

防災・災害復興における ソーシャル・キャピタルの役割

山内 直人

(大阪大学大学院国際公共政策研究科教授)

1. はじめに

地震、津波、原発事故が重なり、甚大な被害をもたらした東日本大震災は、発生から半年以上が経過し、短期的な復旧から中長期的な復興へと議論の焦点が移ってきた。地震や津波で破壊された道路、港湾、住宅などハード面の再建は重要だが、ハードだけで災害を防ぐことができないことがあらためて認識され、災害に強いまちづくりのためには、ソフト面の重要性が指摘されている。

例を挙げると、岩手県釜石港の入口にある全長2キロに及ぶ世界最大水深の防波堤は、30年の歳月をかけて建設されたが、今回の津波で無残に破壊された。津波の到着を数分遅らせる効果はあったが、釜石市街地への津波の襲来を防ぐことはできなかった。一方、海岸に近い釜石東中学校の生徒が近くの小学校の生徒を引率して迅速に高台に避難して全員助かったという。これは「釜石の奇跡」と呼ばれているが、釜石市の小中学校では日頃から避難訓練に力を入れており、今回その成果が出たといえる。

災害復興のソフト面を考える際には、ソーシャル・キャピタルという概念が有用である。ソーシャル・キャピタルとは、住民間の信頼関係、助け合いの慣行、日常的な付き合いなど、人々の協調的な行動を促進し、コミュニティ・ガバナンスを容易にするような社会特性を資

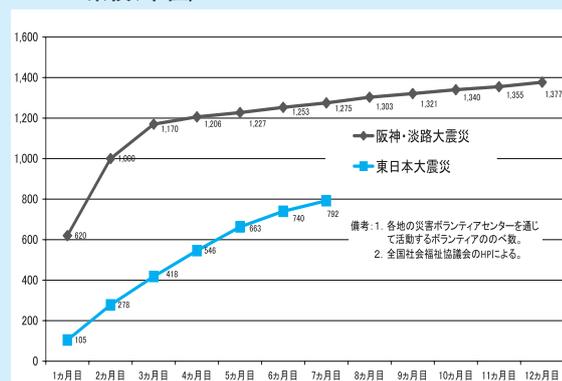
産に見立てた概念である。

本稿では、特に、災害復興や防災における市民や民間部門の役割に注目し、義援金寄付や災害ボランティア、あるいはNPOや地縁団体の活動が、ソーシャル・キャピタルの形成とどのように関係しているか、またこれらが災害復興や防災にどのように役立つかといった点について検討し、あわせて政策的な論点についても議論したい。

2. 災害ボランティアと災害寄付

一般に、寄付とボランティアは、個人にできる社会貢献の二大手段であり、災害時においても、人々は義援金、支援金、救援物資のような形でカネやモノを寄付することができるし、ボランティアという形で時間あるいは労働を寄付することもできる。

図1 災害ボランティア数の推移(震災から1ヵ月毎の累積、単位)



東日本大震災でも、多くのボランティアががれきの撤去や避難所の運営などの活動を行っている。しかし、今回は当初ボランティアの出足が低調で16年前の阪神・淡路大震災と比較すると、最初の3カ月の1カ月単位のボランティア数はかなり下回った。阪神大震災では、「ボランティア元年」と言われたように、のべ140万人のボランティアが被災地に集結し、目覚ましい活躍をした。これに対し、今回は、被災地がきわめて広範囲に及び交通アクセスが悪いこと、津波の被害が大きいがれきの量が膨大であること、原発事故の影響で立ち入りできない地域があることなどが、初期においてはボランティアを躊躇させたと考えられる。ただし、震災発生4カ月目からは、1カ月単位のボランティア人数は、阪神の時を上回っており、今後の推移を注視する必要がある。

一方、寄付の流れも阪神大震災と比較して変化が見られる。阪神大震災では、1,800億円に達する災害義援金が寄せられ、当座の生活資金あるいは見舞金として被災者に直接配分された。今回の震災では、寄せられた義援金の総額は、地震発生後2カ月にしてすでに阪神の時の義援金総額を上回り、10月時点では約3,300億円に達している。

また、NPOやボランティア団体の活動をサポートする活動支援金も様々なルートで積極的に集められている。たとえば、中央共同募金会では、「災害ボランティア・NPO活動支援のための募金」という名称で活動支援金を募集している。この活動支援金は、指定寄付金として指定され、寄付控除の対象になっている。中央共同募金会のホームページによれば、震災後半年を経過した時点で、30億円近い活動支援金が集まっている。義援金と比較すると総額としては10分の1以下ではあるが、被災地支援や復興のために活動するNPOやボランティア団体をサポートするための貴重な財源になっている。

こうした寄付やボランティアのような社会的活動は、ソーシャル・キャピタルと関係しており、他人を信頼し、人付き合いが活発な人ほど積極的であることが知られている（『寄付白書2010』などを参照）。また、逆に、ボランティア活動や市民活動に積極的に関わることによって、社会意識が高まり、人間関係も深まることが考えられ、それが地域の問題解決能力あるいはソーシャル・キャピタルを高める可能性がある。

自分の住むコミュニティをより良くするようなアイデアを出し、実現のためのリーダーシップをとれるか、リスクをとって異なる世界へ飛び込めるか、そういう人がどれだけいるかが地域の問題解決力を決めるのではないだろうか。ソーシャル・キャピタルが豊かになり、コミュニティ自身の問題解決力が高まれば、行政への過度の依存傾向が弱まり、ひいては財政コストを軽減することにもつながるだろう。

3. 災害とソーシャル・キャピタル

大きな災害が発生したとき、人々はどのように行動するだろうか。レベッカ・ソルニットは、『災害ユートピア』（重紀書房、2010年）において、過去の地震、水害、戦争、テロなどの直後に、多くの場合略奪などではなく人々が互いに助け合う光景がみられるというエピソードを紹介し、地獄の中に一時的なパラダイスあるいはユートピアが出現することを明らかにした。

大災害で被災したとき、最初に救援の手を差し伸べてくれるのは隣人であることが多い。実際、阪神大震災の直後に倒壊した家屋から救出された人の9割は、隣人によって救出されたという。こうした行動の背景には、日常的な近所づきあいや他者との信頼関係があり、ソーシャル・キャピタルの重要性が示唆される。

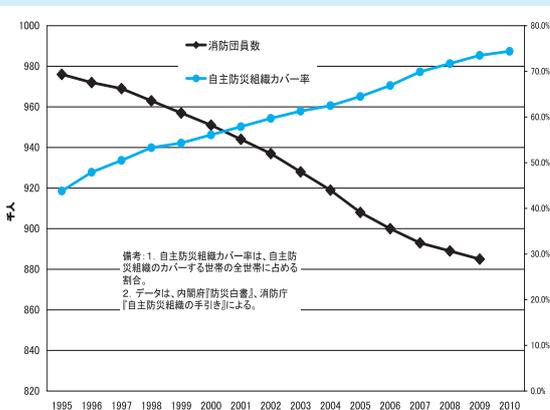
戦後日本においては、地方自治体の消防・

防災業務を補完するものとして地域防災に重要な役割を演じてきたのは消防団であった。消防団員は非常勤の公務員であり、わずかの報酬も支給されるが、実質的にはボランティアである。しかし、地縁の希薄化とともに、消防団は、団員数の減少など長期的に弱体化してきている。

消防団に代わって地域防災の担い手として組織化が進められているのが、自治会・町内会などの地縁組織が中心となって組織される任意団体の自主防災組織である。これまでの様々な研究から、避難訓練など自主防災組織の日常的な活動は、ソーシャル・キャピタルが豊かな地域ほど活発に行われ、災害時の被害を減少させる減災の効果があることが知られている。

また、震災など災害からの中長期的な復旧・復興にも、ソーシャル・キャピタルが重要な役割を果たすと考えられる。阪神大震災の被災地域を対象とした統計分析によっても、ソーシャル・キャピタルが、住民満足度で図った復興の進展にプラスの影響を与えていることが明らかにされている（川脇康生「ソーシャル・キャピタルと災害復興」『ソーシャル・キャピタルの実証分析』大阪大学NPO研究情報センター）。

図2 消防団員数と自主防災組織カバー率の推移

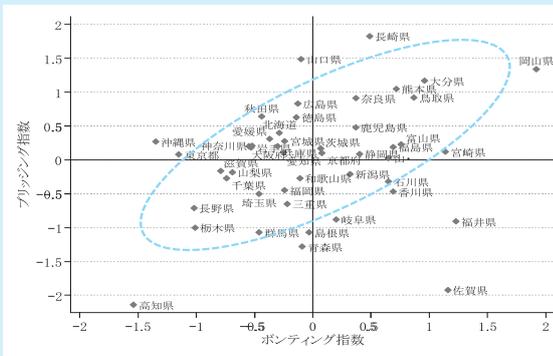


以上より、地域の防災や減災のための政策を考える際に、ソーシャル・キャピタルの視点を取り入れることが有用であるといえる。

4. ソーシャル・キャピタルと市民活動

ソーシャル・キャピタルには、地域、民族、社会階層などが同じグループ内での結束を固めるような内向き、閉鎖的な結束型 (Bonding) と、異なるグループの橋渡しするような解放的、水平的なネットワークを形成する橋渡し型 (Bridging) の二タイプがあるとされる。コミュニティにおける伝統的な地縁・血縁関係は、どちらかというとな束型のソーシャル・キャピタルを形成している一方、テーマや問題意識を共有するNPO活動などをベースにした活動は、橋渡し型のソーシャル・キャピタルを形成していると考えられる。

図3 結束型ソーシャル・キャピタルと橋渡し型ソーシャル・キャピタル



備考
1. 日本総合研究所編『日本のソーシャル・キャピタルと政策』(2008年)による。
2. 全国平均がゼロになるよう標準化された都道府県別合成指数の関係を見たものである。

戦後日本のコミュニティにおいては、自治会・町内会やこれらに付随する婦人会、老人会などの地縁組織が重要な役割を果たしてきた。しかし、こうした地縁組織は大都市部を中心に加入率の低下など弱体化が進んでいる。また、行政の影響力の強い組織として、社会福祉協議会が各自治体で活動している。これらの組織は、結束型ソーシャル・キャピタルの形成に関わっていると考えられる。

一方、福祉、環境、教育など、様々な市民活動あるいはNPOの活動は、参加する人の互酬的な規範を強め、相互信頼を高め、ネットワークを強化することを通じて、とりわけ橋渡し型ソーシャル・キャピタルの形成に大きな役割を果たすと考えられる。

他方、豊かなソーシャル・キャピタルは、

NPO活動を活発化させる環境を提供すると考えられる。このように、ソーシャル・キャピタルの形成とNPO活動の関係は、相互依存적であると理解することができる。

もともと地縁組織もNPOの一種であるが、活動歴の長い地縁組織のなかには、新興勢力のNPOを、自らの存在を脅かす対立勢力と捉える向きも少なくない。そこまでいかなくても多くの地域において両者の連携はなかなかうまくいかないのが現状である。しかし、最近では伝統的な地縁組織をNPOとして再生させる試みや、新たなコミュニティのニーズに応じてNPO法人を立ち上げる例も増えており、今後地縁組織とNPOが連携・融合して新たなソーシャル・キャピタルを形成することが期待される。

5. 政策的インプリケーション

それでは、ソーシャル・キャピタルの形成を政策的に促進するためには、どうすればよいだろうか。

物的資本や人的資本であれば、投資減税を行う、奨学金を増やすといった政策対応が考えられるが、ソーシャル・キャピタルの場合には、人々のライフスタイルに直接関わる話なので、これに直接介入するような政策は採用しにくい。しかし、ソーシャル・キャピタルの形成にとってプラスになる活動を政策的に支援することにより、ソーシャル・キャピタルの形成に政策が間接的に関与することはできるだろう。

たとえば、ソーシャル・キャピタルとNPO活動、あるいはソーシャル・キャピタルと寄付・ボランティアが相互補強的な関係を持つとすると、NPO活動や寄付・ボランティアを促進させるような政策は、間接的にソーシャル・キャピタルの育成にもつながる可能性がある。また、それにより形成されたソーシャル・キャピタルがNPOや寄付・ボランティアを活性化するという好循環を生んでいくこと

が期待される。

この観点からみると、寄付税制を強化し、寄付の増加を促す税制改革は、間接的にソーシャル・キャピタルの形成にも資すると考えられる。最近の寄付税制改革では、寄付控除の対象となるNPO法人（認定NPO法人）の認定要件を大幅に緩和しているほか、納税者が所得控除だけでなく、税額控除も選択できるようになり、寄付の増加が期待される。

また、現在実施されているさまざまな政策を、ソーシャル・キャピタルを豊かにするか、あるいはソーシャル・キャピタルの形成を阻害していないかどうかという観点から総点検し、仕分けすることも重要だと思われる。

たとえば、阪神大震災の時には、仮設住宅における孤独死の問題が起こった。多くの被災者は、震災前に暮らしていたコミュニティを離れ、仮設住宅での長期の生活を余儀なくされた。元のソーシャル・キャピタルは崩壊し、高齢者などに対するケアが十分行き届かなくなり、これが孤独死の背景にあると指摘された。

その経験から、仮設住宅を建設する際、一定戸数ごとに入居者の交流スペースを確保することや、近所づきあいを促すようなレイアウトにすることが重要であると指摘された。しかし、今回の日本大震災後の仮設住宅の建設に当たっても、戸数の確保や工期の短縮が優先され、その教訓は部分的にしか生かされなかった可能性があり、今後検証すべき課題として残されている。

ソーシャル・キャピタルは、長い時間をかけて形成されてきたものであり、その地域の歴史的、文化的要因に依存する面が大きい。それだけに、ソーシャル・キャピタルの形成が公共政策の対象となりうるとしても、国や自治体、それに地域社会が長期的視野にたつて地道に取り組むべき課題であるといえる。