNODOS http://sydonos.jp/fukushima_report/23222 (2019 年 12 月 25 日閲覧)
- World Bank (2006)
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/141321468160492559/pdf/372700YDN50YouthCDD01PUBLIC1.pdf> (2020 年 7 月 16 日閲覧)
- World Health Organization (2005) 20 Years Later a UN Report Provides Definitive Answers and Ways to Repair Lives, *Chernobyl: the true scale of the accident* <https://www.who.int/news/item/05-09-2005-chernobyl-the-true-scale-of-the-accident> (2020 年 6 月 30 日閲覧)