

# 減災講座

Vol. 2

## 「コミュニティ・レジリエンス」

——地域社会の「関係性」による防災

関西大学社会安全学部 准教授

永松 伸吾

Nagamatsu Shingo

大阪大学大学院国際公共政策研究科中退。同研究科助手、神戸人と防災未来センターなどを経て現職。専門は公共政策（防災・減災危機管理）・地域経済復興。著書に『減災政策入門』（弘文堂）、『キャッシュ・アウトワーク』（岩波ブックレット）など。

日々私たちが遭遇する「リスク」には、自然災害はもとより事故、犯罪まで、様々なものが含まれる。このリスクから人々の命を守り、安全性の高い生活を維持するために、近年、「コミュニティのつ力」と「レジリエンス」という概念に注目が集まっている。この二つがどのように関わりつつ将来の安全な暮らしを支えるのかを考えてみよう。

### Prologue 小2の息子との 対話から

「知らない人から声を掛けられても、ついていかなないようにね」  
「どういう文脈かは忘れませんが、小2の息子にそんな話をしました。犯罪や事件に巻き込ま

れないように、身を守るための心得として知っておいてほしいと思っただけです。

「知ってる人だったらいいの？」

「うん、お友達のお父さんとか、同じマンションの人とか、父さんもよく知っている人なら大丈夫だよ」

「でも、父さんが知ってて、俺が知らない人もいるよね。どうするの？ 俺わからないよ？」

こう言われて、一瞬言葉に詰まりました。信用するというのは簡単なのですが、私は次のように答えました。

「だから、周りの人には必ずあいさつをしない。父さんの知

り合いや友達にもそうしなさい。そうやっていろんな人と普段からあいさつして、それでも知らない人だったら、その人はあまり信用しない方がいいと思う」  
息子はなるほどという顔で「うん、わかった」と答えてくれました。その場の思いつきでしたが、今思っても、あながち悪い答えではないなと思っています。「知らない人についていけない」ことも大事ですが、顔見知りのネットワークを増やすことの方が、彼を危険から守るためには本質的に重要だと思ったからです。

### レジリエンス とは何か

前置きが長くなりました。最近のように「社会の関係性」から防災や安全の問題を考えるアプローチが、欧米を中心に盛んになっています。それは「レジリエンス」と言われる概念に表されています。

レジリエンスは、生物学や心理学でもしばしば用いられる用語であり、分野によってそれぞれ解釈が異なるようです。ゆえに学問的に洗練された議論は多くないのですが、逆に言えば非常に懐の広い用語でもあり、そのことが多くの研究者や実務家の関心を引きつけているようです。

本稿の関心は、災害や危機に対するコミュニティのレジリエンスについてです。この場合のレジリエンスとは、一般的に「災害や危機に直面した社会が元に戻る（bouncing back）能力」と定義されています。災害を経験してその後衰退する地域や、回復に著しく時間のかかる地域もあれば、他方で速やかに元に戻る地域もあり、これらは何が違うのかというのが、この概念の元々の関心にあります。例えば1995年の阪神・淡路大震災では、火災をバケツリレーで食い止めた真野地区や、住民主

導の復興まちづくりで有名になった松本地区のような事例があります。米国でも、ハリケーン・カトリナによる激甚な被害を受けたニューオーリンズ市の中に、非常に人口の回復の早かった地域があることから、コミュニティ・レジリエンスに対する問題意識が高まってきました。

こうした関心の高まりは、地域社会が直面するリスクやハザードが多様化し、また複雑化したことと無縁ではないでしょう。インフラの急速な発達と、都市の生活がそれらに依存するようになってからというもの、災害のリスクは急速に複雑になってきました。従ってこれらを事前に予測し、それらの発生を技術的に食い止めるという発想だけでは限界が出てきました。

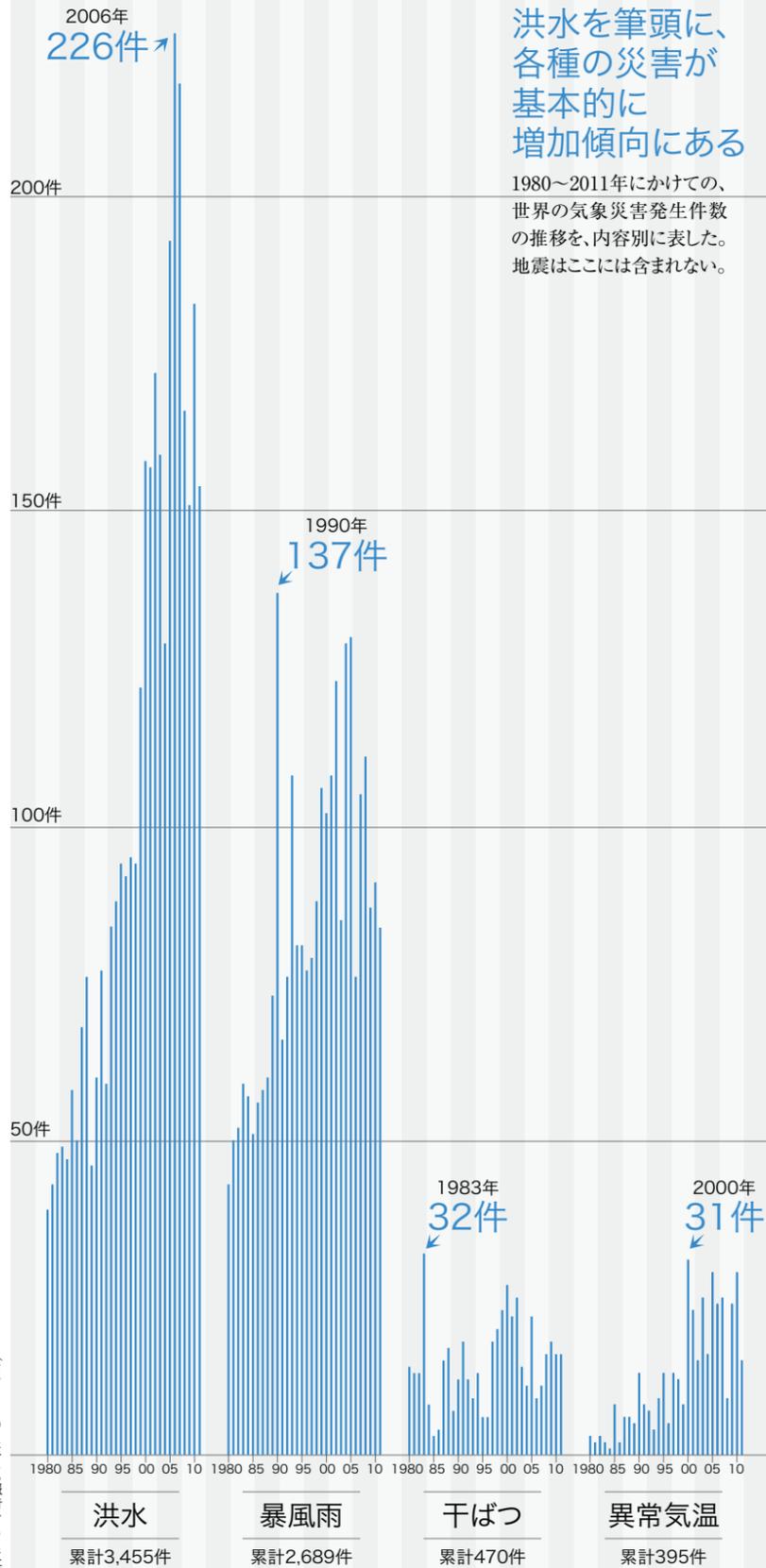
とりわけ、米国にとって重要だったのは、2001年の9・11テロの経験です。それ以降、テロリストという見えにくい敵と

減災について考える基礎資料1

### 世界の気象災害発生件数

洪水を筆頭に、  
各種の災害が  
基本的に  
増加傾向にある

1980～2011年にかけての、世界の気象災害発生件数の推移を、内容別に表した。地震はここには含まれない。



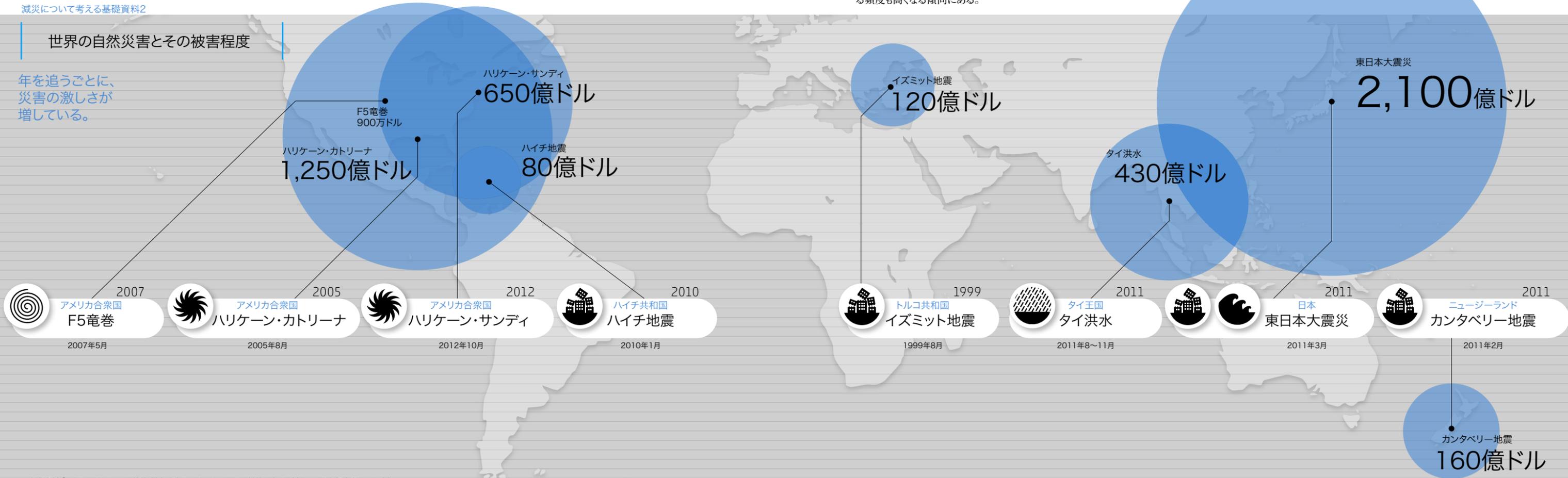
(UNISDRによる報告をもとに作成)

減災について考える基礎資料2

世界の自然災害とその被害程度

年を追うごとに、災害の激しさが増している。

過去10年間の世界の大規模自然災害とその経済的被害を表した。災害自体の激しさも増し、起こる頻度も高くなる傾向にある。



参考資料:「レジリエントシティへの挑戦 災害に強くしなやかなインフラの構築に向けて」(PwCによる報告書、2013年)

強か、どれだけ備蓄があるか、どれだけ訓練されているか、自主防災組織がどれだけ組織されているかといった、社会の状態のみ関心が寄せられていたからです。しかし、立派な防災施設が出来た結果、自主防災組織は存在しても、ほとんど機能していないといった地域も少なからず存在するでしょう。レジリエンスという考え方は、このような地域コミュニティの防災のあり方に疑問を提起します。むしろ地域総出でお祭りを熱心に行っているところの方が、レジリエンスの観点からは評価されることになるでしょう。

このように説明すると、レジリエンスは結局のところソフトによる対応力や復興力のことであって、予防対策、とりわけハードによる防災を軽視しているように感じられるかもしれません。しかし、決してそのようなことはありません。米国の政治学者フランシス・エドワーズによれば、レジリエンスを高めるには、予防対策からコミュニティ全体が参加することが大事だと言います(\*4)。すなわち、その地域において、どのようなハードによって、どのように災害リスクを、どの程度軽減するのかを、コミュニティが真剣に議論するプロセスを経ることです。

例えば、河川堤防ひとつとってみても、行政から言われるがままの高さや規模で整備がなされた場合と、コミュニティのすべての関係者が総出で議論をし、堤防のリスクも踏まえ必要となる対策も含めて検討され、堤防建設が決定された場合とでは、どちらがよりレジリエンスが高いといえるでしょうか。答えは明らかに後者でしょう。このようにレジリエンスは、社会の関係性に着目することで、今後のコミュニティの防災をより内実の伴ったものにしていく可能性を秘めた概念なのです。

の戦いまでもが、安全な地域社会の守備範囲に含まれることになりました。こうなってくると、すべてのリスクに対してコミュニティが予防措置を取ることは困難です。そこで、発生した被害から速やかに回復するための対策を取り、いかなる危機や災害においても地域社会の機能を継続するという考え方が生まれてきました。現在米国でコミュニティ・レジリエンスと言えば、主にこういった意味において用いられているようです。

我が国でも、東日本大震災はその発生直後から「想定外」と形容されました。科学的に被害を予測し、技術的に予防するという従来の「防災」のアプローチの深刻な限界が露呈したわけですが、しかもこの災害では世界最悪レベルの原発事故という、これもまた十分に想定されていなかった事態が現実のものとなりました。レジリエンスという発想が、今後の我が国でも重要になってくることは言うまでもありません。

**レジリエンスを高めるには**

それでは、コミュニティ・レジリエンスはいったい何によって生じるのでしょうか。米国の政治学者ダニエル・アルドリッチはその著書の中で、ソーシヤル・キャピタルの高地域ほど、被災からの復興が早いということを実証しています(\*1)。ソーシヤル・キャピタルとは「社会関係資本」と訳されますが、人的なつながりや信頼などを表す概念です。アルドリッチによれば、こうした社会関係が強い地域ほど、人口の回復が早かったり、外部からの救援を受けやすかったりすることです。

また、同じく米国の経済学者チェムリー・ライトは、ハリケーン・カトリーナで被災したベトナム人コミュニティの人口回復が著しく早かった点に注目し、その理由について、教会がコミュニティの中心となり、様々な利害関係者を結びつけたことを指摘しています(\*2)。いずれの指摘も、レジリエンスの大きな構成要素は、その地域における人々や団体の関係性にあるという点では一致しています(\*3)。

関係性に着目するということは、防災にとって革命的なことだと思えます。というのは、これまでの防災が、どこにどのような防災施設が建設されているとか、どれだけその建物が頑

(\*1) Aldrich, Daniel P. (2012). *Building Resilience*. IL: The University of Chicago Press  
 (\*2) Chamlee-Wright, Emily and Virgil Henry Storr (2009). *Club Goods and Post-Disaster Community Return*. *Rationality & Society*, 21 (4), 429-458.  
 (\*3) 浦野正樹「脆弱性概念から復興・回復力概念へ——災害社会学における展開」(復興コミュニティ論入門「浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編」2007年、弘文堂)  
 (\*4) Edwards, Francis L. (2012). *All Hazards. Whole Community: Creating Resiliency*. N. Kapucu, C. V. Hawkins and F. L. Rivera eds. *Disaster Resiliency: Interdisciplinary Perspectives*. Routledge.