OUKA
The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	震災復興・減災の政治社会学 : 「社会資本（social capital）」論から考える
Author(s)	河田, 潤一
Citation	阪大法学. 2012, 62(3,4), p. 7-28
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/60132
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

震災復興・減災の政治社会学

――「社会資本（social capital）」論から考える――

河田潤一

「本書の訳業は、一九九四年末月に開始されたが、程なく一九九五年一月一七日午前五時四六分、あの未曾有の阪神・淡路大震災によって中断することとなった。震度七の激震は、近くに住む妹と甥を親しい人々から奪い去った。悲しみと混乱のなか、ようやく訳業を再開するには二年余を要した。友人や家族に支えられながら、いまようやくこの《訳者あとがき》を書き終えることができ、万感の想いが胸に迫る。六四〇〇余の命と百数十万人の暮らしを打ち砕いた大震災からまさに三年が過ぎようとしている。公的支援もないまま、いまなお二万四〇〇〇世帯余が仮設住宅での不自由な生活を余儀なくされている。後を絶たない孤独死、置き去りの高齢者、後回しの障害者。この国の政治の貧困を改めて痛感するとともに、貧相な政治文化を思わずにはおられない。エリート官僚の国民蔑視観、国民の行政「中立」観、「選挙＝〈権力の創出作業〉」認識の不在、社会参加を渋る住民。《エンパワーメント行動主義》の基盤をなすような、例えば人種といった集合的同一性を欠く《小市民》国家日本を、『よりよく生きられる』社会、『いっそう公正な』社会へと変革させる政治文化的、社会運動的条件の模索を本書の訳業に仮託しようとした訳者の当初の意図は、日本人全体に瀰漫した事程左様な非市民性が大震災をはさんで鋭角的に露呈したのを見るにつけ、錐矢のごとくいっそう強化された。あまりにも強い符合を思わないわけにはいかない」（ジェイムズ・ジェニングズ著『ブラック・エンパワーメントの政治』（James Jennings, *The Politics of Black Empowerment*, Detroit: Wayne State University Press, 1992）［ミネルヴァ書房、一九九八年］「訳者あとがき」）。

一　はじめに

阪神・淡路大震災への村山政権（当時）の情報収集、現状把握、震災対策の遅れと稚拙さ、住専・金融不安へのなし崩し的な公的資金の投入や、当時かまびすしかった「グローバル・スタンダード」という言葉は、「自己責任」には帰しえない被災者の孤独死、生活難を放置する国の「政治の貧困」を見せつけた。延べ一八〇万人にも上る多くのボランティアが被災地に駆けつけ、その後の特定非営利活動促進法（ＮＰＯ法）の制定に結びつくことになったが、その後、「グローバル・スタンダード」は生活の様々な次元に浸透し、人びとを測る基準として、「活動と業績評価」を当然視させ、活動主義と業績主義が逆に格差化を推し進めるという奇妙な並存現象が進行した。深まる格差社会のなかで市民活動の活動主義化が進み、アクターの社会経済的地位に固着化が目立ってきた。

そうしたなか、二〇一一年三月一一日午後二時四六分、三陸沖を震源とする震度七、マグニチュード九・〇の巨大地震が発生し、沿岸部を大津波が襲った。未曾有の大地震は、東北から関東にかけての広い範囲に甚大な被害をもたらし、東京電力福島第一原子力発電所事故を引き起こした。阪神・淡路大震災は被災地が比較的限定されていたが、今回は、被災範囲がとてつもなく広範囲に及んだ。今回の東日本大震災では、二〇一二年九月一一日現在で、死者は計一万五八七〇人、岩手、宮城、福島三県における行方不明者は計二八一四人に上っている（警察庁緊急災害警備本部広報資料）。また、身元が判明しない遺体が約二三〇体残されている。

菅政権（当時）は、被災者支援対策本部として、地震・津波対策に対して緊急災害対策本部、被災者生活支援チーム（被災者生活支援特別対策本部改め）を、また原発事故に対して原子力災害対策本部（原発事故経済被害対応本部改め）を混乱のなか立ち上げた。しかし、復興対応として設置された東日本大震災復興対策本部が復興庁

（復興に関する国の施策の企画、調整、および地方公共団体への一元的な窓口と支援を担う）として設置されたのは、震災からようやく一年後の二〇一二年二月のこととなった。

今回の東日本大震災、東京電力福島第一原発事故への市民社会や企業の対応は素早く、海外からの物心両面での支援も多大なものがあった。阪神・淡路大震災と比べて迅速な action for の背景に、先述したNPO法の制定、ボランティア活動の蓄積、インターネットの発達等があったことは幸いであった[1]。

過疎と高齢化が進む農漁村を津波がのみ込んだ。被災地域は、自然環境や社会的・経済的特性の点でも極めて多様である[2]。したがって、復興の道筋も支援のあり方も当然に異なり、震災復興の現実のプロセスは、被災者、各級政府、専門家、外部諸組織等の意見や利害が錯綜し、簡単には前に進まない。復旧・復興事業の一日も早い成功の鼎は、各級政府が、被災者・被災地の復旧・復興・再生に、「共に」、「内から」、すなわち action with、action within する制度や組織、団体などと緊密に、長期的に連携しつつ、強力な指導力をいかに発揮して行くかということにある。

それと同時に、成功（success）が、succedere〈to go from under〉を語源としているように、被災当事者が「鎮魂」の思いを片時も忘れることなく[3]、〈from under〉からする創発的な「現場力」と、その発現を with、within から支える専門的な賢慮（prudence）を政府と社会へとつなぐ柔軟な市民的媒介制度の存在のあり方も問われているといえよう。

東日本大地震および福島第一原発事故は、社会的ネットワーク論でいうところの「強い絆の弱さ（weakness of strong tie）」[4]を今まさに試そうとしている。「隣町への避難さえ敬遠するほど地域への愛着が強い土地柄」の被災地域の物理的崩壊、余儀なくされる地理的移動による個人化を経由して[5]、いかに「生きる」ことの基礎的条件

（住・雇用）を再建し、それを基盤に、「半身が奪われた」かのように身と心をよじり苦しむ被災者の「生き直し」が可能となろうか。

試されているのは、被災地に根を張っていた「強い絆の弱さ」の克服の仕様であろう。復興・再生は、被災者を中心に多くの力が水平的に結集し、様々な場への能動的な参加を経て奏功するものに違いない。こうした、積極的な関与や協働を可能とさせる相互信頼や連帯を特徴とする「相身互い」の社会的関係は、一般に「社会資本（social capital）」と呼ばれる。

ところで、内閣府の有識者会議は、二〇一二年八月二九日に、東海、東南海、南海などの地震が連動する「南海トラフ巨大地震」について衝撃的な被害想定を公表した。本論文は、東日本大震災の復興事業や今後予測できる大震災等からの減災の問題を、「社会資本」という考え方を中心に政治社会学的に検討しようとするものである。

二　震災復興・減災と「社会資本」

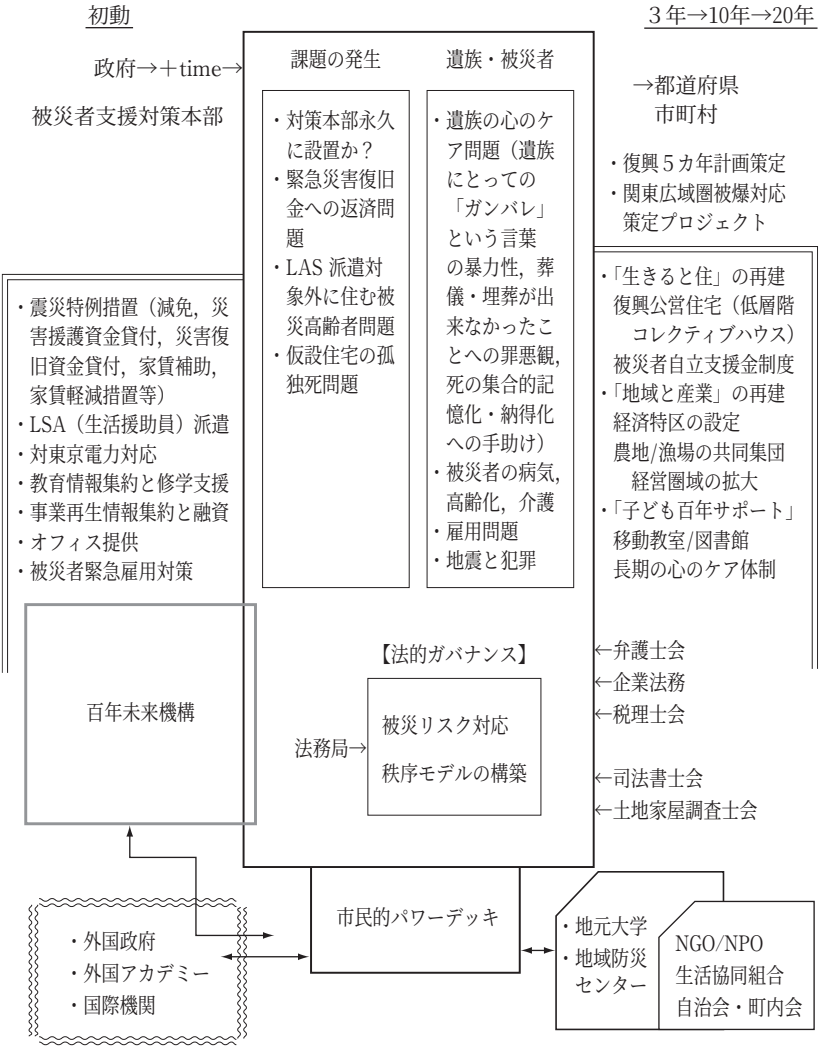
震災からの復旧・復興に向けての取り組むべき困難な課題は、それぞれが複雑に絡み合い、生活領域の多岐にわたっている（図1参照）。そのなかでも、（1）「生きると住」の再建、（2）「地域と産業」の再建は喫緊の課題である。この点に関連して「メモ」（略記「メモ」については注(3)で説明）では次のように記してある。まず（1）では、「仮設住宅からの移行準備について」の項目において、(1)市町村地域のニーズに合わせた、地域密着型グループハウス（低層階コレクティブハウス）を仮設住宅と平行して建設する。(2)高齢者（これまでの独居高齢者、震災により同居不可能となった高齢者・障害者・疾病者）を優遇しつつ、共同生活が自然にできるように設計する。(3)阪神・淡路大震災被害者と今回の被災地における高齢者の生き方や生活のあり方の違いを把握すること。(6)

こうした認識を有した背景には、人が人らしく生きうる街の条件を、「秋の落ち葉、飛行機エンジンの内部、解剖したウサギの内臓、新聞のローカル記事編集部」の「機能的秩序の複雑なシステム」[7]と喝破したジェイン・ジェイコブズの慧眼への信頼がある。ジェイコブズの話は次のように続く。「場所の自治が機能するためには、人口の流動の根底に必ず、近隣ネットワークを構築した人々の連続性がなくてはいけないのです。こうしたネットワークは都市の交換不能な社会資本です。どんな理由からであれ、その資本が失われば、そこから得られるものも消え、新しい資本がゆっくりと運良く蓄積されるまでは決して復活しません」[8]。

ジェイン・ジェイコブズは、一九三五年から六八年まで長年にわたって住み、愛したグリニッジ・ビレッジ界隈の経験を基に、社会資本の具体とその公共生活への影響についてさらに説明を次のようにつないでいく。「多少なりとも近隣が安定していれば、都市地域で真っ先に形成される人間関係は、街路近隣と、他に何か共通点を持っていて、お互いに組織に所属している人々――教会、PTA、商工会、政治団体、地元市民連合、健康キャンペーンやその他公共目的の資金団体、村のだれそれさんの息子たち（かつてはイタリア人がそうでしたし、最近ではプエルトリコ人たちの間でよく見られるクラブです）、地主会、地区改善協会、不正抗議委員会等々、その手のものは果てしなくあります。大都市で、そこそこ確立した地域をのぞくと、ほとんどはごく小規模なのですが、実にいろいろな組織があって、頭がくらくらしそうになります」[9]。

近年では、類似した見解を米国の政治学者ロバート・パットナムが提示している。パットナムは、著書『哲学する民主主義』[10]において、南北イタリアの地方政府パフォーマンスの違いを社会資本の蓄積量から比較した。その結果、同じ政策でも地域差が見られるのは、当該の土地に歴史的に蓄積された互酬性の規範、信頼やネットワークといった社会的な関係性、つまり「社会資本」の量に影響を受けることを実証した。社会資本が豊かな地域では、人

【図１】　中長期の課題に向かって



注：本図は、2011年４月27日開催の日本学術会議東日本大震災対策委員会「被災地域の復興グランド・デザイン分科会」への提出メモに記載した図（ごく一部、字句修正）である。

びとは共に協力し合い、政治や行政も人ごととはせずに積極的に関わり、社会の効率性が高められる。その結果、地方政府は高い統治パフォーマンスを獲得し、地域は強い経済（特に、マイケル・ピオリとチャールズ・セーブルがいう『第二の産業分水嶺』[11]以降の経済）に恵まれる。こう主張するのである。

被災地・東北は、その歴史、文化、地形などの点で個別多様であり、被災自治体も多数に上る。そうした土地への複合災害という文脈のなかで、（2）の〈地域と産業〉の再建を考えなければならない。この点について「メモ」には、(1)経済特区の設定については、「部品メーカーを中心に東北地方に広く点在する企業集積地は、事業の廃止・解雇、再開の選択を前に日夜呻吟している」。また、(2)農地／漁場の共同集団経営圏域の拡大については、「農業／漁業の集約化、株式会社化と農地／漁場の共同集団経営圏域の拡大は、市場とコモンズのバランスをどう図るかという問題だけに、地元関係者の意見に十分に耳を傾けること」と記している。[12]

まず、(1)について。企業は、その活動の統合・拡大による規模の経済のみならず、相互に隣接することによる集積の経済によっても利益を獲得できる。小規模ながら技術的には先進的で、また高度に生産的な「分散経済」が集積する産業地域の高付加価値型企業活動に特有の（グローバル）ネットワークを国内外ともで寸断させないためにも、政府は、減免、被災者緊急雇用対策、規制緩和、新立法などあらゆる政策ツールを用いて対応することが肝要となる。[13]そうした政策的支援を受けつつ、企業は友人・知り合いからの支援、同業者との情報交換、インターネットによる情報調達といった「ネットワーキング」活動をより活発にし、パットナムがいう「架橋（bridging）」型社会資本を開発・強化することが求められる。この種の事業ネットワークは、その多くが民主的に運営され、各企業経営者の事業へのほぼ均等なコミットメントは、地域社会を強化し、経済を強くするに違いない。

(2)をより具体的に見れば、水産業復興特区下での企業の漁業参入と漁協・漁師の漁業権の対立である。企業とい

えども、その活動のベースである市場が社会資本と無関係に機能するわけではない。新設の特区制度と伝来の漁業権、市場と玄人、専門知と暗黙知の衝突[14]。高齢な漁業従事者の後継者問題はさておいても、漁協や町内会といった古い形態のコミュニティの社会資本は、「内集団に強い忠誠を求める[15]」（「結束（bonding）」型社会資本とパットナムは呼ぶ）が、三陸海岸に延びる沿岸の漁協を中心とした今後の地域の発展には、「奥行きと幅」が必要とされよう[16]。

リチャード・フロリダによれば、「奥行きは特定の分野における経験値と専門化が、それぞれ高まることで生まれる。幅をもたらすのは多様性と、新たなアイデアを許容し、生成し、反映させるのに必要な経験への開放性である」。そして、フロリダは次のようにいう。「再生力の源泉となっているのは、地域の教育水準、技能水準、テクノロジーの水準ではない。地域自体が有する本質的な性格の部分、すなわち経験への開放性に富む人々を引きつけ、動員する力である[17]」と。

であるとすれば、深い対立を内包するこの領域こそ、〈奥行きと幅〉を、「森は海の恋人」（The forest is longing for the sea, the sea is longing for the forest」（畠山重篤）、「機能的秩序の複雑なシステム」（ジェイコブズ）として循環させる〈生きると生業〉の仕組みの創出として捉え直す必要があろう。畠山重篤が知る「大津波でも海は死なない。海の恵みを支えるのは背後にある森の力だから[18]」という体験知を、地元漁場、汽水域、市場、コモンズとしての海の「幅広い」ステーク・ホルダーへと開放するなかで、東日本、太平洋、世界を見据えた〈奥行きと幅〉のある復興プランとして提示されることが重要と思われる。

ステーク・ホルダーは、地元以外の組織、専門家などと多種多様であるがゆえに、厳しい意見対立は、元からあった地元の人間関係を壊すかも知れない。しかし、「関係的なものは」創られては壊され、また新しいベクトル、

新しいフェイズで再構築されて行くしかない。[19] 漁民と資本が織りなす、象徴的にいえば「カツオ」[20]によって生かされる協働事業は、相互の主体がぎりぎりの交渉のなかで何とか相手への信頼を引き寄せる相互に関係的な営為が、創発性[21]に媒介されつつ、人びとと企業を結わえて行くことと信じたい。

三　市民的パワーデッキ

フィリップ・シュミッターは、マーストリヒト条約以後のEUに立ち現れる主権国家を超える新しい秩序を表現するために、condominio（共同統治）、consortio（共同事業体）という用語を用意した。領土的単位も機能的単位も可変的である condominio とは、共通の問題を解決したり、種々の公共財を生み出すために自動的に作動している多次元的な地域的諸制度を指す。また、consortio とは、同意した諸政治体よりもむしろ同意した諸事業体によって遂行される集合行為の一形態である。そこでは、固定した数とアイデンティティの中央権威が、可変的で分散的な機能的課題の達成に協力し合うことに同意する。[22]

復興・減災といった共同事業には、市町村を越える一定の広がりのなかで可変的・分散的・分担的・重複的に機能する政治体 condominio と、住区や学区、これまで生きた場をベースとしたアイデンティカルで、比較的狭い範囲でありながらもその内に中央・周縁的関係を内包した社会的・経済的・政治的階統制を宿し、土地としては固定的であるが、隣の住区や学区とは隣接的な関係を持った地理的単位に立つ consortio が必要となる。

復興構想会議は、復興七原則の一つに、「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」を掲げているが、岡本厚も指摘するように「問題は、その主体となるべき地域・コミュニティの範囲、単位だ」。そして、「コミュニティといえば、誰しも字とか小学校区レベルの隣近所を想像する。せいぜい市

町村であろうか」との認識を示す。続けて岡本は次のようにいう。「県では、あまりに広すぎて単一のコミュニティとはいえない。……〈中略〉……たとえば県という単位が、地域・コミュニティを代表するとして、前のめりに復興構想を立て、推進するならば、それは被災者には上からの『押し付け』と受け取られ、将来必ず問題を引き起こす（阪神淡路大震災の時のように）[23]」と。

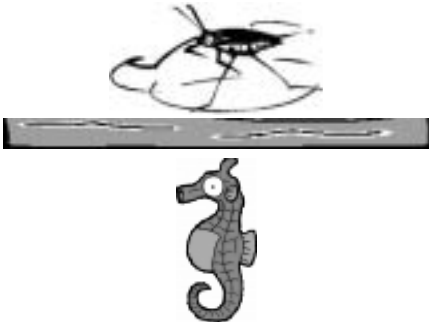
問題は、主体となるべき地域・コミュニティの範囲や単位だけでなく、政府と現場の関係のあり方である。地理的範囲にもまして重要なのは、政府と地域社会との間の媒介制度（intermediary）のあり方であるのだ。住区、学区を単位としたややもすれば内集団だけに強い忠誠を求める「結束」型社会資本と比較的広範囲な領土性に立つ condomino を媒介する、地域の「肌理の中に植え込まれた磁石のようなもので」、「一種の自己組織的な硬直性[24]」を有する、機動的に働く「場ベースの戦略（place-based strategy）」によって動く市民的媒介制度[25]の創出が重要となってこよう。それは、幅広い参加者を得ての情報の確実性・信頼性・専門性を武器に、政府に対抗的でもある市民にとっての〈パワーデッキ（power deck）〉ともなろう。

その際、重要となるのは、例えば先述の水産業復興特区と漁協の軋轢とその克服という課題を考えたとき、「架橋」型社会資本と「結束」型社会資本の結合をいかに図るか、ということである。図2でいえば、アメンボウ型ネットワーク（「架橋」型社会資本に相当。スイスイと動くＮＰＯやボランティア活動、「足による投票」の企業）とタツノオトシゴ型社会資本（「結合」型社会資本に相当。例えば、町内会、漁協。下手をすると根が腐る）をいかに結合し、異なる集団をまたいで協働事業に参加させ、地縁、市民社会、政府との緊張関係のなかで、より「幅広い」視座を確保させうるかということである。

この点で、世界銀行のマイケル・ウルコックとディーパ・ナラヤンが主張する「共同作業（synergy）」型社会

資本の視点は興味深い。彼らは、特に二〇〇〇年代以降の世界銀行の貧困救済、開発政策への取り組みという文脈で社会資本をエンパワーメント論につなげようとした。彼らはいう。「広範囲の考えを取り入れた開発は、国家・企業セクター・市民社会の代表が共通の目標を確認し、追求できる共通のフォーラムを設立するとき行われる」。社会資本は民間セクターと公共セクターの諸制度によって媒介的に形成される。したがって、「共同作業」型社会資本への「『投資』は、本来的に論争的で対立的な――すなわち、政治的な――プロセスとなる。このプロセスでは、政府の果たす役割は決定的に重要となる」[26]と。同様に、フォード財団の「ガバナンスと市民社会プログラム」ディレクターのマイケル・エドワーズも次のように指摘している。「違った社会集団――違った種類の官民パートナーシップ、企業とNPOの新たな連合、分権的・参加的なデモクラシーの実験、多層的・社会横断的なガバナンスの新たな形態を含む――の間に違った種類の社会資本を創出する違った制度的『エコシステム』の実験の記録を検討する必要がある。……〈中略〉……確かそうなのは、われわれが得ようとする結果は、エリートの利益に牛耳られない基盤から国家・市場・市民社会を交差して同時に創出される形の社会資本からきっと生まれる、ということだ」[27]と。

【図2】「共同作業」型社会資本



注 「共同作業」型社会資本とは、アメンボウ型ネットワークと内集団志向のタツノオトシゴ型社会資本の緊張を孕む接面の軋轢を含んだ関係的資本、図では〈水〉部分に相当する。

四　結びに代えて――「百年未来機構」の創設

「メモ」には、（4）「（仮称）『百年未来機構』の創設」として（一部先述しているが）、「今回の東日本大地震および福島第一原発事故は、阪神・淡路大震災の場合よりは、社会的ネットワーク論で言う『強い絆の弱さ』を試そうとしている。強い地域社会の物理的崩壊、余儀なくされる地理的移動による個人化を経由していかに震災復興がなされうるのか。〈慣れない土地、帰れない故郷〉で呻吟する被災者、特に子どもの今後の育ち、彼ら彼女らが成長し、就業し、家族を持ち……という生活の諸局面で起こりうる様々な問題に、まさに専門的な賢慮（prudence）を結集した（仮称）「百年未来機構」（追記：【図1】の下欄を見よ。図上欄左右軸は、時間の経過を示す。左欄に、政府が取り組むべき支援、次の太線内は、一、二年内に生じる課題、右欄には、各級政府の中長期的課題を示してある。図下欄には、課題解決、相互支援を担う市民的媒介制度を記してある）を創設することを提言したい。『百年未来機構』には、大震災以後の『人間』の問題（家族や子ども、コミュニティや雇用のような具体的な問題）を継続的・批判的に分析、検討し、専門主義の陥穽に陥ることを回避しつつ集合的な問題解決の方法を示唆、あるいは提案し、世界の叡智を集めつつ、中央政府、地方政府、コミュニティ組織、市民団体組織、シンクタンク、協同組合、企業などの諸制度を統合的に媒介する機構となることを求める」と記してある。

こうした提案は、次のウォルター・リップマンの問題意識と符合する。彼はいう。「私は主張したい。政治とふつう呼ばれているものにおいても、あるいは産業と呼ばれているものにおいても、選出基盤のいかんによらず、決定を下すべき人びとに見えない諸事実をはっきり認識させることのできる独立した専門組織がなければ、代議制に基づく統治形態がうまく機能することは不可能である。そこで私は次のような議論を試みる。見えない事実を代表

するものによって、見えない人たちを代表する人たちが補完されなければならないという原則を真摯に受け入れなければならないと。そのことによってのみ、権力・組織の分散も可能であろうし、われわれ一人一人があらゆる公共の事柄について有効な意見をもっていなければいけないという、できるはずも機能するはずもないフィクションから脱出することができよう」[28]と。

「百年未来機構」は、学術の叡智（prudence）とネットワークを中核に、大震災、福島第一原子力発電所以後の「人間」の問題に知恵を出し、解決法を示唆し、専門性と常識知の狭間をつなぐために諸組織が連携し合おうとする。その際、北海道、東北、関東、中部、近畿、中国、四国、九州、沖縄といった地域各に大学に求められる役割は大きい。

「百年未来機構」は、科学的・専門的パースペクティブを重視しつつも、行政や企業、あるいは市民社会の現場感覚を大切にしつつ震災復興や減災について理解することに努め、普通の人びとにとっての「良きガバナンス」のあり方を、様々な機会を捉えて議論し発信していく。政府機関だけでは困難な海外の有識者との意見交換、海外の研究者とのネットワークの提供なども行う。このように「百年未来機構」には、常に学術的視点から政府や社会に向けて公正で有効な政策的示唆をなしうる機構であることが期待されるのである。

また、「百年未来機構」は、扱う問題が待ったなしの「人間」の問題であるがゆえに、学術以外の多くの団体や組織と連携しておく必要がある。例えば、被災者のメンタル・サポート、子育て支援、高齢者福祉などを行う事業体等との連携が必要となろう。また、家屋の全壊・半壊などに絡む土地所有権をめぐる問題や家屋復旧と宅建協会、司法書士協会、会社復興と会計士会、税理士会、人間・金銭関係の相談と弁護士会、法テラス・日本司法支援センターなど、いわゆる「士」の会との連携が、火急時にいかなるオペレーションを取り得るかを日常的に検討、準備

しておく必要もある。[29]

壊れかけた人間関係のなかで苦悩する被災者の〈希望〉を〈未来〉へとつなぐあらゆる情報は、こうしたインフォーマル・ネットワークを介して常日頃広く収集、分析され、今後起こるであろう大震災等に役立てる必要がある。そうした情報の共有と、簡便な取得システムの構築は、減災の一助となるであろう。関係性構築を内蔵する情報のやり取りは、それ自体が「絆づくり」なのである。地震国日本では、いつ誰が被災するか分からない。「相身互い」でやり取りされる情報は、学識者政治（scholar politics）の技術的専門性と政治的バイアスに答責性を持たせ、事が起こった場合に、被災地の「場ベースの戦略」を駆動させよう。

以上見た、市民的パワーデッキや「百年未来機構」のようなネットワークが、「一種の自己組織的な硬直性」（スティーブン・ジョンソン）として「磁石のよう」に地域の「肌理の中に植え込まれ」るとき、「徹底した民主主義」（「メモ」（5））は自ずと実践されよう。「メモ」には、それが向かうべき先を次のように指し示してある。「(1)最も小さな弱い声を探り当て、(2)理不尽に夢や希望を奪い去られようとする子どもの抱く願望の先を想像し、(3)〈from under〉からする合意的な政策形成の場を民主的に運営し、被災地の今後のあり方を左右する重要な決定の場には、被災者の代表（仮設住宅単位、学区単位等）の参加が重要である。あらゆる意味で powerless 状態に置かれた被災者にとって、国、県は遠い存在でしかないことを十分認識しておく必要がある。復旧、復興の進展とともに、今後静かに浸透して行くであろう技術的専門知識に住民のボトムアップ型対話によって答責性を担保させるためにもこの点は極めて重要である」と。

＊本稿は、二〇一二年一〇月の日本政治学会研究大会（於　九州大学）企画「政治学の再構築――新たな課題に応

えて」における報告を一部加筆修正したものである。同企画の関係各位には心より感謝申し上げる。また、本稿は、二〇一〇―二〇一二年科学研究費補助金・基盤研究（C）「社会資本・信頼・エンパワーメントの政治学――アメリカ・イタリア比較を中心として」（研究代表者・河田潤一）の研究成果の一部でもある。

（1）日本赤十字など四団体に寄せられた義援金は、厚生労働省のホームページで市町村別配布状況が公表されている。「義援金は二〇一二年八月五日現在で三〇九一億円、このうち二五九六億円が自治体に送られた」（読売新聞、二〇一二年八月一四日付）。ただ、震災後に急増した寄付金は伸び悩んでいるのも事実である。寄付金の使途を含む情報公開、団体自体の財務報告などが、今後重要となろう。例えば、寄付文化の普及を目指す日本ファンドレイジング協会（東京）は、「復興支援には息の長い取り組みが必要。支援はこれからが正念場で、団体は金の使途を伝える活動に力を入れることが大事だ」（読売新聞、二〇一二年八月一四日付）と指摘している。

ところで、これまで約二〇〇しかなかった認定NPO法人を増やして寄付文化を根付かせるため、二〇一二年六月に成立した、税制優遇措置を盛り込んだ改正NPO法に後押しされて、「東日本大震災の被災者らが立ち上げたボランティア団体が、次々とNPO法人格を取得している」。岩手、宮崎、福島三県でNPO法人格を申請した二五団体のうち、これまで八団体がNPO法人格を取得した（朝日新聞、二〇一一年八月八日付）。

（2）「特集・東北 日本の『根っこ』」『考える人』第40号、新潮社、二〇一二年四月などを参照。

（3）日本学術会議東日本大震災対策委員会「被災地域の復興グランド・デザイン分科会」第二回会議（二〇一一年四月二七日開催）への提出メモ（以下、「メモ」と略記）には、この点を以下のように綴った。「被災者自身が主導的にその無念さと苦しみを集合的記憶にとどめ、地域の歴史的過去を未来につなぐ鎮魂碑の建立が目指されるべきである。死者を弔い、現状を憂い嘆き、それでもなお未来へと差し出そうとする希望の思いを被災者一人一人が直筆で刻み込む、将来へと記憶をつなぐ（仮称）〈人間の壁〉と命名されるような鎮魂の碑を、被災地域、住民の間で十分に時間をかけて考えられるべきであろう」。

（4）読売新聞、二〇一一年七月五日付。また、三条市の矢田園の句「帰る日の知られざる越後の避難所に口ずさむなり相馬流れ山」（朝日新聞、二〇一一年七月一一日付）は、被災者の心情を察するに余りある。

（5）「人手を失い、これを機に漁業から身を引いてゆく人たちもいるだろう。子どもを抱える若い家族は、勤め先を求めて別の土地へ移ってゆく可能性も高い。実際その動きは顕在化しているようなので国内の他の地域よりさらに早く高齢化が進む」（西村佳哲『いま、地方で生きるということ』ミシマ社、二〇一一年、三〇頁）。

（6）「阪神大震災の仮設生活を待ち構えていたのが幻滅期だ。孤独死と独居死とも言われた。看取る者のいない死が阪神の教訓である。五年間で自殺を含め二三三人。一〇カ月を経た遺体もみつかった。典型例は喪失感から引きこもり、酒浸りになることだ。生への無気力さは『緩慢な自殺』とも呼ばれた。阪神の仮設での心のケアを担った精神科医らは、今回の被災地をより不安視する。仙台市で支援診療した津田病院（兵庫県三田市）の藤田宏史院長は『生活保護率は低く、自殺率は高い』という東北人気質を懸念する。『生真面目に耐え忍ぶ人が目立ち、受診どころか、不安を口にすることさえ『恥』と考える傾向が強い。気軽に行ける心身の健康相談所を早急に整備すべきだ』と訴える」（水田広道「心の復興を見守ろう」読売新聞、二〇一一年八月二一日付）。

（7）Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, New York : Random House, 1961, p. 376.［山形浩正訳『アメリカ大都市の死と生』鹿島出版会、二〇一〇年、四〇四頁］。

（8）*Ibid.*, p. 138.［前掲訳書、一六一―一六二頁］。

（9）*Ibid.*, p. 133.［前掲訳書、一五七頁］。

（10）Robert D. Putnam, *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ : Princeton University Press, 1993［河田潤一訳『哲学する民主主義』NTT出版、二〇〇一年］。

（11）Michael J. Piore and Charles F. Sabel, *The Second Industrial Devide : Possibilities for Prosperity*, New York : Basic Books, 1984［山之内靖・永易浩一・石田あつみ訳『第二の産業分水嶺』筑摩書房、一九九二年］。

（12）震災後いち早い段階で、「宮城県は水産業復興特区として、漁協がほぼ独占している沿岸漁業への民間企業の参入を打ち出した。後継者がいないまま高齢化が進む地元漁業に、民間の資金や知恵を呼び込むのが狙いだ。漁協は反発しているが、村井嘉浩知事は強い意欲を示している。農業・農村モデル創出特区では、漁業とは逆に規制強化を訴える。農地の

所有者や借地人の土地利用を制限し、市町村などが一定期間管理して基盤整備し、土地を配分するという案だ。大規模で効率的な農業を目指す考えが土台にある」（朝日新聞、二〇一一年六月一六日付）。また、村井知事とのインタビュー記事「農漁業：選択と集中で新モデル作る」（『インタビュー：未来を見つめて――東日本大震災一年オピニオン』朝日新聞、二〇一二年三月八日付）も、この点に関して興味深い。

(13) 「東日本大震災では、部品供給網（サプライチェーン）が寸断され、企業の生産活動に大きな打撃を与えた。二〇一二年度の年次経済財政報告（経済財政白書）は、……〈中略〉……大企業を中心に一時的に西日本などからの調達に切り替える動きが出て、影響は早期に解消されたと分析している。……〈中略〉……円高や海外に比べて高い人件費などを背景に、大企業が海外調達を増やす傾向は震災前から強まっている。白書は『こうした動きが広がると、国内の生産活動に大きな影響を及ぼす』と警戒感を示す」（読売新聞、二〇一二年七月三一日付）。こうした懸念を払拭するためにも適切な政策と対応が急がれる。岡崎哲二は、この点を次のようにいう。「ある地域に産業が集積していた場合、自然災害等でいったん集積が破壊されると、自律的には集積が再生されない可能性があることである。……〈中略〉……産業集積の縮小は、マーシャルが注目した、集積自体が生み出す企業の競争力を低下させ、被災地の自律的復興をより難しくする。しかしこの問題は乗り越えられないわけではない。補助金や特区の設置等によって、被災地を企業にとって魅力ある地域とし、集積が回復してくれば、再び集積効果が機能し始める。そうなれば自律的復興が軌道に乗る。復興のための戦略とそれにもとづく適切な政策が求められる所以である」（岡崎哲二「『産業集積』着目の政策を」読売新聞、二〇一二年四月一六日付）。

(14) 後藤建夫宮城県漁協・桃浦支部長は、次のように語る。「でも、桃浦への愛着はあり、仲間と『サラリーマンで戻れるといいな』と話していました。企業ができれば、若い世代も外から入ってきてコミュニティーを担ってくれると考えたからです。昨年五月に宮城県の村井嘉浩知事が水産業復興特区の構想を打ち上げた時、県漁協は反発しましたが、私たちは『これしかない』と思いました。漁協に優先的に与えられている漁業権を、漁業者と連携する民間企業も取りやすくするものです。しかし、資金の壁があって進んでいません。出資額の半分以上を地元の漁業者が出さないといけない、という趣旨の漁業法の規定があるからです。……〈中略〉……特区では漁業法の規定を外すか、企業から給料を前借りする形で出資金に充てられないか。こうした策を講じてほしいものです。県は『特区が成功したら、桃浦が新しい漁業のシンボ

ルになりますよ』と言いますが、今は漁師仲間との話し合いで頭がいっぱいで、そこまで考える余裕がありません。うまく進んだ後で、結果として『シンボルになったんだ』と思えればいいですね」（後藤建夫「サラリーマンで海に戻る」［『耕論：漁師を元気に』朝日新聞、二〇一二年四月一九日付］）。同「耕論」には、回転すしチェーン社長田中邦彦も、次のような一文を寄せている。「漁師から直接買うことで漁業再生のお手伝いをする活動を二〇一〇年から始めています。……〈中略〉……そもそも漁業者との連携を始めたのは、魚が取れなくなったからです。……〈中略〉……漁師も高齢者ばかりで、いずれ漁協もなくなるかもしれない。……〈中略〉……漁協とも連携しようと取り組んでいます。……〈中略〉……でも、連携できたのは長崎、愛媛、高知、福井など五、六漁協のみです。なぜか。漁協の問題として感じたのは①新しいことは避ける②規模が小さい③会計や原価計算が雑④流通が複雑で漁業者に利益が残りにくい、といったことです。……〈中略〉……すくなくとも漁協は県一つに集約したらどうでしょう。ある程度の規模がないと、収益を上げられません。ビジネスはチームでやる時代です。……〈中略〉……企業はマーケティング力と資金があります。……〈中略〉……場所によりますが、うちの店に直接、漁師から魚を持ち込んでもらうことも検討中です。魚の処理は中核工場でやっているので、店頭でも多少、さばく余裕があるんです。魚のサイズの不ぞろいでも対応できます。漁師として一定期間契約し、取れなくても最低限の給料は保証する選択肢も設けるつもりです」（田中邦彦「新しい漁業、一緒にやろう」朝日新聞、同前）。

(15) 阿部力新おおつち漁協理事は、漁協の体質と課題について次のように話している。「海は三陸固有の貴重な資源。釣りや漁業体験など、観光とも結びつけられる。漁業は斜陽ではなく、やりよう。漁協も悪いのはしくみではなく、やりようなのだ。理事になって内側から見ると、漁協は過剰投資や組合員への融資の焦げ付きなど、かなりひどい状態だった。……〈中略〉……管理能力を問われ、国が施設の補助事業の補助金を出し渋ったくらいだ。最大の問題は後継者不足だ。旧漁協に八〇〇人いた組合員は、新漁協では一八〇人。もともと職業としていた人は震災前から二〇〇人ほどしかおらず、船を持っていただけの人が震災で抜けたということだ。こうなってしまったのには、二つ理由がある。ひとつは、漁業が閉鎖的だったこと。自分たちの利権を守るために新加入を妨げてきた。また、組合員が新しい種類の養殖をやりたいといっても、場所がない、などと否定的だった。……〈中略〉……もうひとつは、船や道具をそろえるのに初期投資があまりにも高額になり、技術を会得して利益が出るようになるまでに数年かかることだ」（阿部力「斜陽ではなく、やりよう」

朝日新聞、同前）。

(16)「三陸沿岸の文化の特徴として、津波のたびに何度も人間とそれが持ち伝えた文化が大きく入れ替わるという流動性が挙げられる。しかも、その動きは内陸からではなく、日常的にも主に南方からの海を通した漁師たちの交流が基盤にあり、文化や信仰と共に移って来たのである。三陸沿岸における津波の後の復興は、『旅の者』の力によってしか成功しないことは、今回の大津波においても同様であると思われる」（川島秀一『津波のまちに生きて』冨山房インターナショナル、二〇一二年、六八頁）。

(17) Richard Florida, *Who's Your City? How the Creative Economy Is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life*, New York : Basic Books, 2008, p. 212.［井口典夫訳『クリエイティブ都市論』ダイヤモンド社、二〇〇九年、二五一頁］。

(18)「サライ・インタビュー　畠山重篤」『サライ』二〇一二年九月号、一六頁。

(19)「大槌復興まちづくり住民会議」の赤崎友洋の次の一節などに、希望に向けての関係性の再構築の営みが見て取れよう。赤坂はいう。「今回、震災後の色々な活動を通して特に感じたのは、次の二つのことだ。一つは各機関（国・県・町・町議会・商工会・漁協・農協など）はお互いの出方をうかがってまったく機能していないということである。もう一つは、人が繋がることで色々な可能性が生まれるということだ。私たち住民と支援してくれる人々。多方面の専門家たち。時にはマスコミなど。住民を中心として繋がった輪は必ず各機関・組織を動かせるはず。そして、ともにまちづくりをしていくために私たち住民は、被災しても自ら立ち上がるべきと感じる。批判するだけでは駄目。その先を考えながら皆で一致団結して大槌を復興させたい、と思う。」（赤崎友洋「立ち上がる被災者たち――『大槌復興まちづくり住民会議』の挑戦」『世界』二〇一一年八月号、九〇頁）。

(20)「カツオは、より自然の側に、ひいてはカミに近い魚と思われていたからこそ、逆に人間の側で、他の魚類に飛びぬけて、多くのカツオに関する文化が生まれてきたのではないだろうか。資源問題や環境問題が顕在化している現代において、再度『漁業』という人間の営みを、経済効率や機械技術だけでなく、『文化』として組なおすことで、根源から問い直していかなければならないものと思われる。……〈中略〉……海の資源について、開発か保護かという、いずれも人間を中心とした議論がめぐっている。このようなときに、再度、漁業の原点である（カミからの贈り物）『寄り物』の思想

に戻り、人間ではなく神が所有する海から、人間が漁を通して授かるのだという捉えかたをしていくならば、漁労文化について新たな世界を開いてくれるだろうと思われる」（川島秀一、前掲書、一九七頁）。

(21) スティーブン・ジョンソンは、ジェイン・ジェイコブズが観察した「歩道の生活における情報ネットワークは充分に肌理の細かいもので、高次学習が創発することを可能にする」（Steve Johnson, *Emergence: The Connected Lives of Ants, Brains, Cities, and Software*, New York: Scribner, 2001, pp. 96-97.［山形浩正訳『創発』ソフトバンク・パブリッシング、二〇〇四年、一〇〇頁］と論じている。ジョンソンによれば、こうした創発性による自己組織システムを、エヴリン・F・ケラーとリー・シーゲルは粘菌の集結に、マーヴィン・ミンスキーは人間の脳の分散ネットワークにも見て取っている（*Ibid.*, p. 18.［前掲訳書、一五頁］）。そして、これらに共通するのは以下の特徴であるとジョンソンはいう。「それらは単一の賢い『トップ会談』ではなく、比較的バカな要素を大量に使うことで問題を解決する。それはボトムアップシステムであり、トップダウンではない。賢さは下からくる。もっと技術的に言えば、これらは複雑な適応システムで創発行動を示している、こうしたシステムでは、一つのスケールに宿るエージェントが、一つ上のスケールで見られるふるまいを創り出す。アリは巣を作る。都市住民は近隣を作る。簡単なパターン認識ソフトは、新しいおすすめ本の紹介ができるようになる。低次のルールから高次の洗練へと向かう動きこそが、創発と呼ばれるものだ」（*Ibid.*, p. 18.［前掲訳書、一五頁］）と。ジョンソンは、また次のようにもいっている。「アリの言語の単純さ――そしてアリ個体の相対的なバカさ加減――は、コンピュータープログラムの表現を借りれば、バグではなく機能だ。創発システムは構成部品が過剰に複雑になると、手に負えなくなる。単純な要素を使って密に相互接続されたシステムを作り、高度なふるまいは自然発生させたほうがいい」（*Ibid.*, p. 78.［前掲訳書、七八頁］）。創発的な現場力にとっては、(1)ランダムな出会いの奨励、(2)記号のなかのパターンの探索、(3)ご近所に注意を払え、が重要となる、というわけだ。

(22) Philippe C. Schmitter, "Some alternative futures for the European polity and their implications for European public policy," in Yves Mény, Pierre Muller and Jean-Louis Quermonne, eds., *Adjusting to Europe: The impact of the European Union on national institutions and policies*, London: Routledge, 1996, pp. 28-31. 達増拓也岩手県知事の発想は、次の文章にもあるように、いわばシュミッターがいう condominio と consortio の有機的結合のなかに復興の道筋を描こうとしている点で、傾聴に値する。達増は次のようにいう。「答えは現場にある、と思うのです。復興計画を話し合う『岩手県東

日本震災津波復興委員会」は、農業・林業・水産業・商工業、そして医療・福祉・教育など、県内の諸分野を代表する方々に参画してもらい、県民の意見を集約できる『オール岩手』の布陣としました。科学的・技術的にしっかりと根拠のある計画にしていくために、防災や都市計画など専門的内容については県内外の専門家の方々にアドバイスしていただきながら、原則に沿った復興計画をつくっていきたいと思っています。現場にはさまざまな知恵と技術、アイデアがあります。そうした知恵や被災者のマンパワー、そして地域の資源・資材を活用していくことが地域循環的な復興につながっていきます。そうした復興のためには、市町村の主体性が発揮されることが大事です」（達増拓也「答えは現場にある――岩手のめざす人間と故郷の復興」『世界』二〇一一年九月号、四三頁）。

(23) 岡本厚「編集後記」『世界』二〇一一年八月号、三三六頁。学区については、宮台真司の次の指摘は興味深い。「廃藩置県の際、『県』を人びとに定着させるのに何がいちばん有効だったかというと、学校の『学区』だったそうです。『何丁目何番地までがこの学校の学区です』という区切りが『番地』という意識を産んだ。それが『市』や『県』と結びつき、この『県』の人はこの学校に行きなさいという感じで、『県』意識、つまりいまで言う都道府県意識が定着したと言われています」（宮台真司・鈴木弘輝・堀内進之介『幸福論』日本放送出版協会、二〇〇七年、一一二頁）。

(24) Johnson, *Emergence, op. cit.*, pp. 106-107.［前掲訳書、一一一頁］。

(25) ウォルター・リップマンは、市民的媒介制度の重要性を考えるときに極めて示唆的な次のような文章を残している。彼はいう。「マシーンがあるのは、人間性が邪悪だからではない。どんな集団であれ、その一人一人がどれだけ私的見解をもっていようとも、そこからひとりでに一つの共通観念があらわれるわけはないからだ。……〈中略〉……大衆行動によっては、何も建設できず、計画できず、考え出せず、協定できず、処理もできない。自分たちが寄りつどえる、中心とすべき組織的階層制をもたないこうした大衆は、もし値段が高すぎれば買うことを拒み、もし賃金が低すぎれば働くことを拒むだろう」（Walter Lippmann, *Public Opinion*, New York: Harcourt, Brace and Company, 1922, p. 229.［掛川トミ子訳『世論（下）』岩波書店、一九八七年、五八―五九頁］）。

(26) Michael Woolcock and Deepa Narayan, "Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy Revisitied," in Anthony J. Bebbington, Michael Woolcock, Scott Guggenheim, and Elizabeth A. Olson, eds., *The Search for Empowerment: Social Capital as Idea and Practice at the World Bank*, Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2006, p. 46.「共同

作業」型社会資本の見方は、理論家、研究者、政策形成者にとって、三つの中心的な作業があることをウルコックとナヤランは示唆している。「その第一は、ある特定のコミュニティ、そこの公式の制度、それらの間の相互作用を特徴づける社会関係の性質と程度を確認すること。第二は、それらの社会関係、特に社会あるいはコミュニティにおける『結束』型社会資本と『架橋』型社会資本の程度を理解し、それに基づいた制度的な戦略を開発すること。第三は、社会資本のポジティブな現れ方（幅広い協力、信頼、制度の効率性）がネガティブな現れ方（分派主義、孤立主義、情実主義）を帳消し、そして／あるいはネガティブな現れ方から生み出すことができる方法と手段を確認すること。換言すれば、難題は、脆弱、敵対的、あるいは取り柄のない公式の制度の『代わり』をコミュニティの社会資本が果たす状況を、二つの領域がお互いに『補う』状況へと変容させることである」（*Ibid.*, pp. 46-47.）。

(27) Michael Edwards "Enthusiasts, Tacticians, and Skeptics : Social Capital and the Structures of Power," in Bebbington et al, eds, *The Search for Empowerment, ibid.*, p. 101.

(28) Lippmann, *Public Opinion, op. cit.*, p. 31.［前掲訳書（上）、四九―五〇頁］

(29) ロバート・ダールの次の指摘を参照。「地方紙の統制の外にある、きわめて重要で、最後の情報源として、専門家の意見と知識がある。専門家はいつでも使えるわけではない。また、使えるときでも、いつでも役にたつわけではない。しかし。政策の多くの領域で、専門家の見解は、大きな正当性と説得力をもっている。市長、CAC、再開発局は、再開発と復興について、その代替案や費用の明確化や実際性の評価などについての情報として、マスメディア――そのなかでも、とくに新聞――には頼らなかった。たしかに、大多数の市民は専門的知識や意見に接する機会がないか、またはそれを利用する術を知らない。しかし、政策立案者はいつもそうしているのである。判断をする専門家は、市役所のものに限らない。エール大学は熟達した知識と専門的情報の重要な源泉である。婦人有権者同盟やニューヘブン納税者調査協議会などの市民組織もまた、専門的知識を体系的に利用している」（Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, CT : Yale University Press, 1961, pp. 263-264.［河村望・高橋和宏訳『統治するのはだれか』行人社、一九八八年、三三二―三三三頁］）。